关于《开展全域国土空间综合整治助推高质量发展建设共同富裕示范先行市的意见》的

起草说明

为深入学习贯彻落实党的二十大精神，落实习近平总书记关于浙江“千村示范、万村整治”的重要批示要求，扎实推进我市全域国土空间综合整治工作，助推高质量发展建设共同富裕先行市，根据《自然资源部办公厅关于同意<浙江省宁波市全域国土空间综合整治试点工作方案>的函》（自然资办函〔2022〕148号），我局起草了《关于开展全域国土空间综合整治助推高质量发展建设共同富裕先行市的意见（征求意见稿）》（以下简称《意见（征求意见稿）》），现将有关情况说明如下：

一、起草背景和过程

2022年1月，自然资源部正式批复同意《浙江省宁波市全域国土空间综合整治试点工作方案》，支持宁波作为全国第一个开展全域国土空间综合整治试点的城市，要求宁波在全市域统筹做好农用地整治、村庄整治、生态保护修复、工业用地整治、城镇低效用地再开发五项任务，并建立健全制度体系，为国家提供可复制、可推广的样板。工作方案获批后，宁波市委市政府主要领导高度重视，多次召开专题会议听取工作开展情况汇报，并予以重要指示。宁波市第十四次党代会报告提出“以全域国土空间综合整治为牵引，推动资源重组、功能重塑、空间重构、产业重整、环境重生，构建布局合理的生产生活生态空间，全面撬动产业革新、城市更新、乡村振兴”。宁波市第十六届人代会报告提出“全面推进全域国土空间综合整治，积极探索可复制、可推广的制度体系、政策体系、监管体系和工作机制”。宁波市政协十六届一次会议全会提案提出“全域国土空间综合整治是‘六个之都’建设的牵引性工程，是经济发展模式、空间利用方式和社会治理手段的重大变革，加快形成宁波经验和宁波样板”。2022年9月，我局编制完成《宁波市全域国土空间综合整治试点实施方案》，目前已提交自然资源部相关司局征求意见。

根据工作推进要求，我局牵头起草了《关于开展全域国土空间综合整治助推高质量发展建设共同富裕示范先行市的意见》，并两次就此召开部门对接会，向相关部门征求意见并根据反馈修改，在此基础上结合《宁波市全域国土空间综合整治试点实施方案》报浙江省自然资源厅、自然资源部过程中，部、省的新要求，于9月形成《意见（征求意见稿）》，于10月19日再次向各地各相关部门征求意见。10月23日、11月18日，市政府两次召开专题会听取《意见（征求意见稿）》起草情况，会后我局按照会议精神，与参会部门再次对接并修改完善。

二、《意见（征求意见稿）》主要内容

《意见（征求意见稿）》总体框架包括五个部分共十七条。

（一）总体要求。包括指导思想、总体目标和基本原则。贯彻落实自然资源部对我市开展全域整治工作的总体要求，进一步明确了到2025年和2035年的主要目标。在基本原则中提出了坚持生态优先、严格耕地保护，坚持规划引领、系统综合治理，坚持依法依规、有效管控风险，坚持守正创新、推进共同富裕四项内容。

（二）明确整治任务。一是对全域国土空间综合整治这样一项全国首创性工作明确概念定义、工作对象和任务，并具体阐述五大重点整治任务的主要内容。二是规范总体整治要求，要求通过潜力资源调查的工作方式，结合潜力资源库和项目库建设，为整治工作打好基础，并在整治工作中严格按照自然资源部有关规定，确保“三区三线”成果总体稳定，遵守开发边界、耕地和永久基本农田的调整规定。

（三）优化实施模式。对全域国土空间综合整治工作提出规划体系、城乡要素、实施机制和公共利益四个方面统筹的工作模式的优化创新。一是构建整治规划体系。确立从市、县、片区单元三级整治规划方案体系，明确了编审主体，为整治专项规划衔接法定规划和项目实施提供了依据，为永久基本农田调整和城镇开发边界调整预留上报接口。二是强化城乡要素统筹。充分利用好政策红利，跨城乡、跨区域划定整治片区，通过土地权属流转置换、土地指标要素跨行政区域流转等方式实现城乡融合，更好地落实市域主体功能分区和推进区域均衡协调发展。三是统筹片区综合开发。创新建立以片区或单元为单位的统一立项，尽可能归并方案审批和项目审批的同类环节，优化项目前期工作流程。提出统筹片区土地整治与储备的统筹安排，为支持成片综合开发，允许有条件“带方案出让”等供地形式。四是保障公共利益。要求加快共富单元建设、“一老一小”场景营造、公共服务和基础设施、民生安全设施等提升，通过强调核心项目对其他公益性项目的带动，确保涉及公共利益提升的任务必须予以优先保障，并要求在整治过程中建立土地增值收益平衡机制，确保城乡居民、各方主体利益共享，实现共同富裕。

# （四）创新政策举措。创新政策主要集中在四个方面。一是优化土地供应政策，探索在整治片区内鼓励土地复合利用、协议出让等相关政策。二是完善存量建设用地提质增效政策，主要针对推进低效工业用地、闲置宅基地、城镇低效用地的利用和城市风貌改善提出相应的政策措施。三是建立生态保护修复激励机制，落实《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发〔2021〕40号）文件精神，对生态保护修复的整治项目予以政策激励。四是完善财政税收支持政策，通过市级专项资金整合、奖补机制、土地出让金分账管理、指标收益作为还款来源、税收减免等方面对整治片区内的项目给予支持。五是建立公司化运作及投融资机制，支持建立市、区（县、市）属国资国企和社会资本联动协同对整治片区进行集成式综合开发。支持创新建立投融资机制，构建片区整体谋划投融资方案模式和各项保障机制，鼓励各级金融机构加大金融产品和服务创新力度。

# （五）保障措施。一是强化组织领导。建立“市负总责、条线支持并指导参与、区县（市）负主责并具体实施、整体联动”的责任体系和工作机制。二是强化数字赋能。以数字化改革撬动全域国土空间综合整治取得重大突破性成果，建设宁波市全域国土空间综合智治集成应用场景，加强整治过程前、中、后的监测监管。三是强化监督考核和宣传。建立全域国土空间综合整治考核监管机制和评价体系，并激励干部担当作为、开拓创新。

最后，对我市正在开展的全域土地综合整治工作，《意见》明确在同步满足全域国土空间综合整治相应规范要求的前提下，经批准可适用相应政策。

三、意见征求情况

《意见（征求意见稿）》共征求了市委组织部、市委宣传部、市督考办、市发改委、市经信局、市财政局等14个市级有关部门、10个区（县、市）以及前湾新区管委会、高新区管委会的意见，共收到9家单位反馈无意见、17家单位55条反馈意见，其中采纳25条、部分采纳7条、不采纳19条、已删除相关内容4条。