《关于落实国土空间规划体系建设并监督实施的意见》

（征求意见稿）

当前我市正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动能的关键，建立全市统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，是推进生态文明建设、保障国家、省、市战略有效实施、高水平推进市域治理现代化的必然要求。为贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）和《浙江省委 浙江省人民政府关于加强国土空间规划体系建设并监督实施的意见》（浙委发〔2019〕29号）的文件精神，结合宁波实际，提出如下意见。

# **一、总体要求**

**（一）指导思想。**坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，深入践行绿水青山就是金山银山的生态文明理念，认真贯彻省委“八八战略”，大力实施“六争攻坚、三年攀高”行动，加强规划统筹，强化实施监督，健全国土空间开发保护制度，实现高水平保护、营造高品质生活、提升高效能治理、保障高质量发展。

**（二）主要目标。到2020年，**建立“多规合一”国土空间规划体系，基本完成各级国土空间总体规划编制，合理开展相关专项规划编制，有序推进详细规划编制，形成全市国土空间开发保护“一张图”，同步搭建国土空间规划基础信息平台，探索建立法规政策体系，推动宁波国土空间规划体系建设走在全省前列。**到2025年，**全面构建国土空间规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系，全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制；建立以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。**到2035年，**全面提升全域国土空间治理现代化水平，形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

# **二、构建地方特色的国土空间规划体系**

建立由市、区县（市）、乡镇三个层级以及总体规划、详细规划、相关专项规划三种类型，涵盖山水林田湖草全域全要素，包含编制审批、实施监督、法规政策和技术标准四个体系共同构成的体现宁波特色的全方位、全领域、全过程的国土空间规划体系。统筹生态、生产、生活空间，实现资源全域统筹配置**，**完善规划编制、审查、审批、实施、监督、评估各环节管理细则，健全政策、法规、规范、标准、行业管理等制度建设。

# **三、明确编制要求与编制主体**

 **(三)各类规划编制要求。**市国土空间总体规划是对全市国土空间保护、开发、利用、修复的总体安排和政策总纲，注重战略引领和全域管控，在市辖区内划定中心城区范围并强化市级规划管理。区国土空间总体规划是对市国土空间总体规划的细化落实，注重承上启下，深化中心城区范围内空间布局，明确下级规划编制范围和要求。县（市）国土空间总体规划落实市国土空间总体规划管控要求，明确下级规划编制范围和编制要求，划定县（市）中心城区范围，强化规划管理。乡镇级国土空间总体规划是对上级国土空间总体规划以及相关专项规划的细化落实，包括单个行政乡镇的国土空间总体规划和若干个乡（镇、街道）共同组成的片区国土空间总体规划，已纳入片区国土空间总体规划的各乡镇不再单独编制乡镇国土空间总体规划。

专项规划是在总体规划指导约束下，针对特定区域（流域）或针对相关行业的特定领域，为体现特定功能，在国土空间开发保护利用上做出的专门安排，包括特定区域（流域）的空间规划和特定领域的专项规划两类。专项规划编制实行目录清单管理，目录清单管理办法由市、县人民政府制定。

详细规划以总体规划为依据，是对具体地块用途、强度和管控要求等作出实施性安排。城镇开发边界内编制控制性详细规划，城镇开发边界外编制村庄规划以及郊野单元、海域海岛等特定功能单元的详细规划，村庄规划可以单独编制或几个行政村为单元共同编制，已编制郊野单元详细规划地区不再编制村庄规划。

**（四）明确规划编制主体。**市国土空间总体规划由市人民政府组织编制；区国土空间总体规划和市辖区内片区国土空间总体规划由市自然资源和规划主管部门会同各区人民政府共同编制；县（市）国土空间总体规划由县（市）人民政府组织编制，县（市）内片区国土空间总体规划由县（市）人民政府会同所在地乡镇人民政府共同编制；单个乡镇国土空间总体规划由乡镇人民政府组织编制。

涉及跨行政区域的市级重大战略平台的专项规划，由市自然资源和规划主管部门会同所在地政府（管委会）共同编制；除法律法规已经明确编制主体要求的专项规划除外，一般按照部门职责由相关行业主管部门牵头组织编制，具体要求在专项规划管理目录清单中予以明确，

市县城镇开发边界内的控制性详细规划、海域海岛等特定功能单元的详细规划由市县自然资源和规划主管部门组织编制；村庄规划由乡镇人民政府或街道办事处组织编制；市辖区内的郊野单元详细规划，由市自然资源和规划主管部门会同所在地区政府共同编制；县（市）郊野单元详细规划由县（市）自然资源和规划主管部门会同所在地乡镇人民政府或街道办事处共同编制。

# **四、落实规划审查与审批职责**

**（五）强化规划委员会审查职责。**适应机构改革需求，成立国土空间规划委员会，进一步扩大审议范围，逐步增设专业委员会机构，完善规划审议制度，提高审查效率，不断强化规划委员会职责，落实宁波市国土空间规划委员会作为各类规划上报国务院、省人民政府、市人民政府前的审查主体责任。各区县（市）人民政府可以设立本级规划委员会，明确议事规则、完善审议机制，做好各类规划上报省人民政府、市人民政府前的审查工作。

**（六）落实政府审批职责。**市、县（市）人民政府作为规划审批的主体，应进一步加强职责、落实责任，按“管什么就批什么”原则，精简审批内容，优化审批流程、提高审批效率，确保规划能用、管用、好用、适用。

市国土空间总体规划在上报审批前，市人民政府应提请市人大常委会进行审议，审议通过后由省人民政府报国务院审批；区国土空间总体规划、县（市）国土空间总体规划在上报审批前，区县（市）人民政府应提请本级人大常委会进行审议，审议通过后报市人民政府审查，审查通过后报省人民政府审批。

市人民政府是乡镇（片区）国土空间总体规划、跨行政区域的市级重大战略平台的专项规划、特定区域（流域）的专项规划和市辖区内特定行业专项规划、各类详细规划的审批主体；县（市）人民政府是本行政区域内专项规划和各类详细规划的审批主体。市、县（市）人民政府应整合有关部门和机构职能，统筹审批各环节，组织力量切实推进规划审批工作，根据需要可委托本级自然资源和规划主管部门代为行使部分详细规划的审批职责。

# **五、加强规划实施**

**（七）建立全域统筹的规划实施机制。**按高水平推进市域空间治理现代化水平、形成全市一盘棋要求，统筹规划、建设、管理三大环节，建立以规划引领、全域统筹为目的，各级政府和部门共同参与的规划实施管理长效机制。市人民政府成立规划实施领导小组，全面推进规划实施工作，协调规划实施过程中重大问题，确保规划自上而下传导路径通畅，规划目标、指标、任务分解到位，责任落实到位。区县（市）人民政府、市级各职能部门，按照规划实施整体工作要求，加强对本区域、本行业涉及国土空间相关工作的建设与管理，确保尽职履责。

**（八）优化空间资源配置。**统筹全域全要素自然资源合理利用，加强用地、用海、用林、用矿等自然资源要素配置的区域统筹力度，改进自然资源利用年度计划管理，保障规划稳步实施。以盘活存量、做优增量、提高质量为原则，深入推进年度计划“增存挂钩”机制，完善新增建设用地计划分配与存量建设用地盘活挂钩机制，加快旧城、旧村、旧厂房改造速度，加强对“低、散、乱”用地整合力度，加大低效用地盘活力度，优化存量用地供给，建立土地资源要素市级统筹机制，保障全市重大战略平台、重点板块、重点项目落地实施。

**（九）健全空间用途管制。**坚持底线思维，以国土空间规划为依据,统筹划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条控制线，协同优化城镇、农业、生态空间格局，建立健全分类管控机制和用途管制规则。在城镇开发边界内主要实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，采用“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。严格落实海洋生态保护红线的管控要求，依法管理填海、围海、海岸线利用活动，保护自然岸线，整治修复受损岸线。

结合“最多跑一次”改革，推进以空间用途管制为核心的国土空间规划行政审批许可改革，减少审批事项，推动“多审合一”、“多证合一”，全面推行规划行政许可审批事项“网上办”“掌上办”，提升政务管理水平和审批服务效能。鼓励运用经济、法律、政策手段，因地制宜创新用途管制内容和用途管制模式。

**（十）提高土地利用效率。**建立全市统一的经营性用地和工业用地的储备出让制度，实现土地资源的精准供给和高效使用。深化“亩均论英雄”改革工作，完善“亩均效益”评价体系，构建年度用地、用能、排放、创新等资源要素分配与“亩均效益”绩效挂钩的激励制度。实行新供工业用地“标准地”出让制度，制定标准、明确责任，切实做到对标出让、按标复核、奖惩严明，建立包括“标准地”项目建设、竣工验收、达产复核、股权变更等各环节监测核查机制，实施全过程监管。完善低效用地退出倒逼机制，深化转让、抵押、出租土地等二级市场建设，完善交易平台建设和相关流转政策，促进土地资源合理流动。

**（十一）创新项目生成机制。**加强国土空间总体规划与国民经济和社会发展五年规划相衔接，编制近期建设规划和年度实施计划。加强部门之间信息共享，将“一张图”成果与建设项目审批紧密结合，联合发改、财政、经信、自然资源和规划、生态环境、交通、住建等相关部门，建立从项目立项、项目选址、项目招商、土地出让到审批许可各环节有机衔接、职责清晰、协同推进的项目生成机制，创新项目审批制度。

**（十二）提升城乡品质。**坚持以人民为中心，以彰显甬城魅力、优化人居环境品质为根本，加强历史文化资源保护、加强风貌管控、彰显城市特色和文化内涵。构筑以生态绿地、郊野公园、城市公园、城市绿道、滨水空间为主体的城市公园体系，建设宁波花园城市；优化用地布局，统筹地上地下空间综合利用，着力完善公共服务设施和重大基础设施建设，提升城市服务能级；运用城市设计手法有序推进城市更新，通过新产业培育、新功能植入、新空间塑造，激发旧城空间活力、提升空间品质、改善人居环境。

# **六、强化规划监督**

**（十三）健全规划实施监督体系。**加强对规划实施工作的督查检查，积极发挥法律监督、民主监督、人大监督、舆论监督和公众监督的作用，畅通监督反馈渠道，逐步健全规划实施监督体系，充分调动各方监督规划实施的积极性和主动性，形成全社会共同关心、关注、遵守和实施空间规划的良好氛围。

**（十四）加强规划实施监督。**依托国土空间基础信息平台，按照动态更新、实时监督的要求，建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制。市自然资源和规划主管部门要会同市级有关部门，定期组织对各区县（市）国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的执行情况进行考核，相关考核情况纳入自然资源执法督察和领导干部自然资源资产离任审计。健全规划实施报告与监督机制，各级政府每年向本级人大常委会或者乡镇人大报告国土空间规划的实施情况，并接受监督。按照“一年一体检、五年一评估”的要求，建立国土空间规划定期评估和动态调整制度，结合国民经济社会发展实际和规划定期评估结果，适时对国土空间规划进行动态调整完善。

**（十五）落实部门监督责任。**各级组织、人事、审计等部门要研究将国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计，作为党政领导干部综合考核评价的重要参考。市自然资源和规划主管部门作为国土空间规划工作的具体牵头单位，切实增强市级统筹，不断完善和创新制度设计，要定期对本意见的贯彻落实情况进行监督检查，并向市委、市政府报告。

# **七、构建支撑保障体系**

**（十六）完善法规政策体系。**完善我市地方性法规体系，加快出台《宁波市国土空间规划条例》，保证规划实施的持续性、稳定性，提升依法行政能力。梳理与国土空间规划相关的现行政策规定，做好空间规划改革期和新老规划过渡期工作衔接。

**（十七）健全技术标准体系。**在国家、省国土空间规划体系有关技术标准框架下，由市自然资源和规划主管部门牵头制订具有宁波特色的国土空间规划技术标准和技术导则，抓紧出台片区规划、郊野单元规划等编制技术导则。

**（十八）加强规划信息化建设。**以自然资源调查监测数据为基础，采用国家统一的测绘基准和测绘系统，统一数据格式标准，整合各类空间关联数据，建立全市统一的国土空间基础信息平台。结合各级各类国土空间规划编制，同步完成规划编制审批数据库建设，形成全市国土空间规划“一张图”，推进政府部门之间的数据共享以及政府与社会之间的信息交互。

**（十九）拓展工作方式。**坚持“开门做规划管规划”，做好国土空间规划批前公示、批后公布，扩大公众参与。以国土空间规划编制实施为契机，组织各类空间性规划行业资源和行业力量，共同成立“国土空间规划技术联盟”。完善专家咨询制度，聘请相对固定核心专家和分领域专业咨询专家，全过程、全方位地指导空间规划科学开展。建立规划师制度，推广责任规划师、社区规划师、乡村规划师，鼓励规划师进基层、进社区、进乡村，不断提升国土空间规划编制和实施水平。