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

（征求意见稿）

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，扎实推进全域国土空间综合整治工作（以下简称全域整治），助推我市高质量发展建设共同富裕示范先行市，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），特制定以下意见。

# 一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，围绕“群众满意、耕地改良、粮食增产、防灾减灾能力增强和生态环境改善”工作目标，系统开展全域整治，推动资源重组、功能重塑、空间重构、产业重整、环境重生，以空间治理为支点撬动经济、社会治理能力和治理水平全面提升，推进“六大变革”，打造“六个之都”，奋力开创现代化滨海大都市建设新局面，形成具有全国标杆引领性、宁波改革辨识度的国土空间治理现代化标志性成果。

（二）总体目标

到2025年末，全市基本完成11个示范片区主要整治任务，并按照申报一批、实施一批的原则滚动推进，以优化、盘活、修复、提升为导向推进全域整治，实现国土空间布局更加合理、生态保护更加系统、资源配置更加高效、城乡建设更有品质、人民群众幸福感持续提升，形成可复制可推广的制度性成果。到2035年，基本完成余慈统筹区域、环翠屏山区域、绕城高速周边区域、象山港区域、象山东部及宁海南部海岸带以及鄞州区和镇海区全域等六大区域的主要整治任务，推动县域经济向都市经济、都市圈经济转型，实现现代化滨海大都市目标愿景。

（三）基本原则

坚持生态优先，严格耕地保护。坚持把系统性锚固自然生态本底、提升生态质量、发挥生态效益放在优先位置。严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，坚持最严格的耕地保护制度。

坚持规划引领，系统综合治理。聚焦高质量发展，统筹推进山水林田湖草海系统治理，推进空间布局、产业结构、生态保护、安全生产、城乡风貌一体化治理，不断提升国土空间治理能力现代化水平。

坚持依法依规，有效管控风险。坚守政策底线，妥善解决历史遗留问题，依法依规、稳步推进，尊重群众意愿，严守维护群众利益底线，严格防范地方债务风险。

坚持守正创新，推进共同富裕。突出问题导向、鼓励创新、包容试错。在全域整治中推动共富单元和基层治理体系建设，调动和发挥多方面共建共治共享积极性，促进共同富裕。

# 二、明确整治任务

（四）明确5+X整治任务。全域整治是实施国土空间规划的重要举措，是在国土空间规划引领下，综合集成各类要素、各项政策、各方力量，统筹实施整治新建同步、城乡一体同治，用系统理念和系统方法解决现实空间存在的系统性问题的系统工程。重点统筹推进农用地整治、村庄整治、生态保护修复、工业用地整治和城镇低效用地再开发，以及其他经市或区（县、市）人民政府认定需要列入整治的特色任务。

——开展农用地整治。以提升耕地整体质量、解决空间布局无序化为重点，统筹推进“百千万”永久基本农田集中连片整治和高标准农田建设，开展耕地开垦、质量提升和水田改造等农用地综合整治。实现农田基础设施条件改善、防灾减灾能力提升、耕地质量改良，更加适应现代化农业生产需求，确保高产稳产。

——开展村庄整治。以解决村庄布局杂乱无序为重点，在充分尊重农民意愿的前提下，推进搬迁撤并类村庄和零星农居点集聚，对农村闲置宅基地等实施减量和复垦，提升农村节约集约用地水平，改善农村人居环境和生活品质。同步推进城中村整治工程，促进城乡一体化发展。

——开展生态保护修复。以解决生态系统质量退化问题为重点，实施农田林网、河网水系、森林植被、自然保护地生态保育与修复，推进流域和海岸带综合整治，废弃矿山整治修复和地质灾害风险区综合治理，损毁、污染和退化土地修复，多污染物协同控制和跨区域协同治理，全面提升生物多样性保护水平。

——开展工业用地整治。以解决工业“散、乱、污”现象为重点，建立工业用地利用效率评价体系和项目准入、清退机制，实行工业用地总量控制和分类管理，推进工业用地向开发边界内和工业区块内集中，推动低效工业用地转型升级和创新发展，加强工业污染集中治理，推进工业园区循环化、生态化改造。

——开展城镇低效用地再开发。以解决城镇土地资源利用低效化问题为重点，通过建设用地整理实施低效用地集中连片再开发，提高土地开发利用效率，推动城市功能优化提升。推进老旧小区改造和历史文化街区保护，改善城市人居环境，加强基础设施和公共设施建设，塑造城市特色风貌。

（五）严格规范整治要求。开展整治潜力调查，识别整治空间资源，合理确定整治内容并生成潜力项目，市、县两级建立整治潜力资源库和项目库并动态更新。合理部署涉及三线变动的整治内容，确保“三区三线”成果总体稳定，整治过程不得增加区（县、市）城镇开发边界的扩展倍数，严格规范耕地及永久基本农田布局优化，耕地、永久基本农田调整规模原则上不得超过所涉乡镇（街道）耕地、永久基本农田划定面积的3%，确保新增耕地面积原则上不少于整治区域内原有耕地面积的5%，新增永久基本农田面积不少于调整面积的5%。原则上每个试点片区需建成1个以上“百千万”永久基本农田集中连片工程，并逐步建成高标准农田。（牵头单位：市自然资源规划局、市农业农村局、各区（县、市）人民政府，前湾新区、高新区管委会。配合单位：市大数据局）

# 三、优化实施模式

（六）构建整治规划体系。建立与国土空间规划体系相适应、逐级传导、面向实施的全域整治专项规划体系，包括市级整治规划纲要、县级整治规划、片区策划和单元方案。市人民政府组织编制市级整治规划纲要，纳入国土空间总体规划。区（县、市）人民政府组织编制县级整治规划，经市城市规划委员会审议后报市人民政府审批，主要成果纳入县级国土空间总体规划。区（县、市）人民政府组织编制整治片区策划和单元方案，经市全域国土空间综合整治领导小组办公室审查，报市全域国土空间综合整治领导小组审定后纳入所涉范围的详细规划。确需调整永久基本农田调整和城镇开发边界的，按规定程序报批。（牵头单位：市自然资源规划局、各区（县、市）人民政府，前湾新区、高新区管委会）

（七）强化城乡要素统筹。坚持城乡融合，着力推进区域均衡协调发展，实施全域土地整备，鼓励跨城乡、跨区域划定整治片区。在整治片区内加快推进飞地、插花地在集体土地所有者之间流转；探索集体建设用地与国有建设用地之间的权属置换，推动成片开发和城乡功能联动。落实市域主体功能分区，通过全域整治引导生态、农业、城镇建设等各类要素合理配置，探索城乡建设用地增减挂钩、拆旧建新分离管理，按照先复垦、后挂钩的原则在片区策划中明确实施方案。对通过全域整治产生的规划新增建设用地规模指标，在优先满足当地村庄建设、农村发展和乡村振兴用地的规划需求后，可置换到城镇开发边界弹性发展区内使用，并在弹性发展区调整为集中建设区后，允许实施土地征收成片开发。在试点片区内，允许零散耕地、园地、林地、其他农用地之间进行空间置换。完善补充耕地指标、城乡建设用地增减挂钩节余指标等土地指标市域统筹和跨行政区域交易规则，做好对耕地和生态用地增加、建设用地减量化地区的经济反哺，鼓励资源要素在市域范围内有序流动。（牵头单位：市自然资源规划局，配合单位：市财政局、各区（县、市）人民政府，前湾新区、高新区管委会）

（八）统筹片区综合开发。建立整治片区、单元综合开发模式，引导区（县、市）政府以片区或整治单元为单位谋划项目，出台《宁波市全域国土空间综合整治项目审批工作指引》，优化项目前期工作流程，推动片区策划与项目建议书审批合并进行，整治单元方案与项目可行性研究报告审批工作同步开展，简化审批流程，采取提前介入、容缺受理、并联审批等形式在项目前期会审会商中形成综合意见。统筹片区土地整治与储备计划，合理安排土地出让时序。支持探索开展土地成片综合开发，在符合国土空间规划、整治片区策划的前提下，允许采取“带城市设计方案”等形式供地。（牵头单位：市发改委、市自然资源规划局）

（九）保障公共利益。加快共富单元建设，推进“一老一小”场景营造，提升环境基础设施建设水平，推进城乡人居环境整治，确保整治单元中核心项目对其他整治任务的牵引带动作用，特别是环境安全提升、生态环境建设、基础设施和公共服务水平提升、防汛抗旱、供水保障等涉及公共利益提升的项目必须予以优先保障。因地制宜构建整治片区、单元内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。（牵头单位：各区（县、市）人民政府，前湾新区、高新区管委会）

# 四、创新政策举措

（十）优化土地供应政策。在整治片区内探索土地复合利用政策，在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，探索混合产业用地供给。市场主体通过收购归宗、作价入股或者权益转移等方式形成单一改造主体的，可由该主体依据详细规划申请实施改造，并按规定程序批准后，允许以协议方式办理供地手续（商品住宅用地除外）；边角地、夹心地、插花地等难以独立开发的零星土地，单宗用地面积不超过3亩且累计不超过再开发项目用地总面积10%的，经批准可以和邻宗土地一并开发，并按照低效用地再开发政策办理供地手续。（牵头单位：市自然资源规划局）

（十一）完善存量建设用地提质增效政策。推进工业用地、闲置宅基地、其他城镇低效用地提质增效改造。建立工业用地全生命周期管理机制，强化履约监管和达产复核验收。推进工业用地弹性年期出让，加强二级市场管理。建立健全农村资源资产权益价值实现机制，积极推进闲置宅基地及农房激活利用改革，出台宅基地复垦、自愿有偿退出等激励办法。实施城市更新行动，制定城市更新管理办法，推进未来社区（乡村）、城乡风貌整治提升等建设。推进低效用地集中连片再开发，对低效再开发涉及纳入土地征收成片开发方案的，单个征收片区面积可不做要求。妥善处理历史遗留用地问题，对整治片区内历史遗留建设用地开展整治的，涉及的新增建设用地计划指标由市级统筹安排。（牵头单位：市自然资源规划局、市经信局、市农业农村局、市住建局）

（十二）建立生态保护修复激励机制。开展生态修复产品价值核算，建立健全生态产品价值实现机制和多元化生态保护补偿机制。鼓励社会资本参与生态保护修复项目，出台社会资本参与生态修复实施细则，制定产权激励政策，释放产权关联权益，建立健全自然、农田、城镇等生态系统保护修复激励机制。对集中连片开展生态修复达到一定规模和预期目标的生态保护修复主体，允许依法依规取得一定份额的自然资源资产使用权，从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发；其中以林草地修复为主的项目，可利用不超过3%的修复面积，从事生态产业开发。在符合国土空间规划的前提下，允许农村建设用地因地制宜复垦为林地等生态用地，盘活等量相应指标。规范开展表土剥离工作，剥离的优质表土要按照就近原则统筹用于整治片区。建立生态产品利益导向机制，积极实施生态环境导向（EOD模式）的开发模式，滚动建立EOD项目库。（牵头单位：市发改委、市自然资源规划局、市生态环境局）

（十三）完善财政税收支持政策。在不新增地方政府隐性债务的前提下，用足用好政府专项债券。全面整合全域整治相关财政专项资金，探索建立绿色发展财政奖补机制。探索建立整治片区内土地出让金分账管理机制，允许在土地出让公告中区分拆迁资金、前期开发费用等开发成本和政府收益，实行土地出让金分账管理，确保开发成本合理收回。在整治片区内，经县级及以上人民政府确认，统一建设用地项目原多个权利主体通过权益转移形成单一主体承担拆迁改造工作的，属于政府征收（收回）并出让的行为，按相关税收政策办理。具体税收指引由市税务局会同市财政局、市自然资源规划局制定。（牵头单位：市财政局、市税务局、市自然资源规划局）

（十四）建立公司化运作及投融资机制。建立市和区（县、市）属国资国企为主体，社会化资本参与的合作联动一体化协同模式参与片区整治开发，加强资源整合、优势互补、利益共享。建立土地指标市场化交易机制，允许将整治产生的补充耕地指标、城乡建设用地增减挂钩节余指标等土地指标收入作为实施主体市场化融资的还款来源。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。各级金融机构要加大金融产品和服务创新力度，发挥开发性、政策性金融中长期低成本资金优势，积极引入保险、基金、理财、资管、信托等金融产品，优先将整治项目纳入政策性开发性金融工具等国家货币政策支持项目储备库。（牵头单位：市国资委、市地方金融监管局，配合单位：市自然资源规划局）

# 五、保障措施

（十五）强化组织领导。建立“市负总责、条线指导监督、区县（市）负主责并具体实施、整体协同联动”的责任体系和工作机制。市全域整治领导小组负责牵头抓总、统筹协调，领导小组办公室作为实体化运作机构，负责推进全域整治的日常工作。各项整治任务市级牵头部门要成立相应工作专班，落实工作任务，出台条线整治方案和部门政策细则。各区（县、市）党委、政府和开发园区管委会要落实主体责任，参照市级建立工作机制，结合实际，抓好工作落实。社会各方面要积极支持、参与，配合全域整治工作。（牵头单位：市全域整治领导小组。配合单位：市全域整治领导小组各成员单位、各区县（市）人民政府，前湾新区、高新区管委会）

（十六）强化数字赋能。建设宁波市全域国土空间综合智治集成应用场景，实现对整治项目的全生命周期监管。建立以综合整治潜力资源库和项目库为基础的全域整治数据资源体系，通过全域全要素变化监测提前分析整治片区地类情况，实时监测整治过程地类流向，将阶段性验收成果纳入日常变更调查。加强整治完成区域地类监测，以图斑方式纳入监测监管系统，及时整改问题。（牵头单位：市自然资源规划局。配合单位：大数据局、市全域整治领导小组各成员单位）

（十七）强化监督考核。建立全域整治考核监管机制和评价体系，并纳入争先进位绩效考评。落实问题及时主动发现、有效解决闭环管理机制。定期开展全域整治绩效评估，对工作成效明显的给予新增建设用地计划指标奖励，并在安排专项资金或分配专项债券额度时予以倾斜支持，对有关单位和个人给予表彰奖励。按照“三个区分开来”的要求，建立容错纠错机制，激励干部担当作为、开拓创新。做好宣传引导、经验总结和推广。（牵头单位：市纪委市监委、市委组织部、市委宣传部、市督考办、市财政局、市自然资源规划局）

本意见自2022年 月 日起施行，有效期5年，全域土地综合整治片区在满足相应规范前提下，经全域国土空间综合整治领导小组批准可参照本意见执行。