申报成果材料

一、成果名称

全域土地综合整治创新国土空间规划实施的浙江方案

二、主要完成人

戴韫卓、岳文泽、何佑勇、陈新明、肖武、陈习军、沈志勤、谢邦廷、章岳峰、童英良、苏亮、边辉辉、李文静、王盼、张英男

三、主要完成单位

浙江省国土整治中心、浙江大学

1. 推荐意见

推荐该成果申报全国优秀国土空间规划奖一等奖。

1. 项目介绍

1.项目背景

长期以来，我国国土空间规划体系面临理念落地难、规划弹性不足、韧性不强、衔接不畅、规划与实施“两张皮”以及治理能力受限等系统性问题，规划从编制到实施至动态调优的完整路径未能贯通，严重制约国土空间可持续高质量发展。浙江省秉承“国土空间规划定格局、土地综合整治优布局”的思路，在全国率先构建与国土空间规划相匹配的全域土地综合整治实施体系，从空间适配的“最优解”入手，坚持“山水林田湖草”生命共同体理念，开展全维度规划、全方位设计、全要素整治、全空间优化，串联起“山水林田湖草”综合治理和“产城人文景生”融合发展的和美画卷。作为全国首创的实践典范，浙江全域土地综合整治已从落实国土空间规划的关键抓手，升华为推动规划动态调优与持续校准的根本路径，为高效配置资源要素、优化空间结构、彰显生态价值、促进城乡融合和人与自然和谐共生提供了核心引擎。

2.技术思路

全域土地综合整治是国土空间规划实施的动态过程，也是统筹高水平保护和高质量发展的空间治理平台。本项目以全域土地综合整治为抓手，系统性构建了衔接国土空间规划编制、空间设计、动态调整、实施落地与治理保障的一体化技术管理体系。首先，明确全域土地综合整治作为落实发展战略的载体及实施空间规划的重要平台；其次，通过全域土地综合整治在县域层面细化规划、动态调整用地布局以及建立双向反馈机制，将规划从静态蓝图变为可应对现实的“活规划”；再次，通过纵向规划实施传导和横向整合跨部门，构建了规划与整治深度融合的互馈体系；最后，构建以数字化平台为底座、集成化政策工具箱为支撑、权益共享机制为驱动的现代化保障系统，确保整治项目的全链条高效实施。

3.主要创新点

（1）建立了“规划引领－片区综合整治－共富单元打造”的规划理念落实机制

为破解国土空间规划从理念到实效的落差，从空间设计理念、片区组团和打造共同富裕现代化基本单元入手，明确全域土地综合整治作为落实发展战略的载体及实施空间规划的重要平台。首先，全域土地综合整治以土地为基底，通过对空间全要素的系统重构与价值整合，持续优化空间功能结构、提升空间资源价值、激发空间发展活力、赋能空间治理效能，与国土空间规划高度耦合成为统筹保护与发展的国家战略性举措以及支撑高质量发展的空间操作平台。其次，沿袭“千万工程”的成功经验，围绕“高品质生活、高水平安全、高效率利用、高效能治理、高颜值空间”，首创“全域整治+集建入市”政策渠道，建立“规划引领+片区整治”聚集机制，探索“山海互通+两山转化”开发模式，从而优化农村土地利用结构，提高土地利用效率，推进农村生态环境保护和改善。最后，构建跨尺度的“三融合（三生融合、三产融合、城乡融合）”、“三挂钩（增减挂钩、增存挂钩、增效挂钩）”框架，依托闲置建设用地复垦、空间腾挪置换等整治工作成功盘活闲置建设用地，推进共同富裕基本单元建设。

（2）构建了“规划深化－空间优化－动态完善”的规划调整机制

为破解国土空间规划前期局部地类认定不准确、相互冲突等预设刚性与现实需求不匹配难题，探索建立以全域土地综合整治为核心抓手的规划实施动态优化与调整机制，进而优化调整国土空间格局和资源要素配置。首先，全域土地综合整治以县域为统筹单元，乡镇为基本实施单元，将国土空间规划从宏观蓝图细化至村庄地块，通过系统推进耕地集中连片、村庄形态优化、产业空间集聚和生态环境修复，将宏观规划格局细化为具体整治单元，从而精准落实规划战略，使空间结构调整更加高效合理。其次，在保持“三区三线”总体稳定的前提下，针对全域土地综合整治实施中发现的永久基本农田布局零散、产业空间不足等现实问题，通过法定程序动态调整城乡建设、农业生产、生态保护等多类用地结构，提升国土空间规划的科学性和适应性。最后，建立国土空间规划与全域土地综合整治的双向反馈机制，整治实施中发现的永久基本农田碎片化、城镇开发边界不完整、产业空间不足等现实问题，通过纠偏机制、局部优化、动态维护等方式予以积极改善，使国土空间规划从“静态蓝图”转变为好用管用实用的“活规划”。

（3）构建了“纵向传导－横向协同－双向赋能”的规划－整治深度融合实施体系

为从根本上解决规划与实施“两张皮”的难题，本项目以全域土地综合整治为核心抓手，创新性地构建了贯穿国土空间规划全体系的实施传导机制。在纵向传导上，明确了“总体规划定格局、专项规划重协同、详细规划优布局、设计方案提品质、实施方案促落地”的层级传导链条，系统解决了从宏观战略到微观操作的落地难题。通过编制全域土地综合整治专项规划，向上承接总规“三区三线”等刚性约束与发展格局，向下通过划定整治片区，将宏观目标分解为具体可操作的实施单元，确保“五级三类”规划意图精准空间落地。在横向协同上，重点破解了各部门专项规划“各自为政、图纸打架”的困境。整治专项规划作为一个协同平台，有机整合了农业、水利、交通、文旅、生态等部门的规划核心内容与项目资金，将“多规”矛盾在实施前予以协同化解。在实践中，形成了“一个专班统抓、一套制度协同、一个平台调度”的跨部门工作机制，并强力推动了整治方案与空间规划的融合编制，以及自然资源内部耕地保护、生态修复、用途管制、权益管理等业务的流程再造与深度融合，形成了目标统一、空间耦合的“一盘棋”工作格局。此外，建立从规划编制、项目生成到实施监管的全链条衔接机制，将国土空间规划的战略目标与土地整治的操作流程有机结合。通过制度化流程和标准化操作，确保规划要求在整治环节得到高效转化，同时以整治成果反哺规划，形成完整的闭环体系。

（4）创立了“数字赋能－政策集成－权益共享”的治理能力现代化保障系统

为确保规划蓝图通过全域土地综合整治赋能转化为共富实景，本项目在实施保障层面进行了系统性机制创新。首先，以数字化平台为底座，打造全周期数字治理系统。基于省域空间治理平台，构建了覆盖“谋划－申报－审批－实施－验收－成效”的整治全链条管理闭环。通过归集4.7亿条数据形成的“一张图”和“项目孪生空间”，实现和省政府“十项重大工程”调度平台的对接，以及核心指标、重大任务、重点项目与问题督考四个调度，提升国土空间治理的数字化、智能化水平。其次，集成推出了多层次协同政策工具箱，围绕“安全－发展－共享”逻辑，系统集成了以“增减挂钩”保障发展空间、以“标准地改革”促进高效供地、以“多田套合”坚守耕地红线、以“林耕置换”优化空间布局等一系列关键政策工具，为规划实施提供了强大制度供给。最后，构建了基于价值创造的权益共享机制。本项目超越简单的补偿逻辑，致力于在整治全过程构建利益共同体。通过创新“指标收益反哺”“资产入股分红”“产业导入就业”等模式，明确增值收益在政府、村集体与农民之间的合理分配，保障农民公平分享整治带来的土地增值与发展红利，从而激发了多元主体持续参与和支持规划实施的内生动力，为共同富裕的实现奠定了坚实的物质基础。

1. 应用情况和效益

1.项目实施客观评价

实践表明，该成果已成为浙江省国土空间规划实施的核心引擎。自2018年浙江在全国率先启动全域整治试点以来，通过整治工程，全省累计投入资金超5000亿元，已支撑1000余个项目，惠及280多万户农民，在全国10多个省份得到推广应用。2019年，自然资源部在此基础上部署全国试点，并将经验纳入中央一号文件；成果还推动跨乡镇整治，入选浙江省省委省政府“十项重大工程（2023-2027）”，体现了从规划设计到落地执行的纵深突破推进。政策体系上，出台《关于实施全域土地综合整治与生态修复工程的意见》（浙政办发〔2018〕80号）《土地综合整治全过程管理办法》（浙自然资规〔2023〕21号）等核心文件，并推动自然资源部出台《关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》（自然资发〔2024〕149号），将浙江经验上升为国家政策。实施方案上，项目形成了“项目谋划—方案审批—实施管理—竣工验收—后期管护”的全过程管理创新模式。监管方面，围绕“三个一”（一个专班、一套制度、一个平台）构建了全流程一体化工作机制。

项目成果受到广泛正面评价。全省3个项目入选自然资源部首批全域土地综合整治试点典型案例，为全国最多。应用推广至浙江省11个市级和64个县级自然资源规划部门和全国10多个省份。近年得到国家级、省部级和其他研究项目20余项，经费约3500万元。整治成果获得人民日报、中国新闻网、新华社、光明日报等中央媒体报道。自然资源部生态文明大讲堂（第八讲）开展专题辅导讲座，一部两局在京班子成员参加学习。项目成果被郭仁忠院士领衔的专家组评价为“达到国际先进水平，并具备广阔推广价值”。

项目成果亦获学界充分认可。已发表论文50余篇，系统研究规划与整治融合机制；在《中国土地》期刊发表的《浙江省全域土地综合整治经验与启示》入选2023年中国土地官微点击量十强（超1.6万阅读量）；出版专著《全域土地综合整治-理论、实践与前瞻》，总结规划实施经验。部分研究成果在“习近平生态文明思想理论与实践”征文中获奖，进一步体现理论价值。同时，项目培养博士后和硕博研究生50余人，获得国家级和省部级人才称号6人，并获批教育部重点领域虚拟教研室，为规划实施与推广提供了后备人才与学科支撑。

2.应用推广情况和实施成效

（1）应用推广情况

全域土地综合整治是浙江省国土空间规划实施的重要支撑平台，在省域范围内形成系统化推广格局。成果已应用于全省11个设区市、64个县级自然资源和规划部门，成为规划动态优化、用地结构调整与数字化监管的核心抓手。通过召开跨乡镇工程推进会、整治工作座谈会和业务培训班，建立了“省统筹-市协同-县落实”的纵向机制和“专班协同-多规衔接-一体调度”的横向体系，实现政策、规划与项目的多层级贯通。

在典型地区，杭州市余杭区径山镇以规划引导农业与产业融合，建成23个500亩以上现代农业园区，形成1.57万亩“万亩良田方”，带动茶产业总产值27亿元；宁波镇海蛟川片区贯通“城乡规划-整治修复-储备供应”链条，复垦用地1300亩，建设生态隔离林带11公里，引入中石化新材料研究院，实现从“工业锈带”向“科创秀带”的转型；嘉兴秀洲新塍镇推广“百亩方-千亩方-万亩方”模式，形成乡村空间优化样板。

项目成果被自然资源部专报推介，并在上海、广东、重庆、湖南等地借鉴应用，形成可复制的省域治理样板。

（2）实施成效

项目实施成效显著，具体体现在以下五个方面：第一，空间与生态效益。建成集中连片耕地112万亩，新建高标准农田109万亩，零星分布耕地、宅基地、工业用地分别减少19.3%、16%、9.8%；实施生态修复面积26.4万亩，优化城乡生态格局。第二，规划与制度效益。出台《浙江省土地综合整治全过程管理办法（试行）》等制度文件，形成“一个专班统筹、一套制度协同、一个平台调度”的三级协同格局，实现规划执行的全过程监管与数字化治理。第三，用地与产业效益。复垦建设用地11万亩、城镇低效用地再开发9.2万亩，保障乡村振兴用地10万亩，引入现代农业企业和种粮大户1400户，促进要素流动与产业布局优化。第四，经济与社会效益。带动投资约3000亿元，发展新业态500余个，消除薄弱村601个，整治后项目区农民人均可支配收入增加1900元，城乡融合与共同富裕进程显著加快。第五，科技与人才效益。依托该项目建立了自然资源部首批国土空间规划行业科技创新团队、教育部重点领域国土空间治理专业建设虚拟教研室等平台，举办培训30余次，出版专著6部，培养博士后及硕博研究生50余人。项目还培育了教育部长江学者特聘教授1名、国家万人计划领军人才2名；青年长江学者1名、“万人计划”拔尖人才3名；自然资源部科技创新领军人才2人、杰出青年人才3名等一批高层次专业人才。