附件2

《宁波市国土空间规划条例》（草案送审稿）起草说明

根据2019年度市人大立法计划，我局组织起草了《宁波市国土空间规划条例》（草案）（以下简称《条例》（草案）），现说明如下：

一、立法背景

《宁波市城乡规划条例》（简称《原条例》）于2012年1月1日起施行，2017年市人大完成评估，2018年完成立法调研。《原条例》实施以来，在我市经济社会发展和城乡规划建设中发挥积极作用，但也存在规划统筹不够有力、与其他规划存在矛盾、规划实施缺乏刚性、规划监督力度不足等一些迫切需要解决的问题。期间，我市开展城乡规划管理制度优化，完成多规合一和业务协同平台，实现规划全域“一支笔”管控，推进行政审批制度和综合执法体制改革。为此，迫切需要修订《原条例》。今年5月10日，中共中央国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称《若干意见》），将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，不再编制城市总体规划、土地利用总体规划。据此，市人大将《原条例》修订调整为《条例》起草。

二、起草过程

今年3月，我局成立《条例》起草工作领导小组，建立工作专班，赴深圳、厦门等地开展立法调研，委托人民大学开展立法专题研究，与自然资源部有关部门密切联系，积极争取自然资源部、全国人大法工委和省自然资源厅、省人大法工委的支持。4月以来，我局和市人大城建环资工委、法工委、司法局共同研究立法思路，多次召开部门座谈会，确定立法框架，开展起草工作。6月中旬完成《条例》（草案）征求意见稿，并向市立法起草小组第一次全体会议和人大常委会余红艺主任作了专题汇报。此后，多次召集局系统部门和市级相关部门研讨会、专家研讨会，书面征求各方面意见，对《条例》（草案）进行修改完善。10月11日，专题向陈仲朝常务副市长汇报了《条例》起草工作情况，会后按照陈市长要求对《条例》（草案）做了进一步修改完善，形成了送审稿。

三、主要内容

《条例》（草案）分为总则、国土空间规划制定与修改、国土用途管制与空间治理、国土空间规划实施、监督检查、法律责任和附则等7章83条：

（一）关于管理体制。《条例》（草案）明确了政府职责，规定市、县（市）人民政府领导本行政区域国土空间规划工作，区人民政府按照规定权限负责本区域内的国土空间规划工作，乡（镇）人民政府按照规定权限负责本行政区域内的相关国土空间规划工作，街道办事处配合做好国土空间规划工作。同时规定了市、县(市)自然资源规划主管部门及其派出机构、市和区县(市)人民政府有关部门的职责，并明确市、县（市）人民政府可以根据国土空间规划工作需要设立国土空间规划委员会，负责审议、协调国土空间规划制定、实施等重大事项。

（二）关于国土空间规划编制。《条例》（草案）一是按照《若干意见》建立本市国土空间总体规划、专项规划和详细规划 “三级三类”规划体系，规定了市人民政府可以根据实际决定编制区国土空间总体规划，强化市级总规传导。增补了郊野单元详细规划和其他特定功能单元详细规划等详细规划的种类。二是建立专项规划编制目录管理制度，明确专项规划编制、审批主体，确保专项规划编制科学、有效覆盖。三是加强城市设计管控，构建总体城市设计、重要地段城市设计、地块城市设计、专项城市设计的管理体系，将本市城市设计试点经验予以固化，发挥其对城市风貌的管控和引导作用，提升城市品质。四是建立国土空间规划定期监测评估机制，评估结果作为国土空间规划调整和管控预警的依据，监测一年一次，评估五年一次。五是建立近期建设规划编制制度，分步实施国土空间规划，规划期限为五年，与国民经济和社会发展规划年限一致。建立年度实施计划机制，对近期建设规划任务在年度的落实和分解。相关部门编制的专项实施计划应符合近期建设规划，并与年度实施计划相衔接。

（三）关于国土空间用途管制与空间治理。加强国土空间用途管制与空间治理是推进生态文明建设重要举措、是发挥总体规划战略引领和刚性约束的内在要求。《条例》（草案）一是建立了以国土空间规划确立的用途管制与空间治理目标伟管治目标，要求市、区县（市）人民政府制定措施、明确职责，有效保护和合理利用国土空间。二是明确了各级总体规划应当对陆海生态空间、农业空间、城镇空间和陆海生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界进行划定。严禁任意改变国土空间用途，规定生态空间、农业空间和城镇空间转换规则和条件。三是《条例》（草案）第27条至第30条根据山水林田湖海生命共同体理念，系统规定对山水林田湖海进行统一保护、统一修复的生态文明建设要求，并加强了对本市海域海岛海岸线独特优势保护开发利用的规定。四是规定市、县（市）人民政府应当组织编制生态修复实施计划，系统开展生态修复工程，建立生态补偿、赔偿机制。

（四）关于规划实施。《条例》（草案）按照《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地 “多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规[2019]2号）和有关行政审批制度改革的要求，将规划和土地审批进行融合。一是规定了规划实施原则，城乡建设用地实行增减挂钩、综合平衡的机制，鼓励对存量建设用地进行更新改造，城建设优先安排市政基础设施和公共服务设施建设，妥善处理新区开发与旧区改建的关系，严格保护自然资源、生态环境和历史文化遗产，体现地方特色。乡（镇）、村建设应当优先安排市政基础设施、生活服务设施、农田水利、文化遗产保护及防灾减灾设施等建设。二是发挥 “多规合一”优势，以国土空间规划为依据，建立发改、自然资源规划、住建等部门协同推进的建设项目生成机制。三是国土空间用途管制实行分区分类、规土融合的规划许可制度，规定建设项目应当取得建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证及临时许可证。四是《条例》（草案）第37条至第55条，对土地使用权、海域使用权、规划条件、规划条件变更、规划许可内容、许可办理、许可变更、分期建设、地下空间、建筑重建改建、验线和综合测绘、竣工联合验收等具体行为进行了规定，对小型、零星建设项目简化审批手续，对验线等实行告知承诺制，优化许可程序。五是规定了设计单位、审图机构、施工单位等职责，规范中介机构行为。

（五）关于监督检查。《条例》（草案）一是强化规划监督考核督察。结合本市各级人大对规划工作的监督实际，进一步强化各级人大对国土空间规划实施情况的监督，确立人大可以根据工作需要对国土空间规划工作做出相应决议的制度。规定上级政府对下级政府执行国土空间规划情况的工作考核。开展规划督察，将国土空间规划执行情况纳入自然资源督察内容。 二是明确规划违法查处的职责分工，夯实基层执法力量。根据国务院关于基层综合执法的改革精神，明确赋予乡镇人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会等基层组织对违法查处的权责和报告的义务，并规定市、县（市）政府进一步理清规划综合执法权限，明确各责任主体权责。三是加强联合执法，形成规划违法执法合力，规定市场监管、卫生、文化广电、公安、法院等行政和司法机关等对违法处罚的配合义务。四是规定市政公用服务单位对违建不得提供供水、供电、供气、供热、通讯等服务；五是规定将违法建设当事人受到行政处罚或者行政强制的情况共享到公共信用信息平台，实施信用联合惩戒。

（六）关于法律责任。《条例》（草案）一是规定违反本条例规定的行为，有关法律、法规已有处理规定的，从其规定。二是规定了执法主体，对违反本条例规定的，由自然资源规划行政主管部门或者乡（镇）人民政府、街道办事处行使行政处罚权和行政强制权。依法实行城市管理相对集中行政处罚权制度的区域，由综合行政执法部门行使有关行政机关的行政处罚权和行政强制权。三是加强执法配合，规定综合行政执法部门行使行政处罚权时，需要自然资源规划主管部门或者乡（镇）人民政府、街道办事处提供国土空间规划管理信息的，应当及时提供。四是为从源头防止违法建设，设置对设计单位、施工单位、审图监理机构等违反规划管理的处罚条款。五是加大违法惩戒力度，提高违法成本。六是规定了对妨碍执法行为的法律责任、移送处理等规定。

四、下一步工作建议

按照今年市人大立法工作计划，《条例》草案上报市政府后，将于12月份提交市人大常委会一审。

下一步，一是紧密衔接国家立法进展。据悉，国家《国土空间规划法》立法工作已加快推进，有望于明年出台，《条例》起草工作应加强跟踪、把握节奏，做好与上位法的衔接工作。二是跟踪深化重大问题研究。新一轮国土空间规划尚在编制当中，规划管理的经验还不成熟，一些做法不够稳定，特别是需要加强三线划定与管理、各类自然资源要素保护利用等方面法规政策的跟踪和深化研究，提高立法科学性和严肃性。