

# 常州市自然资源和规划局

A（B、C）公开

## 常自然资规政复〔2025〕第 2 号 关于对常州市政协十五届四次会议提案 第 0118 号的答复

刘琨等委员：

您们提出的《关于推进全域国土空间综合整治，助力城乡融合发展示范区建设的建议》收悉。非常感谢关于推进全域土地综合整治助力城乡融合发展的建议和策略。这些建议和策略对全市积极贯彻落实《自然资源部关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》非常及时和重要。

我局高度重视此项提案，第一时间与财政局、农业农村局进行沟通对接，梳理问题。同时我局对金坛区朱林镇、钟楼区邹区镇等试点区域开展实地调研，通过多轮专题会议深入分析整治难点与实施路径。在充分吸纳各部门意见、系统梳理现有成果的基础上，现答复如下：

### 一、常州市近几年来土地综合整治开展总体情况

近几年来，我市积极发挥全域综合整治平台作用，大力推进

金坛区朱林镇国家试点、钟楼区邹区镇省级示范项目，其中朱林试点是省 20 个部全域土地综合整治试点之一，项目涉及黄金村、龙溪村、红旗圩村、唐王村等 4 个行政村，建设总规模 5.5 万亩，其中涉及永久基本农田调入 141.2 亩、调出 133.3 亩；邹区项目是全省首家通过省级审查并落地的省级示范项目，涉及杏塘村、泰村村 2 个行政村，建设总规模 7578 亩。截至 2025 年 5 月，上述两个项目进展均超 90%，高于全省平均进展 70% 水平，位居全省前列。

另一方面，我市自 2023 年以来积极统筹高标准农田建设和片区整治更新工作，确定 11 个乡村片区为试点片区，区域面积 167.32 平方公里，涉及 14 个镇（街道）、52 个行政村（社区），共梳理项目 257 个，项目总投资 193 亿元。

## 二、土地综合整治助力城乡融合发展情况

作为常州市第一个国家级试点项目，金坛区积极探索“土地整治+社会资本参与”的新模式，争取社会资本近 1.8 亿元，政企合作推进耕地集中连片整治，形成 5400 亩成片耕地，初步构建了可持续、可循环的全域土地综合整治“投入+产出”机制，实现“耕地得保护、农民得实惠、地方得发展、企业得效益”的多方共赢局面。

钟楼区项目以“乡村振兴、以乡助创”为核心理念，通过优化农村土地格局、提升土地利用效率、生态治理和景观提升、全面改善村居环境、推动和美乡村建设等举措，为“殷杏泰”高教师生、村民及城镇居民等构建新型乡村生活共同体，其示范效应

得到省市相关领导的肯定并吸引多批省内外同行参观学习。

市里出台了《统筹高标准农田建设和片区整治更新推进农业农村现代化试点工作的若干支持政策》，设立高标准农田建设专项奖励资金，设立现代化宜居农房建设专项奖励资金，有力推动试点片区内高标准农田、现代化宜居农房建设。

### **三、开展全域土地综合整治存在主要问题及其原因**

目前面临的主要问题集中在资金统筹不够和政策支持不足两个方面。项目实施大多依赖财政支持，资金来源分散于土地整理、生态补偿、乡村振兴等多渠道，缺乏统一调配机制，资金统筹使用难度大。项目的投资回报率较低，投资周期长，风险较大，缺乏吸引社会资本的有效政策和机制，社会资本参与的积极性不高。政策支持方面，一是政策激励不足，新增耕地指标交易受限，城乡指标交易政策仍不完善，基层收益权保障不足；二是配套政策不足，乡村产业用地保障、生态补偿机制不完善，流转风险保障机制缺失等，影响项目推进效率。

存在问题的原因有主观上存在工作认识不足，也有客观上存在城乡资源差异、部门合力不足和基层动力不足。同时，也面临我国经济发展大形势制约和我市经济工作受到的暂时性影响。

### **四、常州市全域土地综合整治的最新实践**

天宁郑陆全域土地综合整治项目是常州市近 1 年多来在大力推进的项目。该项目是我市第一个全镇域实施的全域土地综合整治项目，建设规模 13.47 万亩，项目实施方案已完成省级审查，正处于修改完善阶段。

天宁区政府在项目推进中紧贴地方实际、深入剖析问题、强化规划引领，在常州前两个试点（示范）项目的基础上，又加入项目区的历史文化保护、一二三产融合等内容，将全域项目与城乡融合发展提升到了一个新高度。项目实施后，预期将新增耕地面积 1680 亩，新增林地规模 176.85 亩，形成挂钩指标 154.35 亩，实施集体经营性建设用地入市规模 376 亩；治理改造河流 13 条，新建/改扩建道路 10.5 公里，完善公服设施 13 处，实施村镇园区整治提升 10 个，实施农村一二三产业融合项目 2 个，开展历史文化保护 3 处。项目规划调出永久基本农田图斑 690 个 993 亩，调入图斑 163 个 996 亩；开发边界优化调入面积 280 亩，调出 280 亩；建成 2 片千亩高标准农田。

全域项目的实施，规划实施与规划编制的协同互动、永久基本农田调整、城镇开发边界优化、多部门工作协同、多部门政策集成、多方资金统筹、机制创新等的工作举措使规划落地难及项目严重依赖财政性资金投入的问题得到较好解决。这些工作举措也将较好解决乡村空间布局破碎、资源效率不高、公共空间品质不高、基础设施不完善等困扰城乡融合发展的诸多问题。

## 五、下步工作打算

一、强化顶层设计，构建全域统筹机制。提案中提出的“强化高位统筹，健全工作机制”的建议，我局高度认可。借鉴宁波等先试地区在实践中“成立全域国土空间综合整治领导小组和综合整治办公室，构建常态化工作机制，建立衔接国土空间规划的整治规划体系，制定重要文件和技术规范，搭建了整治工作的总

体框架。”的做法，我局拟在适当的时机提请相关党委政府成立全域土地综合整治工作领导小组，建立重大事项沟通协调机制，常态化负责统筹协调、组织推进、评估督导和制度建设。健全“市—区—镇”三级联动机制，力争将整治目标纳入政府考核体系。

二、精准分类施策，聚焦重点领域突破。从三方面着手，一是建设用地盘活方面，着重做好工业用地提质增效、农村宅基地改革方面文章。二是农业空间治理方面，实施《常州市耕地保护专项规划》，进一步优化基本农田布局，推进高标准农田建设，实行耕地占补平衡动态监管，探索林耕空间置换路径。三是生态空间修复方面，重点实施生态保护修复工程，推动生态产品价值转化。

三、创新政策工具，破解实施重点难点。优化土地指标管理，灵活运用支持政策，支持乡村新产业新业态。增减挂钩指标、耕地占补指标、林地指标跨区调配，产生收益反哺乡村。开展多元化投入生态补偿机制研究，探索多元化资金保障，用好政策性信贷资金，以土地指标的交易、乡村振兴的专项资金、乡村振兴补贴资金及项目的运营等方式撬动社会资本的投入，实现项目社会、经济、生态综合收益。

四、注重利益平衡，保障系统持续发展。在开展全域土地综合整治时，要做好农民权益保护，加强技能培训，推动农民转移就业；要继续深化农村土地制度改革，释放农村土地价值，导入特色产业，促进“整治+文旅”融合，推动产业融合发展。

五、开展试点先行，逐步推动示范推广。总结常州目前全域

土地综合经验，提炼“苏南模式”下的全域土地综合整治路径，形成可复制的政策工具箱，全面推广。选取特色乡镇作为突破口，探索“全域整治+特色小镇”模式，把天宁郑陆镇全域项目打造成资源、资产、资本相互动，城乡资源要素双向流动的城乡融合典范。

再次感谢您的宝贵建议，期待您们对自然资源和规划工作一如既往的关心和支持！

签发人：余立新  
经办人：陈永春 赵康生  
联系电话：88060719



抄送：市政协提案委秘书处、市政府督查室