

# 嘉兴市发展和改革委员会 嘉兴市国土资源局 文件

嘉发改〔2017〕165号

---

## 关于印发《嘉兴市土地整治规划 (2016-2020年)》的通知

各县（市、区）人民政府，嘉兴经济技术开发区（国际商务区）、嘉兴港区管委会，市级有关部门：

《嘉兴市土地整治规划（2016-2020年）》是列入《嘉兴市“十三五”专项规划调整及增补计划》（嘉发改〔2016〕241号）的重点专项规划之一，对嘉兴市做好土地整治工作具有重要指导意义。经市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

嘉兴市发展和改革委员会

嘉兴市国土资源局

2017年5月22日

# 嘉兴市土地整治规划

## (2016-2020 年)

### 目 录

前 言.....	4
第一章 土地整治的形势.....	5
第一节 土地整治取得的成效.....	5
第二节 土地整治面临的形势.....	10
第二章 规划指导思想与目标.....	16
第一节 规划指导思想.....	16
第二节 规划原则.....	16
第三节 土地整治目标.....	18
第三章 深度推进农用地整理.....	23
第一节 继续推进高标准农田建设.....	23
第二节 深入开展耕地质量建设.....	26
第三节 夯实现代农业发展土地基础.....	28
第四章 深入推进农村建设用地整理.....	31
第一节 优化城乡建设用地布局和整理模式.....	31
第二节 深入推进城乡建设用地增减挂钩.....	35
第三节 加强传统自然村庄整治和保护.....	39
第五章 有序推进城镇工矿建设用地整理.....	42
第一节 加强城镇工矿用地整理模式和机制建设.....	42
第二节 深入实施城镇低效用地再开发.....	44
第三节 强化生态建设和历史文化保护.....	46

<b>第六章 加强土地生态环境保护与修复</b> .....	<b>48</b>
第一节 加强土地生态环境保护和整治.....	48
第二节 推进土壤综合治理和修复.....	52
<b>第七章 土地整治分区分类引导</b> .....	<b>54</b>
第一节 县域土地整治引导.....	54
第二节 实施差别化土地整治.....	57
<b>第八章 规划投资与环境影响评价</b> .....	<b>60</b>
第一节 资金平衡分析.....	60
第二节 规划环境影响评价.....	61
<b>第九章 规划实施保障措施</b> .....	<b>63</b>
第一节 加强土地整治规划实施管理.....	63
第二节 加强土地整治机制探索创新.....	64
第三节 积极拓展整治资金供给渠道.....	67
第四节 加强基础能力建设.....	68
<b>附表</b> .....	<b>70</b>
附表 1 嘉兴市 2015 年土地利用现状表.....	70
附表 2 嘉兴市土地整治规划控制指标表.....	71
附表 3 嘉兴市土地整治规划指标分解表.....	72
附表 4 嘉兴市土地整治潜力表.....	73

## 前 言

为深入贯彻国家和省的战略部署，紧紧围绕深化城乡统筹发展，加快“两富”“两美”嘉兴建设，全力打造具有国际化品质的现代化网络型田园城市，高水平全面建成小康社会的目标，规范有序推进土地整治工作的要求，遵循国家有关法律法规，依据《全国土地整治规划（2016～2020年）》、《浙江省土地整治规划（2016～2020年）》、《嘉兴市国土资源“十三五”发展规划》及《嘉兴市土地利用总体规划（2006～2020年）》，编制《嘉兴市土地整治规划（2016～2020年）》（以下简称《规划》）。

《规划》科学分析了土地整治潜力，提出了嘉兴未来五年土地整治战略，确定了土地整治的指导思想、基本原则、目标任务，明确了农用地、农村建设用地、城镇工矿等各类用地整理的任务和主要工作，制定了规划实施的保障措施。《规划》是国土空间规划的重要组成部分，是指导嘉兴市土地整治工作的纲领性文件，是各项土地整治工作的基本依据，是优化国土开发空间格局的重要途径。

《规划》基期年为2015年，规划期为2016～2020年，规划范围为嘉兴市行政管辖范围内的所有土地。

# 第一章 土地整治的形势

## 第一节 土地整治取得的成效

“十二五”期间，嘉兴市认真贯彻落实国家、省及市委市政府加强土地管理的系列决策部署，依据《嘉兴市土地整治规划（2011~2020年）》，以城乡建设用地增减挂钩为政策工具，以“两新工程”建设为抓手，大力推进土地整治和高标准农田建设，全面完成了“十二五”时期各项土地整治目标任务，在优化国土空间开发格局，促进城乡统筹发展，促进耕地保护和节约集约用地等方面发挥了不可替代的作用。

### 一、优化城乡用地布局，促进了城乡统筹发展

通过土地整治，优化了城乡用地结构和布局，提高了土地节约集约利用水平，城乡建设用地两头同步增长趋势得到有效控制。散、乱、零星分布的农村居民点向城乡一体化新社区和新市镇集中布局取得显著进展。“十二五”规划实施期间，建设城乡一体化新社区153个，100户以上的农村居民点增加215个，减少零星分布的农村居民点1093个，有力促进了嘉兴具有国际化品质的现代化网络型田园城市目标的实现。同时在推进土地整治过程中，强化了土地整治促进城乡统筹发展的平台作用，加大了城乡公共服务保障统筹力度，建立了搬迁农户与城镇相当的社会保障体系，在教育、卫生服务、就业等方面与当地城镇居民享有相当的服务水平，基本实现了搬迁农户与城镇居民公共服务水平

均等化。城乡统筹发展由整体协调阶段迈入全面融合阶段，城乡统筹发展水平全省排名从第3位上升到第1位，城乡收入差距进一步缩小，城乡交通等统筹水平进一步提高，土地节约集约利用水平明显提升，城乡一化新社区户均用地比现状降低30-40%。

## 二、促进耕地保护管控目标实现，提高了粮食生产能力

通过土地整治，在后备资源相对匮乏的困难条件下，实现耕地占补平衡的同时，耕地质量、生态环境得到显著改善。“十二五”期间通过土地整治补充耕地8021公顷（12.03万亩），其中农村建设用地整理补充耕地3253公顷（4.88万亩）；建设高标准农田90853公顷（136.28万亩），实施“旱地改水田”35公顷（520亩），使耕地质量等别平均提高0.2等；完成表土剥离面积409公顷（0.61万亩），剥离土方量191立方米；同时针对耕地分布碎片严重的问题，大力推进耕地连片度建设，累计建成万亩田7片、总面积6587公顷（9.88万亩），千亩田14片、总面积7713公顷（11.57万亩），零星分布的耕地图斑明显减少，为推进农地流转和农业适度规模化经营打下了坚实的基础，为保障国家粮食安全，提高粮食生产能力做出了积极贡献。

## 三、改善农村居住生产环境，促进了美丽镇村建设

通过土地整治，在优化居民点布局的同时，为农村居住环境改善奠定了良好基础。集中聚居新社区的道路、绿化等基础设施，学校、卫生等公共服务设施按城乡统筹发展要求进行了统一配

套，居住、生产环境及公共设施配套水平极大改善。同时集中居住后农民生活污水处理、环卫保洁等基础设施的进一步完善，减少了无序排放对农田和河道的污染；产业集中则杜绝了农村家庭作坊、小厂房对周边环境的破坏；有效保护、改善了农村土地耕作环境，为绿色食品、绿色农业和生态农业的发展奠定了物质基础。特别是土地整治与“三改一拆”、“五水共治”和“美丽镇村建设”等专项行动有机结合，更高效地发挥了土地整治在促进农村居住、生产环境改善和美丽镇村建设等方面的积极作用。

#### 四、提高用地保障水平，破解了农民建房难瓶颈

通过土地整治，在国家严控建设用地总规模及新增建设用地规模、计划指标不断减少的形势下，“十二五”期间共通过土地整治项目实施获得周转指标 3867 公顷（5.8 万亩），占同期我市新增建设用地指标的 45%，增加城镇用地供给 405 公顷（6080 亩）。通过低效用地再开发，“退二优二”、“三进三退”、“腾笼换鸟”等专项整治，腾退低效利用建设用地 3060 公顷（4.59 万亩），盘活存量建设用地 3420 公顷（5.13 万亩），全市共供应国有建设用地 10647 公顷（15.97 万亩），其中存量建设用地占供应总量的比例在 32%以上，有力保障嘉兴社会经济发展和城镇化推进建设用地客观需求，有效缓解了城镇、工业空间对农业、生态空间的过度占用，不断增加生态用地供给，抑制甚至扭转了生态赤字不断增大的趋势。同时有效破解了困扰我市多年的农民建房难

问题，累计安排建设城乡一体化新社区用地 1668 公顷（25027 亩），为 4 万多户农民建房安排了用地指标和空间。

### 五、建立完善土地整治机制，改革创新走在全省前列

嘉兴市委市政府抓住被列为全省统筹城乡综合配套改革试点区这一重大的改革发展机遇，按照“先行改革、率先突破”的要求，启动实施了以优化土地使用制度为核心，包括劳动就业、社会保障等“十改联动”系列改革。按照“十改联动”的改革要求及总体设计，市委市政府出台了数十个促进土地整治的相关政策文件，建立完善了适应城乡统筹发展需求条件下的以城乡建设用地增减挂钩为政策工具，以“两新工程”建设为抓手，以农村土地整治为平台，全面整体推进包括农用地整理、农业适度规模经营、土地节约集约利用、农村居住环境改造、新市镇及城乡一体化新社区建设、城乡居民公共服务均等化等比较完善的土地整治制度体系和整治机制，改革创新走在全省前列。完善的土地整治机制有力的促进了土地整治工作高效有序推进，全市“十二五”立项、实际完成的土地整治项目分别占全省的 1/3 和 80%以上，农民满意度及促进城乡统筹发展、耕地保护、节约集约用地等方面发挥的作用更为突出。



## 专栏 1 嘉兴农村土地整治机制创新要点

1. 以城乡统筹发展为引领, 建立完善了以人地挂钩为核心的城乡建设用地增减挂钩新机制, 建立完善了与城乡统筹发展相配套的城乡建设用地增减挂钩指标使用及管理政策体系。

2. 以节约集约用地、优化城乡建设用地结构、改善农村住房条件和人居环境和保障人民群众“住有所居、居有所安”为目标导向, 建立了以“1+X+Y”村庄布局规划为引领, 以推进“两新工程”建设为核心, 完善城乡统筹发展及推进农村土地整治的工程建设机制及政策体系。

3. 以促进进城农民与城镇居民公共服务及就业均等化为目标导向, 建立了进城农民在养老、医疗、教育、就业等方面与城镇居民享有同等待遇的城乡统一社保体系。

4. 以提高耕地保护水平, 促进农业适度规模经营, 保障国家粮食安全为目标导向, 建立了耕地共同保护责任机制, 并进一步完善了“三位一体”的深化耕地保护新机制。

5. 以发挥市场机制, 促进土地资源高效配置为目标导向, 建立了增减挂钩节余指标交易机制, 充分发挥、显化农村土地整治增减挂钩节余指标的市场价值, 引导社会资金参与农村土地整治。

## 六、增强整治过程涉及农民获得感, 形成了整治工作推进示范效应

农村土地整治过程涉及到的搬迁农民, 实现了收入增加、财产增值、居住环境改善、社会保障及公共服务水平提升, 搬迁农民满意度不断提高, 极大增强了农民在推进土地整治过程中的获得感。农民参与农村土地整治项目的积极性不断提高, 形成了推进农村土地整治工作的示范效应, 初步实现了农村土地整治工作从政府推动型向农民意愿型、主动型转变。

## 专栏2 “十二五”土地整治过程中搬迁农户收入、财产、居住环境等方面变化

1. 搬迁农户收入来源主要包括三个方面：一是承包地流转收入，每亩 600-1000 元，高于农户自己耕种一般大田作物每亩 300-400 元收入；二是房屋出租收入每户 600-1200 元，而搬迁前多余的房屋基本上处于闲置状态；三是在企业上班或经商、承包土地种植收入，搬迁农户基本达到充分就业，收入一般能达到每月 3000 以上。

2. 搬迁农户宅基地价值得到显化并明显增值，每户搬迁农户房屋价格平均由 15 万元增值到 60 万元，增值幅度达到 4 倍。

3. 搬迁集聚农户居住环境极大改善，安置区房屋建设标准，道路、水、电、通讯等基础设施及绿化水平与城镇商品房居住环境相当；居住面积则远远高于城镇水平，学校、医院、商场到各种文化娱乐设施等公共设施配套，按城乡统筹发展要求统一配套。

4. 搬迁农户在教育、卫生服务、就业等方面与当地城镇居民享有相当服务水平，基本实现了搬迁农户与城镇居民公共服务水平均等化。

## 七、拉动有效投资和消费，开辟了经济稳增长新途径

农村土地整治所推动的农房改造集聚、高标准农田建设及现代农业发展，成为拉动农村投资消费，促进经济增长的重要举措。以农房改造集聚为例，“十二五”平均每年农房改造集聚 6200 户左右，平均每户投资 30-50 万元，带动消费约 10 万元；平均每年拉动投资和消费 25-40 亿元，对 GDP 的贡献率接近一个百分点。与此同时，农村土地整治加快了农民生产生活方式变革，促进了农村居民消费转型升级。

## 第二节 土地整治面临的形势

“十三五”是嘉兴深化城乡统筹发展，加快“两富”“两美”嘉兴建设，全力打造具有国际化品质的现代化网络型田园城市，高水平全面建成小康社会的关键时期。国土资源保护与保障面临

的形势和任务更加艰巨，发挥土地整治促进生态文明建设、促进城乡统筹发展、促进社会主义新农村建设、促进耕地保护、促进节约集约用地和优化国土空间开发格局平台作用的重要性更加凸现。面对新形势新要求，必须坚持最严格的耕地保护制度，坚持最严格的节约用地制度，坚持保护环境的基本国策，用新的发展理念全面推进土地整治，更有效发挥土地整治的综合效益。

### 一、缓解社会经济发展资源要素保障压力，要求推进农村土地整治

“十二五”以来，嘉兴市委、市政府高度重视，把农村土地整治定位为统筹城乡发展的重要抓手，推进新型城镇化和新农村建设的重要平台，保障社会经济可持续发展的重要政策工具，取得了一定的成效。《中共中央、国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）文件对耕地占补平衡提出了更高的要求，而嘉兴市耕地后备资源日趋枯竭，建设占用与补充耕地的矛盾更加突出。“十三五”期间，嘉兴市仍处于工业化、城镇化、农业现代化快速推进时期，随着新增建设用地计划指标的管控加大，报批项目管理政策越来越严格，完成占补平衡难度加大，需要进一步推进农村土地整治，通过城乡建设用地增减挂钩保障建设用地流量空间，缓解社会经济发展资源要素保障压力。通过农村土地整治，进一步优化国土开发空间、改善农村生产生活环境、促进农业生产现代化、推动社会经济持续稳定发

展，助力高水平小康社会目标早日实现。

## 二、农民对搬迁集聚的强烈需求，要求继续加快推进土地整治

“十二五”期间土地整治过程涉及到的搬迁农民，实现了收入增加、财产增值、居住环境改善、社会保障及公共服务水平提高，形成了良好的示范效应。农民要求到新市镇、新社区集聚的意愿十分强烈，目前的推进速度已不能满足农民搬迁集聚的需求。农民的期待和集聚需求，要求进一步加快推进农村土地整治工作，为农民群众提供更好、更美、更舒适的生产生活环境，让农民群众享受与城镇同等的公共服务，在共享社会经济发展成果方面有更多更广的获得感，让农民群众对国家和未来有更强的信心、更深的期待。继续加快推进土地整治，也是践行习近平总书记强调的“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”的具体表现。

## 三、深化城乡统筹发展，要求进一步创新推进全域土地整治

“十二五”期间嘉兴城乡统筹发展取得了长足的进步，市域空间结构得到优化，城乡统筹发展水平已位居全省首位，但城乡二元体制仍然存在，与中共嘉兴市第八次代表大会提出的“勇当高水平全面建成小康社会的标尖，全力打造具有国际化品质的现代化网络型田园城市”以及统筹先行、城乡一体迈新步的深化城乡统筹发展目标仍存在差距。这就要求进一步创新土地整治机

制，在继续全面推进以“两新工程”建设和城乡建设用地增减挂钩项目实施为核心的土地整治同时，按照高标准推进小城镇环境综合整治和聚焦美丽镇村建设要求，积极推进以行政村或镇为空间组织单元，包括农村居民点、各级产业平台和中心镇建设、高标准农田布局以及现代农业发展等内容的全域土地综合整治，更好地发挥土地整治促进城乡统筹发展的平台作用，打造农村土地整治升级版。

#### 四、提升粮食生产能力，要求“三位一体”保护耕地

耕地是保障国家粮食安全的资源基础，保护耕地是国家土地利用的基本战略和土地资源管控的最重要内容。特别是嘉兴市地处江南水网平原，基本上为高等级优质耕地，更是耕地保护的重中之重，耕地和永久基本农田保护任务很重。从国家要求提高粮食生产能力的战略高度出发，必须大力推进土地整治，优化农村居民点布局，提高土地节约集约利用水平；加强表土再利用工作，实现耕地的数量、质量不下降和生态环境有改善。加强高标准农田建设及耕地连片建设，全面提升耕地质量，提高粮食产能，促进现代农业发展；加强土地生态环境保护 and 整治，推进土壤综合治理和修复工作，保护、改善耕地生态环境。全面贯彻耕地数量、质量和生态的“三位一体”保护目标，切实落实国家藏粮于地于技战略。

## 五、强化节约集约，要求提高土地利用效率和优化用地结构布局

节约集约用地是我国土地资源利用管控的重点之一，是国家土地资源利用战略的重要组成部分，是破解当前嘉兴市新型城镇化、新型工业化步伐加快，保障发展、保护资源“两难”局面和双重压力的有效手段。嘉兴存量建设用地规模大，国土资源开发强度达到 27%，比全省平均开发强度高出 1 倍多。这些存量建设用地中低效利用现象普遍存在，城镇建设用地中有 32% 的理论挖潜潜力，农村建设用地理论挖潜潜力更大，超过 100%，城乡建设用地结构优化潜力位居全省首位。客观要求加大城乡建设用地整理力度，大力推进存量土地盘活和城镇低效用地再开发，提高城镇存量土地节约集约利用水平，实现土地资源保障从增量向存量转变，以较小的土地消耗支撑新型城镇化和推进社会经济发展的客观用地需求。大力推进以城乡建设用地增减挂钩为政策工具，以“两新工程”建设为抓手，农村土地整治为平台的土地整治，优化城乡建设用地结构和布局，提高城镇化用地保障能力，破解农民建房难矛盾，全面落实国家节约集约用地战略。

## 六、建设“两美”嘉兴，要求加大农村居住和生产环境整治

建设“两美”嘉兴是中共嘉兴市第八次代表大会提出的重要任务，也是落实生态文明建设的重要内容。当前嘉兴市农村居民点布局散、乱、空和农田碎片化现象严重，虽然“十二五”期

间通过大力推进农村土地整治得到一定程度改善，但仍不容乐观。全市仍有自然村 1.7 万余个，农村居民点有 8 万余个，每平方公里农村居民点达到 20 个，除近年建设的城乡一体化社区外，户均用地规模高达 1 亩左右，粗放利用现象严重。散乱分布的农村居民点，教育、医疗、卫生等公共服务设施和基础设施相对薄弱。为实现“两美”嘉兴建设目标，客观上要求大力推进土地整治，开展农村人居环境整治，通过优化城乡建设用地布局，在实现农村居民点布局及空间优化基础上，加大新市镇、新社区及村庄保留点基础设施建设，促进城乡公共资源均衡配置，改善农业生产条件和农村人居环境，促进美丽宜居乡村建设。

## 第二章 规划指导思想与目标

### 第一节 规划指导思想

全面贯彻党的十八大和历届全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，以“八八战略”为总纲，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持最严格的耕地保护制度和严格节约集约用地制度，实施藏粮于地于技和节约集约优先战略。以提升粮食产能为目标，积极推进高标准农田和耕地连片建设，夯实农业现代化基础；以促进城乡统筹发展为目标，推进农村土地整治转型升级和城镇低效用地再开发，推动美丽宜居乡村建设和新型城镇化发展；以保护生态环境为目标，大力推进土地修复和治理，促进土地资源永续利用；加强保护江南水乡特色文化，为促进“两富”“两美”嘉兴建设、全力打造具有国际化品质的现代化网络型田园城市发展做出积极贡献。

### 第二节 规划原则

#### 一、坚守耕地红线、三位一体保护耕地

坚持最严格的耕地保护制度，进一步完善落实耕地保护共同责任机制。以高标准农田和“旱地改水田”建设，村庄布局优化和耕地连片工程为重点，全面划定、优化永久基本农田布局，大规模推进土地整治和高标准农田建设。确保耕地实有面积基本稳



定、质量不断提高，生态环境不断改善，夯实农业现代化和粮食安全基础。

## 二、促进城乡统筹，优化国土空间格局

坚持城乡一体，以节约集约用地为核心，充分发挥土地整治促进新农村建设和城乡统筹发展的平台作用。统筹安排农用地整理、农村建设用地整理、城镇建设用地整理等工程。调整优化城乡建设用地结构布局，优化国土空间开发格局。促进土地要素在城乡间有序流转，助推一二三产业融合发展，推进城乡基本公共服务均等化，促进新型城镇化发展和“两富”、“两美”嘉兴建设。

## 三、加强生态保护，促进生态文明建设

加强生态保护，落实生态文明建设要求，扎扎实实推动生态环境改善，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。坚持保护优先，加强饮用水源保护区、湿地生态保护区、河流水域生态保护区等重要生态功能区统筹管制。加强生态环境保护和修复，实施“田、水、路、林、村、城”一体的全域整治，加强农业面源污染治理，严格控制化肥农药施用量，加强水产养殖污染防治，逐步削减农业面源污染排放量。加强林地、河流、湖泊、湿地等生态空间的保护和修复工作。

## 四、维护群众权益，促进农民增收

坚持农民主体地位，尊重农民意愿，保障农民的知情权、参与权、监督权和受益权，切实维护农村集体经济组织和农民合法

权益。坚持工业反哺农业、城市支持农村，加大城乡建设用地增减挂钩收益对农村的投入，完善壮大村级集体经济发展用地保障政策，加大设施农用地和农民建房保障力度，鼓励社会资本投向农村，改善农民生产生活条件，保证农民共享工业化、城镇化发展成果，实现农民增收。

### 五、坚持政府主导，引导社会多方参与

坚持政府主导、国土搭台、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制，加强政府的组织领导，强化部门合作，有效发挥整体联动的综合效应。建立健全激励机制，充分调动社会各方和农民的积极性、主动性，推进土地整治。

## 第三节 土地整治目标

### 一、促进城乡统筹发展的平台作用更有效发挥

按照城乡统筹发展要求，继续深入推进以优化土地使用制度为核心，包括劳动就业、社会保障、户籍制度、新居民管理、涉农体制、村镇建设、金融体系、公共服务、规划统筹的“十改联动”改革创新。创新完善以城乡建设用地增减挂钩为政策工具，以“两新工程”建设为抓手的土地整治机制，更好、更有效发挥农村土地整治作为城乡统筹发展的平台作用，全面推进包括农用地整理、农业适度规模经营、土地节约集约利用、农村居住环境改造、新市镇和城乡一体化社区建设，以及城乡居民公共服务均等化等系列工程，到2020年城乡统筹发展水平更上一个台阶。

## 二、耕地“三位一体”保护更有效

坚持最严格的耕地保护制度，落实国家藏粮于地于技战略。按照数量、质量、生态三位一体保护原则，更有效保护耕地资源。

“十三五”期间，补充耕地 5074 公顷（7.80 万亩），其中农村建设用地整理补充耕地 2000 公顷（3 万亩）、宜耕后备土地开发补充耕地 3074 公顷（4.61 万亩），其中补充水田 2500 公顷（3.75 万亩），确保耕地数量不减少。规划期内全市耕地保有量不低于 180688 公顷（307.17 万亩），永久基本农田面积不低于 173000 公顷（259.5 万亩），永久基本农田示范区面积不低于 89400 公顷（134.1 万亩）。“十三五”期间，新建高标准农田 65333 公顷（98 万亩），实施“旱地改水田”项目改造新增水田 867 公顷（1.30 万亩），实施耕地质量提升项目 2050 公顷（3.08 万亩），实施优质耕地的表土剥离面积 1333 公顷（2 万亩），补建标准农田面积 2500 公顷（3.75 万亩），确保耕地质量有提升、生态环境有改善。到 2020 年，标准农田面积不低于 142980 公顷（214.47 万亩），高标准农田面积不低于 156187 公顷（234.28 万亩）。

## 三、城乡建设用地整理取得显著成效

落实最严格的节约集约用地制度，以城乡建设用地增减挂钩为政策工具，以“两新工程”建设为抓手，以农村土地整治为平台，深入推进城乡建设用地整理，城乡土地利用格局不断优化，土地利用效率明显提高，逐步实现村庄建设用地减少的规划管控

目标。“十三五”期间通过实施农村土地整治项目，减少农村建设用地 2000 公顷（3 万亩），其中农村“低散弱”工业用地整理 550 公顷（0.83 万亩），节余指标达到 800 公顷（1.2 万亩）左右。深度推进城镇存量建设用地“挖潜增效”和低效用地再开发工程，“十三五”期间盘活存量土地 4045 公顷（6.07 万亩），城镇低效用地再开发规模达到 2000 公顷（3 万亩）；促进单位建设用地地区生产总值提高，从 2015 年的 20.67 万元/亩，提高到 32 万元/亩，节约集约用地水平进一步提高。

#### 四、土地生态整治力度进一步加大

落实生态文明建设要求，加强水土污染防治、土地修复和土地生态建设。按照《嘉兴市生态文明建设规划》的总体要求，加强土地生态环境建设，增加土地生物系统多样性，减少化肥农药施用强度；加强生活垃圾集中收集网点等绿色基础设施建设。加大政府对土地复垦的资金投入，吸引社会投资进行复垦。按照“谁损毁、谁复垦”的原则，全面实现生产建设活动新损毁土地的复垦制度。加强生产建设用地节约集约利用管理，减少损毁面积，降低损毁程度。

#### 五、土地碎片化治理取得实质性进展

按照零星、分散农村居民点向新市镇、新社区集聚，农村“低散弱”工业用地向城镇、产业平台和“两创中心”集聚，耕地适应农业适度规模经营的连片布局要求，深度优化农村居民点、产

业用地及耕地布局。加强零星、分散自然村及农村“低散弱”企业搬迁后的复垦工作，促进耕地连片工程建设，土地碎片化治理取得实质性进展。继续深入推进耕地连片示范工程，“十三五”期间，每个县（区、市）争取建成1个以上万亩连片田示范项目，2个以上千亩连片田示范项目，为全面推进耕地碎片化治理提供示范，为农业适度规模经营和现代农业发展奠定土地基础。继续实施“四百一千”村庄布点规划，引导农户有序集聚，通过撤并村庄整治，单位面积农村居民点用地图斑个数下降20%以上，农村居民点用地零星碎片化得到实质性解决。

## 六、土地整治制度和能力建设进一步加强

大力加强土地整治保障体系和基础能力建设，创新完善土地整治机制，探索推进以镇或行政村整体为空间组织单元的“田、水、路、林、村、城”一体的全域土地整治新机制，促进嘉兴土地整治全面转型升级。土地整治工作机制更加健全，制度规范更加完善，科技支撑更加有力，公众参与更加充分，监督管理更加有效，人才队伍结构更加完善合理，基础能力明显增强，为土地整治的推进提供有力保障。

专栏3 土地整治规划主要控制指标

指标项	规划目标		指标属性
	公顷	万亩	
高标准农田建设规模	65333	98	约束性
耕地质量提升	2050	3.08	预期性
“旱地改水田”规模	867	1.30	约束性
标准农田补建规模	2500	3.80	预期性
表土剥离规模	1333	2.00	预期性
垦造耕地总量	3074	4.61	约束性
其中垦造为水田规模	2460	3.69	预期性
城乡建设用地增减挂钩	2000	3.00	约束性
其中“低散弱”工业用地复垦	550	0.83	预期性
其中节余指标	800	1.20	预期性
城镇低效用地再开发规模	2000	3.00	预期性

## 第三章 深度推进农用地整理

坚守耕地保护红线，结合永久基本农田红线划定，继续推进高标准农田建设，促进优质耕地与永久基本农田、高标准农田高度重合。深入开展耕地质量建设，改善农田生态环境，促进耕地和永久基本农田保护向着数量、质量、生态“三位一体”的保护方向转变，夯实现代农业发展土地基础，落实国家藏粮于地于技战略。

### 第一节 继续推进高标准农田建设

#### 一、继续推进高标准农田建设

巩固现有 90853 公顷（136.28 万亩）已建高标准农田，以提高粮食产能为目标，结合农业地质调查质量建档工程，总结万亩田、千亩田建设经验，按照“统一建设标准、统一监管考核、统一上图入库”的要求，通过土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护以及其他整治工程继续推进高标准农田建设，继续实施嘉北、嘉中南、嘉东南片高标准农田整治工程，重点推进平湖、嘉善、海盐三个国家级和海宁省级高标准农田示范县建设，最终建成一批以万亩田、千亩田为核心的集中连片、高产稳产、生态良好、旱涝保收以及有利于发展优质高产、现代农业生产的高标准农田。“十三五”期间建设 65333 公顷（98 万亩）高标准农田，到 2020 年永久基本农田整治率达到 90%以上。

#### 专栏4 嘉兴市永久基本农田整治重点工程

**嘉北片永久基本农田整治重点工程：**位于沪杭铁路嘉善县至嘉兴段以北，京杭运河以西区域，重点通过更新排灌设施、疏浚河道、加高圩堤等措施，提高耕地质量。

**嘉中南片永久基本农田整治重点工程：**位于沪杭铁路嘉兴至斜桥段两侧区域，该地区地势大平小不平，部分田、地镶嵌插花，重点通过推进土地整治，解决土地碎片化，引导永久基本农田集中连片。

**嘉东南片永久基本农田整治重点工程：**位于沪杭铁路以南沿海地段，地势相对较高，河网率相对较低，重点通过更新灌溉设备及布设地下暗渠灌溉设施等举措，提高永久基本农田生产能力。

## 二、优化永久基本农田结构布局

依据土地利用总体规划、农业“两区”规划、农业主导产业发展规划等，以农用地整理为平台，合理优化调整永久基本农田布局，确保现代农业持续发展空间。生态空间内，维系江南水乡优美生态环境，加强林地、河流、湖泊、湿地等生态空间的保护和修复，突出耕地生态本底，建成集水土保持、生态涵养、特色农产品生产于一体的生态型基本农田。农业空间内，围绕农业增效、农民增收、农村增绿目标，以土地整治为平台，结合高标准农田建设和“两新”工程建设，引导农民适度集聚，推进“田、水、路、林、村”综合整治，建成7片万亩连片高标准农田、14片千亩连片高标准农田，促进农业适度规模经营。城镇空间内，以城市周边永久基本农田划定为抓手，建设兼具景观功能和生态功能的高生态景观服务农田，同时强化耕地作为城市“绿心”“绿肺”的功能，巩固并继续推进蔬菜基地建设，促进现代都市农业和休闲农业发展。



### 三、完善永久基本农田布局调优机制

继续优化永久基本农田布局，推进农田碎片化治理，以土地整治为平台，深化完善永久基本农田布局调优机制，持续提升永久基本农田数量、质量和生态三位一体管护能力。建立完善基本农田整备区管理制度，以城乡建设用地增减挂钩为政策工具，以农村土地整治为平台，规范基本农田整备区管理，将连片整治新增优质耕地及时纳入基本农田整备区并对其严格管理、保护和利用；探索建立高标准农田动态优化调整管理制度，以“基本农田等质同量、布局优化”为核心，以年度实施评估为载体，编报年度高标准农田布局优化方案，将整备区耕地及时调整纳入永久基本农田，置换现有零星分散、质量较差永久基本农田图斑，统筹优化永久基本农田布局，提升永久基本农田质量。

### 四、加强高标准农田建后管护

对建成的高标准农田及时按“三定”要求（定量到村、定位到块、定责到人）登记造册并落实保护责任，并按“三统一”要求（统一规范命名、统一永久性保护标识、统一集中监管）纳入全市国土信息“一张图”系统，实现信息化、规范化有效保护。深入强化管控性保护，结合“多规合一”，将高标准农田作为维系江南水乡优美生态环境的重要本底资源，纳入农业空间和生态空间，实施双重管控；全面推进激励性保护，结合村级民主管理制度建设，继续完善耕地保护分级补偿机制，重点补偿已建高标

准农田；严格执行约束性保护，通过网格化、执法动态巡查等手段加强高标准农田未批占用执法查处力度；继续探索监测性管护，结合全市“一张图”信息系统，建立高标准农田动态监测管理制度，实现数量管控、质量管理、生态保护、空间优化的“四位一体”保护。

## 第二节 深入开展耕地质量建设

### 一、加强农田基础配套设施维护和改造

以高标准农田建设为平台，整合粮食生产功能区、农业综合开发和小型农田水利等各类建设项目，协同推进农田基础设施建设。以农业“两区”建设为重点，实施耕地质量提升工程和基本农田质量建档工程，探索休耕轮作、深耕（15公分以上）等农业耕作方式，加强农田基础配套设施的维护，稳固提升耕地质量。通过土地平整，提高耕地集中连片程度；完善田间道路系统，优化田间道、生产路布局，保障农业机械通行，提高农业现代化条件；加强田间灌溉与排水工程建设，加大小型农田水利工程的续建配套和节水改造力度，提高灌溉保证率，增强农田防洪排涝能力。

### 二、稳步开展“旱地改水田”

按照土地利用总体规划、粮食生产功能区规划、现代农业园区规划等有关规划要求，科学合理测算“旱地改水田”潜力。以年度新增建设用地占用耕地（水田）情况为基础，充分尊重农户

意愿，优先在永久基本农田保护区、永久基本农田储备库、基本农田整備区等水源有保障的区域内有计划、有步骤地推进“旱地改水田”项目。“十三五”期间共稳步开展 867 公顷（1.3 万亩），提高耕地中水田比例，确保建设用地“占水田补水田”政策的落实。以高标准农田建设为平台，强化项目管理与资金整合，从农田水利工程、田间道路工程、土地平整工程、农田防护工程、土壤改良工程等全过程抓好“旱地改水田”项目建设，强化基础配套设施，提升耕地质量等级。以全市国土信息“一张图”系统为平台，加强“旱地改水田”项目监管，做好项目跟踪管理和后续管护工作。

### 三、有序推进耕作层剥离再利用

结合农业地质调查质量建档工程、土壤污染调查成果，根据各县（市、区）规划建设情况，确定需剥离的地块、面积及质量等，建立剥离耕作层土壤资源数据库，其中国家重点项目，粮食生产功能区、标准农田和高标准农田等优质耕地涉及占用的原则实施表土剥离，“十三五”期间实施优质耕地的表土剥离面积 1333 公顷（2 万亩）。耕作层土壤剥离优先用于整治新增耕地、废弃河道填埋、污染土地修复、中低产田改造等。科学合理安排，做好表土剥离和整治耕地、耕地质量提升的时序协调，减少表土剥离和表土回填时间间隔，减少优质耕地养分流失。妥善安排剥离表土临时堆场，采取措施防治表土养分流失。

#### 四、加强耕地全方位管护

依托全市国土资源“一张图”信息系统，将整治新增耕地信息及时纳入，实现耕地实时动态监测，并明确管护主体、落实管护责任、保障管护经费。全面开展垦造耕地后期管护，继续推进垦造耕地后续种植和地力培肥管理工作；通过对农田基础配套设施的维护和改善，进一步提高农田的综合生产能力。抓好海宁市省级耕地质量等级监测评价试点工作，探索并建立耕地质量等级监测动态系统，保持耕地质量等别数据现势性，有效掌握耕地质量现状及变化情况，努力实现耕地数量、质量、生态的融合。加强耕地质量安全建设，结合嘉兴市土壤污染调查成果，开展土壤污染治理与修复试点，探索土壤污染治理模式，重点加强农业污染面源治理工作，深入推进化肥农药零增长行动，加大农作物秸秆综合利用支持力度，推进农业清洁生产。

### 第三节 夯实现代农业发展土地基础

#### 一、合理引导农业结构调整

以增加农民收入、保障有效供给为主要目标，以提高农业供给质量为主攻方向，突出农业生态功能，加快构建高产高效生态安全的现代农业产业体系。统筹调整粮经饲种植结构，按照稳粮、优经、扩饲的要求，大力推广“粮经结合万元千斤”种植模式，农业种养结合生态循环模式、农业与旅游文化结合发展模式、农业与科普教育结合模式等。做大做强优势特色产业，实施优势特

色农业提质增效行动计划，在保持耕作层完整的前提下，促进蔬菜、水果、畜牧、水产、蚕桑、食用菌、花卉苗木等七大农业主导产业发展。结合土地整治项目实施，进一步优化农业区域布局，积极发展适度规模经营，建设现代农业产业园，努力建成全省优质粮油产业区、高效设施农业示范区、农业生产“四化”样板区、农业现代化先行区。“十三五”期间，建成 11 个省级现代农业综合区、37 个现代农业特色示范区和 24 个现代农业精品园。

## 二、深化农地连片工程建设

以土地整治为平台，将整治优质新增耕地及时纳入基本农田整备区，探索建立高标准农田动态优化调整管理制度，置换现有零星部分永久基本农田。“十三五”期间，十亩以下零星永久基本农田片块数下降 60%以上，进一步促进现有永久基本农田集中连片。继续深入推进耕地连片示范工程和万亩田、千亩田建设，

“十三五”期间每个县（区、市）争取建成 1 个以上万亩连片田示范项目、2 个以上千亩连片田示范项目。继续坚持和完善家庭联产承包责任制，在尊重农民意愿和保护农民权益的前提下，以村民民主管理制度建设为平台，更好地发挥村集体统筹协调作用，鼓励农户通过互换承包地、联耕联种等多种方式，实现打掉田埂、连片耕种，解决农村土地碎片化问题，逐步形成以家庭承包经营为基础，适度规模的家庭农场、专业大户为骨干，农民合作社、农业产业化龙头企业为纽带的农业适度规模化经营模式。

### 三、加强宜耕后备资源开发

积极开展市域中西南部废弃园地、房前屋后零星园地整理，通过加大资金投入力度，完善配套基础设施，保持耕作层整体完整性，优先复耕为耕作层相对完整、土地平整、基础设施配套的农田。因地制宜开展废弃坑塘水面整治，按照农业种植结构特点，结合“田、水、路、林、村”一体实施综合整治，在维系总体水域生态的前提下，整治废弃坑塘水面，增加耕地面积，促使农田集中连片发展，提高土地生产能力。适度开展废弃河浜整治，结合高标准农田建设，衔接水利工程建设、河道水网建设与生态环境建设，在保持水面积总体动态平衡的情况下，开展河道整治，回填断头浜等，增加有效耕地面积。

### 四、继续做好标准农田占补

以构建吨粮田平台为目标，针对建设占用的标准农田，及时开展标准农田补建工作。建设占用标准农田，严格实行“先补后占”，确保标准农田数量不减少、质量不降低，保障粮食生产安全。

## 第四章 深入推进农村建设用地整理

按照城乡统筹发展，优化城乡建设用地布局，统筹乡村土地利用，深入推进农村建设用地整理，改善农村人居环境和农业生产条件，促进美丽乡村建设，促进农村一二三产业融合，促进城乡一体化发展。

### 第一节 优化城乡建设用地布局和整理模式

#### 一、优化城乡一体化居民点布局

以新型城镇化和城乡统筹发展为目标，按照深化推进现代新市镇和城乡一体新社区建设，保护提升传统自然历史文化村落，严格控制撤并零散村落的总体思路，不断完善优化城乡一体化居民点布局。在遵循原有“1+X”镇村布局规划基础上，结合美丽乡村建设，进一步分析和研究农村居民点利用现状和演变趋势、区域自然条件、产业发展、基础设施配套设施等内容，在充分尊重农民意愿的基础上，建立政府引导与百姓选择有机结合机制，深化“Y”点的选择和优化，保留和优化一批具有一定规模的村庄和特色村落，形成“1+X+Y”的城乡一体化居民点规划布局体系，构建全市“四百一千”城乡一体化居民点分布格局。做好“1+X+Y”的城乡一体化居民点布局与土地利用总体规划、城乡建设规划、美丽乡村建设、环境整治工程、村庄整治、道路工程等规划的衔接融合。通过村庄建设用地调整优化，合理引导农民

居住向新市镇和城乡一体新社区集中，形成功能结构协调有序、空间布局合理的农村居民点体系，全面改善农村整体面貌。

#### 专栏5 嘉兴“1+X+Y”城乡一体化居民点布局模式

“1”为城镇范围内建设的40余个现代新市镇。新市镇是以工业、商贸物流、旅游休闲、居住服务为特色的基层服务中心，承担农业服务、生活、教育、娱乐等配套职能的基层服务节点，并为现代农业发展提供依托，使四十个左右新市镇成为由城到乡的过渡地带。

“X”为城镇规划范围外建设400余个城乡一体化新社区。新社区以城市社区的标准进行规划，推进农村居住环境的改善和农民生活方式的转变，建设高标准的新社区。作为农村的基本居住单元，新社区主要依托原有的集镇和发展条件较好的农村居民点建设，对分散的自然村予以归并，合理配置公建和市政设施，促进城乡统筹发展。

“Y”为保留的1000余个有一定规模、布局合理或具有历史文化保护价值特色明显的传统自然村落。

## 二、统筹村庄土地利用

按照优化农村生产、生活、生态空间格局，促进农村“三区、三园和一体”建设，促进农村一二三产业融合发展要求，合理安排农业农村各业用地。总结推广南湖区新丰镇乌桥村、嘉善县大云镇缪家村、海宁市周王庙镇长春村、海盐县百步镇五丰村等14个行政村村级规划编制经验，加快推进村级土地利用规划编制。村级土地利用规划编制要做好与村镇建设规划等相关规划协调衔接，实现村级层面的“多规合一”；要坚持维护农民权益，以充分尊重农民意愿为前提，以改善农民生产生活条件，促进农村“三区、三园和一体”建设，促进农村一二三产业融合发展为目标，做到农民愿意、农民参与、农民受益、农民满意；坚持城



乡统筹发展，合理安排生产、生活、生态用地，对生态整治、林地资源保护、耕地质量提升、土地整治、村庄建设、旧村改造等各类规划项目做出统筹安排和工程规划，促进农村地区全面发展；坚持节约集约用地，引导农民适当集中居住，盘活利用农村闲置、低效建设用地；坚持公共服务均等化，合理配置公共服务设施和基础设施，推动城乡一体化发展。

#### 专栏6 农村“三区三园和一体”

“三区”指粮食生产的功能区、重要农产品保护区和特色农产品优势区。

“三园”指现代农业产业园、科技园、创业园。

“一体”指循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体。

### 三、分类引导推进土地整治

全面开展农村存量建设用地调查，摸清农村建设用地规模、分布、利用状况、类型结构及开发潜力。根据农村居民点利用现状、集聚规模、传统特色、发展趋势，依据村庄布点规划等相关规划要求，分别采取保留提升整治、集聚转型整治和搬迁集聚整治等整治模式，分类推进土地整治。通过美丽镇村建设、“两新”工程建设、城乡建设用地增减挂钩等平台机制，将农村居住用地向新市镇和新社区集聚，零星居民点实施复垦。根据工业用地调查成果，摸清分布在农村地区的“低散弱”工业用地的规模、类型和分布。根据“低散弱”工业企业具体情况，对零散工业企业进行分类整治，将不符合产业发展政策、闲置粗放利用、能耗环保等不达标的淘汰企业用地，采取复垦方式推进土地整治；对于

符合产业发展政策、能耗环保等达标的用地企业，通过“退散进集”建设机制，引导“低散弱”企业向城镇、产业平台和“两创中心”集聚，减少农村环境污染，提高耕地集中连片程度，恢复美丽乡村景观风貌，不断优化农村“生产”、“生活”、“生态”三生空间格局。

专栏7 嘉兴市农村建设用地整理模式			
现状特征	整治模式	引导方向	支持平台
有一定规模、布局合理或具有历史文化保护价值的居民点	保留提升整治	完善基础设施、整治环境，提高利用率	美丽镇村建设等
有一定规模、布局总体合理、需要进一步扩大规模的农村居民点	集聚转型整治	完善基础设施、整治环境，提高利用率，适当扩大新规模，向城乡一体化新社区转型	“两新工程”建设、增减挂钩政策
规模小、利用率低、布局不合理、配套设施差	搬迁集聚整治	向新市镇、新社区或保留的自然村庄集聚，现状建设用地复垦	增减挂钩政策
“低散弱”工业用地	搬迁集聚整治	向工业平台和“两创”中心集聚	两创中心建设增减挂钩政策

#### 四、探索建立农业农村发展用地保障机制

将促进农业农村发展放在优先位置，完善新增建设用地配置机制，将年度新增建设用地计划指标确定一定比例用于支持农村新产业新业态发展，支持农产品冷链、初加工、休闲采摘、仓储等设施建设。在控制农村建设用地总量和不占用永久基本农田的

前提下，加大盘活农村存量建设用地力度。允许通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地采取入股、联营等方式，重点支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展。加强优化城乡建设用地过程的流量规划空间研究，结合村级土地利用规划编制，积极探索拓展农村建设用地布局优化的流量规划空间。在严格控制农村建设用地总量的条件下，探索周转指标流量空间布局及实施机制和政策；探索通过流量空间优化村庄用地和永久基本农田布局，促进农村居民点集聚和永久基本农田集中连片，促进农村“三区、三园和一体”建设的路径及具体办法；缓解或消除嘉兴耕地保护任务重，永久基本农田比例高，流量空间缺乏对优化城乡用地空间的制约。

## 第二节 深入推进城乡建设用地增减挂钩

### 一、完善城乡建设用地增减挂钩政策实施机制

以发挥市场机制促进城乡建设用地增减挂钩政策高效实施为目标，完善政策实施机制，扩大节余指标有偿调剂范围，积极争取节余指标可用于市级中心城区，实现市内跨县市调剂，充分实现节余指标市场化最大价值。进一步完善节余指标质押贷款政策，全面推进节余指标质押贷款，进一步发挥节余指标的财产价值和融资功能。积极探索节余指标和农村建设用地收储制度，促进政府和市场有机结合，更大程度发挥政府与市场的作用，更有效促进城乡建设用地增减挂钩政策高效实施。完善增减挂钩节余

指标收益分配管理办法，加大节余指标收益分配向基层政府、农村集体经济组织和农民倾斜力度，更有效保护农民利益。对增减挂钩指标实施台账式管理，对零星复垦实行“先复垦后挂钩”的管理方式，提高项目实施效率。

## 二、加快推进新市镇、新社区建设和人口集聚

以推进农房改造集聚为抓手，以深化完善增减挂钩政策实施机制为主动力，以“1+X+Y”村庄布点规划实施为引领，尊重农民意愿，加强政策引导和公共宣传，增加各级政府对农房改造集聚的投入和用地保障，加大对农房改造集聚的信贷支持，大力推进农房改造集聚，加快新市镇和新社区建设。新市镇按照城镇居住区要求，一律按公寓建设；新社区以联排为主，鼓励公寓安置。根据农户搬迁意愿，积极引导农户向新市镇和新社区集聚，同时完善农房改造集聚的产权政策，促进农民财产增值和创业创新，增加农户向新市镇和新社区集聚的吸引力。

## 专栏 8 嘉兴新市镇和新社区建设管理要求

1.新市镇和新社区建设，要充分利用水乡地形地貌和历史文化资源，大力发展区域特色产业，凸现自然、和谐的人居环境，民居建筑做到既有时代风貌又有江南水乡特色，使农村生活习俗和文化得以传承和延续。

2.新市镇和新社区要做到基础设施完善，通水、通路、通电、通污、通信和环境美化。要做到公共服务设施齐全,按照“满足需求和节约资源”的原则,建设集商业服务、卫生（计生）服务、文体活动、法律事务、治安管理等公共服务于一体的社区服务中心,灵活配置教育培训、文体活动的场所。

3.新市镇和新社区全面推行物业管理，构建卫生整洁、秩序良好、绿化达标、管理规范的小区居住环境。实现生活污水集中处理率100%；坚持保护原有绿化和新增绿化并重，社区绿化率不低于20%；全面开展河道疏浚，体现河畅、水清、岸绿、景美的水乡特色。

### 三、加强拆旧复垦区管理及监督

加强村庄布点规划实施监管，全面禁止零星分布并纳入撤并村庄点新建或翻建农房，停止各类农房建设和农村基础设施的政策支持，完善优惠政策鼓励村民搬迁集聚。根据农民搬迁意愿，结合整治难易程度，分时序有序安排土地整治计划，逐步将撤并村庄点纳入农村土地整治项目进行复垦。认真做好项目区实地踏勘，因地制宜做好拆旧复垦区工程规划设计，确保按高标准农田要求建设配套，确保新增水田比例在70%以上。加大督查力度，确保拆旧区严格按照垦造耕地标准要求土地平整、开展基础设施建设和深耕松土、表土再利用等措施提高耕地质量。保证增减挂钩实施后，复垦新增水田面积有增加、质量不降低、集中连片度明显提高。深化加强复垦新增耕地养护，形成新增耕地养护经营、后续管理、地力培肥提升的良性机制。完善扩展边界内耕

地补充调优机制，在满足复垦为耕地条件且质量不下降、后续管理有保障的条件下，允许扩展边界内拆旧区复垦为耕地。

#### 四、加大村集体经济壮大用地支持力度

完善村级集体经济发展用地保障政策，鼓励村集体深入挖掘存量集体建设用地潜力，利用存量建设用地、村级留用地、宅基地整理复垦节余的建设用地，以自主开发、合作开发等方式，兴建标准厂房、新居民公寓、商铺及农贸市场，发展“物业型”集体经济，获得稳定的物业租赁收入。鼓励将农村零散集体工业用地通过增减挂钩形式向各级工业平台、“两创中心”或现代农业产业园、科技园、创业园集聚，并通过抱团建立股份公司等形式建立村集体产业联盟，促进农村一二三产业融合发展，壮大村集体经济。鼓励村集体利用闲置宅基地和村庄整理节约的土地，用于乡村休闲、旅游等新产业新业态。鼓励村级组织优先申报农村土地整治、土地开发、“旱地改水田”、耕地质量提升等土地整治项目，土地整治节余指标由土地收储机构优先收储；优先安排符合条件的薄弱村申报农村土地整治示范项目，项目奖励资金全额拨付到村。完善基本农田保护补偿激励制度，在村内未发生违法用地并完成指定相关任务的前提下，提高基本农田保护补偿标准，提高部分全额留作村级集体收入。

#### 五、以人为本切实维护农民权益

坚持农民主体地位，尊重农民意愿，以改善农民生产生活条

件为目标，保障农民的知情权、参与权、监督权和受益权，切实维护农村集体经济组织和农民合法权益。土地整治获取周转指标，优先保障安置搬迁农民、农村基础设施建设、农村产业发展用地，节余指标增减挂钩获取收益充分用于土地整治和其他农村事业，改善农民生产生活条件。加强整治土地的权属管理，做好权属调查，依法确权登记颁证，并依法依规编制权属调整方案，保障农民土地权益。加强挂钩项目实施资金使用监管，确保挂钩节余指标取得收益按规定用于农村土地整治或其他农村事业，调剂为城镇工矿建设用地的必须纳入增减挂钩管理，及时公布使用情况，接受社会监督。在安置建新选点、新社区规划建设、高标准农田建设、“旱地改水田”、补偿安置、收益分配等方面，要充分尊重农民意愿，通过公告、听证、公示、投票等方式，广泛征求村民组织和农民对土地整治的意见，实现农民愿意、农民参与、农民受益、农民满意。

### **第三节 加强传统自然村庄整治和保护**

#### **一、加强传统自然村庄综合整治**

按照节约用地、改善环境、生活宜居的要求，积极推进规划保留传统自然村落的整治。推进传统自然村整治以盘活村内空闲地，提高低效用地利用效率，“危旧房”改造为重点，加强农民建房用地指标保障，但村内有空闲地或宅基地总面积已超出标准的，原则上不增加宅基地规模。积极引导农村闲置宅基地在本集

体经济组织成员之间合理流转，提高宅基地利用效率和土地承载力。同时加强基础设施建设，完善农村道路、水电等基础设施，增加休闲绿地、防护林带，并结合“三改一拆”、“五水共治”、农村“低散弱”工业用地整理等专项工作，推进农村生活垃圾治理专项行动，促进垃圾分类和资源化利用。选择适宜模式开展农村生活污水治理，加大力度支持农村环境集中连片综合治理。改善传统自然村落人居环境，改变自然村脏、乱、差面貌。

整治过程要注重挖掘历史文化遗产，通过村容村貌的整治、基础设施的配套完善、水乡文化风情的挖掘和传承，充分展现嘉兴河湖交错、水网纵横、小桥流水、枕水人家、田园村舍、如诗如画的江南水乡景观风貌。不断挖掘嘉兴独特的水乡农耕文化，将农村生产生活的习俗、传统纳入文化礼堂，使农耕文化传统得以传承。

## 二、支持宜居宜业特色村发展

充分发挥土地整治在优化农村用地空间和结构，统筹农村土地利用的平台作用，选择一批有基础、有特色、有潜力产业的行政村，开展全域土地综合整治试点。在用地空间、节余指标收益方面大力支持这些特色村加强基础设施、公共服务设施建设和环境风貌整治建设，支持特色村做强做大特色产业，建设一批农业文化旅游“三位一体”、生产生活生态同步改善、一二三产业深度融合的特色村镇。统筹农村土地利用，支持有条件的乡村建设



以农民合作社为主要载体、让农民充分参与和受益，集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体。

### 三、加强特色历史文化村落及乡村特色景观保护

实施差异化的农村土地整治项目，结合美丽乡村精品村（特色村）创建、历史文化村落保护，按照一村一品、一村一韵、一村一景的要求，构建具有江南水乡特色的村庄风貌。加强历史文化村落的保护和建设，严禁整治过程破坏历史文化遗产的行为。对经有关部门认定确有保存价值的古民居，其户籍常住人口依法批准建新房的，允许其以旧换新或产权置换，给予一定的经济补偿后移交村集体或当地政府保护修缮利用。加强乡村特色景观保护，开展土地整治要注重保留当地传统农耕文化和民俗文化的特色，保护自然环境和人文景观，促进自然环境与人文环境相和谐。遵循历史传承，对具有历史、艺术、科学价值的传统村落民居等进行建设性保护。按照尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，依托当地山水脉络、气象条件，整治利用土地，实施传统村落保护性整治工程，农村新居建设要保持当地农村特色和风貌。

## 第五章 有序推进城镇工矿建设用地整理

坚持最严格的节约集约用地制度，加强城镇工矿用地节地整理模式、机制研究和推广，深入推进城镇低效用地再开发，提高城镇综合承载能力，提升城镇土地景观生态功能，改善城镇人居环境，促进新型城镇化发展。

### 第一节 加强城镇工矿用地整理模式和机制建设

#### 一、探索推广节地整理模式

总结深化“退低进高”、“退二进三”、“退二优二”、“三进三退”、“腾笼换鸟”、“空间换地”、“零地技改”、“退散进集”等嘉兴近年实践总结的城镇节地整理模式。以存量土地提质增效再利用为重点，从平面布局、立体开发、复合利用、循环利用等方面积极探索城镇工矿建设用地开发整理模式，探索技术改造、产业升级、产业置换、新功能植入等促进存量土地节地整理，提高建设用地利用强度、利用效益的途径。积极推行联合厂房、厂区集中紧凑布局、非生产设施集中建设等紧凑布局节地整理模式；积极推进多高层厂房、标准厂房、地下空间、功能互斥设施分层等立体开发节地整理模式；积极推进综合交通导向的多功能复合立体开发、产业集群化发展导向的复合利用综合开发和复合利用节地整理模式。积极推进闲置盘活挖潜再利用、存量土地提质增效循环利用节地整理模式。降低整理项目占地规模，推动城市

内涵发展，提高城镇土地综合承载能力。

## 二、改进城镇建设用地整理方式

按照“区域-单元-项目”多层次，依据城市规划，科学划定整治单元，合理安排开发时序，有序推进土地整治。加强区域整体建设用地整理，建立完善区域整体建设用地整理机制，优化用地结构布局，并着力完善市政基础设施和公共服务设施，加强绿化和市容卫生建设，创造舒适宜人的城镇环境，提升城镇发展质量。

## 三、完善城镇建设用地整理机制

完善城镇存量建设整理及低效用地再开发激励约束机制。研究制定工业用地等各类存量用地回购和转让政策，建立有利于盘活企业的激励性利益分配机制，健全完善产业用地流转管理办法。深入推进土地要素市场化配置及存量产业用地保有环节差别化税收征管机制改革，全面推进“存量配增量”的计划指标分配制度改革，形成系统性、制度化、精准性高的深度推进存量建设用地整理的制度体系。最大限度提高产业层次低的高污染、高能耗、低产出企业占用土地成本，倒逼落后产能企业盘活存量土地，提高节约集约用地效益，促进现有产业转型升级。

按照统筹兼顾、多方共赢的要求，协调好参与改造开发各方的利益，建立完善激励机制。在符合规划的前提下，鼓励原国有土地使用权人通过自主、联合、转让等多种方式对其使用的国有

建设用进行改造开发。充分尊重土地权利人意愿，鼓励采取自主开发、联合开发、收购开发等模式，分类推动“城中村”等集体建设用地改造开发。鼓励和引导社会资本参与，调动市场主体参与改造开发的积极性。进一步探索提高低效用地企业主动实施再开发的积极性，建立低效用地企业再开发与利用新增建设用地或等待政府拆迁的利益平衡机制，提高存量用地企业实施再开发的积极性，更好发挥用地主体的能动性，加快推进城镇低效用地再开发。

## 第二节 深入实施城镇低效用地再开发

### 一、加强规划统筹引导

按照有利于提高节约集约用地水平、提升城镇发展质量的目标，充分考虑实施的可行性，依据市域（县域）、镇域、产业平台等建设规划和土地利用总体规划，以老城区、城中村、棚户区、旧工厂为低效用地再开发重点，围绕城市产业结构调整、功能提升和人居环境改善，调整完善城镇低效用地再开发专项规划。优先安排基础设施、公益设施、保障住房等用地，统筹城市功能再造、产业结构调整、生态环境保护、历史人文传承等，确保再开发健康有序推进的要求。加大对国家、省、市产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地，不符合安全生产和环保要求的用地的整理利用。加强工业遗存转型升级再利用，加强历史文化遗产的保护。

## 二、与“三改一拆”等专项行动协同推进

将城镇低效用地再开发与“亩产倍增”、“三改一拆”、“低散弱”整治等节约集约用地专项行动相结合，多途径多方式协同推进。鼓励工业企业内部挖潜增效，积极推进“空间换地”工程，提高土地投资强度和利用效率，实现“零增地”增长。鼓励依法取得土地的工业企业在符合规划的前提下利用已有存量土地和厂房发展现代服务业。结合城市有机更新，采取协商收回、收购储备、合作开发等方式推进“退低进高”及城镇低效用地再开发工程。鼓励“旧厂房”改造和产业升级；鼓励采取自主开发、联合开发、收购开发等模式，分类推动“城中村”改造；鼓励企业通过兼并、重组盘活空置、闲置用地，加大低端低效的产业和企业退出力度，实现腾笼换鸟；鼓励利用低效土地开发建设小微企业创业园，发展新产业、新业态，逐步降低传统工业用地比例；鼓励服务业“退低进高”，促进现代服务业发展。“十三五”期间实施城镇低效用地再开发规模2000公顷（3万亩），土地利用强度、投入产出效益提高100%以上，盘活各类存量（低效）建设用地4045公顷（6.07万亩）。

## 三、全面推进要素配置市场化综合改革

深化土地要素市场化配置改革，全面建立以工业企业亩产效益为核心的综合评价体系和差别化配置资源机制。加强工业企业绩效考核，按行业实行分类排序，进一步明确“优先发展、鼓励

提升、监管调控、落后整治”四类对象；加强投资、产业、安全生产等等相关政策的衔接，通过差别化的用地、用水、用电、税收、信贷等政策措施，发挥政策综合叠加效应，倒逼企业节约集约用地；采用关停淘汰、转移转产、倒逼提升、兼并重组等方式，积极有序地推进低端低效产能的腾退与淘汰，为培育和发展先进制造业、现代服务业，实施低效用地再开发腾出空间。

### 第三节 强化生态建设和历史文化保护

#### 一、提升城镇土地景观生态功能

城镇建设用地整理，要优化城镇用地结构和布局，提高生态用地比例，严格保护城镇及周边自然山水资源，扩大城市生态空间。要突出嘉兴江南水乡城市的自然本底，建设江南水乡城市典范，结合串珠状空间布局的要求，叠加生态、农业、城镇空间，连通生态、水系基础设施廊道，通过“2630”的田园骨架与“1640”、“四百一千”的城乡基本框架相融合，构建“轴线放射、楔环相间”的网络型田园城市空间格局，形成“八水联城、蓝绿相织、城田相融”的空间形态。加强以主城为核心，以放射形交通走廊发展轴，以生态空间为绿楔的“一心五次”网络状生态空间建设格局，提升城市系统自我循环和净化能力；要控制生产用地规模，推进循环发展、绿色发展、低碳发展；要保障生活用地，按照功能分区，合理配套建设居住用房、生活设施、公共服务设施和旅游接待设施等，创造宜居宜游环境，提高城市生活质量。

## 二、加强城镇历史文化保护

城镇建设用地整理，要加强历史文化名城名镇、历史文化街区、旅游风情小镇文化资源整体保护，着力保护以古镇文化为主的西塘古镇、乌镇、盐官镇、濮院镇、新塍镇等村镇，以红色文化为主的南湖，以史前文化为主的马家浜遗址区域，以田园文化为主的凤桥镇等历史文化名城名镇，重点保护好古运河文化景观带。严格按照自然与历史文化遗产保护的相关法律规定加以保护，严禁随意开发建设与破坏自然风貌与历史文化遗产的行为，协调发展历史文化产业和旅游业。防止大拆大建破坏城镇历史风貌；在新城新区建设中，注重挖掘文化内涵，融入传统文化元素，延续历史文脉，保存地域人文魅力空间。

## 第六章 加强土地生态环境保护与修复

坚持绿色发展理念，根据嘉兴市水乡特色以及河网、湖荡、湿地、滩涂等重要生态功能区和水网平原空间分布及管控要求，构筑国土生态用地安全屏障，加强土地生态环境保护和整治，推进土壤综合治理和修复。

### 第一节 加强土地生态环境保护和整治

#### 一、构筑国土生态安全屏障

坚持生态立市战略，科学划定永久性生态用地，突出水源保护区、集中连片湿地、重点河道等重点生态功能区保护，构建形成“一片、一带、七区、十二点、三十八廊”的网络状生态安全格局。更严格保护饮用水源保护区、湿地保护区及其他自然生态红线范围内土地。推进平原绿化造林挖潜提质，提升城市绿化水平，加快实现绿化、彩化、文化融合。强化钱塘江、京杭运河、红旗塘、太浦河等生态屏障功能，加强河道、湖荡、饮用水源地生态保护，推进北部湖群湿地生态系统修复。加强海洋蓝色生态屏障建设，进一步加大对海湾、河口、海岛等生态系统保护力度。以“桑基鱼塘”、“圩区”等江南水网平原特有的农田生态系统为基础，大力发展符合现代网络田园城市导向的休闲观光农业、湿地农业，开拓农田生态景观功能。



## 专栏9 嘉兴市生态用地空间格局

“一片”指北部湖荡湿地群，主要分布在秀洲区北部和嘉善县北部，该区河网密布、湖荡众多，是洪涝灾害的敏感地区，也是防洪排涝、水源涵养、生物保护的重要功能区，同时还是展示水乡文化、开展水产养殖的重要区域。

“一带”指东南沿海生态带，该区域以沿海滩涂和低山丘陵为主，是嘉兴市重要的以鸟类为主的生物栖息地。

“七区”指嘉兴湘家荡生态旅游度假区、嘉兴南郊河贯泾港饮用水源保护区、嘉善大云农业旅游观光区、平湖广陈塘饮用水源保护区、海盐千亩荡饮用水源保护区、海宁长山河长水塘饮用水源保护区和桐乡白荡漾饮用水源保护区等7个生态保护区。

“十一点”指11个面积小于10平方公里的风景名胜区、古镇保护区、水源涵养区、湿地保护区和其他生态功能保障区。

“三十八廊”指太浦河等31条河流廊道和沪杭高速公路等7条交通基础设施廊道。

## 二、强化水系网络保护

进一步优化水网系统，保护市域密布的湖泊、河道、湿地、滩涂等水系自然形态，对现有水网系统进行疏浚治理工作，保持水网系统的完整性，延续性，完善水网系统的生态系统平衡。加强水环境治理，优化湿地水网空间格局。在保证自然与人文景观不受破坏，林木覆盖率不降低，水域面积不减少等生态保护要求下，科学进行河道整治，有序开展废弃河浜和坑塘水面整理，保持区域水域面积基本平衡。加强钱塘江河口及海域湿地的合理开发利用与保护，因地制宜开展滩涂围垦。

## 专栏 10 嘉兴市主要水系

**湖泊水系：**包括南湖、西南湖、湘家荡、穆湖溪、涟泗荡、南北湖、汾湖、东湖等主要湖泊水系。

**河道水系：**包括杭州塘、新塍塘、苏州塘、长纤塘、平湖塘、海盐塘、长水塘、嘉善塘等主要河道及其他支流河道水系。

**湿地涵养区：**包括北部湖荡湿地生态区（主要涉及秀洲区北部和嘉善县北部）、湘家荡湿地及石臼漾湿地、千亩荡湿地、嘉善水厂湿地等水源地附近的人工湿地。

**钱塘江河口生态功能区：**杭州湾北岸可建港口岸线、钱塘江河口水域、岛屿。

**沿海滩涂：**集中在杭州湾北岸的海盐县和平湖市。

### 三、保护江南水乡农田生态

发挥土地整治的平台作用，保护水乡特色生态农业模式。全面加强农田生态设施建设，特别保护好“桑基鱼塘”、“圩区”等江南水网平原特有的农田生态系统，增强水网平原农田的基础生态功能。继续加强耕地保护和基本农田建设，通过高标准农田建设、“旱地改水田”等整治活动，大幅度降低农田破碎程度，优化农田生态系统，发挥农田的基础生态作用，构建水网平原农田生态景观。积极开展生态设施建设，在农田基础设施建设中适当考虑泥埂和土质沟渠，混凝土预制沟渠中设计部分镂空等措施，减少对农田微生物活动的阻断，促进土壤微生物生态和农田生态不断改善。

**桑基鱼塘：**是指种桑、养蚕、养鱼相互配合，用“挖深鱼塘、垫高塘基、塘基植桑、池中养鱼、池埂种桑”的综合种养模式，借助鱼塘，把桑蚕废弃物或副产品转化成水产品。

**圩区：**是指平原河网或沿江滨湖等低洼易涝地区，通过圈圩筑堤，设置水闸、泵站，以外御洪水、内除涝水，从而形成的封闭的防洪排涝保护区域。

#### 四、加强土地整治过程的生态保护

依托国土生态安全屏障，加强土地整治生态保护，做好整治项目施工设计，确保在整治过程中，对现有自然生态格局的干扰降到最低，保护江南水乡农田独有的生态环境，打造天蓝水清地净的城乡环境。农村土地整治活动中注意对优质果树、林地及文保植物等自然资源的保护，注重与自然特色村落保护相衔接。与河道整治规划和滩涂围垦规划充分衔接，适度开展滩涂开发、废弃河浜和坑塘水面整治，确保水系生态功能维系。在高标准农田建设、“旱地改水田”等大规模土地整治活动中，做好与水系规划的衔接，有计划地疏浚、拓宽河道，防洪与排涝同步建设。通过开展城镇整治，积极创新设计模式，对城镇化公共绿地进行合理整治，营造网络化、多样化的生态空间，并充分利用水系网络，形成有机、可持续的城镇水生生态廊道。结合土地整治项目实施，完善农田水利设施，严禁地下开采生活和农业生产用水，全面做好地面沉降等地质灾害防治工作。

## 第二节 推进土壤综合治理和修复

### 一、继续推进土壤质量调查

总结海盐县、嘉善县和秀洲区等地试点工作经验，全面开展土地质量地球化学调查。深化调查评价，对土地资源进行有效评估，重点对土壤养分丰缺情况、土壤污染和富硒土壤进行调查，综合评价形成土地质量地球化学等级。加快建立并完善基本农田土地质量档案，为每块土地建立“身份证”，完善全市土壤质量背景档案，为土壤污染防治打好基础。

### 二、加强土壤污染防治

加强土壤污染源头防控，深化工业污染源特别是重金属污染源和农业面源污染的综合防治、加强污泥和河道淤泥污染防治力度，加强农田灌溉用水监管和农田面源污染管控力度，从源头上防治土壤污染；按照《浙江省人民政府关于印发浙江省土壤污染防治工作方案的通知》（浙政发〔2016〕47）文件要求，严禁将化工、印染、制革、电镀、造纸、铅蓄电池、有色金属矿采选、有色金属冶炼等 8 个行业的工矿企业建设用地立项，复垦成耕地。建立健全土壤污染监测预警体系，加快构建农业“两区”土壤污染防治长效机制，充分利用多层次、多门类的监测手段推进农田土壤污染环境监测预警工作。提升土壤污染防治监控能力，加快建设覆盖全市的永久基本农田土壤环境质量信息决策管理与支持服务系统，并探索建立全市农业“两区”土壤环境质量定

期报告制度。

### 三、实施土壤污染治理与改良工程

加快完善并制定农业“两区”土壤污染治理规划，组织开展土壤污染治理试点和效果评价，加快推进南湖等地农业“两区”土壤重金属污染治理试点工作，探索并形成一套适合平原地区农田土壤污染治理技术模式。以土壤可持续使用为原则，开展休耕和轮作，合理引导种植结构调整，给土地自我修复的时间。推进土壤污染治理修复工作，开展以调节农田土壤酸碱度为核心的土壤环境改良工程，采取种植绿肥、秸秆还田、增施有机肥等措施，增加土壤有机质，降低重金属等污染物在土壤中的活性和危害程度，改善农田土壤环境，提升土壤环境容量和抗风险能力。加强对退出“低散弱”工业用地的土壤整治和修复，确保复垦耕地质量。加强存在土壤污染的工矿企业建设用地复垦立项管理，要通过土壤污染环境风险评估后，才可以批准立项。

## 第七章 土地整治分区分类引导

根据区域资源禀赋和区域发展战略要求，明确不同区域和不同类型空间土地整治方向和任务，因地制宜开展土地整治活动，统筹区域土地整治。

### 第一节 县域土地整治引导

嘉兴市位于杭嘉湖平原，境内地势平坦，水域宽广，是典型的江南水乡平原，区域内土地资源及开发利用的均质性较强。土地开发强度大，垦殖率高，农村居民点规模大、分布零散，未利用土地资源缺乏是嘉兴所辖县（市、区）土地资源和利用的共同特征；主要差异体现在北部湿地密布、沿江沿海有少量滩涂资源，桐乡、海宁、海盐等县宜耕后备资源较为丰富。土地整治潜力最主要的是农村建设用地，全面推进以城乡建设用地增减挂钩为政策工具的农村土地整治仍是全市土地整治的重中之重。继续推进高标准农田建设、稳步推进“旱地改水田”、大力开展“低散弱”工业用地整理和城镇低效用地再开发等也是“十三五”期间的重点工作。根据各地资源和潜力及发展目标，分解土地整治任务，明确土地整治重点。

专栏 12 嘉兴市土地整治任务分解情况（公顷）								
县（市、区）	南湖区	秀洲区	嘉善县	平湖市	海盐县	海宁市	桐乡市	合计
高标准农田建设规模	6327	9653	9187	9913	7920	10267	12067	65333
补充耕地	垦造耕地	112	375	204	147	600	818	3074
	其中垦造为水田	90	300	164	118	480	654	2460
	土地复垦	202	213	247	249	314	408	2000
“旱地改水田”规模	67	133	67	67	133	200	200	867
耕地质量提升	0	100	300	50	600	600	400	2050
表土剥离规模	172	115	252	201	191	222	180	1333
标准农田补建规模	620	220	360	260	240	280	520	2500
城乡建设用地增减挂钩规模	202	213	247	249	314	408	367	2000
其中低散弱工业用地复垦	50	70	130	80	60	80	80	550
城镇低效用地再开发	270	320	257	360	203	297	293	2000

——南湖区。南湖区是市级中心城区重点区域，耕地质量较高，4等以上耕地占全市三分之一，宜耕后备资源较少，新增建设用地占用耕地比例大，补充压力大。“十三五”期间，以农村土地整治、“低散弱”工业用地整理、中心城区城镇低效用地再开发及优质耕地表土剥离再利用等为主要整治方向。同时扎实推进高标准农田建设，保护好运河、南湖、湘家荡等重要水系湿地。

——秀洲区。秀洲区中心城区外围区域富硒耕地资源丰富、

2-4 等耕地占全市 45%，耕地质量水平全市最高；全区村庄分布零散，北部人均村庄用地较小，南部人均村庄用地较大；北部湖荡河网密布，是重要的湿地保护区域。“十三五”期间，以农村土地整治、开发宜耕后备资源、优质耕地表土剥离再利用为主要整治方向。同时推进高标准农田建设，加大北部湿地区域整治力度。

——**嘉善县**。嘉善县耕地面积大，比例高，永久基本农田保护任务重，耕地质量相对较高且比较平均，集中在 5~6 等；村庄分布零散，“低散弱”工业用地规模大；北部汾湖等湖荡密布，是重要的湿地保护区域。“十三五”期间，以农村土地整治、“低散弱”工业用地整理和城镇低效用地再开发为主要整治方向，稳步推进高标准农田建设，积极利用废弃河浜等垦造耕地，加大北部湿地区域的整治。

——**平湖市**。平湖市土地资源分布比较均质，耕地面积大、质量高，永久基本农田保护任务重；村庄分布零散，用地效率偏低；宜耕农用地资源较少。“十三五”期间，以农村土地整治、“低散弱”工业用地整理和城镇低效用地再开发为主要整治方向，稳步推进高标准农田建设，积极利用废弃河浜等垦造耕地，沿海地区围绕滨海港产城统筹发展试验区要求开展土地整治，保护好九龙山国家森林公园、广陈水厂饮用水源保护区等重要生态用地。



——**海盐县**。海盐县耕地质量相对较低，园地比例较高，低效园地等宜耕后备资源比较丰富；村庄分布零散，农村“低散弱”工业用地多。“十三五”期间，以农村土地整治、宜耕后备资源开发、“旱地改水田”、耕地质量提升及高标准农田建设等为主要方向，加大南北湖、千亩荡等重要生态用地的整治，沿海地区围绕滨海港产城统筹发展试验区要求开展土地整治。

——**海宁市**。海宁市耕地质量较低，园地比例较高，宜耕后备资源比较丰富；村庄分布零散，农村“低散弱”工业用地多。

“十三五”期间，以农村土地整治、宜耕后备资源开发、“旱地改水田”、“低散弱”工业用地整理、耕地质量提升及高标准农田建设等为主要方向，加强钱塘江沿岸及河口湿地的合理开发利用与保护。

——**桐乡市**。桐乡市园地比例较高，宜耕后备资源比较丰富；村庄分布零散，农村“低散弱”工业用地多；北部水系湿地较多。

“十三五”期间，以农村土地整治、开发宜耕后备资源、高标准农田建设及“旱地改水田”等为主要方向，北部湿地开展生态整治。

## 第二节 实施差别化土地整治

### 一、生态空间

在饮用水源保护区、湿地水系、水源涵养区、森林公园、风景名胜區等生态空间范围内，土地整治应着重加强土地生态修复

和建设，根据生态功能区管制要求，以不破坏生态环境为前提，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。建立完善生态空间范围内土地整治管控制度，采取保护导向的整治模式，对重要生态用地区域整治进行分类引导。加强水土污染防治和土地生态修复力度，优化生态系统，巩固生态安全屏障。

## 二、农业空间

对农业空间内的土地，按照方便生产生活的原则，以优化农村的产业结构，促进农村‘三区、三园和一体’建设，促进农业一二三产深度融合发展，促进农村各种资金、科技、人才、项目等要素聚集，加快推动现代农业发展为目标。与“美丽镇村”建设、“两新工程”建设等专项行动协同推进。大力推进高标准农田建设、“旱地改水田”和耕地质量提升，适度开发宜耕后备资源。按照“两新工程”的建设要求，优化完善“1+X+Y”村庄布局规划，合理引导农民向新市镇和新社区集中，保留提升传统特色自然村落，对零散村落适度撤并和整理复垦，对“低散弱”工业用地开展系统整治，开展农村环境综合整治，全面提高土地利用效率。

## 三、城镇空间

对城镇空间内的土地，开展土地整治要与城乡规划、各类产业平台、功能区规划、城市有机更新规划、低效用地再开发等规划有机协调，与“三改一拆”、“亩产倍增”、“城市有机更新”等

专项行动协同推进。加大城镇低效用地再开发力度，积极改造开发旧城镇和旧厂矿；全面整治城中村，建设现代化新市镇；加大推进存量建设用地盘活力度，全面提高城镇用地效率；加大环境综合整治力度，改善人居环境，促进同城化、实现市民化。

## 第八章 规划投资与环境影响评价

合理测算土地整治投资需求，完善资金筹措途径及措施，加大投入力度，全面完成各项土地整治目标任务，发挥土地整治综合效益。做好规划环境影响评价，确保土地整治符合生态安全要求。

### 第一节 资金平衡分析

#### 一、农村建设用地整理资金需求

按照国家及地方相关税费标准，以及嘉兴市各县（市、区）相关搬迁补偿政策，搬迁安置成本一般在 25 万元/户左右；复垦工程费用主要按照《土地开发整理项目预算定额标准（2012）》和历年已实施相关项目投资情况估算，一般亩均投资 2 万元。规划期内通过开展城乡建设用地增减挂钩复垦农村居民点用地 2000 公顷（3 万亩），搬迁农户约 25000 户，总投资约需 68.5 亿元。

#### 二、高标准农田建设及其他土地整治资金需求

规划期内新建 65333 公顷（98 万亩）高标准农田，根据以往实际投入测算，亩均投资 3500 元，总投资约需 34.3 亿元。规划期内“旱地改水田”项目 867 公顷（1.3 万亩）、标准农田补建项目 2500 公顷（3.75 万亩）、耕地质量提升 2050 公顷（3.08 万亩），根据以往实际投入测算，亩均投资 3500 元，总投资约需

2.84 亿元。规划期内实施表土剥离再利用 1333 公顷（2 万亩），按亩均投资 1.5 万元，需要投资 3.00 亿元。安排土地开发 3074 公顷（4.61 万亩），根据以往实际投入测算，亩均投资 1 万元，总投资约需 4.61 亿元。高标准农田建设和其他土地整治累计需要投资 44.75 亿元。

### 三、土地整治资金筹措分析

根据现行法律政策规定，用于土地整治的资金主要包括新增建设用地土地有偿使用费、补充耕地的耕地开垦费、用于农业土地开发的土地出让金收入、节余指标收益费等。通过规划实施预计可获取新增和存量建设用地供给约 9000 公顷（13.5 万亩，其中新增建设用地约 7253 公顷、10.88 万亩），可获取新增建设用地有偿使用费 20.98 亿元；补充耕地 5074 公顷（7.61 万亩），预计可征收耕地开垦费 13.81 亿元；可出让土地约 9000 公顷（13.5 万亩），预计可获取农业土地开发资金 6.2 亿元；可节余城乡增减挂钩指标 800 公顷（1.2 万亩），预计可产生节余指标收益 72 亿元；各项累计可筹集资金 112.97 亿元，基本可以实现资金平衡，少量缺口通过统筹各项涉农资金、市场筹措等多种方式解决。

## 第二节 规划环境影响评价

### 一、土地整治规划安排对环境的影响

土地整治规划按照生态空间、农业空间和城镇空间差别化管

理要求，因地制宜安排各项土地整治活动。生态空间整治方向为保护性修复治理，农业空间整治方向为改善农业生产条件和农村人居环境，城镇空间整治方向为有效提升存量建设用地效率。土地整治安排不涉及饮用水源保护区、重要湿地等生态敏感区域，符合环境功能区划要求，与生态环境保护目标保持协调。

## 二、土地整治实施对环境的影响

通过高标准农田建设等农用地整理的实施，促进农田连片化程度、农田防护林体系更完善、农田生态系统功能更完善；通过城乡建设用地整理，有效解决农村居住碎片化问题，农村“脏乱差”现象得到根治，城乡人居环境得到极大改善；通过水系保育、土壤修复治理等生态整治活动的开展，可有效改善水污染和土壤污染状况，再现江南清水沃土，生态系统实现良性循环。

## 第九章 规划实施保障措施

建立健全制度，加强改革创新，完善规划实施保障措施，强化基础能力建设，确保规划目标任务全面实现。

### 第一节 加强土地整治规划实施管理

#### 一、完善规划实施组织保障机制

建立完善政府领导、部门合作、上下联动、公众参与的共同责任机制，成立国土、农业、环保、建设、水利、发改、财政等部门参加土地整治实施协调机构，建立土地整治联席工作机制，统筹土地整治政策、协调解决土地整治中的重大问题，共同推进土地整治工作有序开展。深化土地整治公众参与机制，充分听取涉及人员意见，平衡好政策要求和民众意愿，保护民众合法权益不受侵害，实现政府、村集体（企业）、个人利益的共赢。

#### 二、健全规划实施管理、监管制度

建立完善土地整治规划管理、项目管理、资金管理、验收管理及耕地后续管理等制度，全面规范土地整治各环节工作，保证土地整治工作依规范、按标准有序运行。加强土地整治规划管理，整治规划一经批准，必须严格执行，不得随意修改。加强土地整治计划管理，严格计划执行情况的评估和考核。加强整治项目实施管理，建立健全土地整治听证、备案以及项目后期管护等制度，项目实施必须符合土地整治等相关规划及项目立项实施规定，必

须充分尊重农民意愿。加强土地整治资金管理，健全土地整治资金管理制度，整合财政相关资金统筹使用，确保资金按时到位、合理使用。加强土地整治项目监管，建立年度稽查、例行检查和重点督察三位一体的监管体系，实现土地整治项目“全面、全程”监管。利用信息化手段，将土地整治项目全过程纳入数据库进行监管。为鼓励新增耕地地力提升，建立耕地保护长效机制，在现有耕地和基本农田保护补偿机制的前提下出台新增耕地养护费，对连续3年对新增耕地进行经营种植的，不断提高补贴标准，形成新增耕地养护经营、后续管理、地力培肥提升的良性机制。

### 三、完善土地整治规划体系

按照《浙江省土地整治条例》要求编制市、县两级土地整治规划，将各项土地整治任务分解落实到乡镇。在整治项目较多的乡镇和村可探索编制乡镇土地整治规划和以土地整治为主要内容的村级土地利用规划，统筹安排农村生产、生活、生态用地，整体推进农村土地整治。土地整治规划应与环境功能区划、粮食生产功能区规划、现代农业园区规划、水利规划等相衔接。

## 第二节 加强土地整治机制探索创新

### 一、探索创新全域土地整治模式及机制

全域土地整治是新时期国家土地整治创新的基本方向，深化嘉兴土地整治，继续保持土地整治全国领先地位，同时基于嘉兴



市的土地资源利用及供需状况，客观要求土地整治的定位要从“土地本身”到“高位统筹”转变，不断拓展土地整治内涵和空间。要积极探索将“田、水、林、路、村、城”和产业平台作为一个整体，将耕地保护、城乡统筹发展、美丽镇村建设、“三改一拆”、“五水共治”、农房建设、环境综合整治等各专项工作有机整合到土地整治平台；以行政区（镇或行政村）整体为空间组织单元的全域土地整治新机制，探索建立高标准农田动态优化调整管理制度，落实“三置换”动态优化机制及扩展边界内耕地补充调优机制。全面优化区域“田、水、路、林、村、城”和产业平台分布空间格局，将嘉兴土地整治推向一个更高的高度。

## 二、探索完善土地整治市场化机制

探索完善推进土地整治市场化机制，根据“谁整治、谁受益”的原则，制定吸引民间资本参与土地整治的优惠政策，探索由政府、企业、个人等多元主体形成的外包式、股份式、私营式等不同结构的资金支撑模式，建立多元化的土地整治投融资渠道，形成以政府资金为主导，吸引社会资金投入的土地整治资金保障体系。完善节余指标交易制度，进一步扩大节余指标交易范围；完善市与县（市、区）相结合的耕地统筹补偿价格市场化机制。探索建立节余指标收储制度和市、县两级节余指标收储平台，选择1~2个工作基础好的县（市、区）开展县级节余指标收储试点，通过节余指标的优化配置，最大程度发挥节余指标经济效

益,更好地支持土地整治工作。加强土地整治市场服务体系建设,建立健全社会资本准入和退出机制,市场交易平台和交易规则,推进土地整治市场化运作。建立健全市场运作监管机制,保障土地整治市场健康发展。按照中发〔2017〕4号文件要求,积极争取重点项目耕地占补平衡跨省统筹。

### 三、探索宅基地有偿退出和收储机制

探索建立宅基地有偿退出机制。在不增加合法占用宅基地农户经济负担前提条件下,探索通过宅基地有偿使用的经济约束机制和引导宅基地退出、整理的有偿激励机制,逐步构建有效的农村宅基地有偿退出机制,扩展农村土地整理空间,进一步夯实土地整治基础。

探索建立政府或供销合作主导的农村土地收储制度,明确制度创新政策目标。探索建立收储制度运作模式、运作环节、关键技术及制度实施保障措施,有效发挥收储制度在推进土地整治的路径。更好发挥土地整治促进城乡统筹发展、耕地保护、节约集约用地、用地保障及保护农民利益的平台作用,以及破解农村存量土地盘活难点,推进城乡统一市场建设的重要作用。

### 四、进一步完善激励机制

完善现有财政转移支付方式,鼓励地方加强基本农田保护和补充耕地工作;完善耕地保护经济补偿机制,调动农民保护耕地积极性;采取“以补代投、以补促建”的方式,鼓励农村集体经

济组织和农民自主开展土地整治和高标准农田建设；探索新增建设用地指标分配与土地整治完成情况相挂钩机制，探索建立产业用地保障与增减挂钩节余指标相结合的政策机制，激励地方政府开展土地整治的积极性。

### 五、进一步完善公众参与制度

创新土地整治决策、投入、建设和运行监督机制，发挥农民主体作用，全面推进土地整治村民民主管理，将土地整治纳入村规民约。鼓励村民成立土地整治理事会，明确公众参与方式，完善公众参与程序，做到整治项目实施充分尊重、体现农民意愿，在运作模式、房屋设计、耕地整理、新居建设等方面，全程吸收群众代表参与，通过公告、听证、公示、票决等方式，广泛征求村民组织和农民对土地整治的意见，形成规划引领、政策引导、农民自愿参与的工作格局，提高民主决策现代化水平，切实做到整治前农民自愿、整治中农民参与、整治后农民满意。

## 第三节 积极拓展整治资金供给渠道

### 一、做好各类政策资金的整合

严格执行土地整治资金管理要求，将新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地出让金等作为土地整治资金的重要来源，支持土地整治项目实施。继续整合各类相关资金，按照“资金性质不变、管理渠道不变、统筹使用”的思路，将“三改一拆”、“四边三化”、“五水共治”、美丽乡村建设、农村住房

改造、中心村中心镇培育、农民饮用水、万里清水河道、农业综合开发、农村联网公路、农村电气化建设、城乡环境综合整治等所有涉农资金和内容进行整合，优先用于支持农村土地整治活动，有效缓解资金压力。

## 二、鼓励和引导社会资本参与土地整治

加大土地整治、增减挂钩力度，拓展耕地占补平衡渠道；根据“谁整治、谁受益”的原则，建立土地整治奖励和补贴机制，调动地方政府和社会各方参与土地整治和高标准农田建设的积极性。按照“政府主动引导、社会积极参与、政策加以保障”的原则，鼓励政府和社会资本合作（PPP）模式参与土地整治，鼓励和引导社会资本投资土地整治，拓宽土地整治投资渠道，加快土地整治工作。

## 三、鼓励群众自主开展土地整治

鼓励有条件农村集体经济组织、家庭农场、专业大户、农业企业等新型经营农业主体或农民群众自主开展农村土地整治、高标准农田建设、“旱地改水田”、农田基础设施建设等土地整治，改善农村人居环境和农业生产条件，提高土地利用效率，促进农村经济繁荣、农业增产增收、农民收入提高。

# 第四节 加强基础能力建设

## 一、加强土地整治队伍建设

建立健全土地整治机构，明确职责定位，调整充实工作职能，

确定工作重点和方向。加强对土地整治从业人员的培训，开展土地整治职业教育，切实提高土地整治管理和技术人员的专业素质。加强对土地整治技术服务单位的监管，确保土地整治工作成果质量。

## 二、加强土地整治信息化建设

在土地整治规划成果的基础上，做好土地整治项目的信息化管理，将项目立项、施工、中期督查、竣工、验收、评价等工作信息及时上图入库，实现土地整治全程动态监控，形成土地整治督查巡视工作机制。将土地整治信息化工作与现有国土资源“一张图”工程有机融合，更好发挥国土资源数据共享作用。

# 附表

## 附表 1 嘉兴市 2015 年土地利用现状表

单位：公顷、%

一级类	二级类	三级类	面积	占土地总面积比例
合计			422287	100
农用地	小计		253997	60.15
	耕地	小计	206875	48.99
		水田	184242	43.63
		旱地	22632	5.36
	园地		21191	5.02
	林地		2673	0.63
	牧草地		0	0
	其他农用地	小计	23259	5.51
		设施农用地	880	0.21
		农村道路	11478	2.72
		坑塘水面	7161	1.70
农田水利用地		3740	0.89	
建设用地	小计		114393	27.09
	城乡建设用地	小计	99600	23.59
		城市用地	18120	4.29
		建制镇用地	21950	5.20
		村庄用地	58603	13.88
		采矿用地	926	0.22
	交通水利用地	小计	13403	3.17
		铁路用地	505	0.12
		公路用地	11260	2.67
		管道运输用地	1	0.00
		港口码头用地	541	0.13
		水库水面	165	0.04
		水工建筑用地	931	0.22
	其他建设用地	风景名胜设施用地	1390	0.33
未利用地	小计		53897	12.76
	水域	河流水面	42027	9.95
		湖泊水面	2966	0.70
		沿海滩涂	2352	0.56
		内陆滩涂	2711	0.64
	自然保留地	其他草地	3629	0.86
		裸地	211	0.05

附表 2 嘉兴市土地整治规划控制指标表

指标项	规划目标		指标属性
	公顷	万亩	
高标准农田建设规模	65333	98.0	约束性
耕地质量提升	2050	3.08	预期性
“旱地改水田”规模	867	1.30	约束性
标准农田补建规模	2500	3.80	预期性
表土剥离规模	1333	2.00	预期性
垦造耕地总量	3074	4.61	约束性
其中垦造为水田规模	2460	3.69	预期性
城乡建设用地增减挂钩	2000	3.00	约束性
其中“低散弱”工业用地复垦	550	0.83	预期性
其中节余指标	800	1.20	预期性
城镇低效用地再开发规模	2000	3.00	预期性

附表 3 嘉兴市土地整治规划指标分解表

单位：公顷

县(市、区)	高标准农田建设规模	补充耕地		“旱地改水田”规模	耕地质量提升	表土剥离规模	标准农田补建规模	城乡建设用地增减挂钩规模	其中“低散弱”工业用地复垦	城镇低效用地再开发规模
		垦造耕地	其中垦造为水田							
南湖区	6327	112	90	67	0	172	620	202	50	270
秀洲区	9653	375	300	133	100	115	220	213	70	320
嘉善县	9187	204	164	67	300	252	360	247	130	257
平湖市	9913	147	118	67	50	201	260	249	80	360
海盐县	7920	600	480	133	600	191	240	314	60	203
海宁市	10267	818	654	200	600	222	280	408	80	297
桐乡市	12067	818	654	200	400	180	520	367	80	293
<b>合计</b>	<b>65333</b>	<b>3074</b>	<b>2460</b>	<b>867</b>	<b>2050</b>	<b>1333</b>	<b>2500</b>	<b>2000</b>	<b>550</b>	<b>2000</b>

注：（1）南湖区土地整治任务中含嘉兴经济开发区高标准农田任务中 13.33 公顷（200 亩），垦造耕地任务 10 公顷，城镇低效用地再开发任务 40 公顷；

（2）秀洲区城镇低效用地再开发任务中包含嘉兴经济开发区 93 公顷；

（3）平湖市土地整治任务中含嘉兴港区高标准农田任务中 73.33 公顷（1100 亩），垦造耕地任务 10 公顷，城镇低效用地再开发任务 103 公顷。



附表 4 嘉兴市土地整治潜力表

单位：公顷

县(市、区)	农用地整理					农村建设用地整理			城镇低效用地再开发潜力	宜耕后备土地资源开发潜力
	高标准农田建设规模	“旱地改水田”规模	耕地质量提升	表土剥离面积	标准农田补建潜力	农居点整理潜力	“低散弱”工业用地整理潜力	农村建设用地整理潜力汇总		
南湖区	7034	117	40	1145	2124	417	157	574	710	119
秀洲区	10155	184	890	403	4251	1272	203	1475	611	830
嘉善县	9468	84	1735	645	1007	596	465	1061	529	260
平湖市	10035	148	208	463	1176	773	275	1048	604	209
海盐县	8564	955	4469	449	3088	979	231	1210	407	2099
海宁市	10397	830	3658	530	2501	821	278	1099	579	2133
桐乡市	12524	2891	2137	949	2834	834	211	1045	590	2575
合计	68176	5209	13137	4584	16981	5692	1820	7512	4030	8225

---

抄送：浙江省发展改革委，浙江省国土资源厅，各县（市、区）、嘉兴经济技术开发区（国际商务区）、嘉兴港区发改局（经发局），各县（市、区）国土资源局（分局），嘉兴经济技术开发区（国际商务区）、嘉兴港区分局。

---

嘉兴市发展和改革委员会办公室

2017年5月22日印发

---