江阴市土地利用总体规划
(1997—2010)

专题研究

江 阴 市 人 民 政 府

1998 年 6 月

专题一　土地利用分析

江阴市位于北纬 31°40′至 31°57′，东经 119°59′至 120°34′。北枕长江，与靖江市隔江相望；南近沪宁线，与锡山市为邻；东接常熟、张家港；西连常州新区、武进，地处苏锡常“金三角”地带。交通十分便捷，历来是大江南北的重要交通枢纽，江海联运、江河换装的天然良港。

全市总面积 988.27 平方公里，其中陆地面积 789.52 平方公里，水域面积 198.75 平方公里。沿江岸线 35 公里。

江阴古称暨阳，已有 5000 多年文明史，见诸文字记载的历史有 2500 多年。晋太康二年(281)置暨阳县。南梁绍泰元年(555)废县置郡，建治君山以南，因地处大江之南，遂称江阴郡，下领江阴、利城、梁丰 3 县。此后建制级别曾几度升迁，为路、为州、为军，废置不常。元至正二十七年(1367)，恢复江阴县建制。1987 年 4 月经国务院批准撤县建江阴市。

目前全市有 28 个镇、1 个经济开发区，524 个行政村，7815 个村民小组；各镇共有 78 个居民委员会，另有工厂家属委员会 6 个。澄江镇为江阴市府所在地。

1996 年末，江阴市家庭户、集体户总户数为 357020 户，比上年增加 5892 户。年末总人口 1141483 人。年末总人口中，男性人口 587004 人，占总人口的 51.42%；女性人口 554479 人，占总人口的 48.58%；男女性别比(以女性为 100)为 105.85。1996 年，江阴市人口密度高达每平方公里 1159 人，比 1982 年的 1027 人增加 132 人，比 1949 年的 623 人增加 536 人。江阴市人口密度分别比全国和全省平均人口密度高出 8 倍和 70%，亦高于周围各县(市)。

一、自然条件

1.地形地貌

江阴位于长江三角洲的太湖平原北侧，全境地势平坦。地质上受中生代燕山运动影响断裂沉陷，接受新生代以来的长江冲积和太湖沉积。北部沿江地带为长江冲积平原，地面高程 2.0—4.5 米。南部为太湖水网平原，地面高程一般为 5—8 米，其中西南圩区，地势低洼，地面高程仅 1.5—2 米。平原面积占全市总面积的 83.15%。山丘孤耸于平原之间，集中分布在东北部和中部，均属中生代燕山运动中残留在断块上的茅山余脉，占总面积的 3.97%，高程一般在 200 米以下，最高为 273.8 米。境内水域面积广阔，占总面积的 12.88%。自然资源、特别是水土资源丰富。平原水旱田以黄沙土为主，山地多为黄棕壤土。

2.气候

江阴市市域地处我国北亚热带季风气候区，具有四季分明，日照充足，雨量丰沛，无霜期长等特点。春季阴湿多雨，冷暖交替，间有寒潮；夏季梅雨明显，酷热期短；秋季受台风影响，可出现秋旱或连日阴雨相间现象；冬季严寒期短，雨日较少。

江阴年均气温 15.2℃，年际变幅很小，仅 3.0℃，77.5%的年份平均气温在

15℃以上。1 月平均气温 2.3℃，历年极端最低气温平均值为-8.2℃，极端值为-14.2℃(1977 年)； 7 月平均气温 27.8℃，年极端最高温度平均值为 36℃，极端值 38℃(1992 年)。0℃以上平均年积温 5430.3℃，平均无霜期 229 天，日照时数 2163.3 小时，日照百分率为 49%。

江阴市域年均降水量 1002.6 毫米，最多年份达 1914.4 毫米(1991 年)。其中汛期雨量占 55%，梅雨期一般在 6 月中旬至 7 月上旬，历时半月左右；7—9 月为台风季节，其中 8 月最多，台风经过时，都伴有大到暴雨，易造成洪涝灾害。气温高值期基本上也是多雨时期，这种雨热搭配为农业生产提供了有利条件。

1996 年全市气温偏高，降水正常，梅雨期长，梅雨量多，日照时数正常。年平均气温 15.8℃，比常年偏高 0.6℃。年极端最低气温-5.2℃，出现在 2 月 18 日；年极端最高气温 36.5℃，出现在 7 月 24 日。冬季温暖，春、夏季气温正常，秋季气温偏高，尤其是 9 月气温，比常年高 2.0℃。全年日最气温≥35.0℃的高温日数 6 天。年总降水量 947.0 毫米，比上年多 161.7 毫米。是年 6 月 3 日入梅，7 月 22 日出梅，梅雨期 50 天，梅雨量 384.7 毫米，远高于常年，梅雨期内出现一次暴雨过程。年日照总时数 1944.4 小时，比上年少 112.8 小时，属正常。

3.江河水系

江阴市域地表水丰富，外来水源充足，境内河、沟、渠、塘总蓄水量达 4734 万立方米；长江江阴段区间水量为 13.1 亿立方米；年大气降水补给 9.84 亿立方米，地表径流量为 1.5 亿立方米。沿江水闸及涵洞年总引水量可达 13605 亿立方米。本区河网密度为 4.98 公里/平方公里，能通航及具备大引大排的骨干河道共 26 条，其中包括入江水道、过境入江水道等 12 条，组成了境内四大水系：

(1)新沟河水系

包括桃花港、窑港、利港、芦埠港和申港，集水面积 330 余平方公里（含武进 200 平方公里），径流量 350 立方米/秒，新沟河除承泄上游武进、常州新区等县市客水和沿江来水外，还南接三山港直通大运河，构成苏南地区大运河向长江排水的主要入江河道。

(2)锡澄运河水系

包括白屈港在内，汇应天河、冯泾河、青祝河等诸河水入江，集水面积 370 平方公里，径流量 385 立方米/秒，锡澄运河沟通锡北运河，是太湖入江水道之一。

(3)张家港水系

包括大河港、石牌港等通江水道，汇东横河、华塘河、应天河、祝塘河、东清河以及张家港市和锡山市境内水汇入长江，集水面积 400 平方公里，径流量 420 立方米/秒。

(4)夏港河水系

为半自流灌区，集西横河、黄昌河等诸水排入长江，集水面积约 40 平方公里，径流量 42 立方米/秒。

由于江阴地处长江下游冲积平原，砾石、粗砂、细砂及粉砂层厚度较大，结构松散，导水性较好，并接受现代长江的越流补给，地下水量丰富。境内地下水分为松散岩类孔隙水含水层，碳酸盐岩类裂隙-溶洞水含水层和基岩裂隙水含水层。

二、土地利用现状描述

据 1996 年土地利用现状调查变更资料，江阴市 1996 年土地总面积为 98826.8 公顷。

1.耕地

1996 年全市耕地面积 52137.5 公顷，占全市土地总面积的 52.75%，人均耕地面积 457 平方米。耕地主要包括有旱田 12842.3 公顷，占耕地面积的 24.63%；水田 39295.2 公顷，占耕地面积的 75.37%。

2.园地

1996 年市域园地面积 520.78 公顷，占市域土地总面积的 0.53%。其中果园 302.8 公顷，占园地面积的 58.14%；其它园地 218.0 公顷，占 41.86%。

3.林地

1996 年,市域林地面积 2007.07 公顷，占全市土地总面积的 2.03%。其中，有林地 1884.6 公顷，占林地总面积的 93.90%;灌木林和疏林地 43.4 公顷，占林地总面积的 2.16%；其余是未成林造林地 17.1 公顷、苗圃 56.16 公顷，分别占林地总面积的 0.85%和 3.09%。

4.牧草地(无)

5.城镇村及工矿用地

1996 年,市域城镇村及工矿用地 19495.33 公顷,占全市土地面积的 19.73%。其中，城市与建制镇用地 4392.64 公顷，占城镇村及工矿用地的 22.54%；村屯用地 10564.83 公顷，占城镇村及工矿用地的 54.54.2%，独立工矿和特殊用地 4534.83 公顷，占 23.4%。

6.交通用地

1996 年市域交通用地 3503.47 公顷，占全市土地总面积的 3.55%。其中，公路用地 645.03 公顷，占交通用地总面积的 46.95%；农村道路 1845.98 公顷，占交通用地总面积的 52.69% ;港口码头 12.47 公顷,占交通用地总面积的 0.36%。

7.水域

1996 年市域水域面积 19875.33 公顷，占全市土地总面积的 20.11%。其中，河流水面 11110.5 公顷,占水域总面积的 55.90% ;湖泊与坑塘水面 7077.3 公顷，占水域总面积的 35.61%；苇地和滩涂 246.3 公顷，占水域总面积的 1.24%；沟渠 1360.9 公顷，占水域总面积的 6.85%；水工建筑物 80.3 公顷，占水域总面积的 0.40%。

8.未利用地

1996 年,市域未利用地面积共计 1287.29 公顷，占全市土地面积的 1.30%。

三、土地利用现状分析

1.结构分析

土地利用结构是长期以来在人类对土地开发利用的生产实践中逐步形成的。随着不同时期社会发展和经济政策的变化，土地利用结构也会有所变动，但是其基本的结构和功能是不会发生太大变化的。土地利用结构不但受社会经济政策的影响，同时也受到地域自然条件及属性的制约。但是，无论其形式如何变动，就其本质而言，一个好的土地利用结构必然是能量流动、物质转换的最佳状态，必然能够保证区域生态、经济、社会三个效益的高度统一及区域土地的永续利用。

全市土地利用类型，按土地利用现状划分为耕地、园地、林地、城镇村及工矿用地、交通用地、水域和未利用土地七大类型，其分别占总面积的比例是：52.75%、0．53%、2.03%、19.73%、3.55%、20.11%、1.30%。

2.质量分析

本市地处长江三角洲平原，土质肥沃，自然肥力较高。从整体看，本市土地质量优势明显，土壤类型好，有机质含量高，地形地貌多为平原区，适于农业耕种。长期以来土地利用过程中用养结合，本市土地肥力平均水平略有上升，土壤有机质含量已从 1981 年的 2.3%上升到 1996 年的 2.75%。

3.利用程度分析

土地利用的程度以人们的物质需求为动力，随着人类社会的发展而发展。土地开发利用程度反映人们对土地利用的历史进程，也是衡量一个地区和社会发展及科学进步水平的标志。一般而言，土地利用程度高，则土地开发潜力小；反之，土地利用程度低，则土地开发潜力大。在本次规划中，土地利用程度拟以土地利用率、土地集约水平、土地生产力、土地经济效益四个系列的技术经济指标加以分析。

(1)土地利用率指标体系

该指标体系由土地利用率、土地垦殖率、森林覆盖率、建设用地率等组成。

土地利用率，即全市已利用土地面积和市域土地总面积之比。1996 年，本市土地利用率为 98．72%。

土地垦殖率，即耕地面积与土地总面积之比，1996 年本市土地垦殖率为 52.75%。

森林覆盖率，即有林地面积与总土地面积之比，1996 年市域森林覆盖率仅为 2.03%。

建设用地率，是城镇村、工矿用地和交通用地之和与土地总面积之比，1996 年，本市建设用地率为 23.28%。

(2)土地利用集约度

土地利用集约度，是反映在农业生产实践中土地利用的集约化水平指标。一般是以土地利用机械化程度、电力化水平、化肥化水平、水利化水平共同加以描述的。

机械化水平，全市 1996 年机耕面积 46304.8 公顷，占耕地面积的 88.82%，反映出本市土地利用机械化水平较高。

电力化水平，1996 年全市农村用电量为 13383 万千瓦小时，平均每公顷用电量 2567 千瓦小时，高于全省平均水平。

化肥化水平，1996 年全市农用化肥施用量 117000 吨，平均每公顷施用化肥 2244.26 公斤，高于全省平均水平。

水利化水平，1996 年全市有效灌溉面积 49733 公顷，占耕地面积的 95.31%。

(3)土地生产力水平

土地生产力水平，主要反映土地生产能力及其水平，它与土地本身的质量、属性以及人们对土地的经营管理水平有着密切的关系。土地生产力水平主要以各业生产单位面积的产量衡量。本市粮油单产均高于全省平均水平，属于高产地区。

(4)土地利用经济效益

土地利用经济效益是指人们在土地经营活动中最后获得的经济利益，它不但是土地质量及属性的函数，而且与人们的经营策略、市场行情等密切相关。由于资料缺乏，主要以各业的产值数据为分析依据。全市 1996 年每平方公里国内生产总值为 2247.77 万元。

四、土地利用潜力分析

1.对全市土地的广度外沿利用加以分析，尚有潜力可挖。

(1)全市土地利用率虽然高达 98．72%，但是还有 1287．56 公顷未利用土地，其中可复垦开发土地有 1032.37 公顷；此外，尚有一些废弃地可复垦成耕地。

(2)加强农村居民点布局与规划，目前部分居民点可以合并，部分居民点占地过大，这些居民点经过规划和合理利用，可以节约一部分土地；

(3)加强土地整理，扩边整形也能增加一些耕地。

总之，全市土地广度利用尚有潜力可挖，但空间不大。

2.对土地的深度内涵利用加以分析，也有潜力可挖。

通过上述两点分析，本市土地开发利用程度较高，已没有大片荒原可开发，今后土地利用以内涵为主，搞好土地集约经营，进一步提高土地利用率和产出率，是本市土地利用的根本战略措施。

五、土地利用特点、存在问题及其对策

1.土地利用特点

(1)土地利用的社会经济环境较好

本市所处区域经济比较发达，交通四通八达，科学技术进步较快，土地综合开发环境较好。

(2)土地自然条件好

本市土地大部分处于平原地带，有充足的地上、地下水资源，土地集中连片，有利于机械化作业，有发展农业和其他产业的良好基础。

(3)土地利用程度高

本市土地利用率、垦殖率、集约度和生产力水平都比较高。

2.存在问题

(1)土地利用结构仍有待调整

全市土地利用以农业为主，耕地比重达 56.02%，林地、园地面积小。由于土地利用结构单一，森林覆盖率低，土地生态环境不甚理想，土地整体功能受到影响，尤为突出的是农业内部结构仍不尽合理。按照本市域的具体可能条件，种植业以外的土地资源还有很大发展潜力，生态农业、立体农业等现代新型农业仍有待于合理规划发展。

(2)土地后备资源匮乏

全市土地经过多年开发，土地利用率和垦殖率较高，基本上无荒地可开垦。随着人口增加，经济发展和城市化进程加快，今后还将占用一部分耕地，使人地矛盾更为突出。过去由于有大片荒地可开垦，用去的耕地可以开荒补充，可以弥补各项建设对耕地的占用。今后由于无荒可开，很难弥补耕地减少量，所以如何保持耕地总量动态平衡，是摆在土地管理部门面前的一道难题。

(3)土地基础设施尚不够完备

全市虽然有一些高产稳产农田，集约化也达到一定程度，但是从整体看，土地利用的基础设施尚不够完备和先进，尚没有对丘、水、田、林、路、村进行综合治理，特别是对河流的整治较为滞后。

3.对策

(1)对待土地开发利用，应从价值观念上摆脱传统的狭隘的生产观、消费观，树立科学的生态经济观。以“资源—人口—需求—技术—经济—生态协调发展”为理论指导，进行有目的的、有序的土地开发利用与生产实践活动，使土地利用始终置于科学合理基础之上。

(2)加强土地基础设施建设。土地基础设施建设是土地利用向良性转变的根本性措施，因此，本市应在市力不断增强的同时，不断增加对土地的科技与资金投入，加强对土地基础设施的建设。

(3)实现土地利用方式的转变。为进一步提高土地利用率，土地利用方式要向集约型经营转变。本市土地利用率已高达 98.72%，走外沿扩大土地利用面积的空间非常狭小，所以经营策略必须遵循以内涵挖潜为主、集约化发展的方针和策略。通过集约经营，引导广大土地经营者不断对土地投入，并增加科技投入量，增加保护性栽培用地，增加旱涝保收农田，提高土地生产能力。

(4)搞好土地保护性措施建设。本市土地利用环境质量有下降的趋势，为扼止这一不利趋势，在市域范围内，必须强化土地利用保护性措施建设：加强土地利用结构调整，增加保护性用地面积；培肥地力，扼制肥力下降趋势；对高产区实施综合治理，保护优质耕地资源不流失。

(5)加强土地利用的宏观管理。依法管理土地，编制土地利用总体规划和基本农田保护区规划，以规划为龙头，科学管理土地资源。建立日常地籍管理制度，全面推行土地有偿使用制度。在土地综合开发建设中，把开发利用与治理保护结合起来，实行开发利用与治理保护并重的方针，强调“占一补一，占补挂钩”，并注意各业部门之间的协调配合，保障土地利用总体规划管理与实施的顺利进行。：

专题二　土地整理、复垦开发专项规划

土地是十分宝贵的资源和资产。对于土地管理、特别是耕地保护这一事关全国大局的问题，党中央和国务院高度重视。在《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11 号文)(以下简称 11 号文件)中明确提出了加强土地管理、切实保护耕地的治本之策和坚决措施。为了贯彻落实党中央、国务院 11 号文件的精神，按照江阴市土地利用总体规划的具体要求，本着实行占用耕地与土地整理、复垦开发补充耕地相挂钩的原则，通过土地整理与复垦开发，增加有效耕地面积，确保耕地总量的动态平衡，特研究制定本规划。

土地整理、复垦开发规划是土地利用总体规划中的专项规划。本规划期限同江阴市土地利用总体规划一致，规划基础年为 1996 年，规划起始年为 1997 年，规划目标年为 2010 年。

本规划确定的有关土地整理、复垦开发等规划指标纳入江阴市土地利用总体规划并组织实施。今后，凡是在本市辖区范围内从事土地整理、复垦开发等活动，均应遵照本规划执行。

根据上级土地利用总体规划要求，规划期内，全市各项非农建设共占用耕地 1933.33 公顷，其中省及省以上重点建设项目占用耕地 466.67 公顷;退耕灾毁及其它占用耕地 402.4 公顷（6036 亩)。为了实现耕地总量的动态平衡，必须充分挖掘全市土地资源的利用潜力和开发潜力，推进土地整理、复垦开发以弥补规划期间减少的耕地数量，并实现适量净增。

一、土地整理、复垦开发潜力

1.未利用土地开发潜力

根据 1996 年 10 月 31 日全市土地利用现状调查变更资料，全市现有未利用土地 1287.29 公顷，占全市土地总面积的 1.30%。其中，可垦宜耕荒地 308.71 公顷，占未利用土地面积 23.98%；宜林荒地有 301.50 公顷，占未利用土地总面积的 23.42%；另尚有难以利用的未利用土地资源 272.82 公顷，占未利用土地总面积的 21.2%。

2.土地复垦潜力

近几年来，全市复垦废弃地工作业已开始，现有的废弃地已为数不多。据 1996 年末资料，全市废弃地共有 1799.03 公顷，空间分布相当零散。复垦这些土地，需要按照宜耕则耕、宜园则园、宜林则林、宜渔则渔、宜建设则建设的要求进行土地资源优化配置。规划期内可恢复为耕地的废弃地面积共计 1014.47 公顷。

3.土地整理潜力

本规划中的“ 土地整理 ”，是指对田、水、路、林、村进行综合整治和调整，使市域土地的利用在空间上得以科学组织和合理配置而需要进行的一系列以搞好土地建设，提高耕地质量，增加有效耕地面积，提高土地生产率，改善农业生

产条件和环境为目的的活动。

(1)村庄整理潜力

1996年,全市村镇居民点占地(不含独立工矿占地面积)共计10565.07公顷,占全市土地总面积的10.69%。共有村镇人口887050人，人均占地119平方米，超过了江苏省有关人均用地面积方面所规定的标准。因而江阴市在村庄整理方面，尚有一定潜力可挖，可通过合理规划村庄建设用地、缩并村屯、发展中心村等多项措施的实施来整理村庄、补充耕地。

(2)农地整理潜力

农地整理，主要是通过对土地基础设施建设加大投入、平整农田、合并地块、调整道路结构等措施，实现土地利用的集约化，提高耕地的利用率与产出率，并达到增加有效耕地面积的目的的活动。

对现有地块进行平整和整理，约可增加4%的耕地面积。全市在规划期间内若对市域内耕地进行平整，可增加有效耕地面积约544.77公顷。

二、土地整理、复垦开发方案

从全面、科学的土地管理要求出发，通过对全市未利用土地、废弃地的复垦开发，对农村居民点建设用地以及农用土地的综合整治、对各类零散废弃地和低效能土地的深度开发利用,无疑是实现江阴市规划期间达到耕地总量动态平衡的重要举措，同时也是深化土地管理、加大土地宏观调控力度的重要内容。

1.未利用土地开发

全市在规划期间通过开发未利用土地，补充耕地308.71公顷。开发这类宜农(耕)荒地资源，必须与兴修水利工程紧密结合，以利防洪除涝抗旱，改善农田生态环境，从而使这些新开发的土地达到可持续利用的优质农田标准。

2.废弃地复垦

规划期间全市共复垦废弃地1799.03公顷，其中复垦成耕地1185.79公顷。复垦的重点是废弃坑塘、废弃砖瓦场、以及因修路堆放材料而被压占的土地等。本着宜农则农、宜林则林、宜渔则渔、宜建设则建设的原则，对农用地中的废路、荒渠以及较浅的废土坑，可通过土地平整恢复耕地；对因修路堆放材料而被压占的土地，可直接复垦成耕地；对开挖较深，坡度较大，平整工程量又很大的废弃地，可依据实际情况，作为宜渔、宜林用地或作它用；居民点规划区范围内的废弃地，原则上一律用于农村居民点宅基地建设用地。

土地复垦，要按照“谁破坏，谁复垦”的原则进行，在增加有效耕地面积的同时，提高复垦土地的质量和可利用程度。

3.土地整理

(1)村庄整理

村庄整理，主要是对那些位于水土条件较好或农业用地比重偏大，同时又具有一定改造潜力的居民点所进行的土地整理。其主要方式有以下四种：

A.村屯缩并

对于处于村屯规划区范围外的一些居民点，实行有计划地搬迁，缩并到规划区范围内，其原居民点旧址则用于土地的复垦，还原为耕地。

B.小村归并，发展中心村

对于零散的居民点，采取整屯搬迁到交通便利、基础生活设施较为齐全的大村，有计划地使之逐步发展成为中心村。搬迁后的自然村屯旧址，原则上复垦为耕地。

C.填实空心村

结合旧村改造，在村规划区范围内，对村内、村边空闲地较多的空心村，按村屯规划进行合理布局,在没有占用完空闲地之前,原则上不再外延批宅基地，在村内将空闲地整平，经批准后划给新的建房户。

D.乡镇企业用地集中

乡镇企业用地尽最大可能归并，向工业区集中。乡镇驻地的工商业比较发达,交通便利,有利于原来依托自然村而零散分布的镇办企业或村办企业的发展，而这些搬迁企业的旧址，则可适当地复垦为耕地或作他用。

村庄整理是一项政策性极强的工作。它不但涉及到农民的切身利益、生活习惯等，而且在改造宅基地时，也需要投入大量的财力、物力。从目前江阴市的经济实力来看，部分村庄在规划期内是不易一步到位的。为此，在规划期内应严格控制居民点建设用地总量，采用盘活存量建设用地的措施，体现江阴市规划期间内进行村庄整理的基本指导思想,从而通过分步实施达到目的。规划期间通过村庄整理可补充耕地 1124.49 公顷。

(2)城市建设用地挖潜

城市建设用地挖潜必须立足本市区土地利用的基本情况，在土地利用总体规划的指导下，本着“ 切实保护耕地 ”的原则，有计划、有步骤地进行。

A.严格遵守城市规划范围，加大旧城区改造力度，适度提高建筑容积率，提高城市土地利用效率。

B.在加快城市建设进程中，土地利用必须结合产业结构调整和城市功能转换的要求，努力实现由粗放型向集约型转变。

C.充分利用城市内的空闲土地，促进内部挖潜。

(3)农地整理

农地整理主要是对分布零散的琐碎地块进行平整，改善基础设施条件，提高土地利用集约度，提高农田的利用效率，并达到增加市域有效耕地面积。农地整理要根据各镇财力、人力，分步进行，并结合改造中低产田实施。规划期间通过农地整理可补充耕地 544.77 公顷。

三、土地整理、复垦开发的时序安排、

规划期(1997—2010)内土地整理、复垦开发分三阶段进行：

1.第一期土地整理、复垦开发(1997—2000)

全市共整理、复垦开发土地补充耕地 960.72 公顷。其中，土地整理补充耕地 500.78 公顷，土地复垦开发补充耕地 459.94 公顷。

2.第二期土地整理、复垦开发(2001—2005)

全市共整理、复垦开发土地补充耕地 1120.84 公顷。其中，土地整理补充耕地 584.24 公顷，土地复垦开发补充耕地 536.6 公顷。

3.第三期土地整理、复垦开发(2006—2010)

全市共整理、复垦开发土地补充耕地 1120.84 公顷。其中，土地整理补充

耕地 584.24 公顷，土地复垦开发补充耕地 536.6 公顷。

四、规划实施措施

1.土地整理与复垦开发采取综合措施，实行综合治理、综合经营，坚持深度开发与广度开发相间共用的原则。土地整理与土地复垦开发相结合，并在发展粮食生产的同时，实行农、林、工、副、渔全面发展，振兴全市农村经济，实现生态效益、经济效益、社会效益的统一。

2.土地整理、复垦开发要引入竞争机制，采取拍卖、承包等多种方式进行。鉴于当前土地开发与复垦的难度很大，可依据有关政策酌减或匹配有关费用。此外，土地整理、复垦开发必须同水土流失的治理密切结合。

3.对因实施村屯规划或土地整理规划而动迁到新址的住户，应有一定的保障与补偿措施。

4.推进土地整理是以扩大耕地面积，提高耕地质量，改善农业生态条件为基本出发点的，所以要强化责任意识，实行综合治理。但由于土地整理是一项投资很大的基础工程，因此，资金落实是实现土地整理达到预期目的的关键因素之一。资金渠道的稳定，是完成土地整理规划指标的基本保证。因此，土地整理、复垦开发所需费用，应由国家、集体、个人三方面共同承担，或由用户缴纳，为土地整理、复垦开发提供资金保障。在土地整理、复垦开发资金使用与管理上，应确保“有偿使用，流动周转，专款专用”。

5.市政府负责土地整理、复垦开发的协调工作，市国土管理局负责土地整理、复垦开发的具体工作。

6.市国土管理局必须加强对本规划的监督检查与指导实施，充分发挥土地管理机构的执法、检查职能，使之成为政府行为，确保土地资源的合理开发利用。

专题三　基本农田保护区专项规划

制定基本农田保护区规划是编制土地利用总体规划的重要内容，也是落实土地利用总体规划的重要措施。

基本农田保护区规划是关系到国计民生和子孙后代基本生存条件的大事，其目的是为了贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策和“一要吃饭，二要建设”的用地方针，合理安排国家建设、集体建设、农村建房用地，确保一定数量的基本农田保护区面积，以此保障农业生产，促进全社会经济的持续发展。

一、规划期限

本规划以 1996 年为规划基础年，1997 年为规划起始年，2010 年为规划目标年。

二、规划依据

本规划的法律依据和技术规程主要有：《中华人民共和国土地管理法》；中共中央国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11号)；江苏省委、省政府《关于贯彻落实〈关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知〉的通知》(苏发[1997]8 号)；国家土地管理局《关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施工作的通知》([1997]国规土字第 100 号)；江苏省政府《关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施工作的通知》(苏政发[1997]121 号)；中华人民共和国行业标准《县级土地利用总体规划编制规程》(试行)(1997)；国家《基本农田保护条例》(1994)；《江苏省基本农田保护条例》(1993)及其实施办法(1996)；《江阴市土地利用总体规划》(1997—2010)；《江阴市城市总体规划》(1994—2010)等。

三、指导思想

1.坚持“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，在保证江阴市粮食生产任务和蔬菜生产任务的同时，加强水产养殖和园艺业的生产，调整农业内部结构，发展高效创汇农业和生态农业，创造最佳社会、经济、生态效益。

2.坚持“一要吃饭、二要建设”，为城镇发展建设和交通建设留出充足的土地。

四、划定基本农田保护区的原则

1.保护优质耕地原则。江阴市有近一半的耕地为优质高产稳产耕地，对于这部分耕地应严格加以保护，不得被建设占用，并且要加强管理。

2.与村镇建设规划相衔接原则。基本农田保护区的划定应充分考虑村镇建

设的用地需求，为村镇建设和交通建设留出足够的用地，使基本农田保护切实可行。

3.局部利益服从整体利益，眼前利益服从长远利益原则。基本农田保护区划定的一个主要目的是为子孙后代着想，为可持续发展服务，而不是“ 吃祖宗饭、断子孙粮 ”，只顾眼前利益、部门利益、地方利益而不顾整体利益和长远利益。

4.集中连片原则。基本农田保护区的土地空间布局要求相对集中成片，这种布局不仅有利于保护区农田的有效保护，更为保护区农田开发利用的集约化、现代化、规模化提供条件。

5.生态环境适宜度原则。巩固建立保护区内完整稳固的农田生态系统，以确保农业的高效持续发展。

6.因地制宜原则。即根据本区土地的地理条件和自然属性，按照土地最佳合理利用的要求，规划基本农田保护区。

五、规划目标与重点

本次规划的总体目标是：贯彻中央 11 号文件精神，实现江阴市域耕地总量的动态平衡，并努力提高耕地质量，有效保护和综合整治农业用地；有效控制非农建设用地，合理控制城乡居民点用地总规模；土地整理、复垦开发由点到面全面展开，后备资源得到适度开发。

本次规划的重点是实现耕地的占补平衡，提高耕地的利用率和产出率，实现耕地资源的可持续利用。

六、基本农田保护区规划

１.人口预测

江阴市属于多年人口变动相对稳定的地区，可利用人口自然增长率和机械增长数来预测市域人口总量。其预测公式为：

$P = P_0 (1+k)^n \pm \Delta P$

式中，P：规划末期总人口数；　　P_0：规划基期人口数；

K：人口自然增长率；　　ΔＰ：机械增长人数+外来暂住人数。

根据江阴市计划生育指标及人口年龄与性别构成状况，取未来江阴市的多年人口自然增长率为 4.2‰,1996-2000 年每年机械增长人口数为 8000 人，外来暂住人口 18.73 万人，2001-2010 年每年机械增长人口数为 7000 人，外来暂住人口 32.80 万人。规划基期人口数为 114.148 万人。经计算得 2000 年人口预测数为 138.30 万人，2010 年人口预测数为 162.00 万人。

2.粮食需求量预测

(1)口粮消费需求预测

预计人均口粮在 240 公斤。根据人口预测结果可得 2000 年本市口粮需求量为 33.19 万吨，2010 年口粮需求量为 39.60 万吨。

(2)饲料粮消费需求预测

本市人民的膳食结构、营养比例较好。据统计 1996 年人均消费副食品情况如下：肉 18.05 公斤、家禽 21.05 公斤、蛋 15.43 公斤、奶 10.16 公斤，已达国家推荐的小康型结构标准，到 2010 年向富裕型转变。结合江阴市现状与居民生

活习惯，据有关方面预测，江阴市饲料粮需求量 2000 年为 19 万吨，2010 年为 21 万吨。

(3)其它粮食消费需求预测

除口粮、饲料粮以外，粮食消费还包括工业转化用粮消费、再生产消费(种子用粮)、贮备用粮。工业转化用粮主要用于食品业、酿造业等。随着人们生活水平的提高、食品结构的改变，工业用粮将逐步增加，1996 年工业用粮 7 万吨，预计 2000 年为 9 万吨，2010 年为 12 万吨。根据多年统计，种子用粮占粮食总产量的 4-6%。

(4)粮食消费需求总量预测

据上述预测结果，可得 2000 年江阴市粮食需求总量为 62.25 万吨，2010 年粮食消费总量为 76.23 万吨。

3.耕地生产能力预测

主要作物生产能力的预测包括：土地资源调查及利用现状分析，土地质量评价及理论单产分析，用地结构调整和总量预测等内容。

(1)主要作物单产预测

单产由于不同的土地质量而有差异，采用联合国粮农组织(FAO)推荐的“农业生态区域法”(AEZ 法)，结合灰色 GM(1.1)趋势分析模型进行相互校正，以预测本市主要作物的生产潜力(表 1)。

表 1　　AEZ 法计算的本市最大理论单产(单位：公斤/亩)

主 要 作 物	水　稻	小　麦	杂　粮
最大理论单产	700	360	480

(2)作物理论单产计算：作物的理论单产是作物在最大理论单产的基础上，根据地面要素的综合情况进行地面产量校正后获取的，一般地面校正系数可根据土地适宜性评价的土地综合质量指数来确定。根据上述主要作物的最大校正系数，计算得到各类作物的平均理论产量(表 2)。

表 2　　作物理论单产预测表(单位：公斤/亩)

年　份	水　稻	小　麦	杂　粮
2000	660	340	450
2010	680	350	460

4.耕地需求量预测

根据前述粮食需求预测及各类作物生产潜力预测，可得到 2000 年需口粮田 21480 公顷，饲料粮田 11113 公顷，菜地 1407 公顷，种子田 2767 公顷；2010 年需口粮田 25633 公顷，饲料粮田 12280 公顷，菜地 1753 公顷，种子田 3333 公顷。

5.基本农田指标确定与划分

根据上述预测，至 2010 年，除工业用粮和贮备用粮外，江阴市所需耕地为 43000 公顷(表 3)。据 1996 年 10 月 31 日土地利用现状调查变更数据，当时江阴市耕地面积为 52138 公顷，本次规划上级要求江阴市净增耕地 866.67 公顷；故除基本农田外，其余耕地均划为一般农田(表 3)。

表 3　　基本农田保护区划分表(单位：公顷)

类 别	基 本 农 田 保 护 区		一 般 农 田	
	总 量	其中：耕地	2000 年	2010 年
面 积	43000	43000	9397.52	10004.18

根据基本农田保护区指标，按照划定基本农田保护区的原则，划分了基本农田与一般农田，并编制《江阴市基本农田保护区规划图(1997-2010 年)》。

七、基本农田保护规划的实施措施

1.加强宣传，进一步落实基本农田保护区规划的各项指标。

2.严格控制建设占用耕地的指标，建设占用耕地要与补充耕地和净增耕地等指标保持动态平衡，以确保耕地总量、规模的相对稳定，确保基本农田保有量。

3.建立现代化的基本农田保护区动态监测系统，加强基本农田保护区、片、块的动态监测。

专题四 实现市域耕地总量动态平衡，促进社会经济可持续发展

中共中央、国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发［１９９７］11号)中，要求“各省、自治区、直辖市必须严格按照耕地总量动态平衡的要求，做到本地耕地总量只能增加，不能减少，并努力提高耕地质量”。党中央、国务院作出这一重大举措，是针对我国人均耕地数量少，耕地质量总体水平较低，后备资源也不富裕的基本国情而提出的，是党中央、国务院把保护耕地做为事关全国社会经济持续发展和中华民族子孙后代饭碗的大问题来抓的具体体现。中央领导多次指出，我国人多地少，耕地后备资源缺乏，对土地管理特别是耕地保护必须采取十分严格的措施，必须认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，必须采取治本之策，扭转在人口大量增加情况下耕地大量减少的失衡趋势,减少阻碍社会经济持续发展的不利因素。

因此，在编制江阴市土地利用总体规划时必须把“保持市域耕地总量动态平衡,保障社会经济可持续发展”作为此次土地利用总体规划的核心内容。在全市土地利用现状分析、土地需求预测和有限供给的基础上，在“可持续发展”思想的指导下,提出江阴市市域实现耕地总量动态平衡的对策和措施，以保证国家耕地保护总体目标的实现和全市耕地保护具体指标的落实,为合理编制江阴市土地利用总体规划提供科学依据。

一、耕地减少基本情况分析

要保证耕地总量的动态平衡，必须做到“耕地总量只能增加，不能减少”，必须搞好耕地保护的“开源”和“节流”。一方面要加大土地复垦开发和土地整理工作力度，增加有效耕地面积；另一方面也要严格控制各项非农业生产建设和农业内部结构调整对耕地的占用，切实保护耕地。从某种意义上讲，搞好耕地“节流”，严格控制各项建设占用耕地是实现耕地总量动态平衡，保证耕地不减少的一项有效途径。因此，认真做好全市耕地减少分析，找出耕地减少的原因，采取有力措施做好耕地保护工作是十分必要的。

1.耕地减少数量

由于市域人口的逐年增加，建设用地的日益扩大，大量农田被占用。“八五”期间，全市非农建设占用耕地和农业内部结构调整占用耕地1769.7公顷，其中建设占用耕地1054.54公顷，占59.59%；农业内部结构调整占用耕地25.46公顷，占2.36%。平均每年占用216公顷。

“八五”期间，全市共复垦开发增加耕地689.7公顷；同期由于各项建设、农业内部结构调整占用耕地和自然灾害毁损，耕地共减少1769.7公顷；耕地增减相抵后，“八五”期间全市净减少耕地1080公顷。

从全市“八五”期间耕地增减变化分析情况看，保持耕地总量动态平衡的形势严峻。虽然通过土地复垦开发增加了部分耕地，但这期间耕地减少量更多。在全市域范围内,要基本保持耕地总量的动态平衡，任务相当艰巨。

2.耕地减少形式

从“八五”期间全市耕地减少数量分析情况看，全市耕地减少主要有以下几种形式：

(1)各项建设占用耕地

包括非农建设占用耕地和农业建设占用耕地。其中，非农建设占用耕地比重较大，包括城镇村建设、工矿建设、交通建设、水利建设占用耕地。

(2)农业内部结构调整占用耕地

3.相对的质量下降

一般来讲，各项建设占用的耕地大多是优质地，特别是城镇建设用地的外缘扩大部分大多占用近郊优质粮田菜田；而新开垦的耕地多半是质量较差的土地。据有关部门测算，每新开垦 3 亩耕地的粮食产量，才相当于原有 1 亩优质耕地的粮食产量。从“七五”和“八五”期间复垦开发的耕地不但难以弥补这时期占用耕地的数量，而且新开垦的耕地质量也远远抵不上原有的耕地质量。因此，在保持全市耕地总量动态平衡时，不仅有耕地数量上的平衡，还有耕地质量上的平衡。为了保持全市耕地质量已具有的较高水平，必须加大对新开垦耕地的改造，搞好农田基础设施建设，培肥地力，努力提高新开垦耕地质量。对因各项建设而减少的耕地，应当采取相应的措施，在其它地区开垦出与之数量和质量相当的耕地。只有这样，才能保证全市耕地数量和质量的动态平衡。

二、耕地减少原因与变化趋势分析

土地是十分宝贵的资源和资产。但近些年来，由于受比较效益影响，乱占滥用耕地、违法占地、浪费土地的现象时有发生，造成市域耕地面积减少，土地资产流失，不仅影响了市域粮食生产和农业发展，也影响了全市国民经济的发展和社会稳定，对市域社会、经济的持续发展带来一定的隐患。造成耕地减少的原因是多方面的，主要原因是由于土地管理和耕地保护工作方面存在的体制、机制和法制等问题。

(一)保护耕地存在的主要问题

1.在认识上没有把保护耕地提高到应有的高度

原来有些人往往把保护耕地和经济发展对立起来，在保护耕地与建设项目发生冲突时，往往是给建设项目让步，用减少耕地的方式来换取经济的发展，对保护耕地态度不积极，采取措施不力。另外，有些人受经济效益的驱动，在经济发达的城镇、郊区、公路沿线，任意把耕地转为非农业用地，从而获得较种植业高的占地补偿费。这些人往往认为耕地多占点没关系，对市域土地减少的危机认识不足，耕地保护意识淡薄。

2.现行的土地管理体制及某些政策不利于合理利用和保护耕地

由于当前土地收益大部分留给地方，补充地方财政，用于基础设施投入等，导致耕地保护工作很难落到实处。

3.现有土地执法监察力度不够，不利于耕地保护

4.城市发展占用耕地较多，缺乏有效控制

随着人口增加，城市化进程加快，城市用地规范不断扩大，占用了大量的耕地。由于旧城改造需要大量资金，给城市发展走内涵挖潜道路造成一定难度，因此一些部门把发展经济放在扩大城市用地规模上，注重城市外延发展，不注意内部挖潜改造，致使存量土地挖潜与增量土地供给之间缺乏协调和平衡机制，不利于调动改造旧城区的积极性。

5.农业内部结构调整占用耕地缺乏具体管理措施

从“七五”、“八五”期间耕地减少情况看，农业内部结构调整也是占用耕地的一个方面。同时，由于受经济利益的驱动，少数农民不分好地、次地，也不管地域分布及种植计划、市场需求，盲目发展果园、挖鱼塘，占用了一定数量的耕地。

6.耕地保护政策法规滞后，跟不上形势发展的需要

虽然党中央、国务院对耕地保护工作十分重视，三令五申要加大耕地保护力度，但当前耕地保护工作出现许多新的问题和新的情况，需要及时制订或修改法律和政策规定，以便依法执行。

(二)耕地减少的主要表现

为了适应市场经济发展的需要和加快全市经济发展步伐，进行一些必要的能源、交通和水利工程建设，必然要占用一部分耕地，这也是经济发展的客观要求。

按照国家现行规定，对单位和个人占用耕地进行各项建设和盖房，补偿费仅为前三年平均亩产值的6倍，远远低于耕地的使用价值，而占用耕地用于建设，要比改造旧城区、动迁便宜得多，从而导致一些单位千方百计占用耕地进行建设，使耕地大量被占。在国外，如日本对耕地实行严格的保护政策，并规定高额的补偿费，因此，即使像东京这样繁华的大都市，也仍然有稻田在市区内保存下来。

由于人口不断增加和工业化、城市化的迅速发展，城市用地面积迅速增加。到1996年末，全市已有28个建制镇和1个经济开发区。随着城镇建设的发展，用地规模不断增加，所增加的城镇用地面积，又大部分是占用耕地。由此可见，城镇的发展，是造成耕地减少的一个主要方面。

(三)耕地变化趋势分析

1.耕地减少趋势分析

(1)国家重点建设项目用地。国家重点建设项目用地包括交通、水利、能源等项目。全市1997-2010年国家重点建设项目占用耕地控制在466.67公顷左右。

(2)1997—2010年，全市域城镇村、工矿、交通、水利设施占用耕地控制在1933.33公顷。

(3)1997—2010年，全市域退耕灾毁及其它占用耕地402.4公顷。

(4)1997—2010年，全市域农业内部结构调整尽量不占或少占耕地，在非占不可时，应坚决贯彻执行“占一补一”的方针，保证市域耕地总量的动态平衡。

2.耕地增加趋势分析

(1)土地复垦开发

全市现有可垦荒地、废弃地、废弃小池塘等 2535.47 公顷，1997-2010 年全市将通过复垦开发补充耕地 1533.14 公顷。

(2)土地整理

土地整理包括农地整理和村庄整理。

农地整理主要是对分布零散的琐碎地块进行平整，提高土地利用集约度，提高农田基础设施的利用效率，从而达到增加市域有效耕地面积的目的。1997—2010 年，将通过农地整理补充耕地 544.77 公顷。

村庄整理主要是指通过村屯合并、拆迁旧屯和建设中心村来增加有效耕地面积。但村庄整理需要较多的投资，因本市农村经济力量有限，计划到 2010 年通过村庄整理补充耕地 1124.49 公顷。

通过以上耕地增减变化趋势分析，到 2010 年，全市通过土地复垦开发、土地整理等新增耕地 3202.40 公顷。到 2010 年全市因各项建设、退耕灾毁及其它减少耕地面积 2335.73 公顷。耕地增减相抵后，全市到 2010 年净增耕地 866.67 公顷。

三、实现耕地总量动态平衡的对策与措施

(一)指导思想

实现耕地总量动态平衡是党中央、国务院为加强土地管理、保护耕地而作出的一项重大决策，是实现国民经济可持续发展的重要保证。为了落实中央 11 号文件提出的“ 必须严格按照耕地总量动态平衡的要求，做到本地耕地总量只能增加，不能减少，并努力提高耕地质量 ”的要求，必须把实现耕地总量动态平衡作为全市土地管理工作的一项重要任务。要进一步加强土地管理，严格建设用地审批手续，严格控制城市建设用地规模，尽量做到少占耕地或不占耕地。同时，有计划地开发一些后备资源，以弥补耕地数量的减少。

(二)全市耕地总量动态平衡的目标和任务

1.目标

对全市到 2010 年各项建设用地、农业内部结构调整占有耕地预测及现有耕地后备资源开发潜力分析，到 2010 年，全市耕地总量保持在 53004.17 公顷左右，比 1996 年耕地总量增加 866.67 公顷。

2.任务

(1)1997-2010 年全市土地复垦开发及土地整理增加耕地 3202.40 公顷，同期各项建设、退耕灾毁及其它占用耕地共计 2335.73 公顷，净增加耕地 866.67 公顷。

(2)1997-2010 年全市省及省以上水利、交通、能源等重点建设项目共占用耕地 466.67 公顷，城镇村、工矿、交通、水利等建设占用耕地 1933.33 公顷，退耕灾毁及其它占用耕地 402.4 公顷。

(3)1997-2010 年全市土地复垦开发补充耕地 1533.14 公顷，土地整理补充耕地 1669.26 公顷，共计补充耕地 3202.40 公顷。

(三)对策与措施

1.调整土地收益办法，建立耕地保护的经济制约机制

要有效解决为获巨额的土地收益而不惜大量任意处置耕地的严重问题，必须改变目前土地收益的使用办法。建立保护耕地新的经济制约机制。按照中央11 号文件规定，凡是新占耕地、农地转为非农业建设用地的土地收益全部上缴中央，原则上用于耕地开发；利用建设用地内部挖潜的土地收益全部留给地方，专款用于城市建设、土地开发和中低产田改造。按照这一规定，应当把土地管理工作的重点转移到搞好土地内部挖潜，盘活存量土地上来，在各项建设用地上尽量做到少占或不占耕地，以利于耕地保护工作的贯彻落实。

2.适应保护耕地需要，加快土地管理体制改革

为了从根本上解决保护耕地问题，我国将改革现有的土地管理体制。

（1）对土地管理实行垂直领导，更利于土地管理、耕地保护工作的进行；

（2）土地管理部门经费应由财政解决，实行收支并行，土地管理工作与土地收费二者脱钩，不再依靠“卖地”增加经济收益；

（3）加大国家对土地管理的权力，提高土地管理部门的地位和权限，对土地用途分区实行严格的用途管制，保证耕地保护的各项措施落到实处。

3.修改和制定有关法律，为实现耕地总量动态平衡提供法律保障

我国原有的《土地管理法》中有些内容已不适应耕地保护的需要，尤其是“块块”为主的土地管理体制，制约了耕地保护工作，因此很难实现中央提出的耕地总量动态平衡这一重大举措。为此，新的《土地管理法》将加大对违法占用、乱占滥用耕地进行处置的力度，通过立法确定耕地保护、管制、利用、开发和监督管理等的法律地位。

4.采取综合措施，严格控制占用耕地

（1）严格控制城镇用地规模，对于各镇及市区用地规模过大的，要坚决压缩到标准控制规模以内。城市建设用地应以内部挖潜、改造旧城区为主，尽一切可能提高土地利用率。

（2）严格建设用地审批管理，对各项建设用地必须严格按照法定的权限和程序报批。对建设用地，凡是不符合土地利用总体规划或未纳入年度用地计划的，原则上不予审批土地。

（3）加大耕地保护力度，建立永久性耕地保护制度。按照国务院和省人大颁布的《基本农田保护条例》的规定，建立耕地保护制度，落实耕地保护责任，把耕地保护工作落实到村和地块。

（4）实行非农业建设占用耕地“三挂钩”政策，即非农业建设占用耕地与土地复垦开发挂钩，开垦至少同等数量的耕地；城镇用地规模扩展与农村居民点缩并挂钩；增加建设用地与提高土地利用率挂钩。通过实行“三挂钩”政策，达到各项非农业建设占用耕地与土地开发增加耕地持平或净增耕地，以便保证耕地总量动态平衡目标的实现。

5.加强土地利用宏观调控力度，实现土地供需总量平衡

保持耕地总量只能增加，不能减少，是一项十分艰巨的任务，必须加大土地利用宏观管理，搞好土地利用总体规划和用地计划，对土地供需总量实行控制。

一方面要赋予土地规划管理工作应有地位和作用，搞好土地利用规划与城市规划的协调工作，以加强国家对耕地保护力度；另一方面要加强土地利用计划管理，对各项用地计划实行指令性计划管理，一经下达，必须严格执行，不得突破。

6.搞好土地后备资源开发，保证耕地总量动态平衡目标的实现

（1）积极搞好土地开发，在保护生态环境的前提下，采取各种形式，加大土地复垦开发力度，增加耕地面积。

（2）要把土地开发列入国家农业综合开发项目，争取国家在资金上给予扶持。

（3）制定优惠政策，采取入股、合资等形式，吸引外地投资者到本市从事土地开发。

（4）加大土地开发投入，从耕地占用税、土地出让金中拿出一定资金，专款专用，用于土地开发。

（5）搞好土地复垦和土地整理，对一些工矿废弃地，按照“谁破坏、谁复垦”的原则，落实复垦资金，搞好工矿废弃地利用。同时，通过中心村规划，有计划地搞好村屯合并和治理空心村工作，通过土地整理增加有效耕地面积。

四、实现市域耕地总量动态平衡，促进社会经济可持续发展

任何区域的发展，其目标总是十分明确的，但区域的开发决不是孤立的，从其目标、对象、理论和方法中，始终存在着自然、社会、经济的广泛联系(包括因果联系和逻辑联系)，只有对这种联系的实施有深度的解析，才能把握区域持续发展的基本出发点。

“人口—资源—环境—社会”四者之间的密切联系是区域可持续发展的核心内容。只有对这四者有一个综合、统一的认识，才能在研究市域土地利用的全过程中具有全面的观点，才能把其中任何一环的变化看成是整个系统的变化动因，才能将其看成为整个系统自我响应、自我调节和自我组织的功能体现，才能深入地了解区域发展的本质特征。

土地资源作为社会经济发展的基本资源，其变化不仅影响到市域其他各个方面的变化，而且也会导致区域外各种社会经济因素的变化，从而导致社会经济的发展变化。从这一点上来讲，土地利用状况的变化是影响社会、经济可持续发展的一大动因，而这其中耕地总量的变化是最大的因子。做好市域耕地总量动态平衡工作，使市域土地资源配置向最优化组合逼近，无疑将会为市域社会经济的可持续发展奠定良好的基础。

专题五　土地利用总体规划管理措施

在制定土地利用总体规划的基础上，合理的、行之有效的规划实施管理政策措施是保证规划实施，保证规划的社会、经济及生态目标实现的必要条件。

一、法规措施

制定《江阴市土地利用总体规划实施办法》,以政府文件形式下发,主要内容包括：

(1)规划适用范围：本规划适用于江阴市范围内一切土地所有者、使用者和管理者;全市各部门、各单位及个人建设用地(含规划)的审批应以本规划为依据。

(2)规划实施的监督机构：在全市各级政府中建立相应级别的规划实施监督机构，同时调动全社会对于规划实施的监督的积极性。

(3)把实施规划纳入各级政府的工作目标责任制。

(4)制订修订规划的原则与程序。

二、行政措施

(1)加强规划管理措施，主要内容有：占用农地和非农地规划许可证制度；用地指标计划管理制度、专项规划管理制度；土地整理、复垦和开发规定；耕地占补平衡和保护规定。

(2)严格编制和实施乡镇土地利用总体规划,具体落实市级规划的各项指标。

(3)实行政府领导实施规划的目标责任制度、规划公示制度和规划执法监督查处制度。

三、经济措施

(1)推进土地有偿使用，完善国有土地有偿使用有关规定、集体土地承包权流转规定，培育地产市场。

(2)制定保护耕地、集约利用土地的经济政策，如地力培肥规定等。

(3)落实土地整理、复垦和开发资金，市、镇政府应加大对土地整理、复垦和开发资金的投入，并制订对土地整理、复垦和开发在经济上的鼓励措施。

四、技术措施

(1)加强土地监测的措施，如实施遥感动态监测。

(2)改进规划管理的技术手段，如建立土地利用总体规划管理信息系统，以利该规划动态实施和土地利用信息适时更新。

五、其它政策措施

土地利用总体规划必须围绕规划目标和要求，以土地供给制约和引导土地需求为原则，着眼于土地利用率和产出率的提高，走内涵挖潜的路子，确保土地可持续利用，努力促使土地利用的经济效益、社会效益和生态效益相统一。

(1)制定配套措施，确保规划顺利实施。规划一经批准，就要采取一系列的行政、经济、法律措施来实施，并以土地利用总体规划为依据，顺利实现规划目标。

(2)详细规划与专项规划必须与总体规划相结合。总体规划是轮廓性的用地规划。详细规划和专项规划与总体规划相协调是建设施工和土地利用安排的依据。因此，总体规划经批准后，必须依据协调衔接好的“ 两区 ”规划，将土地的开发、利用、整治、保护具体落实到地块上。

(3)强化制度建设，规范规划实施的管理。通过制度建设，强化国土管理，促进单位土地面积的产出率提高；改变土地利用空间，实现土地利用最佳组合；搞好土地开发，增加土地的供给总量。

六、具体措施

1.关于乡镇企业

不断健全、完善乡镇企业内部经营机制，增强企业活力，实行所有权与经营权分离，使企业真正成为独立自主、自负盈亏的商品生产和经营实体。推行股份制，将竞争机制引入承包经营，调动企业所有者和经营者的积极性。强化现有企业技术改革，走以内涵扩大再生产为主的路子，推进产业结构调整。

2.关于基础农业

强化农业基础地位，建立新的农村经济新体制，促进农业和农村经济商品化、现代化；建立土地流转制度和土地投资补偿制度，适度规模经营，同时完善农业社会化服务体系和农产品市场体系。

3.关于交通运输

实行多家经营，动员全社会各方面力量发展交通运输事业；鼓励各运输单位加强协作，发展联合运输，提高综合运输整体功能和综合优势；大力发展现代化集装箱运输；公路运输要大小结合，重点发展大吨位客货运输，水运则重点发展顶推运输，实现江阴市交通运输的现代化。

4.关于经济信息网络

一方面收集、加工、储存市域内外、各基层及专门机构的经济信息资料，提供给市政府等有关决策机构和下级信息机构，另一方面根据国家政策信息和有关信息资料，对行业、乡镇、企业的发展提出指导性意见。

5.关于外向型经济

优化出口产品结构，全力抓好具有传统优势的轻纺产品，同时发展精细化工和创汇农业。扩大外引内联，完善投资环境，增强对内凝聚力和对外吸引力。

七、其它

(1)本规划必须严格执行。如有变动，须报经江阴市人民政府和上一级人民政府批准，并报江苏省人民政府审批。

(2)将本规划纳入江阴市国民经济和社会发展“ 九五 ”计划和 2010 年远景规划之中。为保证本规划的实施，江阴市应制定相关条例，并由市人大监督实施。

(3)由市计委、国土局制定分年度土地利用计划，逐步落实已制定的规划目标。

(4)本市国民经济各部门编制土地利用专项规划及对各项建设用地的审批，均需以本规划为依据。

(5)根据社会经济形势的发展，进行土地利用结构的适时调整，使本规划在实践过程中不断完善。

(6)本规划由江阴市人民政府负责实施，具体规划条款由江阴市国土管理部门负责解释。

目　录

专题一　土地利用分析 1

一、自然条件 1
二、土地利用现状描述 3
三、土地利用现状分析 4
四、土地利用潜力分析 5
五、土地利用特点、存在问题及其对策 5

专题二　土地整理、复垦开发专项规划 7

一、土地整理、复垦开发潜力 7
二、土地整理、复垦开发方案 8
三、土地整理、复垦开发的时序安排 9
四、规划实施措施 10

专题三　基本农田保护区专项规划 11

一、规划期限 11
二、规划依据 11
三、指导思想 11
四、划定基本农田保护区的原则 11
五、规划目标与重点 12
六、基本农田保护区规划 12
七、基本农田保护规划的实施措施 14

专题四 实现市域耕地总量动态平衡，促进社会经济可持续发展 15

一、耕地减少基本情况分析 15
二、耕地减少原因与变化趋势分析 16
三、实现耕地总量动态平衡的对策与措施 18
四、实现市域耕地总量动态平衡，促进社会经济可持续发展 20

专题五　土地利用总体规划管理措施 21

一、法规措施 21
二、行政措施 21
三、经济措施 21
四、技术措施 21
五、其它政策措施 22
六、具体措施 22
七、其它 23