

江苏省土地开发整理规划（2001-2010 年）

第一章 总 则

第一条 规划目的

为科学指导全省土地开发整理活动，合理开发利用耕地后备资源，增加耕地面积，提高土地质量和土地利用效率，实现全省耕地总量动态平衡的战略目标，编制《江苏省土地开发整理规划（2001—2010 年）》（以下简称为“本规划”）。

第二条 规划编制的指导思想

认真贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策及“在保护中开发，在开发中保护”的方针，遵循经济、社会和生态效益相统一的原则，坚持以增加农用地特别是耕地面积，提高耕地质量，改善生态环境为目的，以内涵挖潜为重点，充分发挥市场机制的作用，依靠科技进步和制度创新，提高土地开发整理的水平，确保土地利用总体规划目标的实现，为实施可持续发展战略，实现耕地总量动态平衡，保障粮食安全，保护和提高土地生产力，促进经济发展和加快城镇化进程提供基础保障。

第三条 规划编制的原则

1. 依据相关法律、法规、政策和土地利用总体规划；
2. 与水利建设、村镇建设、生态环境保护相结合；
3. 经济、社会和生态效益相统一；
4. 以 2000 年土地变更调查以及国土资源大调查相关成果为基础；
5. 大力开展土地整理，积极搞好土地复垦，合理进行土地开发；

6. 提高土地利用效率，增加农用地及有效耕地面积；
7. 因地制宜，统筹安排，切实可行。

第四条 规划任务

1. 完善和深化《江苏省土地利用总体规划（1997—2010 年）》对土地开发整理的总体要求，调查评价并测算全省土地开发整理的潜力；
2. 确定全省土地开发整理规划目标和任务，提出土地开发整理的总体安排；
3. 规划全省土地开发整理重大工程的总体布局，明确全省土地开发整理的重点区域和重点项目，推进土地开发整理产业化；
4. 制定全省土地开发整理补充耕地的区域平衡方案；
5. 估算全省土地开发整理的投资，评价预期综合效益；
6. 提出推进土地开发整理的政策意见和实施规划的保障措施。

第五条 规划依据

1. 国家有关法律、法规、标准、文件
 - （1）《中华人民共和国土地管理法》；
 - （2）《中华人民共和国水土保持法》；
 - （3）《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
 - （4）《基本农田保护条例》；
 - （5）《全国土地开发整理规划》；
 - （6）国土资源部《关于做好土地整理开发规划工作的通知》（国土资发[2002]57 号）；

(7) 国土资源部《关于印发<土地开发整理规划管理若干意见>的通知》(国土资发[2002]139 号);

(8) 国土资源部《关于印发<省级土地开发整理规划编制要点>和<县级土地开发整理规划编制要点>的通知》(国土资发[2002]215 号)。

2.省有关法规、文件

(1)《江苏省土地管理条例》;

(2)《江苏省基本农田保护条例》;

(3)《江苏省土地利用总体规划(1997—2010 年)》;

(4) 江苏省国土资源厅《关于认真做好土地开发整理规划工作的通知》(苏国土资发[2002]138 号)。

第六条 规划的法律效力

本规划一经批准,即具有法定效力,必须严格执行。本省行政区域内的各项土地开发、复垦、整理活动必须符合和服从本规划。

第七条 规划期限

本规划以 2000 年为基期,规划期限为 2001—2010 年,规划近期为 2001—2005 年,规划远期为 2006—2010 年。

第二章 土地开发整理的条件和形势

第八条 自然和社会经济条件

1. 概况

江苏简称苏，位于我国大陆东部沿海中心，介于东经 116°18'-121°57'，北纬 30°45'-35°20'之间。东濒黄海，西连安徽，北接山东，东南与浙江、上海毗邻。江苏地处美丽富饶的长江三角洲，平原辽阔，主要由苏南平原、江淮平原、黄淮平原和东部滨海平原组成，自然条件优越，经济基础较好。全省面积 10.26 万平方公里，占全国总面积的 1.06%；海岸线长 954 公里，占全国的 1/6。全省气候具有明显的季风特征，处于亚热带向暖温带过渡地带，大致以淮河—灌溉总渠一线为界，以南属亚热带湿润季风气候，以北属暖温带湿润季风气候。全省气候温和，雨量适中，四季分明。

2. 社会经济条件

2000 年江苏省下辖 13 个市（地级市），64 个县（含县级市），共有建制镇 1191 个，乡 275 个，街道办事处 233 个。全省 2000 年末总人口 7327.24 万人，其中非农业人口 2354.97 万人，占总人口的 32.14%。全省人口密度约为 714 人/平方公里，人均耕地 1.03 亩，总体上讲属于人多地少地区。

江苏基础设施建设不断加强，全省高速公路车里程突破 1000 公里。

全省环境保护卓有成效，2000 年末全省共设立自然保护区 23 个，自然保护区面积 59.6 万公顷；共完成环境污染治理项目 2411 项，完成总投资 13.1 亿元；全省有 19 个市、县被批准为国家级生态示范区建设试点地区。

江苏经济发展迅速，“九五”期间，经济结构调整积极推进，农业综合生产能力保持稳定，支柱产业和高新技术产业发展加快，工业生产持续较快增长，经济增长速度每年都保持在 10%以上，2000 年人均国内生产总值突破 1400 美元。

第九条 土地资源条件

1. 土地利用现状

江苏处于全国生产力总体布局主轴线长江、淮河的结合部，是全国国土开发整治重点区域中的沪宁杭地区和徐淮袁滕地区的主要组成部分。全省土地总面积 1026 万公顷(15390 万亩)；农用地面积 742.45 万公顷(11136.75 万亩)，占土地总

面积的 72.36%，其中耕地面积 501.63 万公顷(7524.41 万亩)，占土地总面积的 48.89%。

2. 土地利用特点

(1) 土地利用程度高，综合生产能力强。全省土地利用率达 98.6%，土地垦殖率 48.7%，耕地复种指数 184.5%；土地产出率高，在全国 3.9%的耕地上产出了全国 8%的粮食、10%的棉花。

(2) 土地利用方式多样，形成了不同功能的经济区域。江苏地势平坦，土地肥沃，适宜多种用途，在长期的生产实践中形成了多种土地利用方式和不同的经济区域。工农业生产发达、综合经济实力较强的沿江地区，已成为具有中国特色和全国意义的经济区域；拥有我省全部海岸线的沿海地区，已逐步成为我省经济发达、内外贸易活跃的新兴经济区域；农业基础好、资源丰富的徐淮地区，是我省重要的农副产品生产基地和能源基地。

(3) 土地人口承载力大，建设占用比率提高快。每平方公里人口密度达 714 人，居全国各省区之首；城镇密集，建设占地比率高，乡集镇以上城镇达 20 个/千平方公里，村庄更是星罗棋布；城镇村建设用地占土地总面积的比率超过 12%。

3. 土地利用中存在的问题

(1) 水旱灾害对土地利用的威胁较大，抵御灾害的能力仍然不强。由于地处江淮下游，再加上季风进退迟早和强度变化不一，降水和温度年际差异明显，水旱不均，大水年份三面高水压境，海潮顶托，洪水台风同来；缺水年份往往造成旱灾。此外还有台风、连阴雨、低温、霜冻、高温、干热风、冰雹等各种气候灾害。

(2) 建设占用耕地过多，农业用地结构调整方向选定科学预见力较低。据不完全统计，近五年全省平均建设占用耕地在 1 万公顷以上；同时一些地方由于没有科学规划，农业用地结构调整大起大落，占用了过多的耕地。

(3) 非农用地利用不尽合理，土地利用强度低。多年来建设用地以外延扩

张为主，用地规模迅速扩大，实际利用不充分。全省城市人均占地 95 平方米，县城人均占地 125 平方米，建制镇和集镇人均占地 164 平方米，农村居民点人均占地 194 平方米；工矿等建设用地建筑密度大大低于发达国家水平。

第十条 土地开发整理面临的形势

1. “九五”期间土地开发整理情况

(1) 增加了耕地面积。“九五”期间，我省通过土地开发整理增加耕地 5.63 万公顷（84.45 万亩）。其中土地整理增加耕地 1.65 万公顷（24.75 万亩），土地复垦增加耕地 1.96 万公顷（29.40 万亩），土地开发增加耕地 2.02 万公顷（30.30 万亩），有效减缓了耕地净减少的势头。

(2) 提高了土地质量。通过对田、水、路、林、村的综合整治，推进农田向规模经营集中、居民点向城镇集中、企业向工业园区集中，改善了生产和生活条件，降低了生产成本，提高了土地的利用率和产出率，增加了农民收入。

(3) 改善了生态环境。结合小流域治理、中心村建设和矿区环境恢复治理实施的土地整理和土地复垦，改善了农村居住环境，促进了生态恢复与生态重建，使生态环境逐步得到了改善。

2. 当前土地开发整理面临的形势

我省人多地少，人地矛盾比较突出。随着人口的增加和人民生活水平的提高，为保障粮食安全，满足生态环境建设和经济发展等对土地的需求，必须不断加大土地开发整理的力度。中国加入 WTO 后，也迫切需要通过土地开发整理来加强农业基础设施建设，改善土地质量，降低生产成本，提高土地生产力，增强产品竞争力。这都为土地开发整理提供了广阔的空间。

(1) 土地开发整理的有利条件

① 土地开发整理潜力较大。调查数据表明，长远预测全省有可供开发整理土地面积约 210.15 万公顷(3152.28 万亩),可增加耕地 56.03 万公顷(840.39 万亩)。

② 土地开发整理的政策初步形成。全省已经建立起耕地占补平衡、土地开发整理项目管理、土地开发资金管理等配套的政策法规体系，初步具备了推进土地开发整理的管理基础和技术保障。

③ 土地开发整理投资渠道初步建立。我省新增建设用地土地有偿使用费、建设用地“占一补一”费用、土地复垦费以及财政安排的其它专项资金的征收工作正在稳步推进，政府筹资与社会自筹资金相结合，基本保证了当前土地开发整理活动的资金使用。

(2) 土地开发整理的不利因素

① 补充耕地的压力越来越大。随着江苏经济的持续高速发展，城市和基础设施建设用地需求量的日益增加，易开发整理的耕地后备资源逐步减少，未来土地开发整理的任务更重，成本更高，难度更大。

② 资金投入不足、使用分散。尽管各级政府每年都投入了大量土地开发整理资金，但与全省土地开发整理总需求相比，仍有相当差距；同时，由于土地开发整理资金投向分散，也影响了资金的使用效益。

③ 土地开发整理质量不高。受资金投入能力和管理水平等多种因素的制约，土地开发整理项目建设整体标准偏低。由于土地开发整理项目后续管理不到位，继续投入和监督利用的机制也不健全。

第三章 土地开发整理潜力

第十一条 耕地整理潜力

江苏耕地分布广泛，根据地形地貌的不同，全省 501.63 万公顷(7524.41 万亩)耕地可分为平原、丘陵和岗地三个区，其中 90%以上分布在长江三角洲、黄淮和沿海三大平原及一些小平原上，有 440 万公顷(6606 万亩)划入了基本农田保护区。

江苏自然条件优越，开发历史悠久，大部分地区的土质较好，肥沃的高产土壤面积较大，但仍存在一定数量的耕地利用率和产出率较低，地区分布也很不平衡，苏南的张家港、句容、丹阳、常熟，苏中的通州、泰兴、如东、姜堰，苏北的赣榆、沛县、铜山、盱眙、泗阳、丰县、洪泽、沭阳等地均有大面积耕地亟待整理。而且目前江苏平原地区水网交错，丘陵地区地形起伏，现有大部分耕地灌排水设施、田间道路和林网密集，田块分割细碎，缺乏整体规划和配套，抵御灾害的能力也不强。

为全面提高耕地的利用率、产出率和抵御灾害的能力，长远预测全省约有 138.07 万公顷(2071.10 万亩)耕地需要整理，预计可增加耕地 13.60 万公顷(204.05 万亩)。规划期内预期整理耕地 82.99 万公顷(1244.88 万亩)，预计增加耕地 7.37 万公顷(110.57 万亩)；其中一级潜力区包括 27 个县(市、区)，待整理区域面积为 15.39 万公顷(230.85 万亩)，可增加耕地 2.33 万公顷(34.95 万亩)，二级潜力区包括 16 个县(市、区)，待整理区域面积为 16.90 万公顷(253.50 万亩)，可增加耕地 1.74 万公顷(26.1 万亩)，三级潜力区包括 29 个县(市、区)，待整理区域面积为 38.21 万公顷(573.15 万亩)，可增加耕地 2.85 万公顷(42.75 万亩)，四级潜力区包括 10 个县(市、区)，待整理区域面积为 12.48 万公顷(187.2 万亩)，可增加耕地 0.45 万公顷(6.75 万亩)。

第十二条 农村居民点整理潜力

2000 年江苏农村居民点面积为 93.79 万公顷(1406.86 万亩)，农村人口为 4829.02 万人，农村居民点人均用地面积 194 平方米，高于全国 150 平方米的平均水平；人均用地水平分布也不均衡，总体状况是人口密度较低的地区，人均用地指标较高；经济发展水平较高的地区，人均用地指标较低。对普遍存在的布局零散、基础设施配套不完善、土地资源浪费严重等问题，通过对零散农村居民点的合理归并整理，发展中心村、小城镇，推广多层公寓，迁村腾田，充分利用土地和空间资源，有利于集约利用土地，控制村镇用地的膨胀，提高农村生活环境和农村居民的生活质量。

全省约有 36.06 万公顷(540.90 万亩)农村居民点亟待整理，预计可增加耕

地 14.85 万公顷（222.76 万亩）。考虑到江苏各地区经济发展水平的差异和经济承受能力，规划期内预期整理农村居民点 6.20 万公顷（93.06 万亩），预计可增加耕地 1.94 万公顷（29.13 万亩）；其中一级潜力区包括 22 个县（市、区），待整理区域面积为 0.77 万公顷（11.55 万亩），可增加耕地 0.66 万公顷（9.9 万亩），二级潜力区包括 17 个县（市、区），待整理区域面积为 0.50 万公顷（6 万亩），可增加耕地 0.28 万公顷（4.20 万亩），三级潜力区包括 28 个县（市、区），待整理区域面积为 1.92 万公顷（28.8 万亩），可增加耕地 0.67 万公顷（10.05 万亩），四级潜力区包括 17 个县（市、区），待整理区域面积为 3.02 万公顷（45.3 万亩），可增加耕地 0.33 万公顷（4.95 万亩）。

第十三条 土地复垦潜力

江苏可供复垦的土地主要是工矿废弃地、煤矿塌陷地和基础设施建设挖废压占土地。工矿废弃地在各县、市均有分布,通过采取适当工程、整治措施，基本可以恢复利用。其他废弃地主要包括因大面积取土、挖沙等对地表的直接挖掘，破坏了土地原来的地貌，如交通、水利、砖瓦窑挖废地；因冶炼、发电、开矿等堆放废弃物而压占损坏的土地，如灰渣厂、尾矿厂等；因城乡生活建设形成的废弃地，如农村旧宅基地、城市垃圾场、小废坑等；因工业排污造成污染荒废的土地；已荒废的建设临时用地。煤矿塌陷地主要集中在徐州市铜山县，塌陷地面积现已达 9527.07 公顷。

目前全省尚待复垦土地总面积约 11.18 万公顷（167.77 万亩），可增加耕地面积 8.36 万公顷（125.33 万亩）。在规划期内的技术水平和资金投入的限制下，预期开垦土地 5.83 万公顷（87.51 万亩），预计可增加耕地 3.56 万公顷（53.34 万亩）；其中一级潜力区包括 18 个县（市、区），待复垦区域面积为 0.64 万公顷（9.6 万亩），可增加耕地 0.60 万公顷（9.0 万亩），二级潜力区包括 24 个县（市、区），待复垦区域面积为 1.09 万公顷（16.35 万亩），可增加耕地 0.91 万公顷（13.65 万亩），三级潜力区包括 26 个县（市、区），待复垦区域面积为 1.99 万公顷（29.85 万亩），可增加耕地 1.25 万公顷（18.75 万亩），四级潜力区包括 15 个县（市、区），待复垦区域面积为 2.11 万公顷（31.65 万亩），可增加耕地 0.79 万公顷（11.85 万亩）。

第十四条 土地开发潜力

2000 年江苏省未利用土地（不包括河流水面、湖泊水面、沼泽地）总面积为 65.63 万公顷。其中滩涂面积为 47.38 万公顷，占未利用地面积的 72.20%；苇地面积为 8.52 万公顷，占未利用地面积的 12.98%；荒草地面积为 6.69 万公顷，占未利用地面积的 10.20%。根据调查，江苏可开发的后备资源主要集中在盐城、南通、连云港三市的沿海滩涂和徐州、宿迁、淮安、盐城四市的废黄河流域。目前滩涂仍以每年 2 万亩的速度向外淤长，是我省最大的土地后备资源。对于集中连片的荒地和滩涂，实行统一规划、规模开发，加强基地建设，追求规模产出；对于零星分散分布的废弃地、荒地，采取灵活的政策加快对农业土地后备资源的开发利用。

全省长远可开发成耕地的后备资源约 24.83 万公顷（372.52 万亩），预计可增加耕地 19.22 万公顷（288.24 万亩）。规划期内预期开发土地 10.25 万公顷（153.77 万亩），预计可增加耕地 6.28 万公顷（94.20 万亩）；其中一级潜力区包括 17 个县（市、区），待开发区域面积为 0.44 万公顷（6.6 万亩），可增加耕地 0.40 万公顷（6.0 万亩），二级潜力区包括 24 个县（市、区），待开发区域面积为 2.58 万公顷（38.7 万亩），可增加耕地 2.04 万公顷（30.6 万亩），三级潜力区包括 29 个县（市、区），待开发区域面积为 5.22 万公顷（78.3 万亩），可增加耕地 3.23 万公顷（48.45 万亩），四级潜力区包括 9 个县（市、区），待开发区域面积为 2.01 万公顷（30.15 万亩），可增加耕地 0.60 万公顷（9.00 万亩）

第四章 土地开发整理目标与基本方针

第十五条 总体目标

在保护和改善生态环境的前提下，宜农未利用土地资源得到适度开发；土地整理全面、有序开展；矿区环境得到恢复治理，新增工矿废弃地得到全面复垦，

逐步提高废弃土地复垦率；实现开发整理新增耕地与建设占用和灾毁耕地持平，保障粮食安全；使 20%左右的基本农田得到整理，土地利用效率明显提高，生产成本降低，应对加入 WTO 后的产品竞争力增强；进一步提高农村居民点和城镇的土地集约化程度；改善农业生产、生活条件和生态环境；促进土地资源合理利用和经济社会可持续发展。

第十六条 规划目标

在规划期内，全省通过农田和农村居民点整理增加耕地 9.31 万公顷（139.70 万亩），土地复垦增加耕地 3.56 万公顷（53.34 万亩），土地开发增加耕地 6.28 万公顷（94.20 万亩）。到 2010 年，全省土地开发整理增加耕地总量达到 19.15 万公顷（287.25 万亩），平均每年增加耕地 1.92 万公顷（28.73 万亩）。

第十七条 近期目标

按照先易后难、循序渐进的原则，根据资金情况和实施条件，确定规划近期整理农地 45.64 万公顷（684.60 万亩），增加耕地 4.05 万公顷（60.75 万亩）；整理农村居民点 3.41 万公顷（51.15 万亩），增加耕地 1.07 万公顷（16.05 万亩）；土地复垦 3.21 万公顷（48.15 万亩），增加耕地 1.96 万公顷（29.40 万亩）；土地开发 5.64 万公顷（84.60 万亩），增加耕地 3.45 万公顷（51.75 万亩）。到 2005 年，全省实现土地开发整理增加耕地 10.53 万公顷（157.95 万亩）。

第十八条 基本方针

1. 坚持与土地利用总体规划相协调的原则。始终把增加有效耕地、稳定基本农田保护区面积作为土地开发整理的重要任务，确保建设占用耕地占补平衡和全省耕地总量的动态平衡。

2. 大力开展土地整理，积极搞好土地复垦，合理进行土地开发。坚持内涵挖潜，优先开展田、水、路、林、村综合整理和对工矿废弃地、煤矿塌陷地和基础设施建设挖废压占土地的复垦，适度进行土地开发，不断改善土地利用条件，促进土地资源的可持续利用。

3. 坚持统筹兼顾，突出重点。各市、县对规划期内待开发整理土地，做到统一规划，统一管理，分步实施，有序推进；优先支持重点项目实施，以重点带动一般。

4. 坚持经济、社会、生态效益相统一。既要注重增加耕地数量，也要注重提高耕地质量，更要正确处理好土地开发整理与生态环境保护的关系。对可能影响生态环境的开发整理项目，应进行科学的环境评价；以有利于生态恢复和生态建设为前提，划定土地开发整理禁止区域，科学引导土地开发整理活动。

第五章 区域土地开发整理

第十九条 土地开发整理规划分区

根据江苏省土地利用现状特点及土地开发整理的潜力和方向，并与土地利用总体规划相一致为原则，本规划将全省分为苏锡常、宁镇扬、通盐泰、徐淮连宿四个综合开发整理区，并提出确定禁止土地开发整理区域基本原则。

第二十条 苏锡常土地开发整理区

1. 本区概况

本区包括苏州、无锡、常州三市及所辖的县（市、区）。本区人口密集，人地矛盾十分突出；粮食生产已不能自给；农村建设分散，城镇用地规模扩展过快，占用了大片高产稳产良田和菜地；环境压力较大，环境污染严重，水旱灾害的威胁尚未解除。

2. 土地开发整理方向

本区要以土地整理为重点，突出内涵挖潜。本区应结合小城镇建设，大力推进农田向规模经营集中、工业向园区集中、农村居民点向中心村和小城镇集中；

强化基本农田保护措施，建立健全耕地保护制度，确保耕地面积基本稳定；深化土地整理，加强污染土地修复，增加耕地面积，改善生产条件。

第二十一条 宁镇扬土地开发整理区

1. 本区概况

本区包括南京、镇江、扬州市及所辖的县（市、区）。该地区地貌类型多样，兼有低山、丘陵、岗地和河谷冲积平原，丘陵山区生态条件较差，平原地区有洪有涝；是我国重要的工业基地之一，我省矿产资源主要分布区；人地矛盾较为突出；农业生产水平偏低，需整理的耕地比重大。

2. 土地开发整理方向

本区要以土地复垦为主，在实现自身耕地总量动态平衡的基础上，耕地总量略有增加。本区应积极改造可整理的农用地，改善丘陵地区农业生态环境和生产条件，提高土地利用率；加快矿区土地复垦，逐步恢复矿区生态环境。

第二十二条 通盐泰土地开发整理区

1. 本区概况

本区包括南通、盐城、泰州市及所辖的县（市、区）。该区滨江临海，地貌由广阔的海积、河流冲积平原组成，地势平坦便于农业利用，是我省重要的产棉区，有较丰富的土地资源，尤其是滩涂后备资源极其丰富，占全省的 90%，但本区沿海常遭台风、暴雨袭击，排水又受江海高潮顶托，腹部洼地易涝，后备资源利用程度较低，可整理的农用地面积较大。

2. 土地开发整理方向

本区要以土地开发和耕地整理为主，在实现自身耕地总量动态平衡的基础上，为全省耕地总量的动态平衡作出贡献。本区应在保护海洋生态环境的前提下，合理开发沿海滩涂资源；大力开展农用地整理，整治通南地区高沙土，提高耕地质量；通过土地整理，建设一批适应现代化农业发展要求的高标准基本农田；在

条件比较优裕的地区，建立土地开发整理示范基地，以点带面，促进全省土地开发整理的规模化、集约化经营。

第二十三条 徐淮连宿土地开发整理区

1. 本区概况

包括徐州、淮阴、宿迁、连云港四市及所辖的县（市、区）。该区地貌类型多样，平原与丘陵相兼；土地资源相对丰富，是全省耕地总量和人均耕地量最多的区域，是全省重要的综合性农业商品基地；后备资源较为丰富，具有沿海滩涂、煤矿塌陷地、黄河故道等多种类型的后备资源。但本区土地质量较差，可整理的农用地分布广泛，约占本区耕地面积的 2/3；土地利用程度较低；水资源污染严重，北部地区水资源不足尤为突出，影响到土地资源的合理利用和后备资源的开发。

2. 土地开发整理方向

本区要在大力开展土地整理的同时，搞好土地开发和土地复垦，在实现自身耕地总量动态平衡的基础上，为全省的耕地总量动态平衡作出贡献。本区应通过土地综合整理，加强淮北地区农用地整理，提高耕地的质量和集约化程度；结合水利建设和水资源的综合治理，因地制宜适度开发沿海滩涂、黄河故道滩地等后备资源，增加有效耕地面积；结合生态环境治理，加快以煤矿塌陷地为重点的工矿废弃地的复垦。合理调整农业生产布局，建立优势农产品生产基地。

第二十四条 确定土地开发整理禁止区域基本原则

土地开发整理应服从水土保持、防洪救灾、环境保护等需要，并与其它相关规划相协调。对于二十五度以上的陡坡地，江河湖泊及其堤岸内侧护坡区域、行洪区，已划定予以特殊保护和管理的有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在地区，以及法律法规规定的其它应予特殊保护的区域，划入我省土地开发整理禁止区域。有法律法规规定的限制开发整理区域，如确需开发整理的，必须进行科学的可行

性综合评价；如不能采取有效措施以满足法律法规规定的防护要求的，也应划入土地开发整理禁止区域。

第六章 土地开发整理重点区域

第二十五条 重点区域划定的原则

1. 土地开发整理潜力较大；
2. 土地开发整理基础条件较好；
3. 有利于保护和改善区域生态环境。

第二十六条 重点区域范围和面积

根据土地开发整理的不同类型，全省确定四类土地开发整理重点区域。

1. 耕地整理重点区：丰县、洪泽县、金湖县、句容市、常熟市、沭阳县、张家港市、赣榆县、丹阳市、泗阳县、响水县、姜堰市、滨海县、涟水县、南京市浦口区、通州市、东台市、铜山县、如皋市等十九个县（市、区）。本重点区以耕地整理为主，行政区域总面积 271.34 万公顷(4070.10 万亩)，其中待整理区域面积 42.37 万公顷（635.55 万亩），占耕地整理区总面积的 51%；可实现净增耕地 4.14 万公顷（62.10 万亩），占耕地整理增加耕地总面积的 56%。

2. 农村居民点整理重点区：宜兴市、海门市、常熟市、南京市江宁区、南京市浦口区、苏州市相城区、无锡市锡山区、丹阳市、溧阳市、张家港市、吴江市、溧水县等十二个县（市、区）。本重点区以农村居民点整理为主，行政区域总面积 141.07 万公顷(2116.05 万亩)，其中待整理区域面积 2.38 万公顷（35.70 万亩），占农村居民点整理区总面积的 38%；可实现净增耕地 1.02 万公顷（15.30 万亩），占农村居民点整理增加耕地总面积的 53%。

3. 土地复垦重点区：灌云县、铜山县、沛县、响水县、南京市江宁区、睢

宁县、洪泽县、如东县、高邮市、无锡市惠山区、徐州市贾汪区等十一个县（市、区）。本重点区以土地复垦为重点，行政区域总面积 158.75 万公顷（2381.25 万亩），其中待复垦区域面积 2.49 万公顷（37.35 万亩），占待复垦区域总面积的 43%；可实现净增耕地 1.55 万公顷（23.25 万亩），占土地复垦增加耕地总面积的 44%。

4. 土地开发重点区：大丰市、东台市、睢宁县、建湖县、兴化市、启东市、射阳县、赣榆县、宝应县、滨海县、盱眙县、泗洪县、宜兴市、姜堰市、如东县、灌云县等十六个县（市、区）。本重点区以土地开发为主，行政区域总面积 299.15 万公顷（4487.25 万亩），其中待开发区域面积 6.46 万公顷（96.90 万亩），占土地开发区域总面积的 63%；可实现净增耕地 4.02 万公顷（60.30 万亩），占土地开发增加耕地总面积的 64%。

上述土地开发整理重点区域，涉及全省 41 个县（市、区），土地开发整理补充耕地远景潜力为 39.2 万公顷（588 万亩），规划期内可补充耕地 10.73 万公顷（160.95 万亩），占规划期内土地开发整理增加耕地总目标的 56%。

第七章 土地开发整理重点工程

第二十七条 重点工程确定的原则

1. 土地开发整理规模较大；
2. 对实现规划目标起主要支撑作用；
3. 对落实重点区域内土地开发整理任务，或对解决重大能源、交通、水利等基础建设、流域开发治理、生态环境建设等引起的土地利用问题，发挥主导作用；
4. 预期投资效益较好；

5. 能够明显改善区域生态环境。

第二十八条 重点工程概况

规划期内全省主要实施 6 个土地开发整理重点工程,分别为主要农业区农地整理工程、沿海滩涂开发工程、矿山废弃地复垦整治工程、交通水利基础设施沿线土地复垦工程、苏南农村居民点整理工程和黄河故道区土地开发整理工程。

计划在规划期内投入 114.11 亿元,通过这六个重点工程的实施,实现补充耕地 7.30 万公顷(109.50 万亩),占规划期内土地开发整理增加耕地总目标的 38%。

第二十九条 重点工程范围和土地开发整理方向

1. 主要农业区农地整理工程。范围包括徐州市(丰县、沛县、铜山县、邳州市和新沂市),盐城市(响水县、滨海县、建湖县和东台市),淮安市(淮阴区、涟水县、金湖县和洪泽县),工程规模 23.14 万公顷(347.10 万亩),投资规模 42.51 亿元,预计可净增耕地 2.18 万公顷(32.70 万亩)。

该工程以土地整理为重点,通过综合开发整理,整理零星建设用地和废弃闲置土地,完善开发整理区域内的沟、渠、路、林、村等配套体系,改善耕作条件,增加有效耕地面积,提高土地质量等级。

2. 沿海滩涂开发工程。范围包括连云港市(赣榆县、灌云县)、盐城市(响水县、滨海县、射阳县、大丰市、东台市)、南通市(如东市、通州市、海门市、启东市),工程规模 2.28 万公顷(34.20 万亩),投资规模 10.65 亿元,预计可增加耕地 1.37 万公顷(20.55 万亩)。

该工程以土地开发为重点,在科学环境评价的基础上,通过加强水利基础设施建设,采取边改良、边利用,改良与利用相结合的方法,对沿海滩涂资源进行合理开发利用,增加耕地面积,促进深度开发。

3. 矿山废弃地复垦整治工程。范围包括南京市(江宁区、六合区)、徐州市

（铜山县、沛县、贾汪区），工程规模 0.28 万公顷（4.2 万亩），投资规模 2.70 亿元，预计可增加耕地 0.16 万公顷（2.4 万亩）。

该工程以土地复垦为重点，通过对矿山坑口、矿业开采造成的塌陷地等的综合整治，增加耕地面积，恢复矿山生态环境，对土地进行综合整治利用。

4. 交通水利基础设施沿线土地复垦工程。范围包括沿海高速公路、宿淮盐高速公路、淮河入海水道、南水北调江苏段工程沿线经过的连云港、盐城、南通、宿迁、淮安、扬州等市，工程规模 0.27 万公顷（4.05 万亩），投资规模 3.50 亿元，预计可增加耕地 0.21 万公顷（3.15 万亩）。

该工程以土地复垦为重点，主要是对因基础设施建设挖废压占土地进行复垦，恢复利用；对沿线农田进行整理，恢复并完善农田水利配套设施，改善耕作条件，提高耕地质量。

5. 苏南农村居民点整理工程。范围包括苏州市（张家港市、常熟市、吴江市和相城区）、无锡市（宜兴市、锡山区）、常州市（溧阳市），工程规模 1.13 万公顷（16.95 万亩），投资规模 9.62 亿元，预计可增加耕地 0.37 万公顷（5.55 万亩）。

该工程以土地整理为重点，主要通过村镇规划控制，撤并零散的农村居民点，促进农村居民点合理集聚发展，提高土地利用集约化程度，增加有效耕地面积，并改善农村居民生活条件，美化居住环境。

6. 黄河故道区土地开发整理工程。范围包括徐州市（丰县、铜山县、睢宁县、沛县）、宿迁市（宿城区、宿豫县、泗阳县）、淮安市（淮阴区、楚州区、涟水县）和盐城市（响水县、滨海县、阜宁县），工程规模 23.53 万公顷（352.90 万亩），投资规模 45.13 亿元，预计可增加耕地 3.01 万公顷（45.13 万亩）。

该工程以土地开发为重点，在科学环境评价的基础上，结合水利建设和水资源的综合治理，因地制宜地开发耕地后备资源，加强农田基础设施建设，改进灌溉方式，提高新增耕地质量。

第八章 土地开发整理重点项目

第三十条 重点项目选定的原则

1. 土地开发整理潜力较大，基础条件较好；
2. 有较强的示范带动作用；
3. 有一定规模；
4. 预期投资效益明显。

第三十一条 重点项目规模、类型、位置

全省土地开发整理重点项目 201 个，总规模 26.23 万公顷（397.95 万亩），计划投资 98.17 万元，可增加耕地 7.88 万公顷（118.20 万亩），占规划期内土地开发整理增加耕地总目标的 41.15%。土地开发整理重点项目中，土地开发项目 46 个，可增加耕地 3.57 万公顷（53.55 万亩）；土地复垦项目 25 个，可增加耕地 1.18 万公顷（17.70 万亩）；土地整理项目 105 个，可增加耕地 2.24 万公顷（33.60 万亩）；综合开发整理项目 25 个，可新增耕地 0.88 万公顷（13.20 万亩）。土地开发整理重点项目主要位于重点区域与重大工程内。

第九章 补充耕地的区域平衡方案

第三十二条 制定补充耕地区域平衡方案的依据和原则

1. 全省补充耕地的数量和质量不低于耕地占补平衡的法定义务；

2. 与土地利用总体规划相协调；
3. 有利于保护和改善生态环境；
4. 发挥市场机制，实现区域间资金、资源优势互补、合理配置。

第三十三条 补充耕地的任务和潜力状况

规划期内，江苏补充耕地任务为 17.24 万公顷（258.60 万亩），其中建设占用耕地的占补平衡任务为 15.18 万公顷（227.8 万亩）；通过本规划的实施，可实现净增耕地 19.15 万公顷（287.25 万亩），补充耕地总量可以满足江苏省耕地总量动态平衡和耕地占补平衡的需要。

江苏的经济发展和后备资源分布区域差异较大。南京、镇江、苏州、无锡、常州等苏南五市经济总量占全省的 60%以上，用地总量占全省的四分之三左右，后备资源仅占全省的 25%，补充耕地的缺口主要集中在苏州、无锡、常州三市。规划期内，苏州市的补充耕地任务为 2.40 万公顷，补充耕地的潜力为 1.32 万公顷，补充耕地缺口为 1.08 万公顷；无锡市的补充耕地任务为 1.70 万公顷，补充耕地的潜力为 0.80 万公顷，补充耕地缺口为 0.90 万公顷；常州市的补充耕地任务为 1.27 万公顷，补充耕地的潜力为 0.63 万公顷，补充耕地缺口为 0.64 万公顷；三市补充耕地缺口总量为 2.62 万公顷。南京、镇江两市补充耕地总量可实现本区域的动态平衡，但所辖县的不平衡仍然存在。

连云港、宿迁、徐州、淮安、盐城等苏北五市经济总量约占全省的 20%，用地总量占全省的十分之一，后备资源却占全省的 55%以上。规划期内，五市在实现本地区耕地总量动态平衡的基础上，有 3.86 万公顷净增耕地的富余。

南通、泰州、扬州等苏中三市，在规划期内补充耕地潜力较补充耕地需求略有盈余，可保证本地区的耕地总量动态平衡。

第三十四条 补充耕地的区域平衡方案

根据土地开发整理潜力状况调查和补充耕地任务分析，在本规划期内，江苏

将立足自身实现省域内的耕地总量动态平衡和耕地占补平衡。

对于耕地后备资源较少、不能保证本地区耕地占补平衡的苏州、无锡、常州三市，规划期内补充耕地的缺口总量 2.62 万公顷，按照区域间的资金和资源优势互补、自愿有偿的原则，在省级国土资源管理部门的统筹安排下，以有偿方式从耕地后备资源相对丰富的连云港、徐州、宿迁、盐城、淮安等苏北五市进行调剂，实行易地占补。

镇江、南京、南通、泰州、扬州等五市，各自负责本行政区域的耕地总量动态平衡和耕地占补平衡任务。对部分市辖县（市、区）后备资源较少、不能完成本地区耕地总量动态平衡和耕地占补平衡任务的，由各地级市国土资源管理部门统筹协调，按照自愿、有偿、公平的原则，在市级行政区域内实行易地占补。

第十章 土地开发整理投资和效益

第三十五条 土地开发整理的投资规模、筹资渠道

1. 投资估算

在规划期内，全省土地开发整理总投入需求量为 277.50 亿元，平均每亩新增耕地需投入 9660 元。其中土地整理需投入 181.61 亿元，占总投入的 65.45%，平均每亩新增耕地需投入 13000 元；土地复垦需投入 50.67 亿元，占总投入的 18.26%，平均每亩新增耕地需投入 9500 元；土地开发需投入 45.22 亿元，占总投入的 16.29%，平均每亩新增耕地需投入 4800 元。

全省土地开发整理重点工程预计总投资 114.11 亿元，平均每亩新增耕地需投入 1.04 万元。

全省土地开发整理重点项目预计总投资 98.17 亿元，平均每亩新增耕地需投入 0.83 万元。

2. 资金筹措渠道

(1) 新增建设用地土地有偿使用费。依据现行新增建设用地土地有偿使用费征收标准，结合近几年全省新增建设用地土地有偿使用费收缴情况和 2001 至 2010 年全省新增建设用地情况综合分析，预计规划期内全省新增建设用地土地有偿使用费能够征收约 85.00 亿元。

(2) 建设用地“占一补一”费用。在严格实行耕地占补平衡制度的情况下，按照全省现行耕地开垦费标准，规划期内需要对建设占用耕地 15.19 万公顷（227.85 万亩）进行补充，可筹集耕地开垦资金 103.47 亿元。

(3) 各级财政安排的其它专项经费。包括耕地占用税、农业重点开发建设资金、土地有偿使用费等规费中财政安排用于土地开发整理的费用，预计全省规划期内财政可安排 35.00 亿元。

(4) 其他投资。包括根据《土地复垦规定》中“谁破坏，谁复垦”的规定，造成土地破坏的单位和个人对土地复垦的投入或交纳的土地复垦费，以及农民自筹资金和其他社会资金投入，预计规划期内可筹集资金 10 亿元。

综上所述，规划期内全省可筹集土地开发整理资金 233.47 亿元，占土地开发整理投入需求总量的 84.13 %。因此，必须通过严格实行耕地“占补平衡”制度，进一步加大新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费征收力度，建立合理的利益分配机制，吸引更多的社会资金投入，才能满足实现规划确定的土地开发整理目标的需要。

第三十六条 土地开发整理的投资效益

1. 经济效益

规划期内全省土地开发整理投入总量为 277.50 亿元。通过本规划的实施，可实现净增耕地 19.15 万公顷，可增加作物播种面积 30.64 万公顷，正常年份平均年净产值达 1 万元/公顷；同时对 82.98 万公顷的耕地进行整理，将大幅提高土地的利用效率和产出率，估计年净增加产值约为 0.2 万元/公顷。

根据 2001—2016 年全省土地开发整理项目资金流动情况分析，规划期内全部投产项目可产生经济收益约 130 亿元；2016 年以后全部项目将达到设计生产能力，预计年经济效益约为 51 亿元，总投资收益率为 18.38%；土地开发整理投入的静态投资回收期约为 12 年。

2. 社会效益

增加耕地面积。到 2010 年，全省可增加耕地 19.15 万公顷，实现开发整理新增耕地与建设占用和灾毁耕地持平，全省耕地保有量稳中有升。同时，约 20% 的基本农田得到整理，土地生产力明显提高，生产成本降低，应对加入 WTO 后的产品竞争力增强；矿区环境得到恢复治理；农村居民点和城镇的土地集约化程度进一步提高。

增加农产品供给，缓解人地压力。规划实施完成后，每年全省新增作物播种面积约 30.64 万公顷，增加粮食产量 179.55 万吨，耕地改良增加粮食产量 167.86 万吨。

增加农村就业机会。根据江苏近年农业劳均耕地面积，土地开发整理可增加农业就业机会 56.6 万人，单位投资直接就业人数为 2040 人/亿元。

促进国民收入公平分配。通过土地开发整理，改善农业生产条件，提高农业劳动生产率，提高了农民收入；通过土地开发整理投资，将部分非农土地收益间接转移支付给农村与农业，促进了农村经济发展。

进一步巩固土地利用分区。尤其是农地整理，提高了整理区耕地质量和经济收入水平，基本农田保护得到农民自发的支持，提高了耕地保护效果，维护了土地用途管制的权威性。

提高农田质量。通过田、水、路、林、村的综合治理，桥、涵、闸、站、机全面配套，农业生产条件大大改善，农田面貌大为改观。大量的稳产高产标准农田的建成，增强了农业抗灾保收能力。

改善农村居民生活条件。通过归并农村零散居民点，集中建设中心村和小城

镇，完善配套共用基础设施，不仅节约了电讯、道路、供水、文化等基础建设的投资，还有效地改善农村居民生活环境，提高农村居民生活质量，促进农村“全面小康”的实现。

提高农业科学技术含量，促进农业产业升级。通过土地开发整理，调整土地关系，使耕地集中连片，路渠涵闸配套，建设高标准农田，为农业生产规模化经营与机械化生产创造条件。耕地质量提高，增强了抵御自然灾害的能力，也降低农业经营者的自然风险，促进经营者采用新技术、新方法，有利于提高农业科技含量，促进农业产业升级。

3. 生态效益

提高林地覆盖率，改善农田小气候。在土地开发整理项目中，强调农田防护林建设，通过提高农田防护林密度，显著降低风速，改变风向，有效减少林网内的土壤蒸发和作物蒸腾，改善农田的水分状况，提高农业抵抗自然灾害尤其是风害的能力。

治理水土流失，减轻土壤侵蚀。通过土地开发整理项目的实施，尤其是丘陵岗地区的坡地整理，加快了荒山、荒坡的绿化进程，配合灌排防渗化等水利工程措施，可有效改善农田地形状况、植被覆盖状况和地势低平地区土壤盐渍化的危害程度，减轻土壤侵蚀，控制农田水土流失量，达到保持水土的目的。

矿业基地整理，改善矿区生态环境。在采矿塌陷地、废弃地地区，通过村庄搬迁、重新规划排灌系统、分区排水的工程技术措施，在小范围内改变地形地势，改善水文条件，改造土壤环境，使得遭受严重破坏的生态环境得以治理，恢复生态系统的结构和功能，显著改善工业基地，尤其是煤矿产区的生态环境质量。

适度开发滩涂，避免生态破坏。沿海、沿河湿地的生物对滩涂资源开发尤其敏感，生态环境容易受到破坏。本着适度开发原则，江苏省在滩涂开发中主要是对长期处于防汛堤内的部分滩涂进行开发利用，开发区内多为利用率极低的苇地和荒草地，通过采用种植业与渔业结合的多样化经营，可以降低对湿地整体生态环境的影响。通过选择生态影响程度不大、周边环境适应性强能力强的滩涂进行开

发，可以有效避免不合理开发带来的诸多环境和生态问题，如滩涂面积萎缩、滩涂功能退化、生物多样性减少、珍稀水禽栖息地遭到破坏、生物生产力下降、局部气候变化、土壤侵蚀加重、环境水质恶化等。

第十一章 实施规划的措施

第三十七条 行政措施

1. 加强领导，设立精干高效的组织管理体系。在耕地后备资源丰富的地区，应设立必要的土地开发整理工作专门领导机构，协调各部门积极配合土地开发整理工作，统一组织和实施土地开发整理。

2. 加大宣传力度，提高全社会对土地开发整理重要性的认识。深入开展土地基本国情和国策教育，加强土地开发整理法规和政策宣传，树立依法、按规划进行土地开发整理的观念，增强公众参与和监督意识。

3. 建立目标责任制，实行目标管理。市、县国土资源管理部门应按照本规划确定的规划目标，制定本地的土地开发整理规划，认真落实土地开发整理规划指标，制定土地开发整理年度计划，将指标分解落实到具体项目和责任单位。

4. 建立土地开发整理项目库，完善项目管理。各级国土资源管理部门要按照本规划确定的目标，进一步完善土地开发整理项目库建设，切实加强和规范项目管理，全面推行项目立项会审，形成按规划确定项目，按项目进行管理，按设计组织施工，按进度安排资金，按效益考核验收的项目管理规范体系。

5. 建立有效的土地开发整理监督机制。在宏观调控方面，各级国土资源管理部门要根据土地开发整理年度实施计划，定期对规划实施情况进行监督检查，发现问题及时解决。在微观管理方面，要加强以工程质量为核心的检查与监督，设立项目建设标准和检查方法，推行工程招投标、施工监理和合同管理；优化土

地开发整理资金使用的管理和监督，充分发挥资金的使用效益；设立保护农民合法权益的监督机制。

第三十八条 经济措施

1. 加大土地开发整理专项资金收缴力度，严格资金的使用和管理。务求做到收缴到位、专款专用。将新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、土地复垦费、土地荒芜费和农业重点开发建设资金、耕地占用税、土地出让金等中用于土地开发整理的资金集中起来，统筹安排，努力提高资金使用效率，降低成本。

2. 遵循市场经济规律，建立多元化、多渠道的土地开发整理资金筹措机制。在苏南地区试行土地资本与金融资本相结合，在苏北地区试行土地资本与土地使用权抵押相结合，局部试点资金运营，并积极争取政策性低息或无息贷款，鼓励劳动力投资、个人投资或技术投资，广泛吸纳社会资金投入土地开发整理。

3. 以产权管理为纽带，形成有效的激励机制。加强土地开发整理中的权属管理，以土地评价体系为基础，按照自愿、公平的原则调整土地权属，保证权利人在整理前后权属、利益的相当性和均衡性。围绕整理后产权归属的核心，合理配置土地所有权、使用权及其他项权利，形成积极的激励动力。

4. 建立土地开发整理的奖惩制度。对于在土地开发整理中成绩显著的地区，在安排下年度土地开发整理项目、资金时予以优先考虑，并进行倾斜；对于没有完成年度土地开发整理计划的或不按规划要求开展土地开发整理工作的，在安排土地开发整理项目、资金时予以控制。

5. 完善土地收益分配制度。按照“谁投资、谁受益”的原则，完善适应市场经济要求的利益分配机制，调动各参与主体进行土地开发整理的积极性，吸引更多社会资金投入土地开发整理，着力推进土地开发整理的项目基地化、管理企业化和经营产业化进程。

第三十九条 技术措施

1. 建立土地开发整理数据库。在本次规划的基础上，建立土地后备资源数

据库、土地开发整理项目备选库、土地开发整理项目数据库和耕地占补平衡指标库，以便于对项目的立项、实施以及耕地占补平衡指标进行管理。

2. 引进、推广现代土地开发整理的创新方法和先进的技术手段。根据不同地区自然、社会、经济发展状况，大力推进节水工程技术、农地生态工程整理技术、耕作地块设计技术、田间林带配置技术以及土壤侵蚀控制技术等，降低土地开发整理的成本，提高效率，不断增加土地开发整理的综合效益。

3. 强化项目工程质量管理。逐步建立起适应江苏实际的土地开发整理项目质量评价体系，重点加强对土壤性状、工程质量、生态环境、社会经济效益等指标的量化和标准化，建立质量综合指数，划分质量等级。

第四十条 法律措施

健全土地开发整理法律法规。不断完善土地开发整理的项目管理、资金使用、权属调整、土地置换、土地整理新增耕地指标折抵等配套政策。逐步形成适应市场经济体制要求的专项法律法规体系。

加大执法监察力度，对违反规划者予以严肃查处，做到执法必严、违法必究。

第十二章 附则

第四十一条 本规划包括规划文本、规划图件和规划附件，规划文本和规划图件具有同等法律效力。

第四十二条 本规划经国土资源部批准后，由江苏省国土资源厅组织实施。

第四十三条 本规划由江苏省国土资源厅负责解释。

附表

表一：江苏省规划期内耕地整理潜力汇总表

表二：江苏省规划期内农村居民点整理潜力汇总表

表三：江苏省规划期内土地复垦潜力汇总表

表四：江苏省规划期内土地开发潜力汇总表

表五：江苏省规划期内土地开发整理综合潜力汇总表

表六：江苏省土地开发整理长远潜力预测表

表七：江苏省土地开发整理规划结构调整表

表八：江苏省土地开发整理规划指标分解表

表九：江苏省土地开发整理补充耕地区域平衡表

表十：江苏省土地开发整理重点区域一览表

表十一：江苏省土地开发整理重点工程表

表十二：江苏省土地开发整理重点项目表