

南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项
规划 2025 年度第 1108 批实施方案

南京市高淳区人民政府

二〇二五年十一月

项 目 名 称：南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划
2025 年度第 1108 批实施方案

编 制 单 位：南京市高淳区人民政府

技术承担单位：南京南创土地规划咨询有限公司

编 制 时 间：2025 年 11 月

目录

1 总则 1

1.1 实施方案目标 1

1.2 实施方案原则 1

1.3 实施方案任务 2

1.4 实施方案依据 3

2 增减挂钩专项规划实施情况 7

2.1 增减挂钩专项规划主要内容 7

2.2 实施情况 8

2.3 相关成效 8

3 增减挂钩复垦项目的验收及使用情况 10

3.1 增减挂钩复垦项目验收情况 10

3.2 增减挂钩复垦项目库使用情况 10

3.3 增减挂钩复垦项目库结余情况 11

3.4 拆旧区后期管护 11

4 增减挂钩项目区实施方案 13

4.1 项目区概况 13

4.2 搬迁补偿方案 15

4.3 挂钩方案 16

4.4 建新安置方案 17

4.5 建新留用方案 17

4.6 与相关规划的衔接情况18

5 土地权属调整方案24

5.1 土地权属现状24

5.2 土地权属调整原则24

5.3 土地权属调整程序25

6 资金平衡方案27

6.1 投资情况27

6.2 资金筹措方案28

6.3 资金平衡分析28

7 方案实施保障30

7.1 行政措施30

7.2 经济措施30

7.3 技术措施31

7.4 社会措施31

7.5 后期管护措施31

1 总则

1.1 实施方案目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届一中全会和 2023 年中央一号文件精神，全面落实党中央、国务院决策部署有关工作要求，坚持严守底线、保护优先和尊重意愿、保障权益的原则，加强国土空间规划统筹布局，切实履行民主决策程序，充分征求农村集体经济组织和农民意见，依法保障农民土地合法权益和农村建设用地需求，以节约集约用地、优化城乡布局、促进绿色发展为目标，依法依规稳妥推进，在巩固脱贫攻坚成果、推进乡村振兴过程中发挥增减挂钩政策的积极作用。依据国土空间规划，南京市高淳区人民政府结合本地区建设用地土地利用现状及实际用地需求，组织编制了《南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划 2025 年度第 1108 批实施方案》（以下简称“实施方案”）。

以保护耕地、保障农民土地权益为出发点，以改善农村生产生活条件，统筹城乡发展，促进乡村振兴为目标，以优化用地结构和节约节约用地为重点，通过“拆旧建新”，实现项目区内建设用地规模不增加，耕地数量不减少，耕地质量有所提高。

1.2 实施方案原则

（1）保护耕地，促进节约集约用地

严格执行土地利用总体规划，确保项目区内建设用地总量不增加，耕地数量不减少、质量有提高，建设用地布局更合理、更集中，促使土地节约集约水平和产出效益明显提升。

（2）集中集聚，优化城乡用地布局

坚持以优化用地结构和集约用地为重点。通过城乡建设用地增减挂钩工作，改变村庄用地的低效利用模式，增强土地承载能力，促进用地结构和布局进一步优化。

（3）保障民生，切实维护合法权益

坚持保护耕地与维护土地权利人合法权益并重，落实相关补偿措施，切实保护农村集体经济组织的合法权益。

（4）规模控制，项目区适宜适度可控

合理安排建新区新增建设用地规模，科学划分项目区，有效控制项目区的规模，保证适宜的用地布局。

（5）先垦后用，有序推进

因地制宜，量力而行，先垦后建，依法依规有序推进，先易后难分步实施，积累经验逐步推广。

1.3 实施方案任务

本实施方案拟说明挂钩指标来源和使用计划，科学划定增减挂钩项目区，合理布局项目区建新用地，按照挂钩节余指标和建新用地面积“双控制”要求，制订建新实施方案，在充分尊重农民意愿和维护农民合法权益的基础上，最大程度地发挥土地利用综合效益，推动区域协调发展和城乡一体化建设，具体任务如下；

（1）明确增减挂钩节余指标来源和使用计划；

（2）划定挂钩项目区，落实建新区的布局 and 规模；

（3）估算投资成本，提出资金筹措计划；

- (4) 衔接相关规划;
- (5) 制定规划实施的保障措施。

1.4 实施方案依据

1.4.1 法律法规

- (1) 《中华人民共和国民法典》;
- (2) 《中华人民共和国土地管理法》;
- (3) 《中华人民共和国城乡规划法》;
- (4) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》;
- (5) 《基本农田保护条例》;
- (6) 《江苏省土地管理条例》;
- (7) 《江苏省城乡规划条例》;
- (8) 《土地复垦条例》。

1.4.2 政策文件

《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);

(2) 《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(中发〔2018〕1号);

(3) 《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发〔2010〕47号);

(4) 《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》(中办发〔2024〕13号);

(5) 《节约集约利用土地规定》(中华人民共和国国土资源部

令第 61 号)；

(6)《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》(国土资发〔2014〕119 号)；

(7)《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》(自然资办发〔2019〕35 号)；

(8)《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自然资发〔2019〕87 号)；

(9)《自然资源部关于做好近期国土空间规划有关工作的通知》(自然资发〔2020〕183 号)；

(10)《自然资源部办公厅关于北京等省(区、市)启用“三区三线”划定成果作为报批建设项目用地用海依据的函》(自然资办函〔2022〕2207 号)；

(11)《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)》(自然资发〔2023〕193 号)；

(12)《中共江苏省委 江苏省人民政府关于进一步加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》(苏发〔2017〕15 号)；

(13)《省政府关于印发江苏省生态空间管控区域规划的通知》(苏政发〔2020〕1 号)；

(14)《江苏省国土资源厅关于做好城乡建设用地增减挂钩复垦项目库建设工作有关问题的通知》(苏国土资发〔2012〕95 号)；

(15)《江苏省国土资源厅关于印发江苏省节约集约用地“双提升”行动计划“空间优化”、“五量调节”、“综合整治”战略实施方案的通

知》（苏国土资发〔2014〕238 号）；

（16）《中共江苏省国土资源厅党组关于全力服务促进高质量发展的实施意见》（苏国土资党组〔2018〕29 号）；

（17）《江苏省国土资源厅 江苏省发展和改革委员会转发国土资源部国家发展改革委关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》（苏国土资发〔2018〕81 号）；

（18）《江苏省自然资源厅关于加强近期国土空间规划实施管理的通知》（苏自然资发〔2020〕213 号）；

（19）《江苏省自然资源厅关于调整城乡建设用地增减挂钩相关审批事项的通知》（苏自然资函〔2021〕705 号）；

（20）《江苏省自然资源厅关于严格规范城乡建设用地增减挂钩管理的通知》（苏自然资函〔2021〕782 号）；

（21）《江苏省自然资源厅关于进一步规范城乡建设用地增减挂钩实施方案报批工作的通知》（苏自然资发〔2021〕121 号）；

（22）《关于开展新一轮城乡建设用地增减挂钩专项规划编制工作的通知》（苏自然资函〔2023〕782 号）；

（23）《江苏省自然资源厅关于进一步做好城镇开发边界管理的通知》（苏自然资发〔2024〕122 号）；

（24）《市政府关于贯彻落实<江苏省被征地农民社会保障办法>的实施意见》（宁政规字〔2022〕2 号）；

（25）《市政府关于印发<南京市集体土地征收补偿安置办法>的通知》（宁政规字〔2022〕4 号）；

(26) 南京市规划和自然资源局 南京市财政局 南京市人力资源和社会保障局《关于贯彻落实南京市集体土地征收补偿安置办法的通知》（宁规划资源发〔2023〕7 号）；

(27) 《关于印发<高淳区征收集体土地涉及房屋补偿安置办法>的通知》（高政发〔2016〕112 号）；

(28) 《关于公布征收集体土地涉及房屋补偿安置标准的通知》（高政规发〔2016〕7 号）。

1.4.3 相关规划

(1) 《南京市高淳区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》；

(2) 《南京市高淳区国土空间总体规划（2021—2035 年）》；

(3) 南京市高淳区“三区三线”划定成果；

(4) 《南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划（2024—2026 年）》；

(5) 《南京市高淳区镇村布局规划》。

2 增减挂钩专项规划实施情况

2.1 增减挂钩专项规划主要内容

城乡建设用地增减挂钩专项规划（以下简称专项规划）是在高淳区自然和社会经济条件的基础上，依据国土空间规划，在一定区域范围内，按照统筹城乡发展、促进耕地保护和节约集约用地的要求，通过划定拆旧区、建新区，对规划期内拆旧、建新规模、布局、实施时序以及资金筹集和使用等做出的统一安排。专项规划是实施城乡建设用地增减挂钩（以下简称增减挂钩）工作的依据，是增减挂钩各项重点任务的落实方案和指引，具有综合性、指导性和实施性。专项规划的主要任务有：

（1）调查和测算建设用地复垦潜力，深入分析建设用地复垦状况与条件；

（2）综合考虑规划建设用地流量规模、复垦库结余规模和社会发展的需求；

（3）确定增减挂钩拆旧复垦项目区以及安置用地的布局、规模和实施时序；

（4）明确增减挂钩实施路径，分析预期效益以及实际复垦支出、拆迁补偿；

（5）明确项目区土地权属现状，提出土地权属调整方案；

（6）评价专项规划实施的生态、社会及经济效益；

（7）明确专项规划的实施保障措施。

2.2 实施情况

根据《江苏省自然资源厅关于严格规范城乡建设用地增减挂钩管理的通知》，“县级人民政府需根据相关规范和要求，组织编制增减挂钩专项规划”。高淳区立足于当地经济社会发展实际，依据国土空间规划，已编制完成专项规划并获得批复。

本方案与南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划（2024—2026 年）充分衔接，本方案确定的建新地块已纳入 2025 年度建新安排计划，拟使用省内节余指标，规划用途为工业用地和城镇村道路用地。

2.3 相关成效

专项规划按照统筹城乡发展、促进耕地保护和节约集约用地的要求，为未来城乡建设用地增减挂钩工作提供依据和指导，促进增减挂钩工作合理有序地开展。

（1）促进了经济社会的可持续发展

通过城乡建设用地增减挂钩的实施，在改善农村生态环境和农民生产、生活条件的同时，既适度地减少农村建设用地、增加了耕地，又促进了建设用地节约集约利用，有效提高了土地的保障能力与产出水平。

（2）改善生产条件，夯实农业基础

通过城乡建设用地增减挂钩的实施，增加了耕地面积，提高了耕作层质量，提升农业生产水平，改善农民生产生活条件，为推进农业现代化奠定了坚实的基础。

（3）优化用地布局，提升土地效率

通过城乡建设用地增减挂钩的实施，各类用地布局更加合理，土地破碎程度得以降低，农田格局得到优化，耕地利用程度普遍提高，农村土地利用效率和集约化水平得到提高，优化了城乡用地结构和布局。

（4）惠及农民群众，促进城乡融合发展

通过城乡建设用地增减挂钩的实施，改善了农村道路、水利等基础设施，提高了人民群众生活品质，使农民群众享受到经济社会发展带来的各种便利，拓宽了农民增收渠道，有效推动城乡融合发展。

3 增减挂钩复垦项目的验收及使用情况

3.1 增减挂钩复垦项目验收情况

按照统筹规划、分步实施，政府引导，群众自愿，因地制宜，注重实效的要求，为规范开展城乡建设用地增减挂钩工作，严格保护耕地，推进节约集约用地，促进城乡统筹协调发展，江苏省结合地区实际情况，提出了“先垦后用”的挂钩模式。“先垦后用”挂钩模式是指挂钩试点地区分年度建立挂钩复垦项目备选库，挂钩复垦项目由可复垦整理为农用地和耕地的农村现状建设用地地块（即拆旧地块）组成，经实施、验收后确认实际新增农用地和耕地面积，作为下达年度挂钩指标规模和编制年度挂钩实施方案的依据。

南京市高淳区 2019 年度第二批城乡建设用地增减挂钩复垦项目备选库包括 182 个复垦项目，拆旧地块总面积为 215.4236 公顷，新增农用地 209.7776 公顷、新增耕地 191.3977 公顷。

南京市高淳区 2019 年度第六批城乡建设用地增减挂钩复垦项目备选库包括 127 个复垦项目，拆旧地块总面积为 124.4974 公顷，新增农用地 119.4136 公顷、新增耕地 108.6540 公顷。

3.2 增减挂钩复垦项目库使用情况

本批次实施方案使用通过验收确认的南京市高淳区 2019 年度第二批、第六批城乡建设用地增减挂钩复垦项目库中的新增农用地 7.0148 公顷，新增耕地 5.2365 公顷。共涉及 5 个复垦项目。

涉及 FG19A25130、FG19A25180、FG19A25225、FG19A25235、FG19A25241 项目。涉及拆旧复垦库使用情况见表 3-1。

表3-1 本方案使用挂钩复垦项目统计表

单位：公顷

项目库编号	复垦前		复垦后		涉及乡镇	验收批次
	村庄面积	采矿用地面积	新增农用地面积	新增耕地面积		
FG19A25130		1.6325	1.6088	1.2899	固城街道	2019年度第二批
FG19A25180	0.4413		0.4407	0.3186	固城街道	2019年度第二批
FG19A25225	0.9524		0.8887	0.7139	阳江镇	2019年度第二批
FG19A25235	3.2326		2.9188	1.9572	阳江镇	2019年度第六批
FG19A25241	1.2639		1.1578	0.9569	桤溪街道	2019年度第二批
合计	5.8902	1.6325	7.0148	5.2365	/	

3.3 增减挂钩复垦项目库结余情况

本方案实施后，南京市高淳区 2019 年度第二批、第六批城乡建设用地增减挂钩复垦项目库结余拆旧新增农用地 183.8323 公顷。挂钩复垦项目库指标使用结余情况见表 3-2。

表3-2 增减挂钩节余指标已使用情况表

单位：公顷

验收批次	项目建设规模	确认新增		已使用		本次使用		结余	
		农用地	耕地	农用地	耕地	农用地	耕地	农用地	耕地
2019年度第二批	215.4236	209.7776	191.3977	91.6602	68.2998	4.096	3.2793	114.0214	119.8186
2019年度第六批	124.4974	119.4136	108.654	46.6839	38.4478	2.9188	1.9572	69.8109	68.249
合计	339.921	329.1912	300.0517	138.3441	106.7476	7.0148	5.2365	183.8323	188.0676

3.4 拆旧区后期管护

农村建设用地复垦成耕地大约需要 3—5 年的时间才能达到较好

的耕作质量，为防止闲置、低效用地的行为产生，项目区竣工后由所在街道（镇）负责新增耕地后续管理和维护。

4 增减挂钩项目区实施方案

4.1 项目区概况

4.1.1 项目区规模与范围

《实施方案》涉及古柏街道、固城街道、阳江镇、桡溪街道。根据项目区划分依据，结合《实施方案》所涉及街镇自然条件和社会经济状况，共组成 1 个项目区，项目区名称为南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划 2025 年度第 1108 批实施方案项目区（古柏街道－固城街道－阳江镇－桡溪街道），位置见图 4-1。

拆旧地块复垦前总面积为 7.5227 公顷，分布在固城街道、阳江镇、桡溪街道，主要为零散的农村居民点，拆旧区复垦后新增农用地 7.0148 公顷，新增耕地 5.2365 公顷。

建新地块分布在古柏街道。建新地块总面积为 6.0211 公顷，建新用地规模为 6.0208 公顷，占用农用地 6.0208 公顷，占用耕地 5.2052 公顷，全部为建新留用地块。

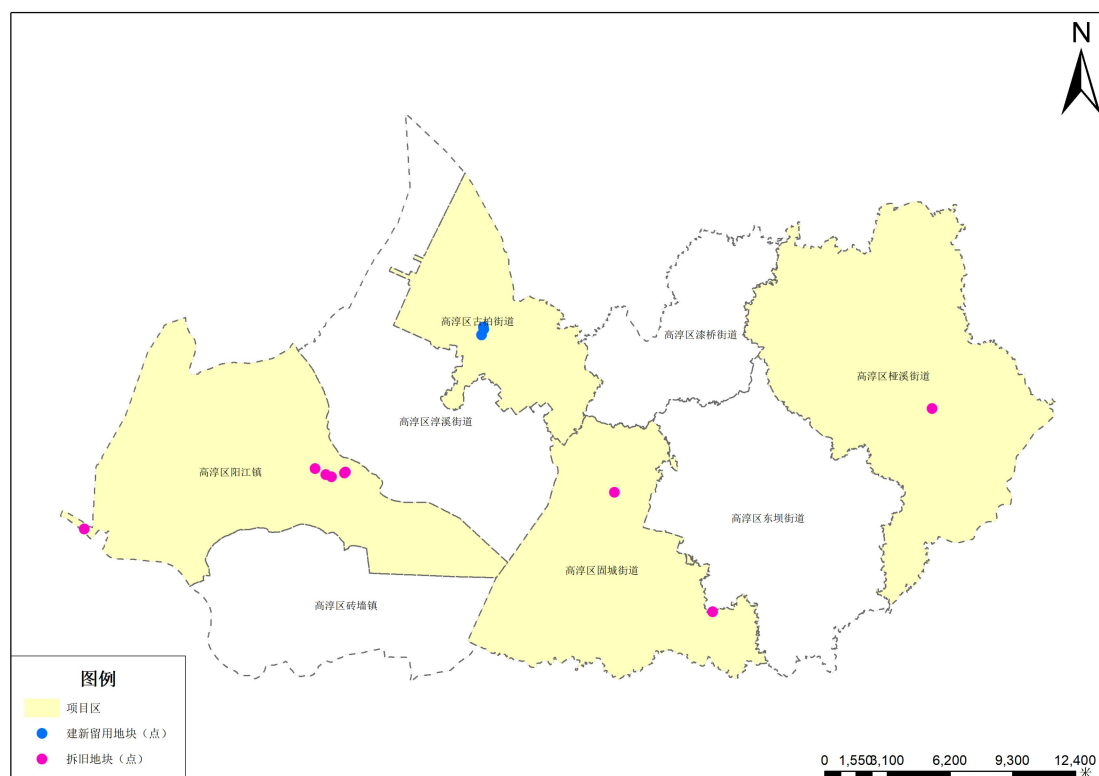


图 4-1 项目区位置示意图

4.1.2 自然地理概况

高淳区位于北纬 $31^{\circ} 13' \sim 31^{\circ} 26'$ ，东经 $118^{\circ} 41' \sim 119^{\circ} 21'$ 之间，地处江苏省西南端、苏皖交界处，东界溧阳市，东南、南、西三面与安徽省郎溪县、宣城市宣州区、当涂县毗连，北邻溧水区，总面积 790.23 平方千米，其中水域面积 191 平方千米。

高淳区在大地构造单元上属南京凹陷的边缘地带，溧高褶皱隆起带背斜一翼自北而南斜穿区境。高淳地貌由平原和丘陵岗地组成，以平原为主。平原有石臼湖、固城湖湖区平原和胥溪河河谷平原。高淳区地处江苏省西南端，属北亚热带南部季风气候区。四季分明，降水丰沛，日照充足，无霜期长。2020 年年平均气温 17.5°C ，年降水量 1692.0 毫米；年日照时数 1710.4 小时。高淳区以东坝（今以茅东进

水闸)为界,分属水阳江、青弋江和太湖两个水系。东坝以西各水属水阳江、青弋江水系;东坝以东各水属太湖水系。

地区生产总值预计达 627.56 亿元,同比增长 4.5%,第三产业增加值占比最高(53.6%),第二产业(207.59 亿元)和第一产业(53.91 亿元)分别增长 3.3%和 3.6%。规模以上工业总产值 283.33 亿元,同比增长 7.2%,工业增加值增速达 10.1%。一般公共预算收入 43.6 亿元,增长 1.2%;税收收入 33.37 亿元,同比下降 7%。全社会固定资产投资 134.68 亿元,同比下降 7.9%,工业投资增长 8.4%,房地产开发投资下降 19.6%。社会消费品零售总额 243.92 亿元,同比增长 0.3%,其中限上社零总额 98.32 亿元,同比下降 8.3%。外贸进出口总额同比下降 37.8%,实际利用外资 0.2 亿美元,同比下降 28.1%。全体居民人均可支配收入 58853 元,同比增长 4.4%;城镇居民人均可支配收入 73207 元,增长 3.7%;农村居民人均可支配收入 38579 元,增长 5.1%。新增“四上”企业 108 家,市场主体总量达 78,834 户,同比增长 5%。

4.2 搬迁补偿方案

本方案的实施采用“先垦后用”的模式,即根据增减挂钩专项规划,在充分尊重农民群众意愿的基础上,分年度建立增减挂钩复垦项目库,经立项、实施、验收后确认实际新增农用地和耕地面积;高淳区人民政府根据增减挂钩专项规划、经验收确认的增减挂钩复垦项目库情况及建新用地需求,组织编制增减挂钩年度实施方案。

本次增减挂钩工作搬迁补偿采用实地评估的办法对搬迁户房屋及附属物进行相应补偿，根据农民意愿，可安置房安置或者货币安置。参照《江苏省征地补偿与被征地农民社会保障办法》（省政府第 93 号令）、《省政府关于调整征地补偿标准的通知》（苏政发〔2011〕40 号）。

本次挂钩项目拆旧区复垦已完成，根据项目实施实际发生情况，项目地块中原有房屋已自主拆除，在村庄环境整治中，已将地面建筑物自行拆除清理，不涉及拆迁农户。

4.3 挂钩方案

项目区建新地块新增建设用地规模为 6.0208 公顷，占用耕地 5.2052 公顷，拆旧地块确认新增农用地 7.0148 公顷，新增耕地 5.2365 公顷。根据高淳区耕地质量等别年度评价成果，项目区建新地块占用耕地平均利用等别为六等；挂钩复垦项目在进行土地复垦过程中把提高拆旧地块复垦后新增耕地质量作为一个重点，通过工程、技术及生物等措施来改良土壤，提高土壤肥力，根据耕地质量等别评价成果，拆旧地块复垦新增耕地平均利用等别为六等，不低于建新占用耕地平均质量等别。项目区通过农村居民点的集体搬迁，减少农户生活垃圾对环境的污染，提高拆旧区的生态效益，通过采取秸秆还田技术，可以增加土壤的有机质，提高土壤肥力，通过拆旧区土地的平整、沟渠建设和水利设施的配套，不仅保肥保水能力提高，还将促进水土资源的可持续利用。

4.4 建新安置方案

本方案不涉及建新安置方案。

4.5 建新留用方案

《实施方案》建新留用区布局由高淳区政府按照国家供地政策和节约集约用地要求，依据南京市高淳区国土空间总体规划（2021—2035 年）、相关产业规划以及项目区布局的基本原则统筹安排、统一实施。建新留用区共涉及建新留用地块 3 个，位于古柏街道。建新留用地块总面积为 6.0211 公顷，建新用地规模为 6.0208 公顷，占用农用地 6.0208 公顷、占用耕地 5.2052 公顷。建新留用区的土地开发利用方向为城镇村道路用地和工业用地，拟于 2025 年开展项目建设。

项目的实施有利于提高土地集约利用程度，通过提高投资强度和产业提升，实现节地水平和产出效益双提升，促进土地资源可持续利用，有效缓解用地供需矛盾，有利于改善农村居民居住条件和生态环境质量，助推乡村振兴战略和生态文明建设，具有明显的社会、经济和生态效益。各建新留用地块的面积详见表 4-1。

表 4-1 建新留用地块使用情况表

单位：公顷

地块编号	乡镇	地块总面积	建新规模	占农用地	占耕地	用途
GL25A181108-01	古柏街道	0.9596	0.9593	0.9593	0.6154	城镇村道路用地
GL25A181108-02	古柏街道	4.3455	4.3455	4.3455	3.8881	工业用地
GL25A181108-03	古柏街道	0.716	0.716	0.716	0.7017	城镇村道路用地
总计		6.0211	6.0208	6.0208	5.2052	——

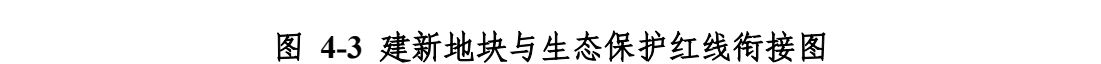
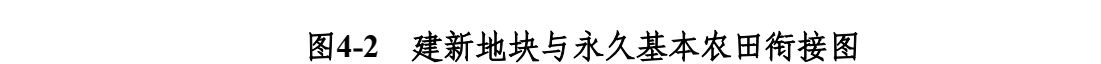
4.6 与相关规划的衔接情况

4.6.1 与第十四个五年规划与远景目标纲要衔接

2021 年 3 月 11 日，十三届全国人大四次会议通过了关于国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要。纲要突出新发展理念的引领作用，提出一批具有标志性的重大战略，实施富有前瞻性、全局性、基础性、针对性的重大举措，统筹谋划好重要领域的接续改革，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。本实施方案建新地块和拆旧地块建设工程的实施，有利于提升城市基础设施和公共服务水平，优化生产生活生态空间，拆旧区复垦项目的实施有利于促进土地集约节约利用，完善城市用地布局，符合全面推进乡村振兴的要求。

4.6.2 与“三区三线”和最新永久基本农田的衔接

高淳区“三区三线”划定成果于 2022 年 10 月通过自然资源部批准启用，2023 年开展了永久基本农田核实处置工作。根据部下发“三区三线”划定成果和核实处置后永久基本农田数据，《实施方案》安排的建新地块不涉及“三区三线”划定成果中的永久基本农田、生态保护红线，位于城镇开发边界内，不涉及永久基本农田核实处置成果。



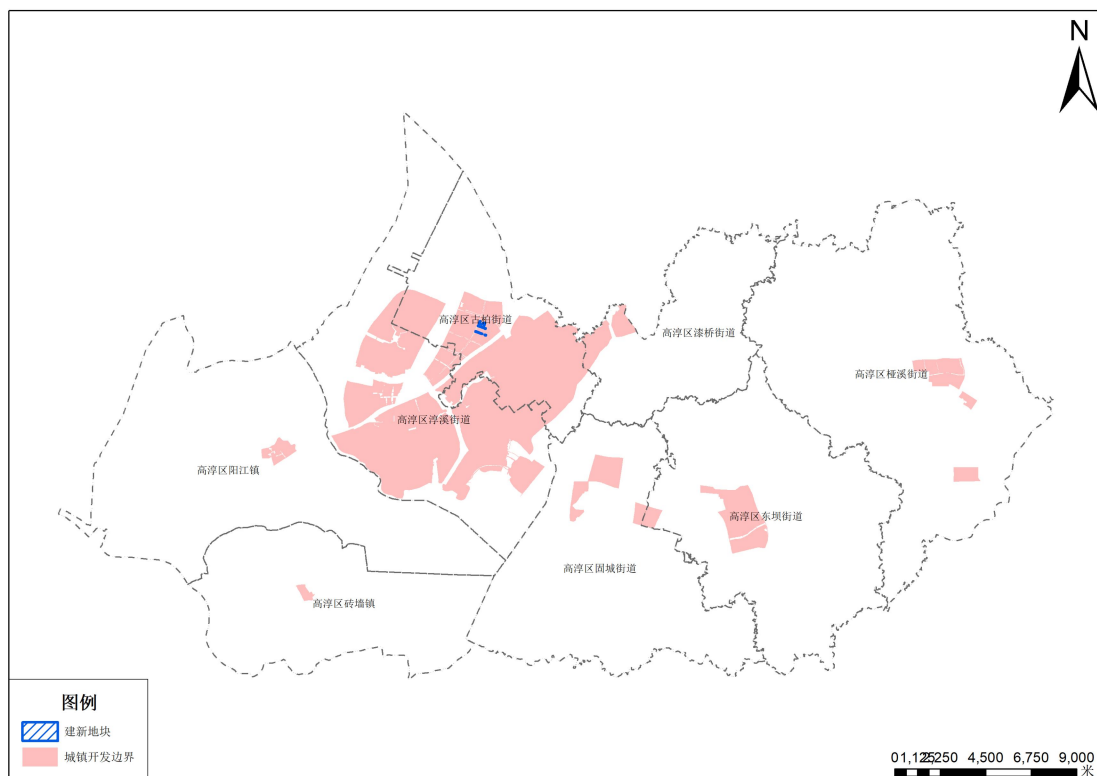


图 4-4 建新地块与城镇开发边界衔接图

4.6.3 与《南京市高淳区国土空间总体规划（2021—2035 年）》

衔接

本方案编制与经江苏省人民政府批准的《南京市高淳区国土空间总体规划（2021—2035年）》进行了衔接，符合国土空间规划管控规则。《实施方案》通过农村建设用地减少与城镇建设用地增加的挂钩机制，实现建设用地总量不增加、耕地面积不减少且质量有提升的目标，与国土空间总体规划中强调的可持续发展、优化用地结构、提高土地利用效率等目标相契合。《实施方案》建新区位于工业发展区，不涉及生态保护红线区和永久基本农田保护区，符合国土空间规划管控规则。

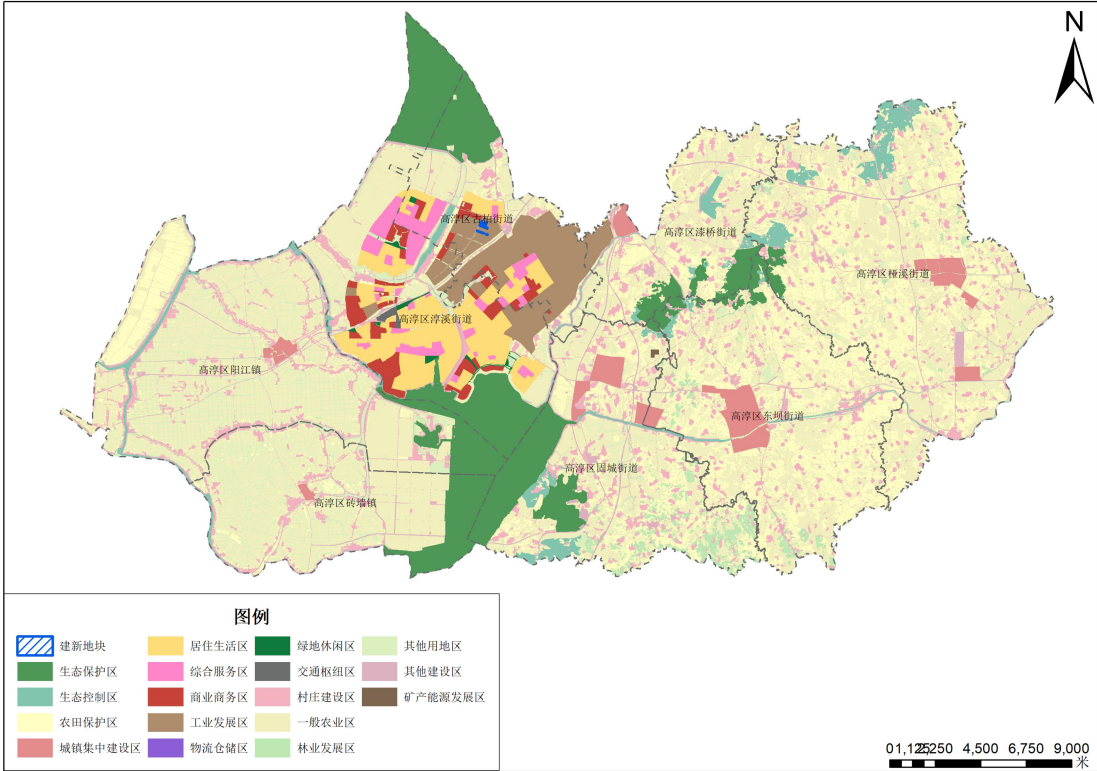


图 4-5 建新地块与国土空间规划衔接图

4.6.4 与省级生态空间管控区域衔接

本方案编制过程中，建新地块布局与生态空间管控区域进行了衔接，建新用地均不涉及生态空间管控区域。本方案建新用地未开展有损生态功能的开发建设活动，并严格执行《省政府关于印发江苏省生态空间管控区域规划的通知》（苏政发〔2020〕1号）、《省政府办公厅关于印发江苏省生态空间管控区域调整管理办法的通知》（苏政办发〔2021〕3号）等相关政策规定。

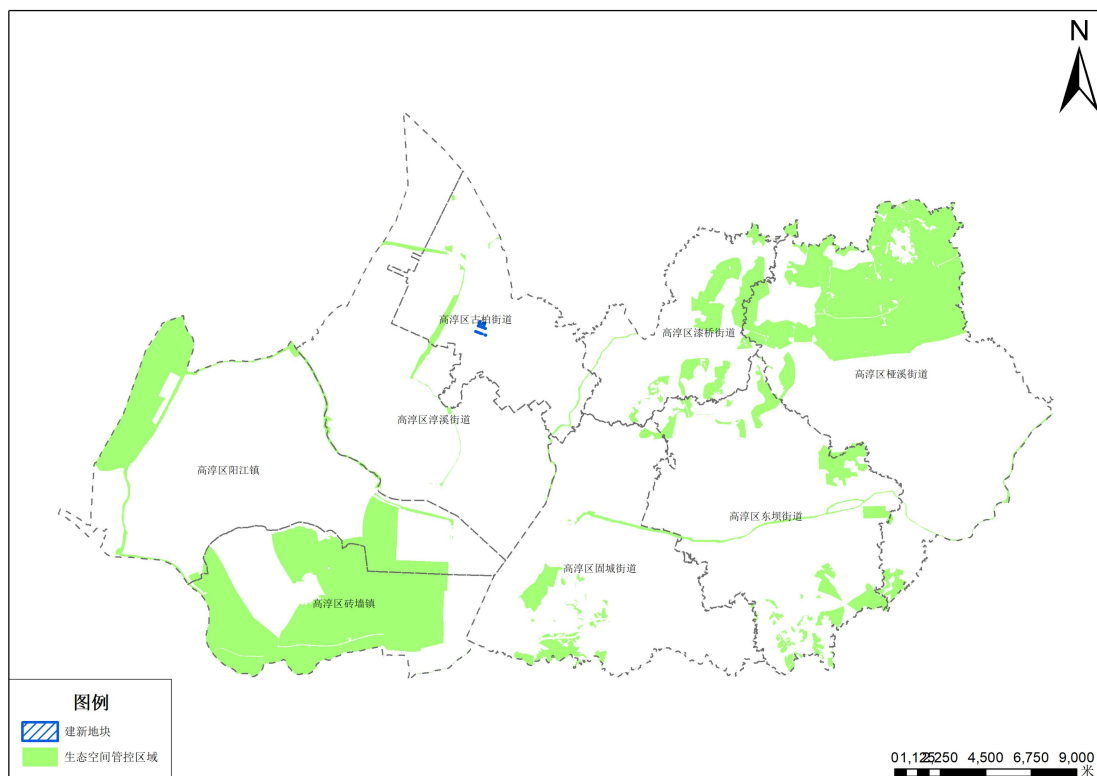


图 4-6 建新地块与江苏省生态空间管控区域衔接图

4.6.5 与大运河核心监控区衔接

为统筹推进大运河文化遗产保护和生态环境保护提升、沿线名城名镇保护修复、文化旅游融合发展、运河航运转型提升，为大运河沿线区域经济社会发展、人民生活改善创造有利条件，省政府印发了《大运河江苏段核心监控区国土空间管控暂行办法》。本《实施方案》中建新地块不涉及大运河核心监控区范围。

4.6.6 与专项规划衔接

为认真贯彻落实国家关于严格按照规定开展增减挂钩的工作要求，稳妥有序推进农村建设用地复垦，高淳区组织编制了《南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划（2024—2026年）》。专项规划明确规划期内增减挂钩拆旧复垦和建新使用的规模、布局和时序，统筹安排项目区的生产、生活和生态空间，《实施方案》中使用的拆旧

地块全部位于专项规划拆旧区内。

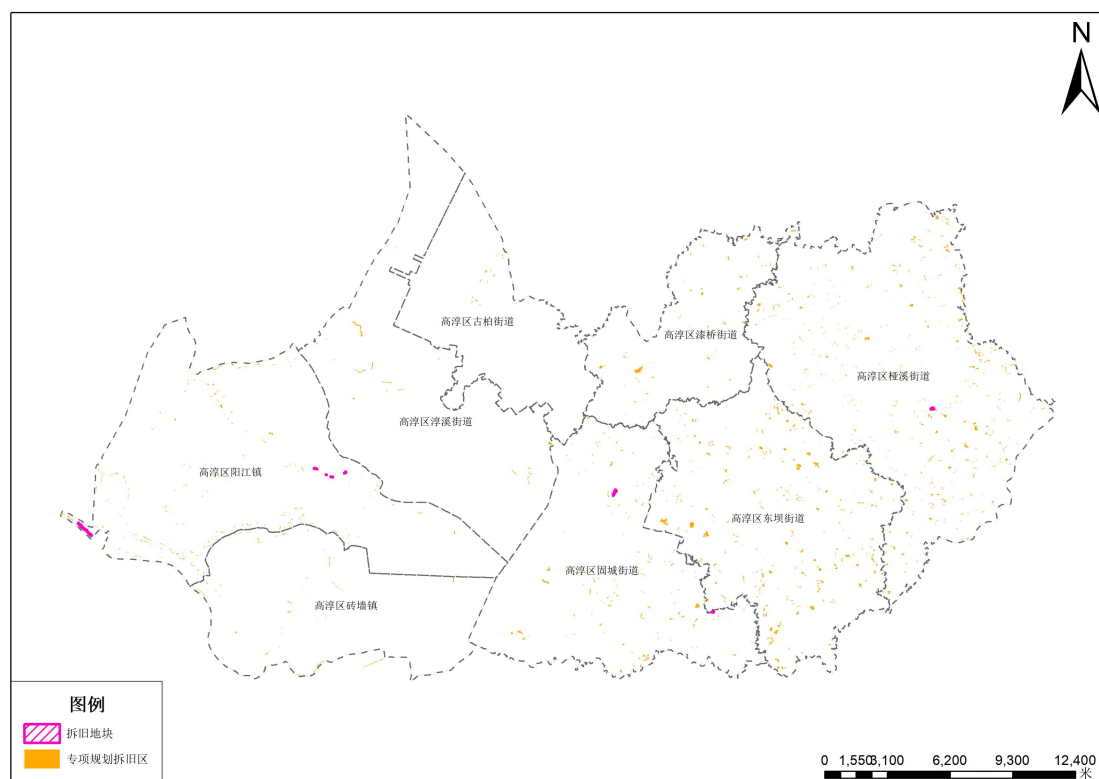


图 4-7 挂钩复垦项目与专项规划衔接示意图（局部）

4.6.7 与镇村布局规划衔接

南京市高淳区镇村布局规划以进一步优化镇村布局，明确自然村庄分类和布局，引导农村人居环境分类整治，提升乡村地区基本公共服务均等化水平，以促进城乡融合发展为目的，明确了各街镇的村庄布局以及镇域内的工业用地布局，并将全区自然村庄分为集聚提升类村庄、特色保护类村庄、城郊融合类村庄、规划搬迁撤并类村庄和其它一般村庄五类，其中集聚提升类村庄、特色保护类村庄、城郊融合类村庄为规划发展村庄。

《实施方案》拆旧区位于其他一般村庄和搬迁撤并类村庄范围内，进一步推进新型城镇化建设，改善农村基本公共服务、增强乡村特色、提高乡村发展水平，促进城乡发展一体化。

5 土地权属调整方案

5.1 土地权属现状

《实施方案》项目区拆旧地块复垦前总面积为 7.5227 公顷，全部为集体土地；项目区建新地块总面积为 6.0211 公顷，其中 0.0001 公顷为国有土地，6.0210 公顷为集体土地。项目区内的拆旧、建新地块权属界线清楚、无争议，不影响项目的实施。

5.2 土地权属调整原则

按照《国土资源部关于加强农村土地整治权属管理的通知》（国土资发〔2012〕99 号）及《土地整治权属调整规范》（TD/T 1046-2016）的要求，项目区土地权属调整遵循以下原则：

1、依法依规原则

要依据法律法规和政策抓好土地权属管理各项工作，特别是不得以土地权属调整的名义、擅自将农村集体土地转为国有土地。

2、确权在先原则。

对列入建新区的区域，要按照集体土地确权登记的要求优先开展工作，确保土地征收在权属明晰的基础上进行。

3、自愿协商原则。

涉及土地权属调整的，要按照政府引导、村组协调、农民自愿的要求协商解决，尊重权利人意愿，维护其合法权益。

4、公开公平原则。

土地权属状况和权属调整情况要实行公告，保障权利人的知情

权、参与权、受益权和监督权。

5、维护稳定原则。

涉及土地权属调整的，应由权利人签订协议并依法报经有批准权机关批准，土地权属调整清晰、合理有序，不发生新的纠纷。

5.3 土地权属调整程序

土地权属调整内容为拆旧区土地权属的调整和建新区土地权属的调整。

1、调查核实土地权属现状

以宗地为单位，对土地的权属、用途、位置进行调查和确认，调查核实土地权利人、土地权属性质及来源、土地坐落、宗地四至、土地用途等信息，坚持实事求是。

2、制定土地权属调整方案

遵循土地权属调整原则，明确需要调整的土地范围，包括土地面积、位置、权属等，制定详细的调整流程，包括申请、审查、协商、批准等环节，采用适宜的土地权属调整方法，合理安排调整时间，确保调整工作在规定时间内完成，同时，考虑可能出现延误情况，制定相应的应对措施。

3、公告土地权属调整方案

依照有关法律和法规的规定，自然资源主管部门需按时将土地权属调整方案告知所涉及的土地权利人，并在自然资源主管部门公告栏和受送达人所在地张贴公告，坚持公开公平原则，保证权利人的知情

权、参与权、受益权和监督权。

4、土地权属调整方案审批、实施

严格审核、监督土地权属调整方案及相关工作，落实方案的及时审批与按时实施，加强对土地权属调整过程的执法监督，确保政策执行到位，防止和纠正违法违规行为，加强对土地权属调整政策的宣传，为政策的顺利实施营造良好的社会氛围。

5、登记造册存档

依据实际土地权属调整情况，依法进行土地登记造册存档工作，农民集体所有的土地，由土地所有者向土地所在地的县级人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级人民政府登记造册，核发集体土地所有权证书，确认所有权；农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由土地使用者向土地所在地的县级人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级人民政府登记造册，核发集体土地使用权证书，确认建设用地使用权。保障权利人合法权利，使地籍管理工作更加便利有序。

6 资金平衡方案

6.1 投资情况

6.1.1 土地复垦费用

《实施方案》选取的拆旧地块复垦前总面积为 7.5227 公顷，项目复垦后新增农用地 7.0148 公顷，新增耕地 5.2365 公顷。项目均已实施完毕，通过对土地复垦中的工程施工费、设备费、其他费用、不可预见费等汇总并结合各乡镇实际情况，土地复垦总费用为 164.94 万元。

表 6-1 土地复垦费用表

序号	项目编号	土地复垦费用（单位：万元）
1	FG19A25130	42.24
2	FG19A25180	10.51
3	FG19A25225	5.66
4	FG19A25235	78.92
5	FG19A25241	27.61
合计		164.94

6.1.2 搬迁补偿费用

《实施方案》涉及的挂钩拆旧复垦项目主要针对零星村庄进行搬迁，依据相关安置补偿标准并结合各街镇实际情况，对被搬迁农户采取适度货币补偿方式。根据项目实施实际发生情况，项目地块中原有房屋已自主拆除，在村庄环境整治中，已将地面建筑物自行拆除清理，不涉及拆迁农户，不涉及搬迁补偿费用。

因此，《实施方案》全部投资资金为 164.94 万元。

6-2 投资情况计算表

项目区名称	南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划 2025 年度第 1108 批实施方案
复垦区土地复垦费（万元）	164.94
总计	164.94

6.2 资金筹措方案

6.2.1 增减挂钩指标费

根据《关于印发<高淳区土地指标交易和使用管理办法>的通知》（高政发〔2017〕169号），各镇（街）根据区政府下达的年度增减挂钩任务，自行实施增减挂钩复垦项目，资金由镇（街）自筹。项目经验收形成指标后，区政府按 50 万元/亩收购（收购价中包含给予项目具体实施主体每亩不低于 1 万元奖励资金，具体奖励办法由各镇（街）自行制定），纳入区“增减挂钩指标库”管理。各镇（街）、开发园区、功能板块、项目建设单位经区政府同意后，可在区级平台购买增减挂钩指标。区政府设立的交易指导价为 50 万元/亩。食品产业园配套春园路和食品产业园配套基础设施夏园路道路建设项目为城镇村道路用地，秋园路以南、规划古柏路以东地块为工业用地，拟安排 90.3165 亩增减挂钩指标并每亩收取指标交易费 50 万元/亩，共 4515.825 万元。可筹集资金 4515.825 万元，本次实施方案使用 164.94 万元。

综上所述，《实施方案》可筹集的资金为 164.94 万元。

6.3 资金平衡分析

《实施方案》资金投入主要由土地复垦费用组成，共 164.94 万

元。

《实施方案》资金筹措来源为增减挂钩指标费，费用为 164.94 万元。资金筹措总金额为 164.94 万元。

投资成本等于资金筹措金额，本实施方案投资筹资达到平衡，可保证实施方案的有效实施。

表 6-3 资金平衡分析表

投资成本			资金筹措	
拆旧区	土地复垦费	164.94	增减挂钩指标费	164.94
	小计	164.94	小计	164.94

7 方案实施保障

城乡建设用地增减挂钩实施方案是一项复杂的系统工程。为保证方案的顺利实施，在实际工作过程中，必须根据本地经济、自然和社会条件，针对城乡建设用地增减挂钩实施方案的特点与问题，采取相应的行政、经济、技术等措施予以保障。

7.1 行政措施

严格实施土地供应、开发利用和闲置预警制度，落实建设用地批后监管。坚持做好建设用地跟踪管理，用好建设用地全程跟踪管理系统，强化全区建设用地全生命周期动态监测监管，完善土地批后跟踪监管措施，加大闲置土地处置力度，切实提升土地集约利用水平，加快转变经济发展方式，调整优化经济结构，科学规划用地，实现经济社会发展和土地供应协调可持续发展。

7.2 经济措施

建立和完善挂钩方案实施激励机制，积极运用经济手段促进规划目标的落实。经济手段是按照土地利用的经济属性，在经济上所采取的管理措施。其实质就是利用经济利益原则，来协调土地利用各个方面、各个环节的利益关系，通过经济杠杆，运用价格税费、奖金罚款等经济手段保证挂钩方案的顺利实施，调节社会对土地资源的需求与供应。以土地出让金收益和增减挂钩节余指标流转收益资金等为财政投入主体，引导和聚合相关涉农资金，保持渠道和用途不变，实行专

账管理，统筹集中使用，切实提高各项资金综合使用效益。

7.3 技术措施

（1）运用动态监测技术，定期实地检查，监督方案的贯彻实施；

（2）项目区实施前完成地籍调查、明确地块界址，在规划的时间内依法办理相关权证的登记工作，保护土地产权人的合法权益；

（3）充分运用信息技术与变更调查、第三次全国国土变更调查成果，做好增减挂钩项目区的在线备案工作，及时将增减挂钩项目区基本情况、实施进展和验收情况进行在线备案，确保增减挂钩工作规范有序开展。

7.4 社会措施

加大挂钩工作宣传力度，增进广大农民群众对挂钩工作的理解，充分发挥广大群众的创造力，使挂钩工作有一定的群众基础。

在挂钩规划方案编制过程中，广泛听取当地农民群众的意见，在实施过程中实行公告制，使当地群众充分了解项目的进展情况，并对项目的实施进行监督，引导当地群众积极参与到本项目中来，取得广大人民群众的大力支持。

7.5 后期管护措施

实施耕地质量保护与提升行动，全面推进建设占用耕地耕作层剥离再利用，区政府要切实督促建设单位落实责任，将相关费用列入建设项目投资预算，提高补充耕地质量。加强新增耕地后期培肥改良，综合采取工程、生物、农艺等措施，开展退化耕地综合治理、污染耕

地阻控修复等，加速土壤熟化提质，实施测土配方施肥，强化土壤肥力保护，有效提高耕地产能。