

南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩 专项规划 2025 年度第 1107 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 1107 批实施方案**

项目单位: 南京市高淳区人民政府

编制单位: 南京中晟土地整理规划设计有限公司

项目负责人: 马 乐 朱 霆

项目编制人: 王泳飞 李佳俊

目录

1、总则 1

1.1 实施目标1

1.2 实施原则1

1.3 实施任务2

1.4 实施依据2

1.4.1 国家的有关法律、法规、文件2

1.4.2 江苏省的相关法规、标准、文件3

1.4.3 市、县文件及相关规划4

1.5 实施期限5

2、增减挂钩专项规划实施情况..... 6

3、增减挂钩复垦项目的验收及使用情况..... 7

3.1 备选库实施与验收确认情况.....7

3.2 本次实施方案使用备选库情况7

3.3 本次实施方案备选库结余情况7

3.4 后期管护情况.....10

3.5 拆旧复垦项目与专项规划的衔接情况.....10

4、增减挂钩项目区实施方案..... 11

4.1 项目区概况.....11

4.2 搬迁补偿方案.....14

4.3 挂钩方案15

4.4 建新安置方案.....16

4.5 建新留用方案16

4.6 与相关规划的衔接17

5、土地权属调整方案 23

5.1 土地权属调整原则23

5.2 土地权属调整的程序23

5.3 土地权属调整的实施25

6、资金保障方案..... 27

6.1 资金投入27

6.2 资金筹措28

6.3 资金平衡28

7、效益评价 30

7.1 社会效益评价30

7.2 经济效益评价30

7.3 生态环境评价31

7.4 耕地质量评价32

8、规划实施保障措施 33

8.1 行政措施33

8.2 经济措施33

8.3 技术措施34

1、总则

1.1 实施目标

为深入贯彻党的二十大和二十届四中全会精神，坚持保护耕地和保护环境的基本国策，践行“保护资源、节约集约、维护权益、改革创新”的自然资源工作总要求。中共中央、国务院《关于实施乡村振兴战略的意见》提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化，实施乡村振兴战略。按照党中央、国务院决策部署，坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。南京市高淳区以新农村建设和城乡统筹发展为导向，以保护耕地、节约集约用地为目标，开展城乡建设用地增减挂钩工作，通过优化城乡建设用地布局，提高自然资源利用效率，缓解城镇建设用地供需矛盾，实现区域的可持续发展。

根据江苏省委省政府《关于全面推进节约集约用地的意见》（苏发〔2014〕6号）《国土资源部关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知》（国土资发〔2011〕224号）《江苏省城乡建设用地增减挂钩实施方案编制技术要点》《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）《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）等文件要求，在《南京市高淳区国土空间总体规划（2021-2035年）》指导下，结合南京市高淳区社会经济发展及土地利用现状，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1107批实施方案》。

1.2 实施原则

南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划 2025 年度第 1107 批实施方案在编制过程中，坚持以下规划原则：

(1) 坚持“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，切实保护耕地，特别是加强对永久基本农田的保护，确保建设用地总量不增加，农用地和耕地数量不减少，耕地质量不降低。

(2) 统筹规划，通过土地综合整治，提高耕地质量，建设高标准农田，改善农业生产条件，促进农业现代化。

(3) 促进农村居民点的合理布局、适当集中，引导农村居民点布局向规划形态转变，改善农村居民生产生活条件和生态环境质量，促进城乡统筹发展。

(4) 遵循自然生态规律，考虑自然生态系统各因素间的相互平衡，合理确定拆旧、建新地块的布局，保护生态环境和人文资源。

(5) 强化公众参与，充分尊重集体土地产权，切实保障农民的合法权益，改善农村居民生活条件和质量。

(6) 发挥市场机制对资源配置和调节的决定性作用，依靠科技进步和制度创新，提高土地综合整治水平和效益。

1.3 实施任务

- (1) 统计挂钩复垦项目备选库实施、验收和使用情况；
- (2) 落实挂构建新区的布局和规模，划定挂钩项目区；
- (3) 明确项目区土地权属现状，制定土地权属调整方案；
- (4) 测算预期投资成本，提出资金筹措计划；
- (5) 评价规划方案的合规性、合理性、可行性及效益；
- (6) 制定规划实施的保障措施。

1.4 实施依据

1.4.1 国家的有关法律、法规、文件

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》；
- (2) 《中华人民共和国基本农田保护条例》；

- (3) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）；
- (4) 《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）；
- (5) 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于严格规范村庄撤并工作的通知》（中办发〔2020〕39号）；
- (6) 《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）；
- (7) 《自然资源部办公厅关于以“三调”成果为基础做好建设用地审查报批地类认定的通知》（自然资发〔2022〕411号）。

1.4.2 江苏省的相关法规、标准、文件

- (1) 《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）；
- (2) 《中共江苏省委江苏省人民政府关于全面推进节约集约用地的意见》（苏发〔2014〕6号）；
- (3) 《江苏省国土资源厅关于做好城乡建设用地增减挂钩土地复垦项目库建设与管理工作的补充通知》（苏国土资发〔2014〕17号）；
- (4) 江苏省人民政府关于委托用地审批权的决定（苏政发〔2020〕40号）；
- (5) 《省政府关于印发江苏省被征地农民社会保障办法的通知》（苏政发〔2021〕87号）；
- (6) 《江苏省城乡建设用地增减挂钩实施方案编制技术要点》；
- (7) 《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）；
- (8) 《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）；

(9) 《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)；

(10) 《江苏省自然资源厅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〕326号)；

(11) 《南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划(2024-2026年)》(苏自然资函〔2024〕260号)；

(12) 《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)。

1.4.3 市、县文件及相关规划

(1) 《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)；

(2) 《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)；

(3) 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)；

(4) 《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)；

(5) 南京市高淳区 2023 年度土地利用变更调查成果；

(6) 《南京市高淳区镇村布局规划》；

(7) 《关于南京市 2019 年度第二批城乡建设用地增减挂钩复垦项目验收结果确认的通知》(宁规划资源〔2019〕821号)；

(8) 《关于南京市 2019 年度第六批城乡建设用地增减挂钩复垦项目验收结果确认的通知》(宁规划资源〔2020〕139号)；

(9) 《南京市高淳区国土空间总体规划(2021-2035年)》；

(10) 南京市高淳区“三区三线”划定成果。

1.5 实施期限

按照“先垦后用”挂钩模式，南京市高淳区分年度建立挂钩复垦项目备选库，并设置2025年度挂钩项目区；本实施方案中所涉及拆旧复垦项目已实施完成，建新区的规划实施期限为2025年至2026年。

2、增减挂钩专项规划实施情况

城乡建设用地增减挂钩专项规划是依据国土空间总体规划，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、建新用地的规模、布局、实施时序以及资金筹集和使用等作出的统一安排。

专项规划是实施城乡建设用地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、实施性。

根据江苏省自然资源厅批复的《南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划（2024-2026年）》（苏自然资函〔2024〕260号），本次实施方案项目区与专项规划成果数据进行衔接。本次实施方案拆旧地块已全部纳入南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划内，建新区新增建设用地规模已纳入南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划的建新区总规模。

3、增减挂钩复垦项目的验收及使用情况

3.1 备选库实施与验收确认情况

按照城乡建设用地增减挂钩实施方案“先垦后用”的有关要求，为切实做好城乡建设用地增减挂钩工作，推进土地节约集约利用，提高土地利用效益，促进城乡统筹协调发展，南京市规划和自然资源局高淳分局按照“产权明晰、权源合法、限定范围、控制规模、先易后难”的原则，根据《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）《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）等文件精神，南京市高淳区建立了城乡建设用地增减挂钩复垦项目备选库，通过南京市规划和自然资源局验收，并已报江苏省自然资源厅备案。

南京市2019年度第二批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 本次实施方案使用备选库情况

本实施方案拟使用通过验收的南京市2019年度第二批、第六批拆旧复垦项目，涉及3个复垦项目库：FG19A25022、FG19A25034、FG19A25035，验收新增农用地2.0831公顷，新增耕地1.9761公顷。

3.3 本次实施方案备选库结余情况

本实施方案拟使用通过验收的南京市2019年度第二批、第六批3个复垦项目库，6个挂钩复垦地块，位于高淳区阳江镇临湖村、淳溪街道荣复村、临城村，共使用新增农用地指标1.8418公顷，使用新增耕

地指标1.3852公顷。详见表3-1。

表 3-1 南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划 2025 年度第 1107 批实施方案拆旧区复垦项目使用情况统计表

单位：公顷

序号	项目编号	建设规模	验收确认新增面积		累计结余情况		本次使用		结余新增面积		座落
			农用地	耕地	农用地	耕地	农用地	耕地	农用地	耕地	
1	FG19A25022	0.9010	0.9010	0.9010	0.8943	0.6937	0.6927	0.4921	0.2016	0.2016	阳江镇
2	FG19A25034	0.4246	0.4229	0.4028	0.4162	0.2499	0.4162	0.2499	0.0000	0.0000	淳溪街道
3	FG19A25035	0.8272	0.7592	0.6723	0.7329	0.6432	0.7329	0.6432	0.0000	0.0000	淳溪街道
	合计	2.1528	2.0831	1.9761	2.0434	1.5868	1.8418	1.3852	0.2016	0.2016	

3.4 后期管护情况

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。

3.5 拆旧复垦项目与专项规划的衔接情况

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》，南京市高淳区人民政府需根据相关规范和要求，组织编制南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划。南京市高淳区立足当地经济社会发展实际，依据《南京市高淳区国土空间总体规划（2021-2035年）》，编制专项规划。《南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划（2024-2026年）》（苏自然资函〔2024〕176号）已批复，本次实施方案拆旧区与专项规划成果数据进行衔接。本次实施方案拆旧地块已全部纳入南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划内。

4、增减挂钩项目区实施方案

4.1 项目区概况

4.1.1 地理位置

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 11 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。

4.1.2 自然条件

高淳区地处长江支流水阳江流域，境内水网密布，拥有固城湖、石臼湖等水域，水阳江、官溪河、横溪河等河流构成复杂的水系网络。独特的圩田景观（如阳江镇的四大圩）展现了江南水乡的独特风貌，历史上曾形成“三十里荷花香”的盛景。

近年来，高淳区推进河塘清淤、活水循环等工程，显著改善了水质。例如，戴家城村通过治理使瓜埠塘等水域重现清澈，并通过绿化覆盖（绿化率达 46.5%）提升生态景观。2023 年固城湖水质稳定在 III 类标准，饮用水源地达标率 100%。

高淳区地貌以平原为主（占比 51.37%），丘陵岗地占 48.63%。气候温和湿润，利于植被生长，空气质量优良（2023 年 PM_{2.5} 浓度 33mg/m³），降尘量控制良好。

4.1.3 社会经济情况

2024 年全区实现地区生产总值 627.56 亿元，同比增长 4.5%。其中，第一产业增加值 53.91 亿元，增长 3.6%；第二产业增加值 207.59 亿元，增长 3.3%；第三产业增加值 366.06 亿元，增长 5.3%。

全年一般公共预算收入 43.61 亿元，同比增长 1.2%，税占比达 76.5%（税收收入 33.37 亿元）。其中区本级收入 12.57 亿元，开发区收入 12.93 亿元。

农林牧渔业总产值 94.09 亿元，增长 6%，粮食总产量 8.3 万吨，其中夏粮产量 1.61 万吨，增长 27.9%。

三次产业结构比例为 8.6:33.1:58.3，服务业占比超半数，显示出经济结构向更高质量转型。

4.1.4 项目区总体安排

南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划 2025 年度第 1107 批实施方案划定了 1 个项目区，其中拆旧地块位于阳江镇、淳溪街道，建新地块位于阳江镇、桡溪街道。即：南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划 2025 年度第 1107 批实施方案项目区（项目区编号：25A181107）。

项目区使用拆旧地块总规模 1.9512 公顷，复垦验收确认新增农用地 1.8418 公顷，新增耕地 1.3852 公顷。

建新地块总面积 1.7162 公顷，其中占用农用地 1.6948 公顷（占用耕地 0.9764 公顷），未利用地 0.0214 公顷，不涉及建设用地。建新区新增建设用地规模为 1.7162 公顷，全部为建新留用地块。详见图 4-1。

建新地块位于阳江镇、桤溪街道
拆旧地块位于阳江镇、淳溪街道

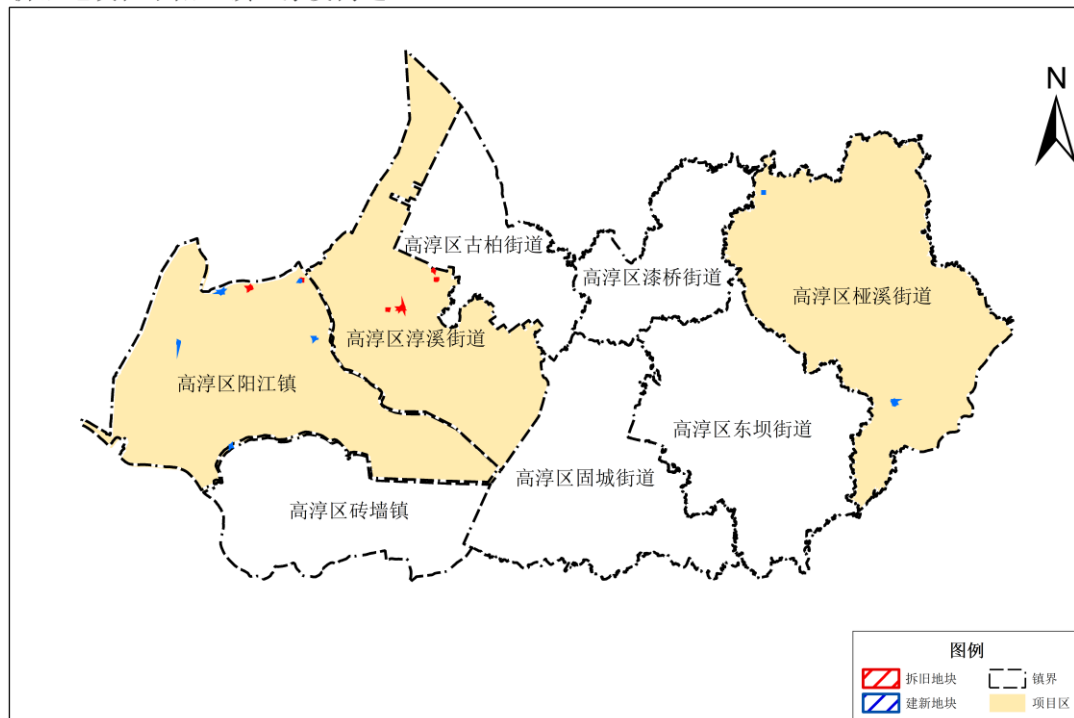


图 4-1 项目区拆旧建新地块分布示意图

4.2 搬迁补偿方案

本实施方案以引导农民集中居住、促进村庄适度集聚和土地资源集约利用、促进农村基础设施节约配置为原则。本方案涉及项目区搬迁农户26户，拆迁建筑面积3352平方米。根据当地有关标准，结合搬迁房屋质量情况，开展相关政策宣传工作，按照公平、公正、公开的征迁工作原则开展有关工作，组织召开听证会，让搬迁户知情参与，积极互动，达成共识。本方案拆旧区内搬迁居民均自愿采用货币安置，货币安置的搬迁农户，已补偿到位。

本项目搬迁补偿费用主要为房屋补偿费和安置补偿费。依据《江苏省人民政府关于印发江苏省被征地农民社会保障办法的通知》（苏政发〔2021〕87号），参照《江苏省土地综合整治项目预算定额标准》及当地有关标准，结合拟搬迁的农村建设用地情况，确定南京市高淳区农村居民点房屋搬迁补偿标准，初定搬迁房屋补偿价格为：住宅3880元/m²、非住宅1500元/m²、自行过渡费按8元/平方米/月、搬家费按18元/平方米/月。项目区房屋搬迁补偿费共计1303.29万元。详见表4-1。

表4-1 拆旧区拆迁费用统计表

名称		补偿标准（元/平方米）	补偿面积（平方米）	补偿费用（万元）	备注
拆旧区搬迁补偿费	住宅	3880	2924	1134.51	
	非住宅	1500	428	64.2	
	小计		3352	1198.71	
安置补偿费	搬家费	18 元/平方米/月	3352	72.4	
	过渡费	8 元/平方米/月	3352	32.18	
	小计			104.58	
合计				1303.29	保留 2 位小数

拆旧项目入库前，充分征求涉及村民搬迁意见和补偿意见，并获

得相关权利人的同意与支持。同时，根据《自然资源听证规定》，举行了听证会，村民提出了相关问题及建议，政府高度重视，进行了解答与落实。按照“先垦后用”的原则，本方案涉及的被拆迁农户搬迁补偿均已到位。

4.3 挂钩方案

本次城乡建设用地增减挂钩实施方案拆旧区主要是拆除农村居民点；建新用地拟用于交通场站用地、公园绿地、殡葬用地、商业用地、农村社区服务设施用地。

本方案涉及到已验收确认的拆旧复垦项目中的3个拆旧复垦项目，拆旧区通过复垦整理确认新增农用地1.8418公顷，（其中新增耕地1.3852公顷）；根据南京市高淳区耕地质量等别年度更新评价最新成果，拆旧形成的耕地平均国家利用等为六等。拆旧区复垦后与周边耕地集中连片，新增耕地数量有增加、质量不降低、农田周边生态环境有改善。

建新地块总面积为1.7162公顷，建新区新增建设用地规模为1.7162公顷，其中农用地1.6948公顷（其中耕地0.9764公顷），未利用地0.0214公顷，不涉及建设用地。根据南京市高淳区耕地质量等别年度更新评价最新成果，建新占用耕地平均国家利用等为六等。

本实施方案的挂钩指标使用方案见表4-2。

表 4-2 南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划 2025 年度第 1107 批实施方案项目区情况一览表

单位：公顷

项目区编号		25A181107
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 1107 批实施方案项目区
拆旧区	新增农用地	1.8418
	新增耕地	1.3852
建新区（建新留用）	建新区新增建设用地规模	1.7162
	农用地	1.6948
	其中：耕地	0.9764

4.4 建新安置方案

本方案不涉及建新安置地块。

4.5 建新留用方案

建新留用区的土地开发利用方向为交通场站用地、公园绿地、殡葬用地、商业用地、农村社区服务设施用地。建新区符合《南京市高淳区国土空间总体规划（2021-2035年）》和十四五发展规划，并有利于经济发展和土地资源的合理利用。建新留用地块共6个地块，位于高淳区阳江镇、桤溪街道，拟实施年份为2025-2026年。

本实施方案的建新留用区位于阳江镇、桤溪街道，涉及建新留用地块6个。建新地块总面积1.7162公顷，建新区新增建设用地规模1.7162公顷，其中农用地1.6948公顷（耕地0.9764公顷），未利用地0.0214公顷，不涉及建设用地。建新留用地块的面积详见表4-3。

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。

表 4-3 南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划 2025 年度第 1107 批实施方案留用地块情况表

单位：公顷

序号	地块编号	座落	建新区总面积	建新区新增建设用地规模	农用地		建设用地	未利用地	用地方向
					小计	其中：耕地			
1	GL25A181107-01	桠溪街道蓝溪村	0.1757	0.1757	0.1757	0.1684	0	0	农村社区服务设施用地
2	GL25A181107-02	阳江镇狮树村	0.0513	0.0513	0.0299	0.0299	0	0.0214	交通场站用地
3	GL25A181107-03	阳江镇小花村	0.132	0.132	0.132	0.0882	0	0	交通场站用地
4	GL25A181107-04	阳江镇平干圩村	0.2039	0.2039	0.2039	0.1141	0	0	公园绿地
5	GL25A181107-05	阳江镇北固村	0.5118	0.5118	0.5118	0.0161	0	0	殡葬用地
6	GL25A181107-06	桠溪街道芜太村	0.6415	0.6415	0.6415	0.5597	0	0	商业用地
合计			1.7162	1.7162	1.6948	0.9764	0	0.0214	

4.6 与相关规划的衔接

4.6.1 与《南京市高淳区国土空间总体规划》（2021-2035年）的衔接

本实施方案建新区用地位于经批准的《南京市高淳区国土空间总体规划（2021-2035 年）》城镇开发边界范围外，建新地块全部位于村庄建设区范围内，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。

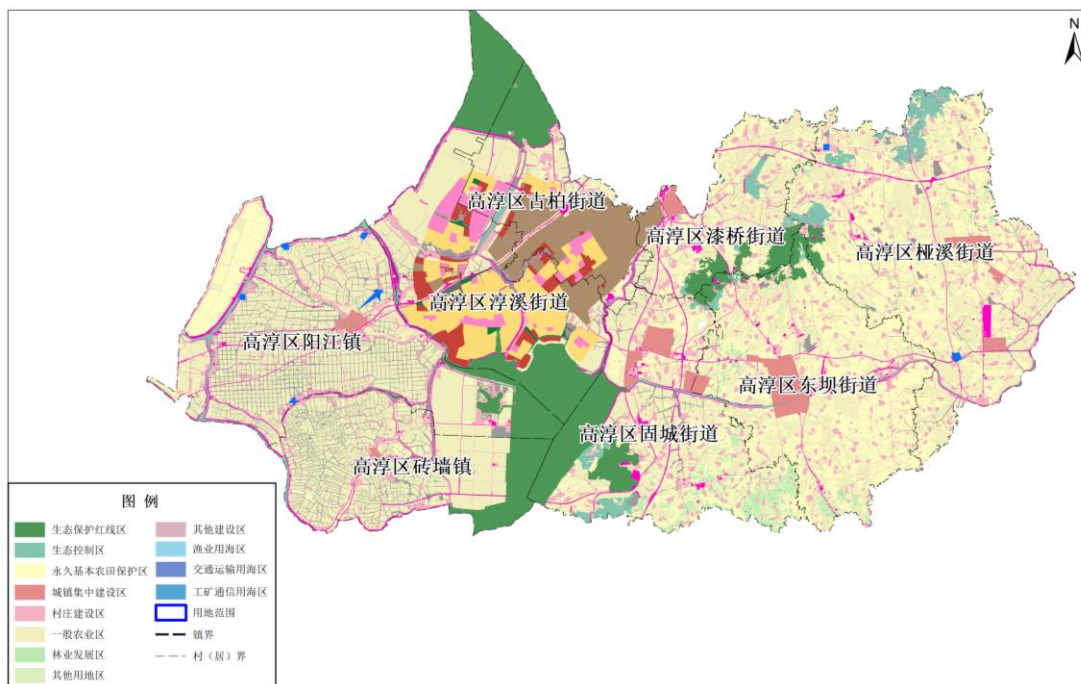


图 4-2 建新地块与国土空间规划衔接示意图

4.6.2 与挂钩专项规划的衔接

本实施方案已与已批复《南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划（2024-2026年）》（苏自然资函〔2024〕260号）充分衔接，本次实施方案建新区新增建设用地规模已纳入南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项的建新留用总规模，拆旧地块全部位于专项规划拆旧区内。

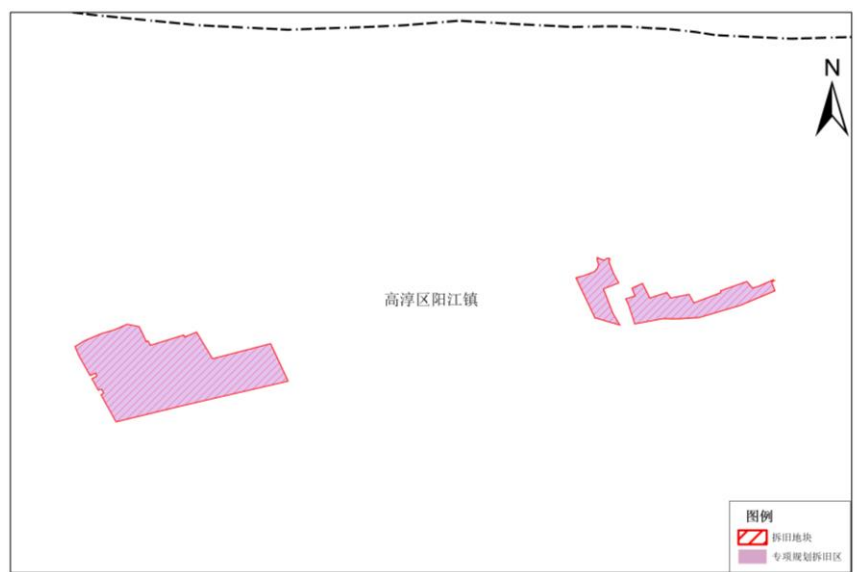


图4-3拆旧地块与挂钩专项规划衔接示意图

4.6.3 与村庄规划的衔接

本实施方案建新地块布局和规模已纳入经批准的高淳区阳江镇北固村、平干圩村、临湖村村庄规划（2021-2035年）、高淳区阳江镇关王、狮树、联溪村村庄规划（2021-2035年）、高淳区阳江镇小花村村庄规划（2021-2035年）、高淳区桤溪街道芜太村村庄规划（2021-2035年）及《南京市高淳区国土空间总体规划（2021-2035年）》“一张图”，符合国土空间规划管控规则。

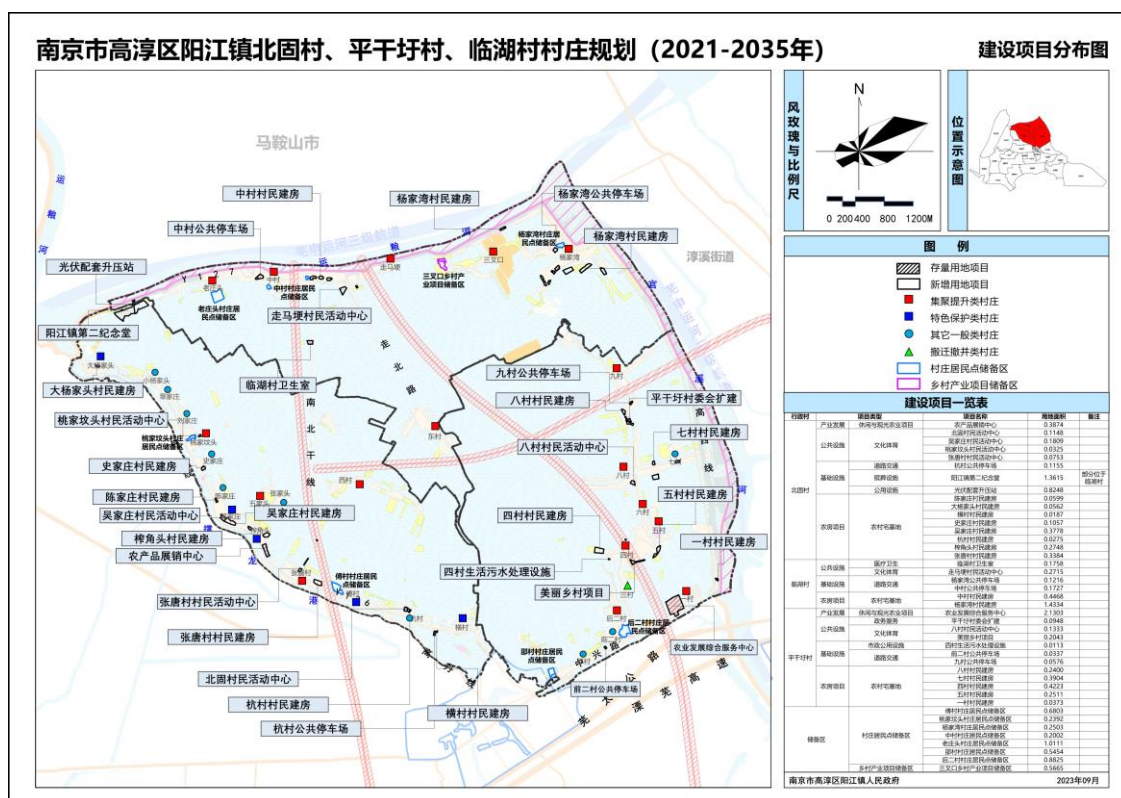


图 4-4 建新区与村庄规划的衔接示意图

4.6.4 与镇村布局规划的衔接

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，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。

4.6.5 与“三区三线”划定成果的衔接

2022 年 10 月 14 日，自然资源部办公厅发文同意江苏省正式启用“三区三线”划定成果（自然资办函〔2022〕2207 号），作为建设项目用地用海组卷报批的依据。

本方案建新区的选址综合考虑南京市高淳区的自然地理特征和生态管理要求，并结合南京市高淳区的城镇开发边界、生态保护红线和永久基本农田划定成果，建新地块全部位于城镇开发边界外，不涉及永久基本农田和生态保护红线。详见图 4-5。

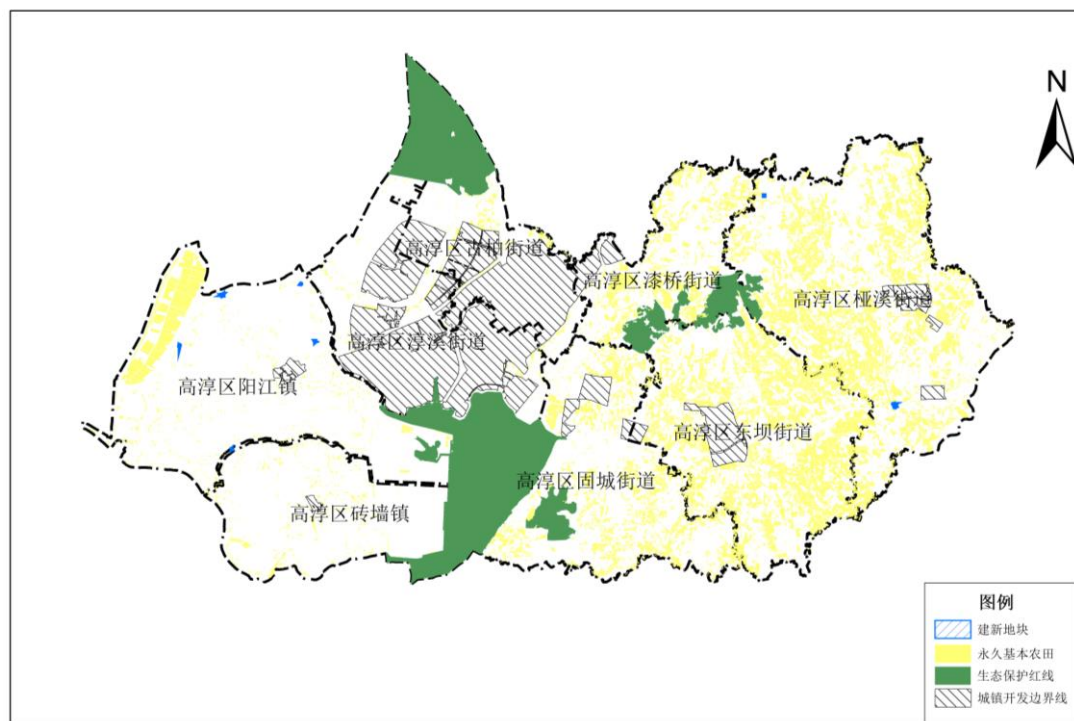


图 4-5 建新区与“三区三线”划定方案的衔接示意图

4.6.6 与生态空间管控区域、大运河核心监控区的衔接

本方案与生态空间管控区和大运河核心监控区进行了充分衔接，建新地块不在大运河江苏段核心监控区范围内，建新区的选址不涉及生态空间管控区域，符合《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）管控要求。详见图 4-6。

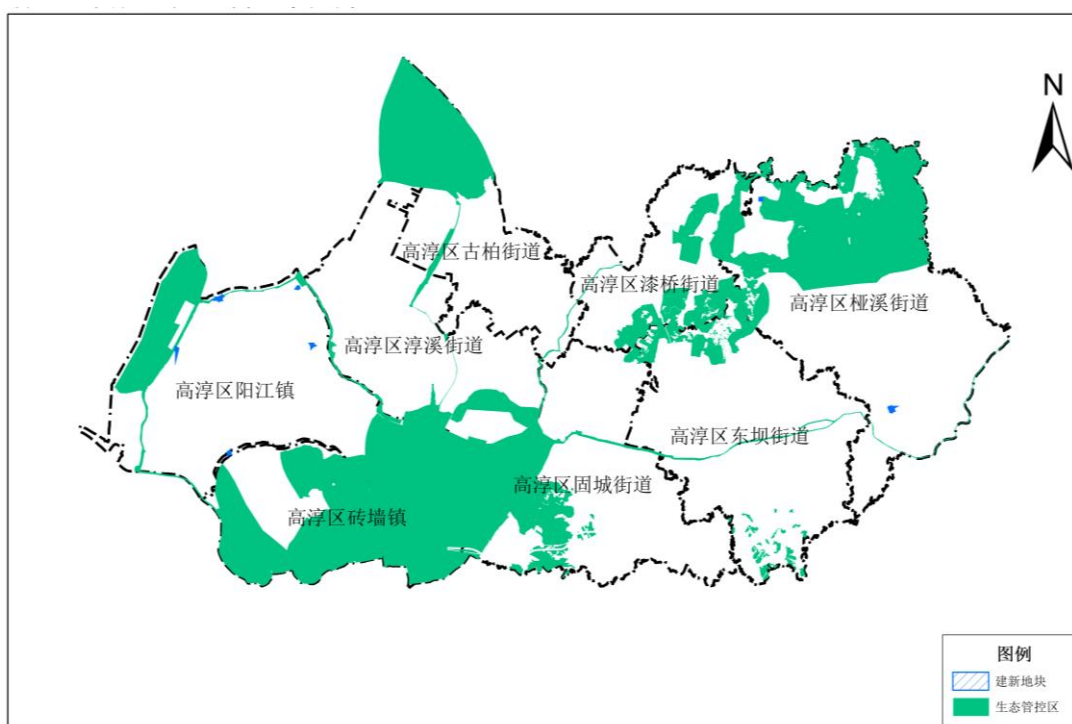


图 4-6 建新区与生态空间管控区的衔接示意图

4.6.7 与污染地块的衔接

本次实施方案的建新地块不涉及《江苏省建设用地土壤污染风险管控和修复名录》中的地块。

4.7 公众参与情况

（1）拆旧安置工作公众参与情况

拆迁安置工作是城乡建设用地增减挂钩实施方案重要环节，在拆迁安置工作中，区政府充分考虑农民的意见和充分尊重农民意愿，不强拆不大拆；对自然村合并型的被搬迁农村居民点原则上予以集中安

置，方便农民的生产生活。对于因拆迁对农民或集体经济组织造成损失的，给予合理补偿，并且保证农民生活水平不降低，长远生计有保证，切实维护农民、集体经济组织和其他有关个人、单位的合法权益。

在工作的各个阶段，区政府充分运用报纸、网络等多种手段，宣传试点工作的目标和方针政策，使各权利主体充分认识到工作的意义，取得各方面的理解和支持，创造有利于工作开展舆论和环境。树立依法、依规开展城乡建设用地增减挂钩工作的观念，动员、引导公众积极参与，通过听证、公示、座谈会等多种形式确保社会公众和权利相关方的知情权、参与权和监督权。

（2）征地补偿安置工作公众参与情况

本次实施方案建新用地拟申请转用土地 1.7162 公顷，在农用地转用补偿工作中，区政府按规定依法履行了相关程序，确保社会公众和权利相关方的知情权、参与权和监督权。

本实施方案于 2025 年 10 月 21 日发布听证会公告，于 2025 年 11 月 21 日下午 2 时 30 分在南京市规划和自然资源局高淳分局召开听证会，广泛征求公众意见，建新区涉及镇村代表参会，与会人员一致认为本实施方案有利于城乡建设用地增减挂钩工作的实施推进，符合全市的城镇发展方向，具有良好的社会、经济和生态效益，支持建新方案的实施。

5、土地权属调整方案

5.1 土地权属调整原则

土地权属调整是政策性很强的系统工作，与广大人民群众的根本利益息息相关。本实施方案项目区的权属调整工作中必须遵循以下原则：

（1）依法原则。严格遵循国家相关法律法规的规定，按法定程序进行土地权属调整和办理土地登记手续，依法登记的土地权利受法律保护，任何单位、个人不得侵犯。

（2）公开、公平、公正原则。尊重原有产权关系，运用评估、勘测等科学方法，按市场经济规律协调各方面利益关系，实行权属调整方案公告制度，广泛征求各有关权利人的意见。

（3）协商、自愿原则。因田块规整和道路、沟渠重新规划需调整不同土地所有者边界的，应在各相关权利人协商的基础上重新勘察地界。根据《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），土地权属调整方案应征得三分之二以上土地权利人的同意，并保证拆旧范围内原有土地权利人权益不减少。

（4）促进土地规模化、集约化经营的原则。使同一权利主体的土地适当集中，形成规模效益。

（5）合同约定原则。按照合同法的有关规定，凡涉及调整的土地权属的主体都要以书面形式签订权属调整认定书或协议书，明确各土地权属主体及其相邻主体之间的权利义务关系。工程实施竣工后，必须按照土地权属调整协议重新确认土地所有权和土地使用权，并依法办理相关的登记手续。

5.2 土地权属调整的程序

土地权属调整工作贯穿拆旧建新实施的整个过程，具体分为以下几个步骤：

（1）确认项目实施前土地权属现状

以土地登记、土地利用现状调查以及土地变更调查、耕地后备资源专项调查等资料为依据，切实查清项目区的确切界线和项目区土地的权属、地类、面积等现状。地籍资料无法满足工作要求的，由自然资源管理部门及时进行补充调查和登记。存在土地权属争议的，由各乡镇土地权属调整工作领导小组及时调解。

（2）制定土地权属调整方案，并履行公告程序

依据相关法律法规调整土地权属。土地所有权或使用权有争议的，由当事人协商解决；协商不成的，由自然资源管理部门负责土地权属争议的调查，报镇以上人民政府处理。单位之间的争议，由南京市高淳区及以上人民政府处理。在土地权属争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

拆旧区内的村庄经拆旧和整理复垦后，新增的农用地并入周边的农田中，由所属村集体经济组织统一安排使用；建新区内的集体土地经依法办理转用手续并完成基础设施配套后，采用划拨的方式，取得土地使用权。

（3）土地权属调整方案的报批

项目区土地权属调整方案经公示征求意见后，报上级人民政府批准。在方案批准前不得擅自进行土地权属调整。拆旧实施后，原有界线因依赖的局部地物改变或消失造成局部土地权属界线不清的，应重新勘界；确需重新调整划定土地权属界线的，遵循方便生产、方便生活的原则，就近沿河道、沟渠、道路等明显地物调整界线；涉及土地置换的，尽量保持互换的土地数量相等，质量相当。

（4）土地权属登记发证

按照经批准的土地权属调整方案，公平、合理地分配土地权益，并重新确定土地所有权、使用权、承包经营权。重新确定土地权属后，土地所有权和使用权由南京市规划和自然资源局高淳分局及时进行土地变更调查和土地变更登记，建立新的地籍档案，并妥善保管有关土地登记资料；土地承包经营权由南京市高淳区农业农村主管部门对农户进行登记造册并建立台账。

5.3 土地权属调整的实施

项目区土地权属调整内容包括拆旧区和建新区土地权属的调整。

（1）拆旧区土地权属调整

拆旧地块土地权属调整的内容包括三个方面：一是土地所有权的调整，二是土地使用权的调整，三是土地承包经营权的调整。

1）土地所有权的调整

项目区内拆旧地块土地权属界线清楚，权属合法。拆旧区内的农村建设用地，其土地所有权在项目实施前归农村集体经济组织所有；项目实施后，其土地所有权仍归该农村集体经济组织所有，只需要变更《集体土地所有权证》中所登记的土地用途。

2）土地使用权的调整

拆旧区内的农村建设用地中，村庄用地的宅基地使用权在项目实施前归农民所有，项目实施后，拆旧区内的农民宅基地使用权不变，土地性质从建设用地转换为农用地。

3）土地承包经营权的调整

拆旧区内的农村建设用地，经拆旧和整理复垦为耕地等农用地后，由其土地所有者根据《中华人民共和国农村土地承包法》的有关规定，依照法定的程序发包给承包人，并由县级以上农业行政主管部门予以登记，颁发《土地承包经营权证》。

（2）建新区土地权属调整

项目实施前，建新留用地块其土地所有权均为农村集体经济组织所有。项目实施后，建新地块通过划拨方式，按照现行的划拨程序，用地单位取得划拨年限内的土地使用权。

上述土地权属调整完成后，依据国家有关规定进行确权登记和变更登记，收回原土地权属证书，核发新的土地权属证书。

6、资金保障方案

6.1 资金投入

本批次方案投资总额为1369.61万元，主要为拆旧区房屋拆迁补偿、土地复垦工程费用。依据复垦项目规划方案及实施情况，具体费用统计如下。

（1）拆迁区房屋补偿费、安置补助费

本次实施方案的复垦项目3个，复垦地块6个。项目区共涉及搬迁户数26户，拆迁建筑面积3352平方米。根据当地有关标准，结合搬迁房屋质量情况，拆迁农户已全部货币补偿到位，其搬迁补偿费统计为1303.29万元。

（2）土地复垦工程费用

根据土地开发整理相关技术标准，农村建设用地土地复垦费用主要包括工程施工费、其他费用和不可预见费。本方案涉及到的拆旧地块面积比较大，周边已有部分农田水利工程和道路工程的配套设施。根据土地开发整理项目各项费用标准及实际复垦情况。本批次实施期内共复垦的农村建设用地1.9512公顷，实际使用的土地复垦工程费用为66.32万元。

综上所述，南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划2025年度第1107批实施方案总投资为1369.61万元。详见表6-1。

表 6-1 项目区投资统计表

单位：万元

费用类型	金额
拆迁区房屋补偿费、安置补助费	1303.29
土地复垦工程费	66.32
合计	1369.61

6.2 资金筹措

（1）增减挂钩指标费

根据《高淳区土地指标交易和使用管理办法》（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。本项目新增建设用地面积1.7162公顷（27.5670亩），可筹集资金1287.15万元。

综上所述，南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划2025年度第1107批实施方案可筹集资金为1287.15万元。详见表6-2。

表 6-2 项目区资金筹措统计表

单位：万元

费用类型	金额
增减挂钩指标费	1287.15
合计	1287.15

6.3 资金平衡

根据以上途径测算，本实施方案前期投入资金为 1369.61 万元，可筹集的资金为 1287.15 万元。本方案的实施由南京市高淳区人民政府

府统一领导和协调。公用设施用地项目的建设有利于优化区域空间品质，促进地方经济发展，提高地方就业率。本方案拆旧区复垦前期投入资金已全部落实到位，切实保障了群众利益不受损。本方案资金平衡合理可行。

表6-3项目投资与资金筹措平衡汇总表

单位：万元

资金投入		资金筹措	
拆迁区房屋补偿费、安置补助费	1303.29	城乡建设用地增减挂钩项目 实施资金	1287.15
土地复垦工程费	66.32		
投资合计	1369.61	筹资合计	1287.15

7、效益评价

7.1 社会效益评价

城乡建设用地增减挂钩，是节约和集约利用土地资源，缓解城镇建设用地供需矛盾的重要途径，具有十分显著的社会效益，主要表现在：

1.通过城乡建设用地增减挂钩，提高土地利用率，不仅有利于促进农村土地集约利用、缓解人地紧张关系，而且还可以为改善农业生产条件和农村居民生活环境，发展农村经济，缩小城乡差距发挥积极作用，有利于社会稳定。

2.通过城乡建设用地增减挂钩，可以改变农村土地无序利用、功能紊乱的状况，对已利用的土地结合产业结构调整和提高城镇、中心村功能的需要，在用途、布局与产出率方面重新进行优化配置，从而全面提高农村建设用地载体功能。

3.通过城乡建设用地增减挂钩，可以加快农村城镇化的进程。农村居民点的建设受传统习惯的支配大多以自发为主，布局分散，缺乏规划约束，通过城乡建设用地增减挂钩，促进农村居民向城镇和中心村集聚，使农民的生产、生活方式发生重大改变，加快农村城镇化进程。

4.通过城乡建设用地增减挂钩，可缓解城乡建设用地的供需矛盾，为经济社会的进一步发展提供保障。

7.2 经济效益评价

1.促进农业规模经营。通过农村建设用地整治，采用工程、技术和生物措施，增加耕地数量，配套完善的农业基础设施，与周边田块一起形成连片优质旱涝保收的高标准农田，为农业规模化、集约化、

机械化提供了良好的发展平台，为农业产业结构调整和发展“高精细”农业提供了更宽阔的空间，增加了农业生产的利润空间。

2.增加农民收入。农村建设用地整治综合考虑了农民的知情权、参与权、受益权，充分利用农村剩余劳动力，增加农民收入；整治后的新增耕地能为农民带来农业收入；挂钩指标使用产生的增值收益返还农村，用于农村基础设施配套、公共服务配套和增加农民收入，改善农民生活。

3.扩展城镇用地发展空间。通过城乡建设用地增减挂钩实施，形成的挂钩指标用于农村基础设施配套和农民集中安置区建设外，节余的指标可以用于城镇工业、住宅、商服和公共设施配套建设，可有效缓解城镇建设用地供求矛盾，扩大城镇发展空间，提升建设用地经济效益。

7.3 生态环境评价

1.改善农村生产、生活环境。通过农村建设用地整治，促进田间灌排设施、田间道路、农田林网和中心村建设，改良土壤，控制水土流失，提高水资源利用率，减少土地侵蚀，改善田间小气候，提高农田抵御自然灾害的能力，有利于改善农村人文和自然生态景观，美化村庄内部环境，形成环境优美的宜居新农村。

2.改善农田生态环境，增加生态用地面积。通过农村建设用地整治，完善区域生态网络体系，增强农田景观的连续性，提高农田的生物多样性保护功能，增加农村耕地等基础性生态用地的面积，强化了区域生态系统服务功能。

3.优化农村景观格局。通过对村庄、废弃工矿仓储用地复垦和农村生态环境建设，对“空心村”和其它低效农村建设用地进行整治，改变农村土地利用结构，从而改变农村土地特别是农村建设用地景观类

型的空间组成、空间分布、空间相关等内容，优化农村景观格局。

7.4 耕地质量评价

本实施方案建新区占用耕地 0.9764 公顷，根据南京市高淳区耕地质量和耕地产能评价成果，目前建新地块的耕地质量等别为六等。

本实施方案拆旧地块通过土地平整工程、农田水利工程、田间道路工程和土壤改良工程，可新增耕地 1.3852 公顷，耕种三年后基本可达到水田的耕作水平。根据南京市高淳区耕地质量和耕地产能评价成果，目前验收后拆旧地块耕地质量等别为六等，耕地产能等别分布在六等。

因此，通过增减挂钩的实施，实现了项目区新增耕地数量不减少、质量不降低、产能不降低的耕地保护目标。

8、规划实施保障措施

为使本规划能顺利实施，以优化镇村规划和产业布局规划，改善农村农民的生产水平和生活质量，实现建设社会主义新农村的美好愿望，本规划将采取行政、经济和技术等措施予以保障。

8.1 行政措施

（1）加大宣传力度，深入开展土地基本国情和国策教育，提高全社会对城乡建设用地增减挂钩工作重要性的认识。

（2）积极引导公众参与，并建立公众参与和监督制度，保证被拆迁农户的知情权和参与权。

（3）工作上实行行政区域和项目区双层管理，以行政区和项目区为考核单位，对各项目区的挂钩指标的使用情况、挂钩指标归还进度等进行单项考核和管理。

（4）通过开展土地评估、界定土地权属，按照同类土地等价交换的原则，合理进行土地调整、互换和补偿。

（5）本规划实施过程中严格执行土地复垦整理的有关法律法规和政策规定，涉及工程建设的，应当执行项目法人制、招投标制、工程监理制、公告公示制等制度。

（6）本规划实施后，要在规定的时间内完成地籍调查，明确地块界址，并依法办理土地权属变更登记手续，保护土地产权人的合法权益。

8.2 经济措施

（1）遵循市场经济规律，建立多元化、多渠道的融资机制，推进市场化运作，广泛吸收社会资金，促进城乡建设用地增减挂钩项目的良性发展。

（2）加大项目资金的筹措力度，保障城乡建设用地增减挂钩资金的及时到位。严格执行项目资金的管理制度，保证挂钩资金的使用

透明。

(3) 贯彻“谁整理、谁受益”的原则，制定农村建设用地整理复垦的奖惩制度，对带头搬迁的农户和对本规划方案实施进度快、质量高的镇、村给予适当奖励，以调动广大干群支持和参与本方案的积极性。

8.3 技术措施

随着挂钩规划的实施，有关方面的数据量、信息量将逐渐加大，通过对挂钩规划进行信息化建设，提高规划管理水平，进一步提高工作效率，及时将项目区地块录入城乡建设用地增减挂钩在线监管系统，做到实时监管。