南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划2026年度第1102批实施方案

南京市高淳区人民政府

二〇二六年九月

项目名称：南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划

2026年度第1102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：南京国图信息产业有限公司

编制日期：二〇二六年九月

目　录

1 总则 1
1.1 目标 1
1.2 原则 1
1.3 任务 2
1.4 依据 2
2 专项规划编制情况 6
3 挂钩复垦项目的验收及使用情况 7
3.1 项目库实施与验收确认情况 7
3.2 项目库使用和结余情况 7
4 项目区实施方案 10
4.1 项目区概况 10
4.2 搬迁补偿方案 13
4.3 挂钩方案 15
4.4 建新安置方案 15
4.5 建新留用方案 15
4.6 相关规划衔接情况 17
5 项目区土地权属调整方案 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
5.4 土地权属调整内容 26
6 资金保障方案 28
6.1 投资情况 28
6.2 资金筹措方案 30
6.3 资金平衡分析 30
7 规划实施保障措施 32
7.1 行政措施 32
7.2 经济措施 32
7.3 技术措施 32
7.4 社会措施 33
7.5 后期管护措施 33
附表、附图、附件 34

1 总则

1.1 目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，认真落实党中央、国务院决策部署，推进生态文明建设，落实乡村振兴战略、区域协调发展战略，践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，合理有效利用土地资源，优化用地结构和布局，处理好城镇化进程中耕地保护与经济发展的关系，推进农业高质量发展，逐步推进农村建设用地整治，促进农村居民点合理布局、适当集中，推进节约集约用地，坚持农业农村优先发展，坚持农业现代化与农村现代化一体设计、一并推进，促进农村一二三产业融合发展，改善农村居民生产生活条件和农村生态环境，提高农民生活质量，发展农村经济，缩小城乡差距，加快乡村振兴和农业农村现代化步伐，积极稳妥地推进全区城乡建设用地增减挂钩工作，南京市高淳区人民政府依据相关法律、法规、规章，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2026年度第1102批实施方案》（以下简称《实施方案》）。

1.2 原则

（1）保护耕地，促进节约集约用地

严格执行国土空间规划，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、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。通过挂钩工作，改变农村建设用地的低效利用模式，增强土地承载能力，促进城乡用地结构

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农民权益并重，落实相关补偿安置措施，切实保护农民、集体经济组织的合法权益。

（4）规模控制，有序使用

坚持实事求是，循序渐进，逐步推进整村整图斑拆并。同时在挂钩复垦项目经验收确认实际新增农用地和耕地面积指标内，合理安排项目区规模。

1.3 任务

以南京市规划和自然资源局验收确认的挂钩复垦项目库为基础，落实挂钩建新地块，共同组成挂钩项目区；确定项目区拆旧补偿、建新方案；提出项目区土地权属调整方案；分析《实施方案》的资金投入情况，明确资金筹措渠道；制定《实施方案》的保障措施，从而达到促进方案实施和调控实施进度的目的。

1.4 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》（2019年修正）

（3）《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）

（4）《中华人民共和国环境保护法》（2014年修订）

（5）《中华人民共和国土地管理法实施条例》

（6）《不动产登记暂行条例》

（7）《土地复垦条例》

（8）《江苏省土地管理条例》

1.4.2 政策文件

（1）《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）《南京市高淳区国土空间总体规划（2021-2035年）》

（2）《南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划（2024-2026年）》

（3）《南京市高淳区镇村布局规划》

2 专项规划编制情况

为持续规范推进城乡建设用地增减挂钩工作，2023 年 5 月 3 日，江苏省自然资源厅印发了《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），要求各县（区）开展新一轮专项规划编制工作。2024 年 3 月，《南京市高淳区城乡建设用地增减挂钩专项规划（2024-2026 年）》（以下简称专项规划）获得省厅批复。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，引导城乡用地结构调整和布局优化，提升土地节约集约利用水平。

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；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；2019 年度第十批挂钩复垦项目备选库包括 128 个复垦项目，拆旧地块总面积为 93.1759 公顷，新增农用地 91.0496 公顷、新增耕地 82.5882 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 8.2722 公顷，新增耕地 5.2445 公顷。共涉及 15 个复垦项目。

涉及 FG19A25151、FG19A25155、FG19A25159、FG19A25227、FG19A25265、FG19A25267、FG19A25270、FG19A25272、FG19A25275、FG19A25276、FG19A25289、FG19A25299、FG19A25303、FG19A25304、

FG19A25305 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
	村庄面积	采矿用地面积	新增农用地面积	新增耕地面积	
FG19A25151	0.3888		0.3768	0.2941	固城街道
FG19A25155	0.5210		0.4369	0.2436	固城街道
FG19A25159	0.5509		0.5476	0.2499	固城街道
FG19A25227	0.6135		0.6032	0.4919	阳江镇
FG19A25265	0.2931		0.2771	0.1145	东坝街道
FG19A25267	0.9510		0.8639	0.4635	东坝街道
FG19A25270	1.4808		1.3148	0.6911	东坝街道
FG19A25272	0.2968		0.2408	0.1860	固城街道
FG19A25275		0.9429	0.8852	0.7337	固城街道
FG19A25276	0.5128		0.5003	0.1741	固城街道
FG19A25289	0.3328		0.2162	0.1976	固城街道
FG19A25299	0.5321		0.4986	0.3477	桠溪街道
FG19A25303	0.6337		0.6137	0.3862	桠溪街道
FG19A25304	0.2695		0.2673	0.2307	桠溪街道
FG19A25305	0.6326		0.6298	0.4399	桠溪街道
合计	**8.0094**	**0.9429**	**8.2722**	**5.2445**	

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 161.4770 公顷。挂钩复垦项目库指标使用结余情况见表 3-2。

表 3-2 本次涉及城乡建设用地增减挂钩复垦项目库使用、结余统计表

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	104.0484	76.3869	1.9645	1.2795	103.7647	113.7313
2019 年度第六批	124.4974	119.4136	108.6540	55.3936	43.9280	6.3077	3.9650	57.7123	60.7610
总计	**339.9210**	**329.1912**	**300.0517**	**159.4420**	**120.3149**	**8.2722**	**5.2445**	**161.4770**	**174.4923**

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 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》涉及漆桥街道、东坝街道、固城街道、桠溪街道、阳江镇。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 2026 年度第 1102 批实施方案项目区（淳溪街道-固城街道-阳江镇-东坝街道-桠溪街道），位置见图 4-1。

拆旧地块复垦前总面积为 8.9523 公顷，分布在固城街道、阳江镇、东坝街道、桠溪街道，主要为零散的农村居民点和采矿用地，拆旧区复垦后新增农用地 8.2722 公顷，新增耕地 5.2445 公顷。

建新地块分布在淳溪街道。建新地块总面积为 10.4670 公顷，建新用地规模为 7.3291 公顷，占用农用地 6.7625 公顷，占用耕地 5.2036 公顷，全部为建新留用地块。

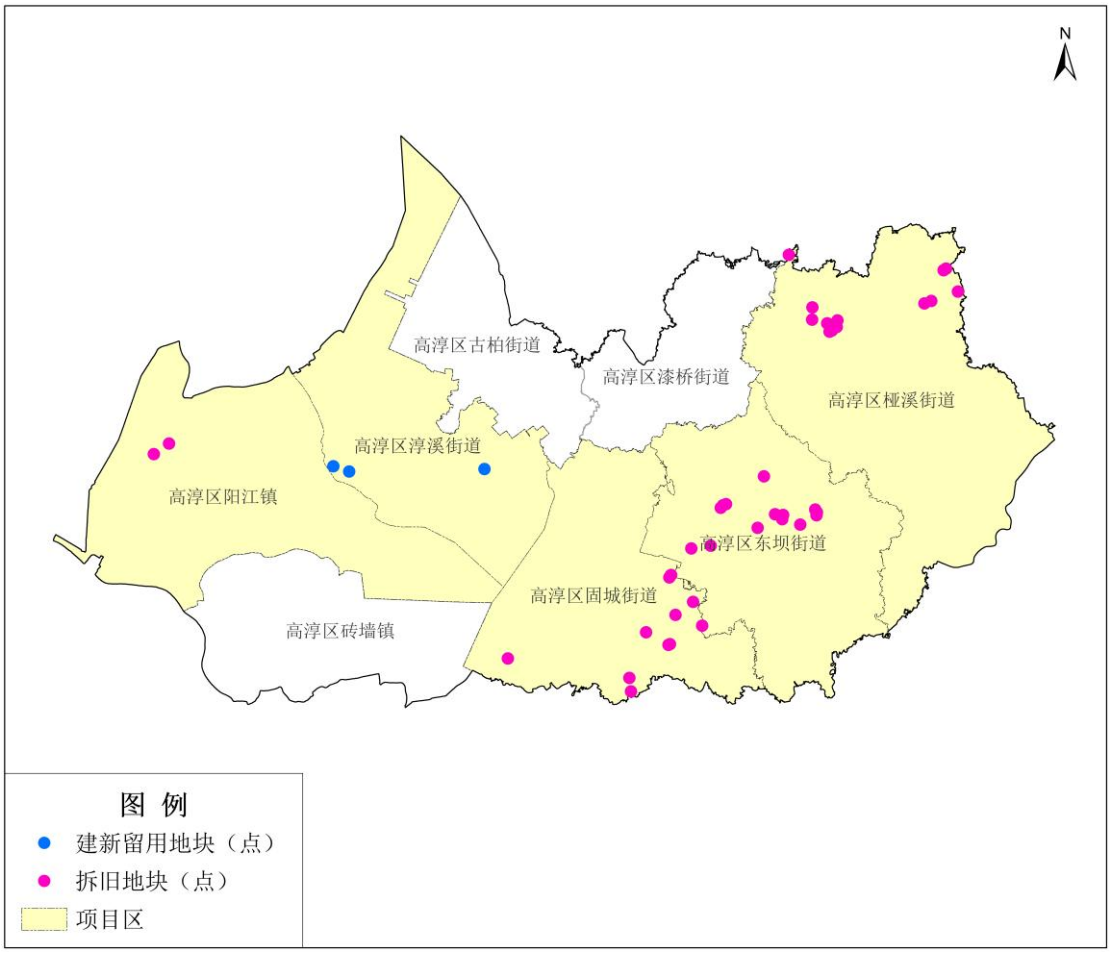

图 4-1　项目区位置示意图

4.1.2 自然地理概况

高淳区位于北纬 31° 13'~31° 26',东经 118° 41'~119° 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℃，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。

4.1.3 社会经济情况

2023 年全年全区实现地区生产总值 627.56 亿元，按不变价格计算，同比增长 4.5%，较 2023 年提升 0.2 个百分点。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%。一、二、三产业结构比例：8.6:33.1:58.3。

年末全市常住人口 44.03 万人，比上年末增加 0.3 万人，增长 0.07%。其中城镇人口 26.52 万人，占总人口比重（常住人口城镇化率）60.23%，比上年提升 0.21 个百分点。

全年全区实现农林牧渔业总产值 94.09 亿元，同比增长 6.0%，增速高于全市 2 个百分点，位列全市第一位；实现农林牧渔业增加值 58.76 亿元，可比增长 4.2%，增速比前三季度提高 0.6 个百分点，高于全市 0.2 个百分点，位列全市第二位。

全年全区 339 家规上工业企业共计完成工业总产值 283.33 亿元，同比增长 7.2%，比 1-9 月提高 6.2 个百分点，较 1-11 月提高 2.2 个百分点，在全市分区中排位第 3。其中 12 月份当月，全区完成工业总产值 29.26 亿元，同比增长 23.6%，环比增长 12.4%，当月产值比去年同期增加 5.59 亿元。1-12 月规上工业增加值增长 10.1%，较 1-9 月提高 3.4 个百分点，较 1-11 月提高 2.5 个百分点，在全市分区中排位第 2，较 1-9 月排位上升 5 位。

全体居民人均可支配收入 58853 元，同比增长 4.4%。其中农村居民人均可支配收入 38579 元，同比增长 5.1%；城镇居民人均可支配收入 73207 元，同比增长 3.7%。

4.2 拆迁补偿方案

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。

本次增减挂钩工作拆迁补偿采用实地评估的办法对复垦项目地块上房屋、构筑物、青苗及地上附着物进行相应补偿。项目区拆旧地块位于固城街道、阳江镇、东坝街道、桠溪街道，项目区拆旧地块复垦前总面积 8.9523 公顷，涉及 15 个项目 FG19A25151、FG19A25155、FG19A25159、FG19A25227、FG19A25265、FG19A25267、FG19A25270、FG19A25272、FG19A25275、FG19A25276、FG19A25289、FG19A25299、FG19A25303、FG19A25304、FG19A25305。其中 FG19A25227 为废弃队屋，建于上世纪七十年代，因年久失修，已是危房，加之又靠近村庄，影响村庄整体环境，因此在 2008 年村庄环境整治时将该队屋进行了拆除，不存在相关拆迁协议及费用；FG19A25299、FG19A25303、FG19A25304、FG19A25305 项目内原有房屋建造年代是上世纪 60 年代，属于村集体所有，第二次全国土地调查时确定为村庄建设用地，由于年代久远项目内房屋几年前已自然倒塌，考虑到安全因素，剩余的残垣断壁由村民小组自行拆除和清理，没有涉及到房屋拆迁补偿；FG19A25151、FG19A25155、FG19A25159、FG19A25265、FG19A25267、FG19A25270、FG19A25272、FG19A25275、FG19A25276、FG19A25289 项目内原有房屋已自主拆除，不存在相关拆迁协议及费用。

目前拆迁补偿均已到位，项目区搬迁补偿费共计 28.29 万元。（详见表 4-1）

表 4-1 《实施方案》拆旧区拆迁补偿费用表

单位：元

项目编号	房屋拆迁	构筑物	青苗及地上附着物	小计
FG19A25151	0	0	0	0
FG19A25155	0	0	0	0
FG19A25159	0	0	0	0
FG19A25227	0	0	0	0
FG19A25265	0	0	0	0
FG19A25267	0	0	0	0
FG19A25270	0	0	0	0
FG19A25272	0	0	0	0
FG19A25275	0	0	0	0
FG19A25276	0	0	0	0
FG19A25289	0	0	0	0
FG19A25299	0	0.17	4.43	4.6
FG19A25303	0	0.03	14.97	15
FG19A25304	0	0	3.76	3.76
FG19A25305	0	0	4.93	4.93
总计	**0**	**0.2**	**28.09**	**28.29**

4.3 挂钩方案

项目区建新地块新增建设用地规模为 7.3291 公顷，占用耕地 5.2036 公顷，拆旧地块确认新增农用地 8.2722 公顷，新增耕地 5.2445 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

本次实施方案不涉及建新安置地块。

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，位于淳溪街道。建新留用地块总面积为 10.4670 公顷，建新用地规模为 7.3291 公顷，占用农用地 6.7625 公顷，占用耕地 5.2036 公顷。建新留用区的土地开发利用方向为居住用地，拟于 2026 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 4-2。

表 4-2 项目区建新留用地块情况表

单位：公顷

序号	地块编号	所在乡镇	建新留用地块				土地利用方向
			总面积	建新用地规模	农用地	耕地	
1	GL26A181102-01	淳溪街道	3.0428	0.0463	0.0463	0.0349	居住用地
2	GL26A181102-02	淳溪街道	3.8105	3.6691	3.1025	2.4252	居住用地
3	GL26A181102-03	淳溪街道	3.6137	3.6137	3.6137	2.7435	居住用地
合计			**10.4670**	**7.3291**	**6.7625**	**5.2036**	

4.6 相关规划衔接情况

4.6.1 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。

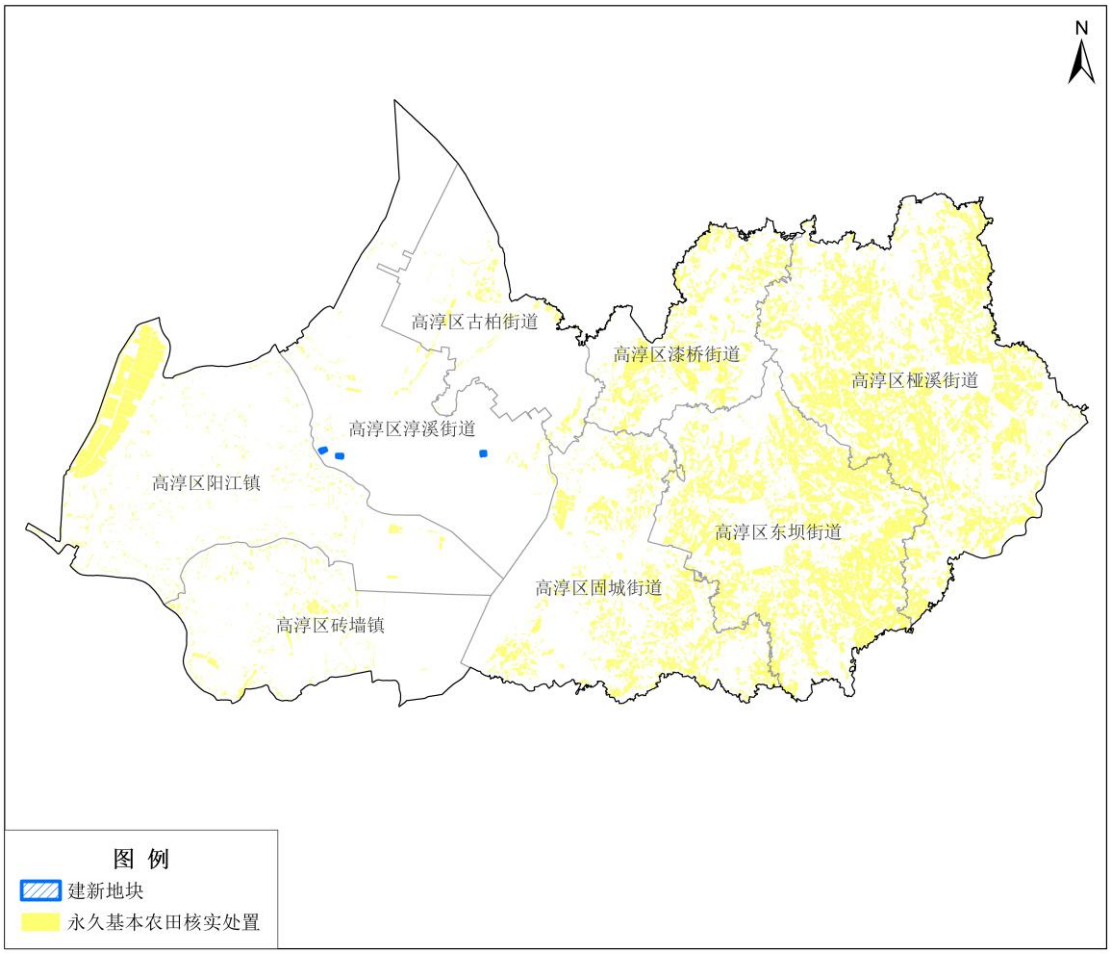

图 4-2　建新地块与永久基本农田衔接图

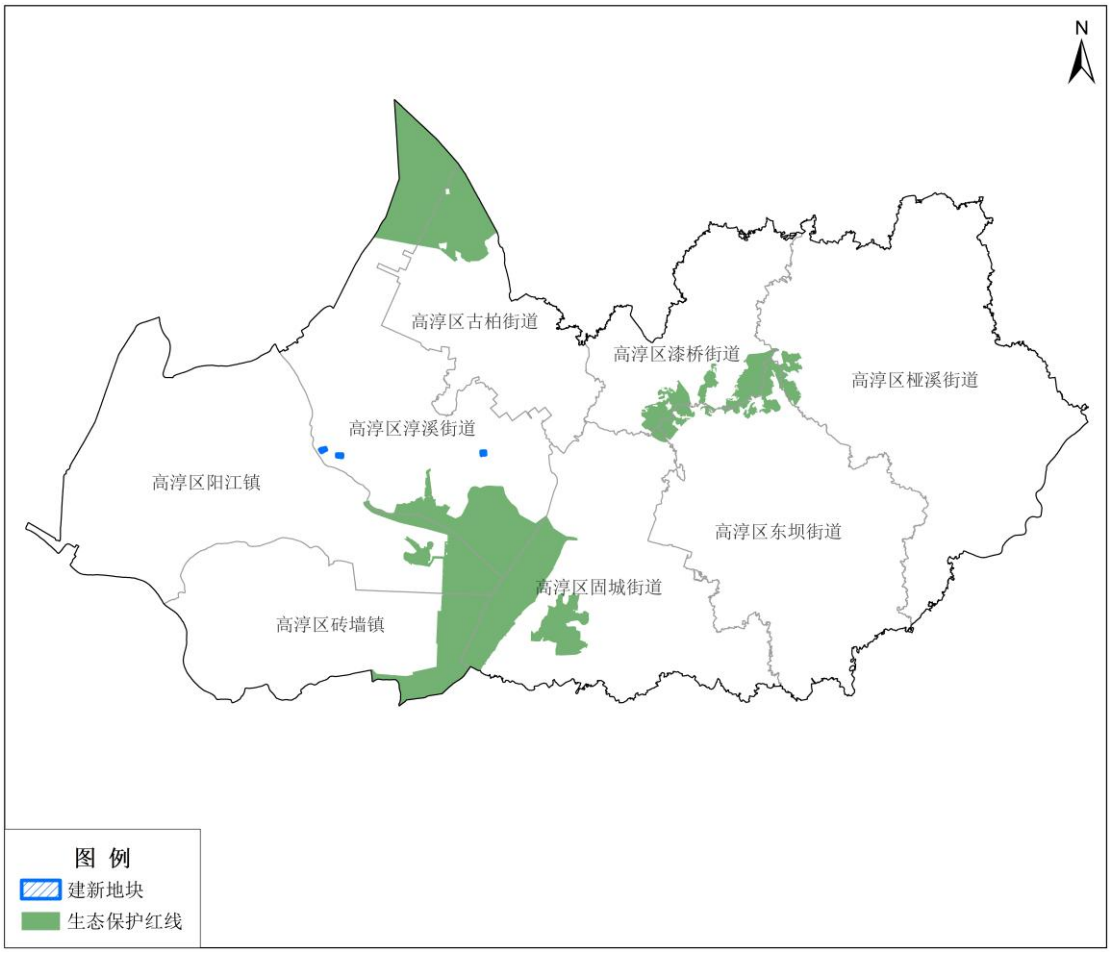

图 4-3　建新地块与生态保护红线衔接图

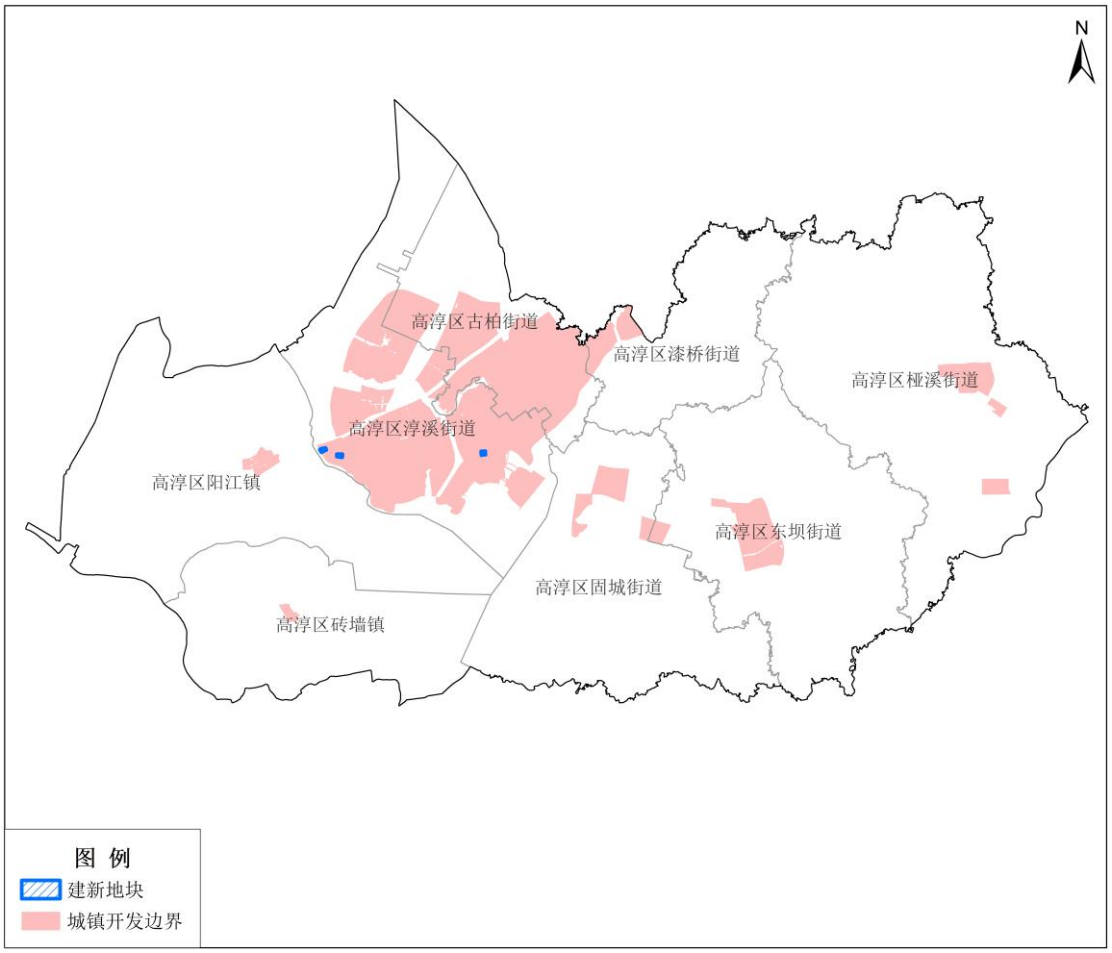

图 4-4　建新地块与城镇开发边界衔接图

4.6.2 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》建新区位于城镇开发边界内，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。

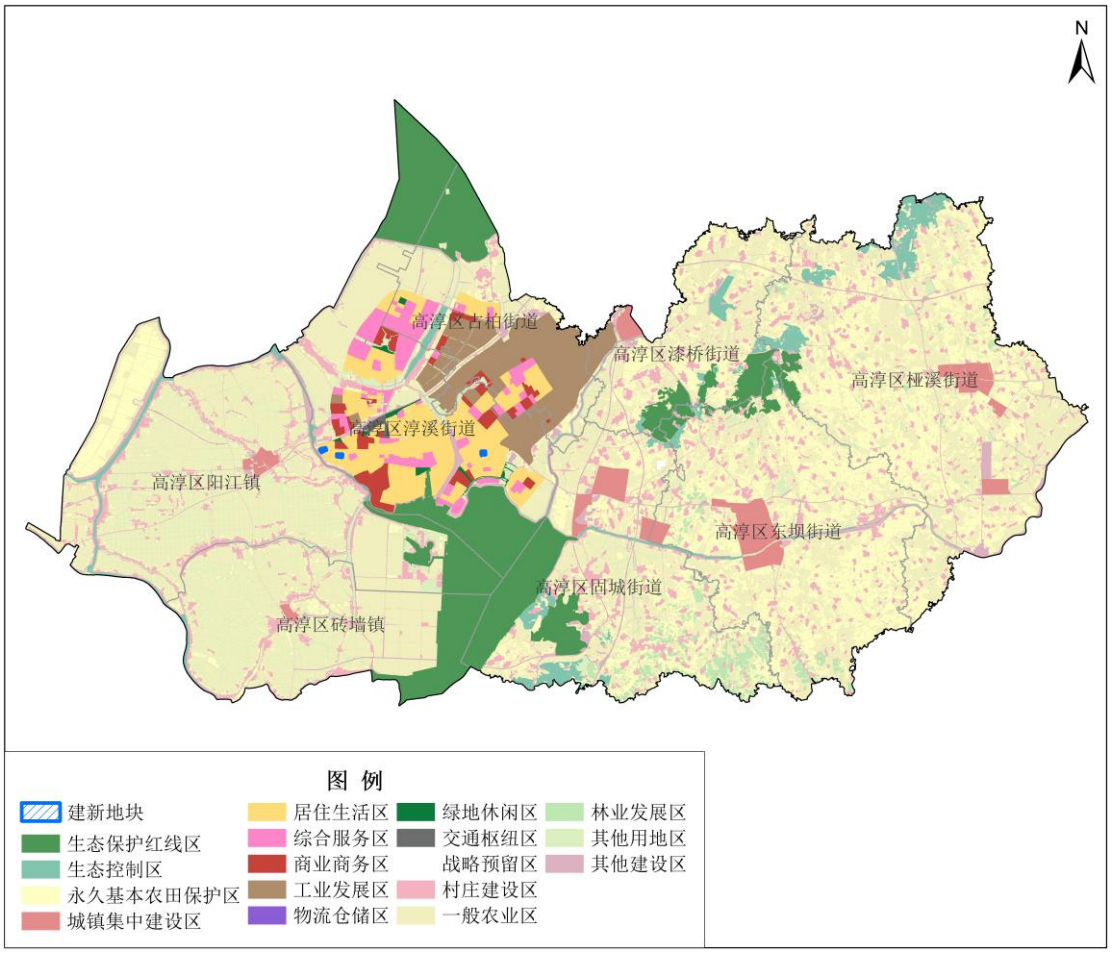

图 4-5　建新地块与国土空间规划衔接图

4.6.3 与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。

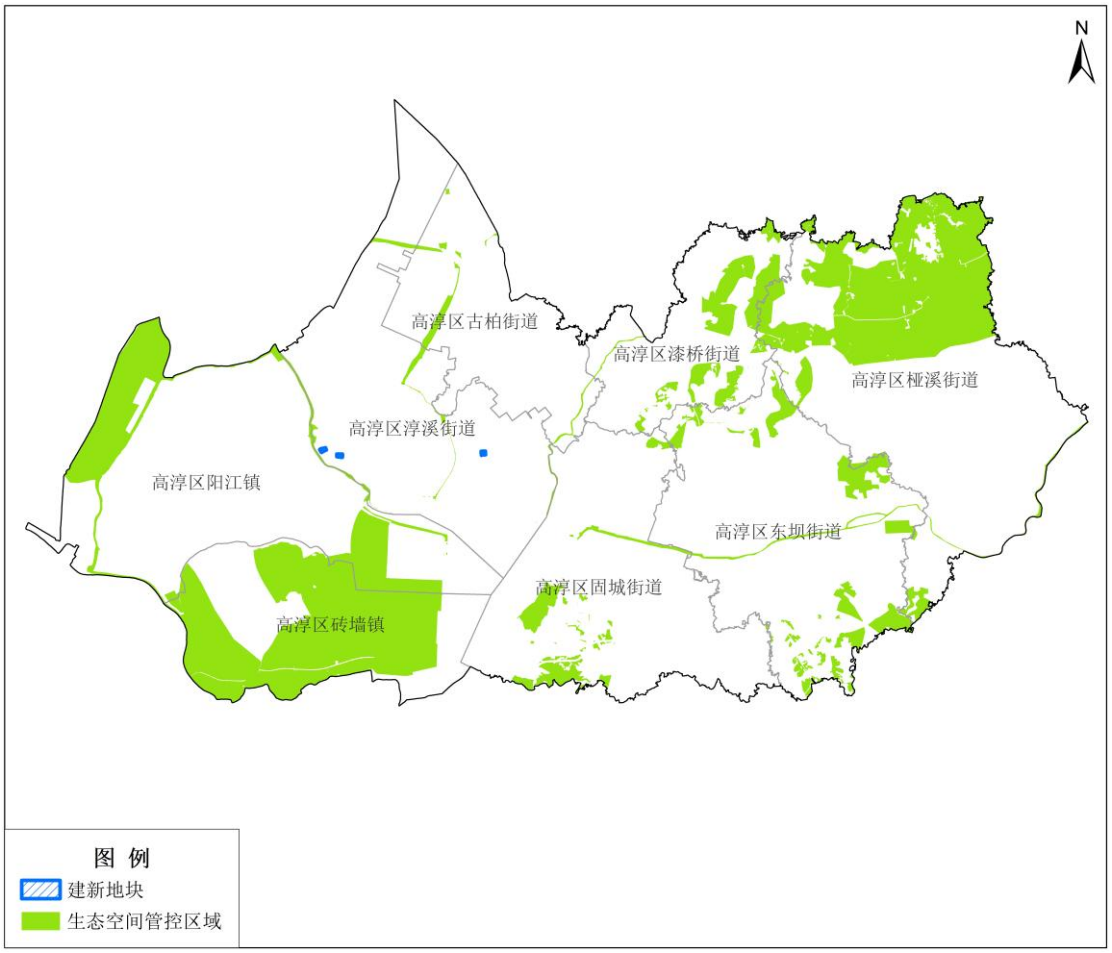

图 4-6　建新地块与江苏省生态空间管控区域衔接图

4.6.4 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。

4.6.5 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。

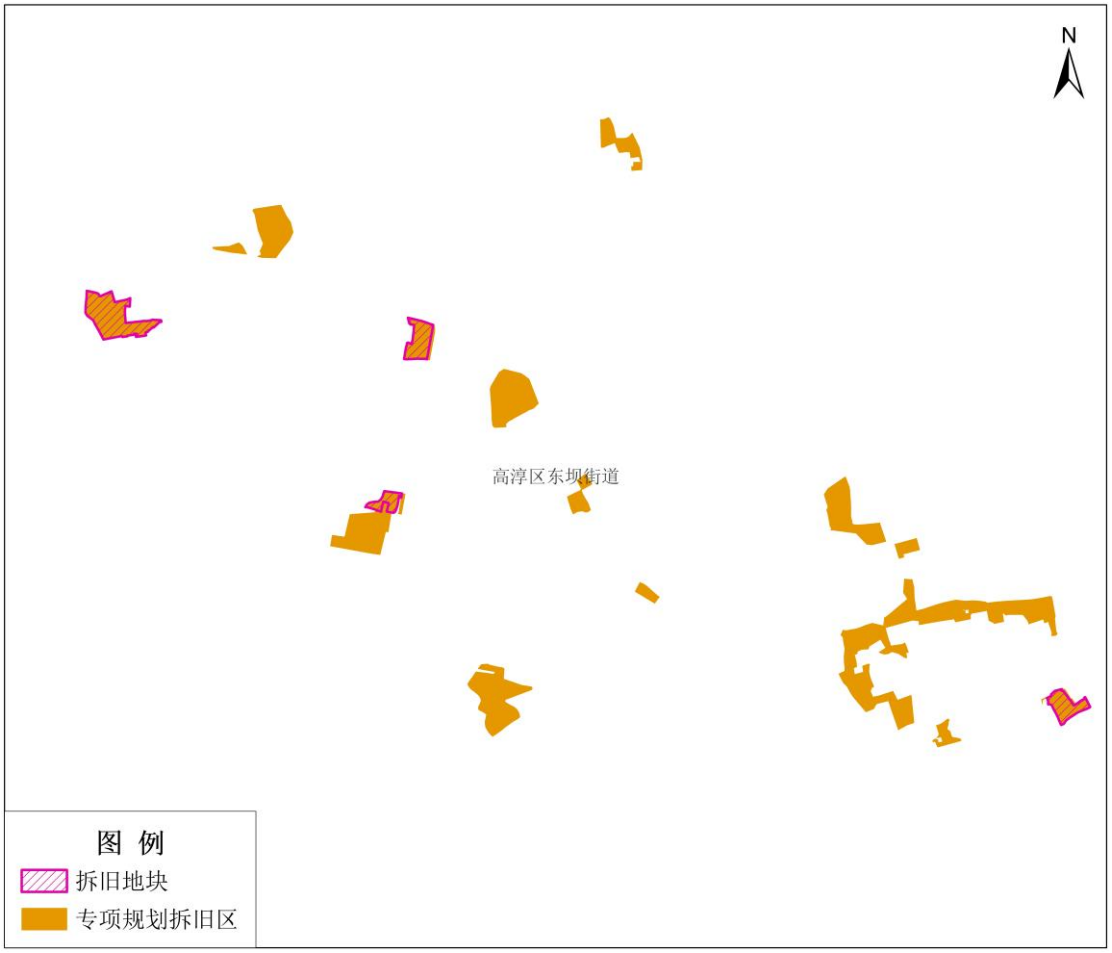

图 4-7　挂钩复垦项目与专项规划衔接示意图（局部）

4.6.6 与村镇布局规划衔接

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，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 项目区土地权属调整方案

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 8.9523 公顷，全部为集体土地；项目区建新地块总面积为 10.4670 公顷，其中国有土地 0.0039 公顷，集体土地 10.4631 公顷。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

依据《土地管理法》、《土地承包经营法》、《物权法》和《不动产登记条例》等法律法规，做好土地整治项目权属调查、调整、确认、登记和发证工作。

2、确权在先原则

对列入整治范围特别是建设高标准基本农田的区域，要按照集体土地确权登记的要求优先开展工作，确保土地整治在权属明晰的基础上进行。

3、自愿协商原则

农村土地整治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

土地整治项目涉及权属调整的，要广泛征求相关权利人意见，整治前后的土地权属状况和整治中的土地权属调整方案要实行公告，保

证权利人的知情权、参与权、受益权和监督权。

5、维护稳定原则

权属调整要有利于农村稳定，保护农民的合法权益。土地权属调整方案应由权利人签订协议并依法报经有批准权机关批准，土地权属状况在工程实施后要较工程实施前更清晰、调配更合理有序，不发生新的纠纷。

5.3 土地权属调整程序

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，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，使地籍管理工作更便利有序。

5.4 土地权属调整内容

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、拆旧区土地权属调整

（1）土地所有权调整

拆旧复垦区均完成了土地确权，界线清楚，无争议，权属状况为集体所有和国有。拆旧复垦区实施后，集体土地所有权仍归原各村集体经济组织和组集体经济组织所有，所涉及行政村界和各村民小组界均不调整，所有权原则上不做调整。

（2）土地使用权调整

拆旧复垦区内土地使用权的调整主要是对集体土地使用权的调整，不涉及国有土地使用权的调整。拆旧复垦区实施后，土地使用权仍归原村集体经济组织和组集体经济组织，土地使用权原则上不发生变化。因农民搬迁出现跨村组安置的，需要对农村宅基地的使用权进

行调整，参照宅基地有偿退出的方法，退出原宅基地使用权，农民安置占用的宅基地享有宅基地使用权。

（3）土地承包经营权调整

拆旧复垦区内土地承包经营权的调整主要是对目前农户实际耕种的土地，包括农户承包地及自留地，其承包经营权归农户所有。拆旧复垦区实施复垦为耕地等农用地后，依照法定的程序，尽可能与周边相邻地块合并，由农村集体经济组织根据实际情况统筹重新分配，并由主管部门予以登记，重新颁发土地承包经营权证书。

2、建新区土地权属调整

（1）土地所有权调整

建新安置区土地所有权不变，权属性质不变。建新留用区通过土地征收将集体土地转为国有土地，由南京市高淳区不动产登记中心换发新的不动产权属证书，并核减原集体土地所有权证书上登记的相应土地面积。

（2）土地使用权调整

建新区通过土地征收转为国有土地后，用地单位通过政府统一出让或者划拨方式取得土地使用权，土地权属调整完成后，依据有关规定进行确权登记和变更登记。

（3）土地承包经营权调整

根据建新区土地征收范围对土地承包范围进行相应核减，并给予相应补偿。

6 资金保障方案

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 8.9523 公顷，项目复垦后新增农用地 8.2722 公顷，新增耕地 5.2445 公顷，项目均已实施完毕。复垦费用包括工程施工费、设备费、其他费用（前期工作费、竣工验收费、业主管理费、工程监理费等）、不可预见费，因此土地复垦总费用为 210.44 万元。

表 6-1　土地复垦费用表

单位：万元

序号	项目编号	土地复垦费用
1	FG19A25151	8.79
2	FG19A25155	13.71
3	FG19A25159	13.03
4	FG19A25227	3.68
5	FG19A25265	9.08
6	FG19A25267	15.88
7	FG19A25270	30.32
8	FG19A25272	6.55
9	FG19A25275	20.04
10	FG19A25276	14.9
11	FG19A25289	7.26
12	FG19A25299	25.94
13	FG19A25303	9.95
14	FG19A25304	4.24
15	FG19A25305	27.07
总计		**210.44**

6.1.2 拆迁补偿费用

本次增减挂钩工作拆迁补偿采用实地评估的办法对复垦项目地块上房屋拆迁、青苗及地上附着物进行相应补偿。拆迁补偿费共 28.29 万元。

因此，《实施方案》全部投资资金为 238.730 万元。

表 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 2026 年度第 1102 批实施方案
拆旧区土地复垦费	210.440
拆迁补偿费	28.29
总计	**238.730**

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。地块GL26A181102-01、GL26A181102-02、GL26A181102-03为居住用地，拟安排109.9365亩增减挂钩指标并每亩收取指标交易费50万元/亩，共 5496.825 万元。可筹集资金 5496.825 万元，本次实施方案使用238.730万元。

综上所述，《实施方案》可筹集的资金为238.730万元。

6.3 资金平衡分析

《实施方案》的资金投入主要由土地复垦费用和拆迁补偿费用组成，其中土地复垦费用为210.44万元，搬迁补偿费用为28.29万元，共238.730万元。

《实施方案》资金筹措来源为增减挂钩指标费：增减挂钩指标费238.730万元。资金筹措总金额为238.730万元。

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。

本实施方案使用2019年度挂钩复垦项目库拆旧指标，搬迁补偿以及安置工作已经完成，涉及搬迁农户已经得到妥善安置，现有安置区能够满足搬迁农户的安置需求。

表 6-3 资金平衡分析表

单位：万元

投资成本			资金筹措	
拆旧区	土地复垦费	210.44	增减挂钩指标费	238.730
	搬迁补偿费	28.29		
	小计	**238.730**	小计	**238.730**

7 规划实施保障措施

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。