

南通市人民政府文件

通政发〔2017〕15号

市政府关于印发《南通市 “十三五”国土资源保护与利用规划》的通知

各县（市）、区人民政府，市经济技术开发区管委会，苏通科技产业园区管委会，通州湾示范区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

现将《南通市“十三五”国土资源保护与利用规划》印发给你们，请认真组织实施。

南通市人民政府

2017年2月28日

南通市“十三五”国土资源保护与利用规划

南通市，江海之都，是我国近代工业的发源地之一、我国首批对外开放14个沿海城市之一、长三角北翼经济中心、也是我国陆海统筹发展综合改革试点城市。“十三五”期间，南通市将进一步提高全面建成小康社会的质量和水平，实现“经济强、人民富、环境美和社会文化程度高”的目标。根据《南通市人民政府办公室关于开展南通市“十三五”专项规划编制工作的通知》（通委发〔2015〕92号文）精神，编制《南通市“十三五”国土资源保护与利用规划》（以下简称《规划》）。

国土资源作为社会经济发展的空间载体，对其进行科学规划和利用将是保障南通市“十三五”期间社会经济沿既定轨道持续健康发展的重要基础与前提。规划旨在《南通市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》指引下，系统筹划“十三五”期间国土资源保护和利用战略和目标。《规划》是南通市“十三五”期间国土资源保护和利用战略安排，是以国土资源保护与利用保障经济社会发展的纲领性文件，统筹指导“十三五”时期南通市国土资源管理工作。规划范围为南通市行政区域范围内的全部土地，总面积10549平方公里，其中陆地（含长江水面）9290平方公里，沿海滩涂1259平方公里。

第一章 现状和形势

第一节 “十二五”主要成效

“十二五”时期，在南通市委、市政府和江苏省国土资源厅的领导下，南通市国土资源局认真贯彻落实各项重大战略决策，紧紧围绕该时期国民经济和社会发展目标，坚持以科学发展观统领全局，依法行政，深化改革，创新管理，优质服务，实现了保障经济发展与保护耕地的“双赢”，取得的成就包括以下方面：

（1）土地资源保障了经济社会发展

“十二五”期间，南通市地区生产总值年均增长11%，经济总量突破6000亿元，人均地区生产总值突破8万元。各县市均跻身全国县域经济与县域基本竞争力百强行列。南通市GDP每增加1亿元，建设用地增加了11.7公顷，十二五期间争取省国土厅支持开展县级土地利用总体规划评估性修改，为县（市、区）追加流量指标空间7.5万亩，为沿海沿江拓展建设用地空间19.5万亩，共争取农用地转用指标17万亩，每年计划指标争取数均保持全省前三，共报批各类建设用地27.86万亩，比“十一五”增长7%，土地资源保障了南通市经济建设用地的需求。十二五期间共供应27.94万亩土地（不含融资土地），其中出让土地19.84万亩，合同出让金1242亿元，占同期财政收入的20%，亩均土地综合价格45万元，比“十一五”期间增长了41%。全市重大产业项目、基

基础设施和民生工程用地应保尽保。“十二五”市区土地储备累计融资放贷341.28亿元，还贷187.55亿元，融资余额214.132亿元，融资余额比“十一五”期末增加153.7亿元，增长255%。

（2）土地节约集约利用水平明显提高

二三产值地均GDP从2010年的39.99万元增长到2015年的54.92万元，5年增长了37.33%。全面完成“十二五”时期单位GDP建设用地下降率31.61%、亩均GDP增长率56%的目标任务。市政府出台《关于促进土地节约集约利用工作的意见》，以节约集约倒逼机制，对强化用地管控、提升节约集约用地水平形成硬约束。

“十二五”期间共处置批而未供土地8.8万亩，闲置空闲土地3.6万亩，盘活利用城镇和农村存量建设用地12.2万亩，全市存量增量供地比由2010年的42:58到2015年的52:48，提高10个百分点。自国家、省积极开展开展节约集约模范县（市、区）创建活动以来，全市先后有海门、崇川、通州、港闸、启东5个县（市、区）7次获得全国、全省节约集约模范县（市、区）表彰（国家级2次、省级5次）。全市共建设高标准厂房660万平方米，先后有海安、如皋、海门、港闸、通州5个县（市、区）8次获得表彰全省高标准厂房建设与使用先进地区，其中一类先进地区有4个。共获节约集约奖励指标3100亩。

（3）耕地资源得到有效保护

“十二五”期间，建立了“纵向到底、横向到边”的耕地保护共同责任机制为龙头，信息网络和管护网络为支撑，手段信息

化、管护网络化、监督社会化和资料规范化为保障的“一制两网四化”基本农田保护体系，全面完成“十二五”耕地和基本农田保护目标任务。大力开展“双百整治”工程和耕地保护“十百千”工程，积极探索“以补代投、以补促建”的高标准基本农田建设模式，共建成高标准基本农田209万亩，位列全省第四。争取利用国家、省资金9亿多元，比“十一五”增长37%。实施各类土地开发整理5257个项目，总面积近46万亩，新增耕地13万亩，比“十一五”增长18%，连续24年实现了耕地占补平衡。深化“片警式”监管制度，实施土地违法重点管理乡镇（街道）和土地信访重点管理乡镇（街道）制度，进一步提升基层严格执法和保护耕地能力。在全省率先研制开发了基本农田保护管理信息系统，实现了图、数、地块的统一和基本农田数字化动态管理和监测。“十二五”期间，全市共有2个县（市）4次获“江苏省土地执法模范县（市、区）”称号，3个县（市、区）3次获“江苏省土地执法先进县（市、区）”称号，6个县（市）以及1个单位获“全省国土资源系统信访工作先进集体”称号。

（4）生态环境质量明显改善

“十二五”规划实施后，通过疏浚河道、兴修水利、植树造林，增加了森林覆盖率，控制水土流失，增强了抗洪涝灾害能力，优化了生态结构，改善了生态环境，取得了显著的生态效益。“十二五”期间，为南通市确立了建设“强富美高”新南通市新兴中等城市的目标，进一步加强了对生态资源的维护和保护，生态重

点维护地区进行保护，对南通市生态环境的维护，生态名片的打造起到了积极作用，城市（含县城）建成区绿化覆盖率、林木覆盖率比“十二五”期间分别提高了1.7%、5.5%。

（5）土地资源市场化建设取得巨大成效

高效的土地市场与有效的政府土地管理是实现经济、社会与环境可持续发展的基础。“十二五”土地利用专项规划的实施，明确了政府土地管理的任务在于调整用地结构、控制用地规模、优化用地布局。通过规划使土地利用中主要的外部成本规模得到控制，长期性土地利用得到重视，从而为市场配置土地资源创造了前提条件。规划的实施促进了南通市“政府宏观调控与市场微观调节”相结合的土地资源配置机制的建立与完善。“十二五”期间，南通市大力推行经营性用地招标、拍卖、挂牌出让和国有土地储备、租赁制度。在全部土地供应总量中，招拍挂方式出让土地比重逐渐增加，有偿使用制度在南通市土地资源配置中已经占据主导地位，对显化国有土地资产收益，优化土地资源配起到了非常重要的作用。

（6）人民群众合法权益得到了有效维护

在全省率先建立了被征地农民社会保障制度和一系列配套保障工作机制，全面落实省政府93号令，推动市区和各县（市、区）出台“征地补偿和被征地农民社会保障办法”，切实保障群众合法权益。“十二五”期间，共实施征地21万多亩，涉及征地补偿资金约120亿元，全部依法依规依程序补偿落实到位。认真

做好土地登记发证工作，维护企业、群众合法权益，全市累计颁发国有土地使用证32.4万本。全面完成农村集体土地所有权确权登记，全市累计发放农村集体土地所有权证11万本，发证率100%，累计发放宅基地、集体建设用地使用证215万本。不动产统一登记工作实现起步，积极推进地质灾害防治工作，连续15年实现地质灾害零伤亡，保障群众生命和财产安全。

（7）国土资源改革创新取得实效

南通市“陆海统筹试点方案”获省政府批准并报国土资源部备案，市政府出台“五大专项行动实施指导意见”，部分“先行先试”工作初见成效，为全市经济社会发展提供了强有力的土地资源要素保障和政策支持。南通市在全省率先出台《南通市地热资源管理暂行办法》，促进低碳经济和循环经济发展，提高人民生活水平。围绕重点领域，积极开展科研项目申报立项和研究工作，取得了丰硕的科研成果。“一张图”数据库工程取得突破进展，数据库不断充实，实现了从“以数管地”向“以图管地”的转变。“十二五”期间，按照异地备份中心建设的技术标准，完成海门和省厅数据中心“两地两中心”的江苏省国土资源容灾备份体系建设。“十二五”期间建成了数字南通地理空间框架数据库系统，完成了政务版和公众版两套软件产品及运行支撑环境的建设，完成了纵向与国家、省、横向与各委办局互联互通，在地理信息共建共享方面取得显著的成绩，为“智慧南通”建设奠定了坚实基础。以服务群众为宗旨，以群众满意为导向，全力打造

服务区域“全覆盖”、服务时间“全天候”、服务流程“全优化”、服务方式“全透明”、服务效率“全提速”、服务过程“全监管”的南通国土资源“保姆式”服务品牌升级版。坚持“三集中、三到位”，将所有行政审批、服务职能和事项全部集中到政务中心办理。建立和不断完善机关处室挂钩联系重点企业和重大项目跟踪服务制度，确保重点工程、重大产业项目、重大基础设施、民生工程全程保障服务到位。创新推出南通“国土政务服务微指南”，提供特色服务，推行“容缺式”审批，不断提升国土政务服务效能和工作水平。

第二节 形势与要求

耕地保护理念更加突出从数量管理向数量、质量和生态“三位一体”转变。习近平总书记在2015年提出，“要像保护大熊猫一样保护耕地”，并强调“坚持防止占多补少，占优补劣，占水田补旱地”的现象。李克强总理对永久基本农田划定做重要批示强调：“扎紧耕地保护的篱笆，筑牢国家粮食安全的基石”。南通市“十三五”期间耕地保护在数量管理的同时，进一步加强耕地质量建设，积极探索耕地轮作休耕试点，并加强土地综合整治，提高耕地生态系统服务价值。

国土资源管理更加注重生态文明建设。江苏省委省政府全面贯彻习近平总书记生态文明建设思想，动员全省践行新的发展理念特别是绿色发展理念，深入实施生态文明建设工程，展现新江苏“自然环境之美、景观风貌之美、文化特色之美、城乡协调之

美”交相辉映的“环境美”，确保如期实现生态省建设目标。努力促进生态环境质量的实质性转变，着力抓好生态文明建设的关键点：一是降雾霾、增蓝天；二是保清水、治污水；三是护净土、治脏土；四是守红线、善留白；五是重建设、广增绿；六是抓根本、转方式。南通市在“十三五”期间，进一步融入生态文明建设理念，构建生产、生活、生态相协调的土地利用格局，为构建山清水秀美丽新南通，大力推进花园城市、国家生态园林城市和国家森林城市“三城同创”提供积极支撑。

国土资源管理更加着力优化国土资源开发利用新格局。党的十八届五中全会提出，拓展蓝色经济空间，坚持陆海统筹；形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带，培育壮大若干重点经济区；支持沿海地区全面参与全球经济合作和竞争，培育有全球影响力的先进制造基地和经济区。省委对“迈上新台阶、建设新江苏”作出战略部署，要求坚持陆海统筹、江海联动，加快建设沿江、沿海等经济带，推动（沪）苏通融合发展。“十三五”期间的土地利用规划要充分利用南通市沿江、沿海的地域优势，实施陆海统筹发展，加强围海造地与土地利用管理的协调与衔接，推动陆海空间资源的合理配置和高效利用，合理布局沿海产业带，推动建设江海联动开发示范区，以达到土地资源的优化、高效配置。

国土资源管理更加强调全面厉行节约集约。2016年1月习近平总书记研究供给侧结构性改革方案。供给侧改革实质上就是改

革政府公共政策的供给方式，也就是改革公共政策的产生、输出、执行以及修正和调整方式，更好地与市场导向相协调，充分发挥市场在配置资源中的决定性作用。围绕“土地供给侧结构性”改革，实施新增建设用地与存量挖潜相结合的用地保障方式，创新完善存量建设用地管理机制，控制新增建设用地规模，充分利用闲置和低效用地。习近平总书记在中央城镇化工作会议上指出：“要实现城镇化质量的稳步提升，将提高建设用地利用效率作为重要着力点，严格控制增量，努力盘活存量，逐步优化结构，切实提升效率，全面促进建设用地集约化利用”。

国土资源管理更加强化多规融合。党的十八大以来，从中央到地方都把“多规合一”提到了前所未有的高度。十八届三中全会明确提出要建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制。在全国城镇化工作会议上，习近平总书记明确提出“建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作，形成统一衔接、功能互补、相互协调的规划体系，可以在市县探索经济社会发展、城乡、土地利用规划的三规合一，形成县市一本规划一张蓝图，持之以恒加以落实”。2015年中央城市工作会议进一步提出，以主体功能区为基础统筹分类空间性规划，推进“多规合一”，促进各部门之间的协作。

国土资源管理更加注重农村，保护农民合法权益。2016年中央一号文件中提到，我们一定要切实增强做好“三农”工作的责任感、使命感、紧迫感，任何时候都不能忽视农业、忘记农民、

淡漠农村，在认识的高度、重视的程度、投入的力度上保持好势头，始终把解决“三农”问题作为全党工作重中之重，坚持强农惠农富农政策不减弱，推进农村全面小康建设不松劲，加快发展现代农业，加快促进农民增收，加快建设社会主义新农村，不断巩固和发展农业农村好形势。新型城镇化是一项重要的民生工程，以人的城镇化为核心，以提高质量是关键，以体制机制改革为动力，紧紧围绕新型城镇化目标任务，加快推进户籍制度改革，提升城市综合承载能力，制定完善土地、财政、投融资等配套政策，充分释放新型城镇化蕴藏的巨大内需潜力，为经济持续健康发展提供持久强劲动力。

第三节 规划背景

南通地处江苏省东南部，位于东经 $120^{\circ} 12' \sim 121^{\circ} 55'$ ，北纬 $31^{\circ} 41' \sim 32^{\circ} 43'$ 之间，东濒黄海，南倚长江，西靠泰州，北接盐城，隔江与上海、苏州相望，地处中国“黄金海岸”和“长江黄金水道”交汇区域。南通市战略地位重要，区位条件独特，是江海联运的重要枢纽，也是长江中上游及苏中、苏北地区重要的出海门户（图1）。

一、地形地貌

南通地处长江下游冲积平原，位于江海交汇处，全境为不同时期形成的河相海相沉积平原，海拔一般在2.0米~6.5米。全境地域轮廓东西向长于南北向，三面环水，一面靠陆，似不规则的菱形形状。

二、气候水文

南通市属北亚热带湿润性气候区，季风影响明显，四季分明，气候温和，光照充足，雨水充沛，无霜期长。由于地处中纬度地带、海陆相过渡带，常见的气象灾害有洪涝、干旱、梅雨、台风、暴雨、寒潮、高温、大风、雷击、冰雹等，是典型的气象灾害频发区。接近30年资料统计，年平均气温在15℃左右，年平均日照时数达2000~2200小时，年平均降水量1000~1100毫米，且雨热同季，夏季雨量约占全年雨量的40~50%。常年雨日平均120天左右，6月~7月常有一段梅雨。南通市分属长江和淮河流域。通扬运河（经海安、如皋、丁堰一线）、如泰运河（自丁堰、掘港至东安闸一线）以南为长江流域，以北为淮河流域。

三、自然资源

南通集“黄金海岸”与“黄金水道”优势于一身，长江岸线226公里，海岸线206公里。南通市沿海滩涂资源丰富，是中国沿海地区土地资源最丰富的地区之一。已探明的矿产资源主要有铁矿、石油、天然气、煤、大理石等。南通市耕地资源丰富，土壤肥沃，适种范围广，盛产水稻、蚕茧、棉花、油料等作物。水产资源十分丰富，是我国文蛤、紫菜、河鳗、沙蚕、对虾的出口创汇基地，其中吕四渔场是我国四大渔场、世界九大渔场之一。

四、土地利用现状

2015年底，南通市土地总面积1054924.7公顷。其中，农用地595502.13公顷，占全市总面积的50.7%；建设用地239083.09

公顷，占全市总面积的20.4%；其他土地338920.85公顷，占全市总面积的28.9%。

农用地：耕地443101.15公顷，园地23554.58公顷，林地438.26公顷，其他农用地128408.14公顷，分别占农用地的74.41%、3.95%、0.07%和21.56%。

建设用地：城乡建设用地183449.16公顷，交通水利用地53969.34公顷，其他建设用地1664.59公顷，分别占建设用地的76.73%、22.57%和0.70%。

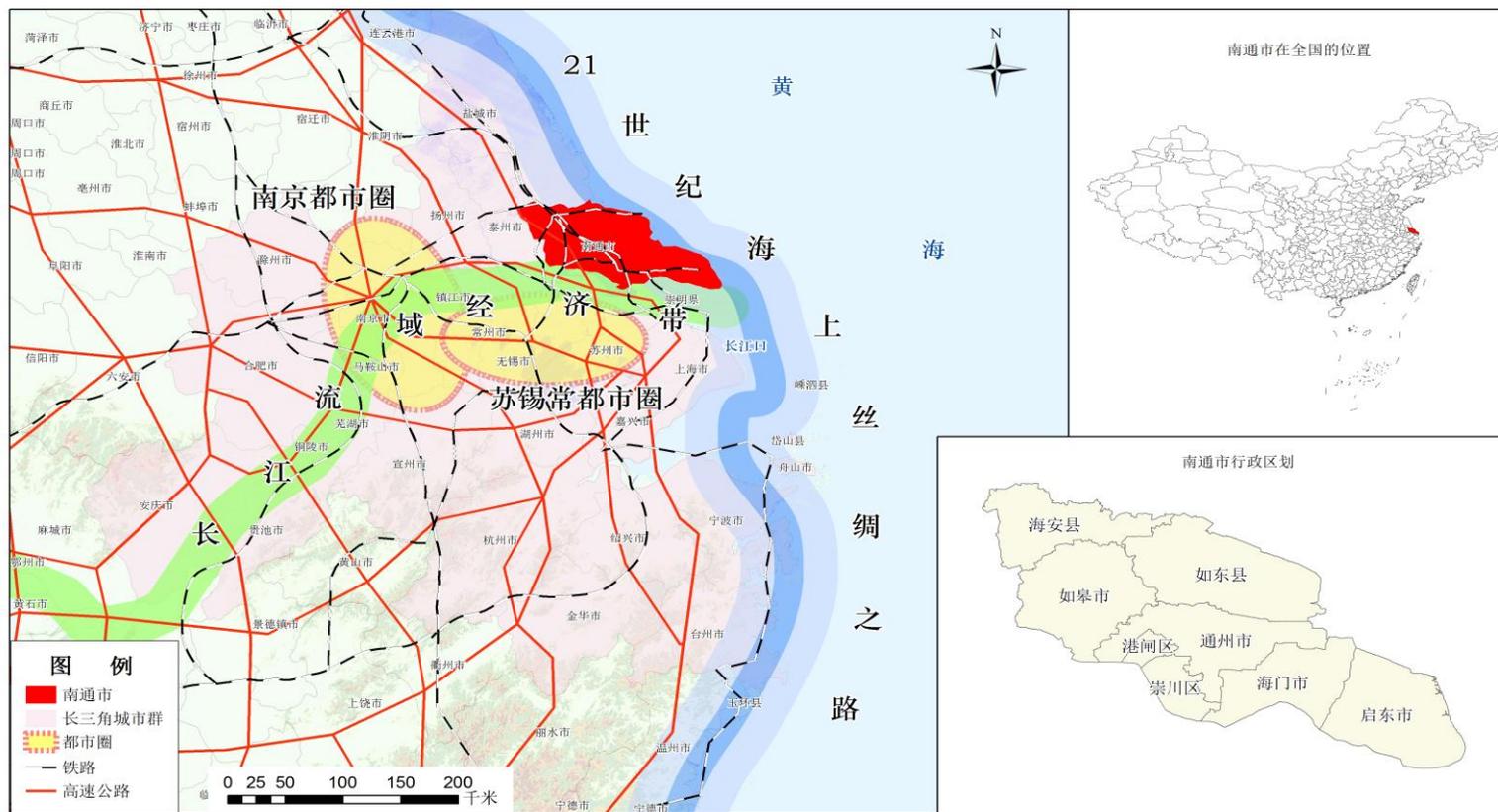
其他土地：水域334570.54公顷，自然保留地4350.31公顷，分别占其他土地的98.72%和1.28%。

五、社会经济状况

2015年，南通市常住人口730万人，户籍人口767.2万人，城镇人口458.15万人，农村人口为271.85万人，城镇化率62.76%。城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别达到36291元和17267元。

地区生产总值6148.4亿元，人均GDP达84236元（按常住人口计算），其中第一产业总产值354.9亿元（5.77%），第二产业总产值2977.5亿元（48.43%），第三产业总产值2816亿元（45.80%），三次产业比重为5.8：48.4：45.8。南通GDP排名跃居全国第22位，地级市第8位，江苏排名第4位，省内仅次于苏州、南京和无锡。

南通市区位图



南通市人民政府 编制
二〇一六年四月

南通市国土资源局 制图
南京大学

图 1 南通市区位图

第二章 指导思想与规划原则

第四节 指导思想

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中和五中全会精神，适应经济发展新常态，以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为统领，积极落实“一带一路”、“长江经济带”、“强富美高”新南通建设、《江苏沿海地区发展规划》和江苏省委省政府《关于推进节约集约用地的有关意见》的有关要求，坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，优化农业、城镇和生态三大国土空间布局，统筹陆海国土空间，健全国土资源保护与利用机制，促进南通市国土空间开发新格局的形成，增强国土空间对南通市实现长三角北翼经济中心、区域交通枢纽、花园城市、国家生态园林城市以及国家森林城市等目标的支撑作用和基本保障能力。

第五节 规划依据

- 1、《中华人民共和国土地管理法》；
- 2、《中华人民共和国海域使用管理法》；
- 3、《中华人民共和国海洋环境保护法》；
- 4、《中华人民共和国城乡规划法》；
- 5、《中华人民共和国水土保持法》；
- 6、《中华人民共和国土地管理法实施条例》；

- 7、《基本农田保护条例》；
- 8、《江苏省土地管理条例》；
- 9、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）；
- 10、《海域使用权管理规定》（国海发〔2006〕27号）；
- 11、《海洋功能区划管理规定》（国海发〔2007〕18号）；
- 12、《国土资源部关于江苏省推进节约集约用地工作方案的批复》（国土资函〔2014〕54号）；
- 13、江苏省委省政府《关于全面推进节约集约用地的意见》（苏政发〔2014〕6号）；
- 14、《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》；
- 15、《江苏省节约集约用地“双提升”行动计划南通市陆海统筹工作实施方案》（苏国土资发〔2014〕447号）；
- 16、《南通市人民政府关于推进陆海统筹实施节约集约用地“双提升”五大专项行动的指导意见》（通政发〔2015〕66号）；
- 17、《江苏沿海地区发展规划（2009~2020年）》；
- 18、《江苏省土地利用总体规划（2006~2020年）》；
- 19、《江苏省城镇体系规划（2012~2030）》；
- 20、《江苏省主体功能区划》；
- 21、《江苏省生态红线区域保护规划》；
- 22、《江苏省海洋功能区划（2011~2020年）》；

- 23、《江苏沿海滩涂围垦开发规划（2009~2020年）》；
- 24、江苏省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要；
- 25、江苏省“十三五”国土资源保护和利用规划；
- 26、南通市及所辖县（市、区）、乡（镇）土地利用总体规划（2006~2020年）；
- 27、南通市陆海统筹发展土地利用规划（2015~2020年）；
- 28、南通市城市总体规划（2011~2020年）；
- 29、南通市现代农业发展规划（2014~2020年）；
- 30、南通市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要。

第六节 规划原则

一、严格保护耕地，保障粮食安全

按照实行最严格的耕地保护制度要求，从保障粮食安全、经济安全、生态安全和社会稳定出发，以稳定提高粮食综合生产能力为核心，优先保护和配置耕地，确保国家下达的耕地保有量不减少，基本农田数量不减少、用途不改变、质量有提升，提高粮食生产能力，确保社会经济长治久安。

二、节约集约利用建设用地，提高土地利用效率

落实严格的节约集约用地制度，把节约集约用地作为各项建设必需遵循的基本方针，加快各业各类用地方式从外延向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变，增强土地资源对经济社会可持续发展的支撑能力。

三、重视保护生态用地，创造宜居环境

充分考虑资源环境承载力，合理安排生产、生活和生态用地空间（简称“三生”空间）；明确保护范围，对生态环境脆弱区、自然保护区、重要湿地等自然生态空间要优先保护；提高土地供应环境准入标准，发展循环经济，加强污染治理和生态建设；加快转变土地利用模式，合理配置各类用地，构建生态文明的宜居环境。

四、多规融合，优化国土空间格局

多规融合是指将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划融合到一个区域上。多规融合是优化国土格局的重要手段，协调各个部门对空间布局的确定和管控，协调城乡、陆海、江海格局，促进社会经济可持续发展。

五、创新土地利用制度，加强土地宏观调控

土地是生产力基础要素之一，土地的供给一定程度上决定了社会经济结构，因此在社会经济新常态下，需要不断创新土地利用制度，从土地供给、监管等系统性的构建土地利用制度，加强土地对社会经济的宏观调控能力。

第三章 国土战略与主要目标

“十三五”期间，我国经济发展仍处于新常态时期，在刺激需求的同时，供给侧结构也处于改革过程中，十八届五中全会提

出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念。为了建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新南通，全面小康社会水平更高、质量更优，必须创新国土资源管理理念，明确土地利用战略目标和重点。

第七节 “十三五”经济社会新特征

一、经济发展新特征

尽管受金融危机后全球经济弱复苏和中国经济新常态的影响，未来南通市经济和就业将呈现新特征和新趋势，但南通市经济仍将保持中高速增长，地区生产总值增速快于全省1个百分点以上，预计2020年经济总量将超9000亿元。产业结构向现代服务业、高新技术产业和新兴产业转变。随着产业结构转型，高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达到46%以上，服务业增加值占比提高到50%左右，国家农业现代化示范区建设取得显著成效，初步建成长三角北翼先进制造业、现代服务业基地和全国一流的现代建筑强市。

二、社会发展新特征

城乡居民收入与经济同步增长，劳动报酬和劳动生产率同步提高，提前实现城乡居民人均收入比2010年翻一番，分别达到55000元、26500元。居民收入结构不断优化，收入差距进一步缩小。民生投入增长快于经济增长，公共服务体系更加健全，就业、社保、教育、文化、医疗、养老等社会事业发展走在全省前列，5年新增城镇就业40万人，城镇调查失业率控制在5%以内，劳动

年龄人口平均受教育年限达到12.2年，城乡基本社会保险覆盖率超过99.8%，居民健康主要指标达到国际先进水平，建成更加完善的养老服务体系。

南通市人口增速缓慢，但随着南通在长三角城市群的定位不断提升，未来人口会呈现大幅上升趋势，“十三五”期间，南通市常住人口总量会保持持续上升趋势。南通市人口且有一半人口集中在城镇地区，未来城镇人口集聚能力仍会进一步增强，2020年南通市城镇化率预计为70%。

第八节 国土资源保护与利用战略

一、国土资源保护与利用战略目标

围绕全市建设长三角北翼经济中心，区域交通枢纽、花园城市、国家生态园林城市、国家森林城市等目标，推进城乡统筹和陆海统筹，实现国土资源有序开发、高效利用与协调发展，构建科学合理的国土生态安全格局，保障区域生态安全，优化“三生空间”布局，促进可持续发展。

加强优质耕地资源保护，划定永久性基本农田，推进高标准基本农田建设，提高耕地综合生产能力，保障粮食安全。

兼顾海岸带资源开发与保护，划分海岸带开发范围，设置海岸线和海岸区域禁止开发红线，设置海岸生态保护区、保护带、保护岸段。

统筹推进城镇和农村土地综合整治，调整和优化土地利用结构，促进城乡建设用地的适度集聚。加强开发区治理整顿，设置

工业用地准入条件,提高工业用地效率。加大建设用地存量挖潜,积极开展城镇低效用地再开发,实现节约集约用地“双提升”。

贯彻落实陆海统筹、江海联动及城乡一体化发展战略,统筹陆海空间布局、要素配置、资源利用和生态建设,推进城乡布局、产业、基础设施、生态环境治理和公共服务一体化,构建区域协调发展的土地利用新格局。

加强生态环境保护与统筹治理,强化生态红线保护区域管控,推进沿江沿海地区生态系统保护与修复,改善人居环境,发展生态产业,打造具有江海特色的生态文明示范城市。

二、国土资源保护与利用战略任务

合理扩展城镇和工业区范围,提高土地开发强度,增强土地开发的可持续性和产出水平,有序推进沿海滩涂和岸线资源开发,稳定耕地保护数量、提高耕地资源质量,坚守基本农田保护红线、生态保护红线、建设用地扩展边界,积极保护优质基本农田。以积极对接上海自贸区、上海科技创新中心和苏南现代化建设示范区,深入推进跨江融合发展作为目标来发展符合南通市沿海沿江地区土地资源特色和潜力的陆海统筹的土地利用模式。

具体指标包括:到2020年,完成省下达耕地保有量任务;全市生态红线区域占国土面积不少于23.07%;新建200万亩高标准农田,全市高标准农田面积达到540万亩,高标准农田占比突破80%;新增建设用地规模不超过18万亩;挖潜存量用地指标37.7万亩;“十三五”时期单位GDP用地比“十二五”降低31.5%以

上，建设用地地均GDP产出水平比“十二五”提升45.9%以上。

三、国土资源保护与利用战略重点

（一）深化改革，促进陆海统筹

坚持贯彻实施南通市陆海统筹、江海联动战略，利用“一带一路”、长江经济带等国家战略的全面推进，长三角一体化发展、江苏沿海开发战略的各种政策优势，推进管理制度与体制改革，加快近海海域土地的转化使用，实现效益最大化。在实行沿海开发建设的同时，注重体现沿海地域特色，因地制宜，并保护好沿海区域生态环境。

（二）优化布局，促进节约集约利用

统筹陆域和近海海域国土资源的开发、利用、保护与整治，从土地资源的生产、生活和生态功能出发，合理布局生产、生活、生态“三生”空间，促进陆海空间发展格局的不断优化与协调发展。控制国土开发强度，坚持城乡建设用地增减挂钩，全面推进农村建设用地整治，促进城乡土地资源、资产、资本的规范有序流动。加快存量建设用地盘活挖潜，推进低效用地再开发，提升土地利用效率，保障区域经济社会可持续发展。

（三）保护耕地，保障粮食安全

严格耕地保护责任，科学划定基本农田，协调好各类建设用地与基本农田的空间布局关系，科学调整基本农田布局，以耕地数量、质量为中心建立耕地保护和管理长效机制，落实耕地和基本农田保护任务。探索创新耕地占补平衡模式，尝试建立耕地保

护目标县域平衡先补后占机制和市域占补平衡指标交易机制，深化耕地保护补偿激励和耕地破坏追责追偿制度建设。重点保护优质耕地，划定优质耕地保护红线。落实陆海统筹、江海联动战略，充分利用沿海、沿江滩涂资源，推进高标准基本农田建设，保障粮食安全。

（四）合理开发，用好后备资源

建立沿海滩涂开发生态环境评价机制，严格控制地质和生态脆弱区域土地后备资源开发活动。调查区域土地后备资源数量、分布、质量状况，开展土地开发的经济、社会和生态效益综合预测评价，划定土地后备资源的适宜开发区、暂缓开发区、不宜开发区。建立优质土地后备资源储备制度，运用土地改良技术和经济激励机制实现土地后备资源质量快速提升。

（五）严守红线，保障生态安全

严格生态红线区域管控，重点加强对自然保护区、饮用水源保护区和海洋生态功能区的保护，加快生态廊道与生态林建设，保护好具有重要生态功能的林地、草地、渔场、风景名胜及特殊用地。设定核心生态网络体系，实施生态空间管制，维护和改善区域生态安全格局。

（六）统一登记，保障不动产流转秩序

积极推进不动产统一登记工作，完成不动产登记机构和职责整合，实现集中场所办公、“一个窗口”进出、颁发统一登记证书。健全完善不动产统一登记配套政策、标准，建立不动产登记

信息管理基础平台，加紧完成资料整合和系统对接，实现不动产审批、交易和登记信息部门互通、上下互联和方便群众公开查询，保障不动产交易安全，维护群众合法权益。有序开展农村房地一体化调查和统一登记发证工作，对违法用地进行调减整改。

第九节 主要目标

国土资源管理部门一方面加强对耕地和基本农田的保护，严格控制非农建设占用耕地，结合中低产田改造，大力推进土地整治和高标准基本农田建设工程。另一方面，积极保障国民经济和社会发展用地需求，合理控制建设用地规模和强度，引导建设用地空间布局，高效配置新增建设用地，保障重点项目用地，推进城乡、陆海建设用地统筹利用；积极盘活存量建设用地，加大农村居民点整理力度，提高土地集约利用水平。科学合理开采矿产资源，满足社会经济发展需求；同时，进一步完善生态结构和布局，提高南通市生态文明水平。不断推进土地市场建设，优化供地方式和结构，完善土地利用监督管理制度，规划地籍管理和更新，推动土地信息化、智能化发展，加强土地参与宏观调控的能力。

国土资源得到严格保护。2015年耕地保有量面积为457260公顷，2020年耕地保有量不少于443000公顷。2015年基本农田保护面积为425900公顷，预计2020年基本农田保护面积不少于385500公顷。生态保护红线区域占全省国土面积比例不低于23.07%。加强做好矿山地质环境保护。

国土资源保障能力显著增强。2015年建设用地总面积为209660公顷，预计2020年建设用地总面积控制在218527公顷，国土开发强度控制在20.8%。对以淤泥为主的砖瓦用粘土固体矿产资源实行开发总量控制。

资源节约集约利用水平显著提升。2015年南通市单位GDP建设用地面积为38.89公顷/亿元；建设用地地均GDP水平为257.15万元/公顷。预计到2020年全市单位GDP用地比“十二五”期间减少31.5%以上，则2020年单位GDP建设用地面积不高于25.67公顷/亿元；2020年建设用地地均GDP水平比“十二五”期间提升45.9%以上，则2020年建设用地地均GDP水平不低于390.87万元/公顷。人均城镇工矿用地面积控制在105平方米/人。国家级和省级开发区集约用地水平比全市“双提升”水平高5%，已实施围垦的建设用地利用率不低于50%。

国土资源整治进一步加强。通过城镇低效用地再开发和农村居民点整理建设用地流量指标，预计到2020年城镇低效用地再开发盘活城镇建设用地不少于5333公顷（8万亩），消化批而未供土地4467公顷（6.7万亩），消化供而未用土地5200公顷（7.8万亩）；“十三五”期间引导农民按照镇村规划自愿集中居住和农村宅基地复垦、有偿退出、流转，逐步实现农村宅基地减量化目标，农村宅基地年均减少5‰以上，“十三五”期间农村居民点整理规模为8000公顷（12万亩）；工矿废弃地复垦整理2136公顷（3.2万亩）；南通市“十三五”期间挖潜存量指标25136公顷（37.7

万亩)。

国土资源改革创新取得实效。进一步深化国土资源行政审批制度改革,建立事中事后监管机制。稳妥推进土地管理制度改革,全面实施不动产统一登记,全面开展自然资源产权登记。建立国土资源大数据的信息化平台,提高国土资源环境监测和风险预警能力;国土资源市场配置程度不断提高,地质矿产管理取得明显成效。

表 1 南通市“十三五”国土资源保护与利用目标

指标	2015年	2020年
耕地保护		
耕地保有量(公顷)	457260	443000
基本农田保护面积(公顷)	425900	385500
高标准农田面积(公顷)	226667	360000
建设用地节约集约利用		
建设用地总量(公顷)	209660	218527
新增建设用地面积(公顷)	—	8867
单位建设用地GDP(万元/公顷)	257.15	390.87
单位GDP用地面积(公顷/亿元)	38.89	25.67
人均城镇工矿用地(平方米/人)	—	105
挖潜存量用地		
城镇低效用地再开发(公顷)	—	5333
消化批而未供(公顷)	—	4467
消化供而未用(公顷)	—	5200
农村居民点整理(公顷)	—	8000
工矿废弃地复垦整理(公顷)	—	2136
矿产资源利用		
砖瓦用粘土年均开采总量(万吨)	—	900
其他矿产年均开采总量(万吨)	—	30

第四章 强化国土资源保护与集约利用

第十节 严守耕地保护红线

全面落实上级下达耕地数量保护任务。严格按照土地利用规划和计划落实耕地保有量和基本农田保护面积，严格执行“以补定占、先补后占”规定，引导建设不占或少占耕地。严格控制建设用地规模，合理安排大中小城镇新增建设用地。严禁突破土地利用总体规划设立开发区、新城和各类园区，对耕地后备资源匮乏地区减少建设用地占用耕地指标。合理引导农业结构向增加耕地方向发展，加强对违法违规占用破坏耕地行为的执法检查。

严格永久基本农田划定与保护。完善永久基本农田特殊保护政策措施，按照数量质量生态“三位一体”保护要求，以土地利用总体规划为依据，综合运用管控性、建设性、激励性、约束性等手段，全面完成永久基本农田划定，并对土地整治形成的优质耕地及时划入基本农田管理，切实做到落地到户、上图入库，网上公布，设立永久保护标志，接受监督，确保基本农田数量不减少、质量有提高。研究制定城市周边永久基本农田划定管理办法，严格管理、特殊保护永久基本农田，除法律规定的国家重点建设项目选址确实无法避让外，其他任何建设不得擅自改变和占用。加快基本农田信息系统建设。

加强耕地质量建设和管理。加快建设高标准农田，重点抓好

重大工程、示范区建设，加强高标准农田日常管护，全面提升耕地质量等级；严格执行耕地占补平衡政策规定，创新滩涂围垦区耕地占补平衡政策，严格补充耕地项目验收，切实提高新补充耕地粮食产能；加快建立耕作层有效管理机制，按照“谁占用，谁剥离”的原则，切实将占用耕地单位剥离耕作层的法律义务落实到位。统筹做好耕作层剥离和再利用；积极推广耕地质量提升技术，包括盐碱地改良等；实施健全耕地质量等级更新评价制度，建立耕地质量等级监测机制，及时掌握耕地质量动态变化；落实耕地保护共同责任，约束激励并重，完善各项制度，强化科技支撑，实现耕地保护信息化。

第十一节 深化资源节约集约利用

实施建设用地总量和强度双控。继续推进节约集约用地“空间优化、五量调节、综合整治”三大战略，深入开展节约集约用地“双提升”行动，健全节约集约用地制度体系，进一步加强建设用地全程管理。严格控制新增建设用地规模，对开发强度较高的地区，逐步减少新增建设用地规模。控制单位地区生产总值。制定双控行动方案，分解落实指标任务，建立目标责任制，加强监督考核，将“双控”指标纳入经济社会发展综合评价体系。

推进国土资源“供给侧结构性改革”。按照供给侧结构性改革的要求，实行有保有压的用地政策，重点支持陆海统筹、江海联动等国家战略和新型城镇化建设。新增计划重点保障基础设施、民生以及先进制造业、现代服务业等重大项目用地。落实去

产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大重点任务，着力提高国土资源供给质量和效率。积极推进产业用地供给侧结构性改革，全面推进低效产业用地再开发，促进产业转型升级和企业提质增效，引导僵尸企业用地加速重组。坚持差别化用地政策，鼓励利用现有建设用地发展先进制造型、生产性服务业、创新创业平台等。引导多余的用地转向养老、文体等产业，发展文化创意、健康养老、众创空间、“互联网+”等新业态。鼓励沿江产业向沿海转移，土地利用计划向沿海产业转移承接基地倾斜。

着力盘活存量建设用地。全面调查评价城镇存量建设用地，积极处置城镇闲置、空闲和批而未供土地，分析和制定盘活城镇存量建设用地的方案。鼓励城镇现有建设用地的深度利用，鼓励企业利用工矿废弃地，加强城镇内低效用地和零星分散土地的清理、收购、归并和前期开发，提高土地利用率。以优化城镇建设用地结构、改善人居环境、提高土地节约集约利用水平为目标，按照“明晰产权、统筹规划、利益共享、规范运作”的要求，积极推进旧城镇、旧工矿和“城中村”改造，规范有序推进低效城镇用地再开发。

在充分尊重农民意愿的基础上，因地制宜、循序渐进的结合城乡建设用地增减挂钩工作和同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整等措施，以改善农村生产生活条件为主要目标，以农村闲置宅基地、乡镇企业用地、废弃地等为整理对象，组织开展农村建设用地整理。通过拆旧建新，统一建设水、电、气、路以及污

水处理等基础设施，统一建设幼儿园、小学、老年公寓、社区服务等公共服务设施，改善农村人居环境；加大乡村旅游投资力度，建设美丽乡村景观，有效供给农村第三产业用地，吸引城市居民消费，提高农村居民的收入水平，实现城市反哺农村。

探索港产城融合发展用地模式。适度在“一江一海”布设智慧型和生活性服务业等产业，逐步将城镇内污染型和落后产能企业淘汰和转移，促进南通市新型城镇化发展；以产业园区等载体，布设基础设施和公共基础设施，建设园区新城，吸引人口集聚，逐步推进产城融合。积极推进江苏沿海沿江8个港区与临海临江城镇，临港临江产业融合发展，实现港城互动和港区一体化发展，打造沿海沿江特色小城镇。沿海港口采用集中式的据点开发，并在后方布局城镇作为依托，形成港口-城镇双核结构模式；在重点港区布局建设临港产业，积极发展出口加工特色明显、运输量大的临港工业。将港口与相邻港区作为整体统一规划，明确一体化的目标，合理布局产业。引导产业围绕港口布局，将港口功能与临港地区的工业、商贸、物流以及城市功能密切联系起来。

第十二节 加强国土综合整治

一、大力加强农用地整治

以耕地适宜性评价为先导，结合未来城镇建设空间的分布格局，形成南通市耕地布局优化方向，提出未来南通市优质耕地区、中低产田改造区和后备资源拓展区。

（一）推进高标准农田建设

全面落实耕地保护目标，严格土地用途管制，严格耕地数量与质量占补平衡。实施耕地的分级保护与建设，强化优质耕地保护，优质耕地原则上要实施永久性保护，一切建设项目都不能占用。优质耕地保护区域内只能从事农业生产或与农业生产有关的活动。规划期内，全市优质耕地保护面积不少于450万亩，其中如东县150万亩、如皋市90万亩、通州区50万亩、海安县80万亩、启东市65万亩、海门15万亩。整市推进高标准农田建设，到规划期末，新建200万亩高标准农田，全市高标准农田面积达到540万亩，高标准农田占比突破80%。

（二）加强中低产田改造

以改土培肥为中心，以提高农田综合产出能力为目标，充分利用当地资源条件，组装配套综合技术，改善农田生态条件；同时增加经济投入，强化农田基本建设，统一规划，逐步改造成高产田、稳产田。规划期内，全市完成20万公顷（300万亩）的中低田改造，耕地质量提高0.5~1个等级，主要分布在海门市、启东市、如皋市、如东县、海安县和通州区。

（三）开发宜耕后备资源

充分发挥沿海滩涂后备资源优势，以生态文明理念为指导，以滩涂开发适宜性评估为基础，有序开展滩涂围垦造地和耕地改良，实现优质耕地的有效供给，缓解陆域耕地后备资源缺乏和占补平衡实施的压力。结合耕地后备资源开发利用特点，创新耕地

占补平衡方式，通过滩涂围垦形成的耕地，通过一定时期的土壤改良和熟化达到一定标准后，应适时纳入基本农田保护区进行重点保护与建设。加大沿海新增耕地的防护措施，通过水利设施的配套、沿海防护林的建设，降低沿海土地耕作的自然风险。规划期内，全市安排宜耕后备资源开发面积15万亩，主要为沿海滩涂。

二、积极开展城镇低效用地再开发

探索存量建设用地的再开发机制，推进城镇低效用地二次开发，促进存量建设用地的 efficient 利用，提升产业用地效率，优化土地利用结构，拓宽城镇和产业的发展空间，有效缓解土地供需矛盾。规划期内，全市重点推进中心城区、沿江地区和沿海地区三大区域的城镇低效利用土地再开发，城镇低效利用土地再开发面积不低于8万亩。

加快推进中心城区改造提升。中心城区经发展相对较快，工业化、城镇化已初具规模，城镇低效用地规模也相对较大。规划期内，重点加强崇川区、港闸区和开发区的“三旧改造”和“退二进三”，盘活土地资源，提升用地效益，城镇低效用地再开发面积不低于3.6万亩。

积极推动沿江地区转型升级。沿江地区发展较早，已经形成独具特色的区域经济，通过城镇低效用地再开发，可促进区域经济进一步转型升级，拓展沿江产业集聚区产业优化新空间，提高沿江岸线集约利用水平。规划期内，如皋市、通州区和海门市等沿江地区的城镇低效用地再开发面积不低于2.0万亩。

推进沿海地区集约高效用地。沿海地区海岸线资源丰富，海洋经济发展相对缓慢，未来发展主要是依托港口和土地资源优势，构建新兴产业基地和海洋产业集聚区。规划期内，如东县、启东市、海安县以及通州湾示范区等沿海地区的城镇低效用地再开发面积不低于2.4万亩。

三、有序推进农村居民点整理

按照“适度超前，因地制宜，各具特色”的要求，逐步优化农村生产生活空间，引导农村居民点用地集聚式发展，促进农村居民点用地的集约高效利用。在对全市农村居民点用地整治潜力进行测算的基础上，科学评估潜力实现的难易程度，合理安排整治时序和整治规模，完善相关政策，逐步释放农村居民点用地的整治潜力。规划期内，全市安排农村居民点整治规模12万亩，主要分布在通州区、海安县、启东市、如皋市和海门市。

加强农村居民点整治与城乡建设用地增减挂钩的有效衔接，在陆海统筹发展的背景下，争取相关政策支持，扩大挂钩周转指标规模；开展政策创新，尽快建立全市挂钩指标储备机制，探索有偿调剂，编制城乡建设用地增减挂钩规划。在海安县开展城乡建设用地增减挂钩改革试点，并结合农村土地综合整治，在市级以上中心镇开展土地整治示范工程，探索在镇域范围内村庄建设用地调整由省统筹安排。

试点同一乡镇村庄建设用地布局调整。同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整试点是江苏省节约集约用地“双提升”行动计

划的重要组成，通过创新城乡建设用地增减挂钩方式，有效满足了重点镇新型城镇化建设用地需求，探索出优化村镇建设用地布局，维护农民合法权益，推进农村建设用地减量化的新路径。“十三五”期间着力提升吕四港（国家）、寅阳镇（国家）、近海、南阳、三星（国家）、包场（国家）、长江、搬经（国家）、白蒲（国家）、李堡（国家）、曲塘（国家）、洋口、长沙、栟茶（国家）、岔河（国家）等15个国家和省级重点中心镇以及三余、角斜等沿海镇的发展质量，积极开展村庄建设用地布局调整。

第十三节 加强地质矿产勘查与环境保护

加强重要地质矿产勘查与保护。以砖瓦用黏土、粘粒用黏土、地热、矿泉水等为勘查主攻矿种，科学部署地质找矿工作。有效控制以淤泥为主的砖瓦用黏土开采总量，减少企业数量；进一步拓展和延伸地质勘查服务领域。进一步优化矿业结构，加强矿产资源开发的宏观调控能力，严格规划各项管理。重视绿色清洁能源的勘查工作，有序推进地热、浅层地温能资源勘查评价工作。

加强地质环境综合治理力度。全面了解并及时掌握地质灾害基本状况、分布规律和发展趋势；建立并逐步完善基于现代科学技术基础之上的群专结合的地质灾害监测网络；调动社会各方面的积极性，积极开展地质灾害治理工作，地面沉降得到有效控制，崩塌、滑坡灾害点在目前防治基础上基本得到有效治理；加大监督工作力度，将地质灾害防治工作落实在人为一切经济活动中，

严格控制人为引发地质灾害的发生,降低本市地质灾害的发生率和损失。

建立地质环境预防监测和保护体系。南通市在43眼地下水动态监测井、3座基岩深标、1座分层标、61个GPS标石组成的监测网基础上,进一步完善监测网络,并有效运行和维护,切实做好预警预报工作,为政府及有关部门决策提供科学依据。崩塌、滑坡灾害监测预报重点是群测群防,监测应统一要求,专家指导。本着以人为本的原则,今后应每年不断补充完善群测群防网络,在监测的基础上,实施预警、警报、临灾预报。

第五章 优化国土空间格局

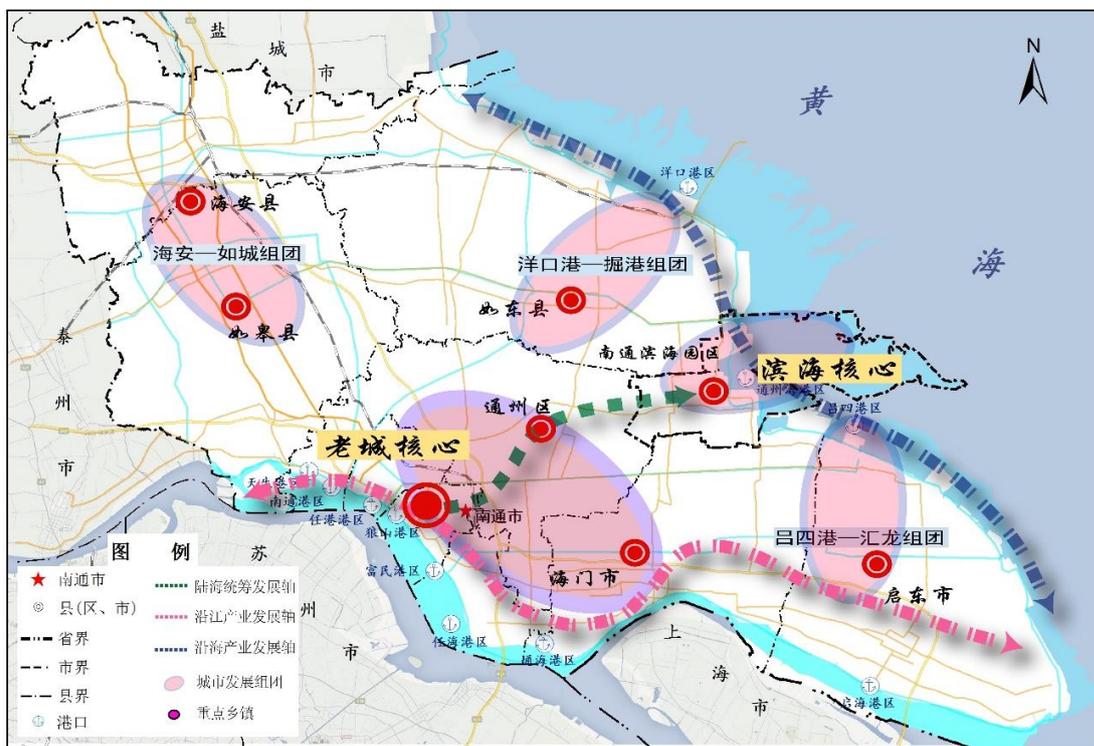
合理的国土空间格局是进一步提高生产力的重要路径之一。南通市“十三五”国民经济与社会发展纲要,提出认真实施《江苏省主体功能区规划》,深化江海联动,坚持陆海统筹,产城融合、轴向带动,合理引导生产力布局和要素流动,实现空间集约与协调发展,逐步形成“两带两轴(沿海沿江两条经济发展带、强化纵横两条经济带动轴)”的总体发展格局。

第十四节 构建国土空间总体格局

南通市崇川区和港闸区是优化开发区,通州区、海门市、启东市和如皋市是重点开发区,如东县和海安县是农产品主产区。根据南通现有的发展基础、优势、潜力以及资源环境承载能力,

结合打造“长三角北翼经济中心”、“区域综合交通枢纽”、“花园城市、国家生态园林城市和国家森林城市”的战略定位，按照“以陆促海，以海带陆，陆海统筹”的原则，全市形成“一江一海，双核驱动”，两带一轴，“海安-如皋”、“洋口港-掘港”、“吕四港-汇龙”三大组团和16个重点镇的空间总体格局，并此格局下，严格落实耕地保护红线、生态保护红线并划定城市开发边界。

南通市国土总体格局图



一、优化提升主核

按照“长三角北翼经济中心”、“区域综合交通枢纽”、“花园城市、国家生态园林城市和国家森林城市”等城市定位，调整中心城区规划范围，重点提升中心城区的辐射带动能力、科技创

新能力和综合经济实力，突出其在江苏省经济梯度发展体系中“承南启北”的门户作用和中心城市地位，推进“大南通”城市组群形态的形成。运用跨区域的空间优化配置与统筹调整机制，通过适度的布局优化调整，缓解中心城区部分地区建设用地空间不足、耕地与基本农田保护空间冲突等问题。将主城区及其相关联的功能组团所涉及的城区与乡镇纳入中心城区规划控制范围，涉及崇川区、港闸区、开发区以及通州区的兴仁、先锋、平潮等镇（街道、场），总面积377.8平方公里。规划期末，中心城区用地规模控制在270平方公里以内，重点向东发展、积极向南发展，整合发展西、北方向，优化沿江区域。依托带状、组团式空间结构，逐步引导并促进不同产业在空间上的集聚，形成各具特色的“两轴三区四带”的空间结构。

二、发展壮大副核

逐步提升通州湾示范区的双向辐射带动能力，依托通州湾港区，重点发展临港产业、综合物流、重型装备制造业、新能源基地以及生态旅游度假区，建设成为“港口、产业、新城”三位一体的现代化国际滨海新城，打造全市发展的滨海核心。强化滨海核心与中心城区的发展互动，通过核心驱动，引导全市陆海统筹发展“T”型发育轴的形成。适时在通州湾示范区开展土地利用总体规划、海域使用规划、海洋功能区划、城乡总体规划、生态红线区域保护规划、园区产业发展规划等的“多规融合”工作，建立统一衔接、功能互补、相互协调的规划体系，实现园区“一本规划一张蓝图”的空间管控目标。重点以三余镇为主向北发展，

并适当向东西两侧拓展。依托通州湾形成“一城一镇多点”的城乡空间结构。

三、联动两带一轴

充分发挥江海资源优势，建设沿江和沿海两条产业带，作为全市社会经济发展的有力支撑，打造陆海统筹发展轴，联结两条发展带和两个发展核，引导沿江和沿海双“T”发展结构的形成，促进陆海空间的联动发展。

四、培育发展组团和节点

积极培育城镇组团、港城组团，依托核心发展区、三大组团和发展轴带，借助交通互联引导，形成以重点镇为节点的网状发展格局，促进陆海空间的全面发展。

培育“如皋—海安”城镇组团。充分发挥海安的苏中交通枢纽地位，深入挖掘如皋的人文资源和特色资源，大力发展物流业和旅游业，同时要加强城镇基础设施的共建共享，将其建成南通市北拓西进的门户型走廊。协调城镇土地利用总体规划、城乡总体规划、生态红线区域保护规划及海域利用规划的“多规融合”，建立统一衔接、功能互补、相互协调的规划体系，开展规划修编工作，实现城镇范围内“一本规划、一张蓝图”的管控目标。

培育“洋口港—掘港”和“吕四港—汇龙”两大港城组团。重点协调洋口港与掘港镇、吕四港与汇龙镇之间的港城关系，依托洋口港和吕四港开发建设，强化陆海城镇与产业发展互动，大力培育新能源产业和临港临海产业，加快推进冷家沙海域的开发，建设若干临港工业新区与滨江临海型城镇。积极完善调整土

地利用总体规划，合理调配陆地、海岸带、近海海域的开发规模和时序，严格控制组团区域土地开发强度，优化空间布局，科学配置建设用地，统筹安排生态、生产、生活用地。

培育吕四港（国家）、寅阳镇（国家）、近海、南阳、三星（国家）、包场（国家）、长江、搬经（国家）、白蒲（国家）、李堡（国家）、曲塘（国家）、洋口、长沙、栟茶（国家）、岔河（国家）等15个国家和省级重点中心镇以及三余、角斜等沿海镇。加强完善服务配套设施，形成综合性较强的城镇，发挥重点镇在陆海统筹、江海联动、城乡统筹、新型城镇化建设中的示范和带动作用，带动全域有机有序协调发展。

第十五节 严格划定耕地保护红线

充分利用农用地分等定级、土壤地质环境调查、耕地适宜性和耕地质量等级评价、全国土地二次调查以及基本农田划定等成果，根据依法批准的土地利用总体规划、城市总体规划以及本地耕地保护的实际情况，以保护优质耕地资源为重点，进一步调整优化耕地和基本农田布局，将农业配套设施完善、土壤肥沃、地力上等、抗灾能力强的优质耕地和通过土地整治、滩涂围垦、城乡建设用地增减挂钩、万顷良田工程等新增加的耕地以及其他具备优质耕地培育潜力的耕地划入优质耕地保护红线，《南通市陆海统筹发展土地利用规划（2014~2020年）》划定优质耕地保护红线（图2），落实“藏粮于地”战略。

第十六节 科学划定城市开发边界

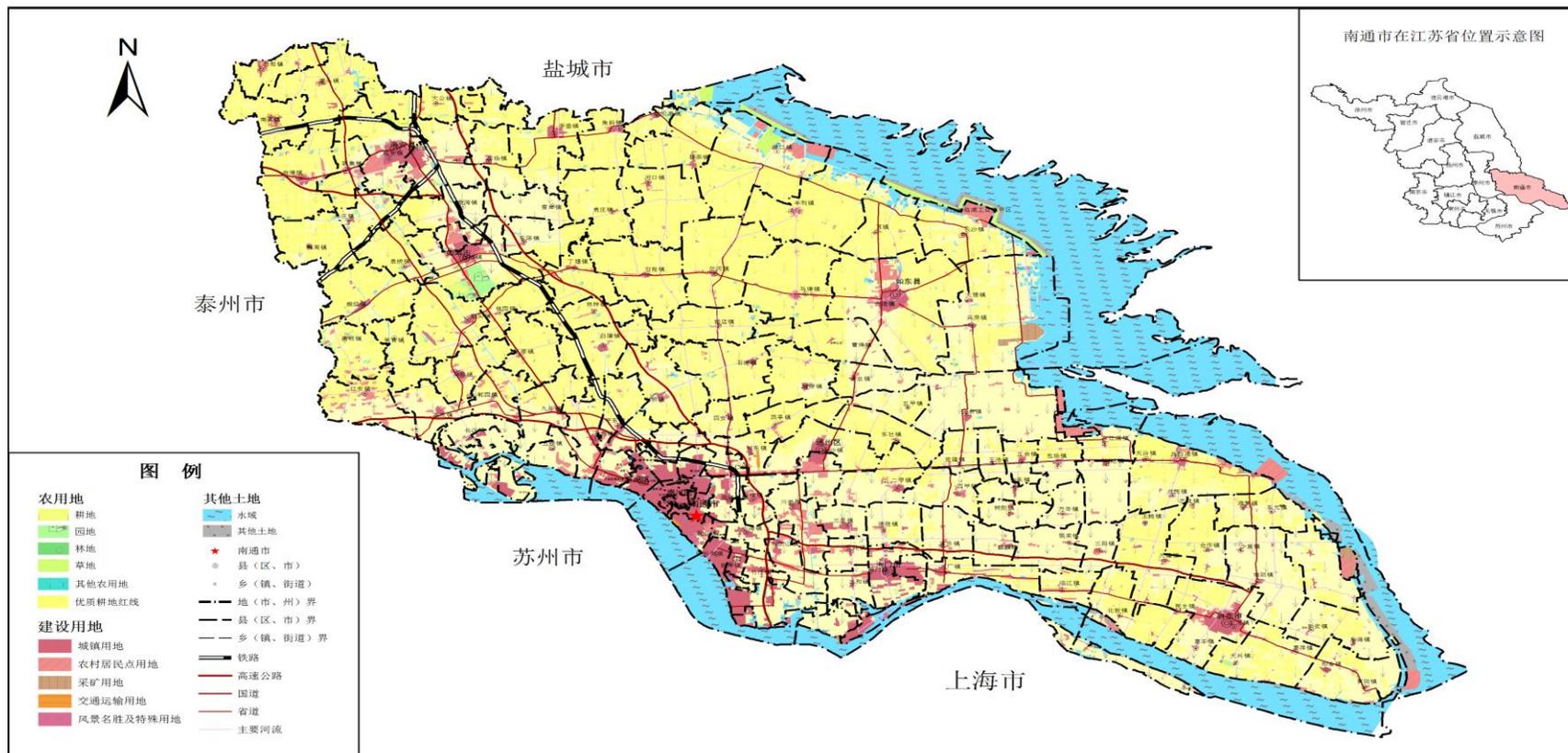
依据人口和产业迁移规律、城镇经济社会发展趋势和建设用地适宜性，确定城市核心发展区的城镇、产业空间布局以及用地发展方向。结合土地利用总体规划和城市总体规划确定的有关发展边界以及全市生态红线区域划定和基本农田的布局安排，合理规划划定城市核心发展区的开发边界，有效限制和引导城市空间增长。变增量扩张为增量控制，以限制规模无序蔓延；变低效利用为集约高效，优化存量土地资产，加强基础设施建设投入，提升土地价值；变结构单一为科学规划，精细利用城市土地及地上地下空间，充分发挥城市功能。全市共划定城市开发边界611平方公里，约为现状城镇工矿用地总面积的1.3倍，主要包括中心城区（崇川区、港闸区、开发区、通州区）和通州湾示范区两大发展核心以及海安县、如皋市、如东县、启东市、海门市的中心城区。

第十七节 合理划定生态保护红线

严格落实《南通市生态红线区域保护规划》，确保规划期末全市生态红线保护区域面积不低于1846平方公里，对全市划定的自然保护区、风景名胜区、饮用水源保护区、森林公园、重要湿地、清水通道维护区、生态公益林、特殊生态产业区、海洋特别保护区、湿地公园等10类共63个重要生态红线保护区域实施重点建设与保护，强化各类生态功能保护区在保持水土和涵养水源等方面对城市发展的生态安全屏障作用，充分发挥其在保持流域和

区域生态平衡、防止和减轻自然灾害、维护区域生物多样性等方面的生态服务功能和价值。

南通市优质耕地红线



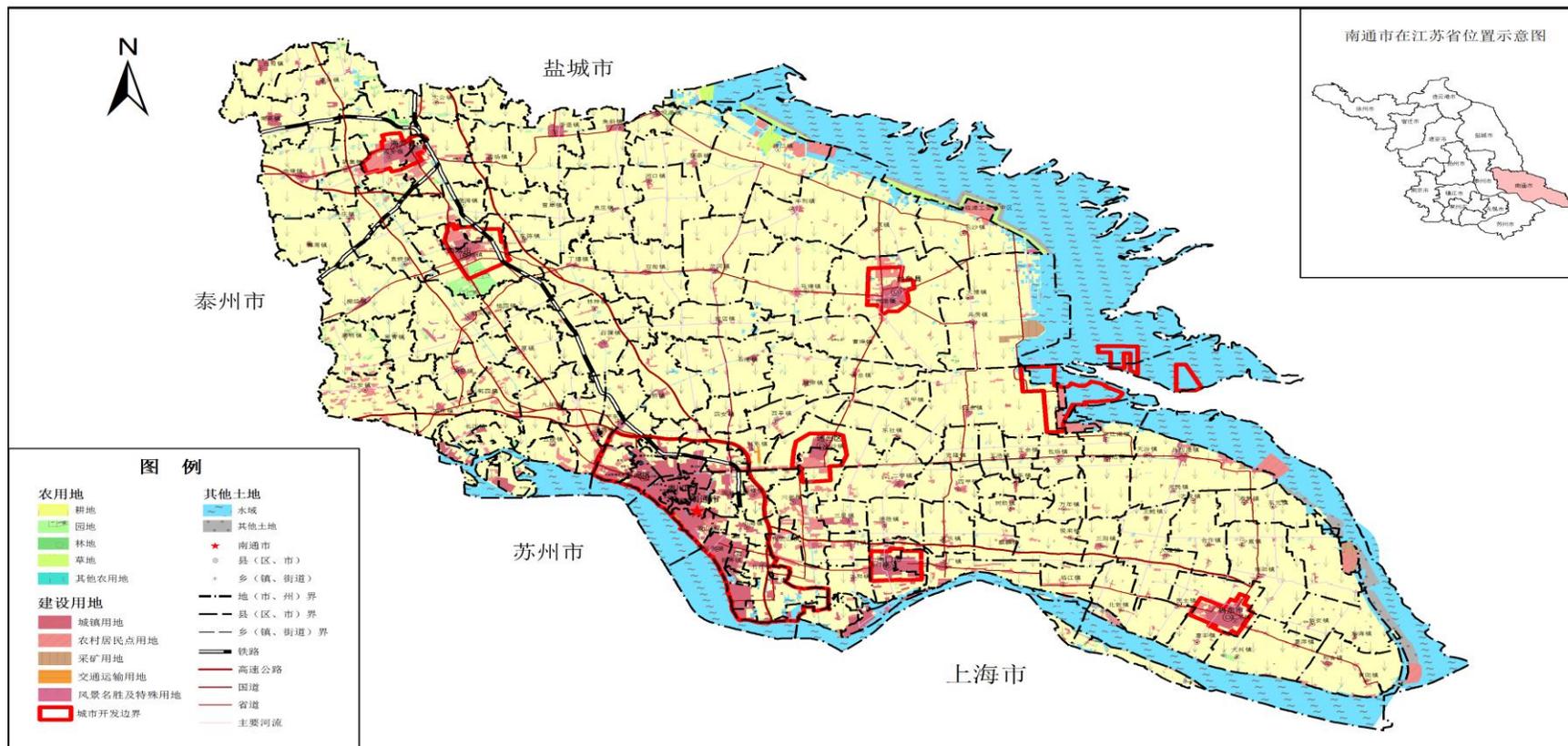
南通市人民政府 编制
二〇一六年四月

1:600,000

南通市国土资源局 制图
南京大学

图 2 南通市优质耕地红线分布图

南通市城市开发边界



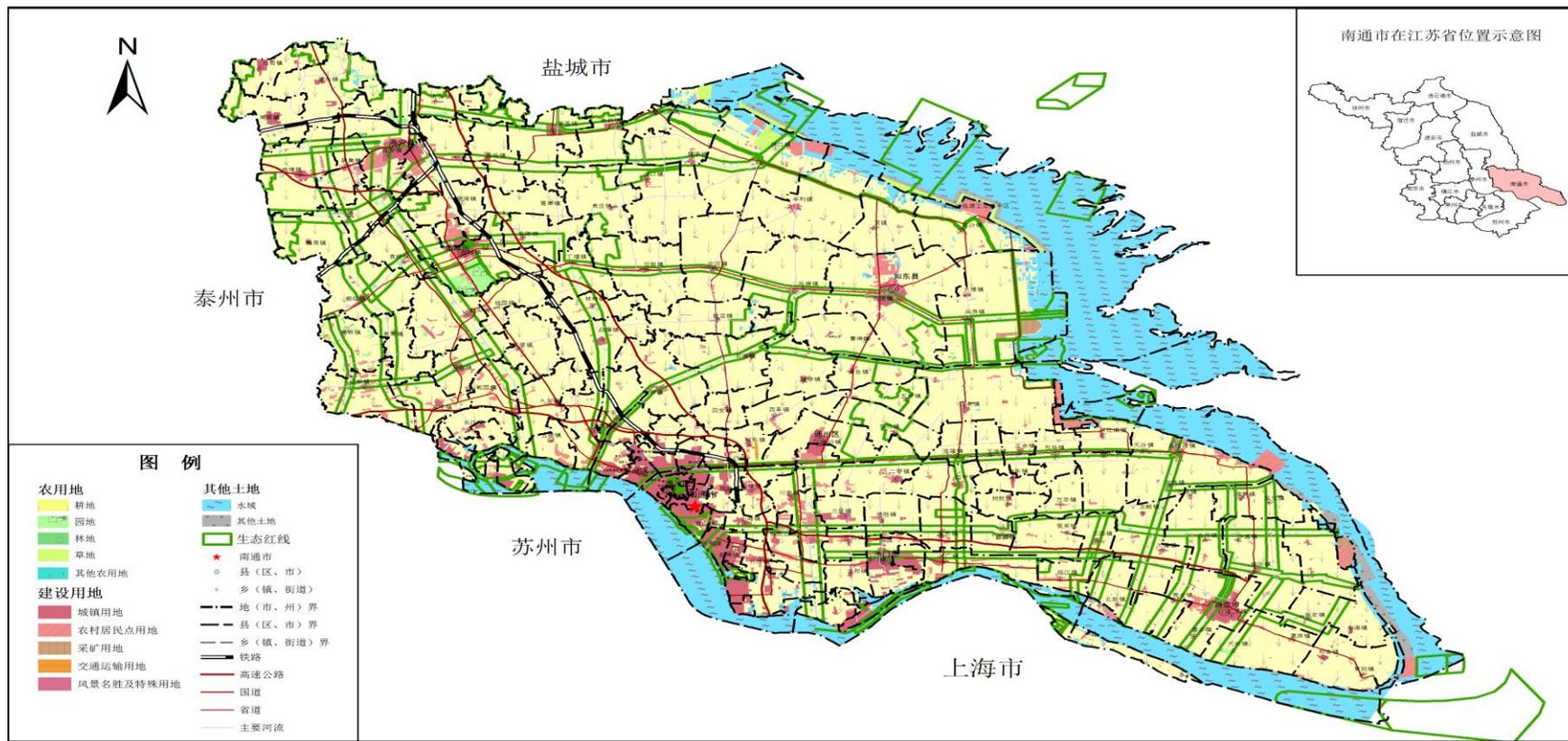
南通市人民政府 编制
二〇一六年四月

1:600,000

南通市国土资源局 制图
南京大学

图 3 南通市城市开发边界图

南通市生态红线区域



南通市人民政府 编制
二〇一六年四月

1:600,000

南通市国土资源局 制图
南京大学

图 4 南通市生态红线区域图

第六章 陆海统筹国土资源管理创新

南通市江海联动、陆海统筹开发建设上升到国家战略层面，为南通市深度融入“一带一路”和“长江经济带”国家战略，深化沿海开发、江海联动、陆海统筹增添了一个重大平台和战略支点。

第十八节 加快推进陆海统筹、江海联动

一、推动沿江产业带升级

以中心城区为主体，沿长江流域向下游辐射带动经济产业发展，以通州西部、如皋港为西翼，以启海滨江为东翼，构建沿江产业发展带，重点发展海洋工程、船舶修造、电子信息、新材料等，策应中心城区现代功能的不断提升，加快发展港口物流、滨江旅游、现代商贸等现代服务业，有序推进大用地量、大运输量的能源、石化等部分产业向沿海转移，促进沿江、沿海产业互动，以形成沿江产业转型升级与沿海产业集聚发展互动并进的区域发展格局，争取打造成为实力雄厚、带动力强的滨江高端装备产业带。

二、加快沿海产业带建设

以通州湾为龙头，向南北辐射带动，以洋口港、老坝港为北翼，吕四港、东灶港为南翼，构建沿海产业发展带，发挥港口和土地资源优势与潜力，推进区镇合一、陆海统筹和江海联动，构

建新兴产业基地和海洋产业集聚区，重点发展石油化工、电力能源、冶金建材、重型装备等制造业；挖掘海洋资源潜力，发展海洋经济，大力发展现代物流、滨海旅游等现代服务业，因地制宜发展特色农业，构建特色突出、竞争力强、对全市具有重大引领作用的现代临港基础产业带。

三、构建陆海统筹发展轴

通过铁路、高速公路和干道运河等集疏运体系的建设，加快建立中心城区与沿海地区、内陆地区的发展通道，以中心城区和通州湾港区为核心，依托苏通大桥及北接线、通洋高速、洋口运河及通吕运河，构建“中心城区—通州城区—通州湾港区”陆海统筹发展轴，形成一条南通都市区向东拓展、联结江海、互动发展的辐射带动轴，强化双核驱动，推进江海联动，加快“江-海-陆”资源、产业、空间的有效对接。

四、加快建设江海联动开发示范区

充分利用通州湾独特的区位优势，推动通州湾江海联动开发示范区建设。通过整合陆海资源要素、优化陆海空间布局、促进陆海产业转型、改善陆海生态环境，推动港口、产业、城市同和发展，有效利用海洋和长江“两种资源”，开拓国内和国际“两个市场”，实现江海联动、陆海统筹发展。

第十九节 合理围垦开发沿海滩涂资源

一、合理开发和利用滩涂资源

充分发挥沿海地区区位独特、后备资源丰富的比较优势，在保护生态环境的前提下，科学合理开发利用滩涂资源，集中实施规模开发，优化滩涂开发区内农用地、建设用地及生态用地的布局与结构，促进耕地占补平衡、现代农业发展、建设用地空间统筹、沿海生态建设等。在如东县等地探索开展创新耕地占补平衡实现途径、保障粮食生产能力试点工作，综合运用生物、工程手段，逐步推广建设项目占用耕地耕作层剥离用于土地开发复垦整治，整治改造浅、淡水养殖用地，增加耕地占补平衡途径，提高补充耕地特别是沿海新围垦耕地的质量和等级。

二、科学配置滩涂开发空间

优先安排生态保护空间，有序高效拓展港-工-城发展空间，合理增加农业种养区域，保留沿海生态缓冲空间。将生态保护空间、港-工-城发展空间和农业种养区域以外区域作为保留空间，暂时限制开发建设，为南通未来发展保留沿海宝贵滩涂资源。

第二十章 加强管制沿海滩涂开发空间

一、统一管理围填海用地

科学配置围填海农业用地要综合考虑沿海滩涂湿地生态系统保护、围垦滩涂开发适宜性的空间差异和以及相关规划的空间协调，重点在洋口港黄海大桥以西、冷家沙北部、掘坎河与如泰运河之间东部滩涂以及协兴河以东的滩涂区域安排围填海农业用地。

统筹安排围填海建设用地要加强围填海造地与土地利用管理的协调与衔接,将规划期内已经实施完成和计划实施的围填海土地纳入土地利用总体规划与年度计划管理的框架之内,试行将已取得的海域使用权证按规划用途直接换发土地使用权证,并在土地利用现状调查中进行同步变更,允许用地与用海在符合海洋功能区划和土地利用总体规划的条件下,按照市场调剂方式进行异地置换。

二、加强管制沿海滩涂开发空间

沿海滩涂的开发需要以生态化的方式进行,严格控制总体开发建设强度,强化不同区域的空间管制。

(一) 生态保护区域

南通沿海地区西北和东南部的重要生态功能保护区内禁止滩涂围垦,限制高强度的农渔业海域使用。加强滩涂区域沿海防护林、护岸林草、平原水库、滨海湿地和河口湿地建设,提高林草覆盖率,强化海洋公园、海洋特种保护、海洋渔业种质资源保护区和湿地自然保护区生态系统完整性保护。合理增加交通、餐饮、住宿、医疗等旅游配套服务设施建设,利用沿海特有的滨海湿地、河口湿地、林草景观、岛礁奇景、渔农文化等旅游资源,积极发展滨海观光旅游、生态休闲和度假旅游。适度控制滨海旅游开发强度,加大污染处理设施建设与维护,减轻滩涂区域的环境压力,加强生态保护,促进滩涂区域生态旅游持续发展。

(二) 港-工-城发展空间

港-工-城发展空间严格遵循高效利用原则，加强遏制滩涂围垦后的闲置行为。严格控制产业集聚区污染性工业项目规模，鼓励开展循环产业园区建设，完善污染物处理设施，加强污染物深度处理，减少滩涂工业和城镇污染排放，减轻对前沿滩涂区域的环境影响。加强港口、工业发展空间与周边沿海滩涂区域的生态隔离带建设，营造良好的滨海城镇人居环境，建设滩涂临港新产城。

（三）农业种养区域

区域内禁止污染性工业项目发展，控制农药化肥使用量，鼓励使用低毒无害农药，减轻滩涂农业发展对近岸海域环境影响。积极推广基塘农业种养系统，促进农业种植、水产养殖和畜禽养殖业的协同发展。

（四）沿海保留空间

该区域限制开发建设和农业种养，以生态功能保护和生态观光旅游为主，维持自然物现有状态，控制陆域污染物质的输入。

第七章 规划环境影响评价

第二十一节 环境影响评价原则与依据

一、环境影响评价原则

规划环境影响评价遵循科学性、整体性、一致性、可操作性原则。科学性体现在评价选择的数据应真实、有代表性，选择的

方法简单、适用，评价的结论应该可信；整体性即环境影响评价应该以系统观考虑大气、水、土等要素及其相互关系；一致性即环境影响评价应与南通市环境管理要求相一致；可操作性指环境影响评价的评价指标选取方面应该具有可操作性，针对难以获取数据的指标应考虑合理替代，同时评价所提出的环境改善建议应具有可操作性。

二、环境影响评价依据

- (1) 《规划环境影响评价条例》
- (2) 《市级土地利用总体规划环境影响评价技术规范》
- (3) 《规划环境影响评价技术导则总纲》
- (4) 《环境空气质量标准》
- (5) 《地表水环境质量标准》
- (6) 《南通市土地利用总体规划（2006~2020年）》
- (7) 《南通市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》
- (8) 《南通市“十三五”环境保护和生态建设规划大纲》

第二十二节 环境现状评价

南通市“十二五”期间，全市空气质量保持较好水平。总体而言，中心城区环境质量稳重趋好，县城镇空气质量优于市区。2015年，南通市地表水环境质量总体良好，水源地水质为优，潜层水质良好，近岸海域水质状况良好。根据土壤调查结果，南通市土壤污染状况基本保持平稳，污染范围和面积没有明显扩大，

只存在局部区域。土壤污染类型以重金属污染和有机农药污染为主,局部已影响到地下水和少数农产品,但没有加重或加大趋势,土壤污染风险水平较低,在可接受范围内。根据遥感解译结果和环境统计资料以及《生态环境状况评价技术规范(试行)》,南通市生态环境质量指数总体上处于良好状态¹。

第二十三章 环境影响评价

一、环境影响因子识别与指标体系构建

与《南通市“十三五”国土资源保护与利用规划》有关的环境可分为大气环境、水环境、土壤环境、生态环境以及社会经济系统。结合本规划和环境质量,分析“十三五”期间国土资源保护与利用规划中国土开发、利用、整治和保护的具体实施过程中对南通市环境造成的影响,构建环境影响评价指标体系,如表2。

二、规划环境影响评价方法

采用多指标综合评价模型。首先,评价指标进行标准化,其方法如下:

对于正向性指标: $A_i = a_i / a_{max}$

对于逆向性指标: $A_i = a_{min} / a_i$

综合评价指数如下: $A = \sum A_i$

其中, a_i 表示评价指标值; a_{max} 表示最大指标值; a_{min} 表示最

¹ 部分成果借鉴《南通市“十三五”环境保护和生态建设规划大纲》。

小指标值。

三、规划环境影响评价结果

计算南通市“十三五”国土资源保护与利用环境影响综合评价。从表3可以看出，南通市“十三五”国土资源保护与利用规划环境影响综合评价指数呈现上升趋势，说明规划的实施能够促进南通市生态环境建设以及经济发展。

表2 规划环境影响评价指标体系

目标层	环境要素	评价指标	权重	2014	2020
规划环 境影 响 评 价	生态指标	林木覆盖率(%)	0.2	23.2	24
		生态红线区域占比(%)	0.2	23.07	≥23.07
	环境指标	国土开发强度(%)	0.1	19.87	20.80
		单位建设用地SO ₂ 排放 (t/hm ²)	0.2	0.29	0.23
		单位GDP用地(公顷/亿元)	0.1	38.89	25.67
		人均耕地面积(亩/人)	0.05	0.93	0.84
	社会经 济指 标	基本农田保护面积(公顷)	0.05	425900	385500
		城镇化率	0.05	61.15%	65%
		地均GDP(万元/公顷)	0.05	257.15	390.87

表3 规划环境影响综合评价指数

年份	2014	2020
综合评价值	0.165	0.279

第二十四节 环境保护对策与措施

一、加强生态建设与监管

规划实施过程中，应进一步加强生态建设与监管力度，积极推进沿海滩涂湿地生态修复，保持沿海生态系统服务功能；提高

林木覆盖率增强南通市生态系统调节和支持服务能力。加强近海生物多样性监测与保护，加大入海河流、沿海沿江港区以及海洋养殖业入海工业污水、工业垃圾、农药、原油和生活垃圾的监管力度，禁止过度捕捞，提高海洋生物资源可再生和可持续利用能力。

二、大力实施环境污染治理

通过转变发展方式、优化产业结构、推进技术进步，加强污染源监管等措施，逐步建立和完善重金属污染防控体系、事故应急体系和环境与健康风险评估体系，有效防治农业生产区周边的土壤污染。加强重要河流和地下水水质监测，对入河、入湖、入海和近海污染物和污染源进行总量控制和限排指标控制。有效控制电力、冶金、建材、化工、有色金属等重工业废气的排放程度，适当分散大气排放源，远离居民区，减少对局部地区大气环境的影响。

三、加强生态红线区的协调管理

土地部门应该与环境保护部门以及相关部门加强合作，共建生态红线区信息管理系统，明确南通市生态红线区域的保护名录、保护范围、禁限区边界、主要保护目标以及管制对策等方面。加强多部门规划管理融合，有利于土地管理部门落实生态红线区域保护工作。

四、落实新增占地项目工程的环境影响评价制度

由于规划中对于新增占地项目重点工程和项目尚不明确，然

而该类工程（如新增工业用地、交通用地等）对环境的影响不可忽视。因此规划实施过程中必须加强该类项目的环境影响评价。通过项目的环境可行性评价，并提出减缓环境负面影响的对策和措施。同时在项目实施过程中和竣工后分别加强环境监理、竣工验收，使得该类项目对环境的不利影响尽可能降低。

第八章 规划实施保障措施

第二十五节 加强管理机制创新，适应经济发展新常态

一、陆海空间统筹利用机制

“陆海统筹、江海联动”是南通市“十三五”期间土地利用重大战略目标之一。通过滩涂围垦新增建设用地应与沿江和内陆建设用地相统筹配置，对沿江和内陆县市区实行产业转移到沿海，可将沿海适当建设用地指标（20%）与内陆共同配置，该部分新增建设用地土地有偿使用费提取一定比例作为沿海建设用基础设施资金。

二、低效工业用地退出机制

随着社会经济发展，城市中心地段工业用地应逐步退出，通过土地置换方式，将该部分工业用地转移进入工业园区或开发区内；其次，在工业园区和开发区内部，随着产品需求结构变化，部分产业出现产能过剩或者占地过多现象，被认定为低效用地，采取限期开发建设、企业自行转型升级、企业合资建设或转让、

政府按原供地有偿收购重新安排其他工业项目或纳入政府储备等方式及时处置，提高工业园区用地效率。

三、耕地“补改结合”占补平衡机制

南通市内陆耕地后备资源潜力已经很小，主要集中在沿海滩涂，然而沿海滩涂围垦复垦开发成耕地需要一定年限进行盐碱土改良。社会经济发展需求建设用地占用耕地是循序渐进过程，因此，可实行耕地“补改结合”的方式，将滩涂围垦后未达到耕地标准的土地已一定的比例按年限逐步纳入耕地占补平衡指标中。

四、建立土地承包经营权流转激励机制

在完成农村土地承包经营权确权登记颁证的基础上，实行农村耕地所有权、承包权、经营权“三权分置”，按照依法自愿有偿原则，引导农民以多种方式流转承包土地的经营权，通过土地经营权入股、托管等方式，发展多种形式的适度规模经营。把握好土地经营权流转、集中和规模经营的度，不片面追求超大规模经营，使适度规模经营与农村劳动力转移、农业科技进步、农业社会化服务水平相适应。提升农户家庭经营能力和水平，重点发展以家庭成员为主要劳动力、以农业为主要收入来源、从事专业化集约化农业生产的规模适度的农户家庭农场，使之成为发展现代农业的有生力量。

五、多渠道融资机制

探索耕地保护基金，资金来源包括每年市、区（市、县）两级的新增建设用地土地有偿使用费；每年缴入市、区（市、县）

两级财政的土地出让收入的一定比例的资金。建设高效滩涂开发机制，设立滩涂围垦综合开发试验区和示范区，实行“谁开发、谁受益”，鼓励社会资金参与滩涂开发，鼓励省、市、县相互参股，鼓励有滩涂围垦经验的大集团、大企业入股，共同推进滩涂围垦。

六、土地供给与民生挂钩机制

经济快速发展过程中，地区用地矛盾比较突出，土地资源开发利用方式粗放，地区土地城镇化率远高于人口城镇化率，“十三五”期间，我国仍将继续坚持最严格的节约用地制度，实行建设用地总量和强度双控形成，有效管控城市无序扩张，积极推进建设用地多功能开发和地上、地下立体综合利用，逐步减少新增建设用地计划，推进存量用地再开发。同时，确保城镇用地新增与城镇化率相适应，明确城镇新增建设用地规模要与农业转移人口落户数量相挂钩，以人定地，地随人走，依据上一年进程落户人口数量和新增用地标准合理确定城镇建设用地增加的规模。

七、增强国土资源信息共享服务能力

构筑“国土资源云”技术体系。应用云技术，以国土资源业务网、国家电子政务内网、互联网为基础，充分利用社会公共资源，满足资源监管、信息服务和不动产登记等需要的国土资源云技术体系。建设安全、集约、开放的国土资源信息化技术构架体系。创建“互联网+国土资源服务”模式。打造基于互联网的国

土资源服务平台，实现各类行政许可、内部审批事项和公共服务事项的网上申报、受理、交易、查询，实现各业务一站式办理。完善政务信息公开平台，畅通公众交流渠道。推进国土资源数据开放共享。积极参与国家大数据战略，研究编制国土资源数据开放共享目录清单。充分依托国家电子政务内外网，构建国土资源数据共享平台，实现部门间数据共享与交换。建设国土资源数据开放平台，向社会集中开放。设计和开发符合社会需要的国土资源专题信息产品。完善国土资源统计指标体系，切实增强统计监测和分析能力。

第二十六节 强化规划空间管制，优化国土空间格局

一、加强三线区域用地管控

优质耕地红线范围，加大农业基础设施配套投入，鼓励建立规模化的有机农场，提高该地区耕地产出效率和质量，构建农村农产品检验中心，试点“互联网+农户”，增强城乡农产品的流通性。城市开发边界内开展城市功能分区，构建产业清单，逐步将产业引导进入生产功能区、生活-生产功能区内；加大对重点乡镇公共基础设施投入，增强重点乡镇对人口的吸引力。严格保护生态红线内的生态用地，并将这些地区进行分类，重点保护工业园区等周边的生态敏感脆弱区域，有条件的地区开展污水缓冲池，保证河流生态廊道的清洁性。

二、严格滩涂区域用地管控

对于滩涂围垦开发采取节点开发模式，海域生态保护区内禁止滩涂围垦，限制高强度的农渔业海域使用，强化海洋公园、海洋特种保护、海洋渔业种质资源保护区和湿地自然保护区生态系统完整性保；港-工-城发展空间严格遵循高效利用原则，加强遏制滩涂围垦后的闲置行为，严格控制产业集聚区污染性工业项目规模，加强港口、工业发展空间与周边沿海滩涂区域的生态隔离带建设；农业种养区域内禁止污染性工业项目发展，控制农药化肥使用量，鼓励使用低毒无害农药，减轻滩涂农业发展对近岸海域环境影响；沿海生态缓冲空间限制开发建设和农业种养，以生态功能保护和生态观光旅游为主，维持自然物现有状态，控制陆域污染物质的输入。

第二十七节 坚持“多规合一”导向，建立多部门协调机制

辖区内各地区、各部门、各行业纷纷编制如主体功能区划、区域发展规划、国民经济与社会发展规划、城镇体系规划、土地利用规划、生态功能区划、林业发展规划、城市绿地系统规划、流域综合规划、海洋功能区划、海域使用规划、交通规划、防灾减灾规划等等。由于各部门垂直效应显著，各部门难以协调，空间重叠，内容重复，同时存在规划的时空范围不统一、基础数据不统一、规划分类不统一等等。因此，必须坚持“多规合一”导向，建立由发展和改革委员会、国土资源部门、住建部门、环保部门等一把手任组长的领导小组，组织、协调规划编制，探索有

效的工作机制。

第二十八节 推进土地信息化，实施土地全程动态监测

开启国土“智慧天眼”，及时发现违法违规用地，充分利用视频监控技术和“一张图”，形成完整的“天上看、地上查、网上管”的土地执法监察体系，及时发现违法违规用地；加强联合监管，有力提升源头防控实效；与各部门共同构建全程监控系统，争取从供给—使用—收回全程监测，对违法违规或者经济效益低下的企业土地进行整治。

第二十九节 创新规划实施评价，制定和调整规划实施政策

南通市政府应将土地利用专项规划实施的监督检查作为土地管理工作之一，建立健全监督检查制度，实行专项检查和经常性检查相结合，采用卫星遥感、“3S”等技术形成天上看、地上查、网上管的全方位监管体系，定期公布完成情况。同时创新规划实施评价制度，加强对规划实施情况的跟踪分析，实施组织开展规划实施评价，为制定和调整规划实施政策、措施提供依据。根据规划实施评价结果，对实施效果好的政府给予奖励，比如沿海滩涂区域，建立滩涂和荒地集中开发奖励制度，按照开发条件、效果给予地方政府和主要实施企业多种形式的奖励或税费减免。

第三十节 加快土地制度建设，营造良好土地宏观调控环境

探索耕地轮作休耕制度。耕地轮作休耕有利于耕地质量改良，实现农业可持续发展，实施该制度可以根据财力和粮食供需状况，重点在地下水漏斗区、重金属污染区和生态严重退化地区开展试点，安排一定面积的耕地用于休耕，对于休耕农民给予必要的粮食或现金补助。实施过程中要把好耕地轮作休耕审批关、耕地轮作休耕范围关、耕地轮作休耕监督关。

全面实施不动产统一登记。开展南通市、县不动产权籍调查。全面开展城镇地籍调查、农村地籍调查和集体建设用地上的建筑物和构筑物补充调查工作，推进农村土地承包经营权、宅基地使用权和农民住房所有权确权登记颁证，建立城乡一体的地籍数据库和信息系统。根据上位法和国土资源部出台的技术规范，研究制定我市相应配套法规政策和规范。梳理工作流程，制定工作规则，健全登记制度。完成各级各类不动产登记资料移交整合，确保有效衔接，平稳过渡。按照国家相关标准和规程，建立各级不动产登记信息数据库，完成各级信息平台建设，确保上下各级联通、横向信息共享，依法提供公开查询。制定“四全”模式不动产登记窗口标准，打造“四全”模式登记窗口，确保不动产登记更加便民、利民，最终实现不动产登记机构、登记依据、登记簿册、信息平台“四统一”。

建立“绿色通道”等制度。建立健全重大项目联审绿色通道、定期会办机制，建立沿海开发考核评价制度，落实相当于省级投资主管部门的项目管理权限。

完善规划实施的法律基础。进一步完善耕地保护、环境保护和水土保持等保护性法规,为规划实施过程中出现的违法用地现象提供法律援助。建立滩涂围垦全过程纠纷调解机制,引入法律和行政协助力量促进争端化解。

抄送：市委各部、委、办、局，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，市各人民团体，南通军分区，市武警支队、消防支队、边防支队，南通边检站。

南通市人民政府办公室

2017年3月7日印发
