

普陀区土地整治规划
(2015—2020 年)

说 明

舟山市国土资源局普陀分局
二〇一七年十二月

目 录

一、 规划编制的必要性.....	1
二、 区域概况.....	2
(一) 区位条件.....	2
(二) 自然资源概况.....	2
(三) 经济社会状况.....	4
三、 土地整治面临形势.....	6
(一) 政策环境.....	6
(二) 土地整治与粮食安全.....	7
(三) 土地整治与建设用地.....	7
(四) 土地整治与生态环境.....	7
四、 上一轮规划实施情况评价.....	9
(一) 土地开发整理情况.....	9
(二) 规划实施取得的成效.....	9
(三) 规划实施存在的问题.....	10
(四) 对新一轮规划的意见和建议.....	10
五、 土地整治潜力.....	13
(一) 农用地整治潜力.....	13
(二) 建设用地整治潜力.....	14
(三) 宜耕后备土地资源开发潜力.....	19
(四) “旱改水”潜力.....	20
(五) 建设占用耕地耕作层剥离和再利用.....	21
六、 规划主要内容的说明.....	23
(一) 土地整治重点方向.....	23
(二) 耕地占补平衡.....	23
七、 规划效益评价.....	25
(一) 环境影响评价.....	25
(二) 经济社会影响评价.....	29

八、 其他相关问题说明.....	31
(一) 规划采用的有关基础数据.....	31
(二) 规划编制过程.....	32
(三) 与相关规划的衔接.....	34
(四) 规划成果.....	35

一、 规划编制的必要性

《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（中发〔2010〕1号）提出要有序开展农村土地整治，《中共浙江省委办公厅 浙江省人民政府办公厅关于深入开展农村土地综合整治工作扎实推进社会主义新农村建设的意见》（浙委办〔2010〕1号）提出要深入开展农村土地综合整治工作，深入实施标准农田质量提升工程。《浙江省国土资源厅关于做好建设项目“占优补优”耕地占补平衡工作的通知》（浙土资函〔2015〕48号）、《浙江省土地整治条例》（2014年9月26日浙江省第十二届人民代表大会常务委员会第十三次会议通过）要求各地加快编制和实施土地整治规划。

土地整治规划作为土地利用总体规划的专项规划，是落实土地利用总体规划目标任务的重要手段，也是指导全区科学开展土地整治工作的重要依据。科学编制和严格实施土地整治规划，有利于整合资源、引导资金、整体推进土地整治，有效补充耕地、提高耕地质量、建设高标准基本农田，切实落实耕地保护目标任务；有利于规范推进农村土地综合整治，改善农民居住条件和生活环境，完善农村基础设施；有利于优化城乡建设用地结构布局，节约集约利用土地，缓解工业化、城镇化加快发展的土地供需矛盾，促进城乡一体化建设和经济社会全面协调可持续发展。

二、 区域概况

（一） 区位条件

普陀区位于浙江省东北部，舟山群岛东南部，界于北纬 $29^{\circ} 32'$ - $30^{\circ} 28'$ ，东经 $121^{\circ} 56'$ - $123^{\circ} 14'$ 。普陀地处长江、钱塘江、甬江入海聚汇处，临近上海、杭州、宁波、温州等对外开放的大中城市，北距上海 165 公里，西距宁波 73 公里，跨海大桥直通宁波，西距杭州 210 公里，西南距温州 265 公里，与台湾基隆港相距 550 公里，距日本长崎港 852 公里，离韩国仁川港 897 公里，区位优势十分明显。自然资源丰富，渔业发达，港口优良，风光秀丽，气候宜人，素有“东海明珠”之称。据探测，全区 12-20 米水深岸线 44 公里，分布在马峙、鲁家峙、朱家尖、桃花、虾峙、六横等岛，是建设深水泊位，泊航巨轮的理想港区。

（二） 自然资源概况

1、 地形地貌

普陀区地形是个海岛辖区，共有大小岛屿 455 个。海岸线总长 831.43 千米，其中海域面积 6269.4 平方千米，陆域面积 458.6 平方千米，是一个海洋大区，陆地小区。

2、 气候条件

普陀属北亚热带南缘海洋型季风气候区。与本省同纬度大陆县、市（下简称大陆）相比，主要有四个特点：

1) 气候温和，热量较优，夏无酷暑，冬无严寒。常年平均气温 16.1℃。

2) 光照充足，太阳辐射量较优。年均日照 2048.9 小时，多于大陆；年太阳辐射量 113.5 千卡/平方厘米，属全省高值区。

3) 降水量偏少，蒸发量较大，水资源不足。年均降水 1224.4mm，比大陆少 97.5~179.6mm；年均蒸发量 1298.8mm，降水时空分布不均，伏旱明显。

4) 季风显著，大风偏多。全年平均风速 5.2 米/秒，比大陆高 2.3~3.6 米/秒；≥8 级大风日数 47 天，比大陆多 39.2~42.9 天。据分析，年均有效风速频率 79.3%，有效风能 1050.62 千瓦小时/平方米，属风能较平稳地区，但目前尚未开发利用。大风对渔、农、航运多有不利，尤多热带气旋侵袭（含热带风暴、强热带风暴、台风），年均 3.1 次，影响很大。

3、淡水资源

淡水资源量：年均径流量 16555 万立方米，达 75%保证率计为 13894 万立方米，人均仅 427 立方米，属全省低值区；地下水资源量 4484 万立方米，可开采量仅 902 万立方米。全区蓄水设施总容积 2954 万立方米，雨水截留能力及地下水开发能力均偏低。今后即使将水资源利用率提高到 60%，总量也只有 8877 万立方米，人均仅 270 立方米。水资源贫乏是我区经济发展主要制约因素之一。

4、滩涂资源

普陀区滩涂资源具有一定的规模，主要分布在舟山本岛（东港、展茅）、六横、朱家尖等地。通过围垦工程，这些滩涂资源大量可供开发利用，为港口、城镇建设及发展海水养殖业服务。受地理环境及潮流、风浪、泥沙淤积明显等影响，普陀区滩涂资源又具有较强的发展性，通过工程措施人为改变潮流流态具备使各港湾快速淤涨成滩涂的可能。

5、旅游资源

普陀区是我国著名的旅游胜地，区内有普陀山国家级风景名胜区和朱家尖、桃花岛省级风景名胜区，旅游资源丰富。普陀区风景名胜设施用地远高于浙江省平均水平 0.17%（包括风景名胜设施用地和特殊用地）。

（三）经济社会状况

1、人口条件

全区辖共 4 个街道、5 个镇，共 170 个行政村。2014 年全区总户数 111263 户，总人 233949 人^①。

2、经济条件

2014 年，全区实现地区生产总值 328.52 亿元，按可比价计算（下同），比上年增长 10.3%。分产业看，第一产业实现增加值 39.97 亿

^① 为普陀区 2014 年度统计年鉴公布全区户籍人口

元，增长 6.0%；第二产业实现增加值 123.39 亿元，增长 12.5%；第三产业实现增加值 165.16 亿元，增长 9.6%。三次产业结构由 2013 年的 12.6:41.9:45.5 调整为 12.2:37.5:50.3。按户籍人口计算，人均 GDP10.18 万元，约 1.66 万美元，比上年增长 10.2%。

3、农业资源条件

2014 年，全区实现农林牧渔业总产值 82.41 亿元，比上年增长 6.6%。其中，渔业总产值 77.78 亿元，增长 7.1%；农业总产值 3.11 亿元，下降 4.5%；林业总产值 0.13 亿元，增长 5.8%；牧业总产值 1.06 亿元，增长 4.9%。

全年农作物总播种面积 8.88 万亩，比上年下降 7.2%，其中，粮食作物播种面积 3.44 万亩，下降 11.8%。粮食产量 1.07 万吨，下降 18.3%；蔬菜产量 2.78 万吨，下降 11.7%；水果产量 1.58 万吨，增长 4.6%。

全年水产品总产量 80.02 万吨，比上年增长 5.8%，其中，国内捕捞产量 46.59 万吨，下降 1.2%。年末有远洋生产渔船 324 艘，全年远洋渔业产量 29.72 万吨，增长 19.7%。海水养殖面积 3.56 万亩，下降 1.1%；海水养殖产量 3.30 万吨，增长 1.2%。

三、土地整治面临形势

（一）政策环境

自1997年中共中央第11号文件明确提出“积极进行土地整理，搞好土地建设”以来，耕地占补平衡、基本农田保护、土地开发整理复垦、城乡建设用地增减挂钩等土地综合整治相关政策陆续出台，制度趋于完善。党的十七届三中全会的《决定》中提出“要大规模实施土地整治，搞好规划、统筹安排、连片推进”。十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》进一步强调：“严格保护耕地，加快农村土地整理复垦，大规模建设旱涝保收高标准农田。”国务院专门研究了规范农村土地整治和增减挂钩试点工作，并且于2010年12月28日，印发了《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）文件。2015年6月2日，浙江省国土资源厅《浙江省国土资源厅关于做好建设项目“占优补优”耕地占补平衡工作的通知》（浙土资函〔2015〕48号）文件要求要严格执行“以补定占、先补后占规定”，“建设项目确需占用耕地的，要按照“占优补优”、“占水田补水田”的要求，补充耕地质量等级不得低于占用耕地质量等级，占用水田必须补充同等数量的水田”。因此推进土地整治、建设高标准基本农田，是新形势下党中央国务院的战略部署和深入贯彻科学发展观、落实最严格的耕地保护和节

约用地制度的本质要求，是维护农民权益、促进社会和谐稳定的客观需要。

（二）土地整治与粮食安全

粮食安全是保障经济发展和保障生态安全的基础，而保护耕地生产能力是确保生产供应足够粮食的最基本条件，这主要取决于耕地数量和质量。随着普陀区经济社会的快速发展，土地供求矛盾突出，建设占用耕地，甚至是优质耕地的现象难以避免，为了补充建设占用耕地的数量和质量，稳定本区域粮食产量，保障粮食安全，亟需开展土地整治。

（三）土地整治与建设用地

2014年，普陀区城乡建设用地面积7684.85公顷，其中农村居民点4485.43公顷，占建设用地总面积的48.02%，占城乡建设用地总面积的58.37%，人均农村居民点面积为138.89平方米。需要通过实施以城乡建设用地增减挂钩为主的农村建设用地整治，在现行土地管理框架下，实现与城镇化，统筹城乡发展，优化土地利用结构，提高建设用地集约利用水平。

（四）土地整治与生态环境

土地生态环境是指在一定时空范围内，土地生态系统能够保持其结构与功能不受威胁或少受威胁的健康、平稳的状态，并能为保障人类经济社会与农业可持续发展提供稳定、均衡、充裕的土地资源，从而维持土地自然、社会、经济复合体长期协调发展。

要维护土地生态安全就要重视土地生态环境建设，土地整治也是建设土地生态环境的重要举措，是为了改善土地利用生产环境及景观生态建设。土地整治对自然生态系统结构的影响表现在开发整理后，系统中各构成要素组合、相互关系及其在系统中的空间配置发生变化。在土地整治过程中要尽量避免土地整治对区域生态环境产生的负面影响，树立科学发展的理念。在宜耕后备土地资源开发的过程中，坚持“在开发中保护，在保护中开发”原则，在不破坏生态环境的条件下，不但要注重补充耕地数量，更要注重质量。

四、上一轮规划实施情况评价

（一）土地开发整理情况

根据资料统计，全区 2010 -2014 年，建成高标准基本农田 1533.33 公顷，通过土地整治活动新增耕地面积 531.09 公顷。其中建设用地复垦规模为 102.71 公顷，可补充耕地 93.80 公顷，占全区补充耕地总面积的 17.66%；垦造耕地规模为 495.62 公顷，可补充耕地 437.19 公顷，占全区补充耕地总面积的 82.32%；土地整理（标准农田）建设规模为 54.26 公顷，可补充耕地 0.10 公顷，占全区补充耕地总面积的 0.02%。

（二）规划实施取得的成效

1、增加有效耕地面积，保障耕地“占补平衡”

规划期间，全区通过土地开发整理补充耕地共计 1049.13 公顷，实现耕地占补平衡，缓解了城市建设占用导致耕地不断减少的压力，保证了耕地保有量和基本农田保护面积目标的落实。

2、改善农业生产条件，提高农田产出效益

结合基本农田建设，通过广泛实施以田、水、路、林综合整治为主要内容的土地开发整理，完善了农田基础设施，改善了生产条件，稳步提高了土地质量，建成了一批适应现代农业发展的高标准、成规模的基本农田，增强了粮食综合生产能力。

（三）规划实施存在的问题

1、缺少综合性整治规划

在全面推进土地整治过程中，各乡镇经济、农村居民需求、组织能力的不平衡，造成了区域间整治基础差异性很大；由于缺少综合性的整治规划，无论是高标准基本农田建设项目，还是垦造耕地项目，整治的目标都比较单一，缺少整体性，导致土地整治整体效果不明显。上轮土地开发整理规划整体上未能完全与城乡用地结构优化、农业产业化发展和城乡统筹建设相适应，因此不能反映经济社会发展对土地开发整理的多元化要求，未能更好的体现出土地开发整理的综合效益。

2、投资渠道有待拓宽

土地开发整理是投资巨大的综合性工程，资金的落实程度是土地开发整理能否取得预期效果的关键。保证土地整治项目资金的使用安全，严格审核土地整治项目支出预算，规范项目支出管理；引导社会参与，建立起多元化的筹资渠道和市场化运作方式，落实耕地占补平衡任务。

（四）对新一轮规划的意见和建议

1、明确综合性规划依据

《普陀区土地利用总体规划（2006~2020年）2013年修改版》中涉及了土地整治的内容，在新一轮土地整治规划编制时，要与土地利用总体规划进行衔接，但是两个规划存在一定的时间差，衔接难度较

大，会出现土地整治规划与土地利用总体规划部分内容不完全一致的情况，导致部分项目区规划上无法准确落地或是落位有所差异。建议在这种情况下，明确土地整治规划为土地利用总体规划的细化和补充，坚持土地利用总体规划思想和原则，以土地整治规划作为整治项目首要立项依据。

2、改进规划编制方法

规划编制应充分应用 3S 技术，在土地利用总体规划数据库的基础上开展土地整治规划编制工作，提高规划管理水平，满足国土资源“一张图”管理要求。在“二调”变更成果基础上进行土地整治潜力评价，便于国土资源管理部门准确掌握辖区内具有整治前景的土地资源的数量、质量、权属、空间分布、变化趋势及其有关社会经济状况，为选择开展土地整理、复垦、开发项目、城乡建设用地增减挂钩项目，奠定坚实的技术基础。

通过前期调研深化对相关问题的认识，为规划编制提供科学依据，规划编制完成后除了主要领导和专家参与规划方案审查，对涉及群众利益的农村居民点整理、农用地整治项目，要征求相关村民委员会和群众的意见。

3、加强区域各部门间的合作

区域各级部门要认真学习贯彻有关土地整治的方针和政策，统一认识，强化观念，增强意识。国土部门作为土地整治项目的实施主体，要积极做好项目区的整治工作；财政部门在争取更多的资金、合理调

配资金的同时，要切实做好资金的监管工作，并按规定及时拨付项目资金；农业部门要做好项目区的测土配方和地力建设工作，确保新增耕地质量；建设部门要跟进项目区的村庄建设规划调整工作。总之，各相关部门在土地整理实施的过程中，要积极参与，相互配合。

五、土地整治潜力

（一）农用地整治潜力

1、整治潜力

农用地整治是指对田、水、路、林、村等实行综合整治，改善土地利用结构和生态环境，改善劳动者的生产、生活条件，增加有效耕地面积，提高土地利用率和产出率的活动。农用地整治包括耕地整理、林地整理、园地整理、牧草地整理和养殖水面整理等，也包括大片农用地整治区内零星的农户、零星的城镇和工矿用地、小型水利设施、田间路以及零星的废弃地。普陀区农用地整治的主要包括以下内容：
a) 高标准基本农田建设潜力；b) 标准农田建设潜力；c) 耕地质量提升潜力。

2、潜力分级

（1）高标准基本农田建设潜力

以全区各乡镇为分级单元，按照整治规模，将整治潜力分为三级，东港街道和六横镇、展茅街道为一级潜力区；沈家门街道、桃花镇、虾峙镇、和朱家尖街道为二级潜力区；剩余乡镇为三级潜力区。以全区行政村为分级单元，将整治潜力分为三级，一级潜力区涉及 23 个行政村，整治规模为 758.42 公顷；二级潜力区包括 44 个行政村，整治规模为 348.74 公顷；三级潜力区为剩余的行政村。

（2）标准农田建设潜力

以全区各乡镇为分级单元，按照整治规模，将整治潜力分为三级，

六横镇为一级潜力区；东极镇、展茅街道和朱家尖街道为二级潜力区；剩余乡镇为三级潜力区。以全区行政村为分级单元，将整治潜力分为三级，一级潜力区涉及14个行政村，整治规模为408.99公顷；二级潜力区包括11个行政村，整治规模为68.03公顷；三级潜力区为剩余行政村。

（3）耕地质量提升潜力

以全区各乡镇为分级单元，按照整治规模，将整治潜力分为三级，六横镇为一级潜力区；东港街道、展茅街道、朱家尖街道和桃花镇为二级潜力区；剩余乡镇为三级潜力区。以全区行政村为分级单元，将整治潜力分为三级，一级潜力区涉及60个行政村，整治规模为2315.35公顷；二级潜力区包括40个行政村，整治规模为170.59公顷；三级潜力区为剩余的行政村。

（二）建设用地整治潜力

1、理论潜力

农村宅基地整治主要是农村居民点的整理，主要方式是实施土地利用总体规划、村庄布点规划，撤并零散自然村，建设中心村及新社区，对原农村居民点用地进行综合整治、退宅还耕。

理论潜力主要是各类标准要求下农村建设用地内部可整治的闲置土地数量，本规划用人均建设用地标准法预测。

本次规划采用增长率法进行预测：

预测公式为： $P_n = P_0 (1+r)^n$

P_n ——规划期人口数

P_0 ——基年人口数

r ——自然增长率

n ——规划年限

根据普陀区 2014 年统计年鉴，全区年末总人口数为 32.29 万人，根据历年统计数据，从 2010-2014 年，自然增长率分别为 0.0‰、0.3‰、0.1‰、0.01‰、0.2‰。因此本次规划内人口的自然增长率取 0.12‰。则到 2020 年全区户籍人口为 34.68 万人。

根据现行国家《镇规划标准》（GB50188-2007），将乡镇人均建设用地分为四级：

表 5-1 人均建设用地指标分级

单位：m²/人

级别	一	二	三	四
人均建设用地指标	> 60 ~ ≤80	> 80 ~ ≤100	> 100 ~ ≤120	> 120 ~ ≤140

对现有的村镇进行规划时，其规划人均建设用地指标应在现状人均建设用地指标的基础上，按表 5-2 规定的幅度进行调整。

表 5-2 规划人均建设用地指标

单位：m²/人

现状人均建设用地水平	允许调整幅度
~60（含 60）	增 0~15
60~80（含 80）	增 0~10
80~100（含 100）	增、减 0~10
100~120（含 120）	减 0~10
120~140（含 140）	减 0~15
140~	减至 140 以内

参照村镇建设标准和当地宅基地标准，并通过对当地经济发展状况、农民收入水平、农居质量和农村建房周期、风俗习惯等因素的调查，确定到 2020 年普陀区人均农村居民点取 123.89 m²/人。

2014 年，农村居民点用地规模为 4485.43 公顷。规划期末，农村居民点用地规模为 4296.51 公顷，因此按照人均建设用地标准法，农村建设用地可调整理论潜力为 188.92 公顷。

2、实际潜力

实际潜力是结合区域的村庄布点规划，组织各镇（街道）进行调查，确定有参与整治意向的行政村，以各整治意向行政村为测算单位，确定拆旧地块面积。该潜力实施可能性大，是通过城乡建设用地增减挂钩，促进建设用地节约集约利用。据调查，普陀区共有 10 个测算单位，初步规划实施 9 个项目，整治规模为 30.59 公顷，测算可新增耕地 26.00 公顷，可全部用于城乡建设用地增减挂钩建新区建设。详见表 5-4、表 5-5。

表 5-4 各乡镇农村建设用地整治规模分布表

单位：公顷

乡镇名称	农村建设用地整治	
	整治规模	新增耕地潜力
东港街道	1.21	1.03
东极镇	0.29	0.25
六横镇	7.66	6.51
普陀山镇	0.00	0.00
沈家门街道	0.00	0.00
桃花镇	0.00	0.00
虾峙镇	2.39	2.03
展茅街道	0.00	0.00

朱家尖街道	19.03	16.18
合计	30.59	26.00

表 5-5 农村建设用地整治项目统计表

单位：公顷

项目编号	名称	项目规模	新增耕地面积
FK001	普陀区六横镇双塘中心村建设用地复垦项目	4.19	3.57
FK002	普陀区虾峙镇长坑村农村土地综合整治项目	2.28	1.94
FK003	普陀区六横镇嵩山村农村土地综合整治项目	3.47	2.95
FK004	普陀区朱家尖街道庙龙村农村土地综合整治项目	15.32	13.03
FK005	普陀区东港街道塘头渔业村农村土地综合整治项目	1.04	0.88
FK006	普陀区勾山街道观碑头村农村土地综合整治项目	0.17	0.15
FK007	普陀区虾峙镇栅棚村农村土地综合整治项目	0.11	0.09
FK008	普陀区朱家尖街道西荷村农村土地综合整治项目	3.71	3.15
FK009	普陀区东极镇青浜村农村土地综合整治项目	0.30	0.25
合计		30.59	26.00

3、潜力分级

以乡镇为分级单元，将整治潜力分为三级，其中朱家尖街道为一级潜力区，六横镇、东港街道、东极镇和虾峙镇为二级潜力区，剩余的乡镇为三级潜力区。以行政村为分级单元，将整治潜力分为三级，一级潜力区涉及4个行政村，整治规模为26.48公顷，可新增耕地22.51公顷；二级潜力区包括6个行政村，整治规模为4.11公顷，可新增耕地3.49公顷；三级潜力区包括剩余的行政村。

（三）盐田复垦潜力

1、复垦潜力

废弃盐田复垦工作是通过原盐田废弃处理后复垦成耕地或改建成养殖水面以增加耕地面积的行为。废弃盐田复垦可直接获得相应数量的建设用地指标，对缓解全县今后建设用地矛盾，加快海洋经济

发展，具有十分重要的意义。

废弃盐田的土地性质按原国家土地管理局颁发的《确定土地所有权和使用权若干规定》（国土籍字[1995]26号）执行，切实做好废弃盐田的权属确认工作，复垦后的土地所有权和使用权的性质不变。规划至2020年，普陀区盐田复垦潜力为154.28公顷，测算新增耕地潜力为46.29公顷。详见表5-6。

表 5-6 盐田复垦规模分布表

单位：公顷、%

乡镇名称	整治规模	新增耕地潜力	新增耕地比例
东港街道	0.00	0.00	0.00
东极镇	0.00	0.00	0.00
六横镇	154.28	104.25	100.00
普陀山镇	0.00	0.00	0.00
沈家门街道	0.00	0.00	0.00
桃花镇	0.00	0.00	0.00
虾峙镇	0.00	0.00	0.00
展茅街道	0.00	0.00	0.00
朱家尖街道	0.00	0.00	0.00
合计	154.28	104.25	100

2、 潜力分级

以乡镇为分级单元，将整治潜力分为二级，其中六横镇为一级潜力区，剩余的乡镇为二级潜力区。以行政村为分级单元，将整治潜力分为三级，一级潜力区涉及2个行政村，整治规模为109.56公顷，可新增耕地90.83公顷；二级潜力区包括2个行政村，整治规模为44.72公顷，可新增耕地13.42公顷；三级潜力区包括剩余的行政村。

（四）宜耕后备土地资源开发潜力

1、开发潜力

宜耕土地开发潜力是指在一定的经济、技术和生态环境条件下，适宜开发利用为耕地的未利用地及其他农用地的面积；主要指在土地利用总体规划基础上，结合年度调查的可开发后备资源，适宜垦造成耕地的荒山、荒坡、荒草地、遗弃园地、疏林地等，综合地形坡度在25度以下，海拔高程基本适合农作物耕种，不造成水土流失和不破坏生态环境的耕地后备资源。

严格控制开发范围和条件的基础，对政策处理未到位、未取得项目区内土地所有权人和使用权人同意进行土地开发的书面意见、会引发社会矛盾，以及在公路国道省道视线范围内、生态公益林区、风景旅游规划区和涉及国有林场的项目，不予以立项开发。按土地资源可持续利用原则和耕地占补平衡原则，并考虑建设项目对耕地占用的实际需求和开发条件范围要求，规划至2020年，普陀区宜耕土地开发44.58公顷，测算新增耕地潜力为40.12公顷。详见表5-7。

表 5-7 土地开发开发规模分布表

单位：公顷、%

乡镇名称	整治规模	新增耕地潜力	新增耕地比例
东港街道	2.20	1.98	4.93
东极镇	9.76	8.78	21.89
六横镇	6.35	5.71	14.24
普陀山镇	0.00	0.00	0.00
沈家门街道	0.00	0.00	0.00

桃花镇	1.54	1.39	3.46
虾峙镇	24.73	22.26	55.48
展茅街道	0.00	0.00	0.00
朱家尖街道	0.00	0.00	0.00
合计	44.58	40.12	100.00

2、潜力分级

以乡镇为分级单元，将整治潜力分为三级，其中虾峙镇为一级潜力区，六横镇、东港街道、东极镇和桃花镇为二级潜力区，剩余的乡镇为三级潜力区。以行政村为分级单元，将整治潜力分为三级，一级潜力区涉及5个行政村，整治规模为33.25公顷，可新增耕地29.93公顷；二级潜力区包括7个行政村，整治规模为10.19公顷，可新增耕地11.51公顷；三级潜力区包括剩余的行政村。

（五）“旱改水”潜力

1、垦造潜力

为贯彻落实最严格的耕地保护制度，努力实现建设项目耕地占补平衡“占优补优”、“占水田补水田”要求，有效遏制水田面积减少趋势，有效提升耕地质量。结合普陀区地形地貌等自然条件，普陀区属低丘沿海地区，“旱改水”项目宜选择地势较平坦、面积较大的地块。

普陀区全部旱地为6392.73公顷，其中坡度0-6°的面积有3427.02公顷，6-15°的面积有1676.59公顷，15-25°的面积有1191.14公顷，大于25°以上的有97.98公顷。结合土地利用总体规划，扣除用于新村建设、城镇建设用地的地块，确定普陀区“旱改水”资源潜力。规划

至 2020 年，普陀区“旱改水”潜力为 235.17 公顷。详见表 5-8。

表 5-8 “旱改水”规模分布表

单位：公顷、%

乡镇名称	整治规模	比例
东港街道	11.38	4.84
东极镇	0.00	0.00
六横镇	122.22	51.97
普陀山镇	0.00	0.00
沈家门街道	0.00	0.00
桃花镇	32.85	13.97
虾峙镇	32.54	13.84
展茅街道	8.66	3.68
朱家尖街道	27.52	11.70
合计	235.17	100.00

2、潜力分级

以乡镇为分级单元，将整治潜力分为三级，其中六横镇为一级潜力区，展茅街道、虾峙镇和桃花镇为二级潜力区，剩余的乡镇为三级潜力区。以行政村为分级单元，将整治潜力分为三级，一级潜力区涉及 7 个行政村，整治规模为 196.57 公顷；二级潜力区包括 7 个行政村，整治规模为 38.60 公顷；三级潜力区包括剩余的行政村。

（六）建设占用耕地耕作层剥离和再利用

近年来，随着社会经济发展对用地需求的增加，实现建设占用，补充耕地数量质量平衡的难度愈来愈大，耕地保护形势已经相当严峻，切实提高补充耕地质量已成为国土部门最为关注的问题之一。保

保护和利用表土资源是一项功在当代、利在千秋，惠及子孙后代有着深远意义的工作。

由于耕作层土壤具有一定的不可再生性，对其进行剥离和合理利用已成为保护耕地、提高耕地质量的重要手段。开展耕作层剥离与再利用，是新形势下落实最严格的耕地保护制度，是实现建设占用耕地占优补优的重要举措。目前，全省建设占用耕地实施耕作层表土剥离再利用工作，已走上了常态化和制度化规范的轨道。利用耕作层表土剥离再利用工程对保护现有耕地、提升耕地质量具有重要的意义。

六、 规划主要内容的说明

（一） 土地整治重点方向

根据普陀区实际情况，农用地整治的主要内容为高标准基本农田建设，在确保基本农田总量不减少的前提下，进一步提高耕地质量，加大高标准基本农田建设力度。结合区域农业综合区建设规划，在区域基本农田重点覆盖区，按照基本农田“四不准”、标准农田“四化”建设标准巩固高产田，重点改造低产田，确保整治后大部分中低产田成为基础设施健全。高标准基本农田建设区内耕地质量等级整体提高0.5个等，保障粮食综合生产能力的进一步提高。

浙江省高标准基本农田建设主要通过以下三种途径：一是认定一批。对已建和在建的土地整治项目及相关部门的其他项目（如粮食生产功能区、标准农田质量提升、农业综合开发项目等），符合高标准基本农田建设标准和要求的“认定”一批；二是提升一批。在现有标准农田中，不完全符合高标准基本农田建设标准的，按“缺什么、补什么”的原则“提升”一批；三是建设一批，在现有标准农田中选择部分质量较差的进行改造建设，以及在城乡建设用地增减挂钩项目复垦区块中选择与周边基本农田相连的地块进行高标准基本农田建设。

（二） 耕地占补平衡

工程建设项目确需征占用耕地的，应当按照先补后占、占补平衡的要求，补充划入与征占用耕地数量质量相当的耕地。

工程建设项目确需征占用标准农田的，标准农田补充划入方案需经市农业行政主管部门审核同意。国土资源、农业行政主管部门应当按照职责分工，对补充划入的标准农田进行审核，在标准农田建设竣工图上勾画出补划地块的四至，并签署意见。补充划入的标准农田原则上为一等田，从标准农田建设储备库中划入。

农业部门按照补充耕地项目验收的程序，在评定补充耕地质量的基础上，直接参与综合评价补充耕地数量和质量工作，与国土资源部门共同提出对补充耕地的验收意见。探索建立补充耕地质量评定工作与补充耕地验收工作的有效对接机制，研究确定农业部门与国土资源部门共同开展对补充耕地数量和质量验收的规范程序。

七、 规划效益评价

（一） 环境影响评价

科学有序地开展土地整治规划工作对于规范土地开发整理复垦行为、实现耕地保护目标、促进土地资源利用方式由粗放型向集约型转变具有重要的战略意义。土地整治规划环境影响评价是土地整治规划的重要组成部分，目的在于从源头上控制土地整治规划可能引致的生态环境问题，是提高土地整治规划科学性的最有效手段之一。

1、 土地生态环境主要问题

（1） 水土流失引发地质灾害

加强水土保持，陡坡开垦、道路建设等人为因素容易加剧水土流失，水土流失造成土壤肥力下降，河道淤积，河床抬高，行洪调洪能力下降，从而引发洪灾、山体滑坡、泥石流等生态环境灾害。

（2） 土地利用方式变化产生的影响

土地的开发和利用均会对原土地生态系统造成不同程度的负面或正面影响，其中以城市、工矿建设对土地生态系统的负面影响最大，园地、林地和各种绿化用地对恢复和改善土地生态系统有较大促进作用。目前主要的变化趋势就是建设用地数量不断增加，耕地和生态用地持续减少。

2、土地整治对环境的影响

（1）土地整治对环境的正面影响

土地整治通过对田、水、路、林、村的综合治理，做到宜农则农、宜林则林、宜渔则渔，使现有农田成为“田成方、路成框、林成网、旱能浇、涝能排”的高标准基本农田，重新建立一个合理的生态系统，创建一个和谐的生态环境，促进区域传统农业向现代农业转变。项目实施过程中，通过工程措施和生物措施，提高项目区土壤的蓄水能力，系统配套的水利设施可减少项目区的地表径流量，增强防洪、排涝、抗旱的能力；通过增施农家肥、绿肥和秸秆过腹还田、压青等土壤改良措施，最大限度地改良土壤结构，增加土壤肥力；通过植树造林、兴建农田林网，改善农田生态环境，提高其生态效益。

（2）土地整治对环境的负面影响

宜耕后备土地资源的开发是对自然地貌进行一定程度的改造，这种不可逆的改造可能对区域的生态环境造成深远的影响，同时将使原生、次生自然植被以及人工植被大面积减少和退化，造成地表植被覆盖率和覆盖程度降低，引起生物多样性下降，导致农业生态系统缓冲和补偿能力的退化。

农田水利工程建设往往会改变地表水系的网络结构，不仅会直接影响自然环境类型的改变，还可能影响伴随原有水系网络而形成的各种生态过程。例如大面积混凝土灌溉水渠的修建，减少了维护渠道与田园除草等劳力的付出，但无法涵养水源，且渠道笔直，表面光滑，

造成渠道无法储存水分以寄养水中生物或为地下水提供补给；渠道的“截弯取直”容易破坏生物的栖息地，阻断生物迁移、交换。施工过程中的机械化操作也将对土壤的理化性状构成影响，如土壤容重增加、孔隙度减少、通透性降低和坚实度增大，使土壤团聚体变差，对农地生产力和农田生态系统的稳定性构成潜在的不良影响。

3、不良环境影响的减缓措施

为改善和保护生态环境，提高环境保护意识，避免或消减规划实施中在局部地区可能产生的对生态环境带来不良影响，规划期间要根据区域经济发展实际和资源、环境特点，着重实施以下措施：

（1）积极开展土地整理和复垦，适度开发后备资源

为确保土地开发整理复垦补充耕地的数量和质量不低于同期建设占用的耕地，严格按照生态建设与环境保护的要求，加大实施土地整理和复垦力度，加强对宜耕后备土地资源的保护和管理。整合各项用于土地开发整理复垦的专项资金，集中投入，建设高标准基本农田，提高耕地质量，改善农业生产条件和生态环境，提高土地生产力和利用率。

各类建设项目的布局要充分考虑所在区域的生态环境特点，严格控制用地规模。在提高建设用地节约集约利用水平，优化城乡用地结构的前提下，大力推进土地复垦整理活动，适度开发宜耕后备土地资源，合理确定土地开垦规模，避免可能的生态环境问题。

（2） 加强建设项目选址论证和宜耕后备土地资源的开发论证

城镇建设和工业化集中地区，生态环境较为脆弱。在具体建设项目实施过程中，要加强选址论证，严格把好生态环境保护关，强化项目环境影响评价，没有选址意见书和环境影响评价书，不得通过预审。

土地开发项目特别是大面积开垦宜耕后备土地资源项目，要以防止水土流失、土地污染为前提，严格未利用地开发项目的可行性论证，加强开发项目的管理和监督，要积极探索土地开发过程中生态环境保护的技术和方法，切实做好周边生态环境系统的维护工作，避免在具体土地开发活动中造成新的生态环境破坏。

（3） 加大土地生态环境保护与建设力度

对区域内的湖泊、河流、山体等生态敏感区域实施优先控制和保护，构筑区域生态安全框架，确保区域生态安全；对于生态环境脆弱地区和生态环境已遭受破坏地区，加紧生态恢复建设与保护。严格保护具有特殊功能的生态系统；统筹利用国家退耕还林、小流域综合治理、开发性扶贫、发展小城镇等多方面的优惠政策，引导部分重点保护区和水源地的农民向城镇转移，通过生物、技术和工程措施治理水土流失，改善农田生态环境。

（二）经济社会影响评价

1、经济效益影响

（1）增加粮食生产能力

通过土地整治，增加耕地面积，提高耕地质量，促进田间配套建设，完善农业生产基础条件，提高水资源利用效率，为发展高效农业提供基础支撑，通过土地集中提高规模经营和产业化水平，提高劳动生产率，从根本上保障粮食生产能力。

（2）提高当地居民收入

通过扩大耕地面积和提高耕地质量，提高土地生产能力，降低生产成本，优化农民对土地投入与产出结构，进而增加当地农民收入，农民种地的积极性得到提高，有助于规划区内基本农田的保护和建设。此外，农田水利设施及农村交通设施的配套完善，为农业规模化、集约化、机械化提供了良好的发展平台，便于现代农业技术的推广与应用，提高农业科技含量，进而增加农业的利润空间。

2、社会环境影响

（1）改善人居环境

规划实施对农村居住环境进行全面整治，通过居住区规划、重建和居民点搬迁，彻底改善当地居民的居住环境，改变传统的生活方式；通过对村庄内部的公共服务设施用地整理，提高行政管理、科教文卫、医疗保健、商业设施服务水平，有助于改善当地教育、医疗卫生及农

业技术服务体系；通过道路、排水等基础设施配建，提高当地居民的出现能力，提高区域防洪安全，方便当地村民生产生活。

（2） 为新农村建设和城乡统筹发展搭建舞台

“新农村建设”的重点在“建”，在提高农村基础设施保障能力。本次规划提出“田、水、路、林、村”综合整治，基本覆盖现阶段新农村建设的主要内容，是对新农村建设的集中体现。同时，利用公共财政的调整能力，支持农村基础设施建设，也为城乡统筹发展搭建新平台。

八、其他相关问题说明

（一）规划采用的有关基础数据

1、土地利用数据采用依据与来源

本轮土地整治规划编制的土地利用现状数据主要源于普陀区土地利用变更数据（2014年），规划中所涉及的关于2009-2014年普陀区土地整治的项目数量、实施规模、新增耕地总量等主要来源于普陀区土地整理中心提供的数据及资料。

2、土地整治相关数据采用依据与来源

土地整治相关数据主要通过实地调研收集、参考相关的土地整治工作总结报告获得。外业实地调查内容主要为土地整治的潜力来源及规模、结合农民意愿，确定土地整治重点项目等；同时在相关科室与部门的大力支持下，收集整理普陀区2009-2014年土地整理项目相关资料及农村土地综合整治的相关报告。

3、社会经济发展数据采用依据与来源

社会经济发展数据主要涉及土地整治各个分区的基本情况，包括气候、地形、地貌、土壤、水文及人口、经济发展水平、区域产业配置状况等，主要来源于《普陀区统计年鉴（2014年）》、《普陀区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等。

4、数据的整理及应用

本次土地整治规划收集的资料多，来源广，数量大，收集的资料存在口径上的差异，在数据整理过程中，数据统计口径不一致的，都进行查证并征询各县市区有关部门的意见进行确定。在对资料的整理和评估时，根据各类统计资料间的相关性和资料间的背景相似性进行分析；利用 ArcGIS 地理信息系统软件中的空间分析、叠加分析功能对全区土地整治布局和规划进行综合分析，并得出相关分析结果。

（二）规划编制过程

1、组织准备

2015年10月-12月，开展准备工作，确定组织形式、工作方案和工作经费等。区政府成立以分管区长为组长，区政府办公室、发改委、国土资源局、农业局、林业局、城建局以及所属各乡镇等单位为成员的土地整治规划修编领导小组，切实加强对土地整治规划修编工作的领导。区国土资源局还成立了土地整治规划修编技术领导小组。

2、调查阶段

2016年1月-2016年7月，普陀区土地整治规划修编工作人员和技术协作单位分成内外业两个工作组，外业工作组先后利用五个多月时间，对有条件的区域开展实地测量工作，内业工作小组同时收集了县政府有关部门、各乡镇的土地利用资料和其他相关资料。根据实际调查结果，并借鉴了省内土地整治规划试点县的先进经验，在分析普

陀区土地整治现状的基础上，进一步分析全区宜耕后备土地资源开发、农村建设用地整治、沿海滩涂围垦、“旱改水”、高标准基本农田建设以及耕地质量提升潜力和资金筹措等问题。

3、方案拟定

2016年8月-10月，根据前期研究成果和土地利用总体规划的控制指标，结合普陀区经济社会发展实际和土地资源环境状况，确定土地整治规划初步方案，形成《普陀区土地整治规划（2015~2020年）》讨论稿。

规划编制方案以全区现有土地资源环境状况为基础，坚持严格保护耕地特别是基本农田；大规模建设高标准基本农田；坚持有序推进土地整治，合理开发宜耕后备土地资源，增加耕地与提高耕地质量并重；合理安排土地整治的规模布局以及重点项目，明确城乡建设用地增减挂钩安排，促进现代农业和新农村建设及城乡统筹发展，增强可持续发展能力。

4、方案论证

2016年11月-2017年12月，在形成规划方案讨论稿之后，与全区各相关部门做了规划汇报，并结合实际情况就有关问题进行了协调。在规划方案的反复协调完善之后，形成规划方案征求意见稿，组织了相关部门专家针对规划方案进行县级评审论证，论证会上与会专家肯定规划方案合理性的同时，提出了完善意见。将各完善意见逐条处理解决后，最终形成规划方案报批稿。

（三）与相关规划的衔接

本次土地整治规划编制时，充分考虑了与普陀区各部门相关规划的衔接。

1、与土地利用总体规划衔接

本次整治规划编制是细化和落实《普陀区土地利用总体规划（2006~2020年）2013年修改版》对土地整治的部署安排，规划目标包括耕地质量提升和补充耕地目标、城乡建设用地增减挂钩指标等，均是在土地利用总体规划的框架下根据普陀区经济社会发展实际和土地资源环境状况确定的。

2、与国民经济社会发展“十三五”规划纲要的衔接

《普陀区国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》是本次规划编制的直接依据。依据国民经济与社会发展战略确定土地整治战略，专题研究中近期人口、城镇化率与“十三五”规划相衔接，结合“十三五”规划中的重大工程项目，确定部分重点整治区域。

3、与低丘缓坡规划的衔接

利用低丘缓坡规划的成果，将全区土地层厚、有水源的宜耕地块，划入本次土地整治规划中，以增加耕地资源、解决耕地占补平衡问题。

4、与区域规划的衔接

《舟山市普陀区村庄布局规划（2009-2020年）》、《舟山市普陀区社会主义新渔农村社区建设规划（2007-2020年）》对城乡空

间布局、村庄布局和历史文化保护的规划和定位，是整治规划城乡建设用地增减挂钩项目安排的重要依据，两者的衔接，能够形成合力，共同促进城乡发展和集约高效利用土地。

5、与其他规划的衔接

充分考虑生态功能区规划的要求，避让生态敏感区域；参考普陀区湿地保护规划、普陀区生态功能区规划、滩涂围垦总体规划等，在切实维护普陀区生态环境下，合理安排土地整治活动。

（四）规划成果

通过对相关专题的认真研究，科学分析，形成文字成果以及图件成果。

——文字成果：

- 1、《普陀区土地整治规划（2015~2020年）》文本；
- 2、《普陀区土地整治规划（2015~2020年）》说明。

——图件成果：

- 1、普陀区土地利用现状图（2014年）；
- 2、普陀区遥感影像图（2014年）；
- 3、普陀区坡度图（2014年）；
- 4、普陀区土地利用总体规划图（2006-2020年）；
- 5、普陀区高标准基本农田建设潜力分布图；
- 6、普陀区标准农田建设潜力分布图；
- 7、普陀区旱地改造水田潜力分布图；

- 8、普陀区耕地质量提升潜力分布图；
- 9、普陀区农村建设用地复垦潜力分布图；
- 10、普陀区盐田复垦潜力分布图；
- 11、普陀区宜耕后备土地资源开发潜力分布图；
- 12、普陀区高标准基本农田建设项目规划图；
- 13、普陀区标准农田建设项目规划图；
- 14、普陀区旱地改造水田项目规划图；
- 15、普陀区耕地质量提升项目规划图；
- 16、普陀区农村建设用地复垦项目规划图；
- 17、普陀区盐田复垦项目规划图；
- 18、普陀区宜耕后备土地资源开发项目规划图。