

湛江市赤坎区土地整治规划(2016-2020 年)

湛江市国土资源局赤坎分局

2018 年 9 月

目 录

前 言	1
第一章 背景与形势	2
第一节 区域概况	2
第二节 “十二五”土地整治取得的成效	4
第三节 土地整治面临的机遇和挑战	6
第二章 土地利用现状与潜力	8
第一节 土地利用特点及其问题	8
第二节 土地整治潜力	9
第三章 土地整治规划原则与目标	11
第一节 指导思想	11
第二节 规划原则	11
第三节 土地整治目标	12
第四节 主要任务	13
第四章 土地整治任务安排	14
第一节 加快推进旧城镇改造	14
第二节 大力开展旧厂房改造	14
第三节 稳步推进旧村庄改造	15
第四节 加大土地复垦力度	15
第五节 任务分解	17
第五章 项目安排	18
第六章 土地整治资金与效益评价	19
第一节 资金需求	19
第二节 资金筹措	19
第三节 预期效益	19

第七章 规划实施保障措施	23
第一节 组织保障.....	23
第二节 政策保障.....	24
第三节 经济保障.....	26
第四节 技术保障.....	28
附表	29
附表 1 赤坎区土地利用现状表（2015年）	29
附表 2 赤坎区土地整治规划控制指标表	30
附表 3 赤坎区土地整治规划指标分解表	31
附表 4 赤坎区土地整治潜力汇总表	32
附表 5 赤坎区土地整治项目表	33
附图	34
附图 1、赤坎区土地利用现状图（2015年）	35
附图 2、赤坎区农用地整理潜力分布图	36
附图 3、赤坎区农村建设用地整理潜力分布图	37
附图 4、赤坎区城镇工矿建设用地整理潜力分布图	38
附图 5、赤坎区土地整治项目规划图	39

前言

为全面贯彻党的十九大精神，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，全力打造宜居、宜商、宜业、宜学新赤坎，在《湛江市土地整治规划（2016-2020年）》和《湛江市赤坎区土地利用总体规划（2010-2020年）》的指导下，结合《湛江市国土资源局转发广东省国土资源厅转发国土资源部关于开展“十三五”土地整治规划编制工作的通知》（湛国土资（规保）〔2015〕328号）等相关政策文件，编制《湛江市赤坎区土地整治规划（2016-2020年）》（以下简称《规划》）。

《规划》主要阐明全区土地整治背景与形势，确定近五年土地整治的目标与任务，明确土地整治布局 and 安排土地整治项目，制定规划实施的保障措施。《规划》是落实湛江市土地整治规划和指导全区土地整治工作的纲领性文件，是规范有序开展土地整治工作的基本依据，是建设高标准农田、城镇低效用地再开发、垦造水田的重要依据。

《规划》基期年为2015年，规划期为2016至2020年，目标年为2020年。规划范围涵盖赤坎区的中华街道、寸金街道、民主街道、中山街道、沙湾街道、调顺街道、南桥街道、北桥街道，总面积6204.83公顷。

第一章 背景与形势

第一节 区域概况

一、地理位置

赤坎区位于广东省西南部，雷州半岛东北端，地理坐标为东经 $110^{\circ}20'$ - $110^{\circ}21'$ ，北纬 $21^{\circ}14'$ - $21^{\circ}19'$ ，其东傍调顺岛与坡头区隔海相望，南至屋山公路与霞山区紧密相连，西临赤坎水库与麻章区界铁路相接，北达丰厚村与遂溪县黄略镇相邻。区域面积62.05平方千米，其中建成区面积38平方千米。赤坎区是湛江市9个行政县（市、区）之一，距首都北京2209千米，距省城广州市454千米。

二、自然条件

（一）地形地貌

赤坎区地处西山、鸡岭、新城丘陵地区与沙湾、麻斜海域的过度地带，地势由西北向东南倾斜，最高海拔40米，平均海拔12米。西北部为岗丘起伏的台地，东南部为低平的海积平原和岛屿。

赤坎丘陵面积较大，多为缓和起伏，扁馒头形的小山丘，集中分布在境内西北部。赤坎境内10-40米的丘陵有10多处，主要有西山、鸡岭、尖咀岭、东菊岭、瘦狗岭、虎山岭、高岭、双港岭、文章岭。

赤坎境内有混合岩台地、湛江组台地。混合岩台地主要分布于赤坎北部，台面标高一般20-30米，地势微微向南部倾斜。湛江组台地，主要分布在赤坎至霞山、龙头、坡头沿海一带，台面标高小于20米，地势低洼、地形平坦。

赤坎有河谷冲积平原和海积平原。河谷冲积平原主要分布在南桥河上游和赤水溪一带。较大的有草苏、滋塘等河谷平原，平原与台地或准平原呈陡坎接触。海积平原集中分布东南部地区，清末明初，今

民主大道以南都是港湾海域。经过多年的堵海堆积，至今成为赤坎东南沿海的“海积平原”，形成商住街区，海滨新城。

赤坎有岛屿一个，即调顺岛，位于赤坎城区东北部，四面环海，新中国成立后，国家在岛上建设了码头、铁路、火车站、修建了南北大堤（团结大堤、军民大堤）连接城区，交通便捷，经济、社会、文化兴旺繁荣。

（二）气候条件

赤坎处于北回归线以南的热带北缘，属亚热带海洋性季风气候。夏长冬短，雨热同季，春秋相连，气候温和。年平均气温 22.8℃ -23.5℃。

（三）土壤条件

赤坎区地处北热带，两面临海，地势较低，从西北部向东南部沿海倾斜，土壤成带状分布。土壤的土母质以滨海冲积物和浅海沉积物为主，砖红壤土亦占相当比例。滨海冲积物发育和浅海沉积物的土壤分布在东南地带，占全区陆地面积的 42.3%。砖红壤土集中分布在西北部，占全区陆地面积的 49%，其余的玄武岩发育的土壤和沙质岩发育的土壤和沙质岩发育的土壤仅在区内新坡、丰厚村等地方，约占全区陆地面积的 8.7%。

（四）水文

赤坎区境内共有 8 条河溪，分别为北桥河、南桥河、赤坎江、百姓河、文保河、赤坎溪、水沟涌、寸金渠。河面窄、源流短、水量少。

三、经济社会条件

2015 年，赤坎区完成生产总值 269.08 亿元，比上年增长 11.5%。其中，第一产业增加值 2.01 亿元，增长 1.0%；第二产业增加值 48.07

亿元，下降 1.9%；工业增加值 44.06 亿元，增长 3.7%；第三产业增加值 219.01 亿元，增长 16.6%。规模以上工业总产值 112.37 亿元，增长 3.1%。农林牧渔业总产值 3.21 亿元，下降 5.6%。固定资产投资 87.28 亿元，增长 15.3%。社会消费品零售总额 317.85 亿元，增长 11.7%。外贸出口额 14439 万美元，增长 0.8%；实际利用外资 1220 万美元，下降 27.3%。地方财政一般预算收入 4.93 亿元，增长 5.0%。城镇常住居民人均可支配收入 28039 元，增长 8.1%；农村常住居民人均纯收入 15839 元，增长 9.1%。高中阶段教育毛入学率 96.8%；九年义务教育巩固率 100%。参加城镇职工基本养老保险 143614 万人，覆盖率 78.1%；参加城镇职工基本医疗保险 124782 万人，覆盖率 82.3%；参加城镇居民基本医疗保险 114395 万人，覆盖率 61.2%；参加新型农村社会养老保险 10708 万人，覆盖率 51.2%。

第二节 “十二五”土地整治取得的成效

一、严格落实了耕地和基本农田保护任务

2015 年，耕地面积为 553.99 公顷（全为纯耕地），比《湛江市赤坎区土地利用总体规划（2010-2020 年）调整完善方案》确定的规划期末耕地保护量 300 公顷多 253.99 公顷；永久基本农田实际保护面积 308.59 公顷，比《湛江市赤坎区土地利用总体规划（2010-2020 年）调整完善方案》确定的永久基本农田保护任务 293.27 公顷多 15.32 公顷。

二、“三旧”改造增强了区域和城乡统筹，优化了用地空间

“十二五”期间，赤坎区加快推进“三旧”改造，推动城区面貌不断改善，居民生活品质不断提升。共新增实施“三旧”改造项目 23 个，改造面积 159.65 公顷，总投入资金 562575 万元，其中已完成项

目6个，完成改造面积18.74公顷；正在改造项目17个，正在改造面积140.91公顷。通过全面实施“三旧”改造项目，有效盘活了现有建设用地，提升了土地开发强度和利用程度，促进了区域、城乡、产业用地结构优化，促使工业生产空间和城市生活空间进一步优化配置。经济增长呈现出良好势头，城镇与乡村居民点体系逐步完善。在全面推进工业化和城市化进程中，城市的生态安全保障得到合理保护，区内的农业生产空间得到有效保障，城乡统筹总体状况良好，在一定程度上实现了集约节约用地、改善城市环境、促进产业升级的目的。

三、围填海造地缓解了土地资源短缺矛盾

赤坎区为了促进经济发展，合理利用海洋资源，本着“不是必须临海建设项目，坚决不允许围海造地，严格保护海岸线资源”的原则，适度围海造地，在一定程度上缓解了土地资源紧缺造成的矛盾。

四、探索积累了部分有益经验

现行规划期间，全区对土地整治项目实施进行了积极的探索，积累了一些有益的经验。如“三旧”改造项目，考虑与廉租房政策相结合，既能有效解决旧改项目的房源，又能提供良好的廉租房的建设地段，缓解城市住房压力，也可以与新区安置建设相结合，根据人口结构调整的不同目标，选择在城市外围或就近建设安置区，按廉租房或经济适用房的标准建设，用于安置“三旧”改造住户，并按照城市小区的标准设置公共设施和服务设施，逐步完善区域配套设施，提升安置户居住水平和生活水平等等。这些政策的有效探索，为“十三五”土地整治工作的开展奠定了良好的基础。

第三节 土地整治面临的机遇和挑战

一、机遇

（一）促进粤东西北地区振兴发展

“十三五”时期是赤坎区加快湛江首善之区建设的重要时期，面临良好的机遇。从省市发展形势来看，省委省政府对湛江发展高度重视，大力实施粤东西北地区振兴发展战略，对交通基础设施建设、产业园区建设、城市扩容提质作出重点部署、给予配套支持，为湛江加快发展注入强大动力。湛江被列为国家“一带一路”海上合作战略支点城市，迎来海洋经济大谋划、大发展、大提升的历史时期。这为赤坎区充分发挥中心城区功能、承接高端要素转移上提供了重要机遇。从赤坎自身来看，经过“十二五”时期的建设和发展，赤坎区在推动产业结构调整、城市建设管理、社会事业发展等方面取得了较好成绩，尤其是服务业更具发展优势，综合实力明显增强，为赤坎区今后加快发展打下了坚实基础。

（二）交通条件日益改善

“十三五”期间，湛江市计划兴建的湛江大道、调顺跨海大桥、西城快线等等交通要道将大力改善赤坎区的交通环境，带动城市经济的大发展。湛江大道作为湛江市区标志性城市主干道，它的建成将进一步缓解湛江市南北方向跨区域交通的紧张状况，促进湛江市整体经济的发展，满足日益增长的交通需要，同时也将实现城市配套服务功能和城市生态修复功能。调顺跨海大桥作为广东省湛江市“十二五”路网规划中湾区内环的北线组成部分，是湛江市规划的货运大道，也是湛江市重要的东西向主通道，将彻底带动湛江市、特别是北部及东部沿线区域的迅速发展。

二、挑战

（一）耕地保护和城镇建设的压力

赤坎区地处老城区，土地资源有限，一方面，通过旧城改造来实现建设用地挖潜的难度大、成本高，另一方面，通过新增建设用地又将会不可避免地占用耕地，如何确保耕地和永久基本农田保护任务完成，同时保障建设用地的发展空间成为全区的首要问题。

（二）土地整治配套财力相对短缺

土地整治工作涉及面广、资金需求量大、建设周期较长。像“三旧”改造项目，来源于政府财政的资金相对较少，资金主要依赖于市场，来源单一，开发强度也不断受市场左右。从国家调控政策来看，目前申请银行的投资建设贷款比较困难，致使相当部分“三旧”改造项目业主的后续改造资金链出现问题，影响了项目的推进速度。

（三）生态环境保护要求提高

随着经济社会发展，空气污染、水污染、土壤污染等生态环境问题日益显现，随着人民群众生活水平的提高，群众对环境质量的要求越来越高，环境诉求不断增加，保护生态环境刻不容缓。新一轮土地整治规划需要充分集成整合资金政策，开展山水林田湖草综合整治，推动生态环境状况持续改善。开展损毁土地复垦，加强土地生态建设和保护，筑牢生态安全屏障，推动形成绿色发展方式和生活方式。

第二章 土地利用现状与潜力

第一节 土地利用特点及其问题

一、土地利用结构

根据赤坎区 2015 年土地利用变更调查数据，全区土地总面积为 6204.83 公顷，土地利用现状各地类构成如下：耕地 553.99 公顷，占土地总面积的 8.93%；园地 220.54 公顷，占土地总面积的 3.55%；林地面积为 433.32 公顷，占土地总面积的 6.98%；草地 80.40 公顷，占土地总面积的 1.3%；城镇村及工矿用地 3554.64 公顷，占土地总面积的 57.29%；交通运输用地 327.14 公顷，占土地总面积的 5.27%；水域及水利设施用地 1001.63 公顷，占土地总面积的 16.14%；其他土地 33.17 公顷，占土地总面积的 0.53%，详见附表 1。

二、土地利用特点及问题

（一）全区土地以建设用地为主

赤坎区作为湛江市的中心城区，全区土地利用类型以建设用地为主，面积为 3919.09 公顷，占全区土地总面积的 63.16%。

（二）土地利用程度高

全区已利用土地面积 5924.20 公顷，土地利用率达 95.48%，未利用土地面积为 280.63 公顷，占土地总面积的 4.52%。

（三）土地垦殖率低，耕地保护压力大

土地垦殖率是指一定区域内耕地面积占土地总面积的比例。赤坎区土地垦殖率为 8.93%，主要集中在北桥街道和南桥街道。随着城镇化的快速发展，城市扩展挤占耕地资源，工业发展造成土壤污染，耕地保护压力日趋加大。

（四）建设用地整理潜力大

赤坎区作为湛江市中心城区的“老城区”，城镇低效用地规模较大，土地集约程度较低，建设用地整理潜力较大。“十三五”期间，可以通过实施“三旧”改造，盘活存量、闲置及低效建设用地，提高土地集约利用水平，优化人居环境，改善城乡面貌，完善城市功能和提升城市形象。

第二节 土地整治潜力

一、农用地整理潜力

赤坎区农用地整理潜力规模为 321.42 公顷，全部为高标准农田建设潜力，经整治的耕地质量可提高程度为 0.68 个等级，主要分布在北桥街道的北桥街道东山村和南桥街道的草苏村。

二、农村建设用地整理潜力

赤坎区农村建设用地整理潜力为 77.48 公顷，包括村庄复垦潜力与“旧村庄”改造潜力，其中村庄复垦潜力规模为 0.44 公顷，主要分布在南桥街道的草苏村；“旧村庄”改造潜力规模为 77.04 公顷，主要分布在北桥街道的福建村。

三、城镇低效用地再开发潜力

赤坎区城镇工矿建设用地整理潜力规模为 1149.98 公顷，主要分布在南桥街道的百姓村、草苏村，泉庄街道的泉庄街道办事处。

四、宜耕后备土地资源开发潜力

赤坎区宜耕后备土地资源开发潜力规模为 0 公顷。

五、土地复垦潜力

赤坎区土地复垦潜力包括自然灾害损毁土地复垦及生产建设损毁土地复垦。自然灾害损毁土地复垦区域主要位于徐闻芒海一赤坎村滑坡崩塌地质灾害高易发区；生产建设损毁土地复垦区域主要为源珠

路、广东滨海旅游公路（湛江段）、海西快线（湛江大道）等交通项目的临时损毁土地复垦。

第三章 土地整治规划原则与目标

第一节 指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记重要讲话精神，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，大力推进农用地整理和高标准农田建设；以促进美丽乡村建设和新型城镇化发展为导向，大力推进城乡散乱、闲置、低效建设用地整理，优化城乡用地结构布局，着力建立健全土地整治长效机制，以资源可持续利用促进经济社会可持续发展。

第二节 规划原则

一、保护优先

坚守耕地保护红线，以高标准农田建设为重点，合理确定土地整理复垦开发和高标准农田建设任务，确保耕地面积不减少、质量不下降，夯实农业现代化基础；围绕国土生态安全建设，合理安排土地整治项目，构建区域生态安全格局，保护和恢复自然山水格局，提高国土综合承载能力。

二、城乡统筹

按照新农村建设和新型城镇化战略要求，统筹安排农村土地整治、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发等，调整优化城乡用地结构和布局，发挥土地整治综合效益，改善农业生产生活条件和农村人居环境，推进美丽乡村建设和城乡发展一体化。

三、依法依规

遵循《土地管理法》等法律法规，依据土地利用总体规划、新型城镇化规划等的部署安排，落实和细化土地利用总体规划确定的土地整治目标任务，并做好与农业、水利、生态等相关规划的协调衔接，推动规划管理法治化、制度化。

四、突出区域特点

紧密结合赤坎区自然和社会经济发展特征和实际情况，宏观上突出体现统筹城乡发展和土地整治运行机制创新；微观上统筹考虑赤坎区整体及不同区域的发展条件、自然生态环境状况和土地利用特点，因地制宜地制定土地整治的目标、任务和确定整治重点方向，增强规划的可操作性。

四、民主决策

扩大规划编制公众参与，多渠道听取社会各方意见，充分尊重公众意愿，确保规划编制公开、透明；搞好专家咨询，加强对重要指标、土地整治项目的论证，提高规划的科学性；加强部门协调和上下衔接，做到相关规划、上下级规划之间衔接一致。

第三节 土地整治目标

根据赤坎区土地利用现状和经济、社会发展需求，在大力开展实施“三旧”改造的基础上，依据《湛江市赤坎区土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善方案》及《湛江市土地整治规划（2016-2020年）》，结合土地整治潜力调查评价，确定赤坎区土地整治目标。

规划至2020年，赤坎区实施城镇低效用地再开发目标151.74公顷。通过积极开展“旧城镇”、“旧厂房”、“旧村庄”改造，挖掘存量建设用地潜力，缓解建设用地供需矛盾。结合棚户区、城中村改造和老城区人口疏解，控制旧区居住人口规模，改造危房集中区，改

善交通系统，提高市政基础设施和公共设施服务水平，保护有历史文化价值、具有传统风格特征的民居建筑。

第四节 主要任务

在有条件地区大力开展旧城镇改造，促进城镇建设用地节约集约利用。积极开展旧厂房改造，工业企业“退二进三”，优化工矿用地布局。循序渐进推进“城中村”改造，改善“城中村”人居环境，促进社会和谐稳定。

专栏 1 赤坎区土地整治规划任务与规划目标对比表			
指 标	规划任务	规划目标	指标属性
	公顷	公顷	
高标准农田建设规模	0.00	0.00	约束性
经整治的耕地质量提高程度	0（个等级）	0（个等级）	预期性
垦造水田规模	0.00	0.00	预期性
土地整治补充耕地总量	0.00	0.00	约束性
农村建设用地整理规模	0.00	0.00	预期性
城镇低效用地再开发规模	151.74	151.74	预期性

第四章 土地整治任务安排

坚持节约优先、保护生态原则，积极盘活存量建设用地，全面推进城镇低效用地整理，拓展城镇发展新空间，促进城镇土地节约集约利用，提升土地价值，改善人居环境，促进城市化健康发展。

第一节 加快推进旧城镇改造

依据节约集约用地要求，合理确定改造规模，制定改造计划，科学划定改造单元，做好城镇改造的时序安排。疏导不适合在城镇内发展的产业用地，加快现有产业出城入园，合理开展中心城区工业用地用途调整，推进旧城镇转型更新。重点做好基础设施落后、人居环境恶劣、畸零细碎或与城镇功能定位不符合区域的更新改造，挖掘用地潜力。完善公共设施和基础设施配套，提升城市功能，提升环境景观品质。增加居住用地供给规模，改造原有低效使用、环境质量较差的居住区，改善居住环境。增加绿地与广场用地供给规模，提高人均公共绿地水平，达到国家生态园林城市标准。鼓励开发地下空间，提高城镇综合承载力。

加快中心城区旧城改造，打造传统商业核心区。启动旧大天然片区、北桥片区、草苏片区旧城改造，优化整合规模过小、分散零乱的住宅区，打造“生活街道”、“活力街区”。注重保护“三民路”历史文化街区，注重保护寸金桥、广州湾商会会址、赤坎埠古码头旧址、水仙庙与水仙井、杨益三纪念堂、湛江市博物馆展览大楼、建设旅店等文物保护单位，利用赤坎古埠历史文化遗产，提升城区文化内涵。

第二节 大力开展旧厂房改造

建立工业用地节约集约利用的激励机制，健全工业用地节约集约考核指标，完善企业工业用地退出政策。加强工业用地使用监管，严

格落实闲置土地处置办法，抑制土地的低效、闲置和不合理利用。制定合理的产业用地政策，积极发挥用地标准和价格手段的调控作用，淘汰效益低、占地多、污染高的落后产能企业。大力推进集约用地，引导和鼓励企业和其他经济主体筹集资金建设标准厂房，推动企业零增地技改、零增地扩能，实行设备更新和智能化改造。积极发展楼宇经济，通过盘活和建设楼宇厂房，积极拓展空间，提升土地利用效率，努力克服土地资源制约瓶颈。

大力实施现代服务业、都市型工业双轮驱动发展战略，实现“退二进三”与“优二进三”有机结合，重点推进尧丰旧厂房区、湛江农垦第一机械厂、湛江市保生皇药业有限公司等项目，以产业转型促进该片区焕发生机。

第三节 稳步推进旧村庄改造

按照“统筹城乡发展、节约集约用地”的原则，合理划定旧村庄改造范围。在坚持尊重居民意愿，保障居民权益的总体要求下，尊重居民主体地位，严格按照民主程序确定改造模式和改造方法，依法依规确定土地权属主体，并结合城市规划、土地利用总体规划，按照“区别对待、调减规模、依法处置”的原则，稳步推进旧村庄改造。完善旧村庄改造的配套政策，加强环境卫生、绿化等配套设施建设，改善旧村庄居住环境，促进城市土地的高效利用。

重点推进东山村、百姓村、文保北村等“城中村”改造或搬迁项目，逐步优化中心城区旧村总体格局，盘活城区存量用地，增加公共服务设施供给，提升城区服务水平和人居环境。

第四节 加大土地复垦力度

按照《土地复垦条例》等有关法律法规规定，大力复垦历史遗留

损毁土地，积极复垦生产建设新损毁土地，及时复垦自然灾害损毁土地，努力做到土地复垦与破坏数量平衡，全面实现“不欠新帐、快还旧帐”的目标。

一、积极推进生产建设活动损毁土地复垦

按照“谁损毁，谁复垦”的原则，坚持土地复垦与生产建设相结合，利用经济和行政手段，编制科学合理的土地复垦方案，在生产工艺、建设方案和后续土地复垦工作中要落实土地复垦各项要求。在条件允许的地方，要优先复垦为耕地或其他农用地。规划期内，全面复垦生产建设活动新损毁土地，及时复垦自然灾害损毁土地，重点落实规划期内需复垦的国家审批建设项目损毁土地及生产类项目损毁土地，争取实现“快还旧账”目标。

对矿山开采造成的土地损毁，要求在损毁活动稳定或停止后3年内完成复垦工作，对公路、铁路等基础设施建设造成的新损毁土地，要求在基础设施项目竣工验收前完成损毁土地复垦工作。

二、及时复垦自然灾害损毁土地

根据自然灾害损毁土地的情况，有针对性地采取措施，及时复垦灾毁土地，减少因自然灾害损毁而灭失的耕地数量。对于灾毁程度小的，可由各镇（街）人民政府组织农村集体经济组织或土地承包者及时开展土地复垦工作；对于灾毁程度大，实施难度大的自然灾毁耕地，由区级人民政府国土资源主管部门组织编制灾毁土地复垦规划，按项目进行复垦。

要开展地质灾害易发区调查评价，查清山洪、泥石流、滑坡、崩塌、地面塌陷等灾害隐患点的基本情况，结合工程、生物等措施，在确保安全的前提下，合理恢复土地生态和土地利用功能。

三、加强土地复垦质量控制

严格执行土地复垦技术标准，综合应用土地复垦先进工程技术和生物化学措施，全面提升土地复垦的水平。注意生态环境保护，做到土地复垦与生态恢复、景观建设和经济社会可持续发展相结合。实施土地复垦“双随机一公开”监督检查，坚持依法依规、公正高效、公开透明、稳步推进的原则，以目标和任务为导向，强化市场主体自律和社会监督，提高监管效能，维护公平正义，依法监督检查土地复垦义务人是否依法履行复垦义务。

第五节 任务分解

到2020年，赤坎区确定城镇低效用地再开发任务151.74公顷，各街道任务为：北桥街道17.10公顷、寸金街道0.61公顷、民主街道1.75公顷、南桥街道63.26公顷、沙湾街道5.1公顷、调顺街道42.79公顷、中华街道21.13公顷。

行政区域	城镇低效用地再开发规模
北桥街道	17.10
寸金街道	0.61
民主街道	1.75
南桥街道	63.26
泉庄街道	0.00
沙湾街道	5.10
调顺街道	42.79
中华街道	21.13
中山街道	0.00
赤坎区	151.74

第五章 项目安排

综合考虑全区各地区经济社会状况，结合土地利用中存在的特
点和问题，以《湛江市赤坎区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲
要》、《湛江市赤坎区土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善
方案》，以赤坎区土地整治的目标及方向为指引，城镇低效用地再开
发项目安排在土地整治潜力较大，且集中连片，具有一定的规模、较
好的资源和基础设施条件，地方政府和公众参与积极性高，资金来源
可靠，项目实施对实现规划目标起支撑作用，具有良好的经济社会生
态效益的地区。2016-2020年，赤坎区安排城镇低效用地再开发项目
14个，改造规模151.87公顷。

第六章 土地整治资金与效益评价

第一节 资金需求

规划期内，赤坎区土地整治总规模为 151.87 公顷，需投资约 53.52 亿元，全为城镇低效用地再开发投入。

第二节 资金筹措

一、资金筹措方案

规划期间，全区城镇低效用地再开发资金投入以社会资金为主、财政资金为辅，通过吸引社会资金，以市场化途径解决资金来源。城镇低效用地再开发所需资金量极大，资金存在较大缺口，需要积极推进直接利益主体责任机制建设，吸引并合理引导社会资金进行土地整治。

二、资金供需平衡分析

因为城镇低效用地再开发所需资金量极大，资金存在较大缺口，需通过制定相关政策，充分调动政府、集体、土地原使用权人及相关权利人的积极性，吸引社会各方广泛参与“三旧”改造。积极推进直接利益主体责任机制建设，建立合理的利益市场分配机制，引入市场机制，进一步拓宽投入渠道，吸引更多的社会资金，才能实现供需平衡。

第三节 预期效益

规划期内，主要实施城镇低效用地再开发项目，因此，预期效益主要从“三旧”改造项目所带来的预期效益进行分析。

一、经济效益

（一）提高节地率

规划期内，通过“三旧”改造可盘活 151.87 公顷存量建设用地，有力的缓解了建设用地指标紧张的形势，预计节地率可达 60%，可节约建设用地 91.12 公顷。

（二）促进企业发展

“三旧”改造的实施，可以使企业在有限的土地范围内，在原料采购与成品销售成本相对不变的情况下，通过“三旧”改造带来的产业集聚、产业布局优化和产业结构调整，为项目区引入更多的资金、信息和技术投入，让企业获取更大的发展空间和级差效益，促进企业的良性发展。

二、社会效益

（一）满足建设用地需求，保护耕地

在城镇化、工业化快速发展的背景下，城镇面积不断扩张，耕地面积不断减少，土地供需矛盾不断加剧，威胁着粮食的生产安全。通过“三旧”改造来挖掘新的城市发展空间，通过清理、盘活、腾换等方式实现闲置低效用地的二次开发，既保证了城镇建设用地的需求，同时又保护了耕地。

（二）提高就业率

通过“三旧”改造项目的实施，可以促进企业产业升级与优化，从而吸纳更多的企业进驻城市，进而提供更多的就业机会，吸纳当地剩余劳动力，缓解就业压力。同时也能改善城市中低收入者的生活条件，扶持相对贫困的社会弱者，从而有利于缩小贫富差距，维护社会稳定。

（三）提高土地集约利用水平

通过实施“三旧”改造项目，拉动社会投资与消费，提高土地利用的集约程度与效益，增强城市公共服务功能，健全社会保障体系。

（四）完善基础设施

基础设施状况是一个城市功能正常发挥的重要基础和支撑，通过“三旧”改造的资金投入，来提高基础设施的配套程度，可以将城市各项职能发挥得更好，城市的经济、社会和环境效益也就越高。

（五）提升公众支持度

通过“三旧”改造的实施，可以改善居住环境状况及利益分配状况。居住环境状况反映居民对居住环境的认可程度，包括居住条件及居住环境等。居民对土地利益的分配方式及土地权利的保护与安全程度的满意度，包括土地权利的市场化程度和土地权利的保护水平等。“三旧”改造工作的广泛开展和运行机制的日益完善，明显地改善了居民的生产、生活条件，理顺了土地产权关系，使得“三旧”改造越来越被广大群众所接受。“三旧”改造只有被社会所接受，才能够得到广大公众的支持，保障工作的顺利进行。

三、生态效益

（一）提升土地利用强度

城市土地利用强度主要通过建筑密度和容积率来反映。在一定范围内，建筑密度和容积率越高，说明土地利用强度越大，表明土地利用越集约；但超过一定的限度，也将造成过载使用城市基础设施，引起城市环境质量下降，从而导致环境、社会及经济效益降低，又将导致某种程度的不集约。“三旧”改造主要是针对粗放利用、低效利用的土地进行改造，因此合理改造之后，能够提升土地利用强度，在保证

土地利用率先尽可能充分的情况下，保障一定的绿化，以改善城市的生态环境。

（二）改善生产、生活环境

企业的发展，作用与反作用于城市的发展。企业的发展无疑给城市的发展带来了经济效益的增长，但另一方面，其生产过程中所产生污染如噪音、废气、废水等各种污染又给城市的环境带来了负面影响，这不仅不利于生态城市的建设，同时也不利于城市及企业的可持续发展。同时，随着城镇化的发展，人口数量增长和向城市的集聚导致居民生活对环境破坏的程度加剧，从而引起环境恶化，影响人们的生产、生活及身体健康。“三旧”改造能够合理规划与布局污染较为严重的企业，改变“脏、乱、差”的景观状况，保护居民的生活环境，改善城乡面貌，以利于生态城市的建设和城市及企业的可持续发展。

第七章 规划实施保障措施

第一节 组织保障

一、加强领导和协调力度

土地整治工作是一项复杂的系统工程，涉及国土、水务、农业、财政等部门，需要各部门密切配合，形成推进土地整治的强大合力。由区政府分管国土、农业和水务的领导负责组织领导，区国土分局、农业局负责统筹协调、项目规划、具体实施和验收工作，区财政局协助做好资金安排和监管。各镇（街道）要成立土地整治专项工作领导小组，加强对项目建设的统筹、协调和组织实施，研究和协调解决重大问题。整治项目所在村（居），也要有具体负责实施工作的人员。各镇（街道）、各有关部门要各司其职，通力协作，共同推进规划期间的土地整治工作有效稳定开展。

二、重视民意，切实保障土地权利人的权益

为了保证项目实施能符合实际，政府需要充分尊重民意，坚持自愿原则。在前期踏勘、选址和规划设计过程中，应广泛征询群众意见，听取土地权利人的需求。对项目涉及的农民进行优先安置，合理足额进行补偿。同时，组织项目所在镇（街道）、村（居）、群众代表进行听证，对项目的选址、布局、设计进行充分的论证，让群众参与规划，并把群众的接受程度、满意程度作为检验工作成果的评判标准，才能使土地整治工作得到广大群众的理解和支持，为工程项目的实施打下坚实的基础。涉及土地权属调整的，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，做到整治前农民愿意，整治中农民参与，整治后农民满意。

三、加大宣传引导

深入宣传土地基本国情和国策，加强农村和城镇土地集约、合理、可持续利用法规和政策宣传，提高全社会的认识，引导土地使用者了解各类型土地整治工作为其带来的经济效益，鼓励和调动土地使用者的积极性，保障整治工作顺利进行。

第二节 政策保障

一、规范政策实施与项目管理

规范落实各类土地整治政策的实施，特别是要按照合理的补贴和拆迁补偿标准，严格按照相关程序及登记工作执行，确保整治工作的顺利进行。

整治项目要实施项目申报立项管理、项目建设招投标管理、合同管理、项目建设施工管理和验收监管等制度。项目单位必须与承建单位签订合同，明确项目建设名称、地点、内容、规模、期限、资金额度和效益要求等，切实加强对施工各环节的质量监控，科学安排整治具体时间安排、实施程序，明确工作要点，落实领导责任制，确保项目各项建设任务按时按质按量完成。

二、强化用地监管

建立和完善土地管理问责制，构建覆盖土地审批、供应、使用全过程、各工作环节紧密衔接、相关部门协作配合的监管体系。加强国土资源执法监察队伍建设，完善动态巡查通报和社会监督机制；强化乡（镇）村两级土地巡查执法力度，积极推进基层协管制度的开展。加大土地执法监察力度，从严查处违法案件，最大限度减少违法违规用地行为的发生。

三、创新土地整治激励机制

（一）完善农用地整治经济激励机制

完善基本农田保护经济补偿制度，对承担基本农田保护任务的农户、农村集体经济组织等个人和单位给予补贴充分调动地方和农民加强耕地保护和建设的积极性。

（二）深化“三旧”改造激励机制

在总结“三旧”改造经验的基础上，本着鼓励挖掘存量建设用地潜力，促进土地深度开发，促进经济发展方式转型的要求，进一步探索完善“三旧”改造激励机制，推动和深化以“三旧”改造专项规划实施、土地公开市场建设和土地交易程序规范、土地产权制度、利益共享机制等为主要内容的政策，有效调动各方实施改造的积极性，吸引社会力量支持和参与改造。

（三）建立农村建设用地整治经济激励机制

鼓励村集体自主引进社会资金参与土地综合整治，积极探索运用市场化手段配置农村土地综合整治节余建设用地指标。充分尊重农村集体经济组织和农民意愿，保障农村集体经济组织和农民的土地财产权、知情权和参与权，坚持“还地于农、还利于农”，整治后的土地和指标流转收益全部返还土地权属人建立土地出让市场与指标市场有序对接机制，解决农村建设缺资金，城市发展确指标的问题，实现城乡统筹发展。

第三节 经济保障

一、拓宽投融资渠道

（一）通过激励政策吸引社会资本投资

1、对改造投资主体进行贷款融资的，以贴息的形式提供资金扶持。对改造后为生产性服务业的项目在物业租售推广期间由于物业空置产生租金损失的，给予租金补偿。拆迁单位的拆迁费用和合理利润可以作为征（收）地拆迁补偿成本从土地出让金支付。

2、鼓励投资旧厂房改造。建设连片、高标准、3层及以上厂房为主体的工业园区项目，给予每平方米一定数额的奖励。并设立工业区升级改造专项资金，用于资助升级企业。

3、在拆迁阶段通过招标方式引入企业的，拆迁费用和合理利润可以作为征（收）地拆迁补偿成本从土地出让收入中支付。工业用地在符合城乡规划、不改变用途的前提下，提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

（二）利用银行的投融资平台筹措资金

1、政府向银行借贷保障拆迁资金来源，银行采取“即时计息”的优惠方式。

2、银行发行理财产品募集资金，市民收回投资获得收益，政府获得资金进行改造，实现三方共赢。

3、试行“土地银行”政策，政府组织成立农村土地信用合作社，把农民的承包地、集体建设用地进行“零存整贷”，引入存贷机制，鼓励农民将承包土地经营权规范、有序地流转。

（三）政府通过捆绑开发的方式，把市场项目和公益项目结合起来，用前者收益填补后者资金缺口

1、政府直接把从市场开发项目中所获得的收益投入到公益项目的建设。

2、政府与开发商以“公私合作伙伴（PPP）”的关系建设公益项目，依靠开发商的资金完成项目建设。待项目完成后，政府给予开发商一定的特许经营权，或者通过政府租用的方式，使其逐步收回投资并获益。

二、加大财政扶持力度

（一）设立“三旧”改造专项资金

专项资金主要来自政府从“三旧”改造中所取得的土地出让金和财政配套扶持资金。专项资金主要用于涉及“三旧”改造的市政设施和公共设施建设和、因公共利益需要整体搬迁安置中的非市场化的部分以及弥补综合整治项目资金缺口的专项补贴。

（二）鼓励在改造区域设置公益性项目或开放空间，按照提供的面积，给予容积率奖励或经济奖励

对政府改造基础设施涉及的地方行政事业收费减半收取。在年度政府投资计划中安排专项资金用于升级改造工业区和旧村居更新整治。

（三）对改造项目土地的出让金给予一定比例返还用作支持发展的专项基金

通过“招拍挂”方式出让的原企业用地土地纯收益不高于60%，以及市、县级通过征收农村集体土地实施旧村庄改造进行经营性开发，所获得利润不高于60%用于“三旧”改造专项基金扶持企业和村集体发

展。专项基金根据扶持用途分类制定比例，对用于搬迁新址的企业和村集体安置房建设的，比例应较高；对于被淘汰和破产的企业比例可相对较低。

第四节 技术保障

一、科技人才队伍建设和科技信息服务

完善科技人才体系，引进专业人才，完善引进及激励制度，充实和稳定整治人才队伍。加强与高校产学研合作，以“科技化、信息化、公共化”为导向，加强科技信息基础设施和平台建设，结合国土资源“一张图”和综合监管平台建设，加强土地整治综合监管。建立土地整治规划与实施管理数据库，充分利用土地整治项目信息管理系统，认真做好土地整治项目报备，做到底数清、情况明，并依据数据库对项目立项、实施进行管理，实现土地整治项目全面全程信息化监管。利用信息技术不断提高规划管理的信息化水平和工作效率，实现土地整治项目全面全程信息化监督管理，提高监管质量和效率。

二、科学编制项目设计方案，从严落实

土地整治项目实施前，应科学编制项目设计方案。各项设计方案应与赤坎区土地利用总体规划、专项规划及各类型整治项目的相关技术要求衔接，并按照《中华人民共和国城乡规划法》、《广东省城市控制性详细规划管理条例》和《湛江市城市规划管理技术规定》的规定，依照法定程序进行审批并向社会公示。实施整治的项目要求严格落实规划中的机耕路宽度、容积率、建筑密度等指标要求。

充分论证，按标准进行规划、设计，精心选定项目的规划编制和设计、施工、监理单位，提供优良的技术保障，建立规划实施评价制度、规划实施动态监测、评价、管理系统。

附表

附表1 赤坎区土地利用现状表（2015年）

单位：公顷

一级类	二级类	面积	比例	一级类	二级类	面积	比例	
耕地	小计	553.99	8.93	交通运输用地	小计	327.14	5.27	
	水田	269.99	4.35		铁路用地	38.95	0.63	
	水浇地	0.72	0.01		公路用地	174.21	2.81	
	旱地	283.28	4.57		农村道路	19.41	0.31	
园地	小计	220.54	3.55		机场用地	0.00	0.00	
	果园	67.01	1.08		港口码头用地	94.57	1.52	
	茶园	0.00	0.00		管道运输用地	0.00	0.00	
	其它园地	153.53	2.47		小计	1001.63	16.14	
林地	小计	433.32	6.98		水域及水利设施用地	河流水面	40.49	0.65
	有林地	385.71	6.22			湖泊水面	0.00	0.00
	灌木林地	39.61	0.64	水库水面		42.06	0.68	
	其他林地	8.00	0.13	坑塘水面		756.35	12.19	
草地	小计	80.40	1.30	沿海滩涂		1.54	0.02	
	天然牧草地	0.00	0.00	内陆滩涂		132.50	2.14	
	人工牧草地	0.00	0.00	沟渠		14.03	0.23	
	其他草地	80.40	1.30	水工建筑用地		14.66	0.24	
城镇村及工矿用地	小计	3554.64	57.29	冰川及永久积雪		0.00	0.00	
	城市	2766.97	44.59	小计		33.17	0.53	
	建制镇	0.00	0.00	设施农用地	7.47	0.12		
	村庄	308.09	4.97	田坎	0.00	0.00		
	采矿用地	35.05	0.56	盐碱地	0.00	0.00		
	风景名胜及特殊用地	444.53	7.16	沼泽地	0.00	0.00		
				其他土地	沙地	0.00	0.00	
					裸地	25.70	0.41	
合计						6204.83	100.00	

附表2 赤坎区土地整治规划控制指标表

指 标	规划目标(公顷)	指标属性
高标准农田建设规模	0.00	约束性
经整治后耕地等级提高程度	0(个等级)	预期性
垦造水田规模	0.00	预期性
补充耕地规模	0.00	约束性
农村建设用地整理规模	0.00	预期性
城镇低效用地再开发规模	151.74	预期性

附表3 赤坎区土地整治规划指标分解表

单位：公顷

行政区域	高标准农田建设规模		土地整治补充耕地	垦造水田任务	农村建设用地整理规模	城镇低效用地再开发规模
	确保规模	力争规模				
北桥街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	17.10
寸金街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.61
民主街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.75
南桥街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	63.26
泉庄街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
沙湾街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.10
调顺街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	42.79
中华街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	21.13
中山街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
赤坎区	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	151.74

附表4 赤坎区土地整治潜力汇总表

单位：公顷

行政辖区	农用地整理			农村建设用地整理			城镇低效用地再开发规模	宜耕后备土地资源开发		土地复垦规模
	整理规模	可补充耕地面积	高标准农田建设潜力	整理规模	可减少建设用地面积	可补充耕地面积		开发规模	可补充耕地面积	
北桥街道	232.92	0.00	232.92	55.16	0.00	0.00	42.38	0.00	0.00	0.00
寸金街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00
民主街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	77.33	0.00	0.00	0.00
南桥街道	88.50	0.00	88.50	22.31	0.44	0.00	560.84	0.00	0.00	0.00
泉庄街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	279.98	0.00	0.00	0.00
沙湾街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	112.92	0.00	0.00	0.00
调顺街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	52.47	0.00	0.00	0.00
中华街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	21.13	0.00	0.00	0.00
中山街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.83	0.00	0.00	0.00
赤坎区	321.42	0.00	321.42	77.47	0.44	0.00	1149.98	0.00	0.00	0.00

附表5 赤坎区土地整治项目表

单位：公顷、万元、年

序号	项目名称	项目类型	项目规模	投资规模	建设期限	备注
1	赤坎区北桥街道大埠村“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	15.44	54408	2018-2020	
2	赤坎区南桥街道百姓村、草苏村“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	44.45	156625	2018-2020	
3	赤坎区南桥街道草苏村“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	9.21	32457	2018-2020	
4	赤坎区南桥街道文保村“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	6.40	22555	2018-2020	
5	赤坎区调顺街道调顺村“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	42.79	150786	2018-2020	
6	赤坎区中华街道中华街道办事处“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	21.14	74479	2018-2020	
7	华盈房地产“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	2.37	8368	2016-2020	
8	金辉大厦“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	0.72	2535	2016-2020	
9	铝制品厂“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	2.49	8761	2016-2020	
10	年丰豪庭二期“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	1.75	6174	2016-2020	
11	盈月花园“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	2.11	7432	2016-2020	
12	湛江上景房地产有限公司“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	1.78	6269	2016-2020	
13	湛江市赤坎区沙湾市场“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	0.61	2155	2016-2020	
14	湛江粤剧团有限公司“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	0.61	2139	2016-2020	
小计			151.87	535142	—	
合计			151.87	535142	—	

附图

附图 1、赤坎区土地利用现状图（2015年）；

附图 2、赤坎区农用地整理潜力分布图；

附图 3、赤坎区农村建设用地整理潜力分布图；

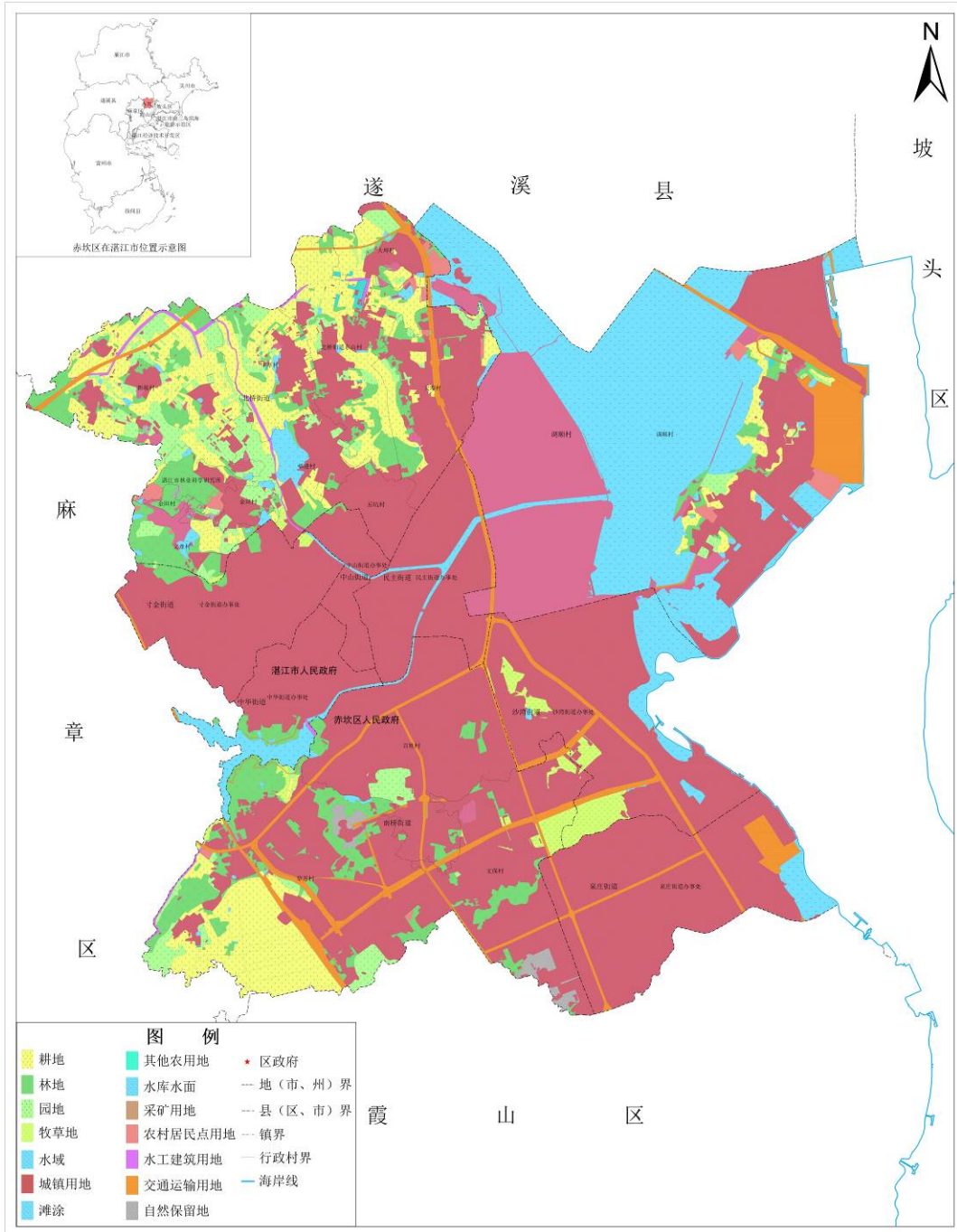
附图 4、赤坎区城镇工矿建设用地整理潜力分布图；

附图 5、赤坎区土地整治项目规划图。

附图 1、赤坎区土地利用现状图（2015年）

湛江市赤坎区土地整治规划（2016-2020年）

土地利用现状图（2015年）



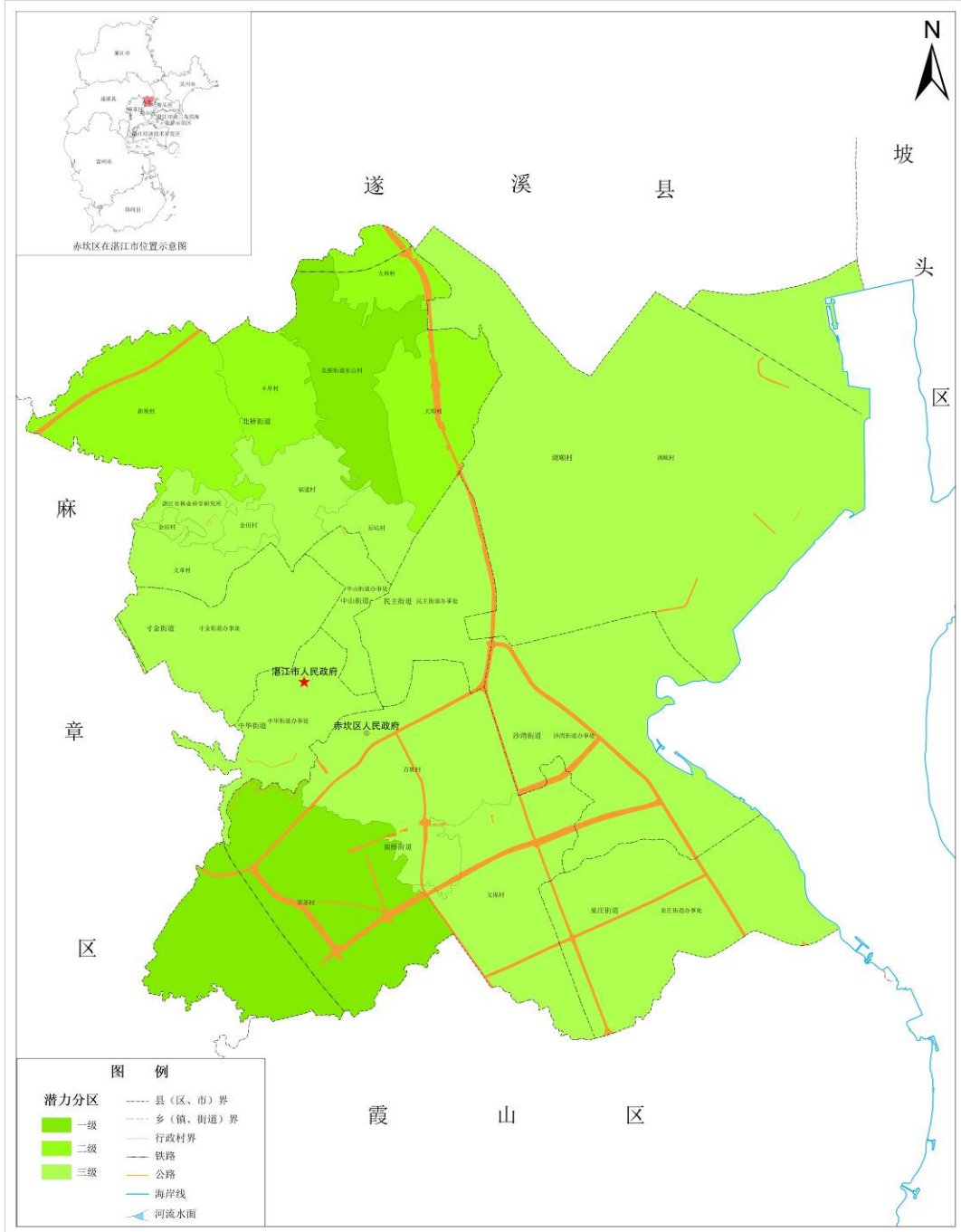
二〇一八年六月

0 2.5 5 1 1.5 2 千米

湛江市国土资源局赤坎分局 制图
广东友元国土信息工程有限公司

附图 2、赤坎区农用地整理潜力分布图

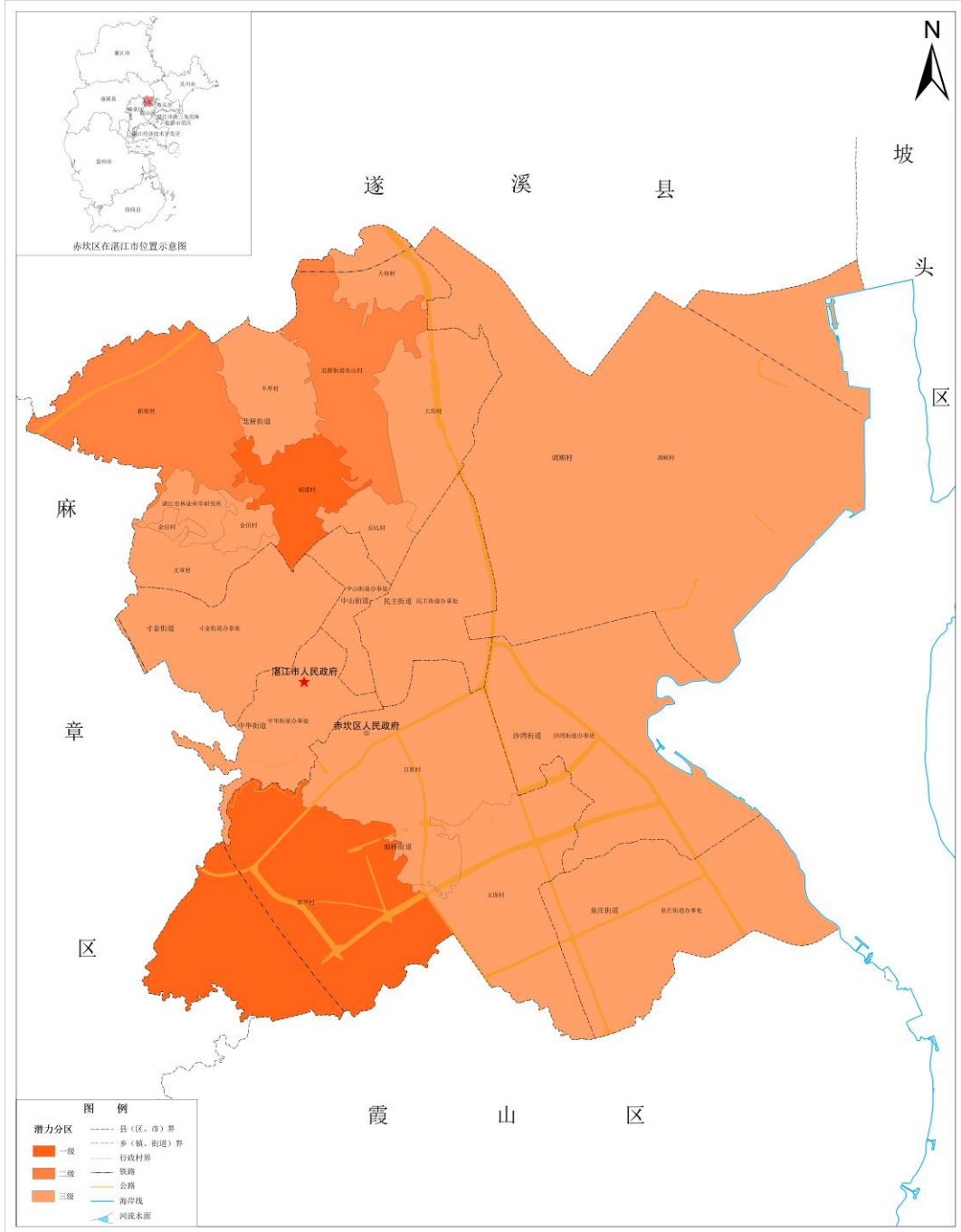
湛江市赤坎区土地整治规划（2016-2020年）
农用地整理潜力分布图



附图 3、赤坎区农村建设用地整理潜力分布图

湛江市赤坎区土地整治规划（2016-2020年）

农村建设用地整理潜力分布图



二〇一八年六月

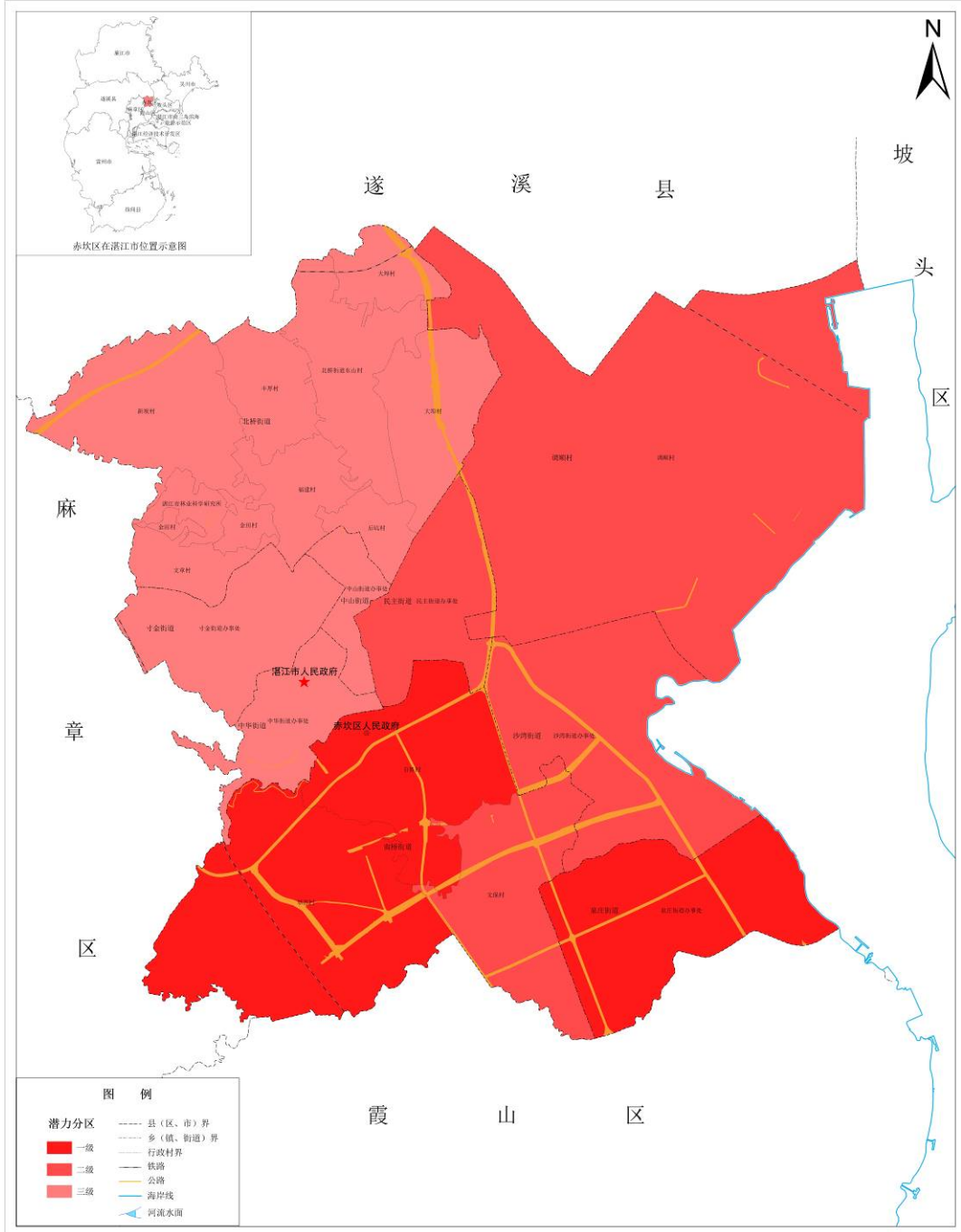
0 2.5 5 1 1.5 2 千米

湛江市国土资源局赤坎分局 制图
广东友元国土信息工程有限公司

附图 4、赤坎区城镇工矿建设用地整理潜力分布图

湛江市赤坎区土地整治规划（2016-2020年）

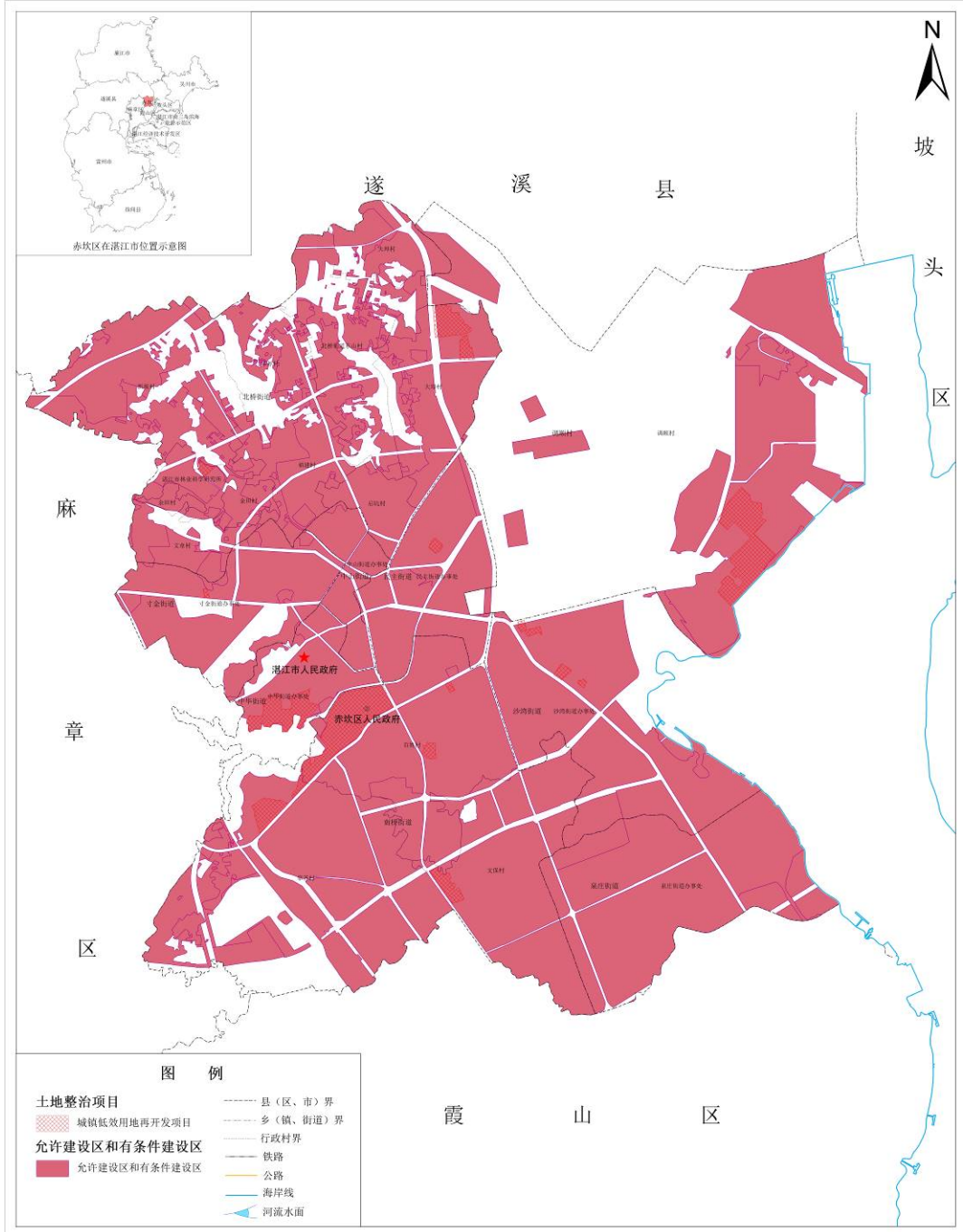
城镇低效用地再开发潜力分布图



二〇一八年六月

附图 5、赤坎区土地整治项目规划图

湛江市赤坎区土地整治规划（2016-2020年）
土地整治项目规划图



二〇一八年六月

0 2.5 5 1 1.5 2 千米

湛江市国土资源局赤坎分局 制图
广东友元国土信息工程有限公司