

湛江市霞山区土地整治规划
(2016-2020 年)
(送审稿)

湛江市国土资源局霞山分局

2018 年 3 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.....	5
第三节 土地整治面临的形势.....	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 土地整治规划原则.....	11
第二节 土地整治目标.....	12
第三节 主要任务.....	12
第四章 土地整治任务安排	14
第一节 稳步推进旧城镇改造.....	14
第二节 加快开展旧厂房改造.....	15
第三节 积极推进旧村庄改造.....	15
第四节 任务分解.....	15
第五章 项目安排.....	17
第六章 土地整治资金与效益评价	18
第一节 资金需求.....	18

第二节 资金筹措.....	18
第三节 预期效益.....	18
第七章 规划实施保障措施.....	22
第一节 组织保障.....	22
第二节 政策保障.....	23
第三节 技术保障.....	25
附表	26
附表 1 霞山区土地利用现状表（2015 年）	26
附表 2 霞山区土地整治规划控制指标表	27
附表 3 霞山区土地整治规划指标分解表	28
附表 4 霞山区土地整治潜力汇总表	29
附表 5 霞山区土地整治项目表	30
附图	31

前言

为深入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，建设文明富庶魅力霞山，在《湛江市土地整治规划（2016-2020年）》和《湛江市霞山区土地利用总体规划（2010-2020年）》的指导下，结合《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》等相关政策文件，编制《湛江市霞山区土地整治规划（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、垦造水田等项目的重要依据。

《规划》基期年为2015年，规划期为2016至2020年，目标年为2020年。规划范围涵盖霞山区的解放街道、爱国街道、工农街道、友谊街道、新兴街道、海滨街道、建设街道、东新街道、新园街道、海头街道、上乐华街道及乐华街道¹，总面积11395.51公顷。

¹ 以上行政区划名称以2015年土地利用现状变更调查数据库来统计

第一章 背景与形势

第一节 区域概况

一、区位条件

霞山区位于湛江市区东南部，面临南海，地理坐标东经 $110^{\circ} 18' - 110^{\circ} 30'$ ，北纬 $21^{\circ} 01' - 21^{\circ} 17'$ 。东隔麻斜海与坡头区相望，北与赤坎区接壤，西与麻章区毗邻，南拥湛江港与湛江经济技术开发区相连。全区土地总面积 117 平方公里，其中海岛面积 36 平方公里；海岸线长 285 公里，海滩涂面积 1520 公顷。区位重要，资源丰富，环境优美。

二、自然条件

（一）地形地貌

霞山区土地由陆地和一个海岛（特呈岛）组成。陆地部分地势北部、西北部较高，逐渐向沿海倾斜，以滨海平原为主，局部为台地，间有丘陵，三者比例约为 5: 3: 2。滨海平原主要分布在东南沿海地带，台地、丘陵处于西北部。海拔高度：滨海平原在 2-20 米之间，台地在 30-50 米之间，最高点是三岭山，海拔高度 108-165 米。本区地势平坦，土层深厚，绝大部分地面坡度在 10 度以内。

（二）气候条件

霞山区位于北回归线以南的热带北缘，属热带季风气候，夏长冬短，日照长，气候温和。雨量丰富，分布不均，台风、干旱、海潮、雷电威胁较大。

光热：霞山区太阳辐射较强，日照时间长。7-10 月份日照时数量长，分别为 215.2 小时和 194.2 小时。2、3 月日照时间短，分别

为 77.6 小时和 79 小时。光能年平均太阳辐射总量 110.28 千卡/平方厘米。

气温：霞山属热带季风气候，热季时间较长，寒季时间短，7 月气温最高，月均 28.9℃。1 月气温最低，月均 15.8℃。年极端高温 38.1℃(1958 年 5 月 9 日)，年极端低温 2.8℃(1967 年 1 月 17 日)。从热量条件看，无气象意义上的冬天。

（三）土壤条件

霞山区两面环海，地势较低，土壤成带状分布。土壤的成土母质以滨海冲积物和浅海沉积物为主。滨海冲积物发育的土壤分布在沿海地带，浅海沉积物发育的土壤遍及全区，分别占霞山区陆地面积的 51.93%和 33.75%。玄武岩土壤和沙质岩土壤这两类土壤约占霞山区陆地面积的 14.32%。霞山区的土壤类型有水稻土、砖红壤、菜园土、滨海沙土、滨海盐土和滨海盐渍沼泽土等 6 个土类。

（四）水文条件

霞山区只有 2 条小河：南柳河，**蒙塘河**。南柳河属于浅短河，全长 13.5 公里。发源于三岭山，流经霞山区海头街道，于霞山区宝满村东注入湛江港湾。该河上中游常年枯水，下游成为城市排污河。**蒙塘河**属于浅短河，全长 6.2 公里，发源于霞山区海头街道屋山村后塘岭。下游已成为城市排污沟。霞山区沿海潮汐属于不规则半日潮，湛江港湾平均潮差 2.18 米，最大潮差 4.52 米。自湾口上朔到湾顶潮差增大，涨潮历时长于落潮。潮流受地形控制为往复流，最大涨潮流速 2 节，落潮流速 3 节。台风暴潮水位高达 6 米。

（五）海洋资源条件

霞山区两面濒临湛江港湾，海岸线总长 28.5 公里，其中特呈岛海岸线长 7.5 公里。霞山区特呈岛东至东南海滩 1000 亩原始红树林，1998 年被定为国家级海洋植物保护区。

霞山区水产资源丰富。2000 年，霞山区海滩涂面积 512.4 公顷，10 米等深线以内浅海面积约 4000 多公顷，30 米等深线以内的浅海渔场约 1400 平方公里。离市区 10 公里之内的渔场有广州湾渔场、雷州湾渔场和湛江港渔场。渔场汛期长、产量高。主要海洋生物：鱼类有鰲鱼、马鲛、马鲛、鱈鱼、石斑、黑鲷、白鲷、大黄鱼、鱿鱼、墨鱼（乌贼）、章鱼、鲛鱼等。虾类有中国对虾、日本对虾，狗虾、虾姑等。蟹类有锯缘青蟹、梭子蟹、乳斑虎头蟹等。贝类有牡蛎、花螺、青口螺、角螺、红口螺、东风螺、指甲螺、海胆等。腔肠类有沙虫、泥丁等。海兽类有海豚、鲨等。藻类有江蓠、马尾藻等。此外还有海蛇等。

三、经济社会条件

2015 年，霞山区户籍总人口 37.46 万人；常住人口 43.10 万人，其中城镇人口 40.96 万人，乡村人口 2.14 万人。人口自然增长率 4.65‰。

2015 年，全区完成生产总值 366.3 亿元，增长 7%；固定资产投资 113.9 亿元，增长 16.2%；实际利用外资（在地）1.2 亿美元，总量全市第一，增长 24.4%；社会消费品零售总额 334.7 亿元，总量全市第一，增长 9.2%；地方公共财政收入 7.1 亿元，增长 13.8%，增速全市第一。工业稳中有进，完成规模以上工业总产值 557 亿元，增长 0.8%，其中区属工业发展态势良好，增长 6%；工业投资和工业技改投资超额完成市下达的任务，工业投资 15.7 亿元，完成任务 105%，工业技改投资 4.6 亿元，完成任务 232%。服务业提档升级，一批专

业市场成为限额以上商贸企业，新增商贸销售额近100亿元；特呈岛入选“中国十大美丽海岛”，广州湾美食购物旅游圈初显魅力，三岭山森林公园运动休闲游成为全市旅游新热点，全区接待游客479.2万人次，旅游总收入35.1亿元，分别增长4.4%、22.5%。农业平稳发展，农民人均可支配收入13285元，增长9.1%；新培育省、市级农业龙头企业2家，新增农民专业合作社4家、家庭农场1个。

第二节 “十二五”土地整治取得的成效

一、有效地保护了耕地及永久基本农田

2015年，全区耕地面积为1430.49公顷，全为纯耕地，比《湛江市霞山区土地利用总体规划（2010-2020年）》确定的规划期末耕地保护量616公顷多814.49公顷；永久基本农田实际保护面积499公顷，比《湛江市霞山区土地利用总体规划（2010-2020年）》确定的永久基本农田保护任务481公顷多18公顷。

二、“三旧”改造改善了城市面貌

“十二五”期间，霞山区坚持“政府指导、规划先行、市场运作、依法依规”的原则，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18个，改造面积50.60公顷，总投入资金48.17亿元，其中已完成项目8个，完成改造面积17.12公顷；正在改造项目10个，正在改造面积33.48公顷。通过实施“三旧”改造，全面提升了老城区的城市形象，依托法式风情街、渔人码头、保利原点广场和特呈岛，建成以创意、金融、文化、商业、旅游、休闲等为主要功能的都市生活之岸，打造独具霞山特色的“一湾两岸”滨海旅游休闲基地，霞山区依托“三旧”改造，进一步提升了东部城区建设水平、管理水平和城市品位，拓展了西部城

区建设和经济发展空间，促进了霞山产业结构调整 and 区域均衡发展。

三、围填海造地缓解了土地资源短缺矛盾

霞山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、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 土地整治面临的形势

一、改进管理方式，落实耕地占补平衡

根据《国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》（国土资规〔2017〕13号），要改进耕地占补平衡管理，建立以数量为基础、产能为核心的占补新机制，通过“算大账”的方式，落实占一补一、占优补优、占水田补水田，促进耕地数量、质量和生态三位一体保护。要坚持绿色发展理念，转变补充耕地方式，着力通过土地整治建设高标准农田补充耕地，严格控制成片未利用地开发，切实保护生态环境。因此，“十三五”期间，高标准农田建设的重点

不只是提升耕地质量，同时应该注重提高耕地数量，确保耕地占补平衡落实到位，严守耕地红线，保障国家粮食安全。

二、实施乡村振兴战略，促进美丽乡村建设

十九大报告提出，实施乡村振兴战略。要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，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。广东省为贯彻落实党的十九大关于实施乡村振兴战略的决策部署，下发了《广东省全面推进拆旧复垦促进美丽乡村建设工作方案(试行)》，提出要结合美丽乡村建设和脱贫攻坚总体目标全面推进拆旧复垦，力争在十年内全面完成全省农村旧住宅、废弃宅基地、空心村等闲置建设用地的拆旧复垦，促进扶贫开发 and 易地扶贫搬迁，有效解决农村建设用地闲置等问题。因此，“十三五”期间，应积极开展农村建设用地整理，助推全省建设美丽乡村，打好精准脱贫攻坚战。

三、切实改善环境质量，促进生态文明建设

按照生态文明建设要求，土地整治要贯彻“山水林田湖草是一个生命共同体”的重要理念，实施重要生态系统保护和修复工程，完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草。严格保护耕地，扩大轮作休耕试点。因此，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

根据霞山区 2015 年土地利用变更调查数据显示，全区土地总面积为 11395.51 公顷，土地利用现状各地类构成如下：耕地 1430.49 公顷，占土地总面积的 12.55%；园地 189.09 公顷，占土地总面积的 1.66%；林地面积为 1550.81 公顷，占土地总面积的 13.61%；草地 75.03 公顷，占土地总面积的 0.66%；城镇村及工矿用地 5172.24 公顷，占土地总面积的 45.39%；交通运输用地 1007.41 公顷，占土地总面积的 8.84%；水域及水利设施用地 1849.46 公顷，占土地总面积的 16.23%；其他土地 120.98 公顷，占土地总面积的 1.06%，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

霞山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 6157.83 公顷，占全区土地总面积的 54.04%。

（二）土地利用空间差异明显

土地利用空间差异主要体现在霞山区东部为特呈岛，土地利用以沿海滩涂等其他土地为主；中部为主城区，集霞山区政治、经济、文化为一体，土地利用以建设用地为主；西部为包括森林公园在内的城乡结合地带，土地利用以农用地和建设用地为主。

（三）土地利用程度高

全区已利用土地面积 9901.78 公顷，土地利用率达 86.89%，未利用土地面积为 1493.73 公顷，占土地总面积的 13.11%。

（四）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。霞山区土地垦殖率为 12.55%，主要集中在海头街道。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。

（五）建设用地整理潜力大

霞山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

霞山区农用地整理潜力规模为 499.08 公顷，全部为高标准农田建设潜力，可补充耕地潜力规模为 1.50 公顷，经整治的耕地质量可提高程度为 0.16 个等别，主要分布在海头街道的坛坡村、南山村、南柳村、北月村。

二、农村建设用地整理潜力

霞山区农村建设用地整理潜力规模为 22.79 公顷，可减少建设用地面积为 15.02 公顷，可补充耕地潜力规模为 4.65 公顷，主要分布在海头街道的东纯村、南柳村。

三、城镇低效用地再开发潜力

霞山区城镇工矿建设用地整理潜力规模为 872.77 公顷，主要分布在乐华街道的乐华街道办事处，上乐华街道的上乐华街道办事处。

四、宜耕后备土地资源开发潜力

霞山区宜耕后备土地资源开发潜力规模为 5.97 公顷，可补充耕地潜力规模为 2.51 公顷，主要分布在海头街道的北月村、特呈村。

五、土地复垦潜力

霞山区土地复垦潜力规模为 71.32 公顷，主要分布在海头街道的岑擎村、东纯村。

第三章 土地整治规划原则与目标

第一节 土地整治规划原则

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，合理安排土地整治重点区域、重大工程，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

紧密结合霞山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；微观上统筹考虑霞山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。

第二节 土地整治目标

根据霞山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《湛江市霞山区土地利用总体规划（2010-2020年）》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，确定霞山区土地整治目标。

规划至2020年，霞山区实施城镇低效用地再开发目标194.74公顷。通过开展“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。

第三节 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 霞山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
兑现承诺改造水田规模	0.00	0.00	约束性
新垦造水田规模	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	194.74	194.74	预期性

第四章 土地整治任务安排

坚持节约优先原则，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 稳步推进旧城镇改造

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。

稳步推进旧城拆迁和综合治理，启动东堤路、洪屋路、火车南站片区旧城改造，有序整合，居住区外貌改造、背街小巷整治，高标准完成旧城主干道综合改造，实现新城与旧城、干道与小巷的环境、风貌协调一致。注重保护延安路两侧街区，以及东至东堤路，北至逸仙路两侧，西至民治路，南至洪屋路两侧的历史文化街区，注重保护广州湾法国公使署旧址和法军指挥部旧址、南柳抗法誓师旧址、蒙塘交通站旧址、霞山天主教堂等文物保护单位，避免拆旧建新对旧城风貌造成不利影响。

第二节 加快开展旧厂房改造

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。建立产业发展的协调推动机制，通过土地整治配置不同类型、规模的企业用地，促进产业结构调整，实现工业结构的优化升级，在达到节约集约利用土地目标的同时实现老工业基地的可持续发展。

加快推进椹川大道沿路“退二进三”，以产业转型促进该片区焕发生机，扶持南国药业、同德药业、富昌水产等项目搬迁建设。

第三节 积极推进旧村庄改造

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。

重点推进平乐下村海滨大道以东旧村场“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 任务分解

到2020年，霞山区确定城镇低效用地再开发任务194.74公顷，

各街道任务为：爱国街道 51.22 公顷、东新街道 11.99 公顷、海头街道 27.06 公顷、解放街道 14.94 公顷、上乐华街道 22.31 公顷、新兴街道 56.51 公顷、友谊街道 10.71 公顷。

行政区域	城镇低效用地再开发规模
解放街道	14.94
爱国街道	51.22
工农街道	0.00
友谊街道	10.71
新兴街道	56.51
海滨街道	0.00
建设街道	0.00
东新街道	11.99
新园街道	0.00
海头街道	27.06
上乐华街道	22.31
乐华街道	0.00
霞山区	194.74

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《湛江市霞山区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《湛江市霞山区土地利用总体规划（2010-2020年）》，以霞山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，霞山区安排城镇低效用地再开发项目11个，改造规模195.47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，霞山区土地整治总规模为 195.64 公顷，需投资约 186.26 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 195.64 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 117.38 公顷。

（二）拉动地价增长

通过“三旧”改造，可以改善城市的基础设施、公共设施、交通及环境状况等因素，使整治区的地价存在较大的潜在升值空间。地价的提高，将带动周边地区的经济发展，促进城市的繁荣。

（三）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，在保证土地利用效率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、农业部门负责统筹协调、项目规划、具体实施和验收工作，区财政部门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 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。各项设计方案应与霞山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 霞山区土地利用现状表（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	1430.49	12.55	交通运输用地	小计	1007.41	8.84
	水田	974.82	8.55		铁路用地	73.86	0.65
	旱地	455.67	4.00		公路用地	184.51	1.62
园地	小计	189.09	1.66		农村道路	68.09	0.60
	果园	72.95	0.64		机场用地	212.88	1.87
	其它园地	116.14	1.02		港口码头用地	465.13	4.08
林地	小计	1550.81	13.61		管道运输用地	2.94	0.03
	有林地	1524.44	13.38	水域及水利设施用地	小计	1849.46	16.23
	灌木林地	3.81	0.03		河流水面	42.59	0.37
	其他林地	22.56	0.20		水库水面	33.64	0.30
草地	小计	75.03	0.66		坑塘水面	430.42	3.78
	其他草地	75.03	0.66		沿海滩涂	1268.93	11.14
城镇村及工矿用地	小计	5172.24	45.39		沟渠	61.25	0.54
	城市	4078.78	35.79		水工建筑用地	12.63	0.11
	建制镇	12.22	0.11	其他土地	小计	120.98	1.06
	村庄	772.43	6.78		设施农用地	13.8	0.12
	采矿用地	96.55	0.85		盐碱地	20.07	0.18
	风景名胜及特殊用地	212.26	1.86		裸地	87.11	0.76
总计						11395.51	100.00

附表2 霞山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	约束性
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	194.74	预期性

附表3 霞山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		小计	兑现承诺改造水田任务	新垦造水田任务		
解放街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	14.94
爱国街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	51.22
工农街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
友谊街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	10.71
新兴街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	56.51
海滨街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
建设街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
东新街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.99
新园街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
海头街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	27.06
上乐华街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	22.31
乐华街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
霞山区	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	194.74

附表4 霞山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	
爱国街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	55.22	0.00	0.00	0.00
东新街道	0.00	0.00	0.00	1.25	0.00	0.00	77.01	0.00	0.00	0.00
工农街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.24	0.00	0.00	0.00
海滨街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.64	0.00	0.00	0.00
海头街道	0.00	0.00	0.00	18.13	15.02	4.65	92.86	0.00	0.00	0.00
建设街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	21.98	0.00	0.00	0.00
解放街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	18.92	0.00	0.00	0.00
乐华街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	151.30	0.00	0.00	0.00
上乐华街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	240.79	0.00	0.00	0.00
新兴街道	499.08	0.00	499.08	0.19	0.00	0.00	116.04	5.97	2.51	71.32
新园街道	0.00	0.00	0.00	3.22	0.00	0.00	23.16	0.00	0.00	0.00
友谊街道	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	64.60	0.00	0.00	0.00
合计	499.08	0.00	499.08	22.79	15.02	4.65	872.77	5.97	2.51	71.32

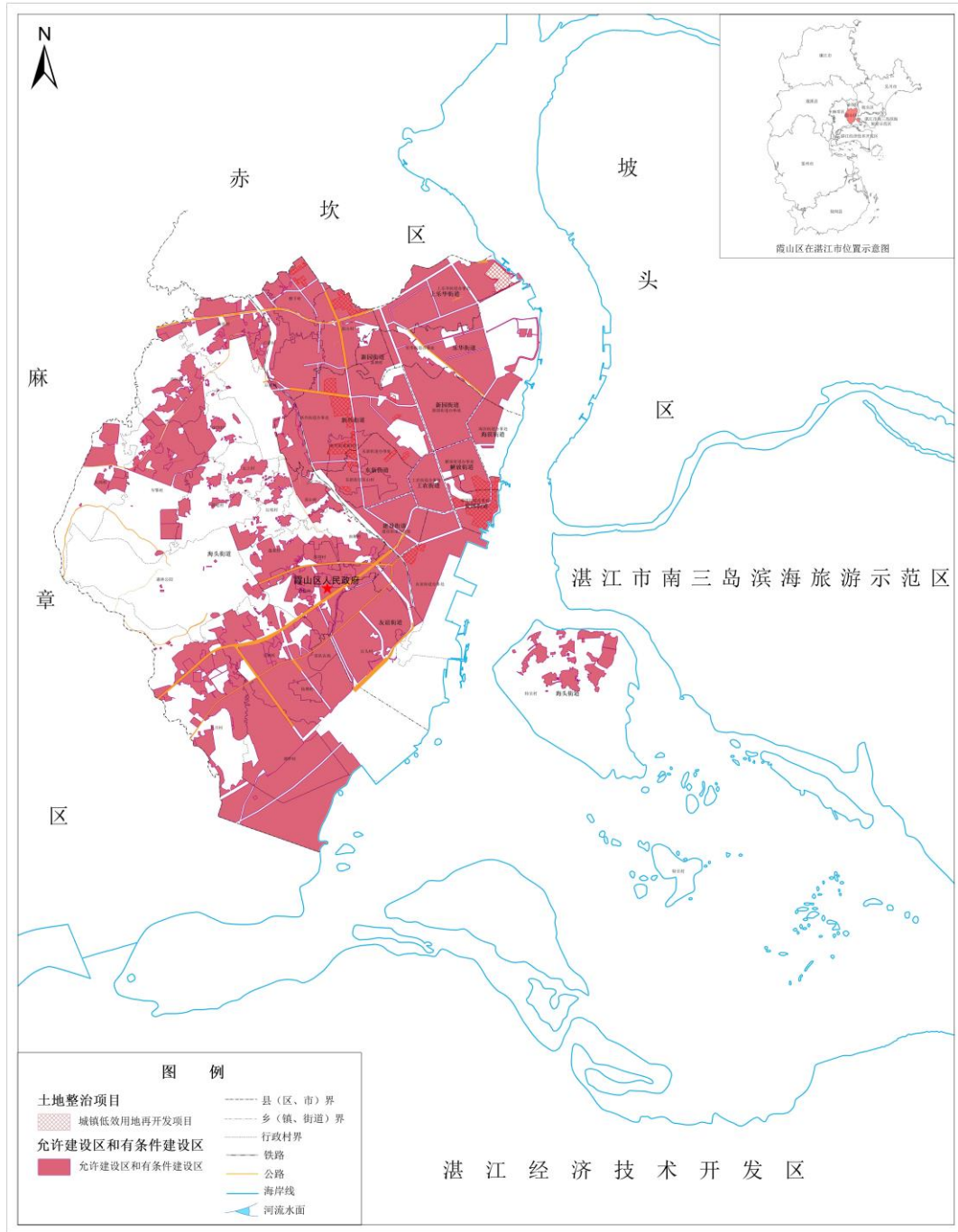
附表5 霞山区土地整治项目表

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	爱国街道爱国街道办事处“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	51.71	182282	2017-2020	
2	东新街道东新街道办事处“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	7.58	26720	2017-2020	
3	东新街道东新街道东山村“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	4.41	15544	2017-2020	
4	海头街道楼下村“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	7.51	26473	2017-2020	
5	海头街道屋山村“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	19.55	68920	2017-2020	
6	解放街道解放街道办事处“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	14.94	52679	2017-2020	
7	乐华街道乐华街道办事处“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	0.40	1421	2017-2020	
8	上乐华街道上乐华街道办事处“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	22.31	78639	2017-2020	
9	新兴街道新兴街道办事处“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	39.61	139610	2017-2020	
10	新兴街道新村村“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	16.74	58992	2017-2020	
11	友谊街道友谊街道办事处“三旧”改造项目	城镇低效用地再开发	10.71	37766	2017-2020	
小计			195.47	689046	—	
合计			195.47	689046	—	

附图

湛江市霞山区土地整治规划（2016-2020年）
土地整治项目规划图



二〇一八年三月

0 1 2 3 4 千米

湛江市国土资源局霞山分局 制图
广东友元国土信息工程有限公司