

嘉善县自然资源发展
“十四五”规划

(初稿)

二〇二〇年四月

目录

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| 前 言 | 1 |
| 第一章 发展现状和面临的形势 | 2 |
| 第一节 “十三五”发展回顾 | 2 |
| 第二节 “十三五”发展存在的问题 | 7 |
| 第三节 “十四五”自然资源发展面临的形势与挑战 | 9 |
| 第二章 指导思想、指导原则和主要目标 | 15 |
| 第一节 指导思想 | 15 |
| 第二节 指导原则 | 16 |
| 第三节 主要目标 | 18 |
| 第三章 加强空间规划管控，优化国土空间开发 | 22 |
| 第一节 创新规划编制理念，实现“多规合一”切实落地 | 22 |
| 第二节 加强土地用途管制，构建国土有序发展空间 | 23 |
| 第三节 创新指标分配模式，提高指标配置综合效益 | 24 |
| 第四节 建立规划调优机制，加强国土空间规划管控 | 25 |
| 第四章 创新土地整治模式，实施全域综合整治 | 26 |
| 第一节 适应土地全域整治需求，创新土地整治规划编制 | 26 |
| 第二节 创新城乡增减挂钩政策，探索建设用地市场化盘活机制 | 27 |
| 第三节 推进乡村全域土地综合整治，促进城乡布局优化 | 27 |
| 第四节 开展全域土地综合整治，调优基本农田布局 | 28 |
| 第五章 强化耕地资源保护，提高资源保护水平 | 30 |
| 第一节 全面推进激励性保护，提高耕地保护的积极性 | 30 |
| 第二节 严格执行管控性保护，坚决制止耕地“非农化” | 30 |
| 第三节 大力推进建设性保护，不断提高耕地质量 | 31 |
| 第四节 严格落实耕地保护和生态修复 | 32 |
| 第六章 完善集约用地机制，提高用地保障能力 | 33 |
| 第一节 完善建设用地供应机制，促进土地要素高效配置 | 33 |
| 第二节 保障新业态发展用地，切实降低企业用地成本 | 34 |
| 第三节 全面开展低效用地再开发，切实提高土地利用效率 | 35 |
| 第四节 完善“五未”用地处理机制，加强用地批后监管 | 35 |
| 第五节 实施空间换地工程，有序推进地下空间开发 | 36 |
| 第六节 完善永久基本农田调整方案，促进规划布局优化 | 37 |
| 第七章 守住生态底线，推进资源保护与生态修复 | 39 |
| 第一节 加强生态功能区管控，不断改善生态环境质量 | 39 |
| 第二节 开展国土绿化建设，创建“一村万树”示范村 | 39 |
| 第三节 推动地热资源勘查，促进地热资源综合开发 | 40 |
| 第四节 加强地面沉降监测，严控地面沉降速率 | 41 |

| | |
|--|--------|
| 第八章 推进体制机制改革，创新资源管理制度 | 42 |
| 第一节 健全自然资源监管体制，推进统一调查和确权登记工作 | 42 |
| 第二节 落实集体土地征收制度改革，保障被征地农民合法权益 | 42 |
| 第三节 改革农村建设用地管理制度，推进集体经营用地流转 | 43 |
| 第四节 深入推进行政审批制度改革，提高行政审批效率 | 43 |
| 第五节 构建区域合作框架，深入推进示范区一体化资源管理体制建设 ... | 44 |
| 第九章 推进“数字赋能”，打造自然资源“整体智治” | - 46 - |
| 第一节 深化“最多跑一次”改革，切实提升发展质量 | - 46 - |
| 第二节 加强自然资源数字化建设，提升服务保障效能 | - 47 - |
| 第三节 整合全生命周期多源数据，建立数据管控体系 | - 47 - |
| 第十章 服务保障措施 | - 49 - |
| 第一节 落实全面从严治党，锻造自然资源铁军 | - 49 - |
| 第二节 深化自然资源法治建设，强化依法行政 | - 49 - |
| 第三节 不断深化制度创新，提升治理能力 | - 51 - |
| 第四节 完善人事管理制度，打造高效的人才队伍 | - 51 - |

前 言

“十四五”我国经济发展进入新阶段，全面深化改革进入深水区，供给侧结构性改革任务繁重，推进改革的敏感程度、复杂程度前所未有，资源结构调整、转型升级和全面深化改革加快自然资源管理体制创新转入艰巨时期。按照党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会精神及国家生态文明建设、自然资源体制机制改革要求，为了促进嘉善县自然资源事业健康协调持续发展，增强嘉善经济社会又好又快发展的资源保障能力，推进嘉善县域科学发展示范点建设，打造凝聚嘉善智慧、彰显嘉善特色的新时代中国现代化标杆，高水平建设“长三角生态绿色一体化发展示范区”、“两富两美”新嘉善，按照“更快一步、更进一步”的要求，继续发挥先行和示范作用，确保高水平推进社会主义现代化建设。依据《全国自然资源“十四五”规划纲要》、《浙江省自然资源发展“十四五”规划》（征求意见稿）、《嘉善县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（征求意见稿）及嘉善自然资源禀赋、供需状况，制定嘉善县自然资源发展“十四五”规划，作为嘉善县未来五年自然资源保护和开发利用工作的基本依据和行动纲领。

第一章 发展现状和面临的形势

第一节 “十三五”发展回顾

“十三五”期间，面对错综复杂的宏观环境和艰巨繁重的“双保双服务”（保发展、保红线，服务转型升级、服务民生改善）任务，嘉善县牢牢抓住“建设县域科学发展示范点”这一重大历史机遇，认真贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”基本国策，始终坚持“尽职尽责保护耕地、节约集约利用土地、尽心尽力维护权益”工作理念，全面完成《嘉善县全域土地综合整治规划（2016-2035）》，稳步推进农村土地整治持续健康发展，连续多年实现耕地占补平衡，初步完成《嘉善县国土空间规划（2020-2035年）规划草案》编制，深入推进改革创新，全面建立国土资源节约集约利用机制，不断提升经济社会可持续发展的资源保障能力，为“十四五”发展改革打下坚实基础。

一、资源保护取得新成绩

“十三五”时期，嘉善县充分发挥土地利用总体规划的龙头管控作用，严格执行土地用途管制制度，多措并举地完成了耕地资源保护。2020年末全县耕地保有量、基本农田保护面积和标准农田保有任务分别为30.55万亩、34.22万亩和31.77万亩，全面完成了上级下达任务。“十三五”期间在严格控制占用耕地的同时，按照省厅“百万”造地保障工程要求，通过土地开发、农村土地综合整治，新增耕地1.25万亩（复垦10438亩，开发2079（完成报备入库）亩），完成国家高

标准基本农田示范县建设任务。建立了耕地保护共同责任机制、耕地保护补偿机制和新增耕地后续管护制度，“十三五”期间的耕地保护补偿资金共发放 21255.11 万元。年度土地矿产卫片执法检查违法用地耕占比控制在 8% 以下，平均耕占比为 3.96%。地面沉降趋势得到有效遏制，呈现出沉降速率持续减缓、地下水位持续上升的良好局面，绝大部分区域年沉降速率已控制在 5 毫米以内。嘉善先后获得全国平原绿化先进县和省级高标准平原绿化先进县称号，成功创建“省级园林城市”、“国家级园林县城”、“省级森林城市”等。“十三五”期间，嘉善县平原绿化共完成 18747 亩，绿道共完成 42.6 公里。截止 2020 年，城区绿地总面积达 1660 万平方米，绿地率 36.39%、人均公园绿地面积 16.72 平方米。全县创建县级绿化示范村 80 个，市级绿化示范村 56 个，省级绿化示范村 22 个，省级森林村庄 21 个，国家森林公园乡村 2 个，省级森林城镇 6 个，实现省级森林城镇全覆盖。

二、节约集约再上新台阶

“十三五”时期，嘉善县供应建设用地 43466.5 亩，其中完成盘活存量（供应）面积 18239.8 亩，其中收回收购土地 5214 亩，综合整治 7573.9 亩，批而未供盘活土地 984.1 亩，其他存量建设用地 4467.7 亩。完成低效用地再开发 523 宗，面积 14398.1 亩。其中提高土地利用效率 360 宗，面积 8957.2 亩；提高容积率 7 宗，面积 118.4 亩；退二优二 30 宗，面积 1097 亩；协商收回 109 宗，面积 3869.6 亩；其他低效用地再开发类型 17 宗，面积 355.9 亩。投资强度和容积率分别从

2016年的383.15万元/亩和1.05提高到2020年的554.3万元/亩和1.32，分别提高了44.67%和25.71%。全县单位建设用地GDP从2015的19.74万元/亩提高到2020年的27.42万元/亩，提高了39%；万元地区生产总值耗地量从2015的33.77平方米下降到2020年的22.62平方米，下降了33%；万元固定资产投资耗地量从2015的48.76平方米下降到2020年的43.95平方米，下降了9.9%。着力推进“退散进集”“退低进高”（“两退两进”）做好“低散乱”块状行业整治工作。自2016年整治工作全域推进至2020年6月，累计整治各类“四无”企业（作坊）4923家，腾退土地19218.3亩。批而未供土地总量持续下降，“十三五”期间总农转征面积19420亩，已完成供地面积17418亩，总供地率88%。2016-2020年，合同约定开工数762宗，面积29422亩，已开工718宗，面积27777亩，开工率94%；合同约定竣工数304宗，面积11950亩，已竣工290宗，面积11595亩，竣工率97%。

三、服务水平实现新跨越

“十三五”时期，完成政府数字化转型工作任务，实现零跑次事项比例100%，即办事项比例99%，事项掌上办、网上办占比100%。全面推进审批工作“最多90天”改革，实现土地供应及建设用地规划许可、不动产权登记三证齐发，缩短审批时间20个工作日，办事效率提速超过2倍，改革红利惠及50余个项目。不动产登记实现部门的协同联动和信息集成。实现不动产一般登记1个工作日办结、抵押登记1个工作日办结、一般商品房交易登记和“标准地”供地的土地

使用权首次登记 1 个工作日内办结，15 个民生事项 100%“一证通办”。设立 48 个不动产抵押登记银行涉企抵押服务直办点和 9 个乡镇便民服务直办点。不动产登记向房地产公司延伸，实现 26 家不动产登记端口网点。

四、农房集聚取得新突破

“十三五”期间，嘉善县调整完善征地补偿安置政策，建立被征地农民合理、规范、多元化的保障机制，建立征地养老和城镇职工养老的衔接机制，五年间征地面积达 18767.80 亩，共安置被征地人员 9128 人，支付养老统筹资金（安置补助费）89629 万元，对被征地农民做到应保尽保。进一步完善宅基地管理政策，保障了农民宅基地权益，有效破解农民建房难问题，应批宅基地审批率达到 100%，宅基地及住房确权登记发证应发尽发。进一步完善农村土地整治政策，大力推进农房集聚建设，构建农房集聚与农村土地整治相互促进机制，农村居住环境显著改善。“十三五”期间，计划完成农房集聚安置农户 17403 户，实际完成 19782 户，完成率为 113.67%。

五、基础测绘开创新格局

测绘与地理信息工作在“十三五”期间开创了新格局。面向城市发展新需求开展了一系列新型测绘项目建设，为“双示范”建设奠定了基础性保障作用。基础测绘生产稳步推进，在地面沉降监测、卫星影像获取、地下空间三维模型等方面取得了长足进展。“智慧嘉善”时空信息-框架数据取得了标志性成果，为数字嘉善奠定了基础。地理国情调查成

果丰富，摸清了自然资源的真实家底，同时也实现了资源共建共享。

六、改革创新踏上新征程

“多规合一”国土空间规划体系基本建立，同时聚焦文化保护，加入文化保护底线，实现“四线”管控。目前编制的示范区嘉善片区国土空间规划已通过了省级论证。顺利完成村土地利用规划编制省级试点工作，缪家村规划获全国优秀案例，缪家村、东云村两个村规划获省级一等奖。探索农村宅基地有偿使用和退出机制，通过农房集聚开展宅基地货币置换、公寓房置换及节地置换等多种形式，加快农村宅基地有偿退出。持续推进城镇低效用地再开发，对再开发程序、方式等做了明确规定，2016-2020 年全县共完成低效用地再开发面积 14398 亩。开展调整（撤销）建设用地批文盘活批而未供土地转用指标审批的改革。试行城乡建设用地增减挂钩指标化管理，开展城乡建设用地增减挂钩结余指标省内跨区域入市交易。顺利完成全域土地整治工程试点，其中大云镇缪家村全域土地综合整治与生态修复工程项目成功入选省级十大优秀“两山”理念案例并获评嘉兴市 2020 年度优质项目。创新农村集体经营性建设用地管理，并出台了相关管理办法。创造性地推进城市设计、乡村设计，提升城市空间格局、城市形象和景观风貌，并启动了祥符荡创新中心作为示范区的先行启动区。实施平原绿化造林工程，形成水、绿共生互融的城乡生态系统。顺利完成以粮食产能为核心的量质并举耕地保护新机制研究，并将继续探索该成果在全域

土地整治中应用的可能性，切实落实耕地占补平衡。着力完善要素市场，探索建设用地差别化供应新机制，实施重大产业招商引资项目用地预申请制度，建立土地使用权、排污权、用能权、产权、技术等要素综合交易平台。顺利完成了嘉善县第三次国土调查成果的上报工作，是全国第一批上交成果的县市之一。

第二节 “十三五”发展存在的问题

一、土地布局腾挪空间有限

嘉善县地形地貌平坦，耕地比重较大。根据第三次调查成果，全县耕地面积 227.71 平方公里，占 44.92%；园地面积 9.95 平方公里，占 1.77%；林地面积 3.53 平方公里，占 0.7%，其他农用地 41.42 平方公里，占 8.17%；建设用地 157.97 平方公里，占 31.16%；陆域自然保留用地 67.39 平方公里，占 13.299%；耕地在土地总面积中占比高且围绕主要建成区分布，导致新增建设用地不可避免的占用耕地。

二、土地开发强度接近上限

土地开发强度是指建设用地总量占行政区域面积的比例，嘉善县 2020 年土地开发强度达到 31.16%，已经接近《嘉善县土地利用总体规划（2006-2020 年）（2013 年调整完善版）》的 33%控制指标上限。据有关研究表明，发达国家土地开发强度一般不超过 15%，大都市圈一般不超过 25%。若超过 30%，生态环境将发生逆转，人类的生存环境将受到影响。因此，必须要严格控制我县土地开发强度。

三、土地利用结构不尽合理

嘉善县工业仓储用地总面积 5336 公顷，占建设用地的比重达到 33.78%，已超过有关标准中关于规划城市建设用地结构中工业用地 30% 的比例上限。另一方面，工业用地布局分散，布局于产业平台范围内的工业用地面积占比不足 60%，10 亩以下的小宗地数量占比达 35.24%，而面积占比仅为 2.92%。2020 年，嘉善县规模以上工业企业实现主营业务收入 1438.37 亿元，同比增长 23.4%，增长稳健，实现利税总额 95.43 亿元，同比增长 3.3%，2019 年，规上企业亩均税收、亩均产值分别为 22.3 万元、107.4 万元(尚无 2020 年数据)。虽然比 2016 年有了较大增幅，但仍处于全市、全省中下水平。

四、基础测绘产品难以适应业务需求

由于部门整合等原因，自然资源涉及到原规划、国土、测绘等多部门数据。在数据存储方面，由于坐标不统一、数据不一致、标准不一致等问题，数据无法及时更新和共享，无法满足数字化治理的要求。在数据应用方面，数据和应用分割，已有的数据无法同监测、分析及决策融合。在数据共享方面，缺乏一套完整的数据标准化运行体系，对于数据的存储、数据的质量、数据的更新和数据的安全等问题缺乏完善的机制。嘉善自然资源数字化治理水平不高，现有的工作主要围绕数据的存储，对于数据安全和数据应用方面需要制定一整套完善的制度，实现数据的安全高效利用，发挥数字

化治理的经济效益和社会效益。当前，地理信息服务模式较为单一，个性化定制程度不高，难以满足未来长三角地区智慧化、个性化、定制化和多维度的业务需求。

第三节 “十四五”自然资源发展面临的形势与挑战

一、自然资源管理形势

“十四五”时期是嘉善县经济社会发展的重要历史性窗口期，是全面建成小康社会建设战略目标，向全面实现社会主义现代化迈进承上启下的关键时期，也是国内外形势发生深刻复杂变化、世界处于百年未有之大变局的新时期，后疫情时代引发的新的风险和不确定因素增多。嘉善必须认清发展阶段、研判新趋势，抓住长三角一体化国家战略、新一轮产业革命等重要的战略机遇，实现高质量发展，奋力担当新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性的重要窗口，建设成为凝聚嘉善智慧、彰显嘉善特色的新时代中国现代化标杆。自然资源管理工作，必须立足大的发展趋势，配合国家战略，加快改革的力度和速度，努力适应新形势下的保护和发展双命题。总的来说，自然资源管理工作面临的形势严峻，保护与保障任务艰巨，发展环境错综复杂，总体呈现“六期叠加”特征。

（一）自然资源管理体制机制重大转型期。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持党中央集中统一领导，按照党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一

体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线。在加快构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局背景下，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，加快建设现代化经济体系贯彻落实在自然资源发展过程，任务十分繁重，要求自然资源管理体制机制从单纯的资源管理走向资源、资产、资本三位一体综合管理，从单纯的数量管理走向数量、质量、生态三位一体综合管理，从单纯满足需求走向供需双向调节和差别化管理，从重审批管理走向重监管管理等方面进行重大转型。在新的国土空间规划体系尚未完全建立的背景下，需要不断完善山水林田湖草自然资源要素系统治理的法律和制度建设。

（二）自然资源要素保障换档期。“十四五”期间嘉善建设用地增速将有所放缓，但需求总量仍较高，单纯依靠新增建设用地计划指标及规划空间难以满足未来5年嘉善城镇化推进建设用地需求，必须转变观念，积极努力，实现从增量保障向存量与增量保障转变，在严格建设用地总量和强度双控的基础上，保障建设用地流量。通过全域土地整治和农房集聚等方式，实现统筹全县土地等自然资源的供应。同时，要落实中央供给侧结构性改革精神，不断完善创新相关配套制度，促进土地资源供给精准有效。

（三）耕地保护与占补平衡攻坚期。嘉善耕地后备资源严重不足，数量型占补平衡政策不仅是执行难的问题，而且

已经走到了尽头，确切的说已经到了“巧妇难为无米之炊”的地步。在耕地保护政策日趋变紧的背景下，一方面要坚守耕地红线，提升耕地质量，建设保护永久基本农田，落实耕地占补平衡法定义务，特别是“占水补水、占优补优”等任务，坚决打好耕地保护及占补平衡攻坚战；另一方面，要创新占补平衡制度，从以数量型耕地占补平衡走向产能占补平衡和耕地生态占补平衡。

（四）存量盘活再利用期。嘉善仍然存在不少布局分散、碎片化的老旧低端业态、低效企业用地和自然村落。存量建设用地规模大，现状土地承载水平低，有比较大的内涵挖潜空间，为实现城市新业态发展和现代化乡村社区建设提供了物质基础。但存量挖潜的机制、制度还不完善，一方面必须不断创新完善存量挖潜的机制、制度，加快存量的消化盘活；另一方面，应当坚持土地的节约集约利用，通过农村居民点的整治和对低效用地的再开发实现优化城乡用地结构，以应对未来大规模新增建设用地的不确定性。

（五）土地利用方式转变期。嘉善土地开发强度大，城镇、工业产业空间对农业、生态空间的过度占用，对自然环境造成很大影响。嘉善未来发展必然会融入上海大虹桥经济圈，嘉善的建设用地必然还有增加。考虑到未来嘉善的工商业、居住、公共交通等用地会超常规预测的趋势发展，建设用地的需求量将会有大幅度增加。因此，必须坚持节约集约利用土地，转变土地利用方式，严格建设用地总量，挖潜存量建设用地，优化新增建设用地流量，进一步促进自然资源

从粗放向集约利用方式转变。探索土地复合利用和农业“接二连三”融合的新模式，推动农用地内部复合利用、农用地-建设用地复合利用、农用地-建设用地-未利用地复合利用。走出一条建设占地少、利用效率高的自然资源利用新模式，不断提高自然资源利用效率和承载能力，抑制或扭转生态赤字不断增大的趋势。

（六）区域一体化发展期。嘉善地处江浙沪两省一市交汇点的示范区，是我国区域一体化制度创新实践的空间载体。区域一体化发展期，嘉善面临着生态环境受损、用地约束趋紧、文化彰显不足、体制机制壁垒等多重挑战。为了实现高质量发展新目标、生态绿色新理念、人居品质新示范、新江南文化新空间、跨界协同新机制，需要探索新的流域合作共建、共同治理的新机制，既要实现融合发展，又要有相对独立的管理体系。

综上所述，“十四五”时期是嘉善县推动高质量发展和深入贯彻落实新发展理念的关键时期，是自然资源发展充满机遇和挑战的重要转型期，必须准确把握转型期自然资源保护保障内涵及利用方式的深刻变化，以强烈责任感和使命感，主动担当，积极创新，准确应对，力争在实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀发展征途上取得突破性进展，为全力建设“双示范”建设和打造“重要窗口”的重要窗口，提供自然资源坚实保障。

二、面临的挑战

（一）耕地占补平衡形势日趋严峻

据嘉善县耕地后备资源潜力调查显示，预计 2021 年-2025 年，全县后备土地开发潜力为 94 公顷，其中坑塘水面为 70 公顷，实际能开发的土地仅为 24 公顷，耕地占补平衡的缺口较大。而且全县耕地多为 5 等、6 等水田，耕地质量等级较高，要做到“占一补一”、“占优补优”十分困难。耕地占补平衡未落实将严重影响建设项目报批进度，进而影响经济社会的发展。

（二）资源保障供需矛盾仍旧突出

嘉善由于地处浙北平原，是浙江省城镇密集发展区和耕地分布集中区，是典型的建设用地扩张和耕地保护的“双控”区域。一方面在当前土地资源紧约束的背景下，新增建设用地计划指标下达量将逐步减少，“十四五”期间预计可获得指标量为 1 万亩，建设用地总规模控制更加严格；另一方面随着“双示范”建设的推进，加快融入虹桥国际开放枢纽的背景下，土地资源保障压力进一步加大，预测“十四五”期间全县总用地需求为 2 万亩，嘉善社会经济发展面临的土地资源约束日益强化。

（三）自然生态文明建设形势严峻

十九大报告在充分肯定“生态文明建设成效显著”的同时，指出“生态环境保护任重道远”。进入生态文明新时代，要坚持人与自然和谐共生，自然资源作为生态文明建设的物质基础和重要载体，在生态文明建设中起到基础支撑作用，自然资源规划、利用、整治等各方面工作均需要将生态文明建设纳入考虑。嘉善县地处太湖流域杭嘉湖平原水网地区，土地

面积中耕地比重大，水污染、农业污染面广、点多、量大，而且由于地下水的开采造成了地面发生沉降，生态环境面临较大压力。

第二章 指导思想、指导原则和主要目标

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会精神和省市决策部署，全面落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，整体谋划新时代自然资源合理利用和保护。以“八八战略”为统领，奋力打造“重要窗口”，紧扣“生态绿色”、“高质量”和“一体化”三个关键词，坚决扛起“三个地”的担当，按照“努力成为新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性的重要窗口的重要窗口”的新要求，把全面融入长三角一体化发展国家战略作为首位战略，以县域高质量发展为总目标，以创新驱动和改革开放为引擎，不断推进空间治理和社会治理体系和治理能力现代化。坚持战略性和操作性相结合、目标导向和问题导向相统一，坚持全面规划和突出重点相结合。科学布局生产空间、生活空间、生态空间，充分发挥嘉善建设长三角生态绿色一体化发展示范区和县域科学发展示范点的双重优势，着力推动高水平保护、高质量发展、高品质生活、高效能治理，聚力打造创新活力新引擎、未来城市新样板、江南水乡新天地、现代治理新典范，努力成为凝聚浙江智慧、彰显浙江特色的新时代中国现代化标杆。

第二节 指导原则

一、坚持创新驱动，增强内生动力

制度创新，是自然资源保护与开发的重要手段。坚持把创新作为自然资源事业发展的强大驱动力，按照使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用要求，强化制度设计与尊重基层首创相结合，加快供给侧结构性改革，创新自然资源体制机制，推动自然资源领域改革实现重大突破。在长三角生态绿色一体化发展、探索全要素生态用地储备、全域土地整治等方面形成一批可复制可推广的空间治理制度创新成果和先行先试经验。

二、坚持资源保护，促进持续发展

耕地资源保护是基本国策和国家的优先战略，是保障和促进经济社会可持续发展的战略举措，是保障国家粮食安全、生态文明安全的物质基础。自然资源开发利用必须坚持保护为重，在自然资源保护与发展中，把保护放在更加优先的位置，在发展中保护、在保护中发展。要将保护耕地作为自然资源管理的首要任务，全面强化规划统筹、用途管制、节约集约和执法监管，健全耕地保护共同责任、激励管控和社会监督机制，确保实有耕地面积（永久基本农田）基本稳定、质量不断提高，生态环境不断改善。

三、坚持节约优先，提升自然资源支撑力

节约集约利用土地资源是基本国策和国家的优先战略，是保障和促进经济社会科学发展的战略举措，也是破解嘉善县资源保护保障“两难”问题的根本路径。自然资源利用必须

坚持节约优先，在资源开发与节约中，把节约放在优先位置，以最少的资源消耗支撑经济社会持续发展。从规模引导、布局优化、标准控制、市场配置、盘活利用、监督考评等方面，全面加大促进国土资源节约集约利用的管控力度。严格控制建设用地总量及新增建设用地，优化城乡用地结构及布局，挖掘存量空间，全面提升自然资源对经济社会发展的承载能力和利用效益。

四、坚持以人民为中心，增进人民福祉

始终坚持以人民为中心，将满足人民日益增长的美好生活需要作为自然资源开发利用的出发点和落脚点。通过深化改革、政策制定、征地拆迁、住房供地、土地整治、地灾防治、执法监察等各个方面，最大限度地满足人民生产和生活的需要。继续深化部门职能转变，打造服务型、法治型政府，完善流程制度，在行政审批、不动产登记、用地保障等方面做好服务工作，使人民群众有更多的幸福感和获得感。

五、坚持目标导向和问题导向相结合，着力补齐短板

紧紧围绕制约自然资源改革发展的重点、难点、焦点问题以及薄弱环节，展开深入研究，切实发挥理论指导实践的功能作用，明确解决问题的路径，积极探索实践，完善相关规章制度，扎实推进各项工作。全力做好与群众利益密切相关的民生事项，补齐审批（核）制度改革、城镇低效用地再开发、消化“五未”用地、全域土地综合整治开发及干部队伍建设等方面的短板，全面提升自然资源管理及服务水平。

第三节 主要目标

今后五年，要按照“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园”的生态文明建设目标，立足嘉善自然资源开发、利用、保护现状，以解决自然资源发展领域突出问题为导向，不断提高资源利用效率及保护水平，推动形成人与自然和谐发展的资源保护与利用新格局。

一、空间布局更优化

按照“一城一谷三区”新发展格局，聚焦高质量、竞争力、现代化，不断优化生态、生产和生活三类空间，加强生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界、历史文化保护红线的管控，强调生态本底，传承水乡基因，突出“三生”融合，形成保护与发展相协调的三类空间布局。不断优化县域空间结构，形成高水平生态、高质量发展和高品质生活的空间格局。

二、资源保护更有效

按照数量、质量、生态三位一体保护原则，更有效保护自然资源。确保耕地数量基本稳定，到 2025 年，全县耕地保有量不低于 32.3 万亩，永久基本农田面积不低于 28.2 万亩。确保耕地数量不减少，质量有提高，生态环境有改善。地下水沉降速率得到进一步控制，地热等矿产资源开发利用得到深化。到 2025 年，生态保护红线面积不低于 8.2 平方公里，森林覆盖率达到 8% 现状指标，重要江河湖泊水质达标率高于 99%。

三、资源保障更有力

进一步构建嘉善县自然资源供给体系，全力保障长三角一体化、新型城镇化和乡村振兴合理用地需求。“十四五”时期，要重点保障新兴战略产业、重大基础设施、特色小城镇用地 1 万亩以上，其中存量建设用地供应 0.5 万亩以上，存量建设用地供应量占供地总量比例逐年提高。新增建设用地中使用周转指标 0.4 万亩。

四、资源利用更高效

按照严控总量、优化结构、提高效率的节地路径，全面做好定标准、建制度、重服务、强监管工作，大力推进节约集约利用资源。到 2025 年末，全县土地开发强度控制在 33% 以内，城乡建设用地规模控制在 22.2 万亩。农村建设用地占城乡建设用地比例缩减到 30%，人均城乡建设用地控制在 170 平方米。单位建设用地生产总值达到 53.33 万元/亩，万元地区生产总值耗地量下降到 20 平方米，万元固定资产投资耗地量下降到 30 平方米，低效用地再开发规模达到 0.75 万亩，地下空间开发规模达到 100 万平方米。

五、体制机制更完善

按照全面推进依法治国，加快建设法治政府要求，全面完善自然资源管理制度。自然资源管理重要领域和关键环节改革取得决定性成果。自然资源法治化、规范化、信息化水平不断提高。到 2025 年，建立完善自然资源依法行政新机制，全面提升依法行政和治理能力。不动产登记制度体系更加健全，自然资源供给侧改革取得重大进展，农村土地制度

改革成效明显，资源保护与节约集约利用机制更加完善，征地制度不断完善、程序更加规范、补偿更加合理、保障更加多元。地质灾害防灾减灾体系全面建成，自然资源纠纷处理机制基本建立。长三角生态绿色一体化发展示范区制度框架及相关机制逐步建立。

表 1“十四五”自然资源保护与开发利用主要指标表

| 类别 | 序号 | 指标 | 单位 | 2020年基数 | 目标值(2025年) | 属性 |
|------|----|------------------|------|-------------------|------------|-----|
| 资源保护 | 1 | 耕地保有量面积 | 万亩 | 30.55 | 32.3 | 约束性 |
| | 2 | 永久基本农田保护面积 | 万亩 | 34.22 | 28.2 | 约束性 |
| | 3 | 补充耕地规模* | 万亩 | — | 2.7 | 预期性 |
| | 4 | 生态保护红线面积 | 平方公里 | 11.12 | 11.12 | 约束性 |
| | 5 | 重要江河湖泊水质达标率 | % | 65 | ≥99 | 约束性 |
| | 6 | 河湖水面率 | % | 13.2 | 13.5 | 预期性 |
| | 7 | 森林覆盖率 | % | 6.57 ¹ | ≥10 | 预期性 |
| 资源保障 | 8 | 新增建设用地规模* | 万亩 | — | 48 | 预期性 |
| | 9 | 盘活存量建设用地* | 万亩 | — | 2 | 预期性 |
| | 10 | 城乡建设用地增减挂钩规模* | 万亩 | — | 0.8 | 预期性 |
| | 11 | 消化转而未供土地* | 万亩 | 1.3258 | 1.2 | 预期性 |
| | 12 | 工矿仓储用地供应量占供应总量比例 | % | 34.44% | 30% | 预期性 |
| | 13 | 存量土地供应比例 | % | — | 75 | 预期性 |
| 资源利用 | 14 | 土地开发强度 | % | 31.16% | 33%以内 | 预期性 |
| | 15 | 城乡建设用地规模 | 平方公里 | 144 | 148 | 约束性 |
| | 16 | 万元固定资产投资耗地量 | 平方米 | 48.76 | 30 | 约束性 |
| | 17 | 农村建设用地占城乡建设用地比重 | % | 37.95% | 32% | 预期性 |
| | 18 | 人均城乡建设用地 | 平方米 | 243 | 210 | 预期性 |
| | 19 | 单位建设用地生产总 | 万元/亩 | 26.67 | 53.33 | 预期性 |

| | | 值 | | | | |
|-------|----|-------------|------|-------------|------|-----|
| | 20 | 低效用地再开发规模* | 万亩 | 0.6943（下任务） | 0.7 | 预期性 |
| | 21 | 城市地下空间开发规模* | 万平方米 | 107 | 150 | 预期性 |
| 矿产与地质 | 22 | 地热井钻探数量* | 眼 | 3 | 4 | 预期性 |
| | 23 | 年地面沉降速率 | 毫米 | 5 以下 | 5 以下 | 约束性 |
| 生态修复 | 24 | 新增生态修复面积 | 平方公里 | — | 2.5 | 预期性 |

第三章 加强空间规划管控，优化国土空间开发

在全县开展高质量发展、高水平保护、高品质生活和高效能治理的基础上，围绕“一城一谷三区，一轴三心三廊”²的空间发展布局，加快编制国土空间规划，强化规划的引导管控，优化县域空间结构，促进自然资源开发与保护的融合，促进县域一体和城乡一体协调发展。聚力打造创新活力新引擎、未来城市新样板、江南水乡新天地、现代治理新典范，努力成为凝聚浙江智慧、彰显浙江特色的新时代中国现代化标杆。突出计划指标、城乡建设用地增减挂钩指标投放重点与优先保障，加快建设项目用地报批服务。站在“十四五”新起点上，以生态绿色、一体化引领县域高质量发展，构建人与自然和谐共生的生态环境，营造高品质的人居生活。

第一节 创新规划编制理念，实现“多规合一”切实落地

积极开展国土空间规划工作，实现土地利用总体规划与主体功能区规划、国民经济和社会发展规划、城乡规划、环境保护规划等规划的融合，满足从“物质文化需要”向“美好生活需要”转变，从解决“落后的社会生产”向“不平衡不充分的发展”的问题转变。在资源约束趋紧的背景下，积极探索“做优增量、盘活流量、优化存量、限制容量、提高质量”为目标的国土空间规划编制理念，强化城镇低效用地再开发、存量建设用地盘活、城乡建设用地结构优化等内容。从“底数、底线、底盘、底色”等方面优化空间布局，做强中心城市、做特

² “一城一谷三区，一链三廊联动”，是指嘉善未来新城、祥符荡科创绿谷、临沪高能级智慧产业新区、西部长三角农业科技园区、南部长三角生态休闲旅游度假区；一链三廊，是以伍子塘-日晖桥港为依托的发展联动链，太浦河、红旗塘和中心河三条生态廊道。

县域经济、做精美丽城镇、做优美丽乡村，以促进高质量发展和空间的精细化治理。

深化“多规合一”改革，进一步编制完善县乡不同层级的总体规划、详细规划和相关专项规划，建立完善全域国土空间用途管制制度。到 2025 年，全面建立县级国土空间规划编制体系、实施监管体系、法规政策体系和技术标准体系。开展国土空间动态评估监察预警，实现规划全周期管理和全方位制度建设同步进行。

注重城市设计。加强对城市的空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控，塑造城市特色风貌。对于老城区，主要通过挖掘历史人文特色，确定城市总体形态格局、景观框架和公共空间体系。对于其他区域，要结合城市更新等，重点控制建筑高度、建筑面宽、容积率、建筑后退距离、通视廊道、标志性节点打造等，进一步营造城市美好形象。

第二节 加强土地用途管制，构建国土有序发展空间

坚持“生态保护、生产保障、城镇集约”，协调新型城镇化、新型工业化、农业现代化和绿色化发展空间关系，进一步明确县域国土空间发展格局，科学布局生产、生活和生态三类空间，合理划定和严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界和历史文化保护红线的管控，形成保护与发展相协调的三类空间布局。根据土地的主导用途，将嘉善县全部国土区域划分为核心保护红线区、陆域保护红线区、

陆域生态控制区、农田保护区、城镇集中建设区、城镇弹性发展区、城镇特别用途区、村庄建设区、一般农业区、农田整备区等十个用途分区。加强生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界和历史文化保护红线四条基本控制线管控，不断优化国土空间开发格局及县域空间结构。

第三节 创新指标分配模式，提高指标配置综合效益

实施计划指标差别化管理，强化指标统筹，建立政府统筹、市场竞争择优机制。结合嘉善县在长三角区域一体化发展国家战略下的定位、长三角生态绿色一体化发展示范区总体建设方案以及示范区国土空间规划在指标和空间上的引领要求，创新指标分配模式，优化资源配置综合效益。进一步深化和完善建设项目储备库制度，新增计划主要保障重点重大项目、高质量发展项目、公益类项目和民生项目等。严格控制建设用地总规模，一般性工业项目主要通过存量土地解决，以拆定增、用好增量，用差别化用地政策倒逼产业转型升级；鼓励土地混合利用和有序利用地下空间。建立新增建设用地计划指标分配与存量盘活、亩均投入产出水平、无违建创建等挂钩的考核激励机制，在确保城乡建设用地总量稳定、新增建设用地规模逐步减少的前提下，通过优化城乡建设用地及城镇低效用地再开发布局，增加城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等流量指标。通过城乡建设用地增减挂钩，为城镇和重大产业空间的高水平建设提供指标支撑。

第四节 建立规划调优机制，加强国土空间规划管控

定期开展规划实施动态评估，建立完善城乡用地结构、空间布局、开发时序实施调优机制及年度计划调剂机制。划定空间控制线，加强全域国土空间管控。对符合国家、省有关政策规定的重大建设项目，给予重点保障，同时通过优化用地规划布局，努力拓展用地空间。建立统一的国土空间规划体系，完善全域控制线及用途分区管控体系，建立统一的基于 GIS 数据库的规划管理信息平台，实施规划动态监测、定期评估和及时维护，创新探索全域全要素的生态用地储备和生态补偿机制，完善“增、减、存”挂钩的建设用地统筹机制。探索创新“以空间定计划、以存量定计划、以占补定计划”的倒逼存量挖潜规划实施办法和机制。根据资源环境承载力、吸纳农业转移人口落户数量确定和实行建设用地总量和强度双控制度。积极推进城市有机更新和产业转型升级，通过城镇低效用地再开发和人居环境综合整治，复兴老城区城市空间，优化城市品质；转型升级产业空间，提高空间质量，提升城市能级和核心竞争力。

第四章 创新土地整治模式，实施全域综合整治

将国土全域纳入整治范围，以全域土地整治规划为实施纲领，深入推进农村土地综合整治，立足实际、科学推进，整合力量、创新驱动，积极探索具有高点定位的全域土地整治工程嘉善模式和路径。

第一节 适应土地全域整治需求，创新土地整治规划编制

全域土地整治，更加着力规划一个区域的发展功能，从整体上优化国土空间结构和布局。以耕地面积增加、耕地质量提高，农村建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境明显改善为基本目标，统筹安排农用地整治、农村建设用地整治、城镇工矿用地整治、土地复垦和未利用地开发等各类活动。坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，以保障粮食安全为首要目标，大力推进农用地整治和国土空间生态修复；以促进新农村建设和新型城镇化为基本导向，大力推进城乡散乱、闲置、低效建设用地整治利用；以改善生态环境为根本要求，大力推进废弃、污染、退化土地复垦治理。落实“全域规划、精细设计、综合整治”的目标，坚持田、水、路、林、村综合整治，发挥土地整治的整体效益。更加着力城乡统筹发展，将割裂开的土地整治活动扩展为城镇和乡村在一个整体的治理空间下。更加着力延展土地整治的产业链和价值链，结合“土地整治+”，注入新型业态，发掘新增长动能。更加着力以人为本，努力实现高质量发展、创造高品质生活。更加着力按照国土空间整治的目标，构建

全域土地整治的内容结构和框架体系，统一国土空间用途管制和生态修复，打造山水林田湖草生命共同体。

第二节 创新城乡增减挂钩政策，探索建设用地市场化盘活机制

建立完善城乡建设用地增减挂钩指标化管理机制，开展城乡建设用地增减挂钩节余指标省内跨区域入市交易。深入推进节余指标质押贷款，积极探索节余指标收储交易制度。探索落实城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。试行城乡建设用地增减挂钩建新区盘活置换审批。严格建设用地总量控制，优化城乡建设用地布局。全面开展农村建设用地普查，明确农村建设用地规模、空间分布、利用状况及存在问题。以尊重农民意愿、保证农民基本利益不受损害为前提条件，探讨农村集体建设用地盘活、减量路径，研究实现农村集体建设用地盘活、减量路径的制度政策环境现状及改革趋势，科学测算不同盘活、减量路径，不同制度政策环境状态农村建设用地盘活及结构优化潜力，为城乡建设用地结构优化奠定扎实基础。

第三节 推进乡村全域土地综合整治，促进城乡布局优化

全面贯彻实施乡村振兴战略，加快城乡一体化建设步伐和长三角生态绿色一体化发展示范区建设，高水平推进全县农房集聚和公寓房建设。紧紧围绕县委、县政府和全域土地综合整治攻坚战指挥部《关于开展全县农房集聚新一轮三年行动计划“632工程”建设工作》要求。

制定农房集聚工作目标和思路，进一步优化新一轮村庄布点规划，在摸底调查的基础上，结合国土空间规划优化村庄布点。加强国土空间规划管理，确保空间和指标的落实，及时完成安置房地块农转用报批，指导推进全域土地综合整治与生态修复工程。以村庄面貌全面提升、美丽田园加速推进和生态环境显著改善为目标，实施村庄整治，开展乡村企业用地整治和一二三产业融合发展，改善生态环境、提升乡村空间品质，提高建设用地效率，补齐乡村建设短板，全面推进城乡建设用地空间优化。

第四节 开展全域土地综合整治，调优基本农田布局

按照耕地保护和调整优化永久基本农田的原则，持续开展全域土地综合整治与生态修复工程。结合国土空间布局，对永久基本农田的布局、占用、补划进行规划和设计，不断提升耕地质量，优化基本农田布局，为嘉善县十四五产业项目落地和城市品质提升奠定基础。

结合永久基本农田规划调整试点工作，以生态优先、绿色发展、人与自然和谐共生理念为指导，以坚守国家粮食安全和农产品质量安全为底线，以保护与“建设”、数量与质量、生产与生态功能并重为导向，充分挖掘农业的生态和文化价值，统筹田、水、林的生态功能融合，按照面积不减少、质量有提高、分布更连片的原则，探索永久基本农田动态调优机制，建立“永久基本农田整備区——永久基本农田储备

区——永久基本农田”的联动机制，完善永久基本农田“划、建、管、补、护”全流程制度设计，实现永久基本农田的精细化管理和科学化管控；探索永久基本农田保护模式从量、质保护向系统提升转变，从静态保护向动态管控转变，从单要素保护向全要素协同转变，实现保护有力、集约高效、动态监管的永久基本农田特殊保护新格局的构建；探索永久基本农田保护内农田管理和耕作方式的转变，建立具有生态隔离带和生态走廊的有机农田，建立具有生态功能的绿色田园风光线。

第五章 强化耕地资源保护，提高资源保护水平

落实省厅下达的耕地保护工程目标任务，加强耕地和生态环境的保护，全面推进激励性保护、严格执行管控性保护、大力推进建设性保护，确保耕地占补平衡，着力提升资源环境承载力，实现绿色发展。

第一节 全面推进激励性保护，提高耕地保护的积极性

完善落实耕地、基本农田保护性补偿机制，对承担耕地特别是基本农田保护任务的主体进行补偿，对粮食生产功能区实行重点补偿；依据经济发展、财政支出能力，完善补偿标准调整机制，调动村集体及农户保护耕地、基本农田的积极性。全面建立耕地有偿保护机制和农村土地民主管理，推进建立符合经济社会发展实际的耕地、基本农田长效保护机制。规划期末耕地保有量和永久基本农田保护面积分别为 34.76 万亩和 30.2 万亩。“十四五”期间，预计发放耕地保护补偿资金 2.9 亿元。

第二节 严格执行管控性保护，坚决制止耕地“非农化”

加强耕地保护执法监察，结合国务院“农村乱占耕地建房问题清查整治专项行动”，加大对全县违法占用耕地查处力度，特别是对损坏基本农田的行为给予严肃查处，坚决防治耕地“非农化”和“非粮化”。坚持从实际出发，积极稳妥、依法有序推进农村乱占耕地建房专项整治工作。严格落实农村乱占耕地建房“八不准”要求，

认真落实违法行为报告制度，对非法占用耕地、基本农田的行为及时对典型案例进行曝光。严格耕地保护责任追究制度，对违法违规占用行为严肃查处，依照相关规定追究有关责任人的责任。

启用国土监察“智慧天眼”，综合运用“互联网+”等现代科技手段，对永久基本农田和新增建设用地情况进行实时监管。形成天上卫星照、空中“天眼”看、地上巡查管的良好局面，不断提升和丰富发现违法用地行为的手段和能力，为有效保护耕地提高技术支撑。此外，为了规范使用“智慧国土天眼”平台，制定完善《嘉善县自然资源和规划局永久基本农田“智慧国土天眼”平台管理办法》。运用“科技+制度”的手段，坚决防止耕地非农化。

第三节 大力推进建设性保护，不断提高耕地质量

完善耕地质量等级评价、监测制度，定期公布监测结果。统筹规划，整合资金，大力推进“旱改水”工程，不断提高水田占耕地比例，为落实建设用地“占水田补水田”和耕地“占补平衡”夯实基础，“十四五”期间补充耕地面积 2.7 万亩。加强农田基础配套设施的维护和改造，不断提高农田的综合生产能力。深化垦造耕地后续管理。全面实施耕作层剥离再利用制度，建设占用耕地特别是永久基本农田的耕作层应当予以剥离，用于提升补充耕地的质量，加大对生产建设活动和自然损毁土地的复垦力度，探索开展受污染严重耕地的修复工作。

第四节 严格落实耕地保护和生态修复

全面落实最严格的耕地保护制度，牢牢守住耕地红线，加强耕地资源尤其是永久基本农田特殊保护。紧紧围绕“管好田、建好田、护好田”路径，集中开展耕地质量等级评价工作，严格保护耕地和永久基本农田。全面完成永久基本农田、补充耕地项目和城乡建设用地增减挂钩项目核实整改。

谋划国土空间生态修复规划编制前期准备工作，推进全域土地整治与生态修复工程项目，开展农村建设用地复垦、土地开发、标准农田补建、耕地质量等级提升和建成永久基本农田储备库等项目。

第六章 完善集约用地机制，提高用地保障能力

深入推进自然资源节约集约创建活动，落实全省节约集约示范工程和“亩产倍增”计划与双控行动，着力做好建设用地规模“总量控制”、新增建设用地“节流减量”、存量建设用地“挖潜增效”、批而未供土地“减量加速”、城镇低效用地再开发利用等工作。积极总结自然资源节约和高效利用的好做法、好经验。加快推进“五未”用地调查和处置。深入推进“标准地+”集成改革，切实提高产业用地利用效率。探索推动土地复合利用，积极推动地上地下空间的统一规划和综合开发利用体系。

第一节 完善建设用地供应机制，促进土地要素高效配置

探索建设用地等差别化供应新机制，实施重大产业招商引资项目预申请制度。继续推进土地供应差别化管理，出台适合嘉善县的差别化供地方式、差别化地价政策、弹性出让年限、多方履约监管等政策。加快推进土地要素市场化配置改革，切实提高土地资源要素配置效率和公平性。全力保障长三角一体化、新型城镇化和乡村振兴用地需求。遵循“先存量、后增量”的原则，优先安排保障“1+4+3”产业发展用地。房地产项目用地在去库存化基础上适度控制新增建设用地供给。严控向“两高一低”、产能过剩、重复建设及低效用地项目供地。优化新增产业建设用地空间布局，新增建设用地计划指标原则上安排在开发区、产业集聚区、县委县政府确定的重点功能区使用及农户建房。一般产业项目或上述重点

发展区以外的产业项目，原则上通过盘活的存量建设用地保障，倒逼地方政府盘活存量建设用地。进一步开展工业园区有机更新、“退散进集”、“五未”用地，深入挖潜低效闲置用地。

深化城镇低效用地、供而未用土地数据应用，明确工业用地、城镇低效用地、供而未用土地空间分布、利用状况及存在问题。科学测算基于不同制度供给及政策环境下的工业用地、城镇低效用地再开发及结构、空间优化潜力，明确存量建设用地潜力规模及来源，为推进城镇存量土地盘活提供基础数据，为完善城镇存量土地盘活制度、机制提供努力的方向。

完善存量城镇存量建设挖潜、“退低进高”及城镇低效用地再开发激励约束机制，健全完善产业用地流转管理办法。研究制定工业用地等各类存量用地回购和转让政策，建立有利于盘活企业的激励性利益分配机制。探索“存量配增量”的计划指标分配制度改革，形成系统性、制度化、精准性高的深度推进存量建设用地“挖潜增效”的制度体系。最大限度提高产业层次低的高污染、高能耗、低产出企业占用土地成本，倒逼落后产能企业盘活存量土地，提高节约集约用地效益，促进现有产业转型升级。

第二节 保障新业态发展用地，切实降低企业用地成本

细化用途分类，采取不同的供地方式，降低企业用地成本。对研发设计、勘察、检验检测、技术推广、环境评估与

监测类项目，可按科教用途供地；属于水资源循环利用与节水、新能源发电运营维护、通信设施的项目，可按公用设施用途供地；属于产品加工制造、高端装备修理的项目，可按工业用途供地；土地用途难以区分的，组织相关部门论证确定用途，向社会公示后实施。在符合国土空间规划前提下，根据市场导向和项目建设要求，支持的引导工业、科研、商业等功能混合用地，以各用途的占地比例，确定综合用地的价格。

第三节 全面开展低效用地再开发，切实提高土地利用效率

在《关于全面推进城镇低效用地再开发工作的若干意见》基础上，按照“内涵再拓展，规划再修改，政策再引导，力量再加强，机制更长效”的工作要求深化再开发工作，同时在再利用上下功夫。积极推进“两退两进”工作，完善“退二进三”政策措施，不断优化产业布局和产业结构，建立健全落后企业推出机制，加大政策引导力度，鼓励企业积极实施低效厂房改造。开展农村集体建设用地调查、分类、建库工作，并推进集体建设用地盘活复垦再利用，为农业发展拓展新空间。“十四五”期间低效用地再开发规模达到 0.75 万亩。

第四节 完善“五未”用地处理机制，加强用地批后监管

开展“五未”用地的统计和使用是优化工业用地资源配置、节约集约土地资源，拓展建设用地空间资源的重要途径。加强农转用征收管理，严格建设用地审批审查，从源头上减少批而未供土地。持续开展批而未供、供而未用土地消化专项行动，

充分利用“一张图”工程，对批而未供土地实行定点监测、台帐管理，将实际供地率作为安排新增建设用地计划和城镇批次用地规模的重要依据。持续开展供而未用土地消化专项行动，促进供后土地高效利用。加强土地出让合同（划拨决定书）履约管理，严格执行土地出让履约保证金制度，提高出让合同履约率。加大闲置土地处置力度，按照《闲置土地处置办法》加快闲置土地认定、公示和处置。加强用地批后监管，对用而未尽、建而未投、投而未达标的土地，实行动态监测，分类指导，通过规划调整、指标奖励、简化程序等政策有序解决此类问题。

在严格控制建设用地总量及新增建设用地规模的同时，保障建设用地流量，有效提高经济社会发展客观用地需求保障水平。“十四五”期间，完成“五未”土地处置5万亩，到2025年全县“批而未供”土地控制在0.4万亩以内。

第五节 实施空间换地工程，有序推进地下空间开发

地下空间的开发利用与城镇化进程紧密相关，近年来日益严峻的土地空间资源指标已严重制约了我县城镇化的要求，除了通过盘活存量加大城镇低效用地再开发、合理加大既有空间开发强度等措施外，科学推进我县地下空间开发利用已经成为拓展城市发展空间的重要方向，同时也是防灾节能、提升城市综合功能的有效途径。积极开发利用城市地下空间，不仅是贯彻落实中央和省委精神的现实需要，也是深入推进新型城市化、加快经济转型升级的重要举措，更是服务改善民生、优化城市人居环境的重要内容。

下一步，要着力实施“空间换地”，推进地上垂直空间和地下空间开发利用，“十四五”期间地下空间开发规模达到150万平方米。根据《嘉善县城地调查报告》，摸清地下空间地形地质情况，编制地下空间开发利用规划，以商业核心区、交通拥堵路段、城市公园等城市公共活动中心地区为重点区域，有序推进城镇地下空间开发利用，扩展嘉善城镇建设新空间。根据县人防部门准备出台的《嘉善县人民防空工程建设管理办法》，制定地下空间不动产登记等相关管理办法。对地下空间开发利用管理开展调研，编制《嘉善县地下空间规划》，拟出台《嘉善县地下空间建设用地使用权审批和确权登记暂行操作办法（草稿）》。研究支持和鼓励城镇地下空间开发利用政策，完善促进地下空间开发利用机制，出台地下空间建设用地使用权利用和登记相关规定，扎实做好地下空间出让和登记发证等工作。

第六节 完善永久基本农田调整方案，促进规划布局优化

分析评估现状永久基本农田保护成效和存在问题，提出在规划编制层面的永久基本农田规划布局优化调整的规则，以及在规划实施层面中的永久基本农田保护和动态调优策略。

在生态文明思想下，结合“三线”统筹划定工作，以数量不减少、质量不降低、空间分布更连片为基本原则，分类型提出永久基本农田规划布局优化调整的规则和相关矛盾冲突的处理方法，并在规划布局上以农业空间尤其是永久基

本农田“六个量”（总量—稳定保护面积、增量—现状补划潜力、流量—规划永久基本农田、存量—现状永久基本农田、容量—宜农面积、质量—耕地质量）为切入点，划定现状永久基本农田区和规划永久基本农田区（或永久基本农田整备区）

结合国家关于永久基本农田的管理保护制度，提出符合符合嘉善实际的永久基本农田保护策略。对规划实施中为落实国家和省委省政府重大安排，而涉及永久基本农田调整的，分类提出调整条件、调整范围和调整程序。实现保障重大项目落地的同时，对示范区范围内永久基本农田调整程序的规范化和调整范围的缩小化。

第七章 守住生态底线，推进资源保护与生态修复

加强重要生态功能区管控，不断改善地区生态环境。持续推进“百万亩国土绿化”行动和新一轮“一村万树”建设，开展林业用地调查和规划。严格执行嘉兴市《地热资源勘查与开发利用规划》，统筹地热资源的地质调查、开发与利用。守住生态底线，高质量推进资源保护与生态修复，推动嘉善绿色发展。

第一节 加强生态功能区管控，不断改善生态环境质量

加强饮用水源保护区、湿地生态保护区、河流水域生态保护区等重要生态功能区统筹管制，从县域一体空间层面，科学划定各类重要生态功能区范围，完善各类重要生态功能区管制规则，严格控制各类生产、生活活动对重要生态功能区环境的破坏，特别是建设占用各类生态用地及向重要生态功能区排放污染物行为。禁止湿地围垦，推进河湖生态保护与修复，建设生态缓冲带、生态岸线和湿地生态景隔离带、涵养林带。推进生态湿地修复工程建设，打造郊野公园、湿地公园，发挥河湖湿地生态涵养功能。加强水域保护，必须在保护和改善生态功能的前提下，严格依据规划统筹安排，严格控制对湿地等基础性生态用地的开发利用。以治水改善生态环境空间，塑造“田、林、水、湿”生态功能融合的生态绿色发展底蕴。

第二节 开展国土绿化建设，创建“一村万树”示范村

围绕省里“百万亩国土绿化”行动，大力开展农村绿化

造林工作，积极开展新一轮“一村万树”示范村创建活动。结合县国土空间规划方案，开展嘉善县“国土绿化总体规划”编制和“林地保护利用规划”的修编工作。

按照“绿色善城，锦绣水乡；七彩森林，康美嘉地”的形象定位，大力实施城区绿化、村庄绿化、廊道绿化、农区绿化，构建和谐的绿色生态家园，基本建成布局合理、功能完备、效益显著、生态良好的国土绿化新格局，形成完备的森林生态体系、发达的绿色产业体系、繁荣的森林文化体系，最大限度地满足国民经济和社会发展对生态本底的需求。规划到 2025 年，国土绿化美化水平明显提高，城乡人居生态显著改善，森林覆盖率达到 10%，城乡绿化率达到 20%。

根据新一轮“一村万树”行动工作要求，在不占用永久基本农田的条件下，通过优化树种结构，重点抓好村庄绿化、农田林网、廊道绿化以及城区绿化挖潜增绿等工作，积极推进国土绿化和生态建设，构建和完善森林生态系统的绿色框架。

第三节 推动地热资源勘查，促进地热资源综合开发

通过嘉善地区地热资源勘查，进一步摸清地质构造特征及深部热储岩性和盖层分布规律，寻找成井地热流体井口温度不低于 40°C，水量不小于 500m³/d 的地热资源。严格执行《地热资源勘查与开发利用规划》，健全地热资源管理制度。鼓励地热（水）的勘查开发，按照区域展开、重点突破、加

大投入、稳步推进的要求，统筹安排地热勘查布局和时序，重点勘查惠民和西塘两个优先勘查区。在“政府引导、企业主体、市场化运作”的机制下，充分利用区位优势，深度挖掘特色资源，引导地热资源开发利用方向，发挥企业积极性，深入推进地热资源的综合利用，打造“嘉善古镇水乡温泉旅游区”。

第四节 加强地面沉降监测，严控地面沉降速率

开展地面沉降综合防治工作，完善地面沉降监测系统的建设，继续开展地面沉降监测，每年汛期前发布上年度监测报告；完善地下水禁限采长效管理，全面落实城乡一体化供水政策进一步控制沉降速率。划分新一轮地面沉降重点防治区，加强重点区域防治督导，全面落实防治措施。完善地面沉降监测预警与管理体系建设。结合国家地下水监测工程的实施，进一步提升地下水自动化监测水平，完善地下水和地面沉降监测网络，加强重大工程地面沉降监测。全面实施建设项目地质灾害危险性评估告知承诺制，落实基层自然资源所检查工程防灾措施责任。要依据《嘉善县自然资源和规划局关于印发嘉善县 2019 年地质灾害防治方案的通知》（善自然资规发〔2019〕109 号），抓好地质灾害危险性分区评估成果应用和监管。继续抓好全县地质灾害防治，地面沉降监测设施检查、监测及维护管理，建设用地项目地质灾害“承诺制”，确保地面沉降监测设施正常运行。

第八章 推进体制机制改革，创新资源管理制度

在省厅规划管控机制、资源权益保障制度、节约利用制度、农村土地管理制度、监管机制和资源资产管理机制等六向制度创新的基础上，结合全省破解农民建房难专项行动以及嘉善县地方实际，推进多项体制机制的改革和创新。

第一节 健全自然资源监管体制，推进统一调查和确权登记工作

加快建立自然资源统一调查、评价、监测制度，健全自然资源监管体制，深入推进自然资源统一确权登记工作，切实履行自然资源部“两统一”职责（统一行使全民所有自然资源资产所有者职责和统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责）。

进一步做好机构改革后职责整合工作，按时完成水资源调查工作和地理国情监测工作，稳步推进农村土地承包经营权确权登记移交工作。以试点为基础，总结自然资源统一调查及确权登记试点工作，推动建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源统一调查制度和自然资源资产产权制度。根据新土地管理法，做好自然资源确权登记方面相关工作规范的起草和制定工作。

第二节 落实集体土地征收制度改革，保障被征地农民合法权益

按照新修订的《中华人民共和国土地管理法》要求，完成集体土地征收程序和征地文书参考格式调整，将扶贫搬迁、

保障性安居工程和成片开发类项目纳入国民经济和社会发展规划年度计划。严格履行征地程序，深入推进征地阳光工程建设，加强征地审批监管和批后实施工作，将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障六项内容公告期延长到 40 天（含启动公告和正式公告），真正保障被征地农民的知情权、参与权和监督权。建立征地项目社会稳定风险评估机制，及时预防和化解征地矛盾纠纷。建立征地补偿标准动态调整机制，按照小幅快调的原则适时调整补偿标准。完善征地综合社会保障体系，探索多元化征地安置方式，因地制宜采取迁建安置、货币安置、产权调换等多种安置方式，妥善解决好农民生产生活用房问题。

第三节 改革农村建设用地管理制度，推进集体经营用地流转

实行集体经营性建设用地使用权确权登记发证制度，进一步提高经营性建设用地发证率，争取发证率达到 100%，并分类处理好集体经营性建设用地历史遗留问题。建立城乡统一的建设用地市场。深入“三块地”改革，在符合规划和用途管制前提下，允许集体经营性建设用地采取同权、同价、同市出让，合理制定集体经营性建设用地入市流转利益分配机制。探索建立嘉善县建设用地使用权二级市场。

第四节 深入推进行政审批制度改革，提高行政审批效率

持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高政府效能，激发市场活力和社会创造力。推进以精细化管理为核心

的自然资源行政程序建设和各项权力运行标准化、格式化、规范化建设，明晰行政执法事项的职权、流程、机构、岗位和责任。深化“两张清单”建设，做好全县自然资源部门权力清单的比对衔接，建立权力清单、责任清单动态调整机制。进一步落实扩权强所办理事项，将宅基地、临时用地、设施农用地审批，建设用地批后监管，宅基地登记发证等涉及群众（企业）切身利益事项落到实处。建立健全与其他有审批权限部门的沟通机制、审批事中事后监管问责制度和问题整改机制。

第五节 构建区域合作框架，深入推进示范区一体化资源管理体制建设

以县域科学发展示范点长三角一体化示范区建设为重大机遇，构建区域合作框架和工作机制。加强重大战略规划协同，共同编制区域一体化规划方案以及交通、生态环境和基础设施等专项规划。

借鉴青浦吴江嘉善长三角一体化发展示范区共享数据中心的共建经验，推动专项自然资源执法检查和民主监督的协作展开，着力化解地方性法规、地方政府规章的冲突问题、统计口径（或数据接口）的技术出入，合力完善和优化调整相关条款、研究制定统一的技术标准规范。以备忘录、倡议书等形式灵活明确协调成果，增强解决自然资源管理区域性问题的法理共性，保障高质量发展。

建立健全多元生态补偿机制。共同研究建立区域市场化、

多元化生态保护补偿机制。研究制定区域水资源、土地资源等交易机制，积极参与构建长三角碳排放交易市场建设。

以“优化营商环境”为抓手，努力做好简政放权的“减法”，创新监管的“加法”和高效服务的“乘法”，着力高位推进、科学规划，进一步加强一体化发展示范区自然资源统一确权登记党建与业务联动，加快推动政务服务从政府部门供给导向向企业和群众需求导向转变，推动不动产登记“跨省通办”，建设人民满意的服务型政府。探索建立共享数据平台，构建多元化登记交流平台达成共识，签订长三角生态绿色一体化示范区不动产登记合作协议，拟定合作框架。逐步实现不动产登记高频业务（登记资料查询、抵押登记、变更登记、注销登记、查解封登记、预告登记、转移登记）“跨省通办”，形成可推广经验。

第九章 推进“数字赋能”，打造自然资源“整体智治”

结合浙江省围绕打造治理体系和治理能力现代化以及省域现代治理先行示范区的要求，以“整体智治、协同高效”为指导理念，以自然资源管理数字化为基础，率先实现自然资源“整体智治”。针对嘉善县自然资源管理的薄弱环节和“十四五”期间的各项重点工作，不断实现不动产登记、规划、测绘、审批等各个流程的数字化、信息化，加快形成全要素、全周期、全流程的自然资源整体智治体系。不断推进各个部门信息共享，深化自然资源数字化和治理制度创新。

第一节 深化“最多跑一次”改革，切实提升发展质量

加快网（掌）上不动产登记中心建设，实施线上线下一体化办理，实现信息共享集成、流程集成，实现从“最多跑一次”到“一次不用跑”，通过再造不动产登记业务流程和共享材料的方式，减少不必要的受理材料。建立不动产登记数据库，推进房、地、农、林和地下空间不动产统一登记，建立全类型、全覆盖、全要素自然资源和不动产登记数据库、权籍调查成果数据库，提升数据质量和数据安全。

根据省厅加快构建强化“数字赋能”的“整体智治”的要求，深化“一网通办”“掌上办事”“掌上办公”落到实处。全面加强自然资源数据归集、治理、共享，推动跨层级、跨部门、跨地区、跨业务应用，提升自然资源领域数据资源价值和利用效率。聚焦整合调查监测、政务服务、综合监管、防灾减灾、决策分析等领域的核心业务，实现数据高效、安全利用，提升高质量

发展水平。

第二节 加强自然资源数字化建设，提升服务保障效能

加强信息系统建设和应用统筹体系建设。深化嘉善县综合监管平台应用，逐步形成以“云计算”技术为基础的自然资源信息化和数字化业务系统格局，业务系统运行更高效稳定、办事效率更高。以“一张图”核心数据库为基础，统筹规划自然资源数据共享服务，构建嘉善县“四位一体”的数据汇交共享体系。完善“一张图”核心数据库数据和核心数据库管理平台趋势研判功能，夯实“以图管地、以库管地”数据基础。依托“门户网站”，加强网站信息智能化搜索服务，基于大数据分析向用户提供精准的个性化信息推送服务。

加快不动产登记存量数据整合与质量提升，完善不动产登记数据库。进一步推动水、电、气、网等部门进行数据共享，进一步优化不动产转移登记与相关公共服务事项并联办理，打通数据共享通道跨省通办。树立信息化和数字化思维，将共享信息融入办事环节，优化不动产登记信息管理基础平台建设，实现不动产登记过程数据和办理结果信息的及时共享应用。

第三节 整合全生命周期多源数据，建立数据管控体系

做好各类数据的整理维护，扎实推进基础测绘地理信息，构建全范围覆盖、实时动态更新、丰富全面的基础测绘地理信息体系。构建基础测绘数据、项目立项、审批、规划等多源数据的完整数据体系。实现对数据的全生命周期的管控，进一步提升自然

资源数字化水平和治理能力。

国土空间规划按照“职能整合、环节合并、便民利企、服务优化”的原则，全面精简办事流程，推进规划审批与土地审批深度融合，推进“多测合一”、“多验合一”“多审合一”、“多证合一”，推行“三并联”、“三整合”，加快推进各类审批业务融合，实现综合性申报、集成性服务、共享性使用的“全流程”“数据跑”模式，进一步优化全周期服务。

第十章 服务保障措施

第一节 加强党的全面领导，锻造自然资源铁军

坚持和加强党的领导，把党的领导贯彻体现到发展改革和自然资源保护各个方面，构建完善的党的工作机制、决策机制和监督体制。进一步加强机关党的建设，坚持党要管党，落实全面从严治党要求。强化党委班子建设，提高党员领导干部主体责任意识，确保责任落实到位。加强党员思想政治教育，落实组织生活，认真落实党委理论学习中心组制度、“三会一课”制度，以常态化推进党章党规和系列讲话的学习，营造争做合格党员的积极氛围。加强对基层自然资源所的日常教育管理和业务指导，积极落实队伍联抓、活动联办的要求。全面加强党风廉政建设和作风效能建设，落实“两个责任”，坚持“一岗双责”“一案双查”，严肃责任追究。打好党风廉政建设和反腐败斗争的“持久战”和“攻坚战”，把落实党风廉政建设主体责任作为必须完成的政治任务，摆在更加突出、更加重要的位置，强化教育预防和权力监督，开展定期巡查和专项督查，对关键岗位、关键环节和重点部位实行重点监督。继续深入推进“两学一做”学习教育常态化制度化，巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，持续开展“三服务”活动，打造人民满意的自然资源规划管理机关。

第二节 深化自然资源法治建设，强化依法行政

坚持法治政府与服务型政府、阳光型政府的协同推进，推进自然资源高效的依法行政机制。强化依法行政及执法监管在推动

自然资源管理事业改革发展中的作用，严格规范性文件管理，提高规范性文件质量。

加强自然资源行政执法监察。在体制层面上，加快推动整合土地、矿产、规划、林业、测绘等相关行政处罚及相关行政检查、行政强制等执法职责，形成“综合行政执法+部门专业执法+联合执法”机制。从技术层面上，形成天上卫星照、空中“天眼”看、地上巡查管的良好局面。坚持违法案件集体审议，提高决策的科学性和民主性，增强依法行政的质量。加强效能评估，综合运用专项检查、综合检查、个案调查及跟踪调查等手段，对履行职责、依法行政、完成任务、开展管理服务的工作效率、效果进行效能评估和检查；强化公众的参与和监督，形成有效的社会监督体系，推进效能建设。

严格规范依法行政工作。主动顺应行政复议体制改革导向，完善行政争议化解渠道，建立以案释法制度和公职律师、法律顾问制度。加强规范性文件制定管理，做好规范性文件“立、改、废、释”工作。加大政府信息公开力度，加强重大行政执法决定法制审查，行政执法公示、全过程记录和法制审查工作，完善法定途径分类处理信访纠纷化解工作机制，保障群众合法权益。积极配合县政府创建法治政府工作。

贯彻落实新土地管理法。加强政策研究，修订完善征地领域政策制度，重点研究制定“农用地综合地价”“征地补偿标准调整”等政策。

第三节 不断深化制度创新，提升治理能力

以生态绿色和一体化引领县域高质量发展。以“最多跑一次”改革为总牵引,聚焦规划管理、生态保护、土地管理等方面的制度创新和治理能力提升。坚持问题导向和目标导向,围绕重大政策措施的落实,监管和服务的重点、难点、热点问题深入开展调查研究,关注新情况、研究新问题、跟踪新探索、总结新经验、谋划新对策,加强有关政策的研究储备和制度供给。着重研究长三角生态绿色一体化发展示范区跨界治理,基本实现统一的国土空间规划体系、“一张蓝图”和“一个平台”治理。更加注重运用市场化、信息化和数字化手段,进一步完善有效管用的规划计划调控引导、耕地及生态资源保护、产业用地管理、农村土地管理、自然资源资产管理、土地征收成片开发标准、综合治理机制等制度,破解管理难题。健全公众参与机制,扩大公众参与自然资源治理的渠道。

第四节 完善人事管理制度，打造高效的人才队伍

加强干部融合,做好机构改革“后半篇”文章。深化完善干部人事管理制度建设,提升自然资源干部队伍政治素养、业务能力和执法水平。抓好领导干部、业务骨干、基层干部“三支队伍”的培养。加强干部选拔,严格执行《干部任用条例》规定,规范选人用人工作。党员和干部职工要以党的十九大精神、十九届二中、三中、四中、五中全会精神为指引,深刻领会学习习近平新时代中国特色社会主义思想,关于生态文明建设等讲话精神和丰富内涵,扎实做好自然资源保护和开发工作。深入推进基层组织

建设，加强自然资源所规范化建设，注重基层一线人才培养和使用，规范开展干部选拔任用和工作交流轮岗。进一步提升干部队伍干事创业的激情和活力。健全和完善各项干部管理体制机制，从严监督管理干部，加强自然资源系统干部交流，不断优化队伍结构，努力建设一支政治坚定、业务过硬、勤政廉洁、作风务实、敢于担当、精干高效的自然资源铁军，为自然资源规划管理事业发展提供强有力的组织保障。