

# 以国土资源改革创新助推乡村振兴

江苏睢宁编制“多规合一”规划方案,形成“1+5+10+232”城镇村布局结构,构建功能完善、产业互补、布局合理的城乡一体化建设布局

□ 王萃萃  
□ 本报记者 沙会堂

江苏省睢宁县面积1769平方公里,人口145万,约80万群众生活在农村,是传统农业大县和江苏省重点帮扶县。近年来,睢宁县紧紧围绕中央和省、市委乡村振兴战略部署,抓住部、省、市黄河故道流域土地综合整治机遇,统筹实施了“多规合一”“黄河故道流域适度规模农村土地综合整治”“同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整”“复垦区优质耕作层快速构建”“不动产统一登记”“农房农宅统一登记”等多项节约集约“双提升”改革试点,优化了全县发展空间布局,盘活了农村存量建设用地资源,实现了村集体和农民双增收,促进了乡村振兴,推动了城乡一体化发展。

## 完成“多规合一”编制 构建城乡一体发展空间

睢宁县2013年在全国率先开展中英国际合作城乡统筹空间规划编制工作,编制完成《睢宁县城乡统筹发展空间规划》。2014年江苏省国土资源

厅将该县列为“多规合一”试点县,该县编制完成《睢宁县“多规合一”规划方案》并于2016年初通过省级论证上报省厅备案。规划编制以土地利用总体规划为底板,划定县镇村开发边界、基本农田和生态保护红线,科学布局全县生产、生活、生态空间,实现全县发展一本规划、一张蓝图。

科学规划城镇村结构。将全县原有400个行政村、2800多个自然村重新布局调整为232个中心村,形成了1个中心县城、5个中心镇、10个管理示范镇、232个农民集中居住点即“1+5+10+232”的城镇村布局结构,构建了功能完善、产业互补、布局合理的城乡一体化建设布局。

合理规划产业发展结构。以划定的“三条红线”为基础,坚持产业布局全县“一盘棋”,形成以省级经济开发区为龙头、省级空港经济开发区为支撑、宁江高新工业园区为驱动、各镇级特色产业集聚区为配套的产业发展布局。

编制土地综合整治实施规划。精心编制完成《土地整治规划》(2015—2020年),统筹安排美丽乡村建设、产

业集聚升级、生态环境修复、公共配套设施等工程,促进各类用地布局更加合理,保障农村新产业新业态、基础设施和农民生活用地,推动高标准基本农田向黄河故道沿线布局,农民人口向镇区和新型农村社区集聚,产业向省级开发区和功能集中。编制完成《全县建设用地“减量化”专项规划方案》,计划到“十三五”末全县建设用地减少1万亩,已通过省厅专家论证。

## 实施土地综合整治 打造乡村振兴样板

睢宁县地处苏北黄河故道流域,农村建设用地总量39.2万亩,户均农民宅基地1.3亩,村庄布局松散零乱,基础设施配套缺乏,土地利用效率低,通过综合整治可盘活农村建设用地20万亩,整治潜力巨大。2014年,部、省批复同意开展苏北黄河故道流域土地综合整治试点工作,全县上下抢抓试点机遇,全面启动土地综合整治试点工作。2015年至今申报实施增减挂钩、占补平衡和工矿废弃地复垦项目共344个,总规模6.7万亩,计划新增耕地6.5万亩,已完成复垦验收4万余亩,取得了明显成效,在实施乡村振兴战略中发挥了强大基础支撑作用。

推进农民新型社区建设。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,以“十三五”期间建设100个新型农民社区为目标,坚持“留得住青山绿水、记得住乡愁”的思路,以“整村推进”模式实施城乡建设用地增减挂钩,累计启动新型农村社区建设72个,目前已经建成入住24个,1.6万户农民喜迁新居,打造出高党、官路、湖畔槐园等一批具有苏北特色的民俗文化村、田园生态村。集中居住区建设坚持因地制宜、尊重群众意愿,坚决不搞一刀切,如毗邻县城的梁集镇采取镇区集中安置的大产权模式,山水资源丰富的姚集镇采取特色田园乡村模式,商贸重镇双沟镇按照群众要求、结合空港新城建设实行多层集中安置模式。如姚集镇高党新型社区,原占地720亩,集中居住区占地220亩,实现新增耕地500亩。该集中居住区内各种基础设施配套齐全,公共服务设施完善,由村委会成立物业公司实施规范化管理。2017年高党社区被评为“全国美丽乡村示范村”“江苏省首批生态文明建设示范村”,着力打造新时代中国特色社会主义新农村的睢宁样板。

推进高标准农田建设。该县是国土资源部正式确定的116个国家基本



黄河故道流域适度规模农村土地综合整治试点镇睢宁县姚集镇高党村获得“全国美丽乡村示范村”

农田保护示范区之一,累计建成集中连片高标准农田58万亩。“十三五”期间,该县计划每年建设高标准农田10万亩,为农村土地流转、农业规模化经营、田园综合体建设等提供支撑。如魏集镇黄墩湖5万亩连片高标准农田,依托“农业公司+合作社+农户”模式开展大规模土地流转,采用“水稻+螃蟹”“水稻+龙虾”特色养殖模式发展有机农业,平均亩产值1.5万元,实现了“一地两用、一水两养、一季双收”的良性生态循环,提高了农业综合生产能力,增加了农民收入。

推进耕地“三位一体”保护。认真落实《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》精神,始终把增加耕地面积、提升耕地质量、改善耕地生态作为重点,开展耕作层土壤剥离再利用试点,完成国土资源部复垦区优质耕作层快速构建中试试点,以新技术手段提升耕地质量,取得了明显成效。2017年9月4日全国现场观摩会在该县召开,国土资源部、江苏省政府、江苏省国土资源厅、徐州市政府等领导高度肯定了试点成果。

## 开展同一乡镇布局调整 建设产城融合新型城镇

睢宁县抢抓“同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整”试点机遇,全面推进新型城镇化建设,按照“县当市建、镇当县建、村当镇建”理念,大力优化镇村一体化发展布局,促进镇村新兴产业提档升级,为特色小镇、中心城镇和特色小镇发展提供用地空间保障,促进了依法规范和节约集约用地。

全省首批试点镇双沟镇空港新城建设初具规模。作为省级空港新城、市级卫星城市和县级城市副中心,双沟镇抢抓徐州市8个新型中心镇(小城市)机遇,将全县20个行政村、57个自然村整合成1个主城区、1个新型社区。目前,该镇已建、在建安置房125万㎡,建成的官路新型社区获评

“2017中国十大最美乡村”。拆旧区复垦新增耕地1814亩全部通过验收并已经使用,意大利维龙、太古飞机维修、圆通苏北总部等一批重大项目顺利落地省级空港经济开发区。该镇8万亩耕地流转率高达90%,由镇级农业公司和村级合作社管理经营,农村群众从土地上解放,从事商贸业或进入工厂、农业公司务工。该镇试点实施规模和效果在全省领先,部规划司、省厅领导现场视察给予了高度评价。

全省第二批试点镇沙集镇农村电商产业提档升级。该镇是全国农村电子商务产业示范镇,2017年沙集镇实现电商交易额89亿元。农村群众家家搞淘宝家具制作增收致富,前店后厂式的生产模式形成了数量众多的零散违法用地,一度是执法监管重点。实施试点后,该镇优化整合用地布局,大力推进25万㎡高标准厂房建设,有效破解了土地执法监管和农村群众增收致富矛盾。2017年,沙集电商小镇成功入围江苏省首批特色小镇,成为徐州地区唯一入选的省级特色小镇;第六届中国淘宝村高峰论坛将于今年11月在沙集镇举办。2017年该县第三批试点镇获得省厅批准,目前正加快推进。通过镇域内布局调整,优化了镇域发展空间布局,促进了特色小镇产业提档升级,实现了建设用地节约高效利用和建设用地减量化双重目标,今年3月双沟镇、沙集镇两镇共同入选首批“江苏省生态文明建设示范乡镇”。

## 用足用活扶贫政策 加快推进精准脱贫步伐

睢宁县充分利用部、省节余指标流转交易政策和省国土资源厅出台的26条精准扶贫政策,制定产业扶贫、电商扶贫、搬迁扶贫等扶贫新模式,加大全县精准扶贫、精准脱贫力度。

节余指标流转交易,有效破解农

村发展资金难题。用足用好活部、省增减挂钩节余指标流转交易政策,为全县乡村振兴战略三年行动计划的实施提供了强有力的资金支撑。

保障农村产业用地,支持扶贫项目建设。年度用地计划指标优先向扶贫攻坚项目倾斜,支持农村新产业新业态用地需求,鼓励镇和村委会利用村内存量闲置建设用地兴办农家乐、标准厂房、超市等扶贫项目。

推进高标准厂房建设,助推农村产业发展。该县集中居住区均配建1000㎡~2000㎡高标准厂房,招引劳动密集型企业入驻,带动当地群众就业创业、增收致富。姚集镇高党村利用新建的2000㎡高标准厂房引进外贸服装加工企业,村集体年增收租金10万元,吸引100多名本村外地打工人员返乡就业,月收入3500元~5000元,实现村民“家门口就业”,有效解决了农村留守儿童和空巢老人问题。

支持农光互补产业,双向助力脱贫攻坚。规范做好农光互补项目用地服务保障,全县建设的农光互补扶贫项目,均按照要求全部建设农业设施大棚,发展苗圃、食用菌等设施农业,双向支持脱贫攻坚。全县农光互补扶贫12个,每年为经济薄弱村和低收入农户提供利润分成750万元。

开展农村不动产登记,增加财产性收入。该县是部、省城乡不动产登记试点县,在全国率先完成试点任务并颁发了全国首批、全省首本农房农宅合一的不动产权利证书。“全国不动产登记便民利民示范窗口”创建初评位居全省前列。该县出台《关于加强农村宅基地管理,推进农村不动产登记工作的实施意见》,重点解决农村不动产登记中现实难题,推进新型农民集中居住区发证,已为姚集高党等特色田园乡村办理不动产权登记。

(本版配图由睢宁县国土资源局提供)



睢宁县国土资源局为高党农民集中居住区群众发放不动产证书



睢宁县同一乡镇布局调整试点镇双沟镇官路安置小区获评“2017中国十大最美乡村”



睢宁县姚集镇湾湾湿地打造集湿地观光、休闲度假、乡村旅游为一体的旅游综合体



睢宁县魏集镇湖畔槐园农民集中居住区打造具有黄河故道地域特征的田园综合体