

海宁市马桥街道全域土地综合整治的探索与实践

□ 海宁市国土资源局 杨平

海宁市马桥街道早在2012年就启动了民胜等村土地整治项目，共涉及32个整组，1300多户农户，拆旧区块面积731亩，在有效改善农村生产、生活条件的同时，推动了土地的节约集约利用。2017年以来，马桥街道突出整组搬迁、“低小散”企业腾退、集镇有机更新三大重点，围绕农用地整治、农村建设用地整治、城镇工矿建设用地整治做文章，对规划区范围外的村庄、企业、未开发土地进行分类处置，深化“多规合一”，不断完善“东部粮仓、中部天堂、

西部钱庄”的空间格局。

一、认识全域土地整治的紧迫和意义

1. 有助于盘活建设用地指标

马桥街道工业经济发达，但辖区面积只有39.2平方公里（在海宁市12个镇街道中最小）。一方面工业园区的发展需要用地支撑；另一方面，海宁主城区南延后，基础设施建设标准越来越高，用地指标需求量越来越大。土地整治最直接的收益就是将结余建设用地指标支撑

经济发展和城市建设。

2. 有助于推进农业产业化

过去“各自为战”的村庄规划和碎片化的农用地，阻碍了农业规模化经营和土地集约化利用，农业项目以各村自行引入的一些小型项目为主。村庄整组搬迁后，农田阡陌相连，为农业的规模化、现代化发展提供基础条件。

3. 有助于腾退“低小散”企业

过去支撑村级集体经济的小企业准入门槛较低，环保和能耗标准不高，造成安全隐患的同时占用了有限的用地空间。实施土地整治可以加速“低小散”企业腾退，释放被占用的空间。

4. 有助于提升乡村生活品质

村庄高度集聚后，政府可以将有限的资源进行集中配置，提升资源利用效率，农民可以享受更好的教育、卫生、文化资源。从马桥街道实际情况看，还可以加速城市化进程，早日融入海宁主城区。

二、实施全域土地综合整治的困难和问题

1. 资金支持的压力

要整治必先腾退，无论农户的搬迁再集聚，还是“低小散”企业的退出，都需要大量的资金支撑。



▲ 联村领导走访搬迁农户

在目前融资环境较为困难的状况下，实施全域土地综合整治的资金压力非常大。如将马桥规划区外剩余的2000多户农户进行搬迁集聚，共需刚性支出11.32亿元。

2. 规划滞后的压力

土地利用总体规划每15年调整一次，跟不上村庄布点规划的调整，给搬迁农户的落地带来了困难。教育、文化、卫生、交通等规划也远远滞后于全域土地综合整治的规划，民生项目的建设跟不上群众需求。

3. 政策制定的压力

全域土地综合整治涉及企业腾退政策、农户搬迁政策、公寓房安置政策、历史遗留问题处理政策等等，要制定一系列科学可操作的政策，需要耗费大量的时间和精力。

4. 土地流转的压力

由于复垦新增耕地前几年的肥力相对较低造成收益不高，导致土地流转出去的价格偏低，为保证农民的承包地收益，政府必须兜底，也给政府增加了较重的负担。目前马桥街道优质土地流转费用已达到800-1000元/亩。

三、开展全域土地综合整治的思路及做法

1. 完善总体规划布局，实行“多规合一”

“谋定而后动，知止而有得”。按照现代文明活力和谐新城、经编产业总部基地、创业创新示范高地、城乡一体先行之地、产城融合生态佳地的“一城四地”总目标，马桥街道科学制定符合各方导向的总体规划，完善空间布局，将土地利用规划、村庄布局规划、园区发展规划、城市发展规划和业态布局规划统筹结合，真正实现“多规合一”，以此指导全域土地综合整治。

2. 启动第二轮整组搬迁，全面实施农村土地整治

马桥街道共有农户7369户，目前已拆迁搬迁4325户。剩余3044

户中除去规划区内和确认保留的农户，还剩余2136户。为了吸引这批农户分步搬迁到集镇集聚，马桥街道多管齐下：一是提前做好安置区块的拆迁工作，马桥区块、湖塘区块的安置点已在2017年完成拆迁，给安置点腾出空间。二是制定整组搬迁奖励政策，以政策引导农户、撬动搬迁，合理的奖励政策既考虑了历史的平衡性，又能够推进大部分村民组（或自然组）的搬迁工作。三是完善配套设施，通过拆、改、建相结合推进集镇有机更新，加强学校、医院、文化馆等公共配套建设，让马桥集镇焕发发生机。四是做好农户建房设计工作，协调好不同安置区块的规划和农户建房设计，融入个性元素，避免千篇一律，体现江南水乡特色。五是发挥村民主体作用，以村民组或自然组为单位，让群众做群众工作，实现整组搬迁。六是保障农民权益，农户搬离原来村庄集聚以后，农民承包田的权益按每亩700斤稻谷的标准给予流转费。截至5月中旬，已有350多户农户自愿报名参加整组搬迁。

3. 强势推进“低小散”整治腾退，盘活土地资源

“低小散”腾退的关键是盘活村级低效用地，整合零星指标，统筹起来用于建设标准更高的经营性物业，形成规模化效应。马桥街道在充分用好“流量”、盘活“存量”前提下，坚持堵疏结合，对符合产业导向的不同类型企业进行分类处置。一是按照“四个统一”要求，加快“两创中心”建设，将村级经营性物业纳入街道经营性平台，实现资产效益最大化。马桥街道选定了150亩土地用于建设村级“抱团”发展项目，首期启动70亩，目前已完成项目准入工作。针对有一定经济实力的腾退企业，马桥街道计划推出小型单体厂房，解决园区外部分规上企业出路问题。二是加强对入园企业项目的准入管理，严把入口关，防止简单搬迁和低端平移等“退低进低”现象出现。三是完善

联合执法倒逼推进机制，整合国土资源、环保、安监、综合执法、市场监管、消防等相关部门的力量，确保人员到位、力量到位，形成工作合力。

4. 推进高标准农田建设，实现农业产业连片化、规模化

马桥街道选择一批区域面积大、土地已经流转的区域，结合美丽乡村、美丽农业和高标准农田建设要求，重新布局道路、田埂、排灌体系，推进农业机械化、规模化经营，提高农业生产效率，加快打造“万亩良田”。在确保永久基本农田不减少的前提下，进一步优化永久基本农田布局，一是进行重新规划改造建设，破解耕地破碎化问题，着力提高永久基本农田连片性。二是提升永久基本农田质量，保障粮食生产能力和生态安全。三是通过推进高标准农田建设，置换零星基本农田，促进保护保障协同发展，最终将城乡开发边界、永久基本农田和生态保护红线固定下来，促进生产、生活、生态用地合理布局。

5. 加快品质乡村建设，巩固和完善村庄环境整治成果

根据农户的意愿，把具有保留价值、充分体现江南水乡特色的村庄原汁原味地保留下来。引导农民自觉放弃畜禽养殖等传统产业，拆除违章建筑，实施旧房提升改造，建设美丽乡村新风景，打造精品示范区。重新布局公共设施，合理穿插小型精品农业产业，适当开发乡村旅游，推动乡村振兴战略实施，实现城乡共同繁荣。通过村庄环境整治，改善农户的生活条件，从根本上扭转“脏乱差”局面。

海宁市马桥街道在这些年的探索中始终坚持一个原则：在“东中西”三大功能区总体布局不变的情况下开展各类整治，着重统筹村（社区）和园区的要素资源，实行统一谋划、统一布局，实现良性循环。