

# 嘉兴市土地利用总体规划 (2006~2020 年)

## 说明

嘉兴市人民政府

二〇一一年十二月

# 目 录

一、规划编制过程.....	1
(一) 准备工作.....	1
(二) 基础资料收集.....	1
(三) 专题研究.....	1
(四) 前期基础研究报告和规划大纲.....	2
(五) 规划方案.....	2
二、规划编制背景.....	3
(一) 概况.....	3
(二) 发展机遇和挑战.....	5
(三) 规划编制的背景.....	6
(四) 新一轮规划编制的必要性.....	7
三、规划编制依据.....	9
(一) 法律法规.....	9
(二) 政策文件.....	9
(三) 相关规划.....	10
四、土地利用现状及上轮规划实施评价.....	11
(一) 土地利用现状.....	11
(二) 上一轮规划实施评价.....	16
五、规划基础数据.....	20
(一) 土地利用现状数据.....	20
(二) 人口数据.....	22
(三) 经济数据.....	23
(四) 土地集约利用现状.....	24
(五) 2009 年经济和社会运行情况.....	24
六、土地供需分析.....	25

(一) 经济发展趋势.....	25
(二) 人口预测.....	27
(三) 土地供给形势分析.....	43
(四) 土地需求形势分析.....	47
(五) 规划方案比较.....	51
<b>七、土地利用结构调整优化.....</b>	<b>58</b>
(一) 指导思想.....	58
(二) 调整原则.....	58
<b>八、土地利用规划布局方法.....</b>	<b>59</b>
(一) 优先布设生态屏障用地.....	59
(二) 合理布局基本农田.....	59
(三) 协调安排基础设施建设廊道.....	59
(四) 优化城镇村用地布局.....	59
(五) 工业用地布局安排.....	60
(六) 稳定自然和人文景观用地.....	60
(七) 发挥农用地的多重功能，拓展生态空间.....	60
<b>九、与相关规划衔接情况.....</b>	<b>61</b>
(一) 与省级规划衔接.....	61
(二) 与现行规划衔接.....	61
(三) 与市经济社会发展规划及产业规划的衔接.....	61
(四) 与长三角区域规划的衔接.....	62
(五) 与市域规划和城市总体规划的衔接.....	62
(六) 与其他行业规划协调.....	63
<b>十、关于滩涂围垦的说明.....</b>	<b>64</b>
(一) 滩涂资源数量及特征.....	64
(二) 滩涂资源评价与开发方向及主导功能.....	64
(三) 滩涂围垦可能产生的环境影响及减缓措施.....	65
<b>十一、关于规划的环境影响评价.....</b>	<b>66</b>
(一) 土地生态环境问题.....	66

(二) 规划方案实施可能引发的环境影响.....	67
(三) 预防或减轻不良环境影响的对策措施.....	72
<b>十二、其它.....</b>	<b>73</b>
(一) 规划目标.....	73
(二) 土地利用重大工程.....	73
(三) 规划实施保障措施.....	74
(四) 专家论证.....	74
(五) 公众参与.....	74

## 一、规划编制过程

### （一）准备工作

为了保证规划编制质量，圆满完成编制工作，市政府于2003年9月成立市土地利用总体规划工作领导小组，由分管副市长任组长，市政府副秘书长及国土、发改、规划部门领导任副组长，成员由市政府农经等10多个有关部门的领导组成。为方便开展工作，由市国土资源局分管局长任办公室主任，规划处长任办公室副主任，并由发改、规划、交通、水利、农经等部门指派有关人员参加办公室工作，及时向规划办公室提供本系统有关统计、图件、调查研究等有关资料。经与市财政部门沟通，根据国土资源部《关于开展土地利用总体规划实施评价和修编前期调研工作的通知》（国土资发[2004]133号）的要求，落实专项工作经费，并与省土地勘测规划院签订合同，委托规划编制的技术性工作。省土地勘测规划院成立规划编制技术小组，由分管院长担任技术小组组长，规划所所长任技术小组副组长，分解落实各项规划任务给5名工程师，成立规划编制的技术团队。

### （二）基础资料收集

2003年，由市国土资源局带领，省土地勘测规划院分别走访市发改、规划、交通、水利、电力、农经、计生等部门，收集规划修编需要的统计、图件、调查研究等有关资料，并与用地的重点部门进行座谈，了解用地的需求和项目的重点布局。基础资料收集完成后，分类进行整理，形成资料清单，将基础资料收集过程中了解的信息形成摘要，供编制小组成员共享。根据基础资料整理的情况，编制小组成员有针对性地到重点产业用地区块、基础设施廊道、重点土地整治项目区块实地了解情况，增强感性认识。

### （三）专题研究

2004年，以科学发展观和《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）为指导，充分考虑嘉兴市域的土地资源的支撑能力和生态环境的承载能力，规划编制小组在消化吸收基础资料提供的信息，并实地感性了解的基础上，齐心协力完成了《嘉兴市社会经济发展战略与土地利用关系分析》、《嘉兴市上一轮土地利用总体规划实施评价》、《嘉兴市2005~2020年建设用地需求量预测》、《嘉兴市耕地后备资源调查》等四项专题研究。

2005年，根据国土资源部《关于开展土地利用总体规划实施评价和修编前期调研工作的通知》（国土资发〔2004〕133号）和《关于做好土地利用总体规划修编前期工作中“四查清、四对照”工作有关问题的通知》（国土资发〔2005〕182号）文件精神，紧密结合嘉兴市实际，完成“四查清、四对照”调查研究工作和研究解决规划修编中土地利用的六个重大问题，分别形成《嘉兴市土地利用现状、耕地和基本农田保护研究》、《嘉兴市节约和集约利用土地研究》、《嘉兴市城乡一体化与统筹城乡土地利用研究》、《嘉兴市统筹区域土地利用研究》、《嘉兴市土地生态环境评价及土地生态环境建设研究》、《嘉兴市土地利用总体规划管理保障措施研究》等六项专题研究报告。

#### **（四）前期基础研究报告和规划大纲**

在认真开展前期基础研究工作的基础上，经反复修改，并征询规划修编领导小组成员单位的意见，形成前期基础研究综合报告和规划大纲，初步提出土地利用的总战略、空间布局的总体框架、土地利用结构调整方案。2009年，根据省国土资源厅初步分解给嘉兴市的各项规划控制性指标，再次修改完善前期基础研究综合报告和规划大纲后，分别行文上报省国土资源厅和国土资源部。

#### **（五）规划方案**

在规划大纲成果的基础上，根据部市级规划编制规程和国土资源部、省国土资源厅的修改意见，形成规划方案，并分别行文上报省国土资源厅和国土资源部。

## 二、规划编制背景

### （一）概况

#### 1、地理位置与自然条件

嘉兴市地处浙江省东北部、杭嘉湖平原腹地，是长江三角洲重要城市之一。市境东临大海，南倚钱塘江，北负太湖，西接天目苕溪，大运河贯穿境内。城市处于江、湖、河交会之位，扼太湖南走廊之咽喉，东接上海、北邻苏州，西通湖州，南接杭州，相距均不到 100 千米。全境隔杭州湾可呼应宁波、绍兴、舟山等地，铁路、公路、水路网络交织，四通八达，交通十分便利。地理坐标界于东经  $120^{\circ} 17' \sim 121^{\circ} 15'$ ，北纬  $30^{\circ} 19' \sim 31^{\circ} 01'$ ，东西宽 93.73 千米，南北长 78.31 公里。全市土地总面积 4008.75 平方千米，辖南湖区、秀洲区二区和平湖、海宁、桐乡三市以及嘉善、海盐二县，2005 年建制镇以上城镇 53 个、乡 1 个、街道 20 个。全市户籍人口 334.33 万人，人口密度每平方千米 854 人。

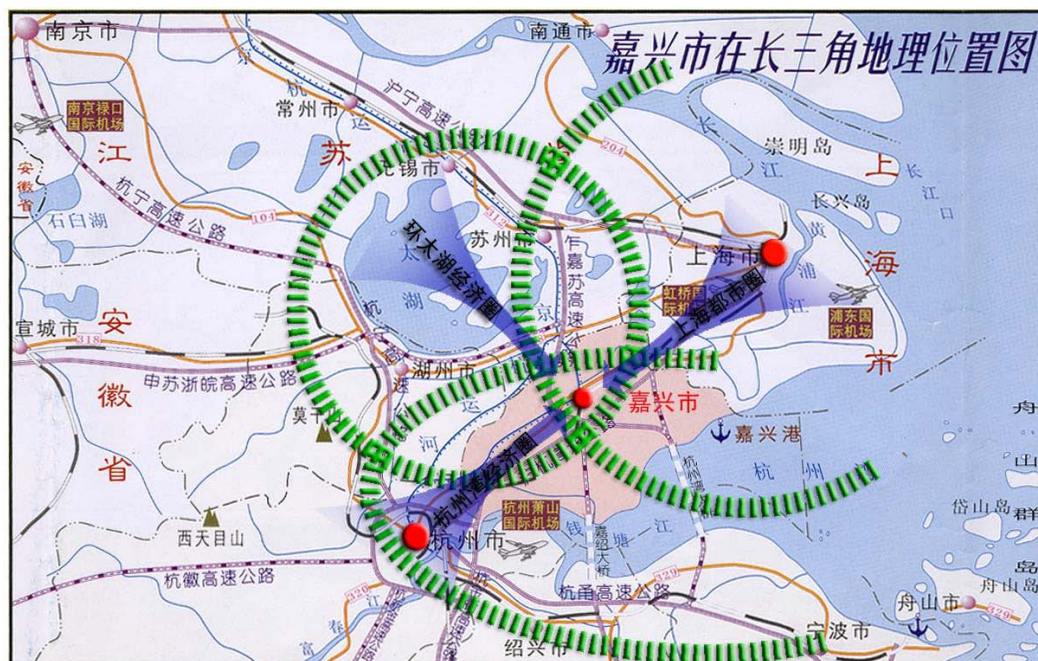


图 2-1 浙江省嘉兴市地理位置图

嘉兴市地处北亚热带南缘，气候条件优越，四季分明，光照充足，气候温润，雨水丰沛，年平均气温  $15.4\text{--}16.4^{\circ}\text{C}$ ，无霜期多年平均为 234 天，全年日照在 2007-2179 小时，为全省高值区，年降水量 1100 毫米左右，光温水条件良好，严寒和酷暑时间较短，有利农业全面发展。但因深受季风影响，气候诸要素年际变幅明显大于地域差异，尤以降水量的月季和年度间分布不均现象最为突出，常

有灾害性天气发生,对工农业生产均会造成不同程度的影响。耕地土壤深厚肥沃,宜种性广,垦殖系数高。经过长期开发利用,已经形成一个多熟制、高投入、高产出,农牧副渔全面发展的农业高产地区,是全省粮、油、茧、畜、水产品和蔬菜等农产品的主产区。

全市为太湖边的浅碟形洼地,地势低平,平均海拔 3.7 米,大致呈东南向西北倾斜,其中秀洲区 and 嘉善县北部最为低洼,其地面高程一般在 3.2 米~3.6 米,部分低地 2.8~3.0 米。全市有山丘 200 余个,零散分布在钱塘江杭州湾北岸一线,海拔大多在 200 米以下,市境最高点是位于海盐与海宁交界处的高阳山。由于数千年来人类的垦殖开发,平原被纵横交错的塘浦河渠所分割,田、地、水交错分布,旱地栽桑、水田种粮、湖荡养鱼的立体形结构,人工地貌明显,水乡特色浓郁。河道纵横,湖荡众多,河道总长 1.38 余万千米,骨干河流 57 条,内河航运发达。境内沿杭州湾北岸岸线长 121 千米,适宜于建港的岸线长 41 千米,水深滩阔,腹地广袤,吞吐便利,可建深港、良港。

## **2、社会经济概况**

嘉兴市地处上海、杭州、苏州三大城市经济辐射的中心,是浙江省接轨上海的桥头堡,水陆交通便捷,境内的嘉兴港是国家一类对外开放口岸、杭州湾北岸唯一的出海港口和海上对外贸易通道,得天独厚的区位优势为嘉兴经济的发展创造了优越的条件。

### **(1) 综合实力较强**

2005 年全市国内生产总值达 1159.66 亿元,按可比价计算,比上年增长 13.2%。按户籍人口计算,人均生产总值达 34706 元,比上年增长 13.0%,按当年基准汇率计算达 4450 美元。嘉兴所辖县(市、区)经济社会发展均衡,综合实力较强,2005 年全国县域经济社会发展水平排序,五县(市)所处位次都列入前 35 位。各县(市、区)人均 GDP、城乡居民生活水平较为接近,城乡一体化的发展趋势十分明显,城乡基础设施建设步伐加快,城市化水平稳步提高。

### **(2) 产业特色鲜明**

2005 年全市完成工业增加值 609.1 亿元,其中 500 万元规模以上工业企业工业增加值 478.9 亿元,分别增长 37.9%和 63.3%,成为浙江省重要的先进制造业基地之一。嘉兴产业特色鲜明,形成了以纺织、服装、皮革、造纸和纸制品、



木材加工、金属加工及制品、汽车配件等行业组成的传统优势产业；以新型元器件为代表的电子信息产业和以种子种苗工程、产后农业为主导的现代农业。全市已拥有皮革、服装、化纤、木业、羊毛衫、经编、丝织、光机电、磁性材料以及优质农产品等多个具有相当规模的特色块状经济。海宁皮革产业总量和平湖服装出口量均居全国第一，海宁成为“中国皮革之都”。嘉善木业生产总量占全国的近三分之一。新型电子元器件、涤纶长丝、经编及家用纺织品、茧丝绸等特色产品在国内市场均有较高的占有率。

### **（3）开放型经济发展迅速**

2005年全市进出口总额达99.22亿美元，比上年增长25.2%，经济外向度进一步提高。合同外资和实到外资分别为25.00亿美元和11.57亿美元，合同外资和实到外资数分别居全省第2、3位。利用外资质量同步提高，科技含量较高的项目、千万美元大项目明显增多，单个项目规模不断增大，外资来源不断拓宽，各开发区的主阵地作用更加凸现。

## **（二）发展机遇和挑战**

### **1、发展机遇**

一是长三角一体化进程凸显嘉兴交通优势。嘉兴作为浙江省接轨上海的前沿阵地，与沪、杭、苏等城市在1小时车程内，拥有浙北唯一的国家一类开放港口——嘉兴港。随着“三横三纵三连”高速公路网络规划建设和沪杭高速铁路、沪杭苏嘉城市轻轨等规划建设，嘉兴与周边大城市和海外的联系更加便捷，更加凸显了嘉兴四方通衢的交通优势。

二是都市群整合凸显嘉兴区位优势。长三角都市群的加速崛起，各城市之间已由原来的竞争关系转变为强调竞合，长三角都市群的崛起和重组将更加凸显嘉兴的区位优势，使嘉兴由原来的都市群边缘城市转变为中心城市。

三是产业集群发展凸显嘉兴比较优势。目前嘉兴市传统特色产业、高新技术产业、装备制造业和临港型产业等四大产业集群已经具备一定的发展规模和实力，这些产业集群的发展将进一步推动全市的产业结构调整，共享产业升级效益，将会更加凸显嘉兴的比较优势。

四是区域均衡发展凸显嘉兴综合优势。2005年嘉兴市所辖五县均进入全国百强县前三十五名，城乡居民收入比大致为2:1，统筹城乡发展和区域经济发

展的条件相对较好，这是本市相对于其他城市不可多得的综合优势。

**五是文化底蕴深厚凸显嘉兴人文优势。**嘉兴市是著名远古文明——马家浜文化的发祥地，又是吴文化、越文化、儒家文化、“运河文化”和近代红色文化等多元文化的交融地。深厚的文化底蕴为进一步建设江南水乡的文化奠定了基础。

## **2、发展面临的挑战**

**一是资源环境双约束的现实与经济社会快速发展的要求不适应。**嘉兴市的人均资源拥有量相对较低，水质型缺水、电力供应不足、受基本农田保护任务制约建设用地供应紧张等资源环境约束问题严重，人才、技术和知识创新要素供给不足，工业化过程中的资源和环境制约问题日益突出。

**二是结构性矛盾与提升城市能级的发展要求不适应。**农业基础仍然比较薄弱，制造业产业层次和水平偏低，第三产业发展相对滞后。产业结构与就业结构不够协调。这都与产业协调发展，提升嘉兴城市能级和提高区域竞争力的要求不适应。

## **（三）规划编制的背景**

### **1、规划修编以科学发展观为指导**

2003年10月，中共十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》号召贯彻“城乡统筹”等“五个统筹”发展，树立以人为本，全面、协调、可持续的发展观。科学发展观既是我国经济社会发展必须长期坚持的重要思想，也是解决当前经济社会发展中诸多问题必须遵照的基本原则。土地利用总体规划修编必须以科学发展观为指导，坚持集约节约用地，保护土地资源，保障经济社会持续健康发展。2004年3月，国务院副总理曾培炎在国土资源部《关于开展土地利用总体规划修编工作的请示》上批示：“同意土地利用总体规划修编工作的四条原则，必须明确各地的耕地特别是基本农田的红线数字不能突破，必须明确耕地占补平衡是数量与质量并重。”2004年10月，国务院下发的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）指出：“严格土地利用总体规划的修改，严格保护基本农田，基本农田是确保国家粮食安全的基础，土地利用总体规划修编，必须保证现有基本农田总量不减少、质量不降低”。2006年8月，国务院下发《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）要求“地方各级人民政府主要负责人应对本行区域内耕

地保有量和基本农田保护面积、土地利用总体规划和年度计划负总责”，对通过调整土地利用总体规划擅自改变基本农田位置，以规避建设占用基本农田应依法上报国务院审批的，要追究有关责任人的行政责任。土地利用总体规划是贯彻统筹城乡发展、落实科学发展观的重要手段，必须坚持“保护耕地，保障发展，保护生态环境，统筹规划用地”的指导思想，以解决长远发展中的土地利用问题作为嘉兴市新一轮土地利用总体规划修编的重点，将人口分布、经济发展布局、生态环境保护 and 土地利用紧密结合起来。

## 2、嘉兴市国民经济快速发展，土地资源成为发展的瓶颈要素

“十五”以来，嘉兴市国民经济和社会快速发展，对土地资源利用的需求已远远超出《嘉兴市土地利用总体规划（1997-2010年）》所确定的规划目标、任务。一方面，嘉兴市围绕全面建设小康社会，按照省委省政府“走在前列，干在实处”的要求，深入实施省委省政府“八八战略”，工业化、城市化进程加快，对土地的需求大量增加。而目前本市基本农田保护率已高于85%，发展空间问题是当前和今后经济社会发展、土地资源管理遇到最为棘手的难题。另一方面，土地整治难度增大，补充耕地潜力不足。嘉兴市人多地少，土地长期精耕细作，土地利用程度很高，耕地后备资源非常有限。随着土地整治工作的不断深入，农用地整理难度不断增加，宅基地整理成本高昂，周期较长。同时随着大力推进农业结构调整，加快发展效益农业，耕地减少量不断增加，实现耕地占补平衡的压力越来越大。因此，土地利用总体规划正在面临着以有限的适宜土地（主要是耕地）完成既要保证“吃饭”又要保证“建设”任务的两难局面。

### （四）新一轮规划编制的必要性

（1）《嘉兴市土地利用总体规划（1997-2010年）》是1999年经浙江省人民政府批准实施的，由于受当时的环境和条件限制，对于社会经济发展速度之快缺乏预见性，原规划已经不能满足经济发展的需要，规划中的各项控制性指标已经提前实现。如果不进行新一轮土地利用总体规划修编，嘉兴市土地利用和管理缺乏科学的依据，不利于发挥规划在土地利用管理中的龙头和导向作用。

（2）我国社会主义市场经济体制的建立和完善，浙江省“八八战略”和“两创战略”的实施，长三角城市群的加速融合和崛起，以及接轨上海、加速发展战略的推进，给嘉兴市社会经济发展提供了全新的机遇和挑战，土地利用总体规划

作为区域土地开发、利用、保护的战略部署和行动指南，应当走在社会经济发展的前面。

（3）嘉兴市经济社会加速发展，工业化和城市化进程加快推进，在这样的新的发展形势和背景下，通过土地利用总体规划的修编，可以协调保护耕地和建设用地需求扩张的矛盾，优化土地利用结构和合理配置土地资源，提高土地集约利用水平，促进人口、资源、环境和经济的协调发展。

### 三、规划编制依据

#### （一）法律法规

- （1）《中华人民共和国土地管理法》；
- （2）《中华人民共和国城乡规划法》；
- （3）《中华人民共和国农业法》；
- （4）《中华人民共和国环境保护法》；
- （5）《中华人民共和国环境影响评价法》；
- （6）《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
- （7）《基本农田保护条例》；
- （8）《历史文化名城名镇名村条例》；
- （9）《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》；
- （10）《浙江省基本农田保护条例》，等。

#### （二）政策文件

- （1）《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（2008年10月12日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过）；
- （2）《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）；
- （3）《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）；
- （4）《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）；
- （5）国土资源部《关于开展土地利用总体规划实施评价和修编前期调研工作的通知》（国土资发〔2004〕133号）；
- （6）《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》（国办发〔2005〕32号）；
- （7）国土资源部《关于做好土地利用总体规划修编前期工作中“四查清、四对照”工作有关问题的通知》（国土资发〔2005〕182号）；
- （8）《关于印发〈报国务院审批的土地利用总体规划的规划大纲评审办法〉的通知》（国土资发〔2006〕54号）；
- （9）《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发〔2009〕51号）；

(10)《关于下达全省各市、县（市、区）新一轮土地利用总体规划主要控制指标的通知》（浙政土审〔2009〕12号）；

(11)《关于深入开展农村土地综合整治工作扎实推进社会主义新农村建设的意见》（浙委办〔2010〕1号）；

(12)《关于加快实施农村土地综合整治项目的通知》（浙土资发〔2010〕14号），等。

### （三）相关规划

(1)《浙江省土地利用总体规划（2006-2020年）》；

(2)《浙江省城镇体系规划（2008-2020）》；

(3)《嘉兴市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、《环杭州湾产业带嘉兴产业区发展规划》；

(4)《嘉兴市域总体规划（2008~2020年）》、《嘉兴市城市总体规划（2004~2020年）》、《嘉兴市历史文化名城保护规划》、《嘉兴市嘉兴市区村庄布点规划》、《嘉兴市滨海新区规划》；

(5)《嘉兴生态市建设规划》、《嘉兴市“十五”与2015年环境综合整治规划》；

(6)《嘉兴市都市型农业发展规划》；

(7)《嘉兴市水资源综合规划》、《嘉兴市城镇供水水源规划》、《嘉兴港区河网规划》、《嘉兴市河道整治规划》、《嘉兴市区城乡一体化供水规划》等；

(8)《嘉兴市“十一五”旅游产业发展规划》、《嘉兴市区旅游发展总体规划》；

(9)《嘉兴市公路水路交通建设规划（2008-2020）》、《嘉兴市公路水路“十一五”规划》、《嘉兴市农村公路建设规划》、《嘉兴市城际轨道交通网络规划》等；

(10)《大运河（浙江段）遗产保护规划》、《大运河（嘉兴段）遗产保护规划》；

(11)《嘉兴市土地利用总体规划（1997-2010年）》，等。

## 四、土地利用现状及上轮规划实施评价

### （一）土地利用现状

#### 1、土地利用现状结构

根据 2005 年土地变更调查，嘉兴市土地总面积为 400875 公顷，土地利用结构如下：农用地面积为 282655 公顷，占土地总面积 70.51%，建设用地面积为 78890 公顷，占 19.68%，未利用土地（含河流湖泊）39329 公顷，占 9.81%（见表 4-1）。

表 4-1 嘉兴市 2005 年土地利用现状表（变更调查） 单位：公顷、%

	土地总面积	农用地	建设用地	未利用地
面积	400875	282655	78890	39329
占土地总面积比重	100	70.51	19.68	9.81

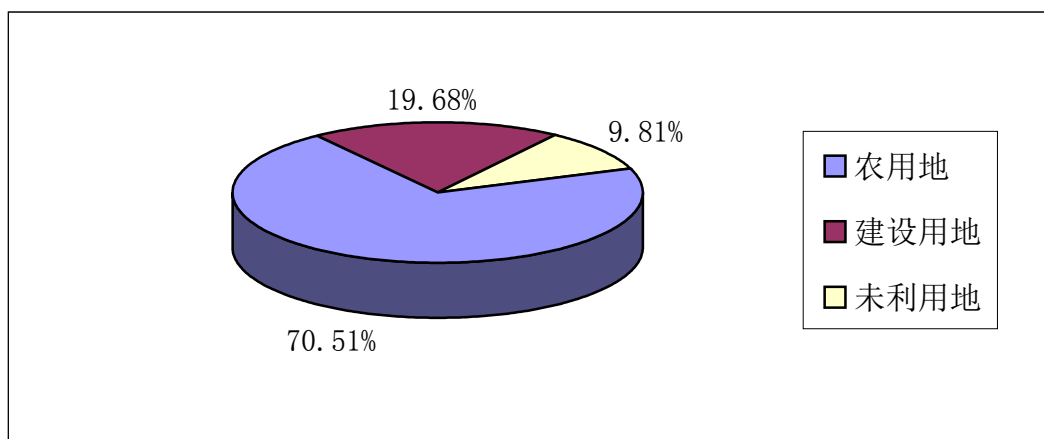


图 4-1 嘉兴市土地利用结构

**农用地**中，耕地面积为 **212702** 公顷，占农用地面积 75.25%，园地面积 34769 公顷，占 12.30%，林地面积 6078 公顷，占 2.15%，其他农用地面积 29106 公顷，占 10.30%（见表 4-2）。上一轮土地利用总体规划中下达的基本农田保护面积 **188528** 公顷（即 282.79 万亩），现有耕地面积为 212702 公顷，现状农保率为 88.63%。

表 4-2 嘉兴市 2005 年农用地利用现状表（变更调查） 单位：公顷、%

	农用地	耕地	园地	其中： 可调整 园地	林地	其中： 可调整 林地	其他农用地	其中：可调 整养殖水 面
面积	282655	212702	34769	1937	6078	869	29106	3995
占农用地比例	100	75.25	12.30	0.69	2.15	0.31	10.30	1.41

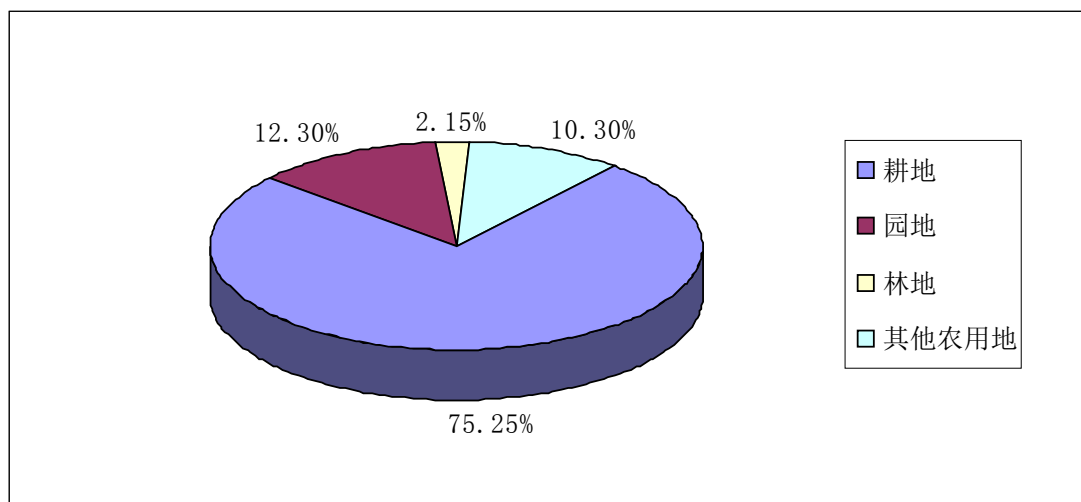


图 4-2 嘉兴市农用地利用结构

**建设用地**包括居民点及独立工矿、交通、水利设施等用地，其中居民点及独立工矿用地面积为 74147.75 公顷，占建设用地面积的 91.45%；交通用地 5994.64 公顷，占 7.60%；水利设施用地 749.46 公顷，占 0.95%，在建设用地中水利设施所占比例较低（见表 4-3）。**居民点及独立工矿用地**中，城市的建设用地面积为 6891.83 公顷，建制镇的建设用地面积为 8007.29 公顷，农村居民点面积 39957.80 公顷，独立工矿用地面积为 16328.05 公顷，特殊用地 962.78 公顷，嘉兴市目前无盐田用地。**交通用地**中，铁路用地 277.46 公顷，公路用地 5547.83 公顷，港口码头用地 169.35 公顷，嘉兴市目前尚无民用机场和管道运输用地。**水利设施用地**中，水库水面 1.51 公顷，水工建筑用地 747.95 公顷。



表 4-3 嘉兴市 2005 年建设用地利用现状表（变更调查） 单位：公顷、%

	建设用地	居民点及独立工矿用地	城市	建制镇	农村居民点	独立工矿	特殊用地
面积	78891.85	74147.75	6891.83	8007.29	39957.80	16328.05	962.78
占建设用地比例	100	91.45	8.74	10.15	50.65	20.70	1.22
	交通用地	铁路	公路	港口码头	水利设施用地	水库水面	水工建筑物
面积	5994.64	277.46	5547.83	169.35	749.46	1.51	747.95
占建设用地比例	7.60	0.35	7.03	0.21	0.95	0.002	0.95

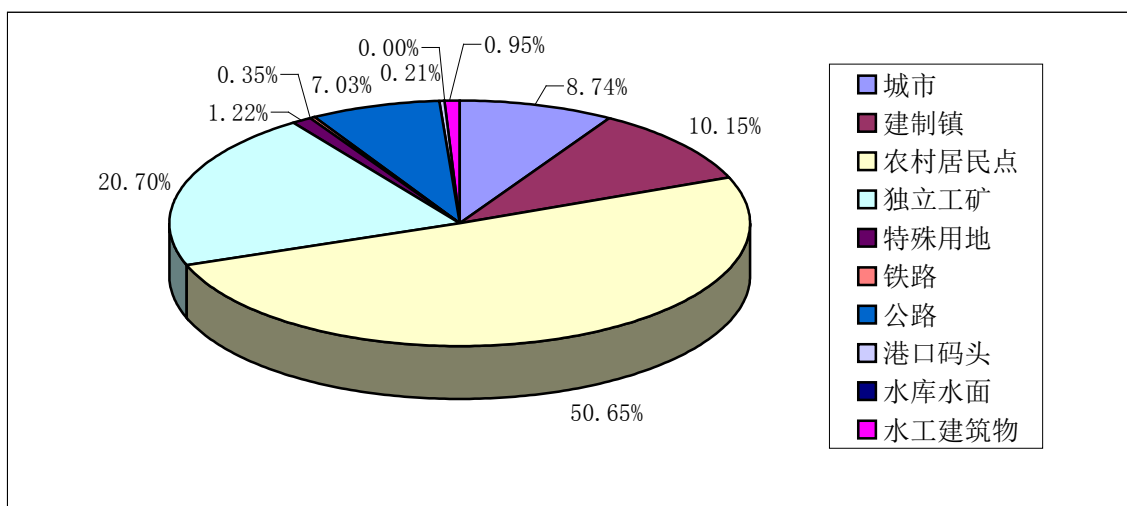


图 4-3 嘉兴市建设用地利用结构

根据新的土地分类，**未利用地**面积为 39328.97 公顷，其中未利用土地 869.42 公顷，其他土地 38459.55 公顷。在未利用地中，有**荒草地** 321.22 公顷，**滩涂** 5911.29 公顷（见表 4-4）。由此看来，嘉兴市适于耕地开发的后备资源有限。

表 4-4 嘉兴市 2005 年未利用地利用现状表（变更调查） 单位：公顷、%

	未利用地总计	未利用土地		其他土地	
		小计	荒草地	小计	滩涂
面积	39328.97	869.42	321.22	38459.55	5911.29
比重	100	2.21	0.82	97.79	15.03

## 2、土地利用空间分布

嘉兴市地貌为典型的水网平原，土地利用历史悠久，又是地处沿海，紧靠杭州、上海、苏州，交通非常发达，经济基础较好。自然条件和社会经济条件对土地利用的分布有直接的影响。

嘉兴市耕地分布很广，从南部杭州湾、钱塘江岸边滨海冲积平原到内陆的水网湖积平原均是耕地分布区。从城乡结合部到乡村，处处有耕地分布。这些冲积沉积平原耕地土层深厚，肥力较好。

园地中，桑园地分布在市域中西南部地势稍高地区。经过农用地整理和农业结构调整后，果园分散分布在平地地块，土地的灌排条件大为改善。

林地主要分布沿海低丘山地，水田的防护林带和河流的防护林带。

城市、建制镇和集镇的居民点相对集中成片，农村居民点大部分呈条带状分布在河流和公路分布两侧，单个农村居民点规模较小，空间分布比较分散。

交通用地的分布，总体与居民点用地的分布相呼应。主要交通干道与全国、全省布局协调。县、乡公路及农村道路主要干线相连，基本达到乡乡通公路，形成发达的公路、铁路交通网络。

水域分布：市域北部为湖泊、河流密集分布区，中南部为河网分布地区，是典型的江南水乡，大小河流连贯构成絮状水网。

## 3、土地利用的特点

(1) **土地利用类型地域分布明显，区位差异大。**东北部地势低洼，河网密布，耕地中水田比重高，盛产粮、油、畜（包括苗猪）和水产品，是我市淡水养殖重点地区，商品粮和水产品生产基地。中西部地区，旱地比例相对较高，桑园面积约占全市 80%，经济作物种类繁多，农牧副渔全面发展，是蚕茧、湖羊、南湖菱、杭白菊等众多小宗土特产的集中产地。东南沿海一带地势相对较高，土地利用类型较多，除田、土、水面外，更兼有山、海之利，是棉、麻集中产区，特种水产品（海、淡水养殖）和低丘坡地水果生产基地。

(2) **耕地、园地开发程度大，种植水平高。**嘉兴市历来有“耕地种粮、种桑养蚕、剿丝织绸、湖荡捕鱼”的劳动传统，耕地和园地利用水平在全省名列前茅。近几年通过土地开发整理，土地的宜种性进一步提高，一些原来排灌条件不佳的园地通过标准农田建设，农业基础设施条件进一步得以改善，至 2005 年底，

全市已建成标准农田 190 万亩，占耕地比例达到 60%，形成了田成方、路相通、渠相连、树成行的基本农田格局。

（3）**建设用地经济效益较高。**1997—2005 年，嘉兴市工业持续快速健康发展，传统特色产业、高新技术产业、装备制造业和临港型产业等四大产业集群已经具备一定的发展规模和实力。二、三产增加值由 1997 年的 345.38 亿元增长到 2005 年的 1075.21 亿元，年均增长 15.25%。建设总用地量也在逐步上升，1997 年建设总用地面积 59193.64 公顷，2005 年的建设用地总面积为 78890 公顷，年均增长 3.66%，其增长速度慢于二、三产业增加值的增长速度。单位建设用地二、三产业增加值由 1997 年的 58.85 万元/公顷，提高到 2005 年的 136.29 万元/公顷，建设用地的集约利用水平逐年提高。

#### 4、土地利用问题

（1）地力衰退，生态环境脆弱。嘉兴是全国著名的农业地区，但近年来，由于农业比较效益下降，农民种粮的积极性受挫，使得大量耕地撂荒，耕种的耕地重用轻养比较普遍，有机肥与无机肥比例失调，桔杆产出多还田少，绿肥作物基本消失，偏施化学氮肥轻磷钾，土壤肥力下降，耕性变差。我市地处太湖流域中下游，河网水系都是平原的排水走廊，常常涝情频发。目前河流两岸冲刷严重，内河航道年久失修，等级降低，现在农民又很少捻河泥肥田，导致河床淤积抬高，影响航运交通和排蓄水能力。地下水开采过量，导致地面严重沉降，嘉兴市区尤为突出，使城市防洪任务加重，地面沉降已由城镇向农村扩展，遏制地面沉降的任务更加艰巨。我市环境综合整治经多年努力，虽然取得了进展，然而由于环保投入与经济发展速度远远不相适应，一些地区的污染继续加剧，工业和生活排放废弃物越来越多，特别是地面水质污染日益严重，全市达到或好于三类水质的水体已经不多，治理形势严峻。

（2）城镇建设加速扩展，乡村工业和居民点布局分散，浪费土地资源。上轮规划实施以来，嘉兴市域建设用地扩展趋势加速，市域正逐步形成以市区为中心依托交通干道连绵发展的城镇群，呈现快速城镇化趋势，城镇化的动力主要来自于乡村工业产业的迅速崛起。这种类型的城镇化和工业化是由社会基层自下而上发展起来的，往往带有很大的盲目性。在短期经济利益的驱动下，城乡边缘地带的土地空间结构调整、居民点和工业建设，呈现出无序扩张的状态。乡村工业

用地往往以农村居民点为依托，沿交通线分布在接近居民点的公路两侧，呈现出“村村冒烟”的分布趋势，造成了土地资源和其它要素资源的浪费。农村居民点建设存在着“贪大求宽”现象。据调查，嘉兴乡村户均建筑面积多在200平方米以上，远高于城市标准。在农村居民点用地规模不断扩大的同时，老的居民点用地却被荒废，形成“空心村”。农村居民点低密度的蔓延，在很大程度上抑制了农村居住环境的改善和土地利用效率的提高。

（3）受地理区位的影响，市域空间分离和分割倾向严重。嘉兴毗邻上海、苏州、杭州、宁波四座特大城市，在地理位置上处于上海都市圈及杭州大都市圈影响范围的交织地带，周边大城市对市域沿边城镇具有强大的吸引力，使得市域空间总体表现为“亲沪杭，疏嘉兴”的尴尬格局。中心城市对市域空间的组织力和集聚能力明显不足，各县（市）发展各自为政，城镇的发展未能充分考虑市域协调的要求，呈现出诸侯割据的发展模式。城镇空间发展的离心趋势削弱了嘉兴发展的长远和整体优势。

作为浙江与上海、江苏联系的门户，区域性基础设施在嘉兴密集分布，占用了大量土地资源，并将市域空间分割得支离破碎。沪杭高速公路东西向横穿嘉兴市域，规划中的沪杭高速铁路、沪杭磁悬浮也将沿该交通走廊布局，将市域空间分割为南北两大发展区域。杭州湾嘉绍通道、乍嘉苏高速公路和规划的沿海铁路大通道、乍嘉苏高速铁路形成南北向交通廊道，又将进一步分割土地空间。众多区域性基础设施在市域内密集分布，缩短了嘉兴与周边的距离，加强与周边的交流，但也可能仅仅作为过境通道而将空间分割得支离破碎，难以整合发展。

## （二）上一轮规划实施评价

### 1、上一轮规划控制指标执行情况

#### （1）建设用地总规模执行情况

规划2010年的建设用地总量为69461.51公顷，而2005年的建设用地总量就已经达到78891.85公顷，达到了规划建设用地总量的113.58%，其中以独立工矿的面积增加最多，年平均增幅达到12%；农村居民点并没有如规划所预期的那样出现明显的减少，仍然呈缓慢增加态势。

#### （2）建设占用耕地指标执行情况

嘉兴市上一轮规划下达的建设占用耕地指标为3667公顷，2001年经调整后

增加为 40237 公顷，其中建设留用地区 4555 公顷，待置换用地区 35682 公顷，1997—2005 年建设留用地区执行了 2987 公顷，待置换用地区执行了 14490 公顷。

### （3）灾毁及其他指标执行情况

嘉兴市上一轮规划下达的灾毁指标为 346 公顷，在 1997—2005 年间并无发生严重的自然灾害导致耕地减少，所以灾毁减少耕地指标没有实施。

### （4）补充耕地指标执行情况

嘉兴市上一轮规划下达的土地开发整理指标为 1125 公顷，土地整理指标为 3422 公顷，规划执行期间，实际耕地增加为 23227 公顷，已经完成整个规划期补充耕地指标的 5.11 倍；其中土地开发增加耕地 2076 公顷，土地整理增加耕地 21151 公顷。

### （5）基本农田指标执行情况

嘉兴市上一轮土地利用总体规划下达的基本农田指标为 188694.48 公顷，由于海盐县外调 166.67 公顷的基本农田保护任务，所以基本农田指标调整为 188527.81 公顷。1997—2005 年通过基本农田划区定界确定基本农田保护面积为 188671.2 公顷，超额完成规划控制任务。

### （6）耕地保有量指标执行情况

1996 年耕地面积为 219412 公顷，上一轮规划确定的 2010 年耕地保有量面积为 219412 公顷，经 2001 年指标变更后调整为 219745 公顷，2005 年的耕地面积为 212701.61 公顷，可调整农用地 6800.87 公顷，若将可调整农用地也纳入现状耕地保有量，则 2005 年耕地保有量 219502.48 公顷，基本达到上轮规划所要求的耕地保有量。

## 2、上一轮规划实施取得的成绩

（1）以规划为依据，以用途管制为手段，土地利用管理的力度大大加强。上轮规划的实施，把国家关于土地利用的大政方针和管理的基本原则落实到土地利用总体规划具体方案中，解决了长期以来在管理实践中土地利用的基本国策难以具体落实的突出问题，使各级政府和国土资源部门在土地利用的微观管理上，做到了大政方针明确，阶段目标清晰，规划依据具体，管制规则有力。对土地用途的管制方向以规划方案的规定为标准，对土地用途的变化管理以管制规则为依据，不仅解决了土地利用管理有依据的问题，并且确立了土地规划在土地利用控

制中的强势地位，使土地利用管理的力度大大加强。

（2）耕地保护体系初步健全，改变了耕地只占不补的局面。上轮规划以耕地保护为重点，健全了耕地保护体系：一是层层明确了耕地保护的目标，特别是县乡两级规划明确了基本农田保护和耕地管制的范围，使实施管理中耕地保护的对象十分明确；二是制定了耕地用途管制规则和基本农田保护规定，使耕地保护的原则具体化，便于基层管理操作；三是建立健全了耕地保护的相关制度，审批制度、占补平衡制度、耕地开垦费和新增建设用地有偿使用费制度、基本农田保护区管理制度、监督检查制度等，使耕地保护做到有章可循；四是完善实现耕地保护的相关机制，设立耕地开垦专项资金，开展土地开发复垦整理，实行建设占用耕地“占一补一”，彻底改变了耕地只占不补的被动局面。

（3）建设用地规模得到一定程度控制。规划实施后，划定了各类建设用地规模控制圈，将建设用地限制在一定范围内进行，在日常审批时，对不在建设用地控制圈内选址的项目用地除国家重点建设项目外，一般不予批准，从而有效地改变了过去建设项目用地随意选址、分散布局的格局，对城乡居民点用地的集中建设起到了较好的引导作用。

（4）增强了土地利用和管理的规划意识。土地使用者在用地手续办理过程中加深了用地必须符合规划的认识。各级政府在协调建设发展与耕地保护的矛盾中体会到了统筹安排土地利用的重要性。国土资源部门在用途管制的实施中加强了规划的龙头地位。通过违法案件的查处和规划用地宣传教育，增强了广大群众按规划用地的观念。

### 3、上一轮规划实施存在的问题

#### （1）规划控制指标弹性不足，规划布局与客观实际需求出现较大偏差

在上一轮规划的编制中，对当地社会经济发展的宏观前景和土地利用特点缺乏透彻的分析。规划控制指标经过层层分解，刚性很强。规划控制指标类型过多，有些规划指标比如灾毁耕地，在实际工作中很难落实。因为用地分析和预测不足，导致规划布局错位现象比较明显。按照土地用途管制规则，用地布局一旦确定与批准，建设留用地的范围不能随意变化，而在规划实施中，由于建设项目的动态性，定位、定量都比较难，规划的建设留用地与实际的建设项目选址存在一定程度的定位、定量偏差，这就加大了规划的实施难度。由于布局的不尽合理，出现

了土地利用总体规划频繁调整，使规划管理面临两难局面：不调整规划不能满足现实建设用地的需求，而频繁调整规划，又使规划失去严肃性。由此可见，建设用地空间布局的不合理，直接影响了规划的严肃性和规划实施的成效。

### （2）规划实施缺乏生态环境影响评价

上一轮规划在编制和实施过程中，没有仔细考虑规划实施可能会给生态环境带来的影响。土地利用系统是由自然、社会、经济组合起来的复合系统，在进行土地利用决策时，对土地利用结构的改变和土地利用的重新布局、对生态环境的影响要进行综合的考虑，分析其可能产生的影响及其影响的程度，必要时采用量化指标进行评价。上一轮规划对生态环境保护比较欠缺，规划图上没有明确标注出土地的生态敏感区、土地开发整理的区域以及禁止土地开发区，对土地生态环境保护、维持生态平衡所必需的湿地、水域、滩涂等用地在土地开发整理时未加以任何生态影响评价，一味追求增加耕地，实现耕地占补平衡，不利于生态建设。

### （3）规划实施的权威性还不够，规划的总体控制作用发挥不充分

《土地管理法》已经明确土地管理部门负责土地的统一管理工作，而其他部门则属于用地部门，在土地利用关系中，两者的性质是不同的，前者是管理者，后者是被管理者。在土地的利用管理上，都必须服从土地的统一管理、服从土地利用总体规划，否则就难以形成统一的、正常的土地管理秩序。但是，在上一轮规划实施过程中，土地管理部门还未能对其他部门的土地利用行为建立有效的约束机制，尤其是土地利用总体规划对城市总体规划、开发区（园区）规划缺乏约束力。

## 五、规划基础数据

### （一）土地利用现状数据

#### 1、规划基期年数据

按照国家有关规定，本轮规划基期年统一为2005年。本规划采用的土地基础数据是由2005年土地利用变更调查数据，按照国土资厅发〔2009〕51号文的要求进行基数转换而来。嘉兴市土地面积为4008.75平方千米，中心城区235平方千米，作为规划期内土地利用结构调整的依据。往年（1996—2005年）土地利用数据根据当年土地利用变更数据获取。同时由于2002年1月1日起采用过渡期土地利用分类体系，本规划依据过渡期土地利用分类对2002年前的土地利用变更调查数据做了相应的调整，保证了数据的连贯性和一致性。

#### 2、规划基数转换原则

（1）用途管制：遵循土地用途管制的要求，有利于落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度。

（2）依法核定：通过对土地利用现状数据的合法性审查认定，确保规划基数客观准确，维护规划编制的严肃性和科学性。

（3）衔接可行：充分利用土地利用变更调查以及“四查清、四对照”等成果，与土地现状分类充分衔接，满足规划管理需要，有利于规划目标任务的落实。

（4）综合平衡：遵循行政辖区内土地总面积以及农用地、建设用地、未利用地面积保持不变的原则，转换前后保持一致。

#### 3、规划基数转换方法

按照《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划规划基数转换与各类用地布局指导意见（试行）的通知》（国土资厅发〔2009〕10号）和《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划规划编制指导意见的通知》（国土资厅发〔2009〕51号）相关要求，在嘉兴市2005年土地利用变更调查数据的基础上，对土地利用现状分类（过渡期）进行了归并和细分后，得到各类用地转换结果。

（1）农用地转换。耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地按要求由过渡期地类分别纳入规划基数分类中的相应地类。

（2）建设用地转换。建设用地的二级分类由过渡期分类归并和细分而来，



三级分类重点对独立工矿用地进行空间判读，将独立于城镇集聚区的独立工矿用地作为规划基数的独立建设用地。

（3）未利用地转换。水域、滩涂沼泽、未利用土地等其他地类参照地类释义和转换对应关系，分别纳入规划基数分类中的相应地类。

#### 4、2005年土地利用变更调查数据

表 5-1 嘉兴市土地利用变更调查数据

单位：公顷

一级类	二级类	三级类	2005年变更调查数据	
农用地	耕地		212702	
	园地		34769	
	林地		6078	
	其他农用地		29106	
	小计			282655
建设用地	居民点及独立工矿用地	城市	6892	
		建制镇	8007	
		农村居民点	39958	
		独立工矿	16328	
		特殊用地	963	
		小计	74148	
	交通用地	铁路	277	
		公路	5548	
		港口码头	169	
		小计	5995	
	水利设施用地	水库水面	2	
		水工建筑物	748	
		小计	750	
	小计			78892
	未利用地	未利用土地		869
其他土地			38460	
小计			39329	
合计			400875	

## 5、规划基数转换结果

表 5-2 嘉兴市规划基数转换结果

单位：公顷

一级类	二级类	2005 年规划分类数据
农用地	耕地	212702
	园地	34769
	林地	6078
	其他农用地	29106
	小计	282655
建设用地	城乡建设用地	71185
	交通水利用地	6742
	其他建设用地	963
	小计	78890
未利用地	水域	32121
	滩涂沼泽	6340
	自然保留地	869
	小计	39329
合计		400875

## 6、土地利用现状基础图件

土地利用规划底图采用嘉兴市 2005 年土地利用现状图。

**（二）人口数据**

规划编制的现状人口采用常住人口，分户籍人口和外来人口两部分。户籍人口数据采用嘉兴市各年统计年鉴中的总人口数字。外来人口采用市公安局统计的在嘉兴市暂住一个月以上的流动人口。各年份人口数据见表 5-3。

表 5-3 嘉兴市人口现状基数表

单位：万人

年份	户籍人口	外来人口	常住人口
1997	329.29	16.51	345.80
1998	329.91	16.79	346.70
1999	330.19	15.83	346.02
2000	331.26	16.19	347.45
2001	331.93	26.94	358.87
2002	332.38	35.47	367.85
2003	332.96	54.83	387.79
2004	333.94	105.76	439.70
2005	334.33	132.02	466.35

### （三）经济数据

规划编制使用的经济数据，均来自嘉兴市各年统计年鉴的现价数字，主要的经济数据见表 5-4。

表 5-4 嘉兴市经济现状基数表

年份	GDP (亿元)	一产 (亿元)	二产 (亿元)	三产 (亿元)	人均 GDP (元)
1997	418.69	63.45	234.25	120.99	12739
1998	443.8	59.71	247.42	136.67	13454
1999	472.2	55.37	263.85	152.99	14637
2000	538.37	60.23	297.93	180.21	16279
2001	604.26	63.48	333.61	207.17	18223
2002	706.43	61.66	403.83	240.94	21268
2003	858.03	68.37	508.66	281	25792
2004	1050.56	77.88	635.05	337.63	31506
2005	1159.66	84.45	681.93	393.28	34706

#### （四）土地集约利用现状

1997—2005年，嘉兴市工业持续快速健康发展，传统特色产业、高新技术产业、装备制造业和临港型产业等四大产业集群已经具备一定的发展规模和实力。二、三产增加值由1997年的345.38亿元增长到2005年的1075.21亿元，年均增长15.25%。建设总用地量也在逐步上升，1997年建设总用地面积59193.64公顷，2005年的建设用地总面积为78890公顷，年均增长3.66%，其增长速度慢于二、三产业增加值的增长速度。单位建设用地二、三产业增加值由1997年的58.85万元/公顷，提高到2005年的136.29万元/公顷，建设用地的集约利用水平逐年提高。

#### （五）2009年经济和社会运行情况

2009年全市生产总值1917.96亿元，按可比价格计算，增长9.3%，其中第一产业增加值107.01亿元，增长3.1%；第二产业增加值1111.74亿元，增长7.4%；第三产业增加值699.21亿元，增长13.60%，三次产业结构调整为5.6：59.8：36.4。全市全社会固定资产投资1233.34亿元，全市重点工程完成投资36.8亿元，市区城市建设项目完成投资22.17亿元，中心城市建设进程加快。全市全社会消费品零售总额694.30亿元，城镇市场零售额459.84亿元，农村市场零售额234.46亿元。全市进出口总值172.05亿美元，其中出口123.41亿元，进口48.64亿元，经济外向度略有下降。全市一般预算收入279.35亿元，其中地方财政收入141.70亿元。

## 六、土地供需分析

土地利用总体规划处于统筹区域发展、城乡发展的地位，以解决长远发展中的土地利用问题作为嘉兴市新一轮规划修编的重点，坚持“保护耕地，保障发展，保护生态环境，统筹规划用地”，将城乡人口分布、产业布局和集约利用土地紧密结合起来。“十一五”到2020年期间，嘉兴市土地资源供应形势不容乐观，工业化、城市化进程加快，城市建设、基础设施建设对土地的需求大大增加。土地利用总体规划面临城乡协调发展、经济建设、耕地保护与农业可持续发展、环境保护等方面的考验与挑战。

### （一）经济发展趋势

#### 1、经济建设进入关键发展时期

发展经济学揭示，当人均GDP在400~2000美元为经济起飞阶段，2000~10000美元为加速成长阶段，10000美元以上为稳定增长阶段。2005年，嘉兴市人均GDP达到34706元（折合4450美元），跨入人均GDP2000~10000美元新的发展阶段，预计到2020年嘉兴市人均GDP将达到15000美元，嘉兴经济将在较长时间里保持较快的发展。根据世界其它市场经济快速发展国家和地区的经验，人均GDP在2000~10000美元的时期，是经济、社会矛盾凸现的时期。在这个时期，随着经济的不断扩大，消耗的资源也随之增加，资源环境约束的矛盾将更加突出。就目前嘉兴的发展情况来看，建设用地紧张、水质性缺水、用电紧张等资源环境问题将会对这个时期经济发展产生较强的制约作用；社会结构也将发生深刻的变化，特别是随着收入分配差距的拉大，各种利益集团之间的摩擦就可能加剧。因此，无论从发展的数量特征还是从发展的内涵看，未来十五年都是嘉兴市经济发展的关键时期。

#### 2、消费结构稳步升级

目前，嘉兴市城市实现充分就业，社会保障实现全民覆盖，90%的农村居民转移到二、三产业就业，农村收入的90%来自工资性收入和财产性收入，收入水平实现每年两位数增长，并且城乡更加均衡。随着城乡居民收入和生活水平的稳步提高，以及多年来刺激内需、培育消费热点的累积性效应日益显现，居民消费结构升级明显，对经济增长产生强有力的拉动作用。目前，嘉兴市的城乡居民消费呈明显上升趋势，各年份社会消费品零售总额增长明显，新一轮消费周期已经

启动。在温饱问题解决后，城乡居民对生活质量有了更高的追求，消费结构稳步升级，恩格尔系数快速下降，各类家电开始在农村普及，住房、汽车逐渐步入城市家庭。家庭消费将加速从万元级迈向十万元级，将直接推动消费结构和产业结构升级，进而带动经济的发展。因此，嘉兴市内需的增长和升级将是未来经济健康发展的基本支撑点，成为经济增长强有力的推动力。

### 3、产业结构趋向高级化

从世界发达国家工业化历程看，在人均GDP约为3000美元阶段，工业结构呈现出由轻工业向深加工和重工业转变的趋势。2005年，嘉兴市人均GDP达到4450美元，产业结构转向深加工和重化工业的特征逐渐显现。目前嘉兴市已列入国家创新型试点城市，清华长三角研究院等一批实力雄厚的科研院所落户嘉兴。虽然嘉兴目前具有竞争优势的产业大多为劳动力密集型或低技术密集型产业，如服装、纺织业等，但随着嘉兴进一步接轨上海扩大开放，打造先进制造业基地，建设长三角临港型工业新区和区域物流中心区，嘉兴市的区位优势将吸引国际产业加快向嘉兴转移。以传统特色优势产业为主的产业群、以临港工业为主的重化工业和以电子信息为主的高新技术产业将引领嘉兴市经济的发展，区域经济的产业竞争力稳步增强。

### 4、城市化和城乡一体化进程进一步加速

国内外城市学家一般把城市化的过程分为三个阶段：第一阶段，城市化水平在30%以下，城市化水平发展速度较慢；第二阶段，城市化水平在30-70%之间，城市化水平发展速度较快；第三阶段，城市化水平达到70%以上，城市化发展趋于缓和。城市化的终极目标是“城乡一体化”，也就是地区全部人口、土地、资源和设施等都纳入一个大的城乡系统中共同发展。嘉兴作为沿海开放地区，经过改革开放二十多年的不懈努力，经济和社会事业取得了显著成绩，综合实力明显增强，所辖县（市、区）均进入全国经济百强县前35位和成为浙江省小康县，这些县（市）的人均生产总值、城乡居民生活水平较为接近。目前嘉兴市城市化正进入快速发展期，城乡联系日趋紧密。同时随着城镇化水平的不断提高和发展领域的放开、投资者身份限制的打破，外商资本、工商资本、民间资本等纷纷投资效益农业，农村居民进城兴家立业，工农互补、城乡融合发展的趋势在嘉兴市已表现十分明显。

## 5、经济结构外向度明显提高

多年来嘉兴市立足对外开放，外向型经济发展迅速，渐成气候。目前嘉兴的工业产品约有 70% 销往省外和出口。2005 年，全市继续推进招商引资，大力发展开放型经济。全年进出口总值达 99.22 亿美元，比上年增长 25.2%。其中出口总值 70.44 亿美元，进口总值 28.78 亿美元，经济外向度进一步提高，外贸依存度已达 70.3%，出口依存度达 49.9%。外贸已成为带动嘉兴市经济高速增长的主要动力之一。利用外资保持稳定增长，对外经济技术合作保持良好发展势头，“走出去”发展战略取得成效。随着经济全球化特征的日益明显，嘉兴市将进一步利用“两种资源”，开拓“两个市场”，扩大经济的外向度，努力融入世界经济。

### （二）人口预测

#### 1、人口变动

##### （1）户籍人口稳步增长，自然增长率趋缓

建国以来，嘉兴市户籍人口呈现持续增长的态势（见图 6-1）。统计数据显示，嘉兴市 1979 年以前，是户籍人口快速增长时期，人口增长表现高出生率、低死亡率、高自然增长率的特点；1979 年以后，由于计划生育政策的出台，人口增长受到宏观调控，人口增长表现出低出生率、低死亡率、低自然增长率的特点，尤其是在 90 年代以后，随着计划生育政策的宣传和人们生育观念的转变，人口出生率持续下降，人口自增率持续回落（见图 6-2）。图 5-2 显示：建国以来，影响户籍人口变化的主要原因是人口出生率，出生率受人们对人口生育的偏好和人口政策的影响，表现出较大的波动；人口死亡率从建国以来一直表现出比较稳定的特点。嘉兴市目前户籍人口变化的主要趋势是：户籍人口稳步增长，自然增长率逐渐下降，出生率下降，死亡率下降。

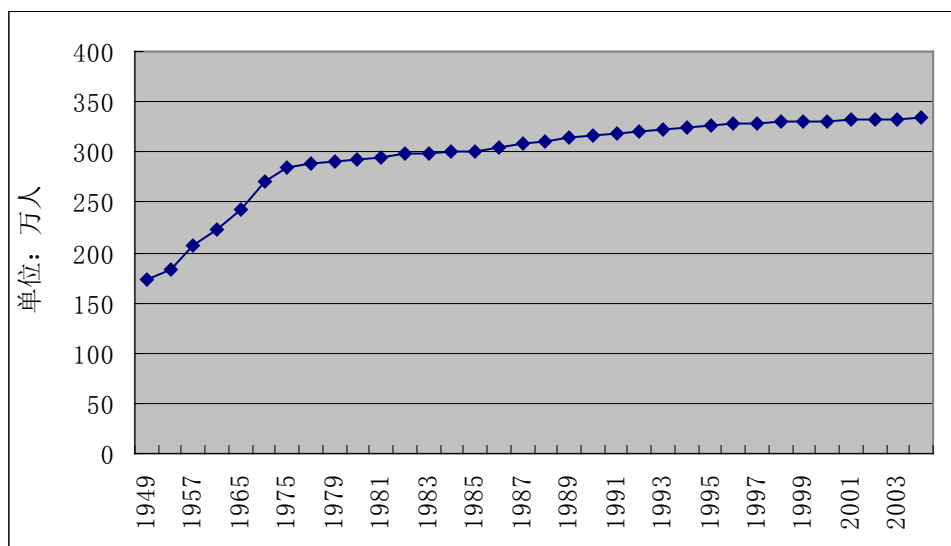


图 6-1 建国以来嘉兴市户籍人口规模发展变化图

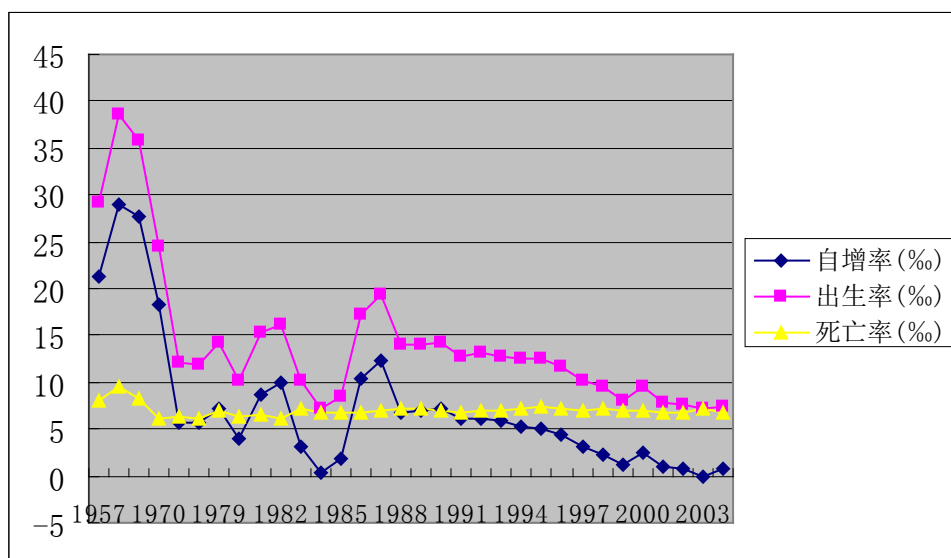


图 6-2 1957 年以来嘉兴市户籍人口自增率、出生率以及死亡率发展变化图

## (2) 未落户常住人口总量保持稳定

未落户常住人口按公安部门的统计口径，是指在本地长期居住但因种种原因未能在公安部门户口登记的人口。根据嘉兴市公安部门的调查，嘉兴市未落户常住人口主要是出生未报户口和大中专院校毕业生、刑释人员、退伍人员持证未报户口。从 1996 年以来统计的数据来看，未落户常住人口总量较小，且随着公安部门加强户籍政策宣传，及时通知申报户口，各年份人口规模还有减少的趋势，总的规模大概保持在每年 6000 人左右。

表 6-1 嘉兴市 1996~2004 年未落户常住人口表



年份	未落户常住人口	年份	未落户常住人口
1996	12852	2001	7669
1997	12281	2002	8204
1998	13089	2003	5767
1999	-	2004	5982
2000	5859		

### （3）产业经济发展推动流动人口数量快速增长

嘉兴市产业经济尤其是劳动密集型制造业的快速发展推动着流动人口的快速增长（见图 6-3）。由于嘉兴市良好的区位、充满活力的产业经济、充足的就业机会和宜人的人居环境，强烈吸引外来务工人员流向嘉兴，特别是 2001 年以来，由于嘉兴市接轨上海、融入长三角，打造先进制造业基地，产业经济加速发展，从而向社会提供了更多的就业岗位，导致流动人口快速增长。2001 年，嘉兴市暂住一个月以上人口仅为 27 万人，到 2004 年发展到 106 万人，是 2001 年的 3.9 倍，约为同期户籍人口的 30%，流动人口增长成为嘉兴市人口变化的重要组成内容。

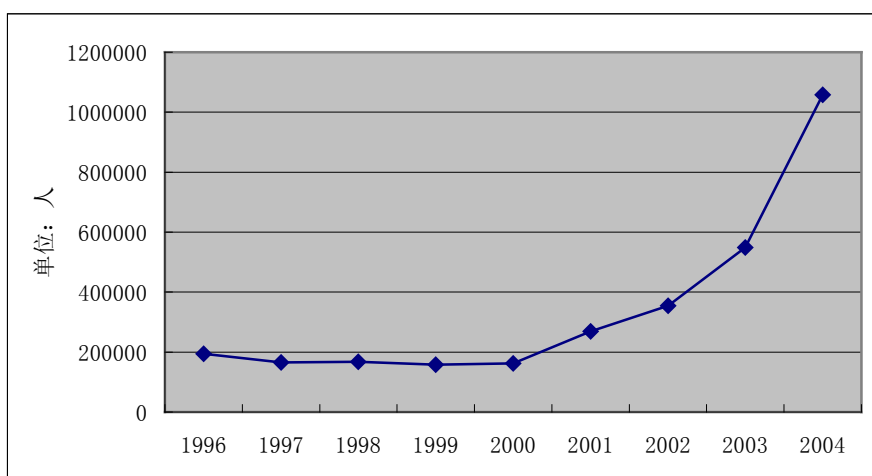


图 6-3 1996~2004 年嘉兴市暂住一个月以上人口规模发展变化图

## 2、人口结构

### （1）人口年龄结构呈现劳动力密集型结构，但老龄化趋势加剧

根据嘉兴市公安部门的统计，2004 年户籍人口中，18 岁以下人口 65.11 万人，占 19.5%，18~35 岁人口 69.02 万人，占 20.7%，35~60 岁人口 146.95 万人，占 44.0%，60 岁以上人口 52.86 万人，占 15.8%，劳动年龄人口（18~60 岁）在

人口的比重中占 64.7%，高于我国 60% 左右的平均水平，呈劳动力密集型人口结构，嘉兴市本地仍有充沛的劳动力资源。但另一方面，少年儿童比重的下降和老龄人口比重的上升，表明嘉兴市人口的年龄结构继续向老年型发展，人口老龄化程度日趋加剧。

### （2）户籍人口性别构成中男性比例逐步降低，女性比例逐步升高；流动人口中男性比例偏高，并以男性务工人员居多

户籍人口性别构成中男性比例逐步降低，女性比例逐步升高。由于计划生育政策执行的到位和人们生育观念的变化，从建国初开始的男女性别比偏高的情况发生了扭转，从 2003 年开始，出现女性多于男性的情况。在流动人口中，仍以男性居多，2004 年中暂住人口男女比为 129.47%，其中又以男性务工人员为最多，男性务工人员占全部暂住人口比重为 42.97%。嘉兴市户籍人口和暂住人口的男女比的发展变化情况见图 6-4。

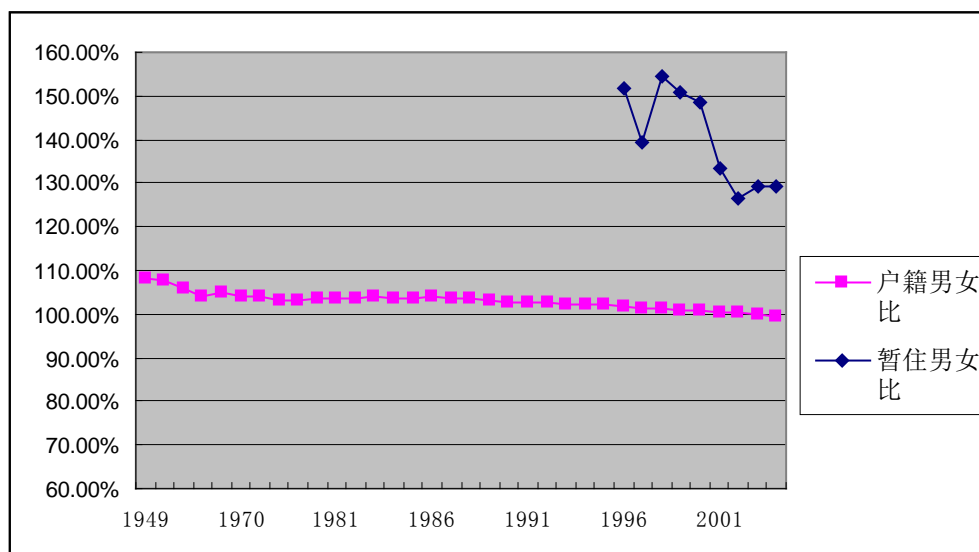


图 6-4 嘉兴市户籍人口、暂住人口男女比发展变化图

### （3）人口家庭结构中家庭数量急剧增加，家庭人口规模进一步缩小

2003 年全市共有家庭 98.58 万户，分别是 1978 年的 67.97 万户、1990 年的 92.78 万户的 1.45 倍、1.06 倍，相应地平均每户家庭的人数也从 1978 年的 4.25 人依次减少到 1990 年的 3.41 人、2003 年的 3.37 人，低于同时期全国每家庭的平均人数 4.41 人、3.96 人、3.38 人。从总体上看，家庭数量的增加已经过了快速扩张期，家庭人口规模继续下降的空间已极为有限。同时，以小家庭为单位的分散居住生活将会耗用更多的土地资源、水资源及能源。

#### （4）人口职业构成中第二产业在业人口比重相当高

常住人口是由户籍人口与常住外来人口两部分构成，这两部分人群的职业构成存在不同特征。嘉兴市户籍人口构成中第二产业在业人口比重相当高，2003年嘉兴市户籍人口三次产业的就业分布情况分别为 25：50：25（见图 6-5），并且绝大部分又集中在制造业，制造业所占比重为 45.54%，第一、三产业的就业人口也以本地户籍人口为主，分别占 25%和 25%。外来人口就业以工业为主，服务业和农业等行业的分布较少。根据嘉兴市公安局的统计，2004 年来嘉兴外来务工人员占总暂住人口的比重为 76%，外来务农、经商、从事服务行业的人员占总暂住人口的比重仅为 11%。

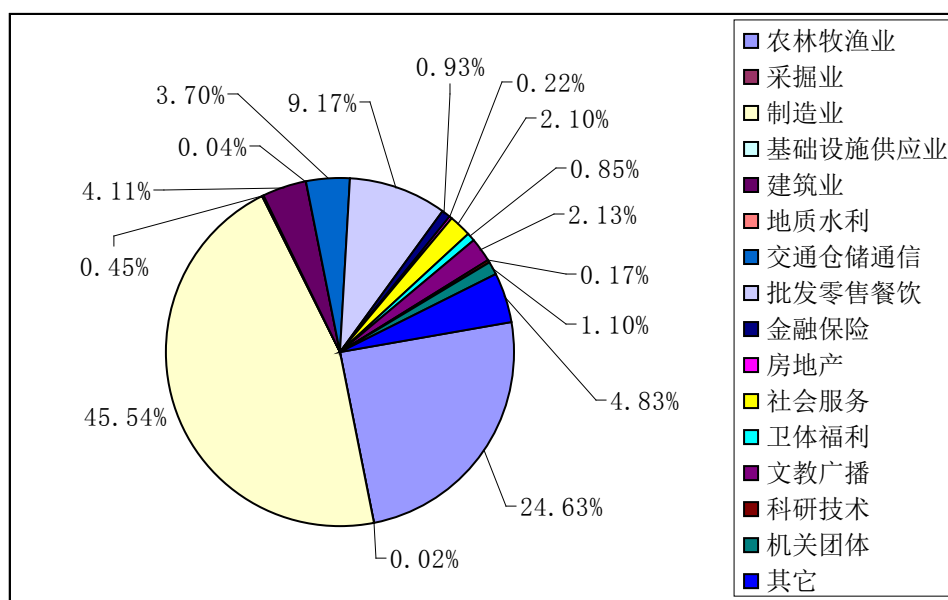


图 6-5 2003 年嘉兴市户籍人口各行业从业人数构成图

### 3、外来人口情况

#### （1）外来人口的行业以务工为主

根据公安部门的统计，嘉兴外来人口主要以从事工业生产为主，1996-2004 年暂住一个月以下、暂住一个月至一年、暂住一年以上的务工人口占相应的暂住人口的比重见图 6-6。数据表明，在三个类别的暂住人口中，务工人员所占比重都比较高，近几年暂住一个月至一年、暂住一年以上的务工人口的比重有增加的趋势，而暂住一个月以下的务工人口趋向减少。

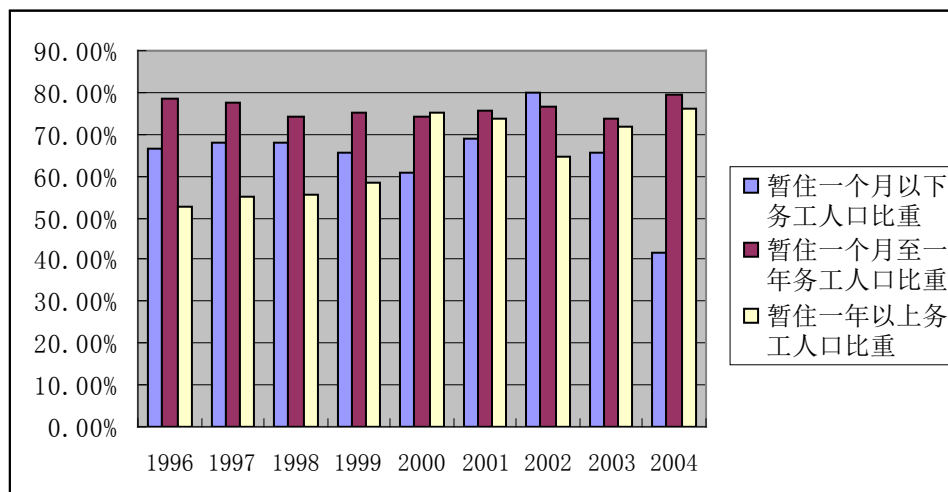


图 6-6 嘉兴市 1996-2004 年暂住一个月以下、暂住一个月至一年、暂住一年以上务工人口占相应暂住人口比重发展变化图

### (2) 外来人口具有很强的流动性

嘉兴市的外来人口具有很强的流动性，概括地说，具有“流动性强，总量平衡”的特点。人口的流动性主要表现为季节性流动，流入、流出的人口随季节变化表现出强烈的流动性，在春节期间出现峰值。

### (3) 外来人口呈年轻化特征

从 1996 年后流入嘉兴的暂住人口的年龄构成来看，劳动年龄人口（男 16~59 岁，女 16~54 岁）比例均超过 90%，特别是年轻人口比重很高，16~35 岁的人口比例超过 75%，外来人口带有明显的年轻化的特点。

### (4) 外来人口多自有居所

统计数据显示，嘉兴市的外来人口多自有居所，大部分流动人口在嘉兴有租赁房屋，2004 年租赁房屋居住的人口占总暂住人口的 61%。除此之外，暂住人口主要居住在单位内部和工地现场，居住单位内部和工地现场的占 34.26%。2004 年暂住人口居住处所构成情况见图 6-7。这表明，嘉兴在构建和谐社会、统筹城乡发展方面具有优势，在以人为本，关爱外来民工方面有突出的成绩。由于外来人口多居住在嘉兴，在考虑城市基础设施建设和建设用地需求量时，应考虑到他们的需求。

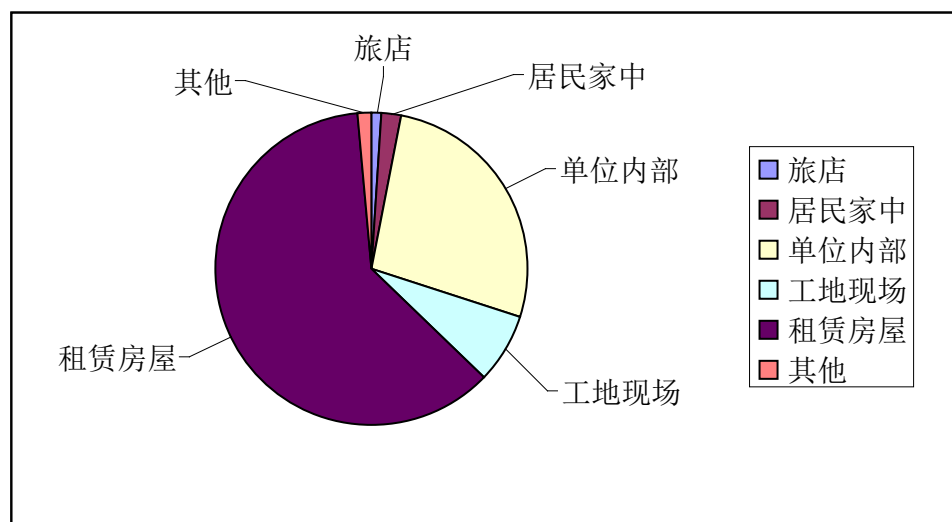


图 6-7 2004 年嘉兴市暂住人口居住处所构成图

#### 4、“就业取向”的人口预测

建设用地空间规模主要取决于它的“人口规模”以及“人均用地指标”，其中，“人均用地指标”是一个经验设定，体现的是对建设用地规模的宏观控制。对于“人口规模”来说，在自由的经济空间中，它的弹性是非常大的，所以在确立建设用地空间发展规模时，关键在于对人口规模有所把握。嘉兴市作为浙江省先进制造业基地，对其“未来人口规模”的判断，主要基于嘉兴市“就业空间”的“岗位约束”。

“就业空间”约束是影响人口规模的首要因素。随着国家人口政策的调整，人口流动性将日趋于平常，因此，从某种程度上说，一个城市人口是否增长，将取决于它所能提供的就业机会。这样，“就业空间”也就对人口规模有了决定性意义。对未来“就业空间”约束的判断，主要基于三个方面的考虑：一是经济规模的增速以及规划年限内可能的 GDP 总量；二是地区产业升级的趋势分析，以及未来产业的可能结构；三是在未来产业门类中，其从业者可能的人均 GDP。这样，通过预测地区未来的 GDP 总量、产业结构，以及不同门类中的人均 GDP 水平，就可以对嘉兴市未来的“就业规模”有所判断。

在对“就业空间”约束的判断中，前提是不会有大的经济波动，以产业结构能按照预订目标调整提升；在对“适宜空间”约束判断中，前提是能够准确把握未来社会的环境偏好。而这在实际上都是充满了变数的。可见，对于嘉兴市发展的人口与空间规模，是无法通过任何预测模型进行准确预测的。只能根据大都市区的发展趋势，对其进行较为定性的判断或粗略的匡算，并建议通过相关制度

与政策进行控制和引导。

目前，嘉兴市的常住人口可以分为三部分：第一部分是目前占常住人口大部分的户籍人口（本地人口），历年的户籍人口变动情况显示，户籍人口呈平稳增长的态势。因而对这部分人群的未来规模，是可以通过统计外推法进行预测的。第二部分是未落户常住人口，这部分人口也是本地人口，但因种种原因，未能在地方登记户口，这部分人口在本地人口中所在比例较低，其变化对总人口的影响较小。第三部分是外来人口，具有“大进大出，流动性强，总量平衡”的特点，这部分人口受产业发展的“就业空间”约束非常强烈。可见，未来嘉兴市的人口规模主要取决于市域的产业发展情况。在此，对嘉兴市的人口规模预测分为三部分——户籍人口、未落户常住人口和流动人口。在人口测算中，将户籍人口和未落户常住人口作为本地人来考虑，流动人口作为外来人口来考虑。

### （1）户籍人口

根据人口再生产理论，一个地区的人口再生产阶段一般要经历四个阶段：第一阶段为高静止阶段，高出生率与高死亡率相伴，自然增长率约为6%；第二阶段为初期高增长阶段，死亡率有所下降，自然增长率为14%；第三阶段为后期高增长阶段，出生率与死亡率都降低，但自然增长率仍较高，约为12%；第四阶段为低位静止阶段，出生率与死亡率都降低到极低的水平，自然增长率约为3%。根据上文对嘉兴市建国以来的户籍人口变化分析，嘉兴市已经过了人口再生产的前三个阶段，步入低位静止阶段，人口出生率正在逐年降低，人口死亡率在保持稳定的同时，有进一步降低的趋势（见表6-2）。户籍人口的机械增长波动较大，但变化趋势仍以增长为主，原因有二方面，一是嘉兴市处于长三角经济圈，快速的发展环境和宽松的户籍制度吸引了大量人才落户；二是随着城市化进程的进一步加快，市辖区中心城市效能进一步凸现，农村经济快速发展，农村相对富裕，外来“婚嫁女”将户口迁入本市。

表 6-2 嘉兴市 1990~2004 年户籍人口发展变化表

年份	总人口 (万人)	自增率 (%)	出生率 (‰)	死亡率 (‰)	迁入人口 (人)	迁出人口 (人)	净迁入 (人)
1990	316.19	7.18	14.23	7.05	34584	31653	2931
1991	318.3	6.04	12.84	6.8	28963	27052	1911
1992	320.61	6.19	13.13	6.94	44956	41303	3653
1993	322.57	5.9	12.8	6.9	28078	27346	732
1994	324.46	5.36	12.55	7.19	33333	31632	1701

1995	326.39	5.09	12.43	7.34	43504	40700	2804
1996	328.06	4.43	11.56	7.13	41149	38798	2351
1997	329.29	3.18	10.11	6.93	37953	35659	2294
1998	329.91	2.21	9.49	7.28	38580	38887	-307
1999	330.19	1.19	8.14	6.95	44568	44787	-219
2000	331.26	2.5	9.56	7.06	73180	70733	2447
2001	331.93	1.01	7.76	6.75	69877	66378	3499
2002	332.38	0.83	7.59	6.76	54818	52867	1951
2003	332.96	-0.07	7.1	7.17	48592	42298	6294
2004	333.94	1.21	7.9	6.69	39382	33019	6363

根据以上对户籍人口基本形势的分析，采用高、中、低三种方案对嘉兴市2010、2020年户籍人口进行推算（见表6-3）：

（1）**中方案**。控制出生率在“十五”时期的基础上，继续稳步下降，“十一五”时期保持8.0‰，“十二五”下降0.2个千分点达到7.8‰，“十三五”再下降0.2千分点达到7.6‰。按照死亡率的稳中趋降的变化规律，将“十一五”的死亡率定在6.6‰，“十二五”下降1个千分点达到6.5‰，“十三五”再下降1千分点达到6.4‰。按此推算，“十一五”的自增率为1.4‰，“十二五”为1.3‰，“十三五”为1.2‰。考虑嘉兴市良好的区位条件和产业经济的快速发展，将会吸引大量人才落户嘉兴，因此，预计“十一五”和“十二五”进期净迁入人口有较大增长，“十一五”时期达到每年8000人，“十二五”时期达到每年7000人，到“十三五”时期，由于就业空间的减小，净迁入人口应会趋小，预计平均每年达到6000人左右。按此推算，嘉兴市2010年户籍人口341.57万人，2020年352.40万人。

（2）**高方案**。高方案假设规划期内人们对生育子女的偏好有所增加，同时医学条件的改善程度加快，导致出生率比中方案加大，而死亡率比中方案减小。在净迁入人口方面，假设产业经济活力更强，对人才引力更大，能吸引更多的人才落户嘉兴，“十一五”、“十二五”、“十三五”进每年净迁入人口比中方案增加1000人。按此推算，嘉兴市2010年户籍人口345.20万人，2020年360.19万人。

（3）**低方案**。高方案假设规划期内人们对生育子女的偏好有所降低，同时医学条件的改善程度减慢，导致出生率比中方案小，而死亡率比中方案高。在净迁入人口方面，假设长三角周围城市的发展对嘉兴产生压力，嘉兴的产业经济对人才引力没有“十五”时期大，从而在净迁入方面比中方案低。按此推算，嘉兴市2010年户籍人口339.36万人，2020年346.46万人。

综合考虑各方面因素，认为中方案的各项条件在规划期内发生的可能性最大，各项预测参数都较为适中，因此推荐中方案作为 2010、2020 年户籍人口的预测数。

表 6-3 嘉兴市 2010、2020 年户籍人口预测表

	条件					2010 年 (万人)	2020 年 (万人)
	时期	自增率 (%)	出生率 (%)	死亡率 (%)	净迁入 (人/年)		
高方案	2005~2010 年	2.0	8.5	6.5	9000	345.20	360.19
	2011~2015 年	1.8	8.2	6.4	8000		
	2016~2020 年	1.6	7.9	6.3	7000		
中方案	2005~2010 年	1.4	8.0	6.6	8000	341.57	352.40
	2011~2015 年	1.3	7.8	6.5	7000		
	2016~2020 年	1.2	7.6	6.4	6000		
低方案	2005~2010 年	1.2	7.9	6.7	5000	339.36	346.46
	2011~2015 年	1.1	7.7	6.6	4000		
	2016~2020 年	1.0	7.5	6.5	3000		

### (2) 未落户常住人口

从上文的分析可以知道，2000 年以来未落户常住人口的变化比较小，波动幅度不大，总的来说人口规模比较稳定。考虑到今后嘉兴市公安部门在加紧户籍管理减少未落户常住人口的同时，因嘉兴市经济外向性的增加，人口流入和流出会更加频繁，人口户籍管理的难度将进一步加大，未落户常住人口有可能进一步增加。在正反两方面的作用下，预计未落户常住人口在 2010 年和 2020 年不会有太大波动，大约在 6000 人左右的规模。如果户籍管理工作力度跟不上，或人口流入流出较频繁，有可能出现未落户常住人口增加，达到 8000 人左右的规模。如果户籍管理工作力度较大，户籍登记工作做得较严，就有可能未落户常住人口减少，达 4000 人左右的规模。

表 6-4 嘉兴市 2010、2020 年未落户常住人口预测表

	条件	2010 年 (人)	2020 年 (人)
高方案	经济外向性加快发展，人口流入流出更频繁，未落户常住人口增多	8000	8000
中方案	保持目前的户籍管理力度，未来流入流出人口适度增长	6000	6000



低方案	加强户籍管理工作力度，促进未落户常住人口户口登记	4000	4000
-----	--------------------------	------	------

### （3）流动人口

受统计资料的限制，常住人口中流动人口的分析使用暂住一个月以上人口数据。因外来人口主要到嘉兴务工，在嘉兴暂住一个月以上人口基本就是到嘉兴常住的人口，因此本文的分析中使用暂住一个月以上人口数据来研究流动人口能基本反映实际情况。嘉兴市流动人口主要受产业经济尤其是工业发展提供的就业岗位的驱动，因此要预测未来嘉兴市流动人口就必须将流动人口与第二产业进行比较分析，嘉兴市嘉兴市 1996~2004 年暂住一个月以上人口与第二产业增加值的联系情况见表 6-5。

**表 6-5 嘉兴市 1996~2004 年暂住一个月以上人口  
与产业经济对比表**

年份	暂住一个月以上人口 (人)	人均 GDP (元)	第二产业 增加值 (亿元)	产业经济 吸引系数 (人/亿元)
1996	194379	11497	212.29	916
1997	165053	12739	234.25	705
1998	167946	13454	247.42	679
1999	158291	14637	263.85	600
2000	161940	16279	297.93	544
2001	269393	18223	333.61	808
2002	354731	21268	403.83	878
2003	548289	25792	508.66	1078
2004	1057552	31506	635.05	1665

表 6-5 反映，随着嘉兴市人均 GDP 和二产增加值的增长，外来流动人口呈现迅猛增长，二产的产业经济吸引系数也迅速上升，这表明嘉兴的国民经济仍然是劳动力密集型经济，对劳动力的需求仍然较大。嘉兴市目前和今后将处于工业化中后期和城镇化加速期，产业经济对劳动力的需求依然较大，但随着嘉兴市打造先进制造业基地和长三角现代服务业高地，产业结构将加快转型，经济增长对劳动力的需求将会逐渐减小，而更多地依赖于技术的进步。因此，今后嘉兴市产

业吸引系数会逐步回落。按三个方案对产业吸引系数进行预测。根据上文预测的国民经济数据和产业吸引系数，得出2010、2020年暂住一个月以上人口数。

**表 6-6 嘉兴市 2010、2020 年暂住一个月以上人口预测表**

方案	年份	暂住一个月以上人口 (人)	第二产业 (亿元)	产业吸引系数 (人/亿元)
高方案	2010	2176268	1318.95	1650
	2020	4507659	3108.73	1450
中方案	2010	1863333	1202.15	1550
	2020	3491249	2586.11	1350
低方案	2010	1637616	1129.39	1450
	2020	2769563	2215.65	1250

#### (4) 常住人口

将以上户籍人口、未落户常住人口、暂住一个月以上人口的预测数加总后，得到2010、2020年嘉兴市常住人口预测数，如表6-7所示。

**表 6-7 嘉兴市 2010、2020 年常住人口预测表** 单位：万人

方案	高方案				中方案				低方案			
	小计	户籍人口	未落户常住人口	流动人口	小计	户籍人口	未落户常住人口	流动人口	小计	户籍人口	未落户常住人口	流动人口
2010年	<b>563.63</b>	345.2	0.8	217.63	<b>528.50</b>	341.57	0.6	186.33	<b>503.52</b>	339.36	0.4	163.76
2020年	<b>811.76</b>	360.19	0.8	450.77	<b>702.12</b>	352.4	0.6	349.12	<b>623.82</b>	346.46	0.4	276.96

### 3、城镇化及其现状

城镇化有多种涵义，但因本文是通过预测人口来推算建设用地需求量的这样一种技术思路，因此，这里城镇化的含义就是城镇人口占总人口的比重。“八五”、“九五”、“十五”期间，嘉兴市社会经济快速发展，工业化推动城市化快速提升。因此，近些年是嘉兴市城镇化加速发展时期。根据“四普”及“五普”资料，1990~2000年十年间，城镇人口从71.46万人，增至136.08万人，年递增率为6.65%；城镇化水平由22.59%提高至37.98%，平均每年提高1.54个百分点。嘉兴市各重要年份的城镇人口和城镇化率见图6-8。

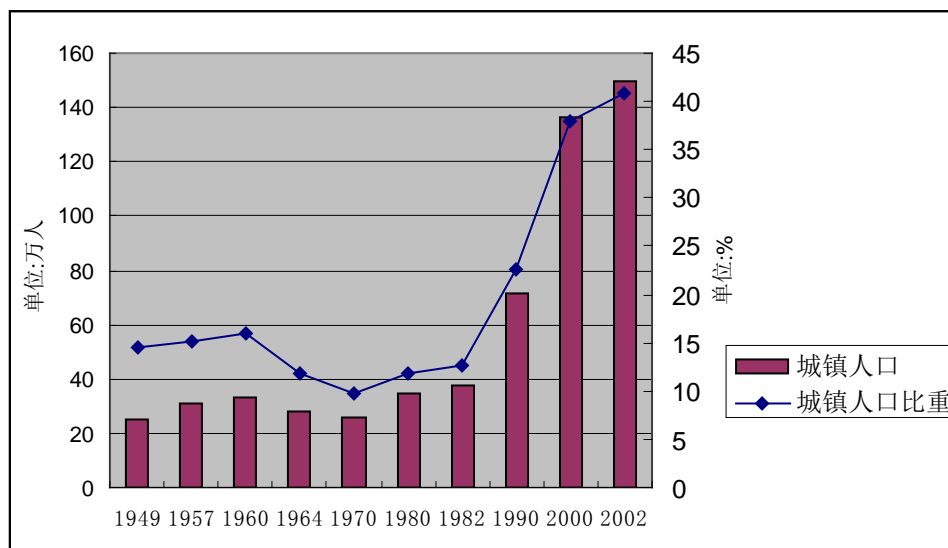


图 6-8 嘉兴市城镇人口及城镇化率发展变化图

#### 4、城镇化趋势

按照世界城镇化的发展规律，一般可以把城镇化的过程分为三个阶段：第一阶段，城镇化水平在 30% 以下，城镇化水平发展速度较慢，产业结构以农牧业为主，是典型的前工业化社会，以劳动密集型家庭小生产为主；第二阶段，城镇化水平在 30-70% 之间，是城镇化加速期，城镇化水平发展速度较快，也是经济发展的起飞期，城镇化加速的同时伴随着工业化的现象，产业结构中工业所占比重快速增大，经济活动以企业化、集团化为主，工业活动集中性增强；第三阶段，城镇化水平达到 70% 以上，城镇化发展趋于缓和，整个社会步入后工业化及信息化时代，知识成为经济增长的主推力，产业结构以三产为主，交通网络、信息网络得到大力发展，城镇的主要功能逐渐由产品加工向信息处理和高层次服务过渡。城镇化的终极目标是“城乡一体化”，也就是地区全部人口、土地、资源和设施等都纳入一个大的城乡系统中共同发展。城市化发展历程是城乡分隔、城乡联系、城乡融合到城乡一体化四个阶段，嘉兴市 2004 年的城市化水平约为 45%，已经进入城乡加速融合阶段，现代城市文明普及率逐渐提高，城乡差别缩小。在未来的 10-15 年，嘉兴市将以城乡一体化为目标，统筹城乡关系，以城带乡，推进城乡协调发展。

从我国城市化发展趋势看，东部沿海地区在城市与周边乡村之间、城市与城市之间出现了多种形式的经济联系，由多个大城市相互连接构成的城市群或城市连绵带正在形成。如以上海为核心的长三角城市连绵带，以香港、广州为核心的

珠三角城市连绵带，以北京、天津为核心的环渤海城市连绵带。这三大城市连绵带成为我国经济最具活力和发展潜力的地区，成为人才、技术、资本、信息等生产要素最集聚的地区，成为外商投资和抢占市场的首选地区，其发展走势对全国经济乃至亚太地区产生影响。

从浙江省城镇化发展趋势看，地处长三角的浙江省，将“主动接轨上海，积极参与长江三角洲地区的合作与交流”，在未来城市化的进程中将重点建设杭州湾产业带地区、沿海地带、内陆高速公路沿线。随着特大城市、大城市及中小城市密集区的快速发展，城市连绵带将成为浙江未来城市空间组织的主要形式。以现有的杭甬温等大城市为都市圈，通过区域基础设施建设，浙江省完全有潜力形成沿海城市连绵带，以相对较少的城市土地面积吸纳较多的人口，并在参与长三角分工协作中，得到进一步发展壮大。另外，浙江省的环杭州湾地区城市群最有潜力成为先进制造业基地，形成嘉湖、杭绍、甬舟三片城市群，四类生态控制区，六个都市区，打造为“长三角金南翼”。

从嘉兴市自身城镇化发展趋势看，嘉兴市处于中国最具经济活力的长江三角洲城市群和东部沿海经济带的地理中心，以上海为龙头的长江三角洲城市群正积极推动地区经济一体和联动发展。浙江省又对环杭州湾地区提出打造新的“浙江制造”的战略目标，构建环杭州湾产业带及长三角“金南翼”，嘉兴市受上海都市圈、杭州湾都市圈、环太湖经济圈的交替影响，分享区域整体利益和邻近上海的发展机会，工业化的快速推进必然推动嘉兴市城镇化水平加速提高。可以预见，随着嘉兴“城乡一体化、接轨上海开放带动、工业立市、三产强市、滨海开发、科教兴市和可持续发展”六大战略的实施，和“杭州湾滨海产业带、沪杭交通走廊产业带、西北部现代农业和古镇旅游带”三大产业带的开发，嘉兴市在规划期内的城镇化步伐将大大加快，嘉兴将成为杭州湾先进制造业的重要基地，浙江省接轨上海的前沿阵地，全国城乡一体化的先行之地。

## 5、城镇化水平预测

### （1）影响城镇化水平的主要因素

第一，区域生产力发展水平提高是城镇发展与城镇化水平提高的基本前提。在经济发展及人口和生产力布局政策比较稳定的情况下，区域城镇化水平与人均国民生产总值水平呈高度正相关关系。

第二，区域城镇发展条件及现有城镇发展基础是城镇化水平提高的重要条件。这是因为城镇化是工业化的结果，而工业发展又必须以城镇为依托，工业化与城镇化存在着互促互进的关系。

第三，由隐性城镇化向显性城镇化的转变，是城镇化水平提高的潜在动力。农村劳动力的大量剩余，城镇就业机会的扩大，必将导致农村劳动力和人口向城镇转移，加快城镇化的进程。

## （2）城镇化水平预测

根据上述三个主导因素分析，应用多种方法对嘉兴市城镇化水平进行预测。

### ■ 趋势外推法

1990~2000年十年间，城镇人口从71.46万人，增至136.08万人，年递增率为6.65%；城镇化水平由22.59%提高至37.98%，平均每年提高1.54个百分点。由于在城镇化率30~70%的区间，是城镇化加速增长的时期，再加上嘉兴市在2005~2020年处于工业化中、后期，工业化推动城镇化加速发展。由此可以得出以下判断：在2005~2020年期间，城镇化速度应该会加快，历史数据是每年提高1.54个百分点，2005~2020年期间应该比这个数字要高。其中，尤其是2005~2010年这段时间是城镇化加速发展的时期，到2010年达到60%上下的水平后，城镇化速度开始放缓，2011~2020年这段时期是城镇化稳步增长的进期。根据这个判断，分高、中、低三个方案对2010、2020年城镇化率进行预测，见表6-8。

表6-8 嘉兴市2010、2020年城镇化率预测表（趋势外推法） 单位：%

	城镇化率增长百分点			2010年 城镇化率	2020年 城镇化率
	2005~2010年	2011~2015年	2016~2020		
高方案	2.6	1.7	1.5	60.60%	76.60%
中方案	2.2	1.6	1.4	58.20%	73.20%
低方案	1.7	1.5	1.3	55.20%	69.20%

### ■ 人均国民生产总值法

城镇化是经济发展的结果和体现，根据世界范围的研究成果，人均GDP与城镇化水平之间有着密切的相关关系，见表6-9。根据上文对2010、2020年GDP和常住人口的预测，推算出2010、2020年的人均GDP，见表6-10。根据这个推算，2010年嘉兴市人均GDP约为5500~5800美元，2020年约为10000~11200美元。再由表5-16的对应表，结合嘉兴市城镇化的实际，匡算出2010年城镇化

率约 55~60%；2020 年城镇化率约 70~75%。

表 6-9 1989 年世界城镇化水平与人均 GDP 关系

人均 GDP (美元)	城镇化水平 (%)	人均 GDP (美元)	城镇化水平 (%)	人均 GDP (美元)	城镇化水平 (%)
372~574	5~19	1078~3621	40~49	7960~8569	70~79
574~820	20~29	3621~6424	50~59	8569~10757	80~89
820~1078	30~39	6424~7960	60~69	大于 10757	90 以上

表 6-10 嘉兴市 2010、2020 年人均 GDP 预测表

	高方案			中方案			低方案		
	GDP (亿元)	常住 人口 (万人)	人均 GDP (美元)	GDP (亿元)	常住 人口 (万人)	人均 GDP (美元)	GDP (亿元)	常住 人口 (万人)	人均 GDP (美元)
2010 年	2398.09	504.27	5757.35	2185.72	474.41	5577.77	2053.43	452.70	5491.48
2020 年	6217.45	671.86	11203.49	5172.21	585.75	10690.15	4431.30	524.11	10235.96

根据以上两种方法推算，初步判断 2010 年城镇化在 60%左右，2020 年城镇化率在 72%左右。

### (3) 城镇人口预测

根据上文测算的常住人口和城镇化率，匡算出嘉兴市 2010、2020 年城镇人口数，见表 6-11。计算公式：城镇人口=常住人口×城镇化率。

表 6-11 嘉兴市 2010、2020 年城镇人口预测表

	2010 年			2020 年		
	常住人口 (万人)	城镇化率 (%)	城镇人口 (万人)	常住人口 (万人)	城镇化率 (%)	城镇人口 (万人)
高方案	563.63	60	338.18	811.76	72	554.47
中方案	528.50	60	318.84	702.12	72	502.25
低方案	503.52	60	302.11	623.82	72	455.63

### 4、农村人口预测

根据上文测算的常住人口和城镇人口，匡算出嘉兴市 2010、2020 年农村人口数，见表 6-12。计算公式：农村人口=常住人口-城镇人口。

表 6-12 嘉兴市 2010、2020 年农村人口预测表

	2010 年 (万人)			2020 年 (万人)		
	常住人口	城镇人口	农村人口	常住人口	城镇人口	农村人口
高方案	563.63	338.18	225.45	811.76	592.58	219.18
中方案	528.5	318.84	209.66	702.12	502.25	199.87
低方案	503.52	302.11	201.41	623.82	455.39	168.43

### （三）土地供给形势分析

#### 1、土地开发整理复垦理论潜力分析

##### （1）土地开发潜力

土地开发潜力是指在一定的经济、技术和生态环境条件下，未利用地适宜开发利用为耕地及其它农用地的面积。嘉兴市土地开发潜力的来源主要是对沿海滩涂、未利用地等后备土地资源的开发利用。（1）海涂围垦。嘉兴市海涂资源主要集中于沿海的平湖、海盐、海宁三县（市）。（2）对河湖滩地的围垦和坑塘、洼地等的整治也是补充耕地的潜力来源。在嘉兴市北部嘉善部分乡镇，分布有较大规模浅荡，在荡四周有大片滩地，滩地有机质含量高，肥力好，只要有足够泥土抬高地面高程，就可开发为耕地。根据对各县（市、区）的调查、统计，嘉兴市有待开发土地面积为 10400 公顷，可增加农用地 5140 公顷，其中可增加耕地 4670 公顷，增加耕地系数为 44.90%。

##### （2）农地整理潜力

农地整理潜力是指通过综合整治耕地及其间的道路、林网、沟渠、零星建设用地等，使有效耕地面积增加和耕地质量提高。农地整理区域内的零星建设用地、废弃园地、沟渠、田间道路等的调整，是非有效耕地面积转变为有效耕地面积的主要来源。根据对各县（市、区）的调查、统计，全市农地整理潜力区 94000 公顷，可新增有效耕地 11000 公顷，增加耕地系数为 11.70%。

##### （3）农村居民点整理潜力

农村居民点整理就是指在一定社会经济条件下，通过实施村镇建设规划，撤并零散自然村，建设中心村，对原农村居民点用地进行综合整治、退宅还耕。农居点整理潜力的主要来源是通过农村居民点内部用地结构的调整和闲置土地

的充分利用，对其用地的集约化、标准化。农村居民点整理潜力主要是各级标准要求下的农村居民点的“节约”和内部闲置土地规模之和。根据对各县（市、区）的调查、统计，全市农村居民点待整理地区共有面积 8360 公顷，可以新增耕地潜力 5590 公顷，增加耕地系数为 65.79%。

#### （4）土地复垦潜力

土地复垦潜力是指对在生产建设过程中，因挖掘、塌陷、压占和各种污染，以及自然灾害等造成破坏、废弃的土地，采取整治措施，使其恢复利用和经营，可增加的耕地及其他农用地面积。根据各县（市、区）的调查、统计，全市土地复垦潜力区 4200 公顷，可增加农用地 1180 公顷，其中增加耕地 1180 公顷，增加耕地系数为 28.1%。

#### （5）嘉兴市耕地后备资源总潜力

从全市耕地占补平衡的角度，规划可供建设的耕地面积是 22440 公顷（33.66 万亩，见表 6-13）。

表 6-13 嘉兴市耕地后备资源

单位：公顷、%

总计	土地开发潜力		农地整理潜力		农居点整理潜力		土地复垦潜力	
	面积	比重	面积	比重	面积	比重	面积	比重
22440	4670	20.81	11000	49.02	5590	24.91	1180	5.26

## 2、土地开发复垦整理实际潜力分析

考虑资金、政策等客观因素，很难完全挖掘出嘉兴市耕地后备资源所有的潜力，因此规划 2006-2020 年土地开发整理耕地 18676 公顷（28.01 万亩），各分项土地开发整理规划目标见表 6-14。

表 6-14 嘉兴市土地开发整理目标规划表

单位：公顷

	农地整理	土地开发	农居点整理	合计
<b>2006-2020 年</b>	<b>13700</b>	<b>1555</b>	<b>5255</b>	<b>20510</b>

## 3、补充耕地数量的制约因素

### （1）可开发后备资源缺少，围垦海涂潜力小、成本高、实施限制因素多。

嘉兴市地处杭嘉湖平原，农垦历史悠久，可以开发的后备资源基本被先民开



发殆尽，剩余可开发后备资源缺少。经调查统计，全市有宜农土地开发后备资源约 4307 公顷(6.46 万亩)，主要是可开发的海涂资源，约有 2879 公顷(4.32 万亩)，土地开发可新增有效耕地按 70% 计算，通过围垦海涂可增加有效耕地约 2015.41 公顷(3.02 万亩)，围垦海涂潜力十分有限。另外，嘉兴市可围垦海涂资源主要分布在钱塘江河口北岸澈浦长山闸至嘉杭边界，而钱塘江河口，潮强流急，江道宽浅，迁移多变，上承山洪，下纳强潮，河床又属易冲刷的粉沙，江道主槽游荡多变，两岸坍涨无常，再加上易受台风的强烈影响，围垦工程难度甚大，围垦海涂成本较高，据保守估计，通过围垦海涂每新增一亩耕地约需投入 2.8 万元，我市区域范围内海宁市、海盐县、平湖市的围涂成本呈逐年上升的趋势，与钱塘江南岸相比，总体平均成本要高。同时，海涂围垦还会对江道的通航、排涝，以及滩涂的生态环境产生较大影响，围垦过程中受这些自然因素的限制较多。

### **(2) 土地整理经过多年的实施，进一步补充耕地潜力不大，部分地区潜力已全部挖掘。**

为实现耕地占补平衡、缓解建设用地供需矛盾，从 1999 年开始，我市就开展土地整理和标准农田建设工作，相对容易整理、整理后增加有效耕地数量多的地区基本上都开展了农用地整理，剩余的地块基本上是难以整理或整理后增加有效耕地数量不多的地区，通过农用地整理进一步补充耕地的潜力不大。经调查，目前我市还剩余 85000 公顷(127.12 万亩)农用地未经过土地整理，估计通过合理规划，整治道路沟渠，平整归并零散地块，充分利用零星土地，可增加有效耕地约 11000 公顷(16.50 万亩)，部分地区（例如嘉善县）因农用地基本上整理完毕，土地整理潜力基本上已挖掘殆尽，再追加投资也难以大量增加有效耕地。

### **(3) 农村宅基地复垦面临长期潜力大与短期内实施难度高的矛盾。**

从目前调查了解的情况来看，全市农村居民点用地总量规模大，占建设用地的比重高，人均占地面积大，理论上，随着我市城镇化、工业化的推进，农村居民转变为城镇居民，农村居民点复垦的潜力很大。据统计，2007 年我市农村居民点用地总面积为 59.82 万亩，占建设用地总面积 130.26 万亩的 46%，为城市用地和建制镇用地之和 26.85 万亩的 2.23 倍，人均用地 184.23 平方米。若按新一轮土地利用总体规划，2020 年人均用地减少至 120m<sup>2</sup>，农村居民点规模将缩减至 32.41 万亩，可复垦 27.41 万亩农村居民点。但实际上，农村居民点整理受产权、

资金、再就业、社会保障等问题的困扰，实际推进则困难重重，短期内难以实现。

**资金缺口问题。**各地反映，虽然各自农村居民点复垦工作的方式各不相同，但总的状况是推动工作的资金缺口太大或资金来源太少。从嘉善县、平湖市、桐乡等地了解到的情况是，农居点复垦的一般的资金渠道或资金来源是，省财政补助约 0.6-1.0 万元/户，县（市、区）财政约 2-3 万元/户，其余的则由乡镇财政来出，平均约 3-5 万元/户，加总约 6-9 万元/户。可见，农居点复垦的资金来源的主要还是乡镇财政，当然农居点复垦后得到的复垦指标也主要是乡镇政府受益，部分指标调剂到县（市、区）政府。由于在我市目前的财政体系，乡镇的财力十分有限，因此，提高农居点复垦的补助标准就很受限制。

另一方面，从农民对农居点复垦的期望值来看，一般的想法是拆掉老房子后能到安置点盖一栋新房子，政府给的补助应该是够盖一栋新房子的，最好是还能余一些钱，以后可以搞点副业，或解决以后的再就业或房子装修问题。按农民的想法，拆一栋 70 或 80 年代老房子应该要补偿 10 多万元，拆一栋 90 年代半成新的房子最好能补偿 20 多万元，拆一栋 2000 年后新盖的房子至少要补偿 30 多万元，那种新盖没几年、式样像别墅一样的房子那就至少要补偿 50 万元以上。从以上对比情况来看，复垦的资金的缺口平均约 6 万元/户，最高可达 45 万/户。农居点复垦的补偿标准与农民的期望值相差太大，农民不愿意被拆迁，如不找出一条合适的途径加以解决，将很难推动农居点复垦工作的开展。

**中心村调地困难问题。**现行土地利用总体规划的新村规划点中存在不少农用地，且大部分已承包到户。农户打算到新村点建房的，必须先自行与承包地的农户商量调地。但在实际操作中，有相当一部分承包户不愿意将土地调给建房户，尤其是跨村、跨组调地更是困难。原因有多方面，一般来说要想调地成功，必须两家原有人际关系比较和谐，建房户最好还能赔偿承包户因为调地而带来的种种不便，还需要乡镇、村干部做大量的辅助工作，调地才能成功。调地中涉及的所有权问题相当麻烦，如果调地涉及不同的村组、行政村，因对土地所有权的争议，要实现调地就更加困难，需要乡镇、村干部具有很好的群众基础。“调地难”成为推进中心村建设的首要障碍，由此引起的建房难问题相当突出。

**思想观念问题。**近几年党的“新农村”政策好，农村的道路都硬化铺上了水泥，自来水、生活用电、有线电视都通到了村，农民感觉在农村过的是像城里一

样的生活，对于老年人来说，生活舒适度甚至比城里还好，农民总体不愿意改变现有的生活方式，要把农民从农村的生产、生活习惯转变城市的生产、生活习惯，还要需要做很多的思想工作。农民拆迁安置的意愿很难统一，基本上可以归纳成以下几种情况：从年龄看，40岁以上的老人不愿意房子被拆迁，主要原因一方面是房子是自己亲自盖起来的，对房子有感情，另一方面也习惯了农村的生活方式，有浓厚的乡土情结；40岁以下的青壮年认为只要补偿合理，就比较能够接受拆迁，因为他们有改善居住条件和环境的愿望，并希望到城里找到更好的就业机会。从农户经济条件来看，家庭比较富裕的不愿意被拆迁，他们认为现有的生活方式比城里的好，独家独院的居住生活比较自由，如果要拆迁，他们也愿意接受宅基地安置的方式；经济实力比较弱的农户比较能够接受拆迁，主要是寄希望用政府的拆迁补助改善居住条件和环境，并喜欢公寓房的安置方式。

**再就业安排保障问题。**农户搬迁后再就业受当地经济发展模式以及国家和地区的经济形势影响较大。对农村居民点进行大规模地复垦，影响最大的就是“4050”年龄段的农户，他们年纪已经大了，只会干农活，要他们学新的手艺是很困难的，要在镇里找到工作更加困难，就业根本就没有竞争力。现在大学生找工作都很困难，就更不要说“4050”年龄段的人。如果搬迁后，就业没有保障，生活就没有来源，游手好闲的人多起来了，社会治安就没有保障。

**安置模式问题。**承包地是农民的心头肉，搬迁后的承包地是他们的心头病。如果搬迁，居住地就会离承包地很远，如果自己种，离得那么远，十分不方便，还不如不搬。如果自己不种，把承包地拿出去出租，又没有人要，就算有人要，租金也很低。政府现在推行的“两分两换”倒是很好，一亩地一年能从政府手里换来七八百块钱租金，但农民担心政策不稳定，以后有变化。搬迁对于农民来说是一辈子的事情，农民的态度十分慎重。

#### （四）土地需求形势分析

##### 1、建设用地需求量预测

嘉兴市土地利用总体规划建设用地需求量预测（2006-2020年）采用了三种不同方法，形成三种不同的建设用地需求量预测方案（见表 6-15），从预测结果来看，三个方案比较接近。

“基于国民经济发展趋势预测建设用地需求量”建立在对未来二、三产产值

及单位建设面积产出预测的基础上，从宏观上把握社会经济和建设用地的增长趋势，把提高用地产出效益、增加建设用地集约利用水平等指标作为建设用地规模预测的核心参数加以考虑，其预测结果是确定未来建设用地规模的重要参考依据。在模型拟合时，虽然能最大限度地模拟历史数据，但无法充分考虑未来社会经济环境的改变所带来的波动，所以预测结果面临比较多的不确定性因素，预测结果主要反映规划期内建设用地需求的发展趋势，预测结果和最终的实际土地需求量可能存在一定的差距。

“建设用地需求量分行业预测”分别从城市（镇）建设（含开发区）、交通建设、水利建设、新农村建设、能源建设等方面预测各行业的发展方向、近中期重点建设项目空间布局等，并排除交叉预测内容（如航道建设与河道整治有交叉、独立工矿建设与能源基地建设有交叉）。综合后形成 2006-2020 年的各类建设项目新增用地、建设占用耕地的数量分别为 55365 公顷（即 83.05 万亩）、44292 公顷（即 66.44 万亩），比较准确地反映嘉兴市的规划新增建设用地数量和空间布局。但存在两方面的问题：一是部门调查及预测是依据各部门现行的设计或规划规范，土地集约利用理念较少得到体现，预测的数值容易偏大。二是部门调查和预测的数据，近期 2006-2010 年考虑的比较多，而中远期 2011-2020 年考虑的比较少，其结果是预测近期建设用地需求量偏高，而远期预测建设用地需求量又偏低。

“各县（市、区）调查汇总”的建设用地需求量，是由各县（市、区）国土资源局根据当地的城市总体规划、村庄布点规划、交通建设规划、水利建设规划等相关规划，集中组织了城建、交通、水利、旅游等部门的专项调查而综合确定，其预计的 2006-2020 年的各类建设项目新增用地、建设占用耕地需求量为 51363 公顷（即 77.04 万亩）、32331 公顷（即 48.50 万亩），反映了地方的规划用地需求，是确定规划期内建设用地新增数量的较好依据。但这种预测方法存在着与“建设用地需求量分行业预测”方法同样的两个问题。

表 6-15 采用不同方法预测的建设用地需求量 单位：公顷

方案	2006-2010		2011-2020		2006-2020	
	新增用地	占用耕地	新增用地	占用耕地	新增用地	占用耕地
基于国民经济发展趋势的建设用地需求预测	27216	21773	29680	23744	56896	45517
建设用地需求量分行业预测	28959	23167	26397	21118	55365	44292
各县（市、区）调查汇总的建设用地需求量	23974	14857	28244	18360	51363	32331
<b>优化方案</b>	<b>26616</b>	<b>19564</b>	<b>28264</b>	<b>21341</b>	<b>54881</b>	<b>40905</b>

考虑三种方法的利弊，对三种方法赋予一定权重，“基于国民经济发展趋势预测建设用地需求量”反映了建设用地增长的趋势，但对具体项目用地考虑不够详细，因此近期权重较低，赋予 20% 的权重，远期权重较高，赋予 40% 的权重；“建设用地需求量分行业预测”、“各县（市、区）调查汇总”两种方法对近期项目调查比较详细，但对远期用地考虑不够周全，因此近期权重较高，分别赋予 40% 权重，远期权重相应较低，分别赋予 30% 权重，经综合取舍，做出优化方案：

嘉兴市 2006-2010 年新增建设用地 26616 公顷（即 39.92 万亩），2006-2010 年建设占用耕地达到 19564 公顷（即 29.35 万亩）；2011-2020 年新增建设用地 28264 公顷（即 42.40 万亩），建设占用耕地达到 21341 公顷（即 31.01 万亩）；2006-2020 年新增建设用地 54881 公顷（即 82.32 万亩），建设占用耕地达到 40905 公顷（即 61.36 万亩）。

## 2、耕地需求量预测

从粮食安全的角度推算嘉兴市规划期的粮食生产用地数量，可以使用下面的计算公式：

$$\text{粮食生产用地数量} = \frac{\text{人均粮食消费} \times \text{总人口} \times \text{粮食自给率}}{\text{粮食单产} \times \text{复种指数}}$$

推算户籍人口粮食生产用地数量，各参数的确定情况如下：

(1) **人均粮食消费水平**。根据建设全面小康社会目标的要求，人均粮食消费需求确定为 450 公斤/人。

(2) **户籍人口**。根据《嘉兴市建设用地需求量预测、城乡建设用地规模和布局》专题的预测，高方案，2010 年户籍人口为 346 万人，2020 年户籍人口为 360 万人；中方案，2010 年户籍人口为 342 万人，2020 年户籍人口为 352 万人；低方案，2010 年户籍人口为 340 万人，2020 年户籍人口为 346 万人。

(3) **粮食自给率**。嘉兴市耕地的粮食生产对于本地粮食消费的保障程度一直较高，1999~2003 年的粮食自给率一直在 90%~100% 之间。根据联合国粮农组织对粮食自给率的研究，一个国家或地区粮食自给率大于 95% 时，粮食供给处于安全状态；粮食自给率大于 90% 小于 95% 时，粮食供给处于基本安全状态；粮食自给率小于 90% 时，粮食供给处于不安全状况。嘉兴市耕地资源丰富，粮食生产能力较高，嘉兴市的粮食自给率应该处于较高的水平。综合考虑多方面因素，确定嘉兴市内规划期的居民粮食消费安全系数高方案为 100%，中方案为 95%，低方案为 90%。

(4) **粮食单产**。嘉兴市 1990~2003 年以来的粮食单产水平在 350~460 公斤/亩之间波动，总的趋势来看单产水平有所提高。考虑耕地的可持续利用和未来的提高单产水平可能，确定 400 公斤/亩作为规划期的单产水平。

(5) **复种指数**。嘉兴市 1990 年耕地复种指数达到了 1990~2003 年间的最高水平 1.82，这表明嘉兴市耕地的具有这种生产潜能。综合从耕地的粮食生产潜力和可持续生产能力角度考虑，将规划期的复种指数确定为 1.7。

各方案测算的粮食和耕地需求量见表 6-15。综合考虑各方面因素的可能性，推荐高方案作为规划期的户籍人口粮食安全生产用地数量。

表 6-16 户籍人口粮食生产用地数量分析

方案	人均粮食消费 (公斤)	2010 年				2020 年			
		人口 (万人)	粮食需求量 (万吨)	自产粮 (万吨)	耕地需求 量 (公顷)	人口 (万人)	粮食需求量 (万吨)	自产粮 (万吨)	耕地需求 量 (公顷)
高方案	450	346	156	156	152647	360	162	162	158824
中方案	450	342	154	146	143338	352	158	150	147529
低方案	450	340	153	138	135000	346	156	140	137382

## （五）规划方案比较

### 1、耕地保有量和基本农田保护面积

上文从保障嘉兴市的区域粮食安全的角度，测算了嘉兴市本地所需的粮食生产用地数量。但嘉兴市耕地保有量和基本农田保护面积的测算，不能仅仅从嘉兴市自身需要为依据来进行确定，而是要综合从嘉兴市保障本地粮食安全所需生产用地数量和嘉兴市作为传统的国家商品粮生产基地而应该为国家和省的粮食安全作出一定的贡献两个方面进行权衡。需要考虑的要点有以下几个方面：（1）基本农田是保障嘉兴市粮食安全的底线，是嘉兴人民的“保命田”，必须采取最严格的措施予以保护。（2）因粮食生产受多种不可控因素的影响，其粮食产量会有所波动，为保障区域粮食绝对安全，在基本农田保护面积的基础上应有缓冲量。耕地保有量与基本农田的差额就是防止粮食产量波动对粮食安全产生冲击的缓冲量。（3）测算的基本农田保护面积和耕地保有量，必须符合《土地管理法》规定的基本农田占当地耕地面积比例最低不能低于 80%的要求。（4）2020 年是嘉兴市在规划期的人口高峰年，基本农田和耕地保有量应按人口高峰年进行测算。

#### （1）耕地保有量

耕地保有量的确定，有四个方案，四个方案在保障本地粮食安全生产所需的耕地面积的基础上，测算了粮食对外贡献率（见表 6-17）。规划年耕地保有量测算的基本公式为：规划年耕地保有量=耕地规划基数-规划期耕地减少面积+规划期本地补充耕地面积。

**方案一：**与上一轮规划相衔接，将上一轮规划确定的耕地保有量 219412 公顷（即 329.12 万亩），减去因区域性基础设施建设占地 6850 公顷耕地，得出 212560 公顷（318.84 万亩），作为本轮规划的耕地保有量，这个方案在粮食自给率达到 100%的前提下，粮食对外贡献率能够达到 33%。也就是说，这个方案能够保证嘉兴自身所需的 158824 公顷（238.24 万亩）耕地（粮食生产用地数量分析的高方案）的基础上，替外地保护 53740 公顷（80.61 万亩）耕地。

**方案二：**规划基期耕地保有量 219502 公顷，减去经过优化设计的规划期间建设占用耕地 40905 公顷耕地，加上开发 70%土地后备资源得到耕地 15650 公顷，得出方案二 194250 公顷（291.38 万亩），粮食对外贡献率达到 24%左右。

**方案三：**规划基期耕地保有量 219502 公顷，减去规划期间建设占用耕地 45000 公顷耕地（在建设占用耕地需要量 40905 公顷基础上，再加上机动用地 4095 公顷），加上开发 60%土地后备资源得到耕地 13410 公顷，得出方案三 187910 公顷（281.87 万亩），粮食对外贡献率达到 19%。

**方案四：**按省政府要求，以国家下达给浙江省的耕地保有量为目标，全省各市按 2005 年耕地数占全省的比例，同比下降耕地保有量任务，最终确定嘉兴市 2020 年耕地保有量不低于 199873 公顷（299.81 万亩）。

综合考虑社会经济可持续发展、粮食安全需要和规划政策要求，选取方案四作为嘉兴市规划期间的耕地保有量。

表 6-17 嘉兴市规划耕地保有量（2006—2020 年）

	规划耕地保有量 (公顷)	粮食对外贡献率 (%)	备注
方案一	212560 (318.84 万亩)	33	与上一轮规划相衔接，将上轮规划确定的耕地保有量 219412 公顷，减去因区域性基础设施占用的 6850 公顷耕地，得出高方案 212560 公顷
方案二	194250 (291.38 万亩)	22	规划基期耕地保有量 219502 公顷，减去规划期间建设占用耕地 40905 公顷耕地，加上开发 70%土地后备资源得到耕地 15650 公顷，得出中方案 194250 公顷。
方案三	187910 (281.87 万亩)	19	规划基期耕地保有量 219502 公顷，减去规划期间建设占用耕地 45000 公顷耕地（在建设占用耕地需要量 40905 公顷基础上，再加上机动用地 4095 公顷），加上开发 60%土地后备资源得到耕地 13410 公顷，得出低方案 187910 公顷。
方案四	199873 公顷 (299.81 万亩)	25	省级规划下达的指标，全省各市同比例下降耕地保有量任务。

注：规划基期年现状耕地面积 212701.61 公顷，可调整农用地 6800.87 公顷，将可调整农用地纳入耕地保护范围，规划基期年耕地保有量为 219502.48 公顷。



## （2）基本农田保护面积

确定依据有以下三个方面：（1）确定的基本农田保护面积必须大于或接近于保障嘉兴市自身粮食安全所需的 158824 公顷耕地，基本农田是嘉兴市的“保命田”，应该严格加以保护；（2）确定的基本农田保护面积的基数应是规划基期的耕地保有量；（3）基本农田保护率应接近于《土地管理法》要求的 80%。按以上考虑，测算了四个方案（见表 6-18）。

**方案一：**与上一轮规划相衔接，将上一轮规划确定的基本农田保护面积 188530 公顷（即 282.79 万亩），减去因区域性基础设施建设占用的 6850 公顷耕地，得出规划期末需保护基本农田 181680 公顷（272.52 万亩）。

**方案二：**以规划基期年耕地保有量 219502.48 公顷为基数，目标农保率达到 80%，则基本农田保护面积达到 175600 公顷（即 263.40 万亩）。

**方案三：**以规划基期年耕地保有量 219502.48 公顷为基数，目标农保率达到 78%，则基本农田保护面积达到 171210 公顷（即 256.82 万亩）。

**方案四：**与上一轮规划相衔接，将上一轮规划确定的基本农田保护面积 188530 公顷（即 282.79 万亩），核减规划实施以来易地代保基本农田和已批准的报部项目占用基本农田，和按省级规划的其它基本农田核减数，共核减基本农田面积 4463 公顷（6.70 万亩），规划 2020 年基本农田保护面积不少于 184107 公顷（276.16 万亩）。

综合考虑社会经济可持续发展、粮食安全和政策约束需要，选取方案四作为嘉兴市规划期间的基本农田保护面积。

表 6-18 嘉兴市规划基本农田保护面积（2006—2020 年）

	规划基本农田 (公顷)	备注
方案一	181680 (272.52 万亩)	与上一轮规划相衔接，将上一轮规划确定的 188530 公顷耕地，减去因区域性基础设施建设占用的 6850 公顷耕地，得出高方案 181680 公顷
方案二	175600 (263.40 万亩)	规划基期年耕地保有量，乘以 80% 的农保率确定规划期基本农田保护面积
方案三	171210 (256.82 万亩)	规划基期年耕地保有量，乘以 78% 的农保率确定规划期基本农田保护面积

方案四	184107 公顷 (276.16 万亩)	以上轮规划下达的基本农田保护面积为基础，核减规划实施以来易地代保基本农田和已批准的报部项目占用基本农田，和按省级规划的其它基本农田核减数
-----	--------------------------	--

注：规划基期年现状耕地面积 212701.61 公顷，可调整农用地 6800.87 公顷，将可调整农用地纳入耕地保护范围，规划基期年耕地保有量为 219502.48 公顷。

## 2、建设用地供需平衡分析

建设用地供需平衡涉及两个方面：建设用地需求和建设用地供给。要实现土地供需平衡有两种途径：一是增加建设用地供给，二是调节建设用地需求。增加建设用地供给，主要是通过加大土地整治力度和开展形式多样的易地代保，由于受到土地后备资源、环境容量和现有土地政策的约束，有一定的限度。调节建设用地需求，主要是通过内涵挖潜，提高建设用地集约利用水平，以减少建设占用耕地的数量。但受经济增长方式惯性和产业升级滞后性的制约，减少建设用地需求，容易引起经济趋冷，就业和财政压力加大等局面。统筹考虑市域内外经济环境中的有利和不利因素，特别是充分考虑缓解就业压力、保持物价稳定、加大经济结构调整力度，减轻资源环境承载压力等政策目标的需要，对建设用地供需进行平衡分析。

在作平衡分析时，需求方用建设占用耕地表示，供给方用补充耕地指标表示。补充耕地指标是指从耕地占补平衡政策目标出发，对建设占用耕地的补充能力，可细分两类：一类是市域内部耕地占补平衡，另一类是易地补充耕地，包括跨市和跨省两种易地补充耕地方式。根据《嘉兴市 2006-2020 年建设用地需求量预测》的分析结论，充分考虑嘉兴市社会经济发展的需要和资源环境的承受能力，在保护耕地和基本农田、节约与集约利用土地、挖掘存量土地潜力的总体要求下，从保障嘉兴市经济社会合理建设用地需求的角度，分四种不同的土地宏观调控力度确定建设用地供求平衡方案（见表 6-19）。

表 6-19 嘉兴市 2006-2020 年建设用地供求平衡规划方案 单位：公顷

方案	2005 年耕地基数	建设占用耕地	补充耕地			规划期耕地保有量	基本农田保护面积
			小计	本地	易地		
方案一	219502	45000	45000	13410	31590	187910	171210
方案二		40905	40905	15650	25255	194250	175600
方案三		29290	29290	22440	6850	212560	181680
方案四		14675	14675	14675	0	199880	184107

**方案一：**要求采用适度宽松的土地调控政策，提高建设用地保障水平，加大土地开发整理力度，以实现经济的较快发展。2006-2020 年，新增建设占用耕地 45000 公顷（即 67.50 万亩），比稳健型方案增加 4095 公顷机动用地，耕地保有量、基本农田保护面积采用“基本农田和耕地保有量测算”中的低方案，耕地保有量 187910 公顷（281.87 万亩），基本农田 171200 公顷（256.80 万亩）；补充耕地 45000 公顷，其中本市补充 13410 公顷，易地补充 31590 公顷，本市补充耕地挖掘了土地后备资源潜力的 60%。

**方案二：**要求采用稳健的土地调控政策，适度保障建设用地需求，适度开发整理土地后备资源，以实现经济的较快平稳发展。根据建设用地需求量的优化方案，确定 2006-2020 年，新增建设占用耕地 40905 公顷（即 61.36 万亩），耕地保有量、基本农田保护面积采用“基本农田和耕地保有量测算”中的中方案，确保 2020 年耕地保有量 194250 公顷（即 291.38 万亩），基本农田保护面积 175600 公顷（即 263.40 万亩），补充耕地 40905 公顷，其中本市补充 15650 公顷，易地补充 25255 公顷，本市补充耕地挖掘了土地后备资源潜力的 70%。

**方案三：**要求采用从紧的土地调控政策，加大挖掘土地利用潜力的力度，提高土地利用效率，抑制建设用地需求，更多地保护资源和环境。2006-2020 年，耕地保有量、基本农田保护面积与上一轮规划相衔接，在上一轮规划确定的规模基础上减去因区域性基础设施建设占用的 6850 公顷耕地，耕地保有量 212560 公顷（即 318.84 万亩），基本农田 181680 公顷（即 272.52 万亩）；补充耕地 29290 公顷，其中本市补充 22440 公顷，易地补充 6850 公顷。本地补充耕地 22440 公顷是将嘉兴市土地后备资源全部挖掘出来得到的耕地面积。易地补充耕地 6850

公顷，主要是跨市为全省和长三角服务的线状工程，包括公路 3385 公顷，铁路 800 公顷，轨道交通 485 公顷，水运 1310 公顷，水工建筑 870 公顷。这些线状工程主要是为全省和长三角经济发展服务，是国家和省重点工程，应积极争取由省级规划统筹解决耕地占补平衡任务。从耕地占补平衡的政策目标来推算，方案三建设占用耕地面积为 29290 公顷（43.94 万亩），占建设占用耕地需求量 40905 公顷的 71.61%，压缩建设用地需求量 28.39%。

**方案四：**严格贯彻落实省政府下达的各项规划控制指标，严格土地管理政策，采用世界上最严格措施保护耕地。规划耕地保有量 199880 公顷，基本农田保护面积 184107 公顷，从耕地占补平衡的政策目标推算，建设占用耕地面积为 14675 公顷，建设占用的耕地全部由本地进行补充。在大力压缩建设用地需求量的情况下，嘉兴市要采取更有力度的举措推进产业经济的转型升级，加大挖掘土地利用潜力的力度，提高土地利用效率和产出效率。

根据“保护耕地，保护生态环境，保障发展，统筹规划用地”的总体指导思想，综合考虑经济社会发展和各项建设对土地资源的需求以及嘉兴市土地资源经济供给的可能，特别是充分考虑促进经济增长、缓解就业压力、保持物价稳定、加大经济结构调整力度，减轻资源环境承载压力等政策目标的需要，本规划推荐采用方案四作为规划行动方案，根据方案四来制定规划相关发展目标。

### 3、实现耕地占补平衡的对策和建议

#### （1）建设紧凑型城市，降低建设占用耕地比例

充分利用经济杠杆和税收政策，拉开建设占用耕地、非耕地等不同地类的补偿差距，增加建设占用耕地的经济成本，建立有效的实施机制，鼓励各类建设尽可能利用荒地、海涂等非耕地区域发展各类建设项目，少占耕地，逐步降低建设占用耕地比例。

#### （2）完善耕地易地有偿保护机制

按照区域统筹发展，发挥市场配置土地资源的基础性作用，通过财政转移支付、生态补偿等制度，完善易地有偿保护耕地机制。土地作为环境生态资源，是经济和社会可持续发展的基础，建立生态补偿机制，推动地区间横向财政转移支付。

#### （3）解决城市建设发展用地供需矛盾，缓解城市建设占用耕地压力

土地供求矛盾的实质是建设占用耕地与耕地保护的失衡问题。协调这一矛盾的关键在于转变土地利用方式，严格控制建设占用耕地规模，切实保护有限的耕地资源。

**理顺城市（镇）规划管理与土地利用管理的关系，加强城市建设用地增长控制，实现城市“精明扩展”。**理顺建设项目的立项管理与土地利用管理的关系。在工程项目计划立项阶段应有土地管理部门参与，对选址、用地量等提出可行性计划，以保证工程合理用地，促进城市理性增长。

**引导城市（镇）人口规模有度发展，合理确定城市（镇）人均用地标准。**实事求是、因地制宜地分析城市人口发展规律，合理引导城市人口发展。建议建设、国土部门在深入调查分析的基础上，按照城市（镇）不同类型，在国家规定的人均用地标准基础上，分层次制定科学合理的人均用地指标，并提交市政府进行决策，建议区域性建设用地标准应由人大审议颁布，并严格控制标准，禁止超标准编制城市（镇）总体规划用地。

**改革土地供应方式，加大土地整理力度，实现土地利用方式根本性转变。**改变传统按项目供地方式，除国防、交通、能源、水利和重点基础设施外，其他建设用地应转向集中、成片供地方式，使原先需求拉动供给的方式转变为供给引导、制约需求的方式。继续允许土地整理净增耕地按一定比例折抵建设占用耕地指标政策，鼓励各级政府整理、挖潜的积极性，使原先分散、低效的土地利用分式变得集中、高效，推动土地利用方式根本性转变。研究制订土地后备资源开发奖励政策，保证耕地总量的动态平衡。

## 七、土地利用结构调整优化

### （一）指导思想

充分考虑嘉兴人多地少、耕地后备资源严重不足、经济社会发展阶段性特征，以科学发展观指导土地管理，加强对土地利用的整体控制，统筹协调好各地区和各行业用地需求与供给的矛盾。坚持把节约和集约利用土地、严格保护耕地作为经济社会发展必须遵循的基本准则，加强总体调控和用途管制，继续引导和促进各行业用地由外延扩张向内涵挖潜、由粗放向集约高效转化，建设资源节约、环境友好的经济社会。

### （二）调整原则

1、优先保护生态屏障和生态网络区域，包括水源涵养区、自然保护区、湿地及河口生态地区，为经济社会可持续发展创造良好的人居环境。

2、切实保护耕地和基本农田，加大补充耕地工作力度，大力推进农村居民点整理和土地后备资源开发利用。

3、供给制约并引导需求，科学合理地统筹安排各业用地，优先安排农用地和近期规划的非农建设用地。

4、积极盘活城乡存量建设土地，从严控制非农建设用地规模。

5、促进城镇村紧凑式发展，统筹建设城乡基础设施，提高节约、集约利用土地资源水平。

6、优先保证主城、副城建设用地的供应，以增强嘉兴网络型大城市发展的整体性和凝聚力。

7、建设用地指标向沿海、沪杭快速交通走廊等倾斜，以充分把握外部市场、快速交通等带来的大好机遇。

8、强化农村土地综合整治，不断调整和优化城乡、区域国土开发空间结构。

## 八、土地利用规划布局方法

### （一）优先布设生态屏障用地

保持嘉兴市水网的完整性，布设相应的生态屏障用地，绿心和绿带沿主干河道预留，维系水生态系统作为排洪泄洪和生态功能的双重作用。充分依托嘉兴的河湖水系、农业空间、道路及沿海地带，通过保护和建设，构筑支撑生态环境的开敞空间。以高速公路及重要高等级交通干线为依托，形成“三纵三横”的生态景观格局。嘉兴市本级利用独特的“三环、三湖、八放射”的网状水系结构，进行绿地建设，构筑“一心、三环、三区、三楔、八带”的绿地系统。

### （二）合理布局基本农田

将集中连片、质量良好的耕地和已经标准农田建设和土地整理的耕地优先划入基本农田集中区。在现状、确保质量及因地制宜的前提下，集中连片保护基本农田，设立3个基本农田集中分布区，分别为嘉北片，嘉中南片、嘉东南片。积极推进基本农田示范区建设，规划期内全市建成1个国家级、7个省级基本农田保护示范区，实现“基本农田标准化、基础工作规范化、保护责任社会化、监督管理信息化”的目标。

### （三）协调安排基础设施建设廊道

布设基础设施廊道，规划新建基础设施均应在该廊道内建设，对廊道内已有城镇村逐步拆迁，并禁止新建城镇村进入。基本型基础设施应在市域内进行均衡布局，享受型基础设施在市域内经论证后根据有关条件布局，避免重复建设。利用规划建设中的区域交通通道，与市域空间组织相协调，形成“三横三纵一连”的基础设施管线骨架。

### （四）优化城镇村用地布局

在指标分配中，向中心城市倾斜，以不断提升嘉兴市域作为中心城市的核心领导能力。依托基础设施廊道和新市镇的布局，以点带线布局城镇村建设，在城镇，以主城、副城和新市镇进行组团式发展，规划形成“一心六片四十镇、三轴两环”的网络型组合城市。在农村，依附规模较大或区位条件较好的村庄，通过撤并村庄和城乡用地置换，进行中心村和新市镇建设，改善农村居民点分散布

局的现状，提高村庄布局的集中程度。

### **（五）工业用地布局安排**

工业功能区在优选经济发展区位的前提下，严格限定在规划范围内并优先选择能够充分利用既有公共设施的区位，形成相对集中的工业功能区域。

### **（六）稳定自然和人文景观用地**

保护和维持自然和人文景观用地的完整性，设置景观保护廊道，发挥自然人文景观的多重功能，提高整体效益。

### **（七）发挥农用地的多重功能，拓展生态空间**

大型基础设施廊道和新城镇规划建设区内的闲置土地可以进行整理复垦，一则可以增加耕地，二则可以发挥农用地的生态功能，拓展生态空间，体现土地资源紧约束的市情。



## 九、与相关规划衔接情况

### （一）与省级规划衔接

为与省级土地利用总体规划保持一致性和协调性，在规划编制的各个阶段，市国土资源局多次就嘉兴土地利用重大问题向省国土资源厅汇报，根据省厅的指导意见，反复修改调整。《浙江省土地利用总体规划（2006—2020年）》是嘉兴市土地利用规划编制的重要依据。在规划指导思想、规划原则、规划目标上，市级规划与省级规划保持高度一致。在规划指标安排上，根据省级规划要求，市级规划做到了约束性指标与预期性指标均不突破。在市域发展的空间布局上，按照省级规划确定的空间发展指引进行安排。市级规划与省级规划确定的土地利用重大工程和重点项目进行了用地安排和空间布局上的对接。

### （二）与现行规划衔接

在对现行规划的实施评价基础上，通过总结分析现行规划在实施过程中的经验和不足，找出土地利用中存在的突出问题，针对问题明确规划修编的基本出发点，提出了本规划的土地利用战略、目标，并深入研究耕地和基本农田保护、土地节约集约利用、城乡用地结构和布局优化、土地利用与生态环境建设协调等问题。

### （三）与市经济社会发展规划及产业规划的衔接

本规划与市国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要衔接的内容主要包括：社会经济发展战略及目标、产业布局与结构、重大建设工程等方面。为确保规划期间经济发展目标的准确，市国土资源局多次征求市发改委的意见，本规划中的地区生产总值、城镇化水平等社会经济发展目标和效率指标均与嘉兴市国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要保持一致。因市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要尚在前期工作阶段，规划的主导思想和提法尚未确定，而本规划已处于报批阶段，因此本规划由于时间关系未能与市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要作好充分衔接。与环杭州湾产业带嘉兴产业区发展规划衔接的内容主要包括：产业布局的主导方向、产业布局的空间结构以及产业规划确定的重点建设工程。

#### （四）与长三角区域规划的衔接

本规划在区域定位、发展总体方向等方面，充分与长江三角洲地区区域规划进行衔接。区域定位，与长三角区域规划的“嘉兴，发挥临沪和沿湾优势，建设高技术产业、临港产业和商贸物流基地，成为运河沿岸重要的港口城市”的提法相衔接。但由于长三角区域规划尚未启动实施，因此本规划未很好落实长三角区域规划的任务。

#### （五）与市域规划和城市总体规划的衔接

《嘉兴市域总体规划（2008~2020年）》是本次规划编制十分重要的参考依据。与市域规划的协调主要体现在以下几个方面：一是做好基础数据的衔接。包括统一工作图件，统一用地分类，统一现状人口数据。本规划与市域规划的2020年规划常住人口基本接近，但本规划确定2020年城镇化率为72%，市域规划确定2020年城镇化率为85%，还需要进一步协调对接。二是市域发展的目标、发展的战略和发展的方向相协调。在土地利用的战略目标、土地利用的策略、土地利用的总体方向和土地利用总体框架方向等方面，参考市域规划的相关提法进行确定。三是城镇体系与空间布局的协调。市域规划确定的城镇体系是土地利用总体规划分解指标、分区调控的重要参考依据，对于市域规划确定的重点发展区域，土地利用总体规划予以指标倾斜。四是用地规模安排的协调。土地利用总体规划优先保障城市规划确定的嘉兴市中心城区、各县（市）城区、滨海新区及四十个新市镇用地需求。五是规划实施时序的衔接。加强与市域规划近期建设规划的协调与衔接，按照集中紧凑的要求明确近期发展的重点区域和重点建设项目。五是空间管制和实施管理措施和集约节约用地措施的衔接。

《嘉兴市城市总体规划（2004~2020年）》、《嘉兴市历史文化名城保护规划》是本次规划编制和重要参考依据，衔接的主要内容是嘉兴中心城区的城市定位、发展目标、发展方向、用地规模、城市空间结构和历史文化名城保护。本次规划确定的空间管制分区与城市规划进行了协调，基本依据城市总体规划划定了中心城区建设用地区域边界和扩展边界，提出空间管治的措施。两规不对应的地块主要是“国际商务区”，这个区块是市政府根据沪杭高铁建设引起城市区位条件改变而提出的一个新的发展区块，体现市委、市政府新的发展思路，城市总体规划对此没有反映，根据市委、市政府的意见，新增加这个区块的用地布局。

## （六）与其他行业规划协调

本规划的编制与发改、经贸、建设、交通、水利、环保、港务、外经、农经等行业部门进行了协调。在规划编制阶段，通过调研全面收集部门行业发展规划，如《嘉兴市公路水路交通建设规划（2008-2020）》、《嘉兴市水资源综合规划》、《嘉兴市生态环境功能区规划》、《嘉兴生态市建设规划》、《嘉兴市都市型农业发展规划》等，了解行业发展情况及用地需求，作为本规划编制的参考依据；在规划大纲编制阶段，根据部门提供行业发展规划资料，编制行业用地规划方案，并到各部门进行行业用地对接，核实各行业重点项目用地需求，根据指标合理安排行业用地，建立规划重点建设项目清单；在规划大纲完成后，由市规划修编领导小组组织向各部门进行意见征询，对本规划中的用地安排形成一致意见。在规划方案完成后，再次由市规划修编领导小组组织向各部门进行意见征询，最终对本规划中的用地安排形成一致意见。

## 十、关于滩涂围垦的说明

### （一）滩涂资源数量及特征

以 1985 年《浙江省海岸带和海涂资源综合调查报告》、1991 年《浙江省海洋功能区划》为基本资料，结合海岸带调查以来至 2001 年底浙江省滩涂围垦实际和有关江河治理规划线、部分整片滩涂实测地形测量资料、工程规划地形测量资料为依据，经计算、分析、汇总，得出嘉兴市滩涂资源面积总共 25.76 万亩，海盐澉浦—嘉杭交界处为最多，达到 20.25 万亩，平湖市金丝娘桥—海盐县澉浦潮间带滩涂面积为 5.51 万亩。经调查评价，规划确定通过滩涂围垦补充耕地 1555 公顷。

嘉兴市滩涂资源丰富，并且特征明显，主要表现在以下几方面：

#### 1、滩涂资源趋势鲜明

嘉兴市滩涂岸线可分为稳定性和侵蚀型二类。侵蚀型岸滩主要分布在平湖、海盐岸段，由于环境稳定岸滩动态变化不明显，滩涂基本上处于极缓慢的淤涨状态。稳定性岸滩主要分布在钱塘江北岸。

#### 2、部分滩涂资源面广、量大、完整性好

嘉兴市滩涂资源一部分在河口两侧平原外沿的开敞岸段，涨潮流度小于落潮流速，从而淤积速度较快，范围较广，滩涂资源较为集中、稳定，坡度平缓，分布完整。

#### 3、滩涂资源的土壤成分均匀，易于开发利用

我市滩涂位于杭州湾以及钱塘江河口，主要是粗粉砂涂，属砂壤土质地，大于 0.01mm 粗粉砂含量在 80% 以上，含盐量不高，有机质养分也较低，脱盐速度较快，易于开发利用。

### （二）滩涂资源评价与开发方向及主导功能

我市滩涂资源分为两岸段。一是平湖市金丝娘桥—海盐县澉浦，地处平湖、海盐两县、市。二是澉浦—嘉杭交界，地处海宁、海盐。

平湖金丝娘桥—海盐澉浦段，属于侵蚀型岸段，本岸段滩涂坡度较急，深槽距岸段，且基本平行岸线。滩涂较窄为砂性土，承载性较好，岸线较平直，风浪较大，无大片滩涂资源。总体评价意见是，本岸段风浪冲刷较大，滩涂较窄，

岸线工业较发达，又距上海较近，适宜小片工业围垦及港口码头建设。规划主导功能为港口、码头、旅游及工业用地开发。

澈浦—嘉杭边界段，属淤涨型向稳定型逐步过渡，本岸段有一定量的滩涂资源，砂性土，属淤涨型滩涂，涂面平缓，如有一定工程措施，淤涨更快。总体评价意见是，本岸段滩涂资源相对丰富，围垦造地相对较易，土地价值较高，但围垦要结合治江。规划主导功能为农业、城建、工交、旅游。

### **（三）滩涂围垦可能产生的环境影响及减缓措施**

#### **1、生态环境**

规划围垦实施后，原来在此滩涂栖息的潮间带生物将失去原来的栖息地，重新建立新的生态系统，原有的种群结构会发生一些局部的变化。虽然规划中已经考虑避开生物多样性方面较为重要的滩涂上进行围垦，但对生态环境带来的影响是不可避免的。滩涂围垦对当地生物环境会发生一些变化，但随着堤外滩涂的淤涨，可逐渐得到修复。在工程实施中，还要重视生态环境保护，如采取保留部分滩涂等措施，防止种群减少，在围区开发利用中注意对海洋环境的保护等，使围垦和保护环境有机结合起来。

#### **2、治江、排涝**

规划围垦项目中在钱塘江河口围垦的，按照“治江结合围垦、围垦服从治江”的原则，规划围垦项目严格控制在江道整治规划线内。围区内排涝闸影响排涝能力的，通过围垦工程建设将排涝闸外移，可提高排涝能力，减少洪涝灾害。

#### **3、水土保持**

围垦对水土造成流失而带来不利的影晌，可通过工程措施予以弥补。配套工程中应重视防风林、绿化等工作，使垦区逐步形成田成方，林成网，河道纵横交叉，道路四通八达的格局。建河开渠增加蓄水，可对水土保持起来良好的作用。围垦工程建设中需开采石方，致使山体部分裸露，减少山林的绿化面积，在工程建设中，通过实施水土保持方案，给予弥补。

#### **4、港口航道**

航道沿杭州湾北岸深槽。实施围涂仅对近岸区域产生微弱影响，因此，围垦对航道基本没有影响。

## 十一、关于规划的环境影响评价

### （一）土地生态环境问题

改革开放以来，嘉兴市凭借优越的区位条件，经济快速发展，人民生活水平明显提高。但是，经济的快速增长，付出了沉重的资源环境代价。据调查，目前嘉兴市主要存在以下土地生态环境问题。

#### 1、地面沉降

长期大量开采地下水，造成了区域地下水位持续下降，形成了以嘉兴市区为中心的区域地下水位降落漏斗，导致地下水资源渐趋衰竭，并诱发地面沉降。全市地面沉降始于1964年，至2005年，地面累计沉降量大于100毫米的沉降面积已超过3400平方千米，沉降中心已由嘉兴老城区转移至海盐武原一带，并在平湖当湖、王江泾、袁花、海宁长安、崇福周边、屠甸、乌镇等地形成次一级的地面沉降漏斗。至2005年海盐县武原镇最大沉降量为1097毫米，嘉兴老城区、平湖当湖街道、桐乡屠甸镇次级沉降中心最大累计沉降量均超过800毫米，其他次一级沉降中心累计沉降量在400~800毫米。

地面沉降的危害主要表现在使防洪排涝能力降低；导致地面高程失真，严重影响城市规划和市政建设；城市排水排污能力降低；农田渍害，水体污染加剧，土地毁损；桥梁净空减小，河道通航能力降低。

#### 2、水土污染、耕地渍害、水土流失

由于农业比较效益下降，农民种粮的积极性受挫，耕地重用轻养情况比较普遍，有机肥与无机肥比例失调，桔秆产出多还田少，绿肥作物基本消失，偏施化学氮肥轻磷钾，土壤肥力下降，耕性变差。过量和不合理使用农药化肥，垃圾、固体废弃物数量猛增及随处堆放，造成环境和大面积的水土污染。还有部分农村也采用化粪池处理，直接作肥料减少，加之规模养殖畜禽粪尿利用不到50%，有的地方大部分排放到河道，对地表水体造成了严重污染。目前我市地表水体绝大部分地段为IV—V类水，局部地段为劣于V类水。太湖等地而来的上游外来劣质水进入市域水系，严重加剧了本地水质的恶化。同时由于地面沉降，潜水位升高，造成耕地渍害，使耕地质量退化。嘉兴市河道总长度1.38万千米，由于自然风化、排水泄洪、船行波冲刷等原因，河道二岸年复一年塌损，造成水土流失，每年土地流失量1000—1200亩，加之内河航道年久失修，等级降低，现在农民又很少挖河泥肥田，导致河床淤积抬高，影响航运交通和排蓄水能力。嘉兴市地处

太湖流域中下游，河网水系都是平原的排水走廊，导致涝情频发。

### 3、矿山开发有关的地质灾害及其危害

全市矿山开发造成的地质灾害主要是：多数矿山采用崩塌法开采，开采坡面过陡，坡面浮石、危石多，安全上存在隐患；凹陷开采石料的企业一旦停止开采，留下深达二、三十米的深潭无法复耕，对自然环境产生不良影响；石料企业生产过程中产生大量的粉尘和严重噪声，污染周围环境，对附近居民的日常生活和身体健康造成了一定影响。

### 4、砖瓦窑生产带来土地生态问题

2005年前，嘉兴市砖瓦窑生产量比较大，大量开采粘土，必然会降低地面高程，这将给嘉兴市综合抗洪能力带来极大的挑战。砖瓦窑要占用大片耕地开挖粘土，使原本紧缺的土地资源更加紧缺，势必影响农业生产。烧砖排放有害气体，特别是大量氟的排放，严重污染大气环境，直接影响蚕桑生产，使杭嘉湖地区的支柱产业——蚕桑生产大受其害。2005年后，逐步加紧对砖瓦窑生产的控制，关停大部分砖瓦窑，使其对生态环境的影响大为降低，目前嘉兴市砖瓦窑的生产限于京窑生产。

近几年来，嘉兴市在改善土地生态环境尽管付出了很大的努力，并取得了一系列诸如地面沉降速度得到一定程度控制、水网建设不断优化的可喜成果，但是目前形势仍然相当严峻，上述的主要土地生态环境问题还相当严重，这就需要各个部门尤其是国土资源管理部门统筹规划，处理好发展与保护生态的关系，坚持科学发展观，促进国民经济可持续发展。

## （二）规划方案实施可能引发的环境影响

### 1、农用地规模与结构变化可能带来的环境影响

本规划根据农业的生态系统特点，根据谢高地修正的 Constanza 的研究成果，引用其指定的中国陆地生态系统生态服务价值表，对各类农用地进行规划基期与规划期的生态服务价值进行对比，以此来估计农用地的规模和结构变化可能带来的环境影响。

以谢高地等制定的价值系数为基础，见表 5-1，计算不同农用地利用类型的生态服务价值，计算公式：

$$ESV = \sum A_k C_k$$

式中：ESV 为生态系统服务功能价值， $A_k$  为土地利用类型 k 的分布面积，

Ck 为该类型单位土地面积的生态系统服务功能价值。

为得到不同土地利用类型的生态系统服务价值，将嘉兴的土地利用类型与表一划分的生态系统进行对照，见表 5-2，其中园地的价值系数根据按照农田和林地的平均值计算。

**表5-1 生态系统服务功能价值系数 元/公顷**

	森林	农田	草地	湿地	水体	城市
总计	19334	6114	6405	53819	40676	371

**表5-2 与土地利用类型相对应的生态系统类型及其生态价值系数 元/公顷**

土地覆盖类型	耕地	园地	林地	牧草地
对应的生态系统	农田	农田和林地	森林	草地
生态价值系数	6114	12724	19334	6405

**表5-3 嘉兴市农用地面积变化及生态服务价值变化对照表元/公顷**

	耕地	园地	林地	其他农用地	合计
单位土地生态服务价值 (元/ha)	6114	12724	19334	5504	
2005年面积(公顷)	212702	34769	6078	29106	282655
2020年面积(公顷)	199880	37750	6599	30602	275831
2005年生态服务价值(亿元)	13.00	4.42	1.18	1.60	20.21
2020年生态服务价值(亿元)	12.22	4.80	1.28	1.68	19.98
2005~2020变化(亿元)	-0.78	0.38	0.10	0.08	-0.22

#### (1) 农用地生态服务价值基本稳定

规划期间，全市农用地规模从 2005 年的 282654.55 公顷调整为 2020 年的 275831 公顷，占全市土地总面积的比重由 70.51% 调整为 68.81%，总量减少 6824 公顷。根据规划，耕地面积下降，园地、林地和其他农用地面积有所增加。

由表 5-3 生态服务价值表不难看出，规划期间农用地的生态服务价值基本稳定，2005 年 20.21 亿元，2020 年预测为 19.98 亿元。

#### (2) 农用地固碳能力上升，生态效益增加

规划期间，林地增加 521 公顷，林地通过光合作用，每生长 1 立方米木材，



约吸收 1.83 吨二氧化碳。林地平均固碳为每公顷 41 吨，耕地平均固碳为每公顷 3 吨，园地平均固碳为每公顷 10 吨，与耕地、园地相比，森林固碳成本较低且效果显著。单从各类农用地固碳能力来看，尽管耕地减少，但由于固碳能力很强的林地和园地的大量增加，整体上农用地的年固碳能力增加 12705 吨。同时，林地对污染的空气、水体发挥着独特的净化作用，1 公顷林地每年还能吸收二氧化硫 700 多公斤，净化水中细菌 50%以上。

### （3）农用地布局变化对环境的影响

城市建设区和基础设施范围内的耕地被占用，但通过耕地整理和建设用地和农村居民点复垦还耕，是耕地布局更加集中，不仅有利于农业现代化，而且有利于保护耕地免受城镇生产、生活的污染而影响农产品质量安全。

鉴于嘉兴市地貌特点，园地和林地以及其他农用地的布局调整主要是根据农产品市场变化进行一定程度的随机调整，根据农业发展规划，建立各种适应市场的农业园区，这种规模化发展有利于提高规模效益和生态效益，因而，总体上讲，在规划期间，农用地布局调整有利于提高土地生态环境水平。

## 2、建设用地规模与结构变化可能带来的环境影响

### （1）建设用地规模和结构变化特征

建设用地总规模从 78890 公顷增加到 89049 公顷，建设用地总量占全市土地面积比重从 19.68% 上升到 22.21%，增加 2.5 个百分点。

结构变化主要是城镇建设用地和交通水利等基础设施用地增加，农村建设用地总量减少，其他建设用地变化不大，建设用地产出不断提高。

### （2）建设用地规模和结构变化对环境的影响

#### ■ 农居点用地规模结构变化对环境的影响

鉴于农村的传统生活习惯和观念的原因，尽管农村目前的空气质量比人口密集工业发达的城镇好，但是由于基础卫生设施不健全，整体的环境质量不容乐观。

随着城市化的发展，城市周边的农村通过城镇化的改造，将原来的村居环境社区化，这样既节约了建设用地，又提高了用地集约度，社区化的管理，城镇化的设施水平，使规划后的农村环境质量得以大幅度的提高，人民生活质量同步提高。另外，新农村建设加强了对“空心村”、零散且规模小的农村居民点进行了合并整治，基础设施同步跟进，新农村的建设使存量建设用地得以有效利用，防

止了宅基地的无序扩张，为保护耕地资源，提高建设用地利用地提供了可能，最重要的是使农村的人居环境得到了改善。

规划将大力推进农村土地综合整治，加强新市镇和城乡一体新社区建设，使得农居点用地节地率提高到 50% 以上，既节约了建设用地，又提高了用地集约度，用地布局更为合理。社区化的管理，城镇化的设施水平，使规划后的农村人居环境得以大幅度的提高，人民生活质量同步提高，形成新的土地利用格局。通过农居点复垦，补充耕地数量，通过标准农田建设，提高耕地的质量，保护和提高耕地的粮食生产能力。通过新市镇和城乡一体新社区建设，农村基础设施服务能力得以明显改善，有利于生态环境的改善和环境污染的控制。

#### ■ 独立工矿用地规模结构变化对环境的影响

由于独立工矿用地对生态环境影响最大，因此仅从规模变化来看，部分独立工矿用地纳入城镇统一规划有利于生态保护与环境整治，将大大提升土地生态环境质量。

工矿用地的优化布局将在很大程度上改善生态环境。规划实施期间将严格执行工业项目建设用地控制指标，合理布局工矿用地。从严控制独立选址项目的数量和用地规模，除电力能源等重大基础设施的工矿用地外，其他各项新增工矿用地必须纳入城镇建设用地规划范围。这一实施措施，改变了工矿用地布局分散、难以集中处理因工矿生产带来的环境污染，而纳入城镇用地范围发展工业用地将因规模相应有利于集中处理，循环利用，降低污染排放。

#### ■ 城镇建设用地规模结构变化对环境的影响

城镇建设用地增加主要来源于占用耕地、围垦滩涂、农居点改造等，因占用耕地资源带来的耕地紧张通过耕地占补平衡政策得以缓解。滩涂等为利用地资源的利用在充分的科学论证和考虑环境影响的前提下，加以开发利用，在保证滩涂湿地资源生态环境质量不下降的前提下，使建设用地增加带来的生态破化降到最低。农村居民点的改造在上文中提到会提升相应的人居环境，因而带来的是生态环境质量的提升和改善。

#### ■ 交通水利用地规模结构变化对环境的影响

新增交通水利用地将在下文的重点项目对环境影响评价中进行评价，在此不

再赘述。

### 3、重点建设项目规划实施的环境影响

#### （1）交通重点项目

为满足嘉兴市经济社会持续快速发展的需要，规划建设“三纵三横三连”的高速公路网和“一环四横五纵八射四连”的干线公路网。同时规划期建设的城际轨道交通为提升区域竞争力起到了不可替代的作用。

对外、对内交通的快速贯通水平的同时，缓解了市区的交通压力，减少了交通堵塞带来的效率降低和汽车带来的大气污染及噪声污染等环境问题，这对于提升城市特别是市区的环境质量有着积极作用。

铁路、水运港口的建设用地的建设可以部分转移完全依靠公路运输中汽车使用的缺点，即减少因汽车的大量使用而造成的汽车尾气污染和石油资源的消耗。

#### （2）水利重点项目

规划期间，嘉兴市水利设施工程的建设对生态环境的影响是积极的，有利于生态环境的改善，并着手解决因为工程不足造成的工程性缺水和水质性缺水，在解决城市用水问题的同时也改善了水质污染等环境问题，提升了相应的生态环境质量。

#### （3）能源重点项目

电力能源重点建设项目主要包括电厂、变电站、电站等，其中电厂特别是火电厂在建设运营期间因使用电煤作为主要原料发电，对环境污染较大。但规划期间嘉兴市建设的电厂因为积极采用高参数、大容量、高效率、高调节性、节水型，以 600MW 为主的设备；大力开发清洁煤燃烧技术，来减轻对环境的压力。变电站和电站建设只是占用一定量农用地而产生的对生态环境的少量影响。与此同时，因电力能源的建设，一些利用柴草、煤炭作为燃烧能源的电力能源供应方式的减少，将大大有利于生态环境的改善。因此，从长远和全局来看，电力能源重点工程项目建设，有利于嘉兴市生态环境质量的进一步提升。

#### （4）围垦重点项目

在滩涂围垦过程中，近海生态系统沿着滩涂湿地生态系统到潮土生态系统的发展中，虽然生物多样性有所减少，但这改变是人类生存空间拓展的需要，也是必然趋势。围涂过程中采用人工种植红树林、大米草等多种生物措施来保滩促淤，

对围区生物提供了新的生活空间，保留了围区生物的多样性。对生物多样性起重要作用的滩涂、适合自然养殖的场所，都采取以保护为主的政策，使围区生物多样性问题得以较好的解决。

虽然规划中已经考虑了避开生物多样性方面较为重要的滩涂进行围垦，但是预测围垦规划实施以后，原来在此滩涂栖息的潮间带生物将失去原有的栖息地，重新建立新的生态系统，原有的种群结构会发生一些局部的变化。滩涂围垦对当地的生物环境会发生一些变化，但随着堤外滩涂的淤张，可逐渐得到恢复。

另外，围垦工程建设中需要开采石方，致使山体部分裸露，减少山林的绿化面积，引起水土流失等不利的环境影响。但是，这些不利影响都可以通过工程措施予以弥补。

### **（三）预防或减轻不良环境影响的对策措施**

针对嘉兴市的土地生态环境问题和土地利用特点，对于在规划中如何保护土地生态环境提出以下减缓措施：

#### **1、采取有力措施控制地面沉降**

基于地面沉降主要是长期过量开采地下水，导致地下水位大幅度下降所致，因此，为控制地面沉降，首先要大量削减地下水开采量，优水优用，优质的地下水只能供给人们的饮用水，禁止工业用地下水。同时应因地制宜开展地下水人工回灌工程，从而达到控制地面沉降的目的。

控制地面沉降，科学制定地下水资源开发利用规划，建立和完善区域城市地下水动态和地面沉降监测网络，建立地下水资源优化管理模型，有效控制地面沉降。

控制地面沉降，重点是对地表水的污染进行综合整治，从而调减地下水开采量。根据地面沉降的危害程度，划定地下水资源的禁采区和限采区，并根据分区要求，严格实施，积极治理。

#### **2、加强污染源头控制，提高水土环境质量**

强化工业污染防治，严格企业“三废”总量限额达标排放，重点监控污染负荷大的企业，加强电镀、印染、制革、废塑料加工、喷水丝织业和蔬菜加工业等重点污染行业的治理，严格控制新的污染源，切实做到增产不增污。

加强农业面源污染治理，实施化肥、农药减量增效工程，引导畜禽集中规模

养殖，积极推广沼气利用、秸秆处理、畜粪制肥，有效削减氨氮污染负荷。

加强城乡生活面源污染治理，大力推进“城中村”改造，严格控制生活污水直排水体，加快污水入网。加强城镇污水处理厂和管网建设，严格做到达标排放。

加强对污染流域的治理，通过水利和环保工程建设，严格控制上游污染水源的重复污染。

### 3、优化水网系统

保护水系自然形态，严禁任意改造、填埋和侵占河道的破坏行为。加强河道两侧绿化。强调生态群落的合理配置，积极运用乡土树种、水生植物，重视湿地环境的营造。

### 4、控制海涂围垦

规划严格控制对海涂地的围垦开发。确需围垦开发的，在工程实施中要重视生态环境的保护，如采取保留部分滩涂的措施，防止种群的减少，在围区开发的利用中注意对海洋环境的保护等，使围垦和保护环境有机结合起来，减少对滩涂生态环境的影响。同时，围垦带来的水土流失的不利影响，配套工程中应重视防风林、绿化等工作，使围垦区域逐步形成地成方，林成网，河渠纵横交叉，道路四通八达的格局。建河开渠增加蓄水，可对水土保持起到良好的作用。

## 十二、其它

### （一）规划目标

经济社会规划发展目标确定的依据为《嘉兴市域总体规划（2008~2020年）》和《嘉兴市统计年鉴（2009年）》。土地利用目标确定的依据为《浙江省土地利用总体规划（2006-2020年）》和《关于下达全省各市、县（市、区）新一轮土地利用总体规划主要控制指标的通知》（浙政土审[2009]12号）。

### （二）土地利用重大工程

土地利用工程和各重点建设项目充分依据《嘉兴市域总体规划（2008~2020年）》、《嘉兴市城市总体规划（2004~2020年）》、《嘉兴市历史文化名城保护规划》、《嘉兴市嘉兴市区村庄布点规划》、《嘉兴市滨海新区规划》、《嘉兴市水资源综合规划》、《嘉兴市城镇供水水源规划》、《嘉兴港区河网规划》、《嘉兴市河道整

治规划》、《嘉兴市区城乡一体化供水规划》，《嘉兴市公路水路交通建设规划（2008-2020）》、《嘉兴市公路水路“十一五”规划》、《嘉兴市农村公路建设规划》、《嘉兴市城际轨道交通网络规划》等各部门规划来确定，已与各部门作好了充分衔接。未来可预见的土地利用重大工程和重点项目已作充分安排。

### **（三）规划实施保障措施**

规划已根据法律、行政、经济、技术等方面手段来保障规划目标和任务的落实。

### **（四）专家论证**

规划方案已通过市级论证和省级论证，广泛征求土地利用、建设（规划）、交通、水利、电力等多领域专家的意见。

### **（五）公众参与**

规划方案通过座谈会的形式，多次向社会公众征求意见。针对规划方案补充耕地难、农村土地复垦难等问题，专门编写了《嘉兴市新一轮土地利用总体规划实施保障调研——补充耕地潜力分析、制约因素和鼓励政策》专题，并进行了广泛的社会调整。第一种形式是座谈会形式，通过召开 13 次专题座谈会，邀请县级政府部门代表、乡镇政府代表和村干部、村民代表进行座谈，听取政府和农民两方面的声音；第二种形式是结合对有典型意义的村庄进行问卷调查的方式进行，深入田间地头，实地询问一般老百姓的想法，根据问卷分析得出相关结论，共调查了具有典型意义的村庄 15 个，发放问卷 2579 份，回收有效问卷 2367 份。