

梅州市平远县2021年度土地征收成片开发方案(征求意见稿)

一、编制背景

成片开发,是指在国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区,由县级以上地方人民政府组织的对一定范围的土地进行的综合性开发建设活动。土地征收成片开发应当坚持新发展理念,以人民为中心,注重保护耕地,注重维护农民合法权益,注重节约集约用地,注重生态环境保护,促进当地经济社会可持续发展。

根据《中华人民共和国土地管理法》第四十五条规定,为了公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收农民集体所有的土地的,可以依法实施征收:(一)军事和外交需要用地的;(二)由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地的;(三)由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地的;(四)由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地的;(五)在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内,经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地的;(六)法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。前款规定的建设活动,应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划;第(四)项、第(五)项规定的建设活动,还应当纳入国民经济和社会发展年度计划;第(五)项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。

根据《自然资源部关于印发<土地征收成片开发标准(试行)>的通知》(自然资规〔2020〕5号)的规定:(一)土地征收成片开

发应当充分尊重农民意愿。《标准》规定，实施中应当征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民意见，并经农民集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意。（二）土地征收成片开发应当注重节约集约用地与公益用地保障。市县区域内存在大量批而未供、闲置土地的，或者各类开发区、城市新区土地利用效率低下的，已批准实施的土地征收成片开发连续两年未完成方案安排的年度实施计划的，不得继续批准土地征收成片开发方案；一个完整的成片开发范围内基础设施、公共服务设施和其他公益性用地的比例一般不低于40%，各市县的具体比例由省级人民政府根据各地情况差异确定。（三）土地征收成片开发应当建立合理审定机制。省级人民政府在批准土地征收成片开发方案前，应当组织人大代表、政协委员和土地、规划、法律、经济、产业等方面的专家组成专家委员会，对成片开发的科学性、必要性进行论证。论证材料是审批土地征收成片开发方案的重要依据。

为落实国家、省、市相关法律法规及规范性文件要求，根据《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）、《土地征收成片开发标准（试行）》等相关文件的要求，保障被征地农民合法权益，促进土地集约节约利用，推动梅州市平远县实现高质量发展，结合县国民经济和社会发展规划、国土空间规划，编制梅州市平远县2021年度土地征收成片开发方案。

二、成片开发区基本情况

（一）成片开发位置、范围、面积

本次土地征收成片开发范围为平远县行政区划范围内拟进行成片开发的区域共划定9个成片开发范围拟对其范围内的项目进行开发，分别为大柘镇岭下-凤池片区、大柘镇-长田镇长江片区、热柘镇热柘

片区、石正镇工业园片区、大柘镇河岭片区、长田镇高南-长田片区、仁、居镇黄畚片区仁居镇仁居-飞龙片区、仁居镇上远村片区，开发总用地面积为 20.4485 公顷，土地权属清晰，界址清楚，无争议。

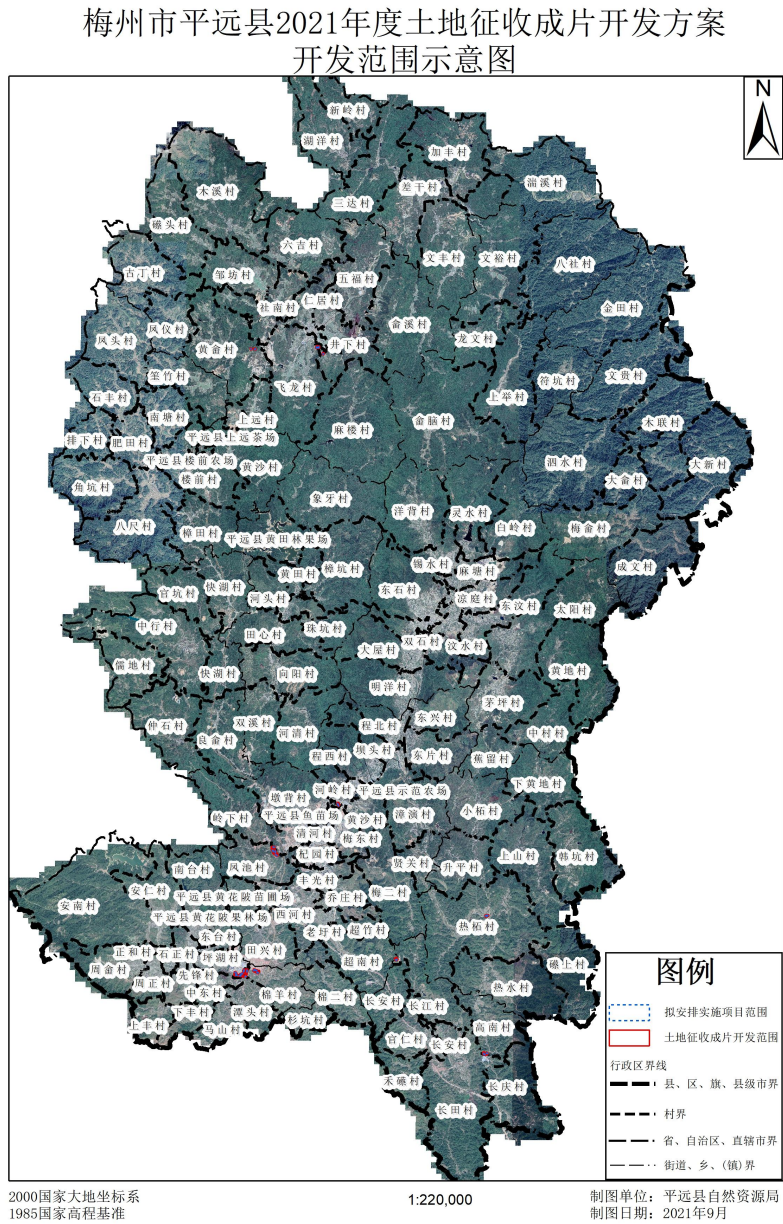


图1-1 开发范围示意图

(二) 土地利用现状

本次土地征收成片开发方案共涉及9个成片开发范围，成片开发范围总面积为20.4485公顷。成片开发涉及农用地16.5577公顷，（其

中耕地1.3798公顷（含可调整）），建设用地0.8632公顷，未利用地3.0276公顷。

表 2-1 平远县成片开发范围土地利用现状汇总

方案名称	现状面积（公顷）			
	建设用地	农用地	未利用地	合计
梅州市平远县2021年度 土地征收成片开发方案	0.8632	16.5577	3.0276	1125.5570

三、必要性分析

通过成片开发方案的编制实施，推动平远县实现产业动能转换升级、助力该区高质量发展，保障产业园区等重点产业项目的土地征收工作顺利推进。

（一）有利于完善区域公共配套设施，实现高质量发展

成片开发片区围绕高质高效发展，强化空间集约、产业集聚，成片开发范围汇集部分智能创新产业发展的技术与人才要素，为平远县的发展注入源源不断的动力，本次土地征收成片开发将规划建设部分公共娱乐康体设施，完善公共配套设施和交通基础设施，提升人居环境。

（二）有利于提升土地利用效益，维护生态平衡

通过土地征收成片开发，强化土地集中管理，优化土地利用空间格局，因地制宜配置用地，有利于提高现有用地使用效益，促进经济发展，成片开发建设将打通相关片区内的视觉通廊，维护生态平衡。

（三）有利于盘活存量土地利用，提高城市品质

有利于保障平远县土地征收工作，盘活平远县存量土地利用，提高城市品质、改善城市环境，保障片区相关项目的顺利推进。

伴随着全国进入国土空间规划的新时期，生态文明和高质量发展已成为热点，需要理顺顶层设计、创新低效用地处置、突破土地征拆难题、优化区域平衡机制、再造审批服务流程等方面开展创新探索。

（四）推动项目落实，保障被征地农民合法权益

通过成片开发方案的编制实施，保障相关片区项目土地征收工作，落实相关村社集体发展需求，推动解决历史遗留问题，切实保障被征地农民的合法权益，全力助推乡村振兴战略实施。

近年来，平远县土地征收在推动该县发展进程、保障农民的长远利益方面取得了明显的成效，但是由于农村集体开发建设水平的局限，部分土地开发利用存在选而未批、空间零散、利用效率低下等问题，亟需进行合理的开发利用。

四、合规性分析

（一）国民经济和社会发展规划

根据《平远县人民政府关于印发平远县国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要的通知（送审稿）》提出，“十四五”时期（2021—2025年），是我县加快建设“精致小城·大美平远”，争当生态发展区高质量发展示范县的重要时期，立足平远实际，保持战略定力，奋发有为办好自己的事，坚定必胜信念，发扬斗争精神，树立底线思维，趋利避害，奋勇前进，善于化危为机，在危机中育先机、于变局中开新局；今后五年的主要目标是经济高质量发展迈上新台阶、改革开放迈出新步伐、城乡建设取得新成效、民生福祉达到新水平、社会文明程度得到新提高、生态文明建设实现新进步和社会治理效能得到新提升。

本次土地征收成片开发拟建项目注重发挥周边山水环境的生态优势，坚持以人为本、产城融合和职住平衡的发展理念，在拟建项目

置入住宅、商业、办公、配套、公园等城市生活功能，提升城市价值，符合现行国民经济和社会发展规划，已纳入2021年国民经济和社会发展年度计划。

（二） 土地利用总体规划和国土空间规划

广东省自然资源厅关于征求《关于明确土地征收成片开发有关要求的通知》（以下简称《通知》），明确了土地征收“成片开发”的原则。《通知》所称成片开发指的是成片开发建设用地应位于国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区，我省国土空间规划未公布实施前，成片开发建设用地应位于土地利用总体规划确定的允许建设区或城市、镇总体规划确定的建设用地范围内，并与正在编制的国土空间规划充分衔接。

（三） 永久基本农田和生态保护红线

根据梅州市平远县永久基本农田和生态保护红线划定成果，本次土地征收成片开发范围不涉及永久基本农田、生态保护红线及自然保护区，本方案符合成片开发方案上报审查的要求。

（四） 基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例

根据自然资源部2020年11月发布的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》文件要求，公益性用地包含绿地与开敞空间用地、交通运输用地、特殊用地、公用设施用地、公共管理与公共服务用地等用途。本次土地征收成片开发范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地 11.3557 公顷， 占总用地比例 55.53%，符合基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例一般不低于 40%的要求。

表 4-1 平远县成片开发方案公益性用地占比情况统计表

方案名称	公益性用地面积 (公顷)	总用地面积 (公顷)	公益性用地占比
梅州市平远县2021年度 土地征收成片开发方案	11.3557	20.4485	55.53%

(五) 土地利用效率

批而未供方面，近5年来，平远县总批准用地面积5568.3030亩，其中已供地面积3927.9480亩，批而未供面积1064.3550亩，供地率为70.54%。

闲置土地方面，平远县2020年疑似闲置土地和闲置未处置土地为0，因此，平远县不存在大量批而未供和闲置土地，符合成片开发方案上报审查的要求。

(六) 耕地占补平衡分析

根据《广东省国土资源厅关于严格用地报批落实占补平衡有关事宜的通知》（粤国土资利用〔2015〕151号）、《广东省国土资源厅转发自然资源部办公厅关于在用地审查报批中按管理新方式落实耕地占补平衡的通知》（粤国土资耕保发〔2018〕86号）等相关文件规定，对无法避让耕地的非农建设项目，必须落实先补后占和直接补充优质耕地或水田要求，必须严格落实占补平衡，占优补优、占水田补水田，实行耕地数量、水田规模和粮食产能指标核销。相关项目后期用地报批时，应结合实际占用需求进行等质等量补充耕地，切实做到耕地占补动态平衡，保证耕地数量不减少、质量不降低。本方案拟安排的项目占用的耕地由平远县人民政府通过县内平衡、或异地购买

等方式补充耕地后，再进行项目建设，建设项目按照本方案及相关政策要求补充耕地后不影响区域内耕地保护任务落实。

根据梅州市平远县 2018 年土地变更调查数据，本次成片开发范围内拟安排建设项目共涉及现状耕地1.8855 公顷（其中水浇地0公顷，水田1.2003 公顷，旱地0.0293 公顷，可调整地类0.6559公顷），国家利用等别为4等耕地1.0162公顷，5等耕地 0.8693公顷。

根据《广东省国土资源厅转发自然资源部办公厅关于在用地预审报批中按管理新方式落实耕地占补平衡的通知》（粤国土资耕保发〔2018〕86 号）中城市分批次用地耕地占补平衡分析可得，涉及产能指标为32635.05公斤。

相关项目后期用地报批时，应结合实际占用需求进行等质等量补充耕地，切实做到耕地占补动态平衡，保证耕地数量不减少、质量不降低。由平远县人民政府通过镇内补划、异地购买等方式补充耕地，再进行项目建设。建设项目按照本方案及相关政策要求补充耕地后不影响区域内耕地保护任务落实。

五、主要用途、实现功能及公益性用地比例

（一）主要用途及实现功能

经核查平远县有关城镇总体规划、控制性详细规划，成片开发范围内主要为居住用地、公共管理与公共服务设施用地、商业服务业设施用地、道路与交通设施用地、公用设施用地、绿地与广场用地、城乡居民点建设用地、工业用地、农林用地及水域等用途。整体以居住用地结合道路用地、生态自然绿地、商业服务用地和公共服务类用地形成成片开发区域。

通过完善城市功能，优化布局生产性生活配套服务，促进区域产城融合，形成产业联动，充分展示了地区发展的综合潜力。建立“相互融合、共同发展”理念，从交通、功能、形象、品质甚至发展目标，以工业开发功能和居住功能为核心，以智慧创新为特色，实现产城融合发展，打造水绿交织、智慧创新湾区核心示范区。

成片开发区域将聚焦环境品质提升，依托区域“山”“河”“湖”自然禀赋，形成公共配套基本完善、公共服务全面保障的良好创新创业生态环境，融合低碳、生态、智慧、宜业、宜居和幸福感五大元素，集商业办公、休闲娱乐宜居新城。

（二） 公益性用地比例

根据《自然资源部关于印发<土地征收成片开发标准（试行）>的通知》（自然资规〔2020〕5号）的规定，成片开发范围内基础设施、公共服务设施和其他公益性用地比例一般不低于40%。经核对梅州市平远县现行控制性详细规划或者城市总体规划，成片开发拟安排项目范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地11.3557公顷， 占总用地比例55.53% ，相关成片开发范围内规划公益性用地占比均满足不低于40%的要求。

六、 拟建项目、开发时序和年度实施计划

根据《土地征收成片开发标准（试行）》的规定，会各部门收集整理各项目的基本信息，包括土地权属、土地利用现状、现状耕地、土地利用总体规划、控制性详细规划、生态红线和自然保护区、国土空间规划等基础资料，经前期摸排筛选，拟安排10个项目纳入本次土地征收成片开发方案内，总面积19.8882公顷。

结合规划建设计划、被征地单位意愿、征地资金情况、土地审批信息情况、相关文件政策等因素，综合分析论证后制定本方案的开发时序为2021-2023年，三年内实施完毕，拟安排10个项目纳入本次土地征收成片开发方案内。

七、成片开发效益评估

（一）土地利用效益

通过土地征收成片开发，将有效推进用地节约集约利用，避免用地浪费，实现土地资源的合理配置。

在布局优化方面，划分的片区规划用地符合平远县现行规划等相关规范导则要求，能够科学合理布局各类用地、优化区域功能结构。

在连片开发方面，开发片区规划有公益性用地和非公益用地，预计土地开发利用将大幅扩大。片区规划考虑与周边环境的协调性，将进一步促进区域的集中连片发展，完善区域公共配套设施。

本次成片开发将进一步拓展城市发展空间，有利于完善区域内交通、市政等相关配套，有利于盘活区域内的低效用地，既实现存量土地价值提升，又提高区域土地利用效率，优化建设用地空间布局，符合成片开发方案的编制要求。

（二）经济效益

本次成片开发为城市发展储蓄了后备力量，为经济的可持续、高质量发展与防范金融风险的能力提供坚实的后盾。且本次成片开发国民经济效益相对好，能在一定程度上提高片区内的基础设施建设、科教文卫水平，不断提高经济发展水平，经济效益良好，适宜推进开发建设。可进一步加强片区商务用地与周边土地利用充分衔接，进一步

完善区域配套，保障地方经济发展项目能够顺利实施，同时增加政府财政收入，推进经济社会高质量发展，实现经济社会的协调发展。

（三）社会效益

本次土地征收成片开发，能够促进产业转型升级、完善区域各项设施配套、提升综合服务能力，有利于城市总体形象的营造及空间规划的执行，强化与国民经济和社会发展规划相适应，保障城市开发建设科学有序。

在宜居方面，通过各类居住、商业设施的开发建设，将形成高端住宅社区和商业休闲服务中心，填补区域高端住宅和商业的空白，打造高品质舒适生活圈。

在完善生活设施配套方面，片区内公共设施、生态网络、道路设施等统筹建设，能够有效保障片区设施配套建设需求。通过建设共享办公、社交创意空间等特色社区配套，达到满足多元化生活的需求。

在带动就业方面，通过片区开发项目的建设，能够扩大商业服务发展规模，有利于吸收周边剩余劳动力，可创造大量就业岗位，增加政府财政税收。

在城镇形象方面，片区开发项目的建设利于城镇总体形象的营造及空间规划的落实，符合国民经济和社会发展规划的要求，保障城市开发建设科学有序的推进。

（四）生态效益

成片开发范围不涉及国土空间总体规划永久基本农田、自然保护地、陆域生态保护红线、蓝线、绿线等生态底线管控要素，符合生态环境保护要求。后续成片开发范围内的项目建设，尤其是涉及等高开

发强度的项目建设，应结合项目类型采取有效的环境影响保护控制及削减措施，避免对区域大气环境、生态环境、地下水环境、土壤环境产生超出环境容量的影响，区域公共绿地建设及绿地覆盖率等生态环境建设确保达到质量要求，力求为城市生产发展提供高质量生态空间。

拟安排建设项目后续应依托平远县优质山水生态资源本底，结合产业园、城镇控制性详细规划设计提供多元的城市生态空间、改善城市环境，大力建设绿色园区、绿色住区，满足宜居城镇建设要求，推动海绵城市建设，提升区域生态环境品质。

八、结论

1、本次土地征收成片开发方案以人民为中心，注重保护耕地，注重维护农民合法权益，注重节约集约用地，注重生态环境保护，促进平远县经济社会可持续发展。

2、本方案的土地征收成片开发片区面积20.4485公顷，片区范围100%（20.4485公顷）均位于平远县土地利用总体规划确定的允许建设区范围内，符合土地利用总体规划，符合成片开发用地范围的要求。

3、本次土地征收成片开发方案符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、相关城镇总体规划和其他相关专项规划，已纳入国民经济和社会发展年度计划，并与在编国土空间总体规划进行衔接，符合土地征收成片开发标准。

4、本次土地征收成片开发方案充分尊重了农民意愿，方案涉及土地征收内容均取得相关农村集体经济组织的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，符合上报审查要求。

5、本次土地征收成片开发方案公益性用地11.3557公顷，占总用地比例55.53%，符合基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例一般不低于40%的要求。

6、本次土地征收成片开发方案不涉及占用永久基本农田和生态保护红线，平远县区不存在大量批而未供或者闲置土地的、不存在各类开发区和城市新区土地利用效率低下的情形，符合土地征收成片开发方案上报审查的要求。

7、本次土地征收成片开发方案有利于平远县加快建设科技创新强市、构建宜居宜业宜产新区，完善成片开发区域公共配套设施，提升土地利用效益，维护生态平衡，成片开发方案是必要的。