

# 兴宁市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,由市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市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。

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，推动兴宁市实现高质量发展，结合国民经济和社会发展规划、国土空间规划，编制兴宁市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共划定27个片区，总面积307.3158公顷，涉及兴田、福兴、宁新、宁中、叶塘、新陂等17个镇街。其中：

1.中心城区4个片区：兴田街道和福兴街道（西郊-锦华片区）；福兴街道和新陂镇（新茅片区）；福兴街道（向阳片区）；宁新街道（黄岭片区）。

2.南部9个片区：坭陂镇（合湖-角塘片区、红卫片区、黄垌片区）；新圩镇（石崖片区）；水口镇（光厦-前锋片区、水东片区、宋声片区）；刁坊镇（罗坝片区、横江岭片区）。

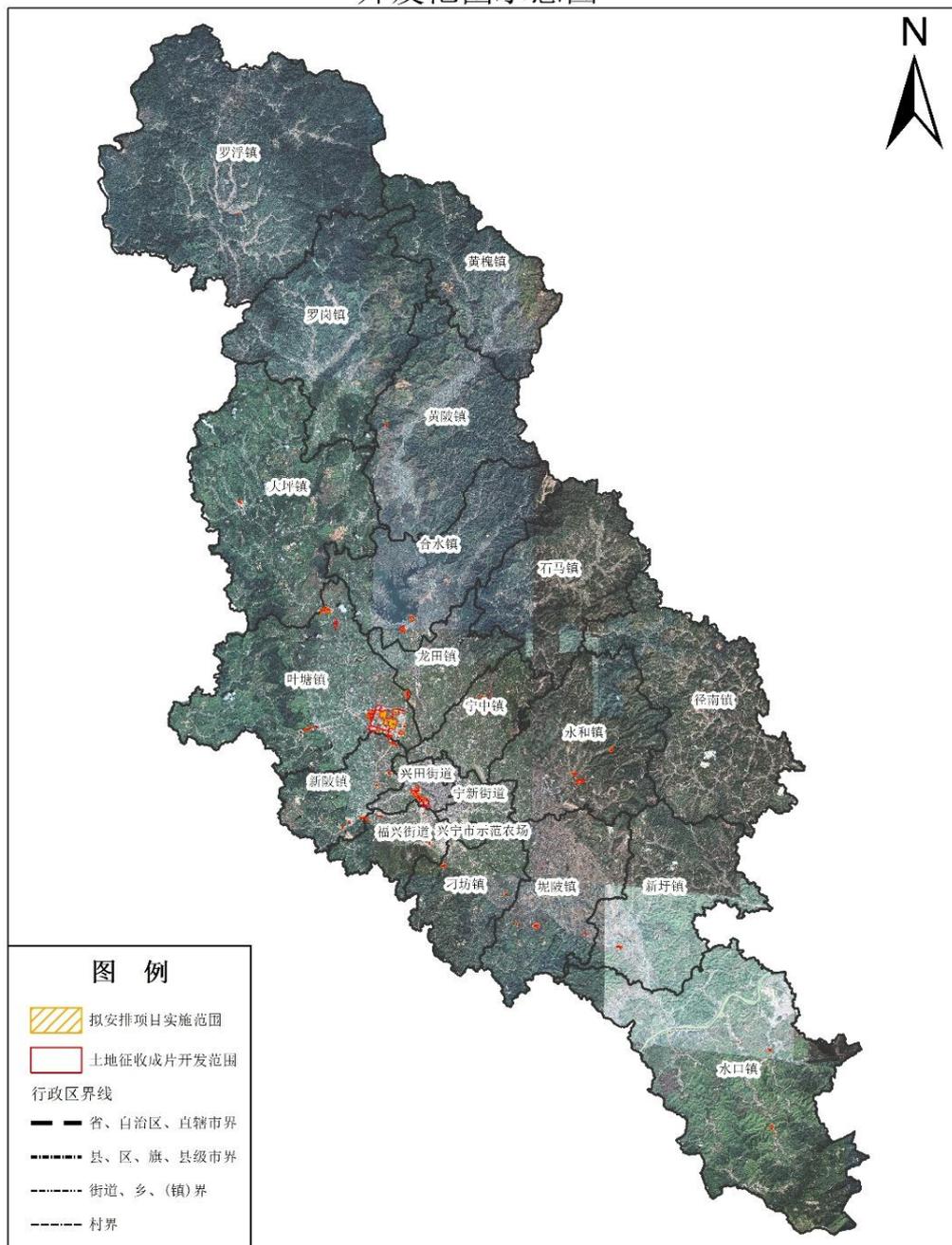
3.东部4个片区：宁中镇（土石塘片区、古塘片区）；永和镇（三仁林片区）；径南镇（官亭片区）。

4.西部6个片区：新陂镇（福丰-家庄片区、先声-茅塘片区）；叶

塘镇[教礼片区、北塘片区（涉及到龙田镇权属）、汤湖片区]；叶塘镇和新陂镇（兴宁市产业转移工业园片区）。

5.北部4个片区：罗浮镇（浮中片区）；合水镇（一八-富和片区）；大坪镇（鸽池片区）；黄陂镇（甘一片区）。

兴宁市2021年度土地征收成片开发方案  
开发范围示意图



2000国家大地坐标系  
1985国家高程基准

1:340,000

制图单位：兴宁市自然资源局  
制图日期：2021年11月

图 1-1 开发范围示意图

表 1-1 片区概况汇总表

序号	名称	面积（公顷）	座落位置
1	西郊-锦华片区	39.2988	兴田街道、福兴街道
2	向阳片区	0.9434	福兴街道
3	黄岭片区	0.5889	宁新街道
4	浮中片区	0.5997	罗浮镇
5	一八-富和片区	16.7581	合水镇
6	鸽池片区	1.5438	大坪镇
7	合湖-角塘片区	4.6477	坭陂镇
8	红卫片区	0.3033	
9	黄垌片区	1.2304	
10	光厦-前锋片区	1.9475	水口镇
11	水东片区	0.0848	
12	宋声片区	2.7672	
13	罗坝片区	2.1527	刁坊镇
14	横江岭片区	0.8835	
15	石崖片区	2.8805	新圩镇
16	福丰-家庄片区	2.5880	新陂镇
17	先声-茅塘片区	1.8942	
18	教礼片区	18.2795	叶塘镇
19	北塘片区	6.5137	
20	汤湖片区	3.5768	
21	土石塘片区	7.1018	宁中镇
22	古塘片区	0.2959	
23	三仁林片区	15.9442	永和镇
24	官亭片区	1.3540	径南镇
25	新茅片区	6.8050	福兴街道、新陂镇
26	兴宁产业转移工业园	164.6984	叶塘镇、新陂镇
27	甘一片区	1.6340	黄陂镇
合计		307.3158	——

成片开发范围内土地权属清晰，界址清楚，无争议。

## （二）土地利用现状

根据兴宁市 2018 年度土地利用现状调查成果数据分析，本次成片开发范围总面积为 307.3158 公顷。成片开发范围内土地利用现状为农用地 149.0383 公顷[其中耕地 79.4642 公顷（含可调整）]，占成片开发总面积的 48.50%；建设用地 113.4863 公顷，占成片开发总面积的 36.93%；未利用地 44.7912 公顷，占成片开发总面积的 14.57%。片区城镇总体规划范围内现状大多以农用地为主，公共基础配套设施相对薄弱。

表 2-1 兴宁市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
兴宁市2021年度土地征收成片开发方案	113.4863	149.0383	44.7912	307.3158

## 三、必要性分析

通过成片开发方案的编制实施，加快推进市域重点功能片区建设，推动兴宁市城镇扩容提质步伐，壮大园区经济内生动力，谋划乡村振兴、城乡融合联动发展，也是落实兴宁市重点工作部署，实现新旧动能转换、产业转型升级助力全市经济社会高质量发展的需要。

### （一）有利于完善区域公共配套设施，实现提质发展需求

成片开发片区围绕高质高效发展，强化空间集约、产业集聚，成片开发范围内汇集工业、商业、住宅等多要素项目，为兴宁市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服务设施，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，加强土地管理**

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。

## **（三）有利于盘活存量土地利用，提高城市品质**

有利于保障兴宁市土地征收工作，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，保障相关片区内项目土地征收工作，落实相关村社集体发展需求，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。

# **四、合规性分析**

## **（一）国民经济和社会发展规划**

《兴宁市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》指出，“十四五”期间全面落实国家促进原中央苏区振兴发展和省促进粤东西北地区振兴发展两大政策，积极融入省“一核一带一区”和梅州“五星争辉”发展格局，努力构建“一城一廊一带”、“工贸新城·智慧兴宁”发展格局，各项事业取得新进展，为“十四五”时期经济社会发展奠定了较好基础。

1.经济发展方面，打造建设“工贸新城”，对机电、工艺、酿酒等传统产业进行转型升级，提高相关的装备制造、食品药品、新一代信息技术等产业的主导作用。做强产业振兴主平台。提升兴宁产业转移工业园发展能级，把兴宁产业转移工业园打造为振兴全市工业经济的主战场、主平台。

2.城乡融合方面，“微改造”和老旧小区改造加快推进，中心城区进一步提质扩容，至2025年，全市常住人口城镇化率提高到46.47%以上。城市建成区扩大5平方公里，新增城市人口5万人。完善城市配套；扎实推进老旧小区、“三旧”、市政道路、市场、供排水、燃气、消防等改造工程，谋划实施城市内涝整治项目。推动农村基础设施提档升级，加快补齐乡村供水、供电、道路、信息网络、农田水利、冷链物流等基础设施短板，实现镇村物流节点、自然村集中供水、20户以上自然村光纤网络全覆盖。基本建立城乡融合发展体制机制，使得城乡发展水平、公共服务水平差距不断缩小。

3.人民福祉方面，实现更加充分更高质量就业，城乡差距进一步缩小。教育、文化、社保、医疗卫生、住房、养老等公共服务体系更加健全，优质公共服务设施城乡区域分布更加均衡，社会保障体系更加完善。人民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强，对美好生活需求得到更好的满足。

本次土地征收成片开发方案的编制实施符合兴宁市“十四五”规划发展目标要求和精神实质，是推动项目落地提供土地资源要素保障，构建新发展格局、实现新发展理念的坚强后盾。

## **（二）土地利用总体规划和国土空间规划**

根据《广东省自然资源厅关于规范土地征收成片开发工作的通知》（粤自然资发〔2021〕20号）文件精神，明确了土地征收成片开发的范围，应位于国土空间规划所确定的城镇开发边界内的集中建设区，国土空间规划批准生效前，拟实施土地征收成片开发用地应位于土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内或城市、镇总体规划确定的建设用地范围内，并且与正在编制的国土空间规划充分衔接。

本次土地征收成片开发范围主要位于土地利用总体规划确定的允许建设区，部分已纳入兴宁市2021年度土地利用总体规划调整范围内落实城乡建设用地规模或位于城市、镇总体规划确定的建设用地范围内，我市承诺本方案与正在编制的国土空间规划进行充分衔接。

## **（三）永久基本农田和生态保护红线**

根据兴宁市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生态保护红线及自然保护区，其中涉及到永久基本农田的项目已进行永久基本农田补划，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**

公益性用地是指承载集体福利或者社会公共利益各类用地的总称，是保证城市存在和发展不可或缺的物质载体，担负着承载城市各种活动，为社会利益服务，包含促进社会平等、增进公众福利和引导城市可持续发展的多重目标。根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》规定中用地分类标准，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 133.4485 公顷，占总用地比例 43.42%，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 兴宁市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
兴宁市2021年度土地征收成片开发方案	133.4485	307.3158	43.42%

### （五）土地利用效率

近五年来，兴宁市供地率为 62.21%，土地闲置率为 1.20%。土地利用效率较高。

### （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项的通知》（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兴宁市人民政府通过市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。

根据兴宁市 2018 年土地变更调查和耕地质量等别更新成果，本次成片开发范围内共涉及耕地 79.4642 公顷，其中已完成用地报批落实补充耕地 1.5646 公顷（含可调整 0.1422 公顷）；未完成用地报批需后续落实耕地占补平衡的现状耕地 77.8996 公顷（含可调整地类 9.0859 公顷），按现状地类分水田 56.9813 公顷，其它耕地 20.9183 公顷；按国家利用等别为划分为：2 等耕地 62.5387 公顷，3 等耕地 1.6752 公顷，4 等耕地 0.8718 公顷，5 等耕地 2.5507 公顷，6 等耕地 3.5576 公顷，7 等耕地 6.7056 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 1549605.9 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。由兴宁市人民政府通过市内平衡、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

经核查兴宁市有关城镇总体规划、控制性详细规划，成片开发范围内规划用途为工业用地、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、农林用地及水域等用途。整体以工业用

地、商业用地、居住用地结合道路用地、生态自然绿地和公共服务类用地而形成成片开发区域。

土地征收成片开发应加强土地综合利用，落实最严格的耕地保护制度，形成高效利用立体空间；合理控制土地开发强度，完善土地供应与供后监管制度，规范土地利用；切实加强基础设施和基础产业的科学规划，避免盲目投资、过度超前和低水平重复建设浪费土地资源。

## （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%。经核对兴宁市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133.4485公顷，占总用地比例43.42%，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，从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、生态保护红线和自然保护区、国土空间规划等基础资料，经前期摸排筛选，拟安排44个项目纳入本次土地征收成片开发方案内，总面积194.6782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。

## 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兴宁市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，既能实现存量土地价值提升，又能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；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经济发展、基础设施建设、科教文卫水平，适宜推进开发建设；本次成片开发可进一步加强片区各类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，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。

在带动就业方面，通过片区开发项目的建设，能够扩大产业发展规模，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兴宁市优质山水生态资源本底，结合产业园区、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，大力建设绿色产业园区、绿色住宅社区，满足宜居宜业城镇建设

要求，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，促进兴宁市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 307.3158 公顷，经规划协调，片区内拟安排实施项目均位于兴宁市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，拟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已按规定向相关农村集体经济组织和村民代表征求意见。

5、本次土地征收成片开发方案公益性用地 133.4485 公顷，占总用地比例 43.42%，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范围不涉及生态保护红线及自然保护区，其中涉及到永久基本农田的项目已进行永久基本农田补划，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兴宁市加快建设宜居宜业宜产新城，实现产业兴市、以城带产、产城融合、城乡一体化建设的新发展理念，通过成片开发建设完善区内公共配套设施，持续优化营商环境和居住环境，提高人民群众的获得感和幸福感，成片开发方案符合当地实际发展需要。