

# 汕尾市市区 2025 年度土地征收 成片开发方案（第三批）

（征求意见稿）

汕尾市城区人民政府  
二〇二五年三月

## 目录

一、 编制背景 .....	1
二、 成片开发区基本情况 .....	4
(一) 成片开发位置、范围、面积 .....	4
(二) 土地利用现状 .....	6
三、 必要性与合理性分析 .....	8
(一) 是促进经济结构优化升级的必要举措 .....	8
(二) 是促进城市旅游发展的必要途径 .....	8
(三) 是完善基础设施建设的重要手段 .....	9
四、 合规性分析 .....	10
(一) 国民经济和社会发展规划 .....	10
(二) 国土空间规划 .....	10
(三) 永久基本农田和生态保护红线 .....	11
(四) 基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例 ..	11
(五) 土地利用效率 .....	11
(六) 耕地占补平衡分析 .....	12
五、 主要用途、实现功能及公益性用地比例 .....	13
(一) 主要用途及实现功能 .....	13
(二) 公益性用地比例 .....	13
六、 拟建项目、开发时序和年度实施计划 .....	14
七、 成片开发效益评估 .....	14
(一) 土地利用效益 .....	14
(二) 经济效益 .....	15
(三) 社会效益 .....	15
(四) 生态效益 .....	16
八、 结论 .....	17

## 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；（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；（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；（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；（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>的通知》（自然资规〔2023〕7号）（以下简称“《标准》”）的规定：一、标准所称成片开发，是指在国土空间规划确定的城镇建设用地范围内，

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。二、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。三、县级以上地方人民政府应当按照《土地管理法》第45条规定，依据当地国民经济和社会发展规划、国土空间规划，组织编制土地征收成片开发方案，纳入当地国民经济和社会发展年度计划，并报省级人民政府批准；四、土地征收成片开发方案应当充分征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民的意见，并经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。未经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，不得申请土地征收成片开发；五、省级人民政府应当组织人大代表、政协委员和土地、规划、经济、法律、环保、产业等方面的专家组成专家委员会，对土地征收成片开发方案的科学性、必要性进行论证。论证结论应当作为批准土地征收成片开发方案的重要依据。国家自然资源督察机构、自然资源部、省级人民政府应当加强对土地征收成片开发工作的监管；六、土地征收成片开发方案经批准后，应当严格按照方案确定的范围、时序安排组织实施。因国民经济和社会发展年度计划、国土空间规划调整或者不可抗力等因素导致无法实施的，可按规定调整土地征收成片开发方案。成片开发方案调整涉及地块变化的，调整方案应报省级人民政府批准；调整仅涉及实施进度安排的，调整方案应报省级自然资源主管部门备案。调整后公益性用地比例应当符合规定要求，已实施征收的地块不得调出；七、有下列情形之一的，不得批准土地征收成片开发方案：（一）涉及占用永久基本农田的；（二）市县区域内存在大量批而

未供或者闲置土地的；（三）各类开发区、城市新区土地利用效率低下的；（四）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。

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》、《标准》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，推动汕尾市区实现高质量发展，结合县国民经济和社会发展规划、国土空间规划，编制汕尾市市区2025年度土地征收成片开发方案（第批）。

## 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汕尾市区范围内拟进行成片开发的区域。按照用地集约、创新引领、产业升维、品质再造等城镇功能提升要求，结合汕尾市土地征收工作安排，划定4个成片开发范围，总面积2.0193公顷，拟对其范围内的项目进行开发，片区名称分别马官片区、香洲片区、东涌片区、捷胜片区。

马官片区位于城区马官街道新北村西北侧；香洲片区位于城区香洲街道东兴社区，南侧为金鹏路，东侧为汕尾职业技术学院；东涌片区位于城区凤山街道新林社区北侧，西侧为永和路；捷胜片区位于城区捷胜镇西门社区，北侧为前进河碧道，东侧为124县道。位置示意图详见图2-1至2-4。

汕尾市市区2025年度土地征收成片开发方案(第三批)影像图(马官片区)



图 2-1 马官片区成片开发位置示意图

汕尾市市区2025年度土地征收成片开发方案(第三批)影像图(香洲片区)



图 2-2 香洲片区成片开发位置示意图

汕尾市市区2025年度土地征收成片开发方案(第三批)影像图(东涌片区)



图 2-3 东涌片区成片开发位置示意图

汕尾市市区2025年度土地征收成片开发方案(第三批)影像图(捷胜片区)



图 2-4 捷胜片区成片开发位置示意图

## (二) 土地利用现状

本方案涉及4个成片开发范围，根据汕尾市城区2023年度国土变更调查数据统计，此次成片开发范围总面积为2.0193公顷。成片开发涉及农用地1.7168公顷（其中耕地0公顷），建设用地0.3025公顷、未利用地0公顷。成片开发范围土地利用现状统计表见表2-1。

表 2-1 汕尾市成片开发范围土地利用现状汇总

序号	拟成片开发范围	地类		面积（公顷）	
1	汕尾市市区 2025 年度土地征收成片开发范围（第三批）	农用地		1.7168	
		其中	耕地	0	
			其中	水田	0
				水浇地	0
				旱地	0
非耕农用地		1.7168			

序号	拟成片开发范围	地类		面积（公顷）
			园地	0.0110
			林地	0.3846
			草地	0.7824
			可调整地类	0.0000
			其他农用地	0.5388
			建设用地	0.3025
			未利用地	0.0000
		总计		

### 三、必要性与合理性分析

#### （一）是促进经济结构优化升级的必要举措

“十四五”规划提出，第三产业的发展是转变经济发展方式的重点。加快转变经济发展方式，是我们党在深入探索和全面把握我国经济发展规律的基础上提出的重要方针，是关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务。

第三产业的发展是汕尾市市区产业转型升级、扩大内需和经济结构优化的重要拉动力量，对城市综合发展带动能力进一步增强。项目位于品清湖周边，品清湖作为中国大陆第一大瀉湖，以及地处粤东沿海、承载着红色基因的革命老区特色和“广东沿海经济带靓丽明珠”的全新定位，是发展第三产业的优越地理位置，结合该区域地理位置，促进片区周边经济发展，是促进经济结构优化升级的必要举措。

#### （二）是促进城市旅游发展的必要途径

改革开放以来，旅游业在国民经济中的地位从第三产业的重点，到国民经济的先导产业、重点产业或国民经济新的增长点，再到国民经济的支柱产业以及战略性支柱产业，产业地位不断提升，汕尾市旅游产业经济预期目标的年增长率定为旅游产业增加值年均增长12%，游客量年均增长12%。预计到2025年，全市旅游接待总人数达到1265万人次，全市旅游总收入达到121亿元。

本次成片开发的项目在国土空间规划中定位于第三产业的发展，结合品清湖天然的避风良港、有丰富的旅游资源，被誉为汕尾“母亲湖”的自然条件，项目的建设充分利用了品清湖得天独厚的优势，相辅相成，为当地的旅游提供了更好的服务，是吸引游客、发展旅游业的必要途径。

### （三）是完善基础设施建设的重要手段

基础设施建设是国民经济基础性、先导性、战略性、引领性产业。基础设施建设是扩大内需的重要手段之一。基建所带来的投资能够让企业的生产活动更加活跃，增加高质量供给，最终带动消费的持续增长，扩大国内总需求。

本次成片开发的项目建设对当地的基础设施建设起到了重要的推动作用，项目在建设的同时能够促进对当地的基础设施建设，极大的推进片区健康发展，完善配套公共服务设施、市政设施、商业设施，将极大提升片区活力，提升居民生活幸福感。

## 四、合规性分析

### （一）国民经济和社会发展规划

《汕尾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》（汕府〔2021〕23号）提出，围绕城区CBD，培育商务办公，融合商业、文化、旅游、教育等功能，打造高质量城市居住区和市域级公共服务核心，将中央商务区打造成汕尾城市门户和交通枢纽。

本次土地征收成片开发项目主要定位于商业服务业用地工业用地，强化“服务全市、发展城区”理念，立足主城区功能定位，加快发展休闲旅游和现代服务业，打造首善之城、善美之区，努力实现率先发展。

本次土地征收成片开发的项目已列入《汕尾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》（汕府〔2021〕23号），满足国民经济和社会发展规划的发展方向，与第十四个五年规划相衔接。

### （二）国土空间规划

根据《标准》规定：成片开发，是指在国土空间规划确定的城镇建设用地区域内，由县级以上地方人民政府组织的对一定范围的地区进行的综合性开发建设活动。

目前，《汕尾市国土空间总体规划（2021-2035年）》已获得批复，并且相关数据库暂已启用，根据广东省土地管理与决策支持系统对片区范围进行国土空间规划分析，结果显示片区范围内调整地类为城乡建设用地，城镇村属性为城镇用地，符合国土空间管控要求。

### （三）永久基本农田和生态保护红线

根据《自然资源部办公厅关于北京等省（区、市）启用“三区三线”划定成果作为报批建设项目用地用海依据的函》（自然资办函〔2022〕2207号），经套合汕尾市区“三区三线”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

公益性用地包含绿地与广场用地（G）、道路与交通设施用地（S）、区域交通设施用地（H2）、区域公用设施用地（H3）、特殊用地（H4）、公用设施用地（U）、公共管理与公共服务设施用地（A）等用途。本次成片开发方案公益性用地面积1.2775公顷，成片开发范围总面积2.0193公顷，公益性用地占成片开发范围的63.27%，相关成片开发范围内规划公益性用地占比均满足城镇开发边界内不低于30%、城镇开发边界外不低于20%的要求。

表4-1 汕尾市成片开发方案公益性用地占比情况统计表

序号	成片开发片区名称	公益性用地面积 (公顷)	成片开发范围总面积 (公顷)	公益性用地占比 (%)
1	马宫片区	0.1309	0.4292	70
2	香洲片区	0.2325	0.7550	75
3	东涌片区	0.0938	0.3018	31.09
4	捷胜片区	0.5304	0.5333	99.46
	合计	1.2775	2.0193	63.27

### （五）土地利用效率

汕尾市城区近五年不存在大量批而未供土地和闲置土地，满足土地征收成片开发方案上报审查的有关要求。

## （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》（粤国土资利用电〔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汕尾市城区人民政府通过区内平衡，汕尾市区内无法平衡的，将通过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汕尾市区耕地保护任务落实。

本方案范围总面积2.0193公顷，其中涉及拟征收项目的面积为1.6116公顷，根据汕尾市城区2023年度国土变更调查，本方案拟征收项目范围不涉及耕地。

## 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

经核查汕尾市城区国土空间规划，成片开发范围内主要为城镇道路用地、商业服务业用地、教育用地、工业用地、防护绿地等用途。整体以商业服务业结合道路用地、公园绿地形成成片开发区域。

本次成片开发以汕尾市区为抓手，不断优化创新环境，实现各区域用地合理开发，为汕尾经济社会发展和民生事业发展提供支撑，打造现代化高品质生活城市和优质的现代人文社区，全面提升人居环境品质和开敞空间品质，实现城市更新，不仅能够为城市居民提供完善的生活服务，满足人们居住、休闲、消费等需求，而且能够为第三产业的发展提供空间保障，增强城市吸引力，促进经济转型发展。

### （二）公益性用地比例

根据《广东省自然资源厅关于进一步规范土地征收成片开发工作的通知》（粤自然资规字〔2024〕7号）的规定，在城镇开发边界内，公益性用地比例一般不低于30%；在城镇开发边界外，公益性用地比例一般不低于20%。经核对汕尾市城区国土空间规划，本次成片开发方案公益性用地面积1.2775公顷，成片开发范围总面积2.0193公顷，公益性用地占成片开发范围的63.27%，相关成片开发范围内规划公益性用地占比满足政策要求。

## 六、拟建项目、开发时序和年度实施计划

根据《标准》的规定，与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、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4个项目纳入本次土地征收成片开发方案内，成片开发范围总面积2.0193公顷，其中涉及拟征收项目的面积为1.6116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2025-2027年，三年内实施完毕。

表 6-1 汕尾市成片开发方案拟征收地块情况统计表

序号	成片开发片区名称及土地征收用途	成片开发范围（公顷）	拟征面积（公顷）	镇（街道）	行政村
1	马官片区（商业用地）	0.4292	0.3017	马官街道	新北村
2	香洲片区（商业用地）	0.7550	0.5680	香洲街道	东兴社区
3	东涌片区（工业用地）	0.3018	0.2086	东涌镇	新地村
4	捷胜片区（商业用地）	0.5333	0.5333	捷胜镇	西门社区 南门社区

## 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。

本次成片开发在布局优化方面，划分的片区规划用地符合汕尾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。

在成片开发方面，各片区范围内有非公益性用地和基础设施、公共服务设施及其他公益性用地，本次土地征收成片开发范围内拟实施建设项目主要功能用途为商业服务业用地及教育用地，项目通

过合理安排用地规模、结构和布局，优化土地利用空间格局，可实现土地利用由粗放型向集约型的根本转变，为片区开发范围高质量发展提供用地保障。

## （二）经济效益

项目建设位于马官街道、香洲街道、东涌镇、捷胜镇，通过《汕尾市征收农用地地区片综合地价》，马官街道、香洲街道、东涌镇、捷胜镇所有行政村征收农用地和建设用地区片综合地价为6.11万元/亩，未利用地区片综合地价为2.444万元/亩。项目主要定位为商业服务业项目、工业用地、教育用地。

项目建设完成投入使用后，可带来包括契税、增值税及附加、土地增值税、企业所得税、印花税及城建税等在内的各项税收及其他房地产相关费用，带来新的税收增长点。

## （三）社会效益

项目的建设实施，有利于促进生活配套等各方面设施的完善，项目定位于城镇道路用地、商业服务业用地、教育用地、工业用地，项目周边多小区建设，居民数量较多，片区的开发，能够完善当地生活的配套设施，使居民生活更加便利。

项目进入启动阶段后，将拉动投资和消费，将有利于进一步吸引投资，推动汕尾市市区经济增长，新增众多的就业机会，从而解决部分居民的就业问题。同时，在施工过程中，将投入较大的施工力量，项目建设所需的上下游建筑材料的需求，又给相关行业增加了就业机会，由此项目带动了间接的就业岗位。因此，项目的建设总体来说对当地居民的收入影响是正面的、积极的。

通过对项目的建设，能够加强对商业服务业等行业人才的吸引，提升当地的就业率，提高当地居民收入。

教育决定着人类的今天，也决定着人类的未来。人类社会需要通过教育不断培养社会需要的人才，需要通过教育来传授已知、更新旧知、开掘新知、探索未知，从而使人们能够更好认识世界和改造世界、更好创造人类的美好未来。教育行业的发展是当代社会发展不可缺少的一环；同时，教育的发展有利于吸引外来人口，增加当地的就业机会。

综合多方面的调查研究和客观分析得出结论，项目具有较好的社会及经济效益，项目的社会评价可行。

#### （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。项目建设期间将做好施工期防水、排水工作，施工废水、生活污水将集中进行处理；项目施工对大气环境的影响主要表现在施工机械、车辆排放的尾气污染和施工现场施工运输的烟尘污染。但其影响仅仅限于局部某一点周围和施工运输道路两侧局部区域，相对周围空气环境容量而言影响较小，在项目实施期间，将采取相应措施对大气污染的防治。

土地征收成片开发范围内公益性用地1.2775公顷，主要为教育、城镇道路用地，占总用地面积的63.27%，这部分公益性用地大部分与商业服务业类项目协同开发，有利于增加公共产品的效益型，提升公共产品的服务效率。

## 八、结论

（一）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，促进汕尾市经济社会可持续发展。

（二）本方案的土地征收成片开发片区面积2.0193公顷，拟征收项目用地面积共计1.6116公顷，均符合国土空间规划管控要求。

（三）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、国土空间总体规划、城乡规划、控制性详细规划、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，符合土地征收成片开发标准。

（四）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。

（五）本次土地征收成片开发方案公益性用地1.2775公顷，占总用地比例63.27%，基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例满足在城镇开发边界内不低于30%、城镇开发边界外不低于20%的要求。

（六）本次土地征收成片开发范围总面积2.0193公顷，拟征收项目面积1.6116公顷，占总用地比例79.81%，符合拟征收地块面积不得小于土地征收成片开发范围面积的60%要求。

（七）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，汕尾市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。

（八）本次土地征收成片开发方案有利于促进汕尾市经济结构优化升级，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，编制成片开发方案是必要的。