丽水市中心城区 2023 年度第二批土地征收成片开发方案

（征求意见稿）

丽水市自然资源和规划局

2023年9月

**一、背景与区域概况**

**1、自然地理概况**

丽水市处浙江省西南浙闽两省结合部，在东经118°41′～120°26′和北纬27°25′～28°57′之间，总面积1.73万平方公里。东南与温州市接壤，西南与福建省宁德市、南平市毗邻，西北与衢州市相接，北部与金华市交界，东北与台州市相连。丽水市距温州126公里，距金华市122公里，距杭州292公里，距上海512公里。

丽水市以中山、丘陵地貌为主，地势由西南向东北倾斜，西南部以中山为主，有低山、丘陵和山间谷地；东北部以低山为主，间有中山及河谷盆地。全市土地面积17298平方公里，素有“九山半水半分田”的称谓。境内自然资源丰富，森林、水能、矿产等资源居浙江省首位，林业用地2106万亩，林木蓄积量3994万立方米，占全省的1/3。毛竹175万亩，开发潜力巨大。区域内河流纵横，可供开发的水力资源达278万千瓦；有一批生态环境保持良好的国家级、省级重点风景名胜区或自然保护区，主攻生态旅游大有可为。丽水自然资源、生态环境优势明显，绿色食品加工业、中药产业发展前景广阔。丽水经济技术开发区1993年设立，2014年升级为国家级经济技术开发区，截到2015年末，丽水经济技术开发区管辖范围内规划面积11537公顷，其中：经国务院批准面积565公顷，通过委托代管方式实际管辖的示范辐射区面积10972公顷。开发区位于丽水市区西南方，是丽水城市总体规划“一江双城”框架下的南城新区，也承载着丽水城市规划的“北居中闲南工”定位中的休闲产业发展和生态产业集聚的两大功能；先后被列为国家级园区循环化改造示范试点、浙江省开发区生态化建设试点园区、浙江省两化融合绿色安全制造信息化试点园区；是国家火炬智能装备与机器人特色产业基地。

**2、社会经济概况**

2022年，丽水市实现地区生产总值1830.87亿元，增长4.0%；财政总收入280.29亿元，增长3.5%；一般公共预算收入170.86亿元，增长4.2%；固定资产投资比上年增长16.0%；规模以上工业增加值399.58亿元，增长5.0%；规模以上工业企业销售产值2065.87亿元，增长4.3%；货物进出口总额324.57亿元，下降1.4%，其中出口289.26亿元，增长0.8%；城乡居民人均可支配收入分别达到55784元和28470元，分别增长4.7%和7.9%。与此同时，环境质量持续领先，跨行政区域河流交接断面水质、市控以上地表水断面水质、县级以上集中式饮用水水源地水质达标率均为100%。市区空气质量优良率（AQI）为98.9%，较去年同期上升约0.8个百分点，排名全省第一，环境空气质量在全国168个城市中排名第七。经济技术开发区2021年实现GDP增长19.8%；规上工业增加值增长23.2%；固定资产投资增长46.5%；高新技术产业投资增长71%；财政总收入增长27.3%；一般公共预算收入增长27.2%；R&D占GDP比重超5%；2022年前三季度，GDP增长8.4%，规上工业增加值增长13.8%，固定资产投资增长16.3%，战略性新兴产业增加值增长39.6%，高新技术产业增加值增长20.6%。

**3、政策背景**

随着经济社会的急速发展，原有土地征收开发方式已不能适应新时期生态文明背景下的高质量发展的要求。原《土地管理法》第四十三条规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”，土地征收成为各类建设使用土地的唯一途径。该土地征收方式的相关法律条文缺乏对土地集中集约、保障公共配套方面的具体表述，在促进工业化城镇化快速发展的同时，也暴露出征地规模过大、选址分散、征地程序不规范、被征地农民合法权益保障不充分等问题。

2020年1月1日，新修订的《土地管理法》开始施行，坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，在切实保障农村土地征收、集体经营性建设用地入市及宅基地管理制度改革方面做出了重要部署。

2020年3月30日，作为新法重要的配套法规，《土地管理法实施条例》（以下简称《条例》）开始向公众征求意见，新条例中秉承了节约集约、依法依规理念，同时重点强调了农民权益保障问题，主要是征地程序的进一步调整优化，原有的征地批后实施的部分程序开始前置，将农民对土地征收工作的意愿征询推到了更高的层级。法律和法规中提出的有关征地工作的重点事项就是除公益性事业用地情形外，确定的征收范围为“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”。

至此，有关本轮征地的成片开发的概念首次正式提出。土地征收是关系民生的一项重要工作，特别是对农民集体利益的意义深远。成片开发方案的首次提出，彰显了国土宏观调控的集约节约利用理念、优化布局理念，适合经济发展结构优化的大方向。

在此背景下，为进一步规范土地征收和报批工作，保障经济和社会发展用地需要，提高区域土地节约集约利用水平，保护被征收农村集体经济组织和农民的合法权益，丽水经济技术开发区管委会组织编制丽水经济技术开发区2023年土地征收成片开发方案。

**4、相关标准及规划概况**

丽水市莲都区（含丽水经济技术开发区）国土空间过渡期“三区三线”划定成果和十四五规划阶段成果于2022年9月相继通过自然资源部、省自然资源厅质检及审核，为土地征收成片开发方案确定了发展方向和空间选址。

（1）关于土地征收成片开发方案相关标准要求

2020年浙江省出台了土地征收成片开发方案的相关政策文件：《浙江省自然资源厅关于印发<浙江省土地征收成片开发方案编制与审核办法（试行）>的通知》（浙自然资规〔2021〕3号）。本办法所称成片开发，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，由各市、县（市、区）人民政府组织对一定范围内的土地进行综合性开发建设活动。各市、县（市、区）人民政府编制土地征收成片开发方案应当符合以下条件：（一）成片开发区域应符合国土空间规划及用途管制的要求，位于城镇开发边界内的集中建设区，且已经按规定完成详细规划编制并获得批准；（二）依据国土空间规划确定的一个完整的成片开发范围内的基础设施、公共服务设施，以及其他公益性用地的比例一般不低于40.00%，以工业项目为主的成片开发范围内公益性用地的比例不得低于25.00%；（三）成片开发区块四至清晰、权属明晰，需征收或部分征收农村集体所有土地，已充分征求拟征地农村集体经济组织和农民的意见，经该集体经济组织成员村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意。

（2）丽水市莲都区“三区三线”划订方案

丽水市莲都区城镇开发边界规模10426.5507公顷，均为城镇集中建设区。

（3）丽水市“十四五”国民经济和社会发展规划概况

丽水市“十四五”国民经济和社会发展规划提出要坚定不移走创新实践“绿水青山就是金山银山”理念发展道路，打造“高水平建设和高质量发展重要窗口”，开启高水平全面建设社会主义现代化新征程。聚焦创新驱动发展，激发绿色发展澎湃动能。聚焦产业扩能升级，加快建设现代化生态经济体系。聚焦畅通经济循环，主动融入新发展格局。聚焦跨山统筹发展，推进市域一体化发展。聚焦重塑城乡关系，推进新型城镇化和乡村全面振兴。聚焦全面深化改革，增创市场经济体制机制新优势。聚焦建设最美花园，打造新时代生态文明建设典范。聚焦建设文化丽水，推动文化大发展大繁荣。聚焦推动共同富裕，共创幸福美好生活。聚焦推进安全发展，建设更高水平的平安丽水。凝聚“丽水之干”的实践伟力，为实现丽水市“十四五”规划和二〇三五年远景目标而奋斗。

“十四五”的总体奋斗目标是：锚定二○三五年远景目标，综合考虑国内外发展趋势和我市发展条件，坚持保护和发展辩证统一，坚持守正和创新相互促进，坚持质量效益和规模速度统筹兼顾，今后五年经济社会发展要努力实现以下主要目标。到2025年，在高质量发展前提下实现必要适度的高速度增长，成为全省新发展格局中的新增长极。全市生产总值（GDP）和生态系统生产总值（GEP）实现“两个较快增长”，即GDP和GEP规模总量协同较快增长、相互之间转化效率持续较快增长。其中，GDP增速处于全省第一方阵，规模总量达到2250亿元，人均GDP力争达到10万元，生态产品价值实现率达到48%。创新型人才队伍建设、创新体系构建、创新平台打造、创新主体培育等取得重大进展，重要指标实现“六翻番六突破”，基本建成浙西南科创中心。经济提质扩量全面加快，产业基础高级化、产业链现代化水平显著提升，现代化生态经济体系建设取得突破性进展。“一带三区”发展格局基本确立，市域生产力空间布局明显优化。

**5、编制依据**

（1）法律法规

1.《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正版）；

2.《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019年修正版）；

3.《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正版）；

4.《中华人民共和国环境保护法》（2014年4月修订版）；

5.《基本农田保护条例》（2011年1月修订版）。

（2）规范性文件及技术标准

1.《自然资源部 农业农村部 关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）；

2.《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）；

3.《浙江省自然资源厅关于印发<浙江省土地征收成片开发方案编制与审核办法（试行）>的通知》（浙自然资规〔2021〕3号）；

4.《浙江省自然资源厅关于印发<浙江省土地征收成片开发方案编制大纲及参考格式>的通知》（浙自然资源厅涵〔2021〕450号）；

5.《浙江省自然资源厅关于做好土地征收成片开发方案编制和审核工作的通知》（浙自然资厅函〔2022〕299号）；

6.《自然资源部办公厅关于加快制定征收农用地区片综合地价的通知》（自然资办发〔2019〕53号）；

7.《浙江省人民政府关于调整全省征地区片综合地价最低保护标准的通知》（浙政发〔2020〕8号）；

8.《丽水市市区征收集体土地区片综合地价补偿标准》（丽政办发〔2020〕42号）。

（3）相关规划计划及调查成果

1.《丽水市莲都区“三区三线”划定成果（2022年）；

2.《丽水市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（丽政发〔2021〕9号）；

3.《丽水市莲都区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（莲政发〔2021〕9号）；

4.《丽水市城市总体规划（2013-2030年）》；

5.《丽水市莲都区第三次国土调查成果》；

6.《丽水市莲都区2021年度土地变更调查成果》；

7.《丽水市莲都区国土空间规划数据最新成果》；

8.《丽水市经济技术开发区各类相关控制性详细规划》。

**6、土地节约集约利用水平**

丽水经济技术开发区以“亩均论英雄”为导向，切实提升土地利用节约集约水平，最大限度发挥有限土地承载力，为巩固全市高质量发展良好态势，建设更高水平的“创新之区、品质之城”提供好土地要素保障。开发区土地集约利用评价是全面落实科学发展观，促进开发区土地节约集约利用，提高开发区土地管理水平的重要举措，也是推进开发区可持续发展的重要手段。2020年完成城镇低效用地再开发13.8933公顷，完成率112.30%；完成盘活存量建设用地34.4000公顷，完成率112.00%；消化批而未供土地任务54.0867公顷，完成率103.20%；丽水经济技术开发区近年来土地开发强度呈逐年稳步上升趋势。

**二、拟申请开发范围土地利用情况**

**1、土地开发利用状况**

丽水经济技术开发区2023年拟申请土地征收成片开发的面积共7.6835公顷、开发片区数量2个；成片开发方案范围内农用地面积4.6396公顷（耕地面积0.7674公顷），建设用地面积3.0439公顷；国有土地面积1.8857公顷，集体土地面积5.7978‬公顷；已建成区面积1.1716公顷，规划建设区6.5119公顷；拟征收农村集体土地5.7978公顷。

**2、“三区三线”管控要求符合情况**

丽水经济技术开发区2023年土地征收成片开发范围均位于2022年9月经自然资源部质检通过的“三区三线”划定成果中城镇开发边界内的集中建设区内，土地征收成片开发范围内不涉及永久基本农田保护红线、生态保护红线。承诺方案获批后与正在编制的《丽水市国土空间规划（2020-2035年）》做好充分衔接，并全部位于城镇开发边界内的集中建设区内，同时做好项目用地落实和安排工作。

**3、效益评估**

（1）土地利用效益

土地征收成片开发方案要严格落实耕地“占补平衡”制度和“标准地”管理办法，项目实施要严格按照相关控制性详细规划内容进行建设，从而达到土地利用节约集约的效益。

通过强化土地要素项目化管理，建立项目联合预审制度，从源头保证招商引资项目质量不断提高。工业项目鼓励兴建标准化厂房，积极构筑结构合理、集群发展、综合效益显著的新型产业集聚区，不断提升工业经济整体竞争力，为丽水经济技术开发区经济的可持续、高质量发展提供坚实的后盾。根据《丽水经济技术开发区“标准地”项目全周期管理办法（试行）》及控制性详细规划，预计土地开发利用率达15%以上，工业、商住项目综合容积率将达到1.5以上，工业项目建筑系数将达到50.00%左右，商住项目建筑系数将达40.00%左右，亩均建设用地固定资产约300万元/亩。成片开发项目建成投入使用后，开发片区的总体收入可有效提高，给地方带来新的税收增长点，有效解决就业问题，固定资产投入和税收较现状的农用地和未利用地均有较大差别，土地利用效益良好。

（2）经济效益

本次成片开发以产业项目为主体，民生公益设施为基础，项目实施后可促进丽水经济技术开发区产业的新旧动能转换，完善丽水经济技术开发区现代化产业建设，为十四五期间的规上企业制造集群建设和老工业城市高质量转型打下基础。成片开发项目的建设将推动和聚集符合地方资源特点的产业，优化资源配置，提高资源的利用率，降低能耗，提高土地的综合利用率。成片开发区块基础设施的完善和地区特色产业的发展，有利于进一步完善区域产业结构，形成优势互补，规模效应进一步突显。促进经济的增长最为直接表现方式为税收的增加，另外成片开发区块结构的优化对开发区周边产业和相关产业行业还有较强的带动力。

丽水作为两山理论的发源地，生态环境优越，有着中国长寿之乡的美誉，同时随着丽水交通条件的不断完善，一是可加快推进打造绿色、宜居、健康的康养产业园，充分发挥康养产业园片区面向南明山的区位优势，打造健康、舒适、方便的生活环境，以应对日益增多的高龄、病残、独居老人社会照料需求，提供便捷的、优质的生活医疗配套设施，切实保障公共资源配给；项目实施可提供就业岗位、创业机会；进一步提高土地规模开发、集约节约利用。二是可加快发展数字经济，有利于通过数字化手段加快传统服务模式创新，培育服务业新动能。通过引导数据要素渗透服务业各领域各环节，提升服务体验，能够有效助力消费升级。互联网和数据打破传统服务业增长受人力数量和时间的线性约束，使服务业更具工业化的质量和效率。数字化手段能够促进全产业融合，利用数据资源互联化、融合化的特点，不断拓展服务业发展新空间，促进一二三产融合发展，持续优化产业结构。发展数字文化娱乐产业，能够发掘优秀文化成果，刺激信息消费，培育和提升全民数字生活水平，满足民众文化精神生活需求。三是可促进区域消费及产业发展，将丽水市打造成全省大花园最美核心区、国际有影响力生态旅游目的地、全域旅游示范区，新增带动旅游景点客流量5万余人，可为社会提供2000个就业岗位，项目建设将提升区块的土地价值，将带动该地区的工业、房地产业，促进商贸、交通、旅游、娱乐、餐饮、发展，吸引更多的人流、资金流、信息流，大幅度优化财政税收结构，提高当地财政收入，将丽水市打造成侨商回归创业新基地和侨胞交流新平台，对丽水中心城区能及提升、大花园最美核心区打造和丽水山居图绘制都具有非常重要的意义。

（3）社会效益

通过成片开发的实施，实现统一规划、统一配套、统一开发、统一建设、统一管理，提高城市土地资源配置效率，有利于完善基础设施建设，优化生活环境，提升综合实力，早日实现丽水经济技术开发区的数字产业平台建设发展，加快以新技术、新业态、新产品、新模式“四新”为重点，全力打造“产学研用金，才政介美云”十联动的创业创新生态载体，积极营造丽水经济技术开发区数字经济发展生态的新气象。成片开发的实施在促进产业发展的进一步建设和投产，为城镇带来了更多的产业就业岗位，有利于促进农村人口向城镇转移，从而推动新型城镇化进程。基础设施的建设和完善进一步带动周边区域和衍生行业增加了新的就业机会，有利于促进当地居民就业，解决本地居民就业需求，提高当地居民收入水平，间接增加当地居民的人均可支配收入，带动当地消费水平的上涨，提高人民的生活质量；有利于消除社会不稳定因素，对稳定政治、社会大局，加强社会管理等有着重要意义。

成片开发区域智能产业的实施，有利于传统产业数字化升级转型，加快推进康养产业园产城融合发展，完善区域基础设施，提升人民生活水平，构建新型产业体系。数据资源能够改变价值链结构，改变价值链的重心。生产者因拥有消费者的数据而实时准确洞察潜在的需求，从而从大规模制造转向个性化定制，效益更加凸显。智能化生产、智能化产品和智能化服务改变了传统产业的形态，以数据为核心、网络为连接、平台为驱动的新型产业体系正在逐步成型。以数据为核心的个性化营销、柔性化生产和社会化供应链的不断演绎以及它们之间的协同互动，成为支撑和推动个性化定制不断展开的基石，同时也是推动生产模式、管理范式和发展方式转变的原动力。利用互联网优化配置各种资源，引领生产方式的变革，将生产与消费、企业与市场，以及制造商、供应商、销售商、消费者等利益相关方互联互通，能够实现无缝连接，集聚交汇产生新的动能。

本方案成片开发项目的实施，增加就业机会，提高人均收入，促进社会和谐；同时推动产业结构优化升级，保障社会公共利益，为经济社会持续健康发展保驾护航。本次成片开发项目的实施，着重保障公共利益，一是为失地农民提供经济、社会保障，二是大力提升区域基础设施配套水平，不仅保障了被征地人员的合法权益，也提高了当地居民工作生活的便利性，有利于推动经济社会持续健康发展。

（4）生态效益

成片开发范围内，规划绿地等公益性基础设施建设规模有所保障，同时蓝绿空间布局更为优化，将显著提高片区内生态环境质量，将有效恢复生态绿化功能，改善城镇生态环境，在减少水域污染、保持水土，涵养水源、降低噪音等诸方面发挥显著作用，加快促使项目区域生态环境实现良性循环，实现人与自然、经济发展与资源环境协调、可持续发展。

通过对低碳建筑产业的研究和推广，有效降低当前建筑产业的碳排放水平，是践行丽水市“绿色青山就是金山银山”理念的重要载体，为节能降碳事业做出积极贡献，规划的生态绿化用地将显著提高片区内生态环境质量，使项目区域生态环境实现良性循环，实现绿色生态与城市发展和谐共生，推动城市绿色发展。

本方案成片开发项目选址充分考虑生态效益，加强耕地特别是基本农田保护，不占用永久基本农田，不涉及各级自然保护区、生态红线、城市饮用水源保护地和重要环境敏感区等。对不符合产业规划、环境污染严重、资源消耗高的项目不予准入，引导企业节能降耗、降本增效。经营性建设项目内通过布置绿地，修建雨污管道，推进污水处理设施提标建设，增强截污治污能力，维护施工扬尘成效等措施，改善周边地区生态环境，实现生态效益和经济效益双赢。

（5）土地节约集约效益

本年度成片开发方案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，因地制宜配置用地，提高现有用地使用效益，实现土地利用由粗放型向集约型的根本转变。成片开发对节约集约利用土地有着积极意义，涉及经营性项目建成后，各个单个开发片区将转换为人口、物质生产、商品消费、信息交换等功能的集中地，这种集聚效益将促进各个片区的不断发展。同时，可以在空间上连续、大面积、系统性地供给城镇生产、生活的各类服务功能，充分发挥开发片区的集聚效益。

**三、已批准方案实施情况**

（一）市、县（市、区）已经省政府批准的土地征收成片开发方案数量、批准时间等基本信息

1.丽水市2021年土地征收成片开发方案；

2.丽水市2022年土地征收成片开发方案。

（二）已批准方案的实际实施进度和年度计划完成情况，未完成年度计划的需详细阐述原因

1.丽水市2021年土地征收成片开发方案；

2.丽水市2022年土地征收成片开发方案。

**四、听取人大代表、政协委员、社会公众和有关专家学者意见**

依据省自然资源厅相关要求，丽水经济技术开发区于2023年九月组织与听取了人大代表、政协委员、社会公众和土地、规划、经济、法律、环保、产业等相关专家学者的意见，经充分讨论，同意本方案。