

湛江市霞山区 2025 年度土地征收 成片开发方案（第一批） (草案)

湛江市霞山区人民政府
二〇二五年十一月

目 录

一、 编制背景	2
二、 工作依据	3
三、 土地征收成片开发概况	5
四、 必要性分析	5
五、 可行性分析	9
六、 实施计划	11
七、 效益评估	11
八、 结论	15

一、编制背景

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。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。

2020年1月1日，新修正的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）正式施行。按照党的十八届三中全会确定的缩小征地范围、规范征地程序、完善对被征地农民合理规范多元保障机制的改革要求。

2020年11月5日，为落实《土地管理法》规定事项，自然资源部正式印发《土地征收成片开发标准（试行）》（自然资规〔2020〕5号），2023年10月31日，因《土地征收成片开发标准（试行）》2023年11月即到使用期限，自然资源部特印发《土地征收成片开发标准》（以下简称《标准》），自2023年11月5日施行，有效期五年。新的《标准》从成片开发范围、方案编制与审批、监督管理等方面完善了相关要求和程序。

2021年11月1日，为充分认识成片开发的内涵和要求，进一步规范广东省土地征收成片开发方案编制和报批工作，省自然资源厅制订了《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），主要包括明确土地征收成片开发的原则、充分尊重农民意愿、注重节约集约用地与

公益用地保障、建立合理审定机制。

2024年12月31日，因应《标准》的发布，省自然资源厅制订了《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）（以下简称《通知》），自印发之日起30日后施行，有效期4年。《标准》从成片开发范围、公益性用地比例、方案审批、监督管理等方面完善了相关要求和程序。

为深入贯彻习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，贯彻落实省委省政府、市委市政府和区委决策部署，以“四大牵引”高质量打造滨海魅力中心城区为目标，促进工业化、生态化、数字化深度融合，大力实施“西拓东提”战略，统筹经济社会发展，根据《中华人民共和国土地管理法》《土地征收成片开发标准》等相关文件的要求，结合霞山区国民经济和社会发展规划、湛江市国土空间总体规划，编制土地征收成片开发方案，为推动高质量、跨越式发展，为全力建设省域副中心城市、加快打造现代化沿海经济带重要发展极作出霞山贡献。

二、工作依据

- 1.《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）；
- 2.《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）；
- 3.《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）；
- 4.《广东省土地管理条例》（2022年6月）；
- 5.《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）；

6.《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）；

7.《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）》；

8.《湛江市人民政府关于印发湛江市征收农村集体土地留用地安置管理实施细则的通知》（湛府规〔2022〕5号）；

9.《湛江市自然资源局关于印发湛江市承接省政府委托土地征收成片开发方案审批权限实施方案的通知》（湛自然资〔管制〕〔2023〕78号）；

10.《湛江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》；

11.《霞山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》；

12.《霞山区2024年国民经济和社会发展计划执行情况与2025年计划草案的报告》；

13.《湛江市国土空间总体规划（2021-2035年）》；

14.《湛江市“三线一单”生态环境分区管控方案》；

15.《湛江市北站区控制性详细规划修编》；

16.《湛江市屋山区控制性详细规划修编》；

17.湛江市霞山区已批复土地征收成片开发方案；

18.湛江市霞山区 2024 年国土变更调查数据；

19.其他相关文件。

三、土地征收成片开发概况

本方案共划定屋山村房内片区和深田村片区 2 个成片开发范围，总面积 1.3916 公顷，拟征收土地面积 0.9540 公顷，占成片开发范围的 68.55%。

表 1 成片开发范围及拟征收地块基本情况汇总表

编号	成片开发范围名称	成片开发范围面积(公顷)	拟征收地块面积(公顷)	拟征收地块占比(%)	位置	基础设施条件
XS01	屋山村房内片区	0.7623	0.5445	71.43	位于海头街道屋山村南侧，北至泉庄路、东临湛川大道，交通便利，公共服务设施完善、基础设施完善	片区内部现状包含农用地和村庄，现状路网以村道为主。北至泉庄路、东临湛川大道，交通便利，公共服务设施完善、基础设施完善
XS02	深田村片区	0.6293	0.4095	65.06	位于海头街道深田村中部，湛江大道以东，南临南柳河、北至在建湛江北站，片区交通内通外联，方便快捷。内部现状包含农用地和村庄，现状路网以村道为主。片区内部基础设施尚在完善当中。	湛江大道以东，南临南柳河、北至在建湛江北站，片区交通内通外联，方便快捷。内部现状包含农用地和村庄，现状路网以村道为主。片区内部基础设施尚在完善当中。
	合计	1.3916	0.9540	68.55	——	——

四、必要性分析

(一) 落实国家、省、市政策及相关工作部署的要求

2024 年是中华人民共和国成立 75 周年，是实现“十四五”

规划目标任务的关键一年。2025年3月在《关于2024年国民经济和社会发展计划执行情况与2025年国民经济和社会发展计划草案的报告》中，提出要加快构建现代化产业体系，新质生产力稳步发展。广东省紧跟脚步，在《广东省2024年国民经济和社会发展计划执行情况与2025年计划草案的报告》中，提出要坚持以科技创新引领新质生产力发展，加快培育现代化产业体系，聚力推进产业科技互促双强，统筹推进传统产业升级、新兴产业壮大、未来产业培育。为了贯彻落实国家、省重要战略部署，湛江市第十五届人民代表大会第四次会议上提出要以科技创新引领新质生产力发展，加快建设以先进制造业为主导的现代化产业体系。

本次成片开发方案通过重点保障高铁新城片区合作收储、深田村建设用地等关键项目用地需求，既是湛江市响应国家加快构建现代化产业体系、省域推进产业科技互促双强的具体实践，也是落实本市以先进制造业为主导、推动高质量跨越式发展的核心举措。项目落地将有力支撑湛江特色现代产业体系构建，以产业升级赋能科技创新与新质生产力培育，最终通过完善片区功能、优化发展环境，切实提升人民生活品质，全面承接国家、省、市关于高质量发展的系列工作部署要求，为湛江在关键发展阶段实现跨越式提升筑牢空间基础。

（二）是加快推进湛江综合交通枢纽建设的重要举措

广湛高铁是国家“八横八纵”高速铁路网、沿海高速新通道

的重要组成部分，是广东省内东西向高速新通道和串联长三角、海西、珠三角、北部湾及东盟贸易区的沿海高速新通道的重要组成部分；是京哈—京广（澳）、京九（台）客运大通道沿线城市群至粤西、北部湾及海南地区的重要延伸线。湛江北站是广湛高铁的新建始发车站，为广湛高铁沿线粤西地区最大高铁站。湛江北站的规划建设对于完善湛江市综合交通枢纽布局，促进省域副中心城市目标建设，增强湛江竞争力和城市品质提升具有重大意义。

本次成片开发方案位于湛江高铁新城起步区，可加快推进片区基础和相关配套设施的实施建设，是湛江市落实国家现代综合交通运输体系发展规划要求，打造全国性综合交通枢纽的重要举措。

（三）是支撑中心城区空间结构持续优化的重要行动

湛江市提出构建“一核引领、轴带集聚、多点育极、组团布局”的城市空间结构。霞山区延续并强化湛江环海湾式多组团布局特色，依托区域资源禀赋，提出“西拓东提”发展战略，打造港产城联动的滨海魅力中心城区。湛江高铁新城主要聚焦于科技创新、产业服务、休闲旅游为主导的枢纽经济，承担商务商贸等高端生产性服务、以及商业、文化等城市综合职能，其建设主要依托湛江北站枢纽，沿乐山路形成规模化的带状城市综合服务区，作为未来湛江中心城区的“中轴线”，缝合赤坎与霞山城区，是促进中心城区形成向西拓展的发展新格局的关键片区。

本次成片开发方案可以保障湛江高铁新城用地需求，未来规划片区将与环湾主中心协同发展，承担产业服务核心职能，促进地区港产城融合，助力中心城区空间持续优化升级。

（四）是推进土地集约节约利用，高质量发展的重要手段

目前，霞山区存在港产城融合发展程度不高、联动不强，用地布局规划不优等问题亟待优化调整。霞山区“十四五”提出优化土地供应增强用地保障，全面开展土地储备，推进土地节约集约利用，严格执行闲置土地处置政策，释放土地发展潜能，促进中心城区强芯提质。统筹湛江大道两侧片区、综合保税区、高铁新城片区、南岑路两侧片区成片开发，打造高端服务城市功能区和城市地标群。结合城市更新、土地整备、闲置土地处置，全面盘活存量建设用地，保障重大产业项目、城市基础设施、公共服务设施用地供应，推动城市高质量发展和提升土地节约集约利用水平。

本次成片开发方案以合规合策合规划为导向，通过统筹湛江高铁新城成片开发，精准保障片区用地需求，助力打造高端服务城市功能区和城市地标群。这既是响应霞山区“十四五”优化土地供应、强化用地保障、全面开展土地储备的工作要求，也是推进土地节约集约利用、盘活存量建设用地、释放土地发展潜能的具体实践，更能通过“批复一片、征收一片”的集约高效用地模式，规范征地区域、优化用地布局，有效破解港产城融合不足、联动不强等问题，为重大产业项目、城市基础设施及公共服务设施用地供应提供保障。

务设施落地筑牢土地基础，助力霞山区实现中心城区强芯提质与城市高质量发展。。

五、可行性分析

（一）不涉及永久基本农田和生态保护红线及其他不得批准情形

按照成片开发范围不得占压永久基本农田和生态保护红线的要求，本方案编制严格坚守底线原则，落实耕地保护和生态保护的管制要求，科学避让永久基本农田和生态保护红线。本次划定的成片开发范围不涉及永久基本农田和生态保护红线，符合成片开发方案的政策要求。

（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），在城镇开发边界内，广州、深圳、佛山、东莞市中心城区范围内一个完整的成片开发范围内公益性用地比例一般不低于40%，其他地区公益性用地比例一般不低于30%。因此本土地征收成片开发方案按照成片开发范围内公益性用地比例不低于30%的要求，本次成片开发范围划定严格依据相关控制性详细规划的规划用途，统筹考虑区域开发计划、用地结构安排、权属性质等，合理确定开发范围并配套相应的公益性用地。最终划定成片开发范围面积1.3916公顷，公益性用地面积0.5127公顷，总占比达36.84%，公益性占比大于30%。

（三）批而未供土地和闲置土地情况

根据《通知》中不得批准土地征收成片开发方案第二种情形的政策要求，据统计，霞山区近五年供地率为 77.96%，土地闲置率为 0.96%。不存在大量批而未供或者闲置土地，符合成片开发方案上报审查的要求。

（四）行政辖区内省级开发区、产业转移园发展情况

根据《通知》中不得批准土地征收成片开发方案第三种情形的政策要求，湛江临港工业园符合“供地率不小于 60%、土地闲置率不大于 5%、综合容积率大于 0.5”三种情形中的两种。经核查，湛江临港工业园 2020-2024 年内平均供地率为 100%，土地闲置率为 1.21%。本次成片开发方案编制不存在不得批准的情形。

（五）行政辖区内国家新区发展情况

根据《通知》中不得批准土地征收成片开发方案第四种情形的政策要求，霞山区行政辖区内无国家级新区，不存在“国家级新区供地率低于全省平均水平、土地闲置率高于全省平均水平、建设用地地均 GDP 低于全省平均水平”等问题。

（六）已批准实施的土地征收成片开发实施计划衔接情况

根据《通知》中的政策要求，本方案提前核实霞山区征地情况，不存在已批准实施的土地征收成片开发连续两年未完成年度土地征收实施计划的情形（即已批准实施的土地征收成片开发连续两年已完成土地征收审批面积不足计划征收面积的 90%）。

（七）与已批准的成片开发方案衔接情况

根据《通知》中的政策要求，本方案与《湛江市霞山区 2021 年度土地征收成片开发方案》、《湛江市霞山区 2023 年度土地征收成片开发方案（第一批）》、《湛江市霞山区 2023 年度土地征收成片开发方案（第二批）》、《湛江市霞山区 2024 年度土地征收成片开发方案（第一批）》范围比对后，不存在与已批准的成片开发方案重叠的情形。

六、实施计划

（一）建设项目安排

根据《土地征收成片开发标准》的规定，汇总各部门收集整理各项目的基本信息，包括土地权属、国土空间规划“三区三线”划定成果、规划用地用海、自然保护保护区等基础资料，经前期摸查筛选，共划定 2 个片区，成片开发范围总面积为 1.3916 公顷，拟安排实施高铁新城片区合作收储项目和高铁新城片区建设用地（深田村）项目，总用地面积 0.9540 公顷纳入本次土地征收成片开发方案。

（二）实施计划

为保障项目顺利推进，让开发项目与所在片区的功能充分衔接，加快带动周边基础设施及公共配套设施的完善。结合霞山区国民经济和社会发展计划以及年度实施计划，制定了成片开发拟安排的建设项目年度实施计划，本方案实施征地总用地面积 0.9540 公顷，均可在 2026 年完成实施征地。详细年度实施计划如下表。

表 6-1 土地征收成片开发方案实施计划一览表

编号	成片开发范 围名称	成片开发范 围面积 (公 顷)	拟建设项目 名称	拟征地面积 (公顷)	开发时序 (年)
XS01	屋山村房内片 区	0.7623	高铁新城片区 合作收储项目	0.5445	2026
XS02	深田村片区	0.6293	高铁新城片区 建设用地 (深 田村) 项目	0.4095	2026

七、效益评估

(一) 土地利用效益评估

成片开发最显著的特征就是其公共属性，通过土地征收转变土地所有权性质，并给予公平合理的征拆安置补偿，使土地增值回归社会公众，从而达到促进社会公平的目的。土地征收成片开发可以确保国土空间总体规划有效落地，通过完善基础服务设施增强民生福祉，对城市发展具有重要意义。

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。形成规模化征地和集中连片利用，有利于产业发展和资源配置进行合理的规划和布局，便于开展大规模土地基础设施建设，形成功能齐全的土地区块，改善现状土地使用粗放、用地浪费，实现土地资源合理配置，节约集约利用土地、提高土地利用效率，实现土地的综合利用和高效利用，建设指标得到最大化的使用。

通过土地征收成片开发，统筹安排公益性和非公益性用地的比例，保障各类公共事业项目的规划建设，有序安排土地征收报批时序，并将其作为农用地转用和土地征收的报批依据，保障被征收农村集体经济组织和农民的合法权益。

在实施过程中通过采取合理出让土地的宗地规模、严格落实工业和经营性用地招标、拍卖、挂牌出让制度、强化用地合同管理等节约集约用地措施,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,实现布局集中、产业集聚、用地集约的良好用地效益。

(二) 经济效益评估

霞山区以谋划布局七大功能区作为城市发展能级跃升的重要抓手,统筹规划布局重点片区,优化土地供应增强用地保障,全面开展土地储备,统筹谋划湛江大道两侧片区、高铁新城片区重点区域联动开发,打造高端服务城市功能区和城市地标群,为推动建成高质量发展、高水平文明的服务重大战略高质量发展区提供重要的经济动力支撑。

本次成片开发的实施,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。

(三) 社会效益评估

1、有利于城镇空间统筹建设

本次土地征收成片开发方案有利于区域统筹协调、综合开发。开发项目安排注重“统一规划、统一收储、统一开发、统一配套、统一供应”,可以强化片区收储、综合开发,统筹安排片区生产、

生活、生态功能，科学配置商住项目用地、道路用地和防护绿地等各类用途土地比例，做好项目资金平衡，推动城市空间整体性、系统性改造更新。如商业住宅项目为霞山区综合经济增长效应用注入活力，片区城市道路项目有利于当地交通发展。

2、有利于城市综合开发

本次土地征收成片开发方案可加强城市服务能力，通过城市建设，吸引投资，带动就业。同时优化产业结构和空间布局，结合政策红利，吸引企业入驻发展，带动地方人才市场，产生更多的就业机会，缓解本地居民就业压力，提高当地居民收入水平。

本次土地征收成片开发规划公益性用地面积达 0.5127 公顷，占总用地比例 36.84%，符合公益性用地比例一般不低于 30% 的要求。规划公益性用地主要包括防护绿地、城市道路用地。成片开发实施后，能为片区交通、市政配套发展提供充足土地要素，能够改善城市交通格局、增加区域绿地供给、提升城市综合服务能力，有利于城市总体形象的营造，保障城市开发建设科学有序。

（四）生态效益评估

成片开发通过留置绿色空间，使防护绿地形成景观节点，片区开放空间的绿地在减少污染、保持水土、降低噪音等诸方面发挥显著作用，提升了片区整体面貌，增强景观的趣味性和观赏性，还有利于提升中心城区环境质量。

本次土地征收成片开发范围不占用永久基本农田、不占用生态保护红线；未见现状地质灾害，未处于地质灾害易发区；未发现有重要工业价值的矿产资源，没有压覆现有矿山和已经探明的矿产资源；未占用各级各类自然保护区和风景名胜区，有效地维

护了生态圈的稳定。本方案实施后，新增防护绿地 0.0750 公顷。成片开发实施后，能改善区内生态环境，实现区域人与自然和谐共生，改善周边地区生态环境，实现生态效益和经济效益双赢。

八 结论

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，已纳入国民经济和社会发展年度计划，符合《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）、《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）要求。