

温州市2025年土地征收成片开发方案

(龙湾区)

(征求意见稿)

编制单位：龙湾区人民政府

编制时间：2025 年 3 月

目录

(一) 背景与区域概况	1
1. 背景	1
2. 编制依据	3
3. 土地节约集约利用水平	5
4. 成片开发的必要性	6
(二) 土地利用情况	8
1. 土地开发利用状况	8
2. 用地规划情况	8
3. “三区三线”管控和城镇建设用地用途管制要求符合情 况	9
4. 效益分析	10
(三) 已批准方案实施情况	14
1. 已批准土地征收成片开发方案、批准时间等基本信息	14
2. 已批准方案的实施进度和年度计划完成情况，未完成 年度计划的原因	16
(四) 意见征询情况	17
(五) 拟征收实施计划	18
(六) 保障措施	18

按照《中华人民共和国土地管理法》《土地征收成片开发标准》（自然资规〔2023〕7号）《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〉的通知》等法律法规的相关规定，依据《龙湾区国民经济和社会发展规划》和《温州市国土空间总体规划（2021-2035年）》，龙湾区人民政府组织编制了《温州市2025年土地征收成片开发方案（龙湾区）》（以下简称《方案》）。《方案》内容如下：

（一）背景与区域概况

1.背景

（1）区域概况

龙湾地处我国东南沿海大通道和浙江第二条开放大通道交叉的重要节点，处在温州城市自东向西、自北向南的交叉口，瓯江入海口南岸，东濒东海，原与洞头区隔海相望，现通过灵霓大堤与洞头区相连；南接瑞安市；西靠瓯海、鹿城二区；北临瓯江，与乐清市、永嘉县隔江相望。龙湾区是温州市区的东大门，机场大道、温州大道、瓯海大道横穿全区，将龙湾区中心与温州市中心紧密联系起来。龙湾区是全市唯一拥有海陆空立体式交通网络的区。龙湾国际机场、多条高速、市域铁路S1、S2线都在这里交汇。

（2）资源禀赋条件

地形地貌：龙湾区的东部地形是地势低平、河网密布的滨海平原，西部是以岩体裸露为特征的大罗山，大罗山以西为温瑞平原。滨海平原：西起大罗山，东到海岸，北靠瓯江，南至瑞安市的莘塍平原，面积约有150平方千米。平原南北长，东西窄，永强塘河于平原西部纵贯南北。大罗山：大罗山位于温州市区东南，东近东海，北达瓯江口，南连瑞安市，西接瓯海区，山体面积114平方千米。大罗山，因其峰峦状似罗伞，又形如大笏，故名大罗山。大罗山顶海拔704米，位于龙湾、瓯海交界。大罗山岩石结构大多为花岗岩，山体由于风化、侵蚀作用，岩体大多裸露。

气候和水文条件：龙湾区属亚热带海洋性季风湿润气候，一年四季分明，气温适中，雨量充沛，日照充足。多年平均风速为2.1m/s，瞬时最大风速37m/s；多年平均气温为17.9℃。龙湾区河流纵横交错，河网密布。龙湾区有主要河道267条，总长度为416千米，总面积为837万平方米。其中属温瑞塘河水系有42条河道，总长度为69千米，面积为173万平方米；永强塘河有225条河道，长度为347千米，面积为664万平方米。轮船河、上横河、中横河、瑶溪河等为主要河流。

资源条件：龙湾区温暖湿润，土地肥沃，资源丰富。水资源包括河流、湖泊、河网、水库、土壤等载体中的地表径流和浅层地下水，主要由大气降水补给，流经和供给区境的客水资源主要有瓯江、戍浦江和飞云江跨流域引水；区境地处沿海，依山傍海，

海陆兼利，具有渔业、港口、旅游、滩涂四大资源特色，养殖水域宽阔，渔业资源丰富，是一个海洋资源大区；大罗山拥有众多动植物资源，地带性典型植被类型为常绿阔叶林。

（3）社会经济情况

2023年全区实现生产总值922.43亿元，按不变价格计算，比上年增长5.6%。其中，第一产业实现增加值3.10亿元,增长8.8%；第二产业增加值525.84亿元,增长5.6%；第三产业增加值393.49亿元，增长5.6%。国民经济三次产业比例调整为0.3:57.0:42.7。人均生产总值（按年平均常住人口计算）为12.41万元,比上年增长4.6%。

全年实现规模以上工业增加值290.84亿元，比上年增长7.3%；全年实现规模以上高新技术产业增加值221.83亿元，比上年增长9.3%，占规模以上工业增加值的比重为76.3%。

2.编制依据

- （1）《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）；
- （2）《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
- （3）《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019年修正）；
- （4）《中华人民共和国城乡规划法》；
- （5）《中华人民共和国森林法》（2019年修订）；
- （6）《中华人民共和国湿地保护法》（2022年）；

（7）《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）；

（8）《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）；

（9）《自然资源部办公厅关于浙江等省（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〕2080号）；

（10）《浙江省国有土地上房屋征收和补偿条例》（2014年10月1日）；

（11）《浙江省人力资源和社会保障厅 浙江省财政厅 浙江省自然资源厅 国家税务总局浙江省税务局关于进一步做好被征地农民参加基本养老保险有关工作的通知》（浙人社发〔2020〕61号）；

（12）《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〉的通知》（浙自然资规〔2024〕5号）；

（13）《温州市人力资源和社会保障局 温州市财政局温州市自然资源和规划局 国家税务总局温州市税务局关于进一步做好被征地农民参加基本养老保险有关工作的通知》（温人社发〔2021〕29号）；

（14）《温州市人民政府关于重新公布温州市市区征地区片综合地价标准的通知》温政发〔2024〕1号；

（15）《温州市市区征收农村集体所有土地管理办法》（温

州市人民政府令第7号)；

(16)《温州市人民政府关于印发温州市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要的通知》(温政发〔2021〕2号)；

(17)《浙江省自然资源厅关于做好当前城镇开发边界管理有关工作的通知》(浙自然资函〔2023〕49号)；

(18)《温州市国土空间总体规划(2021-2035年)》；

(19)温州市2023年国土变更调查数据；

(20)温州市中心城区历年农转用、供地数据；

(21)各相关控制性详细规划及其他有关法规、政策依据。

3.土地节约集约利用水平

土地节约集约利用水平及年度变化情况。近年来，龙湾区土地节约集约利用水平稳步提高。深化“亩均论英雄”改革，以此推动企业“亩均效益”综合评价从提高资源要素产出率向提高全要素生产率转变，推进产业和区域“亩均效益”综合评价，引导企业树立集约发展理念，优化资源要素配置，加快企业转型升级，加快实现地区经济高质量发展。

批而未供和闲置土地规模及处置情况。2023年，龙湾区土地供应总量为354.89公顷。截至2024年6月，龙湾区批而未供土地总量为280.17公顷。近5年，全区已批准农转用和征收土地632.97公顷，其中已供应土地432.5公顷，近5年供地率为

68.3%。经核查，龙湾区共发现闲置土地总量为 7.8 公顷，土地闲置率为 0.93%。

各类开发区和城市新区土地利用效率较高。龙湾区近年来多措并举，积极通过开展“大拆大整”、“三改一拆”、“低效用地再开发”、“标准地”等措施，加快解决老旧厂区、城区等土地利用低下、规划布局混乱等一系列问题，进一步推进全域改造，促进老旧产业转换升级。

依法依规用地情况。龙湾区严格按照相关要求，按照“政府主导、部门协同；依法依规，以用为先；明确责任，严格奖惩”的基本原则，加强土地违法案件查处工作。开展动态巡查 818 次，1882 人次，违法案件立案 19 宗，作出行政处罚决定 17 宗，申请法院强制执行 34 宗，结案 41 宗；持续做好卫片执法工作；全面推进违建别墅、大棚房、农村乱占耕地建房、耕地非农化等多项专项整治行动工作，有效遏制涉土违法行为。

4.成片开发的必要性

《中华人民共和国土地管理法》第 45 条（五）规定：为了公共利益的需要，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，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收；成片开发用地需符合自然资源部规定的标准方可实施征地按照自然资源部《土地征收成片开发标准》要求，

县级以上地方人民政府应当按照《中华人民共和国土地管理法》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。

龙湾区为保障项目落地，促进土地资源节约、高效利用，促进产业发展，提高居民就业率和提高生活水平，按相关要求组织编制了该方案。《方案》均符合国民经济和社会发展规划，已纳入 2025 年度国民经济和社会发展年度计划。通过土地征收成片开发方案的编制，让本区的建设指标得到最大化的使用。对片区的综合规划与开发，让以前不合理利用、低效利用的土地，例如原本处于地块边角的零散地得到更好的使用与发展。土地成片开发不仅对不规范用地进行综合规范外，也对存量地进行盘活。同时，随着片区开发进程的推进以及片区内各类项目落地，提高城市土地资源配置效率，为项目实施提供科学可靠的依据，通过统一规划、统一配套、统一开发，激活存量土地利用价值，促进区域人居环境的整体提升，成片开发推动基础设施、公共服务设施等建设，提升区域生活品质，有助于吸引和集聚人才。

（二）土地利用情况

1.土地开发利用状况

本次上报《方案》总面积 69.3940 公顷，涉及 5 个开发片区，其中国有土地 38.8953 公顷，集体土地 30.4987 公顷，土地产权明晰，界址清楚。

《方案》拟申请征收集体土地 2.2556 公顷。涉及 3 个街道 5 个村。根据 2023 年国土变更调查成果，土地利用按现状地类有农用地 11.1282 公顷、建设用地 52.8768 公顷、未利用地面积 5.3890 公顷。成片开发方案内各片区内已建成区面积 29.5430 公顷、在建区面积 0 公顷、规划建设区面积 39.8510 公顷。

2.用地规划情况

（1）土地用途。本《方案》拟实施 6 个项目，主要用途为居住、商业、商住和工业。通过成片开发，更好地实现控制性详细规划的目标，同时促进各项规划的有效实施。不仅有助于公共服务设施和基础设施的配套建设，还能在完善市政设施方面发挥重要作用。避免零散开发带来的资源浪费和规划不一致问题，确保城市发展的整体性和协调性。在统一规划下，可以更容易地实现基础设施和公共服务设施合理布局和有效配置，从而满足居民的生活需求和城市的发展需要。例如，学校、医院、公园等公共服务设施以及道路、桥梁、水电等基础设施都可以得到更好的建

设和配套。在开发过程中，可以对市政设施进行统一的改造和升级，提高其服务水平和运行效率。这不仅可以改善城市居民的生活质量，还可以提升城市的整体形象和竞争力

依据国土空间详细规划，《方案》居住用地面积 19.1435 公顷，占比 27.59%；商业服务业用地面积 8.4125 公顷，占比为 12.12%；工矿用地面积 6.4186 公顷，占比为 9.25%；交通运输用地面积 17.5400 公顷，占比为 25.28%；特殊用地面积 0.4465 公顷，占比 0.64%；绿地与开敞空间用地面积 15.7831 公顷，占比为 22.74%；留白用地面积 1.6498 公顷，占比 2.38%。

（2）公益性用地情况。本《方案》内公益性用地包括交通等基础设施用地以及公园绿地等绿地和开敞空间用地。公益性用地总面积 33.3231 公顷，占成片开发总面积的 48.02%。所有片区均符合《土地征收成片开发标准》（自然资规〔2023〕7 号）、《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〉的通知》（浙自然资规〔2024〕5 号）等有关公益性用地比例一般不低于 40%，以工业项目为主的成片开发范围内公益性用地比例不得低于 25%的要求。

3.“三区三线”管控和城镇建设用地用途管制要求符合情况

《方案》土地征收成片开发范围全部位于国土空间规划确定的城镇建设用地范围内，符合城镇建设用地用途管制的要求；土地征收成片开发范围不占用永久基本农田和生态保护红线。

4.效益分析

（1）土地效益

成片开发可以在空间上连续、大面积、系统性地供给城市生产、生活的各类服务功能，充分发挥城市的集聚效益，有利于优化建设用地空间布局，提高建设用地集约利用水平。《方案》成片开发片区规划布局分区明确，与片区外道路、周边环境能互相协调，促进合理高效地利用开发片区内的土地。

（2）经济效益

征收成本分析。本方案成片开发通过土地征用、划拨和市场手段将土地资源配置到各个土地使用者手中，为城市建设提供了经济发展保障，为龙湾区经济的可持续发展、高质量发展提供了坚实的后盾。根据《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》（市政府令第7号）等有关规定，温州市市区征收集体土地区片综合地价9万元/亩，农用地青苗及地上附着物补偿2.5万元/亩，建设用地（农村村民住宅除外）附着物补偿10万元/亩，农用地安排被征地农民社会保险2.4人/亩，农用地（除黄海标高10米以上林地外）每亩核给60平方米的住宅用房安置指标，结合耕地占补指标费、耕地占用税、耕地开垦费等征收土地的征地成本平均约108万/亩。另据数据统计，近三年的市区商住用地地价出让水平约为600万/亩，工业用地约80万元/亩。

本方案内涉及征收集体所有土地 2.2556 公顷(33.8334 亩), 据初步估计征收总成本约为 1800.58 万元 (视实际地类和房屋建设情况调整), 以最终能获得出让金 19645.15 万元, 大于整个片区的征收成本。通过分析土地出让总收入和土地出让总成本的收支平衡情况, 得出本次土地征收成片开发方案的片区在未来能获得较好的经济效益。详细情况如下表:

表 1 成片开发片区出让价格预估表

序号	费用名称	单价 (万元/亩)	数量(公顷)	总价(万元)	备注
1	土地补偿费	3.6	2.2556	121.80	
2	安置补助费	5.4	2.2556	182.70	
3	青苗补偿费	1.5	0.5311	11.95	
4	地上附着物补偿费	1/10	2.2556	267.34	建设用地(除房屋基底占地外)其他地上附着物包干费为 10 万元/亩;其他用地为 1 万元/亩
5	征地现场处理包干费	0.3	2.2556	10.15	
6	基本生活保障专项资金及政府补贴社保资金	28.8	2.2556	974.40	
征地补偿费用小计		/	/	1568.34	
7	住宅用房安置指标	12	0.5788	104.19	
8	新增建设用地土地有偿使用费	3.7333	0.5259	29.45	
9	耕地占用税	3.3333	0.0496	2.48	
10	耕地开垦费	0.96	0.0496	0.71	
11	耕地占补平衡指标有偿使用费	37.3	0.0496	27.74	
12	征地政策处理工作经费	2	2.2556	67.67	
征收成本总价		/	/	1800.58	
1	商住地块出让收入	600	2.1716	19544.40	
2	工业地块出让收入	80	0.0840	100.75	
出让收入合计		/	/	19645.15	

（3）社会效益

本成片开发方案的实施会对社会、经济、环境等方面都产生重大影响，在资源合理分配、环境显著提升、就业大幅增加等方面有巨大的促进作用。通过本成片开发方案的实施，能够真正实现统一规划、统一配套、统一开发、统一建设、统一管理，激活存量土地利用价值，提高城市土地资源配置效率。片区内的各类经营性用地通过一个公平、公开、公正的城市土地市场进行招标、拍卖等方式有偿出让土地使用权，根据区位条件和地段优劣的差异向使用者收取不同层次的土地使用费，从而使各类土地使用者在经济活动中“站在了同一起跑线上”，这就是土地分配在价值取向向上的“机会均等”。本成片开发方案除新征农村集体土地以外，还对一些环境较差、规划条件不理想和低效使用的土地进行再开发、再利用，使得现状环境条件得到极大改善。本成片开发方案在实施的过程中，能够创造大量的建筑岗位和服务工人岗位，待片区建成后，餐饮娱乐、文化科技、城市管理等产业需要大量的人力资源，可以为当地及周边被征地农民、城乡居民创造就业机会和工作岗位，提高城乡居民收入水平。

（4）生态效益

本成片开发方案范围内，将有效恢复生态绿化功能，在改变城市环境，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，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相协调、促进城市的可持续发展。

（三）已批准方案实施情况

1. 已批准土地征收成片开发方案、批准时间等基本信息

《温州市 2021 年土地征收成片开发方案(龙湾区)》于 2022 年 1 月 27 日取得浙江省人民政府批准实施，批准文号：浙土成片〔2022〕1 号。其中龙湾区共涉及 20 个开发片区，成片开发片区总规模 389.1487 公顷，计划征收集体土地 71.4904 公顷，其中 5 个片区在 2023 年编制调整方案，于 2023 年 12 月 22 日获得省人民政府审批，调整后，该方案涉及 15 个片区，总规模 182.8312 公顷，计划征收集体土地面积 52.0874 公顷。

《温州市 2022 年土地征收成片开发方案(龙湾区)》于 2022 年 10 月 24 日取得浙江省人民政府批准实施，批准文号：浙土成片〔2022〕18 号。龙湾区共涉及 7 个开发片区，成片开发片区总规模 92.2594 公顷，计划征收集体土地 37.5256 公顷。其中计划 2022 年度实施征收集体土地面积 28.8973 公顷，2023 年度实施征收集体土地面积 8.6283 公顷。

《温州市 2022 年度第 2 批土地征收成片开发方案(龙湾区)》于 2023 年 4 月 10 日取得浙江省人民政府批准实施，批准文号：浙土成片〔2022〕30 号。龙湾区共涉及 1 个开发片区，成片开

发片区总规模 5.5946 公顷，计划征收集体土地面积 3.6861 公顷。
其中计划 2023 年度实施 3.6861 公顷。

《温州市 2023 年土地征收成片开发方案(龙湾区)》于 2023 年 8 月 3 日取得浙江省人民政府批准实施，批准文号：浙土成片〔2023〕8 号。龙湾区共涉及 7 个开发片区，成片开发片区总规模 136.7555 公顷，计划征收集体土地面积 51.9316 公顷。其中计划 2023 年度实施 1.0945 公顷，计划 2024 年度实施 50.8371 公顷。

《温州市 2023 年第 2 批土地征收成片开发方案(龙湾区)》于 2023 年 12 月 22 日取得浙江省人民政府批准实施，批准文号：浙土成片〔2023〕13 号。龙湾区共涉及 8 个开发片区，成片开发片区总规模 310.6315 公顷，计划征收集体土地面积 147.6824 公顷。其中计划 2024 年度实施 71.9683 公顷，计划 2025 年实施 75.7141 公顷。

《温州市 2024 年第 2 批土地征收成片开发方案(龙湾区)》于 2024 年 11 月 8 日取得浙江省人民政府批准实施，批准文号：浙土成片〔2024〕11 号。龙湾区共涉及 11 个开发片区，成片开发片区总规模 26.6092 公顷，计划征收集体土地面积 0.9779 公顷。其中计划 2025 年度实施 0.5067 公顷，计划 2026 年实施 0.4712 公顷。

2. 已批准方案的实施进度和年度计划完成情况，未完成年度计划的原因

《温州市 2021 年度土地征收成片开发方案（龙湾区）》计划实施征收集体土地 52.0874 公顷，调整后拟征收集体土地 48.4017 公顷。截至 2025 年 3 月，已实施完成征地 19.3671 公顷，完成率 40.01%。

《温州市 2022 年度土地征收成片开发方案（龙湾区）》计划实施征收集体土地 37.5256 公顷，调整后拟征收集体土地 16.4538 公顷。截至 2025 年 3 月，已实施完成征地 2.7297 公顷，完成率 16.59%。

《温州市 2022 年第 2 批土地征收成片开发方案（龙湾区）》计划实施征收集体土地 3.6861 公顷，调整后拟征收集体土地 0 公顷。

《温州市 2023 年土地征收成片开发方案（龙湾区）》计划实施征收集体土地 51.9316 公顷，调整后拟征收集体土地 17.0659 公顷。截至 2025 年 3 月，已实施完成征地 8.8356 公顷，完成率 51.77%。

《龙湾区 2023 年土地征收成片开发方案》计划实施征收集体土地 34.8363 公顷，调整后拟征收集体土地 34.8363 公顷。截至 2025 年 3 月，已实施完成征地 0.4429 公顷，完成率 1.27%。

《温州市 2023 年第 2 批土地征收成片开发方案（龙湾区）》计划实施征收集体土地 147.6824 公顷，调整后拟征收集体土地

131.4853 公顷。截至 2025 年 3 月，已实施完成征地 11.5349 公顷，完成率 8.77%。

《温州市 2024 年第 2 批土地征收成片开发方案(龙湾区)》计划实施征收集体土地 0.0231 公顷，调整后拟征收集体土地 0.9779 公顷。截至 2025 年 3 月，已实施完成征地 0 公顷，完成率 0.00%。

目前已批准方案中，2024 年的年度计划未完成，主要原因为经济社会发展战略和规划计划调整以及因拆迁安置政策调整、农用地承包权确股确权不确地等面上问题导致征地前期工作推进困难等。

（四）意见征询情况

温州市自然资源和规划局龙湾分局已组织区发改局、新区财政局（区财政局）、区城建中心、龙湾城市中心区管委会、永中街道办事处、瑶溪街道办事处、海滨街道办事处、人大代表、政协委员参加了会议召开温州市 2025 年土地征收成片开发方案（龙湾区）意见征集会，听取各部门、街道和人大代表、政协委员的意见和建议。会议原则同意通过温州市 2025 年土地征收成片开发方案（龙湾区），待根据会议意见作进一步修改后逐级上报审批。

方案内容也将通过政府网站进行公示，充分征求社会公众的意见。

（五）拟征收实施计划

《方案》拟计划 3 年实施完成，并纳入相关年度的国民经济和社会发展年度计划。其中涉及 2027 年计划实施面积 2.2556 公顷。

（六）保障措施

《方案》经批准后，在实施征地阶段严格履行征地程序，做好征地补偿安置工作，确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障的各项措施，包括机制建设、制度完善、资金安排、资源保护、实施监管等。

1、机制建设。温州市自然资源和规划局龙湾分局将严格按照实施进度和年度计划开展成片开发工作，制定成片开发街道、镇考核机制，严格执行征收土地现状调查、社会稳定风险评估、公告(及听证)、组织办理补偿登记、落实有关费用和签订征地补偿安置协议等相关工作。

2、资金安排。根据《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》（市政府令第 7 号）等有关规定标准实行征补偿。对征地补偿安置资金的使用进行严格监管，征地补偿安置单位必须保证征地补偿安置资金专款专用，严禁侵占、截留或挪作他用。拟定征地补偿安置方案，确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

3、资源保护。坚持节约资源和保护环境的基本国策，落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和生态空间管控制度。尽量避让、少占优质耕地资源，坚持“占多少，补多少”的原则，实现耕地占补平衡。不得占用永久基本农田和生态保护红线，确保生态安全。

4、实施监管。加强土地征收成片开发监管。严格按照城镇开发边界划定方案（暂行）、控制性详细规划的建设要求，自然资源主管部门定期对土地征收成片开发方案实施情况进行监督检查，发现未按规定审核审批土地征收成片开发案、未按批准范围实施土地征收成片开发等情形的，应当责令限期整改。