

惠州市博罗县 2025 年度土地征收
成片开发方案（第三批）
（公示稿）

博罗县人民政府

2025 年 5 月

一、编制背景

2020年1月1日，《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）（以下简称《土地管理法》）正式实施，其中第四十五条采用列举方式明确了为公共利益可以征收土地的六种情形；除军事和外交、基础设施建设、公共事业以及扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地可依法实施征收外，在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内成片开发建设需要土地的也可依法实施征收。为了贯彻落实《土地管理法》授权的立法事项，2020年11月5日，自然资源部印发《土地征收成片开发标准（试行）》，对《土地管理法》第四十五条规定的土地开发的“成片征收”标准作出了规定。2023年10月31日，自然资源部印发了《土地征收成片开发标准》（以下简称《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。

2021年6月，省自然资源厅下发《广东省自然资源厅关于进一步明确建设用地审批有关要求的通知》（粤自然资管制〔2021〕1379号），明确各地级以上市人民政府受省政府委托批准土地征收的，属于《土地管理法》第四十五条第（五）款成片开发建设用地情形的，应按照自然资源部印发《标准》要求编制土地征收成片开发方案。

2023年9月，《广东省人民政府关于调整一批省级行政职权事项的决定》（粤府〔2023〕68号）明确将60项省级行政职权调整由有关地级以上市和县（市、区）实施，其中包括将博罗县人民政府组

织编制的土地征收成片开发方案的审查审批权限委托给博罗县自然资源主管部门审查，县人民政府审批（含调整方案）。

2024年12月30日，省自然资源厅下发《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），进一步规范了土地征收成片开发方案编制、审批、调整和监督管理的具体要求。对方案编制影响较大的方面是新编成片开发方案需要区分城镇开发边界内、城镇开发边界外以及国务院和省批准设立的各类开发区三种类型单独组卷编制；城镇开发边界内方案编制次数一年不超过4次，城镇开发边界外和园区内方案不受编制次数限制。

为贯彻落实国家、省、市关于土地征收成片开发的工作要求，按照市委、市政府的规划发展目标，博罗县按照《土地管理法》、《标准》以及省相关规定，结合国民经济和社会发展规划、国民经济和社会发展规划年度计划、国土空间总体规划，以保障被征地农民合法权益、保障重点项目落地，促进土地资源节约集约高效利用，促进产业发展，提高当地居民生活水平为原则，编制了《惠州市博罗县2025年度土地征收成片开发方案（第三批）》，本方案为城镇开发边界外单独组卷方案，批复后将按本方案实施计划逐步完成土地征收及供应。

二、编制原则及依据

（一）编制原则

本方案以“依法依规、保护优先、维护公共利益、促进集约节约、确保开发必要”为基本原则，坚持新发展理念，以人民为中心，注重保护耕地，注重维护被征地农民合法权益，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。

1.依法依规原则

土地征收成片开发应遵循相关法律、法规和政策文件的规定，符合国民经济和社会发展规划、国民经济和社会发展规划年度计划、国土空间规划，符合国家产业政策和供地政策等要求。

2.保护优先原则

土地征收成片开发应落实最严格的耕地保护制度，尽量避让优质、稳定的耕地，不占用永久基本农田；深入贯彻新发展理念，落实生态环境保护的基本要求，避让各类自然保护区、饮用水源保护地、生态保护红线及其他重要的生态环境保护功能区。

3.维护公共利益原则

土地征收成片开发应坚持以人民为中心，维护被征地农民的合法权益，兼顾片区群众的长远利益，广泛征求农村集体经济组织和农民的意见；维护公共利益，合理确定土地征收成片开发范围以及基础设施、公共服务设施和其他公益性用地比例，满足片区群众长远的使用需求。

4.促进集约节约原则

土地征收成片开发应坚持节约集约用地，依据当地社会经济发展状况、实际用地需求、土地综合开发相关政策，合理确定土地征收成片开发建设总规模、开发用途和用地面积；提高用地空间布局的合理性与科学性，优化资源配置，提高土地利用效率。

5.确保开发必要原则

土地征收成片开发应坚持新发展理念，根据市场需求和产业发展需要，立足长远、因地制宜，按规划有计划地进行成片开发，着重解决实际问题，确保开发必要和经济社会可持续发展。

（二）编制依据

1. 法律法规

（1）《中华人民共和国土地管理法》（2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议第三次修正）；

（2）《中华人民共和国城乡规划法》（2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议第二次修正）；

（3）《中华人民共和国环境保护法》（2014年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订）；

（4）《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年7月2日中华人民共和国国务院令 第743号第三次修订）；

（5）《广东省土地管理条例》（2022年6月1日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第四十三次会议通过）。

2. 政策文件

（1）《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）；

（2）《自然资源部关于印发〈国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南〉的通知》（自然资发〔2023〕234号）；

（3）《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》（粤国土资规保发〔2018〕86号）；

（4）《广东省自然资源厅关于做好用地报批涉及可调整地类落实占补平衡工作的通知》（粤自然资耕保〔2020〕1137号）；

（5）《广东省自然资源厅关于明确推进国土空间规划工作有关问题的通知》（粤自然资规划〔2020〕194号）；

(6) 《广东省自然资源厅关于进一步明确建设用地审批有关要求的通知》（粤自然资管制〔2021〕1379号）；

(7) 《广东省自然资源厅办公室关于开展土地征收成片开发方案会审的通知》（粤自然资办函〔2021〕163号）；

(8) 《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）；

(9) 《广东省自然资源厅关于印发广东省委委托土地征收成片开发方案审批权实施方案的通知》（粤自然资发〔2022〕12号）；

(10) 《广东省自然资源厅关于印发土地征收成片开发方案审查要点和模板的通知》（粤自然资管制〔2022〕2745号）；

(11) 《广东省人民政府关于调整一批省级行政职权事项的决定》（粤府〔2023〕68号）；

(12) 《广东省自然资源厅关于省级自然资源行政职权调整实施有关事项的通知》（粤自然资发〔2023〕12号）；

(13) 《广东省自然资源厅关于2023年度国土变更调查成果使用事项的通知》（粤自然资调查〔2024〕1814号）；

(14) 《惠州市人民政府关于印发〈惠州市集体土地征收与补偿办法〉的通知》（惠府〔2025〕6号）；

(15) 《惠州市人民政府办公室关于印发惠州市征地留用地安置管理办法的通知》（惠府〔2023〕8号）；

(16) 《惠州市人民政府关于公布实施惠州市征收农用地地区片综合地价的公告》（惠府公〔2024〕1号）；

(17) 《关于印发惠州市自然资源局〈惠州市征地社会稳定风险评估工作指南（试行）〉的通知》（惠市自然资函〔2021〕402号）；

(18) 其他相关政策文件。

3. 相关规划与基础资料

(1) 《惠州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》；

(2) 《博罗县国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》；

(3) 《博罗县 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》；

(4) 《2025 年博罗县政府工作报告》；

(5) 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》；

(6) 《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅关于加强生态环境分区管控的实施意见》；

(7) 《广东省人民政府关于印发广东省“三线一单”生态环境分区管控方案的通知》（粤府〔2020〕71 号）；

(8) 《惠州市生态环境局关于印发惠州市“三线一单”生态环境分区管控方案 2023 年度动态更新成果的通知》；

(9) 《惠州市人民政府关于印发惠州市“三线一单”生态环境分区管控方案的通知》（惠府〔2021〕23 号）；

(10) 《惠州市生态环境保护“十四五”规划》；

(11) 《惠州市自然保护地规划(2022-2035 年)》(惠市林〔2023〕123 号)；

(12) 《惠州市国土空间总体规划(2021-2035 年)》(粤府函〔2023〕193 号)；

(13) 《博罗县国土空间总体规划(2021-2035年)》(粤府函〔2023〕269号);

(14) 《博罗县国土空间总体规划(2021-2035年)》三区三线
和国土空间规划数据库;

(15) 博罗县永久基本农田核实处置后数据(部下发);

(16) 博罗县2023年度国土变更调查数据成果;

(17) 博罗县农村集体土地所有权确权登记发证数据成果(2024
年12月版);

(18) 其他相关基础资料。

三、基本情况

(一) 区域位置

本次土地征收成片开发范围位于惠州市博罗县,成片开发范围总面积为3.0112公顷,共划定1个片区,涉及横河镇、长宁镇。片区概况详见下表:

表1 片区概况汇总表

片区名称	面积(公顷)	位置
罗浮山片区	3.0112	横河镇郭前村、长宁镇下朗村
合计	3.0112	——

(二) 土地利用现状

根据2023年度国土变更调查数据显示,本次土地征收成片开发范围内以农用地与建设用地为主,其中:农用地2.3885公顷,占比79.32%;建设用地0.6227公顷,占比20.68%。详见下表:

表2 成片开发范围内土地利用现状汇总表

地类		面积（公顷）	占总用地比例	
农用地	耕地	水田	0	0.00%
		水浇地	0	0.00%
		旱地	0	0.00%
		小计	0	0.00%
	园地		0.5801	19.26%
	林地		1.3480	44.77%
	草地		0.3392	11.26%
	其他农用地		0.1212	4.02%
	小计		2.3885	79.32%
	建设用地		0.6227	20.68%
未利用地		0	0.00%	
合计		3.0112	100.00%	

四、成片开发条件分析

（一）必要性分析

1. 全力推动环南昆山－罗浮山县镇村高质量发展引领区建设

为深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示精神，围绕落实省委“1310”具体部署，深入实施“百县千镇万村高质量发展工程”，中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅印发《关于推进环南昆山-罗浮山县镇村高质量发展引领区建设的意见》，决定统筹环南昆山和罗浮山生态资源，延长产业链，推动经济发展、产业集聚、区域协调，重塑乡村价值，将引领区建设成为粤港澳大湾区生态花园、世界级森林温泉康养目的地、岭南特色县镇村现代化建设样

板、城乡融合发展先行地，积极探索区域协同、城乡共同繁荣的县镇村高质量发展新路径。

根据《博罗县国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（以下简称《纲要》）和博罗县 2025 年国民经济和社会发展年度计划，博罗县充分挖掘罗浮山文化和生态优势，积极打造“文旅+”“康养+”等新业态，推动一二三产业融合发展。抢抓环南昆山－罗浮山引领区建设机遇，打造一批文化和旅游特色村、乡村旅游重点村、研学旅行示范村、民宿示范村和乡村旅游精品线路，横河镇创建全国乡村旅游重点镇。

为促进博罗县环罗浮山区域的体育运动与文旅产业高质量发展，有效指导横河户外运动小镇的开发建设，本次土地征收成片开发聚焦罗浮山、显岗水库等核心区域，扎实推进重点文旅项目建设，坚持“生态+”“文化+”导向，保护绿水青山，推动“两山”价值转换，加强与广州、龙门等地联动，依托已建路网实现与罗浮山、南昆山两大旅游区衔接，有效构建集观光、文体、休闲等功能于一体的文旅产业集聚带。

2. 深入实施乡村振兴战略，赋能县域高质量发展

博罗县着力推动乡村振兴和差异化高质量发展，推动多个镇街乡村振兴商业项目建设，积极探索“产业+旅游”“企业+村集体+村民”的乡村产业振兴新路子，高标准谋划建设户外运动小镇，聚焦户外经济、赛事经济及“体育+”发展模式，打造“流量入口”，构建“上山山下联动”“水陆空一体化”发展新格局，让体育成为博罗发展的“金名片”和拉动内需、促进消费的新引擎，实现美丽环境与美丽经济的共建共赢。

3. 提升土地利用效益，优化经济结构

通过土地征收成片开发，抓好土地收储工作，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，提高现有用地使用效益，促进经济发展和产业转型升级，优化经济结构。成片开发建设将依托博罗县优质山水生态资源，结合详细设计提供多元的城市生态空间，提升区域生态环境品质，保障发展环境容量，维护生态平衡，改善生态环境质量，加快重点能源项目建设，优化能源结构，推动博罗向绿色低碳发展。

（二）合规性分析

1. 土地征收成片开发范围包含 1 个片区，共计 3.0112 公顷，经核查《博罗县国土空间总体规划（2021-2035 年）》，本次土地征收成片开发范围均位于国土空间总体规划的城镇建设用地范围内，拟征地范围主要用途为商业用地，不违反国土空间总体规划的强制性内容。

2. 成片开发方案中，成片开发范围的公益性用地占比高于 20%，符合《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）中符合城镇开发边界外布局建设项目准入目录的，成片开发方案公益性用地比例不低于 20% 的要求。

3. 成片开发方案中，拟征收地块面积占比 79.98%，符合拟征收地块面积不小于土地征收成片开发范围面积 60% 的要求。

4. 成片开发方案中，成片开发范围位于城镇开发边界外，拟建设项目为风景游览设施的配套服务项目，符合《广东省自然资源厅关于明确市县级国土空间总体规划数据库启用条件及使用规则的通知》（粤自然资函〔2023〕630 号）中“城镇开发边界外建设项目准入目录”相关项目类型要求，不涉及占用永久基本农田和生态保护红线，

符合成片开发方案上报审查的要求。

5. 博罗县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情况，本次土地征收成片开发范围与已批准实施的土地征收成片开发范围不存在重叠，符合成片开发方案上报审查的要求。

综上所述，博罗县不存在《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）等相关文件规定的不得批准土地征收成片开发方案情形，本次方案编制符合政策要求。

五、土地用途与实现功能

（一）各片区主要用途和实现功能

主要用途：本次成片开发范围共包括 1 个片区，主要用途为商业项目用地。成片开发范围的最终用途以法定规划实际批复用地性质为准。

主要功能：本次划定的片区主要以商业为主，坚持“生态+”“体育+”“文化+”导向，通过“两山”价值转换，大力发展体育运动与文旅产业。

表 3 片区主要用途和实现功能表

片区	总面积（公顷）	主要土地用途	主要实现功能
罗浮山片区	3.0112	商业用地	商业项目
总计	3.0112	/	/

（二）拟征收地块面积情况

本方案中土地征收成片开发范围总面积为 3.0112 公顷，拟实施征收地块面积为 2.4085 公顷，占土地征收成片开发范围的 79.98%，符合拟征收地块面积不小于土地征收成片开发范围面积 60%的要求。

表 4 成片开发范围内拟征收地块面积及占比情况表

片区	总面积（公顷）	征地面积（公顷）	征地比例
罗浮山片区	3.0112	2.4085	79.98%
总计	3.0112	2.4085	79.98%

（三）公益性用地情况

成片开发范围内公益性用地 0.6027 公顷，占总用地比例 20.02%，主要为道路用地、公园绿地、公共管理与公共服务设施用地等。成片开发范围公益性用地比例符合《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）中符合城镇开发边界外布局建设项目准入目录的，成片开发方案公益性用地比例不低于 20%的要求。

表 5 各成片开发范围公益性用地占比情况表

片区	总面积（公顷）	公益性用地（公顷）	公益性比例
罗浮山片区	3.0112	0.6027	20.02%
总计	3.0112	0.6027	20.02%

六、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。结合博罗县国民经济

和社会发展计划以及年度实施计划、规划建设计划、被征地单位意愿、征地资金情况、土地审批信息情况等因素，综合分析论证后制定拟建项目开发时序为 2025 年。

七、土地征收成片开发效益分析

（一）土地利用效益评估

本次成片开发片区内的规划用地均符合国土空间总体规划及各控制性详细规划等相关规范导则要求，能够进一步补充完善城镇开发边界外设施用地配置，科学布置建设用地空间布局。成片开发通过整合片区空间，合理安排用地规模、调整用地结构和布局，缓解当前建设用地供需矛盾，促进片区土地功能相互协调，实现土地的连片发展和高效利用，推进产业项目集约集聚，有效落实产城互动的理念，提高博罗县土地集约节约利用水平，推动博罗县土地利用由粗放型向集约高效型转变。

（二）经济效益评估

本次土地征收成片开发范围周边区域开发建设相对成熟，市政、交通、供水、电力等基础设施较为完善。本次片区开发主要是围绕环“两山”示范区建设，通过文旅引领、产业升级、城乡融合和生态赋能，推动博罗从传统农业县向千亿级高质量发展强县转型，为粤港澳大湾区城乡区域协调发展探索新路径。

（三）社会效益评估

本次成片开发方案涉及的项目主要是商业建设项目，通过本次成片开发，可推动成片开发范围内部、周边基础设施及公共服务设施的建设，提升区域公共服务水平。

推进实施本次成片开发方案中的商业项目，有利于优化提升区域范围内的生活环境品质，提高群众生活舒适度、便捷度，促进生活空间与就业空间的协调发展，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。

根据《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）第四十七条规定，县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估。针对本方案确定的土地征收事项，将在征地预公告发出后开展社会稳定风险评估工作，对可能影响社会稳定的因素开展系统的调查，综合研判风险因素因子，科学预测和评估风险因子影响程度及发生概率，制定风险应对策略和预案，从源头上规避、预防和控制土地征收实施可能产生的社会稳定风险，通过落实防范、化解和处置措施，切实维护被征地群众利益，保障土地征收工作顺利实施。

（四）生态效益

本次土地征收成片开发范围内不涉及占用永久基本农田和生态保护红线等，符合生态环境保护要求。对于涉及生态控制线、绿线、蓝线等生态底线管控要素的，做好衔接工作，不破坏不污染生态环境，同时加强生态环境建设，促进区域经济可持续发展。

本次成片开发建设坚持绿色发展理念，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，减少对区域生态环境品质产生不利影响。

八、结论

（一）方案符合发展战略，实施是必要的

本次拟征收项目均位于国土空间总体规划确定的城镇建设用地范围内，为了公共利益需要，由博罗县人民政府组织实施的成片开发建设需要用地。本方案有利于推动博罗县乡村文旅+产业发展，优化城市空间格局，完善区域配套设施，提升土地利用效益，维护生态平衡，助推博罗县产城融合高质量发展，成片开发方案编制是必要的。

（二）方案满足规范要求，实施是可行的

成片开发范围位于国土空间总体规划确定的城镇建设用地范围内，位于城镇开发边界外，拟建设项目符合《广东省自然资源厅关于明确市县级国土空间总体规划数据库启用条件及使用规则的通知》（粤自然资函〔2023〕630号）中“城镇开发边界外建设项目准入目录”相关项目类型要求，不涉及占用永久基本农田和生态保护红线，与“三区三线”充分衔接，已纳入国民经济和社会发展年度计划，并与环境保护相关规划不冲突。

成片开发范围符合《土地征收成片开发标准》（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）等相关文件要求，成片开发范围内不涉及占用永久基本农田、生态保护红线和水源保护区等生态限制因素，片区内公益性用地占比高于20%，不存在大量批而未供和

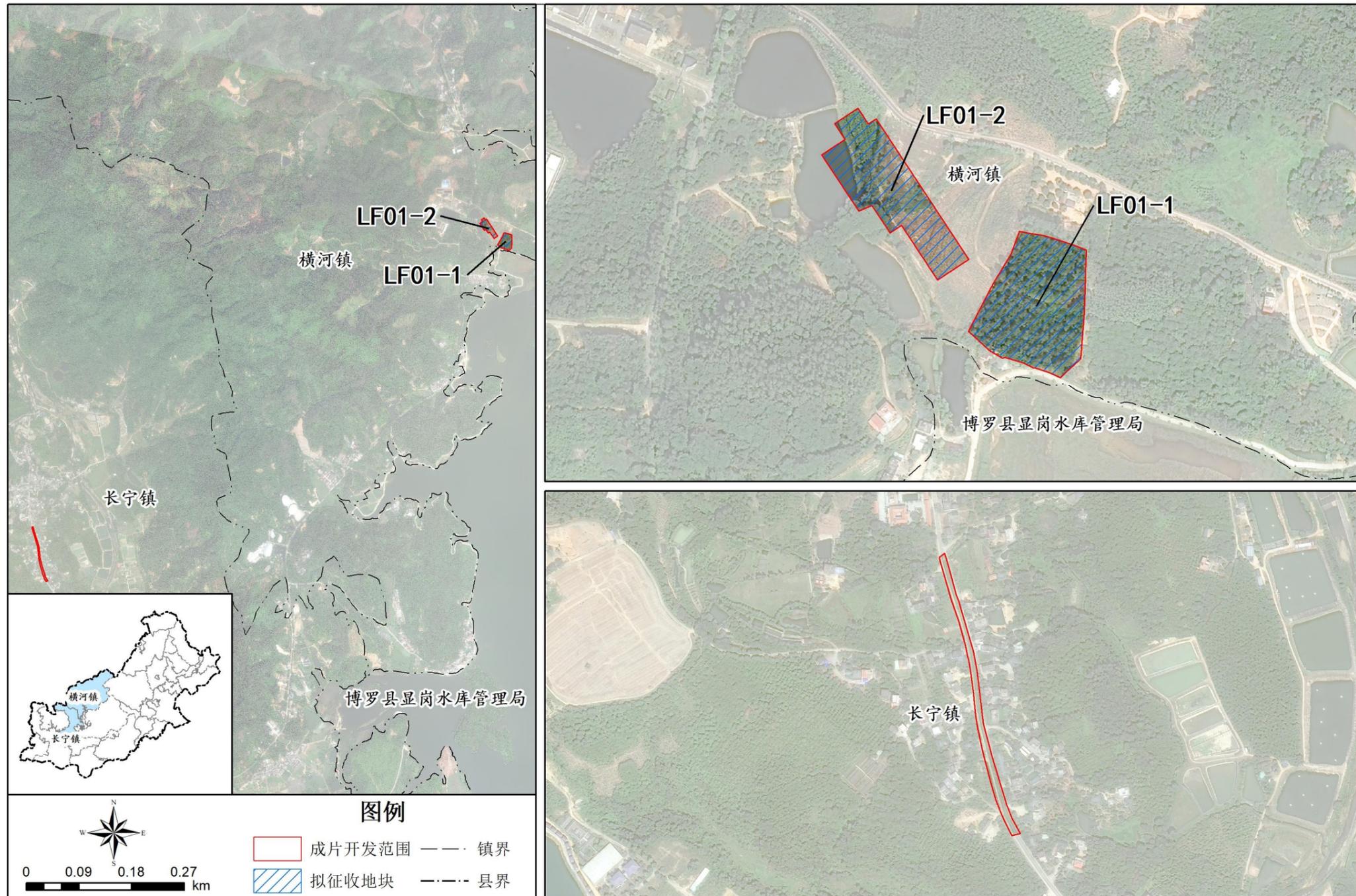
闲置土地，不存在土地利用效率低下的情况，不存在已批准实施的土地征收成片开发连续两年未完成年度土地征收实施计划情况。博罗县基于新增建设用地计划指标和土地供应计划，制定了清晰详细的实施计划。

综上所述，《惠州市博罗县 2025 年度土地征收成片开发方案（第三批）》符合政策要求、程序规范；土地征收实施计划安排合理、可行性高；成片开发能带来适度的经济、社会、生态效益。

附图

惠州市博罗县 2025 年度土地征收成片开发方案（第三批）成片开发范围分布图

惠州市博罗县2025年度土地征收成片开发方案（第三批）成片开发范围分布图—罗浮山片区



博罗县人民政府