

宁陕县2022年
土地征收成片开发方案
(征求意见稿)

宁陕县人民政府

二〇二二年九月

目 录

1概述.....	1
1.1 编制背景	1
1.2 编制原则	1
1.3 编制依据	2
1.4 编制条件	6
2拟报成片开发现状	8
2.1成片开发基本条件分析.....	8
2.2成片开发基本特性阐述.....	9
2.3土地利用现状分析	10
2.4土地权属状况分析	11
3成片开发必要性分析.....	12
3.1遵循土地管理法律法规及国家和陕西省政策要求	12
3.2保障合法合规用地，促进社会经济发展	12
3.3建设旅游康养胜地，打造国家森林康养旅居目的地	13
3.4优化空间发展格局，推进新型城镇化建设	13
3.5推进产业转型升级，建设绿色产业示范区	14
3.6改善区域生活环境，提升人民基本生活品质	14
4成片开发方案	15
4.1主要用途及实现功能	15
4.2土地利用结构安排.....	15
4.3实施计划	16

5与相关规划的一致性分析.....	17
5.1与国民经济和社会发展规划的一致性分析	17
5.2与国土空间规划的一致性分析	17
6节约集约用地措施	19
6.1科学规划用地，保障重点产业	19
6.2制定差别化的节约集约用地调控政策.....	19
6.3控制建设用地增速，提高土地综合效益	19
6.4统筹批供地，建立“增存挂钩”机制.....	20
7落实耕地占补平衡初步方案	21
8成片开发效益评估	22
8.1生态效益评估	22
8.2社会效益评估	22
8.3经济效益评估	23
9实施保障措施	24
9.1法律措施	24
9.2行政措施	24
9.3经济措施	25
9.4技术措施	25
9.5公众参与	25

1概述

1.1 编制背景

根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律法规和《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）、《陕西省自然资源厅关于印发<陕西省土地征收成片开发标准实施细则（试行）>的通知》（陕自然资规〔2022〕1号）、《陕西省自然资源厅印发<关于依法依规做好全省建设用地组件报批有关工作>的通知》（陕自然资办发〔2022〕16号）及《陕西省自然资源厅关于加快土地征收成片开发方案编制工作的通知》（陕自然资耕发〔2022〕9号）等有关规定要求，为规范土地征收成片开发工作，严格保护耕地，加强土地征收管理，有序推进成片开发工作，保障全县经济社会发展用地，切实维护被征地农民的合法权益，结合县域实际，制定《宁陕县2022年土地征收成片开发方案》。

1.2 编制原则

坚持新发展理念，以人民为中心，正确处理开发与保护的关系，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，促进县域经济高质量发展。

1.2.1 遵守法律法规、科学合理编制

遵循《土地管理法》等相关法律法规，坚持新发展理念，立足高质量发展，根据宁陕县国民经济和社会发展规划、国土空间规划，深入分析和科学论证，确定全县成片开发位置、范围和规模，因地

制宜，促进全县经济社会可持续发展。

1.2.2 保障农民权益、维护公共利益

树立以人民为中心的理念，切实保障被征地农民合法权益。依据宁陕县国土空间规划确定的土地征收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不得低于规定比例，切实保障公益性用地需求。

1.2.3 注重保护耕地、节约集约用地

坚持最严格的耕地保护制度，注重保护优质耕地。科学划定成片开发范围，合理安排规划布局，优化资源配置，提高节约集约用地水平，以合理的土地投入，支持经济社会发展，建设资源节约型社会。

1.2.4 保护生态环境，促进绿色发展

贯彻落实生态文明建设要求，从资源环境禀赋和生态安全出发，坚持生态优先，注重环境保护，促进绿色发展，推动经济发展与生态环境保护和谐共进。

1.3 编制依据

1.3.1 法律法规

- (1) 《中华人民共和国民法典》（2021年1月1日起施行）；
- (2) 《中华人民共和国土地管理法》（2019年8月26日修正，2020年1月1日起施行）；
- (3) 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年4月23日修正）；
- (4) 《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019年8月26日

修正，2020年1月1日起施行）；

（5）《中华人民共和国环境保护法》（2014年4月24日修订）；

（6）《中华人民共和国水土保持法》（2010年12月25日修订）；

（7）《中华人民共和国森林法》（2019年12月28日修订）；

（8）《中华人民共和国草原法》（2021年4月29日修订）；

（9）《中华人民共和国湿地保护法》（2022年6月1日起施行）；

（10）《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年7月2日修订，2021年9月1日起施行）；

（11）《基本农田保护条例》（2011年1月8日修订）；

（12）《中华人民共和国自然保护区条例》（2017年10月7日修订）；

（13）《节约集约利用土地规定》（2019年7月16日修正）；

（14）《陕西省节约集约用地实施细则（试行）》（陕国土资发〔2014〕56号）；

（15）《陕西省城乡规划条例》（2009年7月1日施行）；

（16）《陕西省森林管理条例》（2014年11月27日修订）；

（17）《陕西省湿地保护条例》（2006年6月1日施行）；

（18）《陕西省秦岭生态环境保护条例》（2019年9月27日修订）；

（19）《陕西省耕地质量保护办法》（2015年5月1日起施行）。

1.3.2 政策文件

（1）《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）；

（2）《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）；

（3）《中共中央办公厅 国务院办公厅印发<关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见>》（厅字〔2019〕48号）；

（4）《国土资源部关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知》（国土资规〔2018〕1号）；

（5）《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）；

（6）《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）；

（7）《自然资源部国土空间用途管制司关于提供建设用地审查要点的函》（自然资用途管制函〔2020〕15号）；

（8）《自然资源部办公厅关于印发<国土空间用途管制数据规范（试行）>的通知》（自然资办发〔2021〕48号）；

（9）《陕西省人民政府关于进一步加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》（陕发〔2018〕9号）；

（10）《陕西省人民政府关于加快建立并监督实施陕西省国土空间规划体系的实施意见》（陕发〔2020〕17号）；

（11）《陕西省人民政府办公厅关于加强节约集约用地促进高质量发展的意见》（陕政办发〔2021〕21号）；

（12）《陕西省自然资源厅关于印发<陕西省耕地占补平衡工作管理细则>的通知》（陕国土资发〔2016〕27号）；

（13）《陕西省自然资源厅关于印发关于推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的实施意见的通知》（陕自然资发〔2020〕25号）；

（14）《陕西省自然资源厅关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》（陕自然资发〔2020〕27号）；

（15）《陕西省自然资源厅关于印发<陕西省土地征收成片开发标准实施细则（试行）>的通知》（陕自然资规〔2022〕1号）；

（16）《陕西省自然资源厅印发<关于依法依规做好全省建设用地组件报批有关工作>的通知》（陕自然资办发〔2022〕16号）；

（17）《陕西省自然资源厅<关于加快土地征收成片开发方案编制工作>的通知》（陕自然资耕发〔2022〕9号）。

1.3.3 技术规范

（1）《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）；

（2）《第三次全国国土调查技术规程》（TD/T1055-2019）；

（3）《农用地质量分等规程》（GB/T28047-2012）；

（4）《城市公共设施规划规范》（GB50442-2008）；

（5）《建设用地节约集约利用评价规程》（TD/T1018-2008）；

（6）《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB50137-2011）；

（7）《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）；

（8）《国土变更调查技术规程（2020年度试用）》（自然资办发〔2020〕61号）；

（9）《国土调查数据库标准》（TD/T 1057-2020）；

(10)《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》。

1.3.4 相关数据

(1)《宁陕县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》；

(2)《宁陕县过渡期国土空间规划调整优化方案》；

(3)宁陕县2020年国土变更调查成果；

(4)宁陕县2017年永久基本农田成果；

(5)宁陕县2019年耕地质量等别年度更新评价成果；

(6)宁陕县土地报批和土地供应数据；

(7)宁陕县土地征收区片综合地价成果；

(8)宁陕县城镇基准地价成果；

(9)宁陕县“三区三线”最新成果；

(10)宁陕县土地市场动态监测数据；

(11)宁陕县土地集约利用评价成果；

(12)宁陕县最新遥感影像资料等。

1.4 编制条件

1.4.1 是否位于城镇开发边界内的集中建设区

《方案》涉及成片开发范围全部位于宁陕县国土空间规划确定的“三区三线”中城镇开发边界内的集中建设区。

1.4.2 是否占用永久基本农田

《方案》涉及成片开发范围分别与2017年宁陕县永久基本农田划定成果、国土空间规划确定的“三区三线”中永久基本农田数据进行叠加分析，成片开发范围均不占全县永久基本农田。

1.4.3 批而未供或闲置土地

根据宁陕县土地市场动态监测与监管系统，2009年1月1日至2019年12月31日，全县已办理农用地转用和土地征收审批手续的土地总面积为541.7739公顷。根据宁陕县建设用地审批管理系统，截止2022年9月，2009年1月1日至2019年12月31日获批土地中，已办理供地手续的土地总面积为428.7048公顷，全县平均供地率为79.13%。截止2022年9月30日，全县范围内无闲置土地。

1.4.4 开发区土地利用效率

根据历年宁陕县土地集约利用状况更新评价报告，宁陕县城区和经济技术开发区2020年度建设用地节约集约评价结果，均无“土地利用集约度低”的情况。

1.4.5 已批准土地征收成片开发方案实施情况

宁陕县无已批准的土地征收成片开发方案。

综上所述，宁陕县具备土地征收成片开发方案的编制条件。

2拟报成片开发现状

2.1成片开发基本条件分析

本《方案》涉及成片开发范围91个，面积112.5338公顷。成片开发范围涉及城关镇、筒车湾镇、皇冠镇、四亩地镇、江口回族镇、龙王镇、广货街镇、金川镇、太山庙镇、新场镇，共10个镇，33个行政村。

城关镇土地征收成片开发范围29个，面积为58.5060公顷，涉及11个行政村，分别为关二社区、关一社区、八亩村、大茨沟村、华严村、华严村、贾营村、老城村、麻庄村、汤坪村、寨沟村和朱家嘴村。

四亩地镇土地征收成片开发范围3个，面积为0.5882公顷，涉及2个行政村，分别为四亩地村和严家坪村。

江口回族镇土地征收成片开发范围5个，面积为3.4727公顷，涉及3个行政村，分别为高桥村、江镇村和新庄村。

广货街镇土地征收成片开发范围17个，面积为20.6072公顷，涉及4个行政村，分别为北沟村、蒿沟村、沙沟村和元潭村。

龙王镇土地征收成片开发范围2个，面积为0.5455公顷，涉及1个行政村，为永红村。

筒车湾镇土地征收成片开发范围18个，面积为18.7637公顷，涉及4个行政村，分别为海棠园村、龙王潭村、许家城村和油坊坪村。

皇冠镇土地征收成片开发范围5个，面积为6.9514公顷，涉及2个行政村，分别为朝阳社区和南京坪村。

太山庙镇土地征收成片开发范围4个，面积为1.0393公顷，涉及3个行政村，分别为双建村、太山村和长坪村。

新场镇土地征收成片开发范围2个，面积为0.4332公顷，涉及1个行政村，为新场村。

2.2 成片开发基本特性阐述

本《方案》涉及成片开发范围91个，面积112.5338公顷，包含国有用地34.1907公顷，集体用地78.3431公顷，占比分别为30.38%和69.62%，涉及10个镇，33个行政村，成片开发范围东至金川镇小川村，西至四亩地镇四亩地村，北至广货街沙沟村，南至龙湾镇永红村。成片开发范围内拟实施项目103个，拟实施项目用地面积83.9338公顷，其中已报批政府承诺用地35个，总面积26.5325公顷。涉及土地征收区域103个，面积81.6958公顷。

征收区域内拟安排建设项目 103 个，其中：第一期计划实施建设项目 18 个，拟征收面积 4.6983 公顷，占成片开发范围总面积的 5.75%；第二期计划实施建设项目 30 个，拟征收面积 23.9495 公顷，占成片开发范围总面积的 29.31%；第三期计划实施建设项目 20 个，拟征收面积 26.5156 公顷，占成片开发范围总面积的 32.46%；已报批政府承诺用地 35 个，用地面积 26.5325 公顷，占成片开发范围总面积的 32.48%。

2.3 土地利用现状分析

2.3.1 土地利用现状

根据宁陕县2020年国土变更调查成果，本《方案》成片开发范围总面积112.5338公顷，其中：湿地面积0.0373公顷，耕地面积23.1869公顷，种植园用地面积2.1003公顷，林地面积24.1508公顷，草地面积1.3954公顷，商业服务业用地面积6.5160公顷，工矿用地面积4.4427公顷，住宅用地面积13.1020公顷，公共管理与公共服务用地18.3807公顷，特殊用地 3.5167公顷，交通运输用地面积10.4387公顷，水域及水利设施用地面积1.0963公顷，其他土地面积4.1700公顷，分别占土地总面积的0.03%、20.60%、1.87%、21.46%、1.24%、5.79%、3.95%、11.64%、16.33%、3.13%、9.28%、0.97%和3.71%。

土地利用现状三大类统计情况为：农用地56.0838公顷，占成片开发范围面积的49.84%；建设用地54.7187公顷，占成片开发范围面积的48.62%；未利用地1.7313公顷，占成片开发范围面积的1.54%。

2.3.2 占用耕地数量和质量等别

本《方案》成片开发范围内拟占用耕地面积23.1869公顷，其中水田面积3.068公顷、水浇地面积0.1187公顷、旱地面积20.0002公顷，分别占拟占用耕地面积的13.23%、0.51%和86.26%。

拟占用耕地等别情况为：10 等面积 0.3658 公顷、11 等面积 14.3725 公顷、12 等面积 8.3668 公顷、13 等面积 0.0818 公顷，分别占拟占用耕地面积的 1.58%、61.99%、36.08%、0.35%。

2.3.3 实际开发建设情况

根据宁陕县2020年国土变更调查成果，本《方案》成片开发范围面积112.5338公顷，其中建设用地面积54.7187公顷，未建设用地57.8151公顷，分别占成片开发范围的48.62%和51.38%。

2.4 土地权属状况分析

本《方案》成片开发范围总面积112.5338公顷，其中国有土地面积30.8379公顷，占成片开发范围的27.40%；集体土地面积81.6959公顷，占成片开发范围的72.60%。拟征收区域土地面积81.6959公顷，全部为集体土地。其中涉及国有用地3.3528公顷，在2020年国土变更调查中被认定为国有用地，经实地调研核实，3.3528公顷用地均为集体用地，因此以集体用地方式纳入本方案。其余78.3431公顷征收区域用地涉及农村集体土地权属界限清晰，无争议。

3 成片开发必要性分析

3.1 遵循土地管理法律法规及国家和陕西省政策要求

根据《中华人民共和国土地管理法》、《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）以及《陕西省自然资源厅关于印发〈陕西省土地征收成片开发标准实施细则（试行）〉的通知》（陕自然资规〔2022〕1号）等法律法规和政策文件要求，自然资源部和省自然资源厅相继对建设用地报批提出明确要求，各市、县、区人民政府必须依法编制《土地征收成片开发方案》，无土地征收成片开发方案的，省厅不再受理建设用地报件。宁陕县成片开发的编制将有利于保障重点项目落地实施，保障社会经济发展用地需求，保障被征地农民合法权益，加快实现县域经济社会可持续发展目标。

3.2 保障合法合规用地，促进社会经济发展

本《方案》符合宁陕县“十四五”国民经济与社会发展规划，符合宁陕县国土空间规划“三区三线”成果，并将成片开发范围纳入宁陕县国民经济和社会发展规划年度计划。根据国家和陕西省文件要求，通过对土地征收成片开发范围与宁陕县“三区三线”确定的城镇开发边界集中建设区进行叠加分析，均符合规定要求。本《方案》将宁陕县成片开发范围纳入国家、省、市、县发展规划“盘子”，为宁陕县重点建设项目合法合规征收、报批、落地创造条件，为实现宁陕县“十四五”社会经济发展目标提供土地要素保障，为推进宁陕县“十四五”社会经济发展夯实基础。

3.3建设旅游康养胜地，打造国家森林康养旅居目的地

宁陕县“十四五”规划以创建国家全域旅游示范区为抓手，建设“生态宜居、品质生活”康养县城，打造老城AAAA级旅游景区、皇冠健康小镇、悠然山康养度假区、大蒿沟康养度假区、秦岭峡谷乐园、上坝河森林公园等项目建设，丰富旅居体验，着力增强游客舒适感、归属感，意在提升宁陕人民群众幸福感、获得感，打造产城人景深度融合的康养旅居胜地。本次宁陕成片开发以“十四五”规划、国土空间规划、国民经济和社会发展规划为基础，《方案》中增加悠然山生态旅游、望山生态旅游等旅游康养类项目，对宁陕县旅游业的发展起到一定的积极作用。

3.4优化空间发展格局，推进新型城镇化建设

坚持以“绿色崛起、最美乡村”为发展定位，务实推进以人为核心的新型城镇化，拓展城区发展空间，提升城区服务功能，促进各镇错位发展，健全城乡融合发展机制。成片开发项目建设，以高质量高品质发展为目标，立足全县现状布局和发展条件，坚持以城带乡、城乡融合的发展理念，优化资源配置，积极推进构建“一核三轴六区”，把县城建成全县高质量发展核心区；以县境内三条主要交通干线为轴线，建设三大产业带，构建以皇冠镇、筒车湾镇、江口回族镇、广货街镇-大蒿沟片区、四亩地镇、太山庙镇为中心的六大特色产业集聚区，成片开发的编制将有利于提升宁陕县城乡融合发展空间格局，加快县域城镇化发展步伐，为增强宁陕城市辐射带动能力创造了有利条件。

3.5 推进产业转型升级，建设绿色产业示范区

宁陕县“十四五”规划明确以提高绿色产业规模、质量、效益为重点，以增强绿色产业综合竞争力为核心，以县域工业集中区、恒口飞地经济园区为载体，推动绿色产业集聚，完善绿色产业链条，培育形成绿色产业发展新动能，积极创建国内知名绿色产业示范基地。本《方案》涵盖绿宝生态农业专业合作社、荣庚生物科技项目、宁陕县梨子园产业项目等绿色工业用地，有利于推动宁陕县绿色产业发展建设，对周边区域发展的辐射带动作用。

3.6 改善区域生活环境，提升人民基本生活品质

坚持以人民为中心，推进全县基本公共服务均等化、优质化、便利化、现代化，不断改善人民生活品质，实现县域“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”，切实增强全县居民安全感、获得感和幸福感。本次成片开发充分利用周边环境、文化特色和设计理念，规划布局注重合理分区及对公共区域进行合理缔造，同时注重加强城镇基础设施和公用设施配套建设，涉及公益性项目50个，用地面积20.8667公顷，对改善成片开发区域生活环境，提升人民基本生活品质发挥着重要作用。

4 成片开发方案

4.1 主要用途及实现功能

为保障宁陕县社会经济发展用地的有效供给，推进高质量新型城镇化建设，宁陕县2022-2024年土地征收成片开发地块用途涵盖居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地、仓储用地、交通运输用地、公用设施用地、特殊用地。

本《方案》成片开发范围总面积 112.5338 公顷，成片开发征收区域面积为 81.5969 公顷，拟安排建设项目 103 个，包含政府承诺用地 35 个。其中：居住用地 14.1062 公顷，商业服务业用地 46.6421 公顷，主要为商业和居住区开发，增加住房供给和就业岗位，提升人居环境和城市质量，培育城市发展新动能；工矿用地 7.3850 公顷，物流仓储用地用地 0.5043 公顷，主要为提升产业发展，优化产业布局；交通运输用地 0.3940 公顷，公用设施用地 1.8911 公顷，主要为完善城市服务功能、完善教育设施等；公共管理与公共服务用地 8.8608 公顷，特殊用地 1.9124 公顷，主要为完善社会福利和慈善服务设施及城市基础设施等。

4.2 土地利用结构安排

本《方案》涉及成片开发范围91个，总面积为112.5338公顷，其中公益性用地面积46.1490公顷，占成片开发范围用地的41.01%；非公益性用地面积66.3848公顷，占成片开发范围用地的58.99%。公益性用地中：规划公益性用地面积20.8667公顷，占成片开发范围公益性用地面积的45.22%。现状公益性用地面积25.2823公顷，占成片开

发范围公益性用地面积的54.78%，其中集体公益性用地为4.7744公顷，占现状总公益面积的18.88%；国有公益性用地为20.5079公顷，占现状总公益面积的81.12%。

本《方案》成片开发范围内公益性用地比例为41.01%，符合《陕西省自然资源厅关于印发<陕西省土地征收成片开发标准实施细则（试行）>的通知》（陕自然资规〔2022〕1号）规定的所有成片开发范围内公益性用地总比例不低于40%的要求。

4.3 实施计划

4.3.1 《方案》实施周期

本《方案》计划实施周期为2022-2024年。

4.3.2 成片开发范围内实施计划

成片开发范围内拟建项目和土地征收时序及年度实施计划为：
2022 年计划实施项目 18 个，用地面积 4.7425 公顷，占成片开发范围内拟建项目用地总面积的 8.62%；拟征收土地 4.6983 公顷，占成片开发范围拟征收土地面积的 8.52%。2023 年计划实施项目 30 个，用地面积 24.5106 公顷，占成片开发范围内拟建项目用地总面积的 42.70%；拟征收土地 23.9495 公顷，占成片开发范围拟征收土地面积的 43.41%。2024 年计划实施项目 20 个，用地面积 28.1482 公顷，占成片开发范围内拟建项目用地总面积的 49.04%；拟征收土地 26.5156 公顷，占成片开发范围拟征收土地面积的 48.07%。拟征收区域内 26.5325 公顷用地，为宁陕县 2020 年至今承诺已批用地，本次未列入年度实施计划中。

5与相关规划的一致性分析

5.1与国民经济和社会发展规划的一致性分析

“十四五”时期将是全县高质量发展的黄金时期和关键阶段，国家推进丝绸之路经济带、汉江生态经济带、西部大开发、支持革命老区发展等重大战略，陕西实施陕南绿色循环发展和支持县域经济发展“一县一策”等战略，将为宁陕县加快发展带来众多“机会窗口”，催生政策、项目、资金等要素向宁陕县汇集，有利于促进宁陕县经济社会发展，带动就业等。

本次《方案》编制符合《宁陕县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》的发展定位和要求，且将当年实施计划纳入《宁陕县2022年国民经济和社会发展年度计划》，并承诺将后续实施计划纳入后续年度国民经济和社会发展年度计划，有利于宁陕县完成规划目标和任务。

5.2与国土空间规划的一致性分析

本《方案》涉及成片开发范围用地与宁陕县国土空间规划确定的最新版“三区三线”成果进行了充分衔接，成片开发范围全部位于城镇开发边界的集中建设区，且不占用永久基本农田和生态保护红线。

本《方案》涉及的成片开发范围、拟建设项目、拟征收区域均符合宁陕县国土空间规划管制规则，符合全县资源环境承载力评价和国土开发适宜性评价结果。在宁陕县国土空间规划批准实施前，

承诺将本《方案》拟建设用地范围、规模、用地性质全部纳入正在编制的国土空间规划。

2020年以来，宁陕县人民政府承诺将已经报批的土地全部纳入《宁陕县国土空间总体规划（2021-2035年）》，本《方案》已全部纳入土地征收成片开发范围，且全部位于城镇开发边界的城镇集中建设区内。

6 节约集约用地措施

6.1 科学规划用地，保障重点产业

在国土空间规划中考虑产业布局的合理性和科学性，按照“用地集约、规模集中、产业集聚”的原则优化用地布局，把土地要素分配与产业布局和产业政策有机结合，限制高耗地低效益项目，优先保障重点、优质产业，朝着节约集约用地、科学规划用地的方向转变。通过改变粗放的土地利用方式，解决社会经济发展中凸显的土地供需矛盾，使产业结构得到优化升级，引导社会经济步入持续健康快速发展的轨道。

6.2 制定差别化的节约集约用地调控政策

本次《方案》涉及宁陕县10个镇，33个行政村。为更好的实现节约集约用地，应根据宁陕县各镇的区域发展战略及土地资源条件、土地利用现状、经济社会发展状况等因素，结合宁陕县历年节约集约评价结果及建设用地节约集约利用水平，有针对性地制定差别化的土地利用调控政策，明确各镇土地节约集约利用管理重点，指导各镇土地利用调控，提升区域科学发展的用地保障能力，不断优化各镇土地空间布局，促进区域协调发展，全面提升宁陕县节约集约利用水平。

6.3 控制建设用地增速，提高土地综合效益

成片开发范围在兼顾经济、社会、生态效益的同时，按照统筹规划、布局合理、节约用地、功能完善的原则进一步进行了区域用

地布局优化。后续在项目实施建设过程中，应严格依据相关规划及成片开发实施计划的引导、调控，严格控制建设用地增速，综合各部门对土地的需求，协调各部门的土地利用活动，严格控制建设用地供应量，使土地资源得到优化配置和充分利用，节约集约利用土地，提高土地利用率和综合效益。

6.4统筹批供地，建立“增存挂钩”机制

促进节约集约用地，可通过盘活宁陕县存量建设用地和闲置土地。首先，以土地利用方式转变推动形成绿色发展方式和生活方式，实现高质量发展。“以用定供、以供定批”，大力推进土地利用计划“增存挂钩”，分解下达新增建设用地计划，将“三旧”改造、批而未供和闲置地处置、土地开发强度与新增建设用地指标分配和供应挂钩，逐年减少批而未供、闲置土地多和处置不力地区的新增建设用地计划安排。其次，要加大对低效和闲置用地的清查和处置力度，尤其是对各类用地较大的企业的土地利用状况进行重点调查，对存在闲置和低效使用的土地根据相关政策和标准进行处罚和清退工作。对于完成改造面积的地区进行奖励用地计划指标，对未完成任务的地区进行适当的扣减指标。

7 落实耕地占补平衡初步方案

本次成片开发征收区域内占用耕地 23.0358 公顷（已核减田坎用地），其中水田 3.0650 公顷、水浇地 0.1032 公顷、旱地 19.8676 公顷，分别占拟占用耕地面积的 13.30%、0.45%、86.25%。

耕地占补平衡指标来源优先考虑县域内自行平衡，对县域内不能解决的通过异地占补平衡予以解决，主要由市域内调剂或省域内调剂。为确保耕地占补资金财政的投入，一方面可在地方一般公共预算中安排专项资金用于耕地占补平衡工作；另一方面，需要积极创新实施方式，鼓励采取政府和社会资本合作模式。根据《陕西省自然资源厅关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》（陕自然资发〔2020〕27号），分别计算《方案》耕地占补平衡指标价格，如下表所示：

表 7-1 宁陕县土地征收成片开发方案耕地占补平衡指标价格表

单位：万元/亩、亩、万元

平衡方式	地类	单价	面积	总价
县域内平衡	水田	2.6	45.975	119.535
	水浇地	2.3	1.548	3.5604
	旱地	2.3	298.014	685.4322
	合计	808.5276		
市域内平衡	水田	5.2	45.975	239.07
	水浇地	4.6	1.548	7.1208
	旱地	4.6	298.014	1370.8644
	合计	1617.0552		
跨市平衡（其他项目）	水田	10.4	45.975	478.14
	水浇地	9.2	1.548	14.2416
	旱地	9.2	298.014	2741.7288
	合计	3234.1104		

8 成片开发效益评估

加强土地征收成片开发综合利用，对保护耕地，拓展建设用地空间，缓解用地供需矛盾，增加建设用地有效供给，推进土地规范、科学有序开发利用，增强土地资源对经济社会发展的保障能力，提高土地资源利用的经济、社会和生态综合效益等具有重要意义。

8.1 生态效益评估

土地征收成片开发对县域城镇生态环境、大气环境、地下水环境、土壤环境的影响较小。成片开发范围内城市绿地建设将有效提升人均公共绿地面积，改善人居环境。本《方案》中公益性用地面积为46.1940公顷，占土地征收成片开发范围的40.41%，用地结构和布局相对合理，建设完成后将进一步发挥改善城市环境的生态效应和作用，有利于提高县域总体环境品质，营造良好的宜居环境。

8.2 社会效益评估

通过本《方案》成片开发的实施，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。土地征收成片开发后，有利于改善周边基础设施条件，提升周边城乡居民生活品质，促进产业集聚效应；项目区集中建设，有利于增加当地的就业岗位，带动当地居民就业和外出务工人员返乡创业；教育、医疗等公共服务设施，以及公共绿地和广场用地加大投入，人均公益性用地面积增加，有利于增强宁陕县居民幸福生活指数。

本《方案》成片开发的实施，能够促进农民就业增收，项目建成后，商贸发展、餐饮娱乐、文化科技、城市管理公益性岗位等需要大量的人力资源，因而能够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。

本《方案》实施后可使宁陕县居住用地增加 14.1062 公顷，公共服务设施用地增加 8.8608 公顷，公用设施用地增加 1.8911 公顷，有利于提高宁陕县人居住面积，提升公共服务设施覆盖率和市政公共服务水平，改善宁陕县人民生活质量。

8.3经济效益评估

本《方案》征收区域内纳入商业服务业用地项目30个项目，面积共46.6420公顷；纳入住宅用地项目34个项目，面积共14.10625公顷；安排工业用地项目12个项目，面积共6.4291公顷。开发范围内拟征收地块经土地征收后，通过划拨、出让、租赁等方式将国有土地有偿配置给用地者，根据宁陕县2018年度城镇基准地价成果，宁陕县商业服务业用地平均出让基准地价为419元/平方米，住宅用地平均出让基准地价为280元/平方米，工业用地平均出让基准地价为183元/平方米。则《方案》实施后，土地出让总收益可增加24669.2730万元。不仅为县城建设和产业发展拓展了空间，也为政府增加了税收收入。同时开发片区内项目建成运营后，也会带动就业，增加宁陕县城镇居民就业收入。从长远效益来看，成片开发可以有效带动地方社会经济高质量发展。

9 实施保障措施

9.1 法律措施

严格执行《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律法规，按照“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确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收”和国家、省级开展土地征收成片开发政策要求等，规范落实土地征收成片开发方案编制、论证、审查、报批和实施等各项工作。

9.2 行政措施

严格行政管理，落实土地征收成片开发相关文件精神，在符合国民经济与社会发展规划、国土空间规划等相关规划的基础上，严格履行程序，确保程序依法合规。在土地征收成片开发项目实施中，应加强统筹协调，以县政府为领导，建立宁陕县土地征收成片开发方案实施领导小组，监督、督促和管理各项目实施主体能按期完成实施计划。同时制定相应的约束制度，凡纳入本次成片开发方案的项目，由项目主管单位出具书面文件，明确项目的名称、位置、范围、用地性质、项目实施时间等内容。对于经营性项目用地，由项目实施主体向项目主管部门出具承诺书，明确能按期完成实施计划，同时缴纳履约保证金，保障宁陕县近3年土地征收和用地报批等土地要素工作能顺利实施。

9.3 经济措施

建立政府引导、市场动作、社会参与的投资机制，充分发挥政府投入对启动社会投资的杠杆作用，以政府财政投资为主体，引导和聚合相关资金，实行专账管理，统筹集中使用，切实提高成片开发过程中各项资金的综合使用效益。切实加强资金使用监管，严格按照资金用途分类使用，严格按工程进度拨付，严格执行“收支两条线”。因成片开发涉及范围广、项目建设周期长、资金需求量大、占补平衡指标落实难度较大等影响因素，需在成片开发方案实施中统筹落实各项资金安排，综合考虑成片开发资金平衡情况，确保开发过程中资金的正常运转。

9.4 技术措施

结合自然资源土地供应监管平台建设经验，落实好土地征收成片开发管理信息化平台建设，严格按照经批准方案确定的用地范围和建设指标，做好土地征收、土地供应、土地开发建设、项目竣工验收等流程的上报工作，实行全流程动态监管，促进土地节约集约，提高土地利用效率。

9.5 公众参与

遵循土地征收成片开发的基本原则，切实保障农民权益、维护公共利益，监督实施土地征收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，提升人民生活品质。落实好群众参与制度的情况下，加强政策宣传引导，营造良好社会舆论氛围，积极采纳公众意见。

为了让农村集体经济组织和村民代表更进一步了解成片开发范围内土地征收情况，工作人员可通过政策宣传、会议座谈等方式，向村集体经济组织及村民代表详细介绍本次成片开发方案编制的目的意义，以及成片开发范围拟建设用地和拟征收区域的实施计划。对成片开发范围内持有不同意见的村民代表可通过宣传引导，讲解产业发展政策要求，以及阐述宁陕县土地征收区片综合地价和失地农民权益保障方面的相关内容，缓解该部分村民顾虑，后期在用地报批和土地征收环节需加强与被征地村民的进一步沟通，明确具体事项。