

揭阳市榕城区 2025 年度土地征收 成片开发方案（第一批）

（公示草案）

揭阳市榕城区人民政府

二〇二五年十一月

目 录

第一章 概述.....	1
一、编制背景.....	1
二、编制原则.....	2
三、编制依据.....	3
第二章 基本情况.....	7
一、榕城区概况	7
二、成片开发范围基本情况	12
第三章 土地征收成片开发必要性分析	20
一、落实省委、市委、区委工作部署	20
二、落实国土空间总体规划	22
三、落实榕城区“十四五”规划	23
四、培育壮大新兴产业	24
五、完善基础设施网络，提升综合服务功能	24
六、提升土地利用效益	25
第四章 土地征收成片开发可行性分析	26
一、与相关规划的符合性分析	26
二、相关政策的符合性分析	31
三、与征地安置补偿措施衔接情况分析	38
第五章 土地用途及公益性用地情况	40
一、主要用途和功能	40
二、基础设施、公共服务设施及其他公益性用地情况	42

第六章 实施计划.....	43
一、建设项目安排	43
二、土地征收成片开发时序安排	43
第七章 成片开发效益评估	45
一、土地利用效益评估	45
二、经济效益评估	46
三、社会效益评估	47
四、生态效益评估	48
第八章 权益保障.....	51
第九章 结论.....	53
附图.....	55
附件.....	55

第一章 概述

一、编制背景

土地征收成片开发，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。

根据《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）第四十五条规定，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土地的，可以依法实施征收；成片开发应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。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），编制土地征收成片开发方案时，应广泛听取人大代表、政协委员、社会公众、有关专家学者的意见，征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民的意见，并经集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意。有批准权人民政府自然资源主管部门审核土地征收成片开发方案时，应当组织人大代表、政协委员和土地、规划、经济、法律、环保、产业等方面专家组成专家委员会，对土地征收成片开发方案的科学性、必要性进行论证，论证结论作为审核、批准土地征收成片开发方案的重要依据。

揭阳市榕城区委区政府严格遵循市委市政府的工作部署，紧密围绕揭阳市“建设宜居宜业宜游的活力古城、滨海新城，打造沿海经济带上的产业强市”的发展定位，全面贯彻落实省委“1+1+9”工作部署和“一核一带一区”区域发展格局要求，立足中心城区功能定位，依据《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〉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）等相关文件的要求，结合榕城区国民经济和社会发展规划、国土空间规划，科学编制并实施土地征收成片开发方案。

二、编制原则

（一）遵守法律法规、维护公共利益原则

土地征收成片开发应遵循相关法律法规的规定，符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划，符合国家产业政策和供地政策。坚持以人民为中心，合理确定成片开发范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地的比例，兼顾群众的现实和长远利益，充分征求成片开发区域内农村集体经济组织和成员的意见。

（二）科学合理编制、确保开发必要原则

土地征收成片开发应当坚持新发展理念，立足城市的长远发展，根据土地经济规律、社会经济发展和市场需求，确保开发的必要性。因地制宜，有针对性地开展编制工作，着重解决实际问题。

（三）保护生态环境、节约集约用地原则

土地征收成片开发应落实最严格的耕地保护制度，尽量避让优质耕

地，保护生态环境；并根据经济社会发展状况、实际用地需求、土地利用相关政策等确定成片开发范围，科学合理规划布局，优化资源配置，节约集约利用土地，提高土地利用效率。

三、编制依据

（一）法律法规

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. 《中华人民共和国环境保护法》（2014年修订）；
4. 《中华人民共和国矿产资源法》（2024年修订）；
5. 《中华人民共和国文物保护法》（2024年修订）；
6. 《中华人民共和国森林法》（2019年修订）；
7. 《中华人民共和国农业法》（2012年修正）；
8. 《中华人民共和国水法》（2016年修正）；
9. 《中华人民共和国环境影响评价法》（2018年修正）；
10. 《中华人民共和国水土保持法》（2010年修订）；
11. 《中华人民共和国土壤污染防治法》（2018年）；
12. 《中华人民共和国村民委员会组织法》（2018年修订）；
13. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）；
14. 《历史文化名城名镇名村保护条例》（2017年修订）；
15. 《中华人民共和国野生植物保护条例》（2017年修订）；
16. 《地质灾害防治条例》（2003年）；
17. 《基本农田保护条例》（2011年修订）；

18. 《城市绿化条例》（2017年修订）；
19. 《节约集约利用土地规定》（2019年修订版）；
20. 《广东省基本农田保护区管理条例》（2014年修正）。
21. 《广东省土地管理条例》（2022年）

（二）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. 《国土资源部关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》（国土资发〔2014〕18号）；
5. 《国土资源部关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知》（国土资发〔2018〕1号）；
6. 《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）；
7. 《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）；
8. 《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）；
9. 《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）；

10. 《印发广东省征收农村集体土地留用地管理办法（试行）的通知》（粤府办〔2009〕41号）；

11. 《广东省人民政府办公厅关于加强征收农村集体土地留用地安置管理工作的意见》（粤府办〔2016〕30号）；

12. 《揭阳市人民政府办公室关于征收农村集体土地留用地折算货币补偿的意见》（揭府办〔2016〕42号）；

13. 《揭阳市人民政府关于公布实施征收农用地区片综合地价的公告》（揭府公〔2024〕1号）；

14. 《揭阳市自然资源局关于印发〈揭阳市区征地青苗、地上附着物补偿标准〉的通知》（揭市自然资发〔2020〕20号）；

15. 《广东省人民政府办公厅转发省人力资源社会保障厅关于进一步完善我省被征地农民养老保障政策意见的通知》（粤府办〔2021〕22号）；

16. 《揭阳市人民政府关于贯彻实施省进一步完善被征地农民养老保障政策意见的通知》（揭府〔2021〕37号）；

17. 《关于承接优化揭阳高新区（空港经济区）建设体制机制后征地社保费筹集计提标准的备案报告》（揭榕人社函〔2022〕100号）。

（三）基础资料

1. 《广东省制造业高质量发展“十四五”规划》；

2. 《揭阳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》；

3. 《揭阳市榕城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》；
4. 《揭阳市国土空间总体规划（2021—2035年）》；
5. 揭阳市榕城区 2024 年度国土变更调查成果；
6. 《揭阳市“三线一单”生态环境分区管控方案》；
7. 《榕城区凤美街道工业单元土地征收整合储备供应控规单元规划指引》；
8. 揭阳市榕城区 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。

第二章 基本情况

一、榕城区概况

（一）基本情况

榕城区是揭阳市辖区，位于揭阳市中心城区，地处潮汕平原中部、榕江流域中段，为粤东四市地理中心。东与潮州市接壤，西连普宁市，南邻汕头市，北接揭东区。作为粤东地区唯一拥有空铁港综合交通枢纽的县区，榕城区具备立体化的交通网络，是区域交通枢纽城市辖区。

榕城自南宋绍兴十年（公元 1140 年）设县治，历史悠久，背倚黄岐山、紫峰山、桑浦山，周环榕江南、北河，形成“三山两水绕古城”美景。1991 年 12 月经国务院批准设立县级区，一直为揭阳市委、市政府驻地，是全市的政治、文化中心。2022 年 4 月，揭阳市委优化中心城区发展体制机制，原空港经济区的渔湖、溪南、京冈、凤美、砲台、登岗、地都等 7 个镇（街）并入榕城区；2025 年 9 月，揭阳市榕城区中山街道和西马街道合并为进贤门街道。当前，榕城区辖仙桥、梅云、榕华、新兴、进贤门、榕东、东升、东阳、东兴、渔湖、溪南、凤美、京冈等 13 个街道及砲台、登岗、地都等 3 个镇，共 205 个村（社区），总面积 347 平方公里。

（二）地形地貌

榕城区地势西南高、东北低，整体地貌以平原为主体，丘陵为辅，地形相对平坦开阔。具体来看，西南部为丘陵地带，紫峰山是区域最高点，海拔 329.2 米；中部、东北部及东南部则是由榕江冲积而成的广阔平原，海拔多在 10 米以下，地形坡度普遍小于 5 度。平原面积约占全区

总面积的 77%，丘陵约占 23%。

（三）土地资源

根据揭阳市榕城区 2024 年度国土变更调查成果，榕城区土地总面积为 33738.2600 公顷，其中农用地面积 16032.5086 公顷，约占全区土地总面积 47.52%；建设用地面积 15151.5642 公顷，约占全区土地总面积的 44.91%；未利用地面积 2554.1872 公顷，约占全区土地总面积 7.57%。

表 2-1 榕城区 2024 年土地利用结构表

三大类	土地利用现状分类		
	地类编码	地类名称	面积（公顷）
农用地	0101	水田	3122.0488
	0102	水浇地	367.6087
	0103	旱地	85.5983
	0201	果园	1293.2864
	0202	茶园	0.9577
	0204	其他园地	604.0775
	0301	乔木林地	6306.4108
	0302	竹林地	33.3791
	0303	红树林地	0.6092
	0305	灌木林地	40.3184
	0307	其他林地	136.6640
	0401	天然牧草地	0.0000
	0402	沼泽草地	0.0428
	0404	其他草地	671.0494
	1006	农村道路	288.2916
	1103	水库水面	156.5308
	1104	坑塘水面	2222.0479
	1107	沟渠	619.7618

三大类	土地利用现状分类		
	地类编码	地类名称	面积（公顷）
	1202	设施农用地	74.6950
	1203	田坎	9.1304
	小计		16032.5086
建设用地	201	城市	7783.5468
	202	建制镇	1020.7785
	203	村庄	4586.0760
	204	采矿用地	104.1313
	205	风景名胜及特殊用地	243.0752
	1001	铁路用地	61.8496
	1003	公路用地	846.3101
	1007	机场用地	364.2289
	1008	港口码头用地	51.6436
	1009	管道运输用地	0.1009
	1111	水工建筑用地	89.8233
		小计	
未利用地	1101	河流水面	2331.7388
	1102	湖泊水面	10.5469
	1106	内陆滩涂	116.0867
	1108	沼泽地	0.0259
	1206	裸土地	0.5211
	1207	裸岩石砾地	31.1736
	1208	后备耕地	64.0942
		小计	
总计			33738.2600

（四）人口

根据第七次全国人口普查公报，榕城区（含原空港经济区区域）常住人口为 931868 人，男性占比 50.89%，女性占比 49.11%，年龄结构中

0-14 岁占比 21.09%，15-59 岁占比 61.70%，60 岁以上占比 17.21%，65 岁以上占比 11.76%。2024 年，榕城区户籍人口 102 万人，常住人口 110 万人。

（五）社会经济情况

2024 年榕城区完成地区生产总值 558.89 亿元，按不变价格计算，同比增长 1.0%。其中，第一产业增加值 16.15 亿元，同比增长 2.6%；第二产业增加值 198.54 亿元，同比下降 0.1%；第三产业增加值 344.19 亿元，同比增长 1.7%。规上工业增加值 47.53 亿元，可比价下降 26.1%；固定资产投资 78.01 亿元，同比增长 10.3%；全区资质内建筑业企业总产值 32.32 亿元，同比增长 12.7%；社会消费品零售总额 277.77 亿元，同比下降 0.9%。

（六）交通条件

榕城区作为揭阳市的中心城区，已构建起“航空、高铁、高速、河运、公路”五位一体的现代化立体交通网络，是粤东地区重要的综合交通枢纽。国道 206 线、省道 234 和 236 线以及汕昆高速、潮惠高速、揭普高速等多条高速公路贯穿全境，广梅汕铁路、梅汕高铁、在建的揭惠铁路和粤东城际铁路在此交汇，境内设有梅汕高铁揭阳机场站、广梅汕铁路揭阳南站等多座铁路站点。水运方面，榕江“黄金水道”可通行 1.5 万吨级货轮，直达国内各大港口及港澳地区。陆空衔接高效，城区可通过揭阳大桥等快速通道，约 30 分钟车程即可抵达揭阳潮汕国际机场。随着粤东城际铁路、揭惠铁路等重大项目的持续推进，榕城区在粤东地区的交通枢纽地位将得到进一步巩固和提升。

（七）产业建设

榕城区产业基础扎实，已形成塑料鞋、金属制品等八大特色产业体系。辖区以省级工业园区——榕城工业园为核心平台，正着力推进“十里智造走廊”建设，并通过万洋科技众创城等项目的示范引领，加快打造先进制造业集聚平台。辖区内镇街经济特色鲜明，仙桥、梅云、榕东、砲台、地都、凤美等地均获评省级专业镇，形成了塑料时尚鞋、五金不锈钢、微电机、汽车轮胎模具、石材和石材机械、模具等特色产业集群。为助推产业高质量发展，榕城区持续优化营商环境，引导企业开展技术改造和数字化转型，并培育了一批规模以上工业企业和国家高新技术企业。同时，依托“中国塑料时尚鞋之都”等区域品牌优势，推动传统产业与新兴业态深度融合，促进产业链整体提升。

（八）人居环境

依托“三山两水绕古城”的自然禀赋，扎实推进绿美生态建设，精心打造滨江大道绿化景观带、塘埔湿地公园等一批网红生态休闲地。严格落实污染防治攻坚，水环境质量持续改善，龙石等国考断面水质稳定达标，榕江南北河重现白鹭栖息美景。空气质量六项指标连续五年全面达标，绿色成为城区鲜明底色。

榕城区公共服务能力较为均衡，拥有中小学校、幼儿园五百余所，各类医疗机构健全，教育现代化水平领先；平安建设成果丰硕，荣获平安中国建设“长安杯”及“一星平安鼎”，安全生产形势平稳，群众安全感持续增强；政务服务高效便捷，区政务服务中心实现事项“应进全进”，镇街便民服务实现全覆盖，营商环境不断优化。

二、成片开发范围基本情况

(一) 位置与范围

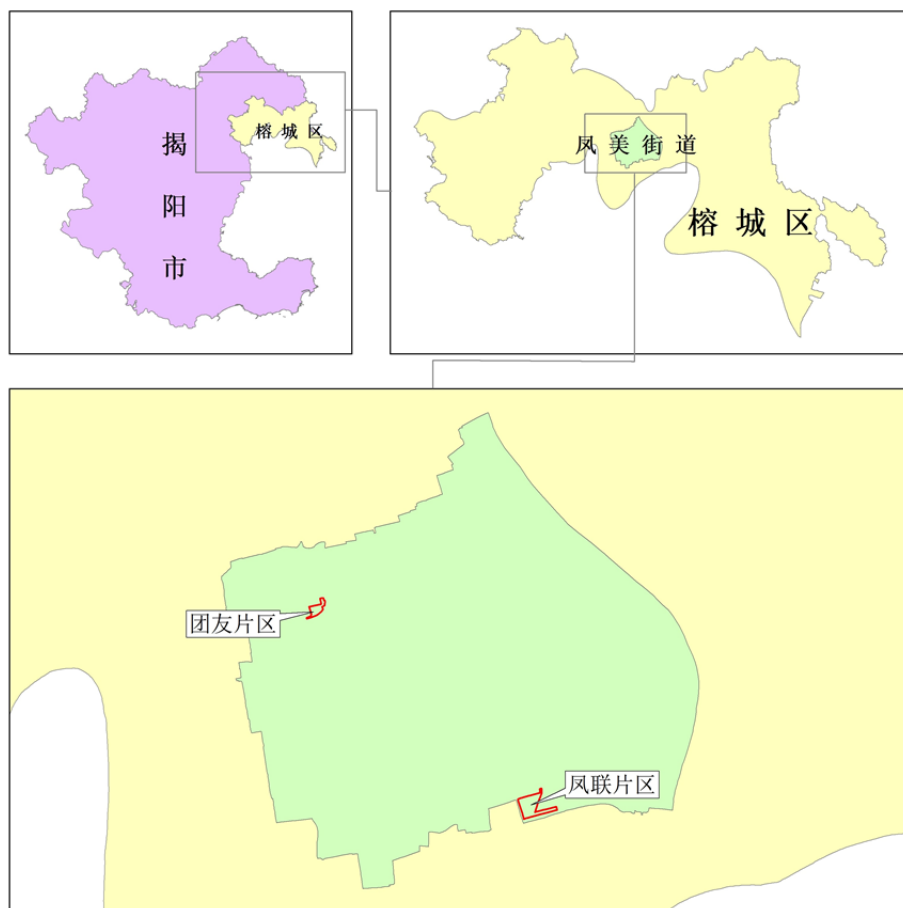


图 2-1 成片开发范围所在区域示意图

榕城区作为揭阳市的中心城区，地处潮汕平原中部、榕江流域中段，是粤东四市的地理中心。凤美街道位于榕城区中部，东邻砲台镇，西、北接渔湖街道，南连京冈街道。本方案土地征收成片开发范围全部位于榕城区凤美街道辖区内。

本方案成片开发范围的划定，严格遵循国土空间规划管制要求，全面落实“三区三线”划定成果，避让永久基本农田和生态保护红线，充分衔接周边已批用地和国有土地现状，确保布局集中连片，紧密结合《揭

阳市榕城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》的重点项目布局，共划定 2 个片区。

本方案划定成片开发范围总面积为 4.3014 公顷，拟实施征收土地面积 3.2437 公顷，拟实施征收土地占比 75.41%。因成片开发范围内部分用地规划用途为交通运输用地，后续将用于建设市政道路项目，不属于成片开发建设需要用的地的征地情形，因此不纳入本方案拟征收范围。本方案包含 2 个成片开发片区，拟建设两个开发项目。

表 2-2 成片开发范围基本情况一览表

单位：公顷

序号	成片开发范围名称	拟开发项目名称	地块面积	拟征收土地面积	公益性用地面积
1	团友片区	团友工业项目	1.0656	0.7420	0.3237
2	凤联片区	凤联工业项目	3.2358	2.5017	1.0998
合计			4.3014	3.2437	1.4235

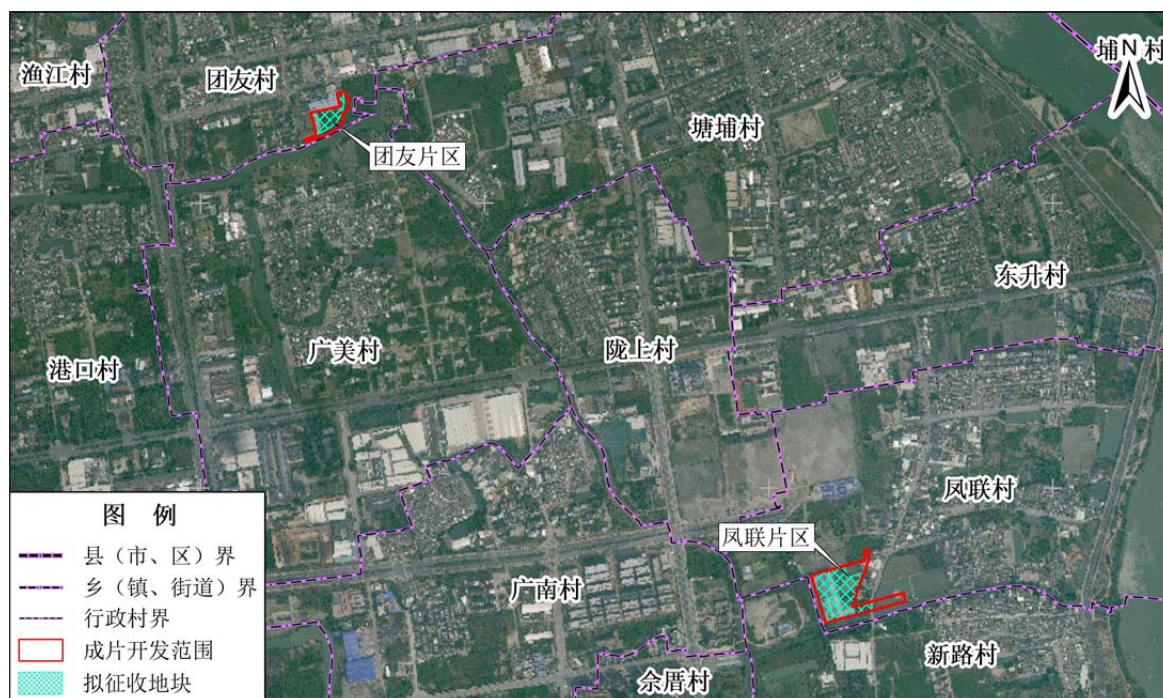


图 2-2 成片开发范围位置示意图

（二）土地权属情况

本方案成片开发范围总面积 4.3014 公顷，其中集体土地 4.3014 公顷。成片开发范围内集体土地权属涉及凤美街道团友村、凤联村属下相关农村集体经济组织，权属清晰，无争议。详见表 2-3。

表 2-3 成片开发范围土地权属一览表

单位：公顷

序号	成片开发范围名称	成片开发范围面积	拟征收土地面积	拟征收用地涉及土地权属单位
1	团友片区	1.0656	0.7420	凤美街道团友经济联合社
2	凤联片区	3.2358	2.5017	凤美街道凤联村谢厝经济合作社
合计		4.3014	3.2437	—

1. 团友片区

团友片区位于榕城区凤美街道团友村，面积 1.0656 公顷，拟征收土地面积 0.7420 公顷，拟开发建设团友工业项目，土地权属为榕城区凤美街道团友经济联合社集体所有。

表 2-4 团友片区地块基本情况

开发项目名称	拟征收用地面积（公顷）	成片开发范围面积（公顷）	征地率（%）	拟征收地块涉及土地权属单位
团友工业项目	0.7420	1.0656	69.63%	榕城区凤美街道团友经济联合社

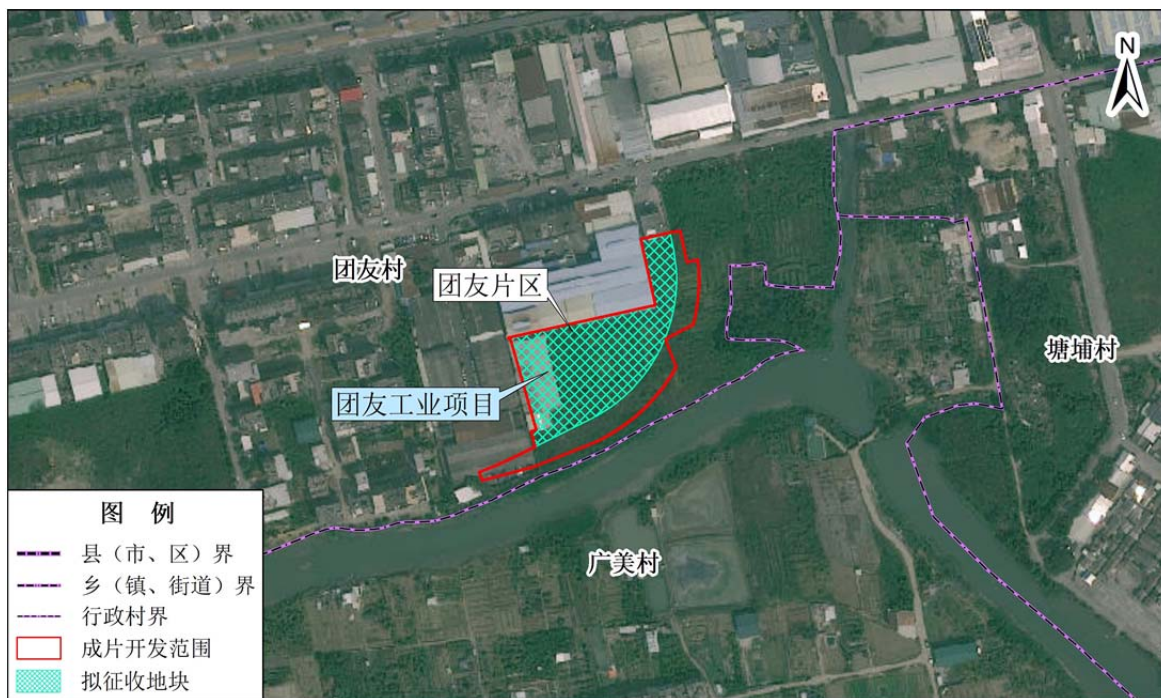


图 2-3 团友片区位置示意图

2. 凤联片区

凤联片区位于榕城区凤美街道凤联村，面积 3.2358 公顷，拟征收土地面积 2.5017 公顷，拟开发建设凤联工业项目，土地权属为榕城区凤美街道凤联村谢厝经济合作社集体所有。

表 2-5 凤联片区地块基本情况

开发项目名称	拟征收用地面积（公顷）	成片开发范围面积（公顷）	征地率（%）	拟征收地块涉及土地权属单位
凤联工业项目	2.5017	3.2358	77.31%	榕城区凤美街道凤联村谢厝经济合作社

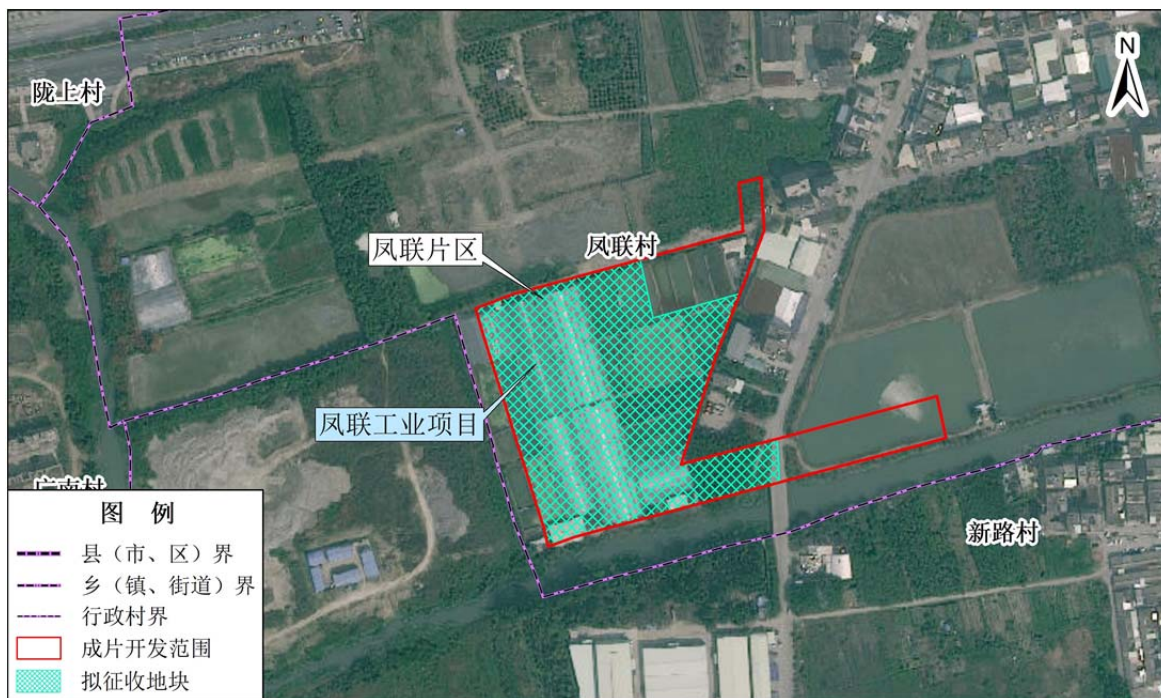


图 2-4 凤联片区位置示意图

(三) 土地利用现状

根据揭阳市榕城区 2024 年度国土变更调查数据，本方案土地征收成片开发范围总用地面积 4.3014 公顷，现状地类为园地 1.0226 公顷、草地 0.0441 公顷，其他农用地 2.8653 公顷，建设用地 0.3694 公顷。各成片开发片区土地利用现状地类情况见表 2-6。

表 2-6 土地征收成片开发范围 2024 年土地利用现状地类情况表

单位：公顷

序号	成片开发片区名称	面积	现状地类					
			农用地				建设用地	未利用地
			小计	园地	草地	其他农用地		
1	团友片区	1.0656	0.8537	0.8537	0	0	0.2119	0
2	凤联片区	3.2358	3.0783	0.1689	0.0441	2.8653	0.1575	0
合计		4.3014	3.9320	1.0226	0.0441	2.8653	0.3694	0

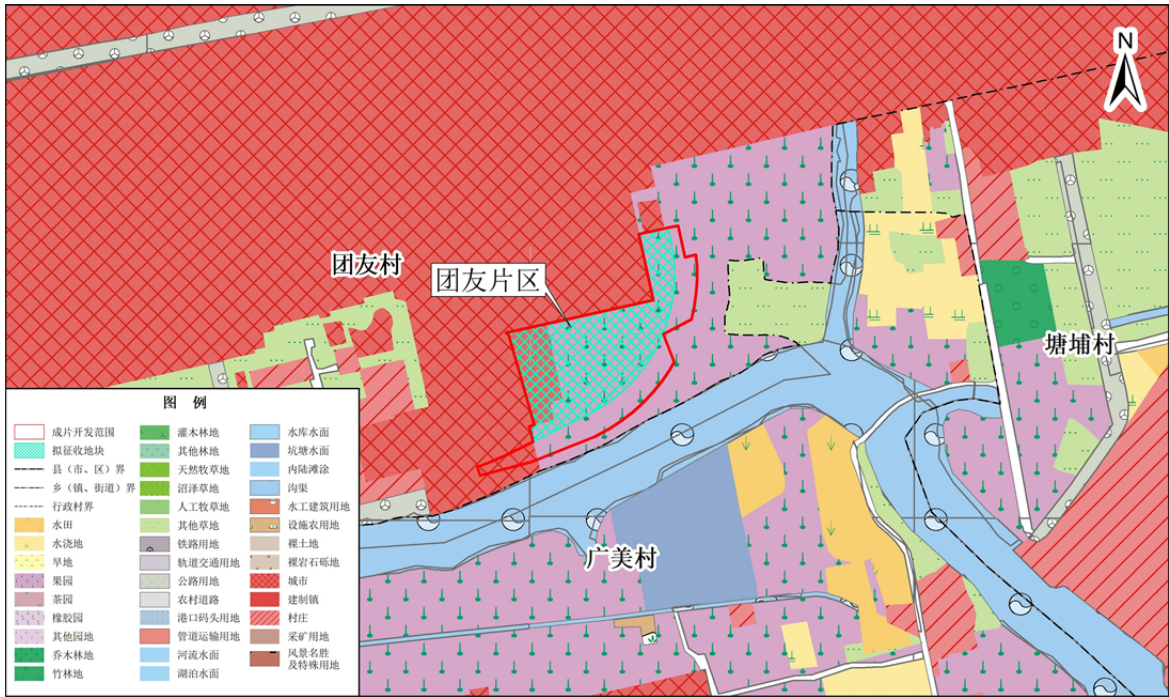


图 2-5 团友片区土地利用现状图（2024 年）

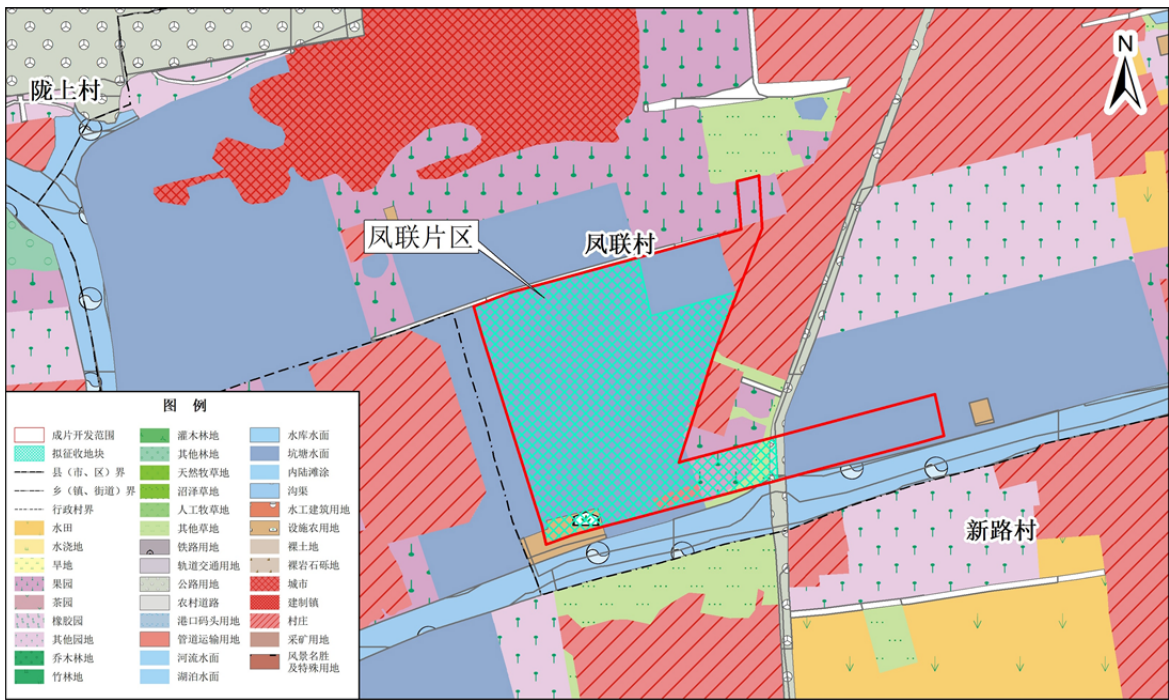


图 2-6 凤联片区土地利用现状图（2024 年）

(四) 区域开发条件

1. 团友片区

团友片区位于榕城区凤美街道团友村西南部，地处发展大道以东、望江北路以南，拟安排团友工业项目进行开发。

交通方面，发展大道和望江北路两条主干道在团友村内交汇，构成对外的核心交通走廊。片区周边的省道 236 线能有效加强与空港新城及揭阳潮汕国际机场的交通联系，可通过榕东大桥便捷连接砲台等地。

公共服务配套方面，拟开发地块周边已具备一定基础。教育设施包括团友学校、渔湖中学等；医疗资源有揭阳市榕城区人民医院；文化休闲设施有恒大滨江公园、桥头公园等；生活服务配套则有塘埔综合市场、江夏综合市场、广美村菜市场等，整体公共服务体系已经形成，能够为片区开发提供基本支撑。

产业发展方面，团友片区周边产业集聚效应显著，具备协同发展的良好条件。榕城区作为揭阳的中心城区和传统工业集聚区，已形成了塑料工艺鞋、五金不锈钢、玩具微电机、家用电器等八大工业产业集群，产业基础扎实。周边区域在智能家电、模具制造等领域已形成一定优势，塘埔村集聚了以“康夫”等品牌为代表的规上工业企业和高新技术企业，构建了覆盖研发、制造、电商的全产业链条。团友片区可积极承接相关产业链的延伸与配套，重点布局配套加工、协作生产等关键环节，促进产业资源的有效对接与功能互补，进一步提升区域产业协同水平和整体竞争力。

片区的开发建设将有助于共享榕城区近年来持续完善的基础设施与公共服务平台，有效降低企业初期投入与运营成本，进一步增强产业集聚能力，为工业项目的引进与培育提供有力支撑。

2. 凤联片区

该片区位于榕城区凤美街道凤联村西南部，地处空港大道以南、建设大道以东，拟安排凤联工业项目进行开发。

交通方面，片区现状可通过村道连接空港大道、滨江大道，可便捷接入省道 236 线与国道 206 线。凤联片区距离揭阳潮汕国际机场直线距离约 8 公里，实际通行距离在 15 公里以内，区域交通条件良好，具备较强的区位可达性。

公共服务配套方面，开发地块周边已具备一定基础。教育设施包括揭阳市第二实验中学、东昇学校、凤联锭波学校等；医疗资源方面有揭阳圣德医院、揭阳粤东肿瘤医院；行政服务主要依托凤美街道办事处；文化休闲设施有榕江滨江公园、东升湿地公园、胡厝莲花公园等；生活服务配套则有塘埔综合市场等，整体公共服务体系形成，能够为片区开发提供基本支撑。

产业发展方面，片区处于万洋科技众创城 1 公里辐射范围内。万洋科技众创城作为一个大型制造业集聚平台，其明确的产业导向和庞大的企业集群，能为周边片区带来显著的产业协同效应。万洋科技众创城重点引进智能制造、新材料、电气机械、新一代信息技术、生物医药及生物医学工程六大核心产业，有助于在该区域快速形成先进的产业氛围。凤联工业项目可承接或延伸相关产业上下游并吸引相关的高素质人才。

第三章 土地征收成片开发必要性分析

目前，榕城区正处于面临多重发展机遇与挑战的关键发展期。一方面，“十四五”时期，世界百年未有之大变局深度演化与我国社会主义现代化建设新征程开局起步相互交融，是榕城区在全市发展大局中当好“三个典范”，努力建设宜居宜业宜游活力古城、产业强区的战略关键时期。另一方面，2025年是“十四五”规划决战收官、“十五五”规划谋篇布局之年，也是“百千万工程”三年初见成效目标落地之年。面对发展大势的深刻变化，榕城区需立足揭阳市中心城区使命担当，全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，扎实推动高质量发展，进一步全面深化改革，扩大高水平对外开放，建设现代化产业体系，更好统筹发展和安全，推动经济持续回升向好，不断提高人民生活水平，保持社会和谐稳定，奋力谱写中国式现代化榕城实践新篇章。土地征收成片开发是高效推进实施国民经济和社会发展年度计划和国土空间规划的重要抓手，整合现状农用地实现连片开发建设，为延续和拓展科技产业提供坚实的空间保障，建设并完善园区平台实现产业集群发展，因此推进成片开发建设是必要的。

一、落实省委、市委、区委工作部署

广东省委第十三届三次全会提出“1310”工作部署，明确“锚定一个目标，激活三大动力，奋力实现十大新突破”。围绕省委部署，揭阳市第七届委员会第八次全体会议确立“1135”工作思路，将贯彻落实省委“1310”具体部署和黄坤明书记莅揭调研指示要求作为工作主线，以加快建设产业强市、打造和美揭阳为奋斗目标，着力推进招商引资、园

区建设和项目攻坚，推动产业高质量发展取得新突破。在此基础上，榕城区于 2025 年 5 月 8 日召开第七届人民代表大会第五次会议，审议通过了《2025 年榕城区政府工作报告》和《揭阳市榕城区 2024 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2025 年计划草案的报告》，提出明确把握国家开发区审核公告目录调整的政策窗口，优化产业结构与空间布局，全面推进揭阳榕城经济开发区提质增效，切实将省、市决策部署转化为区域发展实效。政府工作报告为更高质量壮大实体经济，建设工商互促双强的实力榕城，作出了系统部署。在园区建设上，推动园区载体扩容提质，按照“一园多区、差异布局、特色突出、协同发展”的原则，以万洋科技众创城为核心，用好群英、永东等存量用地，合理划定产业结构和空间布局，全力推进榕城经济开发区扩容提质。在创新驱动上，报告强调要持续强化科技创新，增强企业创新主体地位，持续实施“双倍增”计划，重点培育专精特新企业 4 家，推动高新技术企业突破 100 家、科技型中小企业达 90 家，力争全社会研发投入增长 5%左右。

本方案落实区委区政府工作部署，用于保障团友工业项目、凤联工业项目的用地需求。团友片区拟安排的团友工业项目周边产业集聚，凤联片区拟安排的凤联工业项目是既有园区平台的延续建设项目，也是落实政府工作报告多项部署的重要抓手。在载体扩容方面，凤联工业项目遵循“一园多区”的布局原则，作为新增产业承接平台，有助于推动榕城园区扩容提质。在招商引资方面，凤联工业项目作为高标准规划建设的产业载体，为引进智能制造等优质企业、落地高科技高带动性项目提供了必要的空间保障与运营支持。团友工业项目、凤联工业项目实施后，

将实现空间拓展、产业引入与科技孵化三大目标的有机融合、协同推进，进一步增强榕城区的产业承载能力，推动构建以高新技术产业为主导的现代化产业体系，助力加快实现产业强市目标。

二、落实国土空间总体规划

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图、是各类开发保护建设活动的基本依据。根据《揭阳市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《国土空间规划》），确立揭阳市作为“全国性综合交通枢纽城市、粤东地区新型产业强市”的战略定位。榕城区作为揭阳市中心城区的核心组成部分，明确划定为国家级城市化地区，承担着引领粤东地区产业升级和城镇化的关键任务。《国土空间规划》提出加强市级统筹产业空间，构建以重大项目为支撑、重大经济引擎为龙头、重点产业园区为架构的产业空间布局，全市规划打造11大重点产业平台。《国土空间规划》还提出重点保障产业空间供给，做好增量空间要素保障，推动存量空间提质增效，做好重点区域开发、基础设施建设，加快形成规模和集聚效应。

团友工业项目的落地将充分融入周边区域的产业发展格局，积极承接其在资源与产业集群方面的辐射效应，实现要素互通与联动发展。凤联工业项目在空间布局上，也与榕城区现有产业平台紧密衔接、协同布局。作为区域产业发展的重要载体，万洋科技众创城聚焦以智能制造产业、新材料产业、电气机械和器材制造业、新一代信息技术产业为主的四大产业及其上下游配套企业，致力打造成集生产制造、办公研发、科技展示、生产生活配套等多业态于一体的产业集聚平台。凤联工业项目

与该园区地理相邻，具备显著的协同优势，万洋科技众创城的产业基础、资源要素与集群效应将有效覆盖凤联工业项目，形成强有力的带动作用，共同构建区域产业融合发展的新格局。

本次成片开发将围绕团友工业项目、凤联工业项目两个项目的需求展开，落实国土空间规划，通过合理新增建设用地与提升存量空间利用效能，打造高品质产业空间，加速形成产业规模与集聚效应。

三、落实榕城区“十四五”规划

《揭阳市榕城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》（以下简称《榕城区十四五规划》）提出坚持创新是引领发展的第一动力，加快创新平台建设，集聚高端创新要素，全面提升科技创新能力与产业竞争力，推动经济社会高质量发展。《榕城区十四五规划》明确要重点聚焦新材料、新能源、新装备等战略性新兴产业和区主导产业，支持相关领域关键技术攻关、系统集成和成果推广应用，在优势企业培育、重大项目引进、重大创新平台布局、战略性新兴产业专业园建设等方面，建立区级高新技术企业培育库，培育发展一批新兴高新技术企业。

团友工业项目、凤联工业项目的落地，将为榕城区域产业带来协同效应。团友工业项目可承接周边产业，发展产业配套加工与协作生产，以此串联区域产业资源，实现优势功能的互补。凤联工业项目通过招商引资引入高新技术产业，可以强化万洋科技众创城原本核心产业的集群规模，能延伸上下游链条，且能共享基础设施，有效降低运营成本，提升万洋科技众创城竞争力。这种深度融合可加速片区配套成熟与价值提升，将

万洋科技众创城从一个单体项目升维为一个更具活力和影响力的区域创新集群，为其承接产业转移、培育新兴动能筑牢更为坚实的基石。

四、培育壮大新兴产业

《广东省制造业高质量发展“十四五”规划》提出，继续做强做优战略性新兴产业，高起点培育壮大战略性新兴产业，谋划发展未来产业，引导社会资源集聚，促进一二三产业协调发展，促进产业由集聚化发展向集群化发展跃升，推动产业供给体系更好适应社会需求结构变化。

为深入贯彻落实《广东省制造业高质量发展“十四五”规划》精神，高起点培育壮大战略性新兴产业，本方案拟安排的团友工业项目、凤联工业项目依托榕城区形成的产业基础和万洋科技众创城的发展基础，打造产业链完善、辐射带动力强的高新产业集群，进一步提升榕城区的产业布局，形成产业集聚效应。通过促进创新资源高效集聚与深度融合发展，项目将有力推动榕城区产业布局优化与能级提升，实现从“产业集聚”向“创新集群”的战略跃升，为区域社会需求结构变化提供高质量的产业供给支撑。

五、完善基础设施网络，提升综合服务功能

近年来，榕城区民生服务设施加速落地，公共服务覆盖面持续扩大，榕城区综合服务水平稳步提升，但民生服务设施体系布局仍需完善。为统筹完善榕城区的基础配套设施、城乡交通路网及生态环境基础设施的建设与管理，本方案统筹规划城镇村道路用地与公园绿地，拟推进道路与公园绿地建设。通过道路项目的实施，能够在区域内形成更加完整、连贯的交通路网，改善车辆与行人的通行条件，减少交通拥堵，为居民

日常出行和货物流通提供更多便利。同时，新建或改造公园绿地，可以增加公共开放空间和城市绿量，为周边居民提供日常休闲、健身锻炼和社区交往的场所，有助于提升居住舒适度。

本方案的实施将进一步完善民生设施布局，通过基础设施全域优化与公共服务精准供给，将进一步推动片区城镇化发展，通过完善道路系统和公园配套，可支撑人口集聚、服务产业发展、提升城市功能的基础性工作，有助于推动区域民生的持续改善，为区域高质量发展奠定坚实基础。

六、提升土地利用效益

本次土地成片开发有利于榕城区统一规划建设，有利于推动中心城区的城镇化建设。作为一个复杂而庞大的系统，榕城区用地空间布局、功能体系构建需要体现前瞻性、系统性，以支撑城市宏观发展战略，此次成片开发与榕城区已有城镇开发建设相衔接，着眼于形成规模化集聚效应，相较于零散开发方式更能承载城市发展战略，实现榕城区高效发展。

其次，成片开发有利于节约集约利用土地。城市本身是人口聚居、建筑密集的区域，也是物质生产、商品消费、信息交换等功能的集中地，这种集聚效益是其不断发展的根本动力。此次成片开发实现了在空间上连续、大面积、系统性地供给城市生产、生活的各类服务功能，充分发挥榕城区的集聚效益，避免了用地形状不规整带来的实际土地利用效率的低下。

第四章 土地征收成片开发可行性分析

一、与相关规划的符合性分析

（一）国民经济和社会发展规划

本次土地征收成片开发方案与揭阳市及榕城区国民经济和社会发展规划的要求高度契合，是落实市、区两级战略部署，推动高质量发展的重要空间保障举措。

市级规划层面，本方案与《揭阳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》提出的“建设宜居宜业宜游的活力古城、滨海新城，打造沿海经济带上的产业强市”发展定位高度契合。该市级规划明确要求坚持“工业立市、工业强市”，开展制造业质量提升行动，并强调需“保障优质产业空间供给”，构建以重大项目为支撑、重大经济引擎为龙头、重点产业园区为架构的产业空间布局。本成片开发方案通过集约利用土地资源，为凤美街道团友片区、凤联片区的工业项目提供集中、连片的土地要素保障，直接响应了市级规划中优化产业空间配置、推进重点产业平台建设、为制造业高质量发展夯实基础的核心任务要求。

区级规划层面，方案精准落实《榕城区十四五规划》及《2025年榕城区政府工作报告》的核心任务。《2025年榕城区政府工作报告》明确提出“更大力度推进‘百千万工程’”“高质量壮大实体经济”“全力推进榕城经济开发区扩容提质”等重点工作。本方案通过土地征收成片开发，为榕城区拓展了产业发展空间，有助于推动传统产业绿色化、高端化发展，并重点培育专精特新企业，与《榕城区十四五规划》“推动

产业结构优化，构建现代产业强区”的战略导向一致。

方案通过集约高效的土地利用，直接服务于《榕城区十四五规划》中明确的“推进土地要素市场化配置，加强土地征收整备，盘活零散、低效、闲置用地，以提升土地资源利用效率”的具体要求。将零散用地整合为高质量的工业发展空间，不仅可提升土地利用效益，更通过引入高新技术产业和先进制造业项目，有力推动“构建现代产业体系”目标的实现。同时，方案实施有助于完善区域基础设施配套，对促进产城融合、提升区域综合承载力具有积极作用，符合规划关于统筹发展和安全、改善民生的长远目标。

本成片开发方案在发展战略、产业导向、空间布局和资源保障等多个维度，均与市、区两级国民经济和社会发展规划保持了高度一致，其实施将为榕城区乃至揭阳市的高质量发展提供坚实的空间支撑。因此，本成片开发方案符合揭阳市及榕城区国民经济和社会发展规划要求。

（二）国土空间总体规划

根据《土地征收成片开发标准》，土地征收成片开发建设活动应当在国土空间规划确定的城镇建设用地范围内进行。根据揭阳市国土空间总体规划“三区三线”划定成果，本方案土地征收成片开发范围总面积4.3014公顷，涉及2个地块，规划用地类型为工业用地2.1360公顷、文化用地0.1896公顷、城镇村道路用地1.1189公顷、公园绿地0.7273公顷、防护绿地0.1296公顷，城镇村属性均为城镇建设用地，不涉及永久基本农田和生态保护红线，符合土地征收成片开发标准要求。

表 4-1 成片开发范围内拟征收地块符合规划情况

序号	成片开发范围名称	拟征收地块项目名称	拟征收地块面积(公顷)	与国土空间总体规划衔接情况	是否违反国土空间规划的强制性内容(是/否)
1	团友片区	团友工业项目	0.7420	符合规划	否
2	凤联片区	凤联工业项目	2.5017	符合规划	否

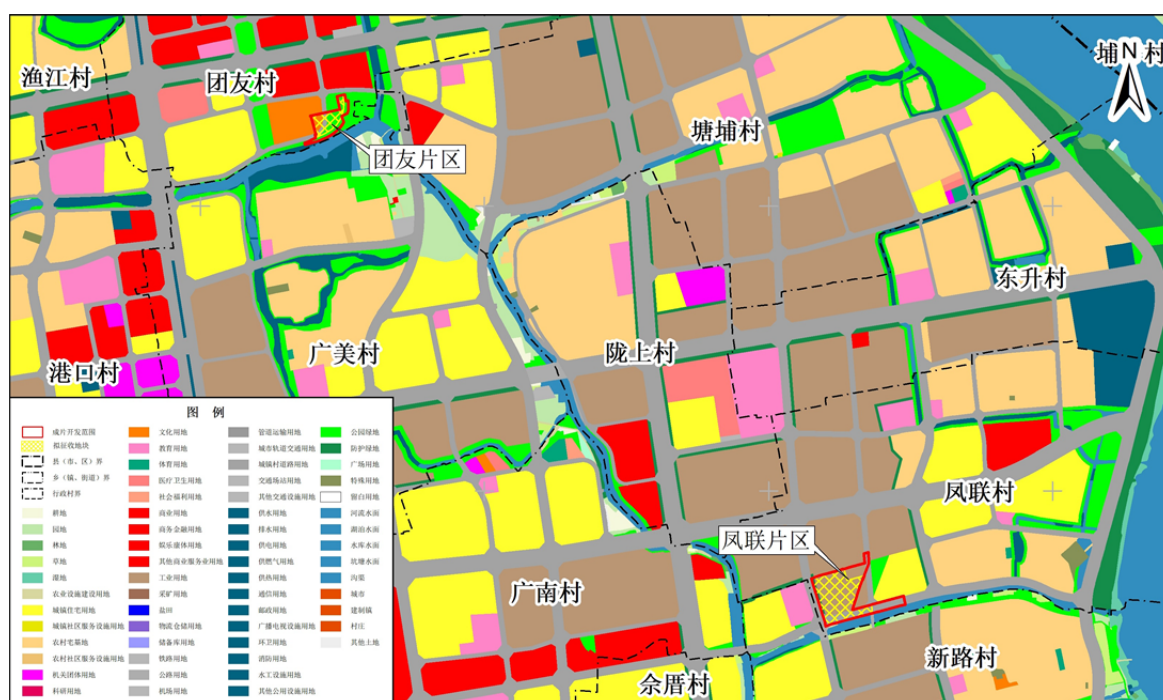


图 4-1 成片开发范围国土空间总体规划用地用海规划图

为加快推进凤美街道团友片区的开发建设，揭阳市自然资源局根据《揭阳市国土空间总体规划（2021—2035年）》的要求，组织编制了《榕城区凤美街道工业单元土地征收整合储备供应控规单元规划指引》，明确控规单元的规划用途，为开发建设活动提供指导。根据《榕城区凤美街道工业单元土地征收整合储备供应控规单元规划指引》，团友片区规划用地类型为工业用地 0.7420 公顷、城镇村道路用地 0.3236 公顷，城镇村属性均为城镇建设用地，不涉及永久基本农田和生态保护红线，符合

土地征收成片开发标准要求。

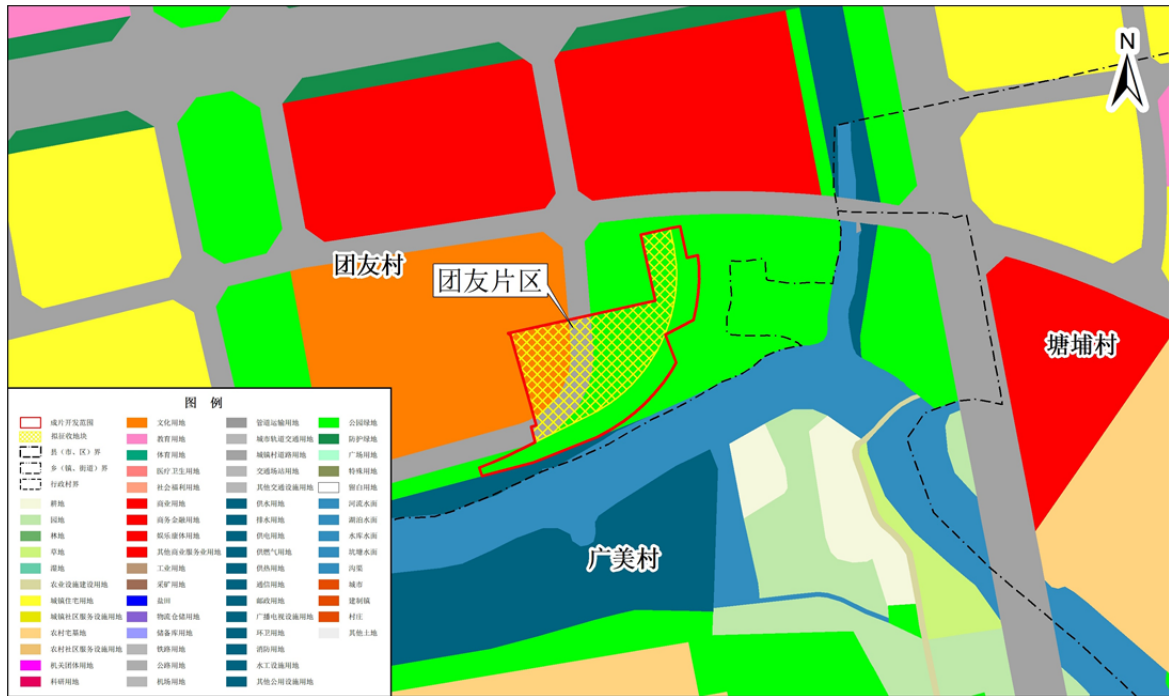


图 4-2 团友片区国土空间总体规划用地用海规划图

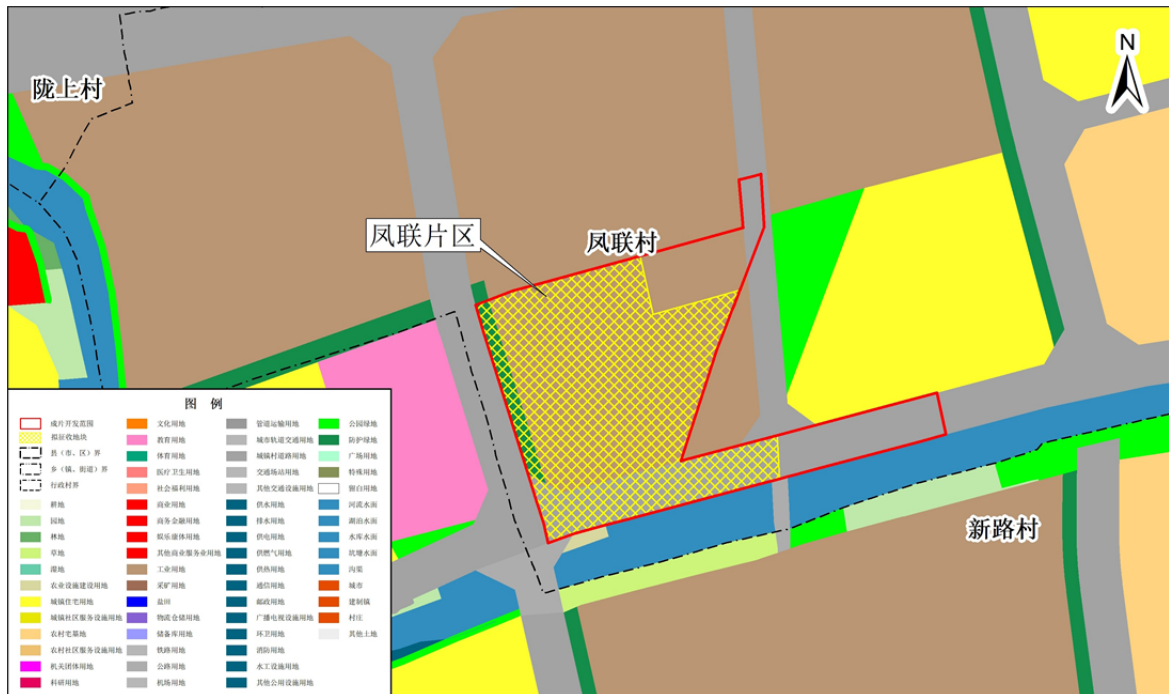


图 4-3 凤联片区国土空间总体规划用地用海规划图

（三）揭阳市“三线一单”生态环境分区管控方案

根据《揭阳市“三线一单”生态环境分区管控方案》，揭阳市以改善生态环境质量为核心，与区域社会经济发展进行统筹衔接，建立覆盖全域的生态环境分区管控体系，为生态环境管理提供支持。全市建立较为完善的生态环境分区管控体系，针对不同环境管控单元特征，实行差异化环境准入。揭阳市环境管控单元分为优先保护、重点管控和一般管控单元三类，各单元管控项目进入要严格按照生态环境准入清单。优先保护单元主要涵盖生态保护红线、一般生态空间、饮用水水源保护区、环境空气质量一类功能区等区域；重点管控单元主要包括工业集聚、人口集中和环境质量超标区域；一般管控单元为优先保护单元、重点管控单元以外的区域。

本方案成片开发范围两个地块均位于榕城区凤美街道，地处榕城区重点管控单元范围内，属于大气环境受体敏感重点管控区，严格限制新建钢铁、燃煤燃油火电、石化、储油库等项目，产生和排放有毒有害大气污染物项目，以及使用溶剂型油墨、涂料、清洗剂、胶黏剂等高挥发性有机物原辅材料的项目。本次通过成片开发，拟引入工业项目，不涉及禁止建设产业类型，符合片区发展的产业要求，符合《揭阳市“三线一单”生态环境分区管控方案》的要求。

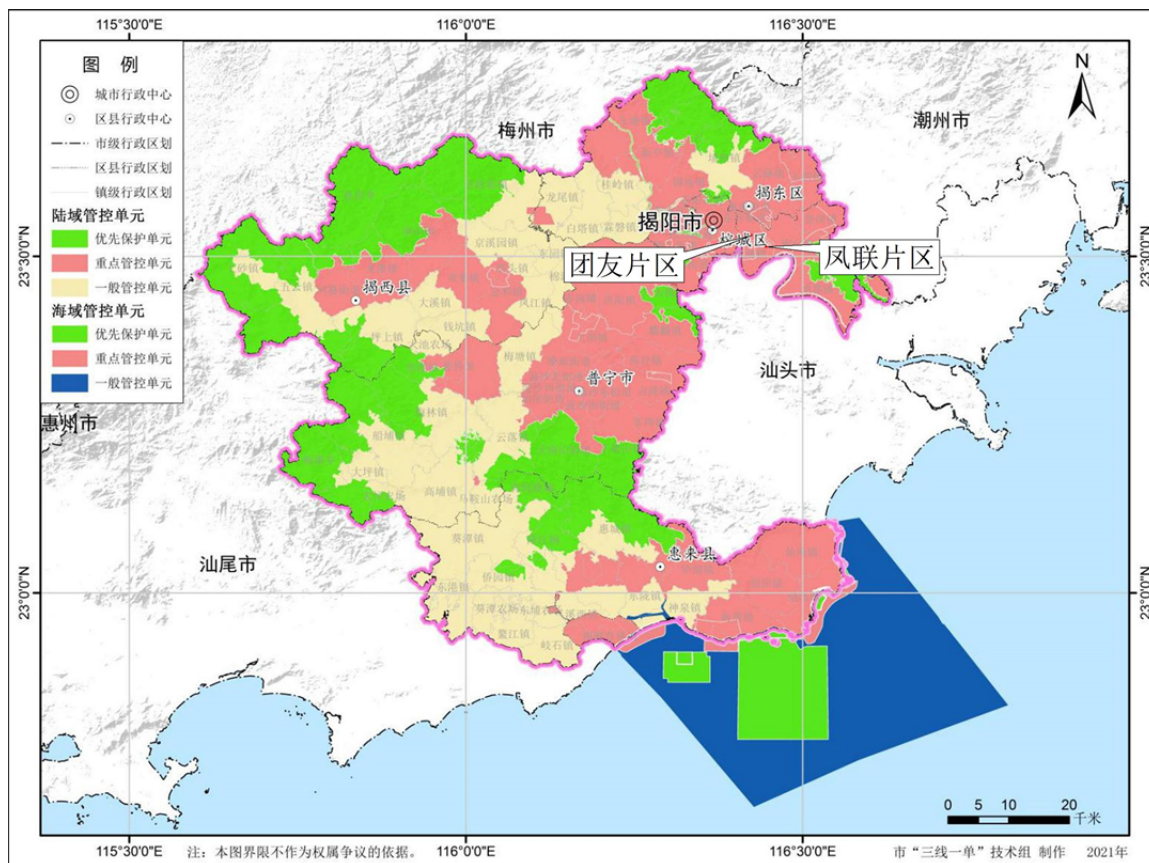


图 4-4 揭阳市环境管控单元分布图

二、相关政策的符合性分析

(一) 与国土空间规划“三区三线”衔接情况

1. 与永久基本农田、生态保护红线衔接

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、生态保护红线和饮用水水源保护区。根据揭阳市国土空间总体规划“三区三线”划定成果、自然保护地整合优化成果，本次划定的成片开发范围不涉及永久基本农田、生态保护红线和饮用水水源保护区，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）的要求。

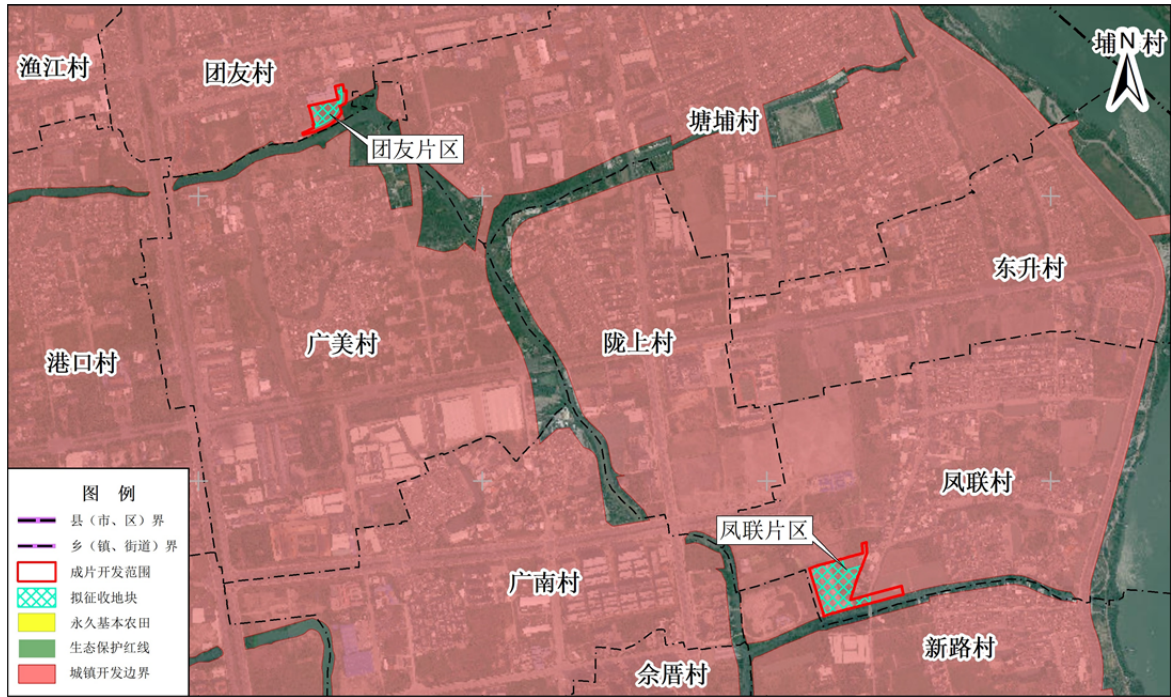


图 4-5 成片开发范围与“三区三线”衔接情况示意图

2. 与城镇开发边界衔接

本次成片开发涉及的所有项目地块，均已划入国土空间总体规划确定的城镇开发边界范围，规划分区为城镇集中建设区，并已统筹列入国民经济和社会发展年度计划。为促进城镇空间集约高效、布局紧凑、发展有序，应严格引导城镇建设用地在开发边界内集中布局。同时，坚持节约集约用地，合理预留战略空间，为重大发展战略实施和城市长远可持续发展提供支撑保障。

（二）与耕地占补平衡衔接情况

根据《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）、《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）、《自然资源部

农业农村部关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》（自然资发〔2024〕204号）的要求，对无法避让耕地的非农建设项目，必须严格落实占补平衡，实现建设占用耕地占一补一、占优补优、占水田补水田，确保耕地占补平衡数量质量双到位。根据《广东省国土资源厅关于印发〈非农建设占用水田耕作层剥离再利用工作指引〉的通知》（粤国土资耕保发〔2018〕37号）的要求，建设项目占用耕地的，须实施耕地耕作层剥离再利用。

根据揭阳市榕城区 2024 年度国土变更调查数据，本方案成片开发范围总面积 4.3014 公顷，现状地类为园地 1.0226 公顷，草地 0.0441 公顷，其他农用地 2.8653 公顷、建设用地 0.3694 公顷。本方案成片开发范围现状地类为非耕农用地与建设用地，无合法来源新增建设用地按照报批要求还原后地类为水田 0.0012 公顷、园地 0.2575 公顷、草地 0.0315 公顷、其他农用地 0.0792 公顷。相关用地项目在报批阶段所需补充耕地、水田指标较少，能够落实耕地占补平衡。

（三）基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例

本方案成片开发范围总面积 4.3014 公顷，其中 2.8779 公顷拟开发作为工矿用地，1.2939 公顷拟开发作为交通运输用地，0.1296 公顷拟开发作为绿地与开敞空间用地，基础设施、公共服务设施及其他公益性用地占成片开发范围总面积比例为 33.09%，满足《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）关于成片开发范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例一般不低于 30%的要求。

表 4-2 土地征收成片开发范围公益性用地情况

单位：公顷、%

序号	成片开发片区名称	面积	其中：公益性用地面积	公益性用地比例
1	团友片区	1.0656	0.3237	30.38
2	凤联片区	3.2358	1.0998	33.99
合计		4.3014	1.4235	33.09

（四）纳入国民经济和社会发展规划第十四个五年规划情况

《榕城区十四五规划》明确提出，需推进土地要素市场化配置，加强土地征收整备，盘活零散、低效、闲置用地，以提升土地资源利用效率。本次土地征收成片开发通过土地征收整备，有利于整合零乱用地，实现土地资源的高效利用。本次方案成片开发范围内片区紧密衔接《榕城区十四五规划》所明确的“推动产业结构优化，构建现代产业强区”战略导向，积极落实“拓展产业发展空间，推进制造业高质量发展”任务要求。片区建设依托榕城区现有工业基础与平台资源，重点发展高新技术产业和先进制造业，通过土地的集约利用和集中开发，为产业集聚升级和现代产业体系构建提供空间保障，是榕城区推动产业提质增效的具体实践。同时，积极承接以塑料制品、五金不锈钢等为代表的区内八大传统产业的转型升级需求，引导企业向智能化、绿色化、高端化方向发展，片区还将充分发挥作为创新核心载体的引领作用，吸引创新要素集聚，培育新质生产力，并依托榕城核心城区优势，推动研发设计、科技服务等生产性服务业向专业化方向发展，助力生活性服务业向精细和高品质升级。因此，本方案的实施符合国民经济和社会发展规划的发展定位与要求，已纳入国民经济和社会发展规划年度计划。

（五）批而未供土地和闲置土地情况

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），以下情形不得批准新的土地征收成片开发方案：（1）编制主体行政区域内近五年平均供地率小于60%或土地闲置率大于5%的；（2）编制主体行政区域内经国务院或省人民政府批准设立的开发区、产业园存在以下情形中的两种及以上的：近五年平均供地率小于60%、土地闲置率大于5%、综合容积率小于0.5；（3）编制主体行政区域内国家级新区存在以下情形中的两种及以上的：近五年平均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。

揭阳市2020年至2024年的平均供地率为63.64%，土地闲置率为0.96%，不存在大量批而未供或闲置土地。

榕城区辖区内有2个经国务院或省人民政府批准设立的开发区、产业园，分别为广东揭阳高新技术产业开发区和揭阳榕城工业园，其土地利用效率情况如表4-3所示。

表4-3 榕城区省级以上开发区、产业园区土地利用效率情况表

序号	园区名称	近五年平均供地率 (2020-2024)	闲置率	综合容积率
1	广东揭阳高新技术产业开发区	0%	0%	1.53
2	揭阳榕城工业园	0%	0%	1.03

榕城区辖区内2个省级以上开发区、产业园区土地闲置率均不大于5%，综合容积率均不小于0.5；榕城区内未设有国家级新区。因此，榕城区没有以上三种不得批准新的土地征收成片开发方案的情形。

（六）已批准的土地征收成片开发方案实施情况

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）的要求，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（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%），不得批准新的成片开发方案。

自《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）实施以来，揭阳市榕城区人民政府共组织编制了2个土地征收成片开发方案，分别为《揭阳市榕城区2022年度土地征收成片开发方案》以及《揭阳市榕城区2023年度土地征收成片开发方案》，其中，由于2022年度方案中原登岗光明片区的成片开发范围与拟征收范围未能完全覆盖该项目的全部征收范围，影响了后续用地组卷报批工作的推进，因此有必要启动2022年度方案的调整工作，目前该调整方案已获批复。其中2022年度、2023年度、2024年度土地征收实施计划部分已完成，剩下部分调整开发时序。经核实，《揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）》不与已批成片开发方案的范围相互重叠。

根据已批土地征收成片开发方案，2023年计划实施面积0.5502公顷，其中按计划完成征收报批面积0.5500公顷，年度完成率99.96%；2024年计划实施面积5.7698公顷，其中按计划完成征收报批面积0.0658公顷，年度完成率1.14%。

综上所述，揭阳市榕城区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，不与已批成片开发方案的范围相互重叠，符合土地征收成片开发方案上报审查的要求。

表 4-4 已批准的土地征收成片开发方案实施情况

单位：公顷，%

序号	方案名称	成片开发用地面积	拟征收地块面积	其中													
				2022 年前计划完成征收面积	目前已完成征收面积	完成比例	2023 年前计划完成征收面积	目前已完成征收面积	完成比例	2024 年前计划完成征收面积	目前已完成征收面积	完成比例	2025 年前计划完成征收面积	目前已完成征收面积	完成比例	2026 年前计划完成征收面积	
1	揭阳市榕城区 2022 年度土地征收成片开发方案（调整）	113.1427	79.6672	39.0845	39.0845	100.00	0.5502	0.5500	99.96								40.0325
2	揭阳市榕城区 2023 年度土地征收成片开发方案	6.8732	5.7698								5.7698	0.0658	1.14				
合计		120.0159	85.437	39.0845	39.0845	100.00	0.5502	0.55	99.96	5.7698	0.0658	1.14					40.0325

三、与征地安置补偿措施衔接情况分析

本方案经批复后，在土地征收报批阶段，榕城区将依程序开展征收土地预公告、土地现状调查、社会稳定风险评估、征地补偿安置方案公告及听证、组织办理征地补偿登记、落实征地补偿安置和社会保障相关费用、签订征地补偿安置协议等征地前期工作，持续做好被征地农民的沟通解释工作，妥善处理好征地补偿安置争议，做好征地安置补偿衔接，确保不因征地引发信访矛盾等影响社会稳定的情形，维护被征收人的切身利益，及时落实相关征地补偿安置。根据榕城区征收农用地区片综合地价、青苗及地上附着物补偿标准、被征地农民养老保险费用缴纳标准等，本方案涉及土地征收地块的征收补偿标准具体情况如下：

(1) 根据《揭阳市人民政府关于公布实施征收农用地区片综合地价的公告》（揭府公〔2024〕1号），本方案成片开发范围内拟征收地块均位于揭阳市区区片综合地价第一级区片范围，对应区片综合地价为132万元/公顷（8.8万元/亩），其中土地补偿费52.8万元/公顷（3.52万元/亩），安置补助费79.2万元/公顷（5.28万元/亩），不区分地类。

(2) 根据《揭阳市自然资源局关于印发〈揭阳市区征地青苗、地上附着物补偿标准〉的通知》（揭市自然资发〔2020〕20号）等有关规定，榕城区将根据征地范围内青苗的生长周期和生长情况，按照《揭阳市区征地青苗、地上附着物补偿标准》确定的青苗、地上附着物补偿标准进行清点计补。

(3) 根据《广东省人民政府办公厅转发省人力资源社会保障厅关于进一步完善我省被征地农民养老保障政策意见的通知》（粤府办〔2021〕

22号)、《揭阳市人民政府关于贯彻实施省进一步完善被征地农民养老保障政策意见的通知》(揭府〔2021〕37号)和《关于承接优化揭阳高新区(空港经济区)建设体制机制后征地社保费筹集计提标准的备案报告》(揭榕人社函〔2022〕100号)的有关要求,本方案涉及征收地块将由征地单位按6.24万元/亩计提征地社保费用,并在完成征地工作后将社保费用分配到人落实参保。

第五章 土地用途及公益性用地情况

一、主要用途和功能

(一) 主要用途

本方案成片开发范围涉及土地总面积 4.3014 公顷，分为 2 个成片开发片区，其中团友片区成片开发范围面积 1.0656 公顷，凤联片区成片开发范围面积 3.2358 公顷。根据国土空间规划，成片开发范围的主要开发用途为工矿用地、交通运输用地。

表 5-1 土地征收成片开发范围主要开发用途

单位：公顷

序号	成片开发范围名称	成片开发范围面积	主要开发用途	
1	团友片区	1.0656	工矿用地	0.7420
			交通运输用地	0.3236
2	凤联片区	3.2358	工矿用地	2.1360
			交通运输用地	0.9702
			绿地与开敞空间用地	0.1296
合计		4.3014	—	4.3014

(二) 成片开发功能

本次土地征收成片开发工作将立足榕城区发展实际，科学有序推进建设。通过统筹区域规划布局、强化基础设施互联互通和推动产业协同发展，着力构建布局合理、主题鲜明、城乡互促的新型区域空间格局。

1. 团友片区

团友片区成片开发范围面积 1.0656 公顷，拟征收用地面积 0.7420 公顷，本次土地征收成片开发工作将紧密结合榕城区凤美街道工业单元的

功能定位与产业基础，以工业项目发展为引领，推进区域产业集聚与空间优化。根据《榕城区凤美街道工业单元土地征收整合储备供应控规单元规划指引》，片区规划以工业用地为主导，依托榕城区核心城区的平台优势，有效联动周边工业集群资源，促进产业集约发展和创新要素集聚，为榕城区经济社会高质量发展提供坚实的空间载体和产业支撑。

产业发展方面，片区将严格落实规划指引要求，以万洋科技众创城等制造业集聚平台为依托，重点引入智能制造、新材料、电气机械、新一代信息技术等产业及配套企业，推动产业链协同和集聚效应形成。基础设施方面，本次将拟征收地块周边的规划市政道路用地一并纳入成片开发范围，将积极推进市政交通设施与产业项目协同建设，强化片区内外交通衔接，提升整体服务功能。

2. 凤联片区

凤联片区成片开发范围面积 3.2358 公顷，拟征收用地面积 2.5017 公顷。该片区规划作为工业项目用地，土地用途以工业用地和交通运输用地为主。凤联片区将紧密对接榕城区“工艺塑料鞋、五金不锈钢”等八大工业支柱产业基础以及“十里智造走廊”的产业布局方向，重点引入和发展智能制造、电气机械、新一代信息技术等产业环节。通过万洋科技众创城平台的集聚效应，与周边万洋一期、二期形成深度联动和功能互补，推动产业链上下游集聚，促进科技、人才、资本等创新要素高效流动，为榕城区发展拓展空间，同时推动榕城区工业经济提质增效。片区的开发建设将进一步完善区域路网结构，强化与区域骨干交通系统的衔接，有效提升物流效率与产业协作能力。该片区的建设将有效拓展榕

城区产业发展空间,增强榕城区工业集聚效应,为揭阳市制造业高端化、集群化发展提供重要支撑。

二、基础设施、公共服务设施及其他公益性用地情况

本方案涉及成片开发范围面积为 4.3014 公顷,其中基础设施、公共服务设施及其他公益性用地面积 1.4234 公顷,基础设施、公共服务设施及其他公益性用地占成片开发范围总面积比例为 33.09%,符合城镇开发边界内基础设施、公共服务设施及其他公益性用地比例一般不低于 30% 的要求。

第六章 实施计划

一、建设项目安排

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）的规定，揭阳市自然资源局榕城分局会同各部门收集整理项目的基本信息，包括土地权属、土地利用现状、国土空间总体规划等基础资料，经前期摸排筛选，拟安排2个成片开发地块、2个开发建设项目纳入本次土地征收成片开发方案。团友片区位于榕城区凤美街道，拟作为团友工业项目用地，将重点发展智能制造、新材料、电气机械等产业，并通过完善路网衔接区域“四环六横九纵”骨架交通，强化产业协同和物流效率，为揭阳高新区发展提供配套支撑。凤联片区位于榕城区凤美街道，拟作为凤联工业项目用地，重点引进智能制造、新材料、电气机械和新一代信息技术等产业及其上下游配套企业，致力于打造集约高效的现代化产业集聚区。

团友片区、凤联片区均将积极推进内部路网与区域骨干交通系统的一体化衔接，提升整体服务功能和产业协作能力。项目将通过建设标准化厂房、研发中心、仓储物流设施及生产生活配套，推动产业集聚和升级，为榕城区工业经济高质量发展提供实体空间支撑，并有效带动区域就业和产业发展，为揭阳市制造业高端化、集群化发展提供坚实载体。

二、土地征收成片开发时序安排

本方案拟征收地块总面积为4.3014公顷。为保障土地征收成片开发范围内项目顺利实施，实现开发项目与成片开发范围发展功能充分衔接，

带动周边基础设施及公共配套设施的完善，结合榕城区国民经济和社会发展年度计划、被征地单位意愿、征地资金情况、用地审批周期等因素，综合分析论证后，计划成片开发范围内所有拟征收地块的征地报批工作在 2025 年至 2027 年内完成。

表 6-1 拟征收地块开发时序安排表

序号	成片开发片区名称	拟征收项目名称	拟征收地块面积 (公顷)	开发时序 (年)
1	团友片区	团友工业项目	0.7420	2026-2027
2	凤联片区	凤联工业项目	2.5017	2025-2026
合计			3.2437	—

第七章 成片开发效益评估

一、土地利用效益评估

本方案成片开发范围总面积 4.3014 公顷，划分为 2 个片区进行开发建设。该方案严格遵循《揭阳市国土空间总体规划（2021—2035 年）》等相关规划要求，通过对片区内各地块实施统一规划建设，有效承载城市发展战略，实现土地资源的高效配置与合理利用。方案采用集中连片开发机制，系统配置公益性用地与非公益性用地，对区域内各类地块实行整体性开发策略，有助于提升土地资源利用效率。在道路组织、空间形态布局等方面注重与周边地块的有机衔接和环境协调性，通过推进工业用地的高效立体开发利用，促进土地价值提升和资源优化配置。这种开发模式通过统一规划建设和功能协同布局，有助于提高土地利用效率和空间使用价值，促进土地潜在效益的发挥。

功能结构优化方面，本次成片开发方案通过科学引导空间布局，依据上位规划统筹安排各项用地空间布局，着力构建生产、生活、生态功能协调的城市功能区。各片区均保持不低于 30% 的公益性用地比例，保障道路、绿地、公共服务设施等配套建设，体现了对公共服务功能的高度重视。方案注重各类用地的有机组合和功能互补，通过科学划定开发边界和功能分区，促进土地资源的精细化利用和可持续发展。在实施过程中，方案推进产城深度融合，通过优化区域功能结构为产业升级转型和城市品质提升创造条件。

布局优化方面，片区规划用地符合相关规范导则要求，通过产业片区的合理布局引导产业用地在规划区域内集聚，优化区域功能结构。这

种集中连片的开发模式有助于提升土地综合利用效益，为促进产业集聚和区域协调发展创造条件，为活力古城品质新区建设提供土地要素支撑。方案实施过程中，通过对片区内低效用地进行改造升级，有助于存量土地资源的盘活利用，通过形成完整可供应地块，提高土地利用率和开发强度，推动榕城区土地利用向集约型发展。

二、经济效益评估

《揭阳市榕城区 2024 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2025 年计划草案报告》显示，2024 年，榕城区经济总体保持平稳增长，实现地区生产总值 558.89 亿元，同比增长 1%。其中，第一产业增加值 16.15 亿元，同比增长 2.6%；第二产业增加值 198.54 亿元，同比下降 0.1%；第三产业增加值 344.19 亿元，同比增长 1.7%。从需求侧看，固定资产投资完成 78.01 亿元，同比增长 10.3%，增速居全市前列，有效拉动了经济增长。社会消费品零售总额为 277.77 亿元，消费市场短期承压但基础稳固；外贸进出口总额 22.35 亿元。地方一般公共预算收入达 10.63 亿元，同比增长 13.6%，显示财政质量持续优化。

在“百千万工程”推动下，榕城区通过扩大有效投资、激发消费潜力、深化古城保护与活化等措施，不断夯实高质量发展基础。当前，全区正积极应对结构转型与动能转换的挑战，持续巩固经济回升向好态势。

本方案涵盖团友片区和凤联片区，总面积 4.3014 公顷。按揭阳市中心城区工业用地地均产值 4900 元/平方米测算，全面投产后预计年工业总产值约 2.11 亿元，为榕城区经济平稳发展提供有力支撑。片区将合理配置工业与交通运输用地，提升土地利用效率，推动土地集约化发展。

两片区将重点引进智能制造、新材料、电气机械、新一代信息技术等产业及其配套企业，依托万洋科技众创城平台形成集聚效应，拓展榕城区发展空间，助力制造业向高端化、集群化升级。项目建成后，将带动片区经济发展，增加税收与财政收入，并通过产业链延伸辐射周边区域，形成联动发展格局。

三、社会效益评估

本次土地征收成片开发项目中，项目规划公益性用地主要开发用途为交通运输用地和绿地与开敞空间用地，主要用于市政道路建设和公园绿地建设。公益性设施的建成将有效完善片区内部的交通微循环，连接主干路网与产业功能区，提升区域的交通连通性和出行效率。同时，公园绿地的建设将有助于优化区域绿化景观，为居民提供更舒适、便捷的休闲环境，从而整体提升区域的公共服务水平与生活质量，保障公共产品的有效供给。

在产业带动与区域发展层面，项目的实施将通过后续的产业开发和基础设施建设，直接和间接地创造大量就业岗位。这有助于促进当地居民收入的增加，并吸引更多人口流入，为区域经济发展注入持续活力。同时，道路等基础设施的建成将优化投资环境，使周边地区的地价及不动产升值，吸引投资，从而推动该区域的经济和社会发展。项目还将通过完善区域内的公共设施和道路设施，促进产业的集聚和延伸，不仅带动当地经济社会发展，优化城镇功能布局，还能够促进村庄发展建设，推动经济社会高质量发展。

四、生态效益评估

本次土地征收成片开发符合生态环境保护要求，土地征收成片开发范围不涉及永久基本农田、生态保护红线、自然保护地蓝线、绿线等生态底线管控要素，不涉及历史建筑和有价值的建筑构筑物。

本次成片范围内的工业用地主要用于工业标准厂房开发建设，产业虽不涉及高污染、高能耗危险品、易燃易爆品项目，但工业产业发展过程中仍存在潜在的生态环境影响风险。因此，通过制定生态保护和环境整治措施，合理提升环境容量，确保成片开发范围内的大气环境质量、水环境质量和声环境质量稳定满足国家规范标准，最大程度降低生态损失，实现经济社会和生态效益协调发展。具体措施如下：

（一）大气环境保护措施

企业按照国家相关法律法规要求进行环境影响评价，落实完善各项总量控制指标要求。本次成片开发范围全部位于榕城区重点管控单元，依据《揭阳市“三线一单”生态环境分区管控方案》，在大气环境管控上，对于本次成片开发范围内的片区，严格限制新建钢铁、燃煤燃油火电、石化、储油库等项目，产生和排放有毒有害大气污染物项目，以及使用溶剂型油墨、涂料、清洗剂、胶黏剂等高挥发性有机物原辅材料的项目；鼓励现有该类项目逐步搬迁退出；引导五金、不锈钢制品等重点行业粉尘和废气治理设施升级，强化车间无组织排放粉尘和废气的收集和处理。

（二）水环境保护措施

根据《揭阳市“三线一单”生态环境分区管控方案》，禁止新建、扩建电镀（含有电镀工序的项目）、印染、化学制浆、造纸、鞣革、冶炼、铅酸蓄电池、规模化畜禽养殖、危险废物处置及排放含汞、汞、砷、镉、铬、铅等重金属污染物的涉水重污染项目和存在重大环境风险、环境安全隐患的项目。同时，严格控制用水总量，严格取水许可审批，对用水量较大的第三产业用水户全面实行计划用水和定额管理，逐步关停城市公共供水范围内的自备水源，引导城市工业、绿化、环卫、生态景观等使用再生水、雨水等其他水源；完善市区榕江、引榕干渠饮用水源地隔离防护设施，做好突发水污染环境事件应急处置预案。

（三）声环境保护措施

成片开发范围内噪声主要来自施工及企业噪声和交通噪声。在施工及企业噪声上，工业园区通过设置生产空间和生活空间的管控距离减少噪声影响，与敏感点之间设置至少 50 米间隔，并通过设置绿化带等措施进行有效隔离，从而有效治理和控制噪声环境。在交通噪声的控制上，通过避免在交通干线两侧兴建较多高层建筑而形成“声廊”，在路面铺设吸声材料减少轮胎摩擦声，沿街建筑适当后退道路红线距离等有效措施减少交通噪声。

（四）固体废弃物处理措施

有效处理固体废弃物方面，成片开发范围内实行垃圾分类袋装化，定期对垃圾堆放点进行杀菌消毒。企业生产过程中产生的危险废物，应统一收集后交给有危废处理资质的单位进行处理。分类收集工业垃圾和

生活垃圾。生活垃圾的处置采用定点收集，集中运送至垃圾处理场进行无害化处理，并发展综合利用。工业企业产生的固体废弃物按分类收集，综合利用处置，危险废物必须按照有关规定，委托有资质的单位处理，推动固体废物“减量化、无害化、资源化”发展。

第八章 权益保障

《揭阳市榕城区 2025 年度土地征收成片开发方案（第一批）》经批准后，在实施征地阶段将严格履行征地程序，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。

《揭阳市榕城区 2025 年度土地征收成片开发方案（第一批）》拟征收地块在办理用地报批、征地补偿安置等手续时将根据《广东省人民政府办公厅关于加强征收农村集体土地留用地安置管理工作的意见》（粤府办〔2016〕30 号）、《揭阳市人民政府关于公布实施征收农用地区片综合地价的公告》（揭府公〔2024〕1 号）、《揭阳市自然资源局关于印发〈揭阳市区征地青苗、地上附着物补偿标准〉的通知》（揭市自然资发〔2020〕20 号）、《揭阳市人民政府关于贯彻实施省进一步完善被征地农民养老保障政策意见的通知》（揭府〔2021〕37 号）和《关于承接优化揭阳高新区（空港经济区）建设体制机制后征地社保费筹集计提标准的备案报告》（揭榕人社函〔2022〕100 号）等的要求，按照区片综合地价落实土地补偿费、安置补助费、青苗和地上附着物补偿费、留用地和社会保障费用，切实保障被征地农民合法权益，保证被征地农民生活水平不因征地而降低。

在开展征地工作过程中，充分尊重村民的意见，给予土地补偿款和安置补助费以及青苗费等补偿，同时结合实际情况采用如下三种方式对被征地对象进行安置：

一是货币安置。征地经批准后，由征地部门将征地补偿款直接划付给被征地单位和个人，由被征地单位根据自身实际情况对需安置的农业

人口负责落实安置。

二是留用地安置。依据《印发广东省征收农村集体土地留用地管理办法（试行）的通知》（粤府办〔2009〕41号）、《广东省人民政府办公厅关于加强征收农村集体土地留用地安置管理工作的意见》（粤府办〔2016〕30号）和《揭阳市人民政府办公室关于征收农村集体土地留用地折算货币补偿的意见》（揭府办〔2016〕42号）和《关于承接优化揭阳高新区（空港经济区）建设体制机制后征地社保费筹集计提标准的备案报告》（揭榕人社函〔2022〕100号）的要求执行。具体操作中，按被征地村集体协商确定的比例，安排相应面积的留用地。该留用地专用于发展生产经营，旨在确保被征地农民原有生活水平不降低，长远生计有保障。

三是社会保险保障。严格执行《广东省人民政府办公厅转发省人力资源社会保障厅关于进一步完善我省被征地农民养老保障政策意见的通知》（粤府办〔2021〕22号）、《揭阳市人民政府关于贯彻实施省进一步完善被征地农民养老保障政策意见的通知》（揭府〔2021〕37号）的有关要求，通过“以地筹资”机制，按征收土地面积和区片综合地价比例计提社保费，落实“先保后征”原则，确保被征地农民纳入基本养老保险体系。

第九章 结论

本方案坚持以人民为中心的发展思想，深入贯彻新发展理念，严格落实耕地保护制度，切实维护农民合法权益，大力推进节约集约用地，着力加强生态环境保护，为促进榕城区经济社会可持续发展提供有力保障。方案严格遵守土地管理法律法规，全面落实土地成片开发规范要求与程序，符合广东省土地征收成片开发方案审查要点等政策规定。

本方案符合国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划和相关规划，已纳入《揭阳市榕城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》和国土空间规划确定的城镇建设用地范围，符合土地征收成片开发标准。成片开发所涉及的项目地块全部位于国土空间总体规划划定的城镇开发边界内，同时满足《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）的有关要求。

本方案中，成片开发范围内基础设施、公共服务设施和其他公益性用地比例为 33.09%，拟征收用地比例 75.41%。满足《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）的要求。

本方案不涉及占用永久基本农田和生态保护红线；揭阳市 2020 年至 2024 年的平均供地率为 63.64%，大于 60%，土地闲置率为 0.96%，小于 5%，辖区内开发区和产业园近五年供地率、土地闲置率和综合容积率方面，不存在两种及以上情况不符合（近五年供地率小于 60%、土地闲置率大于 5%、综合容积率小于 0.5）的情形，符合《通知》的要求；区内

未设有国家级新区，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；同时，榕城区目前不存在连续两年内未完成土地征收实施计划的情况，没有出现不得批准成片开发方案的五种土地利用效率低下的情形，符合土地征收成片开发方案上报审查的要求。

附图

附图 1: 土地征收成片开发范围卫星影像图

附图 2: 土地征收成片开发范围土地利用现状图

附图 3: 土地征收成片开发范围国土空间总体规划图

附图 4: 土地征收成片开发范围与三区三线衔接图

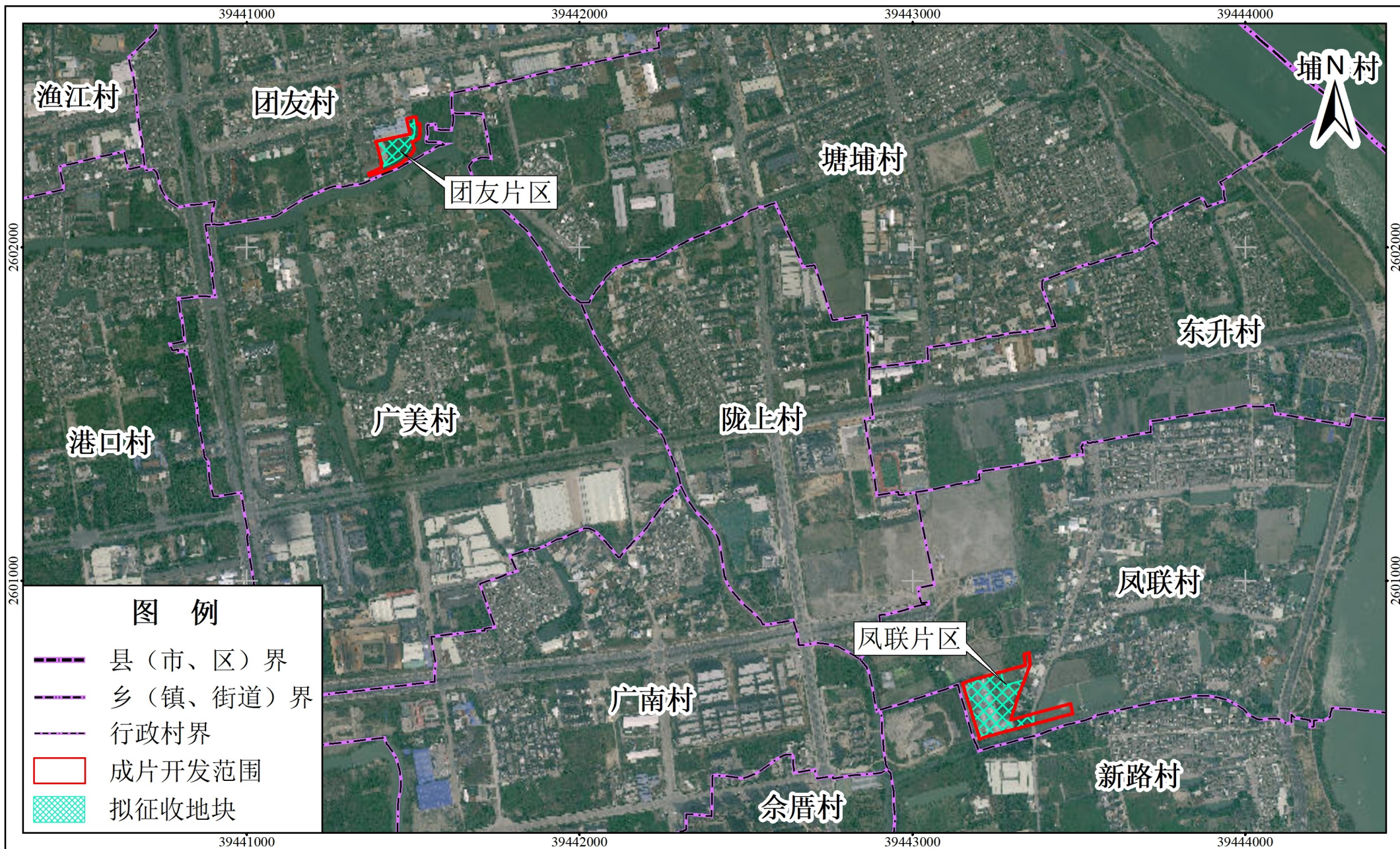
附件

附件 1: 广东省人民政府关于《揭阳市国土空间总体规划（2021—2035 年）》的批复

附件 2: 《榕城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》（节选）

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围卫星影像图



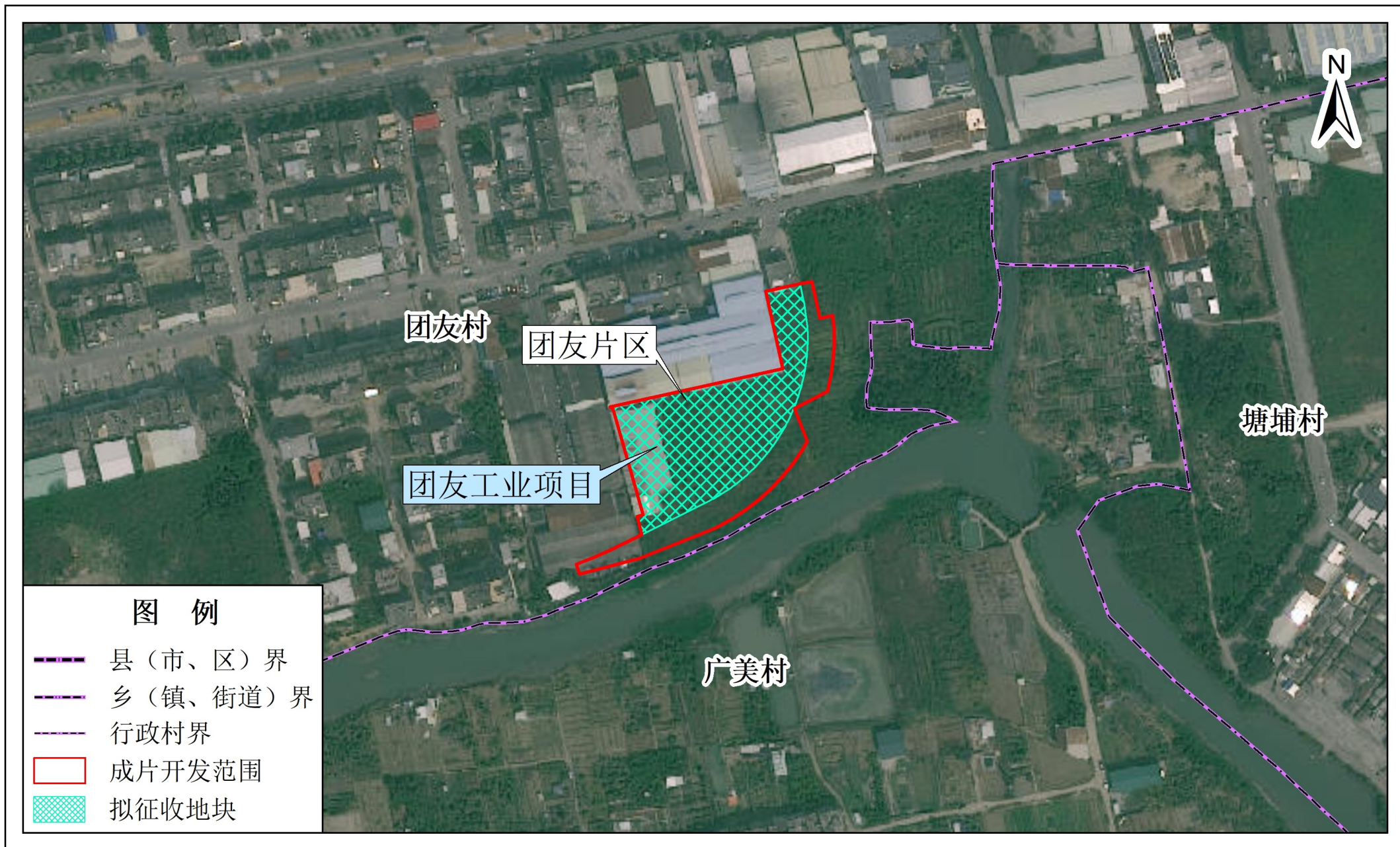
2000国家大地坐标系
1985国家高程基准



揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围卫星影像图（团友片区）



2000国家大地坐标系
1985国家高程基准

0 50 100 200
M

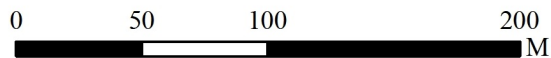
揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围卫星影像图（凤联片区）



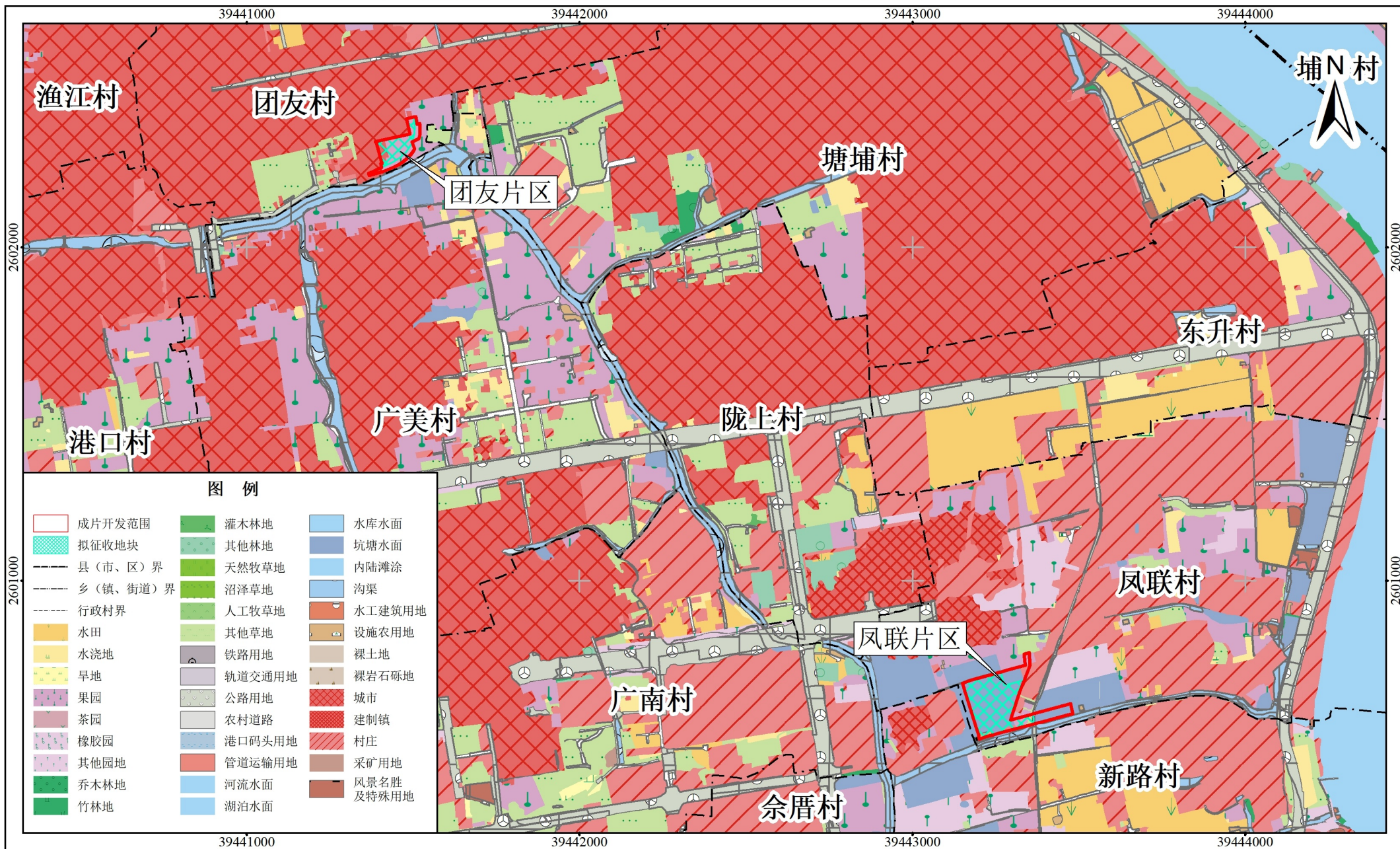
2000国家大地坐标系
1985国家高程基准



揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围土地利用现状图（2024年）



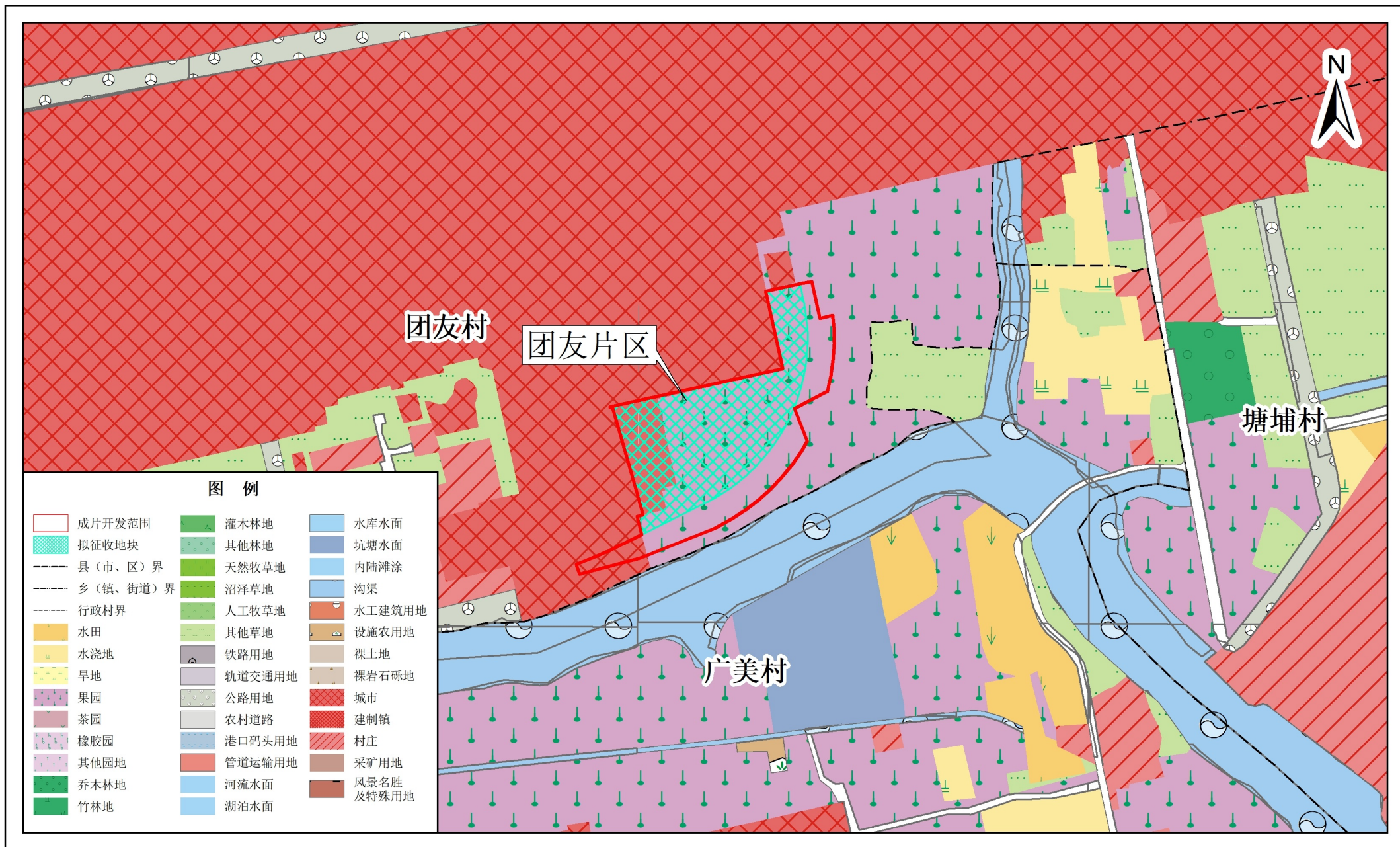
2000国家大地坐标系
1985国家高程基准



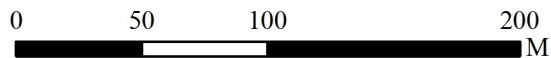
揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围土地利用现状图（2024年）（团友片区）



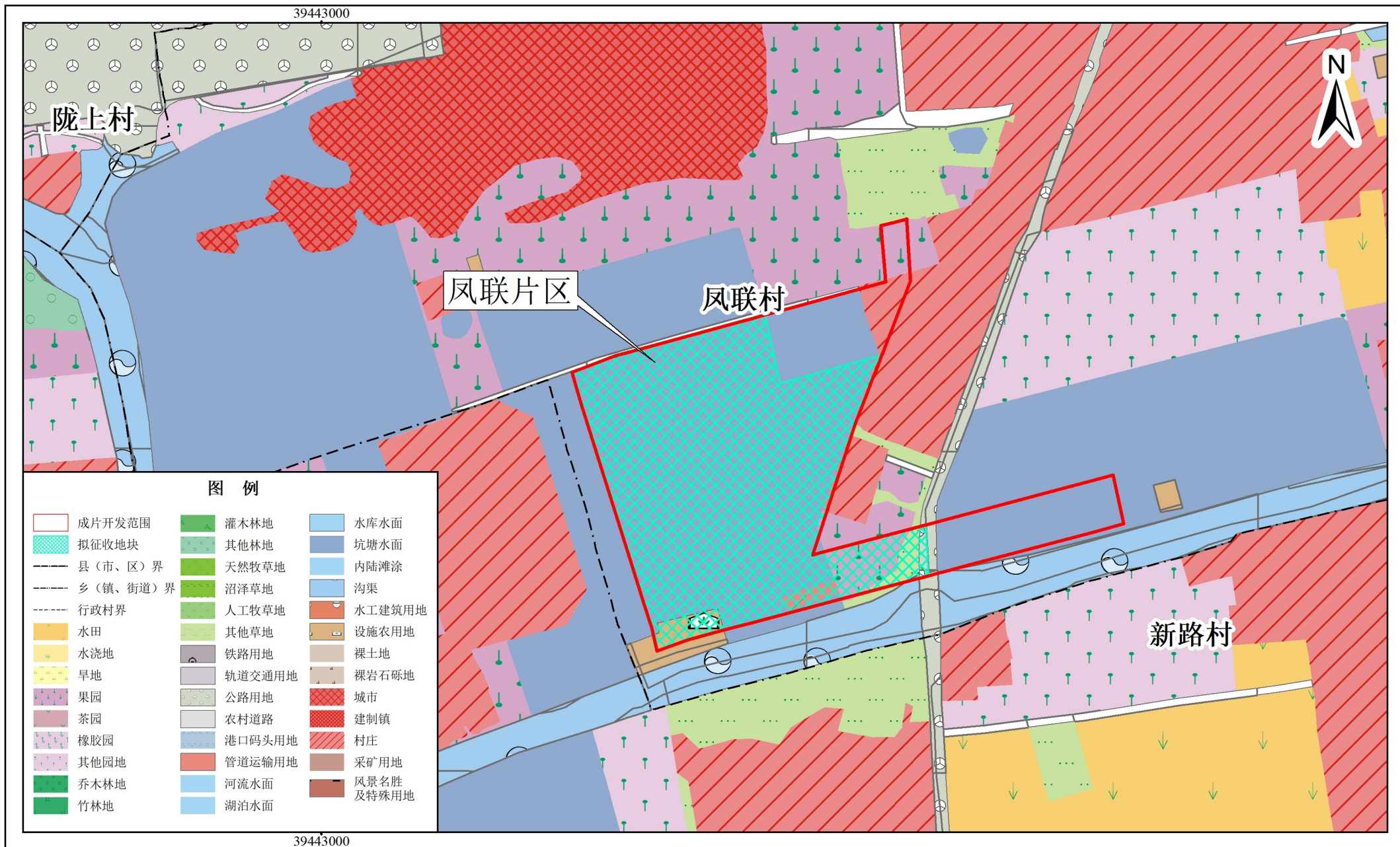
2000国家大地坐标系
1985国家高程基准



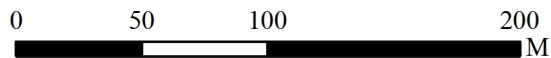
揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围土地利用现状图（2024年）（凤联片区）



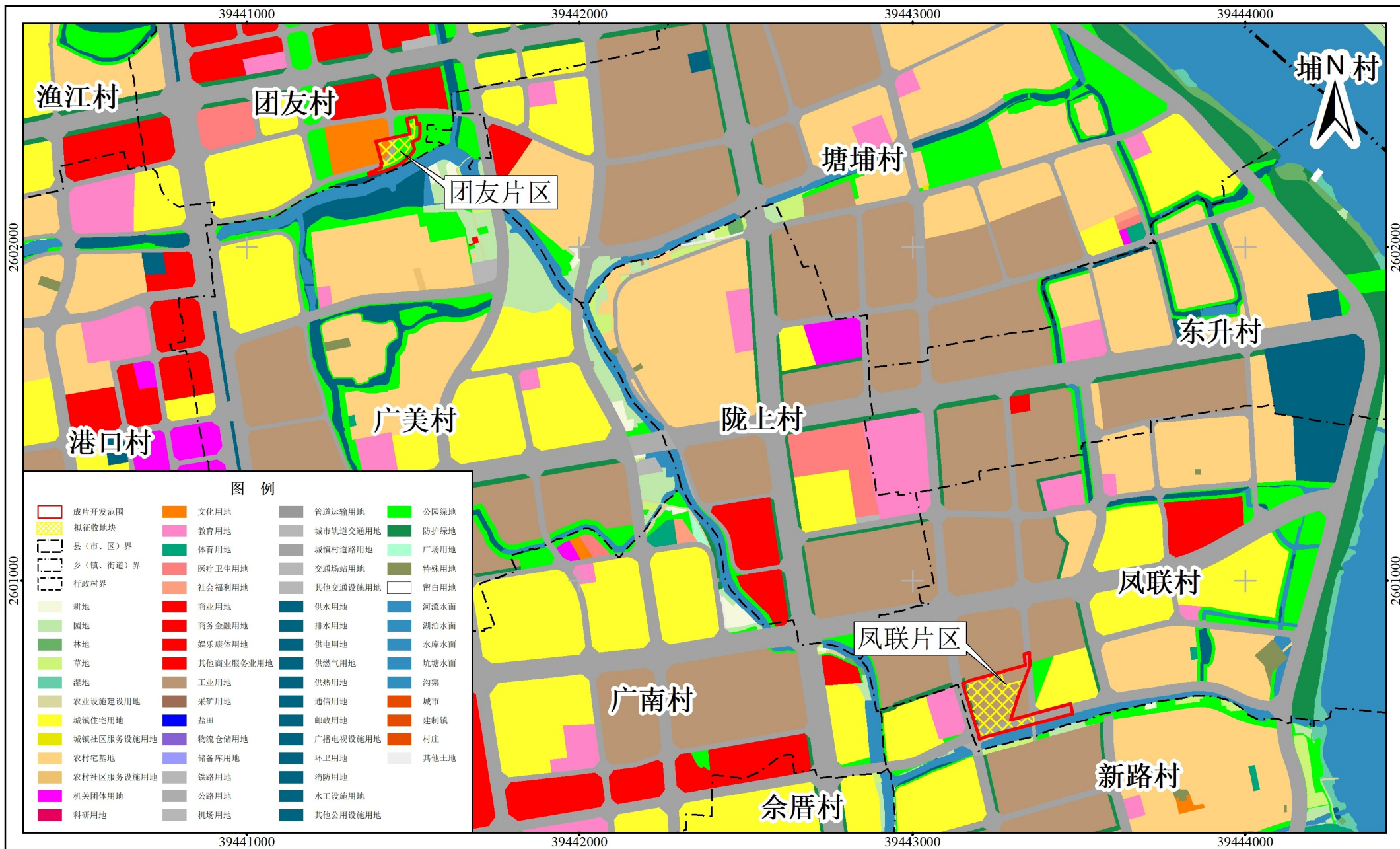
2000国家大地坐标系
1985国家高程基准



揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围国土空间总体规划图



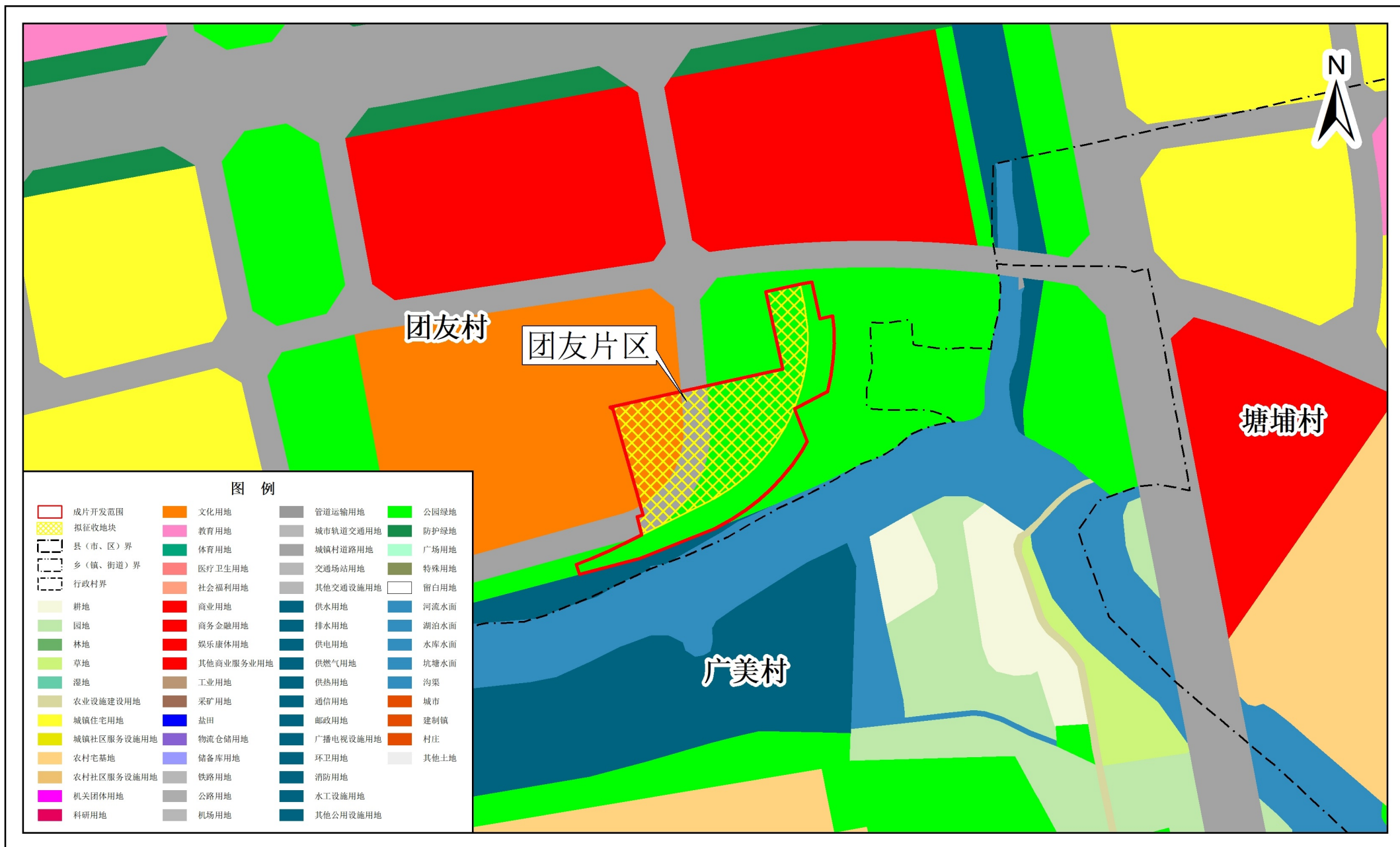
2000国家大地坐标系
1985国家高程基准



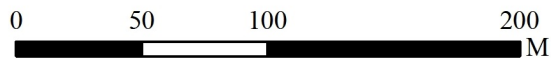
揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围国土空间总体规划图（团友片区）



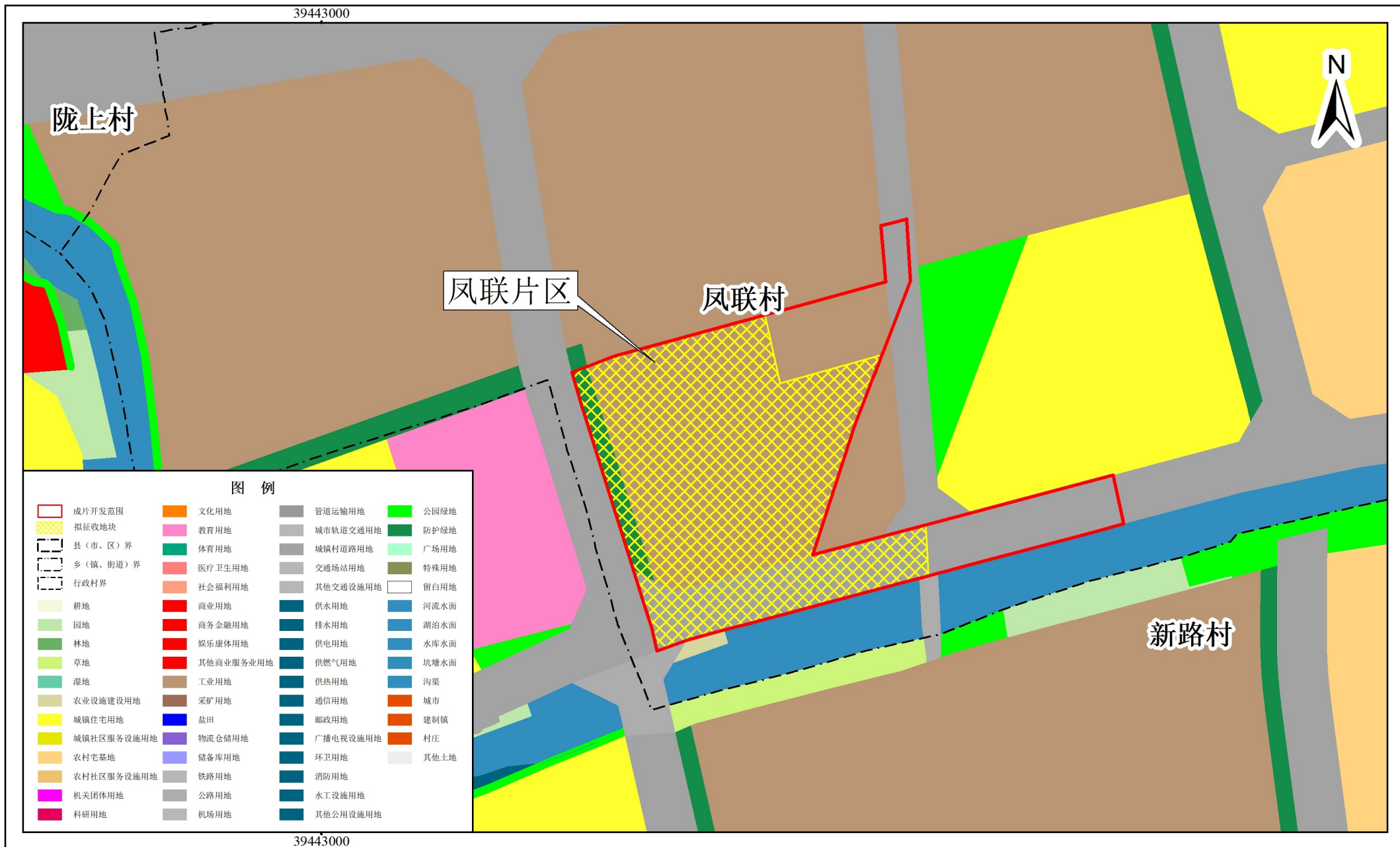
2000国家大地坐标系
1985国家高程基准



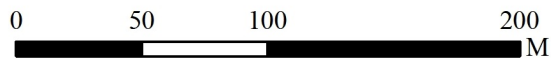
揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围国土空间总体规划图（凤联片区）



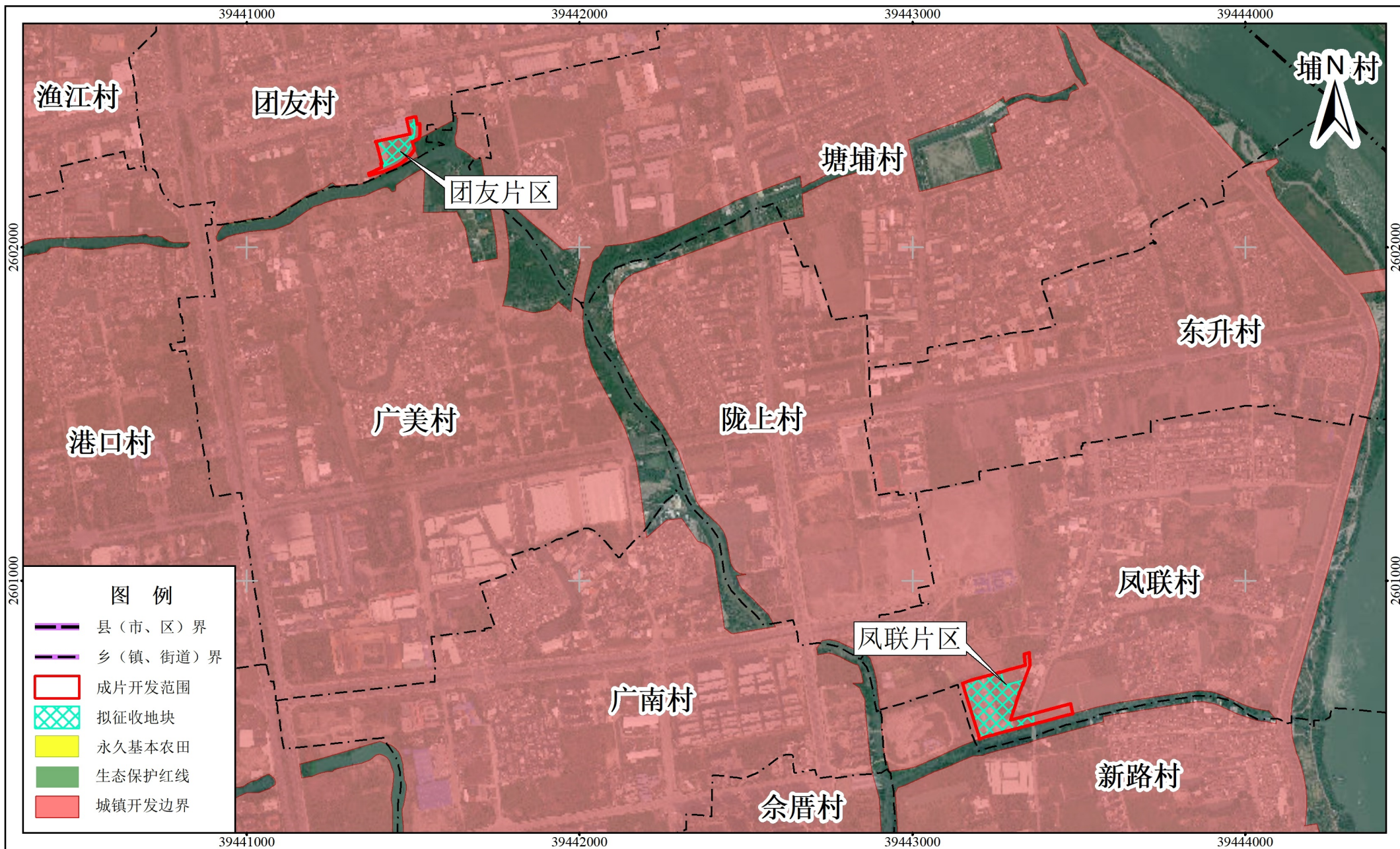
2000国家大地坐标系
1985国家高程基准



揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

揭阳市榕城区2025年度土地征收成片开发方案（第一批）

土地征收成片开发范围与三区三线衔接图



2000国家大地坐标系
1985国家高程基准



揭阳市自然资源局榕城分局 编制
2025年11月

广东省人民政府

粤府函〔2023〕198号

广东省人民政府关于《揭阳市国土空间总体规划（2021—2035年）》的批复

揭阳市人民政府，省自然资源厅：

《揭阳市人民政府关于上报〈揭阳市国土空间总体规划（2021—2035年）〉的请示》（揭府〔2023〕19号）收悉。现批复如下：

一、原则同意《揭阳市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。《规划》是揭阳市空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据，请认真组织实施。《规划》实施要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话、重要指示精神，围绕高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，支撑揭阳建设成为宜居宜业宜游的活力古城、滨海新城，沿海经济带上的产业强市。

二、揭阳市是全国性综合交通枢纽城市、粤东地区新型产业强市、潮客底蕴深厚的岭南山海名城。揭阳市要立足国家战略、区域职能和

本地实际，将建设人民城市作为新时代揭阳城市发展工作的出发点和落脚点，加快转变发展方式，努力探索出一条内涵式、集约型、绿色化的发展路线。要把揭阳建设成为连接粤港澳大湾区与海峡西岸经济区的重要引擎，提升城市综合治理水平，主动融入粤港澳国际一流湾区建设。要积极推动汕潮揭同城化发展，推进产业共建互促，提升基础设施互联互通水平。

三、严守国土空间安全底线。到 2035 年，揭阳市耕地保有量不低于 587.87 平方公里（88.18 万亩），其中永久基本农田保护面积不低于 519.15 平方公里（77.87 万亩）；陆域生态保护红线不低于 844.85 平方公里；城镇开发边界面积控制在 477.64 平方公里以内。用水总量不超过上级下达任务，其中 2025 年不超过 13.76 亿立方米；大陆自然海岸线保有率不低于国家和省下达任务。落实蓝线、绿线、黄线、紫线、历史文化保护线以及洪涝风险控制线等防灾减灾底线，并将其纳入国土空间规划“一张图”严格实施空间管控。

四、优化国土空间开发保护格局。以“三区三线”为基础，整体谋划“一轴三极多点，一带四廊四区”的市域国土空间开发保护格局，以揭普惠发展轴强化中心城区、揭阳滨海新区、普宁中心城区三个区域发展核心，带动重点镇、重点平台等多个关键节点融合发展，依托沿海经济发展带，带动形成榕江创新提升走廊、揭西绿色经济走廊、G238—练江整治升级走廊和龙江美丽经济走廊四条生态廊道，推动北部临空发展区、中部城镇发展区、南部滨海发展区、西部生态发展区协同发展。落实主体功能区战略，统筹优化农业、生态、城镇等功能

空间。推动形成“一主三副多点”的城镇空间结构，引导城镇体系逐步优化。

五、推进土地高质量开发利用。以资源环境承载能力为约束，合理控制国土开发强度，坚持节约集约利用土地，高效布局新增建设用地，持续推进多种形式的存量低效用地再开发，引导城镇建设用地混合利用。坚持制造业当家，以揭东经济开发区国家级园区为引领，推动各县（市、区）重点工业园区提质增效，支撑绿色石化、现代轻工、纺织、生物医药、临港产业等现代化产业集群高质量发展。

六、营造美好人居环境品质。构建均衡协调的公共服务体系，以15分钟社区生活圈为基本单元，落实教育、医疗、养老等民生设施配置标准。加强历史文化保护传承，保护揭阳、揭西（棉湖）2处广东省历史文化名城，落实历史城区、历史文化街区、历史地段等保护范围，防止大拆大建破坏各类历史文化遗存本体及周边环境。活化利用潮汕文化资源，加强潮剧、英歌舞、嵌瓷、玉雕等非物质文化遗产保护利用。加强中心城区建设高度和强度管控，塑造“三山两水一古城、两轴一带一半岛、产城园镇多组团”的总体景观风貌格局，打造远望山、中看城、近亲水的山水城市。稳步推进城市更新改造，改善城市人居环境，满足人民群众对美好生活的向往。

七、强化城市运行支撑保障。做好机场、港口、轨道等重大区域交通设施的空间预留管控，构建复合高效的综合交通网络。统筹保障水、电、气、通信、垃圾处理等各类市政基础设施，确保城市生命线稳定运行。高度重视城市公共安全，做好城市安全风险防控，加强人

防、消防设施规划建设和重大危险品管控，增强抵御灾害事故和处置突发事件能力，提高城市韧性，让人民群众生活得更安全、更放心。

八、支撑县镇村高质量发展。基于县域主体功能区定位，差异化优化自然资源配置，以县城为重要载体推进城镇化建设，完善县城公共服务设施配套，引导产业向园区集聚，提升县城综合承载能力，保障“百县千镇万村高质量发展工程”实施。指引镇级国土空间规划发挥好优化建设用地布局，开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地的作用。引导村庄分类，强化宅基地、乡村产业项目用地保障，支撑乡村振兴发展。

九、统筹自然资源保护利用。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，统筹山水林田湖草自然资源保护利用与修复。加强榕江、练江等重点流域生态修复，推进林地、矿山、土壤、海岸带等生态修复。科学推进造林绿化工作，加快建设“绿美揭阳”。加强矿产资源保护利用，优化矿产资源开采布局。做好海洋资源保护利用，加强海岸带保护利用管控，推动海岛分类保护，实现陆海统筹发展。

十、严格规划实施管理，强化规划实施组织保障。揭阳市人民政府要坚决贯彻党中央“多规合一”改革精神，坚持一张蓝图干到底，切实维护好规划的严肃性和权威性。任何部门和个人不得随意修改、违规变更《规划》。组织完成县镇国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划编制工作。强化对专项规划的指导和约束，对涉及空间利用的水利、交通、能源、农业、信息、市政等基础设施，公共服务设施，军事设施，以及生态环境保护、文物保护、林业等专项规划，在

国土空间规划“一张图”上做好统筹。建立完善规划实施评估和监督机制，加强考核问责和公众参与。

揭阳市人民政府要加强组织领导，明确责任分工，健全工作机制，完善政策措施。依据国土空间规划，统筹国土空间开发保护“一盘棋”，提升国土空间规划、建设、治理水平。省自然资源厅要会同有关方面根据职责分工，密切协调配合，加强对《规划》实施的指导、监督和检查。《规划》实施中的重大事项要及时请示报告。



公开方式：主动公开



揭阳市榕城区人民政府文件

揭榕府〔2021〕13号

揭阳市榕城区人民政府关于印发揭阳市榕城区 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的通知

各街道办事处，区政府直属各单位：

《揭阳市榕城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》业经区六届人大六次会议审议批准，现印发给你们，请认真组织实施。

揭阳市榕城区人民政府

2021年6月10日

揭阳市榕城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

(2021年3月2日区六届人大六次会议审议批准)

2021年6月

目 录

第一章 发展基础与发展环境	1
第一节 发展基础	1
第二节 发展环境	7
第二章 总体要求	11
第一节 指导思想	11
第二节 基本原则	11
第三节 发展目标	13
第三章 实施创新发展战略，培育经济发展新动能	17
第一节 加强自主创新能力	17
第二节 培育发展创新型主体	19
第三节 优化创新政策环境	21
第四节 构筑人才高地	23
第四章 推动产业结构优化，构建现代产业强区	26
第一节 推进制造业高质量发展	26
第二节 提升现代服务业发展水平	29
第三节 推动信息技术赋能	33
第四节 建设质量强区	34
第五章 优化区域协调发展，建设活力古城品质新区	36
第一节 重塑城乡发展空间	36

第二节 建设宜居宜业宜游活力古城.....	36
第三节 推动区域协调发展.....	40
第四节 着力提升城市品质.....	43
第五节 深入实施乡村振兴战略.....	44
第六章 深化重点领域改革，构建全面开放格局.....	47
第一节 深化经济体制改革.....	47
第二节 推进政务体制改革.....	48
第三节 加强经济发展改革.....	51
第四节 加强区域合作交流.....	52
第五节 推动外贸高质量发展.....	54
第七章 深入挖掘内需潜力，强化振兴发展新支撑.....	56
第一节 积极扩大有效投资.....	56
第二节 统筹推进基础设施建设.....	57
第三节 全面促进消费升级.....	60
第八章 加强生态文明建设，建设美丽宜居榕城.....	62
第一节 提升生态系统质量.....	62
第二节 强化环境污染综合治理.....	63
第三节 深入推进绿色低碳发展.....	65
第四节 健全生态文明体制机制.....	67
第九章 推进公共服务配套，提升人民生活品质.....	70
第一节 提高就业质量和收入水平.....	70

构建国家级和省级技术创新中心、产业创新中心和制造业创新中心，支持我区企业与港澳及世界知名高校、科研机构、企业共建科技创新孵化平台，促进重大科技成果落地转化。综合运用贷款贴息、股权投资、无偿资助等方式，推动重大科技成果产业化。建立完善科技成果转化公共服务平台和产业科研项目储备库，建立健全技术推广体系，推动社会资源、企业产业科研技术加快效益转化，建立行业协会主导、政府资助的产品推介管理机制，促进科技成果实现价值。

加强区域创新合作。扩大“双区”驱动发展带动作用，积极探索构建创新要素跨区域自由流动的协同创新体系，加强与粤港澳大湾区等地区科技创新合作，主动融入大湾区国际科技创新中心体系，提升我区创新能力，促进创新链、产业链融合发展。加强与深圳、汕头等自贸片区科技创新合作，支持有条件的企业在先进地区的自贸片区设立离岸孵化器。推进榕城与南沙等自贸片区改革创新协同发展，开展科技创新、综合金融服务、文化旅游等合作。建立完善与大湾区产业互促机制，开展园区对园区、孵化器对孵化器、平台对平台的关联产业带动和合作共建。加强与珠三角地区专业镇精准对接合作，共建协同创新平台、产业技术创新联盟。

第二节 培育发展创新型主体

加快培育高新技术企业。重点聚焦新材料、新能源、新装备等战略性新兴产业和区主导产业，支持相关领域关键技术攻

关、系统集成和成果推广应用，在优势企业培育、重大项目引进、重大创新平台布局、战略性新兴产业专业园建设等方面，建立区级高新技术企业培育库，培育发展一批新兴高新技术企业。着力扶持培育创新型领军企业，按照“科技型企业·高新技术企业·创新型企业”的培育路径，实施高新技术企业发展计划，完善对高新技术企业发展的支持措施，加大高新技术企业精准培育力度。完善高新技术企业激励机制，鼓励和支持企业申报高新技术企业。实施创新型企业培育工程，完善科技小巨人企业、创新型企业的扶持措施，推动更多科技型中小企业成长为高新技术企业。到 2025 年，培育 45 家以上高新技术企业，形成创新型企业的骨干力量。

发展科技型中小微企业。制定实施区级专项科技型中小企业培育工程，有效落实省“中小企业 26 条”，加快培育一批具有自主知识产权和核心技术的高成长性科技型企业。完善科技小巨人企业、创新型企业的扶持措施，构建科技型中小企业创新创业全过程服务链条，推动更多科技型中小企业成长为高新技术企业。支持和引导中小型企业联合设立行业研发中心和研发联盟，增强企业自主知识产权的创造、应用、转化和维护能力。拓宽科技型中小企业融资渠道，引导科技型中小企业挂牌上市，加快创新型企业发展步伐。

推进重大创新平台建设。围绕市、区产业体系，建设符合榕城重点产业发展方向和区域产业布局需求的创新平台载体，加强市级以上创新平台建设，推动各类创新平台数量增长、质

量提升、结构优化。加强“广东比格莱科技有限公司院士工作站”、“揭阳市灿邦农业有限公司”、“揭阳鸿兴投资集团有限公司”3个院士工作站升级和功能性提升建设，联合带动其他技术孵化器、创新创业孵化基地、校地合作协同创新基地、创新创业研发机构、众创空间等创新平台的建设和发展，集聚创新创业要素。突出榕城重点产业发展方向和区域布局，围绕塑料工艺鞋、五金不锈钢、钢铁、玩具微电机、新材料、新能源、电子信息、节能环保等领域，引导骨干企业与中科院、广东工业大学等省内外高校组建新型研发机构、产业技术创新联盟、工程中心、院士工作站、重点实验室等创新平台，提升企业创新能力和产业竞争力，培育发展高新技术企业。支持科技企业孵化育成体系建设，构建以企业持续创新与成长能力为主线的“科技型中小企业—高企培育企业—高新技术企业—创新型企业”孵化育成体系。加快科技企业孵化器建设，重点依托朝启和共享创新众创空间等创新载体，鼓励支持有条件有实力的大型骨干企业建设科技企业孵化器。推进科技服务平台建设，打造技术创新、信息网络、质量检测、知识产权、电子商务、工业设计等公共服务平台，积极发展科技咨询评估、知识产权代理等科技中介服务机构。到2025年，创建省级制造业创新中心、技术创新中心、产业创新中心等重大创新平台1家，新增市级以上企业技术中心、工程研发中心20家以上。

第三节 优化创新政策环境

第四章 推动产业结构优化，构建现代产业强区

落实市委、市政府打造沿海经济带产业强市战略目标，坚持老城蝶变、新城崛起，强化高端产业引领功能，积极培育新技术、新产业、新业态和新模式，拓展产业发展空间，加快推进传统产业提质增效，大力发展先进制造业、现代服务业，统筹发展古城文化旅游业，以重大项目、重大平台、重点企业为主要抓手，推动产业层次向中高端迈进，构建更具竞争力的现代产业体系。

第一节 推进制造业高质量发展

整合提升榕城工业园区。编制榕城工业园整合规划、榕江港区规划、榕江流域码头整合规划，加快构建“一带、一心、五区、N单元”空间格局，依托五金不锈钢、钢铁、工艺鞋等产业基础，优化提升金属制造业、制鞋业等传统产业，积极培育节能环保、新材料特色产业，加快发展产业服务、物流服务、生活服务支撑产业，构建“2+2+3”产业发展体系，打造产城融合的揭阳特色制造金廊。着力打造制造业高质量发展平台，以“工改工”改造提升为抓手，下大力气推进村级工业集聚区升级改造，完善基础设施配套，促进产业集聚发展、土地高效利用和城市品质提升。推动潮东产城融合示范区建设，依托环市南路产业发展带和仙桥河景观绿廊，建设公共仓储、公共厂房、公共展示、公共配套，发展商住商贸，建成通用厂房，打造促

进产业集聚发展的产业服务中心。推动榕东村级零散工业区组团，缩短产业距离，减少产能内耗，优化产业链条，引领企业协同发展解决突破发展瓶颈。加大产业园区招商引资，完善招商引资优惠政策，不断引进优质项目和企业。积极发挥乡贤纽带桥梁作用，开展产业链精准招商，积极对接珠三角重大产业反向配套。力争每年引进1个年主营业务收入10亿元以上的先进制造业项目，5个年主营业务收入1亿元以上的产业关联项目。建设公共技术服务平台，推动传统产业转型升级，加快淘汰落后产业。

专栏2 榕城工业园整合提升方案	
发展定位	落实市委、市政府打造沿海经济带产业强市的战略目标，依托现状产业基础，推动金属、鞋业等传统产业转型升级，导入新材料、节能环保新型产业，加快培育产业服务、城市服务、生活服务等配套功能，打造产城融合的揭阳特色制造金廊。
空间结构	<p>构建“一带、一心、五区、N单元”空间结构。</p> <p>“一带”是指环市南路产业带；</p> <p>“一心”是指产业服务中心，建设公共仓储、公共厂房、公共展示、公共配套，发展商住商贸和通用厂房；</p> <p>“五区”是指紫峰产业区、紫云产业区、产业服务区、紫晖产业区、港口物流区；</p> <p>“N单元”是指洋内、潮东、东潮等多个管控单元。</p>
产业体系	<p>构建“2+2+3”产业发展体系。</p> <p>优化提升金属制造业、制鞋业等2个传统产业；</p> <p>积极培育节能环保、新材料等2个特色产业；</p> <p>加快发展产业服务、物流服务、生活服务等3个支撑产业。</p>

产业布局	<p>产业服务区依托仙桥河滨水岸线，建设集商务办公、高端商业、城市居住等公共配套为一体的生活服务核心和集公共厂房、公共仓储、公共展示、设计研发、产业孵化为一体的产业服务核心；</p> <p>港口物流区以钢铁、沙等杂货运输为主，承接榕江南河城区零散码头功能，做大做强码头物流，打造集码头运输、仓储物流、加工制造、临港配套等功能于一体的码头物流区；</p> <p>紫峰产业区依托至远环保等现状节能环保企业，大力发展节能环保材料研发制造，监测装备、固废处理装备制造及节能环保咨询服务等产业，打造集设计研发、生产制造、服务咨询及生活配套服务等为一体的节能环保产业集聚区；</p> <p>紫云产业区依托何厝工业园、奎地工业园的现状五金产业基础，做大做强不锈钢、五金等金属产业，打造金属产业集聚区；</p> <p>紫晖产业区依托现状制鞋业打造鞋业研发产贸区；依托现状钢材业，发展高端钢材集聚区；依托宏光镀膜等新材料产业，发展新材料研发生产区。整体打造集鞋业、高端钢材制造、新材料研发和城市配套服务为一体的综合产业区。</p>
-------------	--

做大做强传统制造业。深入贯彻实施《中共揭阳市榕城区委 揭阳市榕城区人民政府关于打造先进制造业高地的若干意见》，以重大技术改造工程支持制造业企业运用新技术、新工艺、新材料、新模式，支持企业采用人工智能设备、装备，加速向智能、绿色、服务型制造转型升级，推动制造业迈向中高端。瞄准产业链关键环节和突出短板，实施制造业集群培育行动，推动制造业强链补链固链。推动鞋业转型升级提升，重点加强鞋业生产智能化改造工程，以广东思迪嘉鞋业有限公司与

巨轮智能装备股份有限公司合作开发智能生产线为引领，推进鞋业不断创新发展，提高制鞋工艺和质量，形成从原料供应、生产到销售的完整产业链条，打造国际化、专业化、品牌化的鞋业制造基地。积极引导塑料制品业精准对接市场，优化资源配置，抢占市场份额，梳理和整合好生产能力和行业资源，加快高端化，智能化，数字化发展。加快五金行业新旧动能转换步伐，大力推动金属材料产业向轻金属合金领域发展。加大电子技术和新材料技术的应用力度，完善产业结构，力促微特电机技术升级，探索发展技术含量更高的高精密微电机，发展壮大我区微电机产业。鼓励支持轧钢、五金不锈钢产业围绕绿色发展和改造升级，加快实施技术改造，采用新生产工艺，持续巩固和提升企业市场地位和竞争力，实现产业高质量发展。推进智能节能玻璃产业化技术改造项目，启动智能玻璃及太阳能发电玻璃产业化项目。精准推进“个转企、小升规、规进高、高上市、创品牌、提存量”工程，支持培育传统行业产业链“链主”企业和产业生态主导型企业。培育壮大龙头企业，扶持发展中小企业，围绕产业链强化聚集配套，提高产业集中度，推动产业集群化发展。到2025年，全区工业总产值计划达到600亿元，规模以上企业发展至300家，其中年销售收入达到10亿元—20亿元的龙头企业10家，5亿元—10亿元以下企业12家，1亿元—5亿元以下企业100家。

第二节 提升现代服务业发展水平

度，保障项目前期工作顺利推进。

进一步激发民间投资积极性。加快破除民间投资进入补短板等重点领域的机制障碍，优化民间投资环境。鼓励民间资本参与城市群建设，并加大在 5G 网络、工业互联网、物联网等新型基础设施建设的投资建设力度。重点在交通、能源、生态环保、社会事业等基础设施补短板领域，选择符合国家产业政策和相关规划要求、投资回报机制明确、商业模式创新潜力大的项目，常态化向民间资本推介。对学校、医院等政府投资项目的配套设施建设，优先支持民间资本投资。鼓励民间资本采取私募等方式发起设立股权投资基金、产业投资基金和创业投资基金。规范推进政府和社会资本合作项目，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立起利益共享、风险分担及长期合作关系。

第二节 统筹推进基础设施建设

加快交通基础设施建设。完善交通基础设施体系，全面对接空港、铁港、海港骨干网络，推动城际轨道建设，实现中心城区交通一体化，建设高水平互联互通的区域中心枢纽。全力服务好揭惠高速公路市区连接线建设；加快推进仙彭路、西洋路等项目建设，加强万达广场与榕东的交通联系；推进东环城路建设、改造进贤门大道、榕华大道等一批“破损路”，优化榕城老城区主干路网；积极推进环市南路、望江北路、望江南路等项目建设，强化仙桥河两岸的交通联系、提高望江北路作

为榕城区东西向贯通主干道的集散作用；积极推进阳美路北延线（梅三街）、紫陌路等项目建设，优化榕城西部及仙桥片区南北向骨干路网，提升道路承载能力；加快推进北环路（榕城段）道路建设、科技大道及北延线、阳美路北延线、望江北路西延线、义和路等主次干路建设，加强榕城与揭东、揭西、空港经济区的交通联系；加快推进揭阳港榕江港区码头改造升级，提升榕江港区货运吞吐量和综合运输效率，打造榕江“黄金水道”。

布局新型基础设施建设。全面落实《揭阳市加快5G产业发展实施方案（2019—2022年）》，加强信息基础设施建设，以高速光网、IPv6、5G网络、移动互联网建设为重点，加快构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施网络，到2022年底，全区实现5G网络连续覆盖。加强5G产业支撑平台建设，加快建设5G应用示范场景，推动建设面向智能制造、自动驾驶、超高清视频、虚拟现实等场景验证平台。推动信息通信技术与实体经济，尤其是制造业的深度融合，为经济发展质量变革、效率变革和动力变革提供有力支撑。着力推动现代产业发展工业互联网基础设施建设，依托产业园区、产业集聚区在不锈钢、钢铁、工艺鞋等领域，建设低时延、高宽带、广覆盖、可定制的工业互联网，推进企业数字化网络化智能化升级改造。到2025年，力争完成1个工业互联网示范项目建设。深入推进5G在政务服务、教育、医疗、交通、文化、市场监管等重点领域的应用，提升数字化、智能化水平。加强信息安全保障。