

杭州市中心城区2025年度第2批 土地征收成片开发方案

(编号: CP330100-2025)

征求意见稿

杭州市人民政府

杭州市规划和自然资源局

二〇二五年八月

目 录

一、背景与区域概况	1
(一) 背景	1
(二) 编制依据	3
(三) 土地节约集约利用水平	5
(四) 成片开发的必要性	5
二、成片开发土地利用情况	6
(一) 土地开发利用状况	6
(二) 用地规划情况	6
(三) “三区三线”管控和城镇建设用地用途管制要求符合情况	7
(四) 效益分析	7
三、调整已批准片区开发方案的必要性与基本情况	10
(一) 调整必要性	10
(二) 调整情况	10
四、拟征收实施计划	10
五、保障措施	11
(一) 机制建设	11
(二) 制度完善	11
(三) 资金安排	11
(四) 资源保护	12
(五) 实施监管	12

新政策形势下，杭州市秉承依法合规、公共利益优先等原则，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》（浙自然资规〔2024〕5号）等法律法规的相关规定，依据《杭州市国民经济和社会发展规划》《杭州市国土空间总体规划（2021-2035年）》等，杭州市人民政府组织编制了《杭州市中心城区2025年度土地征收成片开发方案》（以下简称《方案》）。《方案》内容如下：

一、背景与区域概况

（一）背景

1. 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的新发展理念，落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，推动成片开发与城市发展良性互动、有机协调。坚持以人民为中心，切实维护被征收农村集体经济组织和农民的合法权益，遵循城镇化发展规律，因地制宜、规范有序推进区域开发建设，不断提升设施服务、产业发展、人口集聚等支撑能力。加强生态环境保护，最大限度发挥土地资源综合效益，促进当地经济和社会绿色、健康、可持续发展。

2. 编制背景

《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第二条规定：国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。考虑到我国正处于工业化、城

镇化快速推进的时期，为了满足城市发展用地需求，《土地管理法》第四十五条第一款第（五）项规定：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土地的，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收。

3. 区域总况

杭州市位于浙江北部，是浙江省省会，经济、文化、科教中心。杭州地处长江三角洲南翼、杭州湾西端，京杭大运河南端，是长江三角洲重要中心城市和中国东南部交通枢纽。市域界于北纬 $29^{\circ}11'$ — $30^{\circ}34'$ 和东经 $118^{\circ}20'$ — $120^{\circ}37'$ 之间。杭州市现辖上城区、拱墅区、西湖区、滨江区、萧山区、余杭区、临平区、钱塘区、富阳区、临安区 10 个区，建德 1 个县级市，桐庐县、淳安县 2 个县。全市土地面积 16850 平方公里，其中市区面积 8289 平方公里。

杭州西北部和西南部多为丘陵，东北部和东南部多为平原，河网密布，是著名的鱼米之乡的一部分。全市丘陵山地占总面积的 65.6%，集中分布在西部、中部和南部；平原占 26.4%，主要分布在东北部；江、河、湖、水库占 8%。森林覆盖率达 66.85%，居全国省会城市第一。

4. 资源禀赋条件

杭州属亚热带季风性气候，四季分明，光照充足，雨量充沛。年平均气温 16.2°C ，夏季平均气温 28.6°C ，冬季平均气温

3.8℃。无霜期 230－260 天。年平均降雨量 1435 毫米，平均相对湿度为 76%。

杭州有着江、河、湖、山交融的自然环境。市内有钱塘江、东苕溪、京杭大运河、萧绍运河和上塘河等江河。钱塘江水系包括新安江、富春江。新安江水库是中国东南部沿海地区最大的水库，库区面积 570 多平方公里，蓄水量达 178 亿立方米，库区内有大小岛屿 1078 个，故又称“千岛湖”。杭州市中心的西湖，南北长 3.3 公里，东西宽 2.8 公里，水面面积 5.66 平方公里。西湖与钱塘江沟通后，每天引入钱塘江水约 30 万立方米。市西南部的主要山脉为天目山、白际山、千里岗山，东南部为龙门山。

（二）编制依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正版）；
2. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（国务院令 743 号）；
3. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019 修正版）；
4. 《中华人民共和国环境保护法》（2014 修订版）；
5. 《基本农田保护条例》（2011 年修订版）；
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. 《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）；
8. 《浙江省自然资源厅关于做好 2025 年度土地征收成片开发编制与审核工作的通知》（浙自然资厅函〔2025〕332 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.《杭州市人民政府关于重新公布杭州市征地区片综合地价标准的通知》(杭政函〔2023〕106号);

11.《杭州市人民政府关于调整杭州市区征收集体土地地上附着物和青苗补偿标准的通知》(杭政函〔2021〕10号);

12.《浙江省人力资源和社会保障厅办公室关于做好规范企业职工基本养老保险省级统筹制度贯彻落实工作的通知》(浙人社办发〔2020〕38号);

13.《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);

14.《浙江省人民政府办公厅关于做好浙江省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法废止后有关衔接工作的通知》(浙政办发〔2020〕87号);

15.《被征地农民参加社会保障实行“人地对应”的指导意见》(浙土资规〔2018〕5号);

16.《浙江省生态保护红线划定方案》;

17.《杭州市国土空间总体规划(2021-2035年)》;

18.《杭州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》;

19.各类相关控制性详细规划;

- 20.经部确认启用的杭州市“三区三线”划定成果；
- 21.《杭州市 2024 年度国土变更调查成果》；
- 22.各相关控制性详细规划及其他有关法规、政策依据。

（三）土地节约集约利用水平

近年来，杭州市坚持严格节约用地制度，构建节约集约体系，推进土地资源高质量利用。积极探索低效利用、闲置土地退地机制，更新批而未供土地台账及应用，积极消化批而未用土地，加快建设用地供应速度。强化土地要素保障，开展“降存控新”专项行动，圆满完成省、市下达的土地利用各项任务目标。杭州市中心城区内各区近 5 年供地率均高于 60%，土地闲置率低于 5%。

（四）成片开发的必要性

本《方案》片区成片开发活动符合2021年杭州市第十三届人民代表大会批准的《杭州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》（杭政函〔2021〕20号）；片区成片开发活动已纳入杭州市2025年国民经济和社会发展年度计划。

本《方案》开发片区的建设和发展，有利于优化国土空间格局，促进产业转型升级，提升建设用地高质量复合型集约化水平，提高土地利用效益，改善居民生活环境，提升城市功能。通过土地征收成片开发保障本《方案》片区内项目落地，植入居住、商业服务业等功能，片区内提供系统的公益性基础设施，空间上经济且系统地供给城市所需的公共服务产品，完善城市功能，带来经济社会环境综合效益提升。

综上，该片区开发建设活动符合公共利益且具有必要性和重要意义。

二、成片开发土地利用情况

（一）土地开发利用状况

杭州市成片开发土地利用总体情况。本次上报《方案》总面积396.1077公顷，涉及14个开发片区，其中国有土地108.2282公顷，农村集体土地287.8795公顷，土地产权明晰，界址清楚。

《方案》拟申请征收集体土地136.6551公顷，涉及6个镇（街道）。

土地征收成片开发的主要范围是在杭州市的上城区、余杭区、萧山区、临平区的中心城区，面积共计396.1077公顷，开发片区数量14个。土地利用按现状地类有农用地200.2291公顷（其中，耕地131.0138公顷），建设用地174.8738公顷，未利用地21.0048公顷。片区内已建成区面积41.6388公顷，规划建设区面积354.4689公顷。

（二）用地规划情况

公益性用地情况。本《方案》内公益性用地包括城镇村道路用地、公共交通场站用地、供燃气用地、供电用地等基础设施用地，幼儿园用地、公园绿地、防护绿地、中小学用地、机关团体用地、文化用地、高等教育用地、科研用地等公共服务设施用地，以及陆地水域、河流水面等其他公益性用地。公益性用地总面积192.0951公顷，占成片开发总面积的48.50%。本《方案》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）、《浙江省自然资源厅关于做好2025年度土地征收成片开发编制与审核工作的通知》（浙自然资厅函〔2025〕332号）等有关公益性要求。

（三）“三区三线”管控和城镇建设用地用途管制要求符合情况

1.符合国土空间规划确定的城镇建设用地情况

杭州市2025年度第2批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，同时符合城镇建设用地用途管制的要求。

2.涉及永久基本农田情况

土地征收成片开发范围未占用现有划定的永久基本农田。

3.涉及生态保护红线情况

土地征收成片开发范围未占用生态保护红线。

本方案已与《杭州市国土空间总体规划（2021-2035年）》做好充分衔接，在方案获批后将按照项目情况进行用地落实和安排。

（四）效益分析

1.经济效益

随着成片开发项目的推进与建设，整个成片开发区内将进行优化资源配置，以提高资源的利用率，降低能耗，提高土地的综合利用率。成片开发可有效促进杭州市优势产业的聚集发展，深化创新平台建设，强化区域经济格局的构建，助力杭州市高质量发展。存量用地的使用，可降低政府用地成本；片区内企业项目

的落地，可提高地方财政收入；基础设施等公益性项目的建设，可在完善市政的同时，也提高了人民生活水平。通过财政前期的投入创造招商引资条件，对经济的推动作用意义重大。方案布局充分考虑周边现有环境，构建产业群，有利于降低劳务、材料、运输等成本，增强企业的市场竞争力，实现收入的增长，对促进社会经济快速发展、激发城市发展起到重要作用。片区内项目建设完成后带来的经济效益将翻倍增长，从而增强在区域经济发展中的带动力，实现经济社会的协调发展。

2. 社会效益

成片开发的实施可促进资源合理分配，提升环境质量，保障公共利益。本成片开发范围引进多家企业，可提供大量就业岗位，创造了新的就业机会。随着企业的入驻，推动产业结构优化升级，带动区域第三产业的发展，既增加了居民的收入，也解决了部分剩余劳动力的就业问题，有利于消除社会不稳定因素。同时，通过对教育用地、城镇道路和服务设施的配置，保障开发区片内公共资源需求、完善交通网络，提升了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，进一步改善居民生活条件、提升群众幸福指数，保障了公共利益，促进社会和谐发展。

在带动就业方面，本方案成片开发的实施，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，而在实施的过程中，能够创造大量的建筑岗位和服务工人岗位，待方案实施完成后，餐饮娱乐、文化科技等产业需要大量的人力资源，有利于吸收当地农村剩余劳动力，对降低城市就业压力、

减轻政府负担、确保社会治安综合稳定等有着重要意义。

3. 生态效益

本成片开发项目选址充分考虑生态效益,加强耕地尤其是基本农田保护,不占用永久基本农田,不涉及各类自然保护区、生态红线和城市饮用水源保护地和重要环境敏感区。对不符合产业规划、环境污染严重、资源消耗高的项目不予准入,引导企业节能降耗、降本增效。经营性建设项目内布置绿地,修建雨污管道,推进污水处理设施提标建设,增强截污治污能力,维护施工扬尘成效,改善周边地区生态环境,实现生态效益和经济效益双赢。通过留置绿色空间,将显著提高杭州市人居生态环境质量,恢复生态绿化功能,改变城市环境,使各个开发片区范围内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协调、可持续发展。

成片开发片区内产生的生活垃圾将进行分类统一处理,同时建立配套的废水收集、管网、集水坑、废水处理站等废水处理设施,提升废物处理能力和加强资源循环利用。对片区内所产生的废气、废水、固体废物和噪声源等均采取妥善有效的处理、处置措施,经过处理后的废气废水均能实现达标排放,且均满足国家和地方相关的环保标准及法律法规要求。

4. 土地利用效益

通过本方案的实施,激活了存量土地利用价值,提高片区范围内的土地资源配置效率。涉及经营性项目建成后,各个开发片区将成为人口、物质生产、商品消费、信息交换等功能的集中地,这种集聚效益将促进各个片区的不断发展。可以在空间上连续、

系统性地供给给生产、生活的各类服务功能。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，预计土地开发利用率达到 85%，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。

三、调整已批准片区开发方案的必要性与基本情况

（一）调整必要性

原方案批准后，本《方案》调整片区因政策处理以及一系列不可逆因素导致片区内拟安排建设项目实施计划发生变更等情况对片区开发建设方案进行调整，调整后片区符合国土空间详细规划。

调整片区主要用途为居住用地，调整后有利于推动项目落地，建设高品质步行街、特色历史风貌创意街区，推动商业业态创新、管理创新和服务创新，进一步增强商业区域服务能力。因此，片区的调整是必要的。

（二）调整情况

本次上报的《方案》涉及调整原已批准的土地征收成片开发片区 1 个，为乔司西南单元综合片区（调）（CP330113-2024-02（调））。调整片区调整前面积 44.8751 公顷，调整后面积 75.2249 公顷。

四、拟征收实施计划

方案拟计划 3 年内实施完成，并纳入相关年度的国民经济

和社会发展年度计划。其中 2026 年计划实施面积 1.6328 公顷，2027 年计划实施面积 135.0169 公顷。

五、保障措施

（一）机制建设

各责任单位加强沟通协调，主动配合，认真履职尽责，围绕工作目标，靠前指挥。进行业务培训，向相关人员全面传达发展理念，强调环境保护以及保护农民利益；确定一张攻坚任务图，“挂图督战”，精准摸排项目存在困难、问题，跟踪解决难题；围绕纳入土地成片开发项目把任务细化，设置台账，明确责任人，倒排工期，将工程进度往前赶、往前提。

（二）制度完善

一是建立用地项目组件报批工作进展情况定期通报制度，定期对本年度用地项目保障情况进行梳理、通报；二是要强化对征收方案的科学性、必要性论证制度，充分征询人大、政协、环保、产业等方面有关专家和社会公众的意见进行方案调整；三是建立成片开发方案跟踪计划，对成片开发方案实施后年度动态进行记录，综合测算收益并分析经济效益，指导今后的成片开发方案编制。

（三）资金安排

为了避免出现被征地农民因失地造成现有生活水平下降的情况，保障被征地农民的长远生计，坚持保护耕地和保障发展并重的前提下，不断完善本地征地补偿机制，缓和经济建设过程中的征地矛盾，建立被征地农民的社会保障制度和就业机制，有效解决被征地农民的“老有所养”问题。为了确保被征地农民基本

生活保障资金足额及时发放，扩大社保资金来源，建立被征地农民基本生活保障风险准备金制度，充实被征地农民基本生活保障资金账户。

（四）资源保护

前期统筹安排项目时，注重与农业农村、生态环境等部门的衔接，争取在土地征收成片开发方案项目安排上避免保护单元、环境敏感区。项目推进过程中，严格执行设计文件要求和国家及地方有关环境保护、水土保持的规定，依据国家和地方政府有关法律、法规，制定了本项目环境保护的管理制度与措施，严格遵照执行。项目监管验收过程中，建立定期检查制度，每月对施工环保和水土保持工作进行检查，发现问题及时查处，及时整改。

（五）实施监管

为切实保障土地征收成片开发项目顺利推进，各行政村强化舆论宣传，充分运用各类媒体，为土地征收成片开发营造良好的社会舆论环境；将土地征收成片工作列入乡镇、村等各级政府的年度工作目标责任制考核，并严格实行专项督查，及时通报进展情况；对执行情况较好的区域进行奖励，对工作进展缓慢的，严肃追究责任。

附表

土地征收成片开发方案片区情况汇总表

单位：公顷（0.0000）、%（0.00）

序号	开发片区编号	开发片区名称	土地总面积		拟征收农民集体土地面积	公益性用地面积及比例	
				其中耕地面积		面积	比例
1	CP330100-2025-34	笕桥笕新片区	5.1574	2.7295	1.6382	2.4173	46.87
2	CP330100-2025-35	西塘河以东居住公服片区	5.4654	0.9243	2.8532	2.6122	47.80
3	CP330100-2025-36	棕榈路北侧居住公服片区	17.9341	5.9125	8.2307	9.4928	52.93
4	CP330100-2025-37	古墩路东侧商住片区	5.9824	1.2132	3.1105	2.8719	48.01
5	CP330100-2025-38	留祥路以南西北象限商住公服片区	66.7579	32.5547	26.9071	37.9446	56.84
6	CP330100-2025-39	棕榈路南北两侧综合片区	39.8499	17.3501	18.9619	16.6014	41.66
7	CP330100-2025-40	盈丰世纪城利二北片区	19.8620	9.4914	2.9775	7.9779	40.17
8	CP330100-2025-41	闻堰长安村三片区	27.8278	0.8937	10.3689	8.3044	29.84
9	CP330100-2025-42	闻堰闻兴片区	61.5756	11.3015	6.9287	28.2184	45.83

10	CP330100-2025-43	闻堰闻兴二片区	2.8140	0.4268	0.1996	2.0307	72.16
11	CP330100-2025-44	乔司街道杭甬高速以西工业片区	21.7721	11.8315	10.6211	9.1529	42.04
12	CP330100-2025-45	乔司街道杭浦高速以东综合片区	23.5672	13.9812	7.8727	15.6938	66.59
13	CP330100-2025-46	乔司街道良熟港以东工业片区	22.3170	2.3457	8.2997	6.6051	29.60
14	CP330113-2024-02（调）	乔司西南单元综合片区（调）	75.2249	20.0577	27.6853	42.1717	56.06
合计			396.1077	131.0138	136.6551	192.0951	48.50