

本期主题：土地征收成片开发方案编制探索

【编者按】2019年，新修订的《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》在土地有序供给、农民合法权益保障、土地入市规则、用地审批程序和规划管理制度方面对土地征收成片开发工作提出了新的要求。2020年，《自然资源部关于印发〈土地征收成片开发标准（试行）〉的通知》发布，从概念释义、总体要求、编制内容和审定机制等方面对土地征收成片开发工作进行了规定。全国各地以上述文件为基准进行土地征收成片开发方案编制与实践，为国土空间规划的有效落地和建设用地的合理利用提供了重要保障。因此，如何合理编制土地征收成片开发方案、完善土地征收成片开发工作机制、保障经济社会发展用地，成为规划界亟需探讨的重要课题。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“土地征收成片开发方案编制探索”为主题，探讨土地征收成片开发方案编制的理论、策略与实践，以及与国土空间规划的衔接路径，以飨读者。

土地征收成片开发方案与国土空间规划的协调路径研究

□ 潘向向，储君，全德，邱君丽

【摘要】文章基于推动国土空间规划实施的目标，从内容、过程、结果三个维度对全国各地土地征收成片开发方案技术标准进行了系统梳理与分析，发现土地征收成片开发方案与国土空间规划协调存在关键指标和功能布局尚未清晰界定、实施过程中存在公共利益受损的风险、监督检查制度有待深化三个潜在矛盾，进而提出因地制宜明确关键指标、注重用地布局与空间品质、加强土地征收成片开发方案与国土空间规划的全过程动态衔接、完善收益分配和监督检查机制的土地征收成片开发方案技术标准优化策略。

【关键词】土地征收成片开发；国土空间规划；技术标准评估；协调路径

【文章编号】1006-0022(2022)04-0005-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】潘向向，储君，全德，等. 土地征收成片开发方案与国土空间规划的协调路径研究[J]. 规划师，2022(4): 5-11.

The Coordination Between Large Land Parcel Expropriation and Development and Territorial Space Planning/
Pan Xiangxiang, Chu Jun, Tong De, Qiu Junli

【Abstract】 The paper makes a systematic study on the content, process, and result of technical standards concerning large land parcel expropriation in different provinces, reveals three major problems in the coordination between large land parcel expropriation and territorial space planning: the key indicators and functional layout shall be clarified, public benefit might be violated in implementation, the supervision mechanism needs to be specified. The technical standards of large land parcel expropriation can be optimized from the following aspects: clarifying key indicators based on local conditions, paying attention to land layout and spatial quality, strengthening the dynamic connection of the whole process with territorial space planning, improving the mechanism of income distribution, supervision and inspection.

【Key words】 Large land parcel expropriation and development, Territorial space planning, Technical standard evaluation, Coordination path

2019年，新修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称“新《土地管理法》”）首次提出“土地征收成片开发”的概念，即在国土空间规划确定的城镇开发

边界内的集中建设区，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。随后，《自然资源部关于印发〈土地征收成片开发标准（试

【基金项目】 国家重点研发计划(2018YFD1100301)

【作者简介】 潘向向，北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院硕士研究生。

储君，北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院博士研究生。

全德，通讯作者，博士，北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院副教授、博士生导师，北京大学未来城市实验室（深圳）执行主任。

邱君丽，北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院博士后。

行)》的通知》(以下简称“部标准”)要求实施土地征收成片开发前必须编制方案,并就方案编制内容和审批机制等事项发布了技术标准与管理标准,上述文件成为指导各地因地制宜推进政策实践的依据。经过两年多的落地探索,土地征收成片开发方案的编制逻辑和法理基础已相对清晰^[1-7],但在与同样处于改革探索期的国土空间规划体系的有效协调方面,还存在诸多亟待明晰之处。因此,探索更有助于推进国土空间规划落位实施的土地征收成片开发方案的技术管理标准,具有重要的理论与实践意义。

本文通过系统梳理和比较部标准与各省制定的土地征收成片开发方案技术、管理标准,从内容—过程—结果三个维

度^[6],剖析现有土地征收成片开发方案与国土空间规划存在的潜在协调障碍,探索土地征收成片开发方案编制与实施的优化策略,以期为高质量国土空间治理研究和实践提供理论启示与技术支持。

1 土地征收成片开发的源起和意义

在二元土地所有制的背景下,我国工业化、城镇化的推进需要通过土地征收来提供空间保障。因此,征地制度一直是我国城乡关系的焦点,并随着经济社会发展历经了数次重大改革(图1)^[3, 8-10]。在此过程中,“基于公共利益的需要可以实施征地”这一原则始终没有改变,但公共利益的界定一直较为模糊,且征地

范围较为宽泛,造成了土地低效开发利用,以及建设空间分散破碎、无序蔓延等问题。2019年新《土地管理法》清晰界定了公共利益的内涵,进一步收窄了土地征收范围,并特别提出了成片开发是可实施征地的公共利益情形之一。

与军事和外交、基础设施建设、公益事业、扶贫搬迁和保障性安居工程四类纯公益性用地相比,成片开发之所以能被纳入公益范畴,是因为通过土地的集约节约利用和高标准的公益性用地供给,能为城市高质量、可持续发展提供空间保障。事实上,早在1956年国务院发布的《关于加强新工业区和工业城市建设工作几个问题的决定》中就已经提出要重视土地成片集中建设,此后各地也一直在不断摸索成片开发经验^[2, 11],但如何在土地成片开发规定的规模上确保土地集约节约利用的质量,一直是一个难题。如今,新《土地管理法》将土地征收成片开发作为落实国土空间规划城市经营性空间增量的主导路径,其前提就是要明确土地征收成片开发在规模范围、功能布局、利益协调和实施监督等方面对“高质量”的认定,以及土地征收成片开发方案与国土空间规划各项技术标准的对接。

2 国土空间规划视角下土地征收成片开发方案技术标准的各地实践

在新《土地管理法》和部标准的指导下,截至2022年2月底,我国除了北京、重庆(已转发部标准)、陕西(在编)和港澳台之外,共有28个省(自治区、直辖市)相继出台了土地征收成片开发实施细则、通知或暂行办法(以下统称“地方技术标准”),对土地征收成片开发的适用范围、方案编制、审批、调整和监督检查等工作给出了较为详细的行动指引(其中黑龙江、吉林、辽宁、江苏、福建和西藏6个省级地区未公开地方技术标准)。本文将从土地征收成片开发方案的编制内容、方案

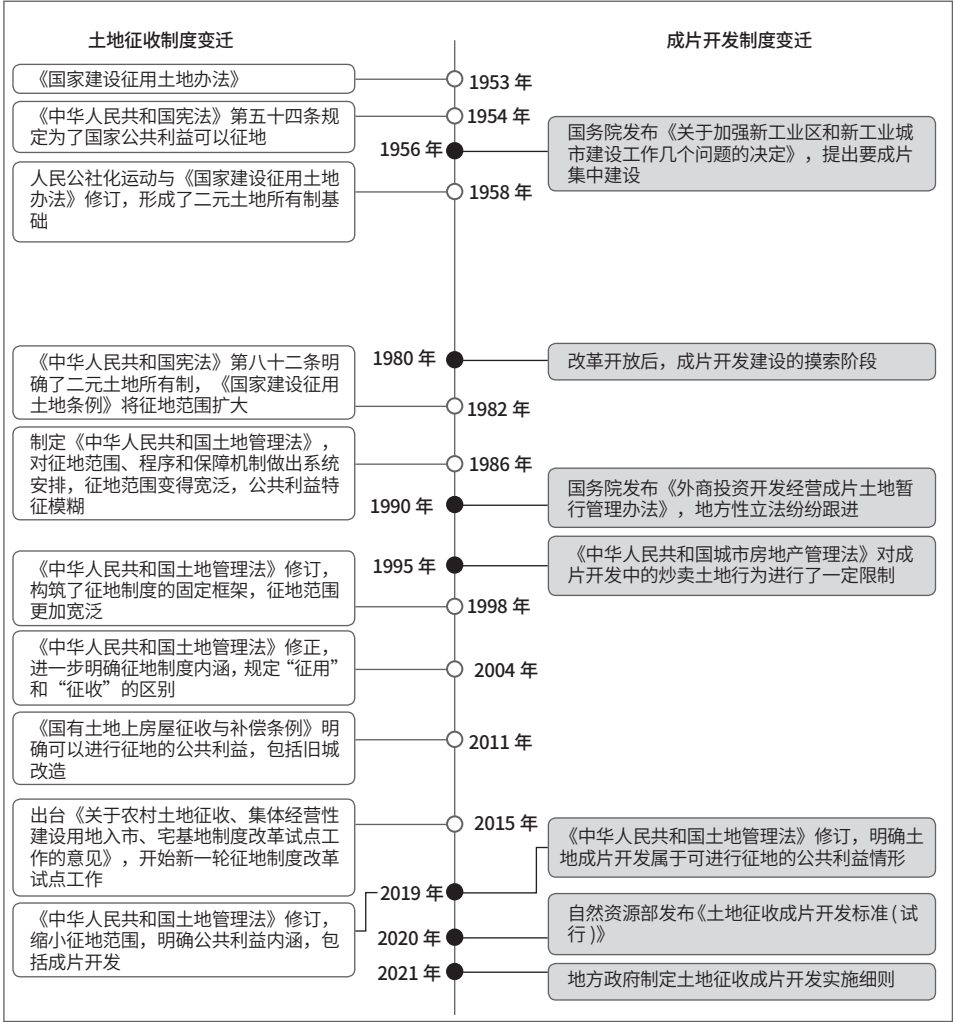


图1 我国土地征收与成片开发制度的变迁

表 1 土地征收成片开发方案技术标准比较

编号	部门 / 地区	文件类型	编制内容					审批与实施过程		保障实施结果		
			开发范围	开发规模	公益性用地性质	公益性用地比例	用地布局	方案调整	实施时序	安置补偿	负面清单	监督检查
0	自然资源部	A1	B1	C1	D1	E1	F1	G1	H1	I1	J2	K2
1	天津	A2+A5	B1+B2	C1	D2	E1+E2	F1	G2+G3+G4	H1+H2	I1	J2	K2+K3
2	河北	A2	B1+B3	C1	D1	E1	F1	G2+G3	H1+H2	I1	J2	K2+K3
3	山西	A2	B1+B3	C1	D1	E1+E2	F1	G2+G3	H1+H2	I1	J2	K2+K3
4	内蒙古	A2	B1+B3	C1	D1	E1	F1	G2+G3	H1+H2	I1	J2	K2+K3
5	上海	A3+A5	B2	C1	D1	E1+E3	F1	G2+G3+G4	H1	I1	J2	K2+K3
6	浙江	A4	B1	C1	D1	E1+E3	F1	G2+G3	H1+H2	I1	J2	K2+K3
7	安徽	A2	B1+B3	C1	D1	E1	F1	G2+G3	H1+H2	I1	J2	K2+K3
8	江西	A3	B1+B3	C2	D3	E1+E2	F2	G2+G3	H1+H2	I1	J2	K2+K3
9	山东	A4	B1+B2	C1	D1	E1	F1	G1	H1	I2	J2	K2+K3
10	河南	A2	B1+B2	C3	D1	E1+E2	F1	G2+G3+G4	H1+H2	I1	J2	K2+K3
11	湖北	A2	B1+B2	C1	D1	E1+E2	F1	G2	H1+H2	I1	J2	K2+K3
12	湖南	A4	B1+B3	C1	D1	E1	F1	G2+G3	H1	I1	J2	K2+K3+K4
13	广东	A3	E1+E2	C3	D1	E1+E2	F1	G2+G4	H1+H2	I2	J2	K1
14	广西	A3	B1+B2	C1	D1	E1	F2	G2+G3+G4	H1	I1	J2	K2+K3
15	海南	A2	B1	C1	D3	E1+E2	F1	G2+G3	H1+H2	I2	J2	K2+K3
16	贵州	A3	B1+B2	C1	D3	E1	F1	G1	H1	I1	J2	K1
17	云南	A2+A5	B1+B2	C1	D1	E1	F1	G1	H1+H2	I2	J2	K2+K3+K4
18	甘肃	A3	B1+B2	C1	D1	D1	F1	G2	H1+H2	I2	J1	K2
19	青海	A3	B1+B4	C1	D1	D1	F1	G2+G3	H1	I2	J2	K1
20	宁夏	A5	B1+B3	C1	D5	E1	F1	G1	H1+H2	I2	J2	K2+K3
21	新疆	A2+A5	B1	C1	D1	E1+E2	F1	G2	H1	I1	J2	K2+K3
22	四川	A5	B1+B2	C1	D1	E1	F1	G1	H1	I1	J1	K1

资料来源：根据部标准和已公开的地方技术标准整理。

注：在“文件类型”中，A1 指标准，A2 指细则，A3 指通知，A4 指办法，A5 指指南；在“开发范围”中，B1 指开发边界内集中建设区，B2 指可包含多个地块，B3 指集中+零散地块，B4 指地块数量不受限制；在“开发规模”中，C1 指无要求，C2 指最小规模要求，C3 指最大规模要求，C4 指建议规模；在“公益性用地性质”中，D1 指部标准中的说法（基础设施、公共服务设施及其他公益性用地），D2 指根据城市建设用地分类标准确定，D3 指根据国土空间规划用地用海分类标准确定，D4 指根据“三调”地类确定，D5 指根据新《土地管理法》第四十五条确定；在“公益性用地比例”中，E1 指不低于 40%，E2 指开发区等可降低比例，E3 指具体功能区可降低比例；在“用地布局”中，F1 指未提到，F2 指原则性要求；在“方案调整”中，G1 指未提到，G2 指调整程序，G3 指调整次数，G4 指详细要求；在“实施时序”中，H1 指总体实施时序，H2 指总体实施时序+实施年限，H3 指公益性项目的实施时序；在“安置补偿”中，I1 指未提到，I2 指原则性要求；在“负面清单”中，J1 指无，J2 指有；在“监督检查”中，K1 指无，K2 指明确部门，K3 指明确措施，K4 指明确重点。

审批与实施过程、保障实施结果三方面对 22 个省级地区的地方技术标准进行系统的比较分析（表 1）。

2.1 方案编制内容的比较

根据 22 个省级地区的地方技术标准，土地征收成片开发方案编制中与国土空间规划（特别是详细规划）密切相关的工作内容包括成片开发的范围、开发规模、公益性用地性质、公益性用地比例、用地布局五个方面。

(1) 开发范围。16 个省级地区制定了

一般原则性要求，如明确成片开发范围必须位于城镇开发边界内的集中建设区，每个土地征收成片开发方案可包含多个地块或片区，城镇开发边界内尚未建设的零星地块可就近纳入土地征收成片开发方案，每个土地征收成片开发方案的范围不得交叉重叠等。其余 6 个省级地区（湖南、上海、江西、广东、贵州、宁夏）则提出了更加具体的要求，如按规划范围、地理和交通干道界线等来划定成片开发范围等。

(2) 开发规模。19 个省级地区并未提

出明确的规模控制要求，而河南、江西和宁夏 3 个省分别提出了成片开发项目的最大、最小规模和年度总规模的要求。

(3) 公益性用地性质。17 个省级地区采用部标准限定了成片开发项目中需配置的公益性用地类型，即基础设施、公共服务设施及其他公益性用地。其他 5 个省（宁夏、海南、贵州、江西、天津）则提出了更具体的界定要求。

(4) 公益性用地比例。12 个省级地区沿用部标准的原则性要求，即一般不低于成片开发用地总面积的 40%。剩余 10

个省级地区则提出了具体的可适当调低公益性用地比例的情形，主要是为产业园区调减公益性用地比例做出指引。

(5) 用地布局。15 个省级地区未提出明确的布局要求，其余 7 个省级地区（贵州、江西、湖南、甘肃、山东、广西、河南）原则上要求成片开发范围要相对完整，但允许多片区捆绑以实现统筹协调。

2.2 方案审批与实施过程的比较

地方技术标准均对土地征收成片开发方案的审批与实施过程做出了细致规定，内容包括公众参与、专家论证、申请材料、审批主体、审批程序、方案调整、实施时序等，其中各地在方案调整和实施时序这两个与国土空间规划实施密切相关方面要求的差异较大。

(1) 方案调整。5 个省级地区（山东、贵州、云南、宁夏、四川）未对方案调整提出相关要求，11 个省级地区则就公众参与、报批程序、调整次数等方面提出了针对方案调整的原则性要求，5 个省级地区（广东、广西、河南、上海、天津）对调整后的开发范围、公益性用地比例等做出了更具体的要求。

(2) 实施时序。8 个省级地区提出了一般原则性的要求，即土地征收成片开发方案中要明确拟安排的建设项目、开发时序和年度实施计划，并纳入市、县国民经济和社会发展年度计划，其余 14 个省级地区在此基础上就成片开发项目的工期做出了明确约束，但所有省份都未对公益性项目的实施时序提出明确要求。

2.3 保障实施结果的比较

土地征收成片开发方案中与保障实施结果相关的内容包括安置补偿方案、负面清单、监督检查等，其中安置补偿方案和监督检查与保障国土空间规划的实施密切相关。

(1) 安置补偿。大部分地方技术标准未针对土地征收成片开发方案提出专门

的安置补偿标准，只有 7 个省级地区（山东、广东、海南、云南、甘肃、青海、宁夏）提出了原则性要求，但这些要求与一般征地要求的差别不大。

(2) 监督检查。监督检查是敦促成片开发项目有序实施的有效手段。目前有 4 个省级地区（广东、贵州、青海、四川）未对监督检查提出明确要求，其余 16 个省级地区提出了原则性的监督检查要求，如由省自然资源厅建立批后监管机制等。仅有湖南、云南 2 个省份明确要求成片开发年度计划落实情况等内容需逐年上报至省自然资源厅。

3 土地征收成片开发方案与国土空间规划协调的潜在问题

通过对上述地方技术标准的比较，可见在内容—过程—结果三个维度，土地征收成片开发方案都与国土空间规划协调存在着潜在问题。

3.1 内容界定模糊：关键指标、功能布局尚需清晰界定

在编制土地征收成片开发方案时，各地并未对如何在国土空间规划的基础上确定成片开发范围和规模、公益性用地比例、整体用地布局等提出清晰要求。

首先，在划定成片开发范围时，若未充分考虑其与产权边界、详细规划编制单元、各类控制线等的衔接，也未对地块数量和规模有所要求，可能导致成片开发地块零散、边界杂乱、产权冲突、不利于土地集约节约利用等问题。其中，若开发规模过小，可能导致成片开发地块过小且零散，从而失去了“成片”开发的意义；若开发规模过大，其中又存在 40% 的公益性用地，则有可能带来较高的征地成本和较大的公益设施建设财政压力，从而造成地方政府债务过高等问题。

其次，在公益性用地比例方面，多

数地区沿用了部标准不低于 40% 的要求，但这种未充分考虑不同城市、不同片区和不同项目对公益性用地比例需求差异化、“一刀切”的做法对落实国土空间规划方案带来严重影响。以深圳市深汕特别合作区（以下简称“合作区”）为例，合作区是探索区域协调“飞地”模式的新区，现状集体土地占比超过 90%，未来面临着大量的土地征收工作。根据合作区国土空间规划初步成果，其公益设施用地比例规划为 43.31%，但公益性用地在空间上并非均匀分布：中心组团为高端商务区和政务区，以行政、文化、商务、科研为主导功能，公益性用地占比远超过 40%，而其他四个组团均是产业组团，公益性用地占比则远低于 40%。未来合作区若采取分期开发的方式进行土地征收成片开发，则很难实现每个片区公益性用地占比超过 40% 的要求；若按规划统一征地，又将面对缺少建设用地指标、财政压力大、短期内土地闲置率高等难题。进行土地征收成片开发与落实国土空间规划的冲突，已然成为合作区发展的政策瓶颈。

此外，地方技术标准在注重公益性用地比例的同时往往忽略了对用地布局的指引。在目前已公布的土地征收成片开发方案实施案例中，出现不少为了硬凑公益性用地比例而忽略用地布局的空间开发模式，如道路延伸模式、依托现状模式、开天窗模式和点状连接模式等（图 2）。此类零散、破碎的用地布局造成了成片开发“不成片”现象，与成片开发的初衷相违背，既不利于形成具有规模效应的、高品质的城市公共中心，又难以按照政策预期推进土地集约节约利用。

3.2 过程衔接不畅：实施过程中存在公共利益受损的风险

在土地征收成片开发方案实施过程中，缺少与国土空间规划在动态调整、实施时序、社会文化影响等方面的充分

衔接,从而存在公共利益受损的风险。

一方面,审批主体不一致会使土地征收成片开发方案调整与国土空间规划调整的衔接机制不明确。部标准规定土地征收成片开发方案由省级人民政府审批,而《中华人民共和国城乡规划法》则规定详细规划由相应市县级政府部门审批。若根据省级人民政府批准的土地征收成片开发方案完成征地后,地方政府调整了详细规划,尤其是将公益性用地调出了成片开发范围,如何保证土地征收成片开发方案也进行了相应的调整,地方技术标准未对此提出具体要求,因此难以确保足量公益性用地的落实(图3)^[11]。同时,在调整土地征收成片开发方案时,若不明确已实施征收的地块不可调出成片开发范围的要求,就可能存在以成片开发进行圈地的投机行为。

另一方面,实施时序的错位会导致公益性用地落实无保障。在成片开发实施时序方面,若未明确要求公益性项目应当优先实施或至少与其他经营性项目同步实施,那么在土地征收成片开发方案实施期限内,可能出现公益性项目不实施,且后续也不再实施的情况,公益性用地比例便成为“空头支票”。

此外,土地征收成片开发方案实施过程中公共利益的保障措施以满足公益性用地的比例要求为主,但是成片开发是一种短期内较大规模的开发,可能涉及较大的存量建设规模和人口规模,在其实施过程中存在破坏历史文化、破坏生态环境、引发社会不安等风险,若没有有效的应对措施,即使公益性用地比例达到了要求,也可能损害公共利益。

3.3 结果保障不足:利益协调考虑不充分,监督检查制度有待深化

在地方技术标准中,与结果保障机制相关的内容几乎沿用了传统项目征地的标准,并未对城乡二元土地同地同权、强化国土空间规划管治权威性土地管

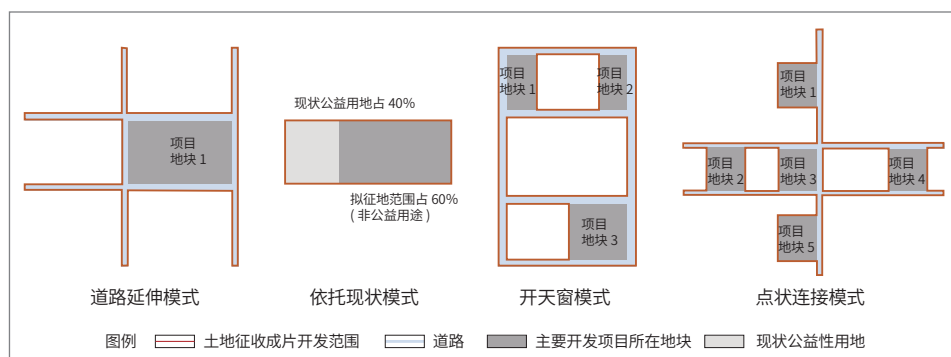


图2 为满足公益性用地比例而出现的典型布局模式

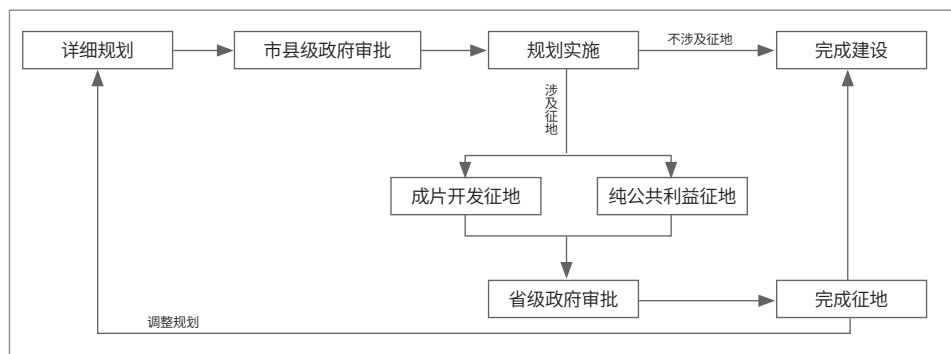


图3 土地征收成片开发方案与详细规划调整的衔接机制不清晰

理新趋势做出明确应对。这会导致由于缺乏完备的利益平衡机制与落实监督检查机制,土地征收成片开发方案面临实施不利的困境,无法保障国土空间规划的有效落实。

首先,新《土地管理法》明确提出允许集体经营性建设用地入市,为农村土地城镇化开辟了新路径,大大提升了征地补偿标准。但现行地方技术标准并未充分考虑大面积成片征收项目的收益分配和成本分担等利益协调问题,这一方面可能导致村民对征地补偿预期过高,给土地征收成片开发带来阻力;另一方面,政府可能无力先期投入比单幅土地开发更多的征地补偿和公益性用地开发成本,使土地征收成片开发计划被搁置,造成被征地闲置。

其次,由于未形成长时段土地征收成片开发方案与国土空间规划相协调的动态监督检查制度,可能出现征地完成后因规划调整而公益性用地比例降低的风险。同时,现行监督检查制度主要是

通过国土空间信息平台对土地征收范围、建设项目实施等空间属性方面的内容进行监督检查,在征收程序、公众参与、安置补偿、收益分配等实施层面缺乏具体抓手,无法保证土地征收成片开发方案的社会经济效益,从而不利于后续土地征收和规划实施。

4 土地征收成片开发方案与国土空间规划协调的优化路径

针对分析得出的土地征收成片开发方案与国土空间规划协调的三个潜在问题,本文从内容—过程—结果三个维度提出土地征收成片开发方案技术标准的优化思路。

4.1 内容协调:因地制宜明确关键指标,注重用地布局与空间品质

在土地征收成片开发方案编制内容方面,建议注重边界划定、规模管控、比例确定等内容与国土空间规划的协调,

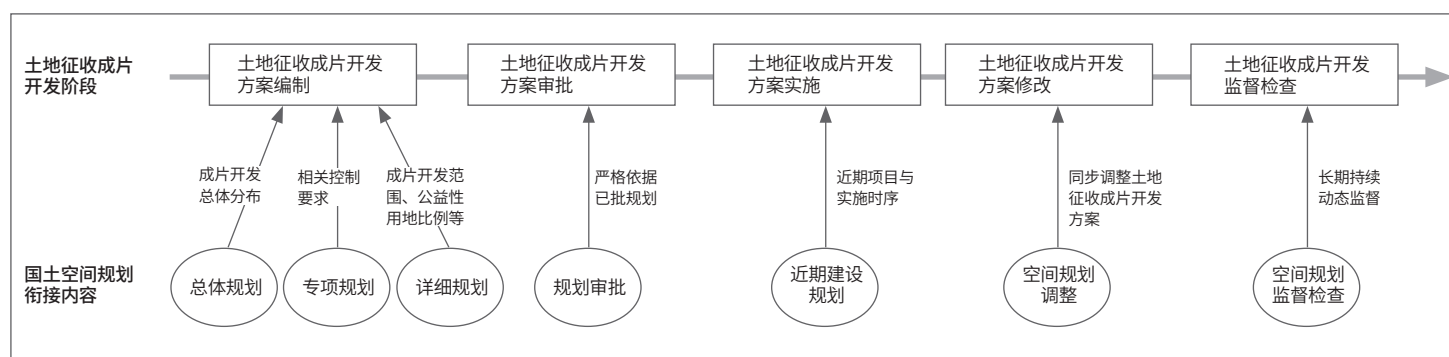


图4 土地征收成片开发方案与国土空间规划的全过程衔接

明确编制的重点内容，兼顾用地布局的合理性和空间品质。

(1) 协调各类边界，管控开发规模。首先，土地征收成片开发的边界应尽可能以主次干道或河流水系为界，并尽量与产权边界、详细规划管理单元边界、城市各类控制线等保持一致。这不仅有利于安置补偿与利益分配、避免征地纠纷，还有助于提高土地征收和规划管理效率。其次，建议限定成片开发的最大、最小规模。可结合地方新增建设用地指标和近期建设规划确定最大规模，避免过度开发、盲目“圈地”及给政府财政带来重大压力；结合5分钟生活圈范围确定成片开发单个地块的最小单元，保证地块的复合功能与合理布局，避免零散、破碎开发导致的土地利用集约度低等问题。

(2) 因地制宜确定公益性用地比例。建议打破成片开发项目不少于40%公益性用地占比“一刀切”的规定，建立“基础比例+弹性调整”的机制。例如，可参照《城市用地分类与规划建设用地标准》^[12]，将公共管理与公共服务用地、交通设施用地、绿地三类公益性用地占比约30%作为基础比例。在保障国土空间规划功能布局或详细规划单元中公益性用地比重的前提下，结合城市所处的区域经济带、城市规模大小、城市现状公益性用地比例、成片开发片区的主导功能、社区生活圈规划等，弹性调整成片开发项目内的公益性用地比例，保障

成片开发中公益性用地占比满足国土空间规划有关高质量空间营造的要求。

(3) 注重用地布局与空间品质。土地征收成片开发政策的核心目标是为城镇高质量发展提供空间保障，因此土地征收成片开发方案应对用地布局与空间品质提出相应要求。一方面，用地布局应当相对完整、集中紧凑，避免空间布局过于分散、地块触角过多、天窗过多等问题，引导城乡空间集聚发展。另一方面，应当融入城市设计理念，注重公共配套设施与公共空间营造，使成片开发有利于整体风貌的塑造、人居环境的改善、空间品质的提升，充分发挥成片开发的规模效应，实现高质量发展。

4.2 过程协调：加强土地征收成片开发方案与国土空间规划的全过程动态衔接

在明确土地征收成片开发方案编制内容的基础上，还要在方案的编制、审批、实施、修改和监督检查等方面加强与国土空间规划的协调（图4），尤其是涉及规划调整和实施时序等方面的动态衔接。

(1) 全过程与国土空间规划的衔接。在土地征收成片开发方案编制阶段，建议根据国土空间总体规划来确定需要成片开发的范围，以及各类用地占比，尤其是公益性用地的占比和布局。在土地征收成片开发方案审批阶段，需严格依照各类已批空间规划，包括详细规划、

专项规划等审查方案要点。在方案实施阶段，则要与国土空间近期建设规划协调，确定近期实施项目与实施时序等。

(2) 与国土空间规划的动态衔接。原则上，土地征收成片开发方案应根据相对稳定的国土空间规划来编制与实施，不可频繁调整。但在实施过程中，两者难免因产权纠纷、用地条件变化而进行调整。因此，应建立动态衔接机制确保两者同步调整、保持协调。当调整国土空间规划时，应当同步调整相关的土地征收成片开发方案，保证公益性用地比例和土地利用质量不降低；当调整土地征收成片开发方案时，涉及位置、面积、范围调整的内容，要及时纳入国土空间近期建设规划，同时保证已经实施征地的地块不得调出。

(3) 优先保障公益性项目的实施。在土地征收成片开发方案中建设项目的实施时序方面，建议优先推进公益性项目的实施建设，可制定“容积率奖励”办法，鼓励将公益性项目与经营性项目打包开发，缓解政府的财政压力。同时，建议制定完善的进度督察机制，确保公益性项目完成度不低于经营性项目，从而充分保障公共利益，使国土空间规划中公益性用地真正落位。

4.3 结果协调：完善收益分配和监督检查机制

在土地征收成片开发方案的实施结

果方面,建议做好与国土空间规划在土地增值收益分配、监督检查方面的协调,从而保障土地征收成片开发方案能够有效落实国土空间规划。

(1)完善土地增值收益分配机制。借鉴“土地溢价回收”原理,按照“谁投资谁获益”的原则,引入社会资本助力公益性用地开发。一方面,可通过成立地方城投公司捆绑公益性用地和经营性用地的开发,利用市场机制缓解地方政府建设公益性用地的压力。另一方面,通过引导农村集体经济组织向现代企业转型,鼓励及引导其深度融入土地开发进程,降低政府征地阻力,推动土地“涨价共享”^[13-14]。

(2)提升监督检查的精细化水平。一是将土地征收成片开发方案纳入国土空间规划“一张图”管理信息平台,将方案的实施纳入国土空间规划实施监督体系,对土地征收成片开发方案实施进行动态评估,对与国土空间规划不协调的地块进行预警监督。二是对土地征收成片开发方案落实的检查不应仅局限在公益性用地比例和空间分布方面,还应将其经济社会效益相关指标纳入监督检查体系,从而更加充分地保障公共利益。

5 结语

在我国进一步收窄土地征收范围的背景下,土地征收成片开发是城市高质量发展的重要空间保障手段。本文通过系统梳理土地征收成片开发的相关政策文件,从国土空间规划视角对各地土地征收成片开发方案编制内容、方案审批、实施过程及保障实施结果等方面进行了比较分析。研究发现,现行土地征收成片开发方案与国土空间规划协调可能存在内容界定模糊、过程衔接不畅、结果保障不足三个主要问题,具体表现为:

- ①关键指标、功能布局尚需清晰界定;
- ②实施过程中存在公共利益受损的风险;

③利益协调考虑不充分,监督检查制度有待深化。

针对上述问题,本文从内容协调、过程协调和结果协调三方面提出了土地征收成片开发方案与国土空间规划协调的优化路径,即因地制宜明确关键指标,注重用地布局与空间品质;加强土地征收成片开发方案与国土空间规划的全程动态衔接;完善收益分配和监督检查机制。

土地征收成片开发方案与国土空间规划协调的目的在于既充分保障土地征收成片开发中的公共利益,又有利于国土空间规划的有效实施,最终促进城市的高质量、可持续发展。希望本文提出的优化路径能够更好地协调二者提供一些可借鉴的思路。

【参考文献】

- [1] 黄忠. 成片开发与土地征收[J]. 法学研究, 2020(5): 72-89.
- [2] 唐健. 成片土地开发制度演变及政策设计[J]. 中国土地, 2020(10): 4-8.
- [3] 唐健. 从经济政策到社会政策: 征地制度变迁解释[J]. 中国土地科学, 2021(5): 1-7.
- [4] 程雪阳. 合宪性视角下的成片开发征收及其标准认定[J]. 法学研究, 2020(5): 90-104.
- [5] 刘玉姿. 论作为土地征收目的的成片开发建设——兼评《土地管理法》第45条第1款第5项[J]. 北方法学, 2021(1): 91-102.
- [6] 华子岩. 土地征收成片开发的制度架构与风险控制[J]. 中国土地科学, 2022(2): 28-35.
- [7] 于凤瑞. 《土地管理法》成片开发征收标准的体系阐释[J]. 中国土地科学, 2020(8): 18-25.
- [8] 周琳, 孙琦, 段文婷. 《土地管理法》视角的土地制度变迁评述与展望[C]// 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(04 城市规划历史与理论), 2021.
- [9] 郭哲. 中国征地制度的结构性和历史性变迁——基于历史制度主义的分析[J].

求索, 2020(2): 151-159.

- [10] Qian Z. Land Acquisition Compensation in Post-reform China: Evolution, Structure and Challenges in Hangzhou[J]. Land Use Policy, 2015, 46: 250-257.
- [11] 林怀策. “公共利益”导向下的“成片开发”: 演变、困境与应对策略[C]// 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(13 规划实施与管理), 2021.
- [12] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市用地分类与规划建设用地标准(GB 50137—2011)[S]. 2011.
- [13] 贾莉, 米运生, 周文良. 城乡融合发展中的土地制度改革路径研究——以广清接合片区为例[J]. 规划师, 2021(24): 40-45.
- [14] 矫雪梅, 黄欢, 张晓婧, 等. 国家城乡融合发展试验区集体经营性建设用地入市研究[J]. 规划师, 2021(5): 19-24.

【收稿日期】2022-01-29