

空间规划体系下广州土地征收成片开发方案编制思路研究

□ 王 龙, 詹美旭, 景 璨, 李 飞

【摘要】土地征收成片开发是规范征地程序、满足城市发展需求和保障被征地农民合法权益的重要手段,是分阶段、分步骤实施国土空间规划的重要支撑。文章在研究各省市成片开发方案编制特点与问题的基础上,探讨土地征收成片开发方案编制的总体思路、与各规划的衔接、编制技术要点和实施监督保障体系的构建,并进一步介绍了广州土地征收成片开发方案在衔接多类型规划、灵活划定成片开发范围及依托信息平台辅助方案论证方面的具体经验,以期为我国编制土地征收成片开发方案、完善政策、制定标准和技术细则提供参考。

【关键词】空间规划体系;土地征收成片开发;编制思路与方法;广州

【文章编号】1006-0022(2022)04-0033-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】王龙,詹美旭,景璨,等.空间规划体系下广州土地征收成片开发方案编制思路研究[J].规划师,2022(4):33-40.

A Study on the Compilation of Large Land Parcel Expropriation and Development Plan of Guangzhou/Wang Long, Zhan Meixu, Jing Can, Li Fei

Abstract Large land parcel expropriation and development is an important approach in regulating land confiscation procedure, ensuring urban development needs, and protecting collective land owners' rights; and an important support for phased implementation of territorial space plan. The paper studies the characters and problems of large land parcel development plans in different provinces, concludes the general thought, planning connection, technical key points, and insurance system for implementation, and introduces the experience of Guangzhou in large land parcel expropriation in the connection of multiple types of planning, delimitation of development area, and information platform aided argumentation of proposals. It provides a reference for the planning compilation, policy integration, standard formulation, and technical details of large land parcel expropriation and development.

Key words Spatial planning system, Large land parcel expropriation and development, Compilation concept and method, Guangzhou

0 引言

十八届三中全会提出要缩小征地范围、规范征地程序和保障被征地人的合法权益,2020年1月修订实施的《中华人民共和国土地管理法》明确了土地征收成片开发的范围,首次列举了征收土地的6种情形,并确

立了土地征收成片开发制度。2020年11月,自然资源部印发了《土地征收成片开发标准(试行)》,从概念释义、总体要求、审批流程等方面对土地征收成片开发工作进行了规定。随后各地相继出台了土地征收成片开发实施细则和方案编制指南等相关文件,对土地征收成片开发的总体要求、范围划定、编制内容、

【基金项目】广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目(2020B121202019)、广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目(RD12200202923)

【作者简介】王 龙,硕士,工程师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。
詹美旭,硕士,高级工程师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。
景 璨,硕士,工程师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。
李 飞,硕士,助理规划师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院。

编审流程等情况进行了广泛的讨论，但缺乏面向实施的征收成片开发方案编制的技术思路和操作细节。同时，原有的成片开发实践也存在征地规模过大、方案编制与规划缺乏衔接、编审程序不规范、实施路径和监督管理机制不清晰等问题。基于此，本文通过梳理征收制度改革和国土空间规划体系改革背景下征收成片开发的特征与问题，探讨征收成片开发方案编制的总体思路、与各规划的衔接、编制技术要点和实施监督保障体系的构建，并结合广州实践进行论述，为规范化、标准化编制征收成片开发方案、保障规划传导实施提供参考。

1 成片开发工作回顾、特点与问题

1.1 成片开发工作相关研究进展

我国“成片开发”的概念产生于1990年。为吸引外商在经济特区、沿海开放地区投资，国务院出台了《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，要求开发企业应编制成片开发规划或者可行性研究报告^[1]，后来内资也开始通过成立开发公司的方式进行土地成片开发。2008年，土地一、二级开发分离的土地收购储备制度的建立，终结了以外商或开发公司为主导的成片开发模式。以往学者的研究主要聚焦于征收成片开发的概念和制度演变，以及征地补偿的安置标准、征地冲突的治理策略、程序完善和制度建设等方面^[2-5]。2020年修订实施的《中华人民共和国土地管理法》将征收制度改革作为重点之一，进一步明确了征收的公益性特点和可进行征收的6种情形，确立了成片开发方案作为征收前置条件的合法性。在国土空间规划体系重构的背景下，新时期国土空间规划更加强调以生态文明建设为引领，优化国土开发与保护，协调保护与开发及“时空人事”的关系^[6]。研

究多从成片开发方案编制的问题及解决措施、方案的类型界定、征收成片开发范围的划定依据和不同类型城市的划定规模等方面展开讨论^[7-10]，并从国外经验和法律的角度探讨公益性认定机制和动态保障机制^[11-12]，部分学者还结合厦门、齐齐哈尔等城市的实践对成片开发方案的编制和管理提出针对性建议^[13-14]。

1.2 国内各省市相关规则的梳理

根据公开数据，截至2021年底，已有18个省市公布了成片开发工作指引，四川、云南、山西、新疆等地发布了方案编制指南。各地标准规范的差异体现在3个方面：在规划衔接方面，上海要求“依据单元规划、新市镇总体规划和控制性详细规划等，结合近期建设计划确定范围”；天津规定过渡期内成片开发范围应当依据现行各类空间规划、经一致性处理后的规划管理“一张图”和国土空间规划阶段性成果来确定；安徽规定成片开发方案应当按照国土空间规划近期行动计划确定的时序编制，土地综合开发建设内容应当符合详细规划的要求；江西明确成片开发方案还应与专项规划相衔接。在编制审批方面，江西规定了成片开发的最小面积；湖北根据城市发展情况对各市成片开发土地的个数进行了规定；云南明确了公益性用地的名录；新疆对不同发展阶段的城市公益性用地的比例进行差异化规定；上海则根据产业基地、产业社区等不同功能确定公益性用地比例；湖北要求每年低于连片征收标准范围的方案不得超过1个；湖南、陕西等地要求提交耕地占补平衡计划；天津、河北、浙江等地要求利用网络媒体、问卷调查等方式征求民众意见；山东、陕西、云南等地明确要求落实补偿安置情况，包括拟实施的征地补偿标准，被征地农民的社会保障费用标准，其中昆明将听证制度应用于实践，切实保障被征地农民的利益；海南、

新疆规定报批需提交成片开发范围勘测定界址点坐标，将征地相关技术标准前置。在实施监督方面，陕西、云南、海南等地要求通过卫星影像、实地抽查等手段进行动态监测；湖南、山西、上海等地利用土地成片开发数据库、在线终端或信息系统汇交数据，统一管理；河北、安徽、山东等地明确提出了各级政府监管的内容，明确监督检查过程中的惩罚处分标准（表1）。

1.3 成片开发工作的特点与主要问题

1.3.1 特点

成片开发工作的特点主要体现在3个方面：①保护优先，提高土地使用效率。成片开发方案的编制要优先保障生态安全和粮食安全，严禁占用生态保护红线和永久基本农田；以成片开发范围为基本单元统一规划，避免插花式、碎片化的开发和重复建设，提高开发利用效率，同时避免城市无序扩张。②以人民为中心，维护公共利益。2020年修订实施的《中华人民共和国土地管理法》要求征收方案由县级以上地方人民政府组织实施，从经济层面避免了社会资本对村集体利益的剥夺；保障公益性用地比例，从空间层面维护了村集体必要的生产生活空间；方案需充分征求农村集体经济组织和农民的意见，从社会层面保障了被征收人的知情权和参与权。③推动综合开发，提高城市品质。成片开发有利于在更大范围内实现各类设施的统筹建设与相互协调，完善城市功能。

1.3.2 主要问题

目前，学界和各省市发布的规则缺乏对成片开发方案的总体思路、规划衔接、编制技术要点和实施监督保障体系构建的系统讨论，具体体现如下：在规划衔接方面，未明确成片开发方案在国土空间规划体系中的作用和具体的规划衔接路径。在编制审批方面，虽然已对成片开发方案划定的面积展开讨论，但

是其普适性仍有待验证；未明确方案编制的工作底图和差异化配置公益性用地的具体标准；虽然各省市对成片开发方案需要审核的内容和不得审批的情形作出了具体要求，但是缺乏与征地程序技术标准的衔接，在报批材料的深度、公众参与的广度等方面尚未形成共识。在实施监督方面，对批复后的规划管理、监督评估的细则未作出具体要求，如未明确如何划定成片开发范围，公益性用地如何落地，因此难以从本质上变更项目先行、配套滞后的现象。

2 土地征收成片开发方案编制的思路研究

2.1 总体思路

土地征收成片开发方案应在遵循保障粮食安全、生态安全、农民合法权益的价值理念框架下，建立“规划衔接—编制审批—实施监督”的总体工作流程，保障方案实施不走样。在规划衔接方面，明确方案与国土空间规划体系的衔接关系，充分衔接落实市/区级国土空间总体规划、近期实施规划、国民经济和社会发展规划（以下简称“发展规划”）等相关规划要求，收集各级行业主管部门的建设诉求。在编制审批方面，以国土空间基础信息平台（以下简称“信息平台”）、近期实施规划项目库为基础筛选和策划生成项目；在城镇开发边界范围内，以控制性详细规划为底图划定成片开发范围；在梳理项目位置、面积、范围、权属、基础设施条件等基本情况的基础上，充分论证成片开发方案的必要性、主要用途和功能实现的可行性以及与相关规划和要求的符合性，按照项目的重要性和紧迫性分年度确定开发时序与年度实施计划，开展成片开发范围内公益性用地比例论证，进行土地利用、经济、社会、生态 4 个方面的效益评估；保障被征地农民的知情权、参与权、表达权和监督

表 1 部分省市成片开发规则的亮点与特色总结

省市名称	规则名称	亮点与特色
云南	《云南省土地征收成片开发实施细则（试行）》《云南省土地征收成片开发方案编制指南（试行）》	在编制审批方面，落实耕地占补平衡的计划和措施；要求被征地群众全面了解实施安排和安置补偿等内容。在监督实施方面，结合卫星影像、在线终端、实地抽查等手段，对成片开发方案实施情况开展定期或不定期抽查
江西	《江西省人民政府办公厅关于执行土地征收成片开发标准（试行）的指导意见》（2021年3月）	在规划衔接方面，成片开发方案要和各类专项规划相协调，统筹安排各类专项规划确定的建设项目；与城市更新、城市设计、历史文化遗产保护、自然保护地保护等工作相衔接。在编制审批方面，成片开发面积一般不低于 150 亩；国家和省级开发区审核公告目录四至范围内公益用地比例不低于 30%。在实施监督方面，原则上年度实施计划一年只能调整一次
新疆	《新疆维吾尔自治区土地征收成片开发实施细则》《新疆维吾尔自治区土地征收成片开发方案编制指引》	在编制审批方面，南疆四地州县（市）的公益性用地比例不低于 35%，其他市、县（市）的公益性用地比例不低于 40%；报批材料需提交成片开发范围勘测界定界址点坐标。在实施监督方面，将实施情况作为自然资源督察工作的重点内容之一
上海	《本市落实土地征收成片开发标准的若干意见（试行）》《土地征收成片开发方案编制技术指南》	在规划衔接方面，土地征收成片开发的范围应当符合国土空间规划、国民经济和社会发展规划，依据单元规划、新市镇总体规划和控制性详细规划等规划，结合近期建设计划确定，也可以包含国有土地。在编制审批方面，公益性用地比例一般不低于 40%，产业基地比例一般不低于 15%，产业社区比例一般不低于 25%；国家和本市重大战略性新兴产业需要征收集体土地及征收剩余零星集体土地的，不受比例限制
广东	《广东省自然资源厅关于规范土地征收成片开发工作的通知》（2021年11月）	在编制审批方面，拟征收地块面积不得小于土地征收成片开发范围面积的 60%。在实施监督方面，涉及调整地块在不改变成片开发范围、仅改变成片开发时序安排的，或者取消尚未开展的成片开发计划且取消后公共服务设施和其他公益性用地的比例仍符合要求的，可不再征求意见
湖北	《湖北省土地征收成片开发实施细则》（送审稿）（2021年11月）	在规划衔接方面，土地征收成片开发方案的主要审查内容为是否符合国土空间规划，土地综合开发建设内容是否符合详细规划的要求。在编制审批方面，以县（市、区）为单位，地方人民政府每年编制并报审批的土地征收成片开发方案不得超过规定个数；每年公益性用地比例低于 40%的土地征收成片开发方案不得超过 1 个

权，强化事前调查制度、事中听证制度、事后公示制度，实现全链条公众参与。在实施监督方面，将审批后的成果，以平台为支撑监测评估成片开发方案实施情况（图 1）。

2.2 开发方案与各规划的衔接

土地征收成片开发工作是分阶段、分步骤实施国土空间规划的重要支撑。国土空间总体规划的发展目标、行动和

空间发展方向面向 2035 年，难以直接指导项目的选址和集中布局；发展规划则侧重于产业发展和项目清单，难以形成具体界址。在与总体规划衔接方面，借鉴广州、上海经验，以近期实施规划为核心落实总体规划和发展规划的要求，指导成片开发方案项目生成和确定年度实施计划。在新的国土空间规划批准生效前，成片开发方案应当符合现行上位规划，成片开发范围位于城镇开发边界范围内，年度

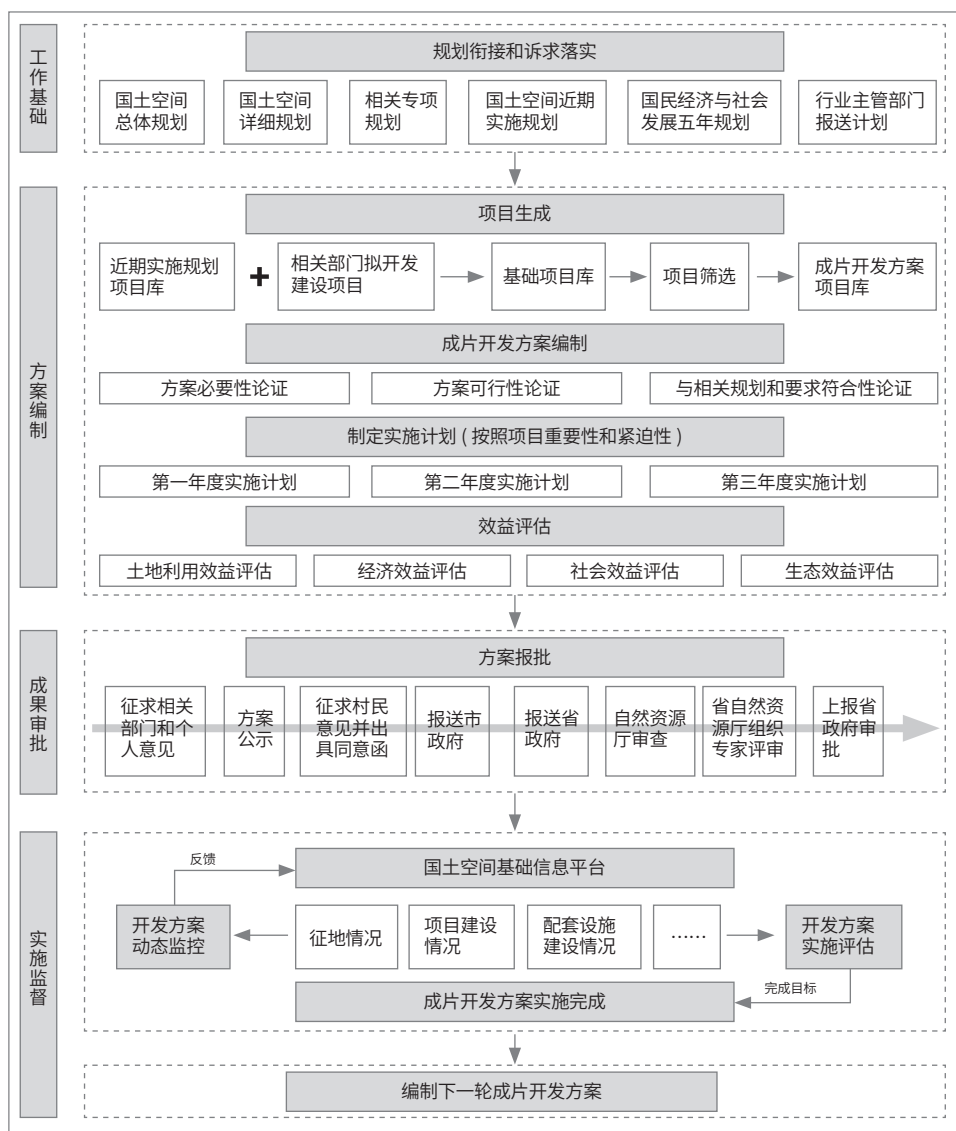


图1 成片开发方案编制与实施的技术路线图

实施计划应同步纳入国民经济与社会发展年度计划。在与相关专项规划衔接方面，成片开发方案要和各类专项规划相协调，综合考虑城市新区、城市建成区的建设需求，集中紧凑成片开发；依托信息平台“多规合一”功能板块，衔接环保、教育、体育、历史文化保护、城市设计等专项规划确定的各类设施边界、管控要素，确保不突破各类红线，保障各类设施落地，传承城市记忆，塑造城市人文特色。在与详细规划衔接方面，以详细规划为底图划定成片开发范围，保障成片开发方案的边界和公益性用地等指标准确地落实到空间上，并将方案确定的边界和指标作为后续控制

性详细规划、城市更新方案编制调整的审查条件。

2.3 编制的技术要点

2.3.1 项目策划生成

项目策划生成应凸显规划统筹，提高国土空间总体规划、近期实施规划及发展规划对成片开发工作的引领和指导作用，有效配置城市空间资源，推进项目集约建设。项目策划生成的核心工作包括4个方面：①建立拟征收土地项目基础台账。在落实上位规划要求的基础上，收集发改部门重点产业建设项目及其他各部门拟开发建设项目需求，结合自然

资源主管部门土地利用、用地报批、土地供应、土地储备、预留规模使用方案等各类计划，生成项目基础台账。②建立项目筛选流程，依托新技术协同多部门共同开展项目筛选；基于各级法律法规，剔除无需纳入方案的项目；以信息平台为基础，开展合规性论证，相关部门依托平台协同会审，筛选符合空间规划及现行法定规划空间管控要求的项目。③结合近期实施规划确定开发时序。基于历年征地情况，合理确定年度征地规模。衔接近期实施规划确定的城市发展方向和开发时序，结合政府工作报告、各部门年度实施计划，按照项目级别、类型、区位、规模、征地的难易程度等建立评价体系，评价项目的重要性和紧迫性，优先将近期拟实施征收重大项目、城市重点产业、民生保障和乡村振兴等项目纳入年度实施计划，其余项目可结合土地征收工作安排纳入后续年度计划。④优化项目拟征地范围。以广东为例，改革开放以来，珠三角地区“村村点火、户户冒烟”的发展背景造成了集体工业用地遍地开花、国有土地和集体土地犬牙交错的现象。按照十八届三中全会关于缩小征地范围的要求，原则上来说拟征收范围即为项目选址范围，然而若严格按照项目红线内的集体土地进行征收，仍可能会造成“三地”（即边角地、夹心地、插花地）等零星土地的产生。建议适当放宽以土地整备为目的的土地征收范围，参考广东“三旧”改造政策^[15]，将单块面积不超过3亩、累计面积不超过项目主体地块面积10%的集体土地，特别是涉及公益设施的集体土地，统一纳入拟征收范围（图2）。
2.3.2 成片开发范围划定
 范围划定应统筹考虑本行政区域内城镇建设用地区域、土地利用年度计划、集体建设用地入市、耕地占补平衡、批而未供及闲置土地、节约集约用地水平等情况，合理确定土地征收成片开发范围，科学编制土地征收成片开发方案。

成片开发范围的划定应强化与控制性详细规划的衔接。对于项目较为集中连片的地区应与控制性详细规划单元相衔接,可将一个或多个连片的管理单元划入同一成片开发范围,保障城市功能的完整和范围内的设施统筹。对于未编制控制性详细规划的区域,可与经法定程序批准的市/镇级总体规划、城市更新实施方案等衔接,促使成片开发范围更加规整,避免因方案划定再次产生“三地”的现象。对于面积较小的独立项目,应强调保障公益性用地的完整性。广东要求在一个完整的成片开发范围内,拟征收地块总面积不得小于成片开发范围面积的60%。然而对于面积较小的地块,若严格按照该标准计算,可能会产生成片开发范围切割完整公益设施的情况,

不利于公益设施的统筹建设。建议面积较小的独立项目在成片开发范围划定时与控制性详细规划确定的街坊或地块、规划道路、自然地理边界相衔接,将完整的公益设施用地纳入成片开发范围,保障成片开发范围内用地的完整性。建议每个行政区范围内允许1~2个独立项目降低拟征收地块占成片开发范围的比例要求,并在年度实施计划内统筹指标,总量达到标准。

成片开发范围内公益性用地的配比应具有弹性。综合开发地区、一般城市地区、一般工业园区对公共服务设施的需求存在差异,因此应结合地块区位、主导功能、发展阶段等实际情况,明确公益设施配置的差异化标准,并在年度实施计划当中予以平衡,实现总量达标,

避免公共资源错配。对于综合开发地区,包括城市中心区、产业综合服务区等地上地下综合开发的地块,应鼓励空间的复合利用。例如,地上开展绿地建设,地下布局市政设施的地块,建议将立体开发或地下开发的公益设施按比例折算后计入公益性用地面积,综合汇算后保障公益性用地比例满足要求。对于一般城市地区,应满足公益性用地比例要求,但需规避为满足要求将较远的公益设施或者十字路口纳入成片开发范围的现象。建议对于不临近公益性用地或仅临路的独立小地块,不作公益性用地比例要求,并在方案中特别注明,在年度方案中实现总量平衡。对于土地功能相对单一的一般工业园区,除道路、防护绿地外的公益性用地需求较少,建议结合地方标

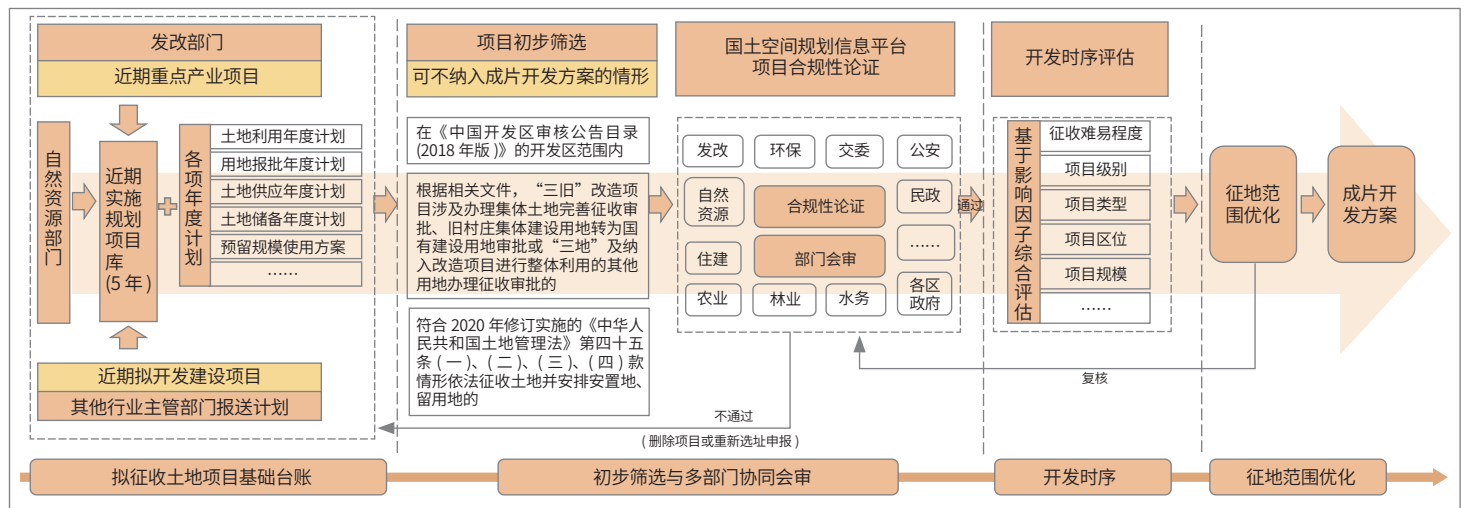


图2 项目生成工作流程示意图

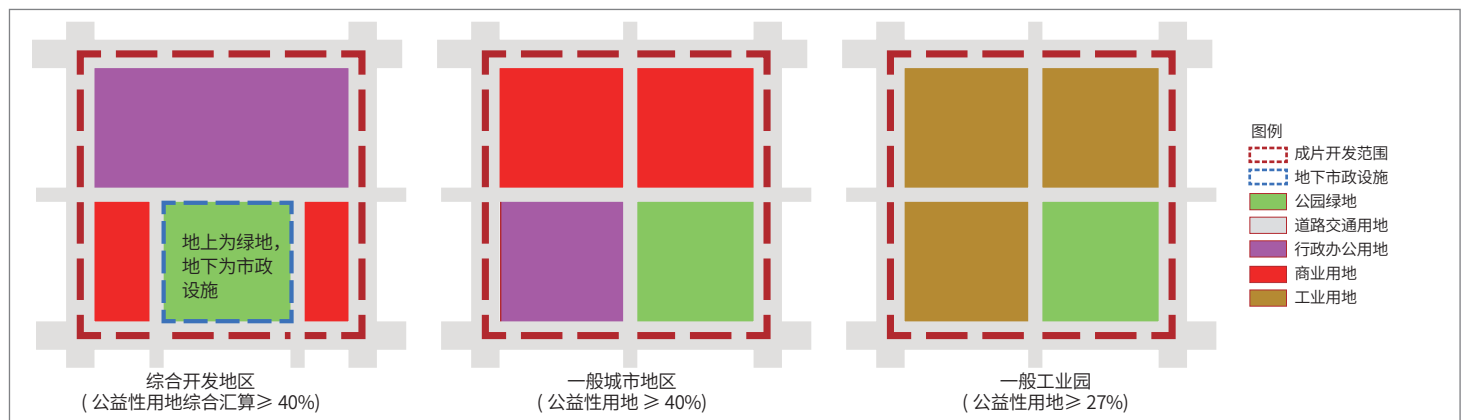


图3 各类型地区公益性用地比例模式图

准确定比例,如《广州市产业用地指南(2018年版)》规定工业用地的“绿地+各类配套设施”不得超过总用地面积的27%,其他有独立选址要求或环保要求的大型示范工业园区,因历史征收剩余的零星集体土地等成片开发范围内的公益性用地比例,可根据拟安排项目的实际情况进行具体论证,报上级主管部门审核(图3)。

2.3.3 优化方案编制审查程序

建议通过程序前置、设施捆绑、确定补偿标准等程序优化措施,保障公共利益和补偿措施的兑现。首先,加强土地征收程序的前置和并联,将土地征收涉及的土地勘测定界、耕地占补平衡方案制定等环节提前纳入成片开发方案相应章节,充分考虑片区城市综合服务功能的要求,依据总体规划或控制性详细规划用地方案,鼓励采用综合开发方式开展土地征收前期的方案论证工作。避免边界不准、补偿安置措施不到位等因素造成方案调整,提高后续征地工作的可操作性。其次,参考深圳城市更新中将公共利益用地的整备与城市更新项目的实施进行捆绑的经验,建议制定公益性用地建设量化标准,便于以区为单位实现利益平衡。以区为单位通过“临近”或“飞地”等形式,将拟征土地块与公益性用地绑定,明确空间范围,在土地出让和土地划拨过程中以合同的方式落实相关要求。最后,探索将补偿措施和补偿标准纳入成片开发方案,按照相关要求确定实物留用、货币兑现、物业置换等具体补偿措施,通过征求意见、成果公示等方式保障被征地群众全面了解安置补偿内容。

2.4 监测评估与实施保障

为落实《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》提出的要求,加快完善成片开发工作的政策标准体系、编制审批体系和实

施监督体系。建议在省级层面出台土地征收成片开发方案编制指南,规范和统一成果文件;在市级层面编制成片开发方案编制技术规定、成片开发方案管理技术标准与准则等标准文件,细化成果内容、成果要求、入库标准、方案管理和应用原则,编制成片开发方案报批指引、成片开发方案落实留用地兑现工作指引、成片开发方案动态维护工作指引等政策文件,规范、统一报批程序,解决成片开发范围的传导实施等核心问题,保障公众利益。

以信息平台为支撑,对成片开发方案的实施进行动态跟踪、体检评估、动态维护和监督考核。首先,建立动态跟踪制度,将土地征收成片开发方案纳入信息平台,通过相关主管部门定期填报、卫星影像自动识别、现场抽查等方式获取成片开发范围内的征地进展情况,设立监测预警指标,快速掌握工作进展情况,自动跟踪反馈进度缓慢的片区。其次,结合成片开发方案编制周期,建立年度体检和期末评估制度,构建可量化、好操作的指标体系。例如,年度体检应侧重于评价征地的完成情况,期末评估则应更加注重对建成效益的评估和传导实施情况。再次,建立动态维护和修订机制,明确修编、微调的界定方法和相应的报批流程。最后,建立监督考核机制,将其作为自然资源督察工作重点内容,严肃查处问责弄虚作假、未按照批准实施等行为,并将实施成效作为考核地方政府的重要依据。

3 广州成片开发方案编制的实践

自2020年11月起,广州10个区和中新广州知识城持续开展成片开发方案编制工作,在2021年底均已完成征求意见工作。越秀区由于暂无“征地前期准备”相关业务,未编制成片开发方案;白云区、花都区、天河区、增城区、黄埔区等区域

和中新广州知识城的成片开发方案已获得批复。截至2022年2月,黄埔区、天河区、增城区已开展本年度成片开发方案征求意见工作。

3.1 与空间规划体系的衔接

广州以总体规划为依据,以详细规划为底图,充分衔接相关专项规划,将符合空间规划及现行法定规划空间管控要求的项目纳入成片开发方案。从总体规划层面看,在衔接国土空间总体规划、发展规划的基础上,以近期实施规划为主要依据,支撑项目生成和确定开发时序。广州已经形成滚动编制“总体规划—近期实施规划—年度实施计划”的工作机制。其中,近期实施规划通过落实总体规划、发展规划及各区各部门诉求,形成近期(5年)的项目库,引导重点项目向46个重点片区集聚,并纳入信息平台统一管理。同时,广州各区在报批方案时需出具《土地征收成片开发方案纳入国土空间总体规划承诺函》,以确保成片开发方案得以实施。从详细规划层面看,广州已实现详细规划的全覆盖,成片开发方案以详细规划为底图,作为开发范围划定、校验公益性用地比例的主要依据。从相关专项规划层面看,依托“多规合一”工作,推动局委办20余项专项规划在控制性详细规划层面协调,落实底线管控,保障项目落地。近几年广州自然资源部门、发改部门将国土空间年度实施计划和国民经济与社会发展年度计划合并,融合产业发展和空间布局需求,按年度协同明确“攻城拔寨”重点建设项目,未来成片开发方案将一并纳入“攻城拔寨”重点建设项目(图4)。

3.2 灵活划定成片开发范围

对2021年广州各区土地征收成片开发范围进行分析可知:76个样本范围的平均面积为144.27 hm²,其中最小的仅有1.75 hm²,最大的达1041.61 hm²,

标准差达 223.19, 整体离散程度较高, 且大面积的成片开发范围主要集中在开发区或新城新区的重大产业平台, 面积较小的成片开发范围主要用于解决空地开发或留用地问题。广州各区成片开发范围的平均值远大于张茂鑫等人所提出的大城市成片开发范围为 14~20 hm² 的规模^[10], 也突破了一些省市的最小面积限定(如江西的 10 hm² 等)(图 5)^[16]。总之, 广州未对成片开发范围的划定作出规模限制, 而是主要根据项目区位、城市建成情况、主导功能和留用地落地等实际需求划定, 规模具有一定弹性。

广州在实际操作中以控制性详细规划为底图划定成片开发范围, 目前已形成“总体规划—详细规划功能单元—详细规划管理单元—地块”的传导体系, 除生态保育区、农业农村区、超大综合交通枢纽、大学城、生态型综合服务详细规划管理单元外, 面积集中在 8~1176 hm², 与成片开发范围的面积区间基本一致。番禺区、黄埔区等开发建设较为密集的区域, 成片开发范围包含一个或多个详细规划管理单元范围; 对于荔湾区、天河区等区域, 城市开发建设以存量为主, 成片开发范围多以道路、自然地理边界及地块范围为边界划定, 部分地块为解决留用地、“三地”问题, 划定面积较小。此外, 为更好地落实城市发展战略, 解决实际问题, 白云区、花都区等区域将成片开发范围进行分类管理。白云区以问题为导向将成片开发范围分为三类片区, 一类片区是因新旧政策衔接划定的片区, 主要解决已纳入征地计划但尚未开展相关工作的地块; 二类片区是为落实重大产业平台发展诉求而开展土地征收工作的片区; 三类片区是为保障公众利益, 落实留用地项目等的片区。花都区以目标为导向, 落实城市发展战略, 将成片开发范围划分为数字创新、高端制造、空铁融合及生态文旅 4 种类型。

探索将留用地安置方案纳入成片开

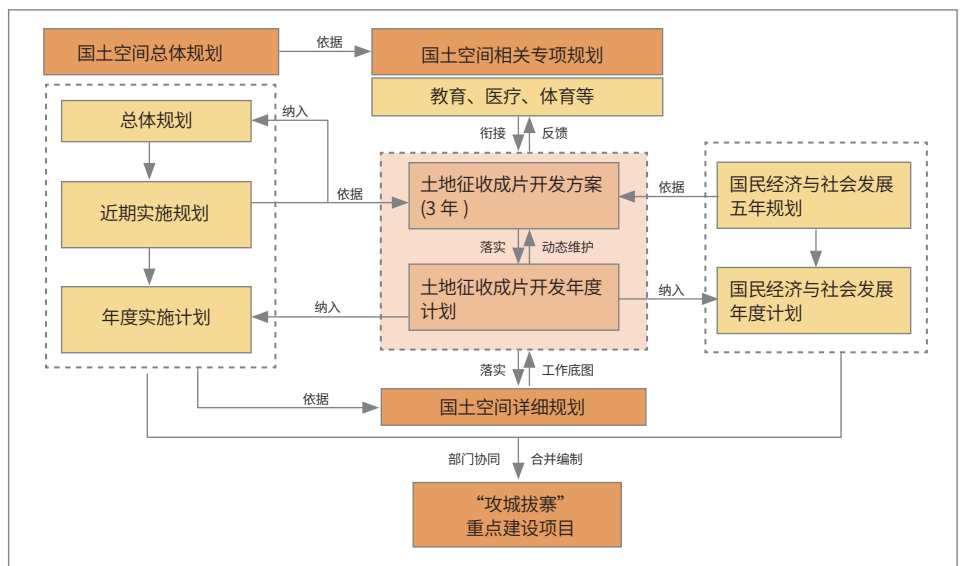


图 4 成片开发方案与国土空间规划及发展规划的关系示意图

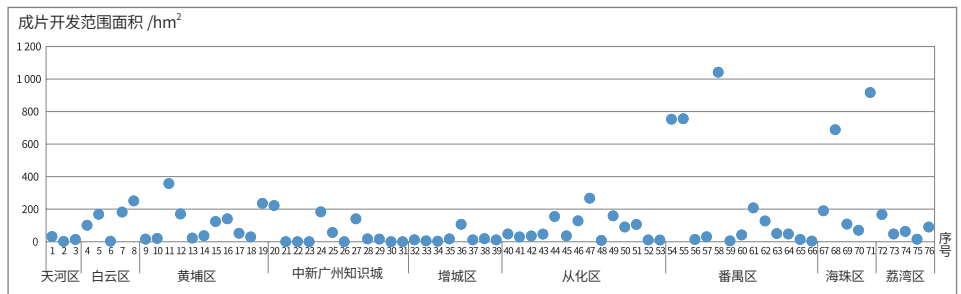


图 5 广州 2021 年各区成片开发方案面积对比图

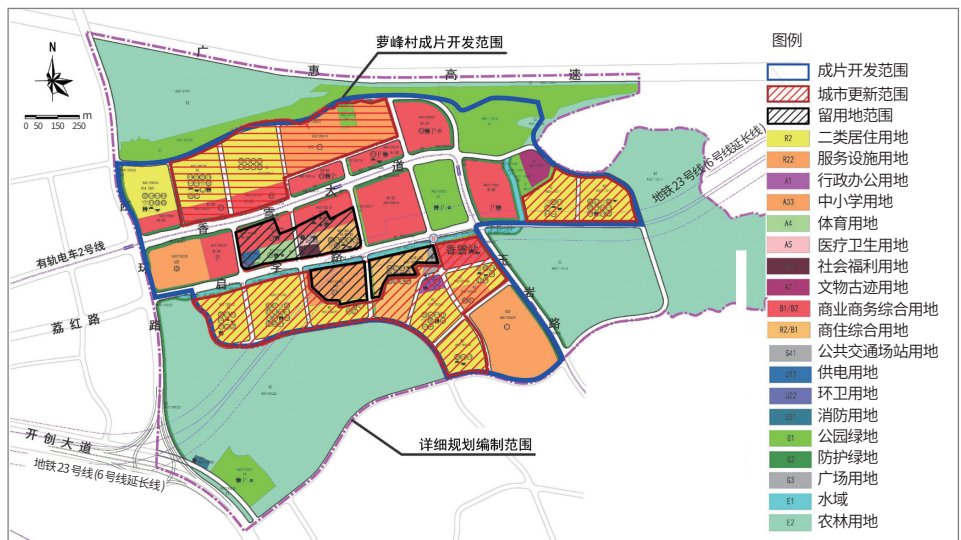


图 6 黄埔区萝峰村成片开发方案示意图

发方案, 以保障被征地农民的权益。留用地安置措施对广州的村集体经济发展和被征地农民生计的影响超过征地货币补偿等其他安置措施^[17]。然而留用地具

有面积较小、布局零散的特点, 独立的留用地不利于实现连片开发建设的初衷。黄埔区将萝峰村留用地和该村的城市更新地块相结合, 统一纳入成片开发方案,

实现连片改造和综合开发(图6)。白云区鼓励留用地集中选址、集中安置,要求面积小于0.2 hm²的留用地在原则上不予单独选址,在编制成片开发方案时将两个三类片区连片选址(如BY37 机场高速以西的白云六线两侧片区、BY38 和瑞一路片区),集中布置多处留用地,实现成片开发的目的。

3.3 依托信息平台辅助方案论证审查

广州依托信息平台,已经形成较为完善的合规论证和部门会审制度。在集约节约用地的背景下,广州除需校核在编的国土空间总体规划外,还将城市总体规划和土地利用总体规划确定的限制性因素也纳入审查范畴,主要分为3种情景:一是核查各成片开发范围之间是否存在冲突,若存在冲突,则需协调相关主体后重新申报。二是核查成片开发范围与在编的国土空间总体规划、土地利用总体规划、城市总体规划三者是否存在冲突。其中,在国土空间总体规划方面,成片开发范围应不涉及生态保护红线和永久基本农田,且位于城镇开发边界集中建设区内,涉及蓝线、绿线、紫线的需参照相关要求执行;在土地利用总体规划方面,成片开发范围应不涉及永久基本农田、禁止建设区、限制建设区,且期末地类为城乡建设用地;在城市总体规划方面,主要核查成片开发范围是否涉及限制建设区及城市“四线”,如确需占用限制建设区进行建设的,需提供相关文件依据,其他限制性要素则根据总体规划的要求执行。三是成片开发范围与控制性详细规划通过叠加分析判断是否满足公益性用地占比要求,如满足则可纳入成片开发方案,如不满足则需在调整控制性详细规划后再纳入成片开发方案。

4 结语

成片开发工作是土地征收的前置程

序,应在保障粮食安全、生态安全、农民合法权益的基础上,完善“规划衔接—编制审批—实施监督”的总体工作思路框架。成片开发范围的划定应注重规划引领,加强与总体规划、详细规划及专项规划的衔接,明确项目生成路径,以详细规划为底图,结合城市功能和发展阶段合理配置公益性用地比例。还可依托信息平台对成片开发方案进行动态跟踪、体检评估、动态维护和监督考核,建立健全成片开发方案实施保障体系,保障公共利益补偿措施的落地和实现。

本文介绍了广州成片开发方案在规划衔接、范围划定、平台支撑方面的经验,然而在与其它城市实践进行比较研究、方案批后实施跟踪及评价指标体系构建等方面的研究尚不够深入。随着关于成片开发方案编制的相关法规、政策、标准的进一步完善和各地实践的进一步开展,未来应强化地方创新政策在方案编制中的应用,如广州海珠湿地通过“只征不转”等扩大生态空间,将大片绿地等连片开敞空间不纳入城乡建设用地规模管理的经验和实践。另外,值得注意的是,各地在方案实施中仅对征地完成情况进行评估,下一步应建立更加完善的监测评估方法和指标体系,保障成片开发范围的整体实施,健全动态维护的路径和机制,助力实现国土空间治理体系和治理能力的现代化。■

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国国务院. 外商投资开发经营成片土地暂行管理办法[Z]. 1990.
- [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] 石忆邵, 朱卫锋. 从征地过程看集体土地产权制度改革[J]. 规划师, 2003(10): 37-40.
- [4] 马学广. 城市边缘区社会——空间转型中的征地冲突研究[J]. 规划师, 2011(3): 61-65.
- [5] 李冬生. 《国有土地上房屋征收与拆迁补偿条例》对城市规划管理工作的影响

研究[J]. 规划师, 2011(9): 82-85.

- [6] 庄少勤, 赵星烁, 李晨源. 国土空间规划的维度和温度[J]. 城市规划, 2020(1): 9-13.
- [7] 张冬, 徐以泐. 土地征收成片开发方案编制相关问题探讨[J]. 中国土地, 2021(8): 40-41.
- [8] 叶斌. 空间规划视角下土地征收“成片开发”类型界定及标准研究[J]. 中国土地, 2020(11): 13-16.
- [9] 陈力, 陈瑶恬. 关于土地征收“成片开发”标准的探讨[J]. 中国土地, 2020(10): 9-11.
- [10] 张茂鑫, 吴次芳. 公共利益需求下“成片开发”的规模和速度[J]. 中国土地, 2020(10): 12-13.
- [11] 刘志强. 完善我国土地征收公共利益认定机制的思考[J]. 国土资源情报, 2021(8): 25-31.
- [12] 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): 19-25.
- [13] 叶艳昆. 成片土地开发模式的创新实践——以厦门市为例[J]. 中国土地, 2021(9): 34-36.
- [14] 丁新丰. 浅议“土地征收成片开发”对征地工作的影响——以齐齐哈尔市为例[J]. 中国土地, 2021(8): 42-43.
- [15] 广东省国土资源厅. 广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知(粤国土资规字〔2018〕3号)[Z]. 2018.
- [16] 江西省人民政府办公厅. 江西省人民政府办公厅关于执行土地征收成片开发标准(试行)的指导意见[Z]. 2021.
- [17] 谢昊, 谭建纯, 曾钰薪. 广州征地留用地安置规划影响因素及策略[J]. 规划师, 2016(5): 91-94.

[收稿日期] 2022-03-06