

# 空间治理理念下的土地征收成片开发 方案实施路径研究

□ 张秋仪, 黄莉芸, 杨迪, 曾献君, 曹风晓

**[摘要]** 土地征收成片开发是新时期实现土地高效集约利用的重要途径, 有助于提高土地开发建设的效率、效能和效益, 为我国城乡建设提供土地要素保障。文章基于空间治理理念梳理我国土地开发政策的演进历程, 分析土地征收成片开发相关方案, 探讨土地征收成片开发工作的推进流程、问题瓶颈及主要解决途径, 总结提出“全过程管控、差异化推进”的土地征收成片开发实施路径。在此基础上, 解析福建土地征收成片开发工作的要点和重点, 以期土地征收成片开发工作提供参考。

**[关键词]** 土地开发; 空间管控; 空间效益; 全过程管控; 差异化推进

**[文章编号]** 1006-0022(2022)04-0041-09 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** A

**[引文格式]** 张秋仪, 黄莉芸, 杨迪, 等. 空间治理理念下的土地征收成片开发方案实施路径研究 [J]. 规划师, 2022(4): 41-49.

The Implementation of Large Land Parcel Expropriation and Development with Spatial Governance Concept/  
Zhang Qiuyi, Huang Liyun, Yang Di, Zeng Xianjun, Cao Fengxiao

**[Abstract]** Large land parcel expropriation may help improve the efficiency and efficacy of land use in the new era, and help guarantee land use for urban development. Based on the evolution of land development policies with spatial governance concept, the paper analyzes relevant proposals of large land parcel expropriation and development, studies the process, bottleneck problems, and main solutions, and concludes an implementation path by “whole process governance, varied implementation”. With an analysis of the key points in large land parcel expropriation and development in Fujian province, the paper provides a reference for similar cases in other cities.

**[Key words]** Land development, Spatial governance, Spatial benefit, Whole process governance, Varied implementation

## 0 引言

土地要素的合理配置是推进国家和地方城镇化高质量发展的重要保障。《土地管理法》(2019年修正)、《土地管理法实施条例》分别于2020年、2021年正式实施, 从农民合法权益、土地有序供给、土地入市规则、用地审批程序、规划管理制度、违法处罚力度等方面提出了适应新时期土地开发管理的措施, 以提高我国土地

开发建设的综合效益<sup>[1-2]</sup>。《土地管理法》(2019年修正)提出土地征收要符合公共利益导向, 为了公共利益而需成片开发的地区可依法进行土地征收, 并首次将成片开发以国家法律形式纳入土地征收之中, 自此诞生了“土地征收成片开发”的概念<sup>[3]</sup>, 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”<sup>[4]</sup>。土地征收成片开发作为农用地转

**[基金项目]** 福建省自然科学基金项目(2021J05220、2021J011072)、福建省教育厅中青年教育科研项目(JAT210292)、山地城镇建设与新技术教育部重点实验室开放课题项目(LNTPCCMA20220102)

**[作者简介]** 张秋仪, 博士, 福建工程学院建筑与城乡规划学院讲师、城乡规划教研室主任。

黄莉芸, 通讯作者, 硕士, 福建工程学院建筑与城乡规划学院讲师。

杨迪, 博士, 福建工程学院建筑与城乡规划学院讲师。

曾献君, 博士, 福建工程学院建筑与城乡规划学院副教授、院长助理。

曹风晓, 博士, 福建工程学院建筑与城乡规划学院讲师。

用和国土空间规划的重要前期工作,将为我国社会经济发展提供扎实的土地要素保障<sup>[5]</sup>。

当前,我国的土地征收成片开发方案编制与实施工作正全面展开,这既是一轮大规模的针对城乡土地开发问题的调研、梳理和总结,也是对不同发展情景下空间应对路径的重新制定和对未来方向的科学研判,将形成更多具有中国地方特色的土地开发实践经验。自然资源部在2020年印发了《土地征收成片开发标准(试行)》,为土地征收成片开发工作提供了更为详细的方案编制说明和具体实施途径。但在实际方案编制工作中依然面临着许多问题,如在土地征收成片开发方案编制过程中仍存在用地规模论证不合理、空间形态有待优化、公共服务设施配置比例设置不足等一系列需要解决的问题<sup>[6]</sup>。

学术界对于土地征收成片开发工作的研究尚处于初步探索阶段,主要是对相关法规的解析和对理论的解读,对于实际工作和相关经验鲜有报道,有待相关学科研究者结合实际对具体问题进行深入讨论<sup>[7-8]</sup>。从城乡规划学科角度看,土地征收成片开发急需融入空间治理理念,从空间上进行全过程、差异化的开发工作,以实现其空间效率和空间效益。而治理理念注重综合社会与经济效益,不仅要求效率高,也要效益好。因此,将治理理念和方法融入土地征收成片开发工作中,不仅需要实现土地开发的经济效益,还要实现其社会效益,同时要节约集约、低碳生态的开发,以达到土地开发综合效益最高的效果<sup>[9-10]</sup>。新时期城乡规划学科更加注重空间治理的效果,提倡在空间规划建设过程中融入治理理念。

基于此,本文从空间治理视角出发,通过梳理我国土地征收成片开发的演进历程,提出“全过程管控、差异化推进”的土地征收成片开发实施路径,并以福建的土地征收成片开发工作为例进行实证解析,以期为其他地区的相关工作提供参考。

## 1 空间治理理念与土地征收成片开发演进概述

### 1.1 空间治理的理念内涵

治理能力现代化是保障我国城乡稳定发展的重要支撑,探索适合我国国情和特色的治理模式已成为城乡规划的核心内容之一。治理强调多元主体的协商互动过程,在欧美的制度语境中,治理更多强调的是市场和个体的作用,但在我国特殊的发展模式下,治理既强调市场参与主体的能动性,也注重不同层级政府在协同市场和个体利益中的积极作用。目前,我国已进入城镇化中后期发展阶段,面对复杂的经济社会结构性问题,以空间为核心抓手,发挥政府在协调总体利益上的积极作用,调动多元参与主体的能动性,平衡不同利益主体的权益,可缓解空间利益冲突,保障可持续发展的经济发展。在实现这一目标的过程中,空间治理已成为行之有效的规划理念<sup>[11]</sup>。

土地利用模式与权益配置是我国空间治理的重要内容<sup>[12]</sup>。土地是我国快速城镇化的基础,不管是土地信用(土地财政)还是土地利用<sup>[13]</sup>,高效的土地开发为我国城镇的现代化建设提供了源源不断的动能。但随着城镇化发展阶段的转变,土地价值被不断放大,围绕土地利用与再开发的一系列城镇化建设更新过程引发的社会冲突和矛盾也不断增多。土地权益的配置始终是一个充满争议的规划问题,一方面,土地价值的提升与城市总体发展的演进具有直接关系;另一方面,主体的土地权益须获得充分的保障<sup>[14]</sup>。因此,在土地征收成片开发中应用空间治理理念,能够达到整体效益最大化的效果。

### 1.2 土地征收成片开发的演进阶段与特征

近年来有关土地征收成片开发的研究不断增加,为深刻理解其内涵,有必要从土地成片开发历史情况与相关法规政策、城乡土地征收管理政策等方面对

其演进阶段与特征进行分析探讨。通过梳理相关政策文件,本文将土地征收成片开发演进历程大致划分为1949~2000年、2000~2020年、2020年以来3个阶段(图1)。

#### 1.2.1 1949~2000年:经济社会增长需求导向

新中国成立后,百废待兴,在建立基础工业体系和建设生产型城市的过程中,特别是进入“一五计划”后,国家层面不断强调土地高效开发的重要意义。例如,1953年版的《国家建设征用土地办法》规定“国家建设征用土地,必须贯彻节约用地的原则”,指明了节约土地的大方向;随后,国务院在推进“纠正与防止国家建设征用土地中浪费现象”工作中指出无序零散的土地开发将导致土地浪费之类的问题,并在新工业区和新工业城市的相关工作中强调要预防城市建设空间秩序杂乱的问题。这些政策法规体现了从新中国成立到改革开放前的城市建设逐步关注成片开发对土地高效集约利用的重要价值。这一阶段,国家和地方政府作为主体主导了土地开发建设,并强调对土地利用效率的成片建设要求。

改革开放初期我国资本较为稀缺,土地资源成为吸引外资的重要因素;同时,规模化的城市建设方式有利于集聚外资。因此,很多沿海城市通过发展园区来利用外资进行成片开发,如上海、深圳、天津、福州、广州和海南多地设立了开发区、工业区、科技区等园区,用以实现外资的集聚效应<sup>[15]</sup>。随后,规模化的成片开发思路逐渐从沿海推广到内陆,并发展为更加多元混合的开发模式。1986年后,我国城乡土地的征收管理工作进入城乡统一管理阶段,建立了城乡地政统一管理的新体制,逐渐表现为在服务经济社会发展的同时关注农民生活,以及要求在土地征用过程中要保持安置农民原有的生活水平<sup>[16]</sup>。20世纪90年代经济高速发展,外商投资开发经营成片土地及各类相关的地方性法规不断完善,有效推进了成片开发建设体系

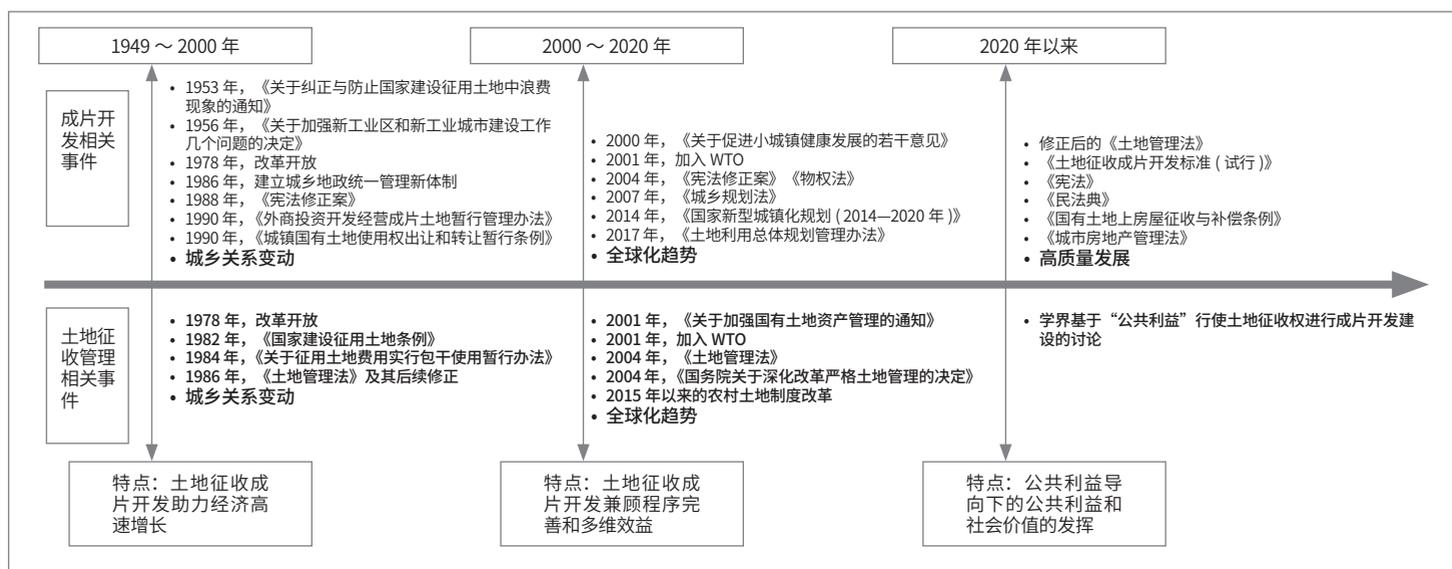


图1 土地征收成片开发与相关政策演进过程示意图

和模式的发展<sup>[3]</sup>。在时代发展的需求下,通过改革开放吸引外资、弥补发展资本不足的发展模式成为土地开发的有效途径,在一定程度上加快了工业化进程,推动了经济社会的高速增长。这个阶段,中央和地方政府为了推进工业化与城市化战略,沿用了前期的土地年度计划的指令,不断完善土地利用规划、城乡规划,并将其用于土地用途管制。同时,通过建立土地市场,引入外商、企事业单位和个体参与土地开发,并不断完善土地征收补偿及土地开发的相关程序,促进了经济社会的快速发展,实现了城市化和工业化的目标,但也在某种程度上导致城乡差距拉大、耕地减少、生态破坏等问题的出现。

### 1.2.2 2000~2020年: 兼顾程序完善与多维效益

2000~2020年,土地征收成片开发仍然是推进城市化和工业化的重要手段,体现了经济社会发展的双重效益和价值取向,兼具生态、法制等其他效益。一方面,土地征收成片开发通过建设各类基础设施和开发产业项目来带动经济增长,实现土地增值效益。另一方面,随着1998年《土地管理法》修订后,集体经营建设用地政策被终止,形成了城乡二元的土地产权结构,并确立了城市土地市场配置的完全主导地位;结合国

有建设用地一律实行有偿使用的制度(除法律规定可以使用划拨方式外),城市土地在内城更新和向外扩张的成片开发中的利用效益不断提高,保证了土地的经济价值<sup>[17]</sup>,同时土地征收成片开发也更加强调农民权益的保障和社会稳定。随着我国加入WTO,全球化、城镇化水平不断提高,经济社会高度发展并与全球形势紧密关联,土地征收成片开发理念不断与国际接轨,除经济效益外,生态、社会、法制、文化等多维度的发展效益不断得到关注。国家层面进一步强调了土地开发的社会内涵,征地农民的权益保障、征地冲突、社会稳定等民生事项日益受到关注,特别是国务院在“深化改革严格土地管理”等相关工作中,从兼顾综合价值和效益角度出发,探索了征地补偿预存和留地安置等模式。这些政策法规进一步凸显了土地征收成片开发的重要作用,筑牢了土地开发的法律基础,规范了土地征收成片开发的程序。其后,城乡规划正式替代城市规划,开始在更大空间范围对规划工作进行统筹,更加综合地从空间角度协调处理好经济、社会、生态等多方面效益。

2011年之后,我国城市化率突破50%,但城乡发展差距相比前一阶段继续被拉大。党的十八大之后国家发展战略开始逐步转向城乡统筹、生态文明和

以人为本的新型城镇化建设,土地征收成片开发在促进城镇化发展的同时,更加关注人的城镇化,更加强调落实好土地开发过程中关于征地、拆迁、安置、补偿等方面的各项保障措施,实现经济、生态、文化等多方面的综合效益。

这一时期出台的相关政策文件凸显了成片开发建设的程序规范和多维度效益,表现出兼顾经济、生态、社会和法定程序等多种特征。虽然土地征收成片开发延续了前一阶段的工作内容,但是随着城镇化逐渐进入高水平阶段,需对城市的快速、盲目扩张进行控制,同时生态文明、城乡统筹、城市更新、乡村振兴等成为国家转型发展的重要战略。一方面,需要控制城市建设用地的盲目扩张,保护耕地和生态环境,划定开发边界;另一方面,过去城市化和工业化带来的过度市场化及土地开发效率下降、公共空间品质不高等问题,需通过提高城市用地效率及完善公共配套来解决;同时,城乡二元的土地市场也导致乡村不断衰败。因此,这一时期开展了全要素产权的登记分析工作,同时预留了集体经营性建设用地,为构建一体化的城乡用地市场做准备。

### 1.2.3 2020年以来: 注重公共利益与社会价值

2020年以来,我国进入了社会经济

高质量发展的重要阶段,工业化、城镇化和乡村振兴等都面临高质量发展转型。高质量发展不仅包括经济的增长,还要涵盖公共利益和社会价值等的实现。有学者认为成片开发主要是为了助力经济发展、提高地方财政实力,并不是真正意义上的公共利益导向,因此应把成片开发排除在土地征收范围之外<sup>[18]</sup>;有些研究者对成片开发建设中的公共利益目的持消极态度,但同时又指出成片开发曾短暂被列入土地征税范畴,故有其现实必然性,而成片开发退出公益征地范畴的前提条件就是集体经营性建设用地入市机制的形成<sup>[19]</sup>;也有学者指出,在成片发展项目中,土地必须在满足“特别重大的公共利益”的要求后方可实施用地征收,如省级以上重大项目、工业园区和开发区建设、旧城更新等<sup>[20]</sup>。

公共利益导向下的土地征收成片开发虽然仍存在不同观点和讨论,且对未来土地征收成片开发过程中的价值取向尚未明确,但是从总体上看,其公共利益与社会价值导向是确定的,在未来土地征收成片开发中需进行多方面的综合考虑,以保障其公共性。《土地管理法》(2019年修正)表现出注重公共利益和社会价值的特点,强调因公共利益需要可依法征收农民集体土地,在一些情形下可以进行成片开发,即对农村集体土地进行有利于公共利益的片区开发。《土地征收成片开发标准(试行)》根据《土地管理法》(2019年修正)的公共利益和社会价值取向,对土地征收成片开发工作做了进一步细化,通过设定相应条件来保障公共利益与社会价值,如成片开发范围内公益性用地比例原则上不低于40%(包括公共服务设施、基础设施和其他公益性设施等)、在条件允许的情况下尽量提高公益性用地比例等。更为严格的限制和更高要求的征地条件,都在一定程度上确保了土地征收成片开发公共利益和社会价值的实现。而从空间治理角度看,为了寻求最优的土地征收成片开发综合效应,急需在空间上统筹各类

条件<sup>[10]</sup>,进而组织编制科学合理的土地征收成片开发方案,以保障土地利用的高效率和社会经济的高质量发展。

## 2 空间治理理念下土地征收成片开发实施路径

空间治理是运用空间手段对要素和资源进行整合、使用与分配的系统过程,最终是为了达到各类要素在空间上的综合价值取得最高的效果。城乡规划领域的空间治理主要采用解释性规划、倡导式规划和协作式规划等空间治理模型,尝试运用空间治理手段达到优化提升空间效益的效果。从目标与结果导向看,空间治理的本质是为了提高效率、提升效能、提增效益。结合土地征收成片开发工作的实际,空间治理理念下的土地征收成片开发需进行全过程管控和差异化推进<sup>[9]</sup>:①全过程管控,即事前通过硬指标筛选一些合格的方案,减少工作负担;事中严格合规合法审查,配合灵活操作,特殊方案特殊对待,如一些省级以上重点项目和急需土地保障的项目,需提高报批效率;事后严格监管,加强督导,防止闲置土地、批而未供和供而未用等低效用地状况发生。②差异化推进,即针对常规用地报件,按规范流程处理,把握关键审查要点,尽量提高审查效率;对于重点项目及紧迫项目的报件,加快审查速度,在合规合理的情况下提高审查效率;对于涉及污染、生态敏感、产业发展导向与地方实际不符的项目,需进行多方多轮论证,严格审查、慎重批复。

### 2.1 土地征收成片开发方案编制与实施的困境

我国的土地征收成片开发处于初步探索阶段,自2020年开展编制工作以来,尚未形成成熟的、可推广的系统化工作经验。通过对福建已批复的约440个成片开发方案的梳理总结发现,土地征收成片开发仍存在规划衔接不够紧密、成片开发规模设置不够合理、成片开发范

围形态不够规整、方案实施的时序安排不够稳妥和方案批复后的实施监督不到位等问题。

(1) 规划衔接不够紧密。虽然我国已建立“五级三类”的国土空间规划体系,但是目前各层级规划尚未全部完成,多处于编制或征求意见阶段,在划定成片开发范围时有可能出现与国土空间规划编制脱节的问题。例如,为满足成片开发范围用地连片、公益性用地比例、乡村旅游项目开发等要求,在划定成片开发范围时可能出现提前将一些线性工程划入集中建设区、在乡村范围划定集中建设区、增加并不需要实施的公园绿地、把现有的公益性设施划入实施范围、遗留边角地等问题。

(2) 成片开发规模设置不够合理。针对土地征收成片开发范围的大小,由于成片开发规模的确定既要发挥土地规模效应,又要避免土地的闲置浪费,加上各地区的经济社会发展状况、土地利用状况、开发潜力、生态环境保护力度等不尽相同,不同地方的成片开发规模效应也存在差异,成片开发的规模标准不能一概而论,而要根据地方实际情况和具体项目分别对待。

(3) 成片开发范围形态不够规整。例如,为了将两个地块连接成一个地块进行成片开发,利用现有道路将两个地块连接起来,形成了不规则的成片开发形态;将项目地块周边的山体或绿地划入成片开发范围中,凑足公益性用地比例(实际并不实施),形成了不规整的成片开发范围形态,这些都不利于相邻地块未来的开发利用。正是诸如此类的问题,造成了成片开发范围的形态各异,很多特殊的不规则的开发边界易导致周边地块的成片开发编制出现隐患,未来相邻片区很可能面临公益性用地不足或被道路分割难以成片的问题<sup>[21]</sup>。

(4) 方案实施的时序安排不够稳妥。《土地征收成片开发标准(试行)》试行为期3年,大部分成片开发方案的实施计划也定在3年内完成。受项目开发及

考核压力的影响,在实际开发建设过程中,近期一般安排实施项目建设用地,而道路、公园绿地等公益性用地则一般安排在后期,这种开发建设时序模式不利于配套设施的同步建设和项目的整体开发。

(5) 方案批复后的实施监督不到位。在相关批复文件中,要求地方政府要完整、准确、全面贯彻新发展理念,在实际工作中认真落实《土地管理法》(2019年修正)的相关规定,注重维护农民的合法权益、加强对耕地与生态环境的保护力度、坚持节约集约用地并兼顾历史文化遗产保护等,妥善处理好发展与保护的关系,并严格按照时序计划和规划用途组织实施开发,但未具体规定其督导措施,容易滋生批而未供、闲置土地等问题<sup>[22]</sup>。

## 2.2 新时期土地征收成片开发的实施路径

在空间治理理念下,更要重视成片开发的综合效应,即要保质保量完成土地征收成片开发工作,最终服务于社会经济高质量发展。因此,急需对土地征收成片开发工作进行全过程管控和差异化推进,注重提高效率、提升效能、提增效益。

### 2.2.1 全过程管控:保障工作衔接,增加土地利用效益

土地征收成片开发的全过程管控是为了顺畅衔接各个阶段的工作,提高整体工作效率,更好地为社会经济高质量发展提供土地要素保障。从土地征收成片开发的全过程看,其工作时序可分为编制阶段、报批阶段和实施阶段。①在编制阶段,要科学合理地编制成片开发方案,包括按照《土地征收成片开发标准(试行)》编写内容齐全的方案;成片开发方案必须符合“遵守法律法规,维护公共利益”“科学合理编制,确保开发必要”“严格保护耕地,节约集约用地”3个原则,并结合地方实际情况加以应用;成片开发方案必须根据地方实

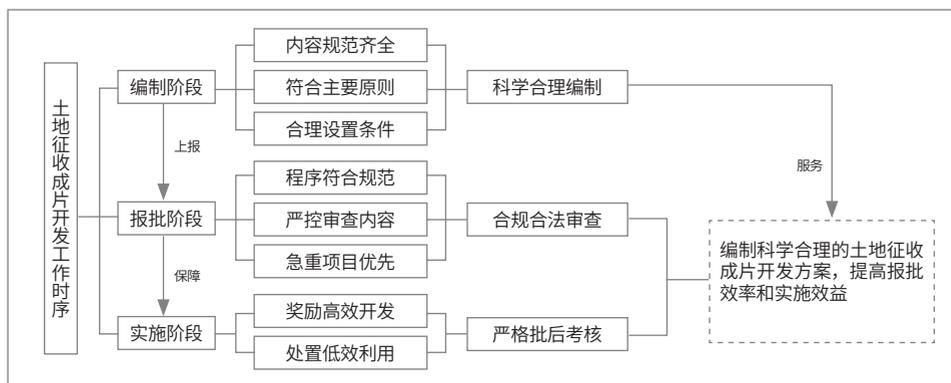


图2 土地征收成片开发的全过程管控示意图

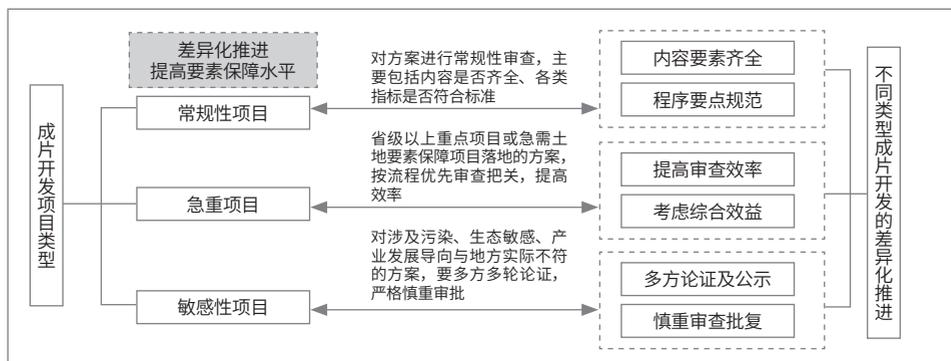


图3 土地征收成片开发的差异化推进示意图

际情况,合理设置成片开发规模、公益性用地比例等条件,保障方案编制符合实际。②在报批阶段,要严格把握对方案合法合规的审查,保证各项程序符合规范;严格控制审查要点指标,确保审查工作指标与各级标准相一致;对于省级以上重点项目及急需用地保障的项目,按照规定程序优先进行审查,确保要素保障工作落实到位。③在实施阶段,要对批复后的成片开发方案实施情况进行严格考核,对高效利用土地的开发行为进行奖励,对批而未供、闲置用地等低效用地开发行为进行处置,以确保土地要素资源得到有效利用(图2)。

### 2.2.2 差异化推进:统筹项目时序,服务社会发展

土地征收成片开发的差异化推进是为了将各类方案分级分类,根据实际情况提高土地要素的保障水平,避免在实际工作中出现简单的“一刀切”现象。①对于常规性项目的成片开发方案,按照规定程序进行常规性审查,审查内容主要包括内容要素是否齐全、方案编制

程序是否合理、各类指标是否符合标准。②对于省级以上重点项目或急需土地要素保障项目落地的方案,考虑到经济社会综合效益,按照程序优先进行审查把关,提高供地效率。③对于一些敏感性项目,如可能涉及污染、生态敏感、产业发展导向与地方实际不符等情况,要进行多方多轮论证,严格慎重审查批复(图3)。

## 3 土地征收成片开发方案实施的福建实践

福建省于2020年开展土地征收成片开发工作,包括方案编制、审查和批复等。根据《福建省土地征收成片开发方案报批实施细则(试行)》(以下简称《实施细则》)<sup>[23]</sup>和《福建省土地征收成片开发方案编制参考指南(试行)》(以下简称《编制指南》)的要求<sup>[24]</sup>,形成了“勘测定界—意见咨询—方案公示—反馈报批—论证审查—部门对接—审查批复”的系统的工作流程<sup>①</sup>(图4)。

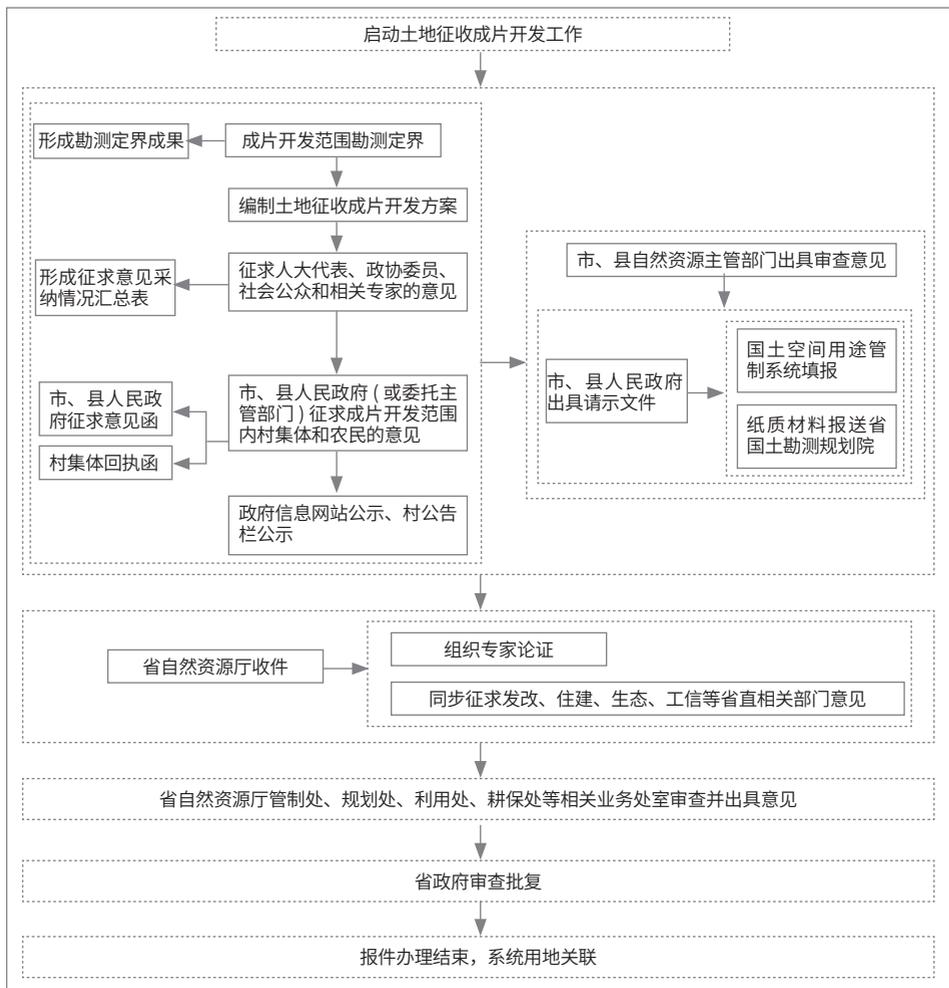


图4 福建土地征收成片开发方案编制与报批流程示意图  
资料来源：根据福建省自然资源厅资料改绘。

### 3.1 土地征收成片开发方案编制的关注要点

在编制土地征收成片开发方案前，首先要对成片开发范围进行土地勘测定界等工作，在完成土地勘测定界报告后开展成片开发方案编制工作，主要内容包括：①确定成片开发的范围、面积、位置和各类设施现状等基本情况；要合理控制成片开发的规模，根据地块开发的规模效应经验，一个完整的成片开发范围，在设区市辖区的一般不小于6hm<sup>2</sup>，在县（市）的一般不小于4hm<sup>2</sup>。②提出成片开发的主要用途、必要性、可行性、拟实现功能及效益等。③明确成片开发方案拟开发建设的内容、开发建设时序及年度实施计划等，其中实施计划的期限一般不超过3年。④土地征收成片开发范围要在国土空间规划或土地利用总

体规划确定的城镇开发边界范围内，成片开发范围内公益性用地（包括公共服务设施、基础设施及其他公益设施等）的比例原则上不低于40%，在确定成片开发范围时要合理避让生态保护红线、永久基本农田等区域，统筹安排新增建设用度和存量土地，科学确定用地比例。⑤进行成片开发的土地利用效益及生态、经济和社会效益的评估，保障集约、节约、高效利用土地资源。

#### 3.1.1 方案编制符合相关规定的原则

为做好土地征收成片开发工作，福建根据《土地管理法》（2019年修正）、《土地征收成片开发标准（试行）》和《实施细则》等规定出台了《编制指南》。基于对该指南的梳理总结可知，编制成片开发方案需遵循以下3个原则。

(1) 遵守法律法规，维护公共利益。

土地征收成片开发方案的编制与实施要遵循国家和地方相关法律法规及规章制度的要求，适应当地的国民经济和社会发展规划与国土空间规划的管控要求，符合国家供地政策和产业政策，并纳入当地的国民经济和社会发展规划。土地征收成片开发要坚持以人民为中心的发展思想，注重公共利益需求，在允许的情况下可适度提高开发范围内的公益性用地比例；要重视维护群众合法权益，统筹兼顾人民的现实情况和长远利益，充分征求开发范围内农民和村集体的意见。

(2) 科学合理编制，确保开发的必要性。土地征收成片开发方案的编制与实施要坚持新发展理念，立足地方（市、县、乡镇）的长远发展利益，根据经济社会发展、土地经济和市场变化需求规律，深入分析并确保成片开发的必要性；要有针对性地、因地制宜地开展编制工作，提高方案的可实施性，着重解决地方的实际问题。

(3) 严格保护耕地，节约集约用地。土地征收成片开发方案的编制与实施要落实好国家与地方严格的耕地保护制度和措施，不占用耕地或避让优质耕地；要根据当地实际用地需求、经济社会发展状况、土地利用规划相关政策等来确定开发范围，科学合理地进行空间规划布局，节约集约利用土地，优化各类资源配置，提高土地利用综合效益。

#### 3.1.2 土地征收成片开发范围规模及规划协调

根据《实施细则》和《编制指南》，成片开发范围的划定要考虑地方经济社会发展状况、产业发展条件、国土空间规划用地布局、地块空间与经济价值特征等因素，并结合行政区划来综合确定整体范围，以体现保护和发展并重的特征。不同的成片开发方案的范围不得相互重叠，允许以“开天窗”等方式合理避让生态保护红线、永久基本农田及其他特殊保护区域等地块。相连的地块因避让生态保护红线、永久基本农田等

断开的，可以组成一个成片开发范围，这些均有助于高效利用相邻地块进行整体开发，提高开发质量和效益，并达到保护的目的。将批准后的成片开发方案范围纳入省自然资源厅建设用地审批系统，作为农用地转用和土地征收的报批依据。同时，在国土空间规划过渡期间，需建立成片开发规模预警机制。以各地成片开发方案报批时前3年的批地量或“十三五”期间年均批地量的3倍作为预警规模，超过规模的，系统将进行预警。

由于从国家层面到地方(省、市、县)层面尚未有国土空间规划获得批准实施，在国土空间规划批准之前，暂时按照现有土地利用总体规划实施，即在“土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内”实施土地征收成片开发。市(县、区)政府在编制国土空间规划时，要确保已批准的成片开发范围已被纳入国土空间规划城镇开发边界内的集中建设区(图5)。

### 3.1.3 关注公共利益及程序规范

《编制指南》《实施细则》均提出要重视公共利益，对成片开发方案的征求意见及公示要符合相应的程序规范。关于公益性用地比例的规定指出，在国土空间规划过渡期间，应严格按照公益性用地比例原则上不低于40%的要求编制方案。

关于方案的征求意见和公示：①编制成片开发方案时，市(县、区)政府可采用听证会、问卷调查、书面征求意见、民意调查和座谈会等多种形式，充分听取并吸收人大代表、政协委员、公众和专家等相关人士的意见，报送审批的组卷材料中要附有相关意见、采纳情况和理由说明等；②在听取吸收各方意见后，市(县、区)政府要征求成片开发范围内农民和村集体的意见，并将修改后的成片开发方案进行公示。公示地点、时间及提交意见的方式、期限等信息要在成片开发范围内所在村的公告栏和当地政府信息网站上进行公示，公示时间不少于5个工作日。市(县、区)政府要指导成片开发范围内农民和村集体按规定召

开村民代表大会或村民会议，保证充分征求村民代表或村集体成员的意见。没经过村集体经济组织1/3以上村民代表或村民会议2/3以上成员的同意，土地征收成片开发方案不得申请报送审批。对方案征求意见并进行公示，不仅体现了程序上的规范合法，还是土地征收成片开发过程中保障公共利益的重要手段。

## 3.2 土地征收成片开发方案的报批与实施

根据土地征收成片开发的工作流程与时序，可将土地征收成片开发分为方案编制阶段(方案报批前)、方案报批阶段(方案报批时)和方案实施阶段(方案通过后)，3个阶段的关注点虽各不相同，但又相互紧密衔接。

### 3.2.1 方案报批前：科学设置条件，高效筛选方案

在方案编制中，每批次不得超过5个成片开发方案，且成片开发方案要重点把握5个方面内容：①成片开发的面积、范围、位置、基础设施条件和开发内容是否准确无误；②成片开发范围是否存在占用生态保护红线、永久基本农田及其他需要特殊保护区域的情况；③成片开发是否符合国土空间规划(未完成国土空间规划编制时，暂时参考土地利用总体规划和城市总体规划)、国民经济和社会发展规划，是否已经被纳入本地当年的国民经济和社会发展规划；④成

片开发是否符合土地节约、集约、高效利用的要求，社会、经济、生态等效益是否符合当地情况和综合要求；⑤公益性用地(公共服务设施、基础设施和其他公益设施等)的比例是否符合相关规定。结合地方实际设置要点，在一定程度上为方案的可实施及实施效果提供了保障。

此外，根据相关法律法规及本地实际情况，从法律法规规定及专家论证、用地效率效益、节约集约用地、已批方案考核等方面规定了相应的不予批准成片开发方案的条件。设置相关的筛选条件，有利于在方案编制前提前剔除无效方案，避免进行多余工作，提高方案编制和审批工作效率。

### 3.2.2 方案审批时：依法依规审查，适时特殊研判

成片开发方案报批后，由省自然资源厅先进行技术审查，主要包括方案内容要素、报批程序环节、规模控制、范围边界红线控制、方案编制质量控制等方面的审查。在审查完规定要点后，省自然资源厅同时对成片开发方案进行专家论证和征求相关部门意见：组织人大、政协及规划、土地、环保、经济、水利、交通、生态、法律等方面的专家代表组成专家委员会，论证成片开发方案的必要性、科学性；发改、生态环境、住建、工信、林业等部门需提出相应意见。其中，发改部门的主要审查内容为成片开发方案是否符合当地国民经济和社会发

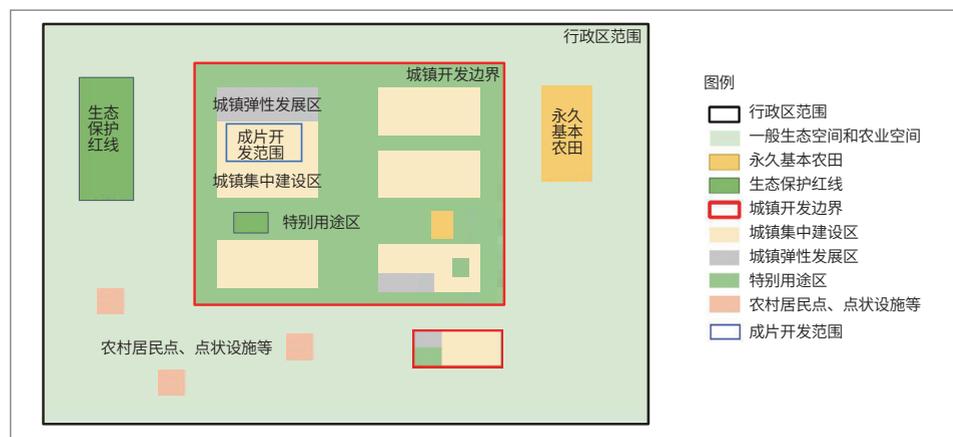


图5 土地征收成片开发范围与国土空间规划范围的关系示意图

资料来源：根据自然资源部的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》绘制。

展规划、是否已被纳入当地本年度国民经济和社会发展规划,以及拟安排的项目是否符合国家及福建的产业政策和产业布局;生态环境部门的主要审查内容为成片开发方案是否涉及自然保护地和生态保护红线等情况、是否涉及饮用水水源保护区(若涉及,需依法依规提出管控要求)的情况、是否涉及变更为“住宅、公共管理与公共服务用地”等用途(涉及上述变更的用地是否开展土壤污染状况调查);住建部门的主要审查内容为成片开发方案是否明确供水、污水处理、排水防涝现状和基础条件,是否明确片区开发对周边排水、排涝及水环境的影响,是否将排水防涝工程、供排水设施建设等纳入建设内容,是否和历史文化名城名镇名村、传统村落及历史建筑保护等工作加强衔接,是否组织对范围内50年以上的建筑进行普查、甄别和认定公布等工作,开展文化资源评估论证,并提出历史文化遗产和建筑风貌保护等措施;工信部门的主要审查内容为成片开发方案范围内的拟安排建设项目是否符合国家产业相关政策要求;林业部门的主要审查内容为成片开发方案是否涉及自然保护地、省级以上重要湿地和省属国有林场,是否符合占用自然保护地、省级以上重要湿地和省属国有林场的有关规定。相关职能部门的协助审查,有助于提高方案的编制水平,在具体实施过程中增强成片开发方案的可实施性,达到综合把关经济、生态、文化、产业等方面内容并达到提增效益的效果。

由于地方社会经济发展的迫切需要,为统筹保障重点项目建设,对于一些有助于地方经济高质量发展的重点项目,在土地要素保障上可以适当优先,通过常规要点审查和特殊研判,条件合适的可批准成片开发方案:①对批而未供土地面积超过500hm<sup>2</sup>或闲置土地面积超过50hm<sup>2</sup>,且连续2年处置率低于15%的地区,若上报的成片开发范围内列入省级重点以上项目的面积不低于产业用地面积的50%(扣除公益性用地面积),

在不违反有关法律法规及国家政策禁止性规定的情况下,可以批准成片开发方案;②对连续3年当地开发区土地集约利用水平处于全省最后3名的,若上报的成片开发范围内列入省级重点以上项目的面积不低于产业用地(扣除基础设施、公共服务设施及其他公益性用地面积)面积的50%,在不违反有关法律法规及国家政策禁止性规定的情况下,可以批准成片开发方案。

此外,对于可能涉及生态敏感、公众利益问题尚未得到有效解决、产业发展导向不符、建设存在安全隐患等的成片开发方案,需进行多方多轮论证,严格慎重审查批复。

### 3.2.3 方案通过后:严格事后考核,提高用地效能

福建各地在《实施细则》和《编制指南》的指导下,积极开展全省的土地征收成片开发工作,截至2021年底,全省共批复实施约260批次440个方案,更好地服务了各类产业项目的落地,提高了自然资源系统的土地要素保障能力。同时,为了进一步推进并督促成片开发方案的有效实施,福建省自然资源厅提出要进一步加强对成片开发方案批复后的实施考核。

(1) 强化考核处罚力度。要求各地要采取措施加快推动批而未供用地与闲置用地的处置工作,确保完成年度处置任务。省自然资源厅将加大考核力度,严格落实各级关于土地利用计划的“增存挂钩”机制,加强与成片开发审批的联动,不断推动处置工作,对处置不到位的市(县、区)进行相应处罚。

(2) 建立正向激励制度。针对批而未供用地面积超过500hm<sup>2</sup>或闲置用地面积超过50hm<sup>2</sup>,且连续2年处置率低于15%的不予批准成片开发方案的地区,应落实年度目标考核;在报批土地征收成片开发方案时,若当年度批而未供与闲置用地处置率达到15%的,在不违反有关法律法规及国家政策禁止性规定的情况下,即可批准成片开发方案。

(3) 健全月通报提醒制度。省自然资源厅将动态通报各地批而未供与闲置用地处置的进展情况,对处置工作进展缓慢的地区加大调研督导力度,并对相关负责人进行约谈;对处置工作异常的地区及时提醒其推进处置工作,并督促各地加快处置工作,完成自然资源部下达的年度处置任务。

## 4 结语

土地征收成片开发工作是用地报批的重要前置工作,将为国家和社会经济高质量发展提供坚实的土地要素保障。福建自2020年开展土地征收成片开发工作以来,通过各种形式的探索实践,不断规范、提高土地征收成片开发方案的编制水平,不断完善土地征收成片开发方案报批、审查和批复的流程及要点。经过一年多的实践,福建已批复的各类土地征收成片开发方案用地面积约为23400hm<sup>2</sup>,为各类产业项目的落地奠定了基础,有效服务福建的社会经济高质量发展。同时,福建高质量完成了2021年度的土地征收成片开发工作,实现了提高效率、提升效能、提增效益的目标。

福建土地征收成片开发工作的实践经验主要在于全过程管控和差异化推进。全过程管控能够有效保障工作衔接,提高土地利用效益和工作效率。在编制方案中科学设置筛选条件,减少无效的工作量,提高工作效率;在方案审查批复中依法依规严格审查,针对特殊方案单独研判、多方论证,保障方案实施的科学有效;在方案实施过程中进行严格考察,处置低效用地开发行为,奖励高效用地开发行为,提高方案实施的效能。差异化推进能统筹项目时序,根据地方实际服务社会经济高质量发展:针对重点项目和急迫项目的方案,依法依规优先审查,科学合理批复实施;针对可能涉及生态敏感、建设安全、产业发展导向与地方实际不符等项目的方案,进行多方多轮论证处理,严格慎重审查批复,避免

出现不稳定因素。通过对福建全过程管控、差异化推进的土地征收成片开发方案编制与实施的探讨，以期为相关地方提供案例参考。■

#### [注 释]

①相关资料已按程序申请公开，仅作教学研究参考借鉴。

#### [参考文献]

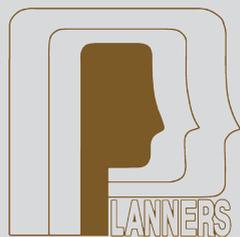
- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法 [Z]. 2020.
- [2] 国务院. 中华人民共和国土地管理法实施条例 [Z]. 2021.
- [3] 刘玉姿. 论作为土地征收目的的成片开发建设——兼评《土地管理法》第45条第1款第5项 [J]. 北方法学, 2021(1): 91-102.
- [4] 自然资源部. 土地征收成片开发标准(试行)[Z]. 2021.
- [5] 黄忠. 成片开发与土地征收[J]. 法学研究, 2020(5): 72-89.
- [6] 张冬, 徐以泱. 土地征收成片开发方案编制相关问题探讨[J]. 中国土地, 2021(8): 40-41.
- [7] 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.

- [8] 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.
- [9] 邹兵. 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想[J]. 规划师, 2018(7): 5-10.
- [10] 田莉, 陶然, 梁印龙. 城市更新困局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 41-47.
- [11] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.
- [12] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.
- [13] 赵燕菁. 土地财政: 历史、逻辑与抉择[J]. 城市发展研究, 2014(1): 1-13.
- [14] 黄祖辉, 汪晖. 非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J]. 经济研究, 2002(5): 66-71, 95.
- [15] 杜跃进, 李迪斌. 变“筑巢引鸟”为“引鸟筑巢”——国务院特区办公室负责人谈海南洋浦成片开发[J]. 瞭望, 1990(20): 2.
- [16] 蔡乐渭. 从拟制走向虚无——土地征收中“公共利益”的演变[J]. 政法论坛, 2012(6): 51-61.
- [17] 黄大田. 成片开发街区的城市设计运作模式及其困惑[J]. 世界建筑导报,

2009(4): 104-109.

- [18] 房绍坤. 土地征收制度的立法完善——以《土地管理法修正案草案》为分析对象[J]. 法学杂志, 2019(4): 1-12.
- [19] 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.
- [20] 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.
- [21] 林超. 基于空间规划视角的土地征收成片开发范围划定研究[J]. 建筑与预算, 2021(11): 107-109.
- [22] 陈欣. 土地征收成片开发信息系统建设与应用[J]. 国土资源信息化, 2021(6): 54-59.
- [23] 福建省自然资源厅. 福建省土地征收成片开发方案报批实施细则(试行)[Z]. 2021.
- [24] 福建省自然资源厅. 福建省土地征收成片开发方案编制参考指南(试行)[Z]. 2021.

[收稿日期] 2022-02-20



## “规划师论坛”栏目 2022年每期主题

- 第一期：“双碳”目标下的规划探索与应对
- 第二期：TOD模式与站场经济圈规划
- 第三期：城市体检评估制度与规划实践
- 第四期：土地征收成片开发方案编制探索
- 第五期：基于“七普”的人口结构与规划应对
- 第六期：要素流动与区域空间治理
- 第七期：国土空间规划发展与城乡规划学科建设
- 第八期：基于“三调”的用地结构与建设用地高效发展
- 第九期：城市更新行动计划与制度保障
- 第十期：共同富裕与规划公平
- 第十一期：流域国土空间规划与生态保护
- 第十二期：责任规划师制度与城乡精细化治理