

公共利益导向下土地征收成片开发方案编制对策

——兼析《土地征收成片开发标准(试行)》的运作逻辑及实践路径

□ 陈涛, 王智勇, 谢来荣

【摘要】 成片开发作为因公共利益而征地的情形之一首次被载入法律, 意味着新的时代内涵, 并肩负着新的历史使命, 为此而制定的《土地征收成片开发标准(试行)》进一步确立了土地征收成片开发方案的重要地位和作用。基于此, 文章首先从法理、学理、治理三方面剖析土地征收成片开发标准制定及方案运作的理论逻辑; 其次结合当前方案编制实践情况, 总结出编制工作面临着规划衔接、技术应用、公众参与等方面的困难与问题; 最后围绕维护公共利益、提高空间效益、保障农民权益等协同治理的实践目标, 对方案编制的工作路径、编制流程及技术路线等关键问题进行了探讨, 就公益性用地及空间范围界定、土地利用及经济社会生态效益评估、全过程公众参与方法创新等提出了相应的优化对策及建议, 以期构建“走新路、守初心、接地气”的生态文明时代空间规划与治理体系提供参考。

【关键词】 土地征收成片开发; 公共利益; 理论逻辑; 实践路径; 国土空间规划; 空间治理

【文章编号】 1006-0022(2022)04-0012-09 **【中图分类号】** TU981 **【文献标识码】** A

【引文格式】 陈涛, 王智勇, 谢来荣. 公共利益导向下土地征收成片开发方案编制对策——兼析《土地征收成片开发标准(试行)》的运作逻辑及实践路径[J]. 规划师, 2022(4): 12-20.

The Compiling Strategy of Large Land Parcel Expropriation and Development Planning Based on Public Interests: Study on the Theoretical Logic and Practical Path of “The Standard for Large Land Parcel Expropriation and Development (Trial)”/Chen Tao, Wang Zhiyong, Xie Lairong

【Abstract】 Large land parcel expropriation and development is enacted by law for the first time in the new era, and The Standard for Large Land Parcel Expropriation and Development (Trial) further secured its importance and status. Firstly, the paper analyzes the theoretical logic of large land parcel expropriation and development from the perspectives of law, theory, and governance; then, based on the practice of planning compilation, the paper concludes the difficulties of planning compilation in planning connection, technical application, and public participation; finally, towards the visions of defending public interests, improving spatial benefits, and ensuring farmers' right, the paper studies the key issues of planning path, working process, and technical route, and puts forwards strategies of delimitation of spaces for public interests, evaluation of land use and social, economic, ecological benefits, whole process of public participation. In order to provide some reference for the establishment of spatial planning and governance system in the era of ecological civilization.

【Key words】 Large land parcel expropriation and development, Public benefit, Theoretical logic, Practical path, Territorial space planning, Spatial governance

0 引言

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“成片开发”概念, 并将其列为“为了公共利益的需要”而征地的六种情形之一, 且特别规定其应符合自然资源主管部门制定的标准。为了贯彻落实新《土地管理法》授权的立法事项,

自然资源部积极响应并组织相关领域专家深入讨论、多次研究、反复论证, 在实地调研并广泛听取各方面意见的基础上制定了《土地征收成片开发标准(试行)》(以下简称《标准》)^[1], 明确要求地方县级以上政府应组织编制土地征收成片开发方案。为此, 全国各地也陆续出台了落实《标准》的指导意见或实施细则等政策文件, 如四川、上海、宁夏等地区还发布了土地征

【基金项目】 国家社科基金重点项目(21AZD048)、国家自然科学基金项目(41901390、51408248)、湖北省自然科学基金项目(2021CFB012)

【作者简介】 陈涛, 注册城乡规划师, 湖北省规划设计研究总院有限责任公司副总经理。

王智勇, 博士, 华中科技大学建筑与城市规划学院副教授、硕士生导师, 湖北省城镇化工程技术研究中心副教授, 美国华盛顿大学访问学者。

谢来荣, 通讯作者, 注册城乡规划师, 武汉华中科大建筑规划设计研究院有限公司空间规划研究所总工程师、副所长。

收成片开发方案编制指引、指南或规范等技术标准^①。

虽然“成片开发”概念提出后便引发了社会各界不少争议和质疑^②，但是其既然最终被载入法律，必定被赋予了新的时代内涵与历史使命。因此，在土地征收成片开发的法规政策及标准体系已基本成型之时、全国各地土地征收成片开发方案编制工作已全面启动之际，及时开展《标准》与土地征收成片开发方案编制理论、方法及实践相关问题的研讨，对于国土空间规划实施，特别是规划改革过渡期的空间治理具有极其重要的现实意义。

1 相关概念内涵辨析及研究构思

1.1 相关概念及关联性解析

土地征收成片开发涉及土地、法律及规划等多个领域，与其密切相关的概念主要有“土地征收”“成片开发”“公共利益”“国土空间规划”。首先是“土地征收”与“成片开发”，《土地基本术语》与《标准》已明确界定这两个核心概念的内涵^③。其次是不太明确但又非常重要的法律概念“公共利益”^④，《城乡规划学名词》对其给出了两种解释：一是指人类整体的、普遍的、共同的利益；二是指一定社会中个人利益的总和，或大多数人的共同利益。最后是“国土空间规划”^⑤，《省级国土空间规划编制指南（试行）》将其定义为对国土空间的保护、开发、利用、修复作出的总体部署与统筹安排，按规划层级与内容类型分为“五级三类”^⑥。

在我国特有语境下，“公共利益”不仅仅是“国土空间规划”“土地征收”“成片开发”关联耦合的核心纽带，更是三者共同追求的价值目标（图1）。具体来说，空间规划与土地征收的公共利益要求可以通用^④，即空间规划有限制征收权、保障征收公益性与提升征收合法性

等功能^⑤；而基于成片开发的土地征收有助于公共产品的供应和地利共享目标的实现^⑥，能够强化规划的合理性与可操作性。土地征收成片开发方案具有多重作用，既可确保土地征收的公共利益属性，又能科学引导土地成片开发建设，是实施国土空间规划的重要手段^⑦。因此，在工业化与城镇化快速推进的阶段，土地由政府统一规划、统一征收、统一开发，能够更好地保障安全与统筹发展、兼顾公平与效率、协调保护与开发。

1.2 现有研究聚焦点及不足

由于土地征收成片开发入法及相关部门规章出台时间均不长，当前关于其的研究文献不多，且主要集中在法学、经济产业、土地管理及空间规划等领域。其中，法学界对土地征收探讨较多，主要聚焦于新《土地管理法》第四十五条中的成片开发的公共利益属性问题，如成片开发制度框架的合宪性检验^⑧、成片开发公共利益判定及保障机制^{⑨-⑩}等。而经济产业界对成片开发更为关注，有观点认为其是我国特有的土地制度，是推动我国城镇化高速发展的核心动力机制^⑪；也有学者提出应从统一土地要素市场视角来看待缩小征地范围的成片开发，通过促进土地要素市场化的方式来丰富产业供地模式及盘活存量建设用地^⑫。土地管理及空间规划界更加注重对土地管理中成片开发制度的演变与对策^{⑬-⑭}、公共利益界定与征地标准体系^{⑮-⑯}，以及成片开发空间类型与规模标准^{⑰, ⑱}等方面的研究。

由此可见，目前关于土地征收成片开发方案编制的探讨相对欠缺，为更好地理解并落实国家及地方关于土地征收成片开发政策，科学指导土地征收、开发建设、规划管理等实践工作，学术界有必要对《标准》进行深度解读，同时还应对土地征收成片开发方案编制及实施管理、与运作相关的理论方法及实践

探索等进行多角度、深层次的研讨。

1.3 研究思路方法及框架

土地征收成片开发方案编制与国土空间规划编制都是属于政策性极强的技术工作，因此从成片开发的政策属性与方案编制的技术方法对其进行探究，可以更好地把握土地征收成片开发的时代意蕴及价值导向。

本文基于土地征收成片开发方案编制实践目标构建逻辑框架，采用文献研究法、规范分析法及案例举证法，深入剖析新时代土地成片开发理论逻辑与方案编制实践路径，注重体现政策与技术视角的辨析主线（图2）。本文首先从法理、学理、治理三方面剖析阐释《标准》制定及方案运作的理论逻辑；其次分析总结当前编制工作在规划衔接、技术方法、公众参与方面遇到的问题与困难；最后围绕维护公共利益、提高空间效益、保障农民权益等协同治理的实践目标，就方案编制的工作路径、编制流程及技术路线等关键问题提出了相应的优化对策及建议。

2 土地征收成片开发标准制定及方案运作的理论逻辑

《标准》提出的“一个坚持、四个注重、一个促进”等六项基本原则^⑤，既

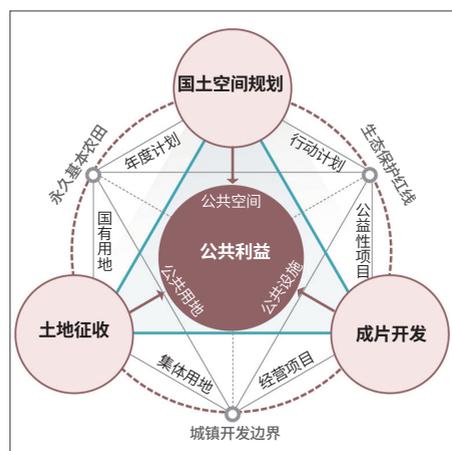


图1 公共利益的核心纽带及价值目标示意图

是对土地征收成片开发及方案编制的总体要求，也是其运作的理论逻辑，具体包括价值理念的法治秉公逻辑、政策工具的学理优术逻辑、施政之道的治理协同逻辑三方面内涵。

2.1 法治秉公逻辑：促进公平正义、维护公共利益的价值理念

“地公平而无私，故小大莫不载”，公平正义是东方思想文化的主要政治思

想^[19]，更是我国法制社会的核心价值，其背后代表着社会公共利益，而维护社会公共利益是国家治理现代化的关键议题^[20]。为此，党的十八大以来，党中央紧紧围绕保障和促进社会公平正义来推进全面依法治国^[21]，推动形成了以《中华人民共和国宪法》为根本、以新《土地管理法》等法律法规为依据、以《标准》等政策技术文件为补充的土地征收成片开发法规政策体系(图3)，为成片

开发方案编制及应用等提供了法理。具体而言，一是在新《土地管理法》中新增了土地征收范围的条款，并首次以法律形式界定了因公共利益而征地的六种类型，严格规定了成片开发的空间范围、建设活动标准及规划符合性等有关要求，响应了《中华人民共和国宪法》提出的“为了公共利益的需要”而征地的本源。二是征地程序由“告知、确认、听证”修改为“调查、评估、公告、听证、登记、协议”，将“两公告一登记”^⑥由征地审批后调整至审批前，还与时俱进增加了“社会风险评估”“成片开发征地方案”等内容，充分保障了被征收人的合法权益与社会公共利益，彰显了“以人民为中心”“人民城市人民建、人民城市为人民”的思想理念。

2.2 学理优术逻辑：增进规划赋能、提高空间效益的政策工具

注重保护耕地、节约集约用地、生态环境保护，以及促进经济社会可持续发展，既是国土空间规划体系“一优三高”的价值导向^⑦，又是土地征收成片开发方案作为配置土地资源、实施空间规划与引领空间高质量发展等政策工具的应有之义。作为一种土地政策制度，成片开发是新《土地管理法》界定征地范围中唯一给予“自由裁量权”的征地情形，在我国现有财税体制下能够增强地方政府的主观能动性，既满足了城市建设用地的合理需求，又保障了经济社会的稳定发展。作为一种空间开发模式，成片开发转变了传统外延增长的“土地城镇化”模式，通过公益性、综合性及合规性的土地资源配置方式，降低了社会运营成本及风险。作为一种规划实施手段，成片开发通过直接调控土地资源，间接影响城市经济、社会、文化等其他领域空间，具有“土地增值”产出工具性与“综合效益”产出目的性的“双层利益结构”作用^⑧。因此，基于多学科、多专业、

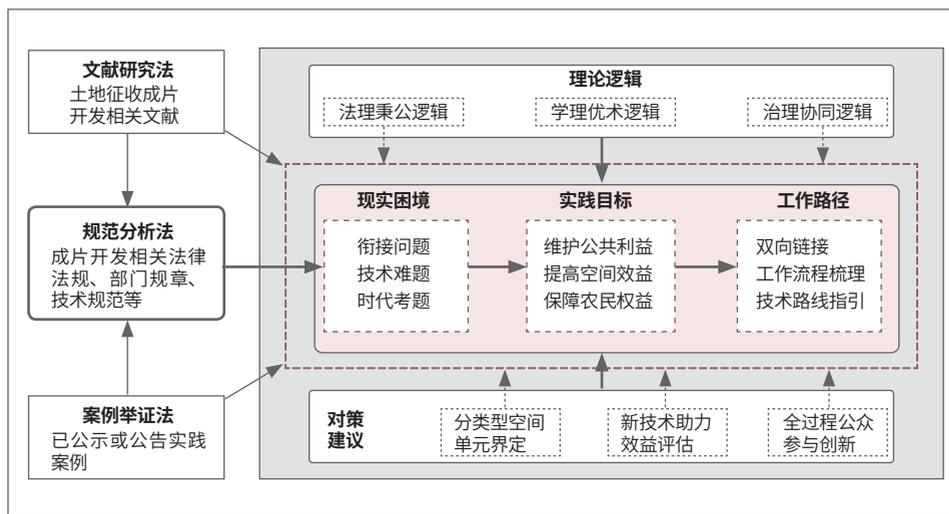


图2 研究框架图

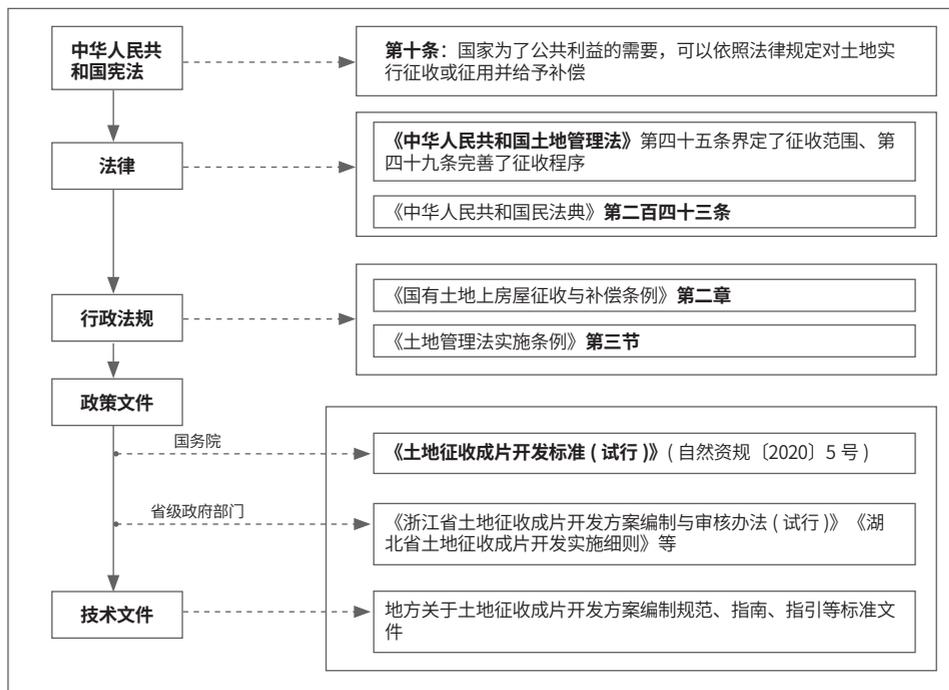


图3 相关法规政策体系梳理图

多部门“开门同编”的土地征收成片开发方案，能够强化规划的政策和制度属性^[22]、提高规划的实施与可操作性。这也是《标准》及地方实施细则都明确要求土地征收成片开发方案应包括经济、社会、生态效益评估内容，且需经土地、规划、法律等方面专家组成的委员会论证的内在原因。

2.3 治理协同逻辑：推进协商合作、保障基层权益的施政之道

土地征收本质是对土地发展权再分配，兼具公益性与强制性。土地征收制度改革前，征地模式在推进工业化、城镇化及优化基础设施方面发挥了巨大作用，但也导致了公共利益泛化、被征收人权益受损等各种问题^[23]，其主要原因是政府与被征收人地位不对等且公众参与缺位^[24]。所以公众参与一直是土地征收制度改革关注的焦点，也是国土空间规划与治理改革的重点。为此，《标准》特别注重维护农民合法权益、重视公众参与，如要求土地征收成片开发方案编制应广泛征求社会各界意见，特别强调方案必须有2/3以上村民会议或村民代表同意才允许申报。可以预见，土地征收成片开发将成为保障农民合法权益、创新基层空间治理的重要路径。首先，公众全过程参与成片开发方案充分保障了被征地人的知情权、参与权和决策权，能更好地平衡成片开发的价值理性与工具理性，是土地征收制度由“管理主义”向“协商合作”转型^[25]的体现。其次，平衡了中央意图的刚性传导与地方自由裁量权的土地征收成片开发，充分体现了土地发展权配置的公平与效率导向，可以有效应对权威体制与有效治理之间的张力^[26]，进而充分保障基层合法权益。这种顶层与基层贯通、中央与地方统筹、政府与市场协调的政策，体现了我国空间治理现代化，是构建“服务型政府”协同治理体系的关键所在^[27]。

表 1 发展规划与空间规划差异对比

类型	运作逻辑	指标体系	项目安排	规划期限	
发展规划	侧重目标导向，自上而下行政逻辑特征明显	包括经济、创新、社会、生态、安全等，综合属性强	侧重性质类型、投资规模等	一般为 5 年，远景为 15 年	
空间规划	国土空间总体规划	侧重问题导向，自下而上的技术逻辑特色鲜明	包括空间底线、结构、效率、品质等，侧重空间领域	注重空间位置、用地规模等	一般为 15~20 年，近期为 3~5 年
	原城市(镇)总体规划	通过技术方法与功能组织实现布局优化	包括人口、用地、经济、公共服务及市政设施等，偏综合性	关注空间功能组织合理性	通常为 20 年
	原土地利用总体规划	通过用地结构与指标调控实现用途管制	包括耕地、基本农田、建设用地等，聚焦土地要素	重视指标投放空间政策性	通常为 15 年

3 当前土地征收成片开发方案编制面临的现实困境

由于《标准》施行时间不长，土地征收成片开发方案编制实践还处于探索阶段，面临着如规划改革过渡的衔接问题、方案编制的技术难题及公众参与的时代考题等，对于这些问题应辩证看待与积极应对。

3.1 规划改革过渡时期的衔接问题

虽然《标准》已经明确了土地征收成片开发方案应与国土空间规划、发展规划在空间范围、用地性质、年度计划等方面进行对接，且地方制定的实施细则也结合各自发展实际进行了相应的细化与补充。但由于当前我国还处于空间规划改革过渡期，仍然存在一些规划不确定及衔接梗阻问题，这就给土地征收成片开发方案编制带来了一定影响。一方面，国土空间规划批准前只能依据原城市(镇)总体规划或原土地利用总体规划来编制土地征收成片开发方案，而因注重“功能坐标”的原城市(镇)总体规划与注重“结构指标”的原土地利用总体规划内核逻辑的差异性^[28]，对成片开发方案范围规整性与功能完整性影响较大，再加上受当前建设规模指标的约束，有些土地征收成片开发方案出现用地空

间布局“碎片化”的情况^[29]。另一方面，由于发展规划与国土空间规划在时间期限、项目位置、用地规模等方面还未能完全匹配统一^[30]，导致发展规划的重点建设项目库的“空间属性”较弱(表 1)，这就不可避免地增加了将“带方案出让”前置为“带方案征地”的改革难度，可以说土地征收成片开发方案依据发展规划和国土空间规划难以完全确定拟安排的建设项目、开发时序及实施计划等内容。

3.2 土地征收成片开发方案编制的技术难题

《标准》对土地征收成片开发方案编制技术提出了较高的要求，方案除了包括片区选址、用途功能、建设项目等传统空间规划内容外，还应包括经济产业、社会文化、生态环境等相关领域评估分析内容。目前方案编制主要面临三方面的技术难点：一是虽然部分省市已结合自身发展实际，针对不同功能区明确了相应公益性用地比例要求，但是目前关于公益性用地具体类型及比例计算方法、单个开发区域规模，以及其与成片开发范围关系等判定标准还不清晰，给方案编制带来了一定的挑战，导致出现了为满足公益性比例要求而大量“圈路”的现象(图 4)；二是采用定性定量相结合的技术方法进行方案必要性与



图4 某县公示方案“圈路”现象示意图

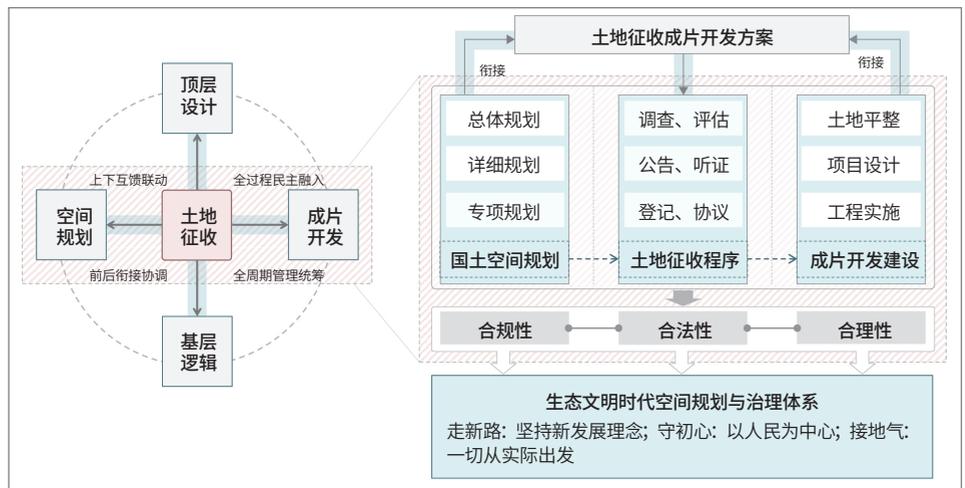


图5 “双向链接”的工作路径构想图

合理性分析论证，虽然在评估土地权属情况、土地利用效率、耕地占补平衡等空间属性较强的内容方面难度不大，但是对于经济效益、社会效益、生态效益等空间属性较弱领域的量化评估，无论是数据获取还是技术应用方面都有一定难度；三是方案在应对改革过渡期规划衔接不畅与市场化程度不够等方面存在技术难题，即如何将方案纳入详细规划相关内容并体现“刚弹结合”的特点，同时通过增强年度实施计划的可操作性来提升方案的科学性与合理性。

3.3 基层公众参与方案的时代考题

为了严守“征地公益法定底线”与保障“被征基层合法权益”，《标准》出台的七条规定中有三条与“公众参与”相关，并将基层公众参与土地征收成片开发方案编制上升到“时代考题”高度。这就要求土地征收成片开发方案编制人员不但需要有较高的技术水平，而且还应具备一定的组织统筹与沟通协调能力，所以土地征收成片开发方案编制也是一项政策属性较强的专业技术工作，或许这也是这项改革相关政策文件主要归口到规划领域，以及方案编制任务大多由规划师承担的缘故。根据实践及调研情况，目前公众参与方案编制工作主要存

在两大困难：一是由于新《土地管理法》第六十三条规定了集体经营性建设用地可以通过出租、出让等方式入市交易，使得村集体组织或农民代表将在“被动”征收与“主动”入市之间权衡博弈，这对基层公众参与方案编制的深度有影响；二是农村基层对于土地征收制度改革内容及目的了解有限，同时对国土空间规划及土地征收成片开发方案认知与重视程度相对较低，再加上农村“熟人社会”的行动逻辑^[31]与基层治理结构的权力惯性^[32]，导致土地征收相关权益人参与方案编制的广度受限。

4 公共利益导向下方案编制实践关键问题及对策建议

《标准》的出台有利于提高各地土地征收成片开发方案的编制质量，理清实践目标及工作路径、编制流程及重点领域、技术路线及方法创新等关键问题，对于编制高质量土地征收成片开发方案及高效率实施国土空间规划具有重要的意义。

4.1 树立协同治理的实践目标，明晰“双向链接”的工作路径

4.1.1 协同治理的实践目标

《标准》制定及土地征收成片开发

方案运作的理论逻辑已指明土地征收成片开发的实践目标，法理秉公是其价值理性目标，学理优术是其工具理性目标，而最终目的是为了实现治理协同。因此，支撑构建现代化的协同治理体系是土地征收成片开发方案编制工作目标的题中之义，具体包括三方面内涵：一是落实上位规划、维护公共利益，满足合规的目标；二是发挥技术作用，提高空间效益，实现合理的目标；三是严守程序正义、保障农民权益，确保合法的目标。

4.1.2 “双向链接”的工作路径

从政策执行过程来看，土地征收是连通顶层设计与基层逻辑的重要“桥梁”；从规划建设顺序来看，土地征收是连接国土空间规划与成片开发的关键环节。因此，土地征收成片开发方案具有“上下联动协同、前后衔接协调”的“双向链接”特征与作用。在此思路下，通过提升征地政策公益性与强化规划设计落地性，构建形成底图统一、责权清晰、管理有效的“规划—征地—开发”全周期协同式空间治理模式，促使国土空间规划、土地征收与成片开发成为相互连接、有机互动的整体，方能确保土地征收成片开发方案编制工作的合规、合理及合法等目标实现，进而助推构建形成“走新路、守初心、接地气”的空间规划与

治理体系^[33](图5)。

4.2 熟悉循序渐进的编制流程,提升“两大领域”的服务质量

4.2.1 工作基本流程梳理

熟知编制基本流程是开展土地征收成片开发方案编制工作的前提和基础。目前,各地落实《标准》的政策文件都对审查审批流程及要求进行了细化,虽然成文形式与风格有差异,但是可以看出各地的方案编制流程规定大体相同,按照工作推进先后次序,主要由前期准备、方案编制、意见征求、审查论证、成果报批、公告备案六个阶段组成(图6)。其中前期准备工作主要包括资料收集、现状调研及校核数据等;方案编制包括制作文本、图件、附表及附件等;意见征求对象包括人大代表、政协委员、社会公众及专家学者,最重要的是征求成片开发范围内村集体和农民的意见;审查论证分为县级层面的方案初审与省市等上级层面的方案论证;成果报批大多由省级政府依据技术与程序审查结果批复方案;公告备案则是按规定公告方案,并将其纸质与电子成果在省级自然资源主管部门归档备案。

4.2.2 两大服务领域解析

方案编制、意见征求、审查论证及成果报批等工作成效决定着方案与成果的质量,这四个部分的工作内容可以归类为技术咨询服务与组织协调服务两大领域。首先,方案编制是技术咨询服务水准的集中体现,应从技术思路优化、技术方法创新及技术成果转化等方面提升技术服务质量。其次,组织协调服务贯穿于编制工作的全过程,在意见征求、审查论证及成果报批等阶段中的作用尤为明显,甚至会影响到技术咨询服务效果,所以在此过程中需要充分熟悉对相关部门及不同群体的沟通方式,提升组织协调能力。最后,综合方案编制内容及工作要求,建议以技术性与协调性特

色鲜明的规划专业为核心,充分发挥规划师的技术型专家和社会工作者双重角色作用^[34],高效统筹经济产业、土地管理、法律等相关专业,有效联动发展改革、住建、交通等有关部门,实现成果质量与工作效率双提升。

4.3 构建条理清晰的技术路线,注重“三个核心”的方法创新

4.3.1 框架性技术路线指引

方案编制是整个编制工作的核心,其技术路线决定着土地征收成片开发方案的公共性、科学合理性及开发必要性。在《标准》规定的五方面内容的基础上,结合部分省市发布的技术文件与公示的实践案例,建议构建以项目概述、基本情况、分析论证、方案解析、评价评估、公众参与及保障措施等为主体的技术路线框架(图7)。需要注意的是,应注重与方案的公共利益、空间效益及农民权益“三个核心”相关的技术方法应用及成果创新。一是与成片开发范围划定、功能布局及实施计划等紧密相关的公益性用地

比例判定问题,而且这也关系到土地征收及空间规划改革的“初心与使命”;二是支撑方案合理性与必要性的效益评估问题,主要内容包括土地利用及经济、社会、生态评估等;三是反映公众参与情况的技术方法创新问题,即如何有效征求公众意见并确保公众全过程深度参与方案编制。

4.3.2 分类型空间单元界定

对比发现地方对公益性用地比例规定大致可以分为更为严格、基本一致、相对宽松三类,其中相对宽松类又可分为“将开发区单列”与“因地制宜确定”两种情况(表2)。

因此,建议按照分类型方法确定成片开发空间边界,提升不同空间区域土地征收成片开发方案的合理性,进而避免出现空间形态与功能布局“碎片化”及“圈路”等情况。首先,结合城镇开发边界划定方案、集体经营性建设用地情况及公益性用地比例规定,统筹确定县域范围内成片开发数量规模与空间分布,按照建成情况、空间区位、管理模

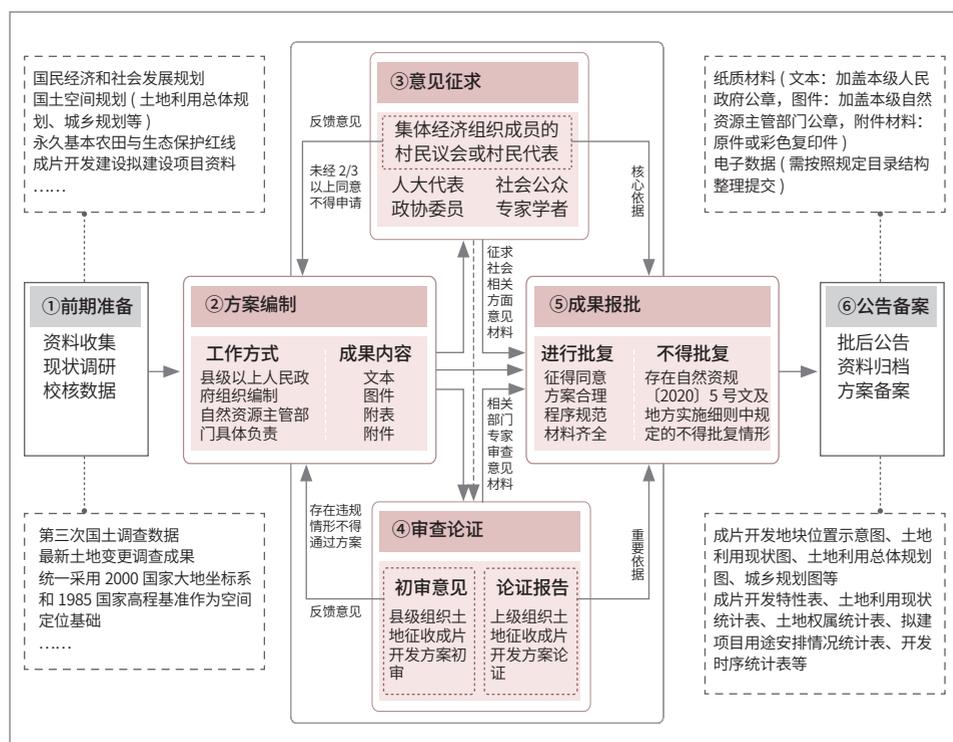


图6 方案编制基本流程示意图

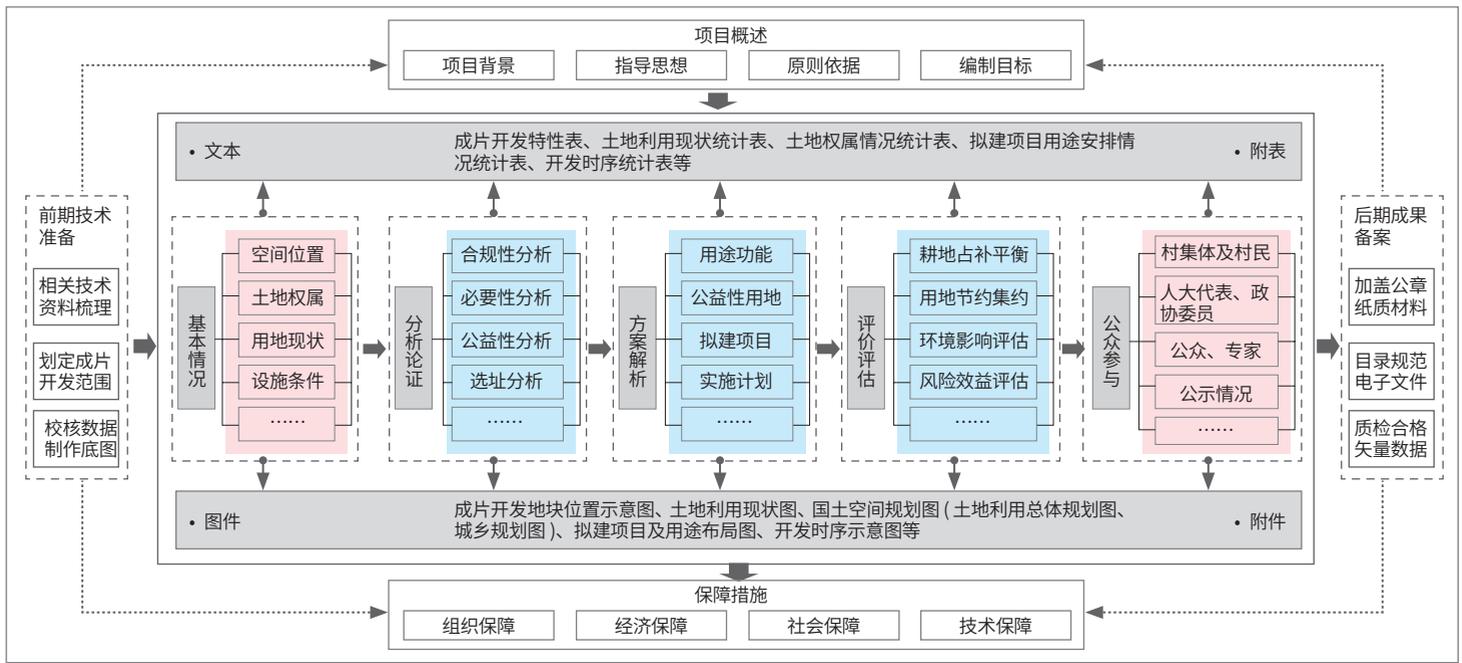


图 7 方案编制框架性技术路线指引示意图

表 2 地方对公益性用地比例规定梳理分析

类型	比例要求	省市	备注
比《标准》更为严格	不得低于 40%	青海、甘肃	其中，青海对西宁市征地相关情况进行单独规定
与《标准》基本一致	一般不低于 40%	山东、云南、宁夏、广西、四川、湖南、山西	其中，山东、云南、宁夏、四川发布了方案编制技术文件，广西为征求意见稿
比《标准》相对宽松	将开发区单列	安徽、广东、河北、湖北	其中，广东为征求意见稿；河北对雄安新区进行了单独规定；湖北规定不得低于县域国土空间规划确定的城镇开发边界内的现状公益性用地比例，且这类方案每年不得超过 1 个
	一般不低于 40%，国家、省级开发区不低于 40%，征地可不编方案	江西、天津、海南、河南、	其中，江西规定比例不低于 30%；天津规定依据拟安排项目实际情况确定；海南规定低于 40% 的需先征求发改委意见；湖南规定一般不低于 20%
	一般不低于 40%，国家、省级公益性用地比例依据地方实际确定	新疆、内蒙古	其中，新疆规定南疆四地州县（市）比例不低于 35%，其他市、县（市）比例不低于 40%；内蒙古发布征求意见稿，规定调低比例须报自治区人民政府批准
因地制宜确定	一般不低于 40%，依据地区发展差异进行确定	贵州、浙江、上海	其中，贵州规定各类开发区和旅游康养、公路综合服务区内难以达到的，需分析原因及合理性；浙江规定以工业项目为主的不得低于 25%；上海规定产业基地一般不低于 15%，产业社区一般不低于 25%，重大战略性项目及零星土地征收不受比例限制

资料来源：依据 23 个省市的土地征收成片开发政策技术文件（含征求意见稿）整理而成，时间截至 2021 年底。

式等因素将成片开发分为城中型、城边型及园区型等，并将其作为土地征收成片开发方案编制的管理单元；其次，依据国土空间规划近期实施方案、详细规划及重点建设项目等，进一步划定土地征收范围与成片开发范围，并通过成片开发类型与控规管理单元控制成片开发功能结构及建设规模^[18]，作为方案编制的实施单元，即最小综合性成片开发建

设单元（图 8）。

4.3.3 新技术助力效益评估

目前方案编制实践对土地利用、经济、社会及生态等的效益评估大多以定性分析为主，定量分析方法及数据支撑相对不足。究其原因，一是相关数据缺失或难以获取，二是新技术介入应用欠缺。近年来，大数据、物联网、智能化、云计算和移动互联网等智能技术拓展了

规划行业的广度和深度^[35]，规划编制工作已进入以量化分析为支撑的新发展阶段，这也为方案编制提供了坚实的基础技术保障。因此，为提高土地征收成片开发方案编制工作的科学性和可信度，既要充分对接国土空间规划中量化属性较强的专题研究成果，如“双评估”“双评价”等，又要在基础数据获取、指标模型建构、评估结论展现等方面充分运用新技术、新方

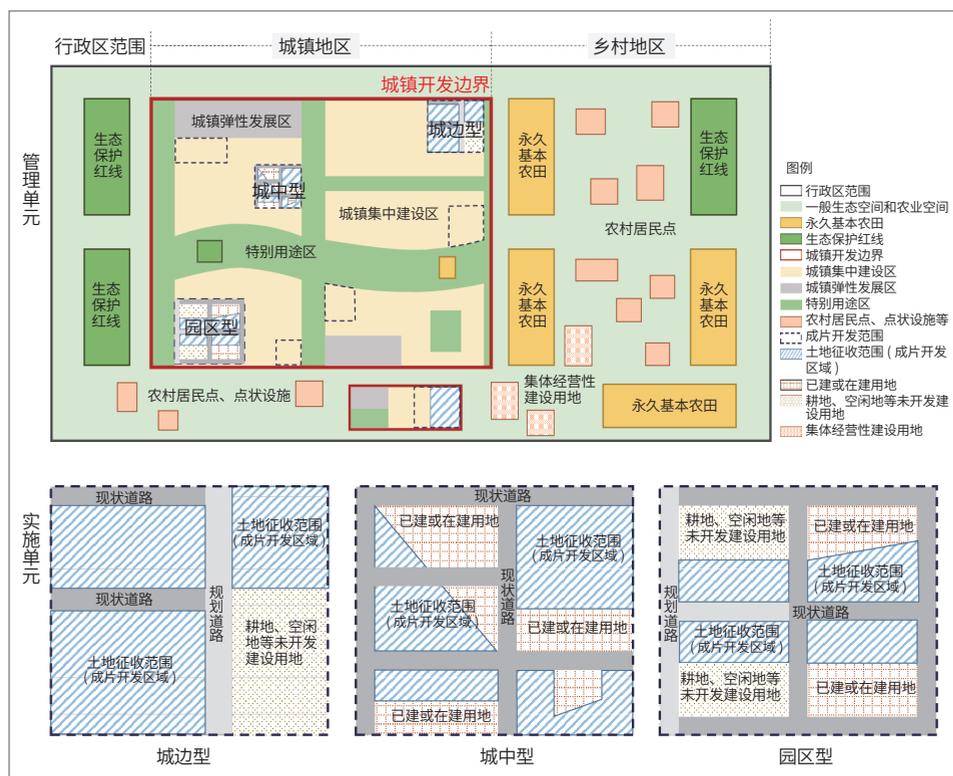


图8 城镇开发边界与成片开发范围空间关系示意图

法，开展土地征收成片开发相关的空间效益评估。此外，还应结合一些具有时代或地域特色的评估指标测度，促使技术创新与多专业深度融合，如内蒙古的“土壤污染风险管控和生态修复”、湖北的“亩产论英雄的一码管地”、上海的“新供产业用地投产履约率”指标等。

4.3.4 全过程公众参与创新

当前方案编制实践中对公众参与存在一定的技术与认知短板，认为其只是通过在线下、会中、纸上等传统方式“发发问卷、开开会议、走走流程”，形式大于内容。而事实上，规划及方案编制的公众参与是通过发展主体对发展项目的评价、计划和监测的积极全面介入，以及主客体之间有效沟通达到利益平衡及达成行动共识，反映的是一种基层群众被赋权的过程^[36]。因此，建议学习借鉴北京、武汉等地的先进经验与成功做法，创新公众参与方式，编制高质量方案，以夯实协同治理的群众基础。方案编制者既

要学习北京“责任规划师”的工作态度和模式，在方案编制中积极充当组织者、策划者和协调者，通过发起公众参与、推行开放式决策途径，全过程引导基层利益相关人深入参与方案，以介入增权方式提升基层规划治理水平^[37]；又要充分应用如武汉推行的“众规”技术方法，利用互联网“扁平化、无边界”的特点，通过筹集公众智慧，解决编制工作中的实际问题，提升方案编制水平。

5 结语

《标准》既是土地征收成片开发的顶层制度设计，又是土地征收制度改革的关键组成部分，更是推进国土空间规划与治理体系建构的重要政策文件。国家组建自然资源部负责建立空间规划体系并监督实施，表明了党中央、国务院实施空间规划改革的决心与信心，作为实施空间规划重要手段的土地征收成片

开发必然也将经历一个“螺旋式上升”的改革探索过程^[38]。因此，首先应充分理解并把握土地征收成片开发方案运作的深层次的理论逻辑，确保改革价值导向和推进方向准确；其次必须辩证看待当前方案编制面临的现实困境，明晰改革实践难点和编制工作重点；最后结合地方相关规划及方案编制实践探索，从工作路径、编制流程及技术路线等方面提出相应的优化对策及建议。

虽然当前土地征收成片开发相关政策文件大多只有2~3年的有效期^①，但是从高质量发展时代要求及新增建设用地紧约束下盘活存量空间的趋势来看，土地征收成片开发方案编制将成为行业关注热点及项目实践重点。本文仅总括式、浅显地探讨了土地征收成片开发方案编制部分的重点问题，以期起到引起业界广泛关注与深度探究的抛砖引玉作用，进而推进相应的理论方法逐渐形成体系。此外，“完善工具的最好办法，就是使用工具”^[39]，期望全国各地开展大量的探索实践并积累宝贵经验，为进一步完善土地征收成片开发法规政策与方案编制技术标准体系奠定基础。■

【注 释】

- ①截至2021年底，通过地方政府官网能查询到全国约22个省（自治区）市对外公布的落实《标准》的政策文件或征求意见稿，其中部分省市还发布了土地征收成片开发方案编制技术标准。
- ②《土地基本术语》(GB 19231—2003)将“土地征收”定义为因国家公共利益需要，以支付补偿为代价，依据法律强制收取集体、法人或者个人拥有土地的行为。《标准》将“成片开发”定义为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。
- ③在国土空间规划批准生效前，与成片开发相关的空间规划为“土地利用总体规划”和“城乡规划”等。
- ④“五级”对应我国的行政管理体系，分为国家级、省级、市级、县级、乡镇级；“三

类”是指规划的类型,分为总体规划、详细规划、专项规划。

- ⑤ “一个坚持”指坚持新发展理念,以人民为中心;“四个注重”指注重保护耕地、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;“一个促进”指促进当地经济社会可持续发展。
- ⑥ “两公告”分别指征用土地公告和征地补偿安置方案公告;“一登记”指拟征收土地的所有权人、使用权人应在公告期限内,持不动产权属证明材料办理补偿登记。
- ⑦ “一优三高”指生态优先,高质量发展、高品质生活、高效能治理。
- ⑧ 《标准》的有效期为3年,省级响应的实施细则、指导意见等文件的有效期一般为2~3年。

[参考文献]

[1] 刘锐. 如何贯彻落实《土地征收成片开发标准(试行)》[EB/OL]. https://m.thepaper.cn/baijiahao_9998116, 2020-11-15.

[2] 杨艳. 国研中心 | 关于土地“成片开发”的几点建议[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8506096, 2020-08-03.

[3] 胡建淼, 邢益精. 公共利益概念透析[J]. 法学, 2004(10): 3-8.

[4] 刘玉姿. 征收的规划控制[J]. 城市规划, 2015(8): 56-62.

[5] 郑磊. 征收权的规划控制之道[J]. 浙江社会科学, 2019(10): 40-49, 157.

[6] 黄忠. 成片开发与土地征收[J]. 法学研究, 2020(5): 72-89.

[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] 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.

[9] 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.

[10] 于凤瑞. “成片开发”征收决定公益目的的司法审查: 比例原则的应用[J]. 中国政法大学学报, 2019(5): 153-163, 208-209.

[11] 赵燕菁. “成片开发”与“公共利益”的制度含义[J]. 北京规划建设,

2021(4): 156-157, 161.

[12] 于忠祥. 关于深化土地要素市场化配置改革的若干思考[J]. 团结, 2020(3): 46-48.

[13] 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.

[14] 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.

[15] 段文技, 宋熲青. 土地征收中公共利益前置界定及争议裁决机制探讨[J]. 行政管理改革, 2020(9): 92-99.

[16] 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.

[17] 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.

[18] 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.

[19] 冯雨峰. 程序公平兼顾结果公平——城市规划师社会公平观[J]. 规划师, 2010(5): 76-79.

[20] 王海稳, 张扬金, 黎远波. 基层民主技术创新与乡村治理绩效研究[M]. 北京: 人民出版社, 2021.

[21] 张慧. 公平正义是社会主义法治的价值追求[EB/OL]. <https://www.xuexi.cn/lqpage/detail/index.html?id=2664945129248505462>, 2019-08-23.

[22] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑[J]. 中国土地, 2019(1): 4-8.

[23] 谭日魁. 中国频繁暴发征地冲突的原因分析[J]. 中国土地科学, 2008(6): 44-50.

[24] 王健, 张泽宇. 土地征收的新公众参与边界讨论——基于台湾典型土地征收案例的分析[J]. 中国土地科学, 2016(7): 14-21, 32.

[25] 陈怡竹. 中国土地征收程序模式之转型: 从管理主义到协商合作[J]. 中国土地科学, 2020(4): 35-40, 47.

[26] 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.

[27] 郑巧, 肖文涛. 协同治理: 服务型政

府的治道逻辑[J]. 中国行政管理, 2008(7): 48-53.

[28] 谢来荣. 传承之影、改革之新、探究之境——市级总规编制指南学习体会[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/oAEqkfOv-iFAq-U9O8hfAA>, 2020-12-01.

[29] 张冬, 徐以决. 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.

[30] 谢来荣. 当前基层国土空间总体规划编制推进思考——关于“三线一表”编制工作问题及建议[EB/OL]. <http://www.planning.org.cn/news/view?id=11088>, 2020-12-03.

[31] 贺雪峰. 熟人社会的行动逻辑[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2004(1): 5-7.

[32] 张康之. 论参与治理、社会自治与合作治理[J]. 行政论坛, 2008(6): 1-6.

[33] 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, 23.

[34] 邓昭华. 西方规划师职业素养的形成及启示[J]. 规划师, 2014(11): 127-131.

[35] 单卓然, 李鸿飞. 人工智能影响下城乡规划机构、技术与职业新态势及应对策略[J]. 规划师, 2018(11): 20-25.

[36] 冯文利. 土地利用规划中公众参与制度研究[J]. 中国土地科学, 2003(6): 51-55.

[37] 唐燕. 北京责任规划师制度: 基层规划治理变革中的权力重构[J]. 规划师, 2021(6): 38-44.

[38] 谢来荣, 游小容, 朱雷洲. 内卷与外包: 国土空间规划体系构建及行业发展之忧——基于当前规划行业中一些现象的反思[J]. 城市发展研究, 2021(8): 25-32.

[39] 赵燕菁. 城规、土规与主体功能区——国家视角的国土空间规划[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5793731, 2020-02-05.

[收稿日期] 2022-01-30