

基于空间规划视角的土地征收成片开发范围划定研究

王惠¹ 刘清华¹ 曾梦²

1. 诸城市自然资源和规划局; 2. 山东夸父地理信息技术有限公司

摘要: 成片开发是指在城市、农村建设用地规划范围内, 依法合规编制开发成片的土地利用方案。根据新《土地管理法》第四十五条和自然资源部发布的《土地征收成片开发标准(试行)》, 成片开发的目的是促进土地资源集约利用、提高土地利用效率和城乡一体化发展。在《标准》中, 对成片开发进行了定义和规定, 包括范围划定、方案编制内容和批准程序等。各地也相继发布了相关实施细则和编制指南, 以进一步细化成片开发的具体要求和流程。然而, 存在的现状建设和规划矛盾、非法用地等问题可能影响范围划定。范围划定还可能受到社会经济环境因素的影响, 如开发成本、居民迁建等。这些因素可能导致在实际范围划定中的妥协和调整。为解决范围划定中的问题, 需要加强规划、法律法规和政策的引导, 确保成片开发方案编制符合相关标准和要求。同时, 需要进一步加强各部门之间的协调与合作, 加强信息共享和沟通, 共同推动成片开发的有效实施, 实现土地资源的科学利用和城市发展的可持续性。

关键词: 成片开发土; 地征收; 范围; 空间规划

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.14.034

一、成片开发范围划定影响因素

在部分成片开发方案编制实践中, 存在范围划定的问题, 导致成片开发的结果与初衷出现一定程度的偏离。范围划定是成片开发方案编制的核心问题, 主要涉及选择合适的地块、确定边界以及考虑相关因素等。如果一块地块的所有权和使用权分散在多个个体或单位手中, 可能面临难以整合的问题, 影响成片开发的范围。成片开发需要考虑土地利用的现状和规划状况, 以符合规划要求和发展方向。

新《土地管理法》规定了成片开发作为土地征收的一种情形, 并且自然资源部发布了《土地征收成片开发标准(试行)》, 对成片开发方案编制提出了详细的标准。然而, 在成片开发方案编制的过程中, 仍然存在一些问题。本文将结合实践经验, 重点关注范围划定这一成片开发方案编制的核心问题, 并从以下四个方面进行分析和剖析, 即“量”、“形”、“性”和“序”。同时, 还将提出关于未来成片开发方案编制和审批的建议, 以更好地与国土空间规划体系相衔接。

在成片开发方案编制过程中, 如何准确确定开发范围是一个重要问题。需要充分考虑到土地利用现状、土地规划、城市发展需求等因素, 制定科学合理的范围划定标准, 并结合实际情况进行具体划定。

成片开发方案的形态设计对城市空间布局和功能分

区具有重要影响。在编制过程中, 应充分考虑土地利用结构、交通网络、生态环境等因素, 合理规划建设用地、公共服务设施、绿地等空间布局, 以实现区域协调发展和可持续利用。

成片开发方案的性质涉及土地用途和开发方式等方面。在编制过程中, 需要综合考虑城市定位、产业发展方向等因素, 合理确定土地用途结构, 选择适应城市发展需求和可持续发展的开发方式, 如住宅建设、商业开发、工业园区等。

成片开发方案编制的顺序需要明确, 包括前期调研、规划编制、方案评估等。在编制过程中, 应遵循科学规划、公开透明的原则, 充分听取相关利益相关方的意见和建议, 确保方案的合法性和可行性。

关于未来成片开发方案编制与审批, 进一步完善相关的成片开发方案编制指导标准, 提供更具操作性和实践性的指导, 以便各地在编制过程中能够更好地遵循规范。各部门之间应加强协同合作, 形成成片开发方案编制的工作合力。需要自然资源部门、城乡规划部门、环境保护部门等相关部门之间的密切配合, 共同推进成片开发方案的编制工作。在成片开发方案编制和审批过程中, 应主动加强公众参与和信息公开。通过听取广大市民的意见和建议, 提高决策的科学性和民主性。同时, 及时向社会公开成片开发方案的相关信息, 增强透明度。建立健全成片开发方案的监管与评估机制, 对编制的方案进行严格审查和评估。确保方案的合法性、可行性和可持续性, 防止不合理的成片开发行为和资源浪费。总之, 成片开发方案编制是一个复杂而重要的过程, 需要充分考虑各种因素, 并结合现实情况进行科学规划。通过加强规范、协同合作、公众参与和监管评估, 可以更好地衔接国土空间规划体系, 实现城市的可持续发展。

二、成片开发范围划定主要问题

在城镇化快速发展过程中, 基础设施的完善确实改善了人们的生活水平, 但同时也引发了国土空间和土地征收成片开发管理方面的问题。在当前的管理工作中, 存在着无法满足实际发展需求的管理方法和相关机制, 给城市发展带来了严重影响。为了解决这个问题, 确实需要全面了解我国各城市发展的实际情况, 并明确国土空间规划与土地征收成片开发管理工作之间的关系。下面我将提供一些措施, 以促进土地征收成片开发工作的顺利进行, 建立健全的国土空间规划体系, 确保各级规划的协调和统一。这包括编制综合城市规划、分区规划、控制性详细规划等各类规划, 以促进合理的城市布局和土地利用。加强相关政策法规的制定和修订, 为土

地征收成片开发提供明确的法律依据。政策法规要充分考虑城市发展需要和公众利益，鼓励合理的土地利用和可持续发展。建立健全的监管机制，加强对土地征收成片开发的监督和管理。定期对项目进行评估，确保土地利用的科学性、合理性和效益性。积极推动科技应用于土地征收成片开发管理工作中，例如利用遥感技术、地理信息系统等手段进行空间分析和决策支持，提高土地利用的准确性和效率。加强政府、企业和公众之间的沟通与参与，形成多方共治的格局。通过公众参与、听取各方意见和建议，确保土地征收成片开发符合社会公众的需求，减少冲突和矛盾。综上所述，只有通过加强规划体系、完善政策法规、加强监管与评估、推进科技应用，以及加强沟通与参与，才能促进土地征收成片开发管理工作的顺利进行，提高建设水平，并推动城镇化的可持续发展。

在目前国土空间规划体系尚未稳定的背景下，成片开发范围划定存在与规划编制脱节的现象，主要体现在以下几个方面：（1）过渡期国土空间总体规划迎合成片开发范围，如为用地连片需要，将高速公路或铁路局部划入成片开发范围内，进而要求在编国土空间规划将该部分高速公路或铁路划入集中建设区；为旅游开发项目编制成片开发方案而在乡村地区划定集中建设区。

（2）控制性详细规划不满足成片开发方案技术要求而修改控制性详细规划，如为满足公益性用地比例要求在产业园区旁增加大面积公园绿地。（3）成片开发近期实施与规划远期控制衔接问题。例如，受拆迁难度限制，成片开发只划入规划地块的局部，导致留下边角地，与成片开发解决边角地和插花地的初衷相矛盾。

三、成片开发范围划定问题的原因分析

（一）成片开发方案定位与编制目的不明确

一个成片开发方案的定位与编制目的不明确，缺乏明确的定位和目的意味着方案所要达到的目标和预期结果没有清晰的定义。这可能导致项目的实施过程中缺乏明确的方向和指导，难以评估项目的进展和成效。如果方案的定位和目的不明确，可能会导致方案制定者在设计开发方案时过度扩大或限制了其范围。这可能使得方案无法真正解决实际问题或无法适应实际需求，从而影响项目的效果和可行性。成片开发方案的编制需要相应的资源，包括人力、物力和财力等。如果定位和目的不明确，可能会导致资源的分配不合理或不充分，从而影响项目的推进和完成。一个明确的定位和目的可以帮助各方形成共识，并促使各方在项目实施中保持合作和协调。如果缺乏明确的定位和目的，可能会导致各方对项目的理解和期望不一致，从而造成沟通障碍或合作困难。为了解决这个问题，需要明确成片开发方案的定位和编制目的。这可以通过进行充分的调研和前期规划工作来实现。确保与相关利益相关方进行充分的沟通和协商，明确项目的目标和预期结果。同时，制定明确的工作计划和时间表，确保项目的实施按照计划进行，并进行适时的监测和评估，以确保项目能够达到预期的效果

和目标。

（二）公共利益评价体系过于单一

成片开发范围形状不整齐的根本原因是公共利益评价标准过于单一，过于单一的公共利益评价体系可能会导致评价结果偏重某一方面，忽视或低估其他方面的重要性。例如，如果只关注经济效益而忽视环境和社会影响，可能会导致环境破坏或社会不稳定。过于单一的公共利益评价体系可能无法充分纳入不同利益相关方的意见和需求。这可能导致决策结果与不同利益相关方的利益冲突，缺乏广泛的社会认可和支持。过于单一的评价体系可能无法涵盖全部的公共利益因素。公共利益是多元化的，包括经济、社会、环境等多个方面。如果只关注其中某一方面，评价标准将不够全面，无法准确反映各方面的利益。

过于单一的公共利益评价体系可能导致决策的偏向或失误。如果只追求某一方面的利益，可能会忽视其他方面的风险和影响，最终导致不可预见的问题出现，对公共利益造成损害。为解决这些问题，需要建立综合而全面的公共利益评价体系，包括经济、社会、环境等多个维度的考虑。同时，要充分引入利益相关方的参与和意见，确保多元利益的平衡。评价过程应透明公开，考虑各方面的利益权衡，以最大化公共利益为目标。此外，法律法规应提供明确的指导和要求，确保公共利益评价体系的有效实施。

（三）国土空间规划体系尚未稳定

由于国土空间规划体系刚刚建立，国土空间规划的法律法规可能还不够完善，缺乏明确的制度安排和规范指导。这导致在实际操作中存在不确定性和模糊性，难以有效管理和保护国土空间资源。国土空间规划涉及多个部门和利益相关方的合作与协调，需要建立健全的体制机制来统筹各方的利益和职责。然而，一些地区可能缺乏有效的机制来推动和实施国土空间规划，导致规划结果难以得到全面落实。国土空间规划需要依靠科学、客观的评估和监测体系来指导决策和评估规划实施效果。然而，一些地区缺乏统一的评估和监测体系，难以对规划效果进行全面、准确的评估和监测。国土空间规划制定和实施的环节存在差距。有些地区虽然制定了规划文件，但在具体实施过程中存在脱节或缺乏有效的执行机制。这导致规划成果不能得到有效地转化为实际行动，限制了规划的实际效果。

四、对土地征收成片开发方案编制的建议

（一）明确成片开发方案在国土空间规划和用途管制体系中的定位和作用

成片开发方案是国土空间规划中的一项重要内容，用于对特定区域内的土地开发和利用进行指导和管理。它是国土空间规划的具体化和细化，通过制定具体的开发方案，明确土地的用途类型、开发强度、空间布局等方面的要求。成片开发方案是国土空间规划的具体工具，通过对土地利用的目标、范围、方式和方法等进行规划，指导和引导土地的合理开发和利用。它结合区域

的实际情况，考虑自然资源、生态环境、经济社会等多个因素，制定出能够平衡各方面利益的开发方案。成片开发方案在国土空间规划中具有空间布局的作用。通过对土地的合理划分和布局，确定各类功能区、产业区、居住区等的位置和范围，实现城乡用地合理布局，优化空间资源配置，提高土地利用效率。成片开发方案在用途管制方面也发挥着重要作用。它明确土地的使用性质和开发强度，限制和管控特定区域内的土地开发行为，确保土地的合理利用和保护，防止乱占耕地、盲目扩张和资源浪费等不良现象的发生。成片开发方案在国土空间规划和用途管制体系中的定位和作用明确土地的开发和利用方向，优化空间布局，引导合理的土地开发行为，实现土地资源的科学管理和可持续利用。它在保护生态环境、提高土地利用效率、促进经济社会发展等方面具有重要作用。同时，成片开发方案需要与相关法律法规和规章制度相配套，确保其有效实施和监管。

（二）优化审批流程，强化程序管控

由于成片开发方案数量众多，审查和批复压力较大，引入分级审批制度是一种可以考虑的方法。可以根据项目的规模、影响程度和符合特定规定指标等条件，将审批职能适当下放到地市级或县级，以减轻省级审批压力，加快方案的审批进程。这样可以提高审批的效率，更好地响应地方需求，并减少对省级机构的集中压力。特定的情况可能需要更高级别的审查和批复，例如大规模开发项目、涉及生态环境保护或重要公共利益的项目等。对于这些特殊情况，仍然由省级机构进行审查和批复，以确保项目的合法性、科学性和符合公共利益。为了保障成片开发方案符合公共利益，建议加强专家论证和相关部门的意见征询程序。专家论证可以通过组织专业领域的专家进行技术评估、可行性研究和环境影响评估等，以确保方案的科学性和可行性。同时，应主动征求相关部门（如环保、规划、土地、交通等）的意见，确保多方参与，提供全面的决策依据。这些改进措施可以提高审批效率、减轻压力，同时保证成片开发方案符合公共利益。在实施过程中，需要建立健全的法律法规和管理机制，确保分级审批制度的公正性、透明性和合规性。不断完善和优化审批制度，促进成片开发的可持续发展和区域协调发展。

（三）制定并完善土地征收成片开发管理相关制度

随着城镇化快速发展，整体水平得到大幅提升，与人们生活相关的基础设施也更加完善，且仍然不断更新。但是在当前土地征收成片开发的过程中还是存在一些问题，对土地征收成片开发整体水平造成严重的影响，为此在土地征收成片开发的过程中，相关部门必须确保土地征收成片开发全面落实，以此使得土地资源充分、有效的利用起来，实现对土地资源的有效管理。与此同时，还需要加强土地征收成片开发管理力度，结合实际情况建立并完善土地征收成片开发管理机制，建立健全相关的法律法规，以此有效避免出现土地资源滥用、土地资源被破坏等各种问题，在实际管理的过程中

如果发现任何违法乱纪的行为，必须要对相关人员进行严格的惩罚。对规划审批程序及流程进行改进与优化，对国土空间实际应用情况进行全面调查，确保各项目相关的各项工作都能够规范进行，在审批的过程中如果存在不符合规定的行为，必须及时处理，从而有效避免国土空间被破坏等问题。除此之外，结合实际制定完善的规划审批后监督管理机制，明确监管流程，促使相关人员及人民群众都充分的意识到对国土空间进行监管的好处，增强人民群众监督管理意识，从而有效避免国土空间浪费等各种问题。

（四）实现投资主体多元化

通过对土地征收成片开发管理进行全面分析可以发现，大多数土地征收成片开发的主体都较为单一，从而导致国土空间在实际利用的过程中很容易出现问题。在土地征收成片开发所需资金较多，只有保证资金充足，才可促进土地征收成片开发顺利进行，但是收到投资主体较为单一的影响，在项目开展的后期阶段很容易出现资金不足等各种问题，对项目实施造成极大的影响，针对这种情况就必须要实现投资主体多元化，并不断增强参与项目实施的各主体的责任意识，以此保证项目在开展过程中有足够的资金支持，提高工作质量与效率，从而使国土空间利用率有效提升，避免国土空间浪费等各种问题。加强对土地征收成片开发管理人员的培训，不断提高其业务能力及综合素质，实现有效控制与管理，促进土地征收成片开发管理及相关工作顺利进行，提高工作质量及工作效率。总体来说，在土地征收成片开发管理工作开展的过程中，需要让人民群众积极参与其中，满足人民群众的需求，促进土地征收成片开发工作顺利进行，使得土地征收成片开发更加科学、更加合理。

五、总结

综上所述，在土地征收成片开发的过程中土地征收成片开发管理发挥重要作用，为了保证土地征收成片开发管理全面落实，提高整体工作的质量与效率，就必须要将企业及政府的作用及优势充分发挥出来，并结合实际制定合理的土地征收成片开发管理机制及相关制度，以此促进土地征收成片开发及各项工作顺利进行，使得国土空间利用率有效提升，避免资源浪费等问题，推动城镇化快速建设与发展。

参考文献

- [1] 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,2020,34(8):18-25.
- [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] 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.
- [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,2020,42(5):90-104.
- [5] 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.