

# 国土空间规划体系下土地征收成片开发 实施困境及对策研究

雷胜玲

湖南省地球物理地球化学调查所

**摘要：**2020年，新《土地管理法》和《土地征收成片开发标准》提出成片开发的概念和相关制度，各地也相继出台了成片开发方案的编制指南和实施办法。由于成片开发制度出台的时间短，学术上的相关研究也不多，对成片开发实施的困境和解决对策研究相对较少。目前正处于国土空间规划过渡期，国土空间规划体系处于逐步完善过程中。本文就国土空间规划体系下土地征收成片开发实施所遇到的困境及相应的对策进行探讨，以便为新常态下土地征收成片开发实施提供参考。

**关键词：**国土空间规划体系；土地征收成片开发；困境；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.11.040

## 一、引言

目前，我国正处于城镇化转型时期，进入新型城镇化高质量发展的阶段。新型城镇化以以人为本发展的理念，以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展基本特征的城镇化。新型城镇化的核心在于不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价，着眼于农民，涵盖农村，实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化，促进经济社会可持续发展。这就要求科学规划、合理布局；成片开发，提高集聚效应；以政府为主导，统筹规划、统筹实施、统筹管理等。面对新型城镇化转型和国土空间规划过渡的背景，我们在土地征收成片开发实施过程中，还将面临哪些困境，又如何应对解决，真正做到以“规划引导开发”摒除“项目引导规划”，改变“粗放式管理”坚持政府“三统筹”，切实保护农民的利益，推动地方新型城镇化建设高质量发展。

## 二、国土空间规划体系下土地征收成片开发实施困境

### （一）土地现有利用政策及制度不完善

现有土地利用政策及制度对土地成片开发有一定的制约。一是现有政策制度都特别注重生态环境的保护在一定程度上限制土地规模性开发。二是土地使用权归属问题影响成片开发。由于历史原因，在现阶段的城镇开发边界内仍有大量的集体土地布局，国土土地和集体土地“插花式”交错，导致部分成片开发要跨越两种权属土地，若无法解决这个问题，势必将在后期加大开发利用的难度和成本，也会挤压农村集体经营性建设用地的入市空间和流转规模，甚至因产生的利益分配不同带来较大的不好的社会稳定风险。三是成片开发的概念提出的时间较短，部、省、市虽陆续出台一系列的标准和指南，但毕竟是在不断完善的过程当中，对成片开发方案的编制和实施的指导性并不全面。四是建设项目和土

地征收成片开发方案的审批程序繁杂，时间周期长，造成较大的时间和资金成本，影响成片开发。

### （二）土地征收成片开发范围的划定缺乏科学性

在国土空间规划待批复的阶段，土地征收成片开发范围的划定缺乏科学性。一是成片开发是在“城镇开发边界”内的集中建设用地，而“城镇开发边界”是在县级国土空间规划初中期划定的，部分城镇开发边界的划定不合理，还需优化调整；二是土地征收成片开发范围的划定缺乏标准，可按照现状或规划的城镇主干道、公路与铁路界线，河流、湖泊、山脉等重大自然地理界线，也可以是园区范围、街区范围或者“三区三线”等管理边界来进行划定。三是成片开发的规模尚未制定标准。土地征收成片开发规模是否需要控制，控制多少合适，不低于多少公顷合理，不高于多少公顷合适且可以不突破国土空间规划总规模特别是新增建设用地规模的问题。四是以政府招商引资项目为主导，造成“插花跳跃式”或者“碎片化”零星开发，偏离成片开发的初衷，无法充分体现片区空间布局和结构的完整性，无法最终实现“建一片、成一片”的集聚效应。五是在确定土地征收成片开发范围时，需要同时综合考虑多个因素比如不同区域各有特色如何做好功能布局、各开发建设项目的落地条件不同、涉及协调部门较多，这一系列要素都迫切要求政府做到“三统筹”。

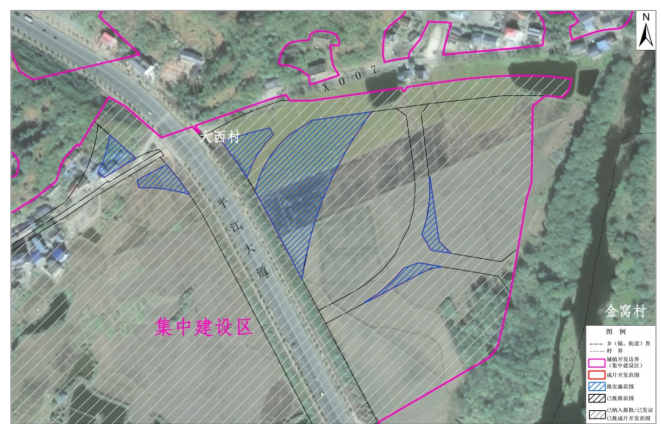


图1 XX县国土空间规划初期以项目引导开发呈现的“插花跳跃式、碎片化”示意图

### （三）公益性用地比例和概念界定模糊、公共利益的评价标准单一制约土地征收成片开发方案的整体有序的实施

自然资源部《土地征收成片开发标准》和《湖南省土地征收成片开发实施暂行办法》文件中规定完整的成

片开发地块范围内公益性用地比例一般不低于40%，各市的具体比例由省级人民政府根据各地情况差异确定。这40%的比例是最低参考标准但不是绝对门槛，是依据国土空间规划确定的一个完整的土地征收成片开发范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例。公益性比例可以根据开发片区的不同类型和规划用途来进行调整，以提高土地征收成片开发的经济、社会和生态效益。部分地方在编制土地征收成片开发方案时，为了达到公益性用地比例，一味地拼凑或者以线性工程等公益性用地划入成片开发范围，这就可能造成片区形状不规整，甚至在未来相邻片区划定范围时面临公益性用地不足或者是被线性工程用地分割无法成片的问题，不利于区域的整体性开发。另外，各开发片区的区域特点、性质和规划用途等因素并不相同，在公益性用地占比的需求各不相同，因此以公益性用地占比来进行公共利益评价过于单一。

#### （四）国土空间规划体系不够完善影响土地征收成片开发的实施

现阶段，我省正处于国土空间规划体系不断完善过程中，还有很多不成熟的因素影响土地征收成片开发的实施。一是规划编制体系并不完善。不成熟的国土空间规划，造成开发地块零散、规划功能布局（比如基础设施）不够齐全、产业结构不够合理等，这也就直接影响成片开发的精准落地实施，大大增加开发的经济和时间成本。二是规划实施和规划保障体系也不够健全。国土空间规划体系是个庞大的体系，规划实施和保障需涉及的部门多，而各部门之间协调不够紧密、信息沟通不畅等原因，很多项目无法顺利推进或者产生冲突与纠纷，造成土地的闲置或者低效利用<sup>[3]</sup>，同时也直接影响其他区域的成片开发方案审批与实施。三是规划监管体系需要加强。（1）新《土地管理法》实施以来，自然资源部、省、市虽已发布法律法规来约束土地开发行为，但在实际操作中仍然存在违法违规行，给正常的土地使用秩序带来混乱；（2）在国土空间规划过渡期，多地都是采取“承诺制”，由当地政府承诺确保将成片开发方案纳入经批准的国土空间规划作为方案与规划衔接的标准，但后续国土空间规划是否真正确实将方案纳入仍缺乏监管体系；（3）湖南省通过建立土地征收成片开发方案数据库，利用“一张图”系统来对土地征收的实施进行监管，在“一张图”系统中，成片开发方案是在规划内的一个图层，其拟实施、已实施和时序留白待开发区均是放在同一图层内，仅显示片区划定范围，对开发地块的功能和开发时序是无法同时体现，这也为监管留下漏洞。

### 三、对于土地征收成片开发实施困境的解决对策

#### （一）改革现有的用地制度，地方政府积极转变用地观念，优化资源配置方式

针对现有的用地制度，可以考虑推行更加灵活、高效的土地管理机制。例如，在土地供应方面，可以引入市场化机制，通过拍卖、竞价等方式来确定土地使用权归属。在土地利用方面，可以建立健全的审批程序和监

管机制，确保合理有效利用土地资源。首先，在审批程序上，应加强规划编制和环境评估等前期工作，并且要注重科学论证和民意调查等公众参与环节，后期审批程序化繁为简。其次，在监管机制上，需要建立完善的法律法规体系，并加强对违规行为的惩罚力度。同时，还应该加强对农村集体经营性建设用地、闲置土地以及城市存量闲置房产等进行统筹管理和有效利用<sup>[4]</sup>。此外，在推行更加灵活、高效的土地管理机制时也要注意平衡各方利益关系。比如，在引入市场化机制时要兼顾农民收益保障问题，并采取相应措施确保他们在转让或出租农村宅基地时得到合理补偿，或者结合集体建设用地入市的相关规定，对成片开发征地补偿标准进行调整，并不断完善土地征收的协商机制、地价引导机制和土地增值收益调节机制等；在建立审批程序和监管机制时要注重权责清晰、流程简化，并避免滋生腐败现象；在统筹管理城乡空间布局时要坚持可持续发展原则，并尽可能减少对耕地资源的占用。同时，在优化资源配置方面，需要注重生态环境保护与经济社会发展之间的平衡。通过科学规划和布局，将生态功能区纳入国土空间规划中，并且加强对生态环境敏感区域的保护措施。

#### （二）加快推进国土空间规划编制和规划实施进度，合理划定成片开发范围和规模

国土空间规划是成片开发的重要依据。调整优化城镇开发边界；充分发挥区域的特色特点做好科学的规划定位，规划齐全的功能分区布局；落实最严格的耕地保护和节约制度，同时注重生态环境保护。坚持以“规划引导开发”，摒除“项目倒逼规划”的现象，由政府统筹规划，合理划定土地征收成片开发范围和规模，并制定科学的开发时序。

下图是经湖南省自然资源厅审查通过后的平江县国土空间规划所做的成片开发方案示意图，开发片区较为规整，开发的同时配套有较完善的交通、教育、医疗等基础设施。乡镇级国土空间规划正在编制中，其成片开发范围难规整缺乏科学性、功能布局和规划用途不够合理，导致成片开发方案可能调整，而现阶段调整成片开发方案的审批程序复杂且耗时较长。因此，加快推进国土空间规划的编制和审批进度较为迫切。



图2 现阶段国土空间规划编制的开发片区位置图

### （三）确保公益性作为开发的前提并在公益性用地比例上设置弹性标准

土地征收成片开发是以人民为中心，确保被征地农民的合法权益，符合公共利益需求才是土地征收的前提条件。在成片开发中，从公益性用地的比例可以体现出片区发展是否真正从公共利益出发并具备完备的基建条件；从自然资源部《土地征收成片开发标准》中“一般不低于”的表述也可以看出虽对成片开发公益性用地比例做了明确要求，但并非限制性要求而是刚性要求，是可以根据自身特点做弹性调整的，是为区域的发展留了政策缺口的，方便各地“因地制宜”调整比例，在满足公益性用地最低占比的同时，也鼓励开发主体主动提升公益性用地的用途和公共产品的质量。另外，在公益性用地比例的评判标准上，建议多元化评判，比如综合评价划定范围的规整性和科学性、区域耕地占比及保护措施、生态环境的保护和可持续发展、多个区域化整评价共同论证区域的整体性开发发展等。

### （四）完善健全国土空间规划体系，加强对土地征收成片开发的指导性和实施的科学性

一是加快推进各级国土空间规划的编制和审批进度，助推国土空间规划尽早实施，为土地征收成片开发提供较强的指导作用。“规划助推招商引资”、“规划引导成片开发”，参考各地控制性详细规划的单元划分规模，综合考虑各用地指标、耕地占补平衡、征地补偿安置、生态环境等因素，真正做到“规划一片、开发一片、建成一片”，减少闲置土地或者低效土地，真正实现区域集聚效应。二是完善“一张图”系统，构建土地征收成片开发方案更全面的监管数据库。建议将土地征收成片开发方案根据不同年份不同批次不同的开发类型（拟实施、已实施、时序留白待实施）分层存放，将各批次拟实施项目以动态预警的方式体现，同步连接土地市场动态监测与监管系统；三是明确各地自然资源部门担负起土地征收成片开发方案的监管责任，要求通过卫星影像、实地抽查等方式不定时的进行动态监测；四是细化土地征收成片开发方案的考核标准、建立奖惩机制，推进方案实施进度。对违法违规行为视情节分标准惩处，对成片开发方案实施进度不达标的地区采取暂停成片开发方案审批等惩罚性措施，对土地征收成片开发方案实施较好的依优良进行不同标准的奖励（农转用计划或耕地占补平衡指标等政策性奖励）。

### （五）加强政府监管，建议部门协调机制，构建信息共享平台，注重公众参与和实施民主决策

首先，可以建立起多层次、多部门参与的协调机制。通过政府主导和市场参与相结合的方式，形成统筹规划、资源整合、信息共享等方面的工作机制，以确保各个相关部门能够充分沟通和协同配合，在土地征收成片开发过程中达到高效运转。其次，在跨区域合作中加强法律法规建设和监管力度也是非常重要的。完善相关

法律法规体系，并加大执法力度，严格执行环境保护、用地审批等方面的规定，从而提高土地征收成片开发项目质量和可持续性。此外，在推动跨区域合作时还需注重科技创新与信息化建设，利用现代科技手段如人工智能、大数据分析等技术手段通过信息化平台实现各个区域之间快速传递信息和数据共享。同时，在推动跨区域合作过程中还应注重公众参与和社会治理。鼓励广泛听取民众意见并及时反馈回应，增强公众对于土地征收成片开发项目决策过程的信任感，并积极引入第三方评估机构进行独立评价，确保决策更加科学公正<sup>[5]</sup>。最后，可以建立健全的信息发布机制，加强信息透明度和沟通交流。

### （六）增加政府财政支持，制定行业标准并加强高校与企业合作

由当地政府统筹财政资金，通过合理调配资源，确保土地征收成片开发的每个阶段都有足够的经费支持，推动区域经济社会可持续发展；可以引进先进技术和管理模式来提升区域整体效益；针对土地征收成片开发的实施来制定行业标准，确保土地征收成片开发过程中各项工作有序进行，并提高项目质量和效率<sup>[6]</sup>；加强高校与企业之间的合作，共同推动科研力量向前端领域延伸，并鼓励专业人才参与到相关项目中去，通过深化双方合作关系，在项目设计、技术研究、人才培养等方面进行密切配合，可以促进知识与实践相结合，并提升整个土地征收成片开发过程中的科学性和可持续性。

## 四、结语

综上所述，在国土空间规划体系下进行土地征收成片开发时会遇到一些困难和挑战，需要从多个角度出发寻找解决方法，既注重保护自然资源和生态环境，又兼顾经济社会可持续发展需求，并通过改革措施来完善管理机制，实现良性互动与平衡。只要我们充分认识并针对性解决这些问题，并采取相应措施来加以应对，则能够更好地推进新型城镇化建设并确保经济社会生态可持续发展。

## 参考文献

- [1] 黄林军. 国土空间规划体系下土地征收成片开发实施困境及对策[J]. 住宅与房地产, 2023(12): 40-43.
- [2] 何鸿艺. 国土空间规划视域下土地征收成片开发困境及优化路径[J]. 财讯, 2023(15): 35-37.
- [3] 潘向向, 储君, 仝德等. 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, 38(04): 5-11.
- [4] 张先贵. 国土空间规划体系建立下的土地规划权何去何从?[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021, 35(2): 84-95.
- [5] 宁凡涛. 试论国土空间规划存在的主要困境及对策[J]. 西部资源, 2023.