

国土资源管理中土地开发与征收存在问题及策略

霍凤槃

承德市自然资源和规划局高新区分局, 河北 承德 067000

[摘要]土地规模化开发是拉动经济增长、促进城镇化和改善民生的重要内驱力和引擎。但随着我国迈向新阶段, 现行的征地制度逐渐不能完全匹配高质量发展需要, 特别是一些地区对该项政策的尺度和取向把握不够, 出现规模较大且无序的成片土地开发, 加之有关法规、政策和监督措施未能及时补缺, 给经济社会带来负面影响。为遏制这些现象, 同时考虑到我国正处在城镇化转型阶段, 需要以成片开发模式保证城镇化建设的效率。

[关键词]国土资源管理; 土地开发与征收; 问题及策略

DOI: 10.33142/sca.v6i3.8810

中图分类号: TU9

文献标识码: A

Problems and Strategies in Land Development and Expropriation in Land and Resources Management

HUO Fengpan

Chengde Natural Resources and Planning Bureau Gaoxin Zone Branch, Chengde, Hebei, 067000, China

Abstract: The large-scale development of land is an important driving force and engine for driving economic growth, promoting urbanization, and improving people's livelihoods. However, as China enters a new stage, the current land acquisition system gradually cannot fully match the needs of high-quality development, especially in some regions where the scale and orientation of this policy are not grasped enough, resulting in large-scale and disorderly land development. In addition, relevant regulations, policies, and supervision measures have not been timely filled, which has brought negative impacts on the economy and society. In order to curb these phenomena, while considering that China is currently in the stage of urbanization transformation, it is necessary to ensure the efficiency of urbanization construction through a cluster development model.

Keywords: land and resources management; land development and expropriation; problems and strategies

1 国土资源管理对社会发展的重要意义

1.1 提高对土地资源的保护意识

在土地资源的利用、保护和发展之间, 要能够正确地结合本地实际情况, 把保护与发展辩证统一起来。只有人们自发地意识到保护土地的责任的重大, 才能更好地推进这项工作的进行。在国土资源管理中我国有《土地管理法》, 已经从法律层面明确了用地观和管地观。我们保护土地资源, 是为了更好地利用土地资源, 保护本身也是一种发展。有人错误地认为保护耕地, 就是不发展了, 这是没有把保护和发展的关系处理好。保护实际上是为了更好地发展, 是一种更高层次、更高要求的发展, 是通过对土地资源的优化配置、合理使用来达到的。

1.2 从思想观念上转变用地方式

随着土地管理法的实施, 全国的土地资源的利用方式发生了本质性的变化, 从原来的粗放型使用向集约化发展, 制定土地利用规划, 实现土地的宏观管理和控制, 挖掘土地资源的潜力, 实现土地资源的内涵式发展, 实现经济效益、社会效益和生态效益相统一。转变思想观念, 实现土地资源保护和发展协调统一, 根据新农村建设的需要, 既要保护必要的耕地面积, 也要为建设用地提供一定的保障, 实现和谐共赢发展。这样, 土地资源的使用、管理和后续

的监督监管都有了明显的改善, 在实际工作中各地积极推进一占一补措施, 为土地使用的保护和发展提供经验。

1.3 保证推进依法行政

在土地资源使用过程中要做到有法可依、有法必依、违法必究, 要按照土地管理法办事, 重视行政权力的作用, 以推进土地资源的保护与发展工作顺利地进行。为此, 相关部门也要建立目标责任制, 对土地资源使用情况进行巡查和监督, 强化行政责任, 提高办事效率。土地资源保护和管理工作任务任重道远, 是一项与时俱进的工作, 只有在实践中不断的发现问题、研究问题、解决问题才能得到更好的发展, 不断改进深化土地资源管理工作。

2 土地征收成片开发特点

依据新《土地管理法》所明确的法律规定, 结合《土地征收成片开发标准(试行)》的有关要求, 提出“成片开发”需具备符合规划、政府主导、公共利益等6个基本特征。

2.1 符合规划要求

包括成片开发在内的所有土地开发都应符合国土空间规划(包括土地利用总体规划、城乡规划、村庄规划等)、国民经济和社会发展规划等。鉴于其开发规模和开发内容的特质, 成片开发更需严格符合相关规划。

2.2 政府主导实施

由县级以上人民政府（包括设区市人民政府、市辖区人民政府、县或县级市人民政府）作为唯一的组织实施主体，而企业不能作为实施主体。

2.3 公共利益

成片开发范围内一定比例（不低于40%）用于公共用途。根据新《土地管理法》，土地的公共用途主要包括军事和外交用地，由各级政府组织实施的交通、水利、通信、能源、邮政等各类基础设施用地，由各级政府组织实施的文化、卫生、体育、科技、教育、防灾减灾、生态环境、资源保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置等各类公共事业用地，由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设用地等。公共用途是成片开发的基本特征。

2.4 政府征收

政府作为征收主体，完全或主要基于公共用途需要，依据新《土地管理法》及相关规定和合理补偿标准进行土地征收。

2.5 规模开发

成片开发由县级以上人民政府根据国土空间规划（土地利用总体规划、城乡规划）、国民经济和社会发展规划等，对取得开发权的土地进行统一规划、综合开发、配套建设。一般地，成片开发的规模要明显大于同地区其他土地开发形式并且集中、连片。

2.6 权益维护

土地征收成片开发涉及到征收农村集体土地的，应当在编制方案时充分征求所涉及的当地农村集体经济组织以及农民的意见，并须经过集体经济组织成员的三分之二以上村民代表或村民会议三分之二以上成员的同意后才能实施。未取得涉及集体经济组织的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意的，不能进行土地征收成片开发的上报审查，这也体现出对土地征收内涵意义的具体遵循。

3 关于土地征收成片开发的相关建议

3.1 建立健全考核机制

将成片开发方案编制、报批、实施等情况列入各级政府对外级政府的年度目标考核任务，对完成好的基层政府奖励用地指标等，对完成不好的基层政府减少下一年用地指标或成片开发申报规模等。

3.2 统筹谋划系统模块

一是建立健全“市县联动”的纵向编审机制，各项工作由“串联”变“并联”，同步谋划、同步推进。如，区（县、市）在编制成片开发方案时，市级相关部门提前介入，开展数据预审、实地踏勘指导。区（县、市）根据市级审查意见及时进行修改调整，确保片区划分合理、方案规范科学。

二是加强多业务部门横向协同管理，强化自然资源、

发改、财政、农业、住建等各部门联动，建立常态化、并轨式的审查机制，加强对生态敏感片区、永久基本农田和重大平台项目片区的管控，对工业项目界定、列入国民经济和社会发展年度计划进行审查、认定，落实好土地征收成片开发的资金保障，以提高土地征收成片开发的系统性和前瞻性。

三是进一步完善土地征收成片开发审查报批和监督管理系统，以系统模块为载体，做好土地征收成片开发方案的征求意见、会议纪要、审查记录、报批证明等数据资料存档，确保成片开发工作可追溯、资料可查询。

3.3 建立健全成片开发征收动态管控机制

推进成片开发动态化管控机制建设，从土地资源管理创新机制上，搭建动态化管理模式，确保对项目征收和开发建设做到全程性监管。首先，以建立健全城乡统一的建设用地市场体系为基准框架，在符合相关政策要求和用途管制前提下，严格遵守规划符合性要求及变更程序，防止以规划调整的名义肆意减少和改变成片开发的基础设施、公共服务设施以及其他公益性项目建设；其次，结合成片开发方案编制要求，研究制定成片开发实施监管办法，建立成片开发考核评价机制，加强成片开发实时体检评估要素衔接，形成“实施监管+考核评价+信息化监测”的实施监管体系。最后，从国土空间规划实施引导性、全生命周期实施效益型、成片开发实施合法合规性等多个维度强化土地督察，对违反成片开发原初目的和公益性性质的行为进行问责。可调动村集体参与土地征收成片开发的监管工作中，对于违背公益目的的项目，原农民集体有权申请以原征收补偿价额收回土地。

3.4 建立土地增值收益多方共享机制

集体土地征收制度改革的关键在于保障农民的土地财产权，分配好土地在征收出让中产生的增值收益，在各方利益需求与矛盾冲突中寻找一种新的制度平衡。将经营性用地的出让收益共享是成片开发公共利益的内在属性。经营性用地的出让收入首先应当用来足额支付征地和拆迁补偿费用、失地农民的住房安置费用和社会保障费用，以及保障失地农民长远生计的相关支出。考虑到政府承担着公益性征收的高成本投入，因此有必要从成片开发土地征收的土地出让收益中提取一部分用于填补其他纯公益性征收项目造成的征收和开发成本。而提取比例则应当按照土地利用年度计划等规范性文件经过科学合理计算以最终确定。剩余出让收入则应当全部用于在成片开发范围内提供公共产品，如进行基础设施建设、公共服务设施建设、购买和提供公共服务等。

3.5 抓紧抓实实施标准

一是建立完善公益性认定机制和比例管控措施。细化公益性用地标准，组建专家委员会，制定专家委员会议事规则，将公益性认定情况和具体比例作为专家委员会论证的重点

内容;对于特殊类型,如公墓、寺庙用地、历史文化名镇名村等公益性比例的控制,要求通过专家论证进行认定。

二是建立动态化调整机制和风险控制措施。考虑到经济社会形势变化、国土空间规划调整、具体项目实施进度等因素,允许组织编制主体对成片开发方案实施年度动态调整。

三是建立方案实施监管机制。明确职责分工,强化协同监管,通过属地自查、实地抽查等方式对各区(县、市)已批准的成片开发方案实施情况进行监督检查。对未按批准方案实施成片开发的,督促属地政府限期落实整改,确保成片开发方案实施不走样、公共利益有保障。

3.6 完善配套政策协调两种建设用地之间的利益关系

符合国土空间规划是成片开发和农村集体经营性建设用地入市的准入条件。在城镇开发边界内,需要明晰适用成片开发土地征收的集中建设区与非集中建设区的集建地入市之间的权益用途区别,处理好国有和集体所有两种建设用地之间的关系。针对同一开发片区内的两种建设用地,可结合集建地入市规定,对成片开发征地补偿标准进行调整。在成片开发土地征地时,作为参考基准的片区综合地价中更多引入市场因素,充分体现土地区位价值,并完善土地征收的协商机制和完善裁决机制;对于集建地入市,应在保留集体对集建地所有权和利益分配权、兜底集体成员民生的前提下,完善地价引导机制和土地增值收益调节机制,围绕建立“土地平等、市场统一、增值收益公平共享”的目标持续改革探索。

3.7 优化方案进出和调整机制

一是建立退出机制。省政府已批复的方案,地方计划不再实施,需缩减成片开发范围的,需由市、县(区)人民政府同意并逐级报送省政府,对方案予以批准撤销,并报省自然资源厅备案(撤销内容既可以是方案全部实施面积,也可是方案部分地块实施面积);已实施征收的地块不得调出。二是需扩大成片开发范围的,对新纳入开发范围的土地,应当符合相关文件要求。针对新增地块,需补充征求集体经济组织意见,并重新履行公开征求社会意见和审查论证程序,按照原报批程序报原报批机关批准。三是明确成片开发方案的有效期限。针对年度实施计划未能按时完成的方案,其有效期限为方案最终期限顺延后3年,有效期满后,视为单个方案闭环,针对未实施完成的地块,可重新纳入新的成片开发方案。成片开发的主要用途调整的,应当按照有关规划调整程序执行。

3.8 规范履程序

各地在土地征收成片开发方案编制过程中规范履行程序,充分保障农民权利和公众知情权。将土地征收成片开发方案纳入当地国民经济和社会发展规划,充分听取人大代表、政协委员、社会公众和有关专家学者意见,严格履行经农村集体经济组织和农民同意程序,确保程序履行合法合规,确保各项资料真实有效,凡发现在方案编

制报批各个环节弄虚作假并造成严重后果的,按规定追究相关人员责任。

3.9 关注生态保护

乡村振兴离不开生态振兴,乡村绿色发展才能实现生态环境的保护,才能为农民提供舒适的生活环境。乡村振兴背景下,农村土地资源开发利用要关注经济效益、社会效益、生态效益的统一。在利用土地资源时,要先确定开发项目,注意项目污水的处理,以积极配合生态环境的保护。对土地资源利用的绿色农产品项目,要减少肥料的施用量,主要以有机肥为主,目的是减少对土地的破坏。对闲置的未开发的地块要注意开发和利用的层层递进,以发挥土地资源的最大价值。无论是何种形式的土地资源的开发与利用,都要注重后期的维护和管理。

3.10 健全监督机制

土地资源的有限性激发了经济发展与土地资源开发的矛盾,但可以依托一定技术改善土地的生产条件,如提高土地的肥力,提高作物的抗病虫害能力。在土地开发与利用时,村民和村委等都要加强对开发规划的监督,在明确各成员监督责任的基础上预防土地流转等开发项目的无序状态,避免土地开发时随意扩大土地使用面积,进而维持土地开发利用的高效性。

4 结论

在进一步缩小土地征收范围和扩大国有土地有偿使用范围的背景下,成片开发是城镇高质量发展用地要素保障的重要政策工具。但也存在着实施主体的自我限制窘境、全流程动态管理缺失、土地增值收益的分配与集建地入市协调等问题。针对这些问题,提出相关政策建议,以期完善土地征收成片开发工作提供参考借鉴。

[参考文献]

- [1]王春磊,周怀龙.土地征收成片开发的政策实践与制度思考[J].山东国土资源,2023,39(1):73-78.
- [2]王璇.土地资源开发利用评价指标体系现状研究[J].冶金管理,2022(13):103-104.
- [3]张秋仪,黄莉芸,杨迪,曾献君,曹风晓.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,2022,38(4):41-49.
- [4]葛涛.土地资源开发整理项目管理存在的问题与对策[J].现代农村科技,2020(3):92.
- [5]张先贵.土地开发权与我国土地征收制度之改革[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2016,44(1):90-95.
- [6]张先贵.我国土地管理权行使方式研究[D].南京:南京大学,2014.

作者简介:霍凤桢,1995年7月毕业于河北农业大学,土地规划与利用专业,现任承德市自然资源和规划局高新区分局,高级工程师。