

《土地征收成片开发标准（试行）》解析

2019年8月26日公布并于2020年1月1日生效的《中华人民共和国土地管理法》第四十五条确立了为公共利益之需要，实施土地征收的制度。修改后的《中华人民共和国土地管理法》将“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要土地的”作为可以征收土地的情形之一，并进一步要求成片开发应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。2020年11月5日，自然资源部发布《土地征收成片开发标准（试行）》，明确了土地征收成片开发标准。本文旨在解析《土地征收成片开发标准（试行）》的主要内容。

一、成片开发的定义

根据《土地征收成片开发标准（试行）》第一条，该标准所称成片开发，是指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。

该定义本身并未对综合性开发进行界定，但结合《土地征收成片开发标准（试行）》第三条的规定，成片开发至少包含一定比例基础设施、公共服务设施以及其他公益性设施的开发建设。

二、土地征收成片开发的原则

根据《土地征收成片开发标准（试行）》第二条，

土地征收成片开发应当坚持新发展理念，以人民为中心，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，促进当地经济社会可持续发展。

上述原则进一步在《土地征收成片开发标准（试行）》的其他条款中得以体现。

三、土地征收成片开发方案

（一）土地征收成片开发方案的内容

根据《土地征收成片开发标准（试行）》第三条，土地征收成片开发方案应包含（1）成片开发的位置、面积、范围和基础设施条件等基本情况；（2）成片开发的必要性、主要用途和实现的功能；（3）成片开发拟安排的建设项目、开发时序和年度实施计划；（4）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（一般不低于40%）；（5）成片开发的土地利用效益以及经济、社会、生态效益评估。

关于基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地占比的规定体现了土地成片开发的公益性，符合该标准的土地成片开发，能够向公众提供基础设施、公共服务设施及公益设施。一般理解，该等设施具有非排他性，能够为普通公众所获取并使用，因此具有公共产品和公益性的特点。该规定也体现出土地征收成片开发遵循以人民为中心的原则。

但值得一提的是，关于基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地占比，规定要求为一般不低于40%，各市县的具体比例由省级人民政府根据各地情况差异确定，此条规定给地方政府留下了较大的自由裁量空间。一方面，给各地根据当地经济发展情况定制方案留下了充分的空间，但另一方面，此也可能导致以成片开发为名，行商业开发之实。我们认为，根据各地的实践经验，后续可以考虑制定公益用地的一般占比，并规定根据特定因素可以下浮的区间，并明确最低占比，以维持成片开发的公益性。

（二）土地征收成片开发方案的制定及审批

1. 方案制定环节重视社会公众和专家意见

根据《土地征收成片开发标准（试行）》第三条，土地征收成片开发方案由县级以上人民政府按照当地国民经济和社会发展规划、国土空间规划组织编制，在编制过程中，应当充分听取人大代表、政协委员、社会公众和有关专家学者的意见。

2. 方案制定环节充分保障农民权益

根据《土地征收成片开发标准（试行）》第四条，土地征收成片开发方案应当充分征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民的意见，并经集体经济组织成员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；未经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，不得申请土地征收成片开发。

上述规定是土地征收成片开发的程序性要求，同时也给土地成片开发设置了程序性的底线，体现了土地征收成片开发遵循以人民为中心和注重维护农民合法权益的原则。

此外，上述有关集体经济组织同意的要求与《中华人民共和国土地管理法》第六十三条关于集

体经营性建设用地出让、出租的程序一致。考虑到土地征收成片开发和集体经营性建设用地入市可能存在用地范围和市场需求的竞合，事实上意味着集体经济组织成员将在包括基础设施、公共服务设施等建设在内的成片开发与纯粹的集体经营性建设用地入市之间进行权衡选择，这在一定程度上也有利于制约政府滥用成片开发权力¹。

3. 方案审批环节重视专家意见

根据《土地征收成片开发标准（试行）》第五条，省级人民政府应当组织人大代表、政协委员和土地、规划、经济、法律、环保、产业等方面的专家组成专家委员会，对土地征收成片开发方案的科学性、必要性进行论证；论证结论应当作为批准土地征收成片开发方案的重要依据。

专家委员会涵盖各个领域的专业人员，能从各个维度对方案的合理性、合法性、必要性、科学性进行总体把控，能够保证土地征收成片开发原则在成片开发方案上得以落实。

四、土地征收成片开发方案的禁止性行为

根据《土地征收成片开发标准（试行）》第六条，下列情形之一的，不得批准土地征收成片开发方案：

（1）涉及占用永久基本农田的；（2）市县区域内存在大量批而未供或者闲置土地的；（3）各类开发区、城市新区土地利用效率低下的；（4）已批准实施的土地征收成片开发连续两年未完成方案安排的年度实施计划的。

上述禁止性行为体现了土地征收成片开发注重保护耕地、注重节约集约用地、注重生态环境保护、促进当地经济社会可持续发展的原则，但上述规定仍有部分内容较为原则，例如，何为“大量”、“土地利用效率低下”，该等表述并没有明确的定义或标准，这在实操时既留下了操作的灵活性，但也带

¹ 刘锐：《如何贯彻落实〈土地征收成片开发标准（试行）〉》。

来了权力滥用的可能。如何做到有效合理地平衡，仍需借助实践经验对标准加以完善。

五、标准的有效期间

根据《土地征收成片开发标准(试行)》第七条，

该标准有效期为三年，自公布施行之日（即 2020 年 11 月 5 日）起算，该标准是新《中华人民共和国土地管理法》实施后颁布的阶段性规范，是对土地征收成片开发的一次探索，也将借助未来三年的实践经验得以完善。

李海浮 合伙人 电话：86 10 8553 7983
李霞 律师 电话：86 10 8553 7945

邮箱地址：lihf@junhe.com
邮箱地址：lixia@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

