

浅谈县区成片开发方案编制遇见的问题

——以河南省平顶山市汝州市为例

吕旭阳 郭跃

河南省地质研究院

DOI:10.12238/gmsm.v6i6.1608

[摘要] 本文根据河南省土地征收成片开发实施细则要求,编制河南省平顶山市汝州市土地征收成片开发方案,认真总结方案编制过程中,在资料收集、片区划定、意见征求、数据库建设、开发范围勘测定界测量等具体工作,以及细则要求的成片开发必要性、合规性、公益用地比例、项目开发时序和年度实施计划,落实耕地占补平衡和节约集约用地措施等各方面遇见的问题,综合进行分析,总结地方县区土地征收成片开发方案编制中可能遇见的问题,并给出合理建议。

[关键词] 土地征收; 数据库建设; 成片开发; 问题; 建议

中图分类号: F301.0 **文献标识码:** A

A brief talk on the problems encountered in drawing up the development plan of land expropriation in local counties

Xuyang Lv Yue Guo

Henan academy of geology

[Abstract] In accordance with the requirements of the implementation rules of the land expropriation and development plan of Pingdingshan Province, this article compiles the land expropriation and development plan of Ruzhou Province, Henan province, in the specific work of data collection, zoning, opinion solicitation, database construction, and survey and demarcation of development areas, as well as the problems encountered in various aspects, such as the need for development of plots of land, compliance with regulations, the proportion of land used for public welfare, the timing of project development and the annual implementation plan required by the detailed rules, and the implementation of measures to balance the occupation and compensation of cultivated land and to conserve and intensify land use, etc., comprehensive analysis, summed up the local county land requisition piece of development program may meet the problems, and give reasonable recommendations.

[Key words] land expropriation; database construction; development in pieces; problems; suggestions

引言

《土地管理法》规定,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地,这就使得土地征收成为各类建设用地的唯一途径,在城镇化快速发展的同时,暴露出征地规模大、程序不规范等问题。为缩小征收范围、规范程序、完善对被征地农民保障机制的改革要求,《土地管理法》(修订版)适时调整了“公共利益”的界定,需要征收农民集体所有土地的,应纳入土地征收成片开发范围,并编制土地征收成片开发方案,在相应的土地征收成片开发方案按照程序报批后,依据相关法律法规规定的程序办理土地征收审批手续。自然资源部就成片开发标准进行了广泛的线上线下意见征询,后印发了《土地征收成片开发标准(试行)》,

明确了土地征收成片开发的概念内涵、基本原则、基本要求,并要求各地在贯彻落实《标准》过程中,结合地方实际,制定具体规定,提出刚性约束指标,从严有效规范成片开发行为。河南省自然资源厅印发了《河南省土地征收成片开发实施细则(试行)》,里面明确阐述了土地征收成片开发方案的编制、申报、审批等流程。

1 确定土地征收成片开发方案编制范围

根据河南省土地征收成片开发实施细则(试行)的通知和省相关要求,结合河南省平顶山汝州市的实际情况,确定汝州市土地征收成片开发方案编制范围为汝州市全域,总面积约为1573平方公里。

2 用地需求及相关资料收集

由汝州市政府牵头组织,自然资源主管部门参与,收集汝州市各乡镇街道办、产业集聚区用地需求,同时收集汝州市城镇开发边界集中建设区以内的综合地价成果、汝州市农村土地所有权调查成果、汝州市用地管理数据、河南省自然资源厅下发的汝州市近三年土地批而未供任务处置数据、河南省自然资源厅下发的汝州市近三年闲置土地处置情况数据、汝州市近三年的地价成果数据、汝州市涉及成片开发的土地利用计划、汝州市耕地占补平衡指标情况、汝州市经过批准的“三区三线成果”、汝州市最新的变更调查数据、汝州市最新的规划用地布局(土地利用总体规划和重点区域控制性详细规划)、汝州市产业集聚区用地综合评价结果、汝州市部分重点项目的概念性规划、汝州市耕地质量等级、汝州市耕地后备资源储备情况报告、汝州市“十四五”规划以及年度实施计划资料等资料。

3 划定土地征收成片开发范围的要求

根据河南省土地征收成片开发方案实施细则的要求,土地征收成片开发范围必须位于城镇开发边界以内,同时必须符合关于永久基本农田、生态保护红线的要求。成片开发范围应该相对完整,可以包含一个或者多个相对集中的地块,可以包含拟征收地块和与之相连的其他区域。单个成片开发方案拟征收土地面积原则上控制在本地国土空间规划确定的平均年度建设用地规模的3倍以内。另外,土地征收成片开发范围内关于基础设施等公益性用地比例不得低于40%,各级政府批准设立的以产业发展为主导的各类开发区范围内比例一般不低于20%。成片开发方案安排的征收实施计划原则上不超过三年。每个成片开发范围应当保持相对完整,可以包含一个或者多个相对集中的地块。成片开发方案需充分征求拟征地涉及的集体组织和农民的意见。

4 成片开发方案编制

4.1 成片开发基本情况介绍

综述成片开发范围规模、片区数量、权属、拟征地面积、土地利用状况等情况。集体土地与拟征收土地面积原则上保持一致、面积存在差异的,需要说明情况并提供相关证明材料。土地利用现状分类按《第三次全国土地调查工作分类》执行、以最新年度国土变更调查数据为准。系统介绍每个片区范围内交通条件、给排水、供电、供气、供热、通讯网络等基础设施情况和公共服务与公益事业配套设施。

4.2 分析成片开发的必要性和合规性

结合片区主体功能和拟建项目,从是否有利于促进社会经济发展、实现未来发展规划、提高人民群众的获得感和幸福感等方面论述成片开发的必要性;分别阐述成片开发是否符合国民经济和社会发展规划,国土空间规划等相关规划;说明公益性用地比例、近三年批而未供和闲置土地处置任务完成情况、各类开发区和城市新区土地利用效益情况及纳入国民经济和社会发展年度计划情况等是否符合相关规定。

4.3 成片开发的主要用途、实现的功能和公益性用地比例

根据收集到的规划数据,分析用地单位提供的用地范围,确定公益性用地安排,最终换算各片区公益性用地比例,各片区公益性用地比例计算方法如下:公益性用地比例=公益性用地面积/成片开发范围总面积,阐述每个片区的主要用途,说明主要用途的用地面积和占比;结合区域发展定位、功能组团和拟建项目,突出片区在城镇经济社会发展中发挥的作用和实现的功能;在方案中总述成片开发方案公益性用地总面积,并说明片区公益性用地比例是否符合《实施细则》相关规定。分别阐述每个片区内基础服务设施以及公益性用地用途及面积比例。位于开发区内的片区,应说明所在开发区的名称和级别。

4.4 拟建项目、开发时序和年度实施计划

充分与用地单位对接,必要时收取用地单位提供的拟建项目及开发方案,严格按照要求合理安排开发时序和年度实施计划,土地征收实施计划原则上不超过三年。

4.5 耕地占补平衡和节约集约用地措施

方案编制过程中,需要及时与相关科室对接,及时召开各科室信息汇集会议,收集各相关科室意见建议,最终确定方案编制拟采用的耕地占补平衡和节约集约用地措施,系统阐述拟征收土地占用耕地的位置、类型、数量、质量、产能等基本情况,详细说明耕地占补平衡拟采取的措施;阐述成片开发拟采取的节约集约用地措施。

4.6 成片开发的效益评估

采用定性或定量的方法,分析成片开发土地利用带来的经济效益、社会效益、生态效益,突出公益性,分析成片开发实施后的经济效益情况,从教育、医疗、交通、产业分配、容纳人口、社会服务水平的提升和增加就业等方面分析社会效益,从城市更新、环境改善等方面分析生态效益。

4.7 征求集体经济组织和农民意见

阐述征求集体经济组织和农民意见的情况,主要包括征求意见的时间和方式、集体经济组织和参与村民的数量、意见比例情况等。

5 县区土地征收成片开发方案编制遇见的问题

5.1 用地需求的征集

在收集用地需求时,可能会遇到信息不准确、数据不完整或者缺失的情况,这可能是由于政府相关机构在土地利用和管理方面存在信息更新不及时或者数据采集不准确的问题,导致收集用地需求的时间过长,往往持续几个月,仍有用地需求信息出现,造成整个方案的编制时间过长,申报流程不能及时完成,针对这一现象,政府部门应当在编制方案时,及时宣传,全面、细致、准确的收集用地信息,同时划定时间节点;在收集用地需求时,可能会遇到与项目实施能力不匹配的情况。这可能是由于用地单位的实施能力有限,无法满足用地需求或者无法及时推进项目实施,政府部门可以加强项目实施能力建设,提高项目实施效率和质量,确保用地需求的满足和项目的顺利实施;土地征收成片开发方案编制过程中,因方案编制的复杂性,且受到用地规模、“三区三线”的强制要求、控制性详细规划的约束、公益性

用地等要求,并不能有效的满足所有用地需求,政府部门可以制定明确的用地需求规定,明确用地的具体目的和要求,确保土地利用的有序和合理,保证重点重大民生项目落地。

5.2 相关资料收集的整齐性以及时效性

方案编制过程中,收集的产业集聚区土地利用综合报告的时效性较差,不能很好说明产业集聚区土地的利用情况,收集到的产业集聚区范围线与省发改委实际批复的范围线有较大差别,导致部分片区的公益性比例不达标,针对这种情况,政府部门应当成立工作专班小组,统筹协调各个机构单位之间的资料收集以及报告数据信息分享。

5.3 用地权属情况

土地征收成片开发方案编制过程中,出现了用地权属不一致情况,拟征收地与集体土地面积不一致,造成这种情况的主要原因是,统计权属的数据采用的是当年最新的国土变更调查数据库,而在第三次国土调查中,部分地块的权属性质没有被确认清楚,导致有部分土地权属性质有偏差,针对这种情况,需要核对农村集体土地所有权数据、用地报批管理数据,必要时需要现场实际调查,最终由土地所在乡镇行政村以及土地管理部门统一出具权属不一致证明,方可纳入方案。

5.4 片区公益性用地问题

控制性详细规划连接总体规划与修建性规划,土地征收成片开发方案的编制,片区范围内用地性质的确定依据基本来自控规,这也导致部分片区的公益性用地不足,针对这种情况,土地征收成片开发方案编制方与国土空间规划编制科室需要及时对接沟通确认。

5.5 征求拟征地农村集体经济组织群众意见问题

在征求拟征地群众意见问题时,常见的问题是农村集体经济组织成员身份的认定问题,以及土地征收程序不规范,存在未批先征现象以及村民代表数量不达标现象。针对这些情况,地方政府及土地主管部门应加强监督和管理,形成一套预防机制,防止出现未批先征现象以及村民代表数量不达标现象;同时完善行政村成员身份认定制度,应以户籍为基本原则,同时以固定的生产、生活关系为条件等其他因素及事实来进行。

5.6 批而未供及闲置土地处置任务问题

地方县区土地主管部门在完成批而未供及闲置土地处置任务问题,往往出现“一重一轻”问题,即前一年顺利完成省自然资源厅下发的任务数,后一年则完不成且完成率较低,针对这种情况,地方县区土地主管部门应细致分析出现批而未供及闲置土地任务积压的原因,积极采取措施,保证批而未供及闲置土地数量稳步消化。

5.7 规划体系对接的问题

土地征收成片开发方案编制完成后,应积极与地方主管部门中的规划科室对接,保持与国土空间规划的要求一致,有些县区还设有详规科,而详规科在地方自然资源局中主要承担详细规划的编制,需要保持土地征收成片开发方案中片区划定的结果与详规一致。

5.8 零星地块的使用

在土地征收成片开发方案的编制中,零星地块的出现不可避免,地方主管部门应当采用整合利用、调整规划的方式使零星地块得到合理使用,同时,应当遵守相关法律法规的规定,保障相关权利人的合法权益。

5.9 年度实施计划的不确定性

在土地征收成片开发方案编制中,年度实施计划可能存在不确定性,主要是由于政策变化、经济环境变化、资金问题、技术问题、社会问题等多种因素变化导致,为了应对这些不确定性因素,需要在土地征收成片开发方案编制过程中充分考虑各种风险因素,制定相应的风险应对策略。同时,需要加强与政府、相关部门和社会各界的沟通与协调,确保实施计划的顺利进行。实在无法完成年度实施计划时,应积极与上级主管部门沟通,及时编制调整方案。

6 结束语

土地征收成片开发是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,地方县区在方案编制过程中会遇见多种问题,需要及时与上级技术指导部门沟通交流,要始终坚持新发展理念,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。

[参考文献]

- [1]程佳.浅谈土地征收成片开发方案的编制——以晋中市中心城区为例[J].华北自然资源,2023(4):158-160.
- [2]郭睿强,陈哲,项炯炯,等.践行国家好政策创新征地新举措:以长治市中心城区土地征收成片开发方案为例[J].华北自然资源,2023(1):140-144+148.
- [3]余姣姣.合肥将出台市辖区土地征收成片开发方案[N].《合肥晚报》2021-03-04.
- [4]于凤瑞.土地成片开发如何体现科学性公益性[N].广州日报,2020-1-6(18).
- [5]土地征收成片开发有新规[J].湖南农业,2021(1):13.

作者简介:

吕旭阳(1988--),男,汉族,河南南阳人,硕士,工程师,研究方向:地质GNSS数据分析。