

界定土地成片开发认定标准的思路与建议

◇ 王小映

界定土地成片开发认定标准关乎改革发展大局

党的十八大以来,我国全面启动了以征地制度改革、农村集体经营性建设用地入市和农村宅基地制度改革为主要内容的农村土地制度“三项改革”。农村土地制度“三项改革”是在城乡土地制度改革已有成就的基础上,针对过去改革没有触及或改革未取得突破的领域进行的全面综合配套改革,是新时期促进城乡融合发展、助推乡村振兴、推进农业农村现代化的重要举措。

在农村土地制度“三项改革”中,征地制度改革是关键,而征地制度改革的关键点又集中在缩小政府征地范围上。“三项改革”是要通过缩小政府征地范围,开放集体经营性建设用地入市,建立城乡统一的建设用地市场,最终建立与市场经济相适应的城乡统一的建设用地使用制度。即区分用地性质,建立城乡统一的经营性建设用地有偿出让转让使用制度和城乡统一的公益性建设用地(包括保障房用地)划拨使用制度。

今年1月1日,新修订并施行的土地管理法在缩小政府征地范围上取得了实质性突破。该法第四十五条界定了国家征收集体土地的具体情形,明确规定军事和外交用地,由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设用地,由政府组织实施的教科文卫、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、

文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业用地,由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设用地,可以依法实施征收农民集体所有的土地。同时,规定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用地的,也可以征收集体土地。土地管理法修改后,缩小政府征地范围的关键点自然而然聚焦在了如何界定土地成片开发认定标准上。

合理界定土地成片开发认定标准,直接关系到政府征地范围和政府公权力行使边界的清晰界定,关系到集体经营性建设用地入市范围的大小,关系到“三项改革”的配套落实,关系到“土地财政”的平稳转型和国土空间治理体系的现代化,关系到我国后半程城镇化的质量提升和顺利完成,关系到城乡一体化和全面现代化的稳步推进。必须全面统筹考虑改革需要、发展阶段、风险控制、利益平衡等因素,合理界定土地成片开发认定标准,既不能毫无理由地压缩改革空间,也不能脱离发展实际简单地为了改革而改革。

全面理解土地成片开发的内涵与特点

改革开放初期,为了吸引外商投资,我国沿海一些地区通过土

地成片开发、兴办开发区等方式来招商引资,比较有名的有深圳蛇口工业区、天津经济技术开发区、海南洋浦开发区等。此后,在全国兴起的各类工业园区、科技园区、经济技术开发区成为土地成片开发的重要形式。土地成片开发在助力工业发展的同时,也逐渐引入到城市建设尤其是城市新区和城市重要功能区的开发建设中来,出现了诸如浦东新区建设、北京奥运村建设、广州“三旧”改造等带有显著地方特色的土地成片开发模式。早期的土地成片开发以成片土地的国有土地使用权出让为主要授权和运作方式,后来的土地成片开发则以成片土地的开发权许可、政府土地储备以及国有土地分宗地出让为主要的授权和运作方式。

从实践来看,土地成片开发是一次性对大面积连片土地进行的合乎规划的综合性开发建设,它包含两个层面的含义。一是对大面积连片土地进行统一的基础设施建设,即统一配套建设道路交通、给排水、供热、供气、供电、通讯等基础设施以及进行场地平整;二是在连片成规模的基础设施建设基础上,通过统一规划、统一供地来统一组织单宗地的项目开发建设,如组织建设厂房、住宅、办公用房,以及建设相配套的公共服务设施如学校、绿地、公园等。土地成片开发常见的形式包括城区拓展、新城建设、成片住宅开发、城中村和城中村改造、工业园区建设、科技园

区建设、经济技术开发区建设等。

土地成片开发具有规模性的特点。土地成片开发是与单宗地的项目开发相对应的,是对大面积连片土地进行基础设施建设和对包含多个单宗地项目的整体性开发建设。与纯粹的单宗地的项目开发建设相比,土地成片开发具有规模性的特点,这体现在基础设施的大面积成规模一次性建设和多个单宗地项目的整体性开发建设上,体现在土地开发面积大、建筑施工面积大以及开发建设资金投入大等方面。与单宗地的项目开发建设相比,土地成片开发对规划、设计、资金、技术、施工和组织管理等的要求更高。

土地成片开发具有配套性的特点。土地成片开发,需要在地下、地上空间统一规划、配套建设道路交通、供排水、供热、供气、供电、通讯等基础设施,同时这些基础设施也需要与现有的基础设施有效衔接配套起来。在项目开发建设上,需要做到经营性项目与公益性项目相配套,生产设施与生活设施、生态设施相配套。同时,大面积连片的基础设施建设要与各个单宗地的项目开发建设相配套。

土地成片开发具有综合性的特点。从土地开发利用的方向和具体用途来看,土地成片开发一般包含了公益性用地,也包含了经营性用地,从具体用途来看,可能包含了基础设施用地、居住用地、行政办公用地、商业用地、生态用地等多种土地用途。也就是说,规划确定的土地开发利用方向和具体用途不是单一的,而是综合性的。规划确定的土地的具体用途不同,开发过程中实现的土地增值就不同,在开发过程中需要统筹平衡好不同用途

土地的增值收益分配关系。

有的土地成片开发还具有复杂性的特点。例如城中村改造,土地开发前的现状用途多种多样,土地及地上附着物产权类型不一,合法产权与违法产权相互交错,权利主体和使用主体极其复杂,使得这些土地难以通过市场机制得到合理开发利用。如果组织开发的话,常常面临拆迁补偿难、利益平衡难、土地取得难等难题。

土地成片开发具有一定公共性的特点。其公共性体现在两个方面:一是要统一进行基础设施建设;二是在宗地项目开发建设中,虽然包含了经营性的项目开发如商品住宅、商业综合体、工业厂房的开发建设等,但是,也包含了需要配套建设的公共设施项目如学校、绿地、行政办公等,或者需要建设保障性住房。

对成片开发的用地可以实行征收,主要的原因在于土地成片开发具有一定的公共性的特点。同时,对成片开发的土地实行征收,实际上是通过征收的方式实现土地发展权归公和土地增值归公,从而达到增进社会公平的目的。土地发展权归公在经济上体现为与规划许可用途变化和开发强度提高相关联的土地增值归公。与土地征收不同,集体经营性建设用地直接入市,是通过政府收取土地增值收益调节金来实现土地发展权归公和土地增值归公的。对于连片的一定规模以上的土地开发来说,如果通过收取土地增值收益调节金,难以对各类土地财产实现公平对待,难以实现土地增值的合理归公及公平分享,难以平衡土地开发过程中的土地增值收益分配关系,那么,就可以选择土地征收的方式实现土地发展权归公

和土地增值归公,通过征收后统一组织成片开发的方式统筹平衡土地财产补偿关系和土地增值收益分配关系,从而增进土地利用规划实施和土地开发利用的社会公平性。

合理界定土地成片开发认定标准的建议

界定土地成片开发认定标准,可以更加清晰地确定政府征地范围,进而确定集体经营性建设用地入市范围,这就要求不仅要考虑土地成片开发具有一定公共性的特点,同时要考虑土地市场固有的缺陷和土地直接入市的可行性。要注重通过改革发挥市场配置资源的决定性作用,同时要注重发挥好政府作用,在土地资源优化配置和开发利用中把市场作用和政府作用很好地结合起来。在市场失灵的地方,只有发挥好政府作用,才能将市场不能盘活的土地有效纳入城乡统一的建设用地市场,才能实现土地资源的最佳利用和土地市场价值的整体提升。

1. 考虑土地成片开发的规模性和配套性特点确定认定标准

可以考虑确定一个土地成片开发的最低规模标准,对于一次性连片开发的土地面积达到最低规模标准的,认定为成片开发,经统一征收后统一组织开展开发建设。土地管理法规定,征收永久基本农田、永久基本农田以外的耕地超过35公顷的、其他土地超过70公顷的,由国务院批准。征收这一标准以外的土地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准。考虑土地征收审批的这一规定,可以在35公顷以下确定土地成片开发的最低规模标准。我国《城市居住区规划设计标

准》规定了居住街坊的用地标准。居住街坊是由支路等城市道路或用地边界线围合的住宅用地，是住宅建筑组合形成的居住基本单元；居住人口规模一般在1000—3000人（约300—1000套住宅），用地面积一般在2—4公顷，并配建有便民设施。居住区的成片开发，土地开发规模上应当包含两个以上的居住街坊，因此，可以考虑将居住区土地成片开发的最低规模标准界定在两个街坊以上。

一次性连片开发的土地面积达不到规模标准，但是，依据建设规划，公益性建设项目用地达到一定比例的，也可以认定为成片开发。《城市居住区规划设计标准》规定各级生活圈居住区用地应合理配置、适度开发，其控制的住宅用地占比在48%—77%之间，配套设施用地、公共绿地、城市道路用地合计占比在23%—52%之间。可以结合这一数据，将配套设施用地、公共绿地、城市道路用地等公益性用地占比较高并超过一定比例的一次性连

片土地开发认定为成片开发，经统一征收取得土地后统一组织开展公共投资和开发建设。

2. 考虑土地成片开发的综合性和复杂性特点确定认定标准

一次性连片开发的土地面积达不到规模标准，但是，依据开发规划，一次性连片开发土地的规划用途多样，同时涉及许多权属主体或收益主体，规划确定的各类用途土地的入市价格和土地增值收益水平差距太大，土地取得、开发、供应过程中通过收取土地增值收益调节金难以平衡好各权属主体或收益主体之间的土地增值收益分配关系的；或者一次性连片开发前实施腾退补偿需要前期投入的资金量特别大，或者需要统一组织大规模安置的，也可以经审批后认定为土地成片开发。这样做有利于在土地取得环节对各类现状用地实行同地同价的平等对待，有利于在土地供应环节实现不同规划用途土地增值的平等归公和公平分享。

这方面可以借鉴我国台湾地区区段征收的经验。不同于完全服务于公共目的的一般征收，台湾的区段征收同时包含了促进区段土地开发整理和优化配置的目的，在征收中一般对原土地业主以折价地的形式给予补偿。区段征收的情形包括：新设都市地区之全部或部分实施开发建设者；旧都市地区为公共安全、卫生、交通之需要或促进土地之合理使用实施更新者；都市土地之农业区、保护区变更为建筑用地或工业区变更为住宅区、商业区者；非都市土地实施开发建设者；农村社区为加强公共设施、改善公共卫生之需要或配合农业发展之规划实施更新者；其他依法得为区段征收者。台湾地区的区段征收有效地促进了土地的公共性开发和公共建设，提升了土地的整体利用价值，在保护土地权利人利益的同时，促进了土地增值的社会公平分享。

作者单位：中国社会科学院农村发展研究所

（上接71页）目前地方政府负担的出口退税比例是7.5%，可以考虑让东部发达地区负担12%，中部地区负担7%，西部落后地区负担3%，对于中西部的贫困地区，税收收入较低，出口贸易也少，其负担的出口退税额应该更少，例如通过国家的财政转移支付手段，全额负担贫困地区的出口退税款项。对于不同地区的出口退税基数要按照地区的出口贸易增长比例进行调整，从而缓解由于出口退税负担机制产生的地方保护和国内市场分割等消极负面问题。

4. 强化征税和退税环节的衔接，加强涉税部门之间的合作与沟通。可以考虑制定“征、退税衔接

管理办法”，征税管理部门负责基本信息管理、实地核查、征税处理等事项，退税部门负责退税审核、退调库管理、退税评估等事项，稽查部门负责对出口企业的征、退税专项稽查，核算部门负责调库计划的控制和退库的办理与销号。为了提高出口退税管理效率，需要建立全国性的涉及各个职能部门的出口退税信息网络管理系统，以便及时交换传递出口退税的各类信息。该网络管理系统的信息应该包括征税、退税、海关、商务、商检、外管、银行等内容，防范出口退税骗税等风险发生。

5. 加强内控机制建设，规避内

部管理风险。针对出口退税管理中风险较大的环节，需要加强内控机制建设，明确出口退税过程中的风险防控目标和防控措施。考虑设立内控机制的重点环节有：出口退税资格认定、出口货物视同内销征税管理、出口退税函调管理、生产企业出口货物视同自产产品管理、出口企业延期申报出口退税的审批、同一类产品加了扩展码而使用不同退税率的管理等。对于每个风险环节的防控业务流程，还可以进一步设置数据提取、复核、风险识别、调查核实、监督检查等管理岗位。

作者单位：中国社会科学院财经战略研究院