

# 自然资源政策法规解读(八)

## 安徽省自然资源厅关于印发《安徽省土地征收成片开发标准实施细则(暂行)》的通知

皖自然资规〔2021〕1号

各市、县人民政府,省政府有关部门:  
《安徽省土地征收成片开发标准实施细则(暂行)》已经省人民政府同意,现印发给你们,请认真贯彻落实。

安徽省自然资源厅  
2021年2月7日

## 安徽省土地征收成片开发标准实施细则(暂行)

### 第一章 总则

第一条 为规范实施土地征收成片开发行为,切实维护被征地农民的合法权益,根据《中华人民共和国土地管理法》等法律法规及自然资源部《土地征收成片开发标准(试行)》,制定本细则。

第二条 本省行政区域内土地征收成片开发方案的编制、实施和监督管理工作,适用本细则。

第三条 土地征收成片开发应当贯彻以人民为中心的发展思想,落实新发展理念,正确处理开发与保护的关系,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。

第四条 成片开发必须在国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区。在市、县以及镇国土空间规划批准实施前,成片开发位于土地利用总体规划确定的城镇建设用地区域内或者位于城市、镇总体规划中确定的城镇建设用地区域内的,视同位于国土空间规划确定的城镇开发边界内。

第五条 省自然资源主管部门负责全省土地征收成片开发监督管理工作,省发展改革委、经济和信息化、人力资源社会保障、生态环境、住房城乡建设、交通运输、农业农村等部门在各自职责范围内做好相关工作。

第六条 土地征收成片开发方案应当符合市、县国民经济和社会发展规划、国土空间规划,纳入当地国民经济和社会发展规划。

第七条 土地征收成片开发方案应当充分听取社会相关方面意见,征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民意见。

第八条 省、设区的市自然资源主管部门成立由人大代表、政协委员和土地、规划、经济、法律、环保、产业等方面专家组成的土地征收成片开发专家委员会,对土地征收成片开发方案的科学性、必要性进行论证。

### 第二章 土地征收成片开发方案的编制

第九条 市、县人民政府应当组织发展

改革、经济和信息化、人力资源社会保障、自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、农业农村等部门,依据国民经济和社会发展规划、国土空间规划,编制土地征收成片开发方案。

第十条 土地征收成片开发方案应当按照国土空间规划近期行动计划确定的时序编制,土地综合开发建设内容应当符合详细规划的要求。

第十一条 土地征收成片开发方案应当以完整的集中建设区为单元进行编制,包括下列主要内容:

(一)成片开发的位置、面积、范围和基础设施条件等基本情况;

(二)成片开发的必要性、主要用途和实现的功能;

(三)成片开发拟安排的建设项目、开发时序和年度实施计划;

(四)集中建设区内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例;

(五)成片开发的土地利用效益以及经济、社会、生态效益评估。

在城镇开发边界内尚未建设的零星地块可以与相邻正在开发的区域作为一个集中建设区,编制土地征收成片开发方案。

土地征收成片开发方案规范文本格式由省自然资源主管部门制定。

第十二条 土地征收成片开发方案的实施期限应当与市、县国民经济和社会发展规划相适应,最长不超过5年。

第十三条 集中建设区内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地的比例一般不低于40%。

本细则实施前,已经国务院及省人民政府批准设立的开发区,其核准的四至范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地的比例不低于40%,或者在依法调整开发区用地结构后不低于40%,在本细则实施后需要继续实施征收土地的,可以不再编制土地征收成片开发方案,但应当纳入市、县国民经济和社会发展规划,并经集中建设区内或者剩余未被征收土地范围内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。

第十四条 市、县人民政府可以采取座谈会、听证会、书面征求意见、问卷调查、民意调查等多种方式,广泛征求人大代表、政协委员、社会公众和有关专家学者对土地征收成片开发方案的意见。

第十五条 编制土地征收成片开发方案,应当召开成片开发范围内村民会议或者村民代表会议,充分征求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,不得申请土地征收成片开发。

### 第三章 土地征收成片开发方案的审批

第十六条 土地征收成片开发方案应当报经省人民政府审批。涉及多个开发方案的,应当分别申报。

第十七条 市、县人民政府申请土地征收成片开发方案审批的,应当提交下列材料,并对材料的真实性、合法性和准确性负责:

(一)土地征收成片开发方案(文本、矢量数据、成果图册等);

(二)向社会相关方面公开征求意见的采纳情况及理由;

(三)成片开发范围内农村集体经济组织意见和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的证明材料;

(四)开发方案纳入国民经济和社会发展规划的证明材料。

第十八条 省、设区的市自然资源主管部门应当按照下列要求,对市、县人

民政府土地征收成片开发方案申请进行审查,符合条件的,应当自受理之日起20个工作日内,组织召开专家委员会会议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。

(一)申报材料是否齐全;

(二)土地征收成片开发方案是否纳入国民经济和社会发展规划;

(三)土地征收成片开发方案是否符合国土空间规划,土地综合开发建设内容是否符合详细规划的要求;

(四)土地征收成片开发方案是否征求社会相关方面意见;

(五)成片开发范围内农村集体经济组织和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是否同意;

(六)土地征收成片开发方案安排的上年度实施计划是否完成。

第十九条 有下列情形之一的,不予批准土地征收成片开发方案:

(一)涉及占用永久基本农田的;

(二)未完成批而未供土地和闲置土地处置任务的;

(三)省级以上开发区土地建成率、亩均固定资产投资总额、亩均税收、综合容积率等指标均低于同级别、同类型开发区平均指标值50%的;

(四)城市新区经土地集约利用程度评价认定效率低下的;

(五)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;

(六)集中建设区内具有土壤污染风险的建设用地地块未达到土壤污染风险管控、修复目标的;

(七)法律法规规定的其他情形。

第二十条 因国民经济和社会发展规划、国土空间规划调整或者其他不可抗力等因素,导致土地征收成片开发方案无法实施的,每年度允许调整1次。

第二十一条 土地征收成片开发方案调整内容应当纳入国民经济和社会发展规划调整方案,依程序报原审批机关批准,需要报备的按规定备案。

### 第四章 监督管理

第二十二条 市、县人民政府应当按照经批准的土地征收成片开发方案要求,组织开展土地综合开发建设活动。

第二十三条 省自然资源主管部门应当对土地征收成片开发方案实施情况以及年度实施计划落实情况进行监督检查,对不符合成片开发方案的综合开发建设活动,应当责令限期整改;逾期未完成整改的,不予受理新的土地征收成片开发方案。对成片开发方案实施完成后,公益性用地未达到确定比例的,应当对相关责任人员依法给予处分;本机关无权处理的,应当依法移送监察机关或者有关机关处理。

第二十四条 市、县人民政府在综合性开发建设活动完成后,应当对土地征收成片开发方案实施情况进行评估。县(市)人民政府的评估结果报设区的市人民政府,并报省自然资源主管部门备案。设区的市人民政府的评估报告报省人民政府。

第二十五条 省自然资源主管部门应当采取“双随机、一公开”等方式,对委托设区的市人民政府审批的土地征收成片开发方案工作进行检查,并公开检查结果。对违规审批的,责令改正;对弄虚作假或者连续两次违规审批的,省人民政府将收回委托,并追究相关人员责任。

第二十六条 县级以上地方人民政府及有关部门有下列行为之一的,由其上级机关责令限期改正;情节严重的,对相关责任人员依法给予处分:

(一)采取违反程序、弄虚作假或者其他手段骗取批准土地征收成片开发方案的;

(二)违反国土空间规划规定,造成不良后果或者影响的;

(三)在编制、实施土地征收成片开发方案工作中,滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的。

### 第五章 附则

第二十七条 国家法律法规或上级文件另有新规定的,从其规定。

第二十八条 本细则自公布之日起施行。

## 《安徽省土地征收成片开发标准实施细则(暂行)》解读

### 一、出台背景

新修正的《土地管理法》规定,只有为了公共利益需要才能依法征收土地,并列举了可以征收土地的六种情形,其中包括“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”,同时规定“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,自然资源部印发《土地征收成片开发标准(试行)》(自然资源部〔2020〕5号,以下简称自然资源部5号文),规定了成片开发的标准,重点明确了土地征收成片开发应当坚持的原则,以及尊重被征地农民意愿、注重节约集约用地的要求、相关审批机制的建立等。

《土地征收成片开发标准(试行)》下发后,省自然资源厅立即组织开展起草工作,召开专题会、座谈会,听取市县自然资源部门意见建议,书面征求省有关单位和设区市政府的意见,形成《安徽省土地征收成片开发标准实施细则(暂行)》(送审稿,以下简称《实施细则》)。2021年1月21日,省政府第129次常务会议审议通过,2月7日,省自然资源厅印发。

### 二、重点内容

《实施细则》共5章28条,涵盖了自然资源部5号文的7条内容,并结合我省实际,进行了细化,注重可操作性。

第一章 总则,8条,明确了目的和依据、适用范围、基本原则、成片开发范围、管理部门、规划计划要求、征求意见、专家委员会等。

第二章 方案编制,7条,规定了编制土

地征收成片开发方案的责任主体、编制要求、方案内容、实施期限、公益用地比例、征求专家和社会公众意见、征求农村集体经济组织及其成员的意见等内容。

第三章 方案审批,6条,规定了审批机关、申报材料、方案审查与专家论证、不予批准情形、动态调整、调整批准机关等内容。

第四章 监督管理,5条,提出了实施主体、监督检查、实施情况评估、委托审批监管、责任机制等监管要求。

第五章 附则,2条,规定了其他法规政策的适用、文件施行日期。

### 三、准确把握有关政策规定

(一)关于“集中建设区”的内涵。自然资源部5号文对“成片开发”的含义进行了界定,即:“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”。关于集中建设区的内涵,可以根据自然资源部办公厅《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称《编制指南》)有关规定进行把握。《编制指南》规定,“城镇集中建设区”是指“根据规划城镇建设用地区域,为满足城镇居民生产生活需要,划定的一定时期内允许开展城镇开发和集中建设的区域”,在《规划分区建议》中,将城镇集中建设区具体划分为:居住生活区、综合服务区、商业服务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区等8个二级规划分区。

(二)关于土地征收成片开发方案的审批。鉴于全省土地征收成片开发方案审批任

务繁重,为进一步深化“放管服”改革,优化营商环境,合规高效完成审批工作任务,有效保障市、县发展用地,对县以上土地征收成片开发方案,采取两级审批方式,其中,对于设区的市、省直管县(市)土地征收成片开发方案,由省自然资源厅组织专家论证并审批,报省自然资源厅备案;设区的市、省直管县(市)土地征收成片开发方案,由省自然资源厅组织专家论证后,报省人民政府审批。

(三)关于省级以上开发区与成片开发政策的衔接。为做好省级以上开发区开发与成片开发政策的有效衔接,《实施细则》规定,在细则实施前经省级以上政府批准的开发区,其总体规划确定的公益性用地比例不低于40%,或在依法调整用地结构后不低于40%的,可不再编制成片开发方案。这里需要把握四点,一是限定在《实施细则》实施前已经省级以上政府批准的开发区,且范围不得超出国家或省核准的开发区四至范围;二是开发区总体规划确定的公益性用地比例不低于40%,或在依法调整用地结构后不低于40%;三是必须纳入市、县国民经济和社会发展规划,并经集中建设区内或者剩余未被征收土地范围内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;四是需明确成片开发拟安排的建设项目、开发时序和年度实施计划等。

(四)关于不予批准成片开发方案两种情形的认定标准。自然资源部5号文规定4种不予批准成片开发方案的情形中,“市、县区域内存在大量批而未供或者闲置土地的”和“各类开发区、城市新区土地利用效率低下的”两种情形较为原则,为促进土地节约集约

利用,同时支持市、县及各类开发区、城市新区项目用地,《实施细则》细化了相应的认定标准。一是对“存在大量批而未供或者闲置土地”进行量化,以自然资源部下达的任务为标准,从国家每年组织开展的省级以上开发区土地集约利用评价标准中的11项指标中,选取土地建成率、亩均固定资产投资总额、亩均税收、综合容积率等4项指标,规定上述4项指标均低于同级别、同类型开发区平均指标值50%的,即为“土地利用效率低下”。

(五)关于“源头严防、过程严管、后果严惩”监督管理机制。为严格落实土地管理法律法规和政策规定,避免出现成片开发建设公益性用地比例达不到40%、违规批准委托审批土地征收成片开发方案等问题,《实施细则》明确了“源头严防、过程严管、后果严惩”的事前事中事后监管体系。各地在编制土地征收成片开发方案时,应确保数据准确、资料真实,严禁采取违反程序、弄虚作假或者其他手段骗取批准土地征收成片开发方案。为加强委托审批的监管,《实施细则》要求采取“双随机、一公开”等方式,对委托审批进行检查,并公开检查结果;对违规审批的,省政府将收回委托,并严肃问责。

### 四、对土地征收成片开发工作的几点认识

(一)土地征收成片开发突出对耕地的严

格保护。为了保障我国粮食安全,新修正的《土地管理法》再次明确了最严格的耕地保护制度,并规定了土地征收成片开发制度,在一定程度上制约政府征地权的滥用,形成对耕地的有效保护。部5号文件把“注重耕地保护”作为土地征收成片开发应当坚持的原则之一,并特别规定占用永久基本农田的,不得批准土地征收成片开发方案。因此,各地在编制国土空间规划、土地征收成片开发方案时,应统筹做好耕地保护与土地征收成片开发。

(二)土地征收成片开发是土地征收的前置程序之一,而非土地征收报批行为。因此,在编制土地征收成片开发方案时,不能局限于需要落地的某个单一项目用地,而应当以完整的集中建设区域(包括已经建成和正在建设的地块)为单元进行编制。

(三)土地征收成片开发是落实中央关于进一步缩小征地范围的改革部署。新修正的《土地管理法》把成片开发纳入可以征地的范围,减少非公益性用地划拨,是党的十八届三中全会确立的改革方向。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共中央、国务院〈关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见〉》都强调,“要缩小土地征收范围,探索制定土地征收目录,严格界定公共利益用地范围。”随着我国经济社会的快速发展和权利保护要求的进一步提高,土地征收范围进一步缩小,成片开发进一步受限是必然趋势,对此要有正确认识。