

土地征收成片开发方案羁束效力的规范构造

赵 谦, 李林子

(西南大学法学院, 重庆 400715)



摘 要 土地征收成片开发方案作为一种典型的行政计划,旨在凸显土地节约集约高效利用导向下,围绕特定的客体区域范围,来实施公权力主导下的相关开发建设活动。有必要基于计划规范构造视角,尝试明晰土地征收成片开发方案的效力渊源、效力谱系与效力方式这三类羁束事项,进而厘清相应的羁束效力结构定位,以指引完善相关的方案效力规范。首先,效力渊源羁束事项旨在围绕土地征收成片开发活动的羁束性过程与目标表达,来厘清相应方案所涉公权力主导属性事项与公共利益导向定位事项。其次,效力谱系羁束事项旨在从原则性、实施性羁束角度出发,来明晰土地征收成片开发方案对各类综合性发展规划和专门性空间规划的依据衔接事项。最后,效力方式羁束事项旨在立足于土地征收成片开发活动不同面向的行为约束设定,来厘清相应方案所涉程序性前置事项与编制活动指南事项。

关键词 土地征收成片开发方案; 羁束效力; 效力渊源; 效力谱系; 效力方式

中图分类号: D922.4 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2023)02-0182-10

DOI编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.02.018

伴随2020年《土地征收成片开发标准(试行)》(以下简称《试行标准》)的出台,土地征收成片开发已然从“将特定区域内的集体土地全部予以征收,根据国土空间规划或土地利用规划重新进行整理、分宗、开发”^[1]的学理概念,转进为“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”^[2]的实定法概念。基于相关规范设定,围绕公共利益需要导向,该类活动的羁束性在“集中建设区”的客体范围、“县级以上地方人民政府”的主导部门以及“综合性开发建设活动”的活动方式这三个方面被进一步凸显。土地征收成片开发方案即是相应地方政府依据当地国民经济和社会发展规划、国土空间规划,针对该类活动所组织编制的预设工作内容与行动步骤。其旨在凸显土地节约集约高效利用导向下,围绕特定的客体区域范围,来实施公权力主导下的相关开发建设活动。故而土地征收成片开发方案作为一种典型的行政计划,有必要基于“面向外部的指针性计划,可以进行规制性行政指导或者助成性行政指导(或者其基准)的分类”^[3]的计划规范构造视角,围绕所涉羁束效力结构定位来设定相应的行为准则。

近年来相关规范性文件通过“积极推进征地制度改革”^[4]“逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制”^[5]“制定和完善土地管理方面的法律法规”^[6]“建立土地征收公共利益用地认定机制,缩小土地征收范围”^[7]等规定,为土地征收成片开发活动的启动、实施提供了必要的原则性、方向性指引。2019年修正后的《中华人民共和国土地管理法》,则在第45条就土地征收成片开发的客体范围、主导部门予以了原则性规定,且预留了符合相关规划、计划与相应标准之部门规章的引致条款适用空间。基于此,《试行标准》进一步从定义、原则、依据、方案内容事项、方案编制与审批等方面予以了具体的实施性规定。虽然上述土地征收成片开发规范设定已经初具规模,但间接、原则、零散规定多,而直接、实施、系统规定少的碎片化规范设定样态并未伴随《试行标准》的出台发生根本性改观。在土地征收成片开发方案的编制过程中,囿于“关键指标和功能布局尚未清晰界定、实施过程中存在公共利益受损

的风险、监督检查制度有待深化三个潜在矛盾”^[8],从格式规范到内容事项等各个方面,给所涉编制部门留下了太多的恣意裁量空间。特别是缺乏源自行政计划规范视角的结构化统一指引,使得所涉土地征收成片开发“难以形成集聚效应”^[9]。则有必要围绕土地征收成片开发方案的羁束效力命题展开专门研究,以实现针对性的规范补强。

伴随相关规范设定的修改、出台,土地征收成片开发问题逐渐被纳入研究视域,往往更多地凸显解构其本体要素事项。一方面,就启动征收的公共利益而言,尝试针对所涉公共利益“彰显土地开发目的的公私益混合性特质”^[10],来采取“类型化方法:正面列举+反面排除”^[11]认定公共利益,进而构建“成片开发征收决定公益目的审查机制”^[12]与“成片开发的公共利益保障机制”^[13]。另一方面,就征收的标准事项而言,尝试“从合宪性检验的角度讨论成片开发征收实体标准的认定”^[14],进而明晰“征收补偿的实物财产形态与具有经济价值的权利形态范围”^[15]。上述研究较少从彰显“行政计划具有科学、合理地实施行政的功能”^[16]之方案载体角度来具体展开。可基于“整理法律体系、说明规范内涵之功能”^[17]考量,依循相关规范设定的内在逻辑和体系要求,来系统厘清土地征收成片开发方案所具有的性质、特点。在土地征收成片开发方案的编制过程中,所涉羁束效力命题往往表征为实定法层面的属性定位、依据衔接与行为约束指引。应尝试明晰凸显不同类型指引之土地征收成片开发方案的效力渊源、效力谱系与效力方式这三类羁束事项,进而厘清相应的羁束效力结构定位,以指引完善相关的方案效力规范。

一、属性定位指引:土地征收成片开发方案的效力渊源羁束事项

该类效力渊源羁束事项是土地征收成片开发方案效力结构的逻辑起点。其旨在围绕土地征收成片开发活动的羁束性过程与目标表达,来厘清相应方案所涉公权力主导属性事项与公共利益导向定位事项。

1. 公权力主导属性事项

该类事项旨在明晰土地征收成片开发活动全过程的公权力主导要义,其往往凸显土地征收成片开发方案本身作为一种权力行使的结果所应有的羁束性过程表达。事实上,基于自然资源、土地非私有原则的引领,即应由具体行使国家所有权以及集体产权监管之责的相应政府公权力主体,来主导干预土地征收及其所致的权属变更。则有必要明确不同层级人民政府、自然资源行政部门以及相应督察部门,在土地征收成片开发活动全过程中所行使公权力的差异化作用与定位。

所涉土地征收成片开发活动的公权力主导规范设定,主要承载于《土地管理法》第45条和《试行标准》第1条、第3条、第5条的相关规定中。其围绕决策、执行与监督这三个方面的全过程公权力科层配置事项,予以了大致的羁束性界分。“省级以上人民政府”“省级人民政府”是决策审批主体,“县级以上地方人民政府”是决策实施主体,“国务院自然资源主管部门”是制定标准的原则性执行主体,“县级以上地方人民政府组织编制”“省级人民政府组织论证”皆是编制方案的实施性执行主体,“国家自然资源督察机构、自然资源部、省级人民政府”皆是监督主体。但上述界分仍存在不少模糊甚至抵牾之处,有必要在《中华人民共和国土地管理法实施条例》(以下简称《土地管理法实施条例》)相关条款修改中,通过相应的规范设定来予以厘清。

首先,决策主体的公权力主导事项。该类公权力主导事项主要指向土地征收成片开发方案的审批事项。所涉“以上”规定究竟应作扩张性解释还是限缩性解释?即国务院是否有必要行使决策审批之责?地市级人民政府是否有必要行使决策实施之责?就前者而言,《试行标准》第3条的相关规定已经在事实上予以了限缩性界定,仅限于省级人民政府来批准。国务院不直接行使土地征收成片开发决策审批之责,而是通过上位“国民经济和社会发展规划、国土空间规划”的决策审批来实现间接干预,应就此予以必要的上位法规范确认。就后者而言,《土地管理法》和《试行标准》的相关规定都未予以明确设定。但从所涉土地征收成片开发方案的地域属性角度出发,存在上下行政区划隶属关系的县级地方与地市级地方若皆推进相关方案编制工作,即易诱发明显的上下级方案重合甚至冲

突的重床叠架问题。则有必要将土地征收成片开发方案编制的实质性决策实施之责限定为县级人民政府来行使,与之存在上下级隶属关系的地市级人民政府仅行使方案的形式审查与程序性上报省级人民政府的过程性决策实施之责。

其次,执行主体的公权力主导事项。该类公权力主导事项主要指向土地征收成片开发方案的编制事项。所涉“组织编制、组织论证”规定应否予以更为细化的规定?即究竟是人民政府来实质性组织还是相应职能部门来实质性组织?依循《土地管理法》相关规定对“国务院自然资源主管部门”制定标准的明确授权,基于科学设置职能部门以实现效能优化的功能适当原则考量。有必要将所涉人民政府定义为形式意义的实施性执行主体,将其下设的自然资源行政部门定义为实质意义的实施性执行主体。即在确证所涉人民政府行使相应“组织编制、组织论证”之责的前提下,交由其下设的自然资源行政部门来具体组织实施“编制、论证”。方案“编制”结果经所涉人民政府形式审查后,即以人民政府的名义来上报审批;方案“论证”结果即为所涉人民政府的审批依据。

最后,监督主体的公权力主导事项。该类公权力主导事项主要指向土地征收成片开发活动的全过程监管事项。三类监督主体共同行使的“加强监管”之责略显模糊,彼此的权能界限不明,有必要予以类型化界分。在相应层级监察委员会及其相关派驻纪检监察组履行常态化、一般性的专职监督之责外,既有规定主要针对土地征收成片开发的“高效、规范的发现机制、审核机制和纠正机制”^[18]等专项监督事项具体展开。应将“国家自然资源督察机构”定义为主导监管部门,由其来对土地征收成片开发活动实施统一的专门行业性监管;将“自然资源部、省级人民政府”定义为协同监管部门,根据各自在土地征收成片开发活动中的不同权责定位,来分别实施土地征收成片开发标准与土地征收成片开发方案的技术性监管。

2. 公共利益导向定位事项

该类事项旨在明晰土地征收成片开发活动全过程的公共利益导向要义,其往往凸显土地征收成片开发方案应彰显的权力行使公益考量之功能定位所呈现的羁束性目标表达。事实上,伴随《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第10条第3款“为了公共利益的需要”之导向性定位,“土地所有权或者使用权与公共利益之间如何取得平衡的问题”^[19]作为核心问题已然在我国征地制度的不断调适、完善过程中有充分考量。则有必要尝试厘清公共利益在土地征收成片开发活动全过程中的羁束性目标功能导向。

所涉土地征收成片开发活动的公共利益导向规范设定,主要承载于《土地管理法》《土地管理法实施条例》和《试行标准》的相关条款之中。其大致从前提准据和界限事项这两个方面,就公共利益导向予以了羁束性设定。《土地管理法》第2条第4款、第45条第1款皆重述了《宪法》第10条第3款之“为了公共利益的需要”规定,即将公共利益设定为实施土地征收活动的前提准据。《土地管理法》第45条第1款对“公共利益情形”的6项列举,大体明晰了公共利益导向的界限事项,其中特别将“成片开发建设”直接定性为一类“公共利益情形”。《试行标准》第3条第2款、第3款则进一步明确了土地征收成片开发方案中所涉“公益性用地”范围及比例事项。此外,《土地管理法实施条例》第30条还设定了“有批准权的人民政府”对公共利益情形的审查事项。

一方面,作为前提准据的公共利益导向。既然《土地管理法》相关条款已经就公共利益导向作为前提准据予以了清晰定性,并将“成片开发建设”直接列为一类“公共利益情形”。则作为专门实施性规定的《试行标准》亦有必要就此类事项予以再次申说,并通过解构性定义来具体回应。可考虑在《试行标准》第2条中增加一处前提准据表达,即“土地征收成片开发作为一类公共利益情形,应当……”,以实现对整个土地征收成片开发活动之上位法规规定性的回溯性确认,并基于此就该类活动的功能定位来予以类型化梳理。

“坚持新发展理念”作为一种本体同构型交互表达,公共利益导向应是新发展理念在价值目标维度的基石性内核要素,新发展理念则是公共利益导向在功能秩序维度的发展实践型外化载体。此外,就经济、社会、生态之功能领域型阐释表达而言,“注重节约集约用地,促进当地经济社会可持续

发展”是经济领域的阐释表达;“以人民为中心,注重维护农民合法权益”是社会领域的阐释表达;“注重保护耕地,注重生态环境保护”是生态领域的阐释表达。其中节约集约用地、维护农民合法权益、保护耕地皆为初阶表达,凸显了土地征收成片开发活动的显性最低限度公共利益导向要求;当地经济社会可持续发展、以人民为中心、生态环境保护皆为进阶表达,凸显了土地征收成片开发活动的隐性理想限度公共利益导向要求。

另一方面,作为界限事项的公共利益导向。《土地管理法》相关条款已经通过概括式、列举式规定,厘清了公共利益的“情形”范围。“成片开发建设”本身就是一类“公共利益情形”,如何在实践过程中恪守并践行前述公共利益导向的表达要求?则有必要从正向意义的公共利益情形落实定位和反向意义的公共利益情形审查评判这两个方面来具体展开。

其一,就落实定位而言。《试行标准》中有关“公益性用地”事项的规定,即为落实公共利益情形的可操作性表达。并在《土地管理法》有关“公共利益情形”6项列举之“普遍有效且可适用于任何情况的定义”^[20]基础上,凸显了“基础设施、公共服务设施”作为主要公益性用地的表征定位,以及“不低于40%”的比例要求。有必要进一步明晰该类设施、比例之定量规定的本质定性。可考虑围绕所涉用地在谋取利润本质属性设定上的区分,从“营利、低营利或非营利的多元化利益立场”^[21]出发,展开旨在非营利或低营利的公益性用地与营利的产业性用地之类型化界分,并结合不同成片开发建设区域的实际情况,在最低标准基础上来配置个殊化的梯次比例结构。

其二,就审查评判而言。《土地管理法实施条例》中有关公共利益情形审查的规定,仅仅列明了“有批准权的人民政府”之审查主体事项,即由《土地管理法》第46条所规定的国务院与省级人民政府这两级主体来实施审查。有必要进一步针对土地征收成片开发活动中的公共利益情形审查事项,来展开公正、合理、民主、科学的体系化设定。可考虑依循《土地管理法》第46条规定的地类与数量标准,结合《试行标准》第6条第1项的“永久基本农田”禁止性规定,来确立面向不同数量的“永久基本农田以外的耕地”和“其他土地”之两级审查机制。并根据《土地管理法》第45条第2款的概括式规定,来明晰符合相关规划、计划与标准的裁量规程。

二、依据衔接指引:土地征收成片开发方案的效力谱系羁束事项

该类效力谱系羁束事项是土地征收成片开发方案效力结构的整体保障。其往往尝试从原则性、实施性羁束角度出发,来明晰土地征收成片开发方案对国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划、国土空间规划、国民经济和社会发展规划等规划的依据衔接事项。

1. 规划依据的衔接原则事项

该类事项旨在明晰土地征收成片开发方案与各类规划依据之间的衔接位序要义。土地征收成片开发方案各类规划依据,被主要列明于《土地管理法》和《试行标准》相关条款的“符合”义务与“纳入”义务规定中。即《土地管理法》第45条第2款的“应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划”规定,以及《土地管理法》第45条第2款和《试行标准》第3条皆确认的“纳入国民经济和社会发展规划”规定。虽然实现“多规合一”^[22],已经从规范预设成为一类事实表达。并依循不同的规划面向定位,可将所涉规划大致界分为综合性发展规划和专门性空间规划。但土地征收成片开发方案的规划依据仍然是较为多元的,甚至可能在规划效力层次上存在一定的“垂直冲突和水平冲突”^[23]。则有必要明晰其各自的属性定位与效力层级,以尝试确立更为清晰的体系化位序指引。

首先,统领性规划依据。应明确“国民经济和社会发展规划”这类综合性发展规划的统领性依据属性,将其列为第一位序的规划依据。从中央到地方各个层级的国民经济和社会发展规划纲要,即形成一个以“中华人民共和国国民经济和社会发展规划纲要”为核心指引的规划纲要体系,并作为“其他规划的源头,处于规划决策的更前端”^[24],进而各自成为所在层级各类规划的效力渊源。基于此,所涉土地征收成片开发方案应符合相应规划中的战略目标、主要任务、实施重点等方面

相关要求,并在方案的体例结构与事项承接上,通过“目标、方向或意图的宣示”^[25],来明晰实现宏观性、原则性地协调一致的具体指向。

其次,准则性规划依据。应明确“土地利用总体规划、城乡规划和专项规划”及其统合后之“国土空间规划”这类专门性空间规划的准则性依据属性,将其列为第二位序的规划依据。该类规划作为“面向连续完整的全要素国土生态系统”^[26]的一种专门规划,往往给编制土地征收成片开发方案,提供凸显空间区域边界辨识性的实施准则指引。例如,《试行标准》第1条的“国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区”规定、第3条的“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”规定。基于此,应明晰成就“土地征收成片开发范围”辨识性边界的基准要件与激励要件。

其一,就基准要件而言,唯有满足该类要件方可启动土地征收成片开发活动。即以“城镇开发边界”的区域控制线范围内为前提要求,并凸显其对经济、社会、政治、文化、生态等诸项城镇发展要素的承载;以前述区域控制线范围内的“集中建设区”为属性要求,并凸显其对规划集中连片、规模较大、形态规整等诸项地貌特征要素的承载。

其二,就激励要件而言,即以满足前述基准要件前提下地理意义的“完整成片”区块范围为优先选项,鼓励在该类区域推进土地征收成片开发活动。但若因各种客观原因,所涉区域仅是满足前述基准要件前提下非“完整成片”的零散区块组团范围,亦可非鼓励性地最低限度推进该类活动,且需清晰列明所涉零散区块的组团发展事由、可行性及前景预期。

最后,整合性规划依据。应明确“国民经济和社会发展规划”这类综合性发展规划的整合性依据属性,将其列为第三位序的规划载体表达。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,旨在凸显该类方案作为一种领域性的具体部署安排,应在所涉年度计划中被直接整合,而共同成就对相关公共事务发展规划的载体表达。基于此,应明晰方案纳入年度计划的规则定性与整合方式。

其一,就规则定性而言,即应明确该类纳入计划行为的羁束性而非裁量性。事实上,各地土地征收成片开发方案对《土地管理法》和《试行标准》相关规定的承接性表达,皆是参差不齐的裁量性设定。有的明确规定将方案“纳入当地国民经济和社会发展规划”;有的则完全没有涉及。此外,相应的年度计划中也未见方案相关直接或间接表达。则有必要的在相应的土地征收成片开发实施细则、土地征收成片开发方案编制指南(或规范)、国民经济和社会发展规划审查监督条例(或规定)等实施性规范性文件中,就土地征收成片开发方案中的相关承接性表达,以及相应国民经济和社会发展规划的整合表达,皆予以羁束性指引而列为方案与年度计划的一项必备内容要素。

其二,就整合方式而言,即应明确纳入计划的具体表达方式。有必要将土地征收成片开发方案作为一类任务计划事项,列入年度计划的“国民经济和社会发展规划主要任务和措施”部分,并设定为规划纲要草案审查的重点事项。为确保年度计划事项的整体协调性以及被纳入方案的完整性,可采取“概览+附件”的方式来纳入计划。即将所涉方案的概览信息列为年度计划相关部分内容的正文条目事项,将所涉方案整体列入年度计划的附件表列范围。

2. 规划依据的指引实施事项

该类事项旨在厘清土地征收成片开发方案与各类规划依据之间的衔接要素表达。对该类方案展开合规性分析,评判其与相关综合性发展规划和专门性空间规划的一致性与协调性,即为实质性审批方案的一类审查要点事项。则有必要明确方案对接、符合规划的具体要素,从而有序梳理两类规划依据的指引实施进路。所涉土地征收成片开发方案的指引实施规范设定,主要承载于《土地管理法》《土地管理法实施条例》和《试行标准》相关条款的“依据”义务规定中。即《土地管理法》第15条的“依据国民经济和社会发展规划”规定,《土地管理法》第18条和《土地管理法实施条例》第2条共同确认的“国土空间规划是基本依据”规定,以及《试行标准》第3条的“依据国民经济和社会发展规划、国土空间规划”规定。基于此,各级各类土地征收成片开发方案在编制过程中,皆以不同方式对两类规划依据的指引实施事项予以了承接性规定。

一方面,发展规划依据的原则理念指引事项。该类规划往往指向国民经济、科技进步、社会发展、城乡建设等各个方面的不同宏观调控领域,更多地凸显其在原则理念层面的整体战略考量。各级各类土地征收成片开发方案亦主要通过“符合发展定位、要求”“有利于完成规划目标、任务”“与本地发展项目相衔接”“符合年度计划及其时序安排”等确认性表述,来完成其合规性自我宣示。土地征收成片开发只是一种实现整体国民经济和社会发展的载体平台或路径方式,则有必要对所涉规划要素予以针对性地类型化界分,并在注释或补充说明等方式标记其与相应规划具体条款引致关系的基础上,来厘清其不同层面的审查评判指引。

其一,发展定位与要求层面的宏观要素指引。该类要素指引下,土地征收成片开发方案应完成对所涉发展定位与要求的契合性概括式叙述。即在相关概括式宣示表达中,应进一步明晰其符合何种类型发展战略的层面定位或具体要求。

其二,规划目标与任务层面的中观要素指引。该类要素指引下,土地征收成片开发方案应完成对所涉规划目标与任务的分解性列举式叙述。即在相关概括式宣示表达基础上,增设相应的规划目标与任务拆解条款,以列明其旨在实现的规划目标、拟完成的具体任务。

其三,计划安排与时序层面的微观要素指引。该类要素指引下,土地征收成片开发方案应完成对所涉计划安排与时序的对接性图表式叙述。即在相关概括式宣示表达基础上,增设对接具体计划步骤阶段与时间序列安排的关系图表,以梳理其分别对应的步骤阶段、拟衔接的年度计划事项。

另一方面,空间规划依据的细化执行指引事项。该类规划作为一种开发保护建设活动依据与空间发展指南,更多地凸显其在细化执行层面的专项实施考量。各级各类土地征收成片开发方案亦主要通过“符合国土空间规划的空间发展战略和功能结构安排”“‘三线’管控要求符合情况”“未涉及限制建设区和禁止建设区”等确认性、阐释性表述,来完成其合规性自我宣示及说明。土地征收成片开发作为一种践行国土空间规划既定指南,应尽量与相关干道水系、产权边界、规划管理单元、各类控制线协调一致。有必要对其承接、实施的相关规划要素予以针对性地类型化界分,并通过在注释或补充说明等方式标记其与所涉国土空间规划具体条款引致关系的基础上,来厘清其不同视角的审查评判指引。

其一,战略结构安排视角的全局评判指引。该类评判指引旨在将方案所涉用地面积和拟安排项目,置于相应国土空间规划对所在地区的发展定位安排、区域性职能承载与城镇综合服务功能配置中,予以整体考量。土地征收成片开发方案应在相关确认性宣示的基础上,清晰表列成片开发用的主要用途类型明细与各个片区不同开发范围的具体功能定位。

其二,“三线”控制视角的正面清单评判指引。该类评判指引旨在就方案应符合的“三线”(生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界)管控要求与位于集中建设区内、规划确定的建设用地内等事项,来列明正面清单。土地征收成片开发方案应在相关阐释性说明的基础上,增设专门的图例叠加套合分析。每个片区皆应单列一份开发范围与“三线”叠加情况图例,以清晰呈现所涉成片开发对正面清单的契合。

其三,选址适宜性视角的负面清单评判指引。该类评判指引旨在就地质灾害风险区域、矿产资源区域、生态涵养区域、饮用水源保护区域、历史文物与传统风貌建筑区域等方案应禁止涉及的占用或开发土地范围事项,来列明负面清单。土地征收成片开发方案应在相关阐释性说明的基础上,增设相应的负面清单关涉事项拆解条款,以排除方案中涉嫌开发范围对该类负面清单事项的关涉嫌疑。必要时亦可单列涉嫌开发范围与负面清单区域叠加情况图例,以清晰呈现所涉成片开发对负面清单的回避。

三、行为约束指引:土地征收成片开发方案的效力方式羁束事项

该类效力方式羁束事项是土地征收成片开发方案效力结构的主旨要义。其旨在尝试围绕土地征收成片开发活动不同面向的行为约束设定,来厘清相应方案所涉程序性前置事项与编制活动指南

事项。前者往往作为一种外部效力表达,凸显方案编制围绕土地征收成片开发活动中不同阶段定性的行为程序约束事项;后者则作为一种内部效力表达,凸显方案编制本身所需的行为指南约束事项。

1. 方案的程序性前置事项

该类事项旨在立足于方案作为土地征收成片开发活动的前置环节定性,从行为程序约束角度来明晰其外部效力表达要义。有必要从相关规范设定的一致性与明确性这两个方面,来厘清土地征收成片开发方案对整体活动后续环节的溢出性羁束指引事项。所涉土地征收成片开发方案的程序性前置规范设定,主要承载于《土地管理法》《试行标准》和地方实施性规范性文件的相关条款中。《土地管理法》第45条第2款之“成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准”规定,以及《试行标准》第3条之“县级以上地方人民政府应当组织编制土地征收成片开发方案”规定,构成隐含意义的程序性前置规范表达。从而通过“成片开发—标准—方案”的二阶转进式规定,将方案所表征的标准设定为土地征收成片开发活动的前提要件。在此基础上,按照批准的土地征收成片开发方案来实施土地征收,则在各省级的土地征收成片开发实施细则中被普遍确立,即构成显性意义的程序性前置规范表达。

一方面,相关规范设定的一致性羁束指引。该类指引旨在确保针对相同事项的不同层级规范设定保持大体一致。如前所述,各地方层面的低位阶规范性文件就方案编制审批的程序性前置事项予以了明确规定,将其固化为实施后续土地征收成片开发活动的前提要件。但是在中央层面的相关溯源性、依据性规范设定较为模糊,特别是从《土地管理法》中的“符合标准”规定至《试行标准》的“编制方案”规定,在事实上即存在一定的“模糊语言的弹性伸缩度”^[27]过大所致的规范意旨跳跃。可考虑在《土地管理法实施条例》中增设“标准指引”相关原则性规定,即由“国务院自然资源主管部门规定的标准”应主要包括成片开发的规范定义、理念原则与方案编制、审批等方面内容。进而在中央层面确立“法律—行政法规—部门规章”之“成片开发—标准—标准指引—方案”的三阶转进式规范体系。并尝试运用体系解释方法,来对低位阶规范性文件中的显性意义程序性前置规范表达,实现必要的回溯性规范确认。

另一方面,相关规范设定的明确性羁束指引。该类指引旨在明晰所涉事项的属性定位,从而与相关规定形成较为清晰的规范效力连结,以避免诱发不必要的规范抵触。如前所述,显性意义的程序性前置规范表达已在低位阶规范性文件中被普遍确立。则作为前置要件的土地征收成片开发方案,应成为后续环节活动实施的何种依据?是合法性、正当性依据还是合理性、技术性依据?其与《土地管理法》第5章和《土地管理法实施条例》第4章的土地征收规定是否会形成可能的效力冲突?事实上,既有的土地征收规定已经从“行为的形式、步骤、顺序、时限和适用条件”^[28]等方面,予以了较为整全的体系化指引。其作为面向土地征收活动之高位阶规范设定的一般性普遍规范效力应予以明确,而确立为相应的合法性、正当性依据。土地征收成片开发方案则作为仅面向《土地管理法》第45条第1款第5项列明之特定土地征收活动的前置要件,应明晰其特殊性规范效力,而更多地定性为合理性、技术性依据。即实施土地征收成片开发活动应以符合体系化的土地征收规定为基础行为要件,依循批准的土地征收成片开发方案则设定为叠加技术要件。两类依据不形成替代或冲突关系,而成就为补充或协作关系。

2. 方案的编制活动指南事项

该类事项旨在立足于土地征收成片开发方案编制本身所涉主体的行为羁束考量,从行为指南约束角度来明晰其内部效力表达要义。有必要从技术性起草和实质性审批这两个方面,来厘清土地征收成片开发方案编制本身的内生性操作规程羁束指引事项。

一方面,技术性起草过程中的操作规程羁束指引。该类指引旨在通过设定系统的起草技术规范,来对方案的技术构造提供标准化的行为指南约束。技术性起草主体具体指向所在层级地方人民政府、相应自然资源行政部门、自然(国土)资源规划设计研究院等技术第三方,其中人民政府是名义上的方案编制主体、自然资源行政部门是方案编制(发包方)责任主体、技术第三方是实质意义的方

案起草(承包方)执行主体。所涉土地征收成片开发方案的技术性起草规范设定,主要承载于有关方案编制指南、技术指引或格式规范的地方实施性规范性文件中。相关规范性文件从名称、结构到事项内容等各方面皆是形态各异,有必要基于标准化的行为指南约束考量,来统合形成相对一致性的土地征收成片开发方案编制国家标准。

该类标准应包括形式意义的格式规范标准和实质意义的结构规范标准。格式规范标准旨在就土地征收成片开发方案编制全过程所涉报批材料清单、方案审查请示格式、方案审查意见格式、方案设计格式等事项,提供清晰、明确的模板化规格样式指引。结构规范标准旨在就土地征收成片开发方案应包括的基本程式、关键要素等结构性事项,予以层级化、范例化的可操作性要素设计指引。

其一,一级结构要素指引。一般性基本程式事项和特殊性关键要素事项即为一级结构要素。前者重在凸显各地不同层级土地征收成片开发方案的共通性整合要义,后者则重在凸显各地不同层级土地征收成片开发方案的差异性个殊要义。

其二,二级结构要素指引。一般性基本程式事项主要包括术语及定义、编制依据、编制原则、编制主体、编制时限、结论、补充说明、图件附件这八类二级结构要素;特殊性关键要素事项则主要包括开发区域基本情况、必要性分析、合规性分析、可行性分析、利用效益评估、征求意见情况这六类二级结构要素。

其三,三级结构要素指引。六类特殊性关键要素事项作为方案设计的主旨内容和实质性审批的审查要点事项,应进一步列明其项下所涉三级结构要素。“开发区域基本情况”主要包括:位置概况、面积范围、实施周期、基础设施条件、生态环保条件;“必要性分析”主要包括:预期用途、功能定位;“合规性分析”主要包括:规划计划对比、公益性用地比例、永久基本农田侵占、批而未供或闲置土地、土地利用效率、已批准方案实施;“可行性分析”主要包括:预设建设项目、开发时序、年度实施计划;“利用效益评估”主要包括:经济效益、社会效益、生态效益;“征求意见情况”主要包括:利益相关方(集体经济组织、村民)意见、第三方(人大代表、政协委员、社会公众、专家学者)意见。

另一方面,实质性审批过程中的操作规程羁束指引。该类指引旨在通过设定明确的审批权限与审批规程事项,来对方案的赋权构造提供体系化的行为指南约束。所涉土地征收成片开发方案的实质性审批规范设定,主要承载于《试行标准》和有关方案审批或审核的地方实施性规范性文件中。

其一,就审批权限而言。《试行标准》第3条明确规定由“省级人民政府”来行使方案审批权;第5条亦规定由“省级人民政府”来组织专家论证,且“论证结论作为批准方案的重要依据”。2021年《山东省土地征收成片开发方案编制审批办法(试行)》(以下简称《山东审批办法》)第4条进一步确认了由“省政府”行使方案审批权;第12条则规定由“省自然资源厅”来组织专家论证,且确认了“论证结论作为省政府批准方案的重要依据”。2021年《浙江省土地征收成片开发方案编制与审核办法(试行)》(以下简称《浙江审核办法》)第8条亦确认了由省政府行使方案审批权,并由“省人民政府委托设区市人民政府”行使部分方案审批权,且进一步明确了相应“自然资源主管部门”的方案审核权;第10条则规定由相应“自然资源主管部门”来组织专家论证,且确认了“论证结论作为审批方案的依据之一”。虽然上述自然资源行政部门系统内的行业性规范性文件保持了原则性一致前提下规范设定的实施性细化,但仍呈现出限制性解释与扩张性解释这两种进路。《山东审批办法》与《浙江审核办法》皆明晰了审批权与论证(审核)权二分架构,即为针对《试行标准》相关规定的限制性解释表达,亦在其他省级地方的土地征收成片开发实施细则中被普遍确立。《浙江审核办法》确立的省、市两级分类审批架构,即为针对《试行标准》相关规定的扩张性解释表达。

则有必要在《土地管理法实施条例》增设的土地征收成片开发规定中,就这两种解释表达予以确认式整合。应基于功能主义考量,来明确省级人民政府的程序意义审批权、相应自然资源行政部门的实体意义论证(审核)权。但基于《土地管理法》和《土地管理法实施条例》的土地征收规定所确立的从严控制、审慎征地原则,为了确保土地征收成片开发方案的编制质量,亦有必要参照《土地管理法》第46条的征地事项两级审批规定,进一步明确方案审批事项。即以省级一级审批为原则;以经国

务院批准后的、省级委托前提下的,省、市两级分类审批为例外。

其二,就审批规程而言。相关规范性文件大致从审批程序、审查要点、禁止性事项与限制性事项等方面予以了较为全面的规定。其中围绕《试行标准》第6条列举的四类禁止性事项,相应的地方实施性规范性文件亦呈现出不同的解释进路。“涉及占用永久基本农田的”和“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”这两类禁止性事项,在《山东审批办法》第13条与《浙江审核办法》第12条皆予以了一致确认。但针对“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”这两类禁止性事项,其解释性表达则有所差异。《山东审批办法》第13条即因循限制性解释进路,予以了“未完成上级下达的上一年度处置任务”和“县域内近五年平均供地率未达到65%的”实施性细化解释。《浙江审核办法》第12条和第13条则因循扩张性解释进路,增列“审核发现土地征收成片开发方案存在隐瞒事实、弄虚作假情形的”的禁止性事项与两项“暂停报批”的限制性事项。

则有必要在《土地管理法实施条例》增设的土地征收成片开发规定中,就这两种解释表达予以类型化整合。应区分绝对禁止事项与相对禁止(限制性)事项,并对应不同的审批结果或方式。绝对禁止事项主要包括占用永久基本农田、连续两年未完成方案实施计划、方案弄虚作假这三种情形,对应的审批结果是“不得批准”之实体否定性结论。相对禁止(限制性)事项主要包括批而未供或闲置土地的存量处置任务、平均供地率或土地闲置率、土地利用效率这三种情形,具体数值标准由各省级地方结合当地实际情况自行确定,对应的审批方式是“暂停报批”之程序否定性结论。

四、结 语

实定法意义的土地征收成片开发在客体范围、主导部门和活动方式方面的羁束性被进一步凸显,相应方案亦是一种典型的强调规制性或助成性行政指导的行政计划。可尝试围绕所涉羁束效力结构定位来设定相应的行为准则,以探究相关的计划规范构造命题,从而展开面向行政计划法研究的新锐样本检视。首先,凸显属性定位指引的效力渊源羁束事项是相应方案效力结构的逻辑起点。决策、执行与监督维度的公权力主导要义,旨在彰显其羁束性过程表达;作为前提准据和界限事项的公共利益导向要义,旨在彰显其羁束性目标表达。其次,凸显依据衔接指引的效力谱系羁束事项是相应方案效力结构的整体保障。明晰两类规划各自的属性定位与效力层级,旨在确立更为清晰的体系化位序指引;明确方案对接、符合规划的具体要素,旨在梳理两类规划依据的原则理念指引或细化执行指引。最后,凸显行为约束指引的效力方式羁束事项是相应方案效力结构的主旨要义。程序性前置事项旨在从相关规范设定的一致性与明确性这两个方面,来厘清方案对整体活动后续环节的溢出性羁束指引;编制活动指南事项旨在从技术性起草和实质性审批这两个方面,来厘清方案编制本身的内生性操作规程羁束指引。基于此,通过解构土地征收成片开发方案的羁束效力命题,可以为完善相关的方案效力规范乃至促进方案的科学编制,提供必要的行政计划行为指引工具。进而为我国土地征收成片开发活动的有序推进乃至管制性征收法治建设,创制结构化的行政指导规范范型。

参 考 文 献

- [1] 于凤瑞.《土地管理法》成片开发征收标准的体系阐释[J].中国土地科学,2020(8):18-25.
- [2] 中华人民共和国中央人民政府网.自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准(试行)》的通知[EB/OL].(2020-11-06)[2022-08-26].http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/06/content_5557796.htm.
- [3] 盐野宏.行政法I[第四版]行政法总论[M].杨建顺,译.北京:北京大学出版社,2008:143.
- [4] 中华人民共和国中央人民政府网.全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)[EB/OL].(2008-10-24)[2022-08-26].http://www.gov.cn/zxft/ft149/content_1144625_2.htm.
- [5] 中共中央.中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[N].人民日报,2008-10-20(1).
- [6] 中共中央.中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29(1).
- [7] 中共中央.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04(1).

- [8] 潘向向,储君,全德,等.土地征收成片开发方案与国土空间规划的协调路径研究[J].规划师,2022(4):5-11.
- [9] 张冬,徐以泐.土地征收成片开发方案编制相关问题探讨[J].中国土地,2021(8):40-41.
- [10] 高飞.土地征收中公共利益条款适用的困境及其对策[J].学术月刊,2020(4):109-117.
- [11] 石佳友,李晶晶.成片开发征收中公益性要件之认定[J].北京理工大学学报(社会科学版),2022(3):116-126,138.
- [12] 于凤瑞.“成片开发”征收决定公益目的的司法审查:比例原则的应用[J].中国政法大学学报,2019(5):153-163,208-209.
- [13] 刘玉姿.论作为土地征收目的的成片开发建设——兼评《土地管理法》第45条第1款第5项[J].北方法学,2021(1):91-102.
- [14] 程雪阳.合宪性视角下的成片开发征收及其标准认定[J].法学研究,2020(5):90-104.
- [15] 王富博.土地征收的私权保护——兼论我国土地立法的完善[J].政法论坛,2005(1):108-115.
- [16] 高秦伟.行政计划及其法律规制[J].理论探索,2003(5):74-77.
- [17] 王立达.法释义学研究取向初探:一个方法论的反省[J].法令月刊,2000(9):23-33.
- [18] 戴建旺,张定祥,左玉强,等.土地利用规划实施监管研究进展与体系框架建设构想[J].中国土地科学,2012(7):91-96.
- [19] 林峰.土地征收与补偿:香港的经验[J].法学,2007(8):9-18.
- [20] 吴春燕.我国土地征收中公共利益的厘定与处置[J].现代法学,2008(6):89-96.
- [21] 赵谦.高标准农田建设资金利益形态的规范构造[J].广东社会科学,2022(4):244-255.
- [22] 中共中央国务院.中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[N].人民日报,2019-05-24(1).
- [23] 王贵松.调整规划冲突的行政法理[J].清华法学,2012(5):41-49.
- [24] 孙佑海,唐忠辉.国民经济和社会发展规划环评:实施条件、机制与法律保障[J].中州学刊,2010(3):86-90.
- [25] 周志忍,蒋敏娟.中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J].公共行政评论,2013(1):91-117,170.
- [26] 欧名豪,丁冠乔,郭杰,等.国土空间规划的多目标协同治理机制[J].中国土地科学,2020(5):8-17.
- [27] 郭道晖.论立法中原则性与灵活性结合[J].法学评论,1987(1):15-19.
- [28] 陈振宇.城市规划中的公众参与程序研究[M].北京:法律出版社,2009:48.

On the Normative Structure of Binding Effectiveness of the Plan of Large Land Parcel Expropriation and Development

ZHAO Qian, LI Linzi

Abstract As a typical administrative plan, the plan of large land parcel expropriation and development is aimed at implementing the relevant development and construction activities led by public power around the specific object area under the guidance of emphasizing land economical, intensive and efficient use. It is necessary to clarify the three types of binding matters by effectiveness origin, effectiveness pedigree and effectiveness way of the plan of large land parcel expropriation and development from the perspective of planning normative structure, and then determine the corresponding structural position of binding effectiveness, so as to guide the improvement of the relevant plan effectiveness norms. Firstly, around the binding process and goal expressions of large land parcel expropriation and development activities, the purpose of the binding matters of effectiveness origin is to define the public power dominance and the public interest orientation of the corresponding plan. Secondly, from the perspective of principle and implementation binding, the binding matters of effectiveness pedigree aim to clear the basis connection matters between the plan of large land parcel expropriation and development towards various comprehensive development plans and specialized space plans. Lastly, based on the behavior constraint setting of large land parcel expropriation and different aspects of development activities, the aim of the binding matters of effectiveness way is to identify the procedural preposition matters involved in the corresponding program and the guideline matters of compilation activity.

Key words the plan of large land parcel expropriation and development; binding effectiveness; effectiveness origin; effectiveness pedigree; effectiveness way

(责任编辑:余婷婷)