

## 土地征收成片开发的政策实践与制度思考

王春磊,周怀龙

(自然资源部咨询研究中心,北京 100088)

**摘要:**土地征收成片开发制度在促进经济发展、提高开发效率和降低交易成本等方面的具有独特的社会价值,新版《土地管理法》以公共利益列举的形式对其进行了规范。本文通过阐述该项制度的政策背景及现实效应,对比分析了各地在实践土地征收成片开发政策的特点,并针对实践中存在的问题进行了思考。基于成片开发的实践和制度现状,提出确保公益性作为成片开发前提、健全动态管控机制、建立土地增值收益多方共享机制,以及完善配套政策协调两种建设用地利益关系等政策建议,以期为完善土地征收成片开发制度提供参考。

**关键词:**土地征收成片开发;公共利益;土地增值收益

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**A

**doi:**10.12128/j.issn.1672-6979.2023.01.11

**引文格式:**王春磊,周怀龙.土地征收成片开发的政策实践与制度思考[J].山东国土资源,2023,39(1):73-78.

WANG Chunlei, ZHOU Huailong. Practice Summarization and Reflection on the Stretches of Land Expropriation and Development Policy[J]. Shandong Land and Resources, 2023, 39(1): 73-78.

## 0 引言

土地规模化开发是拉动经济增长、促进城镇化和改善民生的重要内驱动力和引擎<sup>[1-2]</sup>。但随着我国迈向新阶段,现行的征地制度逐渐不能完全匹配高质量发展需要,特别是一些地区对该项政策的尺度和取向把握不够,出现规模较大且无序的成片土地开发,加之有关法规、政策和监督措施未能及时补缺,给经济社会带来负面影响。为遏制这些现象,同时考虑到我国正处在城镇化转型阶段,需要以成片开发模式保证城镇化建设的效率。新版《土地管理法》以法的形式对土地征收制度进行改革,首次明确提出土地征收成片开发(以下简称“成片开发”)的概念和规定。在试点经验的基础上,以缩小征地范围为导向,确立了“成片开发”制度。为更好的完善成片开发制度和指导各地实践,自然资源部印发《土地征收成片开发标准(试行)》(以下简称《标准》)对相关政策标准进行了明确。

## 1 政策背景及逻辑

权益是解决中国土地问题的核心<sup>[3]</sup>,成片开发涉及土地开发的利益攸关、收益及分配、土地用途管制等,无论从政治、经济或是社会视角来看,都是自然资源领域制度改革的敏感点。因此,研究成片开发相关的政策背景及逻辑关系具有重要意义。

### 1.1 政策背景

新《土地管理法》出台前,成片开发并非法律术语,而是作为一种土地开发方式,用于招商投资和城镇化建设。我国曾先后实施以建设项目为基本单元的征地模式和分批次建设用地征地模式。前者多为计划外用地,相比后者其数量与规模较小。后者兼有“集权”与“分权”二元特征<sup>[5]</sup>，“两审批权”高度集中于国务院与省级人民政府,完成土地审批后具体的建设项目用地则由市、县政府掌握,既顺应中央简政放权和对土地实施宏观调控的需要,又有力调动地方发展经济。分批次建设用地征地模式在改革开放后特殊时代背景下爆发了巨大的经济推动潜力,但也暴露出诸多问题<sup>[4-6]</sup>。

收稿日期:2022-12-04;修订日期:2023-01-05;编辑:陶卫卫

基金项目:自然资源规划实施与评估(编号:121103000000210001)

作者简介:王春磊(1985-),男,河南许昌人,副研究员,主要从事自然资源管理政策研究;E-mail: ocean0315@163.com

为完善征地工作,改革土地出让制度,使土地征收开发从追求数量、疏于管理转变到注重质量、强化管理上来,同时也为照顾配套产业不完善、存量土地利用空间不足的发展滞后地区,使得土地征收成片开发成为重大工程项目用地的重要保障<sup>[7]</sup>。新版《土地管理法》以公共利益列举的形式对成片开发进行了规范,明确了土地“成片开发”的概念和规定,以及“成片开发”的适用范围和实施程序。

## 1.2 现实效应

新《土地管理法》将“成片开发”纳入征地范围,又对其标准进行制度安排,不仅有利于政府统筹城市综合建设,保持土地征收政策的连续性,同时也有利于促进土地集约节约利用和最大限度保障农民权益,具有较强的现实效应<sup>[8]</sup>。

相比独立的宗地开发,“成片开发”能够在连续的空间上系统且经济地布局城镇功能分区,供给基础设施和公共服务产品,便于发挥城市的集聚效益和实现土地精细化管理<sup>[9]</sup>。同时,成片开发土地征收中,政府统一行使征收权可有效克服集体协商出现的高成本及“钉子户”问题,降低交易成本,保障公共产品的有效供应;在补偿安置中,政府以年产值标准和区片综合地价为定价原则<sup>[10]</sup>,也有利于实现同区位的土地产权人均价补偿安置,以保障被征地农民权益。

## 2 地方实践与比较分析

《标准》从内容和程序两方面作出了限制征收权的制度安排。在实体内容方面,主要有空间范围限制、实施主体限制、开发情形限制、公益性用地比例限制和“负面清单”限制;其中,除空间范围限制、实施主体限制较为明确外,开发情形、公益性用地比例、“负面清单”均有较大的细化和量化空间。各地根据《土地管理法》《标准》,结合区域发展需求,出台了省级土地征收成片开发政策。虽然相关实施细则还在不断完善中,但在操作层面和某些规范性上已取得相关成果。

### 2.1 成片开发范围及方案规范

《标准》将成片开发范围限定在国土空间规划确定的、城镇开发边界内的集中建设区。既兼顾了“多规合一”要求又为农村集体经营性建设用地(以下简称“集建地”)入市预留了空间。由于当前国土空间

规划尚未批准实施,过渡期内各省出台的实施细则虽然差异性较大,但都比较注重与相关规划的衔接。比如,广东和上海以近期实施规划为核心落实总体规划和发展规划的要求,指导成片开发方案项目生成和确定年度实施计划;天津以经一致性处理后的各类空间规划叠加图和国土空间规划阶段性成果来确定范围。在国土空间规划落地前,地方实际上以接近国土空间规划的相关规划或规划集合来确定成片开发范围。

对于方案编制,一般以完整的集中建设区为单元,方案文本规范由当地自然资源主管部门制定。编制主体包括县级及县级以上政府或者委托第三方编制单位,审批主体为省级人民政府或设区的市级政府。比如,安徽的细则规定县级成片开发方案由省人民政府委托地级市组织论证并审批,报省自然资源主管部门备案;地级市和省直管县的开发方案,由省自然资源主管部门组织论证和审查,报省人民政府审批。部分地区对一些特殊情况的成片开发工作进行了列举说明。比如,上海规定城中村改造项目按照保障性安居工程建设征地的要求执行,湖北省内的省级及以上开发区纳入国民经济和社会发展年度计划的开发片区可不编制成片开发方案等。

部分地区对于一个完整的开发方案地块规模进行了探索。对于独立的成片开发方案地块面积,福建规定的下限为4 hm<sup>2</sup>,江西为10 hm<sup>2</sup>;河南设置的上限为平均年度建设用地规模的3倍以内。也有省份按照“成片开发”的思路把零星地块、不连续成片地块等,可与相邻区域作为一个集中建设区编制方案,以提升土地综合利用价值。

### 2.2 公益性用地比例和概念界定

《标准》中规定完整的成片开发地块范围内公益性用地比例一般不低于40%。40%的比例是最低参考标准但不是绝对门槛,成片开发作为综合性开发且其目的在于实现以经济发展为目的的公共利益,公益性用地比例可以根据开发片区的不同类型和用地类型来进行制定,以便切实提高土地征收成片开发的经济、社会和生态效益<sup>[11]</sup>。各地根据区域禀赋和自身发展特点,围绕用地类型进行了适度调整,部分地区对公益性用地界定进行了细化。一是适当调低产业发展型开发片区和重点开发区的公益性用地比例门槛。上海规定产业社区和产业基地公益性用地最低比例分别为15%和25%;江苏、浙江和安

徽等省份明确以工业项目为主的片区最低比例为25%。二是根据实际情况灵活确定公益性用地比例。福建统筹各地存量土地和新增建设用地并结合相关论证确定各市县的具体比例;山西规定开发范围内已有的公益性用地也可列入成片开发方案中;上海、广州等地则对一些不受比例限制的类型清单进行列举。三是对公益性用地的概念进行细化。云南规定成片开发范围内现状公益性用地分类以三调为准,规划公益性用地分类则采用《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》(以下简称《指南》)。

### 2.3 成片开发负面清单

为防止肆意开发导致“土地财政”“土地金融”行为,《标准》中列举了4种情况组成成片开发方案不得批准的“负面清单”<sup>[12]</sup>。其中,“涉及占用永久基本农田”比较容易判定,但第二和第三种条款中批而未供或闲置土地的“大量”、以及土地利用效率的“低下”等描述相对笼统,界定比较困难。为增强风险意识和增加可操作性,各地对《标准》中的“负面清单”进行细化或增加其他约束性清单,以限制征收权滥用、倒逼节约集约利用土地。一是通过设置指标对第二和第三种条款进行明确。大多采用平均供地率、土地闲置率、投资强度、土地开发利用阈值,对批而未供(江苏、浙江、山东)、闲置土地(浙江)和土地低效利用(山西、湖南、安徽)进行量化。二是以开发进度或征收规模判定是否符合“负面清单”。比如内蒙和甘肃。也有省份与“增存挂钩”处置任务(山东)或“亩产论英雄”考核评价(湖北)相关联。三是以管理口径形式明确量化要求。如,上海制定了《关于土地征收成片开发用地绩效指标的建议口径》,兼顾了政策灵活性和重大产业项目落地需求<sup>[13]</sup>。四是增加环境保护相关负面清单。比如,未达到土壤污染风险管控和修复目标(内蒙古、安徽),或涉及压占生态保护红线、各类自然保护区(湖北、湖南)缓冲区和核心区的,成片开发方案不予批准。

### 2.4 成片开发方案调整

考虑到规划变动或其他不可抗力等因素,大多数省份对开发方案调整做了规定。一是按照原程序开展意见征询、专家论证和审批。江西、河南等省份规定开发方案无法实施需调整的,调整后的方案依原程序申报和审批。在内容上,江西规定新方案应

包含原存量建设用地和已办理征地审批的地块。二是可减少意见征询或专家论证环节。广东规定涉及调整地块在不改变用地范围的前提下,仅改变成片开发时序安排,或根据实际需要取消成片开发计划的,可不再征求意见。三是根据条件要素不同,实施差异化程序。上海对调整成片开发位置、面积、范围的,须重新开展意见征询和专家论证,并报原审批机关批准;对调整建设项目、开发时序和年度实施计划等内容的,只需原审批机关备案<sup>[14]</sup>。

### 2.5 实施监督管理

大部分省份明确自然资源部门应当担负土地征收成片开发方案进行监管的责任。陕西、云南、海南等地要求通过卫星影像、实地抽查等手段进行动态监测;湖南、山西、上海等地利用土地成片开发数据库、在线终端或信息系统汇交数据,统一管理;河北、安徽、山东等地明确提出了各级政府监管的内容,明确监督检查过程中的惩罚处分标准。也有省份未对土地征收成片开发方案的监管工作提出明确要求,比如广东、贵州、青海和四川等。对于开发方案实施期限,《标准》中未有明确规定,地方大多规定开发时限为3年,最长不超过5年;也有部分省份开发周期相对短些,比如,浙江要求原则上2年内完成土地征收实施工作,宁夏规定开发时序按照2年编制,年度实施计划需包含重点项目清单,上海对此则未作规定。

## 3 制度思考

新《土地管理法》将长期客观存在却少有规范制约的成片开发纳入土地征收的公共利益范畴,并通过授权自然资源部出台相关标准,是将成片开发土地征收法治化的重要开端。新法将缩小征地范围作为重要考量因素,并以列举方式严格界定公共利益用地范围,既是对政府谨慎动用征地权的指引,又为城镇化、旧城改造等留出了制度出口。以此“倒逼”经济转型和城镇化高质量发展,但存在一定的现实困境。

### 3.1 实施主体的自我限制窘境

为防止政府对土地征收权泛化和滥用,《标准》中明确把成片开发限制在国土空间规划确定的城镇开发边界内,并将其纳入“国民经济和社会发展年度计划”,报省级政府批准。但作为成片开发方案的编

制和实施主体,市县级政府又是当地国土空间规划、国民经济和社会发展规划的主要操盘手,这就导致试图以规划来把控成片开发用地需求范围,会陷入自我限制约束的窘境。另外,国土空间规划以“一张蓝图干到底”为实施目标,但在操作层面这种“蓝图式”愿景很难实现。系统性的空间规划受到国内外形势、区域发展战略及产业转型升级等诸多因素影响,需要根据实际需要做出适应性调整,以保障经济社会发展和人居环境目标的落实<sup>[15]</sup>。国土空间规划下的控制性详细规划是成片开发方案编制的重要依据,但该规划的编制、审批与实施均属于地方事权,这就存在地方政府频繁调整控制性详细规划变更土地用途躲避公益性用地比例门槛的潜在风险。

### 3.2 全流程动态管理缺失

从实践经验来看,成片开发属于依照国土空间规划对一定规模的区域地块进行综合性建设布局的范畴。相较于单个项目的点状开发,其施工面积广、土地用途多样化、开发方式综合性、涉及的利益关系复杂,常常是多个项目同时建设,但现有的成片开发方案基本都属于事前的程序控制,既未对相关土地征收作出实质性约束,也缺乏对开发地块的相关规划、设计、施工和组织管理进行有效监督。无法从根本上防止地方政府盲目摊大饼、无序上项目的粗放式开发,难以做到经营性项目与公益性项目相配套,生产设施、生活设施、生态设施相协调的城镇空间格局。虽然也有部分省份提出有关职能部门在成片开发中的职责分工及监管要求,但由于方案编制到项目实施间隔较短,地方政府大多采用抽查方式开展监督检查,难以形成实效。防止成片开发征收权的滥用不仅需要事前的程序控制,还需对成片开发建设进行事中管控和事后监督,需要从规划管制、方案审批、监督问责等方面加以强化。

### 3.3 土地增值收益的分配问题

经营性用地的出让收益,本质上是土地获得交换价值后的增值收益。但由于缺乏严格有效的共享和监管机制,这一收益成为地方政府扩充财政收入的重要源泉<sup>[16]</sup>。新版《土地管理法》将成片开发定义为“公共利益”的一种,本身就引起了极大争议。有专家认为征收土地从事经营活动,公众非直接受益方,且该种运动式开发并不能带动经济发展<sup>[17]</sup>,在实践中公共利益的存在与否常建立在个案的具体

分析基础上。土地征收从宏观层面讲,与国家的财税制度、区域发展政策等密切相关,同时还涉及土地产权制度、收益分配制度等方面;从微观层面,也包括被征主体成员资格的认定、权利的划分,补偿救济制度的跟进等,这些相应配套制度都与新的土地征收管理息息相关,需要根据新的法律要求和利益分配完善制度,理顺相关利益主体的关系<sup>[18]</sup>。以集体经济组织成员补偿分配中的利益平衡问题为例,征收补偿中的土地补偿费,是立法规定直接归属于所有权人(集体经济组织)的,但对这一费用如何在集体成员内部进行分配,法律却未予明确<sup>[19]</sup>。所以,能否合理分配土地出让收入、实现地利共享是直接关系到成片开发土地征收公共利益性的重要问题<sup>[20]</sup>。

### 3.4 国有土地与集体土地的协调问题

由于我国历史原因,目前在城镇开发边界内仍有大量的集体土地布局,与国有土地犬牙交错。特别是在东部地区,两种不同性质的土地“插花式”分布,导致部分成片开发方案不可避免要跨越两种权属土地,若无法协调解决这种问题,必将加大后期开发利用的难度。土地征收和农村集建地入市一体两面,大面积实施成片开发土地征收,无疑会挤压农村集体经营性建设用地的入市空间和流转规模。国有土地和集体土地的用途差异实质是产权内容的差异,地方实践表明,当国有土地供应充裕,企业选择集体建设用地意愿降低,对于集体土地价值实现和农村集体经济组织发展等产生不利影响。土地征收与集建地入市的协调问题本质上反映了土地资源入市过程中“政府主导”抑或“市场主导”的矛盾和协调问题,若处理不当,极易引发不必要的社会稳定风险。

## 4 相关政策建议

在进一步缩小土地征收范围和扩大国有土地有偿使用范围的背景下,成片开发是城镇高质量发展用地要素保障的重要政策工具。但也存在着实施主体的自我限制窘境、全流程动态管理缺失、土地增值收益的分配与集建地入市协调等问题。针对这些问题,提出相关政策建议,以期完善土地征收成片开发工作提供参考借鉴。

### 4.1 确保公益性作为成片开发的前提

从现实发展需求和经济社会因素来看,成片开

发征收制度实质上是在总体限制和规范政府征地行为的要求下,为保障经济发展所做出的适度妥协<sup>[7]</sup>。符合公共利益需求是土地征收的前提条件,也是政府作为实施主体摆脱自我限制窘境的重要方面。作为公共利益的认定主体,政府应明确成片开发中公共产品供应与地利共享的优先地位和原初目的。需要说明的是对公共利益优先并非对非公共利益的完全剔除。虽然《标准》已对成片开发公益性用地比例做出了明确要求,但“一般不低于”的表述留给地方政府“因地制宜”突破用地占比的缺口,为防止政策缺口逐级放大,上级政府在监督开发主体满足公益用地最低占比的同时,应鼓励开发主体主动提升公益性用途性质,提高公共产品供给质量。

#### 4.2 建立健全成片开发征收动态管控机制

推进成片开发动态化管控机制建设,从土地资源管理创新机制上,搭建动态化管理模式,确保对项目征收和开发建设做到全程性监管。首先,以建立健全城乡统一的建设用地市场体系为基准框架,在符合相关政策要求和用途管制前提下,严格遵守规划符合性要求及变更程序,防止以规划调整的名义肆意减少和改变成片开发的基础设施、公共服务设施以及其他公益性项目建设;其次,结合成片开发方案编制要求,研究制定成片开发实施监管办法,建立成片开发考核评价机制,加强成片开发实时体检评估要素衔接,形成“实施监管+考核评价+信息化监测”的实施监管体系。最后,从国土空间规划实施引导性、全生命周期实施效益型、成片开发实施合法合规性等多个维度强化土地督察,对违反成片开发原初目的和公益性性质的行为人进行问责。可调动村集体参与土地征收成片开发的监管工作中,对于违背公益目的的项目,原农民集体有权申请以原征收补偿价额收回土地。

#### 4.3 建立土地增值收益多方共享机制

集体土地征收制度改革的关键在于保障农民的土地财产权,分配好土地在征收出让中产生的增值收益,在各方利益需求与矛盾冲突中寻找一种新的制度平衡。将经营性用地的出让收益共享是成片开发公共利益性的内在属性。经营性用地的出让收入首先应当用来足额支付征地和拆迁补偿费用、失地农民的住房安置费用和社会保障费用,以及保障失地农民长远生计的相关支出。考虑到政府承担着公

益性征收的高成本投入,因此有必要从成片开发土地征收的土地出让收益中提取一部分用于填补其他纯公益性征收项目造成的征收和开发成本。而提取比例则应当按照土地利用年度计划等规范性文件经过科学合理计算以最终确定。剩余出让收入则应当全部用于在成片开发范围内提供公共产品,如进行基础设施建设、公共服务设施建设、购买和提供公共服务等。

#### 4.4 完善配套政策协调两种建设用地之间的利益关系

符合国土空间规划是成片开发和农村集体经营性建设用地入市的准入条件。在城镇开发边界内,需要明晰适用成片开发土地征收的集中建设区与非集中建设区的集建地入市之间的权益用途区别,处理好国有和集体所有两种建设用地之间的关系。针对同一开发片区内的两种建设用地,可结合集建地入市规定,对成片开发征地补偿标准进行调整。在成片开发土地征地时,作为参考基准的片区综合地价中更多引入市场因素,充分体现土地区位价值,并完善土地征收的协商机制和完善裁决机制;对于集建地入市,应在保留集体对集建地所有权和利益分配权、兜底集体成员民生的前提下,完善地价引导机制和土地增值收益调节机制<sup>[21]</sup>,围绕建立“土地平等、市场统一、增值收益公平共享”的目标持续改革探索。

## 5 结论

本文在探讨土地征收成片开发制度的政策背景及现实效用的基础上,从成片开发范围及方案规范、公益性用地比例及概念界定、负面清单与开发方案调整、实施监督管理等角度对比分析了各地土地征收成片开发政策的特点,并针对实践中存在的实施主体自我限制窘境、全流程动态管理缺失、土地增值收益的分配问题以及与城镇开发边界内集体经营性建设用地入市的协调问题等进行了思考。针对制度现状与存在的问题,结合现有法律法规和实践可行性,建议从公益性保证、健全动态管控机制、建立土地增值收益多方共享机制以及完善配套政策协调两种建设用地利益关系等方面对土地征收成片开发制度进行风险控制,以期最大程度发挥其政策效力,更好地保障城市建设用地供给和经济社会发展需要。

## 参考文献:

- [1] 唐任伍.我国城镇化进程的演进轨迹与民生改善[J].改革,2013(6):27-33.
- [2] 梁东,毛美桥,徐卫东.土地政策参与宏观经济调控的目标工具和途径探讨[J].山东国土资源,2018,34(5):118-122.
- [3] 张玉瑶.论农民集体土地权益的法律保护[J].经济师,2022(1):80-81.
- [4] 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,2021,15(1):91-102.
- [5] 欧阳君君.论我国分批次建设用地征地模式的形成机理,影响及其改革[J].苏州大学学报:哲学社会科学版,2019,40(4):63-71.
- [6] 叶斌.空间规划视角下土地征收“成片开发”类型界定及标准研究[J].中国土地,2020(11):13-16.
- [7] 丁新丰.浅议“土地征收成片开发”对征地工作的影响:以齐齐哈尔市为例[J].中国土地,2021(8):42-43.
- [8] 林燕侠.新《土地管理法》下土地征收成片开发存在的问题及风险防控研究[J].华北自然资源,2022(6):154-157.
- [9] 叶丽芳,陆新亚,夏园.土地征收成片开发面临的问题及对策研究[J].中国土地,2022(11):37-39.
- [10] 黄敏强.片区综合开发的实践与思考:以厦门市片区综合开发实践为例[J].房地产世界,2022(19):20-22.
- [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),2022,24(3):116-126.
- [12] 唐健.成片土地开发制度演变及政策设计[J].中国土地,2020(10):4-8.
- [13] 徐小峰.土地征收成片开发的地方实践与思考[J].中国土地,2022(7):42-44.
- [14] 陆靖慧.浅议上海土地征收成片开发政策[J].上海房地,2022(3):27-30.
- [15] 胡秀艳.土地征收成片开发方案编制的实践困境及对策[J].中国土地,2022(11):40-43.
- [16] 许光建,卢倩倩,许坤,等.我国土地出让收入分配制度改革:历史、现状及展望[J].价格理论与实践,2020(12):4-9.
- [17] 房绍坤.土地征收制度的立法完善:以《土地管理法修正案草案》为分析对象[J].法学杂志,2019(4):1-12.
- [18] 徐琬儿,潘永强,李长春.我国集体土地征收增值收益分配研究进展[J].中国集体经济,2022(12):7-10.
- [19] 王扬,张全景.基于主体利益博弈分析的土地制度与政策初探[J].山东国土资源,2018,34(3):65-70.
- [20] 刘志强.完善我国土地征收公共利益认定机制的思考[J].国土资源情报,2021(8):25-31.
- [21] 张晓玲.集体建设用地入市政策演进历程与规划管控策略[J].中国土地,2021(3):4-7.

## Practice Summarization and Reflection on the Stretches of Land Expropriation and Development Policy

WANG Chunlei, ZHOU Huailong

(Consulting & Research Center of the Ministry of Natural Resources, BeiJing 100088, China)

**Abstract:** Stretches of Land Expropriation and Development Policy (SLEDP) has unique social value in promoting economic growth and in improving development efficiency and in reducing transaction costs. It is regulated by the latest version of Land Management Law in the forms of listing the scope of public interests. By elaborating the policy background and reality effects, exploration characteristics of each province in implementing of the policy have been compared and analyzed, and problems encountered in the practices have been studied. Based on the SLEDP practices and the present situation, suggestions on ensuring public welfare as the premise of Land expropriation and development, improving the dynamic management and control mechanism, establishing a multi-party sharing mechanism for land value-added income, and relating regulatory policies to coordinate the interest relationship between two kinds of construction land have been put forward. It will provide some references for improving the stretches of land expropriation and development policy.

**Key words:** Stretches of land expropriation and development; public interests; land value-added income