

# 新修订《济南市国有土地收购储备办法》浅析

唐金波<sup>1</sup>, 郑鹏<sup>1</sup>, 张庆利<sup>2</sup>, 高代华<sup>2</sup>

(1. 济南市土地储备交易中心, 山东 济南 250099; 2. 山东省地质科学研究院, 山东 济南 250013)

**摘要:**近期,济南市对已经实施了5年的《济南市国有土地收购储备办法》进行了重新修订,并制定了与之配套实施的相关规范性文件。该文分析总结了济南市修订土地收购储备规章的背景、依据和主要内容,以期对更好理解和执行新的规章有所帮助。

**关键词:**土地收购储备;规章;修订;济南市

**中图分类号:**D927

**文献标识码:**C

近期,济南市在充分调研和广泛征求意见的基础上,重新修订了《济南市国有土地收购储备办法》(简称《收购储备办法》,以政府规章形式颁布),并同步制定了与之配套实施的《济南市国有土地收购价格标准指导意见》(简称《价格指导意见》,经市政府同意后以市国土资源局规范性文件形式发布)。《收购储备办法》和《价格指导意见》的颁布实施,进一步明确了土地收购的职能定位,完善了土地收购价格标准,优化了济南市土地收购储备运行机制。

## 1 修订背景

### 1.1 上位法的强制性要求

(1)国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》(国务院令 第590号,简称590号令)对房屋征收做出了新的制度规范。590号令中规定,因公共利益需要征收单位、个人房屋的,都应当按照该条例规定的程序和标准进行补偿。但是,济南市以往的规定和做法是,因建设项目需要拆迁城市“居民”个人使用的住宅房屋时,依照城市房屋拆迁的有关规定进行补偿<sup>[1]</sup>;需要拆迁“单位”使用的非住宅房屋时,一般情况下依照土地收购相关规定进行补偿<sup>[2]</sup>。这种根据房地产权属和用途不同而适用不同法规的“双轨制”拆迁模式,不符合590号令的强制性要求。

(2)国土资源部等四部委《关于加强土地储备

与融资管理的通知》(国土资发[2012]162号)对土地储备和融资做出了更为严格的限制性要求。国土资发[2012]162号文件中规定,纳入储备的土地不得用于为土地储备机构以外的机构融资担保。现实中,济南市市属投融资平台利用“市土地储备交易中心”名下的储备土地获得银行贷款是一种重要的融资方式。由于这些投融资平台不属于《土地储备管理办法》所规定的土地储备机构<sup>[3]</sup>,文件的出台意味着他们将失去一条重要的融资渠道。

### 1.2 原有规章中存在的问题

原《收购储备办法》是2008年2月起开始施行的。5年来,原《收购储备办法》在城市建设和经济社会发展中发挥了重要作用<sup>[4]</sup>。但是,原有规章在收购补偿方面,尤其是在土地收益分成补偿方式上也存在一些问题:①土地收益分成补偿方式致使部分土地使用权人获得的收购补偿费用远高于其土地取得成本,享有了过多的因城市规划调整带来的土地增值收益。②同一规划片区内的不同土地使用者因土地规划性质不同而获得的收购补偿相差过大,有失公平。这些问题既制约了土地收购工作的开展,也带来了一系列社会矛盾。

## 2 修订依据

### 2.1 法律法规

济南市此次修订《收购储备办法》和制定相关

收稿日期:2013-09-26;修订日期:2013-12-05;编辑:王秀元

作者简介:唐金波(1982—),男,山东济南人,工程师,主要从事国有土地收购储备工作;E-mail:wshjz01-01@163.com。

配套规范性文件,主要以《物权法》《土地管理法》等现行法律法规为依据,尤其是注重贯彻落实国务院590号令和国土资发[2012]162号文件的有关要求。

## 2.2 其他城市的先进经验

此次修订《收购储备办法》和制定相关规范性文件,济南市注重吸收采纳了国内其他城市在土地收购储备方面的先进做法。①利用网络资源查阅了国内31个城市土地收购储备方面的规章或规范性文件,进行了认真分析研究,开拓了思路。②实地调研了山东省内的淄博、潍坊、青岛、烟台和临沂5个地市土地收购储备开展和规章建设情况,加强了经验交流。

# 3 修订的主要内容

## 3.1 实现土地收购职能的合理归位

原《收购储备办法》中规定,土地收购主要适用于公益事业和城市基础设施建设需要使用的土地、实施城市规划或旧城区改造需要调整使用的土地、土地使用权人无力继续开发且又不具备转让条件的土地、土地使用权人申请收购的土地、其他应当收购的土地等5种情形。修订后的《收购储备办法》根据国务院590号令的要求进行了相应修改,在土地收购适用范围中删除了“公益事业和城市基础设施建设需要使用的土地”的情形(此种情况依法实施房屋征收);删除了土地收储机构利用行政权力对拟收购土地进行冻结的有关规定;对土地收储机构向被收购人支付的土地收购价款不再称作“补偿”费用,而是在“价格标准”指导下的收购“价格”。

上述修改后,进一步明确了土地收购性质,实现了土地收购的合理归位<sup>[5]</sup>,为构建新的土地收购储备机制奠定了基础。

## 3.2 实现土地收购和房屋征收的有效衔接

修订后的《收购储备办法》,为了做好“土地收购”和“房屋征收”之间的衔接,避免出现职能交叉和管理缺位,进行了相应的制度安排。主要体现在:对于纳入征收范围的非住宅房屋用地,被征收人提出土地收购申请且经土地收储机构同意的,也可以按照土地收购的价格标准获得补偿。但是,土地收储机构不同意收购或者申请人未在规定时限内与土地收储机构签订收购合同的,终止土地收购程序。

新规定允许部分非住宅房屋权利人参照土地收购价格标准获得补偿,发挥了土地收购对于非住宅房屋用地的价格优势;同时给予土地收储机构一定的自主性(是否同意收购),有利于实际工作的开展。

## 3.3 完善土地出让分成收购方式的价格标准

修订后的《收购储备办法》延续了“评估收购”和“土地出让分成”收购(原来称作货币补偿直接收购和土地收益分成)2种收购方式。采用土地出让分成方式进行收购时,土地收储机构对被收购人暂不支付收购价款,待所收购土地按照市场机制重新出让后,由政府和被收购人对土地出让价款(扣除前期整理费用)按照一定比例进行分成。此次规章修订进一步完善了这种收购方式。

(1)在土地出让分成前要先行扣除土地成交价款一定比例的相关基金和政府固定支出。《价格指导意见》中规定,2004年10月21日以前供应的土地实施收购的,扣除土地成交价款的10%后参与分成;该时点之后供应的新增国有建设用地实施收购的,扣除土地成交价款的20%后参与分成。

(2)采用累进递减的方式确定土地出让分成比例。例如,对于2004年10月21日以前供应的土地,土地成交价款扣除10%相关基金后,单价在600万元/亩(含)以下的,按照4:6比例分成;出让单价在600万元/亩以上、700万元/亩(含)以下的部分,按照5:5比例分成;出让单价在700万元/亩以上、800万元/亩(含)以下的部分,按照6:4比例分成;出让单价在800万元/亩以上的部分,按照7:3比例分成。

(3)对综合开发建设的同一片区土地收购价格进行平衡。《价格指导意见》中规定,实施综合开发建设的同一片区内,同等条件下的土地收购应当遵循价格一致的原则。

新规定增加了土地出让收入中政府可支配部分的比例,适度降低了被收购人在城市规划调整中获得的土地增值收益,体现了收购价格的公平性原则,同时最大限度减小了由此引起的社会矛盾。

## 3.4 实现土地收购储备机构的多元化

根据原《收购储备办法》的规定,“济南市土地储备交易中心”是济南市辖区内的唯一土地储备机构,统一行使整个市区内的土地储备及相关职能。

但是,国土资发[2012]162号文件下发以后,为了适应国家对土地储备和融资的新要求,支持市区四大投融资平台利用储备土地融资,济南市又成立了隶属于市国土资源局的土地收购储备历下中心、市中中心、天桥中心和槐荫中心,配属市区4个投融资平台使用,分别承担相应开发区域里的土地收购储备及融资职能。修订后的《收购储备办法》对此进行了制度上的确认。

多元化土地收储机构制度的建立,较好的破解了土地储备融资难题,使投融资平台能够获得更大的融资空间,更好的服务城市建设。

## 4 结语

济南市新修订的《收购储备办法》,以及配套实施的《价格指导意见》,在总结近年来土地收购储备实践成果和借鉴其他城市经验做法的基础上,认真贯彻落实了国家有关房屋征收、土地收购和储备方

面的新规定、新要求,较好的破解了制约开展土地收购储备的瓶颈和难题,必将对济南市今后一个时期的土地收购储备工作起到重要的指导作用,更好的支撑和保障济南市的城市建设和经济社会发展。

## 参考文献:

- [1] 济南市房屋拆迁管理办法(济南市人民政府令第223号)[EB/OL].[2007-4-19]http://www.jinan.gov.cn/art/2007/5/23/art\_683\_12351.html.
- [2] 济南市国有土地收购储备办法(济南市人民政府令第230号)[EB/OL].[2008-1-7]http://www.jndlr.gov.cn/tabid/62/InfoID/2679/frtid/126/Default.aspx.
- [3] 关于印发土地储备管理办法的通知(国土资发[2007]277号)[EB/OL].[2007-11-19]http://www.gov.cn/gzdt/2007-12/04/content\_824212.htm.
- [4] 唐金波.济南市土地收购储备制度发展探究[J].山东国土资源,2011,27(10):52-56.
- [5] 宫玉泉.土地储备制度的功能定位[N].中国国土资源报,2006-06-06(8).

## Primary Analysis on Revised "State Land Acquisition and Reserves Approach in Jinan City"

TANG Jinbo<sup>1</sup>, ZHENG Peng<sup>1</sup>, ZHANG Qingli<sup>2</sup>, GAO Daihua<sup>2</sup>

(1. Jinan Municipal Land Reserve Trading Center, Shandong Jinan 250099, China; 2. Shandong Institute of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China)

**Abstract:** Recently, "state land acquisition and reserves approach in Jinan city" which has already been implemented for five-year has been revised, relevant normative documents which should be implemented at the same time have been made as well. In this paper, regulatory background, basis and main contents of "revised land acquisition and reserves approach in Jinan city" have been analyzed and summarized in order to have a good understanding and implementation of new regulations.

**Key words:** Land acquisition and reserves; regulations; revision; Jinan city