

《闲置土地处置办法》 实施后评估报告

国土资源部法律评价工程重点实验室
广东省东莞市国土资源局 编著

D922.304

20133

阅 览

《闲置土地处置办法》 实施后评估报告

国土资源部法律评价工程重点实验室

广东省东莞市国土资源局

编著



中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

《闲置土地处置办法》实施后评估报告/国土资源部
法律评价工程重点实验室,广东省东莞市国土资源局
编著. —北京:中国法制出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3757 - 8

I. ①闲… II. ①国… ②广… III. ①土地管理法 -
研究 - 中国 IV. ①D922. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 108223 号

策划编辑 李小草

封面设计 蒋 怡

《闲置土地处置办法》实施后评估报告

《XIANZHI TUDI CHUZHI BANFA》SHISHI HOU PINGGU BAOGAO

编著/国土资源部法律评价工程重点实验室, 广东省东莞市国土资源局
经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2012 年 6 月第 1 版

印张/8 字数/176 千

2012 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3757 - 8

定价: 40.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66072711

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

项目组成员:

1. 指导组

- 组长: 廖永林 国土资源部土地利用管理司司长
孙英辉 国土资源部法律中心主任
刘润荣 广东省东莞市国土资源局局长
- 副组长: 黄鹤图 国土资源部土地利用管理司巡视员兼副司长
魏铁军 国土资源部法律中心副主任
叶绍焜 广东省东莞市国土资源局副局长
莫伟鸣 广东省东莞市国土资源局副局长
叶剑平 中国人民大学公共管理学院教授
- 成员: 王 薇 国土资源部土地利用管理司市场处处长
宫玉泉 国土资源部土地利用管理司资产处调研员
蔡卫华 国土资源部法律中心法律处处长
卢 静 国土资源部法律中心市场监测处副处长
邹谢华 国土资源部法律中心实验室副主任

2. 工作组

- 组长: 邹谢华 国土资源部法律中心实验室副主任
张映强 广东省东莞市国土资源局政策法规科科长
张广阳 广东省东莞市国土资源局批后监管科科长
- 副组长: 于丽娜 国土资源部法律中心实验室副主任
杨思静 广东省东莞市国土资源局政策法规科副科长
方 菱 广东省东莞市国土资源局批后监管科副科长
- 成员: 郭 威 国土资源部法律中心实验室干部
姜 磊 国土资源部法律中心实验室干部
黄晓阳 广东省东莞市国土资源局批后监管科干部
卢卓欣 广东省东莞市国土资源局政策法规科干部
张 志 中国地质大学(武汉)政法学院讲师
宋家宁 中国人民大学公共管理学院博士
- 报告执笔人: 邹谢华 于丽娜 张映强 张广阳 杨思静
卢卓欣 张 志 姜 磊 郭 威 宋家宁

前 言

在全国人大十一届四次会议上，吴邦国委员长庄严宣告中国特色社会主义法律体系如期形成，同时，作为中国特色社会主义法律体系重要组成部分的国土资源法律制度体系也已基本形成。这也标志着，新时期国土资源立法和制度建设的主要任务已从以“立”为主，向“立、改、废”并举转变。

2010年，国土资源部出台了《国土资源部规章和规范性文件后评估办法》（国土资源部令第47号）成为第一个专门规范后评估工作的部门规章，对于推动国土资源管理理念、管理职能和管理作风的转变具有重大意义。同时，如何使国土资源法律法规的清理、完善和自我更新更加制度化、规范化、常态化，更加具有科学性、系统性、权威性和生命力；在工作方向上，如何从“摸着石头过河”的立法模式向科学规划、统筹安排、协调发展的立法模式转变，选择国土资源管理工作中社会关注、实践急需的问题攻坚克难，也提上日程。

2011年7月，《国土资源部办公厅关于印发〈2011年国土资源部规章和规范性文件后评估计划〉的通知》（国土资厅发〔2011〕38号），为促进节约集约利用土地，维护土地市场健康稳定发展，抑制土地投机，减少土地闲置，国土资源部法律评价工程重点实验室、东莞市国土资源局在国土资源部土地利用管理司的指导下，对《闲置土地处置办法》进行实施后评估，总结闲置土地处置制度的

立法经验，掌握其落实情况，分析存在的问题和影响因素，归纳提炼基层的先进经验和做法，提出完善制度、改进管理的意见。

经认真研究，选取了合法性、合理性、执行性、实效性 etc 4 个一级指标，10 个二级指标，分别对 5 号令的立法质量、执行情况和实施效果等方面进行评估。在后评估过程中，共研究梳理政策法规 20 多项，筛选研究理论文献 100 多篇，形成专题调研报告 10 篇，采集调查问卷 1803 份，进行典型案例调查 16 宗。撰写了《〈闲置土地处置办法〉实施后评估报告》、《〈闲置土地处置办法〉实施后评估问卷调查报告》等报告、综述 6 篇。并在深入研究《闲置土地处置办法（修订草案）》、充分吸收后评估成果的基础上，起草了《闲置土地处置办法（后评估建议稿）》。

本书在编写过程中，得到了国土资源行政主管部门、有关专家学者的支持和肯定，倾注了所有参与者的心血和汗水。在开展后评估过程中，多次得到国土资源部政策法规司王守智司长、魏莉华副司长、姚义川副司长、刘仕君处长、莫晓辉调研员，土地利用司廖永林司长、黄鹤图副司长、王薇处长、官玉泉调研员，以及法律中心办公室、法律处、市场处领导和同志的指导和帮助，在此表示衷心的感谢。在报告撰写过程中，多次邀请浙江大学公共管理学院靳相木教授、山东大学威海分校法学院汪全胜教授、南京大学城市资源系黄贤金教授、中国社会科学院杨重光教授、北京大学房地产法研究中心楼建波副教授、中国人民大学商学院俞明轩副教授和原中国土地勘测规划院程烨院长等对研究成果进行修改和论证，在此表示衷心的感谢。

由于编写时间仓促、水平有限，对本书的疏漏、不当之处，敬请读者批评指正。

二〇一二年五月

目 录

Contents

《闲置土地处置办法》实施后评估报告

第一章 评估工作简介	1
一、评估内容	1
二、指标体系	2
三、评估方法	4
四、评估原则	4
五、工作过程	5
(一) 起草工作方案	7
(二) 进行前期研究	7
(三) 召开工作会议	7
(四) 开展书面调研和问卷调查	8
(五) 充分吸收最新工作成果	8
(六) 进行专家论证	9
第二章 评估结果	9
一、5 号令的立法质量	9
(一) 合法性	9
(二) 合理性	11
(三) 协调性	13
(四) 规范性	14

(五) 可操作性	14
(六) 可接受性	16
二、5 号令的执行情况	17
(一) 5 号令出台后制定的配套文件	17
(二) 5 号令出台后闲置土地处置情况	21
三、5 号令的实施成效	25
(一) 集中盘活了一批闲置土地, 提升了集约利用水平 ...	25
(二) 用地紧张局面得到缓解, 促进了项目开工建设	25
(三) 城市功能得到完善, 优化了投资发展环境	26
(四) 囤积炒卖土地现象得到遏制	26
(五) 规范了土地市场	26
(六) 增强了造血功能	26
四、评估结论	27
第三章 修改建议	28
一、修订原则	28
(一) 坚持依法从严和权益保障原则	28
(二) 坚持以用为先和惩防并重原则	29
(三) 坚持适用可行和操作具体原则	29
二、修订草案的进步性	29
(一) 使闲置土地的定义更加明确清晰	29
(二) 使处置方式更加切实可行	29
(三) 使处置程序更加规范适用	30
(四) 使预防和监管措施更加完善	30
(五) 闲置集体建设用地参照闲置国有建设用地的处置 办法处置	31
三、对《修订草案》的修改建议	31
(一) 规范简化对政府原因导致闲置的认定程序	31
(二) 完善各种闲置土地处置方式的具体规定	32

（三）完善对协商未能达成一致的闲置土地处置规定	32
（四）明确《征缴土地闲置费决定书》和《收回国有 建设用地使用权决定书》上的盖章机关应与作 出决定的行政机关一致	32
（五）严格依照《行政强制法》申请人民法院强制执行 ..	32
（六）明确本规章的调整对象为已设立土地使用权的建 设用地	33
（七）增加关于土地使用权转让后再发生闲置的处理	33
（八）增加文书送达的规定	33
（九）对闲置宅基地的处置应与《确定土地所有权和使 用权的若干规定》相衔接	33
四、配套和相关政策制度建议	34
（一）引入“履约保证金”制度，有效预防土地闲置	34
（二）完善土地收购储备制度，依靠政府手段盘活闲 置土地	34
（三）完善土地税收体系，促进闲置土地有效利用	34
（四）规范土地抵押贷款，预先防范形成闲置土地	35
（五）实施增值地价增收制度，依法处理土地“供 而不用”	35
（六）完善土地批后监管制度	36
（七）建立土地监管共同责任制	36

闲置土地处置办法（后评估建议稿）

第一章 总 则	38
第二章 调查和认定	39
第三章 处置和利用	41
第四章 预防和监管	45

第五章 法律责任	46
第六章 附 则	47

附 件

【1】《闲置土地处置办法》实施后评估工作方案	49
【2】《闲置土地处置办法》实施后评估调研提纲	57
【3】《闲置土地处置办法》后评估调查问卷	57
【4】闲置土地处置制度梳理报告	65
【5】闲置土地问题文献研究综述	79
【6】典型案例调查说明	87
【7】《闲置土地处置办法》实施后评估问卷调查报告	87
【8】中期成果：从政策与政府因素看土地闲置	102

附 录

【1】后评估对象文本	107
闲置土地处置办法 (1999 年 4 月 28 日 ^① 国土资源部令第 5 号)	107
【2】参考文本	110
闲置土地处置办法(修订草案)(征求意见稿)	110
【3】部门规章和规范性文件	118
中华人民共和国土地管理法 (2004 年 8 月 28 日)	118
中华人民共和国城市房地产管理法 (2009 年 8 月 27 日)	136
中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例 (1990 年 5 月 19 日 国务院令第 55 号)	148

① 本目录中的日期为法律文件的公布时间或最后一次修正、修订公布时间。

招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定

(2007 年 9 月 28 日 国土资源部令第 39 号) 155

国务院关于促进节约集约用地的通知

(2008 年 1 月 3 日 国发〔2008〕3 号) 161

国务院关于深化改革严格土地管理的决定

(2004 年 10 月 21 日 国发〔2004〕28 号) 167

国土资源部关于挂牌督办 18 宗闲置土地处置进展情况的公告

(2010 年 4 月 24 日 国土资源部公告 2010 年第 13 号) ... 176

国土资源部关于严格建设用地管理 促进批而未用土地 利用的通知

(2009 年 8 月 21 日 国土资发〔2009〕106 号) 181

国土资源部关于进一步做好闲置土地处置工作的意见

(2008 年 9 月 3 日 国土资发〔2008〕178 号) 185

国土资源部关于加大闲置土地处置力度的通知

(2007 年 9 月 8 日 国土资电发〔2007〕36 号) 190

关于闲置土地处置有关问题的复函

(2002 年 4 月 16 日 国土资厅函〔2002〕101 号) 191

关于闲置土地处置有关问题的复函

(2001 年 2 月 15 日 国土资厅函〔2001〕30 号) 192

国家土地管理局印发《关于认定收回土地使用权行政 决定法律性质的意见》的通知

(1997 年 10 月 30 日 〔1997〕国土〔法〕字第 153 号) ... 192

【4】地方政府出台的有关文件 195

北京市闲置土地处理办法

(2001 年 8 月 28 日 北京市人民政府令第 83 号) 195

长春市闲置土地处置办法

(2004 年 7 月 1 日) 198

上海市房屋土地资源管理局关于印发《闲置出让土地

处置试行规定》的通知

(2006 年 12 月 26 日 沪房地资法〔2006〕663 号) 201

上海市闲置土地临时绿化管理暂行办法

(2000 年 8 月 7 日) 206

关于印发《常州市闲置土地处置工作流程》的通知

(2011 年 6 月 20 日 常国土资发〔2011〕52 号) 209

安徽省潜山经济开发区闲置土地清理处置办法

(2010 年 11 月 8 日 潜政秘〔2010〕169 号) 218

长沙市闲置土地处理办法

(2011 年 5 月 12 日 长沙市人民政府令第 113 号) 221

广州市闲置土地处理办法

(2010 年 1 月 8 日 广州市人民政府令第 23 号) 226

深圳市闲置土地处置工作方案

(2007 年 5 月 15 日 深府〔2007〕107 号) 235

印发《肇庆市城区和肇庆高新区闲置土地处理试行办法》
的通知

(2007 年 6 月 27 日 肇府〔2007〕62 号) 239

《闲置土地处置办法》实施后评估报告

《闲置土地处置办法》（国土资源部令第5号）自1999年颁布实施以来，在盘活利用闲置土地、促进节约集约用地等方面发挥了重要作用。然而，经过十多年的发展，我国土地管理面临的形势和制度环境出现了较大变化，土地供需矛盾愈发突出，5号令在执行过程中亦遇到新情况新问题，闲置土地处置利用工作难度加大，政策要求进一步提高。

根据《国土资源部办公厅关于印发〈2011年国土资源部规章和规范性文件后评估计划〉的通知》（国土资厅发〔2011〕38号）要求，为促进节约集约利用土地，维护土地市场健康稳定发展，抑制土地投机，减少土地闲置，部法律中心、东莞市国土资源局在部土地利用管理司的指导下，对5号令进行实施后评估，总结闲置土地处置制度的立法经验，掌握5号令的落实执行情况，分析存在的问题和影响因素，归纳提炼基层的先进经验和做法，提出完善制度、改进管理的意见建议。

第一章 评估工作简介

一、评估内容

对《闲置土地处置办法》（国土资源部令第5号）进行实施后评估，并在征求意见稿的基础上形成《修订建议稿》。一是5号令的

立法质量。从立法技术角度对其合法性、合理性、可行性等方面进行评价。**二是5号令的执行情况。**了解5号令出台后的宣传情况,制定配套文件的数量。汇总5号令实施过程中遇到的主要障碍和存在的问题,总结执行过程中所取得的实践经验和采取的有效措施。**三是5号令的实施效果。**评估5号令的可操作性、公众满意度、执行情况、预期立法目的的实现程度如何,是否符合当前客观现实的需要,能否保障社会公众的根本利益,实施后对经济、社会、环境等方面的影响等。

二、指标体系

从合法性、合理性、执行性、实效性四个方面进行评估。具体分为以下4个一级指标,10个二级指标:

1. 合法性,分为:(1)程序合法性;(2)内容合法性。
2. 合理性,分为:(1)法理性合理;(2)事实性合理。
3. 执行性,即可行性,分为:(1)协调性;(2)规范性;(3)可操作性(从行政人的角度分析);(4)可接受性(从利益相关人的角度分析)。
4. 实效性,分为:(1)预期性实效;(2)非预期性实效。

指标及涵义见表1。

表1:《闲置土地处置办法》实施后评估指标体系表

一级指标	二级指标	涵义
合法性	程序合法性	5号令设定的条款是否符合法律的基本原则和上位法的规定,符合《立法法》规定的立法权限、程序和具体规定,符合国家方针政策。
	内容合法性	5号令设定的权利义务是否符合法律的基本原则和基本规则。

续 表

一级指标	二级指标	涵义
合理性	法理性合理	5 号令条款的规定是否公平、公正；措施和手段是否适当、必要，权利与义务、权力与责任是否统一。
	事实性合理	5 号令内容的设定是否和予以规范行为的事实、性质、情节以及社会影响程度等相匹配。
执行性	协调性	5 号令各项规定之间是否相互关联，与同位阶的规章和规范性文件是否衔接。
	规范性	5 号令中的概念界定应当明晰，语言表述准确、规范，逻辑结构严密、合理，便于理解与执行。
	可操作性	从行政主体的角度考虑，5 号令制定的各项措施是否具有可行性，程序设计是否正当、明确、简便、易于操作，是否符合便民高效等要求。
	可接受性	从行政相对人的角度考虑，5 号令制定的各项措施是否符合便于公民法人和其他组织遵守、实施机制完备合理、相关配套制度落实到位等要求。
实效性	预期性实效	从定性和定量两方面评估 5 号令的各项规定能否有效解决欲规制的问题，能否达到立法目的，能否实现预期中对经济、社会、环境等方面的影响。
	非预期性实效	从定性和定量两方面评估 5 号令对公众的反映，实施成本与产生的经济、社会效益情况等带来的实际性、事实上的作用及影响。

三、评估方法

分别使用制度梳理、文献研究、专题调研、问卷调查、典型案例调查等方法进行独立评估。

1. **制度梳理。**收集整理有关的部门规章和规范性文件，地方政府出台的有关文件，以及部办公厅与国务院法制办、各省（区、市）厅局往来的函等，形成《文件汇编》。梳理现有闲置土地处置制度中，对闲置土地的认定、处置方式、处置程序、预防及监管措施等；总结地方政府出台的有关文件中关于收取土地闲置费、由于政府原因造成的闲置土地的处置、收回闲置土地的程序、法律责任等问题，撰写《制度梳理报告》。

2. **文献研究。**收集研阅知名学者的理论文献，有关闲置土地处置的重要报告、通报等，对闲置土地的认定、成因、处置方式等重点问题进行研究，撰写《文献研究综述》。

3. **专题调研。**收集基层一线工作人员的主要意见，整理地方的实践经验，归纳总结各地的先进做法，选取闲置土地处置典型地区进行专题调研。

4. **问卷调查。**选取闲置土地处置典型地区、熟悉闲置土地处置的相关人员作为调查对象，进行问卷调查，撰写《问卷调查报告》。

5. **案例分析。**收集选取典型案例，进行整理分析，总结具有普遍性和规律性的经验教训，并提炼上升为典型经验。

6. **数据分析。**收集贯彻实施过程中的典型数据，运用现代科技手段，采用专业统计分析工具，建立计量模型，进行定量分析。

四、评估原则

1. **客观公正。**坚持实事求是，保证客观公正。在全面了解和科学分析5号令实施情况的基础上开展后评估工作，不预设评估结论，客观、全面、科学的收集信息资料。

2. **公开透明。**坚持开门评估，保证公开透明。在“中国国土资源法律网”开设5号令实施后评估专栏，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的事项外，后评估工作的立项、评估过程和评估结果及时向社会公众公开。

3. **公众参与。**坚持广开言路，保证公众参与。闲置土地处置问题事关国家节约集约用地政策，影响深远；涉及房地产市场调控，关系民生。因此应通过问卷调查、征集意见、组织研讨等多种形式和渠道保证社会公众有效参与后评估工作，认真研究、充分吸收行政相对人以及社会公众的意见和建议，确保后评估结果回应社会诉求。

4. **注重实效。**坚持结合实际，保证工作实效。将后评估工作与5号令的修改完善和闲置土地处置工作密切结合，着重对5号令的政策措施、执行情况和实施效果进行评估，将评估结果作为完善国土资源立法与管理工作的实证依据。

五、工作过程

后评估工作中，共研究梳理政策法规20多项，筛选研究理论文献20多篇，收到专题调研报告10篇，采集调查问卷1803份，进行典型案例调查16宗。具体工作流程如下页图：