



房地产热点法律问题

新《闲置土地处置办法》简评

国土资源部2012年6月1日发布了修订的《闲置土地处置办法》(以下简称《办法》),自7月1日起施行。完善后的办法共分五章32条,比1999年版多出21条,在闲置用地的认定、认定和处置程序、政府的责任、及预防和监管等多方面对原《办法》做了修改。这也是12年来对《办法》的首次修订。

简评

1. 闲置土地的定义

此次修改最引人注目之处之一即修改了闲置土地的定义。

原《办法》将闲置土地分为未动工的闲置土地和已动工的闲置土地。其中未动工的闲置土地的构成要件有两个:(1)超过土地有偿使用合同或建设用地批准书规定的期限未动工,或如土地有偿使用合同或建设用地批准书未规定最晚动工日期,则自土地有偿使用合同生效或建设用地批准书颁发之日起满一年未动工,和(2)未动工未经原批准用地的政府同意。新《办法》将第一个要件修改为超过土地出让合同或者划拨决定书规定的最晚动工日期满一年未动工开发(因特殊情况,未约定、规定动工开发日期,或者约定、规定不明确的,以实际交付土地之日起一年为动工开发日期),并将闲置土地的认定与建设用地批准书脱钩,同时删除了第二个要件。修改后的定义与《房地产管理法》中对闲置土地的认定一致,且与土地“闲置一年罚款、两年没收”的处罚触发规定相衔接。

对于已动工的闲置土地,新《办法》定义为“已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分之一或者已投资额占总投资额不足百分之二十五,且中止开发建设满一年的土地”。与原《办法》相比,此定义大大限制了地方政府的裁量权,主要表现在两个方面:

- ▶ 与原《办法》相比,此定义将“(中止开发)未经(地方政府)批准”删除;
- ▶ 在第三十条进一步细化了对已动工的闲置土地的认定标准,即规定动工开发指(1)依法取得施工许可证,(2)需挖深基坑的项目,基坑开挖完毕;使用桩基的项目,打入所有基础桩;其它项目,地基施工

完成三分之一;而确定“已投资额和总投资额”时均不得计入土地出让金和与土地有关的税费。

2. 区分了由于政府原因和开发商原因造成闲置土地的不同处置方法,严格了因开发商原因造成土地闲置的处置方法

原《办法》第三条和第四条对闲置土地处置方法的规定并未区分不同原因造成的闲置。因开发商自身原因造成闲置的,地方政府亦可采取“延长开发建设时间,但最长不得超过1年;改变土地用途,办理有关手续后继续开发”等等对开发商优待的处置方法。新《办法》第十四条将因开发商自身原因造成土地闲置的处置方法严格限定为两种:(1)按土地出让或者划拨价款的百分之二十征缴土地闲置费;(2)未动工开发满两年的,无偿收回国有建设用地使用权。此种严格规定大大限制了地方政府的裁量权,与《土地管理法》和《房地产管理法》是一致的。

新《办法》也规定了由于政府原因造成土地闲置的处置方法,即(1)延长动工开发期限,(2)调整土地用途、规划条件,(3)由政府安排临时使用,(4)协议有偿收回土地使用权,(5)置换土地,或(6)市、县土地局根据实际情况规定其他处置方式,由开发商与地方国土资源主管部门协商选择。需要注意的是这些基本沿用自原《办法》的处置方法从某种意义上突破了《土地管理法》和《城市房地产法》对闲置土地处置方法的规定。

3. 明确由于政府原因造成土地闲置的几种情形

本次修改的另一个亮点即限定了哪些情形为造成土地闲置的政府原因。国土部2010年8月发布数据称,在各地上报的2815宗闲置土地中,因毛地出让拆迁难、调整规划等政府和客观原因造成闲置的占六成以上。政府原因造成的闲置用地中,拆迁难、更改规划,大约各占一半。可以说只要有闲置土地,就有是否是政府原因造成的争议。新《办法》明确认可的政府原因造成土地闲置的情况包括以下几种:(1)政府未按照土地出让合同或者划拨决定书约定、规定的期限、条件交付土地;(2)因土地利用总体规划、城乡规划依法修改,造成使用权人不能按照土地出让合同或者划拨决定书约定、规定的用途、规划和建设条件开发的;(3)因处置土地上相关群众信访事项等无法动工开发的;(5)因军事管制、文物保护等无法动工开发的;(6)政府、政府有关部门的其他行为。

4. 重申地方政府应安排“净地出让”

新《办法》规定土地应净地出让，即：（1）土地权利清晰；（2）安置补偿落实到位；（3）没有法律经济纠纷；（4）地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确；（5）具备动工开发所必需的其他基本条件。国土资源部此前已多次发文禁止毛地出让，此次是首次以部门规章的形式对净地出让做出刚性的规定。

5. 增加了闲置土地的处置程序

原《办法》仅有一条关于闲置土地处置程序的笼统规定（原《办法》第5条），各地的操作有较大弹性。新《办法》则详细规定了调查（第5-7条）-认定（第9-11条）-听证（第15条）-处置（第13条、第16-18条）的程序，大大增强了《办法》的可操作性。

6. 其它控制闲置土地的措施

除闲置土地处罚方法外，新《办法》还在多处增加了对闲置土地的配套管理措施，主要有：

- 第十四条规定，使用权人恶意囤地、炒地的，依照《办法》处理完毕前，国土资源主管部门不得受理该使用权人新的用地申请，不得办理被认定为闲置土地的转让、出租、抵押和变更登记。
- 第二十六条规定，国土资源主管部门应当将使用权人闲置土地的信息抄送金融监管等部门。
- 第二十七条规定 省级以上国土资源主管部门可以根据情况，对闲置土地情况严重的地区，在土地利用总体规划、土地利用年度计划、建设用地审批、土地供应等方面采取限制新增加建设用地、促进闲置土地开发利用的措施。

余雪萍 合伙人 Tel: 8621 22086271 Email: yuxp@junhe.com

郑斐 律师 Tel: 8621 22086290 Email: zhengf@junhe.com

7. 明确闲置集体所有建设用地的，参照《办法》管理

随着经济的发展，越来越多的集体所有土地被用于建设用地，多个省市也先后出台了管理集体建设用地的地方规定，但其重点基本集中在从农用地转为建设用地的管理上，对转为建设用地后土地被闲置的，鲜有涉及。仅《土地管理法》第六十五条对集体所有建设用地闲置有原则性的处罚规定：即不按照批准的用途使用土地的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权。但因该第65条规定收回土地使用权的主体是“农村集体经济组织”，其实践中操作性比较差。在本次修订中，新《办法》明确规定“集体所有建设用地闲置的调查、认定和处置，参照本办法有关规定执行”，使处罚闲置集体所有建设用地的可以有法可依。

但是该“参照”使用的规定使行使被闲置集体所有土地管理权的主体变为各级国土资源主管部门，而《土地管理法》等上位法规定的集体所有土地的所有权人是集体经济组织，法理上《办法》作为一部门规章是否有权对行政机关作此授权是有待商榷的，实践中地方国土资源主管部门如何参照使用亦不甚明确。

小结

修订后的《闲置土地处置办法》虽然亮点不少，但基本上仍未脱离原来管理闲置土地的思路，修改主要集中在试图减少政府原因造成土地闲置和细化闲置土地认定、公示、管理的程序性规定上，并未反映一些呼声较高的修改要求，比如加强竣工日期的管理。但修订后的《闲置土地处置办法》对地方政府自由裁量权的减少，以及程序性公开的规定和配套管理规定的增加，值得关注。