

# 惠州市惠阳区人民政府办公室文件

惠阳府办〔2019〕11号

## 惠州市惠阳区人民政府办公室关于修订《惠州市惠阳区土地储备管理暂行办法》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各部门、各直属机构：

修订后的《惠州市惠阳区土地储备管理暂行办法》业经第五届49次区政府常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行过程中遇到的问题，请迳向区土地储备中心反映。

惠州市惠阳区人民政府办公室

2019年3月31日



# 惠州市惠阳区土地储备管理暂行办法

## 第一章 总则

**第一条** 为落实加强自然资源资产管理和防范风险的要求，进一步规范土地储备管理，增强政府对城乡统一建设用地市场的调控和保障能力，促进土地资源的高效配置和合理利用，根据《中华人民共和国土地管理法》、《土地储备管理办法》（国土资规〔2017〕17号）、《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令 第590号）、《闲置土地处置办法》（自然资源部令 第53号）《惠州市土地储备实施办法》，结合我区实际，制定本暂行办法。

**第二条** 本行政区域内国有土地储备工作，适用本实施细则。

**第三条** 本实施细则所称土地储备，是指区政府根据社会经济发展的要求，按照土地利用总体规划和城市总体规划，结合土地利用年度计划，依法采取征收、收回等方式取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。征收、收回等方式取得的土地必须入区土地储备库，未入库的土地不得供应。

**第四条** 区土地储备中心是区政府设立的土地储备机构，负责本区土地储备工作，纳入国家土地储备机构名录，并会同各镇人民政府（含街道办事处，下同）及相关职能部门按照区政府工作安排具体负责土地收储工作。

## 第二章 储备计划

**第五条** 区自然资源局、区土地储备中心会同区财政局、各镇于每年第三季度，根据城市建设发展和土地市场调控的需要，结合惠阳区社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、年度土地供应计划等因素，合理制定下一年度土地储备计划，并报区政府批准。对下一年内可收储的土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。年度土地储备计划内容应包括：

- （一）上年度末储备土地结转情况；
- （二）年度新增储备土地计划；
- （三）年度储备土地前期开发计划；
- （四）年度储备土地供应计划；
- （五）年度储备土地临时管护计划；
- （六）年度土地储备资金需求总量。

其中，拟收储土地，是指已纳入土地储备计划或经区政府批准，目前已启动收回、收购、征收等工作，但未取得完整产权的土地；入库储备土地，是指土地储备机构已取得完整产权，纳入储备土地库管理的土地。

**第六条** 因土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因，确需调整年度土地储备计划的，每年中期可调整一次，按原审批程序报批。

### 第三章 土地的收储及入库

**第七条** 为明晰土地产权，区土地储备中心对完成收储的土地实行分库管理，其中不符合土规或城规的土地纳入政府土地储备库管理；符合两规的土地纳入土地市场动态库管理；纳入土地市场动态库管理的土地按要求填报广东省土地市场动态监测系统，并实时更新。

**第八条** 存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得入库储备。

**第九条** 下列土地，应纳入土地储备范围：

（一）收购的土地；

（二）依法收回的土地；

1.因公共利益需要，提前收回土地使用权的土地；

2.为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地，而收回的土地；

3.土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准，而收回的土地；

4.因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地，而收回的土地；

5.公路、铁路、机场、矿场等经核准报废，而收回的土地；

6.根据《闲置土地处置办法》依法收回的闲置土地；

## 7、解除土地出让合同收回的土地。

(三) 移交入库的土地。行政、司法机关罚没的土地；各镇  
政府收储未入库的土地，以及区政府批准应当移交入库的土地；

(四) 行使优先购买权取得的土地；

(五) 已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地。

(六) 法律法规规定的其他方式。

### **第十条** 收储土地的补偿方式：

(一) 土地权利人以出让方式取得土地使用权的未开发建设  
用地，政府通过依法收回或收购收回该土地使用权的，原则上采  
取货币补偿或容积率补偿，两种方式可合并使用或单独使用。

1.当宗地需全部收回时，采取货币补偿。

2.当宗地被部分收回时，根据城市规划，剩余土地的容积率比  
土地出让时约定的容积率高的，将被收回的土地建筑面积折算容  
积率补偿到剩余地块，但最高不能超过规划设定的容积率。差额  
容积率以被收回土地计容面积进行抵扣，进行容积率补偿后，剩  
余土地则采取货币补偿。容积率方式补偿由区住建部门确定，区  
土地储备中心根据城乡规划建设联审会议纪要或土地联审领导小  
组会议纪要和宗地规划条件确定的补偿计算方式，落实土地收回  
工作。

(二) 土地权利人以划拨方式取得土地使用权的，政府通过  
依法收回或收购收回该土地使用权的，一律采取货币补偿。

(三) 以出让方式取得土地使用权，且宗地已依法开工建设，建成面积超过应动工总面积 1/3 或者已投资额超过总投资的 25% 的；或未动工开发建设，但土地整合有利于政府整合资源；或因政府安置等原因，需要置换土地的，经区政府批准，按照剩余年限市场评估价值等值置换相同用途土地的方式收回土地使用权。

### **第十一条 收储土地的补偿标准：**

(一) 对历史上以出让方式供应的土地（含已办证和未办证已缴交土地出让金等规费的土地），按如下标准予以补偿：

1. 商业、住宅、综合用地（商住比例为商业 10%、住宅 90% 计算，已明确商住比例的以明确的为准），按土地使用权剩余使用年限市场评估价收回补偿，土地出让时未明确容积率的，统一按《惠州市惠阳区人民政府关于确认建设用地基准容积率的实施意见》（惠阳府〔2016〕25 号）规定的容积率标准执行（即淡水街道、秋长街道、三和街道、沙田镇容积率为 2.4，其余各镇容积率为 2.0），土地出让时已明确容积率的以明确的为准。

2. 工业用地等（含其他用途出让地）按剩余使用年限市场评估价收回。

(二) 对通过招拍挂出让方式取得的各类土地使用权，因企业提出调整规划并需要政府收购收回，经区政府批准同意并重新挂牌出让的，按原取得土地成本价格不计利息收购收回给予补偿。

(三) 企业的划拨土地按相同用途土地出让评估价的 60% 进

行补偿（评估的土地使用条件按划拨时的约定；划拨土地时未约定的，按我区容积率界定的方式认定）；政府及各职能部门、事业单位的划拨土地，按惠州市建设用地领导小组会议纪要（惠建用字〔2010〕6号）规定的有偿划拨土地补偿标准给予补偿。

1、属政府投资的项目或已由项目业主支付征地成本等费用的项目按 200 元 / m<sup>2</sup> 标准补偿；

2、非营利性教育设施用地、体育设施用地、公共文化设施用地、社会福利设施用地及水利设施用地按 200 元 / m<sup>2</sup> 标准计收；

3、城市基础设施用地（供水设施、燃气供应设施、供热设施、污水处理厂、公共交通设施）按 300 元 / m<sup>2</sup> 标准补偿；

4、非营利性邮政设施用地、医疗卫生设施用地、公路交通设施用地、铁路交通设施用地、水路交通设施用地按 300 元 / m<sup>2</sup> 标准补偿；

5、电力设施用地及民用机场设施用地按 400 元 / m<sup>2</sup> 标准补偿。

（四）历史上由单位征地但未办理国有土地使用权证的土地，原单位已付清农民征地款和附着物及青苗补偿款、权属无争议，并经被征地农村组织确认的，或已供未缴清出让金等规费的出让用地，按照 2017 年第十一次市建设用地领导小组会议精神（惠建用字〔2017〕11号）规定落实补偿。

1、凡是按照粤国土资（利用）字〔2004〕9号文规定，在 2004 年 12 月 31 日以前，完善了审批手续的涉及政府以外其他权益人

的历史统征土地、已供未缴清土地出让金等规费的用地，在进行收储时可按 200 元 / m<sup>2</sup> 标准给予补偿,纳入政府储备；

2、对于 2004 年 12 月 31 日前已实际发生征地行为的历史征地，但未能按规定补办审批手续的，2005 年 1 月 1 日之后通过批次建设用地报批方式已审批但不是市、县（区）政府出资征地的，或未依法进行报批的不规范征收的土地，均需按现行集体土地征收标准办理征地补偿手续，没有完善用地报批手续的需一并完善用地报批手续后纳入政府储备；

3、对上述第 2 点所述不规范的历史征地按现行征地标准补偿的，统一由集体土地征收部门负责实施，与辖区镇政府负责解决好与历史征地出资单位的经济关系问题，确保没有权属纠纷并能净地交付给政府，纳入储备，不再补偿留用地，也不给予留用地折算货币补偿。

（五）容积率补偿在符合城乡规划要求的前提下，按同用途等建筑面积补偿。

（六）地块经核实认定为企业原因造成的闲置土地，应按《闲置土地处置办法》（自然资源部令第 53 号）有关规定区分不同情况进行处置。

（七）地上附着物、建（构）筑物，参照《惠州市惠阳区国有建设用地清场暂行办法》（惠阳府办〔2016〕20 号）执行，原则上果树最高补偿价格不超过 45 元 / m<sup>2</sup>；临时建筑物（果树管养



房、厂棚等)按征地补偿标准予以补偿;苗圃搬迁分地面种植类和盆栽两类,地面种植类苗圃按搬迁损失评估给予补偿;盆栽类苗圃按评估搬迁费给予补偿。已依法办理报建手续的按《国有土地上房屋征收与补偿条例》(国务院令第590号)规定按市场价值评估予以补偿;报建手续不完善且2009年卫片执法卫星影像图上存在的,按征地补偿标准予以补偿;报建手续不完善且2009年卫片执法卫星影像图上不存在的,依法不予补偿。依法办理报建手续且没有形成地上建筑的桩基工程,以区财政局工程预结算审核中心审核确认的投资金额予以补偿。

**第十二条** 入库储备土地必须是产权清晰的土地。土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、土地权利(包括用益物权和担保物权)等情况进行审核。

对于已入库未清场的储备土地,由所在镇政府根据实际情况逐宗制订清场方案,并征求区征地中心、区土地储备中心及相关部门意见,按程序报区政府批准后,由所在镇政府负责实施。

#### **第四章 储备土地的前期开发**

**第十三条** 储备土地需进行必要的前期开发,使之达到满足供地地块内必要的“通平”条件,为政府供应土地提供必要保障。储备土地前期开发按储备土地地块的规划,完成地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施建设,并进行土地平整。

**第十四条** 储备土地前期开发计划是土地储备计划的一部分，经区政府批准后实施。具体由各乡镇政府拟定年度前期开发储备土地地块清单，明确土地开发建设具体内容和初步测算，并上报区土地储备中心，由区土地储备中心根据区财政预算计划资金安排和发展需要统筹拟订，经区自然资源局审核并报区政府审批。

**第十五条** 储备土地前期开发可由区土地储备中心按程序采购社会主体实施，也可由区政府委托政府相关职能部门、土地所属镇政府负责组织实施，具体以区政府委托为准。受委托单位负责土地前期开发勘察、设计、建设、移交、管理等具体工作。

土地前期开发的可研、立项、报建等审批手续由受委托单位直接向有关审批部门申请办理，所需资金和项目建设资金纳入土地储备资金管理，由区财政统筹安排。

**第十六条** 储备土地内已竣工验收或已完工具备规划使用功能的市政基础设施，各乡镇政府、各职能部门应及时接收和开展维护管养工作。

## 第五章 储备土地的管理

**第十七条** 区相关职能部门和各乡镇政府收回、收购的土地以及依法征收的土地，补偿工作完成及清场后，土地应及时移交区土地储备中心统一管理，完善相关手续。在移交入库时，土地应树立界桩。

**第十八条** 区土地储备中心应严格执行储备土地入库、出库

管理。土地储备机构应当建立储备土地档案和台账，进行动态管理，并与相关部门实现信息资源共享。

**第十九条** 储备土地可由土地储备机构自行管理或委托属地镇政府管理，也可按政府采购相关规定招标方式确定社会机构进行管理，具体以区政府批准为准。

受委托管理单位应当加强储备用地的巡查管理，将储备土地列入“两违”管控范围，及时发现储备土地上存在违法用地、违法建设、地块被侵占、违规排放污染物、乱倒余泥渣土、垃圾等行为，并及时制止和报告属地镇政府，由属地镇政府牵头及时采取措施，依法进行查处。对出现违法抢建、抢种、砍伐树木、乱挖石土、乱倒垃圾余泥等破坏储备土地现状的行为，受委托管理单位应在5个工作日内书面告知区土地储备中心，并由属地镇政府协调有关部门依法及时制止、整改和恢复原貌，依法追究行为人的侵权责任。对抢种抢建的地上物，依法不予补偿。区土地储备中心对受委托管理单位告知的被侵占或违法使用的储备土地进行跟踪监督，确保属地镇政府将储备土地恢复原貌。

**第二十条** 储备土地的日常管理包括以下内容：

（一）开展日常巡逻，及时发现并协调有关部门依法查处和制止非法侵占、破坏储备土地的行为，包括违法抢建、抢种、砍伐树木、乱挖石土、乱倒垃圾余泥等破坏储备土地现状的行为；

（二）管理和保护储备土地上的市政设施、基础设施以及其

他已补偿的经济作物、构筑物等；

（三）对存在危险地块采取安全防护措施，设置警示牌；

（四）其他与储备土地相关的日常管理工作。

**第二十一条** 对出现违法抢建、抢种、砍伐树木、乱挖石土、乱倒垃圾余泥等破坏储备土地现状的行为，受委托管理单位应在5个工作日内书面告知区土地储备中心，并由属地镇政府协调有关部门依法及时制止、整改和恢复原貌，依法追究行为人的侵权责任。对抢种抢建的地上物，依法不予补偿。区土地储备中心对受委托管理单位告知的被侵占或违法使用的储备土地进行跟踪监督，确保属地镇政府将储备土地恢复原貌。

**第二十二条** 储备土地受托管理单位不得对受托管理的储备土地进行转委托。受托单位不得从事超越委托管理权限范围的任何活动。

《委托管理合同》文本由区土地储备中心拟订，按《惠州市惠阳区人民政府合同管理规定》进行管理。

**第二十三条** 区土地土地储备中心建立定期核查制度，对委托管理的土地进行定期核查，以掌握储备土地实际情况，督促受托管理单位履行《委托管理合同》所约定义务。

**第二十四条** 为保证储备土地及时出库，《委托管理合同》中应当明确约定，在《委托管理合同》期限届期前，发生政府需要提前解除该《委托管理合同》的情形时，委托方有权单方面提前

解除合同。

**第二十五条** 委托各镇政府管理的储备土地。管理费为每年0.5元/m<sup>2</sup>，由区财政安排资金支付。具体由属地镇政府在每年年末将储备土地管理情况及管理费使用情况书面报送区土地储备中心，并由区土地储备中心检查核实向区政府报告委托各镇政府管理的土地面积及考核结果、应支付的管理费，再由区财政核拨管理费给各镇政府。管理费用于巡查储备土地、拆除违法建筑以及购买巡查和执法工具等日常开支。

发生下列严重侵占储备土地情形之一的，各镇应当在发现之日起或自收到区土地储备中心通知之日起3个月内恢复到委托管理前原貌，否则暂停拨付当年的储备土地管理费用：

（一）委托管理后存在新的违法建筑；

（二）非法利用储备土地从事经营活动；

（三）委托管理后存在新的抢种现象；

（四）其他改变土地用途、非法占用储备土地、非法堆填土等严重损害储备土地的情形。

**第二十六条** 发现严重侵占储备土地情形各镇政府未按规定整改的，区土地储备中心应将相关情况及时报告区政府，年末结算管理费时暂停拨付该年度储备土地管理费。所在地镇政府处置完成并恢复原貌后，再行拨付。未完成整改的被侵占宗地，下一年度不计算管理费。

## 第六章 储备土地的利用

**第二十七条** 在保障城市规划、年度土地供应计划顺利实施的前提下，在储备土地未供应前，任何单位、个人需要临时利用储备土地的，可向属地镇政府提出申请，经属地镇政府审核确有临时利用必要的，由属地镇政府向区土地储备中心提出临时利用申请。区土地储备中心根据用地需求拟定储备土地利用方案，按规定程序报区政府审批。临时使用土地需缴纳储备土地临时使用费，储备土地临时使用费由区土地储备中心委托评估机构评估，报请政府批准后确认。

**第二十八条** 储备土地临时利用可用于建设项目施工场地、公共运动场地、车辆停放、短期农作物种植等用途。临时使用期限一般不超过2年。临时利用期间，用地主体不得兴建经营性商业设施和非临时性使用设施。需搭建建（构）筑物的，应当先经区住建部门同意，并在土地利用方案中明确。

**第二十九条** 短期内有供地计划的储备土地不得进行临时使用。

**第三十条** 区土地储备中心应与储备土地临时利用主体签订《土地使用权租赁合同》，以规范用地主体的临时用地行为。

**第三十一条** 为保证储备土地及时出库，《土地使用权租赁合同》中应当明确约定，在《土地使用权租赁合同》期限届满前，发生政府需要提前解除该《土地使用权租赁合同》的情形时，委

托方有权单方面提前解除合同。

**第三十二条** 任何机关、企业、个人取得储备土地的临时使用权后，只能用于自主利用，不得转租、转用。储备土地临时使用所产生的收入，全部缴入区国库。

**第三十三条** 未经收储入区土地储备库的土地，不得供应。

## 第七章 储备土地的出库

**第三十四条** 未经区政府批准，不得擅自安排（含将储备土地划作征地留用地）占用区储备土地。

**第三十五条** 储备土地出库方式：

- （一）出让、划拨、作价入股、授权经营。
- （二）移交。

对本暂行办法施行前已建成的公园、广场、绿地等非经营性基础设施或公用设施使用的，或按相关规定已开垦为农业用地或林业用地的，以及已用作水库、水源保护区、河道及堤围管理用地的，由区土地储备中心移交相关职能部门或所在镇政府使用和管理，并核销库存面积。

**第三十六条** 以出让、划拨、作价入股、授权经营方式出库应当满足以下条件：

- （一）收储补偿款已支付到位。
- （二）地上物已完成清场，达到净地供地条件。

(三) 不存在抵押登记等项权和其他限制权利的情况。

**第三十七条** 储备土地出库程序。除按国家规定程序以授权经营、作价入股方式出库外，以出让、划拨方式出库的，按如下程序进行：

(一) 以出让、划拨方式出库由所在镇政府按以下程序进行：

1. 申请。

所在镇政府或管线工程用地业主部门向区土地储备中心提出土地出库申请。提交出库申请时，应当提供地块数字化图及现场图片。

2. 审核。

区土地储备中心核实土地界址及土地清场补偿情况，并出具书面意见。

3. 供地方案的拟订和审批。

区自然资源局收到区土地储备中心的出库意见后，按程序拟订供地方案并请区政府审定。

4. 储备土地核销。

完成供地后，区自然资源局应当在供地完成后 5 个工作日内将供地批复文件及相关资料抄送区土地储备中心，以作备案核销，进行出库登记。

5. 土地交付使用。

土地交付由所在镇政府按供地约定的交付时间落实。



## （二）移交方式出库。

1、区土地储备中心根据土地管理部门出具的建设用地开垦验收批复文件、土地利用清查建设现状或城市规划批准情况，向所在镇政府或相关职能部门发出核实情况和征求意见函件，核实土地是否符合移交出库条件（向区规划部门核实规划情况、向用地和管理单位核实情况征求意见，向区自然资源、财政部门征求意见）。

2、区土地储备中心会同相关镇政府对拟移交土地进行现状测量和现场拍照。

3、区土地储备中心拟订移交方案，并报区政府审定。

4、经区政府批准后，区土地储备中心与接收单位签订土地移交协议，明确职责权利。

### **第三十八条** 储备库核销备案。

完成供地和已移交管理的储备土地，区土地储备中心应当及时核减相应的管理面积，并完善委托管理档案材料。

## **第八章 资金管理**

### **第三十九条** 土地储备资金使用范围具体包括：

（一）征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用。包括土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费，以及依法需要支付的与征收、

收购、优先购买或收回土地有关的其他费用。

（二）征收、收购、优先购买或收回土地后进行必要的前期土地开发费用。储备土地的前期开发，仅限于与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、土地平整等基础设施建设支出。

（三）经同级财政部门批准的与土地储备有关的其他费用。包括土地储备工作中发生的地籍调查、土地登记、地价评估以及管护中围栏、围墙等建设等支出。

**第四十条** 土地储备资金收支管理严格执行区财政局、区自然资源局关于土地储备资金财务管理的规定，土地储备资金实行专款专用，并根据《审计法》及其实施条例的规定接受审计督查。

**第四十一条** 土地储备机构及各单位应当严格按照规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备机构所需的日常经费，纳入财政预算，与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。

**第四十二条** 土地储备机构应当严格按照同级财政部门批复的预算执行，并根据土地收购储备的工作进度，提出用款申请，经主管部门审核后，报同级财政部门审批。其中，属于财政性资金的土地储备支出，按照财政国库管理制度的有关规定执行。土地储备机构需要调整土地储备资金收支项目预算的，应当按照规定编制预算调整方案，经主管部门审核后，按照规定程序报同级财政部门批准后执行。年终，土地储备机构向同级财政部门报送

土地储备资金收支项目决算。

**第四十三条** 土地储备资金应当建立绩效评价制度，绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。

**第四十四条** 土地储备专项债券资金管理执行有关地方政府土地储备专项债券管理的规定。

## 第九章 监管责任

**第四十五条** 信息化监管。区自然资源部门利用土地储备监测监管系统，监测监管土地储备机构业务开展情况。

区土地储备部门应按要求在土地储备监测监管系统中填报储备土地、已供储备土地、储备土地资产存量和增量、储备资金收支、土地储备专项债券等相关信息，接受主管部门监督管理。

**第四十六条** 本办法实施之日起，原各镇、各部门收储、征收的土地应在1年内全部移交入库；经区政府同意收储的新地块，必须由区土地储备中心统筹入库；新征收的土地必须在完成征收工作后1个月内移交区土地储备中心入库。违反土地移交规定的，按有关规定处理。

**第四十七条** 部门分工监管。区自然资源部门及财政部门应按照职责分工，互相配合，保证土地储备工作顺利开展。

区自然资源主管部门应监管土地储备机构、业务运行、资产

管理及资金使用，定期考核，加强对土地储备机构的管理与指导；及时核准上传土地储备机构在土地储备监测监管系统中的信息，审核调整土地储备计划及资金需求，并配合财政部门做好土地储备专项债券额度管理及申报等相关工作。

区财政部门负责审核土地储备资金收支预决算、监督管理资金支付和收缴及土地储备专项债券申请、还本付息等工作办法。

## 第十章 附则

**第四十八条** 本办法自2019年5月1日起施行，有效期3年。《惠州市惠阳区土地储备管理暂行办法》（惠阳府办〔2017〕19号）同时废止。

**公开方式：**主动公开

---

抄送：区委有关部委办局，市人大常委会办公室，区政协办公室，区纪委监委办公室，区法院，区检察院，区武装部。

---

惠州市惠阳区人民政府办公室

2019年3月31日印发

---