
部分城市土地房屋征收费用包干制

对杭州的启示¹

朱明芬 吴建华

DOI:10.16639/j.cnki.cn33-1361/d.2020.24.007

土地房屋征收费用是城市建设的重要支出。为了更加高效地利用财政资金、提升征地拆迁工作效率、促进地方经济社会协调发展，国内一些中心城市对既有土地房屋征收市、区核销制进行改革创新，推出土地房屋征收费用包干制，比如，上海、厦门、石家庄等城市分别尝试了土地征收费用包干、房屋征收费用包干、公共基础设施和公益事业项目用土地征收费用包干，都取得明显的经济社会成效。

国内部分城市“包干制”的主要做法

上海市在国内最早探索土地征收费用包干制

上海市于1987年9月1日出台了《上海市国家建设征收土地费包干使用办法》，2010年进行了修正并重新发布。对因国家建设在本市范围征收土地的所有机关、团体、部队、企事业单位，在上海市规划和国土资源管理局组织指导下，由区级人民政府统一负责，实行征地费包干使用。

上海市征地包干费用的内容主要有：土地补偿费、青苗补偿费、农村集体和个人的地上地下附着物补偿费、安置补助费、新菜地开发建设基金以及国家和本市规定应交纳的其他费用。申请征收土地经依法批准后，用地单位向上海市建设用地和土地整理事务中心（以下简称市用地中心）办理征地包干手续，明确双方的权利义务。协议主要内容包括征地费金额、支付期限、交地时间和违约责任等。征地包干费用由各区土地管理部门根据所征土地类别及人口、劳动力、地上地下附着物等情况，实事求是地确定征地包干费额，征地费用包干协议必须经市用地中心审核盖章并监督执行。区级人民政府对征地费包干所收取的征地费用，必须按规定用途，妥善安排，合理使用。各级土地管理部门对征地费应专设财务，单独造账，收支情况按规定列表上报。财政部门、建设银行和上级土地管理机关负责加强对征地费包干使用情况的检查、监督。

厦门市严格规范“包干制”实施流程

厦门市于2003年建立市级重点项目征地拆迁的区级政府包干责任制，2008年、2012年和2017年先后三次对该项政策进行修订完善，不断明确责任、简化程序、规范操作。从2012到2020年1月，共实施包括轨道交通项目在内的土地房屋征收项目27个，核定土地房屋征收补偿安置包干费用126.8亿元。

依据《厦门市人民政府关于进一步完善房屋征收包干办法的意见》，厦门市房屋征收实行各区人民政府包干负责制，项目土地房屋征收补偿费用按照事前审核、总额包干、超支不补、结余留用的原则实施包干负责。市财政通过严格的预算审核，节省大量财政资金。其中一个重要做法是，严格规范包干流程。房屋征收工作实施前，市级财政性投融资建设项目所在区政府根据房屋征收的相关规定及各区实施意见，组织入户调查，测算补偿安置费用。区政府发布建设项目房屋征收公告一个月内，将

¹作者单位：杭州市委党校

测算的土地房屋征收补偿安置费用报市土地房屋征收事务中心审核。市级项目业主单位根据市土地房屋征收事务中心审核的项目包干总额，及时按进度将包干费用拨付至各区征收资金专户=项目房屋征收补偿安置协议的审核确认及补偿安置费用的终审分别由各区征收审核部门及区政府负责。

石家庄市明确“包干制”费用由三个部分组成

《石家庄市市级公益项目占用土地（房屋）征收补偿费管理办法》明确规定该办法适用于市政府主导、由市级全部承担土建出资建设的公益项目占用土地（房屋）征收补偿资金管理事项。征收补偿费涉及三个部分，分别是：征收补偿安置费、征收工作经费和征收不可预见费。一是征收补偿安置费是指因征收土地（房屋）而支付给被征收人的直接成本，并分别针对国有土地和集体土地制定了不同的包干办法。对国有土地上房屋进行征收的，各县（市）、区房屋征收部门按规定选择并委托专业中介机构对被征收房屋进行评估，依据评估结果并按照现行政策和征收补偿方案测算征收补偿安置费；对集体土地进行征收的，各县（市）、区土地征收部门按规定选择并委托专业评估机构对地上建筑物、附着物和青苗进行评估，并按规定标准核定补偿安置金额，征地补偿费按征地区片价标准执行。各县（市）、区房屋征收部门和国土部门对相关资料及其数据的合法性、完整性和真实性负责。二是征收工作经费。涉及国有土地上的房屋，征收工作经费可按征收补偿安置费的一定比例核定，在1亿元以下的，按2.8%计算；在1亿元（含）至10亿元之间的，按2.5%计算；在10亿元（含）以上的，按2%计算。三是征收不可预见费。不可预见费按征收补偿安置费的25%测算，涉及集体土地的，不可预见费不得用于征地补偿。

根据当地的政策，石家庄市各县（市）、区按规定范围和标准测算的包干费报市房屋征收部门和国土部门审核确认，市房屋征收部门和国土部门出具意见后，市级建设单位按审核确认意见提出包干资金申请，市财政据此安排资金，包干费用一经确定一般不再调整。

土地房屋征收费用包干制的三点启示

针对当前杭州市政基础设施项目用地征收工作中市、区权责边界不清、征收安置费用控制难度大等现实情况，推行区级“包干制”将有利于强化市级统筹力度、提高财政资金使用效率、减少责任推诿、加快征收和建设进程。

对此，笔者提出如下建议：通过“行政+市场”双管齐下，对各级政府征迁任务和经费推行“包干责任制”（以下简称“包干制”），以明晰双方权、责、利，实现财政资金最省、征地拆迁最顺、百姓满意度最高的“三赢”格局。

深化体制改革，提高财政配置效率。上海市率先于上世纪80年代末就推行了国有建设用地征收费用区级包干制，石家庄市将费用包干制覆盖到整个公共基础设施建设和公益性项目用地征收，其核心价值在于通过经济建设领域的体制改革，采取契约化的市场机制弥补委托代理的政府失灵，实现了“任务明、责任清、资金省、效率高”等多重目标。

夯实过程管理，提升包干运行效率。上述城市在推行土地房屋征收费用包干制过程中，都高度重视征收包干的过程管理，在坚持“费用包干，专款专用、超支不补、节余留用”的原则下，清晰界定市、区责任，精准核定包干费用、精细推进过程管理、适度保留政策余地。这样，既提升了市级土地房屋征收对征收费用、交地时间、拆迁安置的统筹力度，又激励了区政府及其管理部门的责任担当，促进了征收工作的区级、区片统一，有利于社会稳定。

依据财权关系，选择包干实施范围。基于市与区县（市）财权关系的不同，按照“市辖区直接推广，省管县（市）参照执行”的原则选择包干范围，更具操作性。即中心城市对存在财政分成关系的主城区实行全额包干或分成包干，对不存在财政分成关系的省管县（市）则全权由县（市）负责征收，或根据情况由市财政给予一定补助。同时，这些县（市）可以参照中心城市主城区的包干办法实用地单位与征收主体之间的征收费用包干制。