

# 行政复议决定书

云府行复〔2020〕13号

**申请人：**云浮市碧桂园房地产开发有限公司（以下简称云浮碧桂园公司）。

**被申请人：**云浮市自然资源局。

申请人云浮碧桂园公司不服被申请人云浮市自然资源局于2020年6月15日作出的《征收出让金（补缴地价款）决定书》（编号：出让〔2020〕1号），向本府申请行政复议，本府已依法予以受理，现已审查终结。

**申请人请求：**

撤销被申请人云浮市自然资源局于2020年6月15日作出的《征收出让金（补缴地价款）决定书》（出让〔2020〕1号）。

**申请人声称：**

一、基本情况

（一）取得涉案土地情况

从2009年12月27日起申请人与被申请人（原为云浮市国土资源局和城乡规划局）签订了六份《国有建设用地使用权出让合同》以出让方式取得位于广东省云浮市云城区金山区六地块，面积总共547.18亩。分别为编号2009-859获得金山区三期地块一（苑区名称：峰景），出让面积

159041.86 平方米，用途为居住用地，容积率 1.5，单价为 652 元 / 平方米，规划总计容建筑面积 15788.31 平方米。编号 2009-860 获得金山区三期地块二（苑区名称：商业中心），出让面积 33200.6 平方米，用途为商业用地，容积率 1.5，单价 824 元 / 平方米，规划总计容建筑面积 49800.9 平方米。编号 2009-861 获得金山区三期地块三（苑区名称：酒店），出让面积 23158.67 平方米，用途为商业、金融用地，容积率 1.5，单价 824 元 / 平方米，规划总计容建筑面积 34738.01 平方米。编号 2009-862 获得金山区三期地块四（苑区名称：山语），出让面积 49339.74 平方米，用途为居住用地，容积率 1.5，单价 659 元 / 平方米，规划总计容建筑面积 74009.61 平方米。编号 2009-863 获得金山区三期地块五（苑区名称：林云），出让面积 159041.86 平方米，用途为居住用地，容积率 1.5，单价 680 元 / 平方米，规划总计容建筑面积为 238562.8 平方米。编号 2009-864 获得金山区三期地块六（苑区名称：泊林），出让面积 89518.97 平方米，用途为居住用地，容积率 1.5，单价 700 元 / 平方米，规划总计容建筑面积 134278.5 平方米。

## （二）涉案地块的规划条件

涉案地块的用地规划条件（云规条字〔2009〕第 0323-1 字至 0323-6 字）规定地块一至地块六必须作为一个完整项目进行规划设计，各项技术指标及配套设施（五星级酒店、

商业中心、市场等）可在地块一至地块六内综合平衡设置，使之符合本地块设计条件的相关要求；规划计容总建筑面积 547178.1 平方米，其中规划计容商业建筑面积 84538.9 平方米，规划计容住宅建筑面积 462639.2 平方米。

### （三）涉案土地的建设情况

涉案地块实建计容总建筑面积 558485.06 平方米，其中实建计容商业建筑面积 83470.76 平方米，实建计容住宅建筑面积 475014.3 平方米。申请人超容的实建住宅建筑面积 11306.96 平方米，已按照被申请人（原为云浮市国土资源局和城乡规划局）的要求，于 2017 年 7 月 4 日补缴上述超容建筑面积的对应地价款 22048572 元。

（四）被申请人作出《关于确认改变土地用途补缴地价款事项的函》《征收出让金（补缴地价款）决定书》（编号：出让〔2020〕1 号）

被申请人在 2020 年 4 月 9 日作出的《关于确认改变土地用途补缴地价款事项的函》（以下简称“该函”）中认为地块五由住宅用地转变为居住兼容商服用地，以及在改变用途补缴地价款中未对土地重新评估，并确认申请人在地块五（苑区名称：林云）实建的商业建筑面积 10223 平方米。被申请人在 2020 年 6 月 23 日向我司寄达的《征收出让金（补缴地价款）决定书》（编号：出让〔2020〕1 号）（以下简

称“该决定书”）决定要求申请人补缴地价款 1016.3837 万元。

## 二、被申请人作出该决定书适用法律错误、程序违法

### （一）被申请人作出该决定书适用法律错误

依据《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范的通知》（国土资厅〔2018〕4号）（以下简称“该规范”）自2018年4月9日起施行，规定《国土资源部办公厅关于发布〈国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）〉的通知》（国土资厅发〔2013〕20号）同时停止执行，并且要求至2018年4月9日仍未出具土地估价报告的，可按该规范执行。同时，根据该规范，6.4.3规定，用地结构调整的，分别核算各用途建筑面积变化带来的地价增减额，合并计算应补缴地价款。涉案地块至今未出具补缴地价的评估报告，被申请人征收申请人出让金适用的依据应为该规范，而不是已经废止的国土资厅发〔2013〕20号文件，同时，涉案地块规划商业计容面积84538.9平方米，实建计容商业建筑面积83470.76平方米（地块二实建商业计容建筑面积：48539.76平方米；地块三实建商业计容建筑面积：24698平方米；地块五实建商业建筑面积：10233平方米），申请人实建商业计容建筑面积符合规划条件和该规范的要求，不存在改变土地使用用途，导致各用途建筑面积增加的情况。因此，不应征收补缴地价款。

## （二）被申请人作出该决定书程序违法

行政机关作出行政行为，应当遵循法定程序，虽然法律法规对改变土地用途如何补缴土地出让金应当遵循什么法定程序未作具体规定，但是对于补缴数额达一千万元数额巨大的土地出让金，对申请人作出的明显属于损益性行政行为，应当遵循正当程序原则。在本案中，被申请人对申请人作出的补缴土地出让金通知之前，未依照《国务院关于依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10号）第20条的规定告知申请人申请听证的权利、下达《征收土地出让金听证告知书》及举行听证。被申请人未保障申请人申请听证的权利明显违反了正当法律程序原则，属于违反法定程序的情形。根据该规范以及《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）的通知》（国土资厅〔2013〕20号）规定，市、县国土资源主管部门在确定补缴金额之前，应按要求组织评估。被申请人对申请人作出的《征收出让金（补缴地价款）决定书》，未经任何评估程序，违反补缴土地价款的法定程序。

## 三、被申请人征收土地出让金没有依据

根据涉案地块规划条件的要求各项技术指标及配套设施（五星级酒店、商业中心、市场等）可在地块一至地块六内综合平衡设置，使之符合本地块设计条件的相关要求，涉案地块规划商业计容面积 84538.9 平方米，实建计容商业建筑面积 83470.76 平方米（地块二实建计容建筑面积：48539.76

平方米；地块三实建计容建筑面积：24698 平方米；地块五实建商业建筑面积：10233 平方米），申请人实建商业计容建筑面积符合规划条件要求，也未改变土地用途。申请人仅存在住宅实建计容建筑面积超容情况，并已经按照商住用地的标准缴纳，实际缴纳的已远远超过需缴纳标准。2017 年 6 月 9 日，被申请人（原为云浮市国土资源局和城乡规划局）要求申请人补缴住宅超容实建计容建筑面积 11306.96 平方米对应的地价款 22048572 元。实际上，该报告将地块设定用途为评估以住宅用地、商业用地、商业金融用地，与仅实建住宅计容建筑面积超容的情况不符，因此被申请人征收土地出让金没有事实依据。

被申请人征收土地出让金没有法律依据，申请人在涉案地块配建商业配套符合法律规定。申请人仅在林云小区一、二层配建商业（商业面积：10223 平方米，林云小区总建筑面积：285400 平方米），符合《云浮市城市规划技术管理规定（试行）》2.2.2、9.2 条及《云浮市城市规划技术管理规定（印发稿）》2.4.3.3 规定建设商住楼以及配建相应的商业服务建筑面积的规定。申请人仅是配建相应的商业建筑面积，并非转变土地用途，因此，申请人无需缴纳因转变土地用途缴纳的补缴土地款。即使申请人构成转变土地用途，申请人也早已按约缴纳。2013 年 6 月 7 日，申请人与被申请人（原为云浮市国土资源局和城乡规划局）签订编号为

2013-863 的《国有建设用地使用权出让合同》已就改变用途以及需补缴的金额处理完毕。事实上申请人不存在转变土地用途，依法依规被申请人理应返还申请人缴纳的补缴转变土地用途款项。申请人根据案涉地块的规划条件，在满足整体的条件下综合平衡指标，并不存在转变土地用途。申请人仅在涉案地块配建相应的商业服务建筑面积，符合《云浮市城市规划技术管理规定（试行）》和《云浮市城市规划技术管理规定（印发稿）》的配建商业配套的规定，并非转变土地用途。按照《中华人民共和国土地管理法》第五十六条、《中华人民共和国城市房地产管理法》第十八条、《中华人民共和国城乡规划法》第四十三条、《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》第十八条、《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》规定，转变土地用途需经市、县人民政府同意、城市规划部门同意并公示，以及重新办理登记。而实质被申请人并无上述标准动作，以及依据云浮市中心城区云城组团城中控制性详细规划的显示该地块的土地性质仍为居住用地，更加印证了，申请人与被申请人并未转变土地用途。申请人与被申请人无变更土地用途之实，因此被申请人理应返还申请人在 2013 年 6 月 9 日缴纳的转变土地用途的补缴地价款 39.6 万元，更不应基于上述行为，再次跟申请人征收达 1000 多万的改变土地用途补缴地价款。

综上，申请人为维护自己合法权益，依法向市政府申请行政复议，请求支持申请人的复议请求。

申请人提交了以下证据：

证据 1，《关于确认改变土地用途补缴地价款事项的函》《征收出让金（补缴地价款）决定书》。证明：被申请人作出《关于确认改变土地用途补缴地价款事项的函》《征收出让金（补缴地价款）决定书》未经评估以及未告诉申请人听证的权利程序违法、没有事实和法律依据。

证据 2，《国有建设用地使用权出让合同》及规划条件。证明：1、六地块的用地规划条件（云规条字〔2009〕第 0323-1 字至 0323-6 字）规定地块一至地块六必须作为一个完整项目进行规划设计，各项技术指标及配套设施（五星级酒店、商业中心、市场等）可在地块一至地块六内综合平衡设置，使之符合本地块设计条件的相关要求。2、规划计容总建筑面积 547178.1 平方米，其中规划计容商业建筑面积 84538.9 平方米，规划计容住宅建筑面积 462639.1 平方米。

证据 3，《国有建设用地使用权出让合同》及付款书（补缴）。证明：1、涉案土地不构成转变土地用途：申请人实建商业计容建筑面积符合规划条件要求、申请人在涉案地块配建商业配套符合法律规定、涉案土地用途仍为二类居住用地，申请人与被申请人并未转变土地用途；2、即使申请人构成转变土地用途，申请人也早已按约缴纳。

证据 4，超容缴款通知书及云浮碧桂园项目计算容积率建筑面积及实建建筑面积确认表、付款书。证明：1、规划计容总建筑面积 547178.1 平方米，实建计容总建筑面积 558485.06 平方米。2、申请人按约缴纳超容补缴地块款 22048572 元。

证据 5，二号地块（商业中心）竣工验收、三号地块（酒店）建设工程规划验收合格证、《征收出让金（补缴地价款）决定书》。证明：地块二实建商业计容建筑面积 48539.76 平方米；地块三实建商业计容建筑面积 24698 平方米；地块五实建商业建筑面积 10223 平方米，总共实建计容商业建筑面积 83470.76 平方米，规划计容商业建筑面积 84538.9 平方米，申请人实建计容商业指标未超过规划。

证据 6，《超容评估报告》。证明：申请人仅存在住宅实建计容建筑面积超容情况，并已经按照商住用地的标准缴纳，实际缴纳已远远超过需缴纳标准。

证据 7，《云浮市中心城区云城组团城中片区控制性详细规划》。证明：2020 年云浮市政府审批通过的《云浮市中心城区云城组团城中片区控制性详细规划》显示涉案土地用途仍为二类居住用地，申请人与被申请人并未转变土地用途。

证据 8，《云浮市城市规划技术管理规定（试行）》《云浮市城市规划技术管理规定（印发稿）》。证明：二类居住

用地可以无限制条件的设置商住楼(商住楼为地上1层或1-2层为商业服务用房、其他部分为住宅的楼房建筑)，允许配建配套的商业服务建筑面积。

证据9，林云小区（五号地块）规划许可证。证明：在未签订补缴土地款合同之前，云浮市自然资源局批准的规划许可证允许申请人在林云小区配建相应的商业配套（商住楼）。

### **被申请人答复称：**

一、被申请人于2020年6月15日作出《征收出让金（补缴地价款）决定书》（编号：出让〔2020〕1号），事实清楚，依据充分，符合法律规定。

2009年12月11日，申请人与原云浮市国土资源局签订合同编号为：云国土资让字（市辖区）445301-2009-000362号《国有建设用地使用权出让合同》，将位于云浮市区城北金山区一宗面积为159041.86平方米国有土地出让给申请人，该宗地用途为：住宅用地。2011年11月20日，申请人就上述宗地提出规划变更申请，2012年2月22日经原云浮市国土资源局和城乡规划局批复同意规划变更。2012年8月15日，申请人就上述宗地向原云浮市国土资源局和城乡规划局提出“关于云浮碧桂园5#地块国土证登记用途变更的请示”，申请将部分住宅用地变更为商服用地。2012年9月13日报经云浮市人民政府批准同意变更。2013年6月7日，申请

人与原云浮市国土资源局和城乡规划局就上述宗地改变用途签订合同编号：445301-2013-005(改)《国有建设用地使用权出让合同》，将原宗地用途部分住宅用地变为商服用地。上述土地用途变更是符合《中华人民共和国土地管理法》第五十六条、《中华人民共和国城市房地产管理法》第十八条、《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》第十一条、第十八条规定。

在本案中，由于上述宗地改变土地用途是在2013年6月，因此，申请人应按《协议出让国有土地使用权规定》第十六条规定，按变更后的土地用途，以2013年6月变更时的土地市场价格补交相应的土地使用权出让金。根据《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》第一条规定，被申请人作为国土资源管理部门依法有权向申请人征收上述宗地改变用途应当补缴的土地价款。

2020年4月28日，被申请人通过广东省网上中介超市随机抽选出广东正恒资产土地房地产评估有限公司，委托对上述宗地改变土地用途需补缴地价款进行评估，2020年5月9日，广东正恒资产土地房地产评估有限公司经评估出具土地评估报告（报告编号：广东正恒资产评报字〔2020〕第0035号），上述宗地改变土地用途需补缴总价10559837元。该评估行为符合《国土资源部关于印发〈国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）〉的通知》（国土资厅发〔2013〕20号）

第6.3.2款规定。由于申请人已2013年6月已补缴地价款396000元，故此，在上述宗地改变土地用途需补缴总价10559837元中应予扣减，扣减后需继续补缴地价款为10163837元。根据相关事实和规定，被申请人于2020年6月15日作出“编号：出让〔2020〕1号《征收出让金（补缴地价款）决定书》”决定向申请人征收继续补缴地价款10163837元，并送达申请人。

综上所述，被申请人于2020年6月15日《征收出让金（补缴地价款）决定书》（编号：出让〔2020〕1号），事实清楚，依据充分，符合法律规定，请复议机关依法予以维持。

二、申请人复议请求，缺乏事实依据，于法无据，依法应不予支持。

申请人认为，1、被申请人在作出《征收出让金（补缴地价款）决定书》前未履行告知和听证，该主张无法律依据。2、被申请人作出《征收出让金（补缴地价款）决定书》未经估价程序，该主张与事实不符。被申请人在作出决定前已依法委托第三方进行估价。3、已补缴住宅超容地价款22048572元后不应再补缴改变用途地价款，该主张不成立，补缴住宅超容地价款与补缴改变用途地价款是二种不同性质的地价款，补缴住宅超容地价款不能代替补缴改变用途地价款。4、已按2009年标准补缴396000元后不应再补缴改变

用途地价款，该理由不成立。在本案中，由于上述宗地改变土地用途是在2013年6月，因此，申请人应按根据《协议出让国有土地使用权规定》第十六条规定，以2013年6月变更时的土地市场价格补交相应的土地使用权出让金。

综上，申请人复议请求，缺乏事实依据，于法无据，请复议机关依法不予支持。

被申请人云浮市自然资源局在法定期限内提交了以下证据：

证据 1，《国有建设用地使用权出让合同》（云国土资让字（市辖区）445301-2009-000362 号）、云府国用（2011）第 2537 号土地证。证明：案涉宗地用途原为住宅用地的事实。

证据 2，《关于云浮市碧桂园房地产开发有限公司三期林云（一）总平面规划图变更方案的批复》（云国土规函〔2012〕71 号）。证明：申请人就案涉宗地提出规划变更申请，2012 年 2 月 22 日经原云浮市国土资源和城乡规划局批复同意规划变更的事实。

证据 3 至证据 5，《关于云浮碧桂园 5#地块国土证登记用途变更的请示》、《关于申请变更碧桂园部分土地用途的请示》（云国土规报〔2012〕172 号）、市府办公文呈批表（编号：G12-478）。证明：申请人申请将案涉宗地住宅用地变更为商服用地；2012 年 9 月 13 日报经云浮市人民政府

府批准同意变更的事实。

证据 6，《关于云浮市碧桂园三期林云（二）总平面规划方案的批复》（云国土规函〔2013〕177 号）。证明：云浮市碧桂园三期林云（二）总平面规划方案经规划部门批准。

证据 7，《国有建设用地使用权出让合同》[合同编号：445301-2013-005（改）]。证明：2013 年 6 月 7 日，申请人与原云浮市国土资源和城乡规划局就上述宗地改变用途签订《国有建设用地使用权出让合同》[合同编号：445301-2013-005（改）]，将原宗地用途由住宅用地改变为商服用地的事实。

证据 8、证据 9，《关于确认改变土地用途补缴地价款事项的复函》《关于再次确认林云小区土地用途补缴地价款事项的复函》。证明：被申请人就确认改变土地用途补缴地价款事项二次致函申请人，申请人收到后二次复函并提出意见。

证据 10、证据 11，《关于再次确认林云小区土地改变用途补缴地价款事项的复函》《关于再次明确林云小区改变土地用途补缴地价款事项的复函》。证明：对申请人提出的关于确认改变土地用途补缴地价款事项的意见，被申请人进行回复。

证据 12 至证据 14，云浮碧桂园林云小区商铺面积情况

表、测绘报告、碧桂园林云别墅商铺建筑面积图。证明：碧桂园林云小区[云府国用（2011）第2537号证]商铺面积情况。

证据15、证据16，中选中介服务机构通知书、土地估价结果一览表、《评估报告书》（广东正恒地评报字〔2020〕第0035号）。证明：经评估，案涉宗地改变土地用途需补缴总价10559837元的事实。

证据17，文书送达回证、EMS快递单。证明：《征收出让金（补缴地价款）决定书》（出让〔2020〕1号）送达申请人的事实。

#### **本府查明：**

2009年12月27日，申请人云浮碧桂园公司与原云浮国土资源局和城乡规划局签订四份《国有建设用地使用权出让合同》，分别是1、云国土资让字（市辖区）445301-2009-000358号，受让金山区三期地块一（苑区名称：峰景），宗地面积150525.54平方米，用途为住宅用地，容积率1.5，652元/平方米，规划控制总面积约10525平方米。2、云国土资让字（市辖区）445301-2009-000359号，受让金山区三期地块二（苑区名称：商业中心），宗地面积33200.6平方米，用途为商业用地，容积率1.5，824元/平方米，规划控制总面积约33200平方米。3、云国土资让字（市辖区）445301-2009-000360号，受让金山区三期地块三

（苑区名称：酒店），宗地面积 23158.67 平方米，用途为商业、金融用地，容积率 1.5，824 元/平方米，规划控制总面积约 23158 平方米。4、云国土资让字（市辖区）445301-2009-000361 号，受让获得金山区三期地块四（苑区名称：山语），宗地面积 49339.74 平方米，用途为住宅用地，容积率 1.5，659 元/平方米，规划控制总面积约 49340 平方米。2010 年 2 月 27 日，申请人云浮碧桂园公司与原云浮国土资源局和城乡规划局再次签订编号为云国土资让字（市辖区）445301-2009-000362 号《国有建设用地使用权出让合同》，受让金山区三期地块五（苑区名称：林云），宗地编号为 2009-863，宗地面积 159041.86 平方米，用途为住宅用地，容积率 1.5，680 元/平方米，规划控制总面积约 159040 平方米。签订合同后，申请人云浮碧桂园公司在该宗地上建设了 138 间商铺。2010 年 1 月 27 日，申请人云浮碧桂园公司与原云浮国土资源局和城乡规划局签订编号为云国土资让字（市辖区）445301-2009-000363 号《国有建设用地使用权出让合同》，受让金山区三期地块六（苑区名称：泊林），宗地面积 89518.97 平方米，用途为住宅用地，容积率 1.5，700 元/平方米，规划控制总面积约 89502 平方米。同时，根据建设用地规划设计条件，以上六宗宗地必须作为一个完整的建设项目进行规划设计，综合考虑公共绿地、配套设施、管线的布置和竖向、道路的规划。各项技

术指标及配套设施可在六宗宗地内作综合平衡设置，使之符合该地块设计条件的相关要求。

2012年8月15日，申请人云浮碧桂园公司向原云浮市国土资源和城乡规划局请示将云浮碧桂园5#地块土地用途变更为商服用地并补交出让金。2013年6月7日，原云浮市国土资源和城乡规划局按照商业用地与住宅用地的价格差×土地分摊面积计算，与申请人云浮碧桂园公司签订编号为445301-2013-005（改）号《国有建设用地使用权出让合同》，约定将宗地编号为2013-863号国有建设用地改变土地用途2750平方米，出让价款为396000元，每平方米为144元。2013年6月13日，申请人云浮碧桂园缴纳该地价款。

另，申请人云浮碧桂园公司在上述六宗地实建计算容积率建筑面积558485.06平方米，规划计容总建筑面积547178.1平方米，实建计容建筑面积超出规划计容建筑面积11306.96平方米。经评估，申请人云浮碧桂园公司需补交地价款22048572元。2017年6月9日，原云浮市国土资源和城乡规划局通知申请人云浮碧桂园公司补交该地价款。2017年7月4日，申请人云浮碧桂园公司补交该地价款。

2020年4月9日，被申请人云浮市自然资源局向申请人云浮碧桂园公司发函《关于确认改变土地用途补缴地价款事项的函》称，省市巡察反馈，该公司使用的位于城北金山小

区（现碧桂园林云小区）证号为云府国用（2011）第 002537 号、面积 159041.86 平方米的土地在改变用途补缴地价款中未对土地价值重新评估；根据巡察整改要求，需要对该宗地由住宅用地改变为居住兼容商服用地进行补缴地价款。被申请人云浮市自然资源局决定：按规划条件核实（规划竣工验收）面积作为改变土地用途补缴地价款的建筑面积；低层在规划条件核实（规划竣工验收）时没有细分住宅、商业面积的具体数值，按不动产登记时的商业面积 0.5103 万平方米作为低层商业建筑面积，高层商业建筑面积按规划条件核实（规划竣工验收）确认的 0.512 万平方米计算；因此，改变用途后，商业建筑面积 1.0223 万平方米，住宅建筑面积 27.5178 万平方米，总建筑面积 28.5401 万平方米；改变用途前，住宅建筑面积 28.5401 万平方米；根据《国土资源部办公厅关于发布《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）的通知》（国土资厅发〔2013〕20 号）要求，分别评估 2013 年 6 月该宗地改变土地用途前、后的地价款，确定总补交地价款，减去已缴交的 39.6 万元，得出需补交地价款。2020 年 4 月 15 日，申请人云浮碧桂园公司向被申请人云浮市自然资源局复函《关于确认改变土地用途补缴地价款事项的复函》称，对低层不动产登记的商业面积 0.5103 万平方无异议，高层部分商业面积 0.512 万平方米有异议，该数据与不动产登记数据显示的 0.3996 万平方米有出入，

要求核实。2020年4月30日，被申请人云浮市自然资源局向申请人云浮碧桂园公司复函《关于再次确认林云小区土地改变用途补缴地价款事项的复函》称，该局委托测量队重新对碧桂园林云小区[证号为云府国用（2011）第002537号]的商铺面积进行了测量，低层的商铺建筑面积为0.5223万平方米，高层的商铺建筑面积为0.406万平方米，合计商业（商铺）建筑面积为0.9283万平方米。被申请人云浮市自然资源局决定：按规划条件核实（规划竣工验收）面积作为林云小区改变土地用途补缴地价款的建筑面积，即改变用途后，商业建筑面积0.9283万平方米，住宅建筑面积27.6118万平方米，总建筑面积28.5401万平方米；改变用途前，住宅建筑面积28.5401万平方米。2020年5月7日，申请人云浮碧桂园公司向被申请人云浮市自然资源局复函《关于再次确认林云小区土地改变用途补缴地价款事项的复函》称，被申请人云浮市自然资源局委托测量队重新测量商铺总面积与不动产确权登记总面积差异183平方米，以不动产登记中心确权登记的面积为准比较妥当。2020年5月14日，被申请人云浮市自然资源局向申请人云浮碧桂园公司复函《关于再次明确林云小区改变土地用途补缴地价款事项的复函》称，针对异议，该局专门组织市房地产测绘所、市城市规划测量队、云发测绘公司、精诚测绘公司相关技术人员到碧桂园林云小区现场进行技术对接，研究和分析规划条件核实数据与

不动产确权登记数据的差异问题。该局认为，规划条件核实（规划验收）建筑面积测绘是依据《建筑工程建筑面积计算规范》，不动产确权登记建筑面积测绘是依据《房产测量规范》，所以产生数据差异，规划条件核实建筑面积测绘计算装饰柱、装修线对应的建筑面积；须按规划条件核实（规划竣工验收）面积作为改变土地用途补交地价款的建筑面积。

2020年5月9日，根据被申请人云浮市自然资源局委托，广东正恒资产土地房地产评估有限公司对云浮碧桂园位于云浮市区城北金山小区地块，土地使用权面积159041.86平方米的国有出让住宅用地改变土地用途需补缴地价款作出土地估价报告。该评估的估价期日为2013年6月13日；估价日期为2020年4月30日至2020年5月9日；土地利用条件设定为改变用途后，商业建筑面积9283平方米、住宅建筑面积276118平方米、总建筑面积285401平方米，改变用途前总建筑面积为285401平方米；价格类型国有出让土地使用权改变土地用途需补缴地价的市场价格。评估结果为新用途（居住兼容商业用地）地面地价2315元/平方米、楼面地价1286元/平方米、总地价367025686元，旧用途（住宅用地）单位地价2248元/平方米、楼面地价1249元/平方米、总地价356465849元。根据《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范的通知》（国土资厅发[2018]4号），调整用途的，需补缴地价款等于新、旧用途楼面地价之差乘以建筑

面积，需补缴地价款=（新用途楼面地价-旧用途楼面地价）  
×建筑总面积=（1286-1249）×285401=10559837元。2020年6月15日，被申请人云浮市自然资源局作出《征收出让金（补缴地价款）决定书》（出让〔2020〕1号），通知申请人云浮碧桂园公司补缴地价款10163837元。申请人云浮碧桂园公司不服，向本府申请行政复议。

另查明，根据云浮市机构改革方案及《云浮市自然资源局职能配置、内设机构和人员编制规定》，原云浮市国土资源和城乡规划局承担的职责由新组建的云浮市自然资源局承担。

### **本府认为：**

本案争议焦点是被申请人云浮市自然资源局于2020年6月15日作出的《征收出让金（补缴地价款）决定书》（编号：出让〔2020〕1号）是否合法和适当。

#### **一、关于事实和证据问题**

根据《国有建设用地使用权出让合同》《关于云浮碧桂园5#地块国土证登记用途变更的请示》《关于申请变更碧桂园部分土地用途的请示》、市府办公文呈批表、评估报告等在案证据，被申请人云浮市自然资源局认定申请人云浮碧桂园公司申请将座落于云浮市区城北金山小区宗地[证号：云府国用（2011）第002537号]的土地用途由住宅用地变更为居住兼容商业用地、商业建筑面积为9283平方米及需要

继续补交地价款 10163837 元的事实，认定事实清楚，证据确凿。

## 二、关于适用依据问题

《中华人民共和国城市房地产管理法》第十八条之规定，土地使用权出让金应当相应调整。因申请人云浮碧桂园公司改变了土地使用权出让合同约定的土地用途，被申请人云浮市自然资源局根据该规定要求补交地价款，适用依据正确。

关于申请人云浮碧桂园公司认为被申请人云浮市自然资源局适用《国土资源部办公厅关于发布〈国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）〉的通知》（国土资厅发〔2013〕20号），主张被申请人云浮市自然资源局作出《征收出让金（补缴地价款）决定书》（编号：出让〔2020〕1号）属于适用法律错误的问题。首先，《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）》属于价格评估方面的技术规范，并非法律或者行政规范性文件，援引旧的技术规范不属于适用法律错误。其次，新的技术规范（《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》）与上述旧的技术规范关于改变土地用途补缴出让金的规定是一致的，援引旧的技术规范未影响评估结果，不会造成事实认定错误。最后，评估报告是依据新的技术规范作出的，援引旧的技术规范没有损害申请人云浮碧桂园公司的合法权益。

申请人云浮碧桂园公司主张本案宗地属于用地结构调

整，应当分别核实各用途建筑面积变化带来的地价增减额再合并计算应补缴地价款。本案宗地是调整土地用途，而非调整用地结构，主张按照用地结构调整补缴地价款，理据不足。

关于申请人云浮碧桂园公司于 2013 年 6 月 7 日缴纳 396000 元是否属于补交全部土地出让金。经查，申请人云浮碧桂园公司缴纳 396000 元是依据编号为 445301-2013-005（改）号《国有建设用地使用权出让合同》的约定，但该合同约定的改变土地用途面积 2750 平方米，但实际商业建筑面积 9283 平方米。参照《中华人民共和国合同法》有关规定，应当按照客观事实并根据第三方评估的结果补交土地出让金 10559837 元，申请人云浮碧桂园于 2013 年 6 月 7 日缴纳 396000 元，并未补交全部土地出让金。

出让合同对每宗宗地的土地用途已经明确约定，涉案宗地约定的土地用途是住宅用地；建设用地规划设计条件规定的是六宗宗地必须作为一个完整的建设项目进行规划设计，综合考虑公共绿地、配套设施、管线的布置和竖向、道路的规划及各项技术指标及配套设施可在六宗宗地内作综合平衡设置，使之符合该地块设计条件的相关要求，并没有规定可以在不同宗地平衡设置土地用途。申请人云浮碧桂园公司主张土地用途可在六宗宗地平衡设置，理据不足。

### 三、关于内容和程序问题

根据第三方评估报告，申请人云浮碧桂园公司改变土地

使用权出让合同约定的土地用途需要补交出让金 10559837 元，扣减已经补交的出让金 396000 元，还需补交 10163837。被申请人云浮市自然资源局作出要求申请人云浮碧桂园公司继续补交地价款 10163837 元的决定，内容适当。

被申请人云浮市自然资源局在作出决定前，进行调查取证，委托第三方对应补缴地价款进行评估，多次主动听取申请人云浮碧桂园公司意见并据此更正相关数据，依法告知救济途径。因此，被申请人云浮市自然资源局作出的决定程序完整、合法。

综上所述，被申请人云浮市自然资源局作出《征收出让金（补缴地价款）决定书》（编号：出让〔2020〕1号），认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，应当予以维持。

#### **本府决定：**

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项之规定，维持被申请人云浮市自然资源局于 2020 年 6 月 15 日作出的《征收出让金（补缴地价款）决定书》（编号：出让〔2020〕1号）。

申请人如不服本行政复议决定，可以自收到《行政复议决定书》之日起 15 日内，以云浮市人民政府、云浮市自然资源局为共同被告，向云浮市云城区人民法院提起行政诉讼。

云浮市人民政府

2020年9月23日