附件2

关于《梅州市闲置土地处置规定（草案送审稿）》的起草说明

为了巩固闲置土地处置整改成果，预防和减少产生新的闲置土地，提高建设用地利用效率，促进节约集约用地，规范土地市场行为，有效处置和充分利用闲置土地。根据相关法律法规，市自然资源局经过广泛深入调查研究后起草了《梅州市闲置土地处置规定（草案部门送审稿）》（以下简称《规定（草案部门送审稿）》）。现就《规定（草案部门送审稿）》的起草情况作如下说明：

**一、起草背景**

我市位于广东省东北部，土地面积1.58万平方千米，林地面积118.9万公顷，森林覆盖率74.52%，活立木蓄积量6698万立方米。一方面，丘陵多、平地少的地理特征使得我市土地资源尤为珍贵，“八山一水一分田”的地理条件决定了我市在自然资源保护与开发利用方面，更加需要坚持保护优先、节约优先。另一方面，我市土地供需矛盾日益突出。当前，长深高速公路、梅龙铁路项目等基础设施建设正进一步加快，用地需求量呈上涨趋势，但由于新增用地供应量不足又存在着已供应土地涉嫌闲置现象，导致部分重大项目土地资源需求不能及时保障。只有完善闲置土地处置规定、严格节约集约利用土地、规范土地利用行为，才能提高土地资源利用效益，保证其他项目资源需求。

土地资源的高效利用是实现高质量发展的题中之义，而加大闲置土地处置力度是提高土地资源利用率的必然要求。截至2020年12月底，我市闲置土地处置基数面积1988.4亩，完成处置面积454.3亩，处置率达22.8%；省下达我市年度完成“三旧”改造任务900亩，已超额完成1129.46亩，占下达任务比125.5%。总体来说，我市土地资源管理与利用情况较为良好。但是，如何加快存量整合、推动城市更新、破除空间资源瓶颈？这依旧是一个我市迫切想要解决的命题。因此，为了巩固我市土地资源管理与利用的既有成果，有必要结合我市实际出台《规定（送审稿）》，强化土地要素保障，盘活已有土地资源，优化用地空间布局。

二、**法律依据与参考**

### 《规定（送审稿）》的法律依据与参考主要包括：

1.《中华人民共和国土地管理法》（2019修正）

2.《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019修正）

3.《中华人民共和国城乡规划法》(2019修正)

4.《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021修订）

5.《广东省土地管理条例》（2022）

6.《节约集约利用土地规定》(2019修正)

7.《闲置土地处置办法》(2012修订)

8.《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）

9.《国土资源部关于加大闲置土地处置力度的通知》（国土资电发[2007]36号）

10.《广东省自然资源厅关于2021年土地利用计划配置的通知》（粤自然资发〔2021〕21号）

此外，《规定（草案部门送审稿）》还借鉴了《海南省闲置土地认定和处置规定》《北京市闲置土地处理办法》《广州市闲置土地处理办法》《肇庆市闲置土地处置实施办法》《河源市区闲置土地处置办法(试行)》等其他省、市的立法经验与智慧。

**三、起草过程**

我局对《梅州市闲置土地处置规定（草案部门送审稿）》的起草工作予以高度重视。

（一）2022年6月，召开立法工作部署会，成立了工作领导小组，联合嘉应学院梅州市地方立法研究基地成立规章草案起草小组，讨论研究起草工作方案，明确各部门任务分工，并就有关工作做出部署安排。

（二）2022年7月，先后召集局机关的部门负责人立法座谈会，听取有关意见和建议，同时，积极收集整理相关文件资料，梳理需要通过立法解决的主要问题，提出立法草案框架、重点难点解决对策等内容

（三）2022年8月，规章草案起草小组先后赴兴宁市、梅县区、梅州市高新技术开发区开展实地调研，了解闲置土地处置工作的有关情况。

（四）2022年 9 月，将《规定（草案部门送审稿）》挂官网向社会公开征求意见，同时向梅县区人民政府、兴宁市人民政府、平远县人民政府、蕉岭县人民政府、大埔县人民政府、丰顺县人民政府、五华县人民政府、市发展和改革局、市工业和信息化局、市财政局、市生态环境局、市住房和城乡建设局、市文化广电旅游局、市应急管理局、市信访局、市税务局、市中级人民法院征求意见。

（五）2022年10月，召开由市发展改革局,市工业和信息化局,市财政局,市自然资源局,市生态环境局,市住房城乡建设局,市文化广电旅游局,市应急管理局,市信访局,市税务局,市中级人民法院等单位的主要业务负责同志，以及梅州市房地产行业协会、中国四大银行梅州分行、相关企业代表和法律专家参加的立法论证会，对《规定（草案部门送审稿）》合法性、可行性、合理性和规范性进行专门论证。

2022年10月28日，经局法制部门法制审核，报局党组扩大会议审议通过，最终形成《规定（草案部门送审稿）》。

**四、《规定（草案部门送审稿）》主要内容**

《规定（草案部门送审稿）》共六章三十八条，其主要内容包括：

**（一）明确立法目的与适用范围**

《规定（草案部门送审稿）》的立法目的在于有效处置和充分盘活利用闲置土地，规范闲置土地认定和处置行为，促进节约集约用地。《规定（草案部门送审稿）》适用于我市行政区域内闲置国有土地的调查、认定、处置和利用等相关活动。

**（二）厘清政府及其部门的职责范围**

市、县（市）人民政府应当加强本行政区域内闲置土地的调查、认定和处置工作的领导，保障闲置土地处置的专项经费，建立统筹协调工作机制，及时处理闲置土地重大事项。同时，闲置土地所在地镇人民政府、街道办事处协助做好辖区内闲置土地调查、认定和处置工作。市、县（市）人民政府自然资源主管部门负责本行政区域内闲置土地调查、认定和处置工作的组织实施；梅州高新技术产业园区管理机构根据市自然资源主管部门的委托负责辖区内闲置土地的调查、认定和处置具体工作；市、县（市、区）人民政府发展改革、财政、住房城乡建设等主管部门、税务主管部门按照各自职责分工协同做好闲置土地处置的相关工作。

**（三）建立并完善公众举报制度**

任何单位和个人可以对闲置土地进行举报和反映情况。市、县（市）人民政府自然资源主管部门应当向社会公开闲置土地的举报电话、电子邮箱等举报方式。收到举报和情况反映的自然资源主管部门应当对举报人的信息予以保密，对举报信息进行登记，并将初步核实以及是否立案调查的有关情况反馈给举报人。

**（四）细化了闲置土地的界定标准以及闲置土地的调查与认定程序**

第一，明确闲置土地的界定标准。闲置土地是指国有建设用地使用权人超过国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书或者建设用地批准文件约定、规定的动工开发日期满一年仍未动工开发的国有建设用地。同时，有以下情形之一的也应当认定为闲置土地：（一）国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书或者建设用地批准文件未约定、规定动工开发日期的，自国有建设用地使用权有偿使用合同生效、划拨决定书或者建设用地批准文件颁发之日起满两年未动工开发的建设用地；（二）未签订或者办理国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书或者建设用地批准文件的，自不动产权证（国有土地使用权证）颁发之日起满两年未动工开发的建设用地；（三）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、或者已投入资金占总投资额不足百分之二十五，中止开发建设满一年的建设用地；（四）经批准以转让方式取得国有建设用地使用权，国有建设用地使用权人未与自然资源主管部门重新约定土地动工开发日期，自转让批准之日起满两年未动工开发的建设用地；（五）因生效司法裁判或者仲裁裁决（含司法调解或者仲裁调解）发生土地权属转移，权利人未与自然资源部门重新约定土地动工开发日期，自生效司法裁判、仲裁裁决、司法或仲裁调解书确定的义务履行期限届满之日以及无义务履行期限的司法裁判、仲裁裁决、司法或仲裁调解书生效之日起满两年，或者通过司法拍卖取得国有建设用土使用权的，自土地拍卖成交之日起满两年未动工开发的建设用地；（六）法律、法规规定的其他情形。因不可抗力、政府及其有关部门行为或者动工开发必需的前期工作（不含土地使用权人应当承担的工作）造成前一、二款规定期限延迟的，经核实后，受影响时段不计入规定期限。

第二，明确列举因政府或部门原因造成动工开发延迟或者无法动工开发的情形。例如：因未按照国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书或者建设用地批准文件约定或者规定的期限、条件将土地交付给国有建设用地使用权人，致使项目不具备动工开发条件的；因国土空间规划依法修改，造成国有建设用地使用权人不能按照国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书或者建设用地批准文件约定或者规定的用途、规划和建设条件开发的；因国家出台相关政策，需要对国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书或者建设用地批准文件约定或者规定的规划和建设条件进行修改的；因政府供应土地存在权属争议导致使无法动工开发的等等。

第三，明确闲置土地的调查与认定程序。市、县（市）自然资源主管部门发现涉嫌构成闲置土地或者收到有关土地闲置举报信息材料的，应当在十日内开展调查核实，并向国有建设用地使用权人发出《闲置土地调查通知书》；国有建设用地使用权人应当在《闲置土地调查通知书》送达之日起三十日内将土地权属情况、开发利用情况、抵押查封情况、闲置原因及相关证明材料、后续利用情况等资料，如实向市、县（市）自然资源主管部门提供，接受调查核实；市、县（市）自然资源主管部门对有关情况进行调查核实后，认定构成闲置土地的，向国有建设用地使用权人送达《闲置土地认定书》。认定不构成闲置土地的，书面通知国有建设用地使用权人，并办理结案手续；市、县（市）自然资源主管部门应当自《闲置土地调查通知书》送达之日起六十日内完成调查核实工作，对涉嫌土地是否构成闲置作出认定。因情况复杂无法在上述期限作出的，经本部门主要负责人批准，可以适当延长调查核实期限，并告知相关权利人延期办理的理由。延长调查核实期限最长不得超过三十日。

**（五）细化了闲置土地的认定标准**

**其一、明确了**动工开发日期的认定起始日。国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书或者建设用地批准文件未约定、规定动工开发建设日期的，按以下方式认定动工开发日期： （一）以实际交付土地之日起满一年为动工开发日期。实际交付土地日期以交地确认书确定的时间为准。未核发交地确认书或者交地确认书约定不明确的，按照建设用地批准书、不动产权证书（国有建设用地使用权证）颁发日期确定为实际交付土地日期；公开转让已完成交易但未办理土地权属变更登记的，土地转让合同约定转让价款支付之日视为实际交付土地日期；司法裁定拍卖土地，以协助执行通知书明确的协助办理期限届满之日为实际交付土地日期。实际交付土地日期无法确定的，自国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书或建设用地批准文件生效之日起满一年为动工开发日期；（二）经批准予以转让或者生效司法裁判、仲裁裁决（含司法调解或仲裁调解）土地权属转移的，自批准转让之日或者生效司法裁判、仲裁裁决、司法或仲裁调解书确定的义务履行期限届满之日以及无义务履行期限的司法裁判、仲裁裁决、司法或仲裁调解书生效之日起满一年（不包括分割发证）为动工开发日期

其二、对中止开发的认定作了相应规定。即建设主体工程在动工开发后、竣工前施工方已停止施工活动的，由工程所在地的住房城乡建设主管部门认定为中止开发。对已建工程部分的维修、保养或者建设不计入开发建设用地面积的辅助设施等活动，不得认定为施工。

其三、对土地开发建设用地面积的计算、建设项目投资额的核算、宗地认定的方式以及土地价款的核算分别作了较为细化的规定。

**（六）优化闲置土地的处置与利用措施**

其一，针对造成土地闲置的不同原因设置不同的处理措施。区别对待因政府或者政府有关部门行为、不可抗力、司法查封造成土地闲置，以及因国有建设用地使用权人自身原因造成土地闲置的情形，并根据不同情形设置不同的具体处理措施。

其二，明确征缴土地闲置费或者收回闲置国有建设用地使用权的程序。市、县（市）自然资源主管部门书面告知国有建设用地使用权人拟作出征缴土地闲置费或收回闲置国有建设用地使用权决定的事实、理由和依据，以及陈述和申辩的权利；向国有建设用地使用权人发出听证告知书。国有建设用地使用权人在收到告知书后的五个工作日内有依法申请听证的权利。逾期未提出申请的，视为放弃听证；拟定闲置土地处置意见，并报经有批准权的人民政府批准；作出《征缴土地闲置费决定书》或者《收回国有建设用地使用权决定书》，并送达国有建设用地使用权人；收回闲置国有建设用地使用权的，应将有关情况抄送发展改革、住房城乡建设等部门。闲置土地设有抵押权的，同时抄送抵押权人或者采取保全措施的司法机关。

其三，明确闲置土地的利用方式。闲置土地的利用方式有：依据国家土地供应政策，确定新的国有建设用地使用权人开发利用；纳入政府土地储备；对耕作条件未被破坏且近期无法安排建设项目的，由市、县（市）人民政府自然资源主管部门委托有关农村集体经济组织、单位或者个人组织恢复耕种。

**（七）加强闲置土地处置的监督与管理**

通过明确政府供地要求、动工开发时间，并建立闲置土地检查、项目开发进度报告、建设项目现场公示、闲置土地处分限制、信用惩戒等制度，加强闲置土地的监督与管理，将闲置土地处置原则贯穿于土地资源利用的全过程。

**（八）建立闲置土地处置的责任追究机制**

市、县（市）自然资源主管部门未按照国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书或者建设用地批准文件约定、规定的期限、条件将土地交付给国有建设用地使用权人，致使项目不具备动工开发条件的，应当依法承担违约责任；对相关负责人和其他责任人依照有关规定进行问责和给予处分。此外，市、县（市、区）人民政府及其有关部门工作人员违反相关条款的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

梅州市自然资源局

2022年10月28日