关于《深圳经济特区国有土地供应管理

条例（草案）》的说明

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为了规范国有土地供应管理，合理、高效利用土地资源，保护权利人合法权益，市政府组织起草了《深圳经济特区国有土地供应管理条例（草案）》（以下简称《管理条例》）。现将《管理条例》有关情况说明如下：

一、立法必要性

（一）贯彻落实国家决策部署，推进土地资源节约集约利用的需要

“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的基本国策。习近平总书记在党的二十大报告中指出，要实施全面节约战略，推进各类资源节约集约利用。2020年3月，中共中央 国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，要求推进土地要素市场化配置。2020年1月、2021年9月，新修订的《土地管理法》和《土地管理法实施条例》分别实施，对国有土地供应管理提出了新要求。《深圳经济特区土地使用权出让条例》（以下简称《出让条例》）于1994年出台，中途虽然进行了几次修改，但相关规定已滞后于国家上位法和现实发展需求。为贯彻落实国家决策部署和上位法精神，深圳亟需结合管理实际，制定一部能够契合城市发展空间需要、实现土地资源合理高效配置的法规。

（二）践行先行示范区使命，深化土地管理制度改革的需要

作为土地改革的试验田和先行者，深圳在土地管理方面屡次创下“第一”。1987年，深圳敲响了全国土地拍卖“第一槌”，拉开了土地管理改革的序幕，并推动1988年《宪法》修改，国家开始实行国有土地有偿使用制度。2001年，出台《深圳市土地交易市场管理规定》（市政府令第100号），土地由协议出让为主转向经营性用地必须招拍挂出让，翻开了土地有形市场建设的新篇章。2005年，在全国首次以挂牌方式出让产业用地，实现土地资源全面市场化配置。2012年，深圳在全国率先步入存量土地开发新阶段，开创了城市更新和土地整备两大模式，有效破解了存量土地再开发问题。当前，国家通过综合改革试点等途径明确支持深圳继续在土地管理制度上深化探索，因此，一方面，深圳需要通过立法将行之有效的改革举措予以传承和固化；另一方面，需要继续解放思想、守正创新，尽快形成一批可复制、可推广的深圳经验。

（三）破解土地供应管理现实问题，保障城市建设高效运行的需要

随着城市化快速发展，深圳土地管理逐渐暴露出一些新情况、新问题：一是土地出让方式缺乏灵活性和弹性，土地租赁、土地作价出资（入股）等方式尚未健全。二是土地使用权到期续期的制度不完善，无法支撑已到期建设项目的续期需求。三是土地使用权收回的情形以及补偿原则有待完善。四是现行《出让条例》主要围绕新增建设用地进行制度设计，亟需构建存量土地开发背景下的土地管理体制机制。因此，有必要通过立法解决现实问题，为促进土地要素有效配置、助力经济社会高质量发展提供法治保障。

二、立法过程

按照市政府2023年度立法工作计划安排，市规划和自然资源局启动了《深圳经济特区国有土地供应管理条例》的起草工作，经深入研究、广泛调研、征求意见后，形成《深圳经济特区国有土地供应管理条例（送审稿）》并报市司法局审查。立法过程中，我们重点开展了以下工作：

2023年3月9日至16日，赴海口、杭州、宁波等地开展立法调研，学习借鉴有益经验。

2023年6月12日、6月13日，先后征求各区政府和市直相关部门、社会公众和立法联系点意见，共收集意见165条（回复无意见18条），经认真研究处理后，采纳67条、部分采纳4条、解释76条。征求意见过程中，未出现舆情问题。

2023年7月18日，赴立法联系点深圳天安骏业投资发展有限公司调研，收集关于产业项目用地扶持和监管的相关建议。

2023年9月7日上午，赴深圳市城市更新协会立法座谈，听取协会和房地产开发企业关于国有土地供应的具体诉求。

2023年9月7日下午、9月13日，分别与南山区政府、龙华区政府座谈，听取辖区相关部门和街道的立法建议。

2023年10月16日，赴大疆全球总部“大疆天空之城”实地调研，了解总部企业在用地方面存在的现实问题。同日，还前往市特区建工集团进行座谈，深入了解重点产业项目实施情况。

2023年11月14日，邀请市国资委、市财政局、市审计局、市水务局、市城管和综合执法局等意见比较集中的部门以及各区政府进行研讨，在会上对各单位提出的意见作了沟通解释，以进一步凝聚共识。

2023年12月27日，将修改完善后的《深圳经济特区国有土地供应管理条例（草案送审稿）》（以下简称《管理条例》）提请市政府协调。

2024年1月15日，张礼卫副市长主持召开会议对《管理条例》进行协调。

2024年3月19日，市政府七届112次常务会议审议并原则通过了《管理条例》。

三、主要内容说明

《管理条例》共计6章81条，包括总则、国有土地供应、国有土地使用和管理、保障和监督、法律责任、附则等章节，覆盖了国有土地一级市场、二级市场以及土地批后监管全链条。

（一）健全国有土地供应体系，实现土地资源精准高效配置

第一，构建多元化土地供应方式。《出让条例》仅对国有土地使用权出让事宜作了规范。近些年，深圳在持续推进土地管理制度改革过程中，逐步形成了以产权为导向、以土地有偿使用及市场化配置为核心的土地供应体系。《管理条例》将相关改革创新成果进行了固化，一方面，统一纳入划拨、出让、作价出资（入股）、租赁等供应方式，并作了全面规范；另一方面，结合深圳管理实际，对临时使用、委托管理、国有储备地短期利用的适用情形和审批机制也作了明确。

第二，优化国有土地供应规则。一是严格限制划拨用地范围。规定产权归中央、省、市、区党政机关的公益性、非营利性用地可以以划拨方式供应。同时，落实《关于规划建设保障性住房的指导意见》（国发〔2023〕14号）“保障性住房以划拨方式供应土地”的要求，明确党中央、国务院对保障性住房等用地的划拨供应管理另有规定的，从其规定。二是完善出让方式。一方面，在招拍挂出让的情形上与国家保持衔接，并提出重点产业项目和总部项目可以采取“带项目”挂牌方式供应国有土地；另一方面，以列举方式限缩协议出让范围，具体包括社会投资、产权归经市政府确定投资主体的交通设施用地、地下综合管廊设施用地、只租不售的创新型产业用房和科研项目用地，政府已确定特许经营者的公用设施用地，连通两宗已设定产权地块的地上、地下空间，非农建设用地、征地返还用地、置换用地、留用土地，政府投资建设的安置房用地等类型。此外，对出让年期、地价款确定、出让合同内容以及土地交付作了规定。三是细化作价出资（入股）方式。《管理条例》延续《深圳市国有土地使用权作价出资暂行办法》（深府办函〔2013〕50号）的做法，在适用范围上，仅限于国家、省规定的作价出资（入股）情形，并规定作价出资（入股）对象由市政府明确。在流程上，涉及方案拟定和批准、合同签订、公司资本金及股权变更登记。四是规范国有土地租赁方式。区分短期租赁和长期租赁，对于短期使用的急需公共服务设施用地，可以实行短期租赁；短期租赁年限不超过五年，可以以协议方式确定承租人；短期租赁不得修建永久性建（构）筑物并不得办理产权登记。除居住用地外，国有土地均可以通过长期租赁方式供应，具体供应方式根据土地用途确定；长期租赁的年期不得低于五年，且不超过二十年。

（二）优化土地市场营商环境，着力提升服务效能

土地市场是我国现代市场体系的重要组成部分，优化土地市场营商环境，对于实现土地要素自主有序流动、激发市场主体活力和动力将发挥重要作用，《管理条例》主要推出了以下措施：

第一，建立区域评估制度。规定区政府可以组织对重点发展区域开展区域评估，区域评估主要包括压覆重要矿产资源查询、环境影响评价、健康影响评估、节能评价、地质灾害危险性评估、地震安全性评价、气候可行性论证等事项。对符合区域评估结果适用条件的建设项目，无需单独开展相关评估评审工作。

第二，探索“标准地”供应模式。《管理条例》落实《广东省工业用地“标准地”供应工作指引（试行）》有关要求并借鉴浙江等地经验，规定对位于重点发展区域的产业项目用地，可以探索采用“标准地”供应模式，工业和信息化等产业部门应当结合区域评估结果和产业准入、功能区划等要求确定“标准地”指标控制标准，规资部门或者派出机构应当结合指标控制标准拟定国有土地供应方案并按程序报批。

第三，探索建立用地用林用海联合审批机制。《管理条例》落实深圳综合改革试点有关要求，明确探索建立建设项目农用地转用、使用林地、国有土地供应、海域使用权出让联合审批机制。按规定应当报国家或者广东省审批的，由规资部门或者派出机构审查后报批。

第四，减轻产业项目负担。一是规定可以分期缴纳国有土地价款，首期款缴纳后，剩余价款在合同签订之日起一年内缴清，可以不计利息。二是规定总部项目及产业项目用地可以采取弹性年期的方式进行出让。三是规定国有土地通过长期租赁方式供应的，可以先以租赁方式提供土地，项目达到国有土地租赁合同、项目监管协议约定的条件后再转为出让方式。

（三）规范土地使用管理，提升精细化治理水平

第一，明确国有土地使用基本要求。一是规定国有土地使用权人应当按照国有土地供应文件规定的土地用途和开发强度等规划条件、开工竣工期限等要求使用土地。未经批准，不得擅自改变土地使用条件。二是结合管理实践，分别提出建设项目验收超面积、土地用途变更、规划条件变更、用地范围调整、国有土地分宗合宗以及产权限制条件变更的操作规则。同时，明确通过招标、拍卖、挂牌方式供应的国有土地，涉及变更土地用途、建筑规模和功能、产权限制条件等强制性内容的，还应当对变更内容进行公示。

第二，健全国有土地续期规则。《管理条例》对住宅建设用地使用权续期和非住宅建设用地使用权续期区别作出规定。一是遵循《民法典》相关规定，明确住宅建设用地使用权期限届满的，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规相关规定办理。二是进一步细化非住宅建设用地使用权的续期时点、续期条件、续期年限、审批程序和办理手续等内容。同时，提供救济渠道，明确国有土地使用权人因不可抗力、司法查封、权属争议等原因未在规定时限内申请续期的，可以在影响续期的事由消除后六个月内申请续期。

第三，梳理国有土地使用权收回的主要情形。《管理条例》一方面对分散于不同规定中的国有土地收回情形作了梳理，另一方面与《深圳市土地征用与收回条例》进行衔接，归纳出国有土地使用权收回的五种类型，即公共利益收回、划拨用地收回、土地到期收回、主动退还土地收回和违约收回（含违反监管协议和土地合同的收回），并对不同收回情形下的土地和建（构）筑物处置规则作了规定。

第四，完善国有土地处分规则。一是明确国有土地使用权通过买卖、交换、赠与、出资以及司法处置、资产处置、法人或者非法人组织合并、分立等形式转让的，建（构）筑物所有权应当一并转让。二是在《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）的基础上，对通过划拨、出让、作价出资（入股）、租赁等方式供应国有土地使用权的转让、转租、抵押作了进一步细化。

（四）加强土地批后监管，助力土地市场平稳健康发展

第一，推行信息共享。一是规定规资部门应当与发展改革、教育、科技创新等部门建立土地管理信息共享机制，实现土地管理数据共享和业务协同。二是明确区政府应当建立健全土地批后监管机制，组织辖区派出机构、工业和信息化、住房建设、规划土地监察等部门开展国有土地供应文件履约监管工作，建立监管信息共享机制，形成监管合力。

第二，强化项目监管。一是明确市行业主管部门、区政府可以对总部项目、产业项目、保障性住房项目等进行监管，在国有土地供应的同时签订项目监管协议。项目监管协议涉及增加国有土地供应文件规定、约定之外的国有土地使用权收回等处置情形的，应当征求规资部门意见。二是规定总部项目及产业项目用地续期的，国有土地使用权人需同时签订产业发展监管协议。三是规定市发展改革、科技创新、工业和信息化、住房建设等部门应当制定监管协议示范文本，并指导、监督区相关部门做好建设项目监管工作。

第三，设定处罚机制。《管理条例》对未按期缴纳国有土地价款、超期开工竣工、临时用地逾期未恢复、拒不交还土地以及违法取得土地等情形设定了法律责任，倒逼国有土地使用权人依法依规使用土地。

四、主要创新点

进入新时代，土地供应管理面临新形势、新要求，为此，《管理条例》积极探索，规定了系列改革创新举措，通过制度创新最大限度发挥土地要素价值。

（一）设置国有土地带建（构）筑物供应方式

国有土地供应一般遵循“净地”出让规则，但实践中存在国有土地带建（构）筑物供应的现实需求。带建（构）筑物供应的意义在于可以降低资源消耗、促进资源循环利用，还可以降低企业建造成本。上海、浙江等地已作相关探索，深圳也有华大基因项目用地带建（构）筑物供应的先例，这些都证明带建（构）筑物供地具有可行性。因此，《管理条例》规定，在满足土地权属关系清晰、安置补偿落实到位、规划条件明确等情形且保障房屋结构安全、消防安全等前提下，国有土地可以带建（构）筑物供应。

（二）创设临时建（构）筑物保留规定

按照自然资源部要求，临时用地期满后应当拆除临时建（构）筑物。但为了促进循环经济发展，避免重复建设和资源浪费，《管理条例》从临时建（构）筑物作为配套服务各类工程建设项目的特性出发，规定仅占用现状建设用地的临时用地到期后，临时建（构）筑物在保证房屋结构安全和消防安全等前提下，经规资部门或者派出机构批准，可以保留用于临时使用。

（三）建立国有土地的用地范围调整和联动开发机制

《管理条例》一是将用地范围调整的适用情形限定为因实施国土空间规划等公共利益需要。用地调整面积不超过百分之十或者三千平方米，且用地面积和建筑面积不增加的，可以由派出机构审批；其他情形由有批准权的人民政府审批。二是明确，因实施国土空间规划、节约集约利用土地需要，经有批准权的人民政府批准，可以将总面积不超过三千平方米且不能单独开发的边角地、夹心地、插花地以划拨或者协议出让方式供应给相邻地块的国有土地使用权人。

以上说明和《管理条例》，请审议。