**海口市自然资源和规划局**

**闲置土地处置认定工作细则**

**起草说明**

**一、起草背景**

海口市闲置土地遗留问题较多，现有闲置土地认定的规定不够具体，而且还分散在法律、地方性法规、规章以及诸多规范性文件当中，行政执法人员对闲置土地具体问题的认识不一致，执法尺度存在差异，特别是对一些土地遗留问题以及造成土地闲置的政府原因及其闲置时间的认定不好把握，影响了闲置土地的处置效率。而且，资规局各业务部门对闲置土地处置工作的互相配合不够，分工不够明确，没有形成合力。为提高工作效率，尽可能统一闲置土地认定的尺度，资规局委托海南瑞来律师事务所起草《海口市自然资源和规划局闲置国有建设用地认定工作细则》（以下简称“细则”）。

**二、起草过程**

2020年12月，资规局领导组织闲置土地处置业务处室着手研究制定本细则，要求尽可能细化各项有关闲置土地认定和处置工作遇到的问题，并提出确实有效的解决办法。2021年3月，资规局正式委托海南瑞来律师事务所负责起草工作。起草工作团队检索了最高人民法院五十多宗闲置土地审判案例，收集了海南省高级人民法院编撰的《关于闲置土地处置案件调研报告》，借鉴了杭州、深圳、宁波、湖北、梅州等地做法，形成讨论稿提交闲置办组织局内业务处室及相关职能部门讨论，期间，经分管领导杜晓琴组长多次召集会议研究，韩书记主持书记办公会研究，并提交市司法局审查，我们综合全部反馈意见后形成本草案。

1. **主要内容**

《细则》共十六条，从市自然资源和规划局处置闲置土地的实际出发，主要针对闲置土地处置过程中经常遇到的闲置原因、闲置时间、分期开发的难点问题进行细化，重点在于实操性。

1. **解决资规局业务处室在闲置地认定工作的分工配合问题**

《细则》第三条，根据业务处室的职责范围，将认定工作涉及事项分解到各业务部门。

1. **明确闲置土地认定标准**

《细则》第五条将闲置土地认定中涉及的“应动工之日、应动工开发建设面积（含分期开发）、已动工开发建设面积、应投资额、已投资额、竣工标准”的认定及其依据予以明确。

1. **细化应动工时间的认定。**

除《闲置土地处置办法》规定的“以土地使用权有偿使用合同或划拨决定书约定、规定动工时间为闲置土地认定的动工时间”之外，《细则》还细化以下认定办法：

 1、明确出让合同给予土地使用权人办理开发所需手续预留一年时间，合同预留不足一年的，以土地证核发之日满一年为动工时间。土地闲置后协议延期开发的，补偿协议不受预留一年时间限制。

2、对分期开发的各期动工时间，规定以分期开发批准文件规定为准；分期开发批准文件没有规定的，首期开发从取得土地证之日起满一年之日为首期开发动工时间，下一期动工时间按上一期动工之日起届满一年之日为下期施工之日。

3、对一宗地和多宗地分期开发的情况予以区分处理。

3、对闲置土地转让后的动工时间区分二种情形给予规范，一是土地闲置转让后，不动产登记机构为受让人办理不动产登记的，考虑到闲置土地不得转让的限制性规定，既然政府批准为其闲置土地办理不动产登记，受让人据此取得政府信赖利益的保护，规定以受让人取得土地登记之日期届满一年之日为新的动工时间；另一种情形是，闲置土地转让后不办理不动产登记的，按原合同或划拨文件规定的动工时间为准。

4、根据《民法典》第二百二十九条规定，因司法文书、仲裁文书取得土地使用权的，以该司法文书设立物权生效之日起满一年之日为动工时间。

**（四）细化“动工开发认定标准”**

关于动工开发认定标准，原国土资源部、省政府都有相关规定，但对于已动工开发的建设项目，细则规定**“**建设项目已动工开发的，由用地单位提供《建筑施工许可证》、监理单位签署的书面意见及施工现场照片，自然资源和规划局进行书面审查，必要时实地检查后予以认定。无监理单位书面意见的，由自然资源和规划局聘请相关专业机构进行认定。

施工前依法必须取得施工许可证的建设项目，未取得施工许可证即动工的，不得认定为动工开发。但在闲置土地认定前，经建设主管部门依法补办施工许可手续的，可以认定为动工开发。依法无需办理施工许可证的建设工程，可由住建部门出具相关证明文件。**”**

**（五）闲置土地面积认定**

除了出让合同或划拨决定书明确约定（规定）之外，对于“因土地用途变更、规划调整，分割转让等特殊原因分割发证的，应当重新签订国有土地使用权出让合同或者重新核发划拨决定书，并按照重新签订的合同约定和重新核发的文件规定的宗地面积进行闲置土地认定；未重新签订合同或者核发划拨决定书的，以分割发证后的土地证载土地面积认定闲置土地面积；分期开发的，以《建设工程规划许可证》或市规划主管部门批准文件规定的整体开发或分期建设的范围来认定闲置土地面积”。

1. **细化闲置土地政府原因的认定**

政府原因一直都是闲置土地认定工作的重点和难点，《细则》从土地交付条件、征地补偿遗留问题、出让土地的附随义务、城乡规划影响、土地利用总体规划、国土空间规划、城市总体规划影响、生态红线影响、海岸带保护、“二个暂停”、机关楼堂馆舍停建、地方产业政策影响、军事管制、文物保护、闲置土地调查期间影响、公共利益保护等方面，将实践中遇到的政府原因梳理为19点个方面，另外考虑未尽事宜，列第20项为兜底条款【详见《细则》第十一条】。

1. **明确不得认定为政府原因的情形**

《细则》第十二条梳理了在实践中容易混淆将企业原因混淆为政府原因的九种情形，并针对该情形作出明确规定。

1. **规定不计入土地闲置时间的情形**

在实践中，存在一些因政府审批等因素对开发时间有所影响的建设项目，这些因素非常容易被混淆为导致土地闲置的政府原因。如果将这些审批环节认定为政府原因，则需要在该政府原因消除后满一年方可认定为新的动工时间，会严重影响闲置土地处置效率，但如果不考虑这些政府审批环节对开发建设的影响，也不利于企业合法权利的保护。因此，《细则》第十三条规定了存在政府因素影响开发建设，但不应计入闲置时间的八项情形。

1. **闲置费认定标准**

法律规定闲置费按照出让或划拨价款不高于20%计缴。但实践中存在二级市场流转后的闲置地，对于二级市场流转后的闲置土地闲置费应如何认定，国家和我省没有具体规定。《细则》区分司法拍卖和协议转让二种情形，针对司法拍卖的，规定按拍卖成交价作为征缴基数；对协议转让的参考《湖北省土地闲置费征收管理暂行办法》，引入“出让用地市场评估价格”的做法，以二级市场中“出让用地市场评估价格”作为出让价款。

参考文献及资料

1. 《土地管理法》
2. 《城市房地产管理法》
3. 《海南经济特区土地管理条例》
4. 《闲置土地处置办法》
5. 《海南省闲置土地认定和处置规定》
6. 《海南省存量国有建设用地清理及处置规程》
7. 《海南省政府关于进一步做好闲置土地处置工作的通知》【琼府（2015）24号文】
8. 《海南省人民政府办公厅关于明确存量国有建设用地清理处置工作有关问题的通知》【琼府办（2017）153号】
9. 《国家土地总督察办公室关于督促地方政府加快整改处置闲置房地产用地的通知》及其附件2《关于政府原因造成的闲置土地处置政策的若干意见》
10. 《国土资源部关于进一步做好闲置土地处置工作的意见》【国土资发（2008）178号】
11. 《海南存量国有建设用地处置若干问题的意见》【琼府办（2016）241号】
12. 《海南省高级人民法院关于闲置土地案件调研报告》
13. 《梅州市闲置土地处置工作方案》
14. 《杭州市国土资源局关于贯彻实施闲置土地处置办法若干问题的意见》
15. 《中山市闲置土地处置实施办法》
16. 《深圳市贯彻执行闲置土地处置办法实施意见》
17. 《湖北省土地闲置费征收管理暂行办法》
18. 《海南省闲置土地有偿收回标准》（征求意见稿）
19. 《民法典》、《行政诉讼法》、《民事诉讼法》等