水乡功能区国有闲置土地处置工作实施细则（试行）

为有效处置和充分利用闲置土地，规范土地市场行为，促进节约集约用地，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《闲置土地处置办法》的有关规定，结合《中共广东省委全面深化改革委员会关于印发<东莞市建设广东省制造业供给侧结构性改革创新实验区实施方案>的通知》（粤改委发〔2020〕6号），《东莞市人民政府办公室关于进一步完善土地收储整备补偿和利益共享机制的意见》（东府办〔2020〕17号），《东莞市自然资源局关于印发<关于功能区土地开发与利用管理的实施方案>的通知》（东自然资〔2021〕140号）以及我市“拓空间”的工作部署要求，结合功能区实际，制定以下实施细则。

第一章 一般规定

第一条 适用范围 水乡功能区范围内涉嫌闲置的国有土地调查、认定和处置，适用本实施细则。

第二条 处置原则 闲置土地的调查、认定和处置，严格遵循依法依规、尊重历史、保障权益、促进利用原则。

第三条 监管主体 镇级政府作为辖区内国有土地的实际供应主体，应切实履行属地管理责任。对属于东莞水乡特色发展经济区管理委员会（以下简称“水乡管委会”）统筹

单元的土地，由产业部门牵头制定管理办法，会同属地镇政府、各局落实投资协议约定的土地开发履约监管。

镇级政府应形成涉嫌闲置土地的台账清单，初步判断闲置情况，做好相应处置计划，加快推动土地的盘活利用。

对已出让但尚未构成闲置的土地，镇级政府负责监管国有用地供后履约情况，应积极督促国有建设用地使用权人执行“项目投资协议”，并按国有建设用地使用权出让合同约定或划拨决定书规定日期开发建设，避免形成闲置；对因政府原因影响确不具备动工条件的，镇级政府应于合同约定动工时间到期前30日内将地块情况书面报水乡管委会。

第四条 闲置土地处置分工 水乡管委会根据市关于通过强化功能区统筹优化市直管镇体制改革要求，承接市级下放的部分事权。结合职能分工和工作实际，水乡管委会自然资源部门、镇级政府、镇级自然资源部门按以下职责开展工作：

（一）水乡管委会自然资源部门负责组织、实施水乡功能区范围内涉嫌闲置土地的调查取证、认定和处置工作，并按程序组织相应认定的证明材料和处置方案报市自然资源管理委员会（市国土空间规划委员会）审议。

（二）镇级政府依法协助执行镇辖区内涉嫌闲置土地的调查取证和拟定初步处置方案，执行经批准的处置方案。负责对项目用地的投资协议予以开发监管，配合调查土地闲置原因，研究处置方式，并通过**镇级政府集体讨论**形成相关会

议纪要。对于政府原因或非单一原因导致闲置土地的，镇级政府应收集、提供相关证明文件和明晰土地闲置原因。其中，政府（含政府部门）行为造成闲置原因仍未消除的，由镇级政府与国有建设用地使用权人协商一致后拟订初步处置方案，并应同时明确消除政府原因对闲置土地影响的时间和具体解决方案；政府（含政府部门）行为造成闲置原因已消除的，镇级政府应及时告知国有建设用地使用权人，督促其进行土地开发建设。

（三）镇自然资源部门负责对属地已供应的国有建设用地利用状态跟踪巡查，并制作《具体建设项目用地跟踪管理卡》，及时更新开工建设状态；对疑似闲置土地的，应纳入台账管理，并如实向镇级政府汇报；负责配合水乡管委会自然资源部门开展闲置土地调查工作，组织提供历史用地审批文件、巡查用地现状，以及相关联络和文书送达工作；对于经调查不属于闲置土地的，负责出具土地闲置情况审核意见。

第二章 闲置土地的调查和认定

第五条 基本单元 调查、认定和处置闲置土地以宗地为单位。

国有建设用地使用权出让合同或划拨决定书因历史原因与建设用地批准文件（或不动产登记）的宗地划分不一致的，以国有建设用地使用权出让合同或划拨决定书的宗地划分为准。

第六条 闲置土地调查程序 闲置土地的调查应按照《闲置土地处置办法》第五条、第六条、第七条的规定办理。

国有建设用地使用权人应当配合调查，按照调查机关的要求说明自身开发建设过程中已作出的履行合同的相关行为，并提交上述行为所属行政管理部门出具的证明材料，或其他相关材料进行佐证，涉及投资额度的核算由国有建设用地使用权人提供有资质的会计师事务所出具的审计报告；其中，已投资额和总投资额指扣除土地出让价款、划拨价款和向国家缴纳的相关税费外的固定资产投资，不含知识产权等无形资产投入。

第七条 闲置土地的认定应按照《闲置土地处置办法》第二条、第八条和第二十二条的规定办理。

第八条 对于涉及历史问题的，按照尊重历史、实事求是的原则进行认定:

（一）**现状已建成**使用，地上建筑物（构筑物）基底面积达到应动工开发建设用地面积三分之一及以上的，**不认定**为闲置土地。建成状态的认定依据现状宗地图或地形图结合原合同使用条件进行确定。

（二）**建筑物已拆除**的用地，原有建筑物有报建证明或凭历年影像图、现状地形图等可证明原建成状态，且基底面积达到应动工开发建设用地面积三分之一及以上的，**不认定**为闲置土地。原建成状态的认定依据历年影像图或地形图确定，拆除情况由属地镇级政府结合证明材料出具意见。

（三）土地被**司法查封**的，查封期间不进行闲置土地相关认定、处置工作，但是查封结束后（解封或自动解封），存在超过动工开发日期满一年未动工开发情形的，按闲置土地相关规定认定。因司法处置导致土地使用权属转移，处置前存在因自身原因构成闲置的，需征收土地闲置费，缴费主体根据人民法院司法文书进行明确。

（四）因生效司法文书导致土地使用权转移的，买受人应及时完善不动产登记手续，并积极动工开发使用土地。宗地具备动工开发条件的，自生效司法文书送达当事人之日起一年为动工开发日期，超过满一年未动工开发的，按闲置土地相关规定认定。

（五）非单一原因造成的闲置土地，指宗地供地后既存在政府（含政府部门）原因又存在国有建设用地使用权人自身原因导致未能动工建设，自政府（含政府部门）原因解除且建设用地使用权人获知之日起满一年未动工开发的，按企业自身原因认定。

（六）同一份出让合同出让的国有建设用地或者由同宗国有建设用地分割成若干宗国有建设用地的，按照以下方式进行认定:

1.出让时一份合同包含多宗国有建设用地的，已动工建设的国有建设用地面积达到应开发建设用地面积三分之一及以上的，出让合同范围内的用地**不认定**为闲置土地。

2.由同一宗国有建设用地办理分宗手续后，其变更为若

干宗国有建设用地，且继续执行原合同土地使用条件的，在项目建设时按原出让国有建设用地范围整体报建，已动工建设的建筑物基底面积达到应开发建设用地面积三分之一及以上的，土地出让合同范围内的土地**不认定**为闲置土地。

3.由同一宗国有建设用地办理分宗手续变更为若干宗国有建设用地的，分宗后各宗国有建设用地具备独立使用条件或部分宗地转让的，按照分宗后各宗国有建设用地独立进行管理和开展闲置土地认定工作，但是出让合同或建设用地批准文件有例外约定的，从其约定进行管理。

4.已补签合同或补充协议重新约定动工开发日期的，按照约定执行管理；未约定的，以分宗审批通过之日起一年为动工开发日期；未审批直接分宗登记的，以登记时间之日起一年为动工开发日期。分宗审批后受让人申请完善不动产登记手续的不受限制，但是转让、抵押和变更等按照《闲置土地处置办法》第二十四条监管。

（七）原各独立宗地合为一个项目进行规划建设且已核发《建设用地规划许可证》的，已动工建设的建筑物基底面积达到应开发建设用地面积三分之一及以上的，应依法申请办理合宗的用地手续，**项目范围内**的土地**不认定**为闲置土地。

第三章 闲置土地的处置

第九条 政府原因闲置土地是指因政府（含政府部门）行为造成动工开发延迟的土地，按照《闲置土地处置办法》

第八条规定认定。

土地出让后，国有建设用地使用权人因自身投资、建设等原因向政府部门申请调整容积率、用地红线等土地使用条件导致不能按期开发的，**不属于**政府原因影响。

镇级政府（含政府部门）因城市发展需要对国有建设用地使用权人提出的特殊要求或发展规划谋划期间的暂时审批冻结导致国有建设用地使用权人开发延迟的，参照政府原因闲置土地进行处置；镇级政府应积极配合国有建设用地使用权人出具相关证明文件，拟定解决方案。

第十条 因第九条政府原因规定情形造成土地闲置的，镇级政府应主动与国有建设用地使用权人协商，选择以下合适的处置方式，盘活利用土地:

（一）协议有偿收回。存在政府（含政府部门）原因导致原国有建设用地使用权人无法开发使用土地的，**鼓励**通过协议有偿收回土地使用权进行处置，加大政府对土地的统筹力度。统筹区范围内的土地收储，由水乡管委会土地收储部门主导。

（二）调整土地用途、规划条件。符合调整土地用途、规划条件的，经批准，国有建设用地使用权人可申请按照新用途或者新规划条件重新办理相关用地手续，继续开发建设。相关用地变更申请手续应在取得新的建设用地规划条件后**三个月内**提出。用地变更手续批准后，签订补充协议重新约定一年的动工期限。逾期仍未申请办理用地变更手续的，自

逾期之日起一年为动工开发日期，超过满一年未动工开发的，按自身原因闲置土地处置。

（三）延期动工。仅适用于宗地已具备动工开发条件（符合“两规”、已落实项目）的情况，可选择延期一年动工开发处置方式。国有建设用地使用权人提出延期动工开发申请的，由镇自然资源部门报水乡管委会依法审批后签订出让合同的补充协议，重新约定动工开发、竣工期限和违约责任，自处置方案通过审批之日起或处置方案另明确的时间起延长动工开发期限，最长不得超过一年，延期动工原则上只能办理一次。

（四）安排临时使用。因政府原因导致不具备动工开发条件的，镇级政府根据土地利用总体规划和城乡规划，可与国有建设用地使用权人协商，签订临时使用协议，从安排临时使用之日起，临时使用期限最长不得超过2年。

（五）置换土地。对于工业、仓储用地，对已缴清土地价款、落实项目资金，因规划依法修改造成土地闲置，且原批准范围确不适宜该用地项目继续开发使用的，国有建设用地使用权人可与属地镇级政府协商，经镇级政府集体讨论后由属地镇级政府提出置换方案。处置方案经市批准后，原用地应收回，按价值相当、用途相同原则提供新的国有建设用地；涉及出让的，应当重新签订土地出让合同，并在合同中注明为置换土地。

（六）除上述处置方式外，可根据实际情况采取上述几

种处置方式**混合使用**。

第十一条 经调查认定后，因自身原因导致闲置土地的，依法采取征收土地闲置费、无偿收回的方式处置:

（一）征收土地闲置费。供地后，国有建设用地使用权人因自身原因未动工开发满一年未满两年的，应征收土地闲置费。经依法审批后，由国有建设用地使用权人按照土地出让价款或者划拨价款的20%征缴土地闲置费。以协议出让或划拨方式供地的，应将征地补偿费、青苗补偿款等纳入土地价款。土地闲置费不得列入生产成本。

缴纳义务人应当按照《征缴土地闲置费决定书》和土地闲置费缴费通知书规定的期限缴纳土地闲置费。逾期不缴纳土地闲置费，又不在规定的时间内申请行政复议或行政诉讼的，水乡管委会可申请人民法院强制执行。

缴纳义务人按期缴纳闲置费后，经水乡管委会依法审批后签订补充协议，允许国有建设用地使用权人在缴纳土地闲置费之日起一年内动工开发，同时约定**违反协议未能按期动工开发的，由政府部门无偿收回国有建设用地使用权**并纳入水乡管委会土地收储。

缴纳义务人未按期缴纳土地闲置费的，土地闲置时间继续计算，符合无偿收回条件的，由水乡管委会启动无偿收回土地使用权程序。

（二）无偿收回。按《闲置土地处置办法》以及本细则上一款规定，未动工开发满两年的，或自缴纳土地闲置费之

日起未动工开发满一年的，采取无偿收回处置方式。经依法审批后，向国有建设用地使用权人下达《收回国有建设用地使用权决定书》，无偿收回国有建设用地使用权，纳入水乡管委会土地收储。闲置土地设有抵押权的，同时抄送相关土地抵押权人。

根据东莞市人民政府办公室《关于进一步完善土地收储整备补偿和利益共享机制的意见》（东府办〔2020〕17号）第三条第（四）点，应当无偿收回的，自《收回国有建设用地使用权决定书》送达之日起，给予一个月的宽限期，由政府退还土地出让金加银行同期利息后收储土地，但应缴纳的土地闲置费不得免除，已缴纳的土地闲置费不予退还。逾期不接受收储的，按规定无偿收回。**行政复议、诉讼期间计入宽限期，不停止执行。**

无偿收回的闲置土地，已收取的土地价款不予退回，地上建筑物（构筑物）和附属设施按国有建设用地使用权出让合同约定或划拨决定书规定的条款处理。

第十二条 土地闲置既存在政府原因，又存在国有建设用地使用权人自身原因的，按照现阶段闲置原因，采取以下不同处置方式:

（一）国有建设用地使用权人因自身原因未动工开发满一年，但现阶段为政府（含政府部门）原因闲置的，在按照本细则第十条所列方式进行处置时，应征收土地闲置费，闲置费的征收按照本细则第十一条第（一）款规定执行。

（二）国有建设用地使用权人因自身原因未动工开发满一年，现阶段仍为自身原因闲置的，以末次政府（含政府部门）原因影响解除且建设用地使用权人获知之日起一年为动工开发日期，超过满两年未动工开发的，应按照本细则第十一条第（二）款所列方式进行无偿收回处置；其余情形按照本细则第十一条第（一）款所列方式进行征收土地闲置费并签订补充协议重新约定动工期限。

第四章 闲置土地的预防监管

第十三条 各镇级闲置土地台账应按上级部署，结合广东省土地市场动态监测与监管系统进行年度更新，并同步抄送水乡管委会自然资源部门。国有建设用地使用权人涉嫌闲置的，须先进行闲置土地认定处置，由水乡管委会自然资源部门出具同意意见后，方可受理该用地的抵押登记、变更登记、转移登记手续。

第十四条 各镇级政府未按要求完成当年闲置土地处置任务的，水乡管委会可暂停其下一年度除国家、省、市重大项目和民生保障项目外的计划指标分配或暂停其下一阶段的经营性用地供应计划。

第十五条 水乡管委会相关职能部门、各镇级政府及相关部门人员在闲置土地调查、认定和处置工作中徇私舞弊、滥用职权、弄虚作假、玩忽职守的，按规定追究相关人员责任。

第十六条 按国家和省文件精神，防控疫情期间，从2020年2月5日起至2020年6月14日暂停开展实地履约巡查，对于受疫情影响未能如期交地、动工、竣工的，疫情持续期间不计入违约期，自2020年6月15日起恢复计算违约期。

第五章 附则

第十七条 本细则未提及的事项，按照《闲置土地处置办法》（国土资源部令第53号）和上级文件执行。若法律、法规和上级部门出台新的规定后与本细则有冲突的，停止执行本细则中的冲突部分。

第十八条 本细则自发布30日后生效试行，有效期两年。