**关于《深圳经济特区国有土地供应管理条例（征求意见稿）》的起草说明**

为贯彻落实党的二十大精神和《民法典》《土地管理法》《土地管理法实施条例》等相关法律法规规定，深入推进实施深圳综合授权改革试点，进一步规范国有土地供应行为，加强土地开发利用管理，合理、高效利用土地资源，保护权利人合法权益，我局启动了《深圳经济特区土地使用权出让条例》（以下简称《出让条例》）的修订工作。经广泛调研和深入研究，我局结合本市实际起草了《深圳经济特区国有土地供应管理条例（征求意见稿）》（以下简称《供应管理条例》）。现将有关情况说明如下：

一、立法必要性

**（一）修订条例是落实国家要求、深化土地供给侧结构性改革和要素市场化配置的重要抓手**

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出了推进供给侧结构性改革和要素市场化配置的重大决定，国家先后出台了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》等系列文件，在完善自然资源产权制度、提升土地要素市场化配置水平等方面做出了系列部署。近年来，《民法典》、新修订的《土地管理法》《土地管理法实施条例》等相继公布实施，对国有土地供应管理提出了更高的要求。为全面完整准确贯彻落实党中央决策部署，更好衔接上位法规定，亟需对《出让条例》进行修订，结合深圳实际进一步深化、细化管理要求，确保国家决策部署落到实处、发挥实效。

**（二）修订条例是勇担先行使命、更好支撑深圳高质量发展的必然举措**

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。推进高质量发展、率先实现社会主义现代化是新时代深圳承担的重要战略使命。当前，《出让条例》中部分条款已明显落后于经济社会发展、国家制度要求和实际管理需要，亟需进行优化调整。同时，聚焦践行高质量发展要求、构建更高水平的对外开放格局、深入实施创新驱动发展战略等，也需要立足深圳实际进一步深化改革创新，系统构建高质量的国土空间治理法规体系，全方位提升空间资源配置和管理水平，为城市高质量发展提供坚实支撑，努力为全国其它城市提供可复制推广的“深圳经验”。

**（三）修订条例是深化改革创新、打造一流法治环境和营商环境的关键路径**

2012年以来，深圳在全国率先试点推进新一轮土地管理制度改革，重点围绕完善国有土地产权制度、深化土地资源市场化配置等方面进行了探索创新，陆续出台了《深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见》（深府规〔2018〕11号）等系列文件，为城市发展提供了强有力的空间保障。特别是《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020－2025年）》印发以来，我市依托综合改革试点重大平台，在促进土地节约集约利用、实现土地要素精准高效配置等方面深化改革，形成了丰富的改革成果。为全面深化土地管理制度改革，更高质量开展土地供应管理工作，亟需将近年来系列改革成果和创新举措上升到特区立法层面，加快打造国际一流的法治环境和营商环境，为中国特色社会主义先行示范区建设提供更好的引导和支撑。

二、制定过程

2018年，我局启动了《出让条例》的修订工作，组织开展了政策梳理、专题研究等工作，与相关部门进行了多次讨论座谈，并赴杭州、宁波、海口等地调研借鉴，经多次修改，形成了《供应管理条例》。

三、主要内容

《供应管理条例》共计六章八十八条，从总则、国有土地供应、国有土地利用和管理、监督管理、法律责任、附则等方面进行了系统全面规定。

**（一）健全国有土地供应体系**

**1．丰富土地供应方式。**《出让条例》仅对国有土地使用权出让相关事项进行了规范，为更好地服务社会经济发展、做好用地保障，本次修订结合国家国有土地供应相关规定和深圳市改革创新实践，将划拨、出让、作价出资（入股）、租赁等供应方式统一纳入《供应管理条例》进行规范。同时，对临时使用、委托管理、储备土地短期利用等方式也进行了原则性规定。

**2．优化土地供应规则。**按照扩大有偿使用、深化土地要素市场化配置的原则，对国有土地供应的各种方式进行了规范。一是缩小划拨范围，明确产权归政府的公益性、非营利性用地可以以划拨方式供应。二是严格限定协议出让范围，明确产权归社会投资主体的非营利性的公共设施用地、特许经营的公用设施用地、原农村集体经济组织留用土地等用地可以通过协议出让方式供应。三是规范作价出资（入股），对作价出资（入股）的范围、对象、程序等进行了规定，明确公益性、非营利性的民生类项目用地可以通过作价出资（入股）方式供应。四是完善国有土地租赁规则，区分短期租赁和长期租赁，明确短期租赁方式适用于短期使用的急需公共服务设施用地，长期租赁方式主要用于保障不同产业、不同发展阶段的企业用地需求，降低产业用地初始取得成本。

**（二）完善土地利用管理规则**

**1．规范国有土地利用管理。**在《土地管理法》等法律、法规关于国有土地供应后的使用、用途变更等规定基础上，结合深圳实践探索，《供应管理条例》进一步完善了开工竣工管理、土地用途变更、规划条件变更、产权限制条件变更等方面的规定，并明确了土地置换、用地范围调整、分宗合宗的基本规则。

**2．细化国有土地续期规则**。在国家关于建设用地使用权续期规定基础上，《供应管理条例》进一步完善国有土地使用权续期规则，对续期时点、续期条件、续期年限、续期程序等进行了进一步细化；同时，针对多权利主体宗地续期申请及审批、因不可抗力等原因无法按期申请续期的救济机制等进行了规定。

**3．完善国有土地收回和处分规则。**一是对公共利益提前收回、划拨用地收回、土地到期收回、解除合同收回等不同情形的收回条件及土地、建（构）筑物的补偿标准等事项进行了规定。二是明确了划拨、出让、作价出资（入股）等不同方式供应的国有土地使用权的转让、抵押规则。

**（三）优化土地市场营商环境**

**1．优化用地审批程序。**探索建立用地用林用海联合审批机制，建立以标定地价为核心的土地市场价格体系，建立重点发展片区区域评估制度，提高土地供应审批效率，提升政府服务效能。

**2．降低企业用地成本。**一是明确市政府规定的重点产业项目、总部项目等类型的用地可以分期缴纳地价，不计利息。二是健全产业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让供应体系，降低用地成本，促进产业经济平稳增长。

**3．服务实体经济发展。**为支持产业发展，明确重点产业项目用地可以采取“带项目”挂牌方式供应，只租不售的创新型产业用房可以采取划拨、协议出让等方式供应土地，引导企业通过提高容积率等方式拓展产业空间，满足发展需求。

**（四）促进土地节约集约利用**

**1．鼓励综合开发和混合利用。**一是支持土地立体开发，明确地上、地表、地下空间可分层设立建设用地使用权，并对综合开发用地的土地使用权年期、供应方式及报批程序进行了规定。二是完善建设用地混合利用年期规则，对混合利用不同情形的年期进行了明确。

**2．鼓励零散用地统筹使用。**明确对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，可以以划拨或协议方式供应给相邻地块的土地使用权人统筹利用。

**3．鼓励储备土地合理利用。**明确在不影响国土空间规划及建设用地使用权供应的前提下，土地储备机构可以委托区政府或相关职能部门进行短期合理利用国有储备土地，用于公园绿地、公共运动场地、社会车辆停放等用途。

**（五）强化土地批后监督管理**

**1．强化监督管理。**一是要求建立、完善监督检查、履约监管、行业监管和信用监管机制。二是针对产业项目、公共住房项目等，按照“谁提出、谁履责、谁监管”的原则，明确了各相关部门的监管责任及权利义务。

**2．明确法律责任。**一是统一规范未按期缴纳有偿使用价款、超期开工竣工、拒不交还土地，以及违法取得土地等违法违约行为的处罚标准。二是明确各区政府及自然资源等相关部门工作人员在土地供应和管理工作中的法律责任，督促依法行政。

特此说明。