

# 关于进一步加强土地出让管理工作的实施意见

(征求意见稿)

各区人民政府(功能区管委会), 市政府各部门(单位):

为充分发挥市场配置土地资源的决定性作用, 加强土地出让管理工作, 提高土地利用质量和效益, 提升城市功能和品质, 促进集约节约用地和经济高质量发展, 根据有关法律法规规定, 结合我市实际, 提出如下意见。

## 一、总体要求

(一) 适用范围。本意见适用于我市历下区、市中区、槐荫区、天桥区、历城区、长清区、章丘区、济阳区、莱芜区、钢城区、济南高新区、市南部山区、济南新旧动能转换起步区(以下统称“各区”)出让的住宅、商业、旅游、娱乐等经营性用地、工业用地以及教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等公共服务用地。

(二) 工作目标。加强土地出让工作规范管理, 以提高土地利用质量和效益为目标, 严格落实用途管制、功能设置、业态布局、土地使用权退回等机制, 推动土地利用管理系统化、精细化、动态化。

（三）基本原则。加强市场配置资源，公平、公正、公开出让土地。严格限定划拨用地范围，对营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等公共服务用地实行有偿使用制度。

#### （四）职责分工。

1. 自然资源和规划主管部门作为土地出让主管部门，是用地出人，负责用地出让管理工作。

2. 各级自然资源和规划、发展改革、公安、民政、生态环境、住房城乡建设、城管、交通运输、水务、园林和林业绿化、商务、文化和旅游、卫生健康、国防动员、国家安全、供电等相关主管部门（单位）要按照公平、公正、公开的原则，提出用地建设要求、管理要素、监管考核和违约处置等要求，列入土地出让条件、建设条件，纳入土地出让合同和监管协议，并按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，对受让人的合同、协议履约情况开展要素评定，依法实施监管。

3. 各区政府、市级平台作为土地熟化责任人，负责落实“净地”供应要求，移交土地并承担熟化责任。负责编制土地出让方案，落实项目属地监管责任。

## 二、建设用地供应要求

#### （五）出让土地来源

拟出让土地应先录入“市土地储备动态管理系统”纳入市

土地储备库，录入“自然资源部全民所有土地资产管理信息系统”，并取得出库单号。

#### （六）土地供应计划管理

全市经营性用地供应计划实行市级统筹管理。市自然资源和规划局负责编制全市年度经营性用地供应计划，统筹全市经营性用地供应规模、结构、时序等，报市政府批准后下达执行。各区、市级平台应在下达的年度经营性用地供应计划范围内，科学有序安排经营性用地供应。

#### （七）实行“净地”供应

拟出让宗地必须是征收（拆迁）安置补偿落实到位、没有法律经济纠纷、土地权利清晰并已注销原不动产权利证书、规划条件明确、具备动工开发基本条件的“净地”。不具备“净地”条件的宗地，一律不得出让。

拟出让宗地的“净地”情况，按照“分层级、分类型”原则进行审查，审查意见作为土地出让的必备要件。其中，土地出让方案由市自然资源和规划局提交市公共资源交易中心的，由区自然资源主管部门核查，报市自然资源和规划局审查；由区县政府（管委会）提交市公共资源交易中心的，由区县自然资源主管部门审查，市自然资源和规划局对相关宗地进行抽查，抽查未通过的不予出让。

### （八）规范确定供地规模

严格执行原国土资源部、国家发展改革委发布的《限制用地项目目录（2012 年本）》、山东省政府发布的《山东省建设用地控制标准（2019 年版）》等文件规定的标准。单宗商品住宅用地宗地出让面积不得超过 20 公顷，住宅用地容积率必须大于 1.0。

### （九）土地供应程序

按照“加强统筹管理、依法分级审批”的原则，市、区政府（管委会）负责土地出让方案的审批。其中市本级招拍挂出让方案由市国有建设用地使用权招拍挂联席会议采取专题会议方式集体审查，以无记名投票方式确定，报市政府批准。市本级协议出让方案由市自然资源和规划局局长办公会集体审查，报市政府批准。

授权区政府审定的用地出让方案，由区政府（管委会）明确相应的集体审查机构负责审查，报区政府（管委会）批准。

## 三、严格土地审批管理

（十）规划管理要求。自然资源和规划主管部门应当根据控制性详细规划等相关规划要求，明确拟出让地块规划性质、规划指标及配套设施等规划条件和设计要求。

鼓励建设用地使用权分层供应，合理利用地下空间，加强

地上地下互联互通，强化垂直空间上的多元性和紧凑性。

鼓励土地多用途混合利用，按照功能复合兼容、用途相近相通的原则，结合产业发展布局确定混合用地类型及比例。

鼓励位于城市重要特定地区（如城市公共活动中心、历史文化街区、传统风貌区、历史文化名镇名村保护范围内、轨道交通场站综合开发等）的用地项目，在控制性详细规划的基础上开展城市设计，可将建筑设计要求、空间形态、建设布局、竖向高度、外立面材料建设要求等纳入规划条件和设计要求。

（十一）建设条件管理要求。市住房城乡建设部门负责依据《关于明确房地产开发项目住房城乡建设领域建设条件的通知》（鲁建发〔2022〕4号）、《房地产开发项目用地配套设施建设条件意见》（济建发〔2020〕63号）的要求，在房地产开发项目用地出让前，征询相关部门、单位意见，对拟出让用地基础设施是否具备配套条件提出意见，作为土地出让的前置条件。

（十二）产业条件管理要求。

1. 商业用地出让方案可结合区域功能、社会需求、土地用途等情况，明确对休闲娱乐、大众零售、酒店旅馆等商业功能业态的有关要求。

2. 工业用地中属于招商引资重点保障类、战略新兴产业类等市政府扶持类项目，可由产业主管部门提出产业条件，产业

条件应明确准入条件（含产业类型、投资强度、达产标准、税收标准、建成物业自持比例及转让要求等）、未达准入条件罚则等要求，并将其纳入国有建设用地项目监管协议书。

#### 四、规范建设用地出让管理

（十三）土地出让方式。商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地、工业用地应采取招标拍卖挂牌方式出让；商品住宅等用地可采取拟出让清单、预公告、招商推介等方式提前公开入市信息。协议出让方案公布后，有2个及以上意向用地者的，应采取招标拍卖挂牌方式出让。

（十四）土地出让方案。土地出让方案应包括拟出让宗地的位置、空间范围、用途、面积、年限、出让方式、土地移交时间、出让起始价、竞价措施、竞买保证金、土地价款缴纳比例和期限等内容，规划条件、建设条件、产业条件和国有建设用地项目监管协议书等应纳入土地出让方案，一并向社会公示。

（十五）土地出让价格。土地出让必须严格进行地价评估。土地评估机构要依据法律法规和技术规范，科学合理地开展拟出让宗地的地价评估工作，独立出具拟出让宗地的土地估价报告和土地估价技术报告，并严格履行电子备案程序。

经营性用地的土地出让起始价应根据土地用途、规划条件、

土地估价结果、产业政策(产业类型、产业规模及自持比例等)、土地市场行情、房地产市场调控要求和合理竞价空间等因素,通过集体决策方式确定。商品住宅用地的起始价原则上不得低于市场评估价。属于优先发展产业且用地集约的工业项目,以农、林、牧、渔业产品初加工为主的工业项目,土地出让起始价可按照不低于所在地土地等别对应的工业用地出让最低标准的70%执行。出让起始价不得低于项目土地取得费、土地前期开发成本和按规定应收取的相关费用之和。

(十六)土地出让年限。商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地出让年限不得高于法定最高出让年限。工业用地、教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育、社会停车场等公共服务用地实行弹性供应方式供地的,可根据投资额度、企业需求等科学确定出让年期,弹性年期不得超过法定出让最高年限。

(十七)土地出让合同。土地出让成交后,土地出让人须在10个工作日内与土地受让人签订出让合同。土地出让合同应严格约定交地时间、开竣工时间、容积率等规划建设条件和土地价款缴纳比例、方式、期限以及违约责任等内容。出让价款缴纳期限原则上不得超过一年,可一次性付款或分期付款。分期付款的,首次缴纳比例不得低于全部土地出让价款的50%

且缴纳期限不得超过 1 个月。

各类用地应当在出让合同约定的土地交付之日起 1 年内开工建设，自开工之日起 3 年内竣工；超高层建设用地根据实际情况合理确定开竣工时间。

（十八）监管协议。土地出让成交后，区政府（管委会）或其指定的部门须在 3 个工作日内与土地受让人签订国有建设用地项目监管协议书，国有建设用地项目监管协议书应根据土地出让公告约定事项，重点对产业准入条件、未达准入条件罚则、公建配套的建设和移交具体要求等内容予以约定。

对出让条件的其他管理要求，由提出该要求的部门（单位）与受让人分别签订监管协议，作为土地出让监管协议。

土地出让公告发布前，相关部门（单位）须提供加盖公章的监管协议，土地成交后由受让人持已签订的监管协议签订出让合同。

（十九）土地移交。明确土地交付认定标准。土地储备机构应当指导土地熟化单位按照出让公告及合同约定的期限和交地条件交付土地，土地交付时间以土地移交书签订日为准，未按期交付或移交土地出现熟化问题影响开工的，由土地熟化单位按照土地移交书约定承担违约责任。

## 五、强化建设用地供后管理

(二十)严格土地出让后的规划条件调整。招标采购挂牌方式出让的土地,任何单位和个人无权擅自更改规划、建设和产业条件。确需改变的,原则上必须收回土地使用权,按招标采购挂牌的相关规定和程序重新出让。因公共利益需要更改建设和产业条件的,由区政府(管委会)会同相关主管部门集体论证,论证调整方案由区政府(管委会)报市国有建设用地使用权招拍挂联席会议审议决定。

(二十一)严格土地出让收支两条线管理。未按出让合同约定缴清全部土地出让价款、违约金及土地契税的,不得办理不动产权证,也不得按出让价款缴纳比例分割办理不动产权证。

(二十二)落实土地供后监管责任。各区政府(管委会)作为土地供应及供后监管的责任主体,要依法落实主体责任,具体负责辖区土地出让报批(审批)、供后履约监管、房地产市场调控及加强项目退出管理等具体事务工作。对严重失信违约且在敦促约谈后没有实质性进展的,区政府(管委会)依法解除招商引资协议,加快项目清退,依法收回土地。对已完成部分建设的项目,若整宗出让涉及多个地块,由区政府(管委会)制定在建工程收回、未建设土地的收储方案,分类处置。

自然资源和规划主管部门负责监督土地受让人执行宗地规划条件和建筑设计方案的情况,确保规划用途和不动产登记

一致。

相关产业主管部门按照“谁主管、谁负责，谁提出、谁监管”原则，负责监督产业准入条件执行情况。

## 六、支持产业项目用地管理

（二十三）工业项目。鼓励工业用地按照“标准地”方式出让，省级以上开发区、自贸片区、新旧动能转换先行区范围内新增工业用地全部按照“标准地”方式供应。各区政府（管委会）在出让前须完成相关区域评估，在出让方案中明确固定资产投资强度、亩均产值、亩均税收、单位能耗增加值、单位排放增加值、R&D经费支出占营业收入之比、容积率等指标。

工业用地可采取长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期出让等弹性供应方式供应。长期租赁，具体租赁期限由合同约定，一般不低于5年，最高年限为20年，期满可续期。先租后让、租让结合的，先行租赁期限由合同约定，但不得超过20年，转为出让时，租让年限合计不得超过该宗土地法定出让最高年限。弹性供应首期配置时，应明确后续续期价格的计算规则和条件，并予以公示。对项目到期后仍符合规划和产业要求的，经批准可采取协议方式续期并明确续期年限和价格。实行工业用地短期出让或租赁的，按照年均工业用地出让指导价计算土地出让价款或租金。采取弹性年期出让的，出让价格

标底按不低于弹性年期与最高年期的比值进行年期修正。工业用地的出让合同必须明确约定，改变工业用途的，必须由政府按原用途收回土地使用权，重新按规定程序出让。

（二十四）现代服务业项目。支持总部经济、科技研发等项目建设，经相关行业主管部门或区县政府（管委会）认定，可按不低于商务金融用地基准地价的 70%确定土地出让起始价。支持文化创意、现代旅游等项目，由相关行业主管部门或区县政府（管委会）认定的，可按不低于娱乐康体用地评估价的 70%确定土地出让起始价。

## 七、其他要求

（二十五）明确自持要求。工业用地（标准厂房除外）须由受让人整体持有，不得分割转让；竣工满 5 年后，经区政府（管委会）达产考核通过后，方可整体转让。教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等公共服务项目应当由受让人整体持有，不得分割转让。

商业、商品住宅等经营性物业，应当按照国有建设用地使用权出让合同或监管协议约定持有相应面积的房地产，不得整体、分割转让；因破产、重组、撤销等特殊情形确需转让的，须征询相关部门（单位）和出让人意见。

（二十六）违约责任。受让人有违反法律法规行为的，相

关部门（单位）应依法依规予以处理。对存在违约行为的企业单位限制一定时期内不得参与土地出让活动。

受让人未按照合同约定开发建设，有以下情形之一的，出让人有权解除合同，并按照合同约定收回土地使用权：

1. 受让人由于自身原因未按照合同约定时间开发建设，造成土地闲置，未按期开发满 2 年的；

2. 擅自改变土地用途和建设条件，违法情节严重、拒不整改、拒不接受处罚的；

3. 违反相关法律法规规定或未能达到出让合同和监管协议约定的建设、功能、运营、节能环保要求，拒不改正、拒不接受处罚的。

（二十七）工作机制。以自然资源部土地市场动态监测与监管系统、自然资源和规划政务服务一体化审批系统为平台，加强经营性用地出让事前、事中、事后全过程监管，通过审批链实现信息共享、协同管理及项目用地全生命周期管理。

相关部门（单位）按照职责分工，认真落实土地全生命周期管理要求，对出让合同和监管协议约定的管理要素开展日常监管。

本意见自 2023 年 月 日起施行,有效期至 2028 年 月日。

(联系电话:市自然资源和规划局自然资源所有者权益处,  
51705202)

(此件公开发布)