



2011年12月30日

《闲置土地处置办法（修订草案）》简述

我国现行的《闲置土地处置办法》（“原办法”）自1999年4月28日起施行，至今已12年，期间未曾做过修订。为加大闲置土地处置力度，促进土地节约集约利用，国土资源部起草了《闲置土地处置办法（修订草案）》（征求意见稿）（“征求意见稿”），并于2011年12月21日颁布了《国土资源部关于〈闲置土地处置办法（修订草案）〉公开征求意见的通知》。

针对原办法未对闲置土地的调查、核实、认定和处理等程序作出任何规定的问题，征求意见稿对上述各环节的程序作了相对细致的规定。征求意见稿同时还细化了属于“因政府、政府有关部门的行为”造成动工延迟或者土地闲置的情形；调整了闲置土地处置方案可采用的方式；增设了闲置土地的信息公开制度；增加了预防和监管的措施，如限制土地使用者在闲置土地处置完毕前申请新的用地、申请被认定为闲置土地的转让、出租、抵押登记等。征求意见稿就原办法中的规定作了如下主要修改：

1. 重新定义“闲置土地”

原办法中未区分闲置国有建设用地和闲置集体建设用地，对此，征求意见稿将“闲置土地”限定为土地使用者依法取得国有建设用地使用权后，未经原批准用地的人民政府批准，超过约定、规定的期限未动工开发建设的国有建设用地，具有下列情形之一的，也可以认定为闲置土地：（1）国有建设用地有偿使用合同或者划拨决定书未约定、规定动工开发建设日期，自国有建设用地有偿使用合同生效或者划拨决定书核发之日起满1年未动工开发建设的；（2）已动工开发建设但开发建设面积占应动工开发建设总面积不足1/3或者已投资额占总投资额不足25%，且未经原批准用地的人民政府批准，中止开发建设连续满1年的；（3）法律、行政法规规定的其他情形。同时，征求意见稿单独增加一条，规定“闲置集体建设用地的调查、认定和处置”，参照闲置国有建设用地的有关规定执行。

2. 增加了闲置土地的调查和认定程序、并细化了属于“因政府、政府有关部门的行为”造成动工延迟或者土地闲置的情形

在原办法中，尚无责令限期动工的规定。征求意见稿对闲置土地调查和认定程序方面进行了详细规定。根据征求意见稿，调查核实闲置土地时，县级以上地方国土资源主管部门可以询问当事人及其他证人、进行现场勘测拍摄、查阅复制相关文件和资料以及要求相关单位或个人作出说明。如经调

查核实，土地使用者的行为构成闲置土地的，县级以上地方国土资源主管部门应当向土地使用者下达《责令限期动工通知书》，土地使用者在接到《责令限期动工通知书》后，应当在 3 个月内动工开发建设。如土地使用者未能在《责令限期动工通知书》的限期内动工或提出动工延迟是由于政府、政府有关部门的行为、不可抗力、司法查封、诉讼、仲裁或者军事管制、文物保护等原因造成的证明材料的，县级以上地方国土资源主管部门应当向土地使用者下达《闲置土地认定通知书》。

根据征求意见稿，造成动工延迟或者土地闲置的“政府、政府有关部门的行为”包括政府调整城乡规划、政府未按约定交付土地、政府供应的土地存在权利不清、政府或其有关部门因自身原因提出停止动工等行为。政府或者政府有关部门因未履行国有建设用地有偿使用合同和划拨决定书约定、规定的义务或者违法行政行为造成项目动工迟延的，应当依法承担违约责任。

3. 调整了闲置土地处置方案可采用的方式

征求意见稿规定，对于闲置土地的处置和利用，在《闲置土地认定通知书》下达后，应先由县级以上地方国土资源主管部门与土地使用者协商，共同拟订闲置土地处置方案，报本级人民政府批准后组织实施。闲置土地设有抵押权或者被司法机关采取查封等限制土地权利措施的，县级以上地方国土资源主管部门应当书面通知相关抵押权人参与闲置土地处置方案的拟订工作，并征求有关司法机关的意见。

征求意见稿明确闲置土地处置方案可选择五种方式，分别是：（1）签署补充协议延长动工开发建设期限，重新约定动工、竣工期限和违约责任，延长动工期限最长不得超过 1 年；（2）改变土地用途，并按新用途核算、收缴或者退还土地价款；（3）安排临时使用，临时使用期限最长不得超过 2 年；（4）协议有偿收回国有建设用地使用权；和（5）置换土地。其中，置换土地仅适用于已缴清土地价款、落实项目资金，且因规划调整造成闲置的情形；且置换土地可以按规定采取协议方式出让。征求意见稿删除了原办法中关于临时使用之后重新开发时由政府收取增值地价和通过确定新的土地使用者对原建设项目继续开发建设的规定。

4. 增加征缴土地闲置费和土地使用权无偿收回的程序、调整了土地闲置费的标准

征求意见稿明确规定，在县级以上地方国土资源主管部门与土地使用者未能就闲置土地的处置方案达成一致意见的情况下，县级以上地方国土资源主管部门根据土地闲置的时间长短，可报本级或有权的人民政府批准后，对土地使用者征收土地闲置费或者无偿收回土地使用权，并且应当分别下达《征收土地闲置费决定书》和《收回国有建设用地使用权决定书》。在县级以上地方国土资源主管部门作出征收土地闲置费和无偿收回土地使用权决定之前，土地使用者有权要求举行听证，同时，土地使用者不服征收土地闲置费或无偿收回土地使用权决定的，可以申请行政复议或者提起行政诉讼。

征求意见稿将土地闲置费设定为土地出让或划拨土地价款的 20%，而原办法中规定土地闲置费“相当于土地使用权出让金 20% 以下”。根据征求意见稿，县级以上地方国土资源主管部门将不再有土地闲置费的自由裁量权。

5. 增设了闲置土地的信息公开制度

征求意见稿要求县级以上地方国土资源主管部门利用门户网站公开闲置土地的相关信息，由省级以

上国土资源主管部门及时汇总和公示。闲置土地在没有合理利用或者依法收回前，相关信息应当长期公示。县级以上国土资源主管部门应当将土地使用者闲置土地的信息抄送金融等部门，纳入相关部门的信用信息基础数据库。如征求意见稿信息公开制度能够得到有效执行，将有助于提高政府执法的透明度和公众的监督。

6. 增加了预防和监管措施

征求意见稿增加了对土地闲置的预防和监管措施，包括规划条件不明确的土地的国有土地使用权不得出让以及暂停闲置土地情况严重和闲置土地利用不达标地区关于新增建设用地的审批等。同时，征求意见稿也对相关土地执法机关和执法人员的责任作出了严格规定。更为重要的是，在闲置土地处理完以前，闲置土地不得进行转让、出租、抵押登记，土地使用者亦不得申请新的用地。

综上，征求意见稿在闲置土地的调查、核实、认定和处理等程序方面作了相对细致的规定，但对于县级以上地方国土资源主管部门与土地使用者协商共同拟订闲置土地处置方案的期限、协议有偿收回国有建设用地使用权的处置方式的适用情形和限制尚待进一步明确。

如果您对上述内容有任何疑问，敬请不吝垂询。

● 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所的下列人员联系：

联络我们

北京总部

电话：+86-10-8525 5500

地址：中国北京市东长安街 1 号东方广场办公楼 C1 座 906 室

邮编：100738

陈容 律师：

电话：+86-10-8525 5541

Email: estella.chen@hankunlaw.com

上海分所

电话：+86-21-6080 0909

地址：中国上海市静安区南京西路 1266 号恒隆广场 5709 室

邮编：200040

孙敏煜 律师：

电话：+86-21-6080 0907

Email: anita.sun@hankunlaw.com

深圳分所

电话：+86-755-3680 6500

地址：中国深圳市福田区益田路 4068 号卓越时代广场 4709 室

邮编：518048

王哲 律师：

电话：+86-755-3680 6518

Email: jason.wang@hankunlaw.com