

# 梅县区入市集体经营性建设用地闲置土地 认定和处置办法（试行） （征求意见稿）

## 第一章 总 则

**第一条** 为全面推进乡村振兴战略，贯彻落实中共中央关于建立以健全城乡统一的建设用地市场的目标要求，规范和引导农村集体经营性建设用地入市的闲置土地调查、认定和处置行为，促进节约集约用地，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》和《梅州市闲置土地处置规定》（梅州市人民政府令第10号）等有关法律法规，结合梅县区实际，制定本办法。

**第二条** 本办法所称闲置土地，是指被认定处于闲置状态的已入市集体经营性建设用地。

本办法适用于梅县区行政区域内入市集体经营性建设用地的闲置土地调查、认定、处置和利用等相关活动。

**第三条** 闲置土地处置应当符合国土空间规划，遵循依法依规、分类处理、促进利用、保障权益、信息公开的原则。

**第四条** 区人民政府应当加强本行政区域内闲置土地的调查、认定和处置工作的组织领导和监督检查，保障闲置土地处置的专项经费，建立统筹协调工作机制，及时处理闲置土地重大事

项。

**第五条** 各镇人民政府联合有关土地所有权人负责各辖区内闲置土地调查、认定和处置工作的组织实施。

区自然资源分局、农业农村局、发展改革局、生态环境保护局和住房城乡建设局等主管部门按照各自职责分工协同做好闲置土地处置的相关工作。

**第六条** 任何单位和个人可以对闲置土地进行举报和反映情况。

各镇人民政府应当向社会公开闲置土地的举报电话、电子邮箱等举报方式。

收到举报和情况反映的政府单位应当对举报人的信息予以保密，对举报信息进行登记，并将初步核实以及是否立案调查的有关情况反馈给举报人。

## 第二章 调查与认定

**第七条** 符合下列情形之一的集体经营性建设用地，认定为闲置土地：

（一）集体经营性建设用地使用权人超过该集体经营性建设用地使用权有偿使用合同约定的动工开发日期满1年仍未动工开发的集体经营性建设用地；集体经营性建设用地使用权有偿使用合同未约定动工开发日期或者约定不明确的，以实际交付土地之日起1年为动工开发日期，超过动工开发日期满1年未动工开

发的集体经营性建设用地；

（二）已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足 1/3 或者已投资额占总投资额不足 25%，且中止开发建设满 1 年的集体经营性建设用地；

（三）经批准以转让方式取得集体经营性建设用地使用权，集体经营性建设用地使用权人超过与土地所有权人重新约定的动工开发日期满 1 年未动工开发的集体经营性建设用地；或者未重新约定动工开发日期的，自集体经营性建设用地使用权变更登记之日起 1 年为动工开发日期，超过动工开发日期满 1 年未动工开发的集体经营性建设用地；

（四）法律、法规规定的其他情形。

**第八条** 动工开发是指依法取得施工许可证后，工程施工进度达到下列标准：

（一）需挖深基坑的项目，基坑开挖完毕；

（二）使用桩基的项目，打入所有基础桩；

（三）其他项目，地基施工完成 1/3。

集体经营性建设用地使用权人对动工开发的认定结果有异议的，可以委托具有相应资质的工程鉴定机构进行鉴定。

**第九条** 建设主体工程在动工开发后、竣工前施工方已停止施工活动的，由镇人民政府根据区住房和城乡建设局出具的相关证明材料认定为中止开发。

对已建工程部分的维修、保养和建设不计入开发建设用地面

积的辅助设施等活动，不得认定为施工。

**第十条** 应动工开发建设用地的总面积、总投资额，以集体经营性建设用地使用权有偿使用合同约定为准；无约定的，按照建设工程规划许可或建设工程报建批准的有关规定认定。通过上述方式仍无法认定的，由镇人民政府联合土地所有权人会同区自然资源、发展改革、住房城乡建设等相关主管部门按照宗地实际开发建设情况予以认定。

已动工开发建设用地的面积按照集体经营性建设用地使用权人实际动工开发的建（构）筑物之基底面积认定，临时建（构）筑物涉及的建设用地面积不得计入已动工开发建设用地总面积。已投资额按照集体经营性建设用地使用权人已经投入用于土地开发建设的资金总额认定，可以依据项目建设进度、资金凭证等材料认定或者委托具有相应资质的资产评估机构进行评估确定。

总投资额、已投资额均不含集体经营性建设用地使用权交易价款和向国家缴纳的相关税费。

**第十一条** 闲置土地的调查、认定以集体经营性建设用地使用权有偿使用合同约定宗地为单位。

集体经营性建设用地使用权有偿使用合同与不动产权证中的宗地划分不一致的，以集体经营性建设用地使用权有偿使用合同中的宗地划分为准。

**第十二条** 本办法中的土地价款是指集体经营性建设用地

使用权人以出让、转让方式取得土地时支付的地价款，不包括取得土地应缴纳的相关税费。

土地价款根据有偿使用合同、转让合同记载的价格认定。

### **第十三条** 闲置土地的调查、认定按下列程序进行：

（一）各镇人民政府发现涉嫌构成闲置土地或者收到有关土地闲置举报信息材料的，应当会同土地所有权人在 15 日内开展调查核实，并向集体经营性建设用地使用权人发出《闲置土地调查通知书》；

（二）集体经营性建设用地使用权人应当在《闲置土地调查通知书》送达之日起 30 日内将土地权属情况、开发利用情况、抵押查封情况、闲置原因以及相关证明材料、后续利用情况等资料，如实向镇人民政府提供，接受调查核实；

（三）镇人民政府对有关情况进行调查核实后，认定构成闲置土地的，向集体经营性建设用地使用权人下达《闲置土地认定书》；认定不构成闲置土地的，书面通知集体经营性建设用地使用权人，并办理结案手续。

各镇人民政府应当自《闲置土地调查通知书》下达之日起 60 日内完成调查核实工作，对涉嫌土地是否构成闲置作出认定。因情况复杂无法在上述期限内作出认定的，经本部门主要负责人批准，可以适当延长调查核实期限，并告知相关权利人延期办理的理由。延长调查核实期限最长不得超过 30 日。

### **第十四条** 各镇人民政府和土地所有权人开展闲置土地调

查、认定工作时，可以采取下列措施：

（一）询问当事人以及其他证人；

（二）现场勘测、拍照、摄像；

（三）查阅、复制被调查宗地有关的用地审批文件、土地权利文件和资料；

（四）要求被调查人就有关情况作出书面说明，并提供相关材料；

（五）向土地所在地的村（居）民委员会、住房城乡建设、不动产登记机构等部门、单位调查土地的有关情况；

（六）法律法规规定的其他调查方式。

镇人民政府向有关部门或者单位发出协助调查函的，有关部门或者单位应当在收到函件之日起5个工作日内完成调查并出具书面材料，明确其行为是否造成集体经营性建设用地使用权人动工开发延迟或者无法动工开发和行为产生的具体时间。

闲置土地调查应当由2名以上具有行政执法资格的执法人员实施。调查人员与集体经营性建设用地使用权人有直接利害关系或者有其他可能影响公正执法关系的，应当回避。

**第十五条** 《闲置土地认定书》应当载明下列事项：

（一）集体经营性建设用地使用权人的姓名或者名称、地址；

（二）土地的坐落、批准用途、土地使用权性质、集体经营性建设用地使用权有偿使用合同号、集体经营性建设用地批准文件文号、不动产权证证号等；

- (三) 认定土地闲置的事实和依据；
- (四) 闲置原因及认定结论；
- (五) 认定闲置土地的机关及认定日期；
- (六) 其他需要载明的事项。

**第十六条** 镇人民政府应当在《闲置土地认定书》下达后的5个工作日内通过门户网站向社会公开闲置土地位置、集体经营性建设用地使用权人名称、闲置时间等信息，直至处置完毕。

属于政府或者政府有关部门的原因导致土地闲置的，应当同时将《闲置土地认定书》书面告知有关政府或者政府部门。闲置土地已设立抵押权的，应当同时将《闲置土地认定书》书面告知抵押权人。闲置土地因涉案正由人民法院审理或者执行中的，应当同时将《闲置土地认定书》书面告知受案人民法院。

**第十七条** 具有下列情形之一，且在集体经营性建设用地使用权人提供土地闲置原因说明后，镇人民政府和土地所有权人会同其他政府有关部门进行自查，经审核属实的，应当认定为政府、政府有关部门或者土地所有权人原因造成土地闲置：

(一) 因未按照集体经营性建设用地使用权有偿使用合同、转让合同约定的期限、条件将土地交付给集体经营性建设用地使用权人，致使项目不具备动工开发条件的；

(二) 因国土空间规划依法修改，造成集体经营性建设用地使用权人不能按照集体经营性建设用地使用权有偿使用合同约定的用途、规划和建设条件进行开发的；

(三) 因国家出台相关政策，需要对集体经营性建设用地使用权有偿使用合同约定的规划和建设条件进行修改的；

(四) 因处置土地上相关群众信访事项导致无法动工开发的；

(五) 因军事管制、文物保护等无法动工开发的；

(六) 因政府、政府有关部门或者土地所有权人的其他行为导致无法动工开发的。

因自然灾害等不可抗力造成土地闲置的，依照前款规定办理。

政府或者政府有关部门根据上述规定向集体经营性建设用地使用权人出具的书面证明材料，应当由经办人签名后加盖公章；土地所有权人根据上述规定向集体经营性建设用地使用权人出具的书面证明材料，应当由相关农村集体经济组织成员召开村民会议，且三分之二以上成员或三分之二以上村民代表表决同意形成书面意见签名加盖公章。

### 第三章 处置与利用

**第十八条** 因不可抗力、政府、政府有关部门或者土地所有权人的原因造成土地闲置的，镇人民政府应当联合土地所有权人与集体经营性建设用地使用权人协商选择下列方式处置：

(一) 延长动工开发期限。符合国土空间规划和产业用地政策，且土地使用权人具备占总建设投资额 25%以上资金实力的，应当签订补充协议，重新约定动工开发、竣工期限和违约责任。从补充协议约定的动工开发日期起，延长动工开发期限最长不得

超过 1 年；

（二）调整土地规划条件。按照新规划条件重新办理相关用地手续，并按照新规划条件核算、收缴或者退还土地价款（不包括土地增值收益调节金部分）；改变土地规划条件的土地利用应当符合国土空间规划；

（三）调整土地用途。改变土地用途后的土地利用应当符合国土空间规划；

（四）协议有偿收回集体经营性建设用地使用权。经双方协商同意，可以按照不低于土地使用权人取得土地的成本，参考收回土地决定作出之日的市场评估价扣除原土地增值收益调节金部分，收回土地使用权，纳入集体经营性建设用地入市储备库。出让土地时对收回土地使用权价格已有约定且约定的价格不低于收回土地决定作出之日的市场评估价扣除原土地增值收益调节金部分后的，按原约定的价格执行；

（五）置换土地。对已缴清土地价款、落实项目资金，且因规划依法修改造成闲置的，可以为集体经营性建设用地使用权人置换其他价值相当、用途相同的集体经营性建设用地进行开发建设，重新签订集体经营性建设用地使用权有偿使用合同，并在合同中注明为置换土地；

（六）经区人民政府批准的符合土地实际情况的其他处置方式。

除前款第四项规定外，动工开发时间按照新约定的时间重新

起算。

**第十九条** 属于不可抗力、政府、政府有关部门或者土地所有权人原因造成土地闲置的，镇人民政府会同土地所有权人与集体经营性建设用地使用权人协商一致后，应当拟订闲置土地处置方案，报区人民政府批准后实施。

闲置土地设有抵押权的，在拟订的闲置土地处置方案期间，土地权利人应及时通知相关抵押权人参与拟订处置方案。闲置土地被司法机关采取保全措施的，拟订的处置方案应当征求司法机关的意见。

集体经营性建设用地使用权人不同意协商或者参与协商但未选择处置方式的，镇人民政府函请区自然资源分局提出处理意见，并报区人民政府协调处理。

**第二十条** 因集体经营性建设用地使用权人自身原因造成土地闲置的，按照下列方式处置：

（一）超过动工开发日期满1年、不满2年未动工开发的，由土地所有权人向镇人民政府提出申请报经区人民政府批准后，按照土地出让价款或者转让价款的20%向集体经营性建设用地使用权人征缴土地闲置费。土地闲置费不得列入生产经营成本；

（二）超过动工开发日期满2年未动工开发的，由土地所有权人向镇人民政府提出申请报经区人民政府批准后，镇人民政府拟定《收回集体经营性建设用地使用权决定书》，无偿收回集体经营性建设用地使用权。

(三) 法律法规规定的其他处置方式。

**第二十一条** 因集体经营性建设用地使用权人自身原因造成土地闲置被征缴土地闲置费或者收回闲置集体经营性建设用地使用权，按照下列程序进行：

(一) 土地所有权人书面告知集体经营性建设用地使用权人拟作出征缴土地闲置费或者收回闲置集体经营性建设用地使用权决定的事实、理由和依据，及其所拥有的陈述和申辩的权利；

(二) 向集体经营性建设用地使用权人发出听证告知书。集体经营性建设用地使用权人在收到告知书后的5个工作日内有依法申请听证的权利；逾期未提出申请的，视为放弃听证；

(三) 联合镇人民政府拟定闲置土地处置意见，并报经有批准权的人民政府批准；

(四) 作出《征缴土地闲置费决定书》或者《收回集体经营性建设用地使用权决定书》，下达至集体经营性建设用地使用权人。

征缴土地闲置费或者收回闲置集体经营性建设用地使用权的，镇人民政府应当将有关情况书面告知区自然资源分局和农业农村局等部门；闲置土地设有抵押权的，应当同时书面告知抵押权人。收回闲置集体经营性建设用地使用权，闲置土地被采取保全措施的，应当函请有关司法机关依法及时解除保全措施。

**第二十二条** 土地闲置费由税务部门负责征收，再拨付给土地所有权人。

被认定需征缴土地闲置费的，集体经营性建设用地使用权人应当自《征缴土地闲置费决定书》送达之日起30日内向有关税务部门缴纳土地闲置费。

镇人民政府应当在《征缴土地闲置费决定书》下达后5个工作日内通过系统平台向征收土地闲置费的税务部门推送相关信息。

集体经营性建设用地使用权人未按期缴纳土地闲置费的，土地所有权人可以向镇人民政府申请依法向有管辖权的人民法院申请强制执行。

**第二十三条** 无偿收回集体经营性建设用地使用权的，集体经营性建设用地使用权人应当自《收回集体经营性建设用地使用权决定书》送达之日起30日内，依法办理集体经营性建设用地使用权注销登记，交回土地权利证书。

置换土地、协议有偿收回集体经营性建设用地使用权的，集体经营性建设用地使用权人应当按照拟定处置方案规定的期限依法办理集体经营性建设用地使用权注销登记，交回土地权利证书。

集体经营性建设用地使用权人未能按照本条第一款、第二款规定的期限办理注销登记，不交回土地权利证书的，区不动产中心可以公告注销集体经营性建设用地使用权登记和土地权利证书。

依法收回集体经营性建设用地使用权后，集体经营性建设用

地使用权人仍继续占用土地的，按照非法占地依法予以处理。逾期不退出土地的，由土地所有权人联合镇人民政府申请有管辖权的人民法院强制执行。

**第二十四条** 闲置土地调查、认定和处置相关文书应当当场交付当事人；当事人不在场的，应当在7日内依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定送达当事人。当事人同意并签订确认书的，可以采用传真、电子邮件等方式送达当事人。

#### 第四章 监督与管理

**第二十五条** 镇人民政府和区自然资源分局在审核入市申请材料 and 方案时应当符合下列条件，防止因政府或者政府有关部门的行为造成土地闲置：

- （一）土地权属清晰；
- （二）没有法律经济纠纷；
- （三）地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确；
- （四）动工开发应当具备的其他基本条件。

**第二十六条** 集体经营性建设用地使用权有偿使用合同应当就项目动工开发、竣工时间和违约责任等作出明确约定。

约定动工开发时间应当综合考虑办理动工开发所需相关手续的时限规定和实际情况，为动工开发预留合理时间。

**第二十七条** 各镇人民政府应当依法对集体经营性建设用地使用行为进行监督检查，建立健全动态巡查制度，督促集体经

营性建设用地使用权人及时开发利用土地。

**第二十八条** 集体经营性建设用地使用权人应当在项目开发建设期间，及时向镇人民政府报告项目开发进度情况，在建设项目动工、竣工的1个月内提供施工许可证、竣工验收证明等材料，积极配合做好项目用地跟踪登记工作。

集体经营性建设用地使用权人应当在施工现场设立建设项目公示牌，公布建设用地使用权人、建设单位、项目动工开发及竣工时间、土地开发利用标准等。

**第二十九条** 因集体经营性建设用地使用权人恶意囤地、炒地等自身原因造成闲置土地的，在依法处置完毕前，镇人民政府不得受理该集体经营性建设用地使用权人新的用地申请，不得办理被认定为闲置土地的转让、出租、抵押和变更登记。

**第三十条** 集体经营性建设用地使用权人有履行能力但是拒不缴纳土地闲置费或者拒不移交被收回土地的，镇人民政府应当及时将其有关信息材料移送给社会信用主管部门列入严重失信主体名单并依法采取失信惩戒措施。

## 第五章 法律责任

**第三十一条** 土地所有权人未按照集体经营性建设用地使用权有偿使用合同约定的期限、条件将土地交付给集体经营性建设用地使用权人，致使项目不具备动工开发条件的，应当依法承担违约责任。

## 第六章 附 则

**第三十二条** 本办法所称的“不满”“不足”“超过”，不包括本数；“以上”“以下”，则包括本数。

**第三十三条** 本办法具体由梅州市自然资源局梅县分局负责解释。

**第三十四条** 本办法自公布之日起施行，有效期3年。如试行期间出台新的相关规定，则按新规执行。