

济南市人民政府文件

济政发〔2016〕23号

济南市人民政府 关于进一步规范经营性国有建设用地 使用权出让工作的意见(试行)

各县（市）、区人民政府，市政府各部门：

为进一步规范我市经营性国有建设用地使用权出让工作，充分发挥市场配置土地资源的决定性作用和更好发挥政府作用，有效提高土地开发利用和管理水平，依据有关法律法规规定，结合我市实际，提出如下意见。

一、规范经营性国有建设用地使用权出让行为

工业（含仓储用地，不含采矿用地，下同）、商业、旅

游、娱乐和商品住宅等经营性国有建设用地应当以招标、拍卖、挂牌方式出让，必须严格遵守《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》（国土资源部令第39号），坚持公开、公平、公正原则。

（一）住宅用地。

1. 出让原则。住宅用地不得与招商引资项目挂钩，土地出让时不得设置影响公平公正竞争的限制性、排他性准入条件。

2. 出让规模。用地性质、规模应当符合国家有关禁止、限制性规定，容积率大于1.0。单宗住宅用地出让面积不得超过20公顷。

（二）商业及商住混合用地。商业及商住混合用地原则上不得设置限制性、排他性准入条件。根据规划要求，对有利于完善城市功能，能够带动区域整体发展，具有引领性作用的商业（指具有百货商场、购物中心、超级市场、宾馆酒店等功能，受让人自持物业比例不低于70%的城市商业综合体项目、特色商业街区项目、社区商业中心项目）、总部经济、文化旅游、创意研发、现代服务业，且宗地配套住宅占项目用地可开发总建筑面积不超过40%的项目，确需设置有关准入条件的，在不设置影响公平公正竞争的唯一性排他条件的前提下，可由项目所属土地储备机构、区政府（含济南高新管委会和各区驻地园区管委会，下同）提出设定土

地出让条件的建议，按照有关程序报市国有建设用地使用权招标拍卖挂牌出让工作领导小组研究确定。

（三）工业用地。

1. 出让原则。工业项目用地出让不得与配套住宅、商住混合用地挂钩。工业用地出让时可根据产业规划和项目实际情况，设定产业类型（制造业、仓储业）、投资强度、亩均税收等要求。

2. 出让规模。工业项目用地规模原则上不超过 50 亩。确需扩大用地规模的，应满足下列条件之一：

- （1）列入省、市重点建设项目计划；
- （2）经批准纳入绿色通道办理的重大招商引资项目；
- （3）市政府确定的重点扶持发展项目。

3. 土地移交条件。受让人应在土地出让合同签订之日起 180 日内办理完毕环境影响评价、立项、地质灾害评估等手续。符合上述要求后，各区政府向受让人移交土地。

4. 实行差别化使用年期供应。可利用标准厂房生产的工业项目，原则上应购买或承租标准厂房；确需购置土地自行建设的，采取先租赁后按弹性年期出让或直接按弹性年期出让模式供地，出让年限一般不超过 20 年。对市级以上重点产业项目，按照相关规定和程序予以认定后，以认定的出让年期出让，最高不超过 50 年。弹性年期的土地出让价格按照基准地价对应的最高年限进行修正。土地使用权出让年

限达到之前，受让人可向出让人提出续期使用申请，对于符合土地利用总体规划、城乡规划和产业发展规划，满足节能和环保要求，经综合考评达标的，可续期建设用地使用权。税务、城乡建设等部门负责制定与弹性年期出让相应的税收、城建配套费等执行办法。

5. 严格控制工业综合用地。工业综合用地是指为满足我市中小企业生产、产业研发需要，提高土地节约集约利用水平，以生产研发、创新产业、生产性服务业、物流园区项目等形式整体开发建设的多层厂房、标准厂房、研发孵化器工业项目用地。各区政府为工业综合用地项目总体把关、协调和管理单位，负责提出项目落地条件，并对项目落地、建设、后期运营和转让实施监管。各区政府负责根据拟引进项目情况，提出初审意见，报市政府批准，确定为工业综合用地项目。工业综合用地项目立项、规划、土地、建设、产权登记等手续按照工业用地受理，参照商业用地模式办理，各项手续中均须注明工业综合项目，其中项目立项时须列明拟引进的主导产业和相关建设内容。工业综合用地的配套设施应集中建设，不得分割转让。

6. 工业项目用地迁建。对符合国家产业政策的项目，因城市规划调整、环境保护、基础设施建设等确需迁建的，可按照产业项目双向评估、等价置换的原则，由属地区政府优先在园区内安排用地，本辖区内不能安排的，可提请市政

府统筹安排。重新安排的工业产业用地可采取协议出让方式供应。

（四）经营性国有建设用地使用权出让有关要求。

1. 设定出让起始价。土地出让应先行按照规划部门出具的规划条件进行评估，评估价格应综合考虑土地出让附带的义务、要求。设定土地出让起始价应参考评估价格、国家产业政策，结合周边房地产市场价格、土地熟化主体建议等因素，经市国有建设用地使用权招标采购挂牌出让工作领导小组研究审核后，报市政府确定。

2. 出让交易形式。招标、拍卖、挂牌出让必须采取网上交易形式，网上交易规则由市国土资源部门负责制定。

3. 土地出让价款。住宅、商业、商住混合用地原则上应于签订土地出让合同后 30 日内缴纳全部土地出让价款。土地出让起始价为 1 亿元（含）以上的，可采取分期缴纳方式，首期应在签订土地出让合同后 30 日内缴纳全部土地出让价款的 50%，余款原则上应于签订土地出让合同后 180 日内缴清。超出土地出让起始价的溢价部分应在首期一并缴纳。分期支付土地出让价款的，受让人应支付利息。工业项目用地土地出让价款应在签订土地出让合同后 180 日内一次性付清。

受让人不能按照土地出让合同约定期限缴清土地出让价款的，市国土资源部门应当按照未缴纳金额 1% 的比例向受

让人征收日滞纳金。受让人超过土地出让合同约定缴款期限60日仍未缴清的，市国土资源部门有权解除土地出让合同，定金不予退还。分期缴款利息及滞纳金均为土地出让价款，不得减免。

4. 建设周期。受让人应在土地交付之日起1年内开工建设，自开工之日起3年内竣工。因不按期开发建设造成土地闲置的，严格按照《闲置土地处置办法》（国土资源部令第53号）予以调查、认定和处置。

5. 搭配出让要求。为推动城市区域功能和旧城改造形象提升，多宗用地需一并出让的，应按照规定统一实施、配套设施共用的要求，由土地储备机构、区政府提出合理搭配出让建议，在不违反相关法律法规和政策规定的前提下，按程序报市国有建设用地使用权招标拍卖挂牌出让工作领导小组研究确定。

6. 特殊项目用地出让。对于不能单独开发，需与相邻已出让用地整体实施的补充用地，根据城市规划确定的范围，土地竞买人应与同一规划中已出让宗地的使用权人达成联合开发建设协议。项目用地内地上建筑物按照有关规定确认保留的，可与土地一并出让。

7. 用地规划变更。招标、拍卖、挂牌出让的土地原则上不得改变用途。对于未开发的住宅和商业用地，可通过调整土地用途、规划条件的方式用于国家支持的新兴产业、养

老产业、文化产业、体育产业等项目开发建设。对于按照新用途或者新规划条件开发建设的项目，应重新办理相关用地手续，重新核定相应土地价款。

商业、旅游、娱乐、商品住宅、工业综合经营性用地招标、拍卖、挂牌出让后，原则上不得改变建筑容积率等指标。确需调整的，应按规定履行调整程序。建筑容积率增加的，应补缴土地出让价款。

二、强化土地出让统筹管控

（一）城市规划编制与管理。市规划部门应按照节约集约用地、合理布局的原则，科学确定城市区域定位、功能分区、发展规模以及划定地块面积，不断增强城市综合承载能力，最大限度提高城市土地利用效益。按照土地利用效益最佳、价值最大化要求合理划定地块范围，不得擅自随意切割城市规划中划分的地块。相关规划划定地块范围时，应适当兼顾土地现状权属范围。

（二）年度土地供应计划编制与执行。每年初，市国土资源部门组织土地储备机构、区政府，根据城市规划，按照供需平衡、有保有压的原则，合理提出当年国有建设用地供应总量、结构、布局、时序和方式，并将土地供应计划落实到具体地块和供地时间。

年度土地供应计划经市政府批准并向社会公布后，各土地储备机构、区政府应严格按照土地供应计划中明确的供应

时序完成土地熟化，保证按时供应土地。

（三）明确土地管理职责。

1. 市国有建设用地使用权招标采购挂牌出让工作领导小组负责审议审查国有建设用地使用权招标、拍卖、挂牌出让方案，研究解决土地出让工作中的复杂、重大事项，制定相关特殊政策，确定拟出让土地的土地出让起始价、竞买保证金金额、交易方式、出让条件、特殊事项等。

2. 土地储备机构、区政府负责土地熟化和土地出让的基础性、事务性工作，做好征询项目用地规划意见、委托地质灾害评估、环境影响评价和矿产压覆调查工作；实施项目可行性分析，提出可行性研究意见；组织实施项目用地范围内的城市房屋征收、国有土地收回、集体土地征收、市政设施迁移等，达到净地出让条件；向相关职能部门征询出让土地各项建设要求；编制土地出让方案；向土地竞得人交付土地；监管土地出让条件和要求落实情况。

3. 市规划部门负责出具出让用地的规划条件。

4. 市国土资源部门负责审核土地出让方案，提交市国有建设用地使用权招标采购挂牌出让工作领导小组审议，并报市政府审批；组织实施土地招标、拍卖、挂牌出让；签订土地出让合同；收缴土地出让价款。

5. 市发改、经济和信息化、教育、城乡建设、环保、城管、商务、国资、住房保障管理、投资促进、人防、市政

公用、文物保护等相关职能部门按照各自职能，提出相关用地建设要求以及管理要素、监管考核、违约处置等内容，并做好监管、落实工作。

（四）建立共同监管机制。加大用地监管力度，树立各司其职、互相配合的用地监管责任理念。畅通土地信息沟通渠道，建立资源共享、分工协作、合理推进的部门协同机制。相关职能部门、土地储备机构、区政府应对受让人使用土地情况加强监管。

1. 实行合同监管。建立以土地出让合同为载体的土地监管制度，将土地储备机构、区政府、相关职能部门提出的自持物业比例、配建或代建内容、产业类型准入等相关规划、建设、批后监管条件，以及监管考核和违约处置等要求，纳入土地出让合同，并按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，对受让人合同履行情况进行要素评定，依法实施监管。

探索建立工业项目开竣工履约保证金等土地供后监管制度，加强对工业项目集约节约用地监管。

2. 严格转让监管。受让人应按照土地出让合同约定进行开发建设，未达到转让条件的不得转让。

工业项目用地出让5年后，经评估达到规定投资额的，可整体转让。

工业综合项目用地可分割转让，需对外招商、分割转让

的，原则上受让人持有不对外转让的比例不得低于地上建筑物面积的30%。对允许转让部分，由区政府负责审查购买方经营范围、产业类型等是否符合相关要求并出具审查意见，列入后期不动产分割登记必备条件。允许分割转让部分拟再次转让的，须持有满3年时间且符合园区准入条件。工业综合用地项目集中统一建设的生产服务、行政办公、生活服务设施建筑面积占项目总建筑面积的比例不超过15%。

对教育、科研、医疗卫生、社会福利、体育设施等基础设施和社会事业项目用地，应由受让人整体持有，不得分割转让。受让人按照土地出让合同约定应持有相应面积的房地产，不得整体或分割转让。

（五）严格不动产登记管理。国土资源部门在办理不动产首次登记时，应将土地出让合同作为土地权属来源证明材料进行审核归档，并将土地出让合同中补充条款的特殊约定在不动产登记簿中予以记载。在办理后续其他相关登记时，对不按土地出让合同约定处分不动产的，不得办理相关登记手续。

三、建立土地出让考核机制

（一）考核土地供应计划执行情况。市政府组织对土地储备机构、区政府执行土地供应计划情况进行考核，对住宅、商业项目用地供应未达到年度供应计划的，将根据该责任主体当年实际土地供应情况，确定其下一年度土地供应计

划。供地率达不到国家、省规定要求的，应核减区域内新增用地计划指标，暂停区域内新增建设用地报批。

（二）考核征地拆迁和交付土地进度情况。严格执行净地出让原则，在土地出让前，土地储备机构、区政府应完成农用地转用报批、征地拆迁、土地收储、市政设施通达等工作。市政府定期组织对征地拆迁和土地交付情况进行考核，未能在土地成交后及时交付土地的，按照相应宗地出让价款10%的比例，留置责任主体土地收入分成，责任主体应承担违约责任。

（三）考核土地出让合同履行行为监管情况。土地储备机构、区政府、相关职能部门要各司其职，对受让人履行土地出让合同各项要求情况加强监管。建立完善土地出让合同监管情况考核机制，并加大考核力度，对监管不力的单位依法依规作出处理。

本意见自2016年8月18日起施行，有效期至2018年8月17日。之前有关规定与本意见不一致的，以本意见为准。

各县（市）政府参照本意见执行。

济南市人民政府

2016年8月18日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南
警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2016年8月18日印发
