

# 济南市人民政府办公厅文件

济政办发〔2021〕13号

---

## 济南市人民政府办公厅 关于加强经营性用地全生命周期 管理的意见（试行）

各区县人民政府，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，加强经营性用地出让全生命周期管理，提高土地利用质量和效益，提升城市功能和品质，促进高质量发展，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、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”）新增商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地以及营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施和社会事业项目用地。原划拨土地经批准依法办理协议出让、集体经营性用地入市的，参照本意见执行。

（二）工作目标。加强经营性用地出让全生命周期管理，以提高土地利用质量和效益为目标，健全经营性用地用途管制、功能设置、业态布局、土地使用权退出等机制，推动土地利用管理系统化、精细化、动态化。

（三）基本原则。

1. 坚持市场配置资源，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、文化体育等基础设施和社会事业项目用地实行有偿使用制度。

2. 坚持经营性用地全要素管理，将经营性用地项目建设、功能业态、运营管理、节能环保等要素与其他出让条件纳入合同管理，由注重经济效益向注重经济、社会、环境综合效益转变。

3. 坚持土地利用全过程管理，以土地出让合同和监管协议为平台，实现建设用地开竣工、运营管理、公益性责任和建设用地使用权退回全过程管理。

**（四）职责分工。**自然资源和规划主管部门作为土地出让主管部门，是经营性用地出让主体，负责经营性用地出让管理工作。经营性用地出让前，出让主体应当汇总相关部门（单位）意见，在出让文件中明确出让地块建设、管理要求。

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、人防、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，提出经营性用地建设条件、管理要素、监管考核和违约处置等要求，列入土地出让条件，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。

## **二、土地储备和供应**

**（五）土地储备。**土地应当统一纳入储备，严格执行济南市土地储备管理规定。

**（六）配套教育设施建设。**需配套建设教育设施的，在土地储备实施阶段由政府统一安排。建设方案经市、区教育局主管部门确认后，由土地熟化主体将教育设施项目建设要求和资金测算等列入土地出让预案，相关建设资金按照测算费用在土地出让起拍价中单独列示，不计入土地熟化包干成本。关联地块出让后，配套教育设施建设资金通过市土地储备中心拨付。配套教育设施应当先行供地或与关联地块同步

供地，先期划拨给实施主体，建成并通过竣工验收后无偿移交给市、区教育主管部门办学使用；教育设施建设质保期过后，由实施主体将产权无偿划转至市、区教育主管部门确定的学校名下。

#### （七）储备土地统一供应。

1. 市自然资源和规划部门按照“总量控制、结构科学、布局合理、时序有效”的原则统筹编制年度土地供应计划，经市政府批准后，及时向社会公开。

2. 各土地熟化主体应当按照年度土地供应计划，对具备出库标准的储备土地编制供地预案，经市级土地储备机构审查同意后，报各区自然资源主管部门编制供地方案。

3. 供地方案经区级、市级供地决策机构审议通过后，报有批准权的人民政府批准，由自然资源和规划部门组织实施供地。

4. 供应土地应为“净地”。各土地熟化主体应确保土地出让前达到“净地”条件，并做好土地出让后的交付工作。

5. 对重点行业需关闭搬迁地块以及用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地地块，依法依规开展土壤污染状况调查。前期开发前已完成调查的，不再实施调查。

（八）土地出让研判。市自然资源和规划部门应当征询相关部门（单位）意见，对拟入市出让地块开展研判。围绕地块符合本市国土空间总体规划（土地利用总体规划和城乡

总体规划)情况、控制性详细规划批准情况、土地储备计划批准情况、涉及土地农转用征收手续办理情况、地块前期动拆迁实施情况等方面,分析土地出让合规性和合理性。按照保障房地产市场平稳健康发展工作要求,结合我市实际,因城施策,分类调控,维持住宅用地供应稳定,引导市场预期,促进房地产用地市场平稳健康发展。

### 三、土地出让管理要求

(九) 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,结合相关部门(单位)意见,提出增强公共服务设施、公共空间等公共服务功能的有关要求,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。

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等)的项目,应当在控制性详细规划的基础上开展城市设计,纳入规划条件。

(十) 建设管理要求。拟出让土地建设项目,由相关部门(单位)提出如下要求:

1. 配套基础设施建设要求。按照我市房地产开发项目用地配套基础设施建设条件的意见要求,市住房城乡建设部门应在房地产开发项目用地出让前,征询并汇总相关部门(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，明确有关要求。

2. 配建租赁住房管理要求。住房城乡建设部门应对商品住宅用地配建租赁住房建设要求提出意见，并明确租赁住房同步建设、同步配套、同步交付、建成后无偿移交等要求。

3. 公共服务功能要求。党委组织部门和民政、卫生健康、商务、城管等部门应对商品住宅用地中配建社区综合服务用房、社区养老、社区卫生、室内副食品市场、环卫设施等提出意见，并明确建设、配套、交付、产权归属、移交等要求。

4. 保护保留建筑要求。文化和旅游、自然资源和规划、住房城乡建设等主管部门应对地块内保护保留对象、保护更新方式、功能调整、日常保护修缮维护等提出要求。

5. 照明要求。城管部门应对商业用地照明提出有关要求。

6. 绿化管理要求。园林和林业绿化部门应对地块内绿化面积、绿地率等提出要求；针对多层建筑物业，可对屋顶绿化提出相关要求。

7. 国家安全管理要求。国家安全部门应对安全控制区域内地块提出涉及国家安全事项有关要求。

8. 地下文物保护要求。土地出让前应当按照考古前置规定完成考古调查、勘探发掘工作。文化和旅游部门应根据

考古工作情况提出对出让地块的文物保护具体要求。

(十一) 利用功能管理要求。市投资促进、商务部门可结合商业用地区域功能、社会需求、土地用途等情况，提出对休闲娱乐、大众零售、酒店旅馆等商业功能业态的有关要求。出让合同中未约定的，商业用地不得建设公寓式酒店，商务金融用地不得建设公寓式办公。

营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施和社会事业项目用地，应当根据土地用途和项目情况，由相关部门（单位）对项目应达到的功能提出要求。

(十二) 运营管理要求。拟出让土地上的商业建设项目，由相关部门（单位）提出如下要求：

1. 商业运营要求。投资促进、商务等部门可对商业用地提出统一招商、统一运营、商业业态布局等要求。文化和旅游部门可对酒店功能用地提出星级和管理标准等要求。

2. 商业自持面积和销售要求。商业用地出让前，投资促进、商务等部门可综合区域配套、房地产市场、项目功能定位等因素，对拟出让地块开展综合评估，并提出商业建筑面积持有比例和持有年限有关要求。

(十三) 建筑节能和环境保护要求。拟出让土地上的建设项目，由相关部门（单位）提出如下要求：

1. 建筑绿色环保节能管理要求。住房城乡建设部门应按规定对绿色建筑、装配式建筑等配置提出建设要求。

2. 土壤环境（含地下水，下同）保护要求。经营性用地出让前，各土地熟化主体应按照环保标准规范完成土壤环境调查评估，确存在污染且需治理修复的，应当组织实施修复并达到环保要求。

经营性用地出让后，土壤污染责任人有土壤污染风险管控和修复义务。土壤污染责任人无法认定的，由土地使用权人负责实施土壤污染风险管控和修复。

3. 对经检测符合环境要求的土壤耕作层，鼓励由受让人按要求运送至耕地保护主管部门指定耕地整理复垦项目区域予以利用。

#### **四、实施土地出让**

（十四）土地出让方式。商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地应采取公开招标拍卖挂牌方式出让；对在功能实现、运营管理、建设条件等方面有特别要求的出让地块，可采取拟供应计划公示、预申请、招商信息发布等方式提前公开入市信息。商品住宅用地原则上不得搭配其他用途土地出让；确需搭配供应的，须按照“一事一议”的原则报市政府批准。

位于城市重要特定地区、具有重要功能性的商业、旅游、娱乐等经营性用地，由各区向市政府申请批准后，可采用附带规划设计方案、基础设施要求、功能建设要求、运营管理要求等方式实施出让。

营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施和社会事业项目用地，可采取协议出让方式供地。供地计划公布后，同一宗地有 2 个及以上意向用地者的，应采取公开招拍挂方式出让。

**（十五）土地出让价格。** 出让人应参考土地熟化主体意见、土地评估价格、土地市场情况等，在市场评估分析的基础上，结合经营性用地全要素管理要求，经集体决策，综合确定拟出让地块出让起始价。协议出让价格不得低于拟出让地块所在区域同类用地基准地价的 70%。

**（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。营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施和社会事业项目用地可根据实际情况实行弹性出让年限，出让年限不得高于法定最高出让年限。

**（十七）土地出让合同和监管协议。**

1. 土地出让后，须对应出让条件要求，分别签订土地出让合同和若干监管协议。土地出让合同由出让人与受让人签订，约定出让土地规划管理、出让金缴纳、开竣工时限等要求；列入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，作为土地出让合同监管协议。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，土地成交后由出让人组织集中签订。

2. 受让人须按照土地出让合同和监管协议的全部要求使用土地。

3. 出让合同和监管协议上传市工程建设项目审批管理系统，各部门共享。

## **五、加强规划建设方案管理**

(十八) 宗地出让后规划建设方案报审。宗地出让后，受让人报审规划建设方案，自然资源和规划、住房城乡建设、行政审批服务、人防等主管部门应严格按照控制性详细规划、规划设计方案、建筑要求、建（构）筑物保护保留要求、建设标准、基础设施和建筑物使用性质以及土地出让合同规定的土地用途、建筑规模、规划建设条件等实施管理。

(十九) 带方案出让的宗地规划建设方案报审。带方案出让的宗地，受让人应当严格按照出让文件约定的规划建设方案报审，行政审批、自然资源和规划、住房城乡建设等主管部门应严格按照已批准规划设计建设方案实施管理。

## **六、加强土地供后监管**

(二十) 项目开竣工时间管理。自然资源和规划主管部门应当综合考虑建设项目建筑体量、规划建筑设计、管理要素等因素，合理约定开竣工时间，可按照土地出让价款的一定比例约定延期开竣工违约金金额。

自然资源和规划主管部门应及时提示、督促受让人按照合同约定的开工时间实施开发建设。对逾期未开工满一年的

项目，及时开展闲置土地调查认定，合理界定土地闲置形成原因，并依法依规予以处理。

**(二十一) 共同监管。**经营性用地建设要求、管理要素纳入土地出让合同和监管协议，按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，由相关部门（单位）对受让人的合同履行情况及时开展各项管理要素评定，依法依规实施监管。

**(二十二) 综合验收。**房地产开发项目竣工综合验收按照我市房地产开发项目竣工综合验收备案实施细则执行。

**(二十三) 转让管理。**经营性用地转让的，受让人应当按照土地出让合同和监管协议约定开发建设，依法实施预销售、转让等行为，建设用地使用权转让后，受让人应当履行原出让合同和监管协议中约定的权利和义务。转让须符合以下条件：

1. 属于房屋建设工程转让的，应付清土地出让价款并领取土地使用权证书，取得建设工程规划许可证、建设工程施工许可证，并完成房屋建设开发投资总额的 25% 以上；未达到房屋建设工程转让条件的，土地使用权及地上建筑物等不得整体或分割转让。

2. 商业、商品住宅等经营性物业已满足预售或销售条件，受让人申请预售或销售许可时，土地出让合同或监管协议中约定自持的物业已超过持有年限。

3. 受让人完成开发建设并领取不动产权证后，土地出

让合同或监管协议中约定自持的物业已超过持有年限。

营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施和社会事业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，须经相关部门（单位）和出让人同意。

4. 对规划为酒店用途的建筑物，在确定不动产基本单元时，应当保证关联房屋用途功能完整性，不得将其分割转让、抵押。

**（二十四）违约责任。**受让人有违反法律法规行为的，相关部门（单位）应当依法依规予以处理。受让人接受处罚或按要求整改完成后，出让人可视情况履行出让合同或变更出让合同。

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，土地闲置满2年未动工开发的；

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。

对地上建筑物的补偿可事先约定采取残值补偿、无偿收回、由受让人恢复原状等方式，并在土地出让合同中予以明确。

#### **（二十五） 登记管理。**

受让人应当按照《不动产登记暂行条例》（国务院令 第 656 号）等规定申请办理国有建设用地使用权和房屋所有权首次登记。登记机构不得为土地出让合同、监管协议约定的自持房地产单独办理登记。

权利人在土地出让合同、监管协议约定的房地产持有期间内，签订不动产转让合同和办理转移登记，或变更不动产权证附记栏中注记的上述约定内容，需提供相关部门（单位）和出让人审核同意意见。

**（二十六） 抵押管理。**国有建设用地使用权及项目在建工程抵押担保的主债权，仅限用于办理项目后续开发建设资金。国有建设用地使用权不得分割抵押。已开发建设项目不再单独办理国有土地使用权抵押登记。

土地出让合同、监管协议约定的受让人自持部分应当整体抵押，不得分割抵押。抵押权实现时，承接人应当执行原出让合同和监管协议中约定的权利和义务。

**（二十七） 工作机制。**以市工程建设项目审批管理系统为平台，多部门信息共享、协同管理，建立动态实时的监督

管理机制，实现全程一体化管理。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，并及时更新监管结果信息。自然资源和规划部门负责土地出让管理协调督办工作，按照土地出让合同约定的要素管理期，限期向相关部门（单位）发送监管清单，并汇总监管结果。

（二十八）信用监管。建立企业信用档案，相关部门（单位）在项目审批、核准、备案以及融资抵押等方面加强企业信用监管，依法依规开展守信激励与失信惩戒。

本意见自2021年7月8日起施行，有效期至2023年7月7日。《济南市人民政府办公厅关于济南市中心城教育资源优化配置的实施意见》（济政办发〔2018〕24号）有关规定与本意见不一致的，按照本意见执行。

济南市人民政府办公厅

2021年7月8日

（联系电话：市自然资源和规划局自然资源所有者权益处，66605201）

（此件公开发布）

---

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

---

济南市人民政府办公厅

2021年7月8日印发

---