

# 海南自由贸易港闲置土地处置若干规定

(2021年12月1日海南省第六届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过)

第一条 为了有效处置闲置土地和充分利用土地,促进节约集约用地,根据《中华人民共和国海南自由贸易港法》《中华人民共和国城市房地产管理法》等法律、法规,结合海南自由贸易港实际,制定本规定。

第二条 本规定所称闲置土地,是指具有下列情形之一的国有建设用地:

(一)超过动工开发日期满一年未动工开发的;

(二)超过动工开发日期满两年未完成项目总投资额百分之二十五的;

(三)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三分之一或者已投资额占总投资额不足百分之二十五,中止开发建设满一年的;

(四)以出让方式取得国有建设用地使用权,超过出让合同约定的竣工日期一年未竣工的;

(五)法律、法规规定的其他情形。

依法通过转让取得的国有建设用地使用权,具有前款规定情形之一的,可以根据本规定处置。

前款第四项所称竣工是指建设项目建设取得《工程竣工报告》等法定竣工验收文件。

第三条 县级以上人民政府组织和统筹本行政区域内闲置土地认定和处置工作。

省人民政府自然资源和规划主管部门对市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门调查认定和处置闲置土地工作进行监督管理。市、县、自治县人民政府自然资源和规划部门负责本行政区域内闲置土地认定、处置以及土地闲置费核定等工作的组织实施。税务部门负责土地闲置费具体征收工作。市、县、自治县人民政府发展改革、住房和城乡建设等部门按照各自职责协同做好闲置土地认定和处置工作。

闲置土地所在地乡镇人民政府、街道办事处协助做好闲置土地认定和处置工作。

第四条 有下列情形之一的,可以认定为政府或者政府有关部门原因(以

下统称政府原因)造成土地闲置:

(一)因未按照国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的期限、条件将土地交付给国有建设用地使用权人,致使项目不具备动工开发条件的。但出让人和受让人已经签订交地确认文件、确认土地具备开发条件的不视为政府原因;

(二)因国土空间规划依法修改,造成国有建设用地使用权人不能按照国有建设用地使用权有偿使用合同约定或者划拨决定书规定的用途、规划和建设条件动工开发的;

(三)因国家和本省出台相关政策,需要对国有建设用地使用权有偿使用合同约定或者划拨决定书规定的规划和建设条件进行修改或者政策内容影响土地开发,导致无法动工开发的;

(四)因行政机关未依法实施涉及土地开发建设相关行政许可,导致无法动工开发的;

(五)因行政行为引起处置土地上相关群众信访事项等,导致无法动工开发的;

(六)因军事管制、文物保护等无法动工开发的;

(七)法律、法规规定的其他情形。

国有建设用地使用权人认为属于政府原因造成土地闲置的,应当向市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门提供土地闲置原因说明材料,由市、县、自治县人民政府或者造成土地闲置的政府有关部门书面确认。

第五条 闲置土地按照下列方式处置,但因政府原因或者不可抗力等其他法定原因造成土地闲置的除外:

(一)超过出让合同约定的动工开发日期满一年未满两年不动工开发的,以及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三分之一或者已投资额占总投资额不足百分之二十五,中止开发建设满一年的,国有建设用地使用权人应当按土地出让金的百分之二十缴纳土地闲置费。

(二)超过动工开发日期满两年未完成项目总投资额百分之二十五的,无偿

## 海南省人民代表大会常务委员会公告

第99号

《海南自由贸易港闲置土地处置若干规定》已由海南省第六届人民代表大会常务委员会第三十一次会议于2021年12月1日通过,现予公布,自2022年1月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会  
2021年12月1日

收回国有建设用地使用权。

(三)以出让方式取得国有建设用地使用权,超过出让合同约定的竣工日期一年未竣工的,应当在竣工前按照下列标准征收土地闲置费:

1.超过出让合同约定的竣工日期一年未竣工,但未超过三年的,每年按土地现值百分之五征收。

2.超过出让合同约定的竣工日期三年未竣工,但未超过五年的,每年按土地现值百分之十征收。

3.超过出让合同约定的竣工日期五年未竣工,但未超过七年的,每年按土地现值百分之十五征收。

4.超过出让合同约定的竣工日期七年未竣工的,每年按土地现值百分之二十征收。

同时符合第二条规定的两种及以上闲置土地情形的,从重适用前款规定的处置方式。

闲置土地现值应当以综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素测算出的基准地价为依据。

第六条 因政府原因造成土地闲置的,市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门应当与国有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、竣工期限。对一年内有条件消除政府原因,具备动工开发条件的闲置土地,可签订

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一年。市、县、自治县人民政府应当自签订补充协议后一年内消除造成土地闲置的政府原因;

(二)调整土地用途、规划条件。因政府或者政府有关部门调整土地用途、规划条件造成土地闲置的,在符合国土空间规划的前提下,可以按照新用途或者新规划条件重新办理相关用地手续,并按照新用途或者新规划条件核算、收缴或者退还土地价款;

(三)安排临时使用。因政府原因造成项目尚不具备动工开发条件导致土地闲置的,在不具备动工开发条件期间,可以安排国有建设用地使用权人临时使用其闲置土地。从安排使用之日起,临时使用期限最长不得超过两年。市、县、自治县人民政府应当在安排临时使用期限内消除造成土地闲置的政府原因,使项目具备动工开发条件;

(四)置换土地。对已缴清土地价款、落实项目资金,但因国土空间规划依法修改造成土地闲置的,可以为国有建设用地使用权人置换其他价值相当的国有建设用地进行开发建设。涉及出让土地的,应当重新签订土地出让合同,并在合同中注明为置换土地;

(五)协议有偿收回国有建设用地使用权;

(六)法律、法规等规定的其他处置

方式。

按照前款第二项和第四项规定的方式处置,涉及商品住宅用地的,必须符合国家和我省房地产管理有关政策规定。

因不可抗力导致土地闲置的,依照本条规定的方式处置。

第七条 因生态环境保护、基础设施和公共服务项目建设、军事管制等公共利益需要导致土地无法开发利用,造成土地闲置的,经市、县、自治县人民政府批准,可以收回国有建设用地使用权,并按照有偿收回闲置土地补偿标准对国有建设用地使用权人给予适当补偿。有偿收回闲置土地补偿标准由省人民政府另行制定。

第八条 市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门发现有涉嫌构成闲置土地的,应当向国有建设用地使用权人发出闲置土地调查通知书,经调查认定为闲置土地的,应当拟定闲置土地处置方案,报本级人民政府批准后,向国有建设用地使用权人下达征缴土地闲置费决定书或者收回国有建设用地使用权决定书等处置决定文书。作出处置决定文书前,应当书面告知国有建设用地使用权人依法享有申请听证的权利,国有建设用地使用权人要求举行听证的,应当依法组织听证。

征缴土地闲置费决定书应当同时抄送税务部门。

第九条 本规定第五条第一款第三项规定的土地闲置费按年计征和缴交。起征日为国有土地出让合同约定的竣工期限届满一年之次日,计征截止日为市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门向国有建设用地使用权人送达《闲置土地调查通知书》之日。征收不足一年的部分,按照征缴标准和计征天数折算。

本规定施行前已出让的土地,已逾期未竣工或者未逾期但距约定竣工日期不满两年,且自本规定施行之日起两年内还未竣工的,自本规定施行满三年之次日按照本规定第五条第一款第三项规定开始征缴土地闲置费。

第十条 国有建设用地使用权人逾

期不申请行政复议、不提起行政诉讼,也

不履行相关义务的,市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门、税务部门可以采取下列措施:

(一)逾期不办理国有建设用地使用权注销登记,不交回土地权利证书的,直接公告注销国有建设用地使用权登记和土地权利证书;

(二)逾期不缴纳土地闲置费或者不交回国有建设用地使用权的,申请人民法院强制执行。

第十一条 造成闲置土地政府原因

的相关人民政府及相关部门应当依法履

行,消除政府原因。省人民政府和有关部

门可采取扣减新增建设用地计划指标

、暂停农转用审批等措施,对市、县、自

治县人民政府闲置土地处置工作实施考

核和奖惩。

第十二条 县级以上人民政府应当

通过依法调整规划、改变土地用途等措

施,鼓励和引导闲置土地盘活利用。

第十三条 县级以上人民政府及其

有关部门工作人员违反本规定,有下列

情形之一的,依法给予处分;对当事人造

成损失的,应当依法承担赔偿责任;构成

犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)违反本规定不如实核定和征收

土地闲置费的;

(二)擅自决定减缴、免缴、缓缴土地

闲置费的;

(三)坐支、截留或者挪用土地闲置

费的;

(四)不依法履行闲置土地监督检查

职责的;

(五)未依法履行造成土地闲置或者

故意长期拖延未消除导致土地闲置的政

府原因的;

(六)其他在闲置土地调查、认定和

处置工作中徇私舞弊、滥用职权、玩忽职

守的。

第十四条 闲置土地的认定和处置,

本规定未作规定的,适用国家和本省的

有关规定。

第十五条 本规定自2022年1月1

日起施行。

国有建设用地使用权人给予适当补偿。

有偿收回闲置土地补偿标准由省人

民政府另行制定。

(五)对历史遗留未竣工闲置土地设

定了两年的政策过渡期。在《规定》施行

前已出让的土地,已逾期未竣工或者未

逾期但距约定竣工日期不满两年,且自

2022年1月1日施行之日起两年内还未

竣工的,自《规定》施行满三年之次日开

始征缴土地闲置费。

(六)压实政府处置主体责任。一是

明确省人民政府和有关部门可采取扣减

新增建设用地计划指标、暂停农转用审

批等措施,对市、县、自治县人民政府闲

置土地处置工作实施考核和奖惩。

二是规定县级以上人民政府应当通过依法

调整规划、改变土地用途等措施,鼓励和引

导闲置土地盘活利用。

## 《海南自由贸易港闲置土地处置若干规定》解读

省人大常委会法工委 省资规厅

### 二、《规定》的主要内容

《规定》共十五条,主要内容和创新点:

(一)完善了闲置土地的内涵。根据《规定》第五条,一是对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三分之一或者已投资额占总投资额不足百分之二十五,中止开发建设满一年的,明确按土地出让金的20%缴纳土地闲置费。二是贯彻落实自贸港法有关规定,对以出让方式取得土地使用权进行开发的土地,超过出让合同约定的竣工日期

一年未竣工的,在竣工前每年征收出让土地现值一定比例的土地闲置费。在收费标准设定方面,采用阶梯比例,细化土地闲置费征收标准,以5%为起征点,以20%为征收上限。该规定属于全国首创,为“半拉子工程”低效用地处置提供有力的法律依据和“海南方案”。

(二)明确了因政府原因或者不可抗力造成土地闲置的处置方式。根据《规定》第六条,因政府原因或者不可抗力造成土地闲置的,市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门应当与国有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、竣工期限。对一年内有条件消除政府原因,具备动工开发条件的闲置土地,可签订

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一年。市、县、自治县人民政府应当自签订补充协议后一年内消除造成土地闲置的政府原因;

(二)调整土地用途、规划条件。因政府或者政府有关部门调整土地用途、规划条件造成土地闲置的,在符合国土空间规划的前提下,可以按照新用途或者新规划条件重新办理相关用地手续,并按照新用途或者新规划条件核算、收缴或者退还土地价款;

(三)安排临时使用。因政府原因造成项目尚不具备动工开发条件导致土地闲置的,在不具备动工开发条件期间,可以安排国有建设用地使用权人临时使用其闲置土地。从安排使用之日起,临时使用期限最长不得超过两年。市、县、自治县人民政府应当在安排临时使用期限内消除造成土地闲置的政府原因,使项目具备动工开发条件;

(四)置换土地。对已缴清土地价款、落实项目资金,但因国土空间规划依法修改造成土地闲置的,可以为国有建设用地使用权人置换其他价值相当的国有建设用地进行开发建设。涉及出让土地的,应当重新签订土地出让合同,并在合同中注明为置换土地;

(五)协议有偿收回国有建设用地使用权;

(六)法律、法规等规定的其他处置

定的竣工日期一年未竣工的”国有建设用地认定为闲置土地,加强对低效用地的处置。

(二)完善了土地闲置费制度。根据《规定》第五条,一是对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三分之一或者已投资额占总投资额不足百分之二十五,中止开发建设满一年的,明确按土地出让金的20%缴纳土地闲置费。二是贯彻落实自贸港法有关规定,对以出让方式取得土地使用权进行开发的土地,超过出让合同约定的竣工日期

一年未竣工的,在竣工前每年征收出让土地现值一定比例的土地闲置费。在收费标准设定方面,采用阶梯比例,细化土地闲置费征收标准,以5%为起征点,以20%为征收上限。该规定属于全国首创,为“半拉子工程”低效用地处置提供有力的法律依据和“海南方案”。

(三)明确了因政府原因或者不可抗力造成土地闲置的处置方式。根据《规定》第六条,因政府原因或者不可抗力造成土地闲置的,市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门应当与国有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、竣工期限。对一年内有条件消除政府原因,具备动工开发条件的闲置土地,可签订

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一年。市、县、自治县人民政府应当自签订补充协议后一年内消除造成土地闲置