

关于《佛山市南海区国有建设用地履约管理办法》的政策解读

一、文件的制定背景、目的及主要依据

（一）文件的制定背景

2008年1月3日，国务院出台了《关于促进节约集约用地的通知》，要求在出让地块工程项目竣工验收时，对照出让合同的相关条款，逐条检查核验履约情况。2018年5月，市国土资源和城乡规划局出台《关于加强出让土地竣工验收履约复核工作的通知》，要求强化出让土地竣工验收履约复核工作，各部门切实履约监管责任。

（二）文件的制定目的

在有限的土地资源内，为贯彻落实上级最新政策文件精神，提升土地利用效率，加强国有建设用地批后监管，促进南海区依法依规进行土地利用管理工作，制定出台《佛山市南海区国有建设用地履约管理办法》（以下简称“《管理办法》”），具有很强的必要性和紧迫性。

（三）文件制定的主要依据

- 1、中华人民共和国土地管理法（2019修正）；
- 2、中华人民共和国城市房地产管理法（2019修正）；
- 3、国务院关于促进节约集约用地的通知；
- 4、闲置土地处置办法（国土资源部令第53号）；
- 5、国土资源部办公厅关于建立土地利用动态巡查制度加强建设用地供后开发利用全程监管的通知；
- 6、广东省国土资源厅关于进一步规范土地出让管理工

作的通知（粤国土资规字〔2017〕2号）；

7、佛山市国土资源和城乡规划局关于加强出让土地竣工验收履约复核工作的通知（佛国土规划通〔2018〕236号）。

二、文件的主要内容说明

为强化建设项目批后监管，《管理办法》严格开竣工延期管理，规范竣工履约管理，加大开竣工违约处罚力度。通过对开竣工期限、违约原因认定及处理原则、各部门监管职责等内容进行明确规定，进一步规范履约管理工作

《管理办法》共八章四十三条，第一章为总则，阐述了本《管理办法》的制定目的及适用范围；第二章为履约管理范围，明确了履约管理内容的定义、监管原则、监管范围、监管单位及其职责；第三章为开竣工申报与动态巡查，规定了开竣工申报与动态巡查的工作要求；第四章为开竣工延期，阐述了开竣工延期的申请、受理、审批等具体要求和规定；第五章为竣工验收履约复核，阐述了竣工验收履约复核的申请、受理、审批等具体要求和规定；第六章为其他规定，明确了开竣工标准、开竣工期限、违约责任计算标准等具体规定；第七章为履约保障，明确建立履约管理共同责任机制保障履约管理的实施；第八章为附则，明确政策解释单位及施行日期、有效期。具体内容如下：

1、适用范围

《管理办法》适用于佛山市南海区行政区域内已签订国有建设用地使用权有偿使用合同或已取得国有建设用地划拨决定书的国有建设用地的履约管理。

2、履约管理内容及监管单位

履约管理内容是指区人民政府组织土地供应时，由区、镇人民政府（街道办事处）或相关职能部门就土地开发、建设、招商等利用要求，与土地使用权人签订各类合同、协议所约定的事项，包括但不限于：土地出让金、开竣工时间、规划建设要求、公共配套设施建设、招商指标、产业要求、税收要求、环保管理要求等。国有建设用地履约管理由国有建设用地出让或划拨时提出关联条件的相关部门做好履约的检查核验工作。

3、开竣工主动申报制度的实施时间、具体要求

从本办法施行之日起供应的宗地，土地使用权人应当在约定、规定时限内或项目实际开工、竣工之日起三十日内向属地镇人民政府（街道办事处）申报宗地开竣工情况。否则，自然资源分局可通过门户网站、媒体等形式向社会公开相关信息。

4、开展开竣工动态巡查

各镇人民政府（街道办事处）开展宗地开竣工动态巡查，落实专岗专人，加强建设用地供后开发建设全程监管，并在每季度末向自然资源分局报送辖区宗地开竣工情况及相关材料。自然资源分局在收到镇人民政府（街道办事处）报送的开竣工信息后应及时上报省土地市场动态监测监管系统。若宗地逾期开竣工的，自然资源分局应会同属地镇人民政府（街道办事处）及时向宗地使用权人送达法律提示函，督促宗地加快开发建设。

5、可申请开竣工延期的主要情形

土地使用权人主张无法按照出让合同约定或划拨决定书规定按时开竣工且有正当理由（即非因土地使用权人自身原因导致）的，可提出延期申请，对经批准延期的地块，将签订补充协议明确延长的开竣工时限。因土地使用权人自身原因导致逾期开竣工的，须缴纳开竣工违约金。

政府及政府有关部门原因导致开竣工逾期的情形主要有：（1）因不符合出让合同约定、划拨决定书规定的土地交付条件，导致项目无法按期动工开发的，包括施工道路未通、基建用水用电未连接、电力设施高空限制、位于林班或水源保护区等，依约应由土地使用权人承担的除外；（2）因土地权属不清或处置土地上相关群众信访维稳事项等导致无法动工开发的；（3）因土地利用总体规划、城乡规划、国土空间规划等依法修改，导致土地使用权人不能按照出让合同约定、划拨决定书规定的用途、规划和建设条件开发的；（4）因文物保护、市政建设等需要，政府或政府有关部门要求土地使用权人停止施工的，但因用地单位违法行为导致的除外；（5）因项目开发建设相关的审批政策变更、审批单位调整，导致项目建设报建延误的；（6）同一产权人名下若干宗非公开出让的相同用途的相邻用地，由于政府、政府有关部门要求整合作为一个项目整体开发建设而导致无法按期动工开发的；（7）政府或政府部门因公共利益需要临时占用或征收部分宗地，导致项目无法按期动工开发的；（8）军事用地，党政机关、财政全额拨款的事业单位行政办公用地，集体经

济组织留用地和以无偿划拨方式供应的非营利性文化教育、医疗卫生、市政基础设施用地，因需政府或政府有关部门决策批准，或民主集体表决而导致项目无法动工开发的；（9）因永久用电、供水管网、雨水管道、污水管道、燃气等不具备接入条件导致无法竣工验收的，但项目未整体竣工且在约定、规定竣工日前已具备接入条件的除外；（10）政府、政府有关部门的其他行为。

因疫情、自然灾害、地质问题等不可抗力导致无法开工、竣工的，参照上述情形办理。

6、申请开竣工延期的办理流程

土地使用权人应在宗地首次约定或规定的开竣工期限届满前三十日或实际开竣工之日后提出延期申请[申请开竣工延期累计一年（含一年）以下的，由镇人民政府（街道办事处）收件、审批，其余由自然资源分局受理并报区人民政府审批]，并提供未能按时开竣工的原因说明及证明材料，包括逾期原因的具体描述、影响的具体天数、属政府原因的政府部门核查意见书等。

土地使用权人未按期提出申请的不予受理；提交申请材料不齐全，经通知未在十五个工作日内一次性补正的，可对延期申请作退件处理；未厘清的开竣工违约责任在竣工验收履约复核时一并处理。

7、竣工验收履约复核的定义

以出让方式取得的宗地，土地使用权人应申请竣工验收履约复核（土地主导用途为住宅、商服用地的，向自然资源

分局申请；土地主导用途为工矿仓储、教育用地、科研用地等其他用途用地的，向属地镇人民政府（街道办事处）申请），竣工验收履约复核包括履约复核先行审查和履约复核终审，土地使用权人申请建设项目确权登记时，在未理清相关违约责任且通过履约复核终审前，不得办理最后一期的确权登记。

8、履约复核先行审查的定义

履约复核先行审查是指分期竣工或确权的建设项目，若涉嫌存在开竣工逾期情形，土地使用权人自愿书面承诺按照整宗地核算违约责任并提供履约保证的，可先行办理已竣工部分物业的确权登记。若不存在开竣工逾期情形的，可自行根据有关规定进行确权登记。

土地使用权人原则上应提供履约保证，方式包括：（1）自愿承诺暂停办理建设项目预现售业务；（2）自愿冻结预售资金监管账户；（三）其他方式。若土地使用权人选择的履约担保方式涉及不动产价值估算的，不动产价值以区住建水利局提供的上一年度相应镇（街道）辖区同类不动产交易价格为估算标准。

9、履约复核终审的定义

履约复核终审是指建设项目整体竣工后，依据出让合同的约定进行全面履约复核，履约复核终审内容包括出让金缴交情况、开竣工履约情况、规划条件落实情况。经复核不符合出让合同约定的，土地使用权人应按出让合同承担违约责任。土地使用权人已提出开竣工延期申请的，需办结后再申请履约复核终审。

10. 办理竣工验收履约复核的时限及流程

自然资源分局或镇（街道）在受理土地使用权人竣工验收履约复核申请后六十个工作日内完成竣工验收履约复核，出具审核意见或结果。土地使用权人提交材料不齐的，自然资源分局或镇（街道）应通知土地使用权人一次性补齐材料，土地使用权人未补齐材料的，不予受理。

11. 开工标准的定义

开工标准是指依法取得住建部门批准的施工许可证后进场施工并达到一定开发要求（永久性工程正式破土开槽、打永久桩开始施工）。已达到一定开发要求的项目，以施工许可证发证日作为动工日的认定依据。

凡在出让合同约定开工日前取得基坑报建证明或桩基础证明、且提前或如期竣工的项目，视同按出让合同开工，不追究开工违约责任。

上述所列“出让合同”不包括本办法施行之日后因闲置土地处置或开竣工延期等事由而签订的补充合同（协议）或《土地开发协议》等各类协议。

12. 出让合同或划拨决定书不明确竣工日标准的处理

以土地使用权人取得符合规划条件的最后一期建筑工程的规划条件核实意见为标准，规划条件核实意见的发证日为竣工日的认定依据。

13. 出让合同或划拨决定书不明确动工开发期限的处理

出让合同或划拨决定书未明确动工开发期限的，从起算日次日起给予一年的动工开发期限。起算日按以下顺序确定：

(1) 以交地确认书日期为起算日；(2) 若没有交地确认书的，以签订出让合同日为起算日；(3) 出让合同签订时间不明确的，以土地使用权人首次不动产登记的登记日期为起算日；(4) 宗地经征地置换、改变土地用途后未重新签订补充协议约定开发期限的，以变更土地后首次办理不动产登记的登记日期为起算日。

14. 出让合同或划拨决定书不明确竣工期限的处理

出让合同或划拨决定书未明确竣工期限的，开发期限为起算日次日起四年。