

江西省自然资源厅文件

赣自然资字〔2022〕2号

江西省自然资源厅关于进一步加强 闲置土地处置工作的意见

各市、县人民政府，赣江新区管委会：

我省实施“节地增效”行动以来，闲置土地处置工作取得了明显成效。但在闲置土地处置过程中，依然存在程序不规范、认定不清晰、处置不到位等问题，对纵深推进全省闲置土地处置工作造成了影响。为规范闲置土地处置程序，进一步推动闲置土地处置，建立健全工作长效机制，经省政府同意，现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻习近平总书记关于自然资源管理重要论述，切实落实省委、省政府部署要求，按照依法依规、区别情况、分类处置和节约集约的原则，大力开展闲置土地处置和盘活利用工作。坚持存量与增量并重、预防与处置结合，发挥各方合力，建立健全闲置土地分类处置机制和预防土地闲置机制，严格控制年度新增闲置土地数量，逐步实现闲置土地年度“净下降”，促进节地水平和产出效益双提升，为推动全省高质量发展提供有力支撑。

二、明确闲置土地产生原因

根据《闲置土地处置办法》（国土资源部令第53号）规定，闲置土地是指国有建设用地使用权人（以下简称“使用权人”）超过国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满一年未动工开发的国有建设用地。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。

闲置土地产生的原因主要有政府原因、使用权人自身原因和不可抗力原因。

（一）政府原因。有下列情形之一的，可认定为政府原因。

1. 因未按照国有建设用地使用权有偿使用合同约定或划拨决定书确定的期限、条件将土地交付给使用权人，致使项目不

具备动工开发条件导致土地闲置的

2. 因国土空间规划依法修改，造成未能按照合同约定或者划拨决定书确定的用途、规划和建设条件动工开发导致土地闲置的

3. 因国家出台相关政策，需要对约定、规定的规划和建设条件进行修改致使项目无法动工开发导致土地闲置的

4. 因处置土地上相关群众信访等事项无法动工开发导致土地闲置的

5. 因军事管制、文物（古物）保护等无法动工开发导致土地闲置的

6. 其他因政府及其相关部门的行为导致土地闲置的。

（二）使用权人自身原因。 有下列情形之一的，可认定为使用权人自身原因。

1. 对政府已交付土地，因使用权人未按规定或约定动工开发导致土地闲置的

2. 因使用权人擅自调整规划及建筑设计方案，自然资源主管部门对其报建申请不予受理、不予批准导致土地闲置的

3. 对政府已按规划落实基础设施建设，但使用权人以宗地周边道路、水、电等基础设施不能满足其开发建设条件为由造成土地闲置的

4. 对既存在政府原因又有使用权人自身原因的闲置土地，政府与使用权人协商一致，采取延长动工开发期限方式处置的，

从重新约定的动工开发日期起，因使用权人自身原因造成土地闲置满 1 年的。

（三）不可抗力原因。有下列情形之一的，可认定为不可抗力原因。

1. 因台风、洪水、地震等自然灾害原因导致土地闲置的
2. 因公共卫生事件等社会突发性原因导致土地闲置的
3. 其他不可预见、不可避免且不能克服的客观情况导致土地闲置的。

三、规范闲置土地处置程序

（一）规范调查和认定。市、县自然资源主管部门发现有土地涉嫌构成闲置的，应及时向使用权人发出《闲置土地调查通知书》，依法开展调查核实。使用权人不配合调查和提供相关材料，但有其他材料证明土地闲置的，不影响闲置土地的认定。经调查核实构成土地闲置的，市、县自然资源主管部门向使用权人下达《闲置土地认定书》。调查过程中，使用权人主张属政府原因造成土地闲置的，应当向市、县自然资源主管部门提供相关说明材料，市、县自然资源主管部门应征询相关部门意见，经审核后认定土地闲置原因。

（二）规范听证程序。市、县自然资源主管部门在报经政府批准作出征缴土地闲置费、收回国有建设用地使用权决定前，应当书面告知使用权人有申请听证的权利。使用权人要求举行

听证的，市、县自然资源主管部门应当依照《自然资源听证规定》组织听证，并邀请财政、住建等有关部门参加听证。

（三）规范决定和送达程序。因政府原因造成土地闲置的，市、县自然资源主管部门应当与使用权人协商，协商一致后应当拟订闲置土地处置方案，报请本级人民政府批准后实施。闲置土地设有抵押权的，市、县自然资源主管部门在拟订闲置土地处置方案时，应当书面通知相关抵押权人。

因使用权人自身原因造成土地闲置未动工开发满一年的，由市、县自然资源主管部门报经本级人民政府批准后，向使用权人下达《征缴土地闲置费决定书》；未动工开发满两年的，由市、县自然资源主管部门报经有批准权的人民政府批准后，向使用权人下达《收回国有建设用地使用权决定书》，无偿收回国有建设用地使用权，闲置土地设有抵押权的，同时抄送相关土地抵押权人。

《征缴土地闲置费决定书》和《收回国有建设用地使用权决定书》应当依法通过直接送达、留置送达、邮寄送达或转交送达等方式送达，因送达人下落不明无法按上述方式送达的，公告送达。

（四）规范司法诉讼处置程序。对闲置土地涉及诉讼、查封的，市、县自然资源主管部门应及时将闲置土地基本情况、闲置认定、处置意见函告法院。法院在启动闲置土地的司法处

置时，市、县人民政府可参与司法竞拍。当司法处置土地价格低于当地标定地价 20% 的，市、县人民政府可行使优先购买权。

四、细化闲置土地认定标准

（一）闲置土地宗地认定标准。 闲置土地的认定和处置应以宗地为基本单元，宗地面积按照国有建设用地使用权有偿使用合同或划拨决定书载明的面积认定。因规划调整、土地分割转让等原因造成宗地面积变更的，按重新核发的不动产权证载明的宗地面积认定。

（二）动工开发日期认定标准。 动工开发日期按照合同约定或划拨决定书认定。合同约定或划拨决定书规定不明确的，以实际交付土地之日起满 1 年之次日为动工开发日期，实际交付土地日期以交地确认书确定的日期为准；实际交付土地日期不明确的，以签订合同或者核发划拨决定书之日起满 1 年之次日为动工开发日期。

（三）动工开发行为认定标准。 使用权人取得施工许可证后，需挖深基坑的项目，基坑开挖完毕；使用桩基的项目，打入所有基础桩；其他项目，地基施工完成三分之一，可认定为动工开发。依法无须办理施工许可证的项目，由本级人民政府或政府相关部门出具说明材料，可认定为动工开发。

（四）动工开发建设用地面积认定标准。 对动工开发建设用地面积是否超过应动工开发建设用地面积 $1/3$ ，可按照经依法审批的项目建设规划中明确的建（构）筑物所占的基底面积

进行认定，或者按照以下公式计算认定：应动工面积 = 宗地总面积 × 建筑密度。已动工开发建设用地的面积，对已建成地上建（构）筑物的，按照建（构）筑物的基底面积认定；未建成地上建（构）筑物的，按地基施工部分的土地面积进行认定。已动工开发建设用地面积也可由市、县自然资源主管部门委托具有相应资质的单位测量认定。

（五）项目投资额认定标准。项目总投资额按照项目审批部门立项审批或备案文件明确的总投资额认定。对已投资额占总投资额是否超过 25%，市、县自然资源主管部门可依据项目现状建设情况、经依法批准的项目建设方案，委托具有相关资质的机构进行评估认定。总投资额和已投资额不包括国有建设用地使用权出让价款、划拨价款以及缴纳的相关税费。

五、严格闲置土地处置方式

（一）政府原因造成土地闲置的处置方式

因政府原因造成土地闲置的，市、县自然资源主管部门应当与使用权人协商，选择下列方式处置

1. 延长动工开发期限。对项目符合产业政策和国土空间规划，且已落实项目资金的闲置土地，政府原因已消除的，可延长动工开发期限，并签订补充协议。补充协议应当明确动工开发、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。

2. 调整土地用途、规划条件。因政府调整土地用途、规划条件等造成土地闲置的，除法律法规、合同约定应当收回国有建设用地使用权的情形外，市、县自然资源主管部门可按照新用途或新规划条件重新办理相关用地手续，并按照新用途或新规划条件核算、收缴或者退还土地价款。

3. 政府安排临时使用。因政府原因造成项目尚不具备动工开发条件的，在不具备动工开发条件期间，可由政府安排临时用于建设停车场、绿地、广场等。从安排临时使用之日起，临时使用期限最长不得超过两年。具备动工开发条件后，应当重新约定动工开发日期，动工开发日期不得超过具备动工开发条件之日后 1 年。

4. 有偿收回国有建设用地使用权。因政府原因造成土地闲置的，市、县人民政府可与使用权人协议有偿收回国有建设用地使用权，并按照市场评估价格给予合理补偿。补偿应包括使用权人已缴纳的土地价款、合理前期投入以及资金占用成本等。

5. 土地置换。对已缴清土地价款、落实项目资金，且因规划依法修改造成土地闲置的，可置换其他价值相当、用途相同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。

因自然灾害等不可抗力导致土地闲置的，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，或已

投资额占总投资额不足 25%，中止开发建设满 1 年的国有建设用地依照政府原因造成土地闲置的处置方式办理。

（二）使用权人自身原因造成土地闲置的处置方式

未动工开发满 1 年未满 2 年的，由市、县自然资源主管部门报请本级人民政府批准后，向使用权人下达《征缴土地闲置费决定书》，按照土地出让或划拨价款的 20% 征缴土地闲置费；未动工开发满 2 年的，市、县自然资源主管部门报经有批准权的人民政府批准后，向使用权人下达《收回国有建设用地使用权决定书》，无偿收回国有建设用地使用权。

六、完善闲置土地处置机制

（一）落实闲置土地处置责任。市、县人民政府是闲置土地处置的责任主体，要进一步加强组织领导，加大对闲置土地的处置力度，建立党委领导、政府负责、部门联动的工作机制。自然资源主管部门负责闲置土地清理和处置工作的组织实施，做好闲置土地收回的费用测算和预算编制，以及闲置土地的认定和处置工作；发改、工信部门负责项目审批、备案及投资总额的审核等工作；财政部门负责闲置土地收回的费用预算审核及经费保障；税务部门负责土地闲置费征收；住建部门负责项目工程建设审批等工作。

（二）加强闲置土地处置监督。市县自然资源主管部门要加强对已处置闲置土地的跟踪监管，避免造成新的土地闲置。省自然资源厅要加强对闲置土地处置工作的指导监督，对闲置

土地处置工作进度缓慢的地区，要定期予以通报；对闲置土地宗数多、面积大、闲置时间长、处置不力的地区，报经省政府同意后，采取约谈、扣减通过消化存量产生的新增建设用地指标、暂停农转用审批等措施，督促其加大整改处置力度。

（三）健全土地闲置预防机制。各地应严格执行“净地”供应制度，供应土地必须符合权属清晰、安置补偿到位、没有法律经济纠纷、规划条件明确、具备动工开发所必需的基础设施等基本条件，尽量减少可能导致土地闲置的因素。要进一步加大土地利用动态巡查力度，督促使用权人及时进行开发建设，积极探索建设土地市场信用平台，强化土地市场信用监管力度，从源头建立预防土地闲置的长效机制。



（此件主动公开）

抄送 省高级人民法院，省发展改革委、省财政厅、省工业和信息化厅、省审计厅、省住房城乡建设厅、省商务厅、省税务局，各市、县自然资源主管部门，赣江新区自然资源局。

江西省自然资源厅办公室

2022年1月29日印发
