

《汕头经济特区储备土地管护和利用办法 (修订草案征求意见稿)》

第一条【立法目的与依据】 为规范储备土地管护、临时利用和过渡性开发，提高土地资源利用效率，促进节约集约用地，根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《土地储备管理办法》、《汕头经济特区土地储备条例》等法律、法规和规章，结合汕头经济特区（以下简称特区）实际，制定本办法。

第二条【适用范围】 特区范围内储备土地的管护和利用，适用本办法。

第三条【术语定义】 本办法下列用语的含义：

（一）储备土地，是指土地储备机构依法收储以及已移交土地储备机构入库管理的国有土地；

（二）管护，是指储备土地供应前，土地储备机构通过自行管护、委托管护等方式实施管理和维护，防止储备土地权利遭受侵害的行为；

（三）利用，是指对供应条件尚不成熟的储备土地，在土地供应前以出租、出借的方式加以利用，包括临时利用和过渡性开发。

第四条【职责分工】 市、区（县）依法设立的土地储

备机构负责本级储备土地管护、临时利用和过渡性开发方案编制、组织实施、履约监管、土地收回等具体工作。

自然资源主管部门负责储备土地年度利用计划统筹、利用用途和期限审核、过渡性开发的规划符合性审查、土地租赁及规划许可等监督管理。

发展改革、工业和信息化等产业主管部门及区（县）人民政府应当根据产业政策和片区发展需要，及时向土地储备机构提出产业用地需求和过渡性开发项目建议，并参与项目准入审核和履约监管。

财政、住房城乡建设、城市管理和综合执法、生态环境、应急管理、公安、消防救援等主管部门以及各区（县）、镇（街道办事处）人民政府，按照各自职责协同做好监督管理和服务工作。

第五条【年度储备土地计划】 储备土地管护、临时利用、过渡性开发实行计划统筹，纳入土地储备计划体系统一管理。

临时利用、过渡性开发应当纳入年度土地储备计划；利用项目较多或者管理需要的，可以单独编制年度储备土地利用计划，作为年度土地储备计划的专项实施计划，报同级人民政府批准后实施。

年度计划应当载明项目名称、位置、面积、拟利用方向、利用类型、期限幅度及上限、临时或者过渡性建（构）筑物

规模、规划要求、退出机制等内容。

临时利用、过渡性开发计划应当根据收储进度、供应计划调整和市场需要动态更新，计划调整按原审批程序办理。已纳入年度国有建设用地供应计划的储备土地，原则上不安排过渡性开发。

第六条【管护方案】 储备土地供应前，土地储备机构应当对储备土地实施管护。

土地储备机构负责组织编制储备土地的管护方案，明确管护范围、内容、方式、费用、期限、巡查要求、安全防护、应急处理以及期满退出等内容。管护方案可以随年度土地储备计划或者土地收储实施方案一并编制，也可以单独编制，报同级自然资源部门审核。国家、省另有规定的，从其规定。

储备土地已安排临时利用或者过渡性开发的，管护要求纳入临时利用方案或者过渡性开发方案及租赁合同，不再单独编制管护方案。已纳入年度国有建设用地供应计划、具备供应条件的储备土地，仅作交付前看护和移交管护。

第七条【管护工作内容】 储备土地管护工作包括：

（一）设置储备土地标识及必要安全防护设施，保持环境整洁；

（二）实施必要临时绿化，落实环境保护要求；

（三）开展日常巡查，及时发现并制止非法侵占、乱搭乱建、乱倒弃土、违法排放等行为；

（四）对危险地块采取安全防护措施，消除隐患；

（五）管理和保护储备土地上原有建（构）筑物及附着物；

（六）对环境污染、自然灾害、安全事故等实施应急处置；

（七）其他与储备土地相关的管护工作。

第八条【管护方式】 土地储备机构可自行管护或委托管护，同一宗地择一确定。自行管护由土地储备机构按方案直接实施。

委托管护包括：

（一）直接委托储备土地所在辖区的开发区管委会、区人民政府、乡（镇）人民政府（街道办事处）、社区居民委员会或国有公司等进行管护。

（二）直接委托被收储单位进行管护；

（三）公开委托物业、安保、专业管护机构等社会力量。委托管护不得转委托。

第九条【委托管护】 委托管护应当签订协议，明确管护范围、内容、标准、巡查频次及台账报送、费用、期限、续期或者退出、违约责任等。委托管护期限一般不超过三年，期满经土地储备机构同意可续期。管护单位不得对管护土地实施临时利用或者过渡性开发，不得搭建除必要临时简易管理用房以外的建（构）筑物，未经土地储备机构同意不得转

委托。

因管护不力造成二次清理的，管护单位应负责清退清理。需要二次清理补偿的，相关费用由管护单位承担；造成储备土地资产损害的，管护单位应当依法追究侵权人责任。

第十条【管护费用】 储备土地管护费用纳入本级财政年度预算，由土地储备机构委托第三方评估确定，经财政主管部门审核同意。管护费用由市、区（县）财政列支，计入宗地收储成本；

对储备土地的余土清理、围挡、临时绿化以及创建文明城市等其它必要管护费用，按规定列入土地储备成本。

第十一条【临时利用要求和内容】 储备土地供应前，土地储备机构可以将储备土地或者连同地上建（构）筑物，通过出租、出借等方式临时利用，期限一般不超过两年，且不得影响土地供应。

临时利用用途包括重大项目配套临时用房和场地、园林绿化、文化体育、物流仓储、停车设施、充电桩、肉菜市场、农业种养、公共卫生等临时性公共服务和便民设施。

第十二条【临时利用方案与审批】 临时利用储备土地，由土地储备机构负责编制临时利用方案，包括利用方式、用途、使用人确定方式、期限、租金或者出借条件、临时建设要求、退出机制、履约监管等内容，征询财政部门意见并报自然资源主管部门审核同意后实施；国家、省另有规定的，

从其规定。

第十三条【临时利用方式和费用】 临时利用以出租有偿为主，因公共利益需要可以出借无偿利用。出租通过公共资源交易平台公开竞价或者经自然资源部门批准协议确定，租金委托第三方评估并纳入方案。出借由申请单位凭行政主管部门文件向土地储备机构提出，报自然资源主管部门同意。

通过出租方式临时利用储备土地的，由市土地储备机构会同市公共资源交易平台制定具体简易操作流程。

第十四条【临时利用管理】 临时利用应当签订出租或者出借协议，约定用途、面积、期限、租金或者押金、临时建（构）筑物搭建及拆除恢复、转租限制、提前终止、退出及违约责任等。

储备土地临时利用涉及建设的，按照临时建设管理相关规定执行，由使用人依据协议和经批准用途申请办理。住房和城乡建设、自然资源、水电等职能部门应及时办理报建、水电报装等审批手续；

第十五条【临时利用期满与提前终止】 临时利用期满，土地储备机构收回土地，使用人应自行拆除临时建（构）筑物、恢复土地原状、退还土地并承担相关费用。因规划实施、供应计划、公共利益等需要提前终止的，使用人按通知拆除清理、恢复土地原状并退还，相关费用由使用人承担；拒不

退出的，由土地储备机构依法清退。

第十六条【过渡性开发要求】 过渡性开发采用国有土地租赁方式有偿使用，坚持低强度、可恢复、不影响远期供应、不销售。

第十七条【过渡性开发准入条件】 过渡性开发应当同时符合下列条件：

（一）已入库、权属清晰、无未处理重大权属争议；

（二）近期不纳入国有建设用地供应计划，或者因规划、配套、市场等原因供应尚不成熟；

（三）符合国土空间总体规划、控制性详细规划或者经批准的规划管控要求，符合“三区三线”，不影响近期建设规划实施和城市风貌；

（四）符合正面清单，不属于负面清单。正面清单包括产业预热、临时市场、临时文旅、临时仓储物流、临时停车、临时公共服务等；负面清单包括居住销售、商品房开发、限制类淘汰类产业、高污染高能耗、影响供应、违反安全环保等禁止情形；

（五）不修建地下室，不修建永久性建（构）筑物；

（六）法律、法规、规章规定的其他条件。

过渡性开发具体强度指标不作全市统一硬性上限，由项目规划管控内容根据实际产业、公共服务、文旅等需求合理确定。

第十八条【年度计划与租赁期限】 过渡性开发年度计划按产业类、仓储物流类、商业服务类、文旅类、公共服务类等项目类型，分别确定租赁年限幅度及上限，报同级人民政府批准。

具体项目租赁期限在过渡性开发方案中明确，不得超过年度计划上限和本办法实施细则规定。

产业类等需按照国家、省产业用地长期租赁政策管理的，依照有关规定执行；其他类型项目根据建设内容、投资回收和供应时序确定期限。单次及续期累计期限应当符合法律、法规、规章关于国有土地租赁期限的规定。

供应条件成熟、纳入年度国有建设用地供应计划或者规划实施需要的，应当终止租赁并办理供应或者收回。

第十九条【过渡性开发方案编制与审批】 过渡性开发项目由土地储备机构会同财政、住房城乡建设、城市管理和综合执法、生态环境、发展改革、工业和信息化等有关部门编制方案，经自然资源主管部门审核后，报同级人民政府批准实施。方案应当包括利用方式、用途、租赁期限、使用人确定方式、规划管控、建设规模、强度指标、租金、土壤防治要求、安全消防、退出机制、供应不成熟原因、与远期规划衔接、到期供应安排等。

国家、省对审批权限另有规定的，从其规定。

第二十条【规划管控与审批】 经同级人民政府批准纳

入年度计划的过渡性开发项目，由土地储备机构组织编制项目地块的详细规划内容，按以下程序报批后，作为过渡性开发项目办理报建手续的规划依据：

（一）符合控制性详细规划的，报自然资源主管部门审定；

（二）与控制性详细规划不符或者尚未编制控制性详细规划的，报自然资源部门审核公示后，经规划委员会审议通过并报本级人民政府批准。

详细规划应当包括地块用途、容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率等管控指标及配套要求，并以技术图则、指标表等形式形成成果。

土地提前收回或者过渡性开发期限届满不再续期的，原详细规划不再执行。

第二十一条【使用人确定与合同】 过渡性开发应当以国有土地租赁方式，通过公共资源交易平台公开竞价或者参照现代产业用地供应方式确定使用人。产业类项目，发展改革、工业和信息化等产业主管部门及区（县）人民政府应当提前介入，与土地储备机构对接项目需求和产业准入要求。

土地储备机构应当与使用人签订国有土地租赁合同，约定租赁期限、租金及支付、供应条件成熟主动退出、提前收回及补偿、土壤污染风险管控和修复、权利限制、续期条件、违约责任等。过渡性开发土地不得抵押、不得作为正式供地

登记。

第二十二条【过渡性开发建设管理】 过渡性开发项目参照一般建设项目办理立项、规划、施工、质量、安全、消防、竣工验收等手续。自然资源、住房城乡建设、应急管理、消防救援等主管部门依职责办理建设用地规划许可、建设工程规划许可、施工许可、质量安全监督、消防审查验收、竣工验收备案等，全环节注明“储备土地过渡性开发”。

建筑安全、消防、人防、抗震等法定标准不得豁免；临时建（构）筑物应当采用易于拆除恢复结构，不修建永久性建筑、不修建地下室。鼓励采用模块化、装配式等可周转建造方式，具体鼓励标准由本办法实施细则规定。

第二十三条【过渡性开发退出与收回】 过渡性开发期限届满，或者使用人未申请续期、申请续期未获批准的，土地储备机构依法办理收回手续。使用人应当按照合同约定拆除建（构）筑物、恢复原状、退还储备土地并承担相应费用；逾期不处理的，土地储备机构依法清理，费用由使用人承担。

因公共利益、抢险救灾、规划实施或者年度供应计划需要提前收回的，按照市场评估、剩余期限、可恢复程度等合理补偿，但补偿金额不得超过已收租金总额。

使用人违约，或者擅自改变用途、超标建设、影响供应的，应当自行限期拆除并恢复土地原状，无偿收回并不予补偿；情节严重的，由自然资源主管部门按有关规定限制其参

与土地出让活动。

第二十四条【收入管理】 储备土地临时利用和过渡性开发取得的租金、押金扣除约定可退部分等收入，全额上缴财政，实行收支两条线管理。鼓励探索临时利用和过渡性开发土地定级及基准租金，具体由实施细则规定。

第二十五条【日常监管】 土地储备机构负责储备土地管护、临时利用和过渡性开发日常监管，建立巡查台账，发现非法侵占、违规建设、擅自改变用途、破坏环境和安全隐患的，督促整改并移交有关职能部门处理。过渡性开发项目规划管控内容、许可文件、合同及监管信息纳入国土空间规划“一张图”。

自然资源、住房城乡建设、城市管理和综合执法、生态环境、应急管理、公安、消防救援等主管部门应依法履行审批和执法职责，对发现及移交线索应及时查处。

第二十六条【机构责任】 土地储备机构、其它主管职能部门及其工作人员在储备土地管护、临时利用和过渡性开发管理中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十七条【配套规定授权】 本办法规定的过渡性开发准入正负面清单、强度指标、年度计划年限幅度及上限、产业类及商业服务等各类项目租赁年限具体幅度与续期条件、规划管控操作细则、方案审批简化程序、基准租金与评

估规则、提前收回补偿标准、装配式及模块化建设鼓励措施、一张图监管规程等，由市自然资源主管部门会同市财政、住房城乡建设、生态环境、发展改革、工业和信息化、城市管理和综合执法、应急管理等部门在本办法颁布之日起六个月内制定实施细则，报同级人民政府同意后实施，并根据国家、省最新政策动态评估修订。

属于公共资源交易简化、第三方评估、巡查台账、信息录入等内部操作性事项，由市土地储备机构会同相关部门制定操作规程。

第二十八条【施行与废止】 本办法自 年 月 日起施行。2017 年 4 月 18 日汕头市人民政府令第 173 号公布的《汕头经济特区储备土地管护和临时利用办法》同时废止。