**深圳市规划和国土资源委员关于公开征求《深圳市建设用地开工竣工管理办法》（试行）（征求意见稿）意见的结果反馈**

近期，我委就《深圳市建设用地开工竣工管理办法》（试行）（征求意见稿）向社会公开征集意见，截止2018年5月4日，我委总收到相关反馈意见 14 条，采纳意见 7 条，后续我委将会对相关意见逐条研究，感谢市民对我委工作的关注与支持！

相关内容及反馈意见摘要：

1. **深圳市地铁集团有限公司**

1、“办法”应考虑轨道综合开发项目的特殊性，对与轨道交通的工程建设或运营安全有较大影响的综合开发项目，其开工、竣工期限需征求市轨道交通主管部门意见。理由：地铁集团综合开发项目普遍存在土地合同竣工超限问题，与土地合同竣工期限设定时对复杂性考虑不足、竣工期限设定偏短有关。

反馈意见：解释：办法第三条第（五）项已有明确：出让用地存在地质条件特别复杂等其他特殊情形的，经论证后，可对开竣工期限再做另行约定。

2、开工、竣工期限表对建筑高度和建筑面积的区间分类与项目的实际特征差距大，新建项目建筑高度在100米以上和建筑面积10万平方米以上的情况非常普遍，在此高度和面积规模之上竣工期限未进行区分,不能体现项目特征与开工、竣工期限的合理关系。

反馈意见：解释：办法已对建筑高度与建筑面积进行区分，并设定竣工期限时已作出适当延长。另，政策性文件是针对普遍性问题进行的约束，特殊情况，将另行规定。

3、第八条 企业延期处理涉及到巨额违约金缴纳，但对分多期开发的情况约定不明确。例如，项目分5期开发，前4期已按期竣工，第5期需延期，那么第5期延期的缴纳基数是整个项目的合同地价还是第5期面积指标相对应的地价，如按整个项目的合同地价缴纳第5期违约金显得不合理（可能出现第5期放弃建设在经济上反而更划算）。

反馈意见：采纳：增加分期开发条款。

4、企业原因竣工延期缴纳违约金过重。近两年深圳除城市更新外，其它方式供应土地中可售型商品房非常少，基本都是商业、办公、产业类项目，此类项目需要精装修交付，投入大回收期长，为使建成后能良好经营，在项目建设过程中调整定位变更设计导致工程延误的情况时有发生，一般不会出现商品房捂盘惜售的问题。而且延期违约金不能计入建安成本，高额违约金对企业负担非常重，甚至使企业难以为继。建议对企业原因延期而缴纳违约金的基数和比例应分类管理，区分可售型的商品房、可售型的人才和保障房、只租不售的商品房、只租不售的人才和保障房、商服类项目、产业类项目。

反馈意见：解释：不同用途的用地项目，在定合同地价时已给予相关优惠政策，在此不再另作考虑。

二、**恒大地产集团（深圳）有限公司**

5、办法中第一条规定“【定义】本办法所称开工，是指土地使用权人依法取得施工许可证后，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。本办法所称竣工，是指土地使用权人依法取得整宗地的建设工程竣工验收备案证明。”鉴于深圳多数为填海区，地质条件复杂，建议将开工定义由完成全部桩基础施工修改为完成塔楼桩基础施工。

反馈意见：解释：办法第三条第（五）项已有明确：出让用地存在地质条件特别复杂等其他特殊情形的，经论证后，可对开竣工期限再做另行约定。

6、关于“【监管职责】政府有关部门在受理土地使用权人申请办理建设工程规划验收手续时，应核查申请用地是否在出让合同约定的竣工期限内竣工。逾期竣工的，受理部门应告知土地使用权人在办理延长土地竣工期限手续后，方可办理有关规划和用地手续”。鉴于各项配套验收工作并不影响工程主体进度，且因专项特殊条件存在不确定因素，建议将竣工定义由完成竣工验收备案修改为完成主体质量验收及规划验收。

反馈意见：采纳：调整“竣工”定义。

7、办法中第三条规定“【开工竣工期限】根据项目用地性质、建筑高度和建筑规模的不同，对行政划拨和出让用地的开工、竣工期限作如下规定。…”为明晰开工、竣工期限、减免不必要的纠纷，建议将办法中规定的开工、竣工期限需与土地出让合同中开工、竣工期限一致，并写入办法。

反馈意见：采纳：办法出台后，土地出让合同将同步进行修改。

8、办法中第九条规定“【企业原因违约金缴纳基数确定】竣工延期违约金基数按以下方式确定:以招标、拍卖、挂牌方式出让用地和城市更新用地，以原合同地价作为违约金缴纳基数。政府投资项目用地、原农村集体经济组织自用的非农建设用地和征地返还地，以原合同地价作为违约金缴纳基数；原农村集体经济组织的非农建设用地和征地返还用地入市流转的，以现行公告基准地价作为违约金的缴纳基数。其余情形用地以现行公告基准地价作为违约金的缴纳基数，如按现行公告基准地价测算结果低于原合同地价的，则以原合同地价作为违约金缴纳基数。”为简化操作、建议将违约金缴纳基数建议统一按照土地出让金总价作为基数。

反馈意见：采纳。

　　三、**泰华房地产（中国）有限公司**

9、第三条，对开工竣工期限进行规定。其中，对主体功能为住房类建设项目规定为4年的竣工期限，同时又注明“具体竣工期限按照实际建筑体量确定”。未明确具体建筑体量的合理竣工期限。建议参照非住房类建设项目期限表设定合理开竣工期限; 或可参照国家住房和城乡建设部《建筑安装工程工期定额》（TY-01-89-2016）设定合理期限。该《定额》对建设工期的设定较为科学专业详尽。

反馈意见：解释：关于住宅类建设项目开工竣工期限的设定，国家已有明确规定，如再作细分不尽合理同时并无依据，办法施行后我委管理局应项目实际情况综合判断。

10、《办法》第九条规定了几种缴纳基数的情形，其中第三款规定“其余情形用地以现行公告基准地价作为违约金的缴纳基数，如按现行公告基准地价测算结果低于原合同地价的则以原合同地价作为违约金缴纳基数。”对于该条，我司认为，未按期竣工所引起的违约责任以及因违约缴纳的违约金，是基于违反原土地使用权出让合同所约定条款。原合同关于违约金额的计算方式均是以原合同价款为基数。《闲置土地处置办法》（国土资源部第53号令）第十四条中，关于土地闲置费的征缴亦以原土地出让价款作为缴纳基数。因此，如以现行公告基准地价测算，存在与原合同约定标的价款不符的情形，且违反《合同法》以及《最高人民法院关于适用<合同法>若干问题的解释》（二）中关于违约金计算方法的相关规定，不符合契约精神及法理精神。因此，建议以原合同地价为缴纳基数较为合理。

反馈意见：采纳。为便于执行和操作，考虑统一采用 “原合同地价”为缴纳基数。

1. 对于本办法出台前已签订土地使用权出让合同的用地，历史上对于开工竣工期限的设定存在着“一刀切”的不合理情形，存在项目建设量与竣工期限不合理的情况。例如我司两宗商住用地，其一占地2.5万平方米，计容面积5万平方米，建筑面积7万余平方米。历史上合同约定1年内开工，2年内竣工。其中开工到竣工（施工期）仅有1年时间。该施工期明显存在建设量与竣工期限的设定不合理的情形，上述《定额》设定的合理施工期应为两年，1年内企业也客观无法按期竣工。另一宗商住用地，系占地7.6万平方米，计容面积42万余平方米，建筑面积57万余平方米的超高层项目。历史上原合同也“一刀切”约定为1年内开工，3年内竣工（施工期2年）。该施工期也明显存在建设量与竣工期限的设定不合理的情形，企业也实在客观无法按期竣工。该项目约定4年的竣工期限较为科学合理。贵委2013年出台的《办理延长土地开工竣工期限工作规则》（深规土[2013]80号）中第七条第（七）款中有设定“项目建设量与竣工期限设定不合理”的“非用地单位自身原因”。恳请本次《办法》修订时，考虑纠正因历史原因“一刀切”导致原土地合同约定开工竣工期限设定不合理的情形。对于上述原因的项目，应重新约定合理开工竣工期限。否则，企业因此被“违约”而导致巨额违约金实属不合理。

反馈意见：采纳。

1. **深圳市运发集团股份有限公司**

12、第七条第二款：“按前款规定延长开工期限的，不计收违约金，每次延期不得超过1年，竣工期限相应顺延。”建议修改为：“按前款规定延长开工期限的，不计收违约金，根据造成延期的实际影响时间以及政府可认定的影响时间予以综合考虑延期期限，竣工期限相应顺延”。

反馈意见：解释：本条规定其制度设计的根本目的在于督促用地单位及时、主动申请并尽快开发建设。

13、第八条第三款：“逾期满2年（含2年）的，按照土地使用权出让合同约定，政府有权无偿收回土地使用权及地上建筑物、附着物，也可以按照缴纳基数的20%收取违约金，如实际逾期期限按照前款规定测算应缴纳违约金的比例高于20%的，按实际测算的比例征收”。以上条款中提到的“政府有权无偿收回土地使用权及地上建筑物、附着物”的表述，缺乏法律依据的支撑，在后期操作执行过程中 也可导致很多的法律纠纷，建议调整为以处罚违约金的方式为主。

反馈意见：解释：关于收地依据，出让合同及《出让条例》均有明确规定。允许也可以缴纳违约金，是对政策依据的一种补充，不能因此去改变合同及《出让条例》。

　　五、**深圳特力吉盟投资有限公司**

14、《管理办法》第十四条“本办法实施前我市发布的有关规定与本办法不一致的，以本办法规定为准”内容，与第十三条“本办法实施前已签订土地出让合同的项目，土地使用权人申请开工竣工期限延期，合同有明确约定的，按原合同约定执行”内容有冲突。上述第十四条内容，也与《管理办法》起草说明中，关于《管理办法》主要内容说明的第六点：关于新旧政策衔接问题根据“从旧从轻”的原则，相违背。我市现行《土地使用权出让合同书》文本为早年统一模板，其中关于竣工逾期二年情况的相关约定为：“逾期二年后仍未完成地上建筑物的，市规划和国土资源委员会无偿收回土地使用权，没收地上建筑物、附着物。”由于上述条款在现实中难以落实执行，深圳市规划和国土资源委员会颁布新规定加以完善，即《市规划国土委关于印发<办理延长土地开工竣工期限工作规则>的通知》（深规土〔2013〕80号）（以下简称“80号文”），相关补充规定内容为：“实际逾期2年完成地上建筑物的，按照土地出让合同约定，政府有权无偿收回土地使用权，没收地上建筑物、附着物；但根据实际情况，在与用地单位协商一致的情况下，可以收取土地使用权出让金20%的违约金。用地单位缴清违约金后，由管理局直接办理延长竣工期限的手续。”可以看到，80号文作为《土地使用权出让合同书》的关键补充，两者共同构成了一个具有实际可实施性的有效整体。此次深圳市规划和国土资源委员会发布的《管理办法》起草说明，其中关于《管理办法》主要内容说明的第六点：为了保持政策的延续性，避免因政策修订而导致新的问题产生，根据“从旧从轻”的原则，《管理办法》第十三条规定：“本办法实施前已签订土地出让合同的项目，土地使用权人申请开工竣工期限延期，合同有明确约定的，按原合同约定执行，合同未有约定的，按照本办法执行。”如按此条款，则之前已签订土地出让合同的项目，按原合同约定执行，这里的“原合同”应指“原《土地使用权出让合同书》和80号文”。然而，《管理办法》第十四条规定：“本办法实施前我市发布的有关规定与本办法不一致的，以本办法规定为准”，即80号文与《管理办法》不一致的，以《管理办法》为准。如此，《管理办法》第十三条关于“原合同执行”的规定就存在漏洞，因为原合同已经包含了80号文的内容。举例说明:某2013年签订土地出让合同的项目，在《管理办法》施行后竣工，实际竣工逾期超过2年。如按已签订土地出让合同约定，该项目应缴纳土地使用权出让金20%的违约金；如按《管理办法》规定，应缴纳的违约金至少为原合同地价的20%。因为土地使用权出让金占合同地价的15%，因此，新旧政策的差异导致老项目应缴违约金金额相差达到6.7倍！而且这种情况将涉及深圳全市大量老项目，牵涉面较大。综上所述，为了保持政策的延续性，避免因政策修订而导致新的问题产生，恳请贵委郑重考虑所提意见，完善相关法规条款。

反馈意见：采纳。

感谢广大市民群众对我委工作的关注和支持！