关于《深圳市国有企业改制土地资产处置管理规定》（征求意见稿）的起草说明

为深入贯彻习近平总书记对国有企业改革工作的指示批示精神，严格落实国有企业改革三年行动工作部署，进一步规范国有企业改制土地资产处置，全方位营造国资国企综合改革生态环境，助力粤港澳大湾区和先行示范区“双区”建设，我局对2003年发布实施的《关于我市国有企业改制中土地资产管理的若干意见》（深府〔2003〕98号）进行修订，形成了《深圳市国有企业改制土地资产处置管理规定》（以下简称《管理规定》）。现就有关情况说明如下：

一、起草背景与必要性

2003年，为加强我市国有企业改制中土地资产的管理，原市规划与国土资源局与市国有资产管理办公室拟定了《关于我市国有企业改制中土地资产管理的若干意见》（以下简称“98号文”），市政府以深府〔2003〕98号的形式将该文批转执行。98号文出台以来，对规范和促进国企改制土地资产处置起到重要作用。据初步统计，我市历年完成国有企业改制土地资产处置审批138批次，涉及土地资产2490项。但随着国有企业改革不断深入，国有资产管理和监管要求的不断提升，以及土地有偿使用制度逐步完善,土地管理政策发生重大调整：一是国家层面要求“从2004年8月31日起所有经营性的土地一律进行公开竞价出让”、“从2007年6月30日起工业用地规定采用招标拍卖挂牌方式出让或租赁”；二是我市《深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见》（深府规〔2018〕11号）等政策出台，以产权为导向的土地有偿使用制度的全面建立以及土地精细化管理的日益强化，98号文已经无法实现有效的衔接。同时，我市多年实践发现，98号文存在部门职责不明晰、程序不规范、处置监管不到位等政策设计缺陷，无法满足实际管理需求。

为进一步规范我市国有企业改制土地资产处置，为国企做强做优做大营造良好制度环境，结合国家、省关于国有企业改制土地资产处置相关要求和我市土地管理的最新规定，针对国有企业改制过程中土地资产处置出现的新情况和新问题，我局启动了98号文的修订工作，形成了本次征求意见《管理规定》。

二、主要内容说明

**（一）关于总体思路**

国有企业改制土地资产处置在国家层面是指对国有企业使用的划拨土地实行有偿使用，而我市自1988年《深圳经济特区土地管理条例》颁布实施以来，国有土地统一实行有偿出让制度，我市国有企业的绝大部分土地资产都是以出让方式有偿取得，企业改制土地资产处置实际为不动产权属变更。但是，我市近年来印发的《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法》（深府规〔2019〕4号）、《深圳市工业楼宇及配套用房转让管理办法（深府办规〔2020〕2号）》等文件对工业用地等用地的转让进行了限制性规定，企业土地资产处置无法实施。本次修订**坚持务实管用、符合国企改革发展实际的原则，对存在的政策限制，提出解决路径，对监管薄弱等问题完善优化，**着重修订国有企业改制土地资产处置方式及审批程序，构建国有企业土地资产管理机制。

**（二）关于适用范围**

为避免实践中适用国有企业类型不明确，导致政策适用的模糊，基于我市国有企业管理体制及企业改制需求,《管理规定》明确规定，政策适用于以下国有企业的改制所涉及的土地资产处置：（一）市属直管企业，即市政府代表国家履行出资人职责的国有独资企业、国有独资公司以及全资、控股和实际控制企业；（二）市属直管企业所属的各级全资、控股和实际控制企业。

上市公司重组应遵循《上市公司重大资产重组管理办法》等上市公司治理准则的规定，所以本规定不适用国有企业上市公司改制所涉及的土地资产处置。区属国有企业改制所涉及的土地资产处置，由各区政府结合各区实际，参照本规定制定相应规定实施。

**（三）关于处置方式**

98号文区分土地资产性质采用不同的处置方式。依据《国有企业改革中划拨中土地使用权管理暂行规定》（国家土地管理局令第8号），非商品性质土地资产处置方式包括：补交地价转为商品性质、土地使用权作价出资（入股）、国有土地租赁、维持原土地使用性质，按规定每年缴纳土地使用费或年地租、限期开发、剥离到资产经营公司或者上级产权单位、收回土地、国家及省、市有关规定的其他方式。商品性质土地资产处置方式为备案。实践发现，随着国家和我市土地有偿使用制度的逐步完善，土地资源市场化配置的深入实施以及我市土地使用费停止征收，租赁、维持原土地使用性质，每年缴纳土地使用费或年地租、限期开发等处置方式与现行土地管理制度不吻合，后续处置实施无具体路径，未能对企业的土地资产形成有效处置，在缺乏后续监管的情况下，易造成国有资产流失。对于一些新情况，如通过招拍挂方式取得的，但建设用地使用权合同及有关政策规定不可转让的土地资产，98号文中未明确相应的处置方式。衔接我市土地管理制度及供应体系，《管理规定》从以下几方面加以规范：

**一是简化处置方式，确保处置的操作性及有效性。**除公共项目、高新技术用地、公共住房特殊情形外，企业改制土地资产处置方式简化为三类可具体实施、可有效落实的处置方式，包括纳入改制资产范围、剥离到市国资委指定的全资企业或上级企业（以下简称接管单位）以及收回土地使用权。

**二是细化各类处置方式适用情形，以产权为导向，规范土地资产处置。**

**1、纳入改制资产范围。**纳入改制资产范围是企业改制土地资产处置的核心方式，包括直接纳入和经主管部门审批纳入**。**土地资产的合同约定或者不动产登记记载为“商品性质”，且合同及附件未约定或者不动产登记未记载产权限制条件的，**可直接纳入改制资产范围**。以划拨方式取得且已开发建设的；以协议出让方式取得，可按照我市《深圳市地价测算规则》(深府办规〔2019〕9号)等有关规定变更产权限制条件的，**经主管部门审批后，补交地价纳入改制资产范围。**以招标、拍卖、挂牌出让方式取得，合同或附件有约定不得转让等产权限制条件的用地；以及通过协议出让方式取得，《深圳市工业楼宇及配套用房转让管理办法（深府办规〔2020〕2号）》等有关政策规定了不得转让等产权限制条件的用地，基于深化国资国企综合改革的现实需求，**经主管部门审批后，可维持原产权条件纳入改制资产范围，**但后续开发利用仍应遵循合同等相关约定、符合相关政策要求。

**2、剥离。**衔接原98号文，将剥离作为企业改制土地资产处置的补充方式。该方式仅适用于市、区政府、市国资委及直管企业确认不纳入改制资产范围，以及司法查封、擅自改变土地批准用途、不动产权属不清晰（已实际建成使用，但未办理确权登记）等法律、法规规定不得处置的土地资产。为有效保障国有权益，《管理规定》明确改制前属直管企业的土地资产的接管单位为国资委指定的全资企业，改制前属直管企业所属各级企业的土地资产的接管单位为改制企业的上级企业，土地资产相关的权利和义务由接管单位承接。

3、**收回土地使用权。**收回土地使用权企业改制土地资产处置的优化方式，是规范国有企业土地管理、保障城市基础设施和公共服务设施的现实需求，实现国有企业存量土地的有效盘活的必然要求。针对98号文对需收回土地使用权的情形不明确，用地收回过程争议较多、收回难度大的情况，《管理规定》对收回土地使用权的情形进行了明确规定。以划拨方式取得且尚未开发建设的，或以出让方式取得的，已到达《中华人民共和国城市房地产管理法》、《闲置土地处置办法》（53号令）无偿收回标准的，即因企业自身原因超过土地使用权出让合同约定动工开发日期满两年仍未开发建设的，**无偿收回土地使用权**。位于基本农田保护区、一级水源保护区、基本生态控制线、土地利用总体规划禁止建设区等范围内的；生效法定规划变更土地用途为城市基础设施和公共服务设施用地的**，有偿收回土地使用权。**

**三是完善例外情形的处置规定，灵活处置特殊情形用地。**历年处置审批发现，公共项目、高新技术项目用地、公共住房三类土地资产，由于项目其自身特殊性及使用的复杂性，无法通过单一的方式进行处置，《管理规定》对此作了细化规定：

**1、公共项目处置。**土地资产为公益性、非营利性的交通设施、公共管理服务设施和公用设施，用地批准文件或合同已约定产权归政府的,按照约定移交；未约定或约定不明确的，由企业先行征求行业主管部门意见，行业主管部门同意由改制后企业继续使用的，补交地价纳入改制资产范围；其他情形的，无偿移交土地资产所在辖区政府。国家、省、市政府已确定特许（定）经营者的公用设施用地，根据《深圳市公用事业特许经营条例》，由企业先行征求特许经营权授权主体的意见，授权主体同意由改制后企业继续经营的，维持原产权条件纳入改制资产范围；其他情形的，剥离到接管单位。

2、**高新技术用地处置。**土地资产为高新技术产业园区、国家自主创新示范区内的高新技术项目用地的，根据《深圳经济特区高新技术产业园区条例》、《深圳经济特区国家自主创新示范区条例》的规定，改制后的企业符合规定的入园条件的，取得市科技创新主管部门出具的相关产业准入意见后，维持原产权条件纳入改制范围。改制后的企业不符合规定的入园条件，但经论证企业改制属按照国家、省、市有关产业政策要求实施的具有重要战略意义重组的，例如国有企业改革三年行动重点实施项目，报请市政府审批。

**3、公共住房处置。**区分两类公共住房采用不同处置方式：改制企业利用自有用地或自有用房筹建的公共住房（含准成本房、全成本房、全成本微利房和社会微利房、经济适用住房、安居型商品房等），未取得全部产权的，剥离到接管单位，后续纳入我市公共住房管理体系。改制企业向住房主管部门申请取得的公共住房，维持原产权性质纳入改制资产范围，按我市公共住房相关规定管理。

**（四）关于处置审批主体及程序**

98号文对土地资产处置的整体程序以及各程序相应的审批主体未作明确规定。为规范企业土地资产处置行为，确保各部门职责的有效落实及处置审批的高效实施，《管理规定》对处置的审批主体和处置程序做了具体规定：

**一是明确审批主体和处置程序。**土地资产处置程序包括改制立项申请、土地资产台账核定、土地资产处置方案审核、土地资产方案审批、土地资产收回及移交、地价补交、土地资产评估报告备案、改制总体方案审批8个环节。其中，改制立项申请、土地资产处置方案审核、改制总体方案审批的审批主体为改制批准单位。结合《深圳市属企业国有产权变动监管办法》明确直管企业的改制批准单位为市国资委，直管企业所属各级企业的改制批准单位为直管企业。土地资产方案审批的审批主体为市规划和自然资源主管部门。

**二是明确涉及收回、移交、地价补交处置实施。**为确保以收回土地使用权、移交、补交地价方式进行处置的土地资产能有效落实处置，《管理规定》明确改制企业应在改制总体方案审批前完成相应处置。其中，以无偿收回土地使用权方式处置的土地资产，由主管部门派出机构与改制企业签订收地协议；以有偿收回土地使用权方式处置的土地资产，由辖区政府统筹，按土地整备方式实施；以移交方式处置的，由辖区政府统筹开展土地移交工作。改制批准单位在改制总体方案审批时，应就土地资产地价补交、收回或移交情况征求规划和自然资源主管部门意见，改制企业未按照要求完成处置的，改制批准单位不得核发总体方案批准文件。

**三是简化土地资产评估报告备案。**根据《国土资源部办公厅关于实行电子化备案完善土地估价报告备案制度的通知》（国土资发〔2012〕35号）、《企业国有资产评估管理暂行办法》（国资委令12号）明确，改制企业和改制批准单位共同委托土地资产评估机构进行评估，改制企业须对土地估价报告的真实性、合法性和完整性负责，改制批准单位对土地估价报告进行审核后，直接通过国家“土地估价报告备案系统”进行报告备案。取消98号文规定的土地资产评估报告报市规划和自然资源主管部门备案的要求。

**（五）关于土地资产管理**

为加强国有企业土地资产管理，确保企业全部的土地资产纳入处置范畴，防止国有资产的流失，《管理规定》规定

国有企业应建立企业土地资产管理台账和动态管理机制，国资委应创新监督方式方法，对企业土地资产台账和管理情况进行监督检查。企业未按规定处置土地资产的，改制后的企业不享有未纳入土地资产处置申报范围的土地资产占有、使用、收益和处分的权利，并追究企业及相关责任人员责任。

专此说明。

市规划和自然资源局

2020年10月12日