**《深圳市前海深港现代服务业合作区管理局土地租赁管理办法（征求意见稿）》起草说明**

为进一步规范前海合作区土地租赁行为，促进土地灵活、集约、高效利用，加快要素集聚，加强深港合作，我局起草了《深圳市前海深港现代服务业合作区管理局土地租赁管理办法（征求意见稿）》（以下简称《办法》）。现就主要问题说明如下：

一、起草的背景和必要性

自前海合作区成立以来，现状设施和服务供给明显滞后于快速增长的生产生活需求，缺少商业与生活氛围，片区整体活力不足。为此，我局先后通过土地租赁等方式对土地进行过渡性开发，探索灵活利用未建空地建设急需设施，短期内迅速增加了商业办公、产业和配套设施等空间，及时服务前海城市发展需求，取得了良好成效，但也存在现有政策难以满足多样化需求、收回处置不清晰、监管机制不健全等问题，需要对现有用地实践经验进行提炼总结，进一步创新和完善土地租赁制度。

同时，为弹性应对未来城市发展的不确定性，前海合作区有必要通过缩短用地年期的方式预留一定的高质量发展空间，充分适应前海未来产业升级、创新转型需要，实现城市可持续发展。

因此，亟需系统完善前海合作区土地租赁制度，优化明确不同利用方式的适用范围、使用期限、地价计收、土地权利等内容，加快现状设施建设和服务供给，预控弹性发展空间，推动前海合作区土地管理改革持续深化，进一步支撑深港合作。

二、《办法》主要内容说明

《办法》共六章四十条，包括总则、短期租赁、长期租赁、土地收回和到期处置、监督管理和附则。

（一）关于总体思路

针对现行政策存在的问题和实际发展需求，《办法》坚持务实管用、符合前海合作区实际需求与发展导向的原则，首先明确了土地租赁的内涵和框架体系，然后结合现行政策基础，通过修订、衔接和创新的方式，从适用范围、供应方式、办理程序、使用期限、地价计收、土地权利、产权登记、土地收回和监督管理等全过程管理出发，构建形成系统完善、统一有序的土地租赁政策。

《办法》明确定义土地租赁是指前海管理局将国有建设用地出租给承租人使用，由承租人与前海管理局签订一定年期的土地使用权租赁合同，并支付租金的行为，具体形式分为两类：租赁期限在五年以内的短期租赁；租赁期限在五年以上二十年以内的长期租赁。其中，短期租赁在衔接《深圳市国有建设用地短期租赁管理办法》（深规划资源规〔2021〕7号，以下简称《市短期租赁办法》）的基础上，结合前海实际进行了调整；长期租赁在《深圳市前海深港现代服务业合作区土地租赁管理办法（试行）》（深前海规〔2019〕6号，以下简称《办法（试行）》）基础上，根据前海当前实际和发展导向进行修订完善。

（二）关于适用范围

为防止土地租赁利用无序、影响后续土地供应和开发建设，需要明确不同方式的适用范围，特别是使用期限较短的短期租赁，应严格控制相应准入范围。

**短期租赁用途以急需的公共服务设施为主。**经调研，前海目前对短期的电动车充电换站等交通设施和混凝土搅拌站等公用设施存在急迫需求。因此，参考《市短期租赁办法》，将社会投资主体组织实施的急需公共服务设施纳入短期租赁范围。同时，考虑到前海管理局组织实施的急需公共服务设施已不适用临时用地，因此将此类设施也纳入短期租赁范围。

**长期租赁用途以基础设施和公共服务设施为主。**根据前海合作区已开展的长期租赁项目和未来发展需求，《办法》明确长期租赁主要用于保障前海合作区开发建设和配套服务的基础设施、公共服务设施，法律法规规定的其他适用长期租赁情形也可适用，但住宅、商务公寓等居住性质项目用途除外。

（三）关于办理程序

短期租赁办理程序参照《市短期租赁办法》，结合前海实际进行了调整，具体按照“项目可行性论证→确定项目实施主体→用地申请→受理审批→方案公示→合同签订”的程序办理。

长期租赁办理程序在《办法（试行）》规定基础上增加了编制项目建设方案环节，明确短期规划设计条件，形成“编制项目建设方案→列入年度计划→制定租赁方案→办理有关手续”的程序机制，并进一步完善了土地租赁方案内容，明确将规划设计条件、生态环境保护纳入租赁方案。

其中，按照《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》（以下简称《条例》）第十四条“管理局可以依法设立企业，由其负责前海合作区土地一级开发，基础设施和公共服务设施的建设、运营等”，前海管理局全资企业可以在相应业务范围中作为土地租赁使用主体。因此，对于前海管理局组织实施的急需公共服务设施实行短期租赁的，以及前海合作区基础设施和公共服务设施建设实行长期租赁的，使用主体均明确为前海管理局依据《条例》设立的全资企业。

（四）关于使用期限

**短期租赁期限不得超过五年。**考虑到国民经济与社会发展规划、城市近期建设规划等期限为五年，短期租赁不能影响各层次规划和计划的实施，《办法》明确短期租赁期限不得超过五年，与长期租赁下限相衔接。对于首次租赁不足五年、到期后仍需继续使用的，在不影响近期建设前提下，经前海管理局批准后允许续租，重新签订合同，累计租赁期限不超过五年。

**长期租赁上限延长至二十年，允许首次租赁不足二十年的用地进行续租。**根据前海近年来土地租赁市场情况，结合企业成本、建筑使用情况、片区预热程度等，最长期限15年已不能满足前海长期租赁项目的实际需要，需进一步延长最长使用期限。同时，《条例》规定可以签订租期五年以上二十年以下土地租赁合同。因此《办法》明确长期租赁期限“最短不少于五年，最长不超过二十年”。据调研，目前已有部分即将到期的长期租赁项目提出了续租申请或意愿，考虑项目运营实际情况，可以允许“首次租赁不足二十年”的长期租赁项目申请续租。由前海管理局根据开发建设需要和项目实际等综合评估后进行审核批准，但累计期限不得超过二十年。

（五）关于地价计收规则

土地租赁总体上按照《深圳市地价测算规则》进行计收地价。同时，结合前海合作区土地调控实际需求，《办法》增加部分适应性规定。

**短期租赁租金依据《深圳市地价测算规则》进行测算。**按照《深圳市地价测算规则》“以出让、租赁方式供应或划拨方式转为有偿使用的土地......产权归政府的建筑面积部分不计收地价”，《市短期租赁办法》第二十六条规定“政府或其职能部门作为短期租赁用地使用主体的，不计收短期租赁租金”，考虑到前海管理局未设立建筑工务部门，大量政府投资项目作为全额财政投资项目由前海管理局依法设立的企业承担，因此在市级规定的基础上，进一步明确全额财政投资项目不计收短期租赁租金。

**长期租赁可以分期缴纳租金。**在一次性缴纳地价之外，《办法》补充分期缴纳方式，进一步降低企业用地的资金门槛，有利于吸引发展前景好、资金实力暂时不足的新兴产业企业，促使企业将更多资金投入业务经营，更好服务前海合作区产业发展。

（六）关于土地权利和产权登记

**短期租赁不允许转让、转租或抵押，土地及地上建（构）筑物不予办理不动产登记。**考虑到短期租赁主要是提供急需的公共服务，期限短、用途管控严且以自用为主，须明确不得流转和办理产权登记。

**长期租赁土地及地上建（构）筑物允许办理不动产登记，原则上不得转让、转租或抵押，仅对经前海管理局审批同意的情形进行许可。**《办法》明确了可以转让、转租和抵押的具体规则，进一步精细化管控风险。同时，租赁土地流转市场放开后，需要采取有效措施保障权利人权益，《办法》允许土地及地上房屋办理不动产登记，将长期租赁土地纳入不动产登记的规范体系中，逐步引导长期租赁二级市场规范化和制度化。

（七）关于土地收回和到期处置

**土地租赁到期土地和建（构）筑物的处置。**到期后原则上土地应由前海管理局无偿收回，纳入储备土地管理。对于个别长期租赁项目可能存在超过20年期限的需求，《办法》明确只有符合远期城市规划的长期租赁用地，可以申请转为出让。对于到期的地上建（构）筑物，原则上应由使用权人自行拆除。

**长期租赁续期的处置。**对长期租赁用地经前海管理局审批同意的，双方签订长期租赁补充协议，因前海合作区产业空间发展需要的，在补充协议中明确建（构）筑物要无偿移交前海管理局，同时承租人可以继续使用建（构）筑物。

**提前或被强制收回土地的处置。**由于城市规划、抢险救灾或公共利益等情形需要提前收回土地的，明确了土地和建（构）筑物的补偿标准；由于使用权人违反合同约定且拒不改正，或逾期不交回土地等原因的，明确由辖区规划土地监察机构按规定予以查处，土地交前海管理局无偿收回。

**主动退出土地租赁的处置。**考虑到使用权人会有期满前主动退出土地租赁的情形，明确了退出时土地和建筑物的处置方式和地价退还规定**。**

同时，对于已登记的租赁土地提前收回、强制收回或租赁期满不续期的，实务中权利人易怠于注销登记，按照《民法典》第三百六十条规定“建设用地使用权消灭的，出让人应当及时办理注销登记。登记机构应当收回权属证书”，明确出租人及时向不动产登记机构出具嘱托文件办理注销登记，确保登记公示内容与实际情况相符。

（八）关于监督管理

**以“信用管理+履约担保”方式强化土地监管**，形成奖优罚劣、针对性强的精细化监管激励机制，有效防范用地违规违约、土地收回困难等风险。

通过公共信用管理的方式，建立土地监管与企业信用的联动机制。以用地合同内容为监管核心确定用地违规违约行为，相关信息将纳入前海公共信用平台，并与市公共信用信息管理系统关联，通过平台公示等方式约束用地主体违规违约行为，依法依规对严重失信责任主体实施信用惩戒，解决过去对此类行为监管乏力的问题。同时，按照信用全过程管理的要求，允许符合条件的使用权人进行信用修复，保障市场秩序良好运行。

通过履约担保方式，以经济手段保障用地合同约定的各项条款履行，有效加强土地批后监管。担保金额可以按地价一定比例计算，参考招投标相关规定，最高不超过使用年期地价总额的10%，对信用评价为A级的企业担保金额可以降低为50%，激励用地主题严格履约、恪守信用。

（九）关于政策衔接

《办法（试行）》已于2022年4月25日到期失效，为确保《办法》出台后新旧政策顺利过渡和已开展土地租赁项目有序实施，明确了《办法》实施前已签订土地使用权租赁合同同的，从其约定，无约定或约定不明的，按照《办法》执行。此外，考虑到土地租赁与城市更新等存量开发政策存在较大差异，《办法》明确土地在租赁期间不得纳入城市更新单元计划。

专此说明。