

房地产法律热点问题

《深圳市完善产业用地供应机制拓展产业用地空间办法（试行）》

一、《办法》出台的背景及简介

《深圳市完善产业用地供应机制拓展产业用地空间办法（试行）》（“《办法》”）作为“1+6”文件¹六个配套文件之一已于2013年1月9日印发并试行。《办法》建立健全了深圳市产业用地供需服务平台制度，并鼓励原农村集体经济组织继受单位将可用的产业发展用地纳入土地市场交易，是深圳市对国土资源部和广东省批准的土地管理制度综合改革方案的推演和创新。

二、《办法》的亮点解读

1. 搭建专门的供需服务平台

为使政府和社会上有空间能力以及有空间需求的企业能够在同一平台上实现信息公开、共享和需求对接，《办法》规定了搭建产业用地供需服务平台的相关内容。

依照《办法》，市政府土地房产交易机构需搭建专门的产业用地供需服务平台，该平台独立于现有的深圳市土地房产交易中心，负责深圳市产业用地供应信息公开、需求信息收集及信息共享等工作。根据市产业主管部门决定的各地块产业导向和企业用地需求信息，市土地主管部门采取用地预审的模式组织产业用地供应。用地“预申请”制度，类似香港的“勾地”制度，即提前公示土地出让计划和该地块的详细信息，开发商在申请时提交承诺价格，土地主管部门认可其出价后再进行招拍。

2. 鼓励原农村集体经济组织继受单位将尚未进行开发建设、符合规划的合法工业用地投入市场流通

《办法》规定，政府鼓励原农村集体经济组织继受单位提出申请，通过政府指定的公开交易平台，以挂牌方式公开出（转）让尚未进行开发建设的、符合规划的合法工业用地，所得收益归原农村集体经济组织继受单位。该收益免收《深圳市原农村集体经济组织非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易若干规定》（深府[2011]198号）中规定的10%的公告基准地价。同时，原农村集体经济组织继受单位可提出持有物业、股份配给等条件，但具体比例需要在挂牌文件中明确。

3. 尚未完善征（转）地补偿手续且符合规划的工业用地也可进入市场流通

对于尚未完善征（转）地补偿手续且符合规划的工业用地，原农村集体经

济组织继受单位在先行理清土地经济利益关系，完成青苗、建筑物及附着物的清理、补偿和拆除后，可申请通过政府指定的公开交易平台以挂牌方式公开出（转）让土地使用权。但相关征（转）地补偿协议应当在成交之前签订，政府不再支付任何补偿款。就此种情况，《办法》规定了两种收益分配方式以供选择：

◇ 第一种方式是将所得收益 50%纳入市国土基金，50%归原农村集体经济组织继受单位。

◇ 第二种方式是将所得收益 70%纳入市国土基金，30%归原农村集体经济组织继受单位，并可在成交后继续持有不超过总建筑面积 20%的物业用于产业配套（需在挂牌文件中予以明确）。

三、需要关注的问题

1. 关于原农村集体经济组织继受单位的确定。《办法》及其他“1+6”文件并未明确规定，亦未有其他法律、法规或规章就其定义作出规定。但根据深圳城市化的历史情况，原农村集体经济组织一般在集体土地国有化之后改造为股份公司，并持有返还的部分统征地作为其工商发展用地。此外，结合深圳市政府于2013年1月18日举行的优化资源配置促进产业转型升级“1+6”文件新闻发布会²的说明，原农村集体经济组织继受单位应指原农村集体经济组织改造后设立的股份公司。

2. 原农村集体经济组织继受单位的出（转）让权。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》³第十一条规定，市、县人民政府的土地管理部门是目前我国的土地使用权出让的出让方。《办法》明确了原农村集体经济组织继受单位的合法工业用地能够进入市场流通，打破了以往政府作为土地唯一供应方的格局。如果将《办法》解读为允许深圳市的原农村集体经济组织继受单位成为土地使用权出让主体，无疑是对我国现行土地法律制度的重大突破。但从发文单位及文件渊源来看，《办法》系深圳市政府利用较大市的立法权出台的地方政府规章，而该等规章不应与现行上位法冲突。如果深圳利用特区立法权出台相关规定则可避免这一问题的产生。这一问题的直接影响将是一旦日后相关地块在流转过程中产生纠纷并进入司法程序，人民法院（特别是深圳、广东省以外的法院）是否认可《办法》的法律效力。

¹ 《深圳市优化资源配置促进产业转型升级“1+6”文件》，深圳市政府于2013年1月18日发布。

² 《深圳市政府优化资源配置促进产业转型升级“1+6”文件新闻发布会文字实录》，参见 <http://www.sz.gov.cn/cn/xgk/xwfy/wqhg/20130118/>

³ 国务院第55号令，自1990年5月19日起施行。