

泰安市国有建设用地供应管理办法

(2025年1月17日泰安市人民政府令第185号发布 根据
2025年12月24日泰安市人民政府令第187号修正)

第一章 总 则

第一条 为了规范国有建设用地供应行为，加强土地开发利用管理，提高节约集约用地水平，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本市行政区域内国有建设用地供应以及相关利用管理活动，适用本办法。

本办法所称国有建设用地供应，是指市、县（市、区）人民政府通过划拨、出让、租赁等方式将国有建设用地使用权提供给单位、个人使用的行为。

第三条 国有建设用地供应应当符合国土空间规划要求，遵循政府主导、规划统筹、节约集约、绿色发展的基本原则。

第四条 市、县（市、区）人民政府应当加强对国有建设用地供应以及相关利用管理工作的领导，研究决定管理工作中的重大事项，负责年度供应计划、供应方案等事项的审批。

市人民政府可以委托国家或者省人民政府批准设立的经济技术开发区、高新技术产业开发区等功能区的管理机构，承担其管理范围内的国有建设用地供应管理工作。

第五条 市、县（市、区）自然资源和规划部门负责组织、协调本行政区域内国有建设用地供应以及相关利用管理工作，组织编制年度供应计划，拟订供应方案。

发展改革、教育、工业和信息化、民政、财政、生态环境、住房城乡建设、城市管理、商务、文化和旅游、卫生健康、应急、行政审批服务、体育、税务等部门，按照各自职责做好国有建设用地供应管理工作。

第六条 市、县（市）人民政府建立以公示地价为核心的土地市场价格体系。公示地价由市、县（市）自然资源和规划部门组织制定，经同级人民政府批准后公布实施并动态更新。

第二章 国有建设用地供应

第一节 一般规定

第七条 国有建设用地供应前，应当依据详细规划，合理设定供应宗地，并逐宗确定规划条件。规划条件应当符合下列要求：

（一）合理划定宗地界线；

（二）容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度等指标科学合理；

（三）涉及风景名胜区、自然保护区、历史文化名城名镇名村、历史文化街区、历史建筑、传统风貌建筑、文物、历史文化遗迹、古树名木、管道管线等有特殊保护要求的，明确避让管控范围；

（四）明确具体公建配套要求；

（五）带建（构）筑物供应的，明确保留建（构）筑物的面积、类型等信息，并附用地红线图。

用地预审与选址意见书明确的规划要求达到规划条件深度的，可以作为规划条件使用。

第八条 在满足安全、消防等要求的前提下，对危旧住房改造等城市更新项目，建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、

日照标准以及绿地率、机动车停车位等无法达到现行标准和规范的，可以通过技术措施以不低于现状条件为底线控制。

第九条 实行净地供应制度。拟供应的国有建设用地，应当符合下列要求：

（一）规划条件明确；

（二）土地及建（构）筑物权属清晰；

（三）安置补偿落实到位；

（四）没有法律经济纠纷；

（五）具备施工设备与人员进场的道路、施工所需的供水和供电等动工开发所需的基本条件。

第十条 拟供应的国有建设用地带建（构）筑物的，政府或者有关部门没收或者收回（购）后，应当根据建（构）筑物类型，组织结构安全鉴定、消防安全鉴定、环境影响评价等，提出是否保留的意见；予以保留的，评估确定价值。由自然资源和规划部门拟定国有建设用地带建（构）筑物供应方案，经同级人民政府批准后，可以带建（构）筑物供应。

建（构）筑物的价款由政府或者有关部门收缴后入库，并将建（构）筑物移交至国有建设用地使用权人。

第十一条 对不同用途高度关联、需要整体规划设计、确实难以分割供应的混合用途建设项目用地，可以按照一宗土地实行整体供应，并在规划条件中明确各自用地比例或者建筑面积。

单宗国有建设用地混合两种以上土地用途的，以地上建筑面积最大的土地用途确定主导土地用途，且主导土地用途的地上建筑面积占地上总建筑面积的比例不小于 50%，并按不同用途分项评估后确定出让起始价。

第十二条 国有建设用地有偿使用价款包括划拨价款、出让价款和租金。划拨价款由财政部门负责评审，出让价款和租金由自然资源和规划部门组织评估机构进行评估，并报同级人民政府确定。

划拨价款、出让价款原则上应当一次性缴清。出让价款经协商分期缴纳的，按照出让合同约定缴纳。出让合同中，定金数额为出让价款的 20%。租金可以根据租赁合同约定按年支付或者一次性缴清。

有偿使用价款未按照要求缴清的，不得办理不动产登记。租金按年支付的，在申请办理不动产首次、转移、变更、抵押登记前，按照租赁合同约定缴清截至登记时点的年租金。

有偿使用价款由税务部门负责征缴催缴入库。自然资源和规划、财政、税务等部门应当建立征缴信息推送机制，确保信息实时共享。

第十三条 地上、地表、地下空间可以分层设立国有建设用地使用权。

地上、地下空间国有建设用地使用权的取得方式、使用年限以及产权限制条件、供应程序等，本办法有明确规定的，按照规定执行；没有明确规定的，参照地表同类用途国有建设用地的相关规定执行。

第十四条 建立交地确认制度。自然资源和规划部门应当与国有建设用地使用权人签订交地确认书。自交地确认书签订之日起，视为已将国有建设用地交付给使用权人。

第二节 划 拨

第十五条 下列国有建设用地，经市、县（市、区）人民政府批准，可以以划拨方式供应：

- （一）国家机关用地和军事用地；

(二) 城市基础设施用地和公益事业用地(包括:政府投资的公园广场、烈士陵园、文物古迹及保护展示、具有文化价值的遗址保护展示、革命遗址保护、名人故居保护等公益性或者非营利性的建设项目用地);

(三) 国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地;

(四) 法律、行政法规规定的其他用地。

公益性或者非营利性建设项目性质,由政府有关部门出具书面认定意见。

第十六条 以划拨方式供应国有建设用地的,自然资源和规划部门应当以建设项目审批、核准、备案文件记载的建设内容为依据判断是否符合划拨供应范围。

申请以划拨方式供应公益性或者非营利性建设项目用地,建设单位应当提供自身为公益性或者非营利性的相关材料,包括但不限于民办非企业单位登记证书、社会服务机构登记证书和有关部门出具的书面认定意见等。

第十七条 以划拨方式供应国有建设用地的,国有建设用地使用权人已缴纳土地补偿、安置等费用的,不再缴纳划拨价款;未缴纳补偿、安置等费用的,划拨价款按照下列标准计算:

(一) 使用新增建设用地的,按照实际征地成本确定;

(二)使用国有存量建设用地的，按照现状建设用地取得成本确定；取得成本无法核定的，按照征地区片价确定；

(三)使用政府储备土地的，按照收储成本确定。

国家机关用地和军事用地，公路、市政道路、公园广场等城市基础设施用地，政府投资的公益性或者非营利性建设项目用地，可以以无偿划拨方式供应。

第十八条 在符合国土空间规划的前提下，划拨国有建设用地经市、县（市、区）人民政府批准并按照规定补缴出让价款后，可以为原划拨国有建设用地使用权人办理协议出让。

第三节 出 让

第十九条 工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当依法采用招标、拍卖或者挂牌的方式出让。

前款规定的工业用地包括仓储用地，但不包括采矿用地。

鼓励采用招标、拍卖或者挂牌出让方式有偿使用其他国有建设用地。

联合竞得国有建设用地的，国有建设用地使用权由联合体共有，不得以联合体共同竞买为由进行分割办证。

第二十条 鼓励工业用地采取标准地加带方案公开出让方式或者其他灵活方式供应。鼓励工业用地在不突破最长出让期限的范围内实行弹性年期出让。

工矿、仓储用地单宗土地供应面积不得小于十五亩；属于增资扩产的，不受最小面积限制。

第二十一条 棚户区改造、回迁安置（含城中村改造）和城中村改造预留发展空间等建设项目用地应当采用招标、拍卖或者挂牌的方式出让，并将拆迁补偿安置内容写入建设条件意见书，作为国有建设用地出让的依据之一。

第二十二条 具有下列情形之一的国有建设用地，经市、县（市、区）人民政府批准，可以采取协议出让方式，直接与国有建设用地使用权人签订出让合同：

- （一）实施特许经营的公用设施用地；
- （二）连通两宗已设定产权地块的地上、地下空间；
- （三）出让期限届满，经批准同意续期的；
- （四）法律、行政法规规定的其他情形。

第二十三条 国有建设用地出让期限按照国家有关规定执行。

涉及多种用途的混合用地，应当按照混合用地所包含的具体土地用途分别确定出让期限，出让期限不得超过该土地用途的法定最长期限。

第二十四条 商业服务业、住宅等用地之间，产业用地与商业服务业、住宅等用地之间，产业用地之间可以搭配出让。搭配地块不超过两宗，并明确宗地的具体用途和规模。

搭配产业用地出让的，市、县（市、区）人民政府应当明确产业类型、生产技术、产业标准、产品品质等产业用地需求，可以将附带规划设计方案、基础设施要求、功能建设要求、运营管理要求等作为前置条件。

第四节 租 赁

第二十五条 除房地产开发项目外的国有建设用地，可以通过短期租赁和长期租赁方式供应。

短期租赁期限不得超过五年，长期租赁期限为五年至二十年，期满可以续期。

国有建设用地租赁可以采用招标、拍卖或者协议的方式。通过招标、拍卖方式租赁的，参照国有建设用地出让招标、拍卖的有关程序进行。

第二十六条 以租赁方式供应国有建设用地的，自然资源和规划部门应当拟定租赁方案，报同级人民政府批准，并与承租人签订租赁合同。

租赁合同应当包括宗地位置、面积、土地用途、租赁期限、租金标准、支付途径、租金标准调整时间和幅度、权利义务、到期处置规则、违约责任等内容。

租赁期限届满前承租人申请继续租赁的，应当在期限届满前六个月提出。经批准同意续期的，重新签订租赁合同。

第二十七条 以先租后让方式供应工业、公共服务等国有建设用地的，建设项目达到国有建设用地租赁方案及租赁合同约定的条件后，承租人可以向自然资源和规划部门申请将租赁转为出让，经同级人民政府批准后采取协议出让方式，直接签订出让合同。租让期限之和不得超过该宗地对应土地用途出让的法定最长期限。

第五节 地下空间供应

第二十八条 本办法所称地下空间，是指城镇开发边界内地表以下的空间。

地下空间建设项目按照建设形式分为单建式地下空间和结建式地下空间建设项目。单建式地下空间建设项目是指独立开发的地下空间建设项目；结建式地下空间建设项目是指同一主体结合地表建筑一并开发建设的地下空间建设项目。

利用市政道路、公共绿地和公园广场等公共用地开发建设的地下空间建设项目视为单建式地下空间建设项目。

对于因连接出入口等原因，地下空间国有建设用地水平投影范围超出地表国有建设用地范围的部分，视为结建式地下空间建设项目。

第二十九条 开发利用地下空间，应当符合国土空间规划要求，依法取得地下空间国有建设用地使用权。单建式地下空间建设项目单独取得地下空间国有建设用地使用权。结建式地下空间建设项目应当与地表建设项目一并出具地上、地下规划条件，同步取得国有建设用地使用权。

地下空间应当科学布局地下交通、人防工程、应急防灾、综合管廊、环境保护等城市基础设施和公用设施，可以布局商业、

仓储、物流设施等建设项目，禁止布局居住、学校、养老、托幼等建设项目。

开发利用地下空间，不得危及地表建（构）筑物使用安全；造成损害的，依法承担法律责任。

第三十条 地下空间国有建设用地供应前，自然资源和规划部门应当依据详细规划明确土地用途、提出规划条件，包括地下空间的位置、空间范围边界、地下深度、建设规模、使用性质、配套建设要求和连通方式等内容。

第三十一条 地下空间国有建设用地的供应，按照地表国有建设用地供应方式和程序办理。

具有下列情形之一的地下空间国有建设用地，可以采取协议出让、租赁方式供应：

（一）地表国有建设用地使用权人利用自有用地开发建设地下空间建设项目的；

（二）与城市地下公共交通设施配套同步建设且不能分割实施的经营性地下空间；

（三）宗地内及宗地间的地下连廊；

（四）根据地下空间开发利用规划，不能独立开发利用，但因公共利益或者功能性需求，确需与毗邻地块整合使用的；

(五) 其他依法可以协议出让、租赁的情形。

第三十二条 地下空间国有建设用地出让期限按照依法批准的用途确定。

结建式地下空间国有建设用地出让期限不得超过该宗地地表主导土地用途的终止期限。

与住宅一并开发建设、用于住宅小区配套的地下空间国有建设用地使用权期限届满的，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律规定办理。

其他地下空间建设项目国有建设用地使用权期限届满后续期，依照法律规定办理。

第三十三条 以出让方式取得地下空间国有建设用地使用权的，出让价款分层计收。实行地价向下递减的优惠政策，地下一层根据基准地价和市场等情况评估确定出让起始价，地下二层按地下一层的标准减半确定，地下三层及以下不计收。以租赁方式取得地下空间国有建设用地使用权的，参照执行。

已设立地表国有建设用地使用权的地下空间国有建设用地通过划拨方式供应并自行开发的，不再缴纳划拨价款。对于利用公共管理与公共服务用地、公园与绿地的地下空间，建设面向社

会提供公共服务的非营利性地下停车设施的，可以不缴纳有偿使用价款，但地下停车位不得分割销售或者以租代售。

第三十四条 地下空间国有建设用地和地下建（构）筑物的不动产登记，依照法律法规规定办理。

地下建（构）筑物可以单独办理地下空间国有建设用地和建（构）筑物不动产登记。结建式地下建（构）筑物可以与其地表部分一并办理国有建设用地和建（构）筑物所有权登记。

地下空间国有建设用地使用权以宗地为单位，可以分层设立、分层登记；分层设立的，应当在宗地图上注明层次和标高范围。

本办法实施前已建成并通过竣工验收的地下空间建设项目，符合详细规划的，可以按照本办法规定完善国有建设用地供应手续。

第三章 国有建设用地利用管理

第三十五条 国有建设用地使用权人应当按照划拨决定书、出让合同、租赁合同等约定的土地用途、规划条件、开工竣工期限等要求开发利用土地。未经批准，不得擅自改变开发利用条件。

第三十六条 在符合国土空间规划的前提下，国有建设用地使用权人申请改变土地用途的，应当经市、县（市、区）人民政府批准。划拨决定书、出让合同、租赁合同约定或者法律法规另有规定的除外。

非经营性用地改变为经营性用地的，由市、县（市、区）人民政府依法收回国有建设用地使用权后重新供应。

土地用途变更后，国有建设用地使用期限不得超过变更用途对应的法定最长期限。其中，出让国有建设用地变更用途的，应当减去已使用的期限。

第三十七条 在符合国土空间规划以及满足安全、消防等要求的前提下，根据产业发展需要，下列用地类型之间可以合理转换，不再缴纳有偿使用价款：

- （一）商业服务业用地中的二级类之间；
- （二）公共管理与公共服务用地中的二级类之间；
- （三）工矿、仓储用地之间，三类工业、物流仓储用地除外。

第三十八条 国有建设用地使用权通过买卖、交换、赠与、出资以及司法处置、资产处置、法人或者其他组织合并分立等形式转让的，建（构）筑物所有权应当一并转让。涉及房地产转让的，按照房地产转让相关法律法规规定办理。

具有下列情形之一的，国有建设用地使用权不得转让：

（一）司法、行政机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制权利的；

（二）未依法登记领取不动产权证书的；

（三）权属有争议的；

（四）共有建设用地使用权，未经其他共有人书面同意的；

（五）依法需收回建设用地使用权的；

（六）法律规定以及合同约定不得转让的其他情形。

第三十九条 以划拨方式取得的国有建设用地使用权转让的，应当符合国土空间规划，具有国有建设用地及建（构）筑物、其他附着物的合法产权证明，并经市、县（市、区）人民政府批准。法律法规以及划拨决定书等明确应当收回划拨国有建设用地使用权重新公开出让的除外。

经审核，符合划拨用地条件的，不补缴出让价款，直接办理转移登记；不符合划拨用地条件的，由受让人补缴出让价款，依法签订出让合同，办理转移登记。

第四十条 除法律规定和出让合同约定不得转让的情形外，以出让方式取得的国有建设用地使用权可以依法转让，其使用期限为出让合同约定使用期限减去已使用期限后的剩余期限。

国有建设用地使用权全部或者部分转让后，作为土地出让条件的各项建设条件对受让方依然有效，受让方应当按照建设条件进行建设活动。转让方与市、县（市、区）人民政府或者有关部门签订履约监管协议的，协议相关权利、义务随之转移。

第四十一条 以租赁方式取得的国有建设用地使用权，承租人在按照合同约定支付租金并完成开发建设后，经自然资源和规划部门同意，可以依法转让、转租或者抵押。

第四十二条 国有建设用地使用权申请分割转让的，经自然资源和规划部门会同有关部门审查同意后，予以分割转让，依法办理转移登记。

分割转让应当有利于土地开发利用，不得影响交通、安全、消防等控制性指标要求。分割后的地块应当具备独立分宗条件，涉及公共配套设施建设和使用的，转让双方应当在合同中明确有关权利义务。拟分割的国有建设用地已预售或者存在多个权利人的，应当取得相关权利人同意。

国有建设用地使用权登记后，未发生转让的，不得分割办证。

第四十三条 因公共利益或者实施国土空间规划需要，同一国有建设用地使用权人名下已办理不动产登记、界限相邻、土地登记用途相同的若干国有建设用地，可以办理合并登记。涉及划

拨、出让等多种国有建设用地使用权类型的，统一办理为出让方式，其中的划拨土地应当补缴出让价款。合并宗地用途符合划拨用地的，可以选择保留划拨方式。

第四十四条 土地储备机构应当根据拟管护储备土地现状、管护方式以及管护人员力量投入等具体情况，测算年度管护费用预算，报同级财政部门审核确定。

土地储备机构可以自行管护，也可以委托第三方机构或者属地政府对储备土地实施管护。

储备土地未供应前，土地储备机构可以对储备土地连同建（构）筑物通过出租、临时使用等方式短期利用。短期利用期间，不得修建永久性建（构）筑物，单次短期利用期限最长不超过两年。

第四十五条 对因实施国土空间规划、节约集约利用土地需要，不能按宗地单独供应且面积不超过三亩的边角地、夹心地、插花地等零星用地，根据详细规划，经市、县（市、区）人民政府批准，可以以划拨方式或者以协议出让方式直接签订出让合同后供应给相邻地块的国有建设用地使用权人（城镇住宅用地除外）。

根据详细规划，利用面积不超过三亩的边角地、夹心地、插花地等零星用地建设公共道路、公园与绿地，经市、县（市、区）人民政府批准，可以直接划拨给政府有关部门。

第四十六条 已取得不动产权证书的国有建设用地（不含城镇住宅用地），在符合国土空间规划的前提下，因公共利益或者规划实施需要进行土地置换的，可以按照面积相近或者价值相当、双方自愿、凭证置换原则进行置换。置换方案经市、县（市、区）人民政府批准后，置换双方凭置换批准文件、置换协议等材料办理不动产登记。

工业园区外已取得国有建设用地使用权的工矿、仓储用地，通过以地换地方式向园区集聚的，经市、县（市、区）人民政府批准后，可以按照协议出让方式办理置换土地手续。原国有建设用地评估价值可以抵扣相应出让价款，使用权由市、县（市、区）人民政府收回。

第四十七条 住宅建设用地使用权期限届满，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定办理。

第四十八条 非住宅建设用地使用权期限届满，国有建设用地使用权人需要继续使用的，应当至迟于届满前一年申请续期。由自然资源和规划部门拟定续期方案，经同级人民政府批准后实

施，重新签订出让合同，缴纳续期费用，办理不动产登记。因公共利益需要依法征收、收回以及法律规定不予续期或者禁止开发的，不予续期。

除合同另有约定外，不得将是否符合现行规划、是否存在限制权利情形、是否符合产业调控要求、建（构）筑物是否存续等作为续期审批前置条件，与现行规划不符的可以按照原批准用途办理续期。

国有建设用地使用权人应当以宗地为单位申请续期。同一宗地内存在多个权利人的，各权利人可以单独申请续期。单个权利人的续期方案经批准同意后，后续其他权利人申请续期时均按已批准处理，无需重新签订出让合同。宗地续期期限的起始日统一为宗地使用权期限届满的次日。同一宗地存在多种用途且已分割登记为不同权利人的，续期期限可以按照不动产登记的土地用途分别确定。

续期期限不得超过相应用途法定最长期限，自土地使用权期限届满次日起计算。续期费用以申请续期日为基准日核算。

第四十九条 因公共利益或者实施国土空间规划等需要提前收回国有建设用地使用权的，自然资源和规划部门应当拟定收

回方案，经同级人民政府批准后实施。依法提前收回国有建设用地使用权的，应当对国有建设用地使用权人给予合理补偿。

国有建设用地使用权收回后，宗地范围内建（构）筑物同时收回，并注销不动产登记。

国有建设用地使用权人自行办理不动产注销登记的，国有建设用地使用权自动收回。

第四章 附 则

第五十条 本办法自 2025 年 3 月 1 日起施行。