

海南省人民政府

行政复议决定书

琼府复决〔2020〕126号

行政复议决定书

琼府复决〔2020〕126号

申请人：海口市新埠岛开发建设总公司，住所地海口市 新埠大道 1 号海口新世界花园 A1 幢。

法定代表人：叶剑清，董事长。

委托代理人：魏璞智，海南中邦律师事务所律师。

委托代理人：李上，海南中邦律师事务所律师。

被申请人：海口市人民政府，住所地海口市长滨路市政府第二办公区。

法定代表人：丁晖，市长。

委托代理人：陈倩，海口市自然资源和规划局工作人员。

委托代理人：廖波，海南瑞来律师事务所律师。

申请人不服被申请人 2020 年 4 月 23 日作出的海府罚字〔 2020〕6 号《海口市人民政府无偿收回国有建设用地使用权决定书》（以下简称 6 号决定书），向本机关申请行政复议，本机关依法予以受理。

申请人请求：撤销 6 号决定书。

申请人称：6 号决定书拟无偿收回的涉案土地位于海口市美兰区新埠岛北片区 4401-1 地块，属于新埠岛第四期开发片区。经被申请人批准同意，该片区的动工开发日期为 2017 年 7 月份。因被申请人开展《海口市新埠岛片区控制性详细规划（修编）》调整工作，导致涉案地块无法按规定时间开发建设。申请人曾多次对新埠岛第四期开发片区的相关地块申请规划报建，但被申请人职能部门均称“新

埠岛片区正在开展控制性详细规划（修编）调整工作，待市政府批准同意后再按照新的控规调整方案报建”。2019 年 12 月 4 日，海口市自然资源和规划局（以下简称海口市资规局）向申请人提供了涉案地块的规划条件，但涉案地块的土地用途、指标和用地界线均发生重大变化，该宗地块也被分割为 3 宗小地块。因此，涉案地块未按期开发建设并非申请人原因造成，被申请人作出的 6 号决定书认定事实不清，适用法律错误，请求依法予以撤销。

被申请人称:2002 年 12 月 26 日,申请人取得《海域使用权证书》。在申请人缴纳海域使用金后,原海口市国土局（现海口市自然资源和规划局）于 2006 年 6 月 29 日为申请人核发海口市国用（2006）第 002815 号《国有土地使用证》（以下简称 002815 号土地证），办理了 3100000.13 平方米土地使用权登记手续，登记用途为城镇混合住宅用地。2013 年 1 月 25 日,原海口市国土资源局（现海口市自然资源和规划局，以下简称原海口市国土局）与申请人签订《分宗换发土地证补充协议》，约定 002815 号土地证按 58 个地块分宗换发土地证，新埠岛属成片开发项目，双方原则同意换证地块的开发周期要符合客观实际情况。2013 年 9 月 24 日，被申请人向申请人核发海口市国用（2013）第 008691 号《国有土地使用证》（以下简称 008691 号土地证），使用权面积。积为 10096.23 m²,用途为文体娱乐用地，使用权类型为出让。根据被申请人 C2013J76 号《专题协调会议纪要》，008691 号宗地为第四期实施阶段，动工开发时间为 2017 年 7 月，竣工时间为 2019 年 12 月。

2016 年 11 月，原海口市国土局在外业调查中发现涉案 宗地涉嫌闲置。经调查，被申请人于 2020 年 4 月 23 日以申请人超过约定的动工开发日期满 2 年未动工开发建设为由， 决定无偿收回涉案土地使用权，并于同年 4 月 30 日送达申请人。被申请人作出的 6 号决定书认定事实清楚，适用依据 正确、程序合法，请求依法予以维持。

经查：涉案宗地位于海口市美兰区新埠岛北片区（4401-1 地块），使用权面积 10096.23 m²（约 15 亩），土地用途为文体娱乐用地，土地现状为空地。

2002 年 12 月 26 日，申请人取得《海域使用权证》。2006 年 6 月 29 日，申请人缴纳海域使用金后，原海口市国土局 为其办理了 3100000.13 平方米(约 4650 亩)土地使用权登记手续，核发了 002815 号土地证，登记用途为城镇混合住宅用地。2012 年 12 月 7 日，元海口市国土局与申请人就 002815 号土地证下土地分宗换发土地证事宜签订《分宗换 发土地证协议书》。2013 年 1 月 25 日，双方签订《分宗换 发土地证补充协议》，约定：002815 号土地证项下土地按 58 个地块分宗换发土地证；双方原则同意换证地块的开发周 期要符合客观实际情况，以被申请人的批复确定具体开发年 限。同年 8 月 1 日，被申请人召开专题协调会议，同意申请 人提出的分期开发计划。根据此次会议形成的〔2013〕76 号《专题协调会议纪要》附件 2《海口市新埠岛开发建设总 公司 4650 地块分期开发计划表》记载，涉案宗地属第四期 实施阶段，动工开发时间为 2017 年 7 月，竣工时间为 2019 年 12 月。同年 9 月 24 日，被申请人向申请人颁发 008691 号

土地证。

2016 年 11 月，原海口市国土局美兰分局开展存量国有建设用地处置外业调查，发现涉案宗地尚未开发建设。原海口市国土局遂于同年 12 月 19 日向申请人下达《闲置土地调查通知书》，对涉案宗地启动闲置土地调查。2020 年 1 月 17 日，海口市资规局向被申请人报送《关于海口市新埠岛开发建设总公司名下 2 宗用地闲置认定意见的请示》，建议认定涉案宗地构成闲置，被申请人予以同意。2 月 26 日，经被申请人批准，海口市资规局下达《闲置土地认定书》，将涉案宗地认定为闲置土地。同日，海口市资规局作出《听证权利告知书》，告知申请人有申请听证的权利。4 月 2 日，海口市资规局就涉案宗地无偿收回事宜组织听证。听证会后，申请人对包括涉案宗地在内的四宗地未报建原因提交书面补充说明：“2017 年 7 月份之前，我司向原海口市规划局申请新埠岛北片区第三期开发片区的海口市国用（2013）第 000976 号（0602 地块）及与上述四宗地同处第四期开发片区的海口市国用（2013）第 008619 号（1502 地块）规划报建。原海口市规划局明确函复我司，说明因该局正在开展新埠岛片区控制性详细规划（修编）调整工作，待市政府批准同意后再按照新的控规调整方案报建。我司上述四宗地与被原海口市规划局要求待新控规批准后报建的宗地属同一开发区域。因此，我司未再就该开发区域的每宗地进行单独报建。”4 月 20 日，海口市资规局向被申请人上报《关于海口市新埠岛开发建设总公司 2 宗文体用地处置意见的请示》，建议无偿收回涉案宗地土地使用权，被申请人批

复同意。4 月 23 日，被申请人根据《闲置土地处置办法》第十四条和《海南省闲置土地认定和处置规定》第二十九条规定作出 6 号决定书，认定因申请人原因造成涉案宗地超过约定的动工 开发日期满两年未动工开发建设，决定无偿收回申请人上述 国有建设用地使用权。4 月 30 日，被申请人向申请人送达 6 号决定书。申请人不服，遂于 2020 年 6 月 19 日向本机关申请行政复议。

另查：2007 年 8 月 17 日，被申请人原则批准了《关于 海口市新埠岛控制性详细规划的批复》，明确新埠岛可开发 用地主要经济技术指标按照容积率不大于 0.45、建筑密度不 大于 20%、绿地率不低于 45%的要求控制。2018 年 10 月 26 日，被申请人批复同意原海口市规划委员会开展《海口市新 埠岛控制性详细规划（修改）》编制工作。2019 年 7 月 12 日，海口市资规局在其门户网站、当地报纸上刊登《海口市 海秀、新埠岛、城西、海甸岛（含美丽沙和海甸溪北岸）等 4 个片区控制性详细规划（修编）公示》，就修改后的新埠 岛控制性详细规划征求社会各界意见建议。2020 年 7 月 31 日，海南省自然资源和规划厅作出《关于〈海口市新埠岛控 制性详细规划（修改）〉的批复》，原则同意了该规划。

再查明：为推进新埠岛第四期 1302、1402、1503、1602、 1603、1701 地块开发建设，申请人向原海口市规划委员会申 请“新埠岛第四期建设项目”规划报建。原海口市规划委员 会于 2018 年 1 月 3 日作出《关于“新埠岛第四期建设项目” 规划报建的复函》，答复称“来文申请报建的用地均属新埠 岛一线滨海区，目前新埠岛北片滨海区

正在开展控规修编工作，待控规修编规划上报市政府批准后，你公司再按照批准的控规修编规划编制建筑方案报我局审查。”2019年9月，被申请人在1402、1503、1602、1603四宗土地处置过程中，遂以上述理由认定申请人未动工开发造成该四宗土地闲置满2年存在政府原因，同意按新的城市规划对大四期范围内宗地重新核发国有土地使用权证书，并重新约定开工期限。2019年10月28日，申请人向海口市资规局致函申请包括涉案地块在内的四宗地块的规划设计条件。同年12月4日，海口市资规局作出《关于海口市新埠岛开发建设总公司四宗地块规划设计条件的复函》，提供了有关规划设计条件。根据该复函，涉案地块被划分为B19-0K B19-02. B19-03等若干地块：B19-01地块面积4334.26 m²，用地性质为商业用地（B1），容积率<1.5，建筑密度<40%，绿地率>30%，建筑限高<45米；B19-02地块面积3822.29 m²，用地性质为公园绿地（G1）；B19-03地块面积1256.15 m²，用地性质为公园绿地（G1）。此外，另有683.53 m²为道路用地。2020年3月9日，申请人以规划修编后涉案宗地的用地界线、用途等用地指标均发生改变为由，向海口市资规局提交《关于按〈海口市新埠岛片区控制性详细规划（修编）〉要求换发土地证的申请》，但海口市资规局未予答复。

本机关认为：按照申请人与原海口市国土局签订的《分宗换发土地证补充协议》约定以及被申请人（2013）76号《专题协调会议纪要》记载，涉案宗地属第四期实施阶段，动工开发时间为2017年7月。故根据《海南省闲置土地认定和处置规定》第六条“本规定

第二条所称动工开发日期，按照国有建设用地使用权有偿使用合同约定或者划拨决定书规定认定；没有约定、规定或者约定、规定不明确的，以实际交付土地之日起1年为动工开发日期；实际交付土地日期不明确的，以核发土地使用权证之日起1年为动工开发日期”的规定，涉案宗地动工开发日期为2017年7月。涉案宗地自2017年7月起至2020年2月26日被认定为闲置土地时止，一直未动工开发，土地闲置事实清楚。

2018年1月3日，原海口市规划委员会在申请人为“新埠岛第四期建设项目”的案外六宗土地申请规划报建时，明确告知申请人新埠岛北片滨海区正在开展控规修编工作，要求申请人待控规修编工作完成后再申请规划报建。而且，被申请人在第四期建设项目1402、1503、1602、1603四宗土地处置过程中，认为该四宗土地开发受新埠岛北片滨海区开展控规修编工作影响，从而认定该四宗土地闲置满2年存在政府原因，可见被申请人也认可将新埠岛北片滨海区控规修编工作认定为影响土地开发建设的政府原因。本案中，涉案宗地同属新埠岛第四期建设项目，同样受新埠岛北片滨海区控规修编工作的影响，故申请人未再就涉案宗地单独申请规划报建理由正当，本机关认定自2018年1月3日原海口市规划委员会告知申请人待完成控规修编后再申请规划报建时，涉案宗地闲置开始存在政府原因。

海口市资规局于2019年12月4日依照新编制的《海口市新埠岛控制性详细规划（修改）》向申请人提供涉案地块规划设计条件。根据修改后的新埠岛控制性详细规划，涉案地块被分为若干小地块，土

地用途和指标均发生改变，导致申请人无法按照原来的土地用途、规划和建设条件继续开发建设。故根据《海南省闲置土地认定和处置规定》第十三条“因土地利用总体规划、城乡规划依法修改，造成国有建设用地使用权人不能按照国有建设用地使用权有偿使用合同约定或者划拨决定书规定的用途、规划和建设条件继续开发 建设。故根据《海南省闲置土地认定和处置规定》第十三条 “因土地利用总体规划、城乡规划依法修改，造成国有建设 用地使用权人不能按照国有建设用地使用权有偿使用合同 约定或者划拨决定书规定的用途、规划和建设条件开发的， 可以认定为政府原因造成土地闲置”的规定，可认定申请人 取得涉案宗地规划设计条件后，涉案宗地闲置仍存在政府原因。

扣除上述受政府原因影响动工开发的期间，涉案宗地非 因政府原因超过动工开发日期未动工开发期间不满 2 年。被 申请人经履行调查取证、听证等程序后，依据《闲置土地处 置办法》第十四条和《海南省闲置土地认定和处置规定》第 二十九条作出 6 号决定书，认定因申请人原因超过约定的动 工开发日期满 2 年未动工开发建设，决定无偿收回涉案宗地 国有建设用地使用权，属于认定事实不清，适用法律依据错误。

此外，按照《海南省闲置土地认定和处置规定》第十一 条第一款规定：“市、县、自治县土地行政主管部门发现有 涉嫌构成本规定第二条规定的闲置土地的，应当在发现之日 起 30 日内开展调查核实，向国有建设用地使用权人发出闲置土地调查通知书。” 本案中，涉案

宗地动工开发日期为 2017 年 7 月，但被申请人职能部门却在涉案宗地尚未达到约定的 动工开发日期的情况下，于 2016 年 12 月 19 日向申请人下 达《闲置土地调查通知书》启动闲置土地调查程序，明显属 于程序违法。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款 第（三）项第 1、2、3 目之规定，本机关决定：

撤销被申请人海口市人民政府于 2020 年 4 月 23 日作出 的海府罚字〔2020〕6 号《海口市人民政府无偿收回国有建 设用地使用权决定书》。

如不服本行政复议决定，可自收到本行政复议决定书之 日起 15 日内，依法向人民法院提起行政诉讼。