

湛江市建设用地开工竣工管理办法

（注释稿）

第一条 为加强土地供应批后监管，提高土地利用效率，遵循“以用为先、依法进行、分类处理、节约集约”的原则，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《闲置土地处置办法》等现行法律法规、规章和国家、省、市的相关政策，制定本办法。

说明：本条规定本办法制定的目的、基本原则和主要法律依据。核心在于回应建设用地供应后“批而未建、供而未用、久拖不建”等监管问题，通过建立开工、竣工全过程履约管理规则，提高土地利用效率，促进节约集约用地。同时明确本办法遵循“以用为先、依法进行、分类处理、节约集约”的原则，为后续延期审查、违约追责以及与闲置土地处置衔接等制度安排奠定总则基础。

第二条 本办法适用于已供应（含划拨、出让、作价出资（入股）、租赁）的国有建设用地的开工、竣工逾期处置工作。

说明：本条规定本办法的适用范围，即已供应的国有建设用地，包括划拨、出让、作价出资（入股）、租赁等供地方式。重点规范的是开工、竣工逾期及其处置问题，明确本办法针对的是土地供应后的履约监

管环节，而非土地供应前审批或者项目建设全过程中的所有行政管理事项。

第三条 本办法所称开工，是指宗地依法取得施工许可手续，具体时间以该工程的施工许可核发时间为准。开工标准仅用于合同违约判断，闲置土地认定仍严格依照《闲置土地处置办法》有关规定执行。线性工程、水务工程、环保工程、应急工程、保障性安居工程及其他特殊工程建设相关法律、法规或政策文件对开工另有规定的，从其规定。

本办法所称竣工，是指土地使用权人依法建设完成规划条件涵盖的所有项目内容，竣工时间以核实通过规划条件全部内容的日期为准。

制定依据：

根据《中华人民共和国建筑法》第七条、《建筑工程施工许可管理办法》第二条、《湛江市优化营商环境条例》第十九条和《湛江市住房和城乡建设局关于分阶段办理施工许可证改革的工作方案》等有关规定，房屋市政工程的建设单位在开工前应当向工程所在地的县级以上地方人民政府住房城乡建设主管部门申请领取施工许可手续。

说明：本条所说“开工”认定标准已参考住建部门意见。“竣工”认定标准，仍按照自然资源局的意见为准。同时，也参考了《汕头市濠江区国有建设用地开工、竣工逾期处置办法（试行）》（2025年1月2日）第二条：“开工日期以国有建设用地使用权人依法取得《建筑工程施工许可证》之日为准。

第四条 本办法仅对自然资源部门在土地供应时，划拨决定书、出让合同及补充协议中所约定的开工、竣工期限、规划建设要求的履行事项进行规范。

宗地已构成土地闲置情形的，按照《闲置土地处置办法》及相关规定处理，本办法不予规范。

说明：本条明确本办法的管理边界，即仅规范自然资源部门在土地供应文件中已经明确约定的开工、竣工期限和规划建设要求的履行事项。对于已经构成土地闲置的情形，依法适用《闲置土地处置办法》处理，不再由本办法重复规范。该条体现了本办法与闲置土地处置制度的分工衔接，避免交叉适用和重复处置。

制定依据：

1. 《闲置土地处置办法》

2. 自然资源部市场监管总局关于发布《国有建设用地使用权出让合同（示范文本）》的通知文件中“要把全生命周期管理理念贯穿土地出让管理全过程各环节，土地用途、规划条件、开竣工时间、节约集约要求、自持或转让（含分割转让）条件等可依法载入出让合同，由市、县自然资源主管部门加强履约监管”的要求。

第五条 按照“谁负责，谁监管”的原则，工信、发改、招商（投促）、住建、教育、卫健、城综、民政等相关职能部门就产业引进、投资规模、税收产出、道路、公园绿地、保障性

住房、公共配套设施配建与移交等与土地使用权人签订监管协议、投资协议等的履行情况，由签订该类协议的相关职能部门按照协议约定进行监管，不适用本办法的规定。

前款相关职能部门未与土地使用权人签订监管协议、投资协议等相关协议的，但在土地招标、拍卖、挂牌出让前提出产业投资、税收产出、道路、公园绿地、人才房配建（公租房）、公共配套设施配建与移交等相关要求，并纳入出让合同的，衔接《湛江市房地产开发项目公共配套服务设施管理办法》（湛府规〔2025〕8号）规定，由行业主管部门作为该部分合同条款的监管责任主体，按照出让合同的约定对土地使用权人的履约情况进行监管。

说明：本条明确“谁提出、谁监管”的原则，对自然资源部门以外的其他职能部门提出并纳入供地条件的监管事项，按照职责归口由提出部门负责监管。即，产业投资、税收产出、公共配套设施、人才房配建等非自然资源专业监管内容，不纳入本办法的统一处置范围，而由签订监管协议、投资协议或者在出让前提出具体要求的部门负责监督履约。

本条同时与《湛江市房地产开发项目公共配套服务设施管理办法》作出衔接，明确对纳入出让合同的公共配套类约定，由提出部门作为该部分条款的监管责任主体，避免监管责任悬空。

相关依据：

1. 自然资源部市场监管总局关于发布《国有建设用地使用权出让合同（示范文本）》的通知文件中“涉及产业准入、投资限额、税收就业、节能环保、配建义务等监管事项，由相应行政主管部门通过监管协议形式依法另行约定，履行监管义务”。

2. 《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（国发〔2019〕18号）第（三）条“除法律法规另有规定外，各部门对负责审批或指导实施的行政许可事项，负责事中事后监管”。

参考：《佛山市禅城区人民政府办公室关于印发佛山市禅城区国有建设用地动工、竣工逾期处置办法通知》（佛禅府办〔2025〕1号）第四条。

第六条 住建、生态环境、城综、交通、气象等相关职能部门以及供水、供电、燃气等有关单位在其职权范围内对土地使用权人提出的影响其开发建设的相关因素进行调查核实并出具调查核实意见。

说明：本条规定相关职能部门及公用事业单位的协助义务。实践中，影响项目开发建设的原因往往涉及住建、生态环境、交通、城综、气象以及供水、供电、燃气等多方因素，仅靠自然资源部门难以完成事实认定，因此有必要建立跨部门调查核实机制，为延期审批、违约认定和责任划分提供客观依据。

第七条 建设用地应在合同或划拨决定书确认的交地之日起一年内开工，非企业原因导致实际交地日期超过土地合同约定日期的，开工、竣工期限按实际交地之日起算。自开工之日起，最长竣工期限可根据项目实际情况参照下表所列期限确定，可根据项目实际情况约定更短的竣工期限：

项目主用途	总计容建筑面积（L）	最长竣工期限 （年）
住宅类	$L \leq 10 \text{ 万 m}^2$	3.5
	$10 \text{ 万 m}^2 < L \leq 15 \text{ 万 m}^2$	4
	$15 \text{ 万 m}^2 < L \leq 20 \text{ 万 m}^2$	4.5
	$L > 20 \text{ 万 m}^2$	5
非住宅类	$L \leq 10 \text{ 万 m}^2$	4
	$10 \text{ 万 m}^2 < L \leq 15 \text{ 万 m}^2$	4.5
	$15 \text{ 万 m}^2 < L \leq 20 \text{ 万 m}^2$	5
	$L > 20 \text{ 万 m}^2$	5.5

备注：

1. 本条中所规定的项目主用途是指根据规划条件要求，地块内单种用途的计容建筑面积不少于规划总计容面积的 50%。

2. 本条中设定的建筑面积（L）为地块规划条件中的计容建筑面积。

除住宅类建设项目外，建设用地存在建设条件特别复杂、特殊工艺或建设要求等情形的，土地使用权人提交专业资质机构出具的关于项目建设周期的报告或行业主管部门认定文件，经属地政府批准后，可对用地的开工、竣工期限再另行规定、约定。

说明：本条规定开工、竣工期限的确定规则，是本办法的核心基础条款。一是明确开工期限原则上自合同或划拨决定书确认的交地之日起一年内计算；对非企业原因导致实际交地迟延的，以实际交地日重新起算，体现公平原则。二是按项目主用途和计容建筑面积分类设置竣工期限，兼顾住宅与非住宅项目在开发强度、施工组织、审批流程方面的差异。三是对地下室层数较多等增加施工复杂度的情形给予期限顺延。四是对建设条件特别复杂、存在特殊工艺或特殊建设要求的非住宅项目，允许经专业论证后另行约定期限，为特殊项目预留制度空间。

本条通过“分类设定+特殊例外”的方式，增强期限管理的科学性和可操作性。

同时，原来的《国土资源部 住房和城乡建设部关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》（国土资发【2010】151号）中第四点第（四）小点规定，各类住房建设项目应当在划拨决定书和出让合同中约

定土地交付之日起一年内开工建设，自开工之日起三年内竣工。但 2025 年 4 月上级部门已将《国土资源部 住房和城乡建设部关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》（国土资发【2010】151 号）废止或失效。

参考：

1. 佛山市禅城区人民政府办公室关于印发佛山市禅城区国有建设用地动工、竣工逾期处置办法通知（佛禅府办〔2025〕1 号）第十三条；

2. 深圳市建设用地开工竣工管理办法（深规划资源规〔2023〕11 号）第四条；

第八条 属地自然资源部门收到土地使用权人提交的延期申请材料后，应依职权启动调查程序，并可就影响开发建设的相关因素，商请属地相关职能部门及镇（街道）协助核查。

说明：本条规定延期申请受理后的启动调查程序。自然资源部门收到申请材料后，应主动履行核查职责，不能仅凭企业陈述作出决定。同时允许商请相关职能部门和镇（街道）协助核查，以提高事实认定的准确性。

相关依据：

1. 《闲置土地处置办法》第二章“调查和认定”内容；

2. 《湛江市人民政府关于印发赋予各县（市、区）人民政府（管委会）行使市级经济管理相关的行政审批和管理职权事项目录（2024 年版）的通知》（湛府〔2025〕42 号）中关于“闲置土地处置”下放相关内容。

第九条 属地相关职能部门及镇（街道）收到协助核查要求后，应按职责分工就实际情况出具书面核查意见。意见应如实说明影响开发建设的事实、理由、具体起止时间及延期天数计算依据。因情况特殊或职责不清的，可报请属地政府协调指定。

说明：本条细化协查单位出具核查意见的要求，强调意见应当说明事实、理由、起止时间和延期天数计算依据，避免协查意见过于原则、笼统，导致延期审查缺乏支撑。对职责交叉或者情况复杂的事项，允许报请属地政府协调指定，保障程序顺畅。

相关依据：

1. 《闲置土地处置办法》第二章“调查和认定”内容；

2. 《湛江市人民政府关于印发赋予各县（市、区）人民政府（管委会）行使市级经济管理相关的行政审批和管理职权事项目录（2024 年版）的通知》（湛府〔2025〕42 号）中关于“闲置土地处置”下放相关内容。

第十条 属地自然资源部门应综合各单位的核查意见、出让合同、划拨决定书等材料，研究拟定开工、竣工违约处置方案，在履行内部程序并报属地人民政府批准后，与土地使用权人签订补充协议，明确延长的开工、竣工时限。

说明：本条规定延期事项的形成机制。自然资源部门应综合核查意见、出让合同等材料形成违约处置或延期处置方案，经履行内部程序并报属地政府批准后，再与土地使用权人签订补充协议，明确新的开工、竣工时限。该条体现延期处理的规范性、审慎性和政府统筹性。

相关依据：

1. 《中华人民共和国民法典》第六章合同的变更和转让相关内容；
2. 《闲置土地处置办法》第二章“调查和认定”内容和第三章“处置和利用”内容；
3. 《湛江市人民政府关于印发赋予各县（市、区）人民政府（管委会）行使市级经济管理相关的行政审批和管理职权事项目录（2024 年版）的通知》（湛府〔2025〕42 号）中关于“闲置土地处置”下放相关内容。

第十一条 开工延期处置

因政府行为、不可抗力或者本办法第十九条至第二十二条规定的其他非因土地使用权人自身原因导致不能按期开工的，应当准予延期。延期期限自影响因素消除之日起计算；影响因素消除时间不明确的，自受理申请之日起计算，最长不得超过一年。竣工期限相应顺延，并免除相应违约责任。影响因素持续存在且符合延期条件的，可以再次申请延期。

已涉嫌构成闲置土地的，应依法启动闲置土地调查处置程序，但当事人仍可就非自身原因部分提出说明，作为处置考量因素。

说明：本条规定开工延期的分类处置规则。同时，对地下室层数较多等增加施工复杂度的情形给予期限顺延。对不能按期开工的情形，区分“非土地使用权人自身原因”和“土地使用权人自身原因”分别处理，并与闲置土地调查处置制度衔接。

本条既体现宽严相济，也防止长期拖延、规避闲置土地处置。

制定依据：

1. 《闲置土地处置办法》第三章“处置和利用”相关内容，关于因政府原因、不可抗力及土地使用权人自身原因造成闲置情形的分类处理规则。

2. 《合同示范文本》第三十一条和三十二条内容。

参考：

1. 《南宁市自然资源局关于规范国有建设用地开工竣工管理的通知》（南自然资规〔2024〕1号）第六点“开工延期”。

2. 佛山市禅城区人民政府办公室关于印发佛山市禅城区国有建设用地动工、竣工逾期处置办法通知（佛禅府办〔2025〕1号）第十三条；

3. 深圳市建设用地开工竣工管理办法（深规划资源规〔2023〕11号）第四条；

第十二条 竣工延期处置

地下室 ≥ 3 层的，竣工期限可在参照第七条表格所列期限的基础上，根据项目实际情况另行约定，一般可延长不超过6个月。

因政府行为、不可抗力或者本办法第十九条至第二十二规定的其他非因土地使用权人自身原因导致不能按期竣工的，应当准予延期。延期期限自影响因素消除之日起计算；影响因素消除时间不明确的，自受理申请之日起计算，最长不得超过一年，并免除相应违约责任。影响因素持续存在且符合延期条件的，可以再次申请延期。

说明：本条规定竣工延期的处置规则，整体逻辑与开工延期相一致。对非因土地使用权人自身原因造成的逾期，予以免责并顺延。考虑到竣工阶段通常已实际投入开发建设，与闲置土地制度的直接衔接弱于开工阶段，因此本条未设置与开工逾期完全相同的转入规则。

制定依据：

1. 《闲置土地处置办法》第三章“处置和利用”相关内容，关于因政府原因、不可抗力及土地使用权人自身原因造成闲置情形的分类处理规则。

2. 《合同示范文本》第三十一条和三十二条内容。

参考：《南宁市自然资源局关于规范国有建设用地开工竣工管理的通知》（南自然资规〔2024〕1号）第六点“开工延期”。

第十三条 调查处置

逾期开工、逾期竣工未申请延期的，由属地自然资源部门书面提醒并责令限期说明情况。

经书面提醒后，无正当理由仍未申请延期、未说明情况，或者在申请、调查、处理过程中无正当理由拒不配合调查、拒不提交材料或者提交虚假材料的，由属地自然资源部门依法启动调查、认定和处置程序。

属于开工逾期情形且涉嫌构成闲置土地的，依法转入闲置土地处置程序；应当承担违约责任的，依法作出处置决定并追缴违约金。

说明：本条规定对未申请延期但已发生逾期开工、逾期竣工情形的调查处置程序。首先由自然资源部门书面提醒并责令限期说明情况，体现行政管理的审慎和程序保障；经提醒后仍无正当理由拒不说明、拒不配合或者提交虚假材料的，再依法启动正式调查处置程序。对于涉嫌构成闲置土地的开工逾期项目，依法转入闲置土地处置程序；对应承担违约责任的，则依法作出处置决定并追缴违约金。

相关依据：

1. 《闲置土地处置办法》第二章“调查和认定”内容和第三章“处置和利用”内容；

2. 《湛江市人民政府关于印发赋予各县（市、区）人民政府（管委会）行使市级经济管理相关的行政审批和管理职权事项目录（2024 年版）的通知》（湛府〔2025〕42 号）中关于“闲置土地处置”下放相关内容。

第十四条 违约金追缴

土地使用权人应当按照规定足额缴纳违约金。逾期未缴或者未足额缴纳的，自然资源部门可以商请项目属地镇人民政府（街道办事处）协助催缴；经依法催告后仍不履行的，自然资源部门应当依法申请人民法院强制执行。

说明：本条规定违约金追缴机制。对逾期未缴或者未足额缴纳违约金的，可由属地镇人民政府（街道办事处）协助催缴；经依法催告后仍不履行的，由自然资源部门按照法定程序采取追缴措施。该条明确了从催缴到依法追缴的程序链条，增强制度刚性。

本条对追缴路径作原则性规定，具体适用何种程序，应根据违约责任形成方式和处理文书性质依法确定。

相关依据：

1. 《中华人民共和国行政强制法》；

2. 《中华人民共和国民法典》以及行政非诉执行、合同争议处理等相关制度规定。

3. 《湛江市人民政府关于印发赋予各县（市、区）人民政府（管委会）行使市级经济管理相关的行政审批和管理职权事项目录（2024 年版）的通知》（湛府〔2025〕42 号）中关于“闲置土地处置”下放相关内容。

第十五条 开竣工违约金约定

自本办法印发之日起，新供应土地的出让合同或者补充协议应当明确约定开工、竣工违约责任。约定按照本办法计收延期开工、延期竣工违约金的，日违约金比例可以按照 0.05‰ 执行。

第十六条 延期开工违约金计收

国有建设用地使用权人未按照出让合同约定的日期或者补充协议重新约定的日期开工，且依法应当承担违约责任的，每延期一日，应当向自然资源主管部门支付相当于宗地出让价款总额 0.05‰ 的违约金。

计算公式为：

延期开工违约金 = 宗地出让价款总额 × 0.05‰ × 违约天数。

违约天数自最近一次约定的开工日期的次日起算，至实际开工之日止；尚未实际开工的，受理延期申请时，计算至延期申请受理之日止；作出处置决定时，计算至处置决定作出之日止；依法启动闲置土地调查的，计算至启动调查之日止。

依照本办法规定可以免责的期间，不计入违约天数。

说明：本条规定延期开工违约金的计收标准和计算方法。以宗地出让价款总额为基数，按每日 0.05%计收，兼顾惩戒性与合理性。违约天数的起止点、未实际开工时的截止节点，以及依法免责期间不计入违约天数等内容，均作了明确规定，便于统一执法尺度。

相关依据：

1. 《出让合同（示范文本）》第三十一条和三十二条内容；
2. 《民法典》合同违约责任的一般规则。

关于 0.05%的比例，主要参考：

1. 《佛山市住房和城乡建设局等九部门印发关于持续推动房地产市场平稳健康发展的若干措施的通知》（佛建〔2024〕36 号），该文件将佛山原来的万分之三改为万分之零点五；

2. 《阳江市妥善处置闲置存量土地工作指引》将原来的千分之一改为万分之零点五。

3. 肇庆市出让的土地例如《肇庆市国有建设用地使用权网上拍卖出让公告(肇公易土告字[2025]88 号)》开竣工违约金为万分之零点五。

第十七条 延期竣工违约金计收

国有建设用地使用权人未按照出让合同约定的日期或者补充协议重新约定的日期竣工，且依法应当承担违约责任的，每延期一日，应当向自然资源主管部门缴纳竣工违约金。

竣工违约金按照项目逾期未完成规划核实部分对应的建筑面积占项目整体规划报建建筑面积的比例，乘以整宗土地出让价款总额作为计算基数，再按照每日 0.05‰的标准和相应违约天数分期计算。项目新增规划核实建筑面积之日起，应当相应核减下一期违约金计算基数。

计算公式为：

$$\text{延期竣工违约金} = (L - R_1) / L \times A \times K \times C_1 + (L - R_1 - R_2) / L \times A \times K \times C_2 + \dots$$

其中，L 为项目整体规划报建建筑面积，R 为各期已完成规划核实的建筑面积，A 为整宗土地出让价款总额，K 为 0.05‰，C 为各期对应的违约天数。

违约天数自最近一次约定的竣工日期的次日起算，至实际竣工之日止；尚未实际竣工的，受理延期申请时，计算至延期申请受理之日止；作出处置决定时，计算至处置决定作出之日止。依照本办法规定可以免责的期间，不计入违约天数。

项目整体通过规划条件核实的，以最后一期整体规划核实日期作为实际竣工日期。

说明：本条规定延期竣工违约金的计算方式。考虑到竣工违约往往存在分期建设、分期核实的情形，本条以“未完成规划核实部分建筑面积占比”乘以土地出让价款总额作为分期计收基数，比简单按整宗土地

价款全额计收更符合比例原则。项目后续新增完成规划核实面积的，下一期应相应核减计费基数，体现违约责任与实际未履行程度相匹配。

本条同时明确项目整体通过规划核实的，以最后一期整体规划核实日期作为实际竣工日期，与第三条竣工定义保持一致。

相关依据：

1. 《中华人民共和国民法典》关于违约责任、公平原则和违约金调整规则；

2. 《出让合同（示范文本）》第三十一条和三十二条内容；

参考：《佛山市自然资源局关于明确“调整开竣工违约责任核算规则”实施细则的通知》（佛自然资通〔2024〕88号）第六点。

第十八条 开工、竣工违约责任衔接及既有逾期项目处理

因土地使用权人自身原因导致开工逾期，已就开工逾期承担违约责任，且出让合同或者补充协议未对竣工日期作相应顺延的，在核算竣工违约金时，应当扣减已承担违约责任的开工逾期天数，避免重复计算。

本办法施行前已发生开工、竣工逾期事实，但尚未作出处理决定的建设项目，处理程序适用本办法；违约责任的认定和违约金计收标准，按照原出让合同、补充协议约定以及有关法律法规规定执行。本办法施行前已经依法作出开工、竣工违约处理决定的，仍按原决定执行。

为优化营商环境、减轻市场主体负担，原出让合同或者补充协议约定的开工、竣工违约金标准高于每日 0.05%的，经企业与属地自然资源局协商一致，并由属地自然资源局征求属地政府意见且获得同意后，可以通过签订补充协议等方式，从受理之日起将违约金标准调整为每日 0.05%；原出让合同或者补充协议约定的开工、竣工违约金标准低于每日 0.05%的，按照原约定执行。

说明：本条规定开工逾期与竣工逾期违约责任的衔接规则。对于因同一原因造成前后期限连续违约的，如前期已承担开工逾期违约责任，且合同或补充协议未对竣工日期作顺延处理的，在核算竣工违约金时应扣减已承担责任的开工逾期天数，防止同一期间重复计算，体现公平原则和比例原则。

本条规定新旧制度衔接规则。一是对本办法施行前已经竣工但存在超期开工、超期竣工情形的项目，不再追责，体现法不溯及既往和稳定预期。二是对施行前已经发生逾期事实但尚未作出处理决定的，适用本办法，并统一违约金计收标准。三是对已经依法作出处理决定的项目，继续按原决定执行，维护既有处理决定的稳定性和严肃性

相关依据：

《中华人民共和国民法典》关于违约责任承担、公平原则和诚实信用原则的规定。

《中华人民共和国立法法》关于法不溯及既往原则的规定。

参考：

1. 《横琴粤澳深度合作区国有建设用地建设期限监管办法》（粤澳深合城规建〔2024〕16号）第十三条第四款；

2. 《广州市国有建设用地开工竣工管理工作指引（试行）》第一点“如出让合同另有约定且更有利于用地单位的按照出让合同约定执行”、第三点“如出让合同另有约定且更有利于用地单位的按照出让合同约定执行”、第八点“本指引施行前已发布的文件、出让合同所约定的与上述规定均不一致的，可适用本指引处置；但按已发布的文件、合同约定处置更有利于用地单位的，适用已发布的文件、合同约定”等相关表述；

3. 《佛山市高明区国有建设用地开竣工管理办法（试行）》（明府办〔2021〕8号）第九条第（七）款、第十二条；

4. 《佛山市禅城区人民政府办公室关于印发佛山市禅城区国有建设用地动工、竣工逾期处置办法通知》（佛禅府办〔2025〕1号）第二十四条、第三十条；

5. 《佛山市顺德区建设用地开竣工管理办法》（顺府发〔2019〕73号）第十条；

第十九条 因行政机关（包括政府及其相关职能部门）的下列行为，导致未能按期开工、竣工的，应认定为非土地使用权人自身原因：

（一）未能按出让合同约定交付符合条件的土地，或交付土地迟延的；

（二）因土地权属不清导致无法开工开发的；

（三）调整国土空间规划（包括总体规划、专项规划、详细规划），或者行政审批要求、程序发生变更或办理超期，致使原出让合同约定的用途、规划要求、建设条件无法履行，或者影响项目报审进度的。

但因项目单位自身原因导致报送的项目规划方案或建筑方案不符合相关要求，未通过政府主管部门审查，或者导致政府部门未作出许可、批复的，不属于政府原因；

（四）因实施公共利益项目、重点工程建设或临时管控，占用或影响宗地开发建设的；

（五）因军事管制、文物保护、国家安全、污染地块管控或修复等行政管理措施，要求暂停开发的；

（六）因市政公共配套设施（如用电、供水、排水、燃气等）不具备接入条件，导致无法开工、竣工的；

（七）其他因行政机关的决策、审批或具体行为直接导致开发受阻的情形。

说明：本条列举行政机关及相关职能部门行为导致不能按期开工、竣工的具体情形，并明确应认定为非土地使用权人自身原因。包括交地

迟延、规划调整、审批程序变化、公共利益项目影响、市政配套不具备接入条件等。通过列举典型情形，为延期审核和免责认定提供明确标准，同时也避免将所有客观障碍笼统归入“政府原因”而导致适用失衡。

制定依据：《闲置土地处置办法》第二章“调查和认定”的第八条关于政府原因造成土地闲置的认定规则。

参考：

1. 《佛山市禅城区国有建设用地动工、竣工逾期处置办法》（佛禅府办〔2025〕1号）第十四条、第十五条。

2. 《深圳市建设用地开工竣工管理办法》（深规划资源规〔2023〕11号）第六条

3. 《佛山市南海区人民政府关于印发佛山市南海区国有建设用地履约管理办法的通知》（南府〔2021〕49号）第十六条。

第二十条 因重大公共卫生事件、自然灾害等不能预见、不能避免且不能克服的客观情况（不可抗力），或政府为应对此类事件依法采取的行政措施，导致开发建设暂停的，受影响期间不计入开竣工违约期。

说明：本条规定不可抗力及政府为应对此类事件依法采取的行政措施所造成影响的处理规则。重大公共卫生事件、自然灾害等客观上不能预见、不能避免、不能克服的情形，以及相关行政管控措施，均可作为

免责事由，其受影响期间不计入开竣工违约期，符合公平原则和合同法理。

制定依据：《中华人民共和国民法典》关于不可抗力的规定。

第二十一条 因非由土地使用权人引发的群众信访、相邻权纠纷等社会事件或其他意外事件，经属地镇（街道）或相关职能部门核查，确需土地使用权人暂停施工以配合处置的，受影响期间可相应顺延开竣工期限。

说明：本条规定社会性事件影响开发建设的处理方式。对非由土地使用权人引发的群众信访、相邻权纠纷等情形，经属地镇（街道）或相关部门核查确认确需暂停施工的，允许相应顺延期限。该条旨在处理实践中较为常见但又不完全属于行政原因或不可抗力的中间类型事项。

制定依据：《中华人民共和国民法典》关于不可抗力的规定。

第二十二条 因司法机关采取查封、扣押、冻结等控制性措施，或因生效法律文书限制、禁止对土地进行开发建设，导致开发受阻的，该影响期间不计入开发建设周期。前述司法限制消除后，合同履行期限应相应顺延。

说明：本条规定司法限制措施影响开发建设的处理规则。因司法机关查封、扣押、冻结或者生效法律文书限制、禁止开发建设的，属于土地使用权人客观上无法履行开发义务的情形，其受影响期间不计入开发

建设周期；限制消除后，合同履行期限相应顺延。该条有助于解决司法处置与行政履约监管之间的衔接问题。

相关依据：

《最高人民法院 自然资源部关于加强闲置土地司法查封和处置工作衔接的意见》（法〔2024〕33号）第2点和第3点。

第二十三条 对于下列特殊用地或权利状态发生变更的情形，按以下方式处理：

（一）划拨用地

1. 属于《划拨用地目录》范围的用地，因政府资金、审批等政府原因导致延误的，按第十九条规定处理。

2. 涉及集体经济组织留用地的，应当按照国家、省关于留用地管理和闲置土地处置的有关规定以及划拨决定书、出让合同等规定或者约定执行。符合本办法规定延期条件的，可以依法办理延期手续；未按规定或者约定开发建设的，应当依法依约承担违规违约责任。其中，国有留用地涉及闲置土地需依法收回的，按《广东省人民政府办公厅关于进一步优化征收农村集体土地留用地管理促进留用地高效开发利用的意见》（粤府办〔2026〕6号）有关规定处置。涉及历史遗留问题或者经营性划拨用地的，由属地政府按照依法依规、尊重历史、分类处置的原则研究处理。

（二）约定统筹开发的地块

出让合同明确要求须与政府出让地块统筹开发的，开工时限自地块达到统筹开发条件之日起算，违约责任可统筹处置。但因转让方原因迟延交付的除外。

（三）经司法或破产处置后变更权利人的地块

因司法处置或破产程序导致土地使用权人变更的，新权利人可申请重新约定开竣工期限。原权利人应承担的违约责任，由属地自然资源部门依法向其追究，不因权利变更而免除。

（四）纳入闲置存量土地处置清单的房地产项目

符合国家相关政策规定条件的，经批准可签订补充协议，重新约定开竣工期限。

说明：本条规定特殊用地和权利状态变更情形的分类处理规则，包括划拨用地、统筹开发地块、司法或破产处置后变更权利人的地块，以及纳入闲置存量土地处置清单的房地产项目。考虑到这些情形在权利基础、开发条件、责任承担主体等方面具有特殊性，难以完全适用一般规则，因此本条采取分类处置和“一事一议”相结合的方式，增强制度弹性。

本条也特别强调，对原土地使用权人因自身原因形成的既有违约责任，

参考：

1. 《佛山市禅城区国有建设用地动工、竣工逾期处置办法》（佛禅府办〔2025〕1号）第十四条第（九）款、第十六条第（一）、（二）、（四）款；

2. 《南宁市自然资源局关于规范国有建设用地开工竣工管理的通知》（南自然资规〔2024〕1号）第四条第（三）款；

3. 《江门市建设用地开竣工管理指引（试行）》第五条第（九）款；

4. 《横琴粤澳深度合作区国有建设用地建设期限监管办法》（粤澳深合城规建〔2024〕16号）第十五条、第十六条；

5. 广东省人民政府办公厅关于进一步优化征收农村集体土地留用地管理促进留用地高效开发利用的意见（粤府办〔2026〕6号）

第二十四条 经认定属土地使用权人自身原因导致土地闲置的，除按本办法承担违约责任外，应依据《闲置土地处置办法》及相关司法衔接规定进行处置。

说明：本条明确本办法与闲置土地处置制度的最终衔接。经认定属于土地使用权人自身原因导致土地闲置的，除按本办法承担相应违约责任外，还应依法依规依据《闲置土地处置办法》及相关规定处理，体现合同违约责任与闲置土地行政处置之间的衔接关系。

制定依据：《闲置土地处置办法》第二章“调查和认定”第三章“处置和利用”的规定。

第二十五条 私宅建设用地的延期开工、竣工办理程序可适当简化，可由属地政府“一事一议”另行解决。

说明：本条针对私宅建设用地设置简化程序，主要考虑到私宅项目体量较小、情形相对简单，如完全适用一般项目程序，容易增加行政成本和群众负担。允许由属地政府一事一议另行解决。

参考：

《南宁市自然资源局关于规范国有建设用地开工竣工管理的通知》（南自然资规〔2024〕1号）第十三条。

第二十六条 各县（市、区）可结合实际情况制定符合本辖区的管理办法。

说明：本条规定解释机关和适用授权，明确由湛江市自然资源局负责解释，并允许各县（市、区）结合本地实际制定配套管理办法。这有利于在全市范围内形成统一原则、分级细化的实施格局。

第二十七条 本办法自2026年*月*日起施行，有效期三年。本办法施行前已签订国有建设用地使用权出让合同或者补充协议，且开工、竣工期限尚未届满的，按照原出让合同或者补充协议约定执行；确需按照本办法调整相关约定的，经企业与属地自然资源局协商一致，并由属地自然资源局征求属地政府意见且获得同意后签订补充协议。湛江市本级已发布的规范性文件、相关政策与本办法不一致的，自本办法施行之日起，以本

办法为准，但不影响依法已经生效的国有建设用地使用权出让合同、补充协议的效力。国家、省、市对国有建设用地开工、竣工履约管理有新规定的，从其规定。

说明：本条规定施行时间、有效期以及与既有规范性文件的衔接规则。明确本办法施行后，市本级既有规范性文件、相关政策与本办法不一致的，以本办法为准；国家、省、市出台新规定的，从其规定，体现下位规范服从上位规范、地方制度动态调整的原则。