

温州市人民政府办公室文件

温政办〔2025〕21号

温州市人民政府办公室关于 加强国有建设用地使用权转让、出租、抵押 二级市场管理的实施意见

各县（市、区）人民政府，市各有关单位：

为进一步规范我市国有建设用地使用权转让、出租、抵押行为，促进土地要素有序流通，制约土地炒作行为，有效控制产业用地成本，提高土地集约有效利用水平，根据《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）和《关于规范和完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施意见》（浙政办发〔2020〕57号）等文件精神，结合我市实际，经市政府同意，现制定以下实施意见。

一、明确适用范围

（一）本市行政管辖范围内国有建设用地使用权转让、出租、抵押及其管理适用本实施意见。法律、法规、规章和上级文件另有规定的，从其规定。

（二）本实施意见所称国有建设用地使用权二级市场交易，指依法取得的国有建设用地使用权转让、出租、抵押，重点针对土地交易以及土地连同地上建筑物、其他附着物等整宗地一并交易的情况。涉及房地产交易的，应当遵守《中华人民共和国城市房地产管理法》《城市房地产开发经营管理条例》等法律法规的规定。

二、加强国有建设用地使用权转让管理

（三）国有建设用地使用权转让是指土地使用权人将其依法获得的国有建设用地使用权再转移的行为，包括买卖、交换、赠与、出资以及司法处置、资产处置、法人或其他组织合并或分立等形式涉及的国有建设用地使用权转移。国有建设用地使用权转移的，其地上建筑物、其他附着物所有权一并转移，并应当签订国有建设用地使用权转让合同，载明相关权利和义务。涉及房地产转让的，按照相关法律法规规定执行。

（四）以划拨方式取得的国有建设用地使用权需转让的，应向属地自然资源和规划部门申请，报有批准权的人民政府依法批准。土地用途符合《划拨用地目录》的，可不补缴土地出让价款，保留划拨方式，按转移登记办理；不符合《划拨用地目录》的，在符合规划的前提下，由受让方依法依规补缴土地出让价款。

（五）以出让方式取得的国有建设用地使用权转让时，在符

合法律法规规定、出让合同约定的前提下，应充分保障交易自由，并依法办理土地转让手续和不动产登记；原出让合同、项目投资合同等监管协议对转让条件另有约定的，从其约定。国有建设用地使用权发生转移的，属地自然资源和规划部门、监管协议执行单位应对其出让合同、项目投资合同等监管协议的履约情况依法依规依约进行监管；税务部门应加强对土地转让相关税收的核定和征缴管理。转让后，出让合同和登记文件中所载明的权利和义务随之转移。

（六）2018年7月“标准地”制度实施以后以“标准地”出让方式取得的建设用地使用权转让时，《工业用地项目投资合同》签订单位应对《工业用地项目投资合同》的履约情况进行核定，并出具初审意见；属地经信部门进行复核并出具书面意见，明确转让行为是否符合《工业用地项目投资合同》对转让限制相关约定。属地自然资源和规划部门应对《国有建设用地使用权出让合同》约定的产权转移限制履约情况进行审核。地块转让后，属地政府指定单位应与受让人重新签订《工业用地项目投资合同》。出让合同、项目投资合同中约定政府享有优先收（回）购权的，属地政府（功能区管委会）可指定属地土地储备机构作为实施主体统一收（回）购。属地政府指定的小微企业园管理单位应根据《关于印发进一步提升小微企业园建设管理服务水平十条刚性措施（试行）的通知》（温政办〔2020〕36号）要求和《企业入园管理合同》有关规定做好小微企业园厂房出租、转让的管理工作。

（七）以作价出资（入股）方式取得的国有建设用地使用权

转让的，参照以出让方式取得的国有建设用地使用权转让有关规定。转让后，可保留为作价出资（入股）方式，也可根据权利人申请依法变更为出让方式。

（八）加强涉地司法处置工作衔接，涉及国有建设用地使用权转移的案件，依据司法部门相关征询意见，属地自然资源和规划部门应及时提供所涉不动产的权利状况、原出让合同约定的权利义务情况、土地开发利用现状等。属地政府（功能区管委会）应加强与各级地方法院的沟通，建立健全与司法处置的联动机制；涉及划拨建设用地使用权处置的，应先由自然资源和规划部门出具书面意见；涉及以“标准地”出让方式取得的国有建设用地使用权处置的，由项目投资合同等监管协议执行单位出具书面意见。

加强涉地资产处置工作衔接，有关单位在处置国有资产时涉及划拨建设用地使用权转移的，应征求属地自然资源和规划部门意见，并将宗地有关情况如实告知当事人。国有建设用地使用权转让涉及国有资产的，按照国有资产相关法律法规规定执行。

（九）完善股权转让管理机制。以“标准地”出让方式取得的国有建设用地使用权，项目投资合同等监管协议约定股权转让需经属地政府（功能区管委会）同意，属地市场监管、税务、经信部门应强化企业股权转让的联动管理，探索建立完善信息沟通共享机制和项目股权变更报备审核机制。“标准地”出让后，属地经信部门应根据《工业用地项目投资合同》约定条款，及时将有股权转让限制的地块及企业信息推送给属地市监部门，市监部门在依法办理股权变更登记后，即时告知属地政府（功能区管委会）

和经信部门，实现《工业用地项目投资合同》及股权转让信息共享。

三、规范国有建设用地使用权出租行为

（十）国有建设用地使用权出租是指土地使用权人作为出租人将国有建设用地使用权随同地上建筑物、其他附着物出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。

（十一）以划拨方式取得的国有建设用地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权出租的，应按照规定上缴租金中所含土地收益，纳入土地出让收入管理。宗地长期出租或部分用于出租且可分割的，出租时间超过5年的，应依法补办出让、租赁等有偿使用手续。建立划拨建设用地使用权出租收益年度申报制度，出租人依法申报并缴纳相关收益的，不再另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。

（十二）以出让、租赁、作价出资或入股等有偿方式取得的国有建设用地使用权出租或转租的，应签订国有建设用地使用权出租（转租）合同，明确各方权利义务，不得违反法律法规规定和有偿使用合同相关约定，不得改变土地用途。签订项目投资合同等监管协议的，由监管协议执行单位就是否存在监管协议限制出租或转租情形出具书面意见。

四、加强国有建设用地使用权抵押管理

（十三）国有建设用地使用权抵押是指土地使用权人将其依法所获得的国有建设用地使用权或随同地上建筑物、其他附着物以不转移占有的方式向抵押权人提供债务履行担保的行为。

（十四）自然人、企业均可作为抵押权人申请以国有建设用地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权办理不动产抵押相关手续，涉及企业之间债权债务合同的须符合有关法律法规的规定。土地使用权连同地上建筑物、其他附着物所有权可以设定多个抵押权人，同时设定多个抵押权人时，应明确载明抵押权顺位。当事人对抵押权顺位有另行约定的，从其约定。抵押人和抵押权人应科学公允确定抵押价格。

（十五）以划拨方式取得的国有建设用地使用权可以依法依规设定抵押权，划拨土地抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入。

（十六）以出让、作价出资（入股）等有偿方式取得的国有建设用地使用权可以抵押。

（十七）以租赁方式取得的国有建设用地使用权，承租人在按规定支付土地租金并完成开发建设后，根据租赁合同约定，其地上建筑物、其他附着物连同土地可以依法一并抵押，抵押期限不得超过剩余租赁期限。

（十八）允许营利性的养老、教育、医疗卫生等社会领域企业以有偿方式取得的国有建设用地使用权进行抵押融资，所获融资专项用于原抵押人自身发展，在抵押权实现后不改变原土地用途、不损害利益相关人权益并保障原有经营活动持续稳定。

五、强化工作保障

（十九）各地政府要以自然资源部统一建设的土地二级市场交易服务平台为基础，加强交易管理、不动产登记和税务征缴等业务的衔接，积极推进不动产交易、登记、税务、金融、涉地司

法处置、涉地资产处置等数据信息汇集和共享。按照“最多跑一次”的相关要求，明确受理材料、细化交易服务流程，大力推动实现交易和登记业务的紧密衔接联办，提升交易服务的便捷性和高效性。

（二十）建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程。交易双方可通过二级市场交易服务平台发布和获取市场信息，委托平台公开交易，也可自行协商交易。交易双方达成一致后签订合同，依法申报交易价格，申报价格比标定地价低20%以上的，各地政府可行使优先购买权。

（二十一）各地经信、司法、财政、资规、生态环境、住建、国资、市场监管、统计、综合执法、投促、税务、金融监管等部门应各司其职，密切配合，共同做好国有建设用地使用权转让、出租、抵押的管理工作。

六、其他

（二十二）本实施意见自2025年6月1日起施行。

温州市人民政府办公室

2025年4月1日

（此件公开发布）

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

温州市人民政府办公室

2025年4月1日印发
