

宁波市人民政府办公厅文件

甬政办发〔2021〕78号

宁波市人民政府办公厅关于深入推进建设用地 使用权转让、出租、抵押二级市场 建设的实施意见

各区县（市）人民政府，市直及部省属驻甬各单位：

为贯彻落实《国务院办公厅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《浙江省人民政府办公厅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）精神，优化我市土地要素资源配置，促进土地节约集约利用，经市政府同意，现就深入推进建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场建设提出以下实施意见。

一、总体要求

以建立城乡统一建设用地市场为方向，坚持“政府引导、市场配置、完善规则、保障权益、便捷高效”的原则，进一步完善土地二级市场交易规则，建立线上线下交易平台，健全服务监管体系，促进土地要素顺畅流通，为我市加快建设现代化滨海大都市、共同富裕先行市提供有力支撑。

到 2022 年底，形成市场规则健全完善、交易平台功能齐全、服务监管落实到位、市场秩序更加规范、土地资源配置效率显著提高，一、二级市场协调发展、规范有序，资源利用集约高效的现代土地市场体系。

二、主要任务

(一) 完善转让政策

1. 明晰划拨土地转让条件。划拨土地使用权转让，需经依法批准。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。

2. 规范出让土地转让。推行出让土地首次转让审查制度，各有关部门对出让土地的出让合同、投资建设协议等履约情况依法依规进行审查。未按合同或协议约定开竣工时间建设项目的出让土地，经审查准予转让的，应当签订补充协议，重新约定开竣工时间等相关事项。其中涉及工业用地开发建设的，协商转让后应按“标准地”管理。完善和推行预告登记转让制度，针对未完成开发投资总额 25%以上的出让土地，可按照“先投入后转让”的原

则，交易双方签订转让合同，经县级以上自然资源规划部门同意后，先办理预告登记，待开发投资总额达到法定要求时，再依法办理不动产转移登记。预告登记证明可作为办理建设项目开发建设等相关审批手续的依据。涉及土地闲置的，须按照闲置土地有关规定处置到位后，方可适用预告登记转让政策。

3. 规范土地分割、合并转让。分割、合并后的地块应符合规划、消防安全、环境保护等相关要求，符合出让合同约定或划拨决定书规定，具备独立分宗、成宗条件，涉及公共配套设施建设和使用的，转让双方应在合同中明确有关权利义务，拟分割宗地已预售或存在多个权利主体的，应取得相关权利人同意。存量工业用地开发为小微企业园并用于分割转让的，应当签订土地出让合同补充协议，按市场评估价格补缴土地出让金。

（二）健全出租制度

1. 规范划拨建设用地使用权出租管理。以划拨方式取得的建设用地使用权及其地上建筑物、构筑物出租的，应按照有关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，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。各地要加快制定划拨建设用地使用权出租收益金缴纳标准及管理办法，规范申报缴纳工作。

2. 优化出租交易服务。宗地以及宗地连同地上建筑物、其他

附着物整体或部分出租的，应纳入土地二级市场管理。各区县（市）自然资源规划部门应当提供建设用地使用权出租供需信息发布渠道和场所，制定规范的出租合同文本，提供交易鉴证服务，保障权利人的合法权益。统计分析建设用地使用权出租情况及市场相关数据，定期发布出租市场动态信息和指南。

（三）规范抵押机制

1. 明确抵押条件。以划拨方式取得的建设用地使用权可以依法依规设定抵押权，市、县不动产登记机构依法办理抵押登记，划拨土地抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入。建设用地使用权约定开发建设期限的，在该期限内抵押的，抵押登记期限不得超过该开发建设期限。自本意见施行之日起，新出让的土地应在出让合同中明确上述要求。以租赁方式取得的建设用地使用权，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，抵押期限不得超过租赁期限。以先租后让方式取得的建设用地使用权抵押，根据合同约定办理。

2. 保障抵押权能。允许营利性的养老、教育、医疗卫生等社会领域企业以有偿取得的建设用地使用权、设施等财产进行抵押融资，所获融资专项用于原抵押人自身发展，不得挪作他用。各区县（市）要完善抵押权实现后保障原有经营活动持续稳定的配套措施，确保土地用途不改变、利益相关人权益不受损。探索建立建设用地使用权抵押风险提示机制和抵押资金监管机制，防控市场风险。

（四）健全市场体系

1. 建立交易平台。建立线上土地交易平台。加强与省土地二级市场线上交易平台的对接，建立全市统筹、标准统一的土地二级市场线上交易平台，完善与省、市相关系统的数据和功能衔接，提供土地二级市场信息发布、交易服务、合同签订以及交易受理、审核、监管等功能，大力推进线上交易。完善线下土地交易平台。各区县（市）要在自然资源规划部门现有的土地交易机构或平台基础上，建立包括土地二级市场在内的城乡统一建设用地交易平台，汇集土地二级市场交易信息，完善交易配套设施，为交易各方提供良好的交易场所和“一站式”便捷服务。

2. 完善交易规则。清理完善与国办发〔2019〕34号和浙政办发〔2020〕57号文件不一致、相抵触的相关政策规定，修订完善我市土地二级市场交易规则，重点围绕建立健全建设用地使用权预告登记转让、分割（合并）转让机制，规范划拨建设用地使用权出租收益收缴等机制，进一步完善政策措施，制定规范文本。各区县（市）可结合实际，制定相应的实施细则。

3. 规范交易流程。建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程，完善交易申请、受理、审核、信息发布、交易合同签订、交易事务办理、价款和税费缴纳等交易程序。交易双方可自行协商交易，也可委托土地二级市场交易平台公开交易。其中涉及以划拨、协议出让、“标准地”出让等方式取得的建设用地使用权转让、出租以及预告登记转让、分割转让，应纳入土地二级市场交易平台公开交易。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，各地可行使优先购买权。建立交易事中事后监管机制，对违反有关法律法规或不符合出让合同、监管协议约定的，不予办理相关手续。

4. 提升服务效能。按照数字化改革要求，依托土地二级市场交易有形市场和线上交易平台，推动土地二级市场交易与不动产登记流程有机融合，实行“交易+登记”一体化，提供“一码管地、专窗受理、一网通办”服务，切实提高办事效率和服务效能。

5. 加强监测监管。建立健全土地二级市场动态监测监管制度，加强数据统计分析，及时掌握市场运行情况及规律特征，强化土地一、二级市场联动，加强土地投放总量、结构、时序等的衔接，适时运用财税、金融等手段，加强对土地市场的整体调控，维护市场平稳运行。完善公示地价体系，定期发布标定地价，建立土地二级市场的价格形成、监测、指导、监督机制。

6. 强化信用管理。建立健全信用承诺制度。按照浙江省土地市场信用监督管理相关规定，落实土地市场信用评价规则和约束措施，加强对交易主体和中介服务机构从业人员的信用监管。对失信主体要记入信用档案，纳入省市公共信用信息平台，并通过“信用浙江”、浙江省土地市场信用信息公开平台等渠道依法依规向社会公开，对严重失信责任主体实施联合惩戒，推进土地市场信用体系共建共治共享。充分发挥社会中介组织在市场交易活动中的作用，规范中介机构管理，引导社会中介组织诚信经营。

7. 完善司法衔接和部门协同机制。加强涉地司法处置工作衔接，建立信息共享协同机制。涉及建设用地使用权转移的案件，

自然资源规划部门要积极主动协助司法机关做好相关工作，及时向法院提供所涉不动产的权利状况、原出让合同约定的权利义务等情况。司法处置土地可进入土地二级市场交易平台交易，涉及划拨建设用地使用权处置的，应先由自然资源规划部门出具意见；涉及以“标准地”出让方式取得的建设用地使用权处置的，由监管协议执行单位出具意见。

加强涉地资产处置工作衔接，财政、国有资产监管等部门在处置国有资产时涉及划拨建设用地使用权转移的，应征求自然资源主管部门意见，并将宗地有关情况如实告知当事人。建设用地使用权转让涉及国有资产的，应取得国有资产监管部门同意转让的批复文件，按照国有资产相关法律法规规定执行。

三、保障机制

(一) 加强组织领导。各地要结合实际抓紧制定具体工作方案，落实主体责任，建立自然资源规划、发展改革、财政、住房城乡建设、国有资产监督管理、税务、市场监管、金融监管等部门联动机制，明确任务分工，压实工作责任，有序推进土地二级市场建设。

(二) 完善激励约束。充分发挥税收政策在土地二级市场中的调节作用，进一步盘活存量建设用地。在法律法规授权地方权限内，探索实施差别化税收政策，促进土地节约集约利用。充分发挥土地管理和税收调节作用，促进闲置低效用地盘活利用。依法落实减税降费政策，降低交易成本。

(三) 强化考核考评。将土地二级市场建设情况作为区县

(市)土地节约集约利用的重要考核内容。市自然资源规划局会同相关部门加强指导,及时通报各区域(市)开展土地二级市场建设工作情况,对落实不力、建设滞后的区域(市)进行督促指导,对真抓实干、成效明显的予以激励。

(四)注重宣传引导。加大对土地二级市场相关政策的宣传力度,及时总结推广各地典型经验和创新做法,扩大土地二级市场影响力、吸引力,调动市场主体参与积极性。合理引导市场预期,及时回应公众关切,营造良好舆论氛围,提升市场主体和全社会依法规范、节约集约用地的意识。

本意见自2022年1月24日起施行。



(此件公开发布)

抄送:市委各部门,市人大办、政协办,宁波军分区,市中级法院、检察院,各人民团体、民主党派、新闻单位,各区县(市)卫星城市试点镇。

宁波市人民政府办公厅

2021年12月24日印发