# 舟山国有建设用地使用权

转让、出租、抵押管理暂行办法

（征求意见稿）

## 第一章 总则

第一条 为进一步规范国有建设用地使用权二级市场秩序，加强市场监管，优化土地资源配置，根据《民法典》、《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》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等法律法规规章和《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）、《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》〔2020〕57号）文件精神，结合我市实际，制定本暂行办法。

第二条 国有建设用地使用权类型包括以划拨、出让、租赁、作价出资（入股）和授权经营等方式取得的国有建设用地使用权。

第三条 本市行政区域范围内的国有建设用地使用权转让、出租、抵押管理适用本办法。建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的交易对象是国有建设用地使用权，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。国有建设用地使用权经依法登记，发生效力；未经登记，不发生效力，但法律另有规定的除外。

已依法入市的农村集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押，可参照本办法执行。

第四条 国有建设用地使用权转让、出租、抵押应遵循依法依规、诚实守信、公平自愿的原则。

第五条 自然资源主管部门依法对国有建设用地使用权转让、出租、抵押进行监督，并负责日常管理工作。发改、财政、经信、司法、城管、税务、住建、环保、市场监管、国资、金融管理、消防等部门应各司其职，密切配合，共同做好国有建设用地使用权转让、出租和抵押的管理工作。

县（区、功能区）应建立土地二级市场交易场所，搭建统一的交易平台，建设一站式办事窗口。

第六条 自然资源主管部门应加强土地二级市场的信息系统和数据库建设。土地权利人、利害关系人可以依据《不动产登记资料查询暂行办法》等规定，依法申请查询国有建设用地使用权转让、出租、抵押的不动产登记和合同备案资料。

第二章 国有建设用地使用权转让

第七条 本暂行办法所称国有建设用地使用权转让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再转移的行为，包括买卖、交换、赠与、出资、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建设用地使用权转移。

国有建设用地使用权转让，应签订国有建设用地使用权转让合同。国有建设用地使用权转让合同示范文本由市自然资源行政主管部门另行制定。

国有建设用地使用权转移的，其地上建筑物、其他构筑物所有权应一并转移。地上建筑物、其他构筑物转移的，该建筑物、其他构筑物占用范围内的建设用地使用权一并处分。

第八条 属于国有资产的国有建设用地使用权转让的，需按照国有资产相关管理办法先经有管理权限的国有资产管理部门同意。

属于集体经济组织的国有建设用地使用权转让的，需依照法定程序，经集体经济组织成员会议或者成员代表会议讨论决定。

属于集体所有制企业的国有建设用地使用权转让的，需依照法定程序，经企业职工（代表）大会审议通过。

司法处置、已实现抵押权涉及上述国有建设用地使用权转让的除外。

第九条 以划拨方式取得的国有建设用地使用权，未经批准，不得擅自转让。需转让的，应向县（区）、功能区自然资源行政主管部门申请，报有批准权的人民政府批准。

经有批准权的人民政府批准准予转让的，由受让方办理土地使用权出让手续，并依照国家有关规定缴纳土地出让金。土地用途符合《划拨用地目录》的，可不办理土地使用权出让手续，保留划拨方式，按转移登记办理。《划拨决定书》所载明的权利和义务随之转移，需要重新约定权利和义务的，应重新约定。

第十条 以出让方式取得的国有建设用地使用权，可以将全部或部分国有建设用地使用权转让。但应当符合下列条件：

（一）按照出让合同约定进行投资开发，完成开发投资总额的25%以上，或按照出让合同约定进行投资开发，已形成工业用地或其他建设用地条件；

（二）已实现出让合同约定的其他转让条件；

（三）土地出让时签订产业投资协议的，应取得协议监管单位同意转让的书面意见。

以出让方式取得的国有建设用地使用权转让时，出让合同和登记文件中所载明的权利和义务随之转移。需要重新约定权利和义务的，应重新约定。

第十一条 以“标准地”出让方式取得的建设用地使用权转让，应达到出让合同和投资建设协议约定的条件，由监管协议执行单位出具同意转让的书面意见。

“标准地”全部或部分建设用地使用权转让时，相关权利义务随之转移，“标准地”条件不变。

第十二条 以租赁方式取得的国有建设用地使用权，已实现土地租赁合同约定的投资开发、利用土地的条件，经出租人同意，可以转让。

第十三条 以作价出资（入股）方式取得的国有建设用地使用权，在使用年期内符合本办法第十条规定条件的允许转让。

第十四条 以授权经营方式取得的国有建设用地使用权，在使用年期内符合本暂行办法第十条规定条件的可在集团公司直属企业、控股企业、参股企业之间转让。向集团公司以外的单位或个人转让时，应经县级以上自然资源行政主管部门批准，办理土地使用权出让手续，补缴土地出让金，补缴标准参照划拨土地补办出让有关规定执行。国有建设用地使用权取得方式变更为出让。

第十五条 有下列情形之一的国有建设用地使用权不得转让：

（一） 经有权机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制权利的；

（二） 已经超过建设用地使用期限 ，未办理续期的；

（三）属于土壤污染重点监管单位用地且未开展土壤污染状况调查或列入土壤污染风险管控和修复名录的；

（四） 法律、法规和行政规范性文件规定禁止转让的其他情形。

国有建设用地使用权设立抵押权的，抵押期间，未经抵押权人同意，不得转让，但受让人代为清偿债务消灭抵押权的除外。预告登记生效期间，未经预告登记的权利人书面同意，不得转让。已认定为闲置土地的，未按照本级人民政府批准的闲置土地处置方案完成处置的，不得转让。

1. 按照“先投入后转让”的原则，允许未完成开发投资总额的25%以上的国有建设用地使用权，签订国有建设用地使用权转让合同，经县级以上自然资源行政主管部门备案后，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规划、建设等相关审批手续的依据。

工业用地预告登记转让，受让方需参照“标准地”管理的要求，与当地政府（管委会）签订投资监管协议。

第十七条 国有建设用地使用权可以整体转让，也可以分割、合并转让。

国有建设用地使用权分割应符合住建、自然资源、消防和环保等法律法规要求，符合出让合同约定或划拨决定书规定。分割后的建设用地使用权单元应为权属界线封闭且具有独立使用价值的空间，土地权属性质、使用权类型和土地用途保持不变。工业项目配套建设的行政办公及生活服务设施占用的建设用地不得单独分割和转让。

合并后的地块应具备独立分宗条件，合并所涉及的宗地应当为界线相邻的地块，且土地权属性质、使用权类型和土地用途一致，涉及剩余出让年限不一致的，可经权利人申请按最短年限登记，也可经市、县（区）人民政府批准后补缴一定年限土地出让金后按相应年限登记。

工业用地分割、合并转让,受让方需参照“标准地”管理的要求，与当地政府（管委会）签订投资监管协议。

市自然资源行政主管部门应会同住建、消防和环保等部门制定国有建设用地使用权分割、合并转让审批和登记实施细则。

第十八条 市、县（区）自然资源行政主管部门应加强与各级地方法院的沟通，协助提供司法处置涉及国有建设用地使用权权利状况。

第十九条 转让双方应当如实申报转让价格，申报价格比标定地价低20%以上的，政府可行使优先购买权。

第二十条 国有建设用地使用权转让涉及的相关税费按照国家现行税费政策规定征收。对转让国有建设用地使用权时一并转让地上旧房及建筑物，如确实不能按实清算的，可以实行核定征收。对符合税收减免条件的，税务部门应及时按程序办理减免税。

第二十一条 下列国有建设用地使用权转让应在土地二级市场交易平台公开交易。

1. 以划拨方式取得的国有建设用地使用权转让；
2. 以协议出让方式取得的国有建设用地使用权转让；
3. 以“标准地”出让方式取得的国有建设用地使用权转让；

（四）土地出让合同约定转让条件未成熟，但因破产、重组、撤销等特殊情形或经出让人同意确需转让的土地使用权转让；

（五）工业用地分割、合并转让；

（六）未完成开发投资总额的25%以上的国有建设用地使用权转让的；

（七）其他法律法规规定的。

实现抵押权的国有建设用地使用权转让以及司法处置、仲裁涉及的国有建设用地使用权转让依照相关规定进行。国有资产处置涉及的国有建设用地使用权转让，应统一进入市、县（区）公共资源交易平台。

**第三章 国有建设用地使用权出租**

第二十二条 本暂行办法所称国有建设用地使用权出租是指土地使用权人作为出租人，将其依法所获得的国有建设用地使用权单独或者随同地上建筑物、其他构筑物租赁给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。

国有建设用地使用权出租，应签订国有建设用地使用权租赁合同，租赁期限不得超过国有建设用地使用权剩余年限，最高不得超过20年。国有建设用地使用权租赁合同示范文本由市自然资源行政主管部门另行制定。

第二十三条 属于国有资产或省级及以上工业园区（产业集聚区）内的国有建设用地使用权出租的，应事先取得有管理权限的国有资产管理部门或工业园区（产业集聚区）管理部门同意。

第二十四条 以划拨方式取得的国有建设用地使用权，未经批准，不得擅自出租。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。需临时出租的，出租人依法向市、县（区）自然资源部门申报备案，不再另行办理划拨建设用地使用权出租的审批手续，并按规定缴纳租金中所含土地收益金。党政机关、事业单位等划拨土地已经纳入国有资产管理的，资源规划部门委托国资部门履行划拨土地出租许可，出租使用不再另行申报，财政部门统一从租金收益中按规定提取土地收益金。

用于农村拆迁安置的国有划拨土地出租的免收土地收益金。

市自然资源行政主管部门应会同财政等部门制定划拨建设用地使用权出租收益收缴细则。

第二十五条 以出让方式取得的国有建设用地使用权，可以将全部或部分国有建设用地使用权出租，但应当符合下列条件：

（一）已按土地出让合同规定的期限和条件投资开发、利用土地；

（二）已实现出让合同规定的其他约定条件；

（三）土地出让时签订产业投资建设协议的，由监管协议执行单位就是否存在投资建设协议限制出租或转租情形出具书面意见。

第二十六条 以“标准地”出让方式取得的建设用地使用权出租或转租的，应达到出让合同和投资建设协议约定的固定投资强度和建筑容积率等条件，由监管协议执行单位就是否存在出让合同、投资建设协议限制出租或转租情形出具书面意见。“标准地”全部或部分建设用地使用权出租或转租后，相关权利义务随之转移，“标准地”条件不变。

第二十七条 以租赁方式取得的国有建设用地使用权，已实现土地租赁合同约定的投资开发、利用土地的条件，经出租人同意，可以出租。

以租赁方式取得的国有建设用地使用权出租及租赁土地上的建筑物、构筑物出租的年限不得超过国有土地租赁合同约定的年限。

第二十八条 以作价出资（入股）方式取得的国有建设用地使用权，可以将全部或部分国有建设用地使用权出租，但应当符合本暂行办法第二十五条规定的条件。

第二十九条 以授权经营方式取得的国有建设用地使用权，可以将全部或部分国有建设用地使用权出租，但应当符合本暂行办法第二十五条规定的条件，并参照本暂行办法第二十四条的规定缴纳租金中所含土地收益金。

第三十条 有下列情形之一的国有建设用地使用权不得出租。

（一）经有权机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制权利的；

（二）已经超过建设用地使用期限，未办理续期的；

（三）已经依法认定为闲置土地的；

（四）法律、法规规定禁止出租的其他情形。

国有建设用地使用权出租后，设立抵押权的，原租赁关系不受该抵押权的影响。国有建设用地使用权设立抵押权后出租的，该租赁关系不得对抗已登记的抵押权。共有国有建设用地使用权出租的，应经其他共有人书面同意。

第三十一条 各县（区、功能区）政府要加强国有划拨建设用地使用权出租管理，建立巡查发现、举报和查处机制。

第四章 国有建设用地使用权抵押

第三十二条 本暂行办法所称国有建设用地使用权抵押，是指债务人或者第三人为担保债务的履行，以不转移占有的方式，将其依法所获得的国有建设用地使用权单独或者随同地上建筑物、其他附着物抵押给债权人。债务人不履行到期债务或者发生当事人约定的实现抵押权的情形，债权人有权就该抵押物优先受偿。

前款规定的债务人或者第三人为抵押人，债权人为抵押权人。抵押权人可以是中华人民共和国境内外的法人、自然人和其他组织，法律法规另有规定的除外。

第三十三条 国有建设用地使用权抵押的，其地上建筑物、其他构筑物一并抵押。以地上建筑物、其他构筑物抵押时，其占用范围内的国有建设用地使用权一并抵押。

抵押人未依照前款规定一并抵押的，未抵押的财产视为一并抵押。国有建设用地使用权抵押后，该土地上新增建筑物、构筑物不属于抵押财产。该国有建设用地使用权实现抵押权时，应当将新增建筑物、构筑物与建设用地使用权一并处分，但新增建筑物、构筑物所得的价款，抵押权人无权优先受偿。

第三十四条 下列国有建设用地使用权不得抵押：

（一）学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施用地；

（二）依法被查封、扣押、监管或者以其他形式限制的；

（三）已入库的政府储备土地；

（四）已依法认定为闲置土地；

（五）按照本办法第十六条设定的预告登记土地；

（六）法律、行政法规规定不得抵押的其他用地。

第三十五条 国有企业、事业单位法人的国有建设用地使用权抵押的，应当符合国有资产管理有关规定。

属于集体经济组织的国有建设用地使用权抵押的，需依照法定程序，经集体经济组织成员会议或者成员代表会议讨论决定。

属于集体所有制企业的国有建设用地使用权抵押的，必须依照法定程序，经企业职工（代表）大会审议通过。

第三十六条 抵押物的价值由双方自愿确定。以划拨方式或授权经营方式取得的国有建设用地使用权抵押，抵押权实现时，应当从拍卖或转让所得的价款中缴纳相当于土地使用权出让金的款项后，抵押权人方可按顺位受偿。

第三十七条 设立抵押权，当事人应当采取书面形式签订国有建设用地使用权抵押合同。抵押合同示范文本由市自然资源行政主管部门会同相关部门另行制定。

第三十八条 本暂行办法施行期间，以划拨方式取得的国有建设用地使用权抵押的，由市、县人民政府不动产登记机构依法办理抵押登记，不再报经县级以上人民政府批准。

第三十九条 以出让方式取得的国有建设用地使用权抵押的，所担保债务的履行期限不得超过土地出让合同约定的剩余年限。

国有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。

第四十条 国有建设用地使用权抵押，可以设定多个抵押权人，抵押人应当将已经设定过的抵押情况告知抵押权人。

抵押权人可以放弃抵押权或者抵押权的顺位。抵押权人与抵押人可以协议变更抵押权顺位以及被担保的债权数额等内容，但抵押权的变更，未经其他抵押权人书面同意，不得对其他抵押权人产生不利影响。

第四十一条 抵押期间，抵押人经抵押权人同意转让抵押物的，应当将转让所得的价款向抵押权人提前清偿债务或提存。转让的价款超过债权数额的部分归抵押人所有，不足部分由债务人清偿。

第四十二条 抵押权实现时，抵押权已登记的，按照抵押登记的先后顺序清偿，顺序相同的，按照债权比例清偿；抵押权已登记的，先于未登记的受偿。

第四十三条 符合本暂行办法规定的营利性养老、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可以设定抵押权，所获融资必须专款专用，不得挪作他用。抵押权实现时，要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。

金融监管部门应会同自然资源行政主管部门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。

1. 附则

第四十四条 加大土地二级市场中介服务机构的培育和管理。土地二级市场中市场主体及中介服务从业人员的信用记录纳入省公共信用信息平台，对严重失信责任主体实施联合惩戒。

第四十五条 本暂行办法自2021年 月 日起施行，期限五年。