

关于扩大国有土地有偿使用范围的意见

国土资规〔2016〕20号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

自土地使用制度改革以来，我国已形成较为完善的国有建设用地有偿使用制度体系，对落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”基本国策，保障城镇化、工业化发展，促进社会主义市场经济体制的建立和完善，发挥了重大作用。近年来，随着我国经济发展进入新常态，国有土地有偿使用覆盖面不到位、制度不健全等问题逐渐凸显，市场配置资源决定性作用没有得到充分发挥。为进一步完善国有土地有偿使用制度，根据《中华人民共和国土地管理法》及相关法律法规规定，经国务院同意，提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照党中央、国务院决策部署，立足基本国情和发展阶段，坚持和完善国有土地全民所有制，坚持和完善国有土地有偿使用制度，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，进一步深化国有土地使用和管理制度改革，扩大国有土地有偿使用范围，促进国有土地资源全面节约集约利用，更好地支撑和保障经济社会持续健康发展。

（二）基本原则。

坚持用途管制。严格落实国有农用地、建设用地和未利用地用途管制，国有土地的开发、利用和保护应坚持生态优先的原则，必须符合土地利用总体规划、城乡规划和主体功能区规划等各相关规划。

坚持市场配置。落实国有土地所有权权益，明晰使用权为核心的国有土地资产产权归属、权利类型及对应权能。扩大国有建设用地有偿使用范围，推进国有农用地有偿使用，规范国有未利用地使用管理。完善国有土地有偿使用方式，健全公平开放透明的国有土地市场规则。

坚持依法行政。依法扩大国有土地有偿使用范围，法律规定应当有偿使用的国有土地，必须有偿使用。根据投融资体制、国有企事业单位、农垦等相关领域改革要求，逐步缩小划拨用地范围。依法严格生态用地保护。

二、扩大国有建设用地有偿使用范围

（一）完善公共服务项目用地政策。根据投融资体制改革要求，对可以使用划拨土地的能源、环境保护、保障性安居工程、养老、教育、文化、体育及供水、燃气供应、供热设施等项目，除可按划拨方式供应土地外，鼓励以出让、租赁方式供应土地，支持市、县政府以国有建设用地使用权作价出资或者入股的方式提供土地，与社会资本共同投资建设。市、县政府应依据当地土地取得成本、市场供需、产业政策和其他用途基准地价等，制定公共服务项目基准地价，依法评估并合理确定出让底价。公共服务项目用地出让、租赁应遵循公平合理原则，不得设置不合理的供应条件，只有一个用地意向者的，可以协议方式供应。国有建设用地使用权作价出资或者入股的使用年限，

应与政府和社会资本合作期限相一致，但不得超过对应用途土地使用权出让法定最高年限。加快修订《划拨用地目录》，缩小划拨用地范围。

（二）完善国有企事业单位改制建设用地资产处置政策。事业单位等改制为企业的，其使用的原划拨建设用地，改制后不符合划拨用地法定范围的，应按有偿使用方式进行土地资产处置，符合划拨用地法定范围的，可继续以划拨方式使用，也可依申请按有偿使用方式进行土地资产处置。上述单位改制土地资产划转的权限和程序按照分类推进事业单位改革国有资产处置的相关规定办理；土地资产处置的权限和程序参照国有企业改制土地资产处置相关规定办理。政府机构、事业单位和国有独资企业之间划转国有建设用地使用权，划转后符合《划拨用地目录》保留划拨方式使用的，可直接办理土地转移登记手续；需有偿使用的，划入方应持相关土地资产划转批准文件等，先办理有偿用地手续，再一并办理土地转移登记和变更登记手续。

三、规范推进国有农用地使用制度改革

（一）加强国有农用地确权登记工作。以承包经营以外的合法方式使用国有农用地的国有农场、草场以及使用国家所有的水域、滩涂等农用地进行农业生产，申请国有农用地使用权登记的，可按相关批准用地文件，根据权利取得方式的不同，明确处置方式，参照《不动产登记暂行条例实施细则》（国土资源部令第63号）有关规定，分别办理国有农用地划拨、出让、租赁、作价出资或者入股、授权经营使用权登记手续。

（二）规范国有农用地使用管理。使用国有农用地不得擅自改变土地用途，耕地、林地、草地等农业用途之间相互转换的，应依法依规进行，具体管理办法由国务院相关部门共同制定。国有农用地的有偿使用，严格限定在农垦改革的范围内。农垦企业改革改制中涉及的国有农用地，国家以划拨方式处置的，使用权人可以承包租赁；国家以出让、作价出资或者入股、授权经营方式处置的，考虑农业生产经营特点，合理确定使用年限，最高使用年限不得超过 50 年，在使用期限内，使用权人可以承包租赁、转让、出租、抵押。国家以租赁方式处置的，使用权人可以再出租。按照严格保护为主的原则，依法规范国有林地使用管理。改变国有农用地权属及农业用途之间相互转换的，应当办理不动产登记手续。

（三）明确国有农场、牧场改革国有农用地资产处置政策。国有农场、牧场改制，应由改制单位提出改制方案，按资产隶属关系向主管部门提出申请，主管部门提出明确意见并征求同级国土资源、发展改革、财政等相关部门意见后，报同级政府批准。对属于省级以上政府批准实行国有资产授权经营的国有独资企业或公司的国有农场、国有牧场等，其涉及国有农用地需以作价出资或者入股、授权经营及划拨方式处置的，由同级国土资源主管部门根据政府批准文件进行土地资产处置。改制单位涉及土地已实行有偿使用或需转为出让或租赁土地使用权的，直接到土地所在地市、县国土资源主管部门申请办理变更登记或有偿用地手续。

（四）完善国有农用地土地等级价体系。开展基于土地调查的农用地等别调查评价与监测工作，定期更新草地、耕地等农用地土地等别数据库。完善农用地定级和估价规程，部署开展农用地定级试点，稳步推进农用地基准地价制定和发布工作，及时反映农用地价格变化。加强农用地价格评估与管理，显化维护国有农用地资产。

四、严格国有土地开发利用和供应管理

（一）严格生态用地保护。按照有度有序利用自然、调整优化空间结构的原则，严格管控土地资源开发利用，促进人与自然和谐共生。对国家相关法律法规和规划明确禁止开发的区域，严禁以任何名义和方式供应国有土地，用于与保护无关的建设项目。

（二）规范国有土地使用权作价出资或者入股、授权经营管理。作价出资或者入股土地使用权实行与出让土地使用权同权同价管理制度，依据不动产登记确认权属，可以转让、出租、抵押。国有企事业单位改制以作价出资或者入股、授权经营方式处置的国有建设用地，依据法律法规改变用途、容积率等规划条件的，应按相关规定调整补交出让金。

（三）改革完善国有建设用地供应方式。地方政府可依据国家产业政策，对工业用地采取先行以租赁方式提供用地，承租方投资工业项目达到约定条件后再转为出让的先租后让供应方式，或部分用地保持租赁、部分用地转为出让的租让结合供应方式。各地可根据实际情况，实行工业用地弹性年期出让政策。支持各地以土地使用权作价出

资或者入股方式供应标准厂房、科技孵化器用地，为小型微型企业提供经营场所，促进大众创业、万众创新。

（四）规范国有土地使用权抵押管理。国有建设用地使用权抵押应按照物权法、担保法等相关法律法规的规定执行。农垦国有农用地使用权担保要按照《中共中央、国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》（中发〔2015〕33号）的部署，以试点的方式有序开展。

各地区要认真落实本意见要求，加强指导支持，精心组织实施，切实做好扩大国有土地有偿使用范围各项工作。国土资源部将会同有关部门对本意见落实情况进行督促指导，重大事项及时向国务院报告。

国土资源部 国家发展和改革委员会

财政部 住房和城乡建设部 农业部 中国人民银行

国家林业局 中国银行业监督管理委员会

2016年12月31日