

《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》

解读材料

经国务院同意，2016年底，国土资源部会同发展改革委、财政部、住房城乡建设部、农业部、人民银行、林业局、银监会联合印发了《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20号，以下简称《意见》）。这一文件的出台，标志着国有土地使用制度改革进入一新的历史阶段。

一、出台背景

党的十八大将“建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度”作为加强生态文明制度建设的重要内容。十八届三中全会将实行资源有偿使用制度纳入了生态文明制度体系。按照党中央、国务院关于完善土地有偿使用制度，扩大国有土地有偿使用范围的部署要求，2016年，部会同国务院相关部门在深入研究的基础上，形成这一《意见》，报经国务院审定同意后，联合印发。

二、起草过程

（一）历史总结

改革开放以来，在党中央、国务院的正确领导下，原国

家土地管理局、国土资源部、各级地方政府、各级土地行政主管部门和相关部门借改革开放的强大动力，求真务实、锐意进取，不断深化国有建设用地使用制度，有力地推动了土地市场的建设，取得了巨大的成就，积累了丰富的经验。

1. 主要阶段

从改革开放到今天，我国土地使用制度改革和土地市场建设经历了三个阶段。

一是萌芽阶段。1978年至20世纪80年代末，为适应对外开放、缓解城市建设资金不足，1979年国家颁布《中外合资经营企业法》，对外商投资企业收取场地使用费。

二是基本制度形成阶段。20世纪90年代十年间，1990年国务院发布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，施行了《城市规划法》，1994年国家颁布了《城市房地产管理法》，1998年修订了《土地管理法》。逐步确立了国有建设用地有偿使用的产权制度、交易方式和规则。

三是规范完善阶段。2001年以来，国务院先后下发了《关于加强国有土地资产管理的通知》、《关于深化改革严格土地管理的决定》、《关于加强土地调控有关问题的通知》，2007年国家颁布《物权法》、《城乡规划法》，2008年国务院出台《关于促进节约集约用地的通知》。这一时期，国有建设用地产权制度和政府供应土地的规则逐步完善，土地招标拍卖挂牌出让制度全面实行。

2. 重大成果

一是确立了城镇国有土地市场的基本制度框架。从深圳1987年拍卖第一块土地算起，经过30年的发展，我国已初步形成了以国有建设用地使用权为主要权利载体的土地市场基本制度框架。形成了具有中国特色的国有建设用地使用权产权制度、交易规则、价格管理、政府监管、市场服务及相关规划、财政、金融、税收等调控制度。

二是市场成为土地资源分配的主要方式。经过30年的发展，我国土地资源分配方式从以“无偿、无期限、无流动”的行政分配为主，过渡到以“有偿、有限期、有流动”的市场分配为主、行政分配为辅。除法定划拨用地范围外，其他国有建设用地全面实行了有偿使用，全面落实了招标投标挂牌方式出让制度。

三是土地资源利用效率显著提高。随着市场化程度的不断提高，单位GDP和固定资产投资规模增长消耗的新增建设用地逐步降低。

四是土地资产效益得以充分发挥。国有建设用地市场化配置显化了土地资产价值，使国家土地所有权在经济上得到具体实现，为我国经济社会持续、快速、健康发展提供了大量的资金支持。土地收益成为地方政府城市建设的重要资金来源。通过依法处置国有企业土地资产，盘活了存量土地，激发了企业的活力。

五是促进了社会主义市场经济体制的建立和完善。国有建设用地市场化配置促进了土地市场的建立和完善，对我国社会主义市场经济体制的建立和完善起到了积极的促进作用。

3. 基本经验

一是坚持以服务经济建设为中心，不断适应经济社会发展新阶段。国有建设用地使用制度改革始终以服务经济建设为中心，立足中国现实，顺应时代潮流，坚决冲破不适应经济发展的用地观念，坚决改变不适应经济发展的用地制度，坚决革除不适应经济发展的体制弊端，按照经济体制改革方向，充分发挥市场配置土地资源的决定性作用和更好发挥政府作用，促进经济增长方式的转变。

二是坚持以用途管制为前提，不断加强和改善耕地、林地、草地管理。全面落实保护耕地基本国策，严格落实林地、草地保护制度，加强基础性生态用地保护，在控制建设用地总量、优化建设用地结构的前提下，对国有建设用地实行有偿使用制度，运用供应政策、税收、金融等经济措施，建立合理利用国有建设用地的内在约束和激励机制，促进节约集约用地。

三是坚持以市场配置为导向，不断完善制度建设。依法限定划拨用地范围。健全国有建设用地产权制度。落实招标拍卖挂牌出让制度。建立出让交易、供应计划规范管理制度。

加强土地估价规程、技术、标准管理制度建设。强化土地登记制度建设。完善规划、金融、税收、出让收入收支管理制度。培育发展中介服务机构。

四是坚持以改革创新为动力，不断完善体制机制。尊重地方首创精神，及时总结改革实践经验，完善体制机制建设。丰富完善有偿使用方式，发挥土地供应政策作用，落实国家产业政策，积极参与宏观调控，促进国有企事业等相关改革。建立健全土地储备制度。推动长期租赁、先租后让、租让结合土地供应制度改革工作。加强土地市场动态监测与监管制度建设。探索推进国有建设用地使用权网上交易工作。积极落实国有建设用地使用权进入公共资源交易平台工作。

（二）问题梳理

随着经济发展进入新常态，经济体制改革的不断深化，在土地资源约束趋紧、生态产品短缺的背景下、国有土地使用管理还存在一些亟需解决的重大问题。

1. 国有土地有偿使用覆盖面不到位。一是仍有较大数量的国有建设用地处于划拨状态。相当部分历史形成存量的国有建设用地仍处于划拨使用状态。二是国有农用地使用制度改革滞后《土地管理法》规定：“国家依法实行国有土地有偿使用制度”，但如何实行国有农用地的有偿使用则缺乏相应的制度设计。

2. 国有土地产权制度不健全。一是国有农用地使用权

缺乏法律规范。国有农用地产权制度尚未建立，虽然法律规定“国有土地可以由单位或个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产”，但未对发包人、是否有偿等权利内容予以明确。因国有农用地产权制度不完善，无从界定国有农用地历史使用者权利义务关系。二是国有建设用地产权制度不健全，法律尚未明确租赁、作价出资（入股）使用权相关权能、处置权限。

3. 与农垦改革不适应。国有农用地是农垦最重要的生产资料。按照农垦改革方向，国有农用地资源资产化和资本化是其建立现代企业制度关键环节，但目前国有农用地使用制度完全无法满足改革要求，亟需按照党中央、国务院的决策部署，通过创新国有农用地资产配置方式，推动国有农用地资源资产化和资本化进程。

4. 国有土地供应和有偿使用方式不完善。一是工业用地供应管理问题突出。工业用地法定出让最高年限为50年，一方面，因工业用地取得成本低，企业偏好多要地，按最高期限要地；另一方面，因出让最高期限远远高大多数企业生命周期，从而导致工业用地占城镇用地比例大、低效利用问题突出。二是在法定有偿使用方式中，新供国有建设采用出让方式的多，因相关制度不配套，采用租赁和作价出资入股方式的少，制度优势没有得到有效发挥。

（三）起草思路

在认真学习理解党中央、国务院相关决策部署的基础上，在《意见》起草过程中，充分考虑了国有土地使用的现实情况，按照“扩大为方向、有偿为核心、范围为目标”的思路，注意把握以下原则：

一是坚持目标导向和问题导向相统一。既从促进生态文明建设的目标出发，强调可以有偿使用的国有土地应有偿使用，需要保护的生态用地应严格保护；也注重解决国有土地使用管理中存在的问题，明确破解难题的途径和措施。

二是坚持依法行政与改革创新相结合。既严格执行现有法律规定，对法律允许的事项，着力完善政策措施；也注重改革创新，对法律规定不明确的事项，在符合法律精神的前提下，通过制度创新的方式予以解决。

三是坚持尊重历史和着眼未来相统筹。既尊重历史形成国有土地使用现状，注重释放改革红利，不因使用制度改革增加原有用地者成本负担；也注重把握使用制度改革方向，提出扩大国有土地有偿使用的可行思路和务实举措。

三、主要政策

（一）关于完善公共服务项目用地政策。根据十八届五中全会“创新基础设施投融资体制，推广政府和社会资本合作模式”部署，按照《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42号）相关规定，为

扩大国有土地有偿使用范围，也为促进政府与社会资本合作投资公共服务项目，《意见》提出：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，支持以作价出资或者入股的方式提供土地。三种方式不互相排斥，供需双方可根据合作意愿予以双向选择，依法供应。主要有三点考虑：

一是促进社会投资。按目前规定，这些领域的项目用地基本以划拨方式为主，因划拨土地使用权利受限，社会资本进入这些领域进行企业化经营，对获得更大的土地使用权利有客观需求。鼓励以出让、租赁方式及允许以作价出资或者入股方式配置土地，一方面缩小了划拨用地的范围，另一方面也使企业获得转让、出租、抵押的权利，有利于企业市场化运营。

二是增强政府土地资产撬动投资功能。通过优化土地要素配置，以“政府出地、社会资本出资”的方式步推进政府与社会合作模式发展，创新公共服务供给机制，着力培育发展新动力。

三是降低企业投资公共服务项目用地成本。政府以划拨方式向企业提供土地，并非完全无偿供应，企业依法需向政府缴纳土地补偿、安置等相关费用，因不同用地征收、拆迁

安置成本不一，有的划拨用地费用可能高于其他用途土地的出让价款。为鼓励社会资本积极参与公共服务项目投资，更多选择有偿方式使用土地，《意见》提出，对实行有偿供应的，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。因基准地价中的土地取得成本属区域平均成本，与区域平均划拨用地成本相当。这一制度安排可使企业在基本保持原有用地成本的前提下，通过有偿使用，转换权利类型，获得更多开发、利用、经营土地的权利。同时，支持政府以作价出资或者入股方式向企业提供土地，由此，对政府与社会资本合作投资的项目，社会资本将不用承担用地成本。按此思路设计的公共服务项目用地有偿使用制度，企业取得土地的成本在与划拨成本相当的前提下，获得出让土地的权利。政府则获得在一定年期后将土地使用权收回的权利，土地供需双方都将通过改革获得红利。

（二）关于完善国有企事业单位改制建设用地资产处置政策。为推进现有划拨用地的有偿使用，支持国有企业深化改革、事业单位分类改革，《意见》提出二条政策措施：一是对事业单位等改制为企业的，可参照执行国有企业改制土地资产处置政策，即改制单位使用的原划拨建设用地，改制后符合划拨用地法定范围的，可继续以划拨方式使用，不符合的，应实行有偿使用，其中，对改制单位经省级以上人民

政府批准实行授权经营的国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司等企业，原生产经营性划拨用地，经批准可采用国家作价出资(入股)方式进行土地资产处置。二是政府机构、事业单位和国有独资企业之间划转国有建设用地使用权的，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，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)关于国有农用地使用制度改革。因历史和现实原因，国有农用地的使用情况非常复杂，一是国有农地产权不清，政府与使用者、使用者与经营者缺乏明确的产权关系界定，且基本属于无偿使用，无法适应农垦改革要求。二是使用管理政策不明，在明确国有农地产权关系的前提下，需对不同的产权类型的使用管理政策进行明确。三是国有农用地生态功能突出，有偿使用应以保护优先为原则。

依据党中央、国务院推进生态文明建设和农垦改革发展的部署要求，针对国有农用地使用管理面临的问题，《意见》提出五条政策措施。一是明确以承包经营以外的合法方式使用的相关国有农用地，可根据权利取得方式的不同，参照《不动产登记暂行条例实施细则》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。二是国有农用地的有偿使用的范围，严格限定在农垦改革的范围内。三是明确农垦企业改革改制中涉及的国

有农用地，国家以不同方式进行土地资产处置后的使用管理政策。四是明确国有农场、牧场改革国有农用地资产处置权限和程序。五是明确完善国有农用地土地等级价体系工作要求。

需着重说明两个问题：一是关于国有农用地有偿使用的范围，鉴于国有农用地的法律制度尚不健全，为稳妥推进这项改革，《意见》将国有农用地有偿使用的范围，限定在农垦改革涉及的现有农用地范围内。二是关于最高使用年限不得超过 50 年的规定，主要依据是《土地管理法实施条例》第 17 条，即确定国有荒山、荒地、荒滩给单位和个人从事种植业、林业、畜牧业等生产的，最高年限不得超过 50 年。

（四）关于严格国有土地开发利用和供应管理。为保护生态环境，严格规范国有土地有偿使用管理，《意见》提出五条政策措施。一是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。二是明确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。三是完善国有建设用地供应方式。支持对工业用地采取先租后让、租让结合弹性年期出让等方式供应土地。支持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。同时，对规范国有土地使用权抵押管理提出明确要求。

（五）关于协调扩大有偿使用范围与降低用地成本关系。按照《划拨用地目录》，大部分公共服务项目可以

使用划拨用地，为适应公共服务供给机制的改革创新要求，《意见》从支持投资建设公共服务项目角度，对推动该类项目用地有偿使用和降低用地成本予以了充分协调。一是拓展用地方式选择渠道，增加政府与社会资本合作投资公共服务项目的机会，对可以使用划拨土地的公共服务项目，允许按照企业意愿或政府与社会资本合作意愿，分别选择划拨、出让、租赁或者作价出资（入股）方式供应土地。二是规范公共服务项目有偿使用价格管理。根据法律规定，政府向使用者划拨土地可采取要求缴纳补偿、安置等费用或者无偿两种方式提供，对缴纳费用的划拨用地而言，因项目对应宗地的补偿、安置成本的差异，不同项目使用划拨用地成本会存在较大差异。为鼓励公共服务项目有偿使用土地，《意见》提出，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。因基准地价的是一个区域的均衡价格，不与单宗地取得、开发等成本挂钩，从而为企业选择土地使用方式提供了标准，对划拨成本高于或等于这一标准的，企业可以选择有偿方式使用土地，低于这一标准的，可以选择划拨方式使用土地。三是允许协议方式出让公共服务项目用地，明确只有一个用地意向者的，可以协议方式供应。