

# 《连平县划拨国有土地使用权补缴出让金 实施办法》解读

2026年1月22日，连平县人民政府办公室印发了《连平县划拨国有土地使用权补缴出让金实施办法》（以下简称《办法》），于印发之日起30天后实施，有效期5年。现就有关内容解读如下：

## 一、文件制定的必要性

（一）规范市场秩序的客观要求。随着经济社会发展和不动产统一登记制度的深化，大量历史形成的划拨土地上房屋已完成产权登记，但土地使用权性质仍为划拨。这在一定程度上限制了产权的完整流转和市场配置，也带来了管理上的不规范。《办法》的出台，为划拨土地补办出让提供了统一、公开、透明的政策路径，是规范土地二级市场、促进土地要素合法合规有序流动的迫切需要。

（二）解决历史遗留问题的现实需要。长期以来，因企业改制、政策调整、建设手续不全等多种原因，我县存在一批已建成并使用、但用地手续不完善或仍维持划拨状态的房地产项目，如部分安置房、房改房、单位集资建房等。这些问题直接影响了权利人的财产权益实现（如转让、抵押）。

《办法》直面这些历史欠账，分类施策，明确了补办出让的条件和程序，旨在“尊重历史、面对现实、依法依规”原则下，批量化解一批不动产登记历史遗留问题。

（三）保障群众权益和优化营商环境的重要举措。允许符合条件的划拨土地补缴出让金转为出让土地，实质上是赋予了不动产更完整、更市场化的产权。这有利于保护房屋所有权人的财产权，满足其转让等合法需求。同时，《办法》通过明确流程、统一标准（特别是由政府承担评估费用），降低了制度性交易成本，提高了办事可预期性，是优化我县营商环境、提升政务服务效能的具体体现。

（四）防止国有资产流失和实现土地价值的内在要求。划拨土地使用权转为出让，本质上是土地有偿使用制度的落实。《办法》设定了科学合理的出让金计算方式（出让评估价减划拨评估价），并特别对低容积率地块的规划条件进行了合理设定，确保在让利于民、解决历史问题的同时，国家土地所有权收益得以依法实现，有效防止了国有资产在处置过程中可能出现的流失风险。

## 二、文件制定的主要依据

《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》《广东省自然资源厅关于加快解决国有建设用地上不动产登记若干历史遗留问题的指导意见》《国土资源部办公厅关于印发〈国有建设用地使用权出让地价评估技术规范〉的通知》等法律法规规章。

### 三、文件制定的目的

为划拨土地补办出让提供统一、公开、透明的政策路径，明确补办出让的条件和程序，批量化解一批不动产登记历史遗留问题。

### 四、主要内容说明

《办法》共十三条，核心内容可概括为“明确范围、规范程序、科学计价、严控风险”。

（一）明确适用范围与对象。《办法》第二条至第五条，系统性地框定了可以申请补办出让的情形。《办法》所称划拨土地使用权补办出让，是指具有地上建筑物、其他附着物合法的产权证明的划拨国有土地使用权经批准出让缴交土地使用权出让金。其核心逻辑是“房地合一、产权清晰、现状合规”。具体涵盖四类：一是因土地使用权转让、企业改革等主动或被动不再符合划拨条件的；二是建设单位或其他办理主体申请有偿使用的；三是房屋已合法登记但用地手续缺失，经公告无异议且符合规划的；四是各类政策性住房（安置房、经济适用房、房改房等）项目用地手续不完善的。

（二）规范办理程序与主体。《办法》第六条规定了基本的办理流程：由建设单位或相关权利人（办理主体）提出申请并提交权属证明等材料，经县自然资源局初审后，依法办理协议出让手续，最后缴纳土地使用权出让金。流程清晰，责任主体明确，体现了依申请办理的行政原则。

（三）科学设定出让金计算方式。这是《办法》的技术

核心和关键创新点。

出让金计算公式（第七条）：采用“出让土地使用权市场评估价”减去“划拨土地使用权评估价”的差价模式。这既反映了土地从无偿使用到有偿使用的价值变化，又避免了简单地按全额市场价计收，考虑了历史背景和政策的连续性，相对公平合理。

容积率设定规则（第七条）：针对普遍存在的现状低容积率问题，《办法》创造性地规定：房屋现状容积率 $\leq 2.0$ 时，评估时的容积率按控制性详细规划的容积率设定；未编制控制性详细规划的，评估时的容积率按2.0设定。这一规则防止低估土地价值，确保了国有土地收益，也引导了节约集约用地的规划意图。

面积分摊方法（第八条）：对于住宅类房产，《办法》明确了补缴出让金对应的土地面积按房屋建筑面积比例分摊及面积分摊的计算方法。此方法直观清晰，易于计算，减少了共有宗地分割的复杂性和争议。

#### （四）明确使用年限与风险防范。

年限确定（第九条）：遵循“从旧兼从新”原则，优先依据原始文件，无记载的则按法定最高年限从批准补办之日起算。这保障了权利人在补缴出让金后能获得一个长期、稳定的土地使用权。

防范争议与处置风险（第十条）：通过明确列举权属争议、权利限制、列入征收范围等六类禁止办理的情形，实质

是设立了风险筛查的“负面清单”。其核心管控作用在于源头阻断高风险项目进入补办出让程序，防止在权属不清、存在法律障碍或与国家近期规划相冲突的土地上违规操作，从而有效规避后续可能产生的法律纠纷、行政风险与国有资产处置困局。

防范经济与市场风险（第十二条）：通过要求土地价格评估遵循市场准入与行业规范、健全定价机制、规范评估机构管理，旨在从源头管控补缴地价的核心风险。其重点是防范因评估失真导致的国有资产流失或负担不公，以及因市场失序和不当竞争引发的经济与市场风险，确保定价环节的公平、公正与专业。

防范法律与执行风险（第十三条）：通过确立本办法的效力优先性、设置明确的实施缓冲期与有效期，并指定唯一解释部门，旨在管控政策执行中的规则冲突与不确定性风险。它确保了新旧规定衔接顺畅，避免了适用混乱，并通过定期更新机制防范政策滞后，保障了执法的统一、稳定与可预期。

## 五、《办法》亮点与创新举措

（一）提供法治保障。为划拨转出让工作提供了直接、具体的法律依据，明确补办出让的条件和程序，使工作“有章可循”。

（二）减轻群众负担。明确规定土地价格评估费用由县财政承担。这一条款极大地减轻了申请人的经济负担，降低了政策落地的门槛，是实实在在的惠民利企措施，彰显了政

府主动作为、化解难题的决心。