大连金普新区国有建设用地使用权

转让预告登记实施意见（试行）

（征求意见稿）起草说明

土地市场是我国现代市场体系的重要组成部分，是资源要素市场的重要内容。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《辽宁省人民政府办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施意见》（辽政办发〔2021〕27号），进一步盘活我区存量项目用地，优化项目用地的资源配置，规范转让预告登记行为，根据不动产登记相关法律法规规定，我区拟定了《大连金普新区国有建设用地使用权转让预告登记实施意见（试行）（征求意见稿）》（简称《实施意见》），现将主要情况说明如下：

**一、起草背景**

《中华人民共和国城市房地产管理法》第三十九条规定：“以出让方式取得土地使用权的，转让房地产时，应当符合下列条件:……（二）按照出让合同约定进行投资开发，属于房屋建设工程的，完成开发投资总额的百分之二十五以上，属于成片开发土地的，形成工业用地或者其他建设用地条件……”。该条目的在于避免用地单位取得土地后不做任何开发转让炒卖土地，但也在一定程度上限制了土地使用权流转，不利于土地资源的优化配置。

2019年7月，《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）要求“建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场，市场规则健全完善，交易平台全面形成，服务和监管落实到位，市场秩序更加规范，制度性交易成本明显降低，土地资源配置效率显著提高，形成一、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。”

2021年10月，《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施意见》（辽政办发〔2021〕27号），要求：“以出让方式取得的建设用地使用权转让，在符合法律法规规定和出让合同约定的前提下，应充分保障交易自由；原出让合同对转让条件另有约定的，从其约定。属于房屋建设工程已投资额未达到总投资额25%的，交易双方可先行签订建设用地使用权转让合同，办理预告登记，待达到转让条件后，再依法办理不动产转移登记。”

《实施细则》旨在解决历史遗留问题，通过转让预告登记制度盘活未完成开发投资总额25%的项目用地的开发建设。

**二、主要内容说明**

**（一）关于适用范围。**根据首批授权清单精神，结合我市实际，《实施意见》将适用范围界定为“金普新区（含功能区）已经取得不动产权属证书但未完成开发投资总额25%的项目转让预告登记适用本细则”。既包括尚未动工开发的空地状态，也包括部分动工开发但投资额不足投资总额25%的在建工程状态，但前提是已取得不动产权属证书。

**（二）关于转让核查。**土地使用权转让流程设计要考虑三个背景。**一是**在优化营商环境的背景下，政府应当尽量减少审批事项；**二是**我区土地二级市场转让一直存在因为信息不对称导致的交易安全问题，涉及大量的规划、用地、产权等政策和法律问题，需要专业判断转让的合规性；**三是**改革必须是在国家和我市现行土地制度的基本框架下，对制度、流程进行优化完善，而不是全部推倒重来，因此，土地管理政策限制、原出让合同的约定的转让条件、闲置用地处置要求、司法查封、政府优先购买权等相关问题，应当由自然资源主管部门根据当事人的交易申请作出专业判断，有利于提高不动产预告登记办理的效率。为此，《实施意见》规定经自然资源主管部门核查后，未完成投资总额25%的项目用地转让可以申请预告登记，做好了转让核查和预告登记的衔接。

**（三）关于预告登记的期限。**预告登记并不导致不动产物权发生变动，预告登记权利人对不动产享有的是债权而不是物权，只有顺利完成转移登记，预告登记权利人才享有不动产物权。但预告登记将会限制物权人处分不动产物权的行为，办理预告登记后，土地使用权人要处分项目用地须取得预告登记权利人的书面同意，在一定程度上保护了预告登记权利人的利益，对土地使用权人形成限制。为了平衡当事人之间的利益，避免办理预告登记迟迟无法转本登记，长期限制土地使用权人的处分权，《实施意见》规定当事人可以自行约定预告登记期限，同时《实施意见》规定预告登记期限届满的，当事人可以单方申请注销预告登记。

**（四）关于项目缺项审批。**投资额未达投资总额25%的项目用地需要尽快投资开发建设达到投资总额25%后才能完成转本登记，按照正常审批要求，工程开发建设需要以土地使用权人的名义办理报批报建手续，但为了便于操作，保护预告登记权利人对项目用地的开发投入，《实施意见》允许受让人在尚未成为项目用地土地使用权人的情况下，以自己名义办理规划、用地、建设、环保、消防等报批报建手续。

**（五）预告登记转本登记。**在项目用地已投资额达到投资总额的25%后，当事人可申请办理预告登记转本登记。

**（六）关于预告登记的注销。**《不动产登记暂行条例实施细则》规定的申请注销预告登记情形包括：（一）预告登记权利人放弃预告登记的；（二）债权消灭的；（三）法律、行政法规规定的其他情形。《实施意见》根据上述规定以及项目用地转让的实际情况对申请注销预告登记的情形进行了细化，基于《实施意见》允许当事人自行设定预告登记有效期限，因此申请注销情形增加了“预告登记期限届满”，并允许当事人单方申请注销。同时，考虑到建设用地使用权转让合同解除是债权消灭最常见的形式之一，因此将“国有建设用地使用权转让合同已经依法被解除的”作为申请注销的情形之一。

**三、主要制度创新**

**（一）充分结合转让核查和转让预告登记，允许未完成投资总额25%的项目用地流转。**《中华人民共和国城市房地产管理法》第三十八、三十九条明确规定，投资开发额度未达到总投资额度25%的房地产禁止转让。这一规定限制了土地转让自由，一定程度上不利于土地要素的市场化配置。重点做好未完成开发投资总额25%的闲置用地的处置工作，可以采取预告登记等方式处置。

目前在不突破《中华人民共和国城市房地产管理法》的情况下，《实施意见》结合转让核查和预告登记规则，针对未完成开发投资总额的25%的项目用地转让的，转让合同经自然资源主管部门核查转让条件后，当事人可以办理预告登记。转让核查是属于一种土地二级市场交易服务，将其作为未达到投资总额25%的项目用地转让预告登记办理的前提条件之一，减少了登记机构办理预告登记审查难度，提高了预告登记的可操作性。

**（二）预告登记权利人可以凭预告登记证明办理缺项审批。**为了有效地鼓励受让人对项目用地进行开发投入，尽快盘活项目用地，使之建成投产，需要对受让人给予一定的保护机制。根据《实施意见》，项目用地办理预告登记后，转让方无法单独处分项目用地，保障了受让方的权利，同时《实施意见》允许受让人在尚未成为项目用地土地使用权人的情况下，以自己名义办理工程建设的报批报建手续，均有利于鼓励受让人对项目用地开发投入。

**（三）允许当事人约定项目用地转让预告登记有效期限，尊重当事人意思自治。**预告登记的设立将会限制转让方处分项目用地使用权，为了平衡当事人双方的权利义务，避免受让人滥用预告登记制度，《实施意见》设定90天的转让预告登记的有效期。