

《桐庐县人民政府办公室关于优化工业用地转让交易管理的实施意见（试行）》 实施后评估报告

根据《浙江省人民政府办公厅关于印发全省实施“亩产倍增”计划深化土地节约集约利用方案的通知》（浙政办发[2013]81号）、《杭州市人民政府关于实施“亩产倍增”计划促进土地节约集约利用的若干意见》（杭政〔2014〕12号）以及《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）等相关规定，桐庐县规划和自然资源局对《桐庐县人民政府办公室关于优化工业用地转让交易管理的实施意见（试行）》开展了立法后评估。形成评估报告如下：

一、《实施意见》的实施情况

1. 出台背景

2013年6月浙江省颁布《浙江省人民政府办公厅关于印发全省实施“亩产倍增”计划深化土地节约集约利用方案的通知》（浙政办发[2013]81号）指出我省人多地少、土地资源十分短缺，以较少的土地资源消耗支撑更大规模的经济增长，是保障经济社会持续健康发展、加快建设物质富裕精神富有现代化浙江的必由出路。希望通过今后一个时期的努力，基本形成与我省省情相适应的节约集约用地体制机制，土地利用方式得到明显转变，土地利用结构得到明显优化，单位建设用地GDP有较大幅度提高的局面。

2014年3月杭州市颁布了《杭州市人民政府关于实施“亩产倍增”计划促进土地节约集约利用的若干意见》（杭政〔2014〕12号），意见指出我市人多地少，可利用土地资源不足，必须坚持资源节约优先战略，大力弘扬集约促转型的发展理念，落实最严格的节约集约用地制度，以较少的土地资源消耗支撑更大规模的经济增长，促进经济社会持续健康发展。各地各部门要切实增强对节约集约利用土地重要性的认识，全面加强节约集约用地管理，大力推进土地利用方式转变，优化调整土地利用结构，不断提高土地利用效率，有效缓解土地供需矛盾，基本形成与我市市情相适应的节约集约用地体制机制，为建设“美丽杭州”提供要素保障。

2019年7月国务院办公厅颁布了《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）。意见指出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。大力推行国有建设用地有偿使用制度，形成以政府供应为主的土地一级市场和以市场主体之间转让、出租、抵押为主的土地二级市场，对建立和完善社会主义市场经济体制、促进土地资源的优化配置和节约集约利用、加快工业化和城镇化进程能起到重要作用。

为推进存量土地资源优化配置和节约利用，促进桐庐县经济社会高质量发展，根据《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）、《杭州市人民政府关于实施“亩产倍增”计划促进土地节约集约利用的若干意见》（杭政〔2014〕12号）等文件精神，县政府颁布了《关于优化工业用地转让交易管理的实施意见（试行）》

2. 主要内容

（1）《实施意见》明确了工业用地交易转让范围；从提高节约集约用地水平，规范市场运行考虑出发对工业用地交易双方的条件进行了设定和规范。

（2）把全县工业用地交易纳入到桐庐县土地二级市场交易服务平台（以下简称“土地交易服务平台”）上进行，确保在土地交易服务平台上交易的工业用地权属清晰、交易安全，同时满足桐庐县地方产业标准和产业导向要求。

（3）平台建设，通过“土地交易服务平台”和县“一站式”服务中心审核平台建设，让符合条件的出让人、受让人可以通过土地交易服务平台参与交易，为交易各方提供良好的交易场所和“一站式”捷服务，也便于政府对工业用地转让过程和实施过程进行监督。

（4）强化司法协作，明确法院公开处置工业用地的流程和要求。

（5）加强低效用地监管，明确了工业产业项目建设投产全过程履约监管的监管责任主体和低效工业用地的处置方式。

（6）对工业用地分割登记、转让的条件进行严格限定。工业用地原则上不得分割登记、分割转让，特殊情况报县政府审定。

（7）从组织领导、宣传引导和履约管理等方面规范工业用地二级市场，推动完善工业用地二级市场建设，正确引导市场交易，营造良好的工业用地转让舆论氛围，提升市场主体和全社会依法规范、节约集约用地的意识，切实提高资源

利用效率。

(8) 加强服务创新方面，规定工业用地在开发建设用地不足总面积三分之一或已投资额占应投资总额不足 25%的, 不符合转让条件的情况下，根据转让双方的实际情况，从减轻企业负担，缓减企业资金紧张问题，提高资源利用效率考虑，允许在受让人同意“先投入后转让”的前提下，交易双方签订投资转让合同后，可向县规划资源局备案办理预告登记；在达到法定转让条件时，再依法办理不动产转移登记手续。不动产预告登记证明可作为办理建设项目开发建设等相关审批手续的依据。

3. 实施目标

《实施意见》文件制定的目标是为充分发挥市场配置资源的决定性作用，强化政府服务监管职能，建立统一的城乡建设用地交易服务平台，健全和完善“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程，形成市场规则健全完善、交易平台功能齐全、服务监管落实到位、市场秩序更加规范、配置效率显著提高、资源利用集约高效、一二级市场协调发展的工业用地市场，着力减少交易双方因信息不对称而带来的交易风险，为土地使用权的交易提供公平、公正、公开的市场环境。

4. 实施成效

《实施意见》颁布后桐庐县在工业用地二级市场总共完成了 14 起工业用地的转让交易。经调查，这 14 起交易均未发生诉讼、复议或信访等事件，这表明该行政规范性文件的可执行性、合理性、可接受性经受了检验，具有较强的可认同度。

通过对《实施意见》涉及的政府办、经信、发改、住建局、规资局、法院、乡镇街道、土地交易服务平台和“一站式”服务中心等与《实施意见》执行或政策制定相关的公权力部门、工业用地转让交易双方的访谈或问卷调查，并总结和研究访谈或问卷调查结果可以得知《实施意见》的实施规范了工业用地的转让和市场运行，维护了工业用地转让交易双方合法权益，提升了市场主体和全社会依法规范、节约集约用地的意识，切实提高了资源利用效率，提高了政府部门的监督、服务效能。提升了群众对政府职能部门的满意度。

二、《实施意见》的评估基本情况

1. 评估原则

遵循客观公正、公开透明、公众参与、注重实效的原则，按照《桐庐县行政规范性文件后评估办法》的相关规定组织实施。通过对该文件的执行情况、实施效果、存在问题及原因等进行分析和研判，如发现文件在实施过程中的问题，有针对性地提出应对措施以完善制度。提出文件继续有效、修改、废止（宣布失效）或者有效期届满重新公布的明确建议，针对配套制度和行政管理方式等提出改进和完善的对策，推进依法行政，法治政府建设。

2. 评估内容

评估内容主要是《实施意见》的合法性、合理性、操作性、实效性、规范性。

3. 评估方法

采用定量与定性相结合的方法，主要采取文献研究、实地调研、问卷调查、座谈会、专家论证会等方式进行。

4. 评估流程

根据县规资局的委托要求，评估单位专门成立《实施意见》后评估工作专家组和调研组，并在与委托方充分沟通后拟定了科学合理的评估方案。2021年9月26日，依据评估方案要求，桐庐县规划和自然资源局在桐庐县政府网站上发布了关于《桐庐县人民政府办公室关于优化工业用地转让交易管理的实施意见（试行）》文件后评估征求意见的公告向社会各界征求意见。同期评估单位开始依法、严格、规范地开展案头研究，认真学习规章文本依据，查阅相关资料，对该文件所涉及的法律、规章进行深度调查和研究并召开相关专家座谈会和论证会，走访了县政府办公室、规资局、县“一站式”服务中心、县发改局、县经信局、县住建、县法院、土地交易服务平台、乡镇（街道）等公权力执行部门和对《实施意见》政策的利益相关者进行访谈和问卷调查。最后经过总结、分析和研究形成最终的《实施意见》评估报告。

三、《实施意见》的评估意见

1. 合法性评估意见

在相关法律法规方面，《实施意见》依据相关文件精神制定，比照相关上位法律法规，研究发现《实施意见》不存在与上位法律法规抵触、超越地方行政规范性文件制定权限等问题，制定程序符合《浙江省行政规范性文件管理办法》有

关规定。在走访访谈过程中，通过与县发改局、县经信局等公权力部门和利益相关方的访谈，《实施意见》实施以来，制定机关职权无明显变更，制定法律及政策依据未有明显变动。综上两点，《实施意见》具有合法性、未发现违法性问题。

2. 合理性评估意见

第一，《实施意见》明确了工业用地交易转让范围；

第二，对工业用地交易双方的条件进行了设定和规范；

第三，《实施意见》把全县工业用地交易纳入到桐庐县土地二级市场交易服务平台上进行，确保在土地交易服务平台上交易的工业用地权属清晰、交易安全，同时满足桐庐县地方产业标准和产业导向要求；

第四，通过“土地交易服务平台”和县“一站式”服务中心审核建设，为符合条件的交易各方提供良好的交易场所和“一站式”便捷服务，也便于政府对工业用地转让过程和实施过程进行监督；

第五，明确了工业产业项目建设投产全过程履约监管的监管责任主体和低效工业用地的处置方式，同时明确法院公开处置工业用地的流程和要求；

第六，《实施意见》从组织领导、宣传引导、履约管理和服务创新等方面进一步规范土地二级市场，推动完善土地二级市场建设，正确引导市场交易，营造良好的工业用地转让舆论氛围。

结合以上论述和通过对县发改局、县经信局和规资局等公权力部门和利益相关方访谈进行研究，得出《实施意见》制定较为全面、合理、可接受度较高，未发现合理性问题。

3. 操作性评估意见

《实施意见》出台后，土地使用权人将拟转让工业用地信息提交土地交易服务平台，在“一站式”服务平台经各部门联审后，土地交易平台再发布项目转让方的项目情况、履约情况、投资协议和产业导向要求等相关交易信息，这种“交易项目事前审核—信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程，使工业用地转让交易工作的实施更加顺畅、更加规范，具有操作性，减少了交易双方因信息不对称而带来的交易风险。此外，通过对公权力部门的实地走访，相关人员普遍认为《实施意见》具有很强的操作性。

4. 实效性评估意见

在通过对县人民政府办公室、县法院等公权力部门的实地走访，结合相关法律法规，《实施意见》完善了土地二级市场建设，正确引导市场交易，解决工业用地二级市场实际问题，提升市场主体依法规范、节约集约用地的意识；各利益相关方的反应总体良好，产生了较好的经济、社会效益，具有较强的实效性，基本达到预期立法的目的。

5. 规范性评估意见

《实施意见》的结构完整，表述用语准确，条文表述比较全面、简洁，相关概念的界定比较明确，条款之间没有明显的歧义，较为规范。

四、《实施意见》的评估结论

《实施意见》实施后得到了有效执行和运用，推动完善土地二级市场建设，正确引导市场交易，营造了良好的工业用地转让氛围，提升市场主体和全社会依法规范、节约集约用地的意识，切实提高资源利用效率，但在平台联审、验收责任压实、项目复核验收工作的职责和组织优化、平台建设上还有进一步完善和提升的空间。

此外，《实施意见》的政策解读和宣传工作有待进一步加强。

综上所述，评估机构认为，《实施意见》具备合法性、合理性、操作性、规范性和实效性。适时修改该行政规范性文件，再进一步优化、完善后，继续实施。

五、《实施意见》的评估意见

(1) 《实施意见》可以继续实施。

(2) 总结推广《实施意见》中《工业产业项目建设投产全过程履约监管协议书》、《国有建设用地使用权处置征询函》等相关文件，加强一体化执法服务的经验做法，使得桐庐经验得到更为广泛的应用。

(3) 加大《实施意见》的政策解读和宣传力度。

与此同时，加强调查研究，适时按照桐庐县《推进工业全域治理加快低效用地整治提升三年行动计划（2021-2023年）》，对《实施意见》加以优化完善，进一步完善土地交易服务平台、“一站式”服务中心的功能，发挥土地交易服务平台的专业优势，同时，细化工业产业项目建设投产全过程履约监管细则。

桐庐县规划和自然资源局

2022年3月15日