

牡丹江市人民政府办公室

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

各县（市）、区人民政府，市政府各有关直属单位：

为认真贯彻落实《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《黑龙江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》（黑政办规〔2020〕12号）精神，进一步促进土地资源优化配置、土地要素流通和节约集约利用，建立城乡统一的建设用地二级市场，结合我市实际，制定本实施意见。

一、总体要求

(一) 工作目标。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实市委、市政府决策部署和“放管服”改革要求，以简化办事流程、提高办事效率为重点，以建立城乡统一的建设用地市场为导向，以不动产统一登记为基础，以线上线下交易平台同步推进为着力点，完善规范土地二级市场规则，健全服务和监管体系，提高节约集约用地水平，为推动我市经济高质量发展提供用地保障。

到 2023 年底，基本建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场，要结合实际完善政策措施，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。

(二) 适用范围。本意见适用于本市行政区域范围内的国有建设用地使用权转让、出租、抵押管理。交易对象是依法取得的国有建设用地使用权，重点针对土地交易以及土地连同地上建筑物、其它附着物等整宗地一并交易等情况。涉及到房地产交易的，按照《中华人民共和国城市房地产管理法》《城市房地产开发经营管理条例》等法律法规执行。

已依法入市的农村集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押，可参照本意见执行。

二、完善政策体系

(三) 明晰转让标准。有下列情形之一的，国有建设用地使

用权不得转让。

1. 土地权属不清，有争议的；

2. 司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制权利的；

3. 共有建设用地使用权，未经其他共有人书面同意的；

4. 法律法规或其他规定禁止转让情况的。

（四）完善转让规则。建设用地使用权发生转移的各类行为都视为建设用地使用权转让，包括买卖、交换、赠与、出资（入股）以及司法处置、资产处置、法人或其他组织合并或分立等形式涉及的建设用地使用权转移。

建设用地使用权转让须符合产权明晰、来源合法等前置条件，并取得不动产权（国有土地使用权）证书。建设用地使用权转移的，地上建筑物、其它附着物所有权一并转移。涉及到房地产转让的，按照房地产转让相关法律法规规定办理转让手续。

1. 以划拨方式取得的建设用地使用权转让，应向自然资源部门申请，经有批准权的政府批准。转让后土地用途符合《划拨用地目录》的，可不补缴土地出让价款，保留划拨方式按转移登记办理。不符合《划拨用地目录》或受让人申请变更为有偿使用的，在符合国土空间规划的前提下，由受让方依法依规办理土地使用权出让手续，补缴土地有偿使用价款，按出让用地性质办理不动产转移登记。

2. 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，且不损害公共利益和相关权利人合法权益的前提下，应充分保障交易自由，依法办理转让手续后办理不动产转移登记。原出让合同对转让条件另有约定的，从其约定。

探索实行预告登记转让制度，以出让方式取得的建设用地使用权转让且建设工程投资额（投资额可委托有资质的机构认定，商品住宅及商服用地项目除外）未达到总投资额百分之二十五的，按照“先投入后转让”原则，交易双方先行签订建设用地使用权转让合同，报经自然资源部门批准后办理预告登记（预告登记不发生不动产权利主体法律责任义务转移），待达到法定转让条件后，再依法办理不动产转移登记。

3. 以作价出资（入股）方式取得的建设用地使用权转让，参照以出让方式取得的建设用地使用权转让有关规定办理，不再报经原批准建设用地使用权作价出资（入股）机关批准。作价出资（入股）土地转让后，可保留为作价出资（入股）方式，也可根据权利人申请，直接变更为出让方式。

4. 以授权经营方式取得的建设用地使用权转让，在使用年限内可在集团公司直属企业、控股企业、参股企业之间转让，直接办理不动产登记手续。但改变用途或向集团公司以外的单位或个人转让的，应报经自然资源部门批准，依照有关规定重新签订土地使用权出让合同，并补缴土地出让价款差额。

5. 完善建设用地分割、合并转让政策。拟分割、合并转让的土地按照先依法分割、合并再转让的程序办理。

拟分割、合并的宗地应当权属清晰，且已依法办理不动产登记。宗地分割后应具备独立分宗条件，满足规划、消防、用水、用电、用气和采暖等要求，分割后应保障双方的正常通行等其他权利，不影响生产、经营和独立使用功能。涉及公共配套设施建设和使用的，转让双方应在合同中明确有关权利义务。拟分割宗地已预售或存在多个权利主体的，应取得相关权利人同意，不得损害权利人合法权益。建设用地使用权属于同一权利人、用途相同且相邻的，经自然资源部门同意后可以合并，以合并前各宗土地的剩余年限综合确定合并宗地后的土地使用年限，但不得超过该用途的法定最高年限。

土地分割、合并的，土地权利人可凭批准文件、不动产权籍调查成果等资料办理不动产登记。用地批准文件、土地出让合同及监管协议规定不得分割转让的，从其规定。分割或合并后的土地容积率等规划条件，由自然资源部门在批准分割、合并时予以明确，并报本级政府备案。

6. 已建成的工业项目用地分割转让，不影响生产、经营和使用功能。项目配建的行政办公楼、生活服务设施等不得单独分割转让。鼓励对能够单独出具规划设计条件、设置独立出入口、满足消防安全条件，且已达到《国有建设用地使用权出让合同》或《国有建设用地划拨决定书》约定条件的宗地，经批准后可进行分割转让或者由政府有偿收回后重新供应。

7. 以租赁方式取得的建设用地使用权转让，承租人支付土

地租金并完成开发建设，经自然资源部门同意或根据租赁合同约定，可将承租建设用地使用权转让，承租土地使用权由第三人取得，租赁合同经变更后继续有效。

8. 落实差别化的税收政策。市、县（市）税务部门要落实好减税降费政策，落实好我省按差别化政策调整后的城镇土地使用税税额标准。

（五）明确出租政策。建设用地使用权可以整宗出租，也可以部分出租。建设用地使用权出租时，其地上建筑物、其它附着物同时出租。共有建设用地使用权出租的，应取得其他共有人同意。抵押权设立前，建设用地使用权已经出租并转移占有的，原租赁关系不受该抵押的影响。

1. 以划拨方式取得建设用地使用权出租的以及临时改变建筑物原用途出租的，出租人提供相关出租合同、不动产权证等资料，应向土地所在地自然资源部门申报。应按照有关规定上缴租金中所含土地收益，纳入土地出让收入管理。宗地长期出租，或部分用于出租且可分割的，应依法补办出让、租赁等有偿使用手续。

2. 以出让、作价出资（入股）、租赁等有偿方式取得的建设用地使用权出租或转租的，不得违反法律法规和有偿使用合同的相关约定。出租年限不得超过有偿使用合同约定的剩余年限。经批准同意改变用途的，应与自然资源部门重新签订建设用地有偿使用合同，补缴土地出让价款。

（六）放宽抵押限制

1. 明确抵押条件。划拨建设用地使用权抵押时，自然资源部门依法办理抵押登记手续，即视同批准，不再另行办理抵押审批手续。在划拨用地抵押权实现时，抵押权人应当按照有关规定缴纳建设用地使用权出让金及相关税费后，可行使优先受偿权，其有关要求应在抵押合同、不动产登记簿及不动产登记证明上进行说明备注；以出让、作价出资或入股等方式取得的建设用地使用权，法律法规无特别规定、出让合同无特别约定以及作价出资（入股）法律文件无特别规定的，不限制其抵押，抵押金额应合理确定；以授权经营方式取得建设用地使用权的，依法依规批准后可以设定抵押权。

国有建设用地使用权分割抵押的，须按照批准的规划方案进行分割，分割后地块应具备独立分宗条件。以部分宗地申请土地使用权抵押登记的，不予受理（以房屋所有权进行抵押，所分摊的土地使用权随之抵押的除外）。土地使用权、房屋所有权根据其价值可多次设定抵押权。

2. 扩大抵押范围。自然人、企业均可作为抵押权人申请以建设用地使用权及其地上建筑物、其它附着物所有权办理不动产抵押相关手续。以建设用地使用权抵押的，该土地上建筑物、其它附着物一并抵押。涉及企业、个人之间债权债务合同的须符合有关法律法规规定。建设用地使用权连同地上建筑物、其它附着物抵押同时设定多个抵押权的，应载明抵押权顺位。

3. 保障抵押权能。探索允许不以公益为目的的养老、教育等社会领域企业以有偿取得的建设用地使用权、设施等财产进行抵押融资。抵押融资款项仅限于该项目开发建设及项目建成后运营管理所需，不得为第三人提供担保，抵押当事人需书面承诺抵押权实现后不得改变原不动产用途，保障原有经营活动持续稳定，确保利益相关人权益不受损害。

三、建立健全市场体系

(七) 建立交易平台。市、县（市）自然资源部门在现有的土地交易机构或平台基础上搭建土地二级市场实体交易机构，为交易双方提供交易场所，实行“一窗受理、一网通办、一站办结”。建立市、县（市）参与、城乡统一的市级土地二级市场线上交易平台，与土地一级市场信息化系统、不动产登记信息系统的数据和功能衔接，实现信息发布、挂牌竞价、合同签订以及交易事项受理、审核、监管等功能。探索线上交易资金第三方账户托管模式，降低交易风险，并做好与国家平台、省级平台数据信息的衔接互通。

(八) 规范交易流程。全面梳理土地转让、出租、抵押各业务环节，结合实际建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”操作流程，交易双方可通过市、县（市）土地二级市场交易平台发布和获取市场信息，可自行协商交易，也可委托市、县（市）土地二级市场交易平台公开交易。完善交易申请、受理、审核、信息发布、交易事务办理、价款和税费缴纳、归档等程

序，制定土地市场交易合同示范文本，明确使用规则。

（九）完善交易规则。交易双方可自行协商交易，也可委托土地二级市场交易平台公开交易，其中涉及以划拨、协议出让等方式取得的建设用地使用权转让、出租的，应纳入土地二级市场交易平台公开交易。

（十）加强信息共享。涉及建设用地使用权司法处置的案件，司法机关在处置决定作出前应向自然资源部门了解涉案建设用地使用权情况，防止因信息不对称造成土地处置后难以转移登记或无法开发利用等纠纷。司法处置土地可进入市级土地二级市场交易平台交易。对涉地司法处置信息，司法机关应及时通知或传递给当地税务机关，协助税务机关依法实现税款及时足额入库，防止税收流失。

政府有关部门、事业单位进行国有资产处置时，涉及划拨建设用地使用权转移的，在公开交易前应征求自然资源、财政、国有资产监管等部门意见，并将宗地有关情况如实告知当事人。经依法批准，转让国有企业或公有经济成分占主导地位的企业以及行政事业单位名下的建设用地使用权的，应当通过土地二级市场交易平台公开交易。原属公共服务设施用地的，在符合规划的前提下优先用于公共服务设施建设。自然资源、住房和城乡建设、税务、市场监管等部门应加强对涉地股权转让的联合监管。建设用地使用权转让、出租、抵押涉及房地产转让、出租、抵押的，住房和城乡建设部门与自然资源部门应当加强信息共享。

（十一）提升服务效能。在土地二级市场交易机构或平台内汇集交易、登记、税务、金融、咨询服务等相关办事窗口，大力发展“互联网+政务服务”，推进“一窗受理、一网通办、一站办结”，加强交易监管与不动产登记的有序衔接，实行“交易+登记”一体化服务。严格落实限时办结制、服务承诺制，精简证明材料，为交易各方提供高效便捷的服务。

（十二）培育中介组织。发挥中介组织在市场交易中的桥梁作用，建立土地二级市场中介机构库。中介服务机构应具备法律法规规定的条件，按照行业技术规范和技术规程等要求接受当事人的委托，依法依规为交易各方提供推介、展示、咨询、估价、经纪等服务。加强对中介机构的监督管理，土地评估报告须经自然资源部门网站或中国土地估价师与土地登记代理人协会网站通过“土地估价系统”进行备案，并取得电子备案号。

（十三）健全监管机制。建立健全土地二级市场动态监测监管制度，与不动产登记系统有效衔接，全面掌握土地二级市场有关信息，综合分析研判市场形势，定期发布市场交易动态信息，推进低效用地再开发，加快消化批而未供和闲置土地，强化土地一、二级市场联动和整体调控。健全以“双随机、一公开”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，将相关市场主体及中介服务从业人员信用记录纳入省公共信用信息平台和国家企业信用信息公示系统，实行信息归集共享，对失信责任主体实施联合惩戒。

四、保障措施

（十四）加强组织领导。市、县（市）人民政府作为土地市场建设的责任主体，要建立发展改革、财政、自然资源、住房和城乡建设、国有资产监管、市场监管、税务等部门和法院、银保监、地方金融监管等单位共同参与的工作机制，细化职责分工，完善政策措施，加强行业指导，做好人员、经费、场所和机构保障，形成工作合力，有序推进土地二级市场培育和发展。

（十五）加大宣传引导。加大对土地二级市场政策的宣传力度，通过电视、网络、新媒体等渠道，及时准确发布工作信息，扩大土地二级市场影响力，调动市场主体参与积极性，提高市场主体和全社会依法规范、节约集约用地意识。

（十六）严格监督问责。市、县（市）各有关部门要严格执行土地二级市场相关规定，对违反规定、损害土地使用权人利益、破坏土地市场秩序的行为要坚决打击；对违反规定的部门及责任人员要依法依规追究责任，坚决维护土地二级市场交易秩序。

本意见自发布之日起三十日后施行，有效期五年。如国家、省出台法律法规要求与本意见不一致的，以国家、省要求为准。

