

陕西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

陕政办发〔2020〕17号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

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）精神，完善我省建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，经省政府同意，现提出如下实施意见。

一、目标任务

到2020年年底，全省初步建立起产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场；到2022年年底，全面建立一、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、完善建设用地使用权转让规则

（一）明晰建设用地使用权转让条件。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。

以划拨方式取得的建设用地使用权转让,在依法批准的前提下,转让后用途符合《划拨用地目录》的,可不补缴出让价款,直接转移登记;不符合《划拨用地目录》的,在符合规划的前提下,由受让方依法依规补缴土地出让价款。

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,应保障其交易自由;原出让合同对转让条件另有约定的,从其约定。以出让方式取得的建设用地使用权转让,应按照出让合同约定开发建设并已经支付全部土地出让价款;建设用地使用权转让不得损害公共利益和相关权利人合法权益。有条件的,可以探索对房屋建设工程已投资额未达到总投资额 25%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,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。建设项目转让前未实施建设行为且未办理规划、建设手续的,可凭“预告登记证明”办理项目规划、建设等审批手续;建设项目转让前已办理规划建设手续的,建设用地使用权转让后,应在符合规划的前提下,依法办理项目规划建设变更手续。转让工业用地的,受让方拟建项目应符合国家产业政策以及投资强度、环保、安全、税收等相关要求。

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或入股机关批准。转让后，权利性质可保留为“作价出资或入股”方式，也可以根据权利人申请，直接变更为“出让”方式。以作价出资（入股）方式取得的建设用地使用权转让，不影响国家以建设用地使用权作价出资（入股）在企业中原有的权益。转让后，受让方取得的建设用地使用权与以出让方式取得的权益相同，土地使用年限为原土地使用者的作价出资或入股的剩余年限。改变土地用途的须经自然资源主管部门批准，补缴土地出让价款差额。

（二）保障国有土地资产保值增值。国有企业或公有经济成分占主导地位的公司、企业以及行政事业单位名下的建设用地使用权应通过土地二级市场交易平台公开进行转让，转让合同中须明确建设用地使用权交易价格，低于标定地价 20%（尚未制订标定地价的地方，低于同时段同用途宗地市场交易均价）的，市、县政府代表国家以其申报价格实施优先购买。

（三）完善土地分割、合并转让政策。土地分割应符合条件，经市、县自然资源主管部门批准后，允许分割转让，办理不动产登记手续。建设用地使用权属于同一权利人、用途相同且相邻的，经自然资源主管部门同意后可以合并，以合并前各宗土地的剩余年期综合确定合宗后的土地使用年限，但不得超过该用途的法定最高年限。分割或合并后的土地容积率等规划条件，由自然资源主管部门在批准分割、合并时予以明确，并报本级政府备案。对

原出让合同中明确约定“不得分割”的宗地，从其约定。不属于闲置土地的一般经营性在建工程项目土地使用权转让，其地上建筑物、构筑物同时转让，受让方应继续履行土地出让合同中各项义务，未按约定续建和竣工的不得再次转让。

（四）实行差别化的税收政策。市、县政府可根据本地实际情况，在法律法规授权范围内提出实施城镇土地使用税差别化政策的建议。

三、完善建设用地使用权出租制度

（五）有偿方式取得的建设用地使用权出租。以有偿方式取得建设用地使用权出租的，出租年限应小于原有偿使用合同约定的剩余年期；改变用途的，按法律规定应重新签订建设用地使用权出让合同，补缴土地出让价款差额。

（六）划拨方式取得的建设用地使用权出租。以划拨方式取得建设用地使用权出租的，应上缴租金中所含土地收益并纳入土地出让收入管理。各市、县要制定配套政策，明确主管、监管部门及其责任，规范出租程序，以标定地价（尚未制订标定地价的地方，不得低于同时段同用途宗地市场交易均价）为参照制定土地收益的收缴标准，完善收缴方式，严格执行划拨建设用地出租收益年度申报制度。

（七）营造建设用地使用权出租环境。实行财政、住房城乡建设、税务、自然资源等部门协同配合的工作机制，健全巡查发

现、举报和查处机制。市、县自然资源主管部门应为建设用地使用权出租提供信息发布的线下场所，满足供需双方交易鉴证服务需求。

四、完善建设用地使用权抵押机制

(八) 划拨方式取得的建设用地使用权抵押。以划拨方式取得的建设用地使用权可以依法依规设定抵押权。划拨土地抵押须取得不动产权证，具有地上建筑物、其他附着物合法的产权证明。

划拨土地抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入。不符合《划拨用地目录》的，土地使用权可以转为出让土地使用权，并依据有关规定将拍卖所得价款补缴出让金后，抵押权人方可优先受偿。划拨土地抵押，其抵押价值应根据划拨土地权益价格计算。划拨土地地价可根据有关规定进行科学合理评估。

(九) 出让、作价出资（入股）方式取得的建设用地使用权抵押。以出让、作价出资（入股）方式取得的建设用地使用权可以设定抵押权。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，不应限制其抵押。

(十) 租赁方式取得的建设用地使用权抵押。以租赁方式取得的建设用地使用权，承租人在按规定支付土地租金并完成开发建设后，根据租赁合同约定，其地上建筑物、其他附着物连同土地可以依法一并抵押。

(十一) 放宽对抵押权人的限制。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、附着物所有权办理不动产抵押相关手续，涉及企业之间债权债务合同的须符合有关法律法规的规定。

(十二) 不同权能建设用地使用权的抵押条件。同一宗土地上，已预售、转让的房屋对应的建设用地使用权不得抵押，但不影响该宗地设定土地抵押权。在设定建设用地抵押权时，土地抵押的面积不包括已预售、转让的房屋所对应的土地使用权面积；已开发建设的划拨建设用地使用权，地上建（构）筑物应与划拨建设用地使用权一并抵押。分层设立建设用地使用权的不动产抵押时，应当遵循相关法律法规规定，不得妨碍、损害其他建设用地使用权的正常行使和权益，并在不动产登记时注明。

(十三) 依法保障抵押权能。探索允许不以公益为目的的教育、医疗、卫生、养老等社会领域企业以有偿使用方式取得的建设用地使用权抵押融资，抵押融资时须取得不动产权证书（国有土地使用权证书），抵押融资款项仅限于项目开发建设及项目建成后运营管理所需，不得为第三方提供担保。在抵押权实现时，抵押权人及受让方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。各市、县要积极探索建立建设用地使用权抵押风险提示和抵押资金监管机制，防控市场风险，维护土地、金融市场秩序。

五、严格规范土地市场秩序

(十四) 制定实施细则。各市、县要按中央和我省相关文件精神要求，制订本地区的实施细则，经本级政府审议后发布实施，同时向上一级政府备案。

(十五) 建立交易平台。各市、县自然资源主管部门要在现有的土地交易机构或平台基础上搭建城乡统一的土地市场交易平台，汇集土地二级市场交易信息，提供交易场所，办理交易事务，大力推进线上交易平台和信息系统建设，也可依托公共资源交易平台进行交易。

(十六) 完善交易规则。各地要依据《中华人民共和国城市房地产管理法》《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》《城市房地产开发经营管理条例》等法律法规及国务院文件规定，制订建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场交易规则、操作流程和规范文本。

(十七) 规范交易流程。市、县自然资源主管部门要结合实际建立“信息发布——达成意向——签订合同——合同备案——登记申请——交易监管”的操作流程，明确相关规则。交易双方可以自行协商交易，也可委托平台公开交易。各部门要各司其职，积极配合交易流程各环节的工作，发挥政府的整体合力。

(十八) 加强信息共享。各市、县要建立涉地司法处置协同机制。加强涉地司法处置工作衔接，涉及建设用地使用权转移的案件，自然资源主管部门应该向法院提供所涉不动产的权利状况、

原出让合同约定的权利义务情况等。建立健全执行联动机制，司法处置土地可进入土地二级市场交易平台交易。国有资产监管机构对监管企业进行国有资产处置时，涉及建设用地使用权转移的，在公开交易前应征求自然资源主管部门意见。

六、建立健全服务监管体系

(十九) 提供高效便捷政务服务。各市、县应在土地二级市场交易机构或平台汇集交易、登记、税务、金融等相关办事窗口，加强交易与登记、税务等工作的衔接，实现交易检核、登记一体化，提供一站式便捷、高效的服务。

(二十) 重视培育规范中介组织。提高中介机构参与交易服务的积极性，建立土地二级市场评估、咨询、法务、居间代理等中介机构库，从机构库中随机抽取中介机构，建立公开、公正、透明的中介服务秩序。采取综合评价、绩效考评等措施，建立考评及退出机制，对存在脱离土地市场实际进行价格评估谋取不正当利益等行为的，依照有关法律法规处理。

(二十一) 加强土地市场监测监管。各级自然资源主管部门要完善监测监管信息系统，定期形成监测分析报告，综合分析研判市场形势，以落实地价公示制度为基础发挥地价的宏观调控作用，促进低效用地开发利用。落实产业用地政策，以盘活存量建设用地为载体促进产业转型升级，优化土地利用结构，实现土地经济效益最大化。

(二十二)完善土地市场信用体系。从信息发布、合同签订、履约情况、土地资源利用效率等方面完善市场主体信用征询，评价企业信用等级，推动失信联合惩戒。鼓励市、县创新机制，提高全省信用体系建设水平。

七、强力保障土地二级市场建设

(二十三)加强组织领导。市、县两级政府是完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场工作的责任主体。各市、县要建立发展改革、财政、自然资源、住房城乡建设、国有资产监管、市场监管、税务、人民银行、银保监、金融监管等部门单位参与的工作协同机制，明确分工，落实责任，信息共享，形成“政府负责、部门协同、公众参与、市场运作、公开交易”的土地二级市场工作合力和运行体系。

(二十四)营造社会氛围。各地、各部门要加大宣传引导力度，引导和约束建设用地使用权进入有形市场和公共交易平台依法公开交易，防止和杜绝游离于监管范围的“隐形交易”。充分尊重各方意愿和合法权益，提升土地二级市场监管和服务效能，促进存量建设用地的盘活利用，提高节约集约用地水平。

(二十五)加强督导检查。各地要在组织开展好市本级完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场建设的同时，加强对所辖县、区的督导检查，确保该项工作在依法规范的轨道上健康运行、有序推进。工作中要注意分类指导，尊重客观实际和基层

创新、群众意愿，建立健全激励与容错纠错机制，发现问题及时纠偏。要切实加强对土地二级市场运行状况的全程监管。

省自然资源厅等部门要结合法定职责和工作需要，加强业务培训和检查指导，履行对各地备案的实施方案进行审查、对工作推进状况进行检查等职责，并对发现的问题及时提出整改意见和建议。

(二十六) 严格责任追究。对违反土地二级市场相关规定的地方政府和有关部门、单位以及责任人员严格实行责任追究，坚决打击各种腐败行为。

已经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，参照本意见执行。

陕西省人民政府办公厅

2020年8月13日