

# 省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

(苏政办发〔2020〕56号)

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

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），深入推进土地优化配置和资源节约集约利用，服务全省经济社会高质量发展，经省人民政府同意，现就我省完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场提出以下实施意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，深化“放管服”改革，强化合同意识，完善要素市场化配置体制机制，健全要素市场体系，以建立健全城乡统一的建设用地市场为方向，以促进土地要素流通顺畅为重点，以提高存量土地资源配置效率为目的，以不动产统一登记为基础，与国土空间规划及相关产业规划相衔接，建立健全产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场，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，为促进江苏经济社会高质量发展提供优质服务 and 保障。

（二）适用范围。建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的交易对象是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、其他

附着物等整宗地一并交易的情况。建设用地使用权交易应当遵守《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国土地管理法》，涉及到房地产交易的，同时应当遵守《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》等法律法规规定，办理相关手续。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、完善转让规则，促进要素流通

（三）明确转让形式。各类导致建设用地使用权转移的行为均作为建设用地使用权转让，包括买卖、交换、赠与、出资以及司法处置、资产处置、法人或其他组织合并或分立等形式导致建设用地使用权转移。建设用地使用权转移的，地上建筑物、其他附着物所有权应一并转移。

（四）明晰转让的必要条件。以划拨方式取得的建设用地使用权转让，需经依法批准，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，办理不动产转移登记；不符合《划拨用地目录》的，在符合规划的前提下，由受让人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，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。以作价出资或入股方式取得的建设用地使用权再转让，参照以出让方式取得的建设用地使用权转让有关规定，不再报原批准机关批准，但应办理建设用地使用权变更登记；转让后，可保留作价出资或入股方式，或直接变更为出让方式。土地转让后，出让合同载明的权利义务随之转移，受让人应依法履约。

下列情形之一的，不得转让：1. 权属有争议的；2. 未取得不动产权证书或无法提供其他权属证明材料的；3. 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建设用地使用权及地上建筑物、其他附着物所有权的；4. 共有土地使用权及地上建筑物、其他附着物所有权，未依法经其他共有人同意的；5. 未达到法定土地开发要求的；6. 法律、行政法规禁止转让的其他情形。

（五）完善土地分割转让政策。建设用地使用权分割转让应符合规划、出让合同约定或划拨决定书规定，分割转让部分应具备独立分宗条件，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，不得损害相关权利人合法权益。未完成开发建设的，不改变原出让合同约定或划拨决定书规定，且按照批准的规划方案满足独立分宗条件的，可分割转让，转让时应明确交易双方各自用地范围内的土地用途和建筑规模等内容，作为建设用地规划审批和规划核实的依据。

（六）完善土地合并转让政策。宗地合并转让后，用途符合《划拨用地目录》的，可选择保留划拨方式。土地合并转让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。多宗地合并转让时，涉及划拨、出让、作价出资或入股等多种土地使用权类型的，原则上统一办理为出让，其中的划拨土地需按土地市场价格补缴土地出让价款。

（七）实施差别化税收政策。各地要结合实际，在地方权限内完善促进盘活存量建设用地的税费制度，建立“以地控税、以税节地”长效机制，引导土地使用权人提高土地利用效率和效益。依法落实减税降费政策，降低交易

成本，依据国家有关规定对我省增值税小规模纳税人，按照税额的 50%减征城镇土地使用税。

### 三、完善出租管理，建立申报制度

(八) 规范以有偿方式取得的建设用地使用权出租管理。以出让、租赁、作价出资或入股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。国有建设用地使用权在租赁期内，因买卖、赠与或继承等原因发生土地使用权转移的，原租赁合同对承租人和新土地使用权人继续有效。以租赁方式取得的国有建设用地使用权转租的，应征得原出租人同意。承租人未经原出租人同意转租的，出租人可以解除合同。全部或部分国有建设用地使用权出租后，有偿使用合同载明的权利、义务仍由原建设用地使用权人承担。涉及全部或部分国有建设用地使用权出租的，相关公共配套设施建设和使用应在合同中明确有关权利义务。

(九) 规范划拨建设用地使用权出租管理。以划拨方式取得的建设用地使用权出租的，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。建立划拨建设用地使用权出租收益年度申报制度，出租人依法申报并缴纳相关收益的，不再另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。要加快制定划拨建设用地使用权出租收益金缴纳管理办法，规范申报缴纳工作，维护土地所有权人权益，防止国有资产流失。

### 四、完善抵押机制，保障合法权益

(十) 明确抵押条件。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，划拨土地抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入。以出让、作价

出资或入股等方式取得的建设用地使用权可以设定抵押权。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。建设用地使用权分割抵押须按照批准的规划方案进行分割，分割抵押地块应具备独立分宗条件。出让合同另有约定的从其约定。

（十一）放宽对抵押人的限制。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、其他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。土地连同地上建筑物、其他附着物在抵押物价值范围内可以设定多个抵押权人，同时设定多个抵押权人时，应在抵押合同和不动产登记簿中载明抵押权顺位。

（十二）保障抵押权能。营利性的养老、医疗、教育等社会领域企业可将有偿取得的建设用地使用权、设施抵押融资。各地要进一步完善抵押权实现后保障原有经营活动持续稳定的配套措施，确保土地用途不改变、利益相关人权益不受损。建设用地使用权、建筑物和其他土地附着物、正在建造的建筑物可以申请办理不动产抵押权登记。以建设用地使用权以及全部或者部分在建建筑物设定抵押的，应当一并申请建设用地使用权以及在建建筑物抵押权的首次登记。探索建立建设用地使用权抵押风险提示机制和抵押资金监管机制，防控市场风险。

## 五、健全服务体系，提升治理能力

（十三）建设土地二级市场交易平台。各地要按照信息共享、互联互通的要求，建设市场交易平台，发布工作指引，汇集市场信息，接受交易委托，提供交易鉴证和咨询服务，营造良好的交易环境。落实“放管服”改革要求，

健全市场运行机制，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”，精简证明材料，压缩办理时间，提高办事效率和服务能力。培育和规范土地二级市场中介服务，建立代理机制，发挥桥梁作用，为交易提供咨询、估价、经纪等服务，加强中介机构指导监管，促进高效服务诚信经营。

（十四）规范交易行为。各地要研究制定土地二级市场具体办法，按照“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的流程，对交易申请、发布信息、办理交易、缴纳价款、税费征收、不动产登记等程序作出具体规定，制定规范文书，引导规范交易。交易双方可委托土地二级市场交易平台公开交易，也可自行协商交易，达成一致后订立合同，依法申报交易价格。申报价格比标定地价低 20%以上的，市、县人民政府可行使优先购买权。土地转让涉及房地产开发的相关资金来源应符合房地产开发企业购地和融资的相关规定。

（十五）强化市场监测监管。各地要建立土地二级市场动态监测制度，建立信息系统，完善交易公告、结果公示、预警提示等功能，掌握市场动态，及时分析研判。建立公示地价体系，定期更新发布基准地价和标定地价，完善价格形成、监测、监督机制。强化一、二级市场联动，加强土地投放总量、结构、时序等的衔接，适时运用财税、金融等手段，加强市场整体调控，维护市场平稳运行。

（十六）完善资源配置方式。以产业政策为导向，加大城镇低效用地再开发力度，盘活利用低效和闲置土地，形成土地要素从低质低效领域向优质高效领域流动机制，促进产业转型升级和城市更新。鼓励引导园区存量土地发展生产性服务业，完善产业链和配套设施建设，支持新产业新业态发展。鼓

励各地探索政策措施，把大片区统筹改造和跨片区组合改造与城镇低效用地再开发项目相结合，老旧小区“15分钟生活圈”内城镇低效用地再开发整理腾退出的土地，优先用于建设社区医疗、卫生、养老、教育等服务设施，完善城市和社区功能，提升城市宜居性。

（十七）加强信息互联共享。积极推进交易与不动产登记、税务、金融、涉及建设用地使用权转移的司法处置、资产处置等数据信息汇集和共享。各地要结合实际，制定土地市场信用评价规则和约束措施，加强对交易各方的信用监管，对失信责任主体实施联合惩戒，推进土地市场信用体系共建共治共享。强化监督问责，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。

## 六、保障措施

（十八）明确职责分工。省自然资源厅要会同省财政厅、省住房城乡建设厅、省国资委、省税务局、省市场监管局、省地方金融监管局、人民银行南京分行等有关部门，加强指导和协调，强化任务督促落实。各地要落实政府主体责任，建立多部门参加的联动机制，明确职责分工，压实工作责任，完善配套制度，强化保障，有序推进二级市场建设。

（十九）健全协作机制。健全联动执行机制，司法处置土地进入土地二级市场交易平台交易，自然资源主管部门应当根据司法机关工作需要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。加强涉地资产处置工作衔接，国有资产处置时涉及划拨建设用地使用权转移的，应征求当地自然资源主管部门意见，并将宗地有关情况如实告知当事人。加强对涉地股权转让的联合监管，建立信息征询、反馈和共享机制。

(二十) 强化创新导向。各地各有关部门要进一步解放思想，坚持问题导向、目标导向、结果导向，加强探索研究，完善体制机制，争当创新先锋，形成政策合力。要契合市场需求，回应社会关切，及时准确发布市场信息和政策解读，形成良好舆论环境，提升市场主体和全社会依法规范、节约集约用地的意识。

江苏省人民政府办公厅

2020年7月17日

(此件公开发布)