

扬州市人民政府办公室文件

扬府办发〔2023〕44号

市政府办公室关于加强建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场建设的实施意见

各县（市、区）人民政府，经济技术开发区、生态科技新城、蜀冈—瘦西湖风景名胜区管委会，市各委办局（公司），各直属单位：

为进一步完善我市建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理，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）和《江苏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）精神，结合我市实际，制定本实施意见。

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，全面贯彻党的二十大精神，以建立城乡统一建设用地市场为方向，坚持“政府引导、市场配置、完善规则、保障权益、便捷高效”的原则，进一步完善土地二级市场交易规则，建立线上线下交易平台，健全服务监管体系，促进土地要素顺畅流通，为促进我市经济社会高质量发展提供有力支撑。

（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。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。

（三）工作目标。到2023年，基本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、土地资源配置效率显著提高，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、主要任务

（一）完善转让政策

1.明晰转让适用条件。本意见所称国有建设用地使用权转让是指土地使用权人将其依法所获得的国有建设用地使用权再转移的行为，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的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。涉及到房地产转让的，按照房地产转让相关法律法规

规定，办理房地产转让相关手续。

2.明确转让条件要求。区分建设用地使用权取得方式，明确转让的基本要求。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，按转移登记办理；不符合《划拨用地目录》的，在符合规划的前提下，需按规定办理土地使用权出让手续，由受让人依照国家有关规定缴纳土地使用权出让金；以出让方式取得的建设用地使用权转让，在符合法律法规、出让合同、产出监管协议等约定的前提下，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（入股）方式取得的建设用地使用权转让，参照出让建设用地使用权转让的有关规定，不再报原批准机关批准，但应办理不动产转移登记。转让后，可根据权利人申请，保留为作价出资（入股）方式，或直接变更为出让方式。

有下列情形之一的，建设用地使用权不得转让：

- （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）不符合出让合同或开发投资监管等相关协议约定的转让要求的；

（7）法律、行政法规禁止转让的其他情形。

3.规范土地分割合并。分割、合并后的地块应符合规划、安全、消防、环保等要求，符合出让合同约定或划拨决定书规定，具备独立分宗条件，且保证建筑功能完整性，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，在不改变原出让合同约定或划拨决定书规定的前提下，按照批准的规划方案满足独立分宗条件、不损害建筑功能完整性的，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。

4.规范工业用地转让。工业用地转让需满足地方产业准入、投入产出、安全、环保等相关管理要求，经县（市、区）人民政府（管委会）批准，同时受让方需与县（市、区）人民政府（管委会）或省级及以上开发区管委会签订投资发展监管协议。

完善和推行预告登记转让制度，针对未完成开发投资总额25%以上的工业用地，可按照“先投入后转让”的原则，交易双方签订转让合同，先办理预告登记，待开发投资总额达到法定要求时，再依法办理不动产转移登记。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。涉及土地闲置的，须按照

闲置土地有关规定处置到位后，方可适用预告登记转让政策。

工业用地除高标准厂房、工业地产外，分割转让的最小地块须有利于后续土地利用，不得影响交通、消防、安全等方面的规划控制性指标要求，以幢为最小分割单位。配套建设的行政办公及生活服务等附属设施占用的建设用地不得与整宗地分割转让。涉及高标准厂房的，允许按幢、层等固定界限为基本单元分割转让，但分割面积不得超过总建筑面积的50%，不得在层内再进行分割。涉及工业地产的，应符合出让合同或开发投资监管协议约定的转让要求。

（二）健全出租制度

1.明晰出租适用条件。本意见所称国有建设用地使用权出租，是指土地使用权人作为出租人将建设用地使用权随同地上建筑物、其他附着物出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。

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和义务仍由原建设用地使用权人承担。国有建设用地使用权出租，应签订国有建设用地使用权租赁合同，租赁期限最高不得超过20年（国资监管机构关于房产出租事项从其规定），且不得超过国有建设用地使用权剩余年限。

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。

2.明确出租条件要求。以划拨方式取得的建设用地使用权及其地上建筑物、构筑物出租的，应按照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，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。各地要加快制定划拨建设用地使用权出租收益金缴纳标准及管理办法，规范申报缴纳工作。

3.优化出租交易服务。宗地以及宗地连同地上建筑物、其他附着物整体或部分出租的，应纳入土地二级市场管理。各地自然资源和规划部门应当提供建设用地使用权出租供需信息发布渠道和场所，制定规范的出租合同文本，提供交易鉴证服务，保障权利人的合法权益。统计分析建设用地使用权出租情况及市场相关数据，定期发布出租市场动态信息和指南。

（三）规范抵押机制

1.明晰抵押适用条件。本意见所称国有建设用地使用权抵押是指建设用地使用权人（抵押人）将其合法取得的土地使用权以不转移占有的方式作为抵押财产向抵押权人履行债务做出的担保行为。债务人不履行到期债务或者发生当事人约定的实现抵押权的情形，债权人有权就该抵押物优先受偿。

2.明确抵押条件要求。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，抵押权顺位以不动产登记簿登记时间为准。

（1）划拨使用权抵押。以划拨方式取得的国有建设用地使用权可以依法依规设定抵押权，市、县（市、区）不动产登记机构依法办理抵押登记，划拨土地抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入，抵押权人方可按顺位受偿。

（2）出让使用权抵押。以出让、作价出资或入股等方式取得的国有建设用地使用权抵押的，所担保债务的履行期限不得超过土地出让合同约定的剩余年限。国有建设用地使用权约定开发建设期限，并在该期限内抵押的，抵押登记期限不得超过该开发建设期限。

（3）租赁使用权抵押。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，抵押期限不得超过租赁期限。以先租后让方式取得的建设用地使用权抵押，根据合同约定办理。

3.依法保障抵押权能。允许营利性的养老、教育、医疗卫生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，所获融资专项用于原抵押人自身发展，不得挪作他用。各地要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。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。

（四）健全市场体系

1.建立交易平台。建立线上土地交易平台。加强与省土地二级市场线上交易平台的对接，建立全市统筹、标准统一的土地二级市场线上交易平台，完善与省、市相关系统的数据和功能衔接，提供土地二级市场信息发布、交易服务、合同签订以及交易受理、审核、监管等功能，大力推进线上交易。完善线下土地交易平台。各地要在自然资源和规划部门现有的土地交易或登记机构平台基础上，建立包括土地二级市场在内的城乡统一建设用地交易平台，汇集土地二级市场交易信息，完善交易配套设施，为交易各方提供良好的交易场所和“一站式”便捷服务。

2.完善交易规则。修订完善我市土地二级市场交易规则，重点围绕建立健全建设用地使用权预告登记转让、分割（合并）转让机制，规范划拨建设用地使用权出租收益收缴等机制，进一步完善政策措施，制定规范文本。各地可结合实际，制定相应的实施细则。

3.规范交易流程。建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程，完善交易申请、受理、审核、信息发布、交易合同签订、交易事务办理、价款和税费缴纳等交易程序。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。交易双方达成一致后签订合同，依法申报交易价格，申报价格比标定地价低20%以上的，各地可行使优先购买权。建立交易事中事后监管机制，对违反有关法律法规或不符合出让合同、监管协议约定的，不予办理相关手续。

4.提升服务效能。按照数字化改革要求，依托土地二级市场交易有形市场和线上交易平台，推动土地二级市场交易与不动产登记流程有机融合，实行“交易+登记”一体化，提供“一窗受理、一网通办、一站办结”服务，切实提高办事效率和服务效能。

5.加强监测监管。建立健全土地二级市场动态监测监管制度，加强数据统计分析，及时掌握市场运行情况及规律特征，强化土地一、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，加强对土地市场的整体调控，维护市场平稳运行。完善公示地价体系，定期发布标定地价，建立土地二级市场的价格形成、监测、指导、监督机制。

6.强化信用管理。建立健全信用承诺制度。加强对交易主体和中介服务机构从业人员的信用监管。对失信主体要记入信用档案，纳入省市公共信用信息平台，并通过“信用江苏”、江苏省土地市场信用信息公开平台等渠道依法依规向社会公开，对严重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。充分发挥社会中介组织在市场交易活动中的作用，规范中介机构管理，引导社会中介组织诚信经营。

7.完善司法衔接。加强涉地司法处置工作衔接，建立信息共

享协同机制。涉及建设用地使用权转移的案件，自然资源和规划部门要积极主动协助司法机关做好相关工作，及时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等情况。司法处置土地可进入土地二级市场交易平台交易，涉及划拨建设用地使用权处置的，应先由自然资源和规划部门出具意见；涉及出让时签订投资发展监管协议的建设用地使用权处置的，同时由监管协议执行单位出具意见。

加强涉地资产处置工作衔接，财政、国有资产监管等部门在处置国有资产时涉及划拨建设用地使用权转移的，应征求自然资源和规划部门意见，并将宗地有关情况如实告知当事人。建设用地使用权转让涉及国有资产的，应取得国有资产监管部门或履行出资人职责的部门（企业）同意转让的批复文件，按照国有资产相关法律法规规定执行。

三、保障措施

（一）加强组织领导。各地要结合实际抓紧制定具体工作方案，落实主体责任，建立自然资源规划、发展改革、财政、住房城乡建设、国有资产监督管理、税务、市场监管、金融监管等部门联动机制，明确任务分工，压实工作责任，有序推进土地二级市场建设。

（二）完善激励约束。充分发挥税收政策在土地二级市场中的调节作用，进一步盘活存量建设用地。在法律法规授权地方权限内，探索实施差别化税收政策，促进土地节约集约利用。充分

发挥土地管理和税收调节作用，促进闲置低效用地盘活利用。依法落实减税降费政策，降低交易成本。

（三）注重宣传引导。加大对土地二级市场相关政策的宣传力度，及时总结推广各地典型经验和创新做法，扩大土地二级市场影响力、吸引力，调动市场主体参与积极性。合理引导市场预期，及时回应公众关切，营造良好舆论氛围，提升市场主体和全社会依法规范、节约集约用地的意识。

扬州市人民政府办公室

2023年7月30日

（此件公开发布）

