

# 洛阳市完善建设用地使用权 转让、出租、抵押二级市场的实施办法 (征求意见稿)

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《河南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》(豫政办〔2021〕27号),进一步促进土地资源优化配置和节约集约利用,建立城乡统一的建设用地二级市场,助力经济高质量发展,结合我市实际,制定本办法。

## 一、总体要求

**1. 工作目标。**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及其全会精神,以建立城乡统一的建设用地市场为导向,以促进土地要素流通顺畅为重点,着力完善规范土地二级市场,健全服务和监管体系,提高节约集约用地水平。到2022年年底,基本形成一、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。

**2. 适用范围。**本市行政区域范围内的建设用地使用权转让、出租、抵押管理适用本办法。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。涉及到房地产交易的,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。

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，可参照本办法执行。

## **二、完善建设用地使用权转让管理**

**3. 完善转让规则。**将各类导致建设用地使用权转移的行为都视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）登记证书。建设用地使用权转移的，地上建筑物、其他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房地产转让手续。土地使用权转让双方应从转让合同签订之日起30日内办理过户手续和权属变更登记。

**4. 划拨建设用地使用权转让。**以划拨方式取得的建设用地使用权转让，应向市、县级自然资源部门申请，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》，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，补缴土地出让价款。依法变更规划条件的，受让方持转让鉴证材料向市、县自然资源主管部门申请，自然资源主管部门结合宗地具体情况制定国有建设用地使用权出让方案，报市、县人民

政府批准后与受让方签订出让合同，由受让方足额缴纳土地出让金后依法办理不动产转移登记。）

将市国资委所属（市交办）国有破产关闭企业的原有非经营性资产，通过无偿划转、有偿转让的形式转让至实际管理经营且具有收益处分权的主体。

**5. 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，依法办理转让手续和不动产登记。原出让合同对转让条件另有约定的，从其约定。

**6. 以作价出资或入股方式取得的建设用地使用权转让。**不再报经原批准建设用地使用权作价出资或入股的机关批准，参照以出让方式取得的建设用地使用权转让的有关规定执行。转让后，权利性质可以保留为作价出资（入股）方式，也可根据权利人申请直接变更为“出让”方式。

**7. 以授权经营方式取得的建设用地使用权转让。**在使用年限内可依法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。但改变土地用途或向集团公司以外的单位或个人转让时，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。

**8. 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）未达到总投资额 25%的，按照“先投入后转让”原则，交易双方先

行签订国有建设用地使用权转让合同，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。债权消灭或者自能够进行不动产登记之日起90日内未申请登记的，预告登记失效。

**9. 建设用地分割、合并转让。**宗地一经确定，不得随意调整。确需分割转让，应经自然资源主管部门同意后，按照法定程序办理。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、合并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。已建成部分的容积率、建筑密度等指标达到原地块规划指标上限或政府规划重新调整的，在未完善相关用地手续情况下不得分割转让。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。

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，由自然资源主管部门在批准分割、合并时予以明确，并报本级政府备案。

**10. 工业用地及分割转让。**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。土地出让时签订工业项目“标准地”履约监管协议（以下简称监管协议）的，应达到出让合同和监管协议约定的亩均投资强度、亩均税收、容积率和环境标准等条件，由监管协议执行单位就是否存在限制转让情形出具书面意见。“标准地”全部或部分建设用地使用权转让后，相关权利义务随之转移，“标准地”约定条件不变。

已建成的工业项目用地分割转让的，不得影响产业链延续和企业正常生产经营活动，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。标准厂房可按照独立使用的幢、层等权属界线封闭空间为基本单元分割，最小面积不低于 300 平方米，不得改变土地和房屋用途；除《合同》或《国有建设用地划拨决定书》约定不允许分割的宗地外，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《合同》或《国有建设用地划拨决定书》）和《协议》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。

**11. 租赁建设用地使用权转让。**以租赁方式取得的建设用地使用权转让的，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。建设用地使用权转让中涉及原土地与房屋产权证书记载用途不一致的，应按照规定执行，在完善相关手续，房地用途一致后予以办理不动产登记。

**12. 按份共有建设用地使用权转让。**建设用地使用权按份共有人转让其享有的共有建设用地使用权份额时，应事先书面通知其他共有人，或先行分割，再以其本人所占有的部分进行转让，其他共有人在同等条件下享有优先购买权。同一建筑物所占有的土地使用权整体不可分割。建筑物、其他附着物分割转让的，转让后的各产权所有人享有相应比例的土地使用权。建设用地使用权人转让已出租的建设用地使用权时，承租人在同等条件下享有优先购买权。

**13. 享受优惠政策的建设用地使用权转让。**对享受政府优惠政策供应的建设用地，需经自然资源部门报市、县政府批准或补缴土地优惠政策差价后再办理不动产转移登记手续。

**14. 实施差别化的税收政策。**市税务部门结合实际，贯彻执行促进盘活存量建设用地的相关税费政策，在法律法规授权范围内探索城镇土地使用税差别化政策，按规定落实好减税降费政策。

### 三、完善建设用地使用权出租管理

**15. 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、其他附着物同时出租。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，建设用地已经出租并转移占有的，原租赁关系不受该抵押的影响。

**16. 划拨建设用地使用权出租管理。**划拨建设用地使用权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范围。宗地长期出租（租赁年限超过5年）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，出租人需在出租合同生效后3个月内，依法申报并缴纳相关收益。不再另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。市财政部门、市自然资源和规划部门为国有土地租金征收的主管部门，自然资源和规划部门负责土地收益金核定及具体征收工作，动态更新划拨建设用地出租收益缴纳标准，制定管理办法，规范申报缴纳工作。

**17. 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，应当签订建设用地使用权出租合同（转租合同），不得违反法律法规和有偿使用合同的相关约定，根据建设用地使用权年限及地面构筑物使用形态，将租赁地实行长期租赁和短期租赁，并对租赁期限予以约定。出租年限应小于原有偿使用合同约定的剩余年期，最长不超过20年。

以租赁方式取得的国有建设用地使用权转租时，应征得原出

租人同意，按照租赁合同约定已经支付全部土地租金，并取得不动产权登记证书，土地使用权人和房屋所有权人必须一致，按国有建设用地使用权租赁合同约定的期限和条件投资开发、利用土地。以作价出资或入股方式取得的建设用地使用权出租，参照以出让方式取得的建设用地使用权出租的有关规定执行。土地使用权人未经批准擅自出租划拨土地使用权的，由自然资源行政主管部门按照《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十六条有关规定处理。

以“标准地”出让方式取得的建设用地使用权出租或转租的，应达到出让合同和监管协议约定的亩均投资强度、亩均税收、容积率和环境标准等条件，由监管协议执行单位就是否存在限制出租或转租情形出具书面意见。“标准地”全部或部分建设用地使用权出租或转租后相关权利义务随之转移，“标准地”约定条件不变。

#### **四、完善建设用地使用权抵押管理**

**18. 划拨建设用地使用权抵押。**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后，再行使优先受偿权，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。

**19. 以有偿方式取得的建设用地使用权抵押。**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。

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，出租人同意抵押的，其地上建筑物、其他附着物连同建设用地使用权可以依法一并抵押，抵押期限不得超过租赁期限。

**20. 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、其他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、其他附着物一并抵押。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、其他附着物抵押同时设定多个抵押权的，应载明抵押权顺位。

**21. 保障抵押权能。**允许营利性的养老、教育、文化、体育以及医疗卫生等社会领域企业以有偿方式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，不得为第三方提供担保。由抵押权人和抵押人共同承诺抵押权实现后，处置土地接收方在未妥善处置养老、医疗、教育问题前，不能改变土地用途，确保原经营活动持续稳定，确保抵押权实现时利益相关人权益不受损。通过政府、银行、保险业金融机构等多方合作，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。

**22. 国有建设用地使用权分割抵押。**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。原则上应当由当事人先行办理产权分割登记，未办理分割登记申请土地使用权抵押的，不予受理。但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。土地使用权或房屋所有权抵押后，其价值大于抵押债权的余额部分可再次抵押，但抵押价值不得超过余额部分。

## **五、建立健全市场体系**

**23. 建立交易平台。**市县自然资源主管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和一站式服务。建立市县（区）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。

**24. 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，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。

**25. 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。交易双方应依法申报交易价格，申报价格比标定地价低 20%以上的，市县 government 可行使优先购买权。申报价格或挂牌竞价不合理上涨时，市县 government 可以采取必要的措施。

**26. 加强信息互通共享。**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，住房城乡建设部门与自然资源部门应当加强信息共享。

**27. 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。实现信息互联互通，精简证明材料，严格落实限时办结制、服务承诺制，为交易各方提供高效便捷的服务。

**28. 培育和规范中介组织。**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，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。

**29. 加强市场监测与信用管理。**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，定期发布市场动态信息。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（河南），实行信息归集共享，对失信责任主体实施联合惩戒。

## 六、完善保障措施

**30. 加强组织领导。**市县人民政府作为土地市场建设的责任主体，要加强组织领导，结合实际，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。

**31. 加强宣传引导。**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、节约集约用地的意识。

**32. 严格监督问责。**市县各有关部门（单位）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（单位）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。