

# 山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2020〕39号

## 山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

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

为进一步健全和规范全省土地二级市场，提高存量土地资源  
配置效率，推动我省经济高质量发展，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）精神，经省人民政府同意，现提出如下实施意见。

### 一、明确目标任务，把握基本原则

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,更好发挥政府作用,坚持“把握正确方向、规范市场运行、维护合法权益、提高服务效能”的基本原则,围绕“完善交易规则、搭建交易平台、健全服务体系、加强监测监管”的目标任务,以不动产登记为基础,与国土空间规划及相关产业规划相衔接,着力打造“政府引导、市场配置、规则完善、权益保障、秩序规范、活力激发、模式创新、便捷高效”的土地二级市场。到2020年年底,全省初步建立起产权明晰、市场定价、信息积聚、交易安全、监管有效的土地二级市场;到2022年年底,逐步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,交易成本明显降低,配置效率显著提高,一、二级市场协调发展,市场运行规范有序,资源利用集约高效的现代土地市场体系。

## **二、聚焦重点环节,解决突出问题**

### **(一)明确适用范围。**

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。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》《不动产登记暂行条例》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,可参照本意见执行。

各类导致建设用地使用权转移的行为都应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

用地使用权转移的,地上建筑物、其他附着物所有权应一并转移。

## (二)明确交易条件。

国有土地使用权人应当按照《国有建设用地使用权出让合同》(以下简称“出让合同”)约定或《国有建设用地划拨决定书》(以下简称“划拨决定书”)规定的期限和条件,投资开发利用土地。在已取得《国有土地使用证》或《不动产权证书》,且达到法定、政策规定或合同约定的交易基本条件后,方可转让、出租、抵押建设用地使用权。涉及司法处置的情形除外。

## (三)明晰交易规则。

### 1. 以划拨方式取得的建设用地使用权交易的必要条件。

涉及转让的,需经依法批准,达到转让条件后可实施转让。经市、县自然资源主管部门审核,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,维持划拨用地方式,凭原划拨决定书和政府批准转让文件办理不动产转移登记手续;转让后不符合《划拨用地目录》的,在符合规划的前提下,市、县自然资源主管部门结合宗地规划等具体情况制定《国有土地使用权有偿使用方案》,报本级人民政府批准,并与受让方签订有偿使用合同,由受让方足额缴纳土地出让金后办理不动产转移登记手续。

涉及出租的,出租人应按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。对长期用于出租或部分用于出租且可分割的划拨用地应依法补办出让、租赁等有偿使用手续。对短期出租(5年以内,含5年)的,实行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,视为已批准,不再

另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。各市、县人民政府要明确收缴主体、标准、方式、流程及监管措施,同时要加强部门联动,建立巡查、举报和查处机制。

涉及抵押的,应连同地上建筑物、构筑物一并依法依规设定抵押权。划拨土地地价可根据《划拨国有建设用地使用权地价评估指导意见(试行)》(自然资办函〔2019〕922号)的有关规定开展评估,并根据评估价格合理计算抵押价值。抵押权实现时,用途不符合《划拨用地目录》的,土地使用权可转为出让土地使用权,优先缴纳土地出让收入。

行政事业单位国有划拨土地涉及转让、出租、抵押建设用地使用权的,应经主管部门审核并报同级财政部门同意。

## 2. 以有偿方式取得的建设用地使用权交易的必要条件。

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,参照以出让方式取得的建设用地使用权转让有关规定,不再报经原批准建设用地使用权作价出资(入股)的机关批准;转让后,可保留为作价出资(入股)方式,或根据受让人申请,经作价出资(入股)土地资产监管部门同意,在确保国有资产不流失的前提下,可直接变更为出让方式。以授权经营方式取得的建设用地使用权转让,可在集团公司直属企业、控股企业、参股企业之间转让;向集团公司以外的单位或个人转让时,应报经自然资源主管部门批准,并补缴土地出让金。

以出让、租赁、作价出资(入股)等有偿方式取得的建设用地使用权出租或转租的,出租人与承租人应当签订租赁合同,明确双方权利和义务,不得违反法律法规和有偿使用合同的相关约定,不需缴纳土地出租收益。工业用地使用权出租后,承租人在符合规划、不改变用途、与出租人书面约定同意的前提下,通过厂房加层、厂区改造、内部用地整理等途径对现有工业用地提高土地利用率和增加容积率的,不再增收土地价款。

以出让、作价出资(入股)等方式取得的建设用地使用权可以设定抵押权,如无法律法规规定或合同特别约定的,不应限制其抵押。设定抵押权时,其地上建筑物、构筑物所有权及在建工程须同时抵押。单独以国有建设用地使用权设定抵押登记的或连同在建工程办理抵押登记的,工程竣工后,不动产权利人应当申请将单独以国有建设用地使用权或连同在建工程办理的抵押登记转为建设用地使用权及地上建筑物、构筑物所有权抵押登记。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。抵押权实现时土地租赁合同约定的权利、义务同时转让。

### 3. 完善土地分割、合并转让政策。

拟分割、合并的宗地应当权属清晰,达到转让条件后可实施分割、合并转让。分割、合并后的地块应符合规划,具备独立分宗条件,并保持建筑物、构筑物结构完整,涉及公共配套设施建设和使用的,交易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,应取得有关权利人同意。市、县自然资源主管部门依据建设用地使用权人提出的申请,可以按规定将单宗地分割为多宗地、多宗地合并为一宗地(整体规划建设项目分期供地造成多宗地合宗的情形除外),依法办理不动产登记手续。对合同明确不得分割的,从其约定。各市、县人民政府要区分不同用途,明确分割条件,规范分割流程,约定分割后的容积率等规划条件的确定方式。在促进土地资源高效利用的同时要注重权益保护。鼓励工业、商业等经营性建设用地使用权人通过分割转让方式盘活利用闲置土地、在建工程及“僵尸企业”的空闲土地等低效用地和空闲厂房发展新兴产业。已建成的工业项目用地分割转让的,应当按照“房地一体”的原则办理分割转让手续,且转让后不影响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。

#### (四)构建运行模式。

各市、县自然资源主管部门要依托现有的土地交易机构或不动产登记机构搭建城乡统一的土地交易市场平台,汇集交易信息,提供交易场所,办理交易事务。各市、县要建设覆盖本行政区域的土地二级市场线上交易平台及信息系统,与不动产登记系统有效衔接,提供信息发布、挂牌竞价、签订合同以及交易事项受理、审核和监管等功能,提供一站式服务,实现土地二级市场供需、交易、登记、监管、服务一体化。

#### (五)规范交易流程。

各市、县人民政府应对国有建设用地使用权转让、出租、抵押

的条件、程序和操作规则作出明确规定。要制定交易申请、发布交易信息、办理交易事务、缴纳价款和税费、办理登记等细则，建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程。交易双方可自行协商交易，也可委托交易平台公开交易，成交后交易双方签订统一合同，并依法申报交易价格。市、县自然资源主管部门要对建设用地使用权交易中出让合同或划拨决定书的履约情况以及交易的合法合规性等进行审核，对违反有关法律法规或未达到交易条件、不符合出让合同或划拨决定书约定、违反交易规则的，不予办理相关手续。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。

### **三、维护合法权益，提高服务效能**

#### **(一)依法保护权利人合法权益。**

坚持平等、全面、依法保护产权。充分尊重权利人意愿，保障市场主体合法权益，实现各类市场主体按照市场规则和市场价格的依法平等使用和交易建设用地使用权，实现产权有效激励。以划拨方式取得的建设用地使用权交易，要切实维护土地所有权人权益，防止国有土地资产流失。以有偿使用方式取得的建设用地使用权交易，在符合法律法规规定和合同约定的前提下，应充分保障交易自由。

#### **(二)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、其他附着物所有权办理不动产抵押相关手续。抵押双方应当签订抵押合同，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。各市、县相关职能部门应对抵押权人的资金来源、信用记录等情况进行审查,加强对抵押权人的监督。

### (三)依法保护抵押权能。

以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施以及其他社会公益设施所有权及其土地使用权不得抵押;允许营利性的养老、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,在办理抵押时,由民政、卫生健康、教育等主管部门出具是否为营利性机构的认定意见,并由抵押权人和抵押人共同承诺抵押权实现时,不得改变土地用途,确保原经营活动持续稳定,确保利益相关人权益不受损。各市、县要进一步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,通过政府、银行、保险业金融机构多方合作,构建多方位、立体化的风险化解和赔偿机制,防控市场风险。

### (四)提供安全便捷服务。

各市、县要将土地交易机构或平台与不动产交易平台联动,汇集交易、登记、税务、金融等相关部门或机构的办事窗口,整合各部门信息资源,建立信息共享、流程规范、办理快捷的业务联办工作模式,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”,明确各部门职责,优化办事流程,精简证明材料,压缩办理时间,为交易各方提供高效便捷的服务。探索线上交易资金第三方账户托管模式,降低交易风险。发挥土地交易机构或平台的专业优势,提供法律、政策咨询服务,协调矛盾,化解纠纷,营造良好的交易环境。



#### **(五) 培育规范中介组织。**

发挥好社会中介组织在市场交易活动中的桥梁作用。注重培育和发展相关机构,为土地二级市场交易各方提供推介、展示、咨询、估价、经纪等中介服务。自然资源主管部门要加强对社会中介组织的指导和监管,引导中介组织诚信服务。

### **四、加强部门协作,创新监管体系**

#### **(一) 加强信息互通共享。**

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,人民法院根据案情需要有权向自然资源主管部门查询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,自然资源主管部门应当予以配合。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。加强涉地资产处置工作衔接,政府有关部门或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,应征求自然资源部门意见,并将宗地有关情况如实告知当事人。自然资源、住建、税务、市场监管等部门应加强对涉地股权转让的联合监管。要加强建设用地使用权与房地产交易管理的衔接,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,住建、自然资源部门应当加强信息共享。

#### **(二) 加强市场监测监管。**

要依托土地二级市场交易平台实施动态监测,采集汇总交易数据,了解掌握市场动态,研判分析市场形势,掌握交易活动规律,为配套政策的调整完善提供依据。严格落实公示地价体系,定期更新和发布基准地价或标定地价;完善土地二级市场的价格形成、

监测、指导、监督机制,防止交易价格异常波动。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。建立土地二级市场交易价格申报机制,对不实申报的不予办理登记。

### (三)健全市场调控功能。

充分发挥土地二级市场盘活存量土地、提高土地利用效率、平衡供需矛盾的作用。强化土地一、二级市场联动,根据土地二级市场交易价格波动情况,适时放宽或收紧一级市场,通过采取政策引导、税费调节、金融和优化服务等措施,加强对土地市场的整体调控,维护市场平稳运行。研究建立房价地价联动机制,促进房地产市场健康发展。

### (四)完善市场信用体系。

各市、县要加强对交易各方的信用监管,以“双随机、一公开”为基本手段,对交易行为、交易办理程序等是否合规进行随机抽查,将当事人履约情况计入信用记录,作为事中事后监管的重要依据。各市、县要结合本地实际,制定土地市场信用评价规则和约束措施,相关市场主体和中介服务从业人员信用记录纳入公共信用信息平台,并通过适当方式进行公开公示,对土地市场严重失信责任主体实施联合惩戒。

## 五、强化保障措施,维护市场稳定

### (一)加强组织领导。

各市、县人民政府作为土地市场建设的责任主体,要切实加强组织领导,统筹部署土地二级市场建设工作,结合本地实际,及时

完善工作机制,制定管理办法和配套措施。要建立自然资源、财政、住建、国有资产监管、税务、市场监管、金融等部门联动机制,细化职责,明确分工,形成合力。要做好人员和经费保障,确保各项工作举措和要求落实到位。

## (二)完善激励约束措施。

要采取有效措施降低制度性交易成本,适度增加保有成本。各级税务部门要严格落实涉及建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的税收政策。市、县人民政府应根据市政建设状况、经济繁荣程度等,在权限内研究提出符合本地实际的城镇土地使用税税额调整方案,经省财政厅、省税务局批准后执行,充分发挥税收政策对土地二级市场的调节作用。企业在资产重组过程中,将全部或者部分实物资产以及与其相关联的债权、负债和劳动力一并转让,涉及的不动产、土地使用权转让行为不再征收增值税。认真落实税收优惠政策,确保符合条件的企业及时享受税收优惠政策。取消土地交易手续费,交易涉及的前期费用按照“谁委托、谁付费”的原则,由委托单位支付。鼓励金融机构创新金融产品,加大建设用地使用权抵押贷款投放力度。依法足额征收低效利用和闲置土地保有相关费用,促进低效用地转让再开发利用。

## (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,营造良好的土地市场舆论氛围,提升市场主体和全社会依法规范、节

约集约用地的意识,切实提高资源利用效率。

(四)严肃责任追究。

强化监督问责,对违反土地二级市场相关规定的市县人民政府及有关部门、单位以及责任人员严肃追究责任,坚决打击各种腐败行为。

山西省人民政府办公厅

2020年5月11日

(此件公开发布)

---

抄送:省委各部门,省人大常委会办公厅,省政协办公厅,省法院,省  
检察院,各人民团体,各新闻单位。  
各民主党派山西省委。

---

山西省人民政府办公厅

2020年5月13日印发

---

