四川省人民政府办公厅

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

（征求意见稿）

各市（州）人民政府，省级各部门：

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）精神，健全完善全省土地二级市场，制定本实施意见。

一、进一步完善市场交易规则

（一）优化建设用地使用权转让规则。以出让方式取得的建设用地使用权转让，转让双方可持转让合同依法申报不动产转移登记。有关部门应对转让合同及宗地原出让合同的履约情况进行实质性审查，对违反有关法律法规或原出让合同约定不得转让的，不予办理。建设用地使用权转让中涉及百分之二十五开发投资额认定的，转让方可提交具备资质的审计、会计事务和资产评估机构出具的报告或住房和城乡建设部门出具的证明之一，作为不动产转移登记的依据。

因法人或其他组织合并或分立、母公司设立子公司、建设用地使用权共有份额增加或者减少、自然人成立独资公司，涉及建设用地使用权转移的，审核开发投资额不作为办理不动产登记的前置条件，可依法办理不动产转移登记；公司下设分公司、公司股权转让、公司名称变更的，建设用地使用权未发生转移，不属于转让。

各地可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，对未完成开发投资总额百分之二十五的，经市、县人民政府批准，转让双方可凭交易合同依法办理预告登记；有关部门可依据预告登记证明办理规划、建设、环评、消防等相关审批手续，待开发投资额达到法定要求时，再依法办理不动产转移登记。

1. 明晰建设用地使用权转让条件。划拨建设用地使用权转让，需报经市、县人民政府或其授权的部门批准；凡涉及机关、事业单位、国有企业所有划拨建设用地使用权转让的，应当在土地有形市场、公共资源交易平台等场所公开交易。因房屋所有权转让导致该房屋占用范围内的划拨建设用地使用权随之转让的，不再报经市、县人民政府或其授权部门批准，在补办有偿使用手续后，直接办理土地登记，土地和房屋产权证书记载用途不一致的，按照原证书记载用途分别注明，未经批准不得改变已登记的用途。

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转让，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。作价出资（入股）土地转让，参照出让土地转让有关规定执行，转让后可保留为作价出资（入股)，也可直接变更为出让，作价出资（入股）土地转让后，其作价出资（入股）前的划拨决定书等登记文件中载明的权利、义务随之转移。

因闲置土地处置涉及建设用地使用权转让的，其合同和相关登记文件等载明的权利义务随之转移，但应签订补充合同重新约定开竣工时间。

（三）规范建设用地使用权出租。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。

建立划拨建设用地使用权出租及出租收益年度申报制度，出租人须在出租合同生效后的三个月内，通过市县搭建的土地市场交易平台申报并缴纳相关收益，划拨建设用地使用权出租收益缴纳标准由市县人民政府确定。划拨建设用地使用权长期出租，或部分用于出租且宗地可分割的，应依法补办出让、租赁等有偿使用手续。

（四）健全建设用地使用权抵押。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，企业间存在债权债务关系须符合合同约定和法律规定。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。探索允许不以公益为目的的养老、医疗、教育等社会领域企业以有偿取得的土地、设施等财产进行抵押融资。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，工业用地其评估价或申报价超过土地取得价50%的，其它用地明显超过市场价格的，不动产登记机构应向抵押权人或银监机构进行风险提示，防控市场风险。涉及划拨建设用地使用权抵押的，不动产登记机构应向抵押权人提示，其抵押权实现时，应当从拍卖所得的价款中扣除应缴纳的土地出让收入后，抵押权人方可优先受偿。

（五）明确土地分割、合并条件。在符合规划的情况下，土地可分割后按宗地依法进行转让、抵押。单宗地分割为多宗地的，分割后的地块应具备独立宗地的条件。拟分割宗地上房产已预售或存在多个权利主体的，应取得有关权利人书面同意。涉及公共配套设施建设和使用的，转让双方应在转让合同中明确有关权利义务；抵押权人和抵押人应在抵押合同中明确抵押权实现时，相关权利义务的承接方。

多宗地合并为一宗地的，应符合整体开发利用条件。多宗地合并时，仅涉及划拨建设用地使用权合并且合并后宗地用途符合划拨用地目录的，土地使用权人可选择保留划拨方式。涉及划拨、出让、作价出资（入股）等多种建设用地使用权类型的，原则上统一办理为出让。在不超过合宗后土地用途法定最高年限的前提下，可根据土地使用权人意愿，按照合并前宗地中的其一终止日期修正土地出让年限，涉及房地产开发的，也可申请延长使用年限至法定最高年限。

因土地分割、合并涉及规划条件变更的，应重新签订出让合同，并按新规划条件下的建设用地使用权市场价格重新核定土地出让价款。

二、健全服务监管体系

（六）建设“线上+线下”交易平台。各市、县（区）要在现有的交易机构或平台基础上，按照交易、登记一体化原则，搭建城乡统一的土地二级市场交易平台，提供交易场所；建设覆盖全域的土地二级市场线上交易平台及信息系统，与不动产登记平台互通共享，提供信息发布、挂牌竞价、交易事项受理、成交确认，划拨建设用地使用权出租收益申报及收益缴纳等一站式服务。

（七）规范交易流程。各市、县（区）要建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程，引导交易双方规范有序。交易双方可通过土地二级市场交易平台等渠道发布和获取市场信息；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；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，市、县政府可行使优先购买权。要对建设用地使用权交易中原出让合同或划拨决定书的履约情况进行合法性审核，对违反交易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，不予办理相关手续。

（八）提供高效便捷服务。实行“交易+登记”一体化服务，各市、县（区）要在土地交易机构或平台内汇集交易、登记、税务、金融等相关部门或机构的办事窗口，建立部门联动、信息共享、限时办结机制，优化交易申请、交易合法性审查、缴纳价款、税费收取、办理登记等办理流程，缩短办理时间；推进二级市场线上交易平台建设，实现“一窗受理、一网通办、一站办结”服务，方便快捷，提高办事效率和服务水平。探索实行交易备案，线上交易资金第三方账户托管模式，降低交易风险。相关行业主管机构要进一步加大社会中介组织的培育和规范，发展相关机构，引导其为市场交易活动主体提供高质量的推介、展示、咨询、估价、经纪等服务。

（九）加强信息互通共享。加强涉地司法处置工作衔接，对已经人民法院生效裁判涉及土地使用权转让的案件，如与现行土地管理等相关法律法规不一致，自然资源部门应当形成书面建议意见书，提供给人民法院，如人民法院仍要求执行生效裁判的，按人民法院的生效裁判执行。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，应征求自然资源主管部门意见，并将宗地有关情况如实告知当事人。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，住房城乡建设部门与自然资源主管部门应当加强信息共享。

（十）加强市场监测监管与调控。市县政府严格落实公示地价体系。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。加强土地二级市场运行情况及数据统计分析，将二级市场交易量、交易结构、成交价格等，作为土地一级市场土地投放数量、结构、时序等的重要参考，合理供应土地；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。

（十一）强化土地市场信用体系建设。建立健全信用承诺制度。对于不以公益为目的的养老、医疗、教育等社会领域企业办理抵押登记等适用信用承诺制的相关事项，应当建立当事人书面承诺制度，其履约情况记入信用记录，作为事中事后监管的重要依据。市县要结合本地区实际，制定土地市场信用评价规则和约束措施，将合同或划拨决定书履约、划拨建设用地使用权人出租收益年度申报等情况纳入信用管理，相关市场主体失信信息纳入省公共信用信息平台，并通过“信用中国（四川）”进行公开公示，对失信责任主体实施联合惩戒。

三、保障措施

（十二）加强组织领导。各市（州）政府要充分认识完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的重要意义，加强组织领导，自然资源、财政、住房城乡建设、国有资产监督管理、税务、市场监管、金融等主管部门协调配合，健全服务和监管体系，加强土地二级市场交易平台建设，强化宣传引导，创造更加开放、便利、透明的交易环境，促进要素流通，维护市场主体合法权益，支持引导实体经济高质量发展。

（十三）完善配套措施。各市（州）政府要按照国务院和省有关要求，结合本地区实际，加强政策研究，探索制定城镇土地使用税上浮下调税额的差别化政策，细化国有建设用地使用权转让、出租、抵押的条件、程序和规则，完善配套措施，激发低效用地权利主体入市交易，盘活利用存量土地，促进土地节约集约利用。

（十四）强化责任追究。市县政府和有关部门、单位以及责任人员要严格执行土地二级市场相关规定，对弄虚作假、损害土地使用权人利益等行为严肃问责，强化责任追究，坚决打击各种腐败行为，确保土地二级市场规范有序。