

# 国土资源部印发《关于完善建设用地使用权 转让、出租、抵押二级市场的试点方案》的通知

国土资发〔2017〕12号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院有关部委、直属机构：

经党中央、国务院同意，现将《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的试点方案》印发你们，请认真贯彻执行。

2017年1月22日

# 关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押 二级市场的试点方案

土地二级市场是我国城乡统一建设用地市场的重要组成部分。实行土地有偿使用制度近 30 年来，土地二级市场对促进土地资源的优化配置和节约集约利用、加快工业化和城镇化进程发挥了积极作用。随着经济社会发展和改革深入，土地二级市场运行发展中的一些问题也逐步凸显，交易规则不健全，政府的服务和监管不完善，交易信息不对称、交易平台不规范等问题比较突出，制约了存量土地资源的盘活利用，难以满足新型城镇化和经济转型发展需要。按照党的十八届三中全会关于完善土地二级市场的决策部署和中央全面深化改革工作要求，制定本试点方案。

## 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开

放、共享的发展理念，按照党中央、国务院决策部署，根据使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，坚持问题导向，以建立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核心，以提高存量土地资源配置效率为目的，以不动产登记为基础，与城乡规划、土地利用总体规划及相关产业规划相衔接，着力构建完善土地二级市场规则，健全服务和监管体系，提高节约集约用地水平，为经济社会持续健康发展，全面建成小康社会提供用地保障。

## （二）基本原则。

**把握正确方向。**坚持市场经济改革方向，突出市场配置资源的决定性作用，落实“放管服”总体要求，强化监管责任，不断健全和发展城乡统一建设用地市场。

**规范市场运行。**完善交易规则，维护市场秩序，保证市场主体能在公开、公平、公正的市场环境下进行交易，保障市场依法依规运行、健康有序发展，促进要素流通，提高资源配置效率。

**维护合法权益。**充分尊重权利人意愿，保障市场主体合法权益。切实维护土地所有权人权益。

**提高服务效能。**强化服务意识，优化交易流程，降低交易成本，提升服务水平，提高办事效率，方便群众办事。

**注重改革协同。**注重与不动产统一登记、集体经营性建设用地入市等改革协同，加强部门协作，形成改革合力。

（三）试点目标。通过改革试点，到 2018 年年底，在相关地区建立符合城乡统一建设用地市场要求，产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全的土地二级市场，市场规则基本完善，土地资源配资效率显著提高，形成一批可复制、可推广的改革成果，为构建城乡统一的建设用地市场、形成竞争有序的土地市场体系、修改完善相关法律法规提供支撑。

（四）试点范围和地区。试点的范围是建设用地使用权的转让、出租和抵押，重点针对土地交易，以及土地连同地上建筑物、其他附着物一并交易的情况。

试点地区选择转让、出租、抵押等交易量较大且不动产登记工作基础较好的大、中城市，共 34 个市县（详见附件）。其中 6 个已开展集体经营性建设用地入市试点的县（区）同时开展国有和集体土地二级市场试点。

## 二、试点政策措施

### （一）完善交易机制。

1. 完善建设用地使用权转让机制。明确建设用地使用权转让形式。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、出资等，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。

明晰不同权能建设用地使用权转让的必要条件。明确以划

拨、出让、作价出资（入股）和授权经营等方式供应的建设用地在转让前应满足的条件。以划拨方式取得的建设用地使用权转让，土地用途符合《划拨用地目录》的，可不补缴出让收入，直接办理不动产登记手续；不符合《划拨用地目录》的，由受让方依法依规足额补缴土地出让收入。以出让方式取得的建设用地使用权转让的，在符合法律法规规定和出让合同约定的前提下，应保障其交易自由；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）和授权经营方式取得的建设用地使用权转让，可以参照以出让方式取得的建设用地使用权转让规定。

完善土地分割转让政策。探索土地分割转让措施，明确分割条件，规范分割流程，促进存量土地盘活利用。

实施差别化的税费政策。各地可根据本地实际，在地方权限内探索差别化的税费政策。充分发挥城镇土地使用税在节约集约用地中的作用。对于闲置土地，从严征收土地闲置费。

2. 完善建设用地使用权出租机制。以出让方式取得的建设用地使用权出租或以租赁方式取得建设用地使用权转租的，不得违反法律法规和出让合同或租赁合同的相关约定。以划拨方式取得的建设用地使用权出租的，应经依法批准，并按照有关规定上缴应缴的土地出让收入。研究建立划拨建设用地使用权出租的巡查发现、举报和查处机制，严格加强监管。国土资源、财政、税务、工商等部门应加强协作，在不动产登记、税务、

工商等方面加强联动，加大土地出让收入征收管理力度，防止国有资产流失。

3. 完善建设用地使用权抵押机制。放宽对抵押权人的限制。按照债权平等原则，明确自然人、企业均可作为抵押权人依法申请以建设用地使用权及其地上房屋等建筑物、构筑物所有权办理不动产抵押登记。合理确定划拨建设用地使用权抵押价值。以划拨方式取得的建设用地使用权依法抵押，其抵押价值应根据划拨建设用地使用权权益价格设定。

## （二）创新运行模式。

1. 建立交易平台。在现有市（县、区）国土资源部门的土地交易机构或平台基础上搭建统一的二级市场交易平台，提供服务场所，办理交易事务，建立统一的信息系统，提供信息发布、归集和查询服务，主动接受社会监督。

2. 规范交易流程。明确土地二级市场各交易环节和流程的基本规则，建立“信息发布—达成交易—签订合同—交易监管”的交易流程。以划拨方式取得的建设用地使用权交易的，土地交易管理部门应对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；以出让方式取得的建设用地使用权交易的，土地交易管理部门应切实加强事中事后监管。交易合同包括建设用地使用权转让合同、建设用地使用权出租合同、建设用地使用权抵押合同等。试点地区要研究制定土地二级市场交易合同示范文本。

3. 加强交易管理与不动产登记的有效衔接。各地要建立健全土地交易平台和不动产登记信息平台的互通共享机制。土地交易管理部门要将土地转让、出租、抵押交易监管信息等原始资料提供给不动产登记机构。

### （三）健全服务体系。

1. 培育和规范中介组织。发挥社会中介组织在市场交易活动中的桥梁作用，发展相关机构，为交易提供咨询、估价、经纪等服务。各地要加强指导和监管，引导其诚信经营，对失信的要建立惩戒和退出机制。

2. 做好咨询和调解服务。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。

3. 提高办事效率。在土地交易机构或平台内汇集税务、金融等相关部门或机构的办事窗口，为交易各方提供一站式服务，提高办事效率和服务水平。

### （四）加强监测监管。

1. 强化监测分析。各地要健全土地二级市场动态监测监管制度，完善监测监管信息系统，掌握土地转让、出租、抵押的数量、结构、价款、时序等信息，研判分析市场形势。

2. 完善市场调控。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，加强对土地市场的整体调控。

3. 强化价格监管。完善公示地价体系，定期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，维护市场平稳运行。交易主体应当如实申报交易价格，不得瞒报或者作不实申报。申报价格低于基准地价或标定地价一定比例的，政府可行使优先购买权；高于基准地价或标定地价一定比例的，政府可依法依规实施交易管制。

4. 加强合同履行监管。土地转让后，出让合同和登记文件中所载明的权利、义务随之转移，受让人应依法履行。国土资源、住房城乡建设等部门要加强合同履行监管，并将相关情况纳入诚信体系进行信用考评。

5. 严格责任追究。要强化监督问责，减少寻租空间，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，坚决打击各种腐败行为。

#### （五）强化部门协作。

各级国土资源、住房城乡建设（房产、规划）、财税、国有资产管理、工商、金融监管等部门要建立联动机制，落实相关责任，强化沟通衔接。加强涉地司法处置的衔接，对于司法处置涉及建设用地使用权转移的案件，国土资源部门应加强与地方人民法院的沟通，主动提供所涉不动产的权利状况。加强涉地资产处置的衔接，国有资产等管理部门进行国有资产处置时涉及建设用地使用权转移的，在处置前应取得规划、国土资

源部门出具的意见，并如实告知当事人。

### 三、组织实施

(一)加强组织保障。各地区各有关部门要加强协调配合，稳妥有序推进试点。国土资源部会同财政部、住房城乡建设部、农业部、人民银行、税务总局、工商总局、银监会等单位或部门，建立共同推进试点的工作机制，统筹协调和指导支持试点各项工作。试点地区所在省、市、县（区）各级政府及有关部门要采取有力措施，保障试点运行。

#### (二)推进试点实施。

1. 编制实施方案。有关地区省级国土资源部门要会同相关部门根据本方案组织试点地区编制实施方案，经省级政府同意后，由省级国土资源部门报国土资源部批复。

2. 部署启动试点。有关地区省级国土资源部门要会同相关部门，指导试点地区根据批复的方案，尽快完成各项基础性准备工作，完善工作机制，明确责任分工，部署开展试点。2017年3月底前就试点工作启动、机构设立、规章制度建设、部署实施等情况，形成汇总报告报国土资源部。

3. 试点实施、跟踪及总结。国土资源部和有关地区省级政府加强对试点工作的指导，及时研究解决试点中存在的问题。按照边试点、边研究、边总结、边提炼的要求推进试点工作，2017年11月底前，试点地区就试点做法与成效等形成年度进展报告，经省级政府同意后报国土资源部。国土资源部会同有关

部门开展试点中期评估，形成评估报告按程序上报。2018年8月底前，试点地区形成试点总结报告，总结政策实施效果、提出相关法律法规的修改建议，经省级政府同意后报国土资源部。2018年12月底前，国土资源部会同相关部门全面总结试点经验，形成全国试点工作总结报告，按程序报送党中央、国务院。

（三）强化指导监督。各地区各有关部门要按照职责分工，加强对试点工作的指导监督，依法规范运行。要注意分类指导，尊重基层首创精神，健全激励和容错纠错机制，允许进行差别化探索，切实做到封闭运行、风险可控，发现问题及时纠偏。

（四）完善制度建设。国土资源部会同相关部门，密切跟踪试点地区工作进展，主动适应改革和经济社会发展的需要，完善配套制度，并及时提出制订和修改相关法律、法规、政策的建议。

（五）做好宣传引导。试点地区要加强对试点工作的监督管理，密切关注舆情动态，妥善回应社会关切，重大问题及时报告。

附件：试点地区名单

附件

## 试点地区名单

### 开展国有土地二级市场试点的 28 个试点地区名单

北京市房山区、天津市武清区、河北省石家庄市、山西省太原市、内蒙古自治区二连浩特市、辽宁省抚顺市、吉林省长春市、黑龙江省牡丹江市、江苏省南京市、浙江省宁波市、安徽省宿州市、福建省厦门市、江西省南昌市、山东省临沂市、河南省许昌市、湖北省武汉市、湖南省长沙市、广东省东莞市、广西壮族自治区南宁市、海南省三亚市、重庆市主城九区、四川省泸州市、云南省昆明市、陕西省西安市、甘肃省天水市、青海省西宁市、宁夏回族自治区石嘴山市、新疆维吾尔自治区库尔勒市。

### 同时开展国有和集体土地二级市场试点的 6 个地区名单

上海市松江区、浙江省湖州市德清县、广东省佛山市南海区、四川省成都市郫县、贵州省遵义市湄潭县、甘肃省定西市陇西县。