

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

(常政规〔2023〕7号)

各辖市、区人民政府，常州经开区管委会，市各委办局，市各直属单位：

《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》已经市政府常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

常州市人民政府

2023年12月25日

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

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（以下简称“土地二级市场”）管理，推进土地要素市场化配

置，促进土地要素流动自主有序，提高存量土地资源配置效益，提升土地资源对全市社会经济高质量发展的承载效能，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《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）等规定，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，全面学习贯彻党的二十大精神，坚持以深化供给侧结构性改革为主线，坚持新发展理念，以深化市场化改革为导向，以优化资源配置为目标，以不动产统一登记为基础，打造产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场，形成一、二级市场协调发展、规范有序、集约高效的现代土地市场体系。

（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，可以参照本实施意见执行。

二、建设用地使用权转让

(三) 明确转让形式。本实施意见所指建设用地使用权转让是指各类导致建设用地使用权转移的行为，包括买卖、交换、赠与、出资以及司法处置、资产处置、法人或者非法人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当一并转移。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。

(四) 转让的必要条件。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，可以不补缴土地出让价款，保留划拨方式；不符合《划拨用地目录》的，在符合规划的前提下，由受让人依法补缴土地出让价款。以出让方式取得的建设用地使用权转让，在符合相关法律法规规定和出让合同约定、投资发展监管要求的前提下，充分保障交易自由。以作价出资或者入股方式取得的建设用地使用权再转让，参照以出让方式取得的建设用地使用权转让有关规定，不再报经原批准机关批准，但是应当办理建设用地使用权变更登记；转让后，可以保留为作价出资或者入股方式，或者直接变更为出让方式。以租赁方式取得的建设用地使用权转让，按照国家有关规定执行。土地转让后，出让合同载明的权利义务随之转移，受让人依法履约。

建设用地使用权有下列情形之一的，不得转让：

1. 权属有争议的；
2. 未取得不动产权证书或者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. 法律、行政法规禁止转让的其他情形。

（五）分割转让要求。建设用地使用权分割转让应当符合国土空间规划、出让合同约定或者划拨决定书的规定，分割转让部分应当具备独立分宗条件，涉及公共配套设施建设和使用的，转让双方应当在合同中明确有关权利义务。拟分割宗地已预售或者存在多个权利主体的，应当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，不改变原出让合同约定或者划拨决定书规定，且按照批准的规划方案满足独立分宗条件，可以分割转让，转让时应当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。

（六）合并转让要求。建设用地使用权合并后的地块应当具备独立成宗条件。合并前各宗地土地使用权类型均为划拨，宗地

合并转让后用途符合《划拨用地目录》的，可以选择保留划拨方式合并转让；不符合《划拨用地目录》的，需按照规定办理为出让，依法补缴土地出让价款。合并前涉及划拨、出让、作价出资（入股）等多种土地使用权类型的，原则上应当统一办理为出让，其中的划拨土地需按照土地市场价格补缴土地出让价款。建设用地使用权合并转让涉及公共配套设施建设和使用的，转让双方应当在合同中明确有关权利义务。

（七）完善工业用地转让机制。各地应当持续完善工业用地投资发展监管机制。工业用地在办理不动产转移登记前，县级市（区）人民政府、常州经济开发区管理委员会或其指定机构应当首先落实转让地块原投资发展监管协议的要求；在工业用地转让的同时，受让方需与县级市（区）人民政府、常州经济开发区管理委员会或其指定机构签订投资发展监管协议。

（八）实施差别化税收政策。积极落实“以地控税、以税节地”长效机制，探索工业企业资源集约利用综合评价结果的运用，充分发挥税收调节作用，引导土地使用权人提高土地利用效率和效益。依法落实减税降费政策，进一步助企纾困降低交易成本。

三、建设用地使用权出租

（九）规范以有偿方式取得的建设用地使用权出租管理。以有偿方式取得的建设用地使用权出租应当签订租赁合同，租赁期

限不得超过建设用地使用权剩余年限，租赁合同不得违反法律法规和有偿使用合同的相关约定。全部或者部分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。建设用地在租赁期内，因买卖、赠与或者继承等原因发生转移的，原租赁合同对承租人和新土地使用权人继续有效。承租人未经原出租人同意转租的，出租人可以解除合同。

(十) 规范划拨建设用地使用权出租管理。以划拨方式取得的建设用地使用权长期出租，或者部分用于出租且可以分割的，应当依法补办出让、租赁等有偿使用手续。涉及全部或者部分建设用地使用权出租的，相关公共配套设施建设和使用应当在租赁合同中明确权利义务。

加强划拨建设用地使用权出租土地收益的征缴管理，建立土地收益年度申报制度。划拨建设用地使用权出租的，建设用地使用权人应当依法申报并缴纳相关土地收益，土地收益纳入土地出让收入管理。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。

四、建设用地使用权抵押

(十一) 明确抵押条件。以划拨方式取得的建设用地使用权可以依法设定抵押权，划拨土地抵押权实现时应当优先缴纳土地出让收入。以出让、作价出资或者入股等方式取得的建设用地使

用权可以设定抵押权。以租赁方式取得的建设用地使用权，承租人在按照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。建设用地使用权分割抵押须按照批准的规划方案进行分割，分割抵押地块应当具备独立分宗条件。出让合同另有约定的从其约定。

(十二) 放宽对抵押权人的限制。自然人、企业均可以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，同时设定多个抵押权人时，应当在抵押合同和不动产登记簿中载明抵押权顺位。

(十三) 依法保障抵押权能。营利性的养老、医疗、教育等社会领域企业可以将以有偿方式取得的建设用地使用权、设施抵押融资。各地要进一步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。建设用地使用权、建筑物和其他土地附着物、正在建造的建筑物可以申请办理不动产抵押登记。以建设用地使用权以及全部或者部分在建建筑物设定抵押的，应当一并申请建设用地使用权以及全部或者部分在建建筑物抵押权的首次登记。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，切实防控抵押风险，维护土地、金融市场秩序。

五、创新土地二级市场运行模式

（十四）建设交易平台。大力推进线上交易平台和信息系统建设。搭建城乡统一的土地市场交易管理服务平台，发布交易指引，汇集土地二级市场交易信息，接受交易委托，提供交易场所、交易鉴证和咨询、审批办理服务，营造良好的交易环境。

（十五）规范交易流程。依托土地二级市场交易平台，按照“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程服务土地二级市场交易需求。交易双方可以通过土地二级市场交易平台等渠道发布和获取市场信息；可以自行协商交易，也可以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、县级市人民政府可以行使优先购买权。

（十六）加强协作互通。各部门应当加强协同配合，建立信息征询、反馈和共享机制。自然资源和规划部门应当配合人民法院做好涉地司法处置工作衔接，涉及建设用地使用权转移的案件，自然资源和规划部门应当向人民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情况等。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，应当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。

六、强化土地二级市场服务与监管

(十七) 优化政务服务。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，大力发展“互联网+政务服务”，积极推进“一窗受理、一网通办、一站办结”，大力精简证明材料，压缩办理时间，提高办事效率和服务水平。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。

(十八) 强化市场监管。加强土地二级市场动态监测监管，土地二级市场交易平台应当与存量资源信息化管理平台对接，及时汇入交易信息，有效监管交易后的资源利用状况，引导存量资源向符合高质量发展要求的产业项目流动。将土地二级市场土地交易情况作为年度建设用地供应计划的确定依据之一，积极提升土地市场调控管理水平，促进土地市场健康有序发展。

七、保障措施

(十九) 加强组织领导。各地要落实主体责任，建立自然资源和规划、发展改革、财政、住房和城乡建设、国有资产监督管理、行政审批、税务、市场监管、金融监管、中国人民银行等部

门联动机制，明确任务分工，压实工作责任，形成工作合力，有序推进土地二级市场建设。

（二十）加强宣传引导。加大土地二级市场相关政策的宣传力度，及时总结推广典型经验和创新做法，扩大土地二级市场影响力、吸引力。合力引导市场预期，及时回应社会关切的问题，全市各界形成良好的舆论氛围，促进全市土地资源高效配置、可持续利用。

（二十一）加强指导监督。加强分类指导，坚持问题导向和需求导向，鼓励各地结合实际需求创新工作机制，完善配套政策。树牢底线思维，强化土地二级市场的监督管理和风险防控，对违反土地二级市场相关管理规定的部门、单位及有关人员严格实行责任追究，确保土地二级市场依法依规、健康有序运行。

本实施意见自2024年1月1日起施行，有效期至2028年12月31日。