

宝鸡市人民政府办公室文件

宝政办发〔2021〕5号

宝鸡市人民政府办公室 关于印发《宝鸡市完善建设用地使用权 转让、出租、抵押二级市场实施细则》的通知

各县、区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构：

《宝鸡市完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场实施细则》已经市政府研究同意，现印发你们，请严格遵照执行。

宝鸡市人民政府办公室

2021年2月18日

宝鸡市完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场实施细则

第一章 总 则

第一条 为进一步健全和完善全市建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，优化土地资源配置，提高节约集约用地水平，推动全市经济高质量发展，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）和《陕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》（陕政办发〔2020〕17号）精神，结合我市实际，制定本实施细则。

第二条 本实施细则适用于宝鸡市行政区划内国有建设用地使用权转让、出租、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，可参照执行。涉及房地产交易的，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。

第三条 各县（区）人民政府及各级发展改革、财政、自然资源、住房城乡建设、国有资产监管、市场监管、行政审批

服务、税务、人民银行、银保监、金融监管等部门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，按照部门职能职责分工，主动作为，紧密协作，强化上下协调和部门联动，加强信息共享，做好人员、场所、经费保障，健全服务和监管体系，形成“政府负责、部门协同、公众参与、市场运作、公开交易”的土地二级市场工作合力和运行体系。到 2022 年年底，全面建立一、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。

第二章 完善建设用地使用权转让规则

第四条 各类导致建设用地使用权转移的行为均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，其地上建筑物、其他附着物所有权应一并转移。

第五条 国有土地使用权人应按照《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和合同约定的交易基本条件后，方可转让建设用地使用权。

第六条 以划拨方式取得的建设用地使用权转让，按照土地管理权限，需经市、县人民政府依法批准。转让双方提出转让申请，经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，可不补缴土地出让金，维持划拨用地性质，凭政府批准转让文件办理不动产转移登记手续；转让后土地用途不符合《划拨用地目录》或受让人申请变更为有偿使用的，在符合国土空间规划和相关法律法规的前提下，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有偿使用方案，报本级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手续；不符合规划的，原则上由自然资源主管部门依法收回建设用地使用权。

第七条 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及已经支付全部土地出让价款的前提下，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。建设用地使用权转让不得损害公共利益和相关权利人合法权益。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。

第八条 以出让方式取得的建设用地使用权转让，不需市、县人民政府批准，转让双方可持转让合同依法申报不动产转移登记，登记机构应当依法查验，对相关法律法规禁止交易、不符合有偿使用合同约定、未达到交易条件的，不予办理转移登记手续；对享受政府优惠政策供应的建设用地，补缴土地优惠

政策差价后再办理不动产转移登记手续。

以出让方式取得的建设用地使用权转让，根据市、县实际，可以探索对房屋建设工程已投资额未达到总投资额 25%的（已投资额不含土地出让价款和涉及土地交易的税费），按照“先投入后转让”原则，交易双方先行签订建设用地使用权转让合同，办理预告登记，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 3 个月内未申请登记的，预告登记失效。建设项目属房地产开发项目的，转让人和受让人应当自建设用地使用权转移登记手续办理完毕之日起 30 日内，持房地产开发项目转让合同到房地产开发主管部门备案。

第九条 以出让方式取得的建设用地使用权转让，原出让合同和登记文件中载明的权利与义务随之转移。转让后建设用地使用年限为原出让年限减去已使用年限后的剩余年限。

第十条 以作价出资（入股）方式取得的建设用地使用权转让，在使用年期内参照以出让方式取得的建设用地使用权转让有关规定办理，不再报经原批准建设用地使用权作价出资或入股机关批准。转让后，权利性质可保留为作价出资（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，直接变更为“出让”方式。作价出资（入股）建设用地使用权改变土地用途的，须经自然资源主管部门批准，依照有关规定重新签订土地使用权出让合同，调整土地使用权出让金，并办理登记。

第十一条 以授权经营方式取得的国有建设用地使用权，在使用年期内可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，应报经自然资源主管部门批准，依照有关规定重新签订土地使用权出让合同，并补缴土地出让金。

第十二条 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，应按照有关规定执行，在完善相关手续，房地用途一致后予以办理不动产登记。

第十三条 不属于闲置土地的一般经营性在建工程项目用地使用权转让，其地上建筑物、构筑物同时转让，受让方应继续履行土地出让合同中各项义务，未按约定续建和竣工的不得再次转让。

第十四条 国有企业或公有经济成分占主导地位的公司、企业以及行政事业单位名下的建设用地使用权应通过土地二级市场交易平台公开进行转让，转让合同中须明确建设用地使用权交易价格，低于标定地价 20%（尚未制订标定地价的地方，低于同时段同用途宗地市场交易均价）的，市、县政府代表国家以其申报价格实施优先购买。

第十五条 有下列情形之一的，建设用地使用权不得转让：

（一）以出让方式取得的建设用地使用权，未按出让合同约定支付全部土地出让金或者未取得不动产权证书的；

（二）未按照出让合同约定投资开发，属于房屋建设工程，未完成开发投资总额 25%以上的，或者属于成片开发土地，未形成工业用地或者其他建设用地条件的；

（三）司法和行政机关依法查封或者以其他形式限制转让的；

（四）依法收回建设用地使用权的；

（五）共有建设用地使用权，未经其他共有人同意的；

（六）权属有争议的；

（七）抵押存续期间，未经抵押权人同意的（受让人代为清偿债务消灭抵押权的除外）；

（八）已依法确认为违法用地或地上建筑物、附着物存在违法情形的；

（九）法律法规禁止转让的其他情形。

第十六条 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。原出让合同中明确约定“不得分割”的宗地，从其约定。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。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。建设用地使用权（商、住用地除外）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。房屋骑跨宗地合并的，按照有关规定办理。

第十七条 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。

第十八条 各县（区）人民政府、税务部门可根据实际情况，在法律法规授权范围内提出实施城镇土地使用税差别化政策的建议，促进土地节约集约利用。

第三章 完善建设用地使用权出租管理

第十九条 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的，出租年限应小于原有偿使用合同约定的剩余年期。改变用途的，按法律规定应重新签订建设用地使用权出让合同，补缴土地出让价款差额。

第二十条 各县（区）人民政府和市级相关部门要加强划拨土地出租管理，以划拨方式取得建设用地使用权出租的，出租人应按照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。制定配套政策，明确主管、监管部门及其责任，规范出租程序，以标定地价（尚未制订标定地价的地方，不得低于同时段同用途宗地市场交易均价）为参照制定土地收益的收缴标准，完善收缴方式，严格执行划拨建设用地出租收益年度申报制度。

第二十一条 加强部门联动，实行财政、住房城乡建设、税务、自然资源等部门协同配合的工作机制，健全巡查发现、举报和查处机制。市、县自然资源主管部门应为建设用地使用权出租提供信息发布的线下场所，满足供需双方交易鉴证服务需求。

第四章 完善建设用地使用权抵押机制

第二十二条 以划拨方式取得的建设用地使用权可以依法依规设定抵押权。划拨土地抵押须取得不动产权证，具有地上建筑物、其他附着物合法的产权证明。

划拨土地抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入。用途不符合《划拨用地目录》的，土地使用权可以转为出让土地使用权，并依据有关规定将拍卖所得价款补缴出让金后，抵押权人方可优先受偿。划拨土地抵押，其抵押价值不得超过《划拨决定书》记载的划拨土地价款；《划拨决定书》无记载的，须委托具备资质的中介机构评估划拨建设用地使用权权益价格，确定划拨建设用地使用权抵押价值。

第二十三条 以出让、作价出资（入股）方式取得的建设用地使用权可以设定抵押权。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，不应限制其抵押。

第二十四条 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。

第二十五条 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、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。

企业间以国有建设用地使用权办理抵押时，企业间订立的债权债务主合同必须符合有关法律、法规的规定，涉及需要金融监管部门批准的，应先办理批准手续；债权债务主合同不需办理批准手续的，抵押权人和抵押人双方应向不动产登记机构

书面承诺承担因抵押主合同无效导致抵押无效而引起的经济责任、法律后果。抵押权人和抵押人不得在抵押合同中约定，在债务履行期届满抵押权人未受清偿时，抵押土地使用权转移给债权人。企业间以国有建设用地使用权实现抵押权时，应严格按照相关规定依法处置。

市、县金融机构主管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。

第二十六条 建设用地使用权设定抵押权时，其地上建筑物、附着物所有权及在建工程须同时抵押。在建工程办理抵押登记的，在完成不动产首次登记后，不动产权利人应当申请将在建工程抵押登记转为不动产权抵押登记。因诉讼、仲裁、纠纷等，抵押期满且债权债务已清偿，但不动产权利人拒不履行申请注销抵押登记义务的，登记机关在审核债权债务已清偿完毕情况下，可依法公告后办理抵押权注销登记。国有建设用地使用权分割抵押的，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。已竣工的房地产开发用地不得整宗设定抵押权，但开发企业可以依法登记的房屋所有权连同分摊土地使用权设定抵押。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。

第二十七条 允许不以公益为目的的教育、医疗、卫生、养老等社会领域企业以有偿使用方式取得的建设用地使用权进行抵押融资，抵押融资款项仅限于项目开发建设及项目建成后运营管理所需，不得为第三方提供担保。在办理抵押时，由教育、卫生健康、民政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，抵押权人及受让方不得改变原不动产用途，确保原有经营活动持续稳定，确保利益相关人权益不受损害。各县（区）人民政府、市级相关职能部门要进一步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。

第五章 严格规范土地市场秩序

第二十八条 各县人民政府可结合实际，制订本地区的实施细则，经县人民政府审议后发布实施，同时报市政府备案。

第二十九条 市、县自然资源主管部门要在现有的土地交易机构或平台基础上搭建城乡统一的土地市场交易平台，汇集土地二级市场交易信息，提供交易场所，办理交易事务，大力推进线上交易平台和信息系统建设，也可依托公共资源交易平台进行交易。

第三十条 市、县自然资源主管部门要结合实际建立“信息

发布—达成意向—签订合同—合同备案—登记申请—交易监管”的操作流程，明确相关规则。交易双方可以自行协商交易，也可委托平台公开交易。各部门要各司其职，积极配合交易流程各环节的工作，发挥政府的整体合力。

第三十一条 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，自然资源主管部门应该向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。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，国有资产监管机构对监管企业进行国有资产处置时，涉及建设用地使用权转移的，在公开交易前应征求自然资源主管部门意见。

第六章 建立健全服务监管体系

第三十二条 在土地二级市场交易机构或平台汇集交易、登记、税务、金融等相关办事窗口，加强交易与登记、税务等工作的衔接，实现交易检核、登记一体化，提供一站式便捷、高效的服务。

第三十三条 提高中介机构参与交易服务的积极性，建立土地二级市场评估、咨询、法务、居间代理等中介机构库，从机构库中随机抽取中介机构，建立公开、公正、透明的中介服务秩序。采取综合评价、绩效考评等措施，建立考评及退出机

制，对存在脱离土地市场实际进行价格评估谋取不正当利益等行为的，依照有关法律法规处理。

第三十四条 市、县自然资源主管部门要完善监测监管信息系统，定期形成监测分析报告，综合分析研判市场形势，以落实地价公示制度为基础发挥地价的宏观调控作用，促进低效用地开发利用。落实产业用地政策，以盘活存量建设用地为载体促进产业转型升级，优化土地利用结构，实现土地经济效益最大化。

第三十五条 从信息发布、合同签订、履约情况、土地资源利用效率等方面完善市场主体信用征询，评价企业信用等级，推动失信联合惩戒。鼓励各县创新机制，提高全市信用体系建设水平。

第七章 强力保障土地二级市场建设

第三十六条 各县（区）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。要建立发展改革、财政、自然资源、住房城乡建设、市场监管、行政审批服务、税务、人民银行、金融监管等部门单位参与的工作协同机制，明确分工，细化落实部门单位职责，做好场所、人员和经费保障，确保各项工作举措和要求落实到位。

第三十七条 各县（区）人民政府、市级各部门要加大宣传引导力度，引导和约束建设用地使用权进入有形市场和公共交易平台依法公开交易，防止和杜绝游离于监管范围的“隐形交易”。充分尊重各方意愿和合法权益，提升土地二级市场监管和服务效能，促进存量建设用地的盘活利用，提高节约集约用地水平。

第三十八条 加强对县（区）的督导检查，确保该项工作在依法规范的轨道上健康运行、有序推进。工作中要注意分类指导，尊重客观实际和基层创新、群众意愿，建立健全激励与容错纠错机制，发现问题及时纠偏。要切实加强对土地二级市场运行状况的全程监管。

市自然资源和规划局等部门要结合法定职责和工作需要，加强业务培训和检查指导，履行对工作推进状况进行检查等职责，并对发现的问题及时提出整改意见和建议。

第三十九条 对违反土地二级市场相关规定的县（区）人民政府和有关部门、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。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室。

宝鸡军分区，市监委，市中级人民法院，市检察院，各人民团体。

宝鸡市人民政府办公室

2021 年 2 月 25 日印发

共印 150 份

