

中华人民共和国国土资源部

国土资函〔2017〕268号

国土资源部关于陕西省西安市 完善建设用地使用权转让、出租、抵押 二级市场试点实施方案的批复

陕西省国土资源厅：

你厅报送的《陕西省西安市关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点的实施方案》（以下简称《实施方案》）收悉。经国土资源部审核同意，现批复如下：

一、原则同意《实施方案》。请按照党中央、国务院关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点的有关精神和要求，依据《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），结合试点地区工作实际，进一步研究、探索、完善试点的配套措施，加快推进试点工作。

二、要坚持市场经济改革方向，突出市场配置资源的决定性作用，同时要更好的发挥政府作用，全面落实“放管服”总体要求。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，着力构建完善土地二级市场规则，健全服务和监管体系。建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全的土地二

级市场。

三、在土地二级市场建设过程中，要进一步强化服务意识，优化交易流程，精简审批环节。在依法履职的前提下，应着力减少前置审查，加强事中事后监管，提高办事效率，方便群众办事。

四、要加强组织统筹，强化沟通协调，按照《实施方案》提出的试点任务，积极推进各项政策措施落地。要突出试点的探索创新和示范带动作用，形成一批可复制、可推广的试点成果，汇总一批典型案例，为修改完善相关法律法规提供支撑。试点过程中，要及时将土地二级市场交易的监测监管数据通过部土地市场动态监测与监管系统上报。

五、试点期间，国土资源部将会同有关部门适时赴试点地区调研督导，协调解决试点过程中遇到的问题。在试点过程中发现的重要问题和成功做法，请及时报告。

附件：陕西省西安市关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点的实施方案



附件

陕西省西安市关于完善建设用地使用权 转让、出租、抵押二级市场试点的实施方案

根据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精神，按照国土资源部《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》要求，为扎实推进西安市土地二级市场试点工作，构建产权明晰、市场定价、信息聚集、交易安全的土地二级市场，结合西安市实际，制定本实施方案。

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，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，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府的政策保障作用，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，着力打造具有西安特色的土地二级市场管理模式。

（二）基本原则。

坚持服务为先。落实“放管服”总体要求，遵循法律法规，创新市场交易模式，健全市场交易规则，强化服务意识，优化交易流程，监督合同履约，降低交易成本，提升服务水平，提高办事效率。

规范市场运行。建立健全交易制度，规范市场运行秩序，保证市场主体在公开、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，促进土地要素顺畅流通，提高土地资源配置效率。

维护合法权益。建立公正、专业、廉洁、高效的土地二级市场服务和监管体系，充分尊重土地权利人意愿，充分保障市场主体合法权益，为市场各方提供交易便利，保障交易安全。加强合同履约和市场秩序监管，切实维护土地所有权人权益。

注重探索创新。坚持“法无禁止即可为，法无授权不可为”的原则，珍惜试点机会，用好试点政策，打破惯性思维，加强分析研究，探索解决办法，创新土地二级市场交易管理。

加强部门联动。加强与人民法院、国资、财政、房产、规划、建设、工商、税务等部门的协调和对接，及时解决司法处置、资产处置，土地以及土地连同地上建筑物、其他附着物一并交易过程中遇到的问题，形成推进试点工作的合力。

（三）试点目标。

通过试点探索，到 2017 年底，在土地一级市场基础上构建土地二级市场交易平台，分类制定交易流程，明确审核监管办法，制定格式文本文书，建立部门联动机制。2018 年底，基本建成规范完善的土地二级市场，形成试点总结报告上报国土资源部。

（四）试点范围和区域。

本次试点的范围是国有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。试点区域覆盖全市行政辖区，包括各区、县、开发区和综合改造区。

二、试点政策措施

（一）明确土地转让形式和交易范围。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、司法处置、资产处置、法人或其他组织合并分立等涉及的国有建设用地使用权转移。土地二级市场的交易范围包括：出让土地交易；划拨土地交易；具备形成独立宗地的划拨、出让土地连同地上建筑物、其他附着物一并交易；公司股权发生变化，且有新股东进入，土地使用权人申请名称变更。以作价出资（入股）方式取得的土地转让，参照出让土地转让规定执行；以授权经营方式取得的土地转让，参照划拨土地转让规定执行。

（二）完善划拨土地转让机制。

1. 划拨土地转让条件：①产权清晰，已支付全部土地价款；②具有地上建筑物、其他附着物产权证明，或经区县政府、开发区管委会认定、公告无异议；③转让方若为机关团体、事业单位、国有及国有控股企业，应取得同级财政、国资或有资产处置权的主管部门（企业）批准；④不存在相关转让限制（划拨决定书约束、闲置、抵押、司法查封等）。

2. 划拨土地现状转让。划拨土地以现状条件转让、符合《划拨用地目录》的，在交易平台履行备案手续后，直接办理不动产转移登记手续；转让后不符合《划拨用地目录》的，由受让方依法依规足额补缴出让收入，出让金按照补办出让时点出让土地市场价格和划拨土地权益价格的差额计缴。鼓励划拨土地进入土地交易平台公开转让。

3. 划拨土地改变土地使用条件转让。划拨土地经批准改变土地使用条件转让，符合《划拨用地目录》或协议出让条件的，可直接由受让方申请办理划拨或协议出让用地手续，协议出让的出让金按照办理出让时点新用地条件下出让土地市场价格和原用地条件下划拨土地权益价格的差额计缴。

划拨土地再开发改变为商业、旅游、娱乐和商品住宅“四类”经营性用地的，由政府土地储备机构与土地权利人协商收购储备，协商不成的，交由政府交易平台按照新规划条件公开转让“增值共享”。建立完善经济激励机制，协调好政府、改造方、土

地权利人等各方利益，实现共同开发、利益共享。土地使用权人除获取原土地和地上附着物补偿外，可按一定比例分享再开发产生的土地增值收益。

（三）完善出让土地转让机制。

1. 出让土地转让条件：①产权明晰，全部缴清地价款和有关税、费；②按照出让合同约定进行投资开发，属于房屋建设工程的，完成开发投资总额的百分之二十五以上，属于成片开发土地的，形成工业用地或其他建设用地条件；③具有地上建筑物、其他附着物产权证明，或经区县政府、开发区管委会认定、公告无异议；④转让方若为机关团体、事业单位、国有及国有控股企业，应取得同级财政、国资或有资产处置权的主管部门（企业）批准；⑤以招商类产业项目获取的国有建设用地使用权，须经原立项、招商部门和开发区管委会同意；⑥不存在相关转让限制（出让合同约定、闲置、抵押、司法查封等）。

符合下列条件之一可认为已达到开发投资总额的百分之二十五以上：以净地方式受让的土地，工程建设已全部开工并已达到正负零；或已完成的地上建筑面积不小于总建筑面积（不含地下）的三分之一以上；或转让方提供的具有专业资质的审计（评估）机构出具的关于开发投资额度（不含土地出让金）已达到25%以上的审计（评估）报告。

2. 出让土地现状转让。出让的国有建设用地现状转让，符

合转让条件的，保障其交易自由，交易双方可以自行自愿协商交易，也可以委托机构和平台交易。在交易平台履行备案手续后，办理不动产转移登记手续。鼓励出让土地进入土地交易平台公开转让。

3. 出让土地改变土地使用条件转让。已出让土地经批准改变土地使用条件转让、符合协议出让条件的，由受让方合并办理转让和土地使用条件协议变更手续，出让金按照土地转让时点新用地条件下出让土地市场价格和原用地条件下剩余年期土地市场价格的差额计缴，并按规定缴纳转让环节的相关税费。

已出让的存量低效用地再开发改变为商业、旅游、娱乐和商品住宅“四类”经营性用地的，可交由政府交易平台按照新规划条件公开转让“增值共享”。建立完善经济激励机制，协调好政府、改造方、土地权利人等各方利益，实现共同开发、利益共享。土地使用权人除获取原土地和地上附着物补偿外，可按一定比例分享再开发产生的土地增值收益。

（四）完善土地分割转让政策。

土地分割转让按照划拨、出让土地转让政策办理，同时应满足以下条件：①有清晰明确的分割界线，分割后的各宗地均可独立使用，不得切割主体建筑物；②涉及共有产权的，应征得共有权人的书面同意；③若涉及公建配套设施的，转让双方应予以明确约定；④出让时有特殊约定的产业类项目，分割转让应征得原

立项、招商部门或开发区管委会同意。

对于商业、商品住宅、标准厂房等用地，分割转让时应按照规划部门批准的总平面图进行分割，明确各自分割范围内的建筑总量。存在多种用途的，明确各种用途的建筑总量。存在公建配套面积的，明确转让范围内公建配套面积以及建设主体。以上内容载入转让合同。受让人取得土地使用权后须按原规划总平面图开发建设。

（五）实施差别化税收政策。

加强国土、地税、财政等部门业务合作，研究制定促进土地二级市场流通的财税激励政策。根据土地开发利用情况实行差别化税费征管，在政策范围内，对民生项目用地、鼓励类产业用地从宽落实城镇土地使用税优惠政策，对闲置土地和低效用地加强城镇土地使用税的征管。对闲置土地从严征收土地闲置费。建立国土、地税、工商等部门的信息共享机制，加强对以股权转让变相转让土地行为的土地增值税征管工作。

（六）完善土地出租机制。

1. 规范土地出租行为。以出让或租赁方式取得的国有建设用地使用权出租的，在出让合同或租赁合同约定的框架内可以自由交易；以划拨方式取得的国有建设用地使用权出租的以及临时改变建筑物使用功能出租的，应向区、县、开发区国土资源部门备案，并按照有关规定上缴出租土地收益。

2. 健全土地出租收益征缴办法。制定土地出租收益征缴办法，明确土地收益征缴范围、征缴标准、征缴流程等。征缴范围具体包括：一是划拨土地出租和出租地上建筑物涉及划拨土地出租的；二是临时改变划拨土地上建筑物使用功能，用于商业、娱乐、旅游、停车场等经营性活动的；三是已办理出让、租赁、作价出资（入股）、授权经营手续的建设用地，临时改变建筑物使用功能用于商业、娱乐、旅游、停车场等经营性活动的；四是其他按规定应缴纳土地收益的。符合支持新产业新业态用地政策，经批准按原用途过渡使用的存量建设用地暂不征缴土地收益金。

3. 建立土地出租监管制度。各区、县、开发区国土部门定期对土地出租情况进行动态巡查，依法查处擅自出租划拨土地以及未按时缴纳土地收益的行为，并及时将土地出租数据在二级市场交易平台备案。国土、财政、税务、工商等部门要加强协作，对拒不缴纳、逾期不缴的，暂停办理其相关审批、登记手续，防止国有资产流失。

（七）完善土地抵押机制。

1. 放宽对抵押权人的限制。按照债权平等原则，允许自然人和企业作为抵押权人，依法申请以国有建设用地使用权及其地上建筑物、构筑物所有权办理不动产抵押登记；支持信托公司、融资性担保公司、基金公司、投资公司、典当行等依法依规开展国有建设用地使用权的抵押融资业务。

2. 放宽对抵押物的限制。允许企业以出让方式取得的营利性社会公益设施用地及其地上建筑物、构筑物所有权为自身债务设立抵押权。允许符合分割转让条件的国有建设用地使用权分割抵押。对出让的工业、仓储、科研等国有建设用地，其地上建筑物、构筑物已建成运营，尚未办理房屋登记，但持有相关建设工程规划审批手续的，允许其地上建筑物、构筑物与国有建设用地共同设定抵押权。

3. 放宽对抵押价值的限定。以划拨方式取得的建设用地使用权依法抵押，其抵押价值应经根据划拨建设用地使用权权益价格设定，同时在抵押合同、不动产登记簿及不动产登记证明上备注“处分抵押土地时，应首先按处分时的地价补缴土地出让金”。新出让土地未超过两年或享受招商优惠地价政策的产业项目未建成运营的，土地抵押担保金额一般不超出合同约定出让价款。其他经营性用地抵押价值和抵押率由抵押当事双方确认，对于申报抵押价值高于市场价格 50% 的，登记部门应向抵押权人发出风险预警，以有效防控土地市场抵押风险。

（八）创新土地市场运行模式。

1. 健全土地交易机构。市国土资源局委托市土地储备交易中心作为全市土地二级市场管理机构，具体负责全市土地二级市场交易、管理、监督、监测等工作。结合公共资源交易平台建设工作，对市土地储备交易中心内设部门和人员进行增设调整，健

全土地二级市场交易服务功能。各县国土资源局、国土资源分局也应加强相关机构建设。

2. 建立线上和线下交易平台。在现有土地一级市场交易平台的基础上，结合土地二级市场业务需求，拓展完善土地二级市场交易平台功能，建立土地交易信息和不动产登记信息互通共享机制。另行选址建设西安市土地交易市场，建成以市本级交易市场为中心，以远郊区县为辅助，以开发区为分支的全市土地二级市场交易体系。实现线上线下同步交易，提供土地二级市场信息发布、归集、查询服务；做好土地二级市场入市备案、价格监管、资金监管和公开招拍挂服务；整合平台入驻单位资源，集中受理相关业务，优化工作流程，简化办事程序，为交易各方提供便利的一站式服务。

3. 规范土地二级市场交易流程。交易管理机构负责统一收件、审核，经审核准予备案的，将土地交易原始资料和交易信息直接提交不动产登记部门，不动产登记部门“先税后证”、凭有关税费缴纳凭证登记发证。涉及划拨、出让土地改变用途转让的，经政府审批后交由市土地储备交易中心公开转让，享受“增值共享”收益分配机制。逐步建立健全“信息发布—达成交易—签订合同—交易监管”的交易流程，鼓励土地使用权人进场公开交易。

4. 培育和规范中介服务组织。发挥中介组织在市场交易活

动中的桥梁作用，为土地交易提供咨询、估价、经纪等服务。加强对中介机构的监督管理，土地评估报告须经国土资源部网站或中国土地估价师与土地登记代理人协会网站通过“土地估价系统”进行备案，并取得电子备案号。将中介组织列入全市诚信系统管理，引导中介机构诚信经营，对失信的建立惩戒和退出机制。

（九）加强土地二级市场监测监管。

1. 建立土地二级市场动态监测监管制度。市土地储备交易中心要加强土地转让事中、事后监管，组织督促各分局开展动态监测工作，及时在国土资源部监测监管信息系统报备土地利用情况。依托土地二级市场交易平台，系统归集包括土地转让、出租、抵押的数量、结构、价款、时序等各类基础数据信息，做好土地一、二级市场信息整合，定期形成分析报告，为全面掌握土地市场变化、科学调控土地市场运行提供基础资料。

2. 加强交易价格监管。定期发布基准地价成果，探索建立土地交易价格监管市场价格调控标准和土地收益金征收基准价。交易主体应在土地二级市场交易平台如实申报交易价格，不得瞒报或作不实申报。凡土地转让申报价明显低于市场价格一定比例的，报经政府批准行使优先购买权；高于市场价格一定比例的异常交易行为，对交易双方实施风险警示等交易管制，并将相关交易信息推送税务部门。

3. 加强合同履约监管。市土地储备交易中心要研究制订统一规范的交易合同示范文本，包括《国有建设用地使用权转让合同》、《国有建设用地使用权出租合同》、《国有建设用地使用权抵押合同》等。交易合同中需明确，土地转让后，原出让合同和划拨决定书等文件中所载明的权利、义务随之转移。国土、规划、建设、房管等部门加强协作，将建设单位违约情况纳入诚信体系进行信用考评。

（十）强化部门协作。

1. 加强部门联动。建立国土、规划、房产、建设、财税、国资、工商、金融监管等部门联席会议制度，落实相关部门责任分工，实现部门间信息及时共享，加强部门间审批高效衔接，促进土地交易的安全便捷。

2. 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，国土部门应加强与人民法院的沟通，主动及时提供所涉土地权利情况。司法处置前人民法院应向国土部门发送查询函，查清涉及土地的权属、地块性质、应补缴出让金等相关情况，确保涉案土地顺利高效处置。加强国土部门与人民法院涉地司法处置的协作机制，争取涉地司法处置纳入土地交易平台公开交易，并提供一站式交易服务。

3. 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、国土部门出具的意见，并如实告知当事人。建立国土部门与国资部门涉地资产处置的协作机制，以土地占主导的国有资产处置、以及按城市规划需要再开发改造利用的项目，统一纳入土地交易平台公开交易，并提供一站式交易服务。

三、试点的组织实施

（一）加强组织保障。市政府成立完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点工作领导小组，组长由常务副市长担任，副组长由市政府党组成员、市政府副秘书长、市国土局局长担任，成员由市国土局、市编制办、市金融办、市发改委、市财政局、市规划局、市建委、市房管局、市国资委、市工商局、市地税局、市中级人民法院、人民银行西安营管部等有关部门负责同志组成。市领导小组主要负责研究和部署试点工作，及时协调解决试点中出现的新情况新问题。领导小组下设办公室，办公室设在市国土局，办公室主任由市国土局副局长担任，具体负责试点工作的组织协调和实施运行。

试点工作由市国土资源局具体牵头，各成员单位要按照各自职能密切配合，合力推进。市编办具体指导二级市场交易机构增设部门、人员编制工作，市财政局对土地二级有形市场建设、调查研究、信息系统建设等工作经费予以保障。土地收益征缴标准、征缴流程、市区收益分成等由市国土资源局会同市财政局等部门制订并报市政府批准。

(二) 有序推进试点工作。严格按照国土资源部试点工作部署动员要求，由市国土资源局具体牵头，稳妥有序推进试点工作。及时向部省汇报试点工作中遇到的问题，取得支持和指导。2017年3月底前，完成领导机构设立工作；2017年4月中旬，完成实施方案编制上报工作；2017年11月底前，构建起土地二级市场交易平台，制定土地转让、出租、抵押配套实施细则，并将试点做法与成效形成年度进展报告，报经省政府同意后报国土资源部；2018年8月底前，基本建成规范完善的土地二级市场，形成土地二级市场交易管理规则，按照边试点、边研究、边总结、边提炼的要求，总结试点实施效果、提出相关法律法规的修改建议，形成试点总结报告，附土地二级市场管理规则、典型案例等报经省政府同意后报国土资源部。

(三) 积极做好宣传引导工作。试点工作事关广大群众的切身利益，国土部门要做好宣传引导工作，通过各种渠道做好试点政策措施的解读和解释工作，及时解决土地二级市场试点过程中可能遇到的问题，密切关注舆情动态，妥善回应社会关切，重大问题及时向国土资源部和省、市政府报告。

公开方式：主动公开

抄送：国家土地督察西安局。