

辽宁省人民政府办公厅文件

辽政办发〔2021〕27号

辽宁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

各市人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

为贯彻落实《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，健全土地二级市场运行体制机制，保障资源要素流通，提高存量土地资源利用效率，促进经济高质量发展，经省政府同意，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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，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重点，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，为推动经济高质量发展提供用地保障。

（二）基本原则。坚持社会主义市场经济改革方向，突出市场在资源配置中的决定性作用，着力减少政府微观管理和直接干预，完善事中事后监管，增强市场内生动力；规范市场运行秩序，有效维护公开、公平、公正的市场环境，保障市场依法依规运行和健康有序发展；提高服务效能，优化交易流程，方便群众，提高效率，全面提升土地市场领域政府治理能力和水平。坚持平等、全面、依法保护产权，充分尊重权利人意愿，切实维护土地所有权人权益。

（三）目标任务。2022年6月底前，各市、县（市）完成交易平台搭

建、交易规则制定等工作，初步建立起产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场。逐步形成全省一、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。

（四）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、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。

二、完善建设用地使用权转让机制，促进要素流通

（五）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，以及分割或合并导致权属发生转移等法律、法规规定的其他情形。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。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、省司法厅、省住房城乡建设厅、省国资委、省法院）

（六）明确建设用地使用权转让条件。以划拨方式取得的建设用地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权转让的，转让人应按照划拨决定书的规定开发建设并取得地上建筑物、其他附着物合法的产权证明，转让需经依法批准，土地用途符合《划拨用地目录》的，可不补缴土地出让价款，按转移登记办理；不符合《划拨用地目录》的，在符合规划的前提下，由受让方依法依规补缴土地出让价款。以出让方式取得的建设用地使用权转让，在符合法律法规规定和出让合同约定的前提下，应充分保障交易自由；原出让合同对转让条件另有约定的，从其约定。属于房屋建设工程已投资额未达到总投资额25%的，交易双方可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。“已投资额”可依据有资质的机构出具的投资情况报告认定（已投资额、总投资额均不含建设用地使用权出让价款、向国家缴纳的相关税费）。以作价出资或入股方式取得的建设用地使用权转让，参照以出让方式取得的建设用地使用权转让有关规定，不再报经原批准建设用地使用权作价出资或入股的机关批准；转让后，可保留为作价出资或入股方式，或直接变更为出让方式。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、省税务局、省财政厅、省住房城乡建设厅、省国资委）

（七）规范土地分割、合并转让，促进合理利用。分割、合并后的地块应具备独立分宗条件，涉及公共配套设施建设和使用的，转让双方应在合同

中明确有关权利义务。土地分割、合并转让由建设用地使用权人申请，经市、县（市）自然资源主管部门批准，依法办理不动产转移登记。

土地分割转让应符合土地出让合同约定，整宗地投资额达到转让条件方可分割转让。土地出让合同中明确约定不得分割的，应从其约定。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。土地分割后的容积率等规划条件的计算由各市结合实际制定具体操作办法。多宗地合并，涉及划拨、出让、作价出资或入股等多种土地使用权类型的，原则上统一办理为出让，其中的划拨土地需按土地市场价格补缴土地出让价款；合并宗地用途符合《划拨用地目录》的，土地使用权人可选择保留划拨方式；涉及剩余出让年限不一致的，可按照等价值有利于使用的原则重新确定剩余的土地出让年限，也可补缴一定年限土地出让金后按较长年限登记。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、省财政厅、省住房城乡建设厅）

（八）实施差别化税收政策。各市可结合实际，在地方权限内探索实施城镇土地使用税差别化政策，促进土地节约集约利用。（责任单位：各市、县（市）政府，省税务局、省自然资源厅、省财政厅）

三、完善出租管理，提高服务水平

（九）明确建设用地使用权出租条件。建设用地使用权出租以及地上建筑物、其他附着物连带土地使用权出租的，应取得土地使用权及地上建筑物、其他附着物所有权合法凭证，并按划拨决定书或有偿使用合同规定或约定条件利用土地。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、省住房城乡建设厅）

（十）规范以有偿方式取得的建设用地使用权出租管理。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。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅）

（十一）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出租的，应按照规定上缴租金中所含土地收益，纳入土地出让收入管理。宗地长期出租，或部分用于出租且可分割的，应依法补办出让、租赁等有偿使用手续。各市应结合本地实际，建立划拨建设用地使用权出租收益年度申报制度，出租人依法申报并缴纳土地收益的，不再另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、省财政厅）

四、完善抵押机制，保障合法权益

（十二）明确不同权能建设用地使用权抵押的条件。公司、企业、其他经济组织和个人的划拨建设用地使用权“连地带房”可以依法依规一起抵押，抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入。学校、幼儿园、医疗机构等为公益目的成立的非营利法人教育设施、医疗卫生设施和其他公益设施等不得抵押。以出让、作价出资或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。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、人民银行沈阳分行）

（十三）放宽对抵押权人的限制。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，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。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、人民银行沈阳分行）

（十四）依法保障抵押权能。不以公益为目的的养老、教育、医疗等社会领域企业以有偿方式取得的建设用地使用权可依法抵押。各地区要进一步完善抵押权实现后保障原有经营活动持续稳定运行的配套措施，在抵押权实现时，抵押权人及受让方不得改变原土地用途，确保利益相关人权益不受损害。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、人民银行沈阳分行、省教育厅、省民政厅、省卫生健康委、省金融监管局）

五、建立市场交易体系，提升服务保障能力

（十五）搭建交易平台，保障政务服务便捷高效。各市、县（市）要在自然资源主管部门现有的土地交易机构基础上或依托不动产登记系统平台搭建城乡统一的土地市场交易平台。平台内应汇集交易、登记、税务、住房城乡建设、金融等部门或机构的办事窗口，实现相关职能部门业务充分整合衔接，提高办事效率，提供土地二级市场交易一站式服务。要实行“互联网+政务服务”建设模式，同步推进线上交易平台和信息系统建设。按照国家统一标准和规范，在自然资源部土地二级市场交易系统支撑服务和相关成果基础上，建设和完善电子竞价系统，使交易平台具备汇集交易信息、提供交易场所、办理交易事务、监管交易运行、咨询政策法规等功能，实现“一窗受理、一网通办、一站办结”。

培育和规范中介组织，发挥其在市场交易活动中的桥梁作用，发展相关机构，为交易各方提供推介、展示、咨询、估价、经纪等规范化服务，促进交易便捷高效。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅）

（十六）规范交易流程。市、县（市）自然资源主管部门要不断优化交

易流程，建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的线上交易流程和“交易申请—交易审核—签订合同—申报价格—交易监管”的线下交易流程。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。各市应结合实际探索建立政府优先购买制度。加强交易事中事后监管，重点加强合法合规合约性审核，对违反有关法律法规或不符合出让合同约定、划拨决定书规定的，不予办理相关手续。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、省财政厅）

（十七）加强信息互通共享。各市、县（市）政府要规范涉地司法处置程序，强化自然资源主管部门与法院联动机制，涉及建设用地使用权转移的案件，自然资源主管部门应当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。市、县（市）自然资源主管部门应建立与住房城乡建设、税务、市场监管等部门的沟通协调机制，加强对涉地股权转让的联合监管，重点监管出让合同的履约情况并依法追究合同违约责任，确保土地及时开发利用。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，并将宗地的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，自然资源主管部门与住房城乡建设主管部门要加强信息共享。市、县（市）土地交易机构能够通过实时互通共享取得信息的，不得要求交易当事人重复提交。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、省税务局、省住房城乡建设厅、省国资委、省市场监管局、省机关事务局、省法院）

六、加强监测监管

（十八）强化市场监测监管与调控。各市、县（市）政府要严格落实公示地价体系，定期更新和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。强化土地一、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，维护市场平稳运行。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、省税务局、省财政厅、省金融监管局）

（十九）完善信用体系建设。土地转让后，出让合同所载明的权利义务随之转移，受让人应依法履约。各市要健全以“双随机、一公开”为基本手

段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，加强对交易方和中介服务机构的信用监管。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，对失信责任主体失信行为记入信用档案，并在信用中国（辽宁）公布，实施联合惩戒，推进土地市场信用体系共建共治共享。（责任单位：各市、县（市）政府，省自然资源厅、省发展改革委）

七、保障措施

（二十）加强组织领导。各级政府及有关部门要充分认识完善土地二级市场建设的重要性，强化主体责任，落实人员和经费保障，有序推进土地二级市场建设，促进全省存量土地资源盘活利用。建立自然资源、财政、住房城乡建设、国资、税务、市场监管、金融等部门联动机制，明确任务分工，压实工作责任。

（二十一）加强宣传引导。各市、县（市）政府要加大对土地二级市场政策的宣传力度，强化政策解读，及时总结推广典型经验和创新做法，不断扩大土地二级市场影响力、吸引力，充分调动市场主体参与积极性。合理引导市场预期，及时回应公众关切，营造良好的土地市场舆论氛围，提升市场主体和全社会依法规范、节约集约用地的意识，切实提高土地资源配置和利用效率。

（二十二）严格责任追究。强化监督问责，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。

辽宁省人民政府办公厅

2021年10月25日

（此件公开发布）

责任编辑：张靖宇