

济宁市人民政府办公室文件

济政办发〔2020〕12号

济宁市人民政府办公室 印发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的通知

各县（市、区）人民政府，济宁高新区、太白湖新区、济宁经济技术开发区、曲阜文化建设示范区管委会（推进办公室），市政府各部门、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》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

济宁市人民政府办公室

2020年12月24日

（此件公开发布）

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

为进一步完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，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《山东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》（鲁政办发〔2019〕33号）文件要求，结合我市实际，经市政府同意，制定以下实施意见。

一、总体要求

坚持“政府引导、市场配置，完善体系、创新模式，保障权益、便捷高效”的原则，落实“放管服”改革要求，着力打造土地二级市场线上线下交易平台，完善交易规则、业务流程和服务监管体系。到2020年年底，初步建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场；形成市场规则健全完善，交易平台功能齐全，服务监管落实到位，市场秩序更加规范，配置效率显著提高，一、二级市场协调发展，资源利用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。区域为全市范围内所有县（市、区）。

已依法入市的农村集体经营性建设用地使用权参照本实施意见执行。

三、工作任务

（一）完善建设用地使用权转让机制。

1. 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。

2. 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。

3. 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。

（市自然资源和规划局牵头，市行政审批服务局、市住房城乡建设局、市税务局配合，各县市区政府、管委会落实。以下均

需各县市区政府、管委会落实，不再一一列出)

(二) 完善建设用地使用权出租机制。

1. 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，出租人与承租人应签订租赁合同，明确双方权利和义务，不得违反法律法规和有偿使用合同的相关约定。

2. 以划拨方式取得的建设用地使用权出租的，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。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。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。

3. 营造建设用地使用权出租环境。提供建设用地使用权出租供需信息发布服务，制定规范的出租合同文本，提供交易鉴证服务，保障权利人的合法权益。统计分析建设用地使用权出租情况及市场相关数据，定期发布出租市场动态信息和指南。

(市自然资源和规划局牵头，市住房城乡建设局、市行政审批服务局、人民银行济宁市中心支行配合)

(三) 完善建设用地使用权抵押机制。

1. 以划拨方式取得的建设用地使用权连同其地上建筑物可以依法依规设定抵押权，划拨土地抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入。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。

2. 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。

3. 依法保障抵押权能。允许不以公益为目的的养老、教育等社会领域企业以有偿方式取得的建设用地使用权、设施等财产进行抵押融资。在办理抵押时，由抵押权人和抵押人共同承诺抵押权实现后，要保障原有经营活动持续稳定，确保土地用途不改变、利益相关人权益不受损。

（市自然资源和规划局牵头，济宁银保监分局、市住房城乡建设局、市行政审批服务局、人民银行济宁市中心支行配合）

（四）完善土地分割、合并转让政策。

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。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。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。（市自然资源和规划局牵头，市行政审批服务局配合）

四、构建运行模式

(一) 健全二级土地交易有形市场。按照交易、登记一体化建设的原则，在市、县（市、兖州区）不动产登记中心设立土地交易有形市场。市场内设置转让、出租、抵押等交易事项办理窗口，提供供需信息发布、咨询、交易事务等服务，为交易各方提供一站式便捷服务。市、县（市、兖州区）两级有形市场应标准一致、设施配置齐全、人员配备到位。2020年12月底前，初步建成全市统一的土地交易有形市场体系。（市自然资源和规划局牵头，市行政审批服务局配合）

(二) 建立线上交易平台。按照“省市共建”的原则，在自然资源部和省自然资源厅土地二级市场交易信息服务系统相关成果的基础上，搭建全市城乡统一的土地二级市场线上交易平台。提供土地二级市场信息发布、交易、成交确认、合同签订等一站式服务。汇集土地二级市场交易信息，实现土地二级市场供需、交易、登记、监管、服务一体化。2020年12月底前，初步建成全市土地二级市场线上交易平台。（市自然资源和规划局牵头，市大数据中心配合）

(三) 规范交易流程。根据省制定的统一交易规则，要进一步制定交易申请、发布交易信息、办理交易事务、缴纳价款和税费、办理登记等细则。建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程，完善交易申请、受理、审核、信息发布、

交易事务办理、价款和税费缴纳、登簿、缮证、归档等程序。充分尊重权利人意愿，保障市场主体合法权益，交易双方可通过土地二级市场交易平台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。（市自然资源和规划局牵头，市财政局、市行政审批服务局配合）

（四）加强与不动产登记信息的互通共享。建立土地二级市场交易信息平台 and 不动产登记信息平台的互通共享机制。建设用地使用权交易双方向不动产登记机构申请办理不动产登记，不动产登记机构同时将登记信息推送到交易平台。（市自然资源和规划局牵头）

五、加强相关工作衔接配合

（一）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，人民法院向自然资源主管部门查清所涉不动产的权利状况、原有偿使用合同约定的权利义务等情况，自然资源主管部门应当予以配合；司法处置土地可进入土地二级市场交易平台交易，其中涉及划拨建设用地使用权处置的应函告自然资源主管部门。（市法院牵头，市自然资源和规划局、市税务局配合）

（二）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，并将宗地有关情况如实告知当事人。自然资源、住房城乡建设、税务、市场监管等主管部门应加强对涉

地股权转让的联合监管。(市自然资源和规划局牵头,市财政局、市住房城乡建设局、市国资委、市工业和信息化局、市税务局、市市场监管局配合)

(三)加强建设用地使用权与房地产交易工作衔接。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,住房城乡建设主管部门与自然资源主管部门应当加强信息共享。(市自然资源和规划局牵头,市住房城乡建设局、市财政局、市工业和信息化局、市国资委、市税务局、市市场监管局配合)

(四)加强银行业不良土地资源入市工作衔接。各银行业金融机构按照上级有关要求,定期对金融不良土地资源进行梳理排查,甄别筛选不良土地资源企业名单、宗地底数,可分期分批进入土地二级市场公开推介交易,推动存量土地资源盘活利用。(济宁银保监分局牵头,市法院、市地方金融监管局、市自然资源和规划局、人民银行济宁市中心支行配合)

六、加强监测监管

(一)加强市场监管与调控。建立土地二级市场动态监测监管制度,完善监测监管信息系统;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,通过采取政策引导,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。(市自然资源和规划局牵头,市财政局、市住房城乡建设局、市税务局、市地

方金融监管局、人民银行济宁市中心支行、济宁银保监分局、市大数据中心配合)

(二)制定土地市场信用评价规则和约束措施。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。要加强对交易各方的信用监管,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。制定土地市场信用评价规则和约束措施,对失信责任主体依法依规纳入“信用中国(山东济宁)”,向社会公开,实施联合惩戒。(市自然资源和规划局牵头,市发展改革委、市财政局、市地方金融监管局、人民银行济宁市中心支行、济宁银保监分局配合)

七、保障措施

(一)加强组织领导。各级政府要充分认识完善土地二级市场的重要性,结合实际研究制定实施细则和配套措施,要落实主体责任,各级自然资源、财政、住房城乡建设、国资、税务、市场监管、金融等主管部门要建立联动机制,明确分工,落实责任。做好人员和经费保障,确保各项工作落到实处,有序推进土地二级市场建设。(市自然资源和规划局牵头,市财政局、市住房城乡建设局、市国资委、市税务局、市市场监管局、市地方金融监管局、人民银行济宁市中心支行、济宁银保监分局配合)

(二)完善激励和约束措施。鼓励金融机构创新金融产品,加大建设用地使用权抵押贷款投放力度,在交易场所设立服务

点。采取有效措施,促进土地二级市场制度性交易成本明显降低。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。

(市自然资源和规划局牵头,市财政局、市税务局、市地方金融监管局、人民银行济宁市中心支行、济宁银保监分局配合)

(三)加强宣传引导。加大对土地二级市场相关政策的宣传力度,强化政策解读,及时总结推广各地典型经验和创新做法,扩大土地二级市场影响力、吸引力,调动市场主体参与的积极性。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、节约集约用地意识。

(市自然资源规划局牵头)

本意见自2020年12月24日起施行,有效期至2023年12月23日。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，
市法院，市检察院，济宁军分区。

济宁市人民政府办公室

2020年12月24日印发
