

# 晋中市人民政府办公室文件

市政办发〔2021〕1号

## 晋中市人民政府办公室 关于印发晋中市建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办法（试行）的通知

各县（区、市）人民政府，开发区管委会，市直有关单位：

《晋中市建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办法（试行）》经2020年12月22日市政府第16次常务会议研究通过，现印发你们，请认真贯彻执行。

晋中市人民政府办公室

2021年1月11日

（此件公开发布）

# 晋中市建设用地使用权转让、出租、抵押 二级市场管理办法（试行）

## 第一章 总则

**第一条** 为进一步健全和规范建设用地使用权二级市场秩序，加强市场监管，提高存量土地资源配置效率，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《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）、《山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》（晋政办发〔2020〕39号）等规定，结合我市实际，制定本办法。

**第二条** 本市行政区域范围内的建设用地使用权转让、出租、抵押管理适用本办法。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。涉及到房地产交易的，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。

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，可参照本办法执行。

**第三条** 建设用地使用权转让、出租、抵押应遵循依法依规、诚实守信、公平自愿的原则。

**第四条** 自然资源主管部门依法对建设用地使用权转让、出租、抵押进行监督，并负责日常管理工作。

各级自然资源主管部门应依托现有的公共资源交易机构和不动产登记机构建立土地二级市场交易场所，搭建统一的土地交易平台，公共资源交易平台负责交易规则制定和线上、线下交易。推动土地二级市场交易与不动产登记流程有机融合，实行“监管+交易+登记”一体化服务，推进“一窗受理、一网通办、一站办结”。

**第五条** 发展改革、住建、国资、财政、税务、市场监管、审批服务管理、金融等部门按照各自职责协助做好国有建设用地使用权转让、出租、抵押相关工作。

**第六条** 有下列情形之一的，建设用地使用权不得进入土地二级市场转让、出租、抵押：

（一）未依法取得《国有土地使用证》或《不动产权证书》的；

（二）土地权属不清、有争议的；

（三）经有权机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制权利的；

（四）已经超过建设用地使用期限，未办理续期的；

（五）已认定为闲置土地，未按照市、县（区、市）人民政府批准的闲置土地处置方案完成处置的；

（六）不符合出让合同，出资（入股）、授权经营文件及划拨决定书约定或规定的交易限制条件的；

（七）法律、行政法规规定禁止交易或不能交易的其他情形。

第七条 行政事业单位国有划拨土地涉及转让、出租、抵押建设用地使用权的，应经主管部门审核并报同级财政部门同意。

## 第二章 建设用地使用权转让

第八条 国有建设用地使用权转让系指各类导致土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、法人或其他组织合并或分立等形式涉及的建设用地使用权转移。国有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。

第九条 以出让方式取得国有建设用地使用权的，在符合法律法规规定和出让合同约定的前提下，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。经依法批准改变土地用途、容积率的，按规定补缴不同用途、容积率的土地出让金差价后，可进行转让。

第十条 除法律法规规定和划拨决定书明确应当收回土地使用权外，以划拨方式取得国有建设用地使用权的公司、企业、其他经济组织和自然人，土地用途符合国土空间规划，并经市、县（区、市）人民政府批准后可实施转让。转让后土地用途符合《划拨用地目录》的，可继续保留土地划拨性质；转让后土地用途不符合《划拨用地目录》的，市、县（区、市）自然资源主管部门结合宗地规划等具体情况制定《国有土地使用权有偿使用方案》，报本级人民政府批准，并与受让方签订有偿使用合同，受让方依法足额补缴土

地出让金后，可依法进行转让。

**第十一条** 以授权经营方式取得国有建设用地使用权的，在其授权经营期限内，经被授权经营的集团公司同意，在不影响债权人相关主体合法权益的情况下，被授权经营的土地可以在其直属企业、控股企业、参股企业之间进行转让，集团公司内部之间转让，国有建设用地使用权取得方式保持授权经营；改变用途或向集团公司以外的单位或个人转让，须报自然资源主管部门依法批准，并补缴土地出让金，国有建设用地使用权取得方式变更为出让，出让金补缴标准参照划拨土地补办出让有关规定执行。

**第十二条** 以作价出资（入股）方式取得国有建设用地使用权的，在使用年期内可依法转让，不再报经原批准建设用地使用权作价出资（入股）的机关批准；转让后，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，可直接变更为出让方式。需补缴出让金的，参照出让方式取得国有建设用地使用权相关规定执行。

**第十三条** 司法处置涉及国有建设用地使用权转移的，人民法院根据案情需要有权向自然资源主管部门查询所涉不动产的权利状况、原出让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。建立健全执法联动机制，司法处置土地可进入土地二级市场交易平台交易。

**第十四条** 国有资产处置涉及国有建设用地使用权转移的，产权单位应征求自然资源主管部门意见，严格按照土地利用总体规

划和城市控制性详细规划进行资产处置，并将宗地有关情况如实告知当事人。

**第十五条** 国有建设用地使用权申请转让，须同时符合下列条件：

（一）已依法取得《国有土地使用证》或《不动产权证书》；

（二）地上建筑物（含在建工程）具有合法来源证明，其中已建成房屋取得《竣工验收备案表》或《房屋所有权证》（或《不动产权证书》）；在建工程持有合法《建设工程规划许可证》和《施工许可证》；

（三）已按照国有建设用地审批文件规定开发建设，属于房屋建设工程的，完成开发投资总额的 25%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；

（四）符合土地出让合同及划拨决定书等约定的其他转让条件；

（五）法律法规规定的其他条件。

**第十六条** 国有建设用地使用权转让时，转让人与受让人应确保土地使用权出让合同和登记文件中所载明的权利和义务随之转移，有限制性条件的从其规定。

**第十七条** 市、县（区、市）自然资源主管部门收到国有建设用地使用权转让申请后，根据下列情形分别做出处理：

（一）申请材料齐全，符合法定形式，或申请人按要求提交全部补正申请材料的，可以受理转让；

（二）涉及划拨用地使用权转让或出让土地改变土地用途、

容积率的，报同级人民政府批准，并补缴不同用途、容积率土地出让金差价后，予以受理转让；

（三）涉及非经营性用地（含工业用地）拟改变为商业、旅游、娱乐和住宅等经营性用地，按照相关规定暂不具备转让条件的，可依法由政府优先收购纳入储备。

**第十八条** 拟分割、合并的宗地应当权属清晰，达到转让条件后可实施分割、合并转让。确需分割、合并的，应满足以下条件：

（一）已依法取得《国有土地使用证》或《不动产权证书》；

（二）分割、合并后的地块具备独立分宗条件，并保持建筑物、构筑物结构完整，不影响土地使用价值，并经规划审查同意分割或合并，且出具明确的分割界限；

（三）分割或合并后的地块应符合规划，不改变原出让合同或划拨决定书确定的开、竣工时间；

（四）涉及已办理土地使用权抵押等他项权利登记的，应符合有关法律规定；

（五）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；

（六）合并后土地出让到期年限由自然资源主管部门依法依约予以确定；

（七）分割、合并转让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、合并的，市、县（区、市）自然资源主管部门依据建设用地使用权人提出的申请，可以按上述规定将单宗地分割为

多宗地、多宗地合并为一宗地（整体规划建设项目分期供地造成多宗地合宗的情形除外），依法办理不动产登记手续。对合同明确不得分割的，从其约定。

鼓励工业、商业等经营性建设用地使用权人通过分割转让方式盘活利用闲置土地、低效利用土地发展新兴产业。已建成的工业项目用地分割转让的，应当按照“房地一体”的原则办理分割转让手续，且转让后不影响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。

**第十九条** 拟分割、合并转让的建设用地使用权应遵循“先分割或合并、后转让”的原则，按照下列程序办理相关手续：

（一）市、县（区、市）自然资源主管部门根据出让合同约定、土地利用条件、国土空间规划指标出具同意宗地分割、合并意见后，由转让双方向交易机构申请分割或合并转让；

（二）转让双方进入交易环节，签订分割、合并转让合同，转让双方持完成交易的证明，向不动产登记机构申请办理分割、合并转让登记。

对符合分割、合并条件但分割、合并后土地使用条件改变的，需完善用地手续后再准予分割、合并。

**第二十条** 转让双方应当依法申报交易价格。以买卖方式转让建设用地使用权，申报价格比标定地价低 20% 以上的，市、县（区、市）人民政府有权行使优先购买权；尚未建立标定地价的，申报价格低于市场评估价 20% 以上的，市、县（区、市）人民政府有权行使优先购买权。



### 第三章 建设用地使用权出租

第二十一条 以划拨方式取得的建设用地使用权涉及出租的，应按照有关规定上缴租金中所含土地收益，国有土地年租金收取标准，纳入基准地价体系管理，具体标准由县（区、市）自然资源主管部门按照相关规定制定，报同级人民政府批准执行。

第二十二条 以划拨方式取得的建设用地使用权，短期出租的（5年以内，含5年），实行划拨建设用地使用权出租收益年度申报制度，出租人向县（区、市）自然资源主管部门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。

第二十三条 以划拨方式取得的建设用地使用权，宗地长期出租（租赁年限超过5年），或部分用于出租且可分割的划拨土地，应依法补办出让、租赁等有偿使用手续。

第二十四条 出租人和承租人凭批准后的国有划拨土地使用权租赁合同及相关资料在土地二级市场交易平台备案并办理出租登记手续。

第二十五条 国有划拨土地使用权出租期间，承租人不得擅自承租的土地上新建永久建筑物、构筑物；确需建造临时建筑物、构筑物的，须征得出租人同意，并依法办理审批手续。

第二十六条 国有划拨土地使用权出租期间因国家建设需要调整用地的，由市、县（区、市）自然资源主管部门报经市、县（区、

市)人民政府同意,收回划拨土地使用权,并向社会公布。

**第二十七条** 国有划拨土地使用权租赁合同终止,出租人应自终止之日起十五日内,到原登记机关办理注销土地使用权出租登记。

**第二十八条** 县(区、市)自然资源主管部门应建立台账,对国有划拨土地使用权出租行为按年计收国有土地年租金,并对面积、用途、金额等情况进行核实。

**第二十九条** 市、县(区、市)自然资源主管部门应加强对划拨土地使用权出租活动的监督检查,及时查处违规行为;对出租人未经批准擅自出租国有划拨土地使用权行为的,依法予以处罚。

**第三十条** 出租人不按期限缴纳国有土地年租金的,由市、县(区、市)发展改革部门纳入失信联合惩戒“黑名单”,在国家企业信用信息公示系统进行公示。

**第三十一条** 将国有划拨土地使用权以承包形式给他人使用或擅自改变原划拨土地使用权用途,以自营、联营、合作方式使用划拨土地的,视为出租行为纳入本办法进行管理,但不免除相关主体应承担的违约责任及行政处罚责任。

**第三十二条** 以出让、租赁、作价出资(入股)等有偿方式取得的建设用地使用权出租或转租的,出租人与承租人应当签订租赁合同,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,不需缴纳土地出租收益,但需在土地二级市场交易平台备案。工业用地使用权出租后,承租人在符合规划、不改变用途、与出租人书面约定同意的前提下,通过厂房加层、厂区改造、内部

用地整理等途径对现有工业用地提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

## 第四章 建设用地使用权抵押

**第三十三条** 按照平等原则，除法律法规禁止的市场主体和民事主体外，金融机构及其他各类企业法和自然人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。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。

**第三十四条** 以划拨方式取得的建设用地使用权涉及抵押的，应连同地上建筑物、构筑物一并依法依规设定抵押权。划拨土地地价可根据自然资源部办公厅印发的《划拨国有建设用地使用权地价评估指导意见（试行）》（自然资办函〔2019〕922号）有关规定开展评估，并根据评估价格合理计算抵押价值。抵押权实现时，用途不符合《划拨用地目录》的，土地使用权可转为出让土地使用权，优先缴纳土地出让收入。

**第三十五条** 以出让、作价出资（入股）等方式取得的建设用地使用权可以设定抵押权，如无法律法规规定或合同特别约定的，不应限制其抵押。设定抵押权时，其地上建筑物、构筑物所有权及在建工程须同时抵押。单独以国有建设用地使用权设定抵押登记的或连同在建工程办理抵押登记的，工程竣工后，不动产权利人应当申请单独以国有建设用地使用权或连同在建工程办理的抵押

登记转为建设用地使用权及地上建筑物、构筑物所有权抵押登记。

**第三十六条** 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。抵押权实现时土地租赁合同约定的权利、义务同时转让。

**第三十七条** 以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施以及其他社会公益设施所有权及其土地使用权不得抵押；允许营利性的养老、教育等社会领域企业以有偿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，由民政、卫健、教育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，不得改变土地用途，确保原经营活动持续稳定，确保利益相关人权益不受损。

**第三十八条** 以具有土地使用年限的土地使用权抵押的，其抵押期限不得超过土地使用权出让合同或作价出资（入股）、授权经营文件等规定期限。

**第三十九条** 国有建设用地使用权抵押时，抵押人和抵押权人应当签订抵押合同，抵押合同不得违反法律法规、出让合同或划拨决定书规定。抵押合同可以是单独订立的书面合同，也可以是主借款合同中的抵押条款。

**第四十条** 抵押国有建设用地使用权价值可由土地评估机构评估，也可由抵押双方协商确定，评估或协商的不动产价格明显高于市场价格的，其产生的抵押风险由抵押权人自行承担。

**第四十一条** 抵押登记按照下列程序办理：

- (一) 抵押双方向土地二级市场交易平台申报备案;
- (二) 不动产登记机构办理抵押登记;
- (三) 颁发不动产登记证明。

## 第五章 建设用地使用权二级市场建设

第四十二条 市、县（区、市）公共资源交易机构负责开发建设覆盖本行政区域的线上、线下交易市场，并制定交易规则。

线上交易平台要建立健全对外提供土地供求信息收集发布、网上公开交易事项办理、成交结果信息公示等服务体系。为土地二级市场交易各方提供推介、展示、咨询、估价、经纪等中介服务。自然资源主管部门要加强对土地二级市场交易社会中介组织的指导和监督，引导中介组织诚信服务。

线下交易市场应当设置转让、出租、抵押等交易事项办理窗口以及供求信息收集发布、交易咨询等服务窗口，为交易各方提供一站式便捷服务。

第四十三条 土地二级市场交易按照“信息发布—达成意向—签订合同—监管审核—申报交易—登记备案”的基本流程进行交易。交易各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；可自行协商达成交易意向，也可委托土地二级市场交易平台公开交易，成交后交易双方签订统一合同，并依法申报交易价格。

第四十四条 市、县（区、市）自然资源主管部门应当健全土地二级市场动态监测监管制度，完善监测监管信息系统。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，维护市场平稳运行。

**第四十五条** 完善土地市场信用体系。市、县（区、市）自然资源主管部门要强化土地市场信用监管，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，对失信责任主体实施联合惩戒，推进土地市场信用体系共建共治共享。

**第四十六条** 国有建设用地使用权交易结果应当在土地线上和线下市场进行公告。

## 第六章 责任

**第四十七条** 建设用地使用权交易双方当事人对其提供申请材料的真实性负责。以伪造有关证件、隐瞒有关情况等不正当手段办理审批、申报等手续或骗取登记的，依据有关规定予以处理；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十八条** 市、县（区、市）自然资源主管部门要依照交易规则依法履行对建设用地使用权交易中出让合同或划拨决定书的履约情况以及交易的合法合规性等进行审核，对违反有关法律法规或未达到交易条件、不符合出让合同或划拨决定书约定、违反交易规则的，依法不予办理相关交易手续。

**第四十九条** 违反相关规定交易国有建设用地使用权的，有

关部门不得为其办理审批和不动产登记手续。

**第五十条** 国家工作人员违反有关规定，在国有建设用地使用权二级市场交易工作中收受贿赂、徇私舞弊、玩忽职守的，视情节依法予以处理。

## **第七章 附则**

**第五十一条** 本办法自 2021 年 2 月 11 日起施行，有效期两年。

---

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市  
检察院，各人民团体，各新闻单位。

---

晋中市人民政府办公室

2021年1月12日印发

---



