

# 北京市人民政府办公厅

## 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

京政办发〔2021〕10号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

为完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，推进土地资源优化配置和节约集约利用，依据《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）及有关法律法规，经市政府同意，现提出以下意见。

### 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、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，以《北京城市总体规划（2016年—2035年）》为统领，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，以不动产统一登记为基础，与国土空间规划、相关产业规划及城市更新行动计划相衔接，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)目标任务**

到 2022 年底,初步形成产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场,市场规则健全完善,交易平台功能齐全,服务和监管落实到位,市场秩序更加规范,土地资源配资效率显著提高,形成一、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。

## **(三)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形。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》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,可参照本意见执行。

## **二、健全转让机制**

**(一)明确建设用地使用权转让形式和条件。**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。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。

1. 划拨建设用地使用权转让。以划拨方式取得的建设用地使用权转让,需经区级以上政府依法批准。转让后,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. 出让建设用地使用权转让。以出让方式取得的建设用地使用权转让,在符合国土空间规划、法律法规规定和出让合同约定前提下,可依法进行交易;原出让合同对转让条件另有约定的,从其约定。

3. 作价出资或入股建设用地使用权转让。国有企业通过改制以作价出资或入股方式取得的建设用地使用权,转让时参照以出让方式取得的建设用地使用权转让有关规定执行。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。

4. 特殊情形下的建设用地使用权转让。土地使用权证载用途与城乡规划用途不一致的,政府可依法按原规划用途收回,纳入土地储备。政府不予收回的,转让前应经区级以上政府批准,原用地单位应当按原证载用途通过评估确定补偿价款;同时规划自然资源主管部门组织相关部门按新规划用途进行“多规合一”审查,明确土地出让条件,组织地价评估并确定土地使用权出让价款底价,通过土地市场公开竞价方式确定受让方。土地使用权由原用地单位竞得,由其补缴土地出让价款、重新签订出让合同后,按新规划用途进行登记(商品住宅除外)。土地使用权由其他单位竞得,由其与原用地单位签订转让合同(对原用地单位进行补偿)后,补缴土地出让价款、签订出让合同,按新规划用途进行登记(商品住宅

除外)。

开发区、产业园区产业项目土地使用权转让,必须符合产业用地政策及入园合约要求。转让时,由园区管理机构或相关产业主管部门明确转让条件,规划自然资源主管部门办理相关手续。

(二)明确土地分割、合并转让要求。土地分割、合并应符合规划要求,土地权属和产权关系清晰、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。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、合并转让时,应依据《北京市物业管理条例》,统筹考虑物业管理区域划分以及物业服务用房配置要求。

(三)明确签订转让合同要求。土地使用权转让时,转让方和受让方应当签订土地使用权转让合同;原土地有偿使用合同(或划拨决定书)和登记文件中所载明的权利、义务随之转移,地上建筑物、其他附着物的所有权也随之转让。

通过转让方式取得的土地使用权,其使用年限为原土地有偿使用合同约定的使用年限减去原土地使用权人已使用年限后的剩余年限。土地使用权改变用途转让的,重新确定土地使用年限。

(四)落实差别化的税收政策。全市应税土地按纳税等级征收土地使用税,促进土地节约集约利用。

### 三、强化出租管理

(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,应按照一定比例上缴租金中所含土地收益,纳入土地出让收入管理,具体上缴比例由市规划自然资源委通过试点后会同各区确定并公布。出租价格标准由各区根据土地等级、用途等因素组织评估确定。宗地长期出租,或部分用于出租且可分割的,可依法补办出让、租赁等有偿使用手续。各区建立划拨建设用地使用权出租收益年度申报制度,出租人依法申报并及时缴纳相关收益的,不再另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。

(二)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。

(三)做好建设用地使用权出租服务保障。市规划自然资源委应指导各区及时在网上公布建设用地使用权出租供需信息,制定出租合同示范文本,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。

建设用地使用权出租的,出租人应取得不动产权证书(国有建设用地使用权证书或国有建设用地使用权及房屋所有权证书);出租人依法转让不动产时,应在转让之前合理期限内通知承租人,承租人在同等条件下享有优先受让权。

#### **四、完善抵押机制**

(一)明确建设用地使用权抵押条件。以划拨方式取得的建设用地使用权经区级以上政府批准后,可依法依规设定抵押权,依法办理抵押登记手续。划拨建设用地使用权抵押时,应明确抵押权实现后土地使用须遵守的国土空间规划条件、土地利用政策等具体要求。划拨土地抵押权实现时,属有偿用地的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、其他附着物连同租赁期土地使用权可以依法一并抵押。在建项目建设用地使用权抵押获取的资金,应优先用于本项目建设。

(二)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。

(三)依法规范和保障抵押权能。对经营性的养老、教育等社会领域企业以有偿方式取得的建设用地使用权及其地上建筑物、设施等财产进行抵押融资,抵押人、抵押权人应共同作出承诺,在抵押权实现后保障原有经营活动持续稳定,确保土地不闲置、土地用途不改变、利益相关人权益不受损。探索建立建设用地使用权抵押风险提示机制和抵押资金监管机制,防控市场风险。

## 五、规范市场秩序

(一)建立交易平台。建立完善市土地二级市场交易监管平台,并与国家土地交易监管系统做好对接。各区结合实际完善土地市场交易系统,联通市土地二级市场交易监管平台,组织挖掘市场潜力,开展市场交易活动。

(二)规范交易流程。各区要对土地转让、出租涉及的业务环节进行全面梳理,建立健全“信息发布—达成意向—合同签订—交易监管”的交易流程。交易双方可通过土地二级市场交易监管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监管平台公开交易;达成一致后签订合同,依法如实申报交易价格,申报价格比标定地价低 20% 以上的,政府可行使优先购买权。加强交易事中事后监管,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。

(三)提升服务监管效能。积极落实“放管服”改革要求,按照“最多跑一次”的要求,加强交易管理、不动产登记和税务征缴等业务衔接,积极推进交易、登记、税务、金融、涉地司法处置、涉地资产处置等数据信息汇集和共享。实行土地二级市场交易与不动产登记发证流程有机融合,设立“交易+登记”的“一窗式”综合服务窗口,提供不动产交易、登记和缴税“一窗受理、并行办理”服务,精简受理材料,压缩办理时间,提高办事效率和服务水平。

构建以信用为基础的监管机制,加强对交易各方和中介服务机构的监管。制定土地市场信用评价规则和约束措施,将相关市

市场主体及中介服务从业人员信用记录纳入市公共信用信息服务平台,对失信责任主体实施联合惩戒。发挥社会中介组织在土地二级市场交易活动中的桥梁作用,为交易各方提供推介、展示、咨询、估价、经纪等服务。规范中介机构及从业人员行为,引导其诚信经营。

(四)加强工作衔接。做好涉地司法处置工作衔接,对涉及建设用地使用权转移的案件,规划自然资源主管部门应加强与法院沟通,对符合司法处置条件的国有土地使用权,在司法拍卖前应对标的物及受让方资格进行审查,确保司法处置标的物产权清晰、具备合理利用条件,防止土地处置后难以办理不动产转移登记或无法开发利用。

司法处置土地可进入土地二级市场交易监管平台交易,其中涉及划拨建设用地使用权处置的,应先由规划自然资源主管部门出具意见。涉及产业园区土地使用权司法处置的,经济和信息化主管部门、园区管理部门等单位应加强与法院沟通,提前明确处置用地规划及产业约束条件,对受让方资格进行审查,确保符合园区产业政策。

做好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,应征求规划自然资源主管部门意见。

## **六、保障措施**

(一)加强组织领导。各区政府要落实主体责任,结合实际研



究制定配套措施,有序推动土地二级市场建设,创造开放、便利、透明的交易环境;加强审批监管,严格执行建设项目规划使用性质负面清单;做好人员和经费保障,确保各项工作落到实处。北京经济技术开发区管委会按照职责做好亦庄新城土地二级市场建设工作。规划自然资源、发展改革、财政、住房城乡建设、市场监管、国有资产监督管理、税务、金融等单位要建立联席会议制度,明确分工,形成合力,及时研究解决工作中遇到的问题。市规划自然资源委要发挥统筹协调作用,细化工作方案,制定工作指南,指导各区抓好落实。

(二)积极宣传引导。加大对土地二级市场相关政策的宣传力度,做好政策解读,及时总结推广典型经验和创新做法,扩大土地二级市场影响力、吸引力,调动市场主体参与积极性;合理引导市场预期,及时回应公众关切,营造良好舆论氛围,提升全社会依法规范、节约集约用地意识。

(三)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单位以及责任人员严格实行责任追究,坚决打击涉地腐败行为。

北京市人民政府办公厅

2021年6月7日