附件：

兵团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

（征求意见稿）

各师市、兵团机关各部门，中国人民银行乌鲁木齐中心支行、中国银保监会新疆监管局：

为深入贯彻《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）要求，完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，深化“放管服”改革，保障兵团经济社会高质量发展，结合实际，制定以下实施意见。

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、五中全会和第三次中央新疆工作座谈会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，贯彻落实以习近平同志为核心的党中央治疆方略和对兵团的定位要求，紧紧围绕新疆社会稳定和长治久安总目标，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，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，与国土空间规划及相关产业规划相衔接，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，为推动兵团经济社会高质量发展提供用地保障。

（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。公开司法处置的土地应纳入土地二级市场交易，国有产权中的建设用地使用权交易没有强制规定的、党政机关或国有企事业单位建设用地使用权也应通过土地二级市场公开转让。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》等法律法规规定。

1. 完善转让规则，促进要素流通

（一）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。按照土地使用现状可分为纯土地交易、在建工程交易和“连地带房”整体交易三种情形。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。涉及到房地产转让的，按照《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，办理房地产转让相关手续。

（二）明晰不同权能建设用地使用权交易、缴税、登记转让的必要条件

1.以划拨方式取得的建设用地使用权转让，需经师市依法批准。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。转让后土地用途不符合《划拨用地目录》的，在符合国土空间规划的前提下，按照《城市房地产管理法》规定，由受让方办理土地使用权出让手续，并依照国家有关规定缴纳土地使用权出让价款。

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。对于享受未利用地优惠政策减免土地出让金的，土地出让合同中应当明确土地使用权可以转让的条件，土地使用需达到一定的经济效益和社会效益，报经师市批准后方可转让；如未达到条件，报经师市批准后，应按当年度的土地评估价格补缴土地出让金后方可转让。

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。作价出资或入股土地使用权实行与出让土地使用权同权同价管理制度。

（三）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、合并后的宗地，应依法依规重新出具规划设计条件，确定容积率等规划指标。涉及容积率调整的，应依照法定程序进行，并按规定补缴土地出让价款。

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。分割转让应当有利于土地开发利用，不得影响交通、消防、安全等控制性指标要求。

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，应当统一办理为出让。其中，划拨土地需按土地市场价格补缴土地出让收入。涉及剩余出让年限不一致的，可按照“等价值原则”重新确定剩余土地出让年限，也可按较长年限补缴土地出让收入后登记。应缴纳的土地使用权出让收入金额=拟转让时合并宗地拟定剩余年期出让土地使用权市场价格-拟转让时各宗地实际剩余年期土地使用权市场价格（或划拨土地使用权权益价格）之和。

（责任单位：各师市。配合单位：兵团自然资源局）

三、完善出租管理，提高服务水平

（一）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。师市自然资源部门制定出租合同文本，提供交易鉴证服务，保障权利人的合法权益。对于享受未利用地优惠政策减免土地出让金的，参照以出让方式取得的建设用地使用权转让规定执行。

（二）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。土地收益具体标准由各师市根据土地等级、用途等因素确定。实行出租收益年度申报制度，出租人依法申报缴纳相关收益的，视为师市已批准，不再另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。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。

（责任单位：各师市。配合单位：兵团自然资源局）

四**、**完善抵押机制，保障合法权益

（一）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等以划拨方式取得的建设用地使用权，取得土地、地上建筑物、其他附着物合法产权证明的，可以依法依规设立抵押权，其抵押价值应根据划拨土地权益价格计算，根据《划拨国有建设用地使用权地价评估指导意见（试行）》有关规定进行科学合理评估。划拨国有建设用地使用权抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入。行政机关、事业单位以划拨方式取得的建设用地使用权，依据《物权法》《担保法》《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等法律法规以及国务院关于地方政府债务的有关规定执行。

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，合同有特别约定等情形的除外。单独以国有建设用地使用权设定抵押登记的或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将建设工程和国有建设用地使用权一并转为不动产权抵押登记。已竣工的房地产开发用地不得整宗设定抵押权，开发企业可以将依法登记的房屋所有权连同分摊土地使用权设定抵押。

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。

国有建设用地使用权分割抵押的，原则上应当由当事人先行办理产权分割登记，但以房屋所有权进行抵押，所分摊的土地使用权随之抵押的除外。

（二）放宽抵押权人和抵押物限制

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。允许探索不以公益为目的的养老、医疗、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。各师市要进一步完善抵押权实现后保障原有经营活动持续稳定的配套措施，确保土地用途不改变、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和抵押资金监管机制，防控市场风险。

（责任单位：各师市。配合单位：兵团自然资源局、住房和城乡建设局、中国人民银行乌鲁木齐中心支行、中国银保监会新疆监管局）

五、规范运行模式和市场秩序

（一）建立土地二级市场“线上+线下”交易平台。大力推进土地交易市场和信息系统建设，将土地二级市场交易纳入《兵团公共资源交易目录》范围内，依托兵师两级“一张网”的兵团公共资源交易“一体化”平台搭建土地二级市场“线上+线下”交易平台，汇集交易、登记、税务、金融等相关部门平台，实现数据共享。2021年底前，兵团基本完成土地二级市场交易平台建立。

（责任单位：兵团公共资源交易中心（行政服务中心）。配合单位：各师市，兵团财政局、自然资源局、兵团地方金融监督管理局、中国人民银行乌鲁木齐中心支行、中国银保监会新疆监管局）

（二）规范交易流程。建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程。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，申报价格比标定地价低20%以上的，师市可行使优先购买权。各师市要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。

（责任单位：各师市。配合单位：兵团自然资源局、公共资源交易中心（行政服务中心））

六、健全服务体系，加强监管

（一）加强市场监测监管与调控。各师市要健全土地二级市场动态监测监管制度，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，坚决防止交易价格异常波动。土地转让涉及房地产开发的相关资金来源应符合房地产开发企业购地和融资的相关规定。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：各师市。配合单位：兵团自然资源局、财政局、住房和城乡建设局、兵团地方金融监督管理局、中国人民银行乌鲁木齐中心支行、中国银保监会新疆监管局）

（二）提供便捷高效的政务服务，强化信息互通共享。大力发展“互联网+政务服务”，积极推进“一窗受理、一网通办、一站办结”，精简证明材料，压缩办理时间，提高办事效率和服务水平。发挥公共资源交易“一体化”平台的专业优势，提供法律、政策咨询服务，协调矛盾，化解纠纷，营造良好的交易环境。各师市及相关部门应加强建设用地使用权与房地产交易管理的衔接，并对涉地股权转让实行联合监管。

（责任单位：各师市。配合单位：兵团自然资源局、公共资源交易中心（行政服务中心）、住房和城乡建设局、国有资产监督管理委员会）

（三）完善土地市场信用体系。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。师市相关部门要按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则，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。各师市要结合实际，制定土地市场信用评价规则和约束措施，建立“黑名单”制度，严格落实《失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录》，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。

（责任单位：各师市。配合单位：兵团发展和改革委员会、自然资源局、市场监督管理局、中国人民银行乌鲁木齐中心支行）

七、保障措施

（一）加强组织领导。各师市各有关部门要充分认识完善土地二级市场的重要性，结合实际研究制定配套措施，确保各项工作举措和要求落实到位。各师市自然资源、财政、住房城乡建设、国有资产监督管理、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，有序推进土地二级市场建设。

（二）落实税收政策。各师市可根据本地实际，在地方权限内探索城镇土地使用税差别化政策，研究完善促进盘活存量用地的税费制度，推进“以地控税、以税节地”，促进土地节约集约利用。

（三）加大宣传引导。要强化对土地二级市场相关政策的宣传，及时总结典型经验，不断创新工作机制，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，及时回应社会大众关注的相关问题，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，切实提高资源利用效率。

（四）强化监督问责。建立和完善土地二级市场是国家和兵团部署的深化改革重要任务，各师市要加强对土地二级市场建设的督促落实，定期调度情况，加快改革任务落实。兵团相关部门要加强监督问责，对违反土地二级市场相关规定的师市和有关部门、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。