

郑州市人民政府办公厅
关于印发郑州市完善建设用地使用权
转让、出租、抵押二级市场实施方案的通知

郑政办〔2023〕34号

各开发区管委会，各区县（市）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

《郑州市完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

郑州市人民政府办公厅

2023年9月9日

郑州市完善建设用地使用权 转让、出租、抵押二级市场实施方案

为贯彻落实党中央、国务院和省政府关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的决策部署，根据国务院办公厅《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）和省政府办公厅《河南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》（豫政办〔2021〕27号）文件精神，结合郑州市实际，制定本实施方案。

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 and 党的二十大精神为指导，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，服务高质量发展大局，深入推进土地资源要素市场化配置，进一步完善土地二级市场交易规则，更好的发挥政府引导作用，建立城乡统一的建设用地交易市场，促进土地要素流通顺畅，进一步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

1. 政府引导，市场配置。坚持社会主义市场经济体制，充

分发挥市场在资源配置中的决定性作用，强化政府监管和调控作用。

2. 完善制度，规范运行。制定合理的交易规则，维护市场秩序，保证市场主体在公开、公平、公正的市场环境下进行交易，保障市场依法依规运行和健康有序发展，促进要素流动和平等交换，提高资源配置效率。

3. 保障权益，提质增效。充分尊重权利人意愿，保障市场主体合法权益，防止国有资产流失。落实“放管服”改革总体要求，简化审批程序，强化服务意识，优化交易流程，降低交易成本，防范交易风险，提高办事效率，激发市场活力。

4. 分工协作，统筹推进。根据部门职能合理分工，明确职责，加强沟通协调，形成合力，确保按期保质完成任务。

（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况，涉及到房地产转让的，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。

二、目标任务

（一）完善转让机制，保障要素流通

1. 明确转让形式。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。土地招拍挂竞买时已明确成立新公司开发，成交后按约定与新公司签订土地出让合同的不视为转让。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，按照房地产转让相关法律法规规定，办理房地产转让相关手续。（责任单位：市资源规划局、市财政局、市市场监管局、市住房保障局、市税务局，各开发区管委会、区县〔市〕政府。列第一位者为牵头单位，下同）

2. 限定转让条件。以划拨方式取得的建设用地使用权转让，需依法经市、县人民政府批准，土地用途符合《划拨用地目录》的，可继续保留土地划拨性质，不补缴土地出让价款，直接按转移登记办理；不符合《划拨用地目录》的，在符合规划的前提下，由受让方按现行政策补缴土地出让价款。以出让方式取得的建设用地使用权转让，需符合有关法律法规规定和出让合同约定。原出让合同对转让条件另有约定的，从其约定。土地出让时签订项目《投资建设合同》的，应达到合同约定的亩均投资强度、亩均税收、容积率和环境标准等条件，由达标验收单位就是否存在限制转让情形出具书面意见。“标准地”全部或部分建设用地使用权转让后，相关权利义务随之转移，“标准地”约定条件不变。

实行预告登记转让制度。允许建设工程已投资额未达到投资总额25%的出让建设用地使用权预告登记转让，按照先投入后转让原则，交易双方先行签订建设用地使用权转让合同，办理预告

登记（预告登记不发生不动产权利主体法律责任义务转移），待达到转让条件后，三个月内依法办理不动产转移登记。建设项目转让前未办理规划、建设、消防等审批手续的，可凭预告登记证明办理相关审批手续；建设项目转让前已办理规划、建设、消防等审批手续的，可凭预告登记证明办理项目相关审批手续变更。以作价出资或入股方式取得的建设用地使用权转让，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，或按规定办理出让变更手续，土地使用年限为原土地使用者的作价出资或入股的剩余年限。（责任单位：市资源规划局、市财政局、市生态环境局、市住房保障局、市城建局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

3. 细化土地分割、合并转让政策。分割、合并后的地块应具备独立分宗条件，涉及配套公共服务设施建设和使用的，转让双方应在合同中明确有关权利义务。土地出让合同中对分割、合并有明确约定的，应从其约定。拟分割、合并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。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现行政策补缴土地出让价款；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，可按照等价值原则重新确定剩余土地出让年限，也可补缴一定年限土地出让金后按较长年限登记。土地分割应有利于土地开发利

用，由资源规划主管部门确定分割后各宗地的具体规划条件，确保与原宗地的规划条件相互衔接。（责任单位：市资源规划局、市财政局、市住房保障局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

4. 制定差别化税收政策。对符合国家政策条件的建设用地使用权转让行为，鼓励纳税人用足用好税收优惠政策，降低交易成本。按照税法授权，探索实施城镇土地使用税差别化政策，明确各类土地权利性质、转移方式下应征收的税种及计缴基数和比例，细化土地增值税抵扣标准和政策。（责任单位：市税务局、市财政局、市资源规划局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

（二）规范出租管理，提升服务水平

1. 规范以有偿方式取得的建设用地使用权出租管理。土地使用权出租后，出让合同和土地登记文件中约定的权利、义务仍由土地使用权人承担。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：市资源规划局、市财政局、市税务局、市住房保障局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

2. 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范围。改革征缴方式，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，不再另行单独办理建设用地使用权出租的批准手续。土地收益纳入土地出让收入管理。各级财政、税务、资源规划、住房保

障、城建等相关部门协同配合，建立联合征缴机制，共享收益征缴相关信息，联动制约，健全巡查发现、举报和查处机制。（责任单位：市资源规划局、市财政局、市税务局、市住房保障局、市城建局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

3. 营造建设用地使用权出租环境。各级资源规划主管部门应当提供建设用地使用权出租供需信息发布条件和场所，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。及时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。（责任单位：市资源规划局、市市场监管局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

（三）完善抵押机制，充分保障权益

1. 明确抵押条件。除以公益为目的的事业单位、社会团体的教育、医疗卫生、养老等设施和其他社会公益设施划拨建设用地使用权外，其它划拨建设用地使用权可依法设定抵押权，地面有建筑物的应连同建筑物一起办理抵押登记，划拨土地抵押权实现时应优先缴纳土地出让价款。划拨土地使用权抵押，其抵押价值应根据有关规定科学合理评估。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。法律、行政法规、部门规章另有规定的，从其规定。

（责任单位：市资源规划局、市金融局、市教育局、市卫健委、

市民政局，各开发区管委会、区县（市）政府）

2. 放宽抵押限制。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。对不以公益为目的的教育、体育、医疗卫生、养老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的，可由抵押权人和抵押人采取告知承诺制等措施，保障抵押权实现后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。（责任单位：市资源规划局、市金融局、市教育局、市体育局、市卫健委、市民政局，各开发区管委会、区县（市）政府）

（四）创新运行模式，规范市场秩序

1. 搭建交易平台以及土地超市。由市资源规划局按照交易、登记一体化建设原则，搭建全市统一的土地超市和土地二级市场“线上+线下”交易平台，为交易双方提供供需信息、咨询服务、交易场所。各级土地交易机构接受本辖区内的交易服务委托，办理交易事务。

土地超市主要以一二级市场供需数据信息为基础，为建设用地使用权一二级市场资源的转让、出租、抵押交易提供权威的、公开的集中展示、推介和供需发布平台，实现信息采集发布全流程服务，加快建设用地使用权一二级市场交易供需信息匹配、提高土地交易成功率、促进土地资源的合理配置使用；同时也为市

场的监管分析提供基础数据支撑。实现转让、出租、抵押等交易供需信息发布、审核、浏览、交易撮合全流程服务，实现线上与线下资源的对接、市场主体之间资源的对接，打破市场供需信息壁垒，促进信息的流通。（责任单位：市资源规划局、市发展改革委、市政府国资委、市财政局、市税务局、市金融局、市法院，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

2. 制定交易规则，细化资金监管内容。按照“信息发布达成意向签订合同交易监管”的交易流程，研究制定建设用地使用权转让、出租、抵押交易规则。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。交易双方可自行协商交易，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（或土地评估价格）低20%以上的，区县（市）人民政府可行使优先购买权。交易平台可进行规则设置，若低于标定地价一定比例，自动触发平台价格监管机制进行预警提示。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。竞买人在进行线上交易过程中需缴纳竞买保证金到监管账户的虚拟子账号下，竞买完成合同赋码成功后竞买保证金转为监管资金。对于未竞得人在竞价结束后退还保证金。（责任单位：市资源规划局、市财政局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

3. 加强一码管地。二级市场交易平台应充分利用国土空间基础信息平台（一张图系统）和不动产登记管理平台及数据基础

开发建设，充分融入一码管地体系。从一码管地系统中获取统一宗地代码及测绘数据成果，通过宗地代码与不动产登记系统实现数据共享，实时获取二级市场土地的权属状况，并将二级市场备案信息实时推送至不动产登记系统，自动申请预告登记锁定土地权属，确保交易安全。交易平台将交易结果及时推送至不动产登记系统，力求实现不动产登记零资料受理，不动产登记将登记结果及电子证照反推回交易平台。与国土空间基础信息平台实现数据共享，便于买卖双方掌握地块规划、周边规划、周边现状、周边基准地价、周边最新地价、周边最新房价、周边配套设施等数据资料。并将交易地块图形落宗，实现二级市场交易数据自动归集，便于数据统计分析。（责任单位：市资源规划局、市住房保障局）

4. 实现信息互通共享。打破“信息孤岛”，让信息多跑路、企业少跑腿，方便企业办事创业。二级市场交易平台应加强与有关部门和单位协同联动和信息集成，能够直接通过数据共享方式提取的，不得要求申请人重复提交，提取后不得用于二级市场交易之外的其他目的。应当通过数据共享方式提取的主要信息包括：市场监管部门的营业执照信息，机构编制部门的机关、群团、事业单位统一社会信用代码信息，不动产登记部门的图形和登记信息，法院的司法判决信息，公证机构的公证书信息，国有资产监督管理机构的土地房屋资产调拨信息（责任单位：市资源规划局、市大数据局牵头，市法院、市政府国资委，市发展改革委、市财

政局、市住房保障局、市市场监管局)

5. 与全国土地二级市场交易服务平台实现互通。二级市场信息平台应以“全国共建共治共享”为目标，基于自然资源部已经建设的全国土地二级市场交易服务平台相关成果和统一基础支撑服务，开展功能定制、扩展和应用工作。确保全国统一用户，供需信息全国共享，合同全国统一配号，市场动态监管全国无死角。避免与全国平台脱钩，自成信息孤岛。（责任单位：市资源规划局）

（五）健全服务体系，加强监测监管

1. 实行“交易+登记”一体化服务。土地交易机构或平台内汇集交易、登记、财政、税务、金融等相关部门或机构的办事窗口，积极推进“一窗受理、一网通办、一站办结”，有效衔接土地二级市场交易与不动产登记发证，实现交易、登记一体化，提高办事效率和服务水平。优化划拨土地使用权协议出让、转让审批流程，对以划拨方式取得的安置房用地，土地使用权人在补缴土地出让金、相关税费后可一并办理出让、转让手续。探索线上交易资金第三方账户托管模式，降低交易风险。落实降成本、优环境相关政策，依法降低土地交易税收，对非房地产开发企业实施的整体改建、合并、分立和以国有土地、房屋进行投资，符合国家政策规定条件的，可暂不征收土地增值税。企业在资产重组中，通过合并、分立、出售等方式，将实物资产以及相关的债权、债务和劳动力一并转让给其他单位或个人，不征收增值税，

涉及的不动产转让，符合条件的免征或不征增值税、契税。（责任单位：市资源规划局、市政务办、市财政局、市住房保障局、市金融局、市发展改革委、市税务局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

2. 培育和规范中介组织。积极培育推介、展示、咨询、估价、经纪等中介组织，建立公开、公正、透明的中介服务机构准入、奖惩和淘汰机制，引导中介组织诚信经营。发挥公证、仲裁的作用，对市场主体之间流转和配置土地而产生的纠纷，积极引导双方选择仲裁等方式解决矛盾纠纷，通过办理现场监督公证、保全证据公证、提存公证等，保障交易双方合法权益。（责任单位：市资源规划局、市市场监管局、市司法局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

3. 加强市场监测监管与调控。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；实时掌握土地转让、出租、抵押的数量、结构、价款、时序等信息，定期形成监测分析报告，研判分析市场形势。强化土地一、二级市场联动，统筹土地投放总量、结构、时序等要素，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：市资源规划局、市发展改革委、市财政局、市税务局、市金融局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

4. 完善土地市场信用体系。将土地二级市场交易包括信息发布、公开竞价、合同签订、土地利用等全流程纳入信用监管，

落实“双随机、一公开”监管机制。推广信用承诺制，对适用信用承诺制的相关事项，当事人做出书面承诺后，其履约情况应记入信用记录，作为事中事后监管的重要依据。加强信用分级分类监管。依法依规对监管主体开展信用评价，将评价结果作为实施分级分类监管的重要参考依据，对信用评价较高的市场主体减少监管频次，降低“双随机”抽查概率。相关市场主体失信信息纳入市公共信用信息平台，并依法依规通过“信用中国（河南郑州）”进行公开公示，对失信责任主体实施联合惩戒。（责任单位：市资源规划局、市发展改革委、市财政局、市税务局、市金融局，各开发区管委会、区县〔市〕政府）

三、组织实施

（一）加强组织领导

市政府成立以市长为组长，常务副市长和分管副市长为副组长，市政府副秘书长、市资源规划、发展改革、国资、财政、住房保障、城建、税务、市场监管、金融、人民法院等部门主要领导为成员的工作领导小组，负责统筹协调二级市场建设，研究审议配套制度，落实机构、职能、人员和经费，按照省政府有关工作要求抓好组织实施。同时建立联席会议制度，各有关部门根据分工，落实责任，细化措施，有序推进土地二级市场建设。

（二）工作进度安排

一是调研准备，各有关部门对照工作方案和责任分工，提出调研需求，由市资源规划局汇总研究后，组成联合调研组，前往

土地二级市场建设较好的省份和设区市考察学习。二是健全制度，各有关单位根据分工，同步起草二级市场的交易规则、格式文本、配套政策等。三是交易平台建设，由市资源规划局牵头，委托技术单位研发交易平台，市财政局保障建设经费。四是先行先试，待交易平台搭建后，选择市本级范围内的若干项目先行先试，梳理分析问题，完善制度机制。五是全面推行，2023年12月前在全市范围内全面推行，根据运行情况进一步总结完善。

（三）严格督查考核

工作领导小组要加强对土地二级市场建设的督促落实，定期调度情况。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，从严查处违规违纪现象，打击违法行为。

（四）积极宣传引导

各地、各有关部门要进一步加大对土地二级市场相关政策的宣传力度，充分利用新闻媒体，及时准确发布工作信息和政策解读，回应社会关切，总结推广经验做法，扩大土地二级市场的影响力、吸引力，调动市场主体参与积极性，提高社会节约集约用地意识，形成良好的舆论环境，切实提高资源利用效率。