

内蒙古自治区人民政府办公厅 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

内政办发〔2021〕4号

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

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）精神，加快完善我区建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场（以下简称土地二级市场）建设，经自治区人民政府同意，现提出如下意见。

一、目标任务及适用范围

（一）目标任务。到2025年，基本建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场。在此基础上，各地区逐步健全完善市场规则，落实服务和监管措施，形成市场秩序更加规范的线上线下交易平台。

（二）适用范围。自治区行政区域内的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、构筑物及其他附着物等一并交易的情况。依法入市的农村牧区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、明晰转让条件，完善转让规则

(一) 明确建设用地使用权转让形式。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、构筑物、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：各盟行政公署、市人民政府，自治区自然资源厅、住房城乡建设厅、市场监管局，以下均需各盟行政公署、市人民政府参与，不再列出)

(二) 明晰不同权能建设用地转让条件。

1. 以划拨方式取得的建设用地使用权转让。划拨建设用地使用权未经批准不得擅自转让，确需转让的，划拨建设用地使用权人应向旗县级以上自然资源部门提出申请，报经旗县级以上人民政府批准。转让后土地用途符合《划拨用地目录》的，经依法批准后，可不补缴土地出让价款，按照不动产转移登记办理相关手续；不符合《划拨用地目录》的，在符合规划前提下，由受让方依法依规补缴土地出让价款后，双方办理不动产转移登记手续。依法变更规划条件的，补缴土地出让价款应按照变更后规划条件下出让土地使用权正常市场价格，减去现状使用条件下的划拨土地使用权价格合理确定。政府机构、事业单位和国有独资企业之间划转国有建设用地使用权，划转后符合《划拨用地目录》保留划拨方式使用的，可凭划转批准文件直接办理土地转移登记手续。(责任单位：自治区自然资

源厅、财政厅、住房城乡建设厅，内蒙古税务局)

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，依法办理不动产转移登记。原出让合同对转让条件另有约定的，从其约定。建设用地使用权转让后土地使用年限为原出让合同的剩余年限。属于房屋建设工程已投资额未达到总投资额 25%以上，工业用地未达到“三通一平”的，首次转让，按照先投入后转让原则，允许交易双方先行签订建设用地使用权转让合同，依法办理不动产预告登记，待开发投资达到转让条件时，再办理不动产转移登记手续。不动产预告登记证明可作为办理建设项目开发建设等相关审批手续的依据。项目投资额占项目投资总额的比例，可委托有资质的机构进行认定。涉及土地闲置的，须按照闲置土地有关规定处置到位后，适用本政策。

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。作价出资或入股建设用地使用权改变土地用途或改扩建增加容积率的，参照出让土地使用权有关规定，经依法批准补缴土地出让价款，取得方式可变更为出让。(责任单位：自治区自然资源厅、住房城乡建设厅，内蒙古税务局)

3.企业兼并重组、改制时划拨建设用地使用权转让。企业兼并

重组、改制时涉及的划拨土地符合《划拨用地目录》的，经依法批准后，可继续以划拨方式使用；不符合《划拨用地目录》的，经依法批准后，由受让方补缴土地出让价款后办理不动产转移登记。（责任单位：自治区自然资源厅、住房城乡建设厅，内蒙古税务局）

（三）完善土地分割、合并转让政策。建设用地使用权人提出申请，经依法批准后，可将单宗地分割为多宗地、多宗地合并为一宗地。分割、合并后地块应产权明晰、具备独立分宗条件，涉及公共配套设施建设和使用的，应在转让合同中明确有关权利义务。土地分割转让应符合划拨决定书、出让合同约定，明确不得分割及转让的，应从其约定。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。分割转让后各宗地应符合规划限制条件，若增加容积率，经自然资源部门批准后由增加建筑面积的一方补缴土地出让价款。达到转让条件的工业用地可以进行分割，鼓励通过分割转让方式充分利用在建工程及企业低效用地和空闲厂房发展新兴产业，但改变土地用途须经依法批准；已按规划完成建设并竣工验收的工业项目用地分割转让的，应当按照房地产权统一的原则办理分割转让手续，且转让后不得影响产业链延续和企业正常生产经营活动。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，原则上统一按照出让方式办理，划拨土地需补缴土地出让价款；涉及剩余出让年限不一致的，可按较长年限登记，但需重新核定并及时补缴土地出让价款。（责任单位：自治区自然

资源厅、住房城乡建设厅，内蒙古税务局)

三、加强出租管理，提高服务水平

(一) 明确建设用地使用权出租的必要条件。建设用地使用权出租应符合有偿使用合同的约定或划拨决定书的规定，可以整宗出租，也可以部分出租，并需签订书面合同确定出租双方的权利和义务。(责任单位：自治区自然资源厅、财政厅)

(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，应签订出租或转租合同，不得违反法律法规和有偿使用合同的相关约定。(责任单位：自治区自然资源厅、住房城乡建设厅、市场监管局，内蒙古税务局)

(三) 加强划拨方式取得的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，按收支两条线管理规定，实行属地化管理缴入同级财政。宗地长期出租(连续超过5年)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，出租人依法申报并交纳相关收益的，不再另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。各级财政、税务、住房城乡建设、自然资源等相关部门要加强协作配合，建立联合征缴机制，健全巡查发现、举报和查处机制。(责任单位：自治区自然资源厅、财政厅、住房城乡建设厅，内蒙古税务局)

（四）营造建设用地使用权出租环境。各盟市、旗县（市、区）自然资源主管部门要强化服务意识，及时在公共资源交易网站和不动产登记大厅综合服务窗口等二级市场交易平台发布建设用地使用权出租供需信息。同时，制定规范的出租合同文本，规范建设用地使用权出租程序，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：自治区自然资源厅、市场监管局，内蒙古税务局）

四、完善抵押机制，保障抵押权能

（一）明确抵押条件。以划拨方式取得的建设用地使用权应连同其地上建筑物一并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依法设定抵押权。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，其地上建筑物及构筑物、其他附着物连同土地可以依法一并抵押。（责任单位：自治区自然资源厅、财政厅、住房城乡建设厅、市场监管局，内蒙古税务局、人民银行呼和浩特中心支行、内蒙古银保监局）

（二）放宽抵押权人限制。按照债权平等、适度放宽的原则，自然人、企业均可作为抵押权人，依法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。（责任单位：

自治区自然资源厅、住房城乡建设厅、农牧厅，内蒙古银保监局、人民银行呼和浩特中心支行)

(三) 放宽抵押物限制。允许不以公益为目的的医疗卫生、养老、教育、文化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，各地区可探索制定相关配套措施，确保抵押权实现后土地用途不改变、利益相关人权益不受损。(责任单位：自治区自然资源厅、住房城乡建设厅、农牧厅，内蒙古银保监局、人民银行呼和浩特中心支行)

五、健全服务体系，规范市场秩序

(一) 搭建交易平台。各盟市、旗县(市、区)要在政务服务大厅或不动产登记大厅设立综合受理窗口，提供交易场所，建立网上交易信息系统，办理交易事务，提供土地二级市场信息发布、交易、成交确认、合同签订、不动产登记等一站式服务。具备条件的地区，逐步实现纳入政务服务平台统一管理，积极推进“一窗受理”“一网通办”。(责任单位：自治区自然资源厅、市场监管局，内蒙古税务局)

(二) 规范交易流程。各级自然资源主管部门要建立“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；可依法自行协商交易，也可委托土地二级市场交易平台公开交易。交易双方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，旗县(市、区)人民政府可行使优先购买

权；申报价格偏高的，依法通过税收和金融手段进行调节，并向权利人提出风险预警提示。旗县（市、区）自然资源主管部门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。国有企业涉及土地使用权及地上建筑物交易的，应同时依照企业国有资产监管有关规定执行，在自治区级以上国资监管机构选择并对外公布的可开展企业国有资产交易业务的产权交易机构公开交易。（责任单位：自治区自然资源厅、国资委、市场监管局，内蒙古税务局）

（三）加强数据互通、共享。各地区要加强涉地司法处置工作衔接，建立协调机制，涉及建设用地使用权转移的案件，自然资源主管部门应当及时向人民法院提供所涉不动产的权利状况、原出让合同约定的权利义务情况等。司法处置土地可进入土地二级市场交易平台交易。要加强涉地资产处置工作衔接，各级人民政府应规范国有涉地资产处置管理流程，规范土地产权权属；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。各级自然资源、住房城乡建设、市场监管、税务等主管部门应加强对涉地股权转让的联合监管，及时准确提供涉地股权转让的注册登记、房地产交易等信息，实现信息互通共享。建立土地二级市场交易平台与不动产登记平台的互通共享机制，将不动产登记信息及时推送到土地交易平台，做到交易信息数据与不动产登记数据互通、共享；交易完成后，土地交易信

息及时推送到不动产登记平台，为交易双方办理不动产登记提供信息数据。（责任单位：自治区自然资源厅、国资委、市场监管局、公共资源交易管理服务中心，内蒙古税务局）

（四）培育和规范中介组织。各地区要发挥社会中介组织在市场交易活动中的桥梁作用，发展相关机构，鼓励有相应业务资质的中介机构在土地二级市场交易平台实名发布供需消息，为交易各方提供推介、展示、咨询、估价、经纪等服务。采取综合评价、绩效考核、综合排名等措施，建立中介机构退出机制，对违法违规的中介行为，依法进行惩戒，引导中介组织诚信经营。（责任单位：自治区自然资源厅、国资委、市场监管局）

六、加强监测监管

（一）强化市场监测监管与调控。各地区要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。定期对本地区土地转让、出租、抵押的面积、结构、价款、时序、变化趋势等数据进行分析，形成监测分析报告，研判市场形势。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；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。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，充分发挥土地二级市场盘活存量用地、提高土地利用效率、平衡供需矛盾的作用，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：自治区自然资源厅、财政厅，内蒙古税务局、人民银行呼和浩特中心支行、内蒙古银保监局）

（二）完善土地市场信用体系。各级自然资源部门要加强合同履行监管，及时提醒和督促受让人继续履行相关义务。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。各地区制定土地市场信用评价规则和约束措施，对失信责任主体实施联合惩戒，将土地市场严重失信主体名单在“信用中国（内蒙古）”网站上公示，推进土地二级市场信用体系共建共治共享，引导社会中介组织诚信经营。（责任单位：自治区自然资源厅、发展改革委、财政厅、国资委，内蒙古税务局、内蒙古银保监局）

七、保障措施

（一）加强组织领导。地方各级人民政府作为土地二级市场建设的责任主体，要充分认识完善土地二级市场的重要性，切实加强组织领导，在现有土地交易机构的基础上，进一步完善土地二级市场交易规则，结合地方实际研究制定实施细则和配套措施，做好人员和经费保障。各级自然资源、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，细化措施，完善监管，有序推进土地二级市场建设。

（二）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政府和有关部门、单位以及责任人员严格实行责任追

究，由相关部门依法依规追责问责。

（三）强化宣传引导。各地区、各部门要积极通过传统媒体和新兴媒体，广泛宣传完善土地二级市场的重要意义，及时报道相关工作措施和取得的成效，总结推广典型经验和创新做法，增进社会公众对土地二级市场的了解和支持。要做好公众咨询服务，广泛征集公众意见和建议，合理引导市场预期，及时回应群众关切，为顺利推进土地二级市场交易建设营造良好的舆论环境。

2021年1月20日

（此件公开发布）

抄送：自治区党委各部门，内蒙古军区，武警内蒙古总队。

自治区人大常委会办公厅、政协办公厅，自治区监委，自治区高级人民法院，检察院。

各人民团体，新闻单位。

内蒙古自治区人民政府办公厅文电处

2021年1月20日印发