

SDPR-2021-0150010

鲁自然资规〔2021〕9号

## 关于印发山东省建设用地使用权转让、 出租、抵押交易实施细则 (试行)的通知

各市自然资源主管部门、财政局、住房城乡建设局、国资委、市场监管局、地方金融监管局，各市税务局，人民银行（山东省）各市中心支行、分行营业管理部，各银保监分局：

为有效规范全省土地二级市场交易行为，保障交易各方的合法权益，维护交易秩序，按照《山东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》（鲁政办发〔2019〕33号）要求，我们研究制定了《山东省建设用地使用权转让、出租、抵押交易实施细则（试行）》，现予印发，请认真贯彻执行。

山东省自然资源厅 山东省财政厅 山东省住房和城乡建设厅

山东省人民政府

国有资产监督管理委员会 山东省市场监督管理局 山东省地方金融监督管理局

国家税务总局山东省税务局 中国人民银行济南分行 中国银行保险监督管理委员会  
山东监管局

2021年12月17日

# 山东省建设用地使用权转让、出租、抵押 交易实施细则（试行）

## 第一章 总则

**第一条** 为进一步规范我省国有建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场交易行为，推进存量土地资源优化配置和节约集约利用，根据有关法律、法规、政策，结合本省实际，制定本实施细则。

**第二条** 本省行政区域范围内的国有建设用地使用权转让、出租、抵押管理适用本实施细则。

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，参照本实施细则执行。

国家法律、法规、政策另有规定的，从其规定。

**第三条** 土地二级市场交易应遵循依法依规、诚实守信、公平自愿、公开公正的原则。

**第四条** 建立完善全省统一的“线上+线下”土地二级市场交易平台，规范“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程，加强建设用地使用权交易、税费缴纳、登记等业务协同，为交易双方提供安全、便捷、高效的服务。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。

**第五条** 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。财政、住房城乡建设、国有资产监督管理、税务、市场监管、金融等相关部门按照各自职责，密切配合，共同做好建设用地使用权转让、出租和抵押的管理工作。

## 第二章 建设用地使用权转让

**第六条** 本实施细则所称建设用地使用权转让，是指各类导致建设用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。建设用地使用权转移的，地上建筑物、其他附着物所有权一并转移。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。

**第七条** 以划拨方式取得的建设用地使用权转让应符合以下条件：

- （一）具有土地及地上建筑物、其他附着物的合法产权证明；
- （二）涉及改变土地用途的，改变后的土地用途应当符合国土空间规划；
- （三）法律法规规定的其他条件。

法律、法规、政策等明确应当收回划拨土地使用权重新公开出让的除外。

**第八条** 以划拨方式取得的建设用地使用权转让，需报经有批准权限的人民政府同意。划拨建设用地使用权经批准同意转让的，应当将拟转让的土地使用权在土地有形市场等场所公开交易，确定受让人和成交价款。

以划拨方式取得的建设用地使用权转让，经审核土地用途符合《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，重新签订国有建设用地使用权出让合同，依法办理不动产登记手续。

对不改变土地用途等土地使用条件的，补缴土地出让价款按照评估现状使用条件下的出让土地使用权正常市场价格，减去划拨土地使用权价格合理确定；依法变更规划条件的，补缴土地出让价款应按照评估变更后规划条件下的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。

**第九条** 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。

**第十条** 以出让方式取得的建设用地使用权转让应符合以下条件：

（一）按照出让合同约定进行投资开发，属于房屋建设工程的，完成开发投资总额的百分之二十五以上，属于成片开发土地的，形成工业用地或者其他建设用地条件。

（二）涉及改变土地用途的，改变后的土地用途应当符合国土空间规划，涉及商品住宅用地的按有关政策规定办理。

（三）房地产开发项目建设用地使用权全部或部分转让后，作为土地出让条件的各项建设条件对土地使用权受让方依然有效，土地使用权受让方应当按照建设条件进行建设活动。土地使用权转让方与所在县（市、区）人民政府或有关部门签订履约监管协议的，协议相关权利、义务随之转移。

（四）法律法规规定的其他条件。

**第十一条** 建立预告登记转让制度。以出让方式取得的建设用地使用权转让，对未完成开发投资总额 25% 的，按照“先投入后转让”的原则，交易双方签订转让合同，经市、县自然资源主管部门备案后，可申请办理不动产转移预告登记，待开发投资总额达到法定转让要求时，再依法办理不动产转移登记。预告登记权利人可以凭不动产预告登记证明等其他必要材料向有关部门申请办理建设项目报建手续。

转让双方可以约定预告登记期限，不动产登记机构应当将预告登记的期限记载于不动产登记簿和预告登记证明附记栏。预告登记后，债权消灭或者自能够进行不动产转移登记之日起九十日内未申请登记的，预告登记失效。

**第十二条** 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。

**第十三条** 以授权经营方式取得的建设用地使用权转让，土地使用权在使用年期内可依法在本集团公司直属企业、控股企业、参股企业之间转让；向本集团公司以外的单位或个人转让时，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。

**第十四条** 建设用地使用权分割、合并转让由权利人申请，经有审批权的自然资源主管部门会同有关部门审查同意后，可予分割合并转让，依法办理不动产转移登记。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。

**第十五条** 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。

工业项目配套建设的行政办公及生活服务等附属设施占用的建设用地不得与整宗地分割转让。

允许标准厂房和新型产业用地（M0）在不改变功能和土地用途的前提下，按幢、层等固定界限为基本单元分割转让。

具体分割条件、分割流程、分割后容积率规划条件的确定由市、县人民政府区分不同用途，结合当地实际具体制定。

**第十六条** 土地合并所涉及的宗地应当界限相邻，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

一办理为出让方式，其中的划拨土地需按土地市场价格补缴土地出让价款；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，可按加权平均法计算出统一的剩余出让年限，也可经市、县人民政府批准后补缴一定年限土地出让金后按相应年限登记。

**第十七条** 转让双方应按规定向自然资源主管部门如实申报成交价，不得瞒报。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，申报价格低于基准地价的，市、县人民政府有权行使优先购买权。

**第十八条** 建设用地使用权转让时，建设用地使用权出让合同和投资建设协议中所载明的权利、义务随之转移。土地使用者通过转让方式取得的建设用地使用权，其使用年限为建设用地使用权出让合同规定的使用年限减去原土地使用者已使用年限后的剩余年限。

**第十九条** 有下列情形之一的，建设用地使用权不得转让：

- （一）司法、行政机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制权利的；
- （二）未依法登记领取权属证书的；
- （三）权属有争议的；
- （四）共有建设用地使用权，未经其他共有人书面同意的；
- （五）依法需收回建设用地使用权的；

(六) 依照法律、法规及合同约定不得转让的其他情形。

**第二十条** 加强涉地司法处置工作衔接，涉及建设用地使用权转移的案件，人民法院向自然资源主管部门查清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；司法处置土地可进入土地二级市场交易平台交易，其中涉及划拨建设用地使用权处置的应函告自然资源主管部门。

**第二十一条** 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。

### **第三章 建设用地使用权出租**

**第二十二条** 本实施细则所称的建设用地使用权出租，是指土地使用权人作为出租人将建设用地使用权或连同地上建筑物、其他附着物出租给承租人使用，由承租人在一定年期内向出租人支付租金的行为。

**第二十三条** 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。全部或部分国有建设用地使用权出租后，有偿使用合同载明的权利、义务仍由建设用地使用权人承担。

**第二十四条** 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，由土地出让收入征管部门负责征收。土地收益具体标准由各

地根据土地等级、用途等因素确定。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，可不再另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。

**第二十五条** 以划拨方式取得的建设用地使用权长期出租，或部分用于出租且可分割的，出租时间超过 5 年的，应依法补办出让、租赁等有偿使用手续。

**第二十六条** 建设用地使用权及地上建筑物、其他附着物出租，出租人和承租人须签订书面出租合同，出租期限不得超过建设用地使用权剩余年限，最高不得超过 20 年。其中以租赁方式取得的建设用地使用权出租，出租年限不得超过国有土地租赁合同约定的剩余年限。

**第二十七条** 未按建设用地使用权出让合同约定缴纳出让金，未按出让合同约定或划拨决定书规定的期限和条件开发、利用土地的，或者法律法规规定、合同约定不得出租的，建设用地使用权不得出租。

**第二十八条** 建设用地使用权及地上建筑物、其他附着物用于出租的，应当严格按照土地出让合同、划拨决定书、不动产权证载用途或批准的规划条件使用。承租期间承租人不得擅自改变规定的用途；不得擅自承租的土地上新建、扩建建筑物、其他附着物。如需建造临时性建筑物、其他附着物的，应在征得出租人同意后，由出租人报经自然资源、住房城乡建设等部门批准并

办理有关手续，约定出租人承担临时建设工程的拆除责任；如需改变用途的，经自然资源部门审核，并报经同级人民政府批准后，出租人应按有关规定办理相关手续。

## 第四章 建设用地使用权抵押

**第二十九条** 本实施细则所称的建设用地使用权抵押，是指债务人或者第三人为担保债务的履行，以不转移占有的方式，将其依法取得的国有建设用地使用权抵押给债权人。债务人不履行到期债务或者发生当事人约定的实现抵押权的情形，债权人有权就该抵押物优先受偿。

**第三十条** 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。

允许不以公益为目的的养老、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。

**第三十一条** 以出让、作价出资或入股等方式取得的建设用地使用权，已办理不动产登记，且无查封等限制权利的情形可以设定抵押，所担保债务的履行期限不得超过土地出让合同约定的剩余年限。

**第三十二条** 以划拨方式取得的建设用地使用权可以依法依规设定抵押权。以划拨建设用地使用权为标的物设定抵押，并依法办理抵押登记手续的，无需另行办理建设用地使用权抵押的

审批手续。

**第三十三条** 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。

**第三十四条** 处分建设用地使用权抵押财产时，应符合以下规定：

（一）划拨建设用地使用权抵押权实现时，在依法缴纳相当于应缴纳的建设用地使用权出让价款后，抵押权人方可优先受偿。

（二）养老、教育等领域的土地使用权抵押权实现时，仍须按原用途使用土地，不能随意变更，确保抵押权实现时利益相关人权益不受损。

（三）同时设定多个抵押权人时，应明确载明抵押权顺位。当事人对抵押权顺位另行约定的，从其约定。

（四）法律法规规定的实现抵押权的其他情形。

## 第五章 服务和监管

**第三十五条** 优化市场服务体系。在土地交易机构或平台内汇集交易、登记、税务、金融等相关部门或机构的办事窗口，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”。

培育和规范中介组织。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，为交易各方提供推介、展示、咨询、

估价、经纪等服务。

**第三十六条** 完善市场信用体系。制定土地市场信用评价规则和约束措施，将相关市场主体及中介服务从业人员信用记录纳入省公共信用信息平台，通过“信用中国（山东）”等渠道依法依规向社会公开，对土地市场的严重失信责任主体实施联合惩戒。

构建安全保障体系。加强市场交易信息安全基础设施和安全防护能力建设，严肃查处违规泄露、篡改信息或利用信息谋私行为。探索实行线上交易资金第三方账户托管模式，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，构建多方位、立体化的风险化解和补偿机制，有效防控市场交易风险。

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。严格落实公示地价体系，及时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，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。

## 第六章 附则

**第三十七条** 本实施细则由省自然资源厅负责解释。

**第三十八条** 各市要结合本实施细则及当地实际，具体制定

土地二级市场管理办法、交易规则。

**第三十九条** 本实施细则自 2022 年 3 月 1 日起实施，有效期至 2024 年 2 月 29 日。

公开方式：主动公开

---

山东省自然资源厅办公室

2021年12月21日印发

---