

长沙市人民政府办公厅文件

长政办发〔2021〕55号

长沙市人民政府办公厅 关于印发长沙市建设用地使用权转让、出租、 抵押二级市场管理办法的通知

各区县（市）人民政府，市直机关各单位：

《长沙市建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办法》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。



（此件主动公开）

长沙市建设土地使用权转让、出租、 抵押二级市场管理办法

第一章 总则

第一条 为贯彻落实《国务院办公厅关于完善建设土地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）精神，规范长沙市土地二级市场秩序，加强市场管理，优化土地资源配置，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（国务院令第55号）等法律、法规，结合长沙实际，特制定本办法。

第二条 本办法适用于本市行政辖区内的建设土地使用权转让、出租、抵押及其管理，重点针对土地交易以及土地连同地上建筑物、其他附着物等一并交易的情况。

第三条 长沙市自然资源交易事务中心具体承办市级土地二级市场相关工作；县（市）自然资源规划主管部门设立的土地交易机构，具体承办各县（市）行政区内土地二级市场相关工作。

第四条 自然资源规划主管部门依法对土地二级市场进行管理和监督。

第二章 土地二级市场建设

第五条 按照“交易+登记”一体化建设原则，在现有的土地

交易机构大厅设立土地交易有形市场，配置地块推介展示台、交易信息显示屏等设施。组织交易，实行交易备案、线上交易、资金第三方账户托管模式并将交易结果推送不动产部门办理登记。

第六条 长沙市自然资源交易事务中心负责全市线上交易平台及信息共享服务系统的开发、运营和管理；县（市）自然资源规划主管部门设立的土地交易机构使用全市城乡统一的土地二级市场交易平台系统，实现信息互通共享。

第三章 建设用地使用权转让

第七条 本办法所称建设用地使用权转让，是指土地使用权人将建设用地使用权再转移的行为，包括买卖、交换、赠与、出资等，以及司法处置、资产处置、法人或者其他组织涉及土地的合并或者分立等形式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。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。

第八条 以划拨方式取得的建设用地使用权转让时，应当符合下列条件：

- （一）建设用地使用权人为公司、企业、其他经济组织和个人；
- （二）已办理不动产权属证书；
- （三）具有地上建筑物、其他附着物合法的财产权利证明；
- （四）法律、法规规定的其他条件。

以划拨方式取得的建设用地使用权的转让，不得违反法律、

法规或划拨决定书的规定。

第九条 以划拨方式取得的建设用地使用权转让，需经土地所在市、县（市）人民政府批准。土地用途符合《划拨用地目录》（国土资源部令第9号）的，报市、县（市）人民政府审批后准予转让的，可以不办理土地使用权出让手续，转让方应当按规定缴纳土地收益金，土地使用权保留划拨方式；土地用途不符合《划拨用地目录》（国土资源部令第9号）的，在符合规划的前提下，报市、县（市）人民政府审批后准予转让的，应当由受让方依法依规办理土地使用权出让手续，缴纳土地出让价款。

第十条 以出让方式取得的建设用地使用权转让时，应当符合下列条件：

（一）按照出让合同约定已经支付全部土地价款，并取得不动产权属证书（国有建设用地使用权）；地上有建筑物、其他附着物已建成的，还应取得相关不动产权属证书；在建工程按照相关法律、法规办理；

（二）不改变出让合同规定的土地用途并符合城乡规划要求；

（三）法律、法规规定的其他条件。

原出让合同对转让条件另有约定的，从其约定。

第十一条 符合本办法第八条、第九条、第十条规定的，建设用地使用权转让可以通过土地二级市场以协议的方式或者委托挂牌、招标和拍卖等方式转让。涉及司法处置的土地，可以进入土地二级市场进行转让处置。

第十二条 探索实行预告登记转让制度。以挂牌、招标、拍

卖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，允许交易双方签订建设用地使用权转让合同后，依法办理预告登记，待开发投资达到转让条件时，再办理不动产转移登记手续。预告登记权利人可以凭不动产预告登记证明及其他必要材料向发展改革、自然资源规划、住房城乡建设、生态环境等部门申请办理建设项目相关报建手续。预告登记后，债权消灭或者自能够进行不动产登记之日起3个月内未申请登记的，预告登记失效并按照相关法律、法规和合同约定处置。

第十三条 租赁地承租人在按规定支付土地租金并完成开发建设后，经自然资源规划主管部门同意或者根据租赁合同约定，可将承租的建设用地使用权转租。原租赁合同对转租条件没有约定的，租赁地建设用地使用权转租可以自行协商协议转租，也可以通过土地二级市场以委托挂牌、招标和拍卖等方式公开转租；原租赁合同对转租条件另有约定的，从其约定。

第十四条 有下列情形之一的，不予办理建设用地使用权转让手续：

- （一）经有权机关依法查封或者以其他形式禁止转让的；
- （二）共有土地使用权和地上建筑物、其他附着物，未经其他共有人书面同意的；
- （三）存在权属争议的；
- （四）未办理不动产权属证书的；
- （五）国有企业、行政事业单位及下属非国有资产监督管理机

构监管的企业建设用地使用权公开转让，应当征得同级人民政府或国资监管机构批准，但未经批准的；

（六）法律、法规等明确或者出让合同约定转让时收回建设用地使用权的；

（七）法律、法规规定禁止转让的其他情形。

第十五条 建设用地使用权转让前需办理完费审核。需要追缴有关税费收入的，依照相关规定及合同约定，予以追缴。

第十六条 建设用地使用权转让，各级自然资源规划主管部门应当在土地二级市场交易平台进行转让相关数据录入。

第十七条 建设用地使用权转让成交价低于标定地价80%的，市、县（市）人民政府或者其委托土地储备机构可以行使优先购买权。

第十八条 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。

第十九条 建设用地使用权分割转让的，除不具有本办法第十四条规定的情形外，转让地块还应经自然资源规划部门审核，分割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，转让双方应在转让合同中明确相关权利义务。宗地分割转让应按照相关法律、法规保障相关权利人合法权益为前提，拟分割宗地已预售或者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。鼓励通过分割转让方式，盘活低效工业用地。工业用地内的行政办公楼、生活服务设施等不得单独分割转让。

第二十条 建设用地使用权合并转让的，合并宗地权利人应一致，合并前使用权类型为划拨且合并后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。使用权类型包含划拨、出让、作价出资（入股）等多种类型的，原则上统一办理为出让。在不超过合并宗地后土地用途法定最高年限的前提下，根据土地使用权人意愿，可按照合并前宗地中的其一终止日期修正土地出让年限，除工业用地外，也可以依法申请续期至法定最高出让年限。

第二十一条 国有资产监督管理机构所监管的公司、企业办理国有资产或股权转让涉及到土地的，在公开交易前应征求自然资源规划部门的意见，并在土地二级市场发布信息。

第四章 建设用地使用权出租

第二十二条 本办法所称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随同地上建筑物、其他附着物租赁给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。

第二十三条 以划拨方式取得的建设用地使用权出租时，应当符合以下条件：

（一）建设用地使用权人为公司、企业、其他经济组织和个人；

（二）已办理不动产权属证书；

（三）具有地上建筑物、其他附着物合法的财产权利证明；

（四）法律、法规规定的其他条件。

以划拨方式取得的建设用地使用权的出租，不得违反法律、

法规或划拨决定书的规定。

第二十四条 以出让方式取得的建设用地使用权出租时，应当符合下列条件：

（一）已办理不动产权属证书（或者国有土地使用证、房屋所有权证）；

（二）已缴清土地使用权出让价款；

（三）不改变出让合同规定的土地用途并符合城市规划要求；

（四）符合出让合同规定的其他有关土地使用权出租的条件。

第二十五条 以租赁方式取得的建设用地使用权转租时，应当符合以下条件：

（一）按照租赁合同约定已经支付全部土地租金，并取得不动产权属证书；

（二）已按建设用地使用权租赁合同约定的期限和条件投资开发、利用土地；

（三）不得违反法律、法规规定和建设用地使用权租赁合同约定。

租赁土地转租不得用于经营性房地产开发。

第二十六条 以划拨方式取得的建设用地使用权出租，出租人可以在土地二级市场交易系统与承租人签订出租合同。

第二十七条 建立划拨建设用地使用权出租及出租收益年度申报制度，出租人须在出租合同生效后的3个月内，通过搭建的二级市场交易平台申报并按规定缴纳相关收益。

划拨建设用地使用权出租收益缴纳标准及征缴办法由市、县

(市) 人民政府另行确定。未按规定申报的，依法依规纳入省社会信用信息平台进行公示，对经催缴仍拒不缴纳出租收益的，自然资源规划主管部门可依法申请人民法院强制执行。

二级市场交易机构对所属区域内的划拨土地使用权使用、租赁等情况调查摸底、建立信息共享动态数据库。

划拨建设用地使用权长期出租，或者部分用于出租且宗地可分割的，应依法补办出让、租赁等有偿使用手续。

第五章 建设用地使用权抵押

第二十八条 本办法所称建设用地使用权抵押，是指建设用地使用权人（抵押人）将其合法取得的土地使用权以不转移占有的方式作为抵押财产向债权人（抵押权人）履行债务做出的担保行为。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，企业间存在债权债务关系须符合法律以及最高人民法院相关司法解释的规定和合同约定。以建筑物抵押的，该建筑物占用范围内的建设用地使用权一并抵押。以建设用地使用权抵押的，该土地上的建筑物一并抵押。

第二十九条 公司、企业、其他经济组织和个人为保障其债权的实现，依法以建设用地使用权设定抵押的，可以由当事人持不动产权属证书、抵押合同与主债权合同等必要材料，共同申请办理抵押登记。

第三十条 建设用地使用权抵押，可通过土地二级市场交易

系统申请办理。

第三十一条 有下列情形之一的，建设用地使用权不得抵押：

（一）宅基地、自留地、自留山等集体所有土地的使用权，但法律规定可以抵押的除外；

（二）学校、幼儿园、医疗机构等为公益目的成立的非营利法人的教育设施、医疗卫生设施和其他公益设施；

（三）所有权、使用权不明或者有争议的；

（四）依法被查封、扣押、监管的；

（五）法律、法规规定不得抵押的。

第三十二条 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。

第三十三条 设定房地产抵押权的土地使用权是以划拨方式取得的，依法拍卖该不动产时，应当从拍卖所得价款中优先缴纳相当于应缴纳的土地使用权出让金的款额后，抵押权人方可优先受偿。

第三十四条 建设用地使用权抵押后，该土地上新增的建筑物不属于抵押财产。该建设用地使用权实现抵押权时，应当将该土地上新增的建筑物与建设用地使用权一并处分，但新增建筑物所得价款，抵押权人无权优先受偿。

第六章 交易市场监管与管理

第三十五条 引入社会中介机构参与土地二级市场评估、咨询、法律服务、居间代理等中介服务。采取综合评价、绩效考评、阶段排名、惩戒和退出机制等措施，维护公开、公正、透明的中

介服务秩序。

第三十六条 建立土地二级市场统计监测分析制度，实时采集土地转让、出租、抵押的相关信息。

第三十七条 建设用地使用权转让、抵押及以划拨方式取得建设用地使用权出租的应当依法申报、缴纳有关税费。

第三十八条 在省财政、税务等部门授权下，落实和完善差别化税收政策。充分发挥土地管理和税收调节作用，引导土地使用权人提高土地使用效率，促进闲置、低效土地盘活利用。

自然资源规划、税务、住房城乡建设、市场监管等主管部门要建立沟通协作机制，加强对涉地股权转让的联合监管，防止通过转让企业、转让项目、变更股东、变更法定代表人等手段，变相实施土地使用权转让交易，规避土地交易税收的行为。同时，各相关部门要按照国家和省、市有关要求，结合实际，采取有效措施切实减轻交易双方的资金压力。

第三十九条 各相关部门要加大对土地二级市场宣传力度。鼓励市场主体将各类符合条件的存量土地进入土地二级市场平台交易，共同维护土地二级市场秩序。

第四十条 土地二级市场管理机构负责土地二级市场信用评价，建立土地二级市场诚信评价系统及交易主体诚信档案。

第四十一条 土地二级市场管理机构对土地二级市场交易资金、过程、结果进行监管。

第四十二条 土地二级市场管理机构应将土地二级市场交易管理办法、办事指南、运作程序、服务承诺、工作人员守则等内

容在相关媒体和服务场所公示，接受群众监督。

第四十三条 政府机关和交易机构工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，按照相关规定程序追究责任；涉嫌犯罪的，依法移送有权机关处理。

第四十四条 建立土地二级市场交易平台及服务体系的各项功能与土地一级市场的交易服务功能有机对接，形成“多审合一、多证合一”信息共享的服务平台和体系。

第四十五条 自然资源规划部门应加强与法院、财政、住房城乡建设、市场监管、税务等相关部门的协调联动，实现土地二级市场交易及监管信息资源共享。

第七章 附 则

第四十六条 长沙市地下空间建设用地使用权转让、出租、抵押，适用本办法和关于地下空间开发利用管理的相关规定。

第四十七条 建设用地使用权转移登记、抵押登记、预告登记按照不动产登记相关规定办理。

第四十八条 本办法自2021年12月1日起施行，有效期5年。

抄送：市委有关部门，长沙警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市中级人民法院，
市人民检察院。
各民主党派市委。

长沙市人民政府办公厅

2021年11月9日印发