

山东省人民政府办公厅文件

鲁政办发〔2019〕33号

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

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，认真落实《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，进一步健全完善全省土地二级市场，经省政府同意，现提

出以下实施意见。

一、总体要求

坚持“政府引导、市场配置，完善体系、创新模式，保障权益、便捷高效”的原则，落实“放管服”改革要求，着力打造土地二级市场线上线下交易平台，完善交易规则和业务流程，健全服务监管体系，促进土地要素流通顺畅，助推全省新旧动能转换和高质量发展。到2020年年底，全省初步建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的土地二级市场；到2022年年底，形成市场规则健全完善、交易平台功能齐全、服务监管落实到位、市场秩序更加规范、配置效率显著提高，一、二级市场协调发展、资源利用集约高效的现代土地市场体系。

二、主要任务

（一）建立“线上+线下”交易平台。2020年年底前，各市、县（市、区）要在同级自然资源主管部门现有的土地交易（不动产登记）机构或平台基础上搭建城乡统一的土地交易平台，设置交易事项办理窗口，完善交易配套设施，汇集土地二级市场交易信息，为交易各方提供良好的交易场所和“一站式”便捷服务。各市要建设标准统一、覆盖全市的土地二级市场线上交易平台及信息系统，提供信息发布、挂牌竞价、签订合同以及交易事项受理、审核、监管等功能。（省自然资源厅牵头，省政务服务管理办公室、省大数据局配合，各市、县（市、区）政府落实，以下任务均需各市、县（市、区）政府落实，不再一一列出；2020

年 12 月完成)

(二) 细化完善交易规则。各市、县(市、区)要结合实际细化具体措施,同时清理与国办发〔2019〕34号文件不一致、相抵触的相关政策规定,按照优质、高效、便捷的要求,研究制定土地二级市场建设管理办法和交易制度,重点围绕建设用地使用权分割、合并转让,划拨建设用地使用权转让、出租收益收缴,不同权能建设用地使用权抵押条件,放宽抵押权人限制,涉地股权转让联合监管等方面进行探索。省自然资源厅要会同有关部门研究出台全省统一的交易实施细则。(省自然资源厅牵头,省财政厅、省市场监管局、省地方金融监管局、人民银行济南分行、山东银保监局配合;2021年12月完成)

(三) 规范交易流程。各市、县(市、区)要对土地转让、出租、抵押涉及的业务环节进行全面梳理,建立健全“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程,完善交易申请、受理、审核、信息发布、交易事务办理、价款和税费缴纳、登簿、缮证、归档等程序。充分尊重权利人意愿,保障市场主体合法权益。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,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。(省自然资源厅牵头,省财政厅、省税务局、省大数据局配合;2021年12月完成)

(四) 完善市场服务体系。各市、县(市、区)应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、机构

的办事窗口或提供相关的功能，强化队伍建设、提高人员素质，提升窗口单位服务水平。推动土地二级市场交易与不动产登记发证流程有机融合，实行“交易+登记”一体化服务，推进“一窗受理、一网通办、一站办结”，实现交易手段现代化、交易方式智慧化、交易服务精细化。大力发展“互联网+政务服务”，畅通数据共享渠道，切实提高办事效率和服务效能。（省自然资源厅牵头，省税务局、省地方金融监管局、人民银行济南分行、山东银保监局、省政务服务管理办公室、省大数据局配合；2022年12月完成）

（五）构建安全保障体系。各市、县（市、区）要通过完善保障措施、规范交易秩序，确保交易信息、资金安全，保障市场主体合法权益。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。（省自然资源厅牵头，省财政厅、省地方金融监管局、人民银行济南分行、山东银保监局、省大数据局配合；2022年12月完成）

（六）完善市场信用体系。建立健全信用承诺制度。划拨建设用地使用权人出租收益年度申报、不以公益为目的的养老和教育等社会领域企业办理抵押登记等适用信用承诺制的相关事项，当事人应做出书面承诺，其履约情况记入信用记录，作为事中、

事后监管的重要依据。发挥行业协会商会等社会组织作用，加强行业自律，规范中介服务从业机构、人员服务行为，引导诚信经营。各市、县（市、区）要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。（省自然资源厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省地方金融监管局、人民银行济南分行、山东银保监局配合；2022年12月完成）

（七）加强市场监测监管与调控。建立健全土地二级市场动态监测监管制度和信息系统，完善土地二级市场的价格形成、监测、指导、监督机制，充分运用大数据、云计算等新一代信息技术，加强土地二级市场数据统计分析，及时掌握市场运行情况及规律特征，实现数据可比对、过程可追溯、问题可检测，定期发布市场动态信息，防止市场交易价格异常波动。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。（省自然资源厅牵头，省财政厅、省住房城乡建设厅、省税务局、省地方金融监管局、人民银行济南分行、山东银保监局、省大数据局配合；2022年12月完成）

（八）加强相关工作衔接配合。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。加强涉地资产处置工作衔接，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。自然资源、住房城乡建设、税务、行政审批、市场监管等主管部门应加强对涉地股权转让的联合监管。加强建设用地使用权与房地产交易管理的衔接，建设用地使用权转让、出租、抵押涉及房地产转让、出租、抵押的，住房城乡建设主管部门与自然资源主管部门应当加强信息共享。（省自然资源厅牵头，省法院、省住房城乡建设厅、省国资委、省税务局、省市场监管局配合；2022年12月完成）

三、保障措施

（一）加强组织领导。各级政府要落实主体责任，建立自然资源、财政、住房城乡建设、国有资产监督管理、税务、市场监管、金融等部门联动机制，明确任务分工，压实工作责任。强化人员和经费保障，有序推进土地二级市场建设。（省自然资源厅牵头，省委编办、省财政厅、省住房城乡建设厅、省国资委、省税务局、省市场监管局、省地方金融监管局、人民银行济南分行、山东银保监局配合；2022年12月完成）

(二) 完善激励和约束措施。鼓励金融机构创新金融产品，加大建设用地使用权抵押贷款投放力度，在交易场所设立服务点。采取有效措施，促进土地二级市场制度性交易成本明显降低。在地方权限内探索实施城镇土地使用税差别化政策，促进土地节约集约利用。（省自然资源厅牵头，省财政厅、省税务局、省地方金融监管局、人民银行济南分行、山东银保监局配合；2022年12月完成）

(三) 加强宣传引导。及时总结推广典型经验和创新做法，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，及时回应公众关切，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。（省自然资源厅牵头；2022年12月完成）

(四) 加强考核评价。省自然资源厅负责组织指导各市、县（市、区）开展土地二级市场建设工作，会同相关部门抓好工作落实。建立考核评价机制，将交易管理服务满意度、交易设施功能完备度、市场交易活跃度等指标纳入考核评价范围。应用大数据、民生热线、民意调查、明察暗访等手段，增强考核评价的覆盖度、准确性、便捷性。对各市、县（市、区）相关工作进展情况及时通报，促进土地二级市场健康发展。（省自然资源厅牵头，省委编办、省法院、省发展改革委、省财政厅、省住房城乡建设厅、省国资委、省税务局、省市场监管局、省地方金融监管局、人民银行济南分行、山东银保监局、省政务服务管理办公室、省

大数据局配合；2022年12月完成)

本实施意见适用范围为国有建设用地使用权，已依法入市的农村集体经营性建设用地使用权参照本实施意见执行。

山东省人民政府办公厅

2019年12月26日

(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院。

各民主党派省委，省工商联。

山东省人民政府办公厅

2019年12月27日印发

