

# 辽宁省自然资源厅文件

辽自然资规〔2024〕2号

---

## 辽宁省自然资源厅关于印发《辽宁省建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办法（试行）》的通知

各市自然资源局、沈抚示范区规划建设局,省自然资源事务服务中心:

为贯彻落实国务院办公厅《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)、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》(辽政办发〔2021〕27号)精神和省委、省政府相关工作部署,保障全省土地二级市场规范运行,省自然资源厅制定了《辽宁省建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办

法（试行）》，经 2024 年第 34 次厅务会议审议通过，现印发给你们，请及时报政府分管领导，争得领导重视和支持；积极协调会同政府相关部门，结合本地实际，研究制定配套政策措施，进一步落实交易资金监管账户开立和交易管理机构人员、场所、资金、设备等保障，认真抓好贯彻落实。

附件：《辽宁省建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办法（试行）》



# 辽宁省建设用地使用权转让、出租、 抵押二级市场管理办法（试行）

## 第一章 总 则

**第一条【目的依据】**为促进全省土地市场建设，规范建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场秩序，优化土地资源配置，维护交易主体合法权益，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《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》《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》《不动产登记暂行条例》《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《辽宁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》（辽政办发〔2021〕27号）等法律法规规定，结合本省实际，制定本办法。

**第二条【适用范围】**全省范围内依法取得的国有建设用地使用权转让、出租、抵押的二级市场交易及管理，均适用本办法。涉及国有资产交易的，应当遵守国有资产管理的相关规定；涉及到司法处置形式转移建设用地使用权的，应当遵守司法处置的相关规定。



上述交易包括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【基本原则】**国有建设用地使用权转让、出租、抵押各类交易，在依法依规的前提下，应遵循诚实信用、平等自愿、公开公正、高效便民的原则。

**第四条【管理机构及职责】**省自然资源主管部门统筹组织开展全省土地二级市场建设和交易活动的监测监管。

市、县（区）自然资源主管部门应明确土地二级市场交易管理机构（以下简称“交易管理机构”），承办交易事项。交易管理机构应在城乡统一的土地交易市场平台内会同住建、税务、金融、登记等主管部门，设立土地二级市场交易事项一站式办事窗口，建立“前台综合受理、后台分类审核、统一窗口出件”的交易服务模式，加强交易活动中事后监管，规范市场秩序。

## **第二章 国有建设用地使用权转让**

**第五条【转让范围】**除以下情形外，国有建设用地使用权可以依法办理转让：

- （一）未支付全部土地价款或拖欠土地价款滞纳金的；
- （二）未取得不动产权证书或权属有争议的；
- （三）司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制建设用地使用权转让的；
- （四）依法需实施收储、收回建设用地使用权的；
- （五）共有建设用地使用权，未经其他共有人书面同意的，

共有人之间另有约定的除外；

（六）土地有偿使用合同约定的土地使用年限届满，未依法办理续期或未获批准续期的；

（七）不符合划拨决定书或土地有偿使用合同转让条件约定的；

（八）未按照批准的用途使用土地，或者土地存在其他违法违规违约使用、建设等情形未处理完成的；

（九）土地出让时有产业投资协议等约束性条件，但未取得监管单位同意转让的书面意见的；

（十）法律法规规定禁止转让的其他情形。

**第六条【划拨土地转让】**以划拨方式取得的国有建设用地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权转让的，交易管理机构应核对转让人按照划拨决定书规定的开发建设情况以及地上建筑物、其他附着物的产权证明等书面材料，报经原批准用地或有批准权的人民政府批准后，其土地用途符合《划拨用地目录》的，按转移登记办理；不符合《划拨用地目录》的，经核对符合规划情况后，协助受让方依法办理出让手续，补缴土地出让价款。

**第七条【有偿取得土地转让】**以出让、租赁、作价出资或入股等方式取得的国有建设用地使用权转让，应符合本办法规定的转让条件。已经取得商品房预售许可的在建工程依法转让的，交易管理机构应核对转让方书面通知预购人以及预购人解除或维持预售合同的相关情况。



**第八条【作价出资或者入股取得土地转让】**以作价出资或者入股方式取得的国有建设用地使用权转让，参照以出让方式取得的国有建设用地使用权转让有关规定办理。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。

**第九条【授权经营取得土地转让】**以授权经营方式取得国有建设用地使用权的，在其授权经营期限内，经被授权经营的集团公司同意，被授权经营的土地可以在其全资子公司、控股企业、参股企业之间或集团公司内部转让，国有建设用地使用权取得方式保持授权经营；向集团公司以外的单位或个人转让，应报市、县（区）自然资源主管部门依法批准，按有关规定变更为出让等有偿方式的，由受让人补缴土地出让价款。

**第十条【租赁取得土地转让】**以租赁方式取得的土地使用权转让，租赁合同约定的权利义务随之转移，承租土地使用权由受让人取得，租赁合同经更名后继续有效。

**第十一条【分割合并转让】**分割、合并后地块应产权明晰，符合国土空间规划要求，具备独立成宗条件。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。土地分割、合并转让由建设用地使用权人申请，经有批准权的市、县（区）自然资源主管部门批准后，按本办法的有关规定办理转让手续。

土地分割转让应符合土地出让合同约定，整宗地投资额达到划拨决定书或者出让合同约定的转让条件方可办理分割转让。拟分割宗地已预售或存在多个权利主体的，交易管理机构应核对使用权人出具的表明相关权利人同意的书面材料。



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，可按照等价值有利于使用的原则重新确定剩余的土地出让年限，也可补缴相应年限土地出让金后按较长年限登记。

土地分割的具体条件、流程、分割后容积率等规划条件的计算，由市、县（区）自然资源主管部门区分不同用途，结合当地实际具体制定。

**第十二条【预告登记转让】**属于房屋建设工程已投资额未达到总投资额 25% 申请转让的，按照“先投入后转让”的原则，交易管理机构可组织交易双方先行签订转让合同，办理不动产转移预告登记，经认定达到转让条件后，再依法办理不动产转移登记。不动产预告登记证明可作为办理建设项目报建手续的依据。

**第十三条【司法处置土地转让】**涉及建设用地使用权转让的案件，自然资源主管部门应人民法院需要，应配合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信息。人民法院在办理案件时，需要自然资源主管部门协助执行的，自然资源主管部门应当按照生效法律文书和协助执行通知书办理协助执行事项，由交易管理机构承办相应受托交易事项。

**第十四条【涉地国有资产处置】**政府有关部门、企事业单位进行国有资产处置涉及通过土地二级市场交易平台办理划拨建

设用地使用权转让的,交易管理机构应事先征求自然资源主管部门意见,并将宗地的有关情况如实告知当事人。

**第十五条【优先购买权】**交易管理机构应就土地拟交易价格进行核对,对土地交易价格较所在区域内标定地价低 20%以上或者在标定地价未覆盖区域内的土地交易价格较同类型土地市场价格低 20%以上的,制定行使政府优先购买权建议书,报经有批准权限的人民政府审定。

**第十六条【转让核对要件】**以出让、租赁、作价出资或入股等有偿方式取得的国有建设用地使用权转让的,交易管理机构应对以下申请材料进行核对:

(一)交易双方有效身份证明材料,委托代理的提供委托书和受托人有效身份证明材料;

(二)不动产权证书;

(三)涉及在建工程转让的,需提供有资质的机构出具的投资额度达到 25%以上标准的投资情况报告;

(四)涉及行政、事业单位资产的,需提供同级资产管理部门批准文件;

(五)涉及相关权利人的,需提供相关权利人同意处置的书面文件;

(六)法律、法规规定需要提交的其他资料。

### **第三章 国有建设用地使用权出租**

**第十七条【出租范围】**除以下情形外,国有建设用地使用权



可办理出租交易：

- （一）未支付全部土地价款或拖欠土地价款滞纳金的；
- （二）未取得土地使用权及地上建筑物、其他附着物所有权合法凭证或权属有争议的；
- （三）司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制建设用地使用权出租的；
- （四）未按划拨决定书或土地有偿使用合同规定的期限和条件投资开发、利用土地的；
- （五）未经其他共有人书面同意的共有建设用地使用权，共有人之间另有约定的除外；
- （六）法律法规规定禁止出租的其他情形。

**第十八条【建设用地使用权出租使用要求】**国有建设用地使用权及地上建筑物、其他附着物用于出租的，交易管理机构应当核对出租申请人取得建设用地使用权及地上建筑物、其他附着物所有权合法凭证的情况，并告知承租申请人应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。不得擅自承租的土地上新建、扩建建筑物、其他附着物。

国有建设用地使用权及其地上建筑物、其他附着物用于出租的期限不得超过二十年。

**第十九条【划拨建设用地使用权出租】**以划拨方式取得的国有建设用地使用权出租的，交易管理机构应将相关交易材料推送当地市（县）自然资源主管部门审核批准，并组织出租人上缴租金中所含土地收益。相关中介机构可根据土地等级、用途等因素

评估确定土地收益具体标准。

依据市（县）建立的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，可不再单独办理划拨建设用地使用权出租审批手续。

以划拨方式取得的建设用地使用权长期出租（租期大于5年）或部分用于出租且可分割的，交易管理机构应告知相对人并协助其依法补办出让、租赁等有偿使用手续。

**第二十条【出租核对要件】**以划拨方式取得的国有建设用地使用权出租的，交易管理机构应对以下申请材料进行核对：

（一）交易双方有效身份证明材料。委托代理交易时所提供的委托书和受托人有效身份证明材料；

（二）不动产权证书；

（三）涉及相关权利人的，需提供相关权利人同意出租的书面文件；

（四）涉及行政、事业单位资产的，需提供同级国有资产管理部门批准文件；

（五）法律、法规规定需要提交的其他资料。

## **第四章 国有建设用地使用权抵押**

**第二十一条【抵押范围】**除以下情形外，国有建设用地使用权可办理抵押交易：

（一）未支付全部土地价款或拖欠土地价款滞纳金的；

（二）未取得不动产权证书或权属有争议的；



(三) 依法被查封、扣押、监管的；

(四) 未经其他共有人书面同意的共有建设用地使用权，共有人之间另有约定的除外；

(五) 划拨决定书、土地有偿使用合同等明确或约定不得抵押的；

(六) 未按批准用途使用土地，或者土地存在其他违法违规违约使用、建设等情形未处理完成的；

(七) 学校、幼儿园、医疗机构、养老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、养老设施和其他公益设施的；

(八) 法律法规规定禁止抵押的其他情形。

**第二十二条【抵押权人范围】**交易管理机构可受理自然人、企业、其它经济组织作为抵押权人，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的相关手续。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。

**第二十三条【划拨建设用地使用权抵押】**以划拨方式取得的国有建设用地使用权可依法设定抵押权，不另行办理建设用地使用权抵押审批手续。抵押权实现时，交易管理机构应依法组织落实转让所得价款扣缴土地出让金，以及扣缴后抵押权人优先受偿相关事宜。

**第二十四条【以有偿方式取得的建设用地使用权抵押】**以出让、租赁、作价出资或入股等方式取得的国有建设用地使用权符合本办法规定的抵押条件的，交易管理机构方可组织办理设定抵

押权相关事宜。

以租赁方式取得的国有建设用地使用权，交易管理机构根据租赁合同约定组织核对承租人在按规定支付土地租金并完成开发建设情况后，可对地上建筑物、其他附着物连同土地依法一并办理抵押相关事宜。

**第二十五条【依法保证抵押权能】**交易管理机构可依申请为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、设施等财产办理抵押相关事宜。为确保抵押权实现时利益相关人的权益不受损，交易管理机构应组织相关权利人签订承诺书，明确按原用途使用土地，未经批准不能变更等事项。

**第二十六条【抵押核对要件】**国有建设用地使用权抵押的，交易管理机构应对以下申请材料进行核对：

- （一）抵押人、抵押权人有效身份证明材料；
- （二）不动产权证书；
- （三）抵押合同、主债权合同；
- （四）涉及相关权利人的，需提供相关权利人同意处置的书面文件；
- （五）法律、法规规定需要提交的其他资料。

## 第五章 交易市场管理规定

**第二十七条【交易流程】**交易管理机构实行“线上+线下”交易服务模式，建立“信息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的线上交易流程和“交易申请—交易核对—签订合同—申报价格



—交易监管”的线下交易流程，加强建设用地使用权交易、税费缴纳、不动产登记等业务协同，为交易双方提供安全、便捷、高效的服务。

**第二十八条【信息发布】**交易双方可通过交易服务平台发布和获取土地信息，信息内容应包括宗地位置、面积、使用年限、用途、地上建筑物及其他附着物情况。还可补充土地出让合同或划拨决定书限定条件、交易意向价格、交易对象要求、联系人或中介机构联系方式等信息。转让产业用地的，土地出让合同、划拨决定书以及监管协议对产业类型、投入产出、土地开发利用条件等有约定的，相关信息应一并发布。交易管理机构应对交易信息进行核对，并对未经核对和核对通过的信息区分标识。

交易双方可通过交易撮合服务达成意向，签订合同并办理不动产登记手续。也可委托交易管理机构组织公开交易。

**第二十九条【委托公开交易流程】**委托公开交易按以下程序办理：

（一）提出申请。土地使用权人在交易服务平台发布委托交易申请，提交身份证明、法人代表身份证明、授权委托书、受托人身份证明、不动产权证书、宗地位置图、利用现状图、影像图等材料；

（二）委托交易受理。交易管理机构应对交易地块的宗地权属情况、是否符合交易条件进行核对。必要时，可开展现场勘查核实宗地界址、地表等信息。经核对符合交易条件的，应与土地使用权人签订《委托交易协议》，确定交易方案；

（三）发布公告。交易管理机构应按照交易方案在交易服务平台公开发布交易公告，内容包括：

- 1.待交易地块使用权人的名称、地址、联系人、联系电话；
- 2.待交易地块的位置、现状、面积、使用年限、用途、规划条件等；
- 3.竞买人的资格要求及申请取得竞买资格的方式；
- 4.交易方式和时限，交易方式包括招标、拍卖、挂牌；
- 5.竞得人的确定方式和标准；
- 6.竞买保证金的数额、支付方式、期限；
- 7.其他需要公告的事项。

（四）申请竞买。申请竞买的，应填写竞买申请书，并按要求缴纳竞买保证金。一旦提交竞买申请书即视为完全接受并愿意遵守交易公告要求。

（五）线上公开竞价。竞买人根据交易公告要求进行网上竞价，按照价高者得原则确定竞得人后，交易管理机构组织转让人与竞得人签订成交确认书。

（六）发布成交结果公示。交易管理机构在交易服务平台发布成交结果并向社会公示。

（七）签订合同。交易管理机构应对交易双方在交易服务平台提交的合同编制申请或线下签订合同后线上提交的合同赋码申请进行核对，核对无误后，系统自动为合同赋码。

（八）缴纳税费。交易双方按照规定缴纳相关税费。

（九）办理登记。交易双方凭交易合同、成交确认书、税费



缴纳凭证等，申请办理不动产转移登记。

**第三十条【线下交易流程】**土地二级市场线下交易应遵循下列程序：

（一）交易申请与核对。交易管理机构应充分借助相关管理系统，依据本办法规定，对交易双方提出的交易申请、待交易地块的宗地权利状况以及是否存在限制交易的情形等进行核对。

（二）签订合同。交易管理机构应对交易双方在交易服务平台提交的合同编制申请或线下签订合同后线上提交的合同赋码申请进行核对，核对无误后，系统自动为合同赋码。

（三）申报价格并缴纳税费。交易双方应如实向交易管理机构申报经双方确认一致的意向交易价格，交易管理机构核实无误后，交易双方按规定缴纳相关税费。

（四）办理登记。交易双方凭交易合同、税费缴纳凭证等，申请办理不动产转移登记。

**第三十一条【交易终止】**交易信息发布后，如交易土地及其地上建筑物、其他附着物出现被查封、行政限制交易或其他限制交易情况的，交易申请人应及时申请撤销交易信息，终止信息发布。交易申请人不及时终止信息发布的，交易管理机构应予以强制终止。

**第三十二条【撤销合同】**通过交易服务平台签订合同，在不动产转移登记前，交易双方协商一致解除交易合同的，可凭解除合同的书面协议及相关材料通过线下方式共同申请撤销合同。

**第三十三条【中介服务】**交易管理机构应积极培育和引入具

备良好信誉资质的金融、展示、咨询、估价、经纪等中介服务机构提供驻场服务。会同行业主管部门，对中介服务行为进行行业监管，维护公平竞争、诚信经营的市场环境。对违反法律法规及本办法规定的中介服务机构，应采取必要的限制或取消交易服务资格等措施。

**第三十四条【信息共享】**自然资源主管部门及其交易管理机构应会同当地法院、财政、住房城乡建设、市场监管、税务等相关部门，建立和完善沟通协调机制，实现交易事项协同办理、交易信息互通共享。

**第三十五条【税务服务】**税务主管部门应根据相关税费政策规定，认真落实对民生项目用地、鼓励类产业用地城镇土地使用税等税费优惠政策，切实维护土地市场健康平稳运行。

交易管理机构应加强与税务部门的工作协同，推进土地交易和财务管理信息化，不断完善交易服务平台和税务系统的有效衔接，为市场交易主体提供全方位、专业化、便捷优惠的税费咨询等服务，促进土地二级市场交易的高效运行。

**第三十六条【金融服务】**交易管理机构应加强与银行机构的业务联系，为交易双方在资金结算、融资等方面提供安全、快捷的优质服务。鼓励和支持金融机构创新模式和产品，为土地交易提供更加便捷和高效的金融服务。

## 第六章 监管与责任



**第三十七条【建立健全动态监测监管制度】**交易管理机构应制定实施动态监测监管制度，实时采集交易数量、结构、价款、时序等信息，建立以数据为基础的综合监测分析与预警机制；构建土地一、二级市场联动的监测监管体系。

**第三十八条【资金监管】**交易管理机构应在商业银行设立土地二级市场交易结算资金专用存款账户，对交易资金进行管理，提供资金监管服务，降低市场交易风险。资金监管应遵循惠民利民、无偿服务原则。

申请交易资金监管的，土地使用权人按合同约定将部分或全部成交价款划入交易资金专户。涉及转让的，待完成不动产转移登记后，交易管理机构将交易资金划入转让人账户；涉及出租的，在交易标的物交接完成后，将交易资金转入出租人指定的收款账户。

**第三十九条【交易信息真实有效】**交易管理机构应履行告知义务，明确交易主体对其发布的交易信息及提交材料的真实有效性负责。因故意隐瞒重要事实、提供虚假材料引起交易纠纷或给他人造成损害的，按照相关法律法规的规定承担法律责任。

**第四十条【信用监管】**交易管理机构应加强对土地二级市场交易活动的监管，确保交易过程合法、公正，防止恶意炒作、欺诈等行为；加强对交易双方和中介服务机构信用监管，确保市场秩序、公平竞争和诚信服务。对失信责任主体、中介机构失信行为进行公示和处罚，记入信用档案，并在信用中国（辽宁）公布。

**第四十一条【违规处理】**交易管理机构工作人员在交易服务过程中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予政务处分。

## **第七章 附 则**

**第四十二条【标准制定】**市、县（区）自然资源主管部门应会同税务、市场监管、金融监管等部门，制定和完善土地转让、出租收益金的相关标准；交易管理机构应当细化建设用地使用权转让、出租、抵押办理具体流程和指引。

**第四十三条【其他资源交易】**依法入市的农村集体经营性建设用地使用权和依法取得的矿业权转让、出租、抵押交易，可参照本办法执行。

**第四十四条【解释权】**本办法由省自然资源厅负责解释。

**第四十五条【试用期限】**本办法自 2025 年 1 月 1 日起试行，期限为两年。