

索引号:	11220200795219742W/2025-09073	分类:	规划和自然资源;通知
发文机关:	吉林市人民政府办公室	成文日期:	2025 年 12 月 25 日
标题:	吉林市人民政府办公室关于印发《吉林市完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施细则》的通知		
发文字号:	吉市政办规〔2025〕2 号	发布日期:	2025 年 12 月 30 日

吉林市人民政府办公室 关于印发《吉林市完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施细则》的通知

吉市政办规〔2025〕2 号

各县（市）区人民政府，各开发区管委会，市政府各委办局、直属机构：

《吉林市完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施细则》已经市政府常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

吉林市人民政府办公室
2025 年 12 月 25 日

吉林市完善建设用地使用权 转让、出租、抵押二级市场的实施细则

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）、《吉林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》（吉政办发〔2019〕50 号）和《国家发展改革委关于印发〈全国统一大市场建设指引（试行）〉的通知》（发改体改〔2024〕1742 号）精神，依据《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》等法律法规，推动构建城乡统一的建设用地市场，进一步强化建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理，促进土地资源市场化配置和节约集约利用，结合我市实际，制定本实施细则。

第二条 本细则所称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）是指土地使用权人将依法取得的国有建设用地使用权进行转让、出租、抵押等交易行为的土地市场。涉及到房地产交易的，应当遵守《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》等法律法规规定。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，参照本细则执行。

第二章 建设用地使用权转让

第三条 将各类导致建设用地使用权转移的行为都视为建设用地使用权转让，包括买卖、交换、赠与、出资和司法处置、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、其他附着物的所有权应当一并转移。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。

第四条 以划拨方式取得的建设用地使用权转让，需经依法批准，土地用途符合《划拨用地目录》的，可以继续保留划拨，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，由受让方依法依规办理有偿使用手续，补缴土地出让价款。

第五条 以出让、租赁方式取得的建设用地使用权转让，应符合法律法规的规定和土地出让、租赁合同的约定，其使用年限为土地出让、租赁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。

第六条 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办理。转让后，可保留为作价出资或入股方式，或者直接变更为出让方式，办理土地转移登记和变更登记。

第七条 以授权经营方式取得的建设用地使用权转让，在使用年期内可依法在集团公司直属企业、控股企业、参股企业之间转让；但改变用途或向集团公司以外的单位或个人转让时，应报经自然资源主管部门批准，并补缴土地出让金。

第八条 建设用地使用权转让应当签订转让合同，明确各方权利义务。建设用地使用权转让后，原土地有偿使用合同、登记文件等所载明的权利和义务随之转移。

第九条 建设用地使用权转让后改变土地用途的，在符合国土空间规划、生态环境、产业发展、消防及安全要求的前提下，由自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府批准后，按规定办理改变土地用途相关手续。原以出让方式取得的，重新签订土地出让合同或者签订补充、变更协议，调整土地出让金；原以划拨方式取得并继续保留划拨的，重新核发划拨决定书或调整相关内容。

第十条 建设用地使用权宗地一经确定，不得随意调整，确需分割、合并转让的，应符合下列要求：

- （一）应当有利于土地开发利用和节约集约用地；
- （二）权属清晰，界限明确，具备独立成宗条件；
- （三）符合原土地出让合同或划拨决定书及用地批准文件相关约定；
- （四）满足国土空间规划、环境保护、出入通行、消防安全、市政配套使用等相关要求；
- （五）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有关权利义务；
- （六）分割转让工业用地的，转让后不得影响产业链延续和企业正常生产经营活动，工业用地内的行政办公及生活服务设施用地不得单独分割转让；
- （七）拟分割宗地已预售或存在多个权利主体的，应取得相关权利人书面同意，不得损害权利人合法权益；
- （八）因资产处置、司法处置等对宗地进行分割、合并的，应当取得有权机关的批准文件或合法有效的法律文书。
- （九）法律法规规定的其他情形。

第十一条 相邻宗地在权利人一致、土地用途一致的前提下可以合并。以划拨方式取得的宗地合并后用途符合《划拨用地目录》的，土地使用权人可继续保留划拨。以出让方式取得的宗地合并后涉及剩余出让年限不一致的，土地使用权人可以补缴一定年限土地出让价款后按照较长年限确定整宗地年限但不

能超过法定最高出让年限，或者无偿放弃部分超长年限后按照较短年限确定整宗地年限。

第十二条 宗地分割、合并转让的，由建设用地使用权人提出申请，经自然资源主管部门审查并征求消防、环保、住建、投资、安全等涉及的相关部门意见后，办理相关审批和登记手续。

第十三条 对于房屋建设工程已投资额达到总投资额 25%的在建项目转让，受让方持变更后的立项、规划、建设等手续或相关批准文件，办理不动产转移登记。“已投资额”、“总投资额”均不含国有建设用地使用权出让价款、划拨价款和向国家缴纳的相关税费。

第十四条 符合国家过渡期支持政策的相关产业项目，在一定年期内，不改变用地主体和规划条件（用地性质除外）的前提下，可按原用途和权利类型使用土地。根据发改、住建、环保、行业主管及相关部门确认意见，由自然资源主管部门对申请享受过渡期支持政策的项目用地进行审查认定。过渡期满及涉及转让时，按照有关规定办理改变用地主体和规划条件、土地用途批准手续。现有建设用地过渡期支持政策以 5 年为限，如有变化，按新的政策执行。

第十五条 土壤污染重点监管单位生产经营用地在转让前，应当由土地使用权人按照规定进行土壤污染状况调查。土壤污染状况调查报告应当作为不动产登记资料送交属地不动产登记机构，并报属地生态环境主管部门备案。

用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的，变更前应当按照规定进行土壤污染状况调查。土壤污染状况调查报告应当报送属地生态环境主管部门，并按有关规定办理。

第十六条 有下列情形之一的，建设用地使用权不得转让：

- （一）未依法领取权属证书的；
- （二）权属有争议的；
- （三）以出让方式取得土地使用权的，不符合《中华人民共和国城市房地产管理法》第三十九条规定的条件的；
- （四）未按土地使用权出让合同规定的期限和条件投资开发、利用土地的；
- （五）依法收回土地使用权的；
- （六）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房地产权利的；
- （七）共有房地产，未经其他共有人书面同意的；
- （八）法律、行政法规规定禁止转让的其他情形。

第十七条 建设用地使用权转让交易双方应当依法如实申报交易价格，低于标定地价 20%的，市、县人民政府可行使优先购买权。

第三章 建设用地使用权出租

第十八条 建设用地使用权出租是指建设用地使用权人作为出租人将建设用地使用权连同地上建筑物、其他附着物出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。

第十九条 建设用地使用权出租应当签订书面出租合同，明确各方权利义务，出租双方不得违反法律法规和土地有偿使用合同、划拨决定书及用地批准文件的有关规定。

第二十条 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的，出租年限应小于原土地有偿使用合同约定的剩余年期。

第二十一条 以划拨方式取得的建设用地使用权出租的，出租人应当依据有关规定上缴租金中所含土地收益，可按实际用途、参照基准地价中土地年租金纯收益标准收取，纳入土地出让收入管理。宗地长期出租的，出租人应依法补办土地出让或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，出租人向自然资源主管部门依法申报并缴纳相关收益的，不再另行单独办理划拨建设用地使用权出租的批准手续。

第四章 建设用地使用权抵押

第二十二条 建设用地使用权抵押是指建设用地使用权人将其依法所获得的建设用地使用权或随同地上建筑物、其他附着物以不转移占有的方式向抵押权人提供债务履行担保的行为。建设用地使用权可以依法抵押，并依照规定办理抵押登记。

第二十三条 建设用地使用权抵押时，其地上建筑物、其他附着物随之抵押；地上建筑物、其他附着物抵押时，其使用范围内的建设用地使用权随之抵押。

第二十四条 建设用地使用权抵押时，抵押人与抵押权人应当签订抵押合同，抵押合同不得违背国家法律法规和土地有偿使用合同的规定。

第二十五条 设定房地产抵押权的建设用地使用权是以划拨方式取得的，抵押权实现时应优先缴纳土地出让收入。

第二十六条 不以公益为目的的教育、医疗、卫生、养老等公共服务机构以有偿使用方式取得的建设用地使用权抵押的，在抵押权实现时，抵押权人及受让方不得改变原不动产用途，并保障原有经营活动持续稳定，确保利益相关人权益不受损害。

第二十七条 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。

第五章 市场体系建设

第二十八条 市、县级自然资源主管部门依托国家和省土地二级市场交易服务平台，在现有基础上搭建城乡统一的土地二级市场交易平台，为交易双方提供供求信息和咨询服务，接受公开交易服务委托，提高交易服务质量。

第二十九条 按照交易、登记一体化建设原则，依托全市各级不动产登记机构，组建土地二级市场交易服务场所，配备相应人员设施。设立汇集交易、登记、银行、税务、公证等部门的综合办事窗口，严格落实限时办结和服务承诺制，为交易各方提供“一站式”服务。

第三十条 市、县自然资源主管部门负责本级土地二级市场建设管理工作，并指导土地二级市场交易服务机构开展实施具体工作，推进公示地价体系建设，定期更新和发布基准地价或标定地价。

第三十一条 培育和规范中介组织，发挥中介组织在市场交易中的桥梁作用。建立土地二级市场中介机构库，为交易各方提供推介、展示、咨询、估价、经纪等专业服务。加强中介机构的监督管理，不断规范价格评估、咨询服务等中介服务行为，营造公开、公正、透明的中介服务秩序。

第六章 市场交易监管

第三十二条 土地二级市场交易应遵循依法依规、公平自愿、诚实守信的原则，并接受政府相关主管部门的监督管理。发改、生态环境、住建、应急、财政、税务、国资、金融监管、自然资源、市场监管等部门，在各自职责范围

内，开展土地二级市场涉及的投资立项、生态环保、消防安全、税费征缴、资产处置、抵押融资、中介服务、交易价格、信用体系、运行秩序等监督管理工作。

第三十三条 加强信息互通共享，建立相关协同机制。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，如实告知当事人宗地有关情况。

第三十四条 强化土地市场管理，严格落实责任追究。对违反土地二级市场相关规定的有关部门、单位以及责任人员严格实行责任追究，对工作中发现的涉嫌违纪、违法等问题线索，及时移交有关机关处理。

第七章 附 则

第三十五条 本细则自 2026 年 1 月 25 日起施行，有效期至 2031 年 1 月 24 日。