

■ 土地招标采购挂牌主持人资格考试辅导教材 ■

TUDIZICHANGUANLILILUNYUSHIWU

土地资产管理 理论与实务

■ 冷宏志 朱道林 主编

 中国财政经济出版社

■ 土地招标采购挂牌主持人资格考试辅导教材 ■

TUDIZICHANGUANLILILUNYUSHIWU

土地资产管理 理论与实务

■ 冷宏志 朱道林 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地资产管理理论与实务 / 冷宏志, 朱道林主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 10

土地招标采购挂牌主持人资格考试辅导教材

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0991 - 3

I. 土… II. ①冷…②朱… III. 国有土地 - 土地管理 - 中国 - 资格考核 - 教材 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 155662 号

责任编辑: 赵 力

责任校对: 黄亚青

封面设计: 天女来

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 18 印张 264 000 字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—12 060 定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0991 - 3/F · 0821

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

土地招标拍卖挂牌主持人 资格考试辅导教材

编委会人员名单

主 任： 贡小苏

副主任： 廖永林 高向军 束克欣

冷宏志 洪亚敏

委 员： 岳晓武 吴海洋 郑凌志

雷爱先 高 永 吕 萍

吴次芳 朱道林 陈少湘

《土地资产管理理论与实务》

主 编：冷宏志 朱道林

编写人员（以姓氏笔画为序）：

王卫真	王小雨	王小映	艾 东
朱道林	纪成旺	冷宏志	沈 飞
周 旭	岳晓武	段文技	段春华
高 永	雷爱先		

前言

Preface

国土资源部《关于进一步推行招标投标出让国有土地使用权的通知》（国土资发〔1999〕30号）明确要求，通过考试、评审进行国有土地使用权招标和拍卖中介人员的资质认证工作；《国有土地使用权招标投标挂牌出让规范》（国土资发〔2006〕114号）明确规定，国有土地使用权招标投标挂牌出让活动，应当由符合国土资源部确定的土地招标投标挂牌主持人条件并取得资格的人员主持进行。参加国土资源部组织的土地招标投标挂牌主持人考试，是取得土地招拍挂主持人资格的唯一途径。1999年以来，通过组织培训和考试，国土资源部公布认证了一大批土地招标投标挂牌主持人，这对于提高土地招标投标挂牌主持人的业务素质与知识技能，规范国有土地出让行为，贯彻落实国有土地使用权招拍挂出让制度，推进土地资源市场化配置，发挥了十分重要的作用。

为配合土地招标投标挂牌主持人资格考试工作，更好地为广大考生服务，土地招标投标挂牌主持人资格考试辅导教材编委会组织有关专家、教授，按照土地招标投标挂牌主持人资格考试的考试范围与内容，编写了土地招标投标挂牌主持人资格考试辅导教材。全套教材包括四本：（一）《土地管理制度与政策》，介绍耕地保护、土地用途管制、土地征收与征用、国有建设用地供应、农村集体建设用地管理、土地市场运行与监管、地籍与土地登记、土地执法监察等土地管理制度与政策。

(二)《土地资产管理理论与实务》，着重介绍国有土地有偿使用制度、国有建设用地使用权协议出让、国有土地租赁与作价出资（入股）、集体建设用地流转、国有土地使用合同、国有土地出让收支使用管理等土地资产管理内容。(三)《土地招标采购挂牌理论与实务》，着重介绍土地招标采购挂牌出让的理论与工作实务，土地招标采购挂牌主持人礼仪和主持技巧，以及福建、湖州、重庆、深圳、日照、长沙六省、市在土地招标采购挂牌方面的实践与探索。(四)《土地相关经济理论和法律》，介绍财政、税收、金融、会计等土地相关经济理论，以及物权法、公司法、合同法、行政法、城乡规划法、拍卖法、招标投标法等土地相关法律。

由于编写时间仓促，书中难免存在疏漏和不足，恳请读者批评指正。

土地招标采购挂牌主持人资格考试辅导教材编委会

2008年10月10日

目录

Contents

第一章	土地资产管理概述	(1)
	第一节 土地资产管理的概念和意义	(1)
	第二节 国有土地资产管理制度的沿革	(10)
	第三节 土地资产管理的总体进展	(17)
	第四节 土地资产管理的任务和内容	(19)
第二章	国有土地有偿使用制度	(22)
	第一节 国有土地有偿使用制度及其特征	(22)
	第二节 国有土地有偿使用的范围及方式	(25)
	第三节 国有土地有偿使用方式及权能	(30)
	第四节 国有土地有偿使用方式的适用范围和内在 联系	(35)
第三章	国有建设用地使用权协议出让	(39)
	第一节 国有建设用地使用权协议出让概述	(39)
	第二节 国有建设用地使用权协议出让的政策依据、 范围和类型	(44)
	第三节 政府供地环节的协议出让	(48)
	第四节 原划拨、承租建设用地使用权办理协议出让 ..	(57)

	第五节	划拨土地使用权转让中的协议出让	(62)
	第六节	出让土地改变用途等土地使用条件的处理	(69)
	第七节	出让土地使用权续期中的协议出让	(71)
第四章	国有土地租赁与作价出资 (入股)		(76)
	第一节	国有土地租赁概述	(76)
	第二节	国有土地租赁管理	(81)
	第三节	土地使用权出租管理	(87)
	第四节	国有土地使用权作价出资 (入股)	(92)
第五章	国有企业改制中的划拨土地使用权处置		(98)
	第一节	企业改制中土地资产处置管理概述	(98)
	第二节	改制企业土地资产处置政策	(104)
	第三节	改制企业划拨土地使用权处置程序	(117)
	第四节	对改制企业资产处置相关政策的理解	(122)
第六章	集体建设用地流转		(126)
	第一节	集体建设用地的概念和特征	(126)
	第二节	集体建设用地流转的现状	(129)
	第三节	集体建设用地流转的法律政策规定	(132)
	第四节	集体建设用地流转试点	(136)
	第五节	集体建设用地流转改革思路	(139)
第七章	国有土地使用合同		(150)
	第一节	国有建设用地使用权出让合同	(150)
	第二节	国有建设用地使用权出让合同示范文本	(154)
	第三节	对国有建设用地使用权出让合同的理解	(182)
	第四节	国有土地租赁合同	(202)

第八章	国有土地出让收支使用管理	(203)
	第一节 国有土地出让金征收与使用管理的沿革	(203)
	第二节 现行土地出让收支管理制度	(209)
附 录		(214)
	中华人民共和国城市房地产管理法	(214)
	国务院关于促进节约集约用地的通知 (2008 年 1 月 3 日 国发 [2008] 3 号)	(225)
	国务院关于加强土地调控有关问题的通知 (2006 年 8 月 31 日 国发 [2006] 31 号)	(231)
	国务院关于深化改革严格土地管理的决定 (2004 年 10 月 21 日 国发 [2004] 28 号)	(236)
	国务院关于加强国有土地资产管理的通知 (2001 年 4 月 30 日 国发 [2001] 15 号)	(245)
	协议出让国有土地使用权规定 (2003 年 6 月 11 日 国土资源部令第 21 号)	(250)
	国土资源部关于印发《规范国有土地租赁若干意见》 的通知 (1999 年 7 月 2 日 国土资发 [1999] 222 号)	(254)
	国土资源部关于印发《招标拍卖挂牌出让国有土地使 用权规范》(试行)和《协议出让国有土地使用权 规范》(试行)的通知 (2006 年 5 月 31 日 国土资发 [2006] 114 号)	(258)

第一章

土地资产管理概述

第一节

土地资产管理的概念和意义

一、管理的一般理论

学者从不同角度对“管理”做了不同的定义，按照强调的侧重点不同可以划分为几类：一是“过程派”，认为“管理是由计划、组织、指挥、协调及控制等职能为要素组成的活动过程”，行为科学之父亨利·法约尔（Henri Fayol）是其代表人物。二是“决策派”，认为“管理就是决策”，美国诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·A. 西蒙（Herbert A. Simon）是其代表人物。三是“目标派”，认为“管理是设计和维持一种环境，是集体的人们能够有效地完成目标的过程”，现代著名管理学家哈罗德·孔茨（Harold Koontz）是其代表人物。此外，有些学者把管理定义为提高效率的一整套现代的方法。

从一般意义上看，管理是指通过计划、组织、领导、控制等职能，优化和合理配置资源，实现组织特定目标的活动和过程。管理具有以下特征：第一，管理一般是针对组织而言的，这个组织可以是一个国家、一家医院、一个企业等，总之管理的对象是一个有特定目标的组织而不

是个人。第二，管理的中心是人，通过人的管理实现各种有形或无形资源的优化配置，包括人力资源的合理配置。第三，管理的本质是组织协调，通常具有系统的方法体系。通过采取某些具体的手段和措施，设计、营造或维护一种环境，包括组织内部和外部的环境，使所有管理对象在特定的环境中，做到协调有序地活动，从而实现组织在特定时期、特定环境下的预期目标。

（一）管理的要素

管理是一个由若干要素组成的复杂的有机系统，主要构成要素包括管理主体、管理客体、管理目标和管理方法等。

管理主体是指从事管理活动的人员。管理人员负责制定目标、分解目标并分配任务，同时承担着监督控制的职责。

管理客体是指管理活动所作用的对象。一般说来，管理客体包括组织可以动用的所有有形或无形资源，如人力资源、物力资源、财力资源、信息资源和关系资源等。

管理目标是组织为自己设定的、在特定时间范围内利用各种可利用的资源要求取得的成效。没有目标的管理是无效的，管理目标既包括短期的、可量化的具体目标，也包括涉及组织长期发展规划的、难以量化的战略目标。

管理方法包括三个层次：一是哲学意义上的方法，即认识论和方法论；二是宏观领域上的方法，如经济方法、法律方法、行政方法等；三是具体操作层面的方法，如平衡计分法、量表考绩法等。

（二）管理的职能

管理职能是指管理作为一个过程，管理者在其中发挥的重要作用，具体包括计划、组织、领导和控制。管理者不断重复地执行各种不同的管理职能。

计划是指设定目标并确定为达成这些目标所必需的行动。计划的活动过程大致分为四个步骤：第一是选择确定组织目标；第二是确定实现这一组织目标的行动路线；第三是为完成这一行动路线配置资源；第四

是评估、反馈计划实施过程和实施结果。

组织既是指一个社会单位，又是指确定所要完成的任务、由谁来完成任务以及如何管理和协调这些任务的过程。组织职能表现为进行专业化分工，设置岗位，进行适当人员安排，在这个过程中需要对各种有形和无形的资源进行科学、合理地配置，如人、财、物、权力、品牌、关系等，并制定相应的协调机制，来保证整个管理系统的运转。

领导是指激励和引导组织成员以使他们为实现组织目标做贡献，领导的活动过程就是领导设立组织的远景，通过权力、权威、激励、沟通等方式影响下属，在满足下属需要的同时，促进组织目标的实现。

控制是为了保证组织目标的实现，对组织活动按照一定标准进行监督和检查，及时采取措施纠正偏差，确保组织朝着计划目标迈进。

（三）管理的分类

按管理主体的不同，可以将管理划分为企业管理、政府管理、非政府组织管理等；按管理方式的不同，可以将管理划分为目标管理、过程管理、标杆管理、绩效管理、战略管理和质量管理等。

二、土地利用管理

土地利用管理的概念有广义和狭义之分。

（一）广义的土地利用管理

1. 概念

所谓广义的土地利用管理，是指国家综合运用行政、经济、法律、技术等手段，为促进、引导、合理组织土地利用，调整土地经济关系，完善产权制度，达到土地集约利用的目标，而进行的计划、组织、协调、指挥、控制等活动。

2. 主要内容

广义的土地利用管理，主要包括以下内容：

（1）土地利用管理的主体是国家，各级政府土地管理部门是土地

利用管理的行政执法和行政监察机关。土地利用管理的行为具有国家行为特征，国务院土地行政主管部门代表国家统一主管土地。

(2) 土地利用管理的客体是土地，以及土地利用中人与地、地与地、人与人之间的关系。

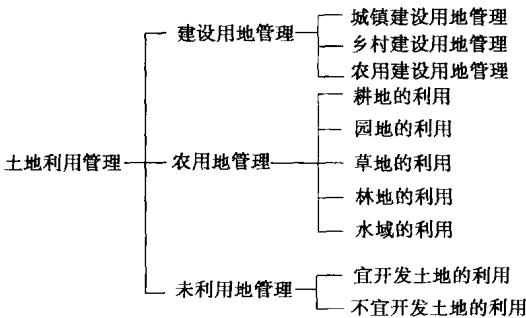
(3) 土地利用管理的目的是合理组织土地利用，调整土地经济关系，不断提高土地利用的生态效益、经济效益和社会效益，促进土地科学、合理、集约利用。

(4) 土地利用管理的手段包括行政、经济、法律、技术等手段，是综合运用多种手段的管理过程。

(5) 土地利用管理的职能是计划、组织、指挥、协调与控制。

(6) 土地利用管理行为要受到社会环境的制约，特别是要受社会制度、土地制度的制约。土地利用管理的最终目标，是为维护和完善土地公有制服务。

从管理目标出发，广义的土地利用管理包括：



(二) 狭义的土地利用管理

1. 概念

所谓狭义的土地利用管理，是指根据土地利用规划和计划，制订土地利用政策，依法向土地使用者提供国有土地，合理调控土地供应总量和土地市场运行，并对集体土地配置和利用情况进行监督和协调。

2. 主要内容

狭义的土地利用管理，主要包括以下内容：

- (1) 制订土地利用政策；
- (2) 国有建设用地供应和集体建设用地的配置及流转管理；
- (3) 土地市场调控与监管；
- (4) 地价管理等。

(三) 广义土地利用管理与狭义土地利用管理的关系

广义的土地利用管理包括狭义的土地利用管理的全部内容。二者之间的关系可用图 1-1 表示：

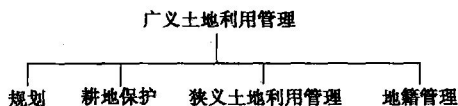


图 1-1 广义与狭义土地利用管理的关系

本章所讲的土地利用管理是指狭义的土地利用管理，即对建设用地的利用管理。

三、土地资产和土地资产管理

(一) 土地资产

土地资产是土地自然性状及其开发利用程度等因素在经济形态上的综合反映。在市场经济条件下，一切能带来经济收益或未来可能带来经济收益的物质或技术、信息，同其权利人相结合，就形成资产，构成该权利人的财产。一般说来，土地资产是指土地的经济形态，土地资源是指土地的自然状态。土地成为资产是商品生产和商品交换的结果，随着市场经济的不断发展，社会对土地的需求扩张，土地价值由于土地的有限性不断增值，土地实物和土地权利使土地产权人（所有者、使用者、他项权利人）实现相应收益，便成为一种财产即土地资产。土地资产是资产的重要组成部分，它具有一般资产的各种特征；但是由于土地的特殊性，使得土地资产的管理不同于一般资产的管理。

土地资产是资源性资产，它具有自然、社会、经济、法律等特性，尤其是具有价值增值性、功能永久性、土地利用方向变更的困难性和土地利用后果的社会性，这使它在管理目标、方法等方面都有别于一般资产。

（二）土地资产管理

在我国，土地资产管理是随着城镇国有土地使用制度改革不断深化的，为解决在实施市场化配置过程中的土地资源有效配置问题而提出的。按照目前我国土地资产管理的主要目的和任务，现阶段的土地资产管理有着特定的含义。它是指国家为了保护和合理利用土地资源，满足国民经济不断发展的需要，以推进土地有偿使用和促进市场机制有效配置土地资源为目的，通过制订土地有偿使用政策和市场供地计划，指导并实施国有土地使用权出让、租赁、作价出资（入股）、授权经营等有偿用地的交易和管理活动，指导农村集体建设用地使用权流转管理，以促进城乡土地市场规范有序发展。因此，土地资产管理是国家和地方政策主管机关依据有关的法律和法规，对土地资产实施全面管理的一种有组织的管理活动，这种管理的实质是国家行政权力在土地资产领域的运用与实现。土地资产管理的依据是国家宪法、法律及有关房地产法规和规章，依法管理是土地资产管理的基本要求。

1. 土地资产管理的要素

（1）土地资产管理的主体。土地资产管理总体来说是一种国家行为，其管理主体是国家。国家通过立法授权各级人民政府负责本行政区域内的土地资产管理，各级人民政府的国土资源管理部门代表国家和政府对土地资产实行统一管理。

（2）土地资产管理的客体。土地资产管理的客体是城乡土地资产，以及土地交易过程中产生的人与人、人与地、地与地之间的产权关系和经济关系。

（3）土地资产管理的目标。一是全面提高建设用地集约利用水平，增加有效供给能力。二是全面深化土地使用制度改革，建立统一公平、规范有序的土地市场，充分发挥市场配置土地资源的基础

性作用。三是全面开展基础业务建设,提高建设用地和市场管理的科技含量。四是全面加强土地利用管理队伍廉政建设,提高依法行政水平。

(4) 土地资产管理的方法。主要是综合运用行政、法律、经济、技术等手段进行管理。

2. 土地资产管理的职能和特点

土地资产管理职能,是对土地资产进行的计划、组织、领导、控制等一系列组织活动,每一项管理活动都是土地资产管理过程不可缺少的环节,每一环节的相互联结和有效实施,构成了土地资产管理运行机制。

土地资产管理具有以下特点:

(1) 管理地位重要。土地资产是关系到国计民生的重要资产,对这一财产管理的最根本目的就是在各产业部门之间及同一产业部门内合理配置土地资产,以实现最优化利用的目的,因而,土地资产管理与国民经济发展密切相关,高效地配置土地资产将有效地促进经济发展;否则就有碍于经济发展,且造成资产浪费、环境破坏。

(2) 管理范围较广。其他资产管理,如矿产管理、房产管理、机器管理、林业管理等,管理范围相对来说比较集中,而土地资产管理覆盖极为广泛。不论城市或乡村、海滩或荒野概莫能外;且既要管理地产开发、利用,又要管理其经营、保护。

(3) 社会影响面大。土地资产是一切社会生产过程的基础,是一切社会财富的来源,这就决定了土地资产在社会关系中的重要地位和重大影响。有关地产政策、措施将对社会产生很大冲击力,各行各业都与土地资产管理密切相关。例如,沿海滩涂开发这一土地开发活动,不仅可增加土地供给,缓解土地的供需矛盾,同时还会带来人口迁移、利益分配、教育卫生等各种地域性社会经济问题;而房地产开发、经营则涉及每一个居民。

(4) 地域性较强。土地资产系不动产,其位置具有固定性,而社会经济活动总是在一定区域范围内的地块上进行的。因而区位是影响土地资产运行效果的主要因素之一。在各类土地利用中,不同位置显示出