

● 荆月新 宋家敬 主编

土地储备经营的 法律程序与监管

中国方正出版社

土地储备经营的法律程序与监管

荆月新 宋家敬/主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地储备经营的法律程序与监管/荆月新, 宋家敬主编. —北京:
中国方正出版社, 2006. 7

ISBN 7-80216-142-8

I. 土… II. ①荆…②宋… III. 土地管理法-研究-中国
IV. D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 085243 号

土地储备经营的法律程序与监管

荆月新 宋家敬 主编

责任编辑: 陈悦

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596615 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: cy.law@163.com

经 销: 新华书店

印 刷: 保定星光印刷厂

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 11

字 数: 320 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月河北第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80216-142-8

定价: 22.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

内 容 提 要

在建立和完善社会主义市场经济体制的历史背景之下,城市化进程日益加快,传统的城市建设和管理模式已经不能适应形势的需要,“经营城市”的理念应运而生,城市土地由于其在城市资产当中所占有的核心地位,日益受到城市决策者和管理者的重视,如何利用有限的城市土地为城市的经济和社会发展服务,成为人们研究的一个重要课题。建立土地储备与经营制度,实现城市土地的集约化、市场化、资产化运营成为许多城市的共同选择。本书从分析城市土地资产储备与经营制度产生的时代背景入手,对这一制度的基本理论、运作程序以

及储备与经营活动的法律监管进行了较为系统的分析。

本书首先分析了土地储备与经营制度产生的原因、背景，土地储备与经营制度的基本性质、构成以及当前的土地储备与经营制度当中存在的问题及解决办法。

作为法律框架内土地使用权的调节转换机制，土地储备与经营机制的产生肇始于20世纪80年代初期的土地使用制度改革，而直接导源于20世纪90年代初期因房地产热所导致的房地产泡沫破灭之后的土地市场整顿。实行土地储备与经营制度，有利于充分发挥政府对土地市场的宏观调控作用，改善土地供应的方式和手段，优化投资环境和土地资源的配置；有利于从长远利益着眼，实现城市总体规划；有利于增加政府的财政收入，提高政府经营和建设城市的能力；有利于解决土地征收、房屋拆迁中的矛盾，促进国有企业改革。现行立法还从土地资产储备与经营的主体、土地收回、土地供应等方面作了规定，确保了政府获取土地收益的合法性。由于建立社会主义市场经济体制、经济全球化以及土地稀缺性的要求和表现，为建立土地储备与经营制度提供了必要性。同时，计划经济时代造成的用地不合理状况为城市土地资产经营提供了空间。为了保证土地储备与经营制度的落实，应当建立配套的政策措施，其中包括：规划优先政策、强制收购政策、统一收购政策、垄断一级市场政策和“净地”出让政策以及相应的融资政策。在这一部分当中，还分析了现行土地储备与经营制度存在的问题及解决方法。存在的问题包括：土地储备与经营的资金结构单一、易引发资金危机；土地储备与经营机构的管理与经营职能重叠、目标多

元，影响了土地资产的经营效率；现行立法没有为土地资产储备与经营提供足够的操作性；由于缺乏相关部门的积极配合与支持，土地储备与经营制度还不能实现高效运作。为此，应当成立城市资产经营公司，将行政管理职能与资产经营职能合理分离；以现有立法为依据，以地方立法或者部门立法的形式进一步完善土地储备与经营的法律依据；建立风险共担、利益共享的资金运作机制；加强城市政府在整个储备与经营当中的核心领导作用，促进部门协调。这一部分还就城市经营与土地资产经营的关系、土地资产经营在城市经营中的作用作了具体的分析。

接下来，本书主要设计了土地资产的储备与经营程序。

第一，设计了土地储备的运作程序。土地储备的运作程序可以分为：前期准备程序、土地征购、土地开发与整理程序。其前期准备程序可以分为：融资、编制并报批土地储备计划两个部分；在土地征购程序中，根据不同的分类标准，划分为：直接储备和有偿储备、存量土地储备和新增土地储备；土地的开发与整理的程序包括：对征购的土地进行实地测量与勘察、土地开发与整理项目的设计、开发与整理项目的施工、土地交付程序。

第二，设计了土地资产经营程序。土地资产的经营过程实际上是土地资产的出让程序，无论土地资产以何种方式出让，第一个要解决的问题是评估土地使用权的底价。第二，设计了不同出让方式的程序。根据我国《土地管理法》的规定，目前我国国有土地使用权的出让方式主要有：协议、招标、拍卖、挂牌交易四种方式。就协议出让而言，包括：

编制与报批协议出让方案、签订意向书、公示、签订合同、办理土地登记，就招标出让来说，包括：编制招标文件、发布招标公告、申请招标和资格审查、投标、开标、评标、定标并发出中标通知书、签订《土地使用权出让合同书》。拍卖出让的程序包括：编制拍卖文件、发布拍卖公告、申请参加竞拍、竞拍资格审查、拍卖、签订成交确认书、签订《国有土地使用权出让合同》。挂牌交易的程序，包括：编制挂牌交易文件、发布公告、申请竞买、资格审查、公布挂牌信息、竞买、签订《成交确认书》和《国有土地使用权出让合同》。第三，分析了国有土地使用权租赁的程序。由于供地方式的不同，所以，采用的供地程序也有所不同，主要包括：以招标方式租赁土地的程序、以拍卖方式租赁土地的程序、以协议方式租赁土地的程序。第四，设计了划拨土地使用权的经营程序。

由于与城市土地资产的储备与经营存在密切的关系，本书还专章论述了因集体土地征收而引发的农民安置以及建立农村土地市场的问题。伴随城市化运动的发展，城市面积不断扩大，从而占用了大量农村土地，在征收农村土地的过程中，由于国家经济发展上“城乡二元化”思路的影响以及农村集体土地的所有权主体不明、所有权权能缺失以及违反公共利益征收土地等原因，导致了农民的经济利益被侵夺、土地资源严重闲置以及城乡居民收入拉大等问题相继产生。为了解决这些问题，一是完善现有的征地补偿机制，包括：按照市场经济和城镇化的基本规律设计和确定集体土地的征收标准，科学规定集体土地补偿的数量，扩大征地补偿范

围，改革征地补偿程序等；二是以建立促进失地农民的资产积累，主要是在规划区内留出一定数量土地返回给村集体，用于安置失地群众，或者由村集体经济组织进行开发、经营。三是加强就业培训，广开就业门路，促进失地农民就业。四是建立普惠的社会保障机制，将失地农民纳入社会保障体制。五是完善征收集体土地的民主程序。建立农村集体土地市场是社会主义市场经济体系的必然要求，也是解决失地农民问题的长效机制。建立农村集体土地流转体系的思路主要是：完善农村集体土地产权制度、承认农村土地的商品属性、将农村集体土地纳入土地市场体系。

最后，本书集中讨论了土地储备与经营的法律监管。

对土地储备与经营的法律监管分为三个方面，即土地监察、土地行政复议和土地行政诉讼。就土地监察来说，其内容包括：土地出让监察、土地转让监察、土地租赁监察、土地抵押监察。监察方式包括外部监察方式和内部监察方式两种，前者包括调查和行政处理。后者包括对下级人民政府违法批地行为的处理、对下级土地行政主管部门不履行法定职责的处理、对下级土地行政主管部门错误行为的处理以及国土资源部门工作人员的行政处分。为了保证土地监察的实施，现行立法对土地监察人员提出了执法要求，明确规定了行政管理相对人在土地监察中的义务。土地储备与经营中的法律责任包括行政责任、民事责任和刑事责任。行政责任包括：买卖或者非法转让土地的行政责任，非法占用土地的行政责任，非法批地的行政责任，侵占、挪用征地补偿费用和有关费用的行政责任，拒不归还土地或者不按批准用途使用

土地的行政责任，擅自将集体所有土地的使用权用于非农业建设的行政责任，不办理或者非法办理土地变更登记手续的行政责任，国土资源部门工作人员的行政责任以及行政赔偿责任。土地民事责任主要是承担因侵权行为或者违约行为造成损害的民事赔偿责任等方式，主要有：排除妨碍、消除危险、停止侵占、恢复原状、返还财产、赔偿损失以及支付违约金等。刑事责任包括：国土资源管理部门工作人员的职务犯罪以及其他社会主体所犯的与土地资产储备与经营相关的犯罪。

土地行政复议是指公民、法人或其他组织认为土地行政主管部门作出的有关土地管理的具体行政行为侵犯其合法权益，依照法定程序向该土地行政主管部门的上一级行政机关提出重新处理的申请，由复议机关依法对该项具体行政行为进行重新审查，并作出决定的活动。在其中探讨了土地行政复议的依据、受案范围、可以申请行政复议以及不能申请行政复议的情况、土地行政复议机关、土地行政复议机构和复议参加人、土地行政复议程序等。

土地行政诉讼是公民、法人或者其他组织认为土地行政主管部门的具体行政行为侵犯其合法权益时，依法向人民法院提起诉讼，由人民法院依照行政诉讼程序进行审理并做出裁决的活动。凡是土地行政处罚或者认为土地行政主管部门侵犯其土地财产权或者不服人民政府有关土地所有权或者使用权归属的处理决定，以及土地行政主管部门“不作为”的，均可以提起行政诉讼。土地行政管理相对人在起诉以后，人民法院经过受理、审理的程序以后，作出判决并予以执行。

主 编：荆月新 宋家敬

副主编：商少华 田振国

编 委：（以姓氏笔画为序）

王英旭 仇保坤 田振国 安淑芳

宋家敬 荆月新 徐惠岭 商少华

本书撰稿人分工如下：

荆月新 第1章、第2章、第4章、第6章、第7章

宋家敬 第3章、第5章第1节、第2节

徐惠岭 第5章第3节

商少华 第8章第1节、第2节

田振国 第8章第3节

仇保坤 第8章第4节

安淑芳 第9章第1节

王英旭 第9章第2节

目 录

第一章 土地储备与经营概论 1

第一节 土地资源与土地资产 1

- 一、土地资源的含义 2
- 二、土地的资产性质 2
- 三、土地资源的社会经济特性决定了土地的资产属性 3

第二节 土地储备与经营制度概述 5

- 一、何为土地储备与经营制度 5
- 二、土地储备与经营的主体 7
- 三、土地储备与经营制度的源起 8
- 四、土地储备当中收购环节的法律定位 9
- 五、实行土地储备与经营制度的原因 11

- 六、实施土地储备与经营制度的意义 13
- 第三节 土地储备与经营的法律依据 20
 - 一、现行立法确定了城市政府是土地储备与经营的合法主体 20
 - 二、现行立法为土地收回奠定了法律基础 21
 - 三、我国现行立法为土地供应提供了相应的法律依据 23
 - 四、现行立法确保了政府获取土地收益的合法性 23
- 第四节 土地储备与经营的必要性和现实性 24
 - 一、土地储备与经营的必要性 24
 - 二、土地储备与经营的现实性 27
- 第五节 土地储备与经营的模式 29
 - 一、国内城市土地储备与运营的成功模式 29
 - 二、香港的土地运营模式 31
 - 三、美国纽约的城市土地运营模式 32
 - 四、国内外城市土地资产储备与运营模式的启示 33
- 第六节 土地资产保值增值的途径与保障措施 37
 - 一、土地资产保值增值的途径 37
 - 二、城市土地资产运营的保障措施 39
- 第七节 土地储备与经营的政策机制 41
 - 一、规划优先政策 41
 - 二、强制收购政策 42
 - 三、统一收购政策 42
 - 四、垄断一级市场政策 42
 - 五、“净地”出让政策 42
 - 六、融资政策 43
- 第八节 土地储备与经营中存在的问题及解决办法 44
 - 一、土地储备与经营制度运作中存在的问题 44
 - 二、解决办法 46

第二章 土地资产经营与经营城市 49

第一节 经营城市概论 49

一、经营城市的概念 49

二、经营城市的动因 51

三、经营城市的目标 51

四、市场化是经营城市的最大特点 52

第二节 城市资产经营与土地资产经营 53

一、城市资产经营的概念 54

二、城市资产经营的要素 55

三、城市资产经营的途径 56

四、土地资产经营是城市资产经营的核心内容 59

第三章 土地储备的程序 61

第一节 前期准备程序 61

一、土地储备融资 62

二、编制并报批土地储备计划 64

第二节 土地征购 65

一、直接储备和有偿储备 66

二、存量土地储备和新增土地储备 67

第三节 土地开发与整理 76

一、对征购的土地进行实地测量与勘察 77

二、土地开发与整理项目的设计 77

三、开发与整理项目的施工 77

四、土地交付 78

第四节 土地及地上附着物的经营与管理 78

一、对土地及地上附着物的经营 79

二、对土地及地上附着物的管理 79

第四章 土地使用权出让程序 85

第一节 土地使用权出让概述 86

- 一、土地使用权出让的含义 86
- 二、土地使用权的受让主体和出让期限 86
- 三、土地使用权交易双方的权利与义务 87
- 四、土地使用权出让的特点 88
- 五、土地使用权出让的主客体条件 92
- 六、土地使用权出让的年限控制 93
- 七、土地资源的利用条件 93

第二节 土地使用权出让的程序 95

- 一、土地使用权出让底价的确定 95
- 二、土地使用权协议出让的方法和步骤 96
- 三、公开出让方式 98

第三节 土地使用权出让合同 143

- 一、土地使用权出让合同的概念 143
- 二、土地使用权出让合同的内容 144
- 三、签订土地出让合同应注意的问题 150

第四节 出让土地使用权的转让、出租、抵押 161

- 一、出让土地使用权的转让 161
- 二、出让土地使用权的出租 162
- 三、出让土地使用权的抵押 162

第五章 国有土地使用权租赁程序 165

第一节 国有土地使用权租赁概述 166

- 一、土地使用权租赁的含义 166
- 二、土地使用权租赁双方的权利与义务 166
- 三、租赁年限 167
- 四、租金 167

- 第二节 国有土地使用权租赁程序 168
- 一、供地程序 168
 - 二、土地租赁合同 169
 - 三、租赁土地使用权的收回 170
- 第三节 租赁土地的转让、转租与抵押 179
- 一、转让 179
 - 二、转租 179
 - 三、抵押 180
- 第六章 划拨土地使用权的经营程序 181**
- 第一节 划拨土地使用权的转让、出租、抵押 182
- 一、划拨土地使用权转让、出租、抵押的含义及其表现 182
 - 二、划拨土地使用权纳入土地储备与经营制度的程序 183
 - 三、国有企业改制中划拨土地使用权的处置 185
- 第二节 国有土地使用权作价入股 190
- 一、划拨土地使用权作价入股的性质和适用范围 191
 - 二、土地作价入股以后收益的收缴 192
 - 三、国有土地使用权入股的几个关键 193
- 第七章 集体土地征收与建立农村集体土地市场 195**
- 第一节 集体土地征收 195
- 一、集体土地征收概述 195
 - 二、集体土地征收带来的问题及原因 202
 - 三、解决问题的对策 208
- 第二节 建立农村集体土地市场 217
- 一、我国农村集体土地流转的基本情况 217
 - 二、在我国建立农村集体土地市场的必要性 219
 - 三、建立农村集体土地流转市场体系的思路 224

第八章 土地监察 231

第一节 土地监察概述 231

一、土地监察的概念 232

二、土地监察的基本原则和作用 234

三、土地监察机构和土地监察人员 235

四、土地监察职责 236

五、土地监察的职权 236

六、土地监察的内容 238

七、对土地资产储备与经营实行监督管理的法律依据 242

第二节 土地监察的方式与措施 242

一、土地监察的方式 243

二、土地监察的措施 246

三、现行立法对土地监察人员提出的要求 248

四、行政管理相对人在土地监察中的义务 250

第三节 土地监察的实施 251

一、行政处分 251

二、行政处罚 253

三、移送处理 257

第四节 土地法律责任 267

一、法律责任概述 267

二、土地法律责任的概念 268

三、土地行政责任 269

四、土地民事责任 283

五、土地刑事责任 285

第九章 土地行政复议与土地行政诉讼 293

第一节 土地行政复议 293

一、土地行政复议的概念 294

二、土地行政复议的依据	294
三、土地行政复议的受案范围	295
四、土地行政复议的管辖	297
五、土地行政复议机关、土地行政复议机构和复议参加人	298
六、土地行政复议程序	301
第二节 土地行政诉讼	317
一、土地行政诉讼的概念	317
二、土地行政诉讼的范围	318
三、土地行政诉讼的当事人	319
四、土地行政诉讼程序	320
参考文献	327