

新时期

# 耕地保护与可持续发展

指导全书

国土资源部耕地保护司  
中国土地学会土地资源分会

编

中国大地出版社

# 新时期耕地保护 与可持续发展指导全书

国土资源部耕地保护司 编  
中国土地学会土地资源分会

(下)

中国大地出版社

## 第四章 土地市场与土地流转管理

土地使用制度改革和规范土地市场建设关系到土地管理的大局，关系到保护耕地基本国策贯彻实施，关系到土地管理职能的到位和土地管理事业的新发展。

### 第一节 土地市场概述

#### 一、土地市场的概念与内涵

##### （一）土地市场的概念

土地市场是一种要素市场。它既有一般商品市场所规定的经济涵义，又因土地作为特殊的商品，而使土地市场具有特殊性。所谓土地市场就是指土地这种特殊商品在流通过程中发生经济关系的总和。无疑，市场的主体是土地买卖双方或租让、受让双方；市场交易的客体是土地产权，即包括土地所有权、土地租赁权等。主体之间的种种利益关系则构成了市场。价格是市场的中心，人们进入市场，无非是以一个合适的价格出售或买进商品。若价格不合适，商品交换不能发生，也就无所谓市场。人们为了确定一个双方都能接受的价格而展开一系列活动。因此，土地市场也可以说是土地供求双方为确定交换价格而进行的一切活动。

##### （二）土地市场的内涵

土地市场的内涵是一定土地权属的转移，依各国土地政策不同而存在权属转移的程度不同。土地的权属包括土地所有权、土地使用权、土地租赁权、土地抵押权、土地继承权、土地赠予权、地役权等。故土地市场的内涵由上述权利的全部或部分，限期内或永久的让渡组成。然而，我国并非是单一的土地国有制，而是国家所有和集体所有两种形式共存的社会主义土地公有制度，土地必然会在这两种公有制形式中流动。事实上，我国还存在着从集体所有权向国家所有权转移的特殊的土地征用市场。因而，我国土地市场的内涵包括如下两个方面：

##### 1. 国有土地使用权的转移

国有土地使用权的转移包含两个方面：其一，土地使用权出让或出租，即国家作为土地所有者有偿有限期地把土地使用权出让或出租给土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金或土地租金的行为。二是土地使用权转让或转足，在必要的限制下，土地使用权人把土地使用权再转让出去。对于土地承租者，因受到租赁合同的限制，一股不能将自己租赁来的土地使用权再转移出去；而对于土地使用权人而言，他拥有完整的土

地使用权,且可将其出卖、租赁、抵押、继承和赠与等。

## 2. 集体土地所有权和使用权的转移

集体土地所有权和使用权的转移包括两层涵义:其一是国家向集体征用土地,实现集体土地所有权向国家的转移。虽然我国法律上规定土地不准买卖,但由于城市化的发展,国家建设的需要,必须把一部分集体土地征为国有,这种土地所有权的转移在市场经济体制下,实际上就是土地所有权的买卖,这种转移伴随着经济权益的实现,即国家要参照土地价格向集体支付征地补偿费。其二是集体所有者之间土地所有权的转移。在我国土地所有权的私有化是不允许的,但是随着农村经济发展、生产力水平的不断提高,城市化的进程必然加快,相当多的农民将逐步摆脱农业。如果只有土地使用权的转移,必然限制土地合理流动,制约区域经济的发展。因此,土地所有权在集体与集体之间的转移是值得探索的问题。

集体所有权的转移也包括两层涵义:其一,集体作为所有者,可以有偿有限期地把土地使用权承包或租赁给农户或其他用地单位或居民;其二,在有关法律规定范围内,土地使用者之间也可以有偿有限期地实现土地使用权的横向转移。

## 二、土地市场的特点

土地市场既具有一般商品市场的特征,又具有其特殊性。土地市场的特殊性主要是由土地本身的特性及土地制度所决定的。在中国社会主义土地公有制的条件下,形成了土地市场的基本特点。

### (一) 土地市场的垄断性

由于土地资源的稀缺及位置的固定性,社会容易对土地实行垄断,尤其是土地供给垄断。

为了保证我国土地的公有制性质,地产市场经营必然是国家控制的垄断性经营,土地所有权的转移及城市国有土地使用权的出让必须严格控制在政府手中。政府(代表国家)是地产市场垄断经营的主体,仅把土地的使用权有限期地投入市场,而土地所有权却始终牢牢掌握在国家手中。城市国有土地使用权的出让,供给方只有国家,这本身就是一种垄断行为,因此,地产市场总体上是由国家直接经营的垄断市场。

国家垄断经营的只是国有土地,并非其他一切土地。农村集体所有土地就不在国家垄断经营的范围以内,如国家要想出让农村集体所有土地,必须首先将集体土地征为国家所有后,方可进行出让经营,否则,集体土地不准出让。国务院于1993年11月发布关于发展地产业若干问题的通知指出:“集体土地,必须先行征用转为国有土地后才能出让。农村集体经济组织以集体所有的资产作价入股,设办外商投资企业和内联乡镇企业,必须经县级人民政府批准,集体土地股份不得转让。”

### (二) 权利主导性

土地并不像一般商品那样可以流动,其位置是固定于某一地段,是属不动产,因此,在市场中交换流转的只是土地权属。每一次土地交换行为都是对土地权利的重新界定,且必须签订地契等法律文件,权利的界定只有在法律的保护下才有效力。

### （三）地域性

由于土地位置的固定性，它与周围人文环境关系极为密切，属地方性市场。因而在不同地区的土地市场中，土地供给需求状况均不相同，其价格水平差异很大，故土地交易一般在各地区市场中进行，难以形成全国统一市场。

### （四）不完整性

在一般的土地市场上，土地所有权是市场客体的主要部分，因此，广泛存在土地所有权的各种交易行为。在我国，城市土地属于国家所有，农村耕地主要属于集体所有。为了维护土地公有制，城市土地所有权严禁买卖，集体土地所有权在实践中只允许向国家转移，使得土地所有权的交易行为被限制在严格的框架内。同时，在交换主体上，土地所有权不允许个人购买，这就使得土地市场的主体和客体的外延均受到限制，且不同于一般的土地市场。

### （五）衍生性

由于土地具有保值、增值作用，当经济不景气时，一些游资往往会从工商业转向地产业，致使地产交易仍然较旺，呈现反经济循环现象。土地市场的衍生性还体现在空间尺度上，这主要是由于商业中心、旅游中心、工业中心等具有的超距效应，使土地市场收益强度也跨越空间，影响到较远的地区。

### （六）土地市场的竞争性

尽管我国土地市场具有国家垄断性，但并不完全排除竞争，垄断和竞争并非截然对立。因为我国土地所有权与土地使用权是相分离的，土地使用人不仅享有完整的占有权、完全的使用权和部分的收益权，而且还有一定限度的处分权。所谓一定限度的处分权，是指土地使用者在已按照合同规定的期限和条件投资开发、利用土地的情况下，对土地享有出租、转让、抵押、继承的权利。土地使用人就有权根据自己的经济条件，为了取得最佳经济效益的土地使用权。参与市场，开展竞争。例如，土地使用者参加国家以招标、拍卖等形式出让国家土地使用权的一级土地市场，通过竞争以合适的价格取得自己满意的土地使用权，土地使用者，还可以在土地使用权转让的二级市场开展竞争。

在肯定我国土地市场具有竞争性的同时，还应当看到这种竞争性是受国家一定限制的。土地使用者只能在国家规定的用地方向、范围和期限内进行竞争。取得土地使用权后，只能按规定的用途使用，不得擅自他用等。我国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例第17条明确规定：“土地使用者应当按照土地使用权出让合同的规定和城市规划的要求，开发、利用、经营土地。未按合同期限和条件开发、利用土地的。市、县人民政府土地管理部门应当予以纠正，并根据情节可以给予警告、罚款直至无偿收回土地使用权的处罚。”土地使用权转让的竞争也受国家的监督，这就是除土地使用者双方就土地使用权转让达成一致外，还必须得到国家的认可。

### （七）土地市场的宏观调控性

我国土地市场的国家宏观调控性，是由我国土地社会主义公有制和社会主义市场经济发展的要求所决定的。

目前，国家对土地市场的宏观调控主要表现在，除了加强对土地使用权出让的垄断管理处，还加强对土地利用总体规划和建设用地计划管理，严格控制土地供应总量。为此，在规划编制中，注意把开发区纳入土地利用总体规划，并使城市规划与土地利用总体规划

相衔接,以达到宏观上能够指导土地的合理利用和结构优化,微观上为制定建设用地计划包括土地市场的土地使用权出让计划提供依据。把国有土地使用权出让和新增建设用地,都纳入建设用地计划,逐步实现按不同的用途以合理的比例安排土地供应计划,对在土地市场上新出让的土地,做到定位、定量、定用途,与城市规划密切结合。建设用地计划制定后,要维护其严肃性和权威性,在计划执行过程中,不准随意突破。对计划指标确需调整的,必须按规定的权限和程序报批。

### 三、土地市场的分类

#### (一) 我国土地市场的形成

我国 1982 年颁布的《宪法》第 10 条规定:“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”此时,不存在法定的土地市场(即有形市场)。1988 年 4 月 12 日第七届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》,把上述规定修改为:“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”这样,修改后的《宪法》为我国的土地使用制度改革提供了法律依据,而土地市场的交易对象仅限于土地使用权。

然而,我国实行社会主义土地公有制,具体存在两种形式,即全民所有制和劳动群众集体所有制,事实上土地存在着从集体所有权向国家所有权转移的特殊市场——土地征用市场。

#### (二) 土地市场的分类

土地市场的分类目前尚无统一标准,一般可按其形态、交易的对象或层次等进行分类。

##### 1. 按形态土地市场可分为有形市场和无形市场

有形市场是指在固定交易场所、按照一定规则进行土地交易。由于土地位置固定,因而不能像其他商品一样将实物集中到土地交易所进行交易,而土地产权的流转只是观念上的集中。

无形市场是相对于有形市场而言的,即游离在固定场所之外发生的交易行为,俗称“隐形市场”。

##### 2. 按交易对象土地市场可分为土地所有权市场、土地使用权市场、土地租赁市场、土地抵押市场等

土地所有权市场是指以土地所有权为交易对象的土地市场。土地所有权是指土地所有者所拥有的、受到国家法律保护的占有、使用、收益、处分等排他性专有权利。我国目前土地的所有权市场具体表现为土地征用市场。

在 20 世纪 70 年代以前,国家征用土地时,各项费用很低,主要运用行政权力实行征用,并把集体土地转为国有,国家支付的各项补偿费用与地价相差甚远,因此,那时国家征用土地的确不属于市场交易行为,而带有行政手段征用土地的性质。

但在我国实行改革开放政策以后,国家向集体组织征用土地,既是一种行政行为(即运用行政权力征用土地),同时,国家也按照经济规律的要求,充分考虑被征地者的利益,运用经济杠杆调节征地者和被征地者的关系。因此,无论从国家制定的有关法律、法规来

看,还是从实际征地支付的各项费用水平来看,征用土地事实上已是土地所有权买卖关系。

### 3. 按交易层次或顺序可分为一级土地市场和二级土地市场

(1) 一级土地市场是指土地所有者将一定年期的土地使用权有偿让渡给土地使用者的行为。一级土地市场按土地所有制分为国有土地使用权一级市场、集体土地使用权一级市场。

我国实行土地使用制度改革,目的在于设立并开放土地一级市场。因为旧的土地使用制度是在高度集中的计划经济体制下形成的,土地使用者通过划拨方式无偿取得国有土地使用权,同时又不能以任何形式转让,这种体制完全排斥价值规律和市场机制在土地资源配置中作用。随着我国改革的深入和开放的扩大,运用市场机制配置土地资源,进一步培育土地市场、完善市场体系,已成为我国经济体制改革的必不可少的举措。土地使用制度改革,首先应开放土地一级市场,并从土地使用权的取得方式上实现彻底的改革,即将土地的无偿、无限期、无流通使用变为有偿、有限期、有流通使用。1990年5月19日国务院发布了《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》,标志着我国土地使用制度的新模式在法律上得到了确认。它使我国城镇土地使用权的出让和转让有了可靠的法律依据和保证。

国有土地使用权一级市场交易方式主要有三种,即出让、作价入股、租赁。

① 土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份将一定年限有内的土地使用权让与土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。土地使用权出让的地块、用途、年限和其他条件,由市、县人民政府土地管理部门会同城市规划、建设管理部门、房产管理部门共同拟定方案。地下的各类自然资源、矿产以及埋藏物和市政公用设施等,不在土地有偿出让的范围之内。

中华人民共和国境内外的公司、企业、其他组织和个人,除法律另有规定外,均可依据《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》的规定取得土地使用权,进行土地开发、利用、经营。土地使用者开发、利用、经营土地的活动,应当遵守国家法律、法规的规定,并不得损害社会公共利益。

土地使用权出让有协议、招标、拍卖三种方式。协议出让土地使用权,是指政府与选定的土地使用者协商土地使用权出让金和条件,达成协议、签订土地使用权出让合同,有偿出让土地使用权的一种方式。招标出让土地使用权,是指在指定的期限内,由符合指定条件的单位或个人以书面投标的形式,竞投某块土地的使用权,经过议标、评标择优而取的土地使用权出让方式;投标内容除地价外还包括土地利用方式、规划设计和开发投资等。土地使用权拍卖,是指在指定时间和公开场合、由政府土地使用权拍卖主持人主持,土地使用权有意受让人按“价高者得”的原则竞投某一地块土地使用权的一种出让方式。

土地使用年限,一般根据不同行业和经营项目的实际需要确定。《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》规定,各类用地最高年限见表 10-4-1:



表 10-4-1

各类用地年限

| 用地类型                | 最高年限 |
|---------------------|------|
| 1. 居住用地             | 70 年 |
| 2. 工业用地             | 50 年 |
| 3. 教育、科技、文化、卫生、体育用地 | 50 年 |
| 4. 商业旅游、娱乐用地        | 40 年 |
| 5. 综合或者其他用地         | 50 年 |

土地使用权期满，土地使用者可以申请续期。经批准允许续期后，应当依照有关规定重新签订土地使用权出让合同，支付土地使用权出让金。

土地使用者需改变土地使用权出让合同所规定的土地用途和条件的，应经土地管理部门批准，依照有关规定重新签订土地使用权出让合同，按新的用途和条件调整土地使用权出让金。

②国有土地使用权作价入股是指国家根据需要，将一定年期的国有土地使用权评估作价后入股，作为国家股、由土地管理部门委托国有股权持股单位统一持有。土地管理部门与国有股权持股单位签订委托持股合同，同时应与土地使用者签订国有土地使用权作价入股合同。

国家以国有土地使用权作价入股，其土地使用权作价折算的股本额不得低于审核确认的土地使用权作价总额除以股票的溢价倍数；土地使用权作价入股占国有资产总股份的比例也不得低于土地使用权作价总额占进入股份制企业的国有资产总额的比例。

③国有土地使用权租赁是指国家以租赁方式将一定年期的土地使用权租给土地使用者，定期收取租金的行为。以租赁方式使用的土地不得转让、转租、抵押。从理论上讲国有土地使用权出让实质上是国有土地使用权租赁的一种特殊表现形式。国有土地使用权租赁，国家与土地使用者之间需签订租赁合同。

集体土地使用权一级市场主要指集体土地使用权的承包经营和入股经营。

(2) 二级市场指未到期的土地使用权的转让或再转让。这是土地使用权在各类企业、事业单位或个人之间的横向有偿流动。

土地使用权转让是指土地使用者将土地使用权再转移的行为。我国自改革开放以来，在逐步建立社会主义市场经济体制的过程中，不仅允许依法转让城镇国有土地的使用权，而且允许转让农村集体所有土地的使用权。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“在坚持土地集体所有的前提下，延长耕地承包期，允许继承开发性生产项目的承包经营权，允许土地使用权依法有偿转让。”

在城镇土地二级市场上土地使用权转让主要有以下 4 种方式：

①土地使用权出售指原土地使用者将从一级土地市场上取得的未到期的土地使用权一次性依法出售给新的土地使用者，并由新的土地受让人支付土地使用权转让金的行为。如房地产开发商在一级土地市场上受让土地使用权后，在地块上建造商品房，并按市场价将商品房出售给购房者，这时就发生了土地使用权出售的行为。在售房价格中包含了土地使用权转让金或出售价格，土地使用权也就从房地产开发商手中以出售方式转让给了购房



者。用出售方式转让土地使用权，原土地使用者的一切权利和义务全部转移给新土地使用者，国家与原土地使用者的法律关系变成国家与新土地使用者的法律关系。土地使用权出售必须依法登记。

②土地使用权转租指合法取得土地使用权的原土地使用者将土地使用权转租给新的土地使用者，并按期收取土地使用权转租租金。在土地使用权转租情况下，国家与原土地使用者的出让关系不变。“出租人必须继续履行土地使用权出让合同。”土地使用权的承租人只对土地使用权转租人负责，而不直接与国家发生租赁关系。

③土地使用权交换指相互以土地使用权交换或一方以土地使用权交换另一方的房屋。双方互相交换土地使用权，实际上是互相转让土地使用权，只是双方转让土地使用权的价格相互抵消了。一方用土地使用权与另一方的房屋相交换，则房屋的价格等于转让土地使用权的价格。

④土地使用权赠与指赠与人（原受让人或者再受让人）将土地使用权无偿交与受赠人的行为。通过赠与，受赠人成为土地使用权的新的受让人，因而土地使用权赠与也是一种转让行为。

那么，土地使用权抵押是否属于土地使用权的一种转让方式呢？土地使用权抵押是指抵押人以其合法的土地使用权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。债务人（也就是抵押人）不履行债务时，抵押权人有权依法以抵押的土地使用权拍卖所得的价款优先受偿。我国《城市房地产管理法》规定：“以出让方式取得的土地使用权，可以设定抵押权。”土地使用权抵押具有以下三个主要特点：一是不转移抵押标的物，即土地一般仍由抵押人使用；二是抵押的目的主要是通过抵押获得贷款并投资于土地；三是抵押登记。我国《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第36条规定：“抵押人到期未能履行债务或者抵押合同期间宣告解散、破产的，抵押权人有权依照法律、法规和抵押合同的规定处分抵押财产。”由此可见，土地使用权的抵押是一种权利抵押，并未发生土地所有权转让行为。只有在抵押人到期未能履行债务或在抵押合同期间宣告解散、破产的，抵押权人可行使抵押权，即可依法将土地使用权转让他人。只有在这种情况下，才发生土地使用权转让的行为。根据土地使用权抵押的这些特点和我国法律、法规对土地使用权抵押的有关规定，我们认为，不能将土地使用权抵押一概作为一种土地使用权转让行为。一般来说，只要抵押人到期能履行债务。就不会发生土地使用权转让的情况。因此，我们没有把土地使用权抵押作为土地二级市场上土地使用权转让的一种方式。

另外，在我国土地二级市场上存在大量的黑市交易，我们为什么没有把它作为土地二级市场上的土地转让方式之一呢？所谓土地黑市交易是指在地下进行的非法的土地交易活动（有些论著把它称为“灰市交易”）。按照国外对市场交易方式的分类，这两种交易方式是不同的。“灰市交易和黑市买卖的区别在于：灰市交易虽可能不合道德准绳，但它并不是非法的。”而黑市交易是一种非法的交易。土地黑市交易不但不受法律保护，而且要追究当事人的法律责任。据有关部门测算，近年来全国每年发生的土地黑市交易在数十万起以上。大量的土地黑市交易活动扰乱了房地产市场秩序，使国家应得土地收益大量流失，必须采取多种措施坚决加以整治和制止。因此，我们决不能把非法的土地黑市交易（不管它采取什么方式转让土地使用权）作为土地使用权转让的合法的方式而加以承认。在我国土地二级市场上，合法的土地使用权转让方式是土地使用权出售、土地使用权转

租、土地使用权交换和土地使用权赠与。

我国有关法律和法规不但规定了土地使用权的转让方式，而且还规定了土地使用权转让的条件。我国《城市房地产管理法》第38条规定：“以出让方式取得土地使用权的转让房地产时，应当符合下列条件：第一，按照出让合同约定已经支付全部土地使用权出让金，并取得土地使用权证书；第二，按照出让合同约定进行投资开发，属于房屋建设工程的，完成开发投资总额的25%以上，属于成片开发土地的，形成工业用地或者其他建设用地条件。”

#### 四、建立土地市场应遵循的原则

##### （一）统一管理原则

指对全国土地、城乡地政和土地市场三者统一管理的原则。土地统一管理的主要内容是：统一征用、回收土地；统一划拨、出让土地；统一地籍管理；统一土地平等估价；统一规划、计划；统一执法。

我国建国几十年，曾长期实行土地分散管理，缺乏统一的全国土地管理机构。为了防止和克服土地非统一管理的弊端，必须对全国土地实行统一管理。国务院1986年3月21日的关于加强土地管理，制止乱占耕地的通知中，明确提出为了加强对全国土地的统一管理，决定成立国家土地管理局。我国土地管理法第5条明确规定：“国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作，县级以上地方人民政府土地管理部门主管本行政区域内的土地的统一管理工作，机构设置由省、自治区、直辖市根据实际情况确定。乡人民政府负责本行政区域内的土地管理工作”。

对全国土地实行统一管理的体制符合我国实际情况，有利于落实“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地的基本国策”；有利于土地市场的建立和发展。实行土地统一管理，可以明确我国国有土地的产权代表，便于对土地市场的集中统一管理，便于土地管理部门从总体上掌握土地资源的利用情况，从宏观与微观的结合上，确定合理的用地结构，消除分散管理土地资源所引起的混乱现象。如果没有土地统一管理体制的建立和完善，就不可能有土地使用制度的改革，也就难以建立土地市场。今后如果不坚持土地统一管理原则，就不可能深化土地使用制度改革，也就难以完善土地市场。因此，全国土地、城乡地政和土地市场统一管理的原则，是建立和完善土地市场和根本保证。

##### （二）资源和资产管理并重原则

建立土地市场必须坚持资源和资产管理并重的原则。

我国虽然实行社会主义制度和生产资料公有制，但随着商品交换特别是市场经济的发展，土地资产特性的一面将不可避免地突出起来。对既是资源又是资产的土地，采用什么原则进行科学管理，国家已作出明确决定，实行资源、资产管理并重的原则。

我国人多地少，后备资源严重不足，这是我国的基本国情。这一国情决定了我国对土地资源必须加强管理。在管理中应当坚持“一要吃饭，二要建设”的配置土地的基本原则，也就是既要保证有足够的耕地，又要保证有充裕的建设用地。江泽民同志在1993年下半年召开的中央农村工作会议上再次强调指出：“我国人口多、耕地少、而且人口大多数在农村，这是我们的基本国情。”因此必须保护耕地。《关于当前农业和农村经济发展的

若干政策措施》有专条规定“切实保护耕地”，再次强调“耕地是我国最稀缺的资源”。要坚决贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地的基本国策。”

过去，在计划经济体制下，行政划拨土地，无偿、无限期使用，忽视了土地的资产性。现在随着市场经济的发展，土地的资产性已开始被人们所重视。土地是国家的主要资产，根据目前土地价格，土地的价值是很大的。因此，在注重土地资源管理的同时，也要注意土地资产的管理。资源与资产管理并重，不可重此轻彼，也不可轻此重彼。不过，当前由于一些地方政府急功近利，短期行为，片面注重土地的经济效益，忽视土地资源效益，放松土地资源管理。其具体表现是，一些地区不从实际出发，互相攀比，缺乏土地供应计划和建设规划，盲目划定开发区或成片大面积出让土地，造成了土地资源的大量浪费，特别是造成耕地大量减少。这是违背土地资源资产管理并重原则的结果。因而违背了合理配置土地资源，切实稳定土地面积，并充分实现土地资产价值，促进经济健康发展这一建立土地市场的初衷和最终目的。所以，坚持资源和资产管理并重的原则，是建立土地市场的基本要求。

### （三）宏观调控原则

宏观调控原则是指在建立土地市场过程中，必须坚持政府宏观调控。过去，在计划经济体制下，主要运用行政手段配置土地资源；而在市场经济体制下，应当主要通过市场手段配置土地资源。但市场手段并非十全十美，万无一失的，它也存在一定的自发性和盲目性。

因此在运用市场手段配置土地资源基础作用的同时，还必须加强政府的宏观调控。通过宏观调控，控制土地供求总量，保证供求的平衡；调整和优化土地利用结构；保护公平竞争等。具体的讲，一是政府要垄断土地出让；二是加强土地利用总体规划和建设用地计划管理，严格控制土地供应总量。这里必须指出的是，政府对土地出让的垄断，不等于按长官意志办事，不是要排斥竞争，而是要按经济规律办事，进行公平、公正、公开竞争。

### （四）竞争原则

竞争原则是指建立和发展土地市场，必须坚持公开、公平和公正竞争的原则。我国土地所有权是全民的，具有国家垄断性，似乎与竞争相矛盾。但现阶段土地所有权和土地使用权是相分离的，土地使用者是具有相对独立性的法人单位，有权根据自己的生产经营情况，通过竞争获得最佳利益的土地使用权。既然如此，就必须要求土地市场的参加者遵循价值规律和市场供求规律，按照公开、公平、公正的规则平等参加竞争。同时也要求政府必须正确地体现自己既是土地市场的管理者，又是土地产权代表的双重身份。作为土地市场的管理者要按价值规律办事，正确地行使职权，依法保护土地市场的公开、公平、公正竞争，加强市场调控，防止以非法手段干预市场。作为土地产权代表，只是合同的一方，必须严格按法律规定和合同约定办事，而不可以土地管理者的身份出现，实行强迫命令。只有如此，才有利于开展公开、公平、公正的竞争，促进土地市场的建立和发展。

### （五）因地制宜原则

因地制宜原则是指建立土地市场，必须坚持从本地实际出发，因地制宜逐步推进的原则。我国地大域广，各地情况千差万别，经济发展情况也各不相同。因此，应当积极提倡推进改革，并在建立土地市场时，因地制宜。在改革土地使用制度，培育土地市场过程中，应当注意防止两种倾向。一是认为地处内地，经济不发达，土地市场无法建立，从而

丧失信心,不发挥主观能动性,积极创造条件,培育土地市场;二是违背因地制宜原则,不从本地经济发展水平这一实际出发,急于求成,主观臆想,欲速则不达。前一时期,一些地区的“房地产热”“开发区热”就是这一倾向的实际表现。因此,我们必须坚持因地制宜原则,遵循经济发展规律,充分发挥主观能动性和创造性,促进土地市场的健康发展。

#### (六) 领导、合作原则

领导、合作原则是指建立土地市场,必须坚持政府领导,加强部门间密切合作和配套改革的原则。改革土地使用制度,建立土地市场是一项十分复杂的社会系统工程,涉及各方面的关系和利益,如果不依靠政府强有力的领导和部门间的密切配合,是难以成功的。因此要求各级政府领导一定要把改革土地使用制度,培育土地市场提到重要议事日程上来,切实加强领导。同时,要求各部门密切配合,并与计划、财税、金融、工商等体制改革配套进行,协调发展。

## 第二节 土地市场的机能与体系

### 一、我国开放土地市场的必然性

几十年来,我国城市土地一直是实行行政划拨、无偿无限期使用制度。这种土地使用制度,使城市土地得不到合理利用,城市规划难以实现,企业对土地多占少用、占而不用,其利用效益非常低下,而无偿占用好地的企业却能得到级差土地收益。种种弊端已使这种土地使用制度进入死胡同。因而,自20世纪80年代以来,各城市相继改革,开始实行土地有偿使用制度,并进而在一些开放城市和沿海地区开放土地市场。事实证明,逐步开放土地市场,是我国社会主义经济发展的客观需要,有其必然性。

#### (一) 土地市场是土地有偿使用的载体

土地有偿使用,不单是为了在经济上实现土地所有权、增加财政收入的目的,而主要是为了合理使用土地资源,使其发挥最大的经济效益。为了达到这一目的,土地必须进行流转,而用经济手段、市场机制来加以实现,必须开放土地市场。因此,要实行土地有偿使用,也就必然要开放土地市场。

#### (二) 土地市场是发展商品经济的内在要求

在商品经济体系中,土地是重要的生产要素,只有进入市场,才能实现土地资源的最优配置。同时,随着商品经济的发展,各企事业单位用地数量经常发生变化,有的企业倒闭,土地需要转移;有的企业生产扩大,土地需要增加。但行政划拨的土地分配制很难适应这种多变的现实,从而造成好地得不到好用,多占少用、占而不用等。此外,在商品经济运行中,如果土地这一生产要素没有价格,则价值规律就会以扭曲的形式发挥作用。因为,企业没有地租、地价的压力,在企业产品成本中体现不出来,使企业利润与企业经营水平不相符,从而使整个价格体系失真,商品经济的发展就必然受阻。因此,企业经营机制的转移,商品经济的发展,也必须开放土地市场。

### （三）土地市场是社会主义统一市场的有机组织部分

商品经济的正常发展，有赖于建立完整统一的市场。完整统一的市场主要包括：生产资料市场、消费品市场、劳务市场、资金市场、技术市场、房地产市场等等。中国经济体制改革的基本目标是建立与完善社会主义市场经济体制。在现实中，首先建立起来的是消费品市场，而后有资金市场和劳务市场，大部分生产资料（如原材料、燃料等）都进入了市场体系。如果土地这一最重要的生产资料游离于市场之外，首先是消费品的价格难以按正常的生产成本计算；其次是其他生产资料也很难与土地形成最佳组合。土地的行政划拨手段分配与市场机制不能融为一体，双轨运行，势必引起摩擦和冲突。长此以往，社会主义市场经济体制就难以建立起来。

## 二、开放土地市场的必备条件

任何一个事物的产生与发展，都离不开与之相适应的外部环境。土地市场的建立，也同样要求有一个适宜的环境，更何况中国的土地市场是在社会主义土地公有制基础上建立起来的，土地市场的建立所要求的环境条件就更加严格。这些条件主要是：

### （一）清理地产、明晰权属

进入市场的土地，要求权属关系清楚，且具有法律效力。土地一经转移，如若地籍不明，则难以管理。解放以后，在相当长一段时间里放松了地籍管理，加之 60、70 年代土地平调频繁，城乡土地权属比较混乱，这就要求对城乡土地进行全面清理，恢复和建立地籍管理制度，须发具有法律效力的土地证书，建立土地档案，搞清土地权属，为开放土地市场创造基础条件。

### （二）对城乡用地进行科学的分类、评估

地价的形成是土地市场的关键，而地价的高低，又关系到土地市场的正常发育和发展，只有对土地进行科学的分类评估，地产交易的地价确定才具有科学依据。否则，地价必然混乱失控，这既不利于地价及市场的管理，也不利于土地市场的发展。

### （三）硬化国有企业预算，培育市场主体

在中国，以生产资料公有制为主，因而，土地使用权的买卖、交易双方绝大多数是国有企业，其中又以国有企业为主。国有企业是国有资产的使用经营者。因此，企业的最终所有权是国家的。在过去长期计划经济体制下，企业生产资料是依赖国家平价调拨，经营亏损也要由国家负担，企业预算一直处于软约束状态。在这种体制下，土地价格的高低与企业盈亏无关，从而使企业在土地市场中不根据自身的经营能力及土地的真实价值来确定地价，必然导致地价畸形与扭曲。只有割断企业同国家之间这种供给式的关系，硬化企业的预算，才有利于土地市场的健康发育。

### （四）完善金融市场，发展土地金融业

世界各国的经验表明，地产业的发展离不开金融业的支持。地产业是一项投资大、回收期长的产业，没有银行支持难以进行。只有土地金融业发展起来，土地市场才能繁荣兴旺。

### （五）完善土地法规及土地行政管理机构

为了建立正常的土地市场秩序，保护地产投资者利益及交易双方的权益，解决地产纠

纷,抑制地产投机,引导土地市场健康发展等,都需要建立配套的土地法规,同时,也要建立与土地市场相适应的地政管理机构。地政管理机构的设置必须面向市场,需要有决策机构和分工细密的执行机构。

### 三、土地市场的机能

目前中国土地市场发育程度还比较低,因此,土地市场机制的作用发挥得还不十分充分。现阶段中国土地市场的机能主要表现在以下几方面:

#### (一) 优化土地资源配置

在土地无偿使用制度下,土地利用极不合理。在农村,不是按其自然条件、经济条件来安排生产,而是搞“小而全”,或只顾眼前利益进行掠夺性使用;在城市,行政划拨,无偿使用,因而土地使用上多占少用、占而不用现象相当严重。在位置极佳的市中心地带,用地单位很多不是经济效益最高的商业企业,而是行政机关、事业单位,城市规划难以实现;商业区、住宅区、行政事业办公区等零碎散乱,极不利于城市经济的发展;重工业生产基地不是安排在原料产地,而是设在人口密集的城市内。土地资源利用状况如此,其利益也就很难归位。在1988年开征城镇土地使用税前,国家作为城市土地的所有者,基本上没有向土地使用单位收取地租,因土地位置优越而形成的超额利润,完全由企业(使用者)得到,利益主体严重错位。这种弊端只有通过建立土地市场来解决。市场机制的调节作用,有利于土地资源的宏观分配和微观流动,实现土地资源的优化配置。同时,地租能真正地归土地所有者所有,而投资土地的利益又能为使用者所得。这样,不但达到节约用地的目的,而且能实现土地的经济效益、生态效益和社会效益的统一。

#### (二) 调整产业结构,实现宏观调控

经济的健康发展,需要有合理的产业结构。土地市场的建立,为产业结构的调整提供了有力的杠杆。国家通过对土地市场的干预,提高或降低某类用地的价格或租金,就为调整产业结构提供了土地保障。比如,国家为了促进原材料工业、能源工业的发展,可降低其用地价格,以此提高其生产利润,促进其扩大再生产;倘若要压缩楼堂馆所的建设,就可提高其用地价格,以减少其生产经营利润,抑制其发展。

#### (三) 促进房地产业健康发展

土地市场的发展,必定加速房产市场的形成。没有土地市场,而只对住宅实行商品化经营,是不可能使房产市场正常运转的。建国以来,我们在城市建设(包括住宅建设)上投入了巨额资金,但由于实行土地无偿使用方式,不但巨额投资收不回来,而且每年还得支付大笔维修费,使得城市建设维护资金十分匮乏。同时,随着城市扩大,人口增长,住房困难户越来越多,城市用地也日趋紧张,使房地产业处于恶性循环中。而土地市场的开辟,土地有偿使用制度的实行,就可使国家收回投资,并提供大量的城市建设资金促进房地产业走上健康发展的道路。

#### (四) 有利于健全社会主义市场体系,发展社会主义市场经济

在社会主义初级阶段,仍然存在着商品经济。为此,就得建立各种市场,如消费品市场、生产资料市场、劳务市场、技术市场、金融市场、房地产市场等。土地作为生产要素的一种,自然不能游离于市场之外。在产品和生产资料由市场调节的情况下,土地的行政

划拨、无偿使用，不但不能使生产资料（土地、资金、设备）与劳动形成最佳组合，产生最佳效益，而且会使企业之间竞争的条件不平等。这对社会主义市场经济体系的完善、价值规律调节作用的发挥极为不利。因此，作为整个市场体系中不可缺少的土地市场的建立，无疑会促进社会主义市场经济的发展。

#### 四、土地市场的结构

当事人之间在土地权利交易过程中发生的各种经济关系及场所构成了土地市场的内容。土地市场与其他商品市场一样具有一个完整的结构，土地市场结构是指构成土地市场的各个有机组成部分及其相互关系所组成的有机统一体。土地市场主要由以下要素组成：交易场所、主体、客体、中介机构及相关制度与政策等。

##### （一）固定的交易场所

固定的交易场所是一个有形市场形成所必须的基本要素。一般的商品都有其固定的交易场所，如农贸市场、服饰商场、家电商场等；一些特殊的商品如股票、证券、期货的交易也有其固定的交易场所。在场所内，买卖双方展开公开、公平、公正的竞争。

国土资源部 2000 年 11 号文（《国土资源部关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》）对土地市场的建设有明确的要求，即：建立有形市场，是要通过设立固定场所，健全交易规则，提供相关服务，形成土地使用权公开、公平、公正交易的市场环境。

建立有形市场，是土地管理改革，转变政府职能的大事，是积极推进依法行政、建立政务公开的有力措施，也是加强廉政建设、接受社会监督的重要举措。

##### （二）土地市场的主体

土地市场的主体是指参与土地交易的双方当事人，一般可分为供给主体、需求主体两部分。土地供、需主体在土地所有权市场、土地一级市场和土地二级市场中是各不相同的，见表 10-4-2。

表 10-4-2

我国土地市场主体

| 土地市场类型  | 土地供给主体 | 土地需求主体   |
|---------|--------|----------|
| 土地所有权市场 | 农村集体组织 | 政府       |
| 土地一级市场  | 政府     | 土地使用者    |
| 土地二级市场  | 土地使用者  | 土地使用者或政府 |

土地所有权市场中，农村集体组织提供集体土地所有权，政府根据社会经济发展需要依法征用集体土地；土地一级市场是政府垄断的市场，政府根据市场的需要有计划地以多种方式向市场供地，有用地需求的土地使用者单位或个人在市场上以相应方式取得土地使用权；土地二级市场是全面开放的市场，土地使用者单位或个人均可能成为土地市场的供需主体，政府也可根据需要通过土地二级市场收回土地使用权。

##### （三）土地市场的客体

土地市场客体是土地交易存在的基本条件，如果没有土地市场客体，土地市场也就成



了无源之水、无本之木。土地市场客体即土地交易的对象，主要指用于土地交易的各项土地权利。

土地市场的客体在土地所有权市场中，主要表现为集体土地所有权；在土地一级市场中主要表现为有期限的国有土地使用权；在土地二级市场中，则主要表现为有期限的国有土地使用权及其衍生出的各项他项权利。

#### （四）中介服务机构

中介服务机构是土地交易过程中，在土地供给主体和需求主体之间起媒介和桥梁作用的，具有法人资格的机构或个人。土地市场中的中介服务机构主要是从事土地估价、地籍测量、土地交易经纪、土地交易信息咨询、土地登记代理、法律仲裁等业务活动的公司和组织。

中介服务机构要贯彻“以顾客为中心”的指导思想，创造服务方法灵活多样、内容适合需要的各种形式，掌握变化万千的供求关系，为社会提供信息。

#### （五）土地市场管理政策、制度及交易规则

国家对土地市场的宏观管理政策、管理制度及土地市场内的土地交易规则等的制定与完善，是一个完备的土地市场结构所必须的组成部分。只有这样；才能在土地市场中形成公开、公平、公正的市场竞争机制与环境，促进土地市场的健康发展。

## 五、社会主义土地市场体系

社会主义土地市场体系包括资源配置、价格、法制、收益分配和中介服务体系。

### （一）土地资源配置体系

土地资源配置是土地进入市场的第一步。是土地资源合理利用和土地市场健康发展的关键。它直接关系到市场结构的合理，土地供应总量的需求与供给的平衡，公平竞争的保护等。当前土地市场覆盖面还很小，通过市场配置的城镇建设用地，仅占整个建设用地的10%，多数还是采取原来的行政划拨手段配置。今后要逐步扩大土地市场覆盖面，进一步扩大国有土地使用权有偿出让范围，除了非经营性用地继续实行行政划拨，不得转让、出租、抵押外，对经营性用地一律纳入有偿出让轨道。

### （二）土地价格体系

建立土地价格体系，是建设土地市场体系的一项十分重要的工作。改革土地使用权制度，土地使用权进入市场，首要的问题是合理确定地价标准。诸如确定出让金，已入市场的行政划拨土地补交出让金，以价计收，征收土地费（税），股份制企业土地资产作价入股，企业清产核资确定土地资产的数量等，都需尽快制定并公布合理的地价及地价标准。因此，应当认真做好地价评估和地价管理工作，尽快建立包括基准地价、标定地价和出让底价在内的土地价格体系，并尽快制定国家的地价政策，强化政府对土价的调控，为合理地进行土地交易提供依据。当前，在地价管理上应当主要建立基准地价评估公布制度；加强对地价的监督和调控；加强对估价机构和人员的监督管理，尽快制定土地估价机构、人员的管理办法。

### （三）土地市场法制体系

土地市场法制体系是建立统一、开放、竞争、有序的土地市场体系的有力保证。根据

目前土地市场体系建设的需要,应当尽快建立完备的、配套的土地法律制度,以保证土地市场活动的统一、开放、规范、有序和公开、公平、公正,保证一切土地市场行为有法可依,有章可循。这就需要加强土地立法工作,完善土地市场法律体系。要围绕着规范土地市场管理者的行为,规范市场主体行为和规范市场运行秩序等,抓紧制定《土地法》《房地产交易法》以及土地估价、土地利用规划等方面的法律、法规,并要求各地及时制定配套法规。

为了加强土地市场法制,除加强土地市场立法外,还要加强执法监察,完善土地市场的监督管理体系。

#### (四) 土地收益分配体系

土地收益分配体系,是改革土地使用制度,顺利建立土地市场的保证。改革土地使用制度,通过市场配置土地资源,直接涉及中央、地方、企业、个人等方面的利益。如若对这些利益关系处理不好,就会影响土地使用制度的改革和土地市场的建立。因此,在土地使用制度改革、建立土地市场过程中,建立土地收益分配体系是十分必要的。合理分配土地收益,应当合理确定土地租、税、费,既要考虑到土地使用者的承受能力,又要考虑到能够调动用地者节约用地和改善管理的积极性。

1993年11月26日,国务院第12次常务会议通过了《中华人民共和国土地增值税暂行条例》该条例规定,转让国有土地使用权、地上的建筑物及其附着物,并取得收入的单位和个人,为土地增值税的纳税义务人,应当依照本条例缴纳土地增值税。

#### (五) 土地中介服务体系

土地中介服务体系主要指以土地市场信息、地价评估及土地使用权交易服务为主的各种信息、经济、法律、政策、技术等咨询、服务代理机构。建立土地中介服务体系,是土地市场体系建立和发展的要求。土地市场越发展,政府运用行政手段管理土地的方式将越来越少,而更多的是通过土地中介服务体系来实现。因此,土地中介服务体系是健全的土地市场不可缺少的组成部分。建立土地中介服务机构,应当按程序审批,建立后还需要加强管理。目前信息系统的建设,是土地市场建设中的一个薄弱环节,应当首先予以重视。

### 第三节 土地市场的模式与运行机制

#### 一、土地市场的模式

##### (一) 选择土地市场模式的原则

一般来说,有什么样的土地制度就有什么样的土地市场模式。在西方经济学中,一般把市场划分为四类,即完全竞争型、完全垄断型、垄断竞争型和寡头垄断型。在不同的市场模式下,土地按不同形式交易。在中国实行土地公有制下选择市场模式时,必须考虑中国的社会经济现状和各处模式本身的优劣。我们建立和开放土地市场,是对旧的土地制度进行改革,而不是全盘否定。具体说,选择中国土地市场的运行模式应遵循以下原则:

##### 1. 土地市场模式应与经济体制改革的目标模式相一致

中国对原有计划经济体制的改革,是要建立在社会主义公有制基础上的市场经济。在