



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

经营性土地使用权出让

中华人民共和国国土资源部

国土资源经济研究院 编写

中国方正出版社



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

经营性土地使用权出让

中华人民共和国国土资源部

国土资源经济研究院 编写

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经营性土地使用权出让/中华人民共和国国土资源部国土资源经济研究院编写. —北京: 中国方正出版社, 2004. 9

(改革、制度建设与反腐倡廉知识读本)

ISBN 7-80107-897-7

I. 经… II. 中… III. 非生产性建设用地-土地使用权-土地制度-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 093094 号

经营性土地使用权出让

中华人民共和国国土资源部国土资源经济研究院 编写

责任编辑: 王相国 邹楠

责任校对: 张蓉

责任印制: 郑新

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) 66560933 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网 址: www.fzpress.com

责编 E-mail: zounan@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 6.375

字 数: 111 千字

版 次: 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-897-7

定价: 10.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

由十多个中央部门共同编写的这套丛书，介绍了改革和制度建设方面的专题。这些问题是深入开展党风廉政建设和反腐败工作涉及的重要内容，也是建成完善的社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治需要解决的重大课题。

我们党是全心全意为人民服务的好党，从诞生之日起，就一直高度重视反腐倡廉问题。在革命战争年代，毛泽东同志就教导我们，搞革命就是要建立“廉洁政治”。在改革开放和现代化建设的新形势下，邓小平同志强调，对于腐败问题，“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”江泽民同志指出，“不解决好反腐倡廉的问题，改革、发展、稳定就没有坚强的政治保证，党和政府就会严重脱离群众，就有亡党亡国的危险。”进入新世纪新阶段，以胡锦涛同志为总书记的新一

届中央领导集体,十分重视反腐倡廉工作,明确提出按照“为民、务实、清廉”的要求,依靠广大人民群众,坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争,不断增强广大党员干部特别是各级领导干部拒腐防变和抵御风险的能力。

反腐倡廉要靠教育,也要靠制度。制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。我国正处在改革深化、体制转轨、结构调整的社会大变革时期,客观上存在滋生腐败的土壤和条件,腐败现象在一些领域呈现易发多发的态势。因此,深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,必须坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防,在保持查办违纪违法案件强劲势头,重点查处领导干部滥用权力、以权谋私问题的同时,积极推进体制机制制度改革,建立健全有利于防范腐败的新体制,逐步铲除滋生腐败的土壤。

党的十六大指出:“加强教育,发展民主,健全法制,强化监督,创新体制,把反腐败寓于各项重要政策措施之中,从源头上预防和解决腐败问题。”十六届三中全会提出,要“建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。”按照党中央、国务院的要求,近几年中央纪委全体会议和国务院廉政工作会议都明确提出,要进一步推进行政

审批制度改革、财政管理体制改革、投资体制改革、干部人事制度改革和金融体制改革，严格执行建设工程招标投标、经营性土地使用权招标投标挂牌出让、产权交易进入市场、政府采购等制度，建立健全社会信用制度，深入开展政务公开、厂务公开、村务公开。这些重大改革和制度建设措施的提出，反映了我们党对社会主义市场经济条件下反腐倡廉规律认识的深化。在全党全社会的共同努力下，随着反腐败各项部署和措施的落实，一定能够有效遏制和预防腐败问题的发生，把消极腐败现象减少到最低限度。对此，我们要有充分的信心。

中央有关部门发挥职能优势和业务专长，撰写了这套丛书，有助于广大党员干部特别是纪检监察干部更好地学习和掌握相关专业知 识，也有助于社会各界全面了解、支持和参与反腐倡廉工作，是一件有意义的事情。

吴官正

二〇〇四年九月八日

《改革、制度建设与反腐倡廉 知识读本》丛书编委会

编委会主任

刘峰岩 中央纪委副书记

编委会委员

干以胜 中央纪常委、秘书长

李建华 中央组织部副部长

李玉赋 国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室主任
监察部副部长

姜伟新 国家发展和改革委员会副主任

陈杰昌 全国村务公开协调小组副组长
民政部副部长

楼继伟 财政部常务副部长

金莲淑 中央纪委驻财政部纪检组组长

肖捷 财政部副部长

王寿祥 中央纪委驻国土资源部纪检组组长

黄卫 建设部副部长

张志刚 全国整顿和规范市场经济秩序领导小组办公室主任
商务部副部长

王洪章 中国人民银行纪委书记

黄丹华 国务院国有资产监督管理委员会纪委书记

黄家全 中国银行业监督管理委员会纪委副书记

李小雪 中国证券业监督管理委员会纪委书记

赵杰兵 中国保险业监督管理委员会纪委书记

周玉清 全国厂务公开协调小组成员

中华全国总工会副主席

肖建国 中央纪委中国方正出版社社长

丛书执行主编

- 王 伟 中央纪委副秘书长、办公厅主任
王树民 中央纪委宣传教育室主任
刘明波 中央纪委中国方正出版社副社长

目 录

第一章 土地资源与土地管理概述	(1)
第一节 土地资源	(1)
第二节 土地资产	(5)
第三节 土地行政管理	(10)
第四节 经营性土地概述	(15)
第二章 我国土地使用制度改革的历程	(21)
第一节 我国历史上的土地使用制度	(21)
第二节 计划经济体制下的土地使用制度 ...	(22)
第三节 土地有偿使用制度的建立和发展 ...	(25)
第三章 经营性土地使用权出让	(30)
第一节 概 述	(30)
第二节 土地招标、拍卖、挂牌的 前期工作	(33)
第三节 国有土地招标	(42)
第四节 国有土地拍卖	(47)
第五节 国有土地挂牌	(52)
第六节 国有土地招标拍卖挂牌 人员和中介管理	(54)
第四章 经营性土地使用权出让监察	(57)

第一节	土地监察概述·····	(57)
第二节	经营性土地违法行为的 认定及其法律责任·····	(69)
第三节	经营性土地出让违法案件查处·····	(84)
第五章	经营性土地出让制度的热点 难点问题·····	(94)
第一节	城市土地收购储备·····	(94)
第二节	国企改革中划拨土地资产处置·····	(104)
第三节	农村集体建设用地流转·····	(119)
第四节	征地制度改革·····	(133)
第六章	经营性土地使用权出让实务问答·····	(146)
附 录:	·····	(186)
	招标采购挂牌出让国有土地 使用权规定·····	(186)
后 记	·····	(194)

第一章 土地资源与土地 管理概述

第一节 土地资源

土地是人类生存和发展的最基本条件之一，既是重要的生产资料又是劳动的对象，同时也是人类赖以生存的活动领域。正如马克思指出的：“土地是一切生产和一切存在的源泉。”在现代社会经济活动中，土地资源以不同的功能，在国民经济各个部门和人们日常生活的各个方面发挥着不同作用。随着人口数量的增加和人类活动范围的扩大，人类存在与发展对土地资源的依赖性越来越大。

一、土地资源的概念和特征

土地资源是指在一定的技术经济条件下，能直接为人类生产和生活所利用的土地。这说明，在现实的技术经济条件下，当今世界上的全部土地并非都是土地资源。随着人类利用土地技术水平的逐步提高、经济实力

不断增强及生活所需日趋多样化，不能直接为人类所利用的土地已越来越少。对于那些在现有经济技术条件下不能被直接利用的土地资源，称之为“未利用土地”。未利用土地主要指荒草地、盐碱地、沙地等。作为土地资源并已利用的土地，是指农用地和建设用地。农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利设施用地及养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地及军事设施用地等。

土地资源主要具有以下三个方面的自然特征：

一是土地资源面积的有限性。在一定的区域内，土地资源的面积是指它在地球表面上的范围大小。相对于时间和区域而言，土地资源的面积是有限的。但由于时间的无限性，土地资源的面积是变化的，也可能是无限的。

二是土地资源位置的固定性。具有特定性质的土地资源在地球上的位置总是固定的，不可搬移的，只能以一定的形状和面积存在于地球表面的特定区域。也正是由于土地资源有一定的面积和位置的固定性，在一定的区域内才能登记土地资源的面积、标记土地资源的空间位置以及监测其变化。

三是土地资源利用的可持续性。如果对土地资源利用管理的体制与机制合理，土地资源的利用得当，那么

土地资源的物质生产力和价值水平就可以不断地提高。正是因为土地资源具有可再生性的特点，所以土地资源的利用具有可持续性。

二、我国土地资源利用的现状

土地是人类生存和从事劳动生产的基础性物质条件，是与劳动力一起形成财富的两个原始要素。“民以食为天，食以地为本。”由于我国仍有近 70% 的人口在农村，土地资源对我国农业、农村和农民，乃至对于国家的可持续发展都具有特别重要的意义。我国的土地资源利用主要呈现出以下特点：

一是土地资源总量大，人均占有量小（见表 1-1）。这是我国土地资源最重要的基本特征。我国领土面积仅次于俄罗斯（1770 万平方公里）和加拿大（997 万平方公里），居世界第 3 位；我国的耕地面积占世界耕地总面积的 9.5%，居世界第 4 位；牧草地占世界牧草地的 7.8%，居世界第 2 位；林地占世界林地面积的 5.5%，居世界第 5 位；但我国人口根据 2000 年第五次人口普查结果有 12.95 亿，居世界第 1 位，所以各类土地的人均占有量少，人均土地面积、耕地面积、林地面积和草地面积分别只相当于世界人均占有量的 $1/3$ 、 $1/3$ 、 $1/5$ 和 $1/2$ 。

表 1-1 世界主要国家人均土地面积比较

	人口密度 (人/千米 ²)	人均土地 面积(公顷)	人均耕地 (公顷)
世界	43	2.259	0.230
中国	132	0.784	0.077
日本	333	0.299	0.177
加拿大	3	30.700	1.516
美国	28	3.450	0.700
巴西	19	5.350	0.339
俄罗斯	9	11.431	0.886
澳大利亚	2	41.956	2.731

注：我国最新统计结果 2000 年人均耕地为 0.101 公顷，人均土地面积为 0.777 公顷。

资料来源：《世界统计年鉴》，中国统计出版社 1998 年版。

二是土地资源类型复杂多样。根据中国科学院资源综合考察委员会编制的 1:100 万土地资源图的划分，全国约有 1600 多个土地资源类型。根据中科院地质研究所编制的中国 1:100 万土地类型分类系统统计，全国土地可分为 12 个土地纲、115 个土地类和 875 个地型。

三是土地资源区域差异显著。按中国 1:100 万土地资源图编辑委员会意见，全国可有 9 个土地潜力区。若按中国自然地理编辑委员会撰写出版的《中国自然地理总论》一书所使用的区划方案，全国可分为 3 大自然区、7 个自然地区、33 个自然区。我国土地资源分布总体不平衡，宜农、宜林土地主要分布于我国东部季风区，80% 以

上的草地分布在西北干旱区,水土资源很不平衡。土地生产潜力的差别也很大,东部大,西部较小。

四是可供开发利用的土地面积小。我国是世界上土地开发利用率最高的国家之一。据土地利用现状调查,截至1998年10月31日,全国未利用土地总面积约为2.45亿公顷,只占全国土地总面积的25.8%。若将未利用土地按可利用尚未利用的土地和难利用土地划分,可利用尚未利用的土地(包括荒草地全部,裸土地的80%,盐碱地的40%,沼泽地的40%,沙地的4%),累计约为0.6亿公顷,仅占全国未利用土地面积的24.6%。占全国土地总面积的6.3%。而且即使是这部分土地,大部分质量不高,生态环境脆弱,开发难度很大。

第二节 土地资产

一、土地资产的概念和特点

土地资产,是指归一定经济主体所拥有,经过一定的投资经营方式,能够实现增值的土地。作为资产形态的土地具有以下特点:

一是在表现形式上,土地资产是土地自然物质与土地投入资本的综合体。一方面,土地资产属于一种资源性资产,任何土地都是在自然界的长期演化过程中形成的,在物质内容上包括地表一定高度和深度内所有的自

然物质。另一方面，土地资产是人类长期劳动的产物。人们在开发利用土地的过程中，投入了大量的人力、物力和财力，这些为改善和提高土地使用价值，使其以更好的功能满足人类利用而投放的资金所形成的土地资本，是土地资产的一个有机组成部分。

二是在法律意义上，土地资产表现为一定经济主体所拥有的财产客体，具有明确的产权归属，这是资产形态的土地与资源形态的土地的一个基本区别。不同的土地所有制产生出相应的土地产权关系和产权结构，从而形成一定的土地产权制度。土地产权制度如何，对土地资产的配置、利用和收益分配具有决定性影响。

三是为获得收益而使用经营，能够给所有者和使用者带来经济收益，是土地资产的另一个重要特征。土地资产所有者凭借土地所有权的垄断，可以以地租的形式获取一定的收益。土地资产使用者可以通过投资经营活动，获取经营利润、增值分成等收益。

四是在现代社会中，城市土地成为最重要的一种土地资产。城市作为一定地域的社会经济、政治、文化中心，为了实现城市的必要功能，城市土地的固定资产投资水平要大大高于农业用地。因此，城市土地是一种资本投入集约程度较高的巨大财富。

二、土地产权制度

在人类开发利用土地的历史过程中，围绕着土地利

用中各种人与人的关系，产生了相应的土地所有制度。随着市场经济的进一步发展，出现了土地所有权与使用权的分离，从而使土地使用权关系进一步具体化。对土地产权结构与产权关系的规范化和法律化所形成的制度体系，就是特定社会经济制度下的土地产权制度。土地所有权是指土地所有者在法律规定的范围内对其土地所享有的占有、使用、收益和处分的权利。土地使用权是指土地使用者对其所使用的土地，按照法律规定，享有利用和取得收益的权利。

我国现行的土地所有制为社会主义公有制，又分为社会主义全民所有制和社会主义集体所有制两种形式。社会主义土地公有制是社会主义条件下全社会劳动人民或部分劳动人民群众共同占有土地的土地所有制形式。我国的社会主义土地公有制是在推翻和改造土地私有制的基础上建立起来的，其中集体所有制是在土地改革、农业合作社的基础上建立的。

“国有土地”包括：（1）城市土地，包括城市居民的宅基地；（2）国营农林牧苇渔场等农业企业单位使用的土地；（3）国家机关、部队、学校、国营非农企业、事业单位使用的土地；（4）名胜古迹、自然保护区等特殊土地（不包括区内的集体所有土地）；（5）拨给农村集体和其他非国有单位使用的国有土地；（6）国家依照法律没收、征收、征用等归属国有的土地；（7）法律规定属于农村集体所有以外的一切土地。