

国家社科基金
资助研究项目

现代企业制度中的土地资产管理 理论与实践问题研究

河南财经学院课题组
一九九六年五月

前 言

党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了建立与社会主义市场经济体制相适应的现代企业制度，建立现代企业制度已成为我国当前改革的主旋律。在建立现代企业制度的过程中，不论是重组有限责任公司、股份有限公司，还是企业破产、租赁、兼并都涉及到企业土地资产的处置问题。加强企业土地资产管理是我国经济改革中遇到的一个重大理论课题，也是当前和今后一段时期土地管理部门面临的一个重要实际问题。

本项研究在调查各地企业改制过程中，加强企业土地资产管理的实践经验的基础上，分析了建立现代企业制度与加强企业土地资产管理的关系；对加强企业土地资产管理的依据和意义进行了理论分析。从深化土地使用制度和管理制度改革，有利现代企业制度建立与发展的角度，从五个方面论述了企业土地资产管理的内容；并结合当前的实际情况，对加强企业土地资产管理的有关政策问题进行了探讨。开展此项研究的目的在于按照党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，

探讨建立一套明晰产权关系、实现保值增值、促进有序流转、合理分配收益的企业土地资产管理体系。

在本项目的研究过程中，我们得到了国家土地管理局、河南省土地管理局、青岛市土地管理局、河南省国有资产管理局和河南财经学院等部门的大力支持，在此一并表示衷心的感谢。

建立现代企业制度中的土地资产管理问题是经济改革过程中遇到的一个新课题，有些观点和作法尚需进一步在实践中不断完善，加之我们水平有限，本项研究成果中难免存在着一些不妥之处，请有关专家批评指正。

目 录

第一部分 现代企业制度与土地资产管理

- 一、土地资产管理——建立现代企业制度的重要组成部分…… (1)
- 二、强化土地资产管理的背景与现实…… (7)
- 三、强化土地资产管理——建立现代企业制度的推进器…… (14)

第二部分 企业土地资产管理的理论依据与现实选择

- 一、我国土地制度改革的过程…… (19)
- 二、深化土地制度改革的目标和原则…… (31)
- 三、加强土地资产管理——当前土地管理工作的核心…… (34)

第三部分 企业土地资产管理的主要内容

- 一、产权管理——企业土地资产管理的核心…… (37)
- 二、地产评估——企业土地资产管理的基础和前提…… (53)
- 三、合理处置——企业土地资产管理的关键…… (88)

四、保值增值——企业土地资产管理的目的…………… (100)

五、收益合理分配——企业土地资产管理的重要目标…………… (114)

第四部分 完善企业土地资产管理体制的构想

一、完善企业土地资产管理体制的指导思想…………… (134)

二、企业土地资产管理体制的基本职能与实现形式…………… (113)

三、完善企业土地资产管理体制所需的配套改革措施…………… (140)

第一部分

现代企业制度与土地资产管理

一、土地资产管理——建立现代企业制度的重要组成部分

(一) 现代企业制度的基本特征

企业制度，是指以产权制度为基础和核心的企业组织制度，它是一种企业财产的组织形式，决定着企业的财产关系和经营机制。与社会基本经济制度相比，企业制度是低层次的、微观的问题，它只是要求企业制度要适应生产力发展规律，与所有制、上层建筑并无必然的因果关系。在同一种社会制度下，可以有不同的企业制度；同一种企业制度，也可以适应于不同的社会制度。一个企业适宜何种制度，取决于其生产规模、生产特点，并非是其所有制。

现代企业制度是符合社会化大生产特点，适应市场经济的需要，真正体现企业是法人实体和市场竞争主体的要求的一种企业

体制，或称作微观经济体制。

现代企业制度是一种体制模式。“产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学”是现代企业制度的四项基本内容。它与生产工具、技术水平、企业的经济效益没有必然的联系，即使建立了现代企业制度，按照市场运营规律，一些企业的经济效益可能仍然不好，仍然要被竞争激烈的市场所淘汰。因为企业经营的好坏除了取决于企业体制外，还取决于企业的经营决策、企业的内部管理等诸多要素。现代企业制度的组织模式是多样代的，公司制是现代企业制度的一种典型组织形式，但不是唯一的形式；既有公司类企业，也有非公司类企业；并且仅就公司而言，也有多种组织形式。关键在于企业必须是法人，拥有法人财产权，具备产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的要求。

现代企业制度一般应具备以下五个方面的基本特征：

- 1、现代企业制度是产权关系明晰的企业制度。企业设立必须有明确的出资者，必须有法定资本金，依法登记成立。出资者享有企业产权，企业中国有资产（包括土地）所有权属于国家，企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权。企业在经营活动中的借贷构成法人财产，但借贷行为不形成产权，

也不改变原有的产权关系。所以，从所属意义上讲，企业没有属于自己的独立财产；也即说，企业破产清算后的剩余财产都是出资者的，但出资者享有的权益是扣除债务后的净资产。

2、现代企业制度是权利关系明确的企业制度。企业有了法人财产权，并以其全部法人财产依法自主经营，自负盈亏，照章纳税，对出资者承担资产保值增值的责任，“有权有责”。出资者与企业法人是一种平等的民事主体关系。

3、现代企业制度是政企分开的企业制度。政府与企业的关系体现为法律关系，政府依靠政策法规和经济手段等宏观措施，调控市场，引导企业经营活动；企业按照市场需求组织生产经营，以提高劳动生产率和经济效益为目的；政府不直接干预企业的生产经营活动，企业与政府间没有行政隶属关系，企业不定行政级别，企业员工也不纳入国家公务员序列进行管理；建立政府与企业间的社会管理与被管理的关系，企业不承担应由政府和社会组织承担的社会职能；实现政府的社会经济管理职能和国有资产所有权职能的分开，形成国有资产产权与企业产权的合理关系。

4、现代企业制度是有限责任的企业制度。一方面，企业的资产是企业经营的基础，是出资者投资依法成立，投资者的出资不能收回，只能转让。出资者以其投入企业的资本数享有所有权

的权力，包括资产收益，重大决策及选择企业经营者等。但是不直接干预企业生产经营活动；出资者以其投资比例对企业积累所形成的新增资产也拥有一定的所有权。另一方面，当企业亏损时，包括国家在内的所有出资者按投入资本额的多少承受损失、亏损。当企业亏损到资不抵债、依法破产时，出资者以其投入资本额为限承担有限责任，而不象过去那样无法破产或破产后有很大后遗症。有限责任的企业制度真正体现了利益与责任的统一，体现了权利与风险对称的原则。

5、现代企业制度是具有科学的企业领导体制和组织管理制度的企业制度。现代企业制度有一套科学完整的组织机构，它通过股东会、董事会、监事会和经营层等公司管理机构的设置和动作，形成调节所有者、法人代表、经营者和职工集体间关系的制衡和约束机制。通过这一管理结构，出资者的所有权同企业经营权的关系就不单纯是企业外部的分离关系，而是进入企业内部形成的互相统一互相制约的关系，建立科学的组织管理制度，从提高企业经济效益出发克服了传统企业组织管理制度的弊端，重点是对企业的机构设置、用工制度、工资制度和财务会计制度等进行改革，建立严格的责任体系。

建立现代企业制度是建立我国社会主义市场经济的基础，是各类不同所有制企业改革的方向，与之有关的其它方面的改革必须配套进行，才能保证现代企业制度的顺利建立和有效运行。

（二）土地资产管理与建立现代企业制度的关系

建立现代企业制度是当前我国经济体制改革的攻坚战，建立现代企业制度为深化土地使用制度改革提出了一系列的新课题，土地使用制度改革应及时研究解决企业改制中出现的新问题，建立起适应现代企业制度建立和发展需要的新型企业土地使用、管理制度。同时，企业土地管理体制和方式等方面改革的范围和深度，也在一定程度上制约和影响现代企业制度形成的快慢。

1、土地资产是企业资产的一个重要组成部分

按照建立社会主义市场经济体制的需要，我国已经在全国范围内实行了有偿、有期限、可流动的新型土地使用制度。土地有偿使用制度的建立，从根本上改变了计划经济体制下的无偿、无限期、无流动土地使用制度的种种弊端，也使土地这一特殊的资源具有了资源和资产双重属性，成为资源与资产的统一体。对企业来说，土地已成为企业资产的一个重要组成部分，按照一定条件，交纳一定的出让金或使用费，企业可取得一定期限的土地使用权，从而使土地成为企业可以占有、使用、经营和收益的资产；

同时，企业按照发展需要，可将取得的土地使用权作为有偿性资本进行运作，依法转让、出租、抵押收取经济收益或入股进行合资经营等。所以，在现代企业制度中，土地不仅是企业从事生产经营，开展一切活动所必需的场地和空间，也是企业资产的一个有机组成部分，对企业的改革和发展具有多方面的影响。

2、土地产权是企业明晰产权的一个重要内容

明晰产权是建立现代企业制度的核心。建立现代企业制度必须明晰各种资产的产权关系，才可能建立自我约束、自我发展、自我激励、自负盈亏的经营机制。土地做为企业的一种重要资产，在企业产权制度改革中有着其重要的地位。一方面，它与其它企业资产一样，需要按照建立现代企业制度的需要，明晰产权，合理利用，从而提高企业土地的利用效率和经济效益；另一方面，土地做为一种不可替代、可以永续利用的稀缺资源，在产权关系上有着一些其它企业资产所没有的特点，如何正确处理企业土地资产的产权关系是目前进行企业产权改革的重点和难点之一。

3、正确处理土地资产所有者与使用者的关系，是实现政企分开的一个重要措施

土地资产与其它企业资产的一个明显差别体现在所有制关系

方面。企业所拥有的其它形式的资产，可以是国有，也可以是自有或他人所有。我国实行城市土地国有制，意味着企业所使用的土地资产不论是何种方式取得的，均归国家所有，土地资产的配置、使用、流动和收益分配等方面都更容易受到政府行为的影响。所以，严格实行土地使用权与所有权分离的原则，建立合理的土地资产所有者与使用者产权关系，理顺国有土地资产与企业生产经营之间的关系，对于从根本上实现企业的政企分开具有重要意义。

4、土地资产管理是现代企业管理制度的有机组成部分

既然土地资产是现代企业资产的重要组成部分，土地产权是现代企业产权的重要内容之一，建立科学的企业管理制度就必然多方面涉及到土地资产管理，如资产评估、资产处置、资产经营等。因此，按照建立现代企业制度的要求，建立和健全企业土地资产管理体制是现代企业管理制度的一个重要组成部分。

综上所述，建立现代企业制度离不开土地资产管理，现代企业制度改革必须与土地资产管理改革和完善同步配套，协调统一进行，土地资产管理是建立现代企业制度的重要组成部分。

二、强化土地资产管理的背景与现实

（一）强化土地资产管理的背景

长期以来，我国实行国有土地无偿无限期使用的行政划拨制度，不允许土地使用权作为一项财产权利进行流转，完全排斥地租规律、价值规律和市场机制对土地利用的调节作用，致使土地在发展经济中不能更好地发挥应有的作用。

随着我国经济改革的不断深入，国有土地使用制度改革势在必行，首先无收益甚至补贴性的城市土地划拨制度，使城市基础设施建设严重缺乏，城市社会功能不全，迫切要求土地有偿使用，增加政府收入，以缓解城市建设资金不足。更为重要的是企业改革使原有的计划经济体制下的企业成为一个自主经济权的企业，企业要生存和发展必须按照社会需求的不断变化来进行土地、资金、劳动力等生产要素的重新组合和优化，这就要求土地使用权允许进入市场流通。同时，社会主义市场经济的发展需要建立一个完整的市场体系，其中必然也包括土地生产要素市场，经济体制改革作为一项系统工程，也离不开包括土地使用制度改革要内和各方面的配套改革与协调运作。

经过十多年的探索和改革，我国已经基本形成了一个适应社

会主义市场经济体制需要的新型土地使用制度，其基本特征是：

第一、变土地无偿使用为有偿使用。为了适应对外开发的需要，充分体现土地资产在市场经济条件的作用和价值，1982年深圳特区率先变无偿为有偿使用土地，开始按不同等级向土地使用者收取不同标准的土地使用费。从1984年先后在一些城市推行征收土地使用费。1988年9月国务院颁布了《城镇土地使用税暂行条例》，并于1989年开始实施。征收城镇土地使用费或税在一定程度上解决了土地无偿使用问题。

第二、变行政划拨为多种形式分配，实现了土地使用权与所有权的分离。1987年下半年深圳又大胆尝试，试行了土地使用权有偿出让和转让，从而将国有土地使用制度改革推向了一个新阶段。此后珠海、福州、海口、广州、厦门、上海等地也开展了土地使用权出让和转让试点，这些地方的土地使用制度改革，把单一行政划拨分配土地变为协议、招标、拍卖出让等多种分配方式，把长期无偿无限期使用土地变为有偿有限期使用，把土地使用权由不能转让变为可以自由流转，把土地行政批文变为经济合同制，大大推进了土地使用制改革。1988年4月，七届人大第一次会议修改了《中华人民共和国宪法》有关条款，规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。1988年12月，《土地管理法》也作

了相应的修改，为土地使用制度发展的全面推进和深入发展提供了法律保障。据不完全统计，截止到1994年上半年，全国30个省市自治区已全部开展试行国有土地使用权出让，共出让国有土地使用权近5万宗，总面积达130多万亩。

第三、建立地产交易市场，盘活存量土地资产，提高土地利用效益。近几年，除对生产建设需要的新增土地资产全面实行土地使用权出让外。土地使用制度的改革还逐步扩展到了城市现有存量土地资产方面，培育和发展了地产交易市场，开始利用市场机制，对城市国有土地进行有序的流转和配置，盘活存量土地资产，优化城市土地利用结构，提高国有土地利用效益，取得了明显的效果。从而把土地使用制度改革推向了一个新的阶段。

第四，地价管理从无到有，逐步形成了适合我国国情的地价管理体系。地价是土地有偿使用的一个核心，科学、合理、公开的地价既是国有资产管理的依据，也是国家确定税收标准的基础。适应土地使用制度改革的需要，我国逐步建立了包括基准地价、标定地价评估公布制度、土地使用权交易评估制度、土地使用权协议出让最低价制度、地价申报制度和政府行使优先购买权制度等在内的地价管理体系，从而为加强土地资产管理奠定了基础。

经过多年的改革和探索，从理论和实践上已经明确土地不再只是一种资源性的生产要素，而是一笔可以保值增值的巨大国有资产，土地管理工作要实现从资源性管理向资源性管理和资产性管理并重的方向的转变，土地资产管理要适应整个经济体制改革的需要。

（二）现有土地企业土地资产的利用和管理现状

1、企业土地资产是一种巨大的国有资产

按有关部门统计，1988年底我国市区面积为105万平方公里，城市建成区面积为12094平方公里，其中工业用地29 00平方公里，仓库用地690平方公里，对外交通用地743平方公里，生活居住用地4507平方公里，其他用地1979平方公里。1990年市区面积为116.6万平方公里，城市建成区面积为1.29万平方公里。据土地部门估计，我国城市国有土地资产（不含小城镇），若大部分按每平方米200元，部分按400元计算，土地资产约价值15亿元。河南省1995年的清查核资企业11600多家，共占用土地260000多万平方米，估价前帐面值为167215万元，估价后价值为4230786万元，升值净额为4063571万元，升值幅度为2430%。从全国的情况来看，土地资产在企业资产总值中的比例一般在30-50%，高者达到70-80%。经过多年的发展建设，企业土地资产成为一笔

数额巨大的国有资产。同时，土地资产也是企业生产经营的重要物质基础条件之一，相当一部分亏损企业如果扣除土地资产，都处于资不抵债的境地。

2、企业土地资产的利用效益不高

据有关部门统计，我国城市工业用地面积比例通常比国外高出一倍多。企业占地面积，较国外同等企业高出1-2倍，我国城市土地约有4-5%处于闲置姿态，40%处于低效利用状态，由此每年约损失800亿元。

3、企业土地资产的流失严重

近年来，随着土地使用制度改革的进行，各级政府以地生财，以地聚财，通过加强土地资产管理取得了巨额的地产收益。土地的价值的重要性也日益得到了全社会的重视。但由于缺乏相应的管理措施，企业的土地资产大量流失。新增企业用地由于在土地使用权出让过程中，出让方式往往采用协议的形式，90%的出让土地在进入土地使用者之前就已经程度不同地造成了资产流失。同时，不规范的地产交易、在与外商合资合作过程中低估或不估土地资产、企业改制中人为压低土地资产的价值量都导致了国有企业土地资产的大量流失。