

国有土地使用权 有偿转让概论

郜凤涛 主编



中国
国际广播出版社

王先进 孙琬钟 顾问

土地管理丛书

孙英辉 主编

中国国际广播出版社

国有土地使用权有偿转让概论

郜凤涛 主编

*

中国国际广播出版社出版发行

(北京复兴门外广播电影电视部内)

保定市满城前进印刷厂印刷

新华书店经销

开本787×1092 1/32 189千字 8.437印张

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

印数：1—5000册

*

ISBN 7-80035-458-X/D·26

定价：4.00元

序 言

土地是人类赖以生存和发展的最基本的资源，是其它各种资源赖以存在的基础。我国人多地少，土地资源极为宝贵。但是，由于对土地的国情、国策重视和宣传不够，土地管理工作基础薄弱，多年积累的问题很多，加上十几亿人口对土地的重压，形势十分严峻。因此，大力加强土地国情、国策宣传，切实强化土地统一管理，是摆在党和政府及全国人民面前的一件大事。它对于社会主义现代化建设事业，对于中华民族的生存与发展，具有十分重要和深远的意义。

为了认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策和《中华人民共和国土地管理法》，适应宣传土地国情、国策和强化土地统一管理的需要，推进土地管理的理论建设和业务建设，我们组织编写了这套《土地管理丛书》。《丛书》大体覆盖了土地管理工作的各个方面，又吸收了近年来理论研究成果和实践经验，具有一定的广度和深度。其中，《土地管理概论》、《中国土地管理体制 改革概论》、《土地管理知识百题问答》，从总体上介绍了土地管理改革和各项工作；《中国土地制度史》、《地租与地价学》、《外国土地制度》从理论和实践上为土地管理改革和各项工作提供了借鉴；《中国土地管理法律大全》、《土地争议案例选析》、《土地管理行政诉讼指南》、《国有土地使用权有偿转让概论》、《乡镇土地管理干部必读》，则是实际工作中不可缺少的助手。

《丛书》的作者，都是多年从事土地管理及有关经济、法律方面的专家、学者和实际工作者。为了增强《丛书》的理论性、知识性、实用性和普及性，我们特邀各省、自治区、直辖市及部分城市和解放军土地管理局的领导及有关专家担任编委。在研究和编写过程中，曾得到国家土地管理局领导和各司、直属单位，全国人大政研室，国务院法制局，中国国际广播出版社，中国人民大学，中国人民公安大学等单位及有关同志的热情帮助和大力支持，在此一并表示感谢。

加强土地国情、国策宣传，强化土地统一管理工作，建设具有中国特色的社会主义土地管理制度，是一个巨大的系统工程，需要不懈地艰苦努力。《丛书》的出版，只是在这方面的一个初步尝试。同时，由于编著者水平有限、时间仓促，土地管理的理论和工作体系也处于创立和探索阶段，因此《丛书》在编排体系和撰写上均难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

《土地管理丛书》编委会

1990年4月

前 言

改革国有土地使用制度，实行国有土地使用权有偿转让，是发展社会主义有计划商品经济的客观要求，也是马克思主义关于“土地所有权要求在经济上实现自己”的论述在实践中的具体体现。党的十一届三中全会以来，我国的改革开放和各项社会主义事业取得了举世瞩目的成绩，国有土地使用制度改革经过一些城市的试点，也积累了一定的实践经验，并取得了较好的效果，在国内外产生了重大影响。这一实践表明，我国贯彻改革开放的方针是坚定不移的。

但是，由于实行国有土地使用权有偿转让制度在我国刚刚起步，并处于试点阶段，有诸多的理论和实践问题尚需进一步加以解决，也还有相当多的同志对这一制度不熟悉。为了推动国有土地使用制度改革的进一步开展，使读者充分认识这一新的事物，我们编著了《国有土地使用权有偿转让概论》（原定书名为《国有土地使用权有偿转让指南》）这本书。

在本书的编著过程中，我们根据《宪法》和《土地管理法》修改后确定的国有土地使用权可以依照法律规定转让的原则，参阅了近年来各试点城市有关国有土地使用权有偿转让的规定，同时吸取了国有土地使用权有偿转让的最新研究成果，对国有土地使用权有偿转让活动中最关键、最实际、最敏感的问题进行了较系统的阐述，并力求做到理论分析与实践发展相一致。

本书由郜凤涛同志主编。参加编写的有：郜凤涛、陈全国、田耀德（第一、二、七章）；杨晔（第三章）；陈丽洁（第四、五章）；郝建国（第六、八章）。宋慎超同志负责附录的收集工作。束克欣同志对全书进行了审核。

由于编著者水平有限，加之时间仓促，书中对问题的分析、阐述，难免有不妥或者疏漏之处，恳请读者批评指正。

编著者

1990年7月

《土地管理丛书》编委会

顾问：王先进 孙琬钟
主编：孙英辉
副主编：杜西川 徐秀义 王国庆
编委（以姓氏笔画为序）：

王国庆	王洪才	孙英辉	陈顺增
邹兆平	杜西川	岳琛	张家庆
林增杰	邵凤涛	徐秀义	蔡乃煌

特邀编委（以姓氏笔划为序）：

王炬	王宗海	包布和	叶文鉴
石瑶	刘国喜	朱洪昌	李庚
李长轮	李和昌	李志康	李质耀
李振荣	吴树真	吴家明	宋立民
陈书栋	陈绍兴	陈根兴	陈朝群
陆江	辛明远	吴文谦	范绍宗
张书田	张鲁英	杭仲明	姜兵
赵福臣	钟基年	高群	崔光祖
徐日辉	徐及善	殷世杰	曹永安
蒋凯	曾祥熙	董伟凡	焦成斌
辜省之	楼永兴	谭企坤	蔡恩水

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 改革国有土地使用制度的基本思路	(1)
第二节 国有土地使用权有偿转让的条件	(10)
第三节 国有土地使用权有偿转让制度的法律 关系和基本内容	(16)
第四节 国有土地使用权有偿转让的意义和作 用	(22)
第二章 土地使用权出让	(27)
第一节 土地使用权出让的含义	(27)
第二节 土地使用权出让合同	(31)
第三节 土地使用权出让年限和出让方式	(37)
第四节 土地使用权出让金及其使用	(43)
第三章 土地使用权转让	(50)
第一节 土地使用权转让的法律特性	(50)
第二节 土地使用权转让的条件	(55)
第三节 土地使用权转让的原则	(62)
第四节 土地使用权转让征税	(68)
第五节 土地使用权转让的监督管理	(75)
第四章 土地使用权出租	(81)
第一节 土地使用权出租的含义	(81)
第二节 土地使用权出租与土地使用权出让、 转让的关系	(85)
第三节 土地使用权出租合同	(92)
第五章 土地使用权抵押	(103)

第一节	土地使用权抵押的含义	(103)
第二节	土地使用权抵押合同	(112)
第三节	抵押权的实现与消灭	(122)
第六章	土地使用权终止及其继承	(128)
第一节	土地使用权终止概述	(128)
第二节	土地使用权终止的条件	(137)
第三节	土地使用权期满后的注销登记	(139)
第四节	土地使用权期满后的续期	(144)
第五节	土地使用权的继承	(149)
第七章	划拨土地使用权	(156)
第一节	划拨土地使用权与土地使用权出让的区别	(156)
第二节	划拨土地使用权课税	(159)
第三节	转让、出租、抵押划拨土地使用权的条件及程序	(166)
第四节	无偿收回划拨土地使用权后的出让	(169)
第八章	一些国家和地区土地有偿使用制度比较	(172)
第一节	关于土地管理制度	(172)
第二节	关于土地使用权的取得方式	(187)
第三节	关于土地管理机构	(191)
第四节	关于抑制土地投机的措施	(197)
第五节	关于政府在土地上的收入	(199)
第六节	关于对土地用途的限制	(209)
第七节	关于土地使用权的出让期限与收回	(212)
附录：有关报刊文章和资料		
一、	论城市土地使用制度改革	王先进 (220)

二、中国城市土地有偿使用讨论情况述评·····	(230)
三、部分开放地区关于土地使用权有偿转让的 一些规定·····	(253)
四、海南公布土地出让规定·····	(258)

第一章 导 论

城镇国有土地使用权有偿出让和转让^①，是我国土地管理制度改革中迫切需要从理论和实践上加以研究和解决的一个重大课题。从1987年12月1日深圳市人民政府首次采用公开拍卖方式有偿出让一块国有土地使用权的实践，到1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》和1988年12月29日全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》，标志着我国国有土地使用制度的改革进入了一个新的发展阶段，即改国有土地无偿使用为有偿使用，允许国有土地的使用权可以依照法律的规定进行转让，从而结束了国有土地使用制度改革无法法律依据的状况；为合理开发、利用、经营土地，提高土地使用效益，加强土地管理，促进城市建设和经济发展提供了实践经验和基本的法律保障；同时也为进一步改革国有土地使用制度，建立和健全国有土地使用权有偿转让各个环节的法规约束，奠定了法律基础。

第一节 改革国有土地使用制度的基本思路

改革国有土地使用制度，实行国有土地使用权的有偿转

^① 以下简称国有土地使用权有偿转让。

让，是城市经济体制改革的一个子系统。研究国有土地使用制度的改革，必须在对我国传统国有土地使用制度进行分析的基础上，遵循土地所有权与土地使用权分离的原则，勾划出与城市经济体制改革方向和进程相一致的国有土地使用制度改革的基本思路。

一、传统国有土地使用制度的弊端

我国传统的国有土地使用制度，是整个国民经济传统体制框架下的一个组成部分，是保证传统体制的集权式计划经济运行并实现传统体制管理目标的一个重要环节。在这种体制下，政府几乎集中了一切经济活动的决策权，用地单位取得国有土地使用权的途径主要是行政划拨，而且，土地使用权一经取得，除少数城市须按年缴纳一定数量的土地使用费以外，大部分属于无偿无期使用。

国有土地的无偿无期使用，是有其客观背景的。早在50年代，政府就明文规定：“国营企业经市人民政府批准占用的土地，不论是拨给公产或出资购买，均应作为该企业的资产，不必再向政府缴纳租金或使用费；机关、部队、学校经政府批准占用的土地，亦不缴纳租金和使用费。”“保证土地合理使用的决定性关键，在于政府批准使用土地时，严格掌握使用原则。按照企业、单位、机关、部队、学校的实际需要与发展情况，确定其使用的面积，不必采用征收土地使用费或租金的办法。同时收取使用费或租金，并非真正增加国家收入，而是不必要地提高企业的生产成本和扩大国家预算，并将增加不少事务手续。”^①这种产生于整个宏观传统体

^① 引自1954年2月24日政务院政财习字15号文件。

制的稳定机制，虽然在土地的分配、转移、使用等方面带来了来自微观基础的土地经济纠纷绝少，土地投机绝迹，并呈现出一种井然的秩序，但从建立土地市场的要求来看，这种宏观背景却窒息了微观经济主体对自身利益的追求冲动，从而使专门的、以约束微观经济主体在土地利用方面的不法行为为管理目标的土地管理部门失去了存在的必要。这样，必然会产生以下几个问题：

(一)影响土地在配置和利用方面的效率。在资源配置方面，计划者即使有节约土地资源的观念，但由于没有合理配置的经济尺度和来自市场的关于资源配置方面的信息，无法对大量建设用地的需求作出切合实际的调拨计划，更难以在用地空间结构方面根据用地者对土地的位置、数量的技术经济要求合理配置，从而导致城镇土地利用在空间上表现出使用效率与土地实际具有的使用价值不一致；同时，在城镇土地没有得到合理利用的情况下，又大量征用郊区农田。从配置后的土地利用方面看，传统经济体制下的行政划拨土地，不能把企业如何进行资源组合的选择包括在正常的行为中，因此也不可能使企业产生通过资源替代来节约土地的动力和义务。企业追求的只是完成上级政府下达的指令性生产计划，它要求资源供给愈充分愈好，资源提供得愈早愈好。加之土地转移只有计划调拨这一单一渠道，土地资源长期呆滞，却不能流动转移或改变使用方向，土地多占少用、早占晚用、占而不用、优占劣用成为普遍现象。由此而形成的新的土地需求，即使在局部看来是必要的，但从全社会看来却是无关紧要的。

(二)桎梏着整个经济体制改革中重新塑造微观基础这一中心环节的进程。微观基础的重塑包括企业利益相对独立

化、企业内部经营机制的形成等内容，它的实现又以企业拥有一定的平等竞争的环境为前提。企业实现自身利益的大小，往往与其所处的地理位置的优劣直接相关。占有土地条件好的企业，除要注意从改善企业内部经营机制、挖掘企业内部潜力而获得超额利润外，其自身利益的实现在很大程度上也取自于资源的配置。但是，在土地实行划拨的情况下，企业没有取得充分的资源组合的选择权和决策权，这就不可避免地要在利润与亏损方面模糊国家与企业间的经营责任，从而也无法使企业成为相对独立、自主经营、自负盈亏的经济实体，即实现企业利益的相对独立化。经济体制改革要求企业在平等的条件下竞争，这种做法不革除，必然成为全面深化改革的桎梏。事实上，在社会主义有计划的商品经济条件下，企业可以避开一些无法赢利的区位，自主地选择适合企业发展条件的区位；而在土地划拨制度下，即使土地具有官订价格，实行有偿使用，也难以避免上述问题。

(三)妨碍着完整的社会主义市场体系的形成。资源的市场配置，是通过产品市场的供求关系变化来调节资源配置方式，通过要素市场价格变动来调节企业的资源组合方式，最终实现资源的合理配置，这是我国经济体制改革进程中强调建立完善社会主义的市场体系的意义所在。党的十三大报告指出：“社会主义的市场体系，不仅包括消费品和生产资料等商品市场，而且应当包括资金、劳务、技术、信息和房地产等生产要素市场；单一的商品市场不可能很好发挥市场机制的作用。”^①目前，其他要素市场都在逐步建立，而土地市场还没有真正形成，这不仅使要素市场体系缺乏一个重要的

① 引自《沿着有中国特色的社会主义道路前进》。

内容，而且由于企业只能在土地资源既定(政府配置)的条件下考虑其他要素的作用，从而使各种资源之间存在着的复杂的互相替代关系发生扭曲，使要素组合不能自发地趋于生产成本最低的组合状态，使得包括各种要素在内的资源配置效率低下的问题无法根本解决。这集中表现为：用无价格约束的土地资源替代其他资源，使资源替代关系扭曲尤甚，从而导致土地需求膨胀。

此外，由于无偿地将土地划拨给企业或其他用地单位使用，使得生产力宏观布局与微观选点依赖的区位成本信号失真。这主要表现在，不同城市的土地，以及城市内不同等级土地的效用和稀缺程度不能通过价格、地租的差异及其变动来反映。区位成本信号的失真，必然导致大城市只有凝聚力，而无应有的排斥力，城市内部也不能形成由地租原理推动的、有效的经济活动的空间分布格局。

总之，土地长期无偿无期使用的结果，不仅造成了用地单位滥占土地、不珍惜土地效益的倾向，而且也使国家丧失了来自土地资源的巨大收益。更重要的是，由于土地不能作为商品进入市场，对住房制度改革，乃至整个社会主义市场经济体系的形成，都将产生十分不利的影响。因此，改革国有土地使用制度，实行国有土地使用权的有偿转让，已成为一项十分迫切的任务。

二、坚持土地所有权与土地使用权分离是改革 国有土地使用制度的基本原则

如前所述，在传统的国有土地使用制度下，用地单位使用国有土地只能以行政划拨取得土地使用权，其使用权不能

转让，国家与用地单位的关系只是一种管理与被管理的行政关系。改革国有土地使用制度的目标之一是使土地能够作为可以转让的特殊商品，进入市场进行经营，这就需要使土地单位对其使用的土地具有相对独立的实体权利，并使这项权利成为可以自由转让、出租、抵押的客体。而要实现国有土地使用制度的改革，必须坚持土地所有权与土地使用权分离的原则。

通观世界一些国家和地区在土地买卖方面的做法，大致有两种：一是所有权买卖，其基础是土地私有制，如日本、欧美等国家；二是土地所有者以一定条件出让土地使用权，供土地使用者经营和使用，买卖的是土地使用权，比较典型的是香港。香港土地的批租制度是资本主义世界的一种“例外”，土地只能是香港政府所有，也就是排斥了私有制社会通行的土地买卖，只有限期地批租，没有土地私有制，没有土地所有权买卖，但土地市场仍然高度发育。频繁而又灵活多样的土地租赁活动，包括承租方将土地使用权再转移。这不仅使香港政府在土地上获得巨大收益（一般每年占财政收入的14%左右），成为香港的一大财源，而且还强有力地推动了房地产乃至整个社会经济的迅速发展，使房地产业（包括建筑）成为香港经济的四大支柱之一。香港的经验告诉我们，在社会主义条件下，坚持国有土地所有权与使用权的分离，实现国有土地的商品化，即国有土地所有权不得买卖与土地使用权可以合理流动，是改革传统国有土地使用制度的最根本、最有效的途径。

应当指出的是，改革国有土地使用制度，实行国有土地使用权有偿转让，决不是改变国家是国有土地所有者的性质，而根本目的在于理顺所有者（国家）与使用者（用地单位）