

国土资源管理实践与创新

王文升 著

中国大地出版社

国土资源管理 实践与创新

王文升 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源管理实践与创新/王文升著. —北京: 中国大地出版社, 2002.12

ISBN 7-80097-535-5

I. 国... II. 王... III. 国土资源—资源管理—中国—文集 IV. 129.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 101486 号

责任编辑: 程 新 陈维平

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话: (010) 62183493

传 真: (010) 62183493

印 刷: 北京京通印刷厂

开 本: 850mm×1168mm $1/32$

印 张: 13.25

字 数: 330 千字

版 次: 2002 年 12 月第 1 版

印 次: 2002 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1~3000 册

书 号: ISBN 7-80097-535-5/K·103

定 价: 36.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)



王文升，男，1953年3月生，汉族，山东曹县人，现任山东省国土资源厅厅长、党组书记，1978年毕业于山东矿业学院，高级工程师。1978年至1983年，任山东省地质局八队技术员、工程师、团支部书记、分队党支部委员。1983年至1987年，任山东省地矿局团委副书记、书记。1987年至1989年，挂职禹城县县委副书记。1989年至1996年，任山东省地矿厅办公室主任。1996年至1998年，任山东省地矿厅副厅长、党委委员。1998年至2000年任山东省地矿厅厅长、党委书记。2000年至2002年任山东省国土资源厅厅长、党组书记、中共山东省纪委委员。

序

《国土资源管理实践与创新》即将出版。作者嘱我写几句话，我答应了。其理由，首先是我觉得作者本人不错。在国土资源系统，他是一位年纪轻、工作能力比较强的正厅级干部。相对而言，他勤于学习，勇于实践，善于总结经验。我想借这个机会再给他鼓鼓劲。其次是他的书。

这本书是作者——山东省国土资源厅厅长王文升同志自1996年担任省地矿厅厅长以来，在向书本、向实践、向群众学习的过程中，结合工作实践，通过对一些较重要问题的思考，进行归纳、总结的多篇文章的集合。如今，这类书出的不少，可是在我的印象中，与国土资源管理创新有关的还不多。

“文章会为时而著。”书中涉及关于矿产资源管理、土地资产管理、国土资源市场建设、矿产资源勘查开采秩序的整治、新增建设用地有偿使用费和矿产资源补偿费的征收等内容，有比较适时的独到见解和较强的现实针对性，有的已是变成工作成效的经验之谈。因此，虽然是立足山东谈国土资源管理实践与创新，但，对其他省（区、市）也不乏借鉴和参考价值。

“文如其人”，“人无完人”。凡事要看两面，凡话还是要说两句。像任何一本书一样，不论在摆布形式，还是具体内容等方面，都还会有不如意、不理想的地方。这固然不好，但，也在所难免。如能把这些地方挑出来，认识了，我想无论对作者，还是读者也都会变成一种提高，也有其好处。

是为序。

焦 父 威

二〇〇二年十二月十九日

目 录

学 习 篇

- 土地资产与可持续发展战略 (3)
- 关于矿业权市场发展走向的战略思考 (12)
- 学法用法 依法行政 (22)
- 加强精神文明建设 繁荣地矿文艺创作 (29)
- 办好《矿业导报》 宣传地矿事业 (33)
- 全面加强机关作风建设 (36)
- 转变工作作风 加强廉政建设 (48)
- 坚持不懈地抓好党风廉政建设 (57)
- 大力加强国土资源系统作风建设 (66)
- 与时俱进 努力做好离(退)休干部工作 (71)

调 研 篇

- 关于全省土地使用制度改革工作的调研报告 (79)
- 关于浙江省国土资源可持续发展情况的调研报告 (88)

管 理 篇

- 履行政府职能 强化国土资源的集中统一管理 (101)
- 国土资源管理工作须明确目标 突出重点 (107)

保护和合理利用好国土资源·····	(112)
国土资源工作要抓改革 促管理 上水平·····	(117)
实施地矿行政管理工作“四大战略”·····	(123)
服务大局 依法治矿·····	(137)
加强地矿行政管理 服务地方经济建设·····	(152)
加强矿产资源管理 推进依法行政工作·····	(157)
回眸光辉历程 发扬光荣传统·····	(166)
依法加强矿产资源管理 促进矿业经济可持续发展·····	(172)
坚持开发与保护并举 切实加强矿山环境保护与 治理工作·····	(176)
矿山环保 须标本兼治·····	(184)
整顿矿业秩序要统筹规划 标本兼治·····	(186)
把全省矿业秩序整顿和维护工作引向深入·····	(191)
整顿规范矿业秩序 提高资源利用水平·····	(202)
集中攻坚 按期实现矿业秩序全面好转·····	(215)
全面整顿与维护矿业秩序·····	(228)
整顿矿业秩序 推动地矿行政管理再上新水平·····	(239)
标本兼治 实现全省矿产资源勘查开采秩序的 长治久安·····	(250)
大力加强全省矿产资源勘查开采秩序整顿工作·····	(262)
依法加强全省新增建设用地土地有偿使用费征管工作·····	(265)
加强土地管理 服务经济建设·····	(273)
整顿和规范地图市场秩序 促进测绘事业的健康发展·····	(284)

改革篇

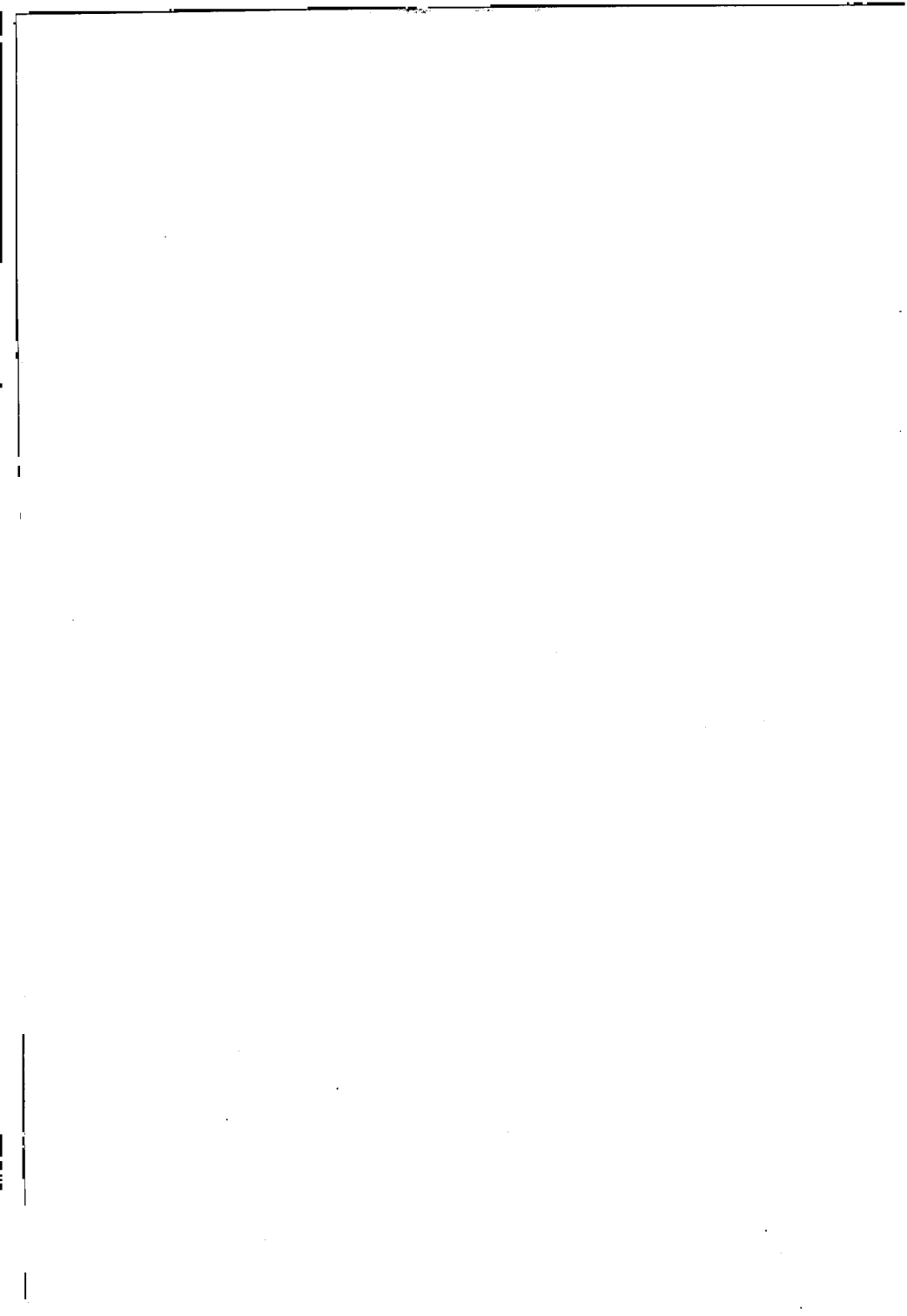
巩固改革成果 争取更大进步·····	(293)
实现“两个根本性转变” 促进全省经济社会可持续发展	

.....	(301)
深化事业单位人事制度改革 为国土资源行政管理	
提供技术支持.....	(306)
优化结构 促进地勘业健康发展.....	(315)
加强城镇基准地价更新平衡工作 推进土地	
使用制度改革.....	(322)
深化土地使用制度改革 努力做好以地生财的文章.....	(332)
加快土地使用制度改革 促进济南城市发展.....	(340)
搞好土地资产经营管理 推进全省城市化进程.....	(343)

创新篇

新时期国土资源工作面临的形势任务.....	(349)
转变职能 提高工作效率.....	(369)
努力实现全省国土资源工作的跨越式发展.....	(376)
真抓实干 开创地矿工作新局面.....	(387)
依靠科技进步 促进矿产资源的可持续利用.....	(391)
实施新标准 切实搞好我省矿产资源储量套改工作.....	(397)
开拓创新业 迎接新世纪.....	(402)
服务大局 为经济建设提供用地保证.....	(409)
后 记.....	(413)

学 习 篇



土地资产与可持续发展战略

马克思指出：“劳动力和土地是形成财富的两个原始要素，是一切财富的源泉。”土地是人类生存和从事劳动生产的基础性物质条件，是一切经济活动最基本的生产资料，是一切资本的源泉。土地作为资本，让渡其使用权，其价格的资本化收入对加快城市化进程，促进城市可持续发展尤为重要。积极推行城市土地资本运营，把城市土地资产纳入市场配置，通过市场变现，建立城市建设资金投入回收良性循环机制，从而推进区域城市化水平的提高？其中关键之一是土地价格问题。

一、重新审视土地资产价格的理论本质及其现实意义

恩格斯说：“自然界为劳动提供一切材料，劳动把材料变为财富。”当今世界资源面临严重挑战，人们开始认识地球承载力的有限性。这种对传统发展观的反思是实施可持续发展的必然选择，土地与资本、劳动力共同构成社会经济的三大生产要素，因此成为各流派经济理论必然论及的对象，而土地价格是这一理论的核心问题，无论是马克思以劳动价值为基础的地价理论，还是西方经济学以市场价格理论为基础的土地收益理论和供求均衡理论，都表明地价在本质上有以下4点：①土地是一种特殊的资本，其价值是通过交换所表现的社会关系；②地价是土地资本的“利息”即地租之贴现和；③地租是土地使用过程所能带来的预期超额利润；④地价是土地所有权的经济体现。因此，土地价格形成机制和一般商品不同，一般商品取决于生产成本和特定市场

条件下买卖双方利益关系的均衡，土地价格并非土地成本决定，是由其垄断特性、资本特性、市场条件多重作用的结果，特别是城市土地，一般来说由农业土地转化而来，但资本构成发生了质的变化，城市土地价格中农地资本只以绝对地租形态转化为其中的一部分，还有其他社会活动形成的级差地租Ⅰ、Ⅱ转化的更高价值部分。

重新理解土地价格理论的本质并积极付诸实践，对于搞好城市土地资产经营具有重大意义。其一，城市土地属于国家所有，城市政府代表国家经营土地获得收益，既是法律规定又是理论必然；其二，由于城市土地不同于农业土地，城市政府经营土地必须遵循市场法则；其三，市场条件下，土地有限、不可移动等自然属性决定的垄断特性，使土地所有者可以垄断为手段提高土地收益水平。所以，择其重而攻其要，实现土地资产最大化收益，对促进可持续发展意义深远。

二、土地资产价格机制与可持续发展

在市场经济条件下，运用市场机制达到土地资源配置效益的最大化，对于城市经济发展至关重要。土地价格机制对于城市化发展发挥着多方面的作用，主要表现在：

1. 建立合理的土地价格机制有利于反映城市竞争力，拉动城市投资

土地价格既然是土地利用过程超额利润的预期，对投资商来说，可以理解为这个城市综合环境所具备的价值创造能力，体现了城市的商机与活力。一个稳定、合理、趋升的地价水平，是城市对自身环境和发展潜力信心的表现，必然构成吸引投资的外在形象。

2. 建立合理的土地价格机制有利于维护可持续发展

土地价格对城市化最直接作用是回笼城建投资。在计划经济

体制下，土地只作为公共资源被无偿划拨使用，市场经济条件下，人们重新审视土地的价值，土地不仅是重要的资源，而且是重要的资产。运用市场机制盘活土地，必然从根本上解决城建资金问题。我国一些土地资本运营搞得好的城市，土地收益已成为城市政府的第二财政，对城市建设提供了强有力的资金支持，形成城市建设投入回收的良性循环。同时合理的土地价格政策也有利于保障城市规划的实施。

3. 建立合理的土地价格机制有利于调控房地产市场，引导资源整合，促进可持续发展

房地产市场是整个市场体系的重要组成部分，而地产业是房地产的基础，地产价格一定程度上决定着房地产市场的运行。因此，地价是调控房地产市场十分重要的经济杠杆。地价的调控作用并不限于房地产市场，土地是一切产业的载体，是三大生产要素之一，土地的资本运营以土地产权交易为前提，土地价格即土地产权价格，这就与现代企业制度下产权市场相衔接，有利于生产要素的高效组合。

三、当前城市土地资产经营中土地价格管理面临的挑战

从我国目前土地市场发育的现状来看，研究土地价格机制的关键问题在于如何由市场自主地体现价格，并能充分反映城市社会经济综合发展的要求。围绕这一思路，近年来山东主要从三个方面进行了研究探索：一是研究制定土地价格的市场引导标准，全省县城以上城市和建制镇普遍建立了基准地价体系。二是大力提高土地供应的市场化水平，建立市场定价机制。三是建立地价评估制度，从纪律上约束“领导价”，研究制定全省出让国有土地使用权最低限价标准。这些制度的建立和实施，一定程度上完善、规范了土地价格机制，对城市土地资产经营起到了良好的推

动作用。但由于土地资产经营是市场经济发展的产物，是新时期我国城市建设思想的重大改革，必然涉及到观念的转变、机制的更新和一些利益的调整，反映到地价上，仍然存在一些深层次的问题，主要是：

1. 传统的经济管理思维制约着土地市场的形成和发展

一些地方在对待如何拉动社会经济、城市发展问题上，引进项目与经营城市特别是经营城市土地的关系处理失衡，存在急功近利的思想，引进项目不惜一切代价，甚至零地价出让土地，土地资产收益流失的口子没有堵死。同时在一般项目管理制度上，仍然沿袭计划经济的模式，实质上导致多家管地，不能形成竞争用地的条件，土地招标拍卖难以有效开展，致使国家土地资产流失。

2. 土地市场的运作机制不健全

表现在对土地一级市场的垄断能力不强，对隐形交易缺乏有效制约措施；供地计划没有刚性，不能形成土地供应的卖方市场；很多地方尚未建立功能明确的土地有形市场，土地交易没有一个规范、有序的环境；招标、拍卖没有制度化，影响政府供地公正形象。

3. 土地的价、费、税内涵不清，多头收费

我国土地资产价值由价、费、税构成，据有关调查，其中与地价相关的税种有 14 项，费种更多。在房地产开发成本中，行政事业收费占到总成本的 30%，土地行政主管部门单纯收取的出让金只占 10% 左右；而国外政府收费一般只占 3%，地价则要占到 30%。有的费税交叉重叠，且对象依人而定，显失公平，这就使土地资产经营难以显现真实的地价水平，不利于投资商成本核算，影响招商引资的政策环境。

4. 土地定价缺乏严格的制度约束

有的城市虽然建立了基准地价体系、土地评估制度，但没有

建立严格的定价约束制度，土地批租中价格随意性大，有的为了招揽项目，吸引投资甚至零地价送地；还有的出于人情、关系等，不但造成国有土地资产收益流失，也扰乱了土地市场的正常秩序。

5. 土地资产收益没有建立有效的统管体制

深圳、上海等市借鉴香港经验，建立了土地发展基金，将与城市土地收益有关的城市配套费、综合开发费、土地出让收益等归笼管理，一个口子，专项使用，实践证明成效显著。但大多数城市仍然多头收取，分散管理，不利于集中财力办大事，不利于城市建设的可持续发展。

四、运用土地资产价格机制，推进城市化可持续发展

土地价格机制作用于城市化建设，应积极实施城市土地资产经营战略，增进城市功能，着重处理好以下几个方面的问题。

1. 观念创新，正确处理城市化与土地资产管理的关系，牢固树立经营土地资产新理念

城市土地资产经营是运用市场机制来调控城市发展要求与土地发展条件的经营管理活动，实施土地资产经营战略，是加快城市建设和经济增长方式转变的重要途径，首要的是必须解放思想，在观念上创新，认清在城市经营中的各种自然资本、人力作用资本及相关延伸资本中，土地是最为重要的资本，牢固树立土地资产意识，积极实施土地资产经营战略，以达到改善和发展城市基础设施和环境建设的同时，提高城市自身价值和竞争力，使城市纳入可持续发展的轨道。

2. 机制创新，正确处理土地一、二级市场关系，切实建立起高度垄断的土地一级市场，搞活土地二级市场

(1) 确立和实施适度从紧的土地供应的政策机制。针对当前

一些地方建设用地呈敞口式供应之势，导致供过于求的局面，必须增强土地利用规划与计划的刚性。严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，控制城市建设用地供应总量特别是增量建设用地，以调整土地市场供求关系的均衡，实行必要的“非饱和”供地政策，以稳定地价，促进土地市场发育。要根据城市土地市场调控的要求，研究编制包括存量用地重新配置在内的城市供地计划，严格控制城市用地规模与速度，对不符合规划、计划的建设项目用地不予供地。

(2) 实施运作规范的国有土地储备机制。采取实物储备、规划储备、信息储备多种方式，在市场和县域规划区范围内，对城市郊区的集体土地要分批次实行统一征用，对城市建成区闲置的低效利用土地、旧城改造用地等要有计划地统一收回或收购，依法纳入政府储备。强化对土地储备的规划控制，在城市规划、土地利用规划和开发建设计划的宏观指导下，有计划地进行土地储备，防止储备不足和过量。严格控制城市土地供应总量和开发总量，实行非饱和适度供应，掌握市场调控主动权，实现国有土地资产收益。

(3) 国有土地使用权招标拍卖规范化、制度化的运作机制。除涉及国家安全和保密要求等特殊用地外，对经营性用地应统一纳入招标、拍卖供应制度，对供地计划直至具体地块，事前向社会公布，凡有两个以上意向用地者的，均应组织招标、拍卖，体现市场经济的“三公”原则，以此消除“信息不对称”或“信息偏在”引起的价格偏畸，充分显现市场地价水平，促进土地与资本、技术等生产要素的优化组合。

(4) 从法律上实现集体建设用地流转与国有土地市场的并轨。为扎紧土地一级市场的口子，对在城市规划区内的集体土地，必须全部征为国有，纳入统一的土地市场进行管理。对县城以上城市规划区内的集体建设用地，应当逐步征为国有，统一出

让；对城乡结合部农村集体建设用地，应从合理调整国家、集体、农民三者利益关系出发，改革农转非制度，实行主动的或限定性转非，有计划地整体“消化”城市中的村庄和城镇结合部的村庄，降低征地成本，同时堵住国有土地资产收益流失的口子。

3. 制度创新，正确处理宏观调控与市场手段的关系，建立完善的配置土地资源的制度

(1) 全面建立国有土地有偿使用制度。对因城市规模扩张引致的增量建设用地，将划拨方式供地严格限定在下列范围内：国家机关用地和军事用地；城市基础设施公益事业用地；国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；法律、行政法规规定的其他用地。除此之外，一律通过政府出让、租赁、作价出资或入股等方式纳入有偿使用轨道。

(2) 因地制宜推行存量建设用地租赁制度。城镇存量建设用地除依法可继续实行划拨方式使用土地外，一律实行有偿使用。对此，除企业要求办理出让手续外，全面推行租赁制。

(3) 建立完善现代企业制度下的土地资产运营监管机制。凡是国有企业改制为公司制的，要在地价评估的基础上，将国有土地采取出让、租赁、作价出资、作价入股的，依法界定为企业法人财产权；对作价出资、作价入股的，要取消国家股分红留企业的做法，实行利益共享、风险共担，同股同利、按股分红，国家股分红全额上缴财政，作为财政建设性资金。对国家授权经营土地资产的，要建立土地资产经营绩效考核制度，界明监管部门及具体经营单位对国有土地资产的保值增值的责任。

4. 规划创新，正确处理城市规划与地价的关系，建立科学的城市规划体系

(1) 确立科学的城市化可持续发展战略。要遵循城市化发展的客观规律，把城市化同市场化、工业化、国际化紧密结合起来，合理发展大城市，重点发展中小城市，积极发展小城镇，形