

Tu di shi chang re dian tan xi

徐继文 编著

 武汉理工大学出版社
WUTP Wuhan University of Technology Press

土地市场热点探析

徐继文 编著

武汉理工大学出版社

内 容 简 介

本书在对各类土地市场进行详细介绍的基础上,对土地出让中经常遇到的热点问题进行了探析并提出了相应的管理对策和措施。全书的编写体现了土地资产管理这门学问所具有的政策性、实务性和操作性强的特点。

本书适合于土地市场管理工作者及相关的专业研究人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

土地市场热点探析/徐继文编著. —武汉:武汉理工大学出版社, 2008.3

ISBN 978-7-5629-2666-5

I. 土… II. 徐… III. 土地管理-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 036315 号

出 版:武汉理工大学出版社(武汉市洪山区珞狮路 122 号 邮编:430070)

发 行:武汉理工大学出版社发行部

印 刷:武汉理工大印刷厂

开 本:890×1240 1/32

印 张:9.75

字 数:308 千字

版 次:2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

印 数:1~1500 册

定 价:30.00 元

(本书如有印装质量问题,请向承印厂调换)

序

土地资产是一笔巨大的财富,随着社会主义市场经济的逐步建立,土地的资产价值日益显现。如今在许多地区,国有土地资产收益已成为地方财政收入、城市建设资金的重要来源。由于市场配置制度不尽完善,近年来多名高官因房地产项目而落马,上海市原市委书记陈良宇、安徽省原副省长王怀忠、黑龙江省政协原主席韩桂芝等高官,都是以土地市场为平台,被不法开发商拉下水,利用职权为房地产开发商办事,致使巨额国有土地资产流失,而走上不归路导致身败名裂的。因此,依法规范土地市场、研究土地市场管理、获取土地市场管理的成功经验和学术成果、寻求市场配置土地资源的金钥匙,以提高管理水平、遏制国有土地资产流失,是摆在我们面前的一个全新的课题。徐继文同志选择土地市场管理实践中出现的新情况、新问题为研究对象,实属“土地制度和政策研究”学科前沿问题,具有一定的理论意义和应用价值。

在《土地市场热点探析》中,徐继文同志侧重于从政府土地主管部门履行管理职能的角度,依据现行政策法规,以土地市场管理实践中出现的新情况、新问题为着力点,理论联系实际,注重制度设计的现实性与可操作性,谋求执行政策法规与管理实践的最佳结合点,无论是对我国土地市场配置制度建设,还是对土地市场管理的实际运作,其意义不言而喻。

徐继文同志作为一个长期在基层从事土地市场管理工作的实际工作者,能够选择土地市场管理的前沿问题进行探析,难能可贵。

是为序。

中国人民政治协商会议湖北省委员会副主席 周宜开

前 言

近百年来,土地一直成为政治、经济、社会问题的一个载体。随着改革开放的深入、土地市场的放开,土地收益占地方财政收入的比重逐年加大,甚至有的地区,土地收入成为当地财政收入的重要支柱。然而,土地市场管理又是一个系统的、复杂的政府工程,涉及土地、规划、房产、税务、财政等多个政府主管部门。由于市场配置制度不尽完善,有的腐败分子以土地市场为平台搞钱权交易,有的房地产开发商钻政策空子,以致我国国有土地资产流失每年近百亿元。笔者长期从事土地市场管理工作,深感依法规范土地市场、遏制土地资产流失,任重而道远。

在笔者看来,土地资产管理是一门很深的学问,它具有政策性、实务性、操作性很强的特点,稍有疏忽就会导致国有土地资产数以万计地流失。就像汽车不能带病上路、飞机不能带病上天一样,土地资产管理不能有丝毫的马虎,不能带着疑虑去运作。但是,在我们的日常管理中,时而遇到一些似是而非、模棱两可的问题;时而遇到面对一些个人的片面理解,虽感觉不对,却又说不清楚的问题。如何抓住问题的关键对症下药,既解决现实中遇到的问题,又符合政策法规,这就要求我们结合实际,将政策法规融会贯通,创造性地开展工作。在本书的论述中,笔者侧重于从土地管理部门履行管理职能的角度,依据现行政策法规,以土地市场管理实践中的新情况、新问题为着力点,对“土地有形市场”、“土地隐形市场”、“土地空间使用权市场”、“集体建设用地市场”、“土地储备”、“土地出让中的规划问题”、“土地出让制度演变与实务焦点”等热点问题进行探析,提

出相应的管理对策和措施,其用心在于“让土地有形市场更加规范,使土地隐形市场得以阳光,还空间土地使用权市场本来面目,给集体建设用地入市正名,为土地储备制度建设添砖加瓦,将规划条件真正融合于土地出让过程之中”,力求能为市、县政府官员管理土地资产提供一点参考价值,能给从事土地市场管理的实务工作者解决工作中遇到的躲也躲不过去、绕也绕不开的棘手问题助一臂之力。

在本书的编著过程中,学习借鉴并参考了有关专家学者及部分长期从事土地市场管理同仁的研究成果,在此一并致谢!

承蒙湖北省政协副主席周宜开教授厚爱,在百忙中为本书作序,在此表示衷心感谢!

由于编著者理论学识所限,在实践中对有些问题的看法也可能存有“偏见”,本书瑕疵在所难免,敬请有关专家学者和读者给予指正。

徐继文

2007年12月于董永故里·孝感

目 录

第一章 土地市场概论	(1)
第一节 土地市场	(1)
一、市场	(1)
二、土地市场	(1)
第二节 土地市场管理	(7)
一、土地市场管理的原则	(7)
二、土地市场管理的内容	(7)
第三节 土地市场规范运行的基本制度	(10)
一、建设用地总量控制制度	(10)
二、城市建设用地集中供应制度	(10)
三、土地使用权公开交易制度	(10)
四、基准地价定期更新和公布制度	(11)
五、土地登记可查询制度	(11)
六、集体决策制度	(11)
第四节 土地市场准入规则	(11)
一、针对不同用途土地进入市场的限制	(12)
二、针对不同产权土地进入市场的限制	(12)
三、针对不同产业进入土地市场的限制	(13)
四、针对土地估价人员等中介服务人员与机构进入市场的限制	(14)
五、针对土地利用强度的控制	(14)
六、针对企业购买土地的数量控制	(14)
第二章 土地有形市场管理	(16)
第一节 概述	(16)
一、土地有形市场的概念	(16)

二、建立土地有形市场的必要性·····	(16)
三、土地有形市场的基本功能·····	(17)
四、土地有形市场的交易范围·····	(17)
第二节 招标拍卖挂牌出让方式的选择原则与标准·····	(18)
一、招标拍卖挂牌出让国有土地使用权的内涵·····	(18)
二、招标拍卖挂牌出让方式的选择原则与标准·····	(19)
第三节 招标拍卖挂牌出让的前期工作·····	(20)
一、编制出让计划,确定供地方式·····	(20)
二、编制、确定出让方案·····	(21)
三、地价评估,确定出让底价·····	(21)
四、编制出让文件·····	(22)
五、发布出让公告·····	(22)
六、申请和申请资格审查·····	(24)
七、竞买须知·····	(26)
第四节 招标拍卖挂牌出让活动实施·····	(29)
一、招标·····	(29)
二、拍卖·····	(31)
三、挂牌·····	(32)
第五节 履行出让手续·····	(34)
一、签订出让合同·····	(34)
二、公布出让结果·····	(34)
三、核发《建设用地批准书》交付土地·····	(35)
四、办理土地登记·····	(35)
五、资料归档·····	(35)
第六节 出让土地使用权交易(转让)·····	(35)
一、交易场所·····	(35)
二、出让土地使用权公开交易(转让)程序·····	(36)
三、公开转让须知(以湖北省荆门市为例)·····	(36)
第七节 土地有形市场中的新问题·····	(40)

一、信息披露不充分	(40)
二、量身定做	(41)
三、“三陪”现象	(42)
四、国有企业或上市公司盲目高价竞买	(42)
第八节 《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》解读	(43)
一、关于 11 号令的修订背景	(43)
二、关于 39 号令与 11 号令的关系	(44)
三、扩大了建设用地使用权的设立范围：概念、名称和空间范围	(45)
四、应当招标拍卖挂牌出让的范围：六类情形和一个认定机制	(46)
五、不得人为限制申请人资格和条件：公开、公平、公正原则中公开是第一位的	(47)
六、工业用地出让方案和出让文件编制应当突出工业用地特点	(48)
七、招标出让的两种情形：价高者得和综合评价最优者得	(48)
八、终止拍卖的情形：强调充分公开而非人数	(49)
九、挂牌申请时间、公告时间和挂牌时间：要正确理解	(50)
十、挂牌出让期限截止：挂牌主持人主持确定	(50)
十一、投标、竞买保证金：阶段不同性质不同	(52)
十二、缴纳出让金和发放建设用地使用权证书：按宗地出让、按宗地签订合同、按宗地缴清出让价款、按宗地发放建设用地使用权证	(53)
第三章 土地隐形市场管理	(55)
第一节 土地隐形市场的概念	(55)
第二节 土地隐形市场的表现形式及其危害	(56)
一、非法的交易形式	(56)
二、合法外衣下的隐形交易——协议出让	(60)
第三节 整顿土地隐形市场的对策	(62)

一、严格实行用途管制·····	(62)
二、建立出让土地跟踪管理制度·····	(63)
三、规范协议出让行为·····	(63)
第四章 空间土地使用权市场管理 ·····	(68)
第一节 现行土地登记共有面积分摊弊端 ·····	(68)
一、现行土地登记共有土地使用权面积分摊的政策依据及其运作方法 ·····	(68)
二、土地登记人以宗地为基本单元分摊共有土地使用权方法的缺陷 分析 ·····	(68)
第二节 建立和完善空间土地使用权登记和管理制度的迫切必要性 ·····	(71)
一、土地空间使用权的概念·····	(71)
二、明确土地空间使用权的必要性·····	(71)
三、完善土地空间使用权管理制度的作用·····	(72)
第三节 土地空间使用权市场管理示例 ·····	(73)
一、地下空间使用权卖出了一个好价钱·····	(73)
二、地下商机前景诱人·····	(74)
三、相关法律法规有待于进一步完善·····	(75)
四、今后 5 年南京地下空间建设将新增 50 万平方米 ·····	(75)
第四节 空间土地使用权市场管理政策设计 ·····	(76)
一、统一管理·····	(76)
二、用途管制·····	(76)
三、完善登记·····	(76)
四、明确方法·····	(76)
第五章 集体建设用地市场管理 ·····	(78)
第一节 集体建设用地的概念及入市现状 ·····	(78)
一、概念·····	(78)
二、集体建设用地入市现状·····	(79)
第二节 集体建设用地入市的政策走向 ·····	(83)

第三节 集体建设用地市场管理政策设计	(84)
一、集体建设用地入市内涵	(84)
二、集体建设用地入市范围和条件	(84)
三、集体建设用地使用权的取得	(85)
四、集体建设用地使用权入市交易流转的方式	(85)
五、集体建设用地使用权的使用和入市的原则	(85)
六、集体建设用地使用权出让合同与转让合同	(86)
七、集体建设用地使用权转让与受让双方的权利与义务	(86)
八、集体建设用地使用权入市交易的土地用途管制	(86)
九、农村宅基地的转让与置换	(86)
十、集体建设用地使用权出让金的分配与使用	(87)
十一、集体建设用地使用权入市交易中的政府管理和服务	(87)
第四节 集体建设用地使用权入市交易管理示例	(87)
第六章 土地储备	(93)
第一节 土地储备概述	(93)
一、土地储备及其主管部门职责	(93)
二、土地储备的年度计划与管理	(94)
三、土地储备的范围与程序	(94)
四、储备土地的开发与利用	(95)
五、储备土地的供应	(96)
六、土地储备资金管理	(96)
第二节 土地收购储备制度产生的背景	(97)
一、土地储备制度是地方政府促进城市土地集约利用的积极探索	(97)
二、土地储备制度是政府和市场有效结合配置土地资源的制度创新	(98)
三、土地储备制度是适应“一文一法”的必然结果	(99)
四、土地储备制度是国企改革最易操作的解决方案	(100)
五、土地储备制度是地方政府土地公开出让、收回闲置土地的现实需	

求·····	(100)
六、建立土地储备制度是城市政府促进土地资本化的必然要求 ·····	(101)
第三节 建立土地收购储备制度的客观因素·····	(101)
一、推进企业改革对城市土地管理的要求·····	(102)
二、加快城市化进程对土地收益积累和集中的要求·····	(102)
三、政府调控经济及房地产市场对土地供应机制的要求·····	(102)
四、实施新《中华人民共和国土地管理法》对城市土地市场的影响 ·····	(103)
五、建立土地收购储备制度的意义·····	(103)
第四节 土地收购储备难点分析·····	(105)
一、土地收购储备的法律依据和体系尚需完善和提高·····	(105)
二、土地储备的利益分配尚需明确和规范·····	(105)
三、土地储备运作的风险控制机制尚需健全和细化·····	(106)
四、土地储备运作的主体尚需充分界定和到位·····	(106)
第五节 于细微处论收购·····	(107)
一、储备计划·····	(107)
二、申请收购·····	(108)
三、权属调查·····	(108)
四、规划条件·····	(109)
五、收购费用测算·····	(109)
六、收购储备方案·····	(110)
七、收购合同·····	(111)
八、支付收购费用·····	(111)
九、注销登记·····	(112)
十、交付土地,纳入储备·····	(112)
第七章 土地出让中的规划问题·····	(113)
第一节 土地出让涉及的规划概念·····	(113)
一、土地利用总体规划·····	(113)

二、城市总体规划	(114)
三、城市详细规划	(115)
四、控制性详细规划	(115)
五、修建性详细规划	(116)
第二节 土地用途管制	(117)
一、城乡规划确定的用地用途不得擅自改变	(117)
二、城乡规划确定的用地都属事关城乡发展、国计民生及人民群众生 产生活的用地,必须给予保证	(118)
三、禁止擅自改变城乡规划确定的土地用途	(119)
第三节 土地出让中规划条件的强制性规定	(120)
一、规划条件、土地使用权出让、土地使用权出让合同	(120)
二、规划条件作为国有土地使用权出让合同的组成部分属于义务性 规定	(122)
三、建设单位签订国有土地使用权出让合同后应向城市、县人民政府 城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证	(124)
四、不得在建设用地规划许可证中,擅自改变作为国有土地使用权出 让合同组成部分的规划条件	(125)
五、规划条件未纳入合同的国有土地使用权出让合同无效	(125)
第八章 土地出让制度演变与实务焦点	(127)
第一节 土地出让制度演变脉络	(127)
一、变无偿、无限期、无流动的行政划拨供地为有偿、有限期、有流动 的出让供地	(127)
二、变经营性用地非市场配置供地为市场配置的出让供地	(128)
三、2001 年以来土地市场配置法规政策及收效	(128)
第二节 土地出让实务焦点	(130)
一、招拍挂和协议出让范围不能简单地按土地用途而论	(130)
二、出让年限须自实际交付土地之日起算	(132)
三、出让金支付方式和期限由当事人双方约定	(132)

四、未缴清出让金不得分割发放国有土地使用证	(133)
五、改变土地使用条件须收回土地使用权重新出让或补缴出让金	(133)
第三节 土地出让政策走向	(134)
一、土地出让面临的新情况新问题	(134)
二、加强土地出让管理的政策走向	(135)
附录	(140)
1. 中华人民共和国物权法	(140)
2. 中华人民共和国土地管理法	(173)
3. 中华人民共和国城市房地产管理法	(191)
4. 中华人民共和国城乡规划法	(203)
5. 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	(217)
6. 国务院关于加强国有土地资产管理的通知	(224)
7. 国务院关于深化改革严格土地管理的决定	(228)
8. 国务院关于加强土地调控有关问题的通知	(237)
9. 国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知	(241)
10. 协议出让国有土地使用权规定	(247)
11. 招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定	(251)
12. 招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定	(257)
13. 国土资源部 监察部关于严格实行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让的通知	(263)
14. 中共中央纪委监察部关于领导干部利用职权违反规定干预和插手建设工程招标投标、经营性土地使用权出让、房地产开发与经营等市场经济活动,为个人和亲友谋取私利的处理规定	(267)
15. 监察部 国土资源部 财政部 建设部 审计署关于开展国有土地使用权出让情况专项清理工作的通知	(270)
16. 中共荆门市委 荆门市人民政府加强荆门城区土地市场建设和管	

理的决定·····	(275)
17. 济宁市人民政府办公室关于改变土地用途容积率等土地使用条件的意见的通知·····	(279)
18. 孝感市城区土地资产管理办 法 ·····	(283)
主要参考文献·····	(293)

第一章 土地市场概论

第一节 土地市场

一、市场

什么是市场？对于市场的诠释之一是：进行商品交易的场所。这一诠释的实质是，市场是位于某处的设施，指的是物质形态的实体，如我们所要研究的土地有形市场——县、市土地主管部门下属的土地交易中心等。对于市场的另一诠释是：商品交易关系的总和。它指的是人们之间商品交易关系的整体，如土地使用权出让、转让、抵押等交易活动中所形成的经济关系的总和。

二、土地市场

（一）土地市场的概念

对于土地市场的概念，目前出版的专家、学者的阐述和实用文本的定义不尽相同。

前国家土地管理局局长邹玉川主编的《土地市场监督全书》中的定义是：“土地市场即进行国有土地使用权及其地上建筑物、附着物所有权交易的市场，包括为这一活动提供服务的咨询、经纪、估价等活动。因为土地既是自然资源又是社会资产，投入市场交易的一般不是自然状态的土地，而是作为社会资产的土地，故人们通常也将土地市场做作地产市场。”^①

国土资源部副部长李元主编的《国土资源依法行政读本》中的定义是：“土地市场是指土地交易活动和场所的总称。土地交易包括土地出租、土地出让、土地转让以及土地抵押等活动。”^②

联合国粮食及农业组织《多语种土地词汇手册》中文版中的定义是：