

国有土地资产

GUOYOU TUDI ZICHAN YU SHOUYI GUANLI GAILUN

与

收益管理概论

尹慧敏 / 编著



经济科学出版社

国有土地资产与收益 管理概论

尹慧敏 编著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：杨 海

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

国有土地资产与收益管理概论

尹慧敏 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲28号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

山东枣庄日报社印刷厂印刷

山东枣庄日报社装订厂装订

787×1092 16开 30.75 印张 670000字

2005年10月第一版 2005年10月第一次印刷

ISBN7-5058-4594-2/F·3866 定价：78.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

土地是人类赖以生存和发展的重要物质基础。人多地少是我国的基本国情。土地问题始终是我国现代化进程中一个带有全局性的重大战略问题。党中央、国务院高度重视土地管理工作，强调要树立和落实科学发展观，实行最严格的土地管理制度。我国已经进入全面建设小康社会的新的历史时期，随着工业化、城市化的快速发展，土地资源与经济社会发展之间的矛盾日益突出。十分珍惜、合理利用每一寸土地、严格保护耕地，是一项必须长期坚持的基本国策。深化改革，严格加强土地管理，不仅关系到经济社会的可持续发展，而且关系到国家经济和粮食安全，关系到社会长治久安。尹慧敏同志编著的《国有土地资产与收益管理概论》一书，是从公共财政角度，对土地使用制度改革和土地资产管理进行的一项有益探索与尝试。

土地不仅是一种自然资源，也是一种宝贵的物质资产，它具有资源和资产的双重特性。正如威廉·配第所说，“劳动是财富之父，土地是财富之母”。把土地作为资产来管理，是当今世界各国和地区比较普遍的做法。近年来，山东省土地使用制度改革不断深化，市场在土地资源配置方面的作用日益突出，国有土地资产收益快速增长，逐步成为全省财政收入新的增长点。把国有土地作为国有资产管理，把国有土地收益纳入财政管理，是确保政府土地收益的前提和条件，是规范国有土地资产管理的重要内容。加强国有土地资产与收益管理，有利于实施政府对土地市场的宏观调控，有利于推进土地的节约集约利用和资源开发，有利于促进土地利用方式和管理方式的转变，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

尹慧敏同志编著的《国有土地资产与收益管理概论》一书，以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，立足当前加强土

地管理、深化公共财政改革的新形势，系统总结了国有土地资产与收益管理的经验，阐明了国有土地资产与收益的管理原则、管理制度和管理体系，分析了国有土地资产与收益管理的成效及问题，提出了市场经济条件下加强国有土地资产与收益管理的基本思路和改革方向，展示了作者对这项工作的深层次思考和独到见解。该书内容丰富，重点突出，观点新颖，可操作性强，凝聚了作者多年实践工作的经验和研究成果。该书的出版，对于严格土地管理，进一步加强国有土地资产与收益管理，具有重要的理论意义和实践意义。

李为志

2005年9月6日

目 录

第一篇 土地资产概论

第一章 土地资产	3
第一节 土地资产概述	3
第二节 土地市场概述	14
第三节 土地的供给与需求	18
第四节 现阶段中国城乡土地市场及其完善	27
第二章 地租	42
第一节 地租概论	42
第二节 古典经济学的地租理论	43
第三节 马克思的地租理论	45
第四节 新古典经济学的地租理论	52
第五节 城市地租理论	54
第六节 绝对地租的论争	55
第三章 土地价格	57
第一节 土地价格概述	57
第二节 影响土地价格的因素	70
第三节 国有土地使用权出让底价概述	75
第四节 国有土地使用权出让价格评估概述	76
第四章 国有土地资产经营管理	96
第一节 土地报酬与土地经营	96
第二节 国有土地资产经营管理目标	112
第三节 国有土地资产利用规划管理	119
第四节 土地收购管理	144

第五节 国有土地资产供应管理	178
----------------------	-----

第二篇 国有土地资产收益管理

第五章 土地税收	203
----------------	-----

第一节 土地税收的概述	203
第二节 土地税收体系与土地税收构成	211
第三节 国外及中国港台地区的土地税收	213
第四节 现阶段中国的土地税收	218

第六章 政府土地资产收益管理	223
----------------------	-----

第一节 政府土地基金与收费概述	223
第二节 政府土地基金管理	235
第三节 政府土地收费管理	252

第七章 国有土地资产收益支出管理	266
------------------------	-----

第一节 国有土地资产收益用途	266
第二节 土地开发整理项目管理	270
第三节 土地开发整理项目资金管理	278

第八章 国有土地资产收益财政监督	286
------------------------	-----

第一节 国有土地资产经营资金财政监督检查的内容	286
第二节 国有土地资产经营资金财务监督的内容	292
第三节 国有土地资产经营资金财政监督工作程序	295

第三篇 国有土地资产经营资金会计核算

第九章 国有土地资产经营资金会计核算概述	301
----------------------------	-----

第一节 会计概述	301
第二节 会计核算的基本前提与一般原则	302
第三节 会计要素与会计等式	306
第四节 国有土地资产经营机构会计核算方法	308

第十章 资产	311
--------------	-----

第一节 货币资金	311
----------------	-----

第二节 应收及预付款项	321
第三节 储备土地	324
第四节 待摊费用	327
第十一章 负债和净资产	329
第一节 应缴财政专户款	329
第二节 应付与预收账款	331
第三节 应交税金	332
第四节 其他流动负债	334
第五节 净资产	335
第十二章 收入和费用	338
第一节 费用概述	338
第二节 土地开发成本	341
第三节 期间费用	356
第四节 收入	358
第十三章 财务会计报告	366
第一节 财务会计报告概述	366
第二节 资产负债表	369
第三节 收益表	373

第四篇 国内外土地制度简介

第十四章 土地制度概论	379
第一节 土地制度的概念与特点	379
第二节 土地所有制	381
第三节 土地使用制	385
第四节 土地国家管理制度	388
第五节 土地产权及其权能构成	391
第十五章 中国土地制度	406
第一节 中国的土地所有制	406
第二节 中国农村土地使用制	412
第三节 中国城市土地使用制	414
第四节 中国土地使用制度的改革完善	418

第五节 中国现行土地管理制度	421
第十六章 部分国家或地区的土地制度	430
第一节 日本的土地制度	430
第二节 美国的土地制度	445
第三节 加拿大的土地制度	449
第四节 英国的土地制度	452
第五节 新加坡的土地制度	453
第六节 马来西亚的土地制度	456
第七节 韩国的土地制度	458
第八节 台湾地区的现行土地制度	460
第九节 香港地区的现行土地制度	478

第一篇

土地资产概论

第一章 土地资产

第一节 土地资产概述

土地是人类赖以生存的重要资源，也是多少代人不断耕耘、建设积累起来的巨大财富，因此它具有财产、资产的属性；在市场经济条件下，土地或土地使用权又可以作为财产或特殊的商品进行交换，所以土地又具有社会属性；土地作为人们生活、工作和活动的场所，它的质量好坏和自身结构的层次性构成了人们生活的环境因素，所以它又具有文化属性。由于土地对人类生活、工作多方面的影响，使土地表现出多重属性。因此，土地成为多学科研究的对象，土壤学家和自然地理学家一般从自然特性方面研究土地，如土地自然特征、分布规律等；社会学家和法学家常常研究土地权属关系以及由于土地利用而产生的各种社会关系；经济学家热衷于研究由于土地利用而产生的土地经济关系、土地价值的高低。不同学科的研究者出发点不同，研究的重点不同，因而给土地的定义也不同。

一、土地

(一) 土地的概念

对土地的定义各家说法不一，但有一点是一致的，即土地是由陆地表面各种自然环境因素，包括地形地貌、气候、土壤、地下水和植被等相互作用所形成的历史自然综合体。谢经荣 1985 年曾这样论述土地：地球陆地表面大气对流层以下，地下水作用下限以上，包括地质、地形地貌、气候、地表水和地下水、土壤和植被等各种自然环境因素相互作用共同发展所形成的历史自然综合体。

在这个历史自然综合体中，地学因素是极其重要的。土地具有四维特性，地表平面的变化、垂直方向的变化（空间三维）和随时间的演替。

就平面分布而言，土地在地表有一定的分布和变化规律。如从山地到平原就可以看到这种由于地形地貌的变化而引起的土地的变化规律。山地岩石裸露，土层薄，坡度大，降雨多，气温低，多生长灌木。山前地带洪冲积区地形呈一定的坡度，地表层常夹有磨圆的石块，土层较厚，地下水位较深，一般种植果树或耐旱作物；山前地带的前部是洪冲积物混合组成的扇形地，地形坡度变缓，土壤质地变重，地下水位较浅，适于种植小麦等需水较多的作物，以上两部分共同组成山前洪冲积扇。洪冲积扇

的前方是洪冲积扇同冲积平原间的交接洼地，这里是地表水和地下水的汇集区，易形成湖泊或沼泽。

土地又是一个垂直系统。在前面的定义中，我们已经说明土地是由上层的空气、地表的植被，以及地表以下的土壤、地质沉积物和地下水这些因素组成的层状集合体。这个集合体各层次间的界限并不是清晰的，而是相互间有交错交叉及相互作用的。如降雨的雨滴先落到植被上，然后又滚落到地表形成地表水，地表水又渗透到地下从而形成地下水，水的流动将各层次联系了起来；同样的原因，有人将水称为土地的血液。土地各因素间的相互消长及其组合特征受到地形地貌的制约。影响土地属性的因素分布很广，上至大气对流层，下至地下水作用下限；土地最活跃、最核心的部分是植被和土壤层，也是地球表面最活跃的一个圈层。

土地综合体不是固定不变的，当某一因素随着时间的变化而变化时，其他因素也会发生相应的变化，土地性状也随之发生相应的变化，这就是土地的历史变化性。除非有大规模的人为作用，多数情况下土地属性的变化是缓慢的和渐进性的。

随着人们对土地认识的加深，土地概念不断地发展，对土地的定义也不断地变化，不同的人从不同的角度也可给出不同的界定。

早期人们对土地的认识比较笼统，往往将土地同自然赋予和自然环境相联系。理查德·伊利（Richard Ely）认为：“经济学家所使用的土地这一词，指的是自然的各种力量或自然资源。它的意义不仅是指土地的表面，因为它还包含地面上下的东西水的本身就被看作为土地，因为它是一种自然资源。经济学上的土地是侧重于大自然所赋予的东西。”这里，土地被等同于自然资源，这是最广义的土地定义，但在世界各地有着广泛的影响。1972年联合国粮农组织（FAO）曾经给土地一科学的定义：土地包含地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤和目前人类活动的种种结果，以及动物对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。生物和人类本身不是土地的构成成分。但是，人类活动的结果包括在土地中。

地理学家、土壤学家、城市规划人员、房地产经营者和经济学家对土地的界定是不同的，这些界定都不同程度地反映了各自的学科领域特色。

（二）土地的自然、社会、经济和文化属性

土地是一个复杂的历史自然综合体。一方面，土地是自然之物，是地球演变过程中的产物，表现出很多自然属性；另一方面，土地虽是独立存在的自然之物，但自从人类出现之后，人类的活动结果参与了土地的发生和演变过程，使土地成为自然和人工共同作用的产物，特别是最近半个世纪人类对自然界的干预越来越大，土地被人为改造的烙印越来越凸显。另外，随着人口的增加，土地作为人类的生活和生产资料的重要性越来越显著；土地或土地使用权被作为商品在市场上进行交换，出现了土地的价值，表现了土地的社会属性等属性。

1. 土地的自然属性

土地是地球陆地表面一定高度和一定深度的各种自然因素，如岩石、土壤、沉积

物、水、植物和空气等相互作用而形成的自然综合体。土地的自然属性主要表现为土地的肥力、土地生产力、土地的承载力和土地的位置、面积等。

(1) 土地具有生产力。“万物土中生”这句话生动地说明了土地的生产力特性。土地生产力的高低是土地肥力决定的，土地具有肥力是土地自然产生的，但在人类出现以后可能发生变化（提高或降低）。不同地区的土地由于各组成因素不同，功能不同，土地的生产力也就不同；同一地区不同的土地适合于不同的土地利用方式；不同的土地其最佳利用方式也不同。这一点对我们研究农业的土地利用是重要的。在非农业利用中，土地的物质结构及其表现出来的地基承载力是决定土地利用强度、楼房高度和建筑物密度的重要指标。

(2) 土地的固定性和区域性。由于土地具有垂直结构，所以土地不像其他物质一样可以移动。土地的固定性也就决定了一块土地区别于其他土地，世界上绝不可能存在两块完全相同的土地，从而就产生了土地的区域性。土地的固定性和区域性使得土地评估变得异常复杂，国有土地资产经营也很难借鉴以往的或其他地块的经营经验，而应具体地块具体分析。

(3) 土地面积的有限性。由于地球陆地表面相对是固定的，所以土地面积也是有限的。陆地表面有水面、土地，虽然我们可以增加耕地的面积，但不能增加陆地的面积。所以，对人类或一个国家土地都是有限的。随着人口的不断增长，人地关系矛盾加重，土地稀缺性加强。土地的稀缺性提高了土地的价格，土地稀缺性越强，土地价格越高。这是大城市地价高于中小城市，城市地价高于农村地价的重要原因。

土地自然属性集中表现在土地的生产力或承载力——地基和其区域性。

2. 土地的经济属性

土地的经济属性主要表现为土地的资产特性，即土地具有价值。

(1) 土地的资产特性。人们一旦利用土地资源，将土地资源的潜力发挥出来，就可以取得数量可观的产品；在市场经济条件下，这些产品可以同其他产品交换，取得经济收益，使土地具有经济属性。这种经济属性是通过生产而产生的，又通过产品的交换表现出来。它反映的是通过土地产品而形成的人与人之间的经济关系。土地的经济属性可以用土地价值的高低来表示。土地的资产特性主要表现为：①土地资产属性是针对特定的群体而言的，表明了该主体的利益；②在现代社会，土地财产的大小不仅是土地实体的价值，而且指特定权利的价值高低；③土地的特定权利和特定主体的利益必须是得到社会的承认和保护，不享有特定权利的主体谈不上财产，同样不受法律保护主体的利益也不是财产。

土地的经济属性是以土地的自然属性为前提的，是市场经济条件下人与人的关系在土地上的具体体现。它将土地使用者利用挖掘出来的土地生产力变为价值。

(2) 土地价值存在的条件。土地价值的存在是有条件的，主要取决于以下四点：

①土地具有使用性：土地的使用性使土地具有使用价值。土地使用价值的高低就取决于土地的使用性。

②土地的稀缺性：土地的稀缺性决定了土地所有权或使用权的价值或价格。土地

的稀缺性又取决于土地的供需关系。

③供需条件：随着人口的增加，人们对土地的需求越来越多，且越来越迫切，一般情况下土地价值会越来越高。土地价值的高低取决于土地的供需条件。某一类土地的需求越多，相类似的土地供应越少，则这类土地的价格越高。正常情况下，一定时期内土地价值具有稳定性，这也是土地估价的基础。

④可转移性：土地的可转移性是由法律规定的。土地只有具备可转移性才能满足买方的需要，才具有价值。失去可转移性就失去了价值存在的重要条件。目前，我国农村土地不允许直接进入市场，也就是集体土地没有可转移性，因此从理论上说集体土地没有市场价值。

3. 土地的社会属性

由于土地具有生产力，可以产生价值，因而为了取得最大的经济收益，土地所有者或土地使用者会不惜本钱挖掘其潜力，使其价值最大。这种行为可能会产生一块土地的利用影响周围土地的正常使用，一方土地使用权的行使会削弱相邻土地使用人或所有人的权利和利益；严重时还可能影响社会的利益；如果过度的土地利用造成土地退化，土地生产力不能恢复，还要影响今后（或下一代）的土地利用；草原地区过度游牧就产生了这样的问题。这时就需要严格的界定土地使用人或所有人的权利。主要是通过法律的手段界定土地所有者、地方和国家的权利和义务。

这种利用法律的手段界定的土地交换和使用过程中的各种权利和义务，可以调整各方的利益关系。土地的社会属性表现为土地的法律关系，是由土地而产生的人与人之间的社会关系。它同土地的经济属性是一个事物的两个方面。土地的经济属性是土地使用或交换过程中的人与人之间的经济关系，土地的社会属性是说明这一过程中的人与人之间的社会关系；一个用价值的高低来表示，一个以法律关系（产权的属性）来表示。

各种土地社会关系是以法律的形式加以规范化的。资产是对一物的占用、使用和处置的独占权利，也可以说成是控制一个经济物品的排他性权利。资产具有很多特性，首先，它是人类的一种属性，是社会关系在客体上的表现，但它不是客体本身的属性，它是指主体对客体的使用权；其次，可占有和有价值是资产最为重要的属性；再次，资产具有排他性。

资产所有权在封建社会初期可能是不容侵犯的，具有绝对性，处于绝对的支配地位；随着社会的发展，其排他性逐渐地受到社会的制约，排他性变成相对的，而不是绝对的，它受到国家政府权力的控制和限制。社会发展程度越高，这种权力对其限制的程度就越大。在市场经济国家，这种限制主要是通过各种法律来实现的，如规划法、土地法、环保法等。在我们国家中，行政直接干预曾是这种限制的主要表现形式。

4. 土地的文化属性

土地不仅是人们的生产资料，可以作为农业的生产资料或城市建设的基础，同时，土地又是人们生活的环境。它的好坏不仅影响土地价格的高低，财产的多少，而

且还影响人们生活的质量。所以，土地除具有市场价值外，还具有审美价值。这就是土地的文化属性。它是人们的感官对土地自身（自然土地）或土地利用方式的感受；不同文化水平的人具有不同的认识；不同时代的人，有不同的鉴赏标准，也就有不同的感受；不同发展水平的国家，生活水平不同，文化不同，对环境的评价标准也不同。

最近几年，随着环境破坏的加重，人们对土地文化属性的认识不断提高。土地的存在价值、旅游价值和资源环境价值受到越来越多的重视。实际上，土地的文化属性实质上是在考虑土地可持续利用和资源价值的基础上，体现了更高层次上的人地关系。

（三）土地的功能

人类诞生于土地，并将长期在土地上继续生存和发展。因此，没有土地也就没有人类，没有了人类的生存和发展。马克思曾指出：土地即“一切生产和一切存在的源泉”，是人类“不能出让的生存条件和再生产条件”。威廉·配第也曾说过：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”

具体地说，土地具有以下基本功能：

（1）承载功能。土地由于其物理特性，具有承载万物的功能，因而成为人类进行一切生活和生产活动的场所和空间，成为人类进行房屋、道路等建设的地基。“皮之不存，毛将焉附”，在一定意义上比喻了土地对于人类的这种承载功能。

（2）生产功能。在土地的一定深度和高度内，附着许多滋生万物的生产能力，如土壤中含有各种营养物质以及水分、空气，还可以接受太阳照射的光、热等，这些是地球上一切生物生长、繁殖的基本条件。没有这些环境与条件及其功能，地球上的生物也就不能生长繁育，人类也就无法生存和发展。

（3）资源（非生物）功能。人类要进行物质资料生产，除了需要生物资源外，还需要大量非生物资源，如建筑材料、矿产资源和动力资源（石油、煤炭、水力、天然气、地热）等。这些自然资源蕴藏于土地之中。没有土地，没有这些丰富的自然资源，人类就无法进行采矿业和加工业生产。没有这些生产，也就不能生产各种机械设备，不能进行各种房屋、道路建设，不能生产人民生活需要的各种工业品。同样没有这些资源，人类也无法生存和发展。可见，土地的资源功能对于人类也是绝对不可缺少的。

当然，土地在国民经济各个部门中所发挥的作用是不同的，因而，土地的位置、质量和数量在不同部门有着不同的意义和作用。

在工业、建筑业和交通运输业中，土地主要是作为地基，作为操作的场地与空间发挥作用。在这些部门中，土地的数量、质量，尤其是土地的位置发挥着重要的作用。在工业部门中，建设工厂需要选择合适的厂址，要求土地坚实，地基稳固，并有一定的面积以满足生产工艺要求。特别是厂址位置要适宜，以使原料的供给、产品的销售及能源的保证等，都是经济而具有高效益的。

在采矿、水力发电、地热利用、航运等部门中，土地主要是作为资源和生产工具（航运）等发挥作用，因此，蕴藏资源的数量、丰度及其位置，对利用的效果有决定性的影响。在旅游业中，要以自然景观的优美、奇特、险峻为特殊的利用价值。此外，交通的便利也是旅游区不可或缺的条件。并不是任何一块土地都具备这方面的条件，因此，重要的旅游景点往往都具有特殊的土地资源。

农业生产对土地的要求十分严格。在农业中，土地不仅是劳动对象，而且土地本身又是不可代替的劳动资料，发挥着生产工具的作用，没有土地就根本谈不到农业生产。在农业生产中，首先需要大面积的土地，否则就不能生产出足够数量的农产品，以满足人类的需要；其次，狭义的农业（种植业），对土壤、气候、地形、地貌、水文等综合条件的要求十分严格。只有土地因子与宇宙因子配合得当，才能满足农业的综合要求，才能获得较高的农业生产效益。当然，土地的自然地理位置和经济地理位置对农业生产来说也是重要的，但与工业生产相比，土地位置对农业生产就处于次要地位了。

（四）土地的分类

为了全面、准确地掌握土地的状况，除了要了解土地总量以外，还必须对土地进行科学的分类，了解各类土地的数量及结构，以便对各类土地分别进行合理地开发、利用与管理。此外，对土地征税、实行地产经营等，科学的土地分类也是必不可少的。

由于土地质量的差异性和用途的多样性，一国或一个地区的土地往往是千差万别的。尽管如此，仍然可以按照其共性和差异性，根据一定的标准，把千差万别的土地划分为各种类别。

土地分类的标准有多种，不同的分类标准满足不同的分类需要。按地貌特征可以把土地划分为山地、高原、丘陵、盆地、平原；按土壤质地可以划分为黏土、壤土、沙土等；按土地所有权的性质可以划分为国有的、集体所有的，等等。按土地的实际用途分类，是根据土地利用规划编制和实施管理的需要，依据《土地管理法》第4条的规定，在土地分类的基础上进一步划分的土地类别。中国现行的土地利用现状分类及含义见表1-1。

表 1-1

全国土地分类（试行）

一级类		二级类		三级类	
编号	三大类名称	编号	名称	编号	名称
1	农用地	11	耕地	111	灌溉水田
				112	望天田
				113	水浇地
				114	旱地
				115	菜地