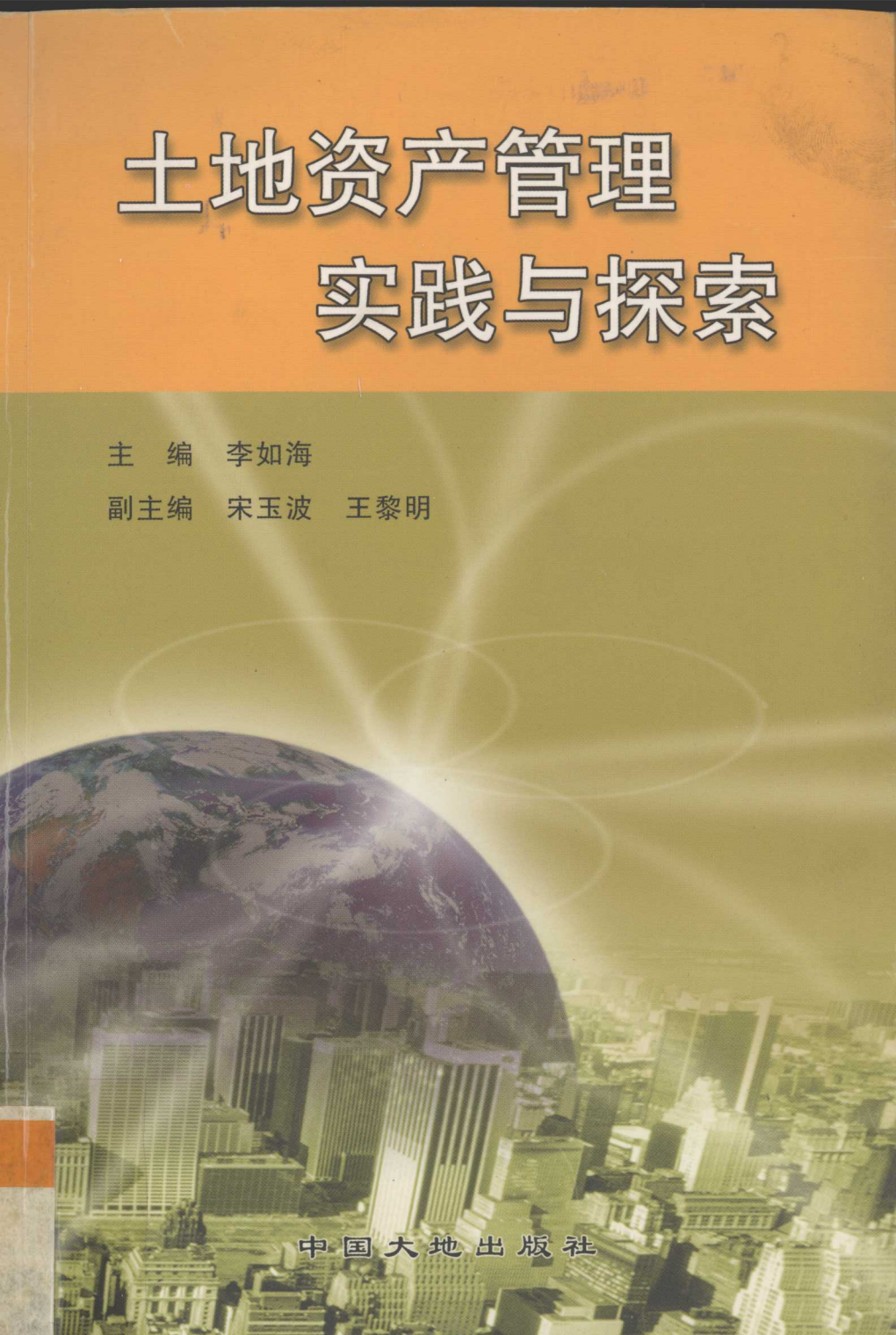


土地资产管理 实践与探索

主 编 李如海

副主编 宋玉波 王黎明



中国大地出版社

土地资产管理实践与探索

主 编 李如海

副主编

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国大地出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地资产管理实践与探索/李如海主编. —北京: 中国大地出版社, 2004. 11

ISBN 7-80097-721-8

I. 土... II. 李... III. 国有土地—资产管理—中国—文集 IV. F321.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 119529 号

责任编辑: 胡建平

出版发行: 中国大地出版社

地址: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电话: (010) 82329127 (发行部)

传真: (010) 82329124

印刷: 江苏省地质测绘院印刷厂

开本: 850mm × 1168mm 1/32

印张: 13

字数: 350 千字

版次: 2004 年 11 月第 1 版

印次: 2004 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1-4000 册

书号: ISBN 7-80097-721-8/F·93

定价: 36.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

《土地资产管理实践与探索》

编 委 会

主 编：李如海

副主编：宋玉波 王黎明

编 委：（以姓氏笔画为序）

王黎明 甘 博 刘明钟 刘 斌

向绍荷 宋玉波 吴 群 李如海

张跃进 陈海燕 周生路 金志培

徐锁发 魏 成

前 言

土地是资源，也是资产。坚持土地资源与资产并重管理是土地管理必须始终坚持的基本原则。健全土地市场机制，加强土地资产管理，是新时期土地管理的重要内容。

首先，加强土地资产管理是建立社会主义市场经济的内在要求。“十五”及今后一段时期，进一步完善社会主义市场经济体制，实现经济结构的战略性调整的步伐将不断加快，土地资产管理工作必须跟上这一形势，土地使用制度改革必须继续向纵深推进，通过大力推进土地市场建设，使市场配置土地资源的基础性作用得到充分发挥。

其次，加强土地资产管理有利于落实耕地保护的基本国策，促进土地集约利用。人口多，土地少，耕地资源不足，这是我国的基本国情。江苏省人地矛盾更为突出。面对严峻的国情、省情，要求我们必须十分珍惜和合理利用土地，实行最严格的耕地保护制度。通过实行土地有偿使用，体现土地资产价值，将土地利用与经济利益挂钩，将

促进土地资源合理配置和集约用地，从而达到保护耕地的目的。

再次，加强土地资产管理是树立政府良好社会形象和提高政府公信力的需要。通过招标、拍卖、挂牌方式等市场机制配置土地资源，能最大限度地体现土地资产的价值，同时又能体现公开、公平、公正的市场竞争原则，还避免了暗箱操作，能够有效地防止权钱交易，使土地资源的配置过程处于社会监督之下，从源头上遏制土地批租腐败行为的滋生。

有鉴于此，坚持服从服务于国家宏观调控需要，对土地资产管理的新情况、新问题，进行深入的调查研究，推动政策创新、制度创新和机制创新，促进土地资源合理集约利用和土地资产效益的合理充分实现，是时代赋予我们土地工作者的光荣使命，我们应当也必须在这方面作出自己的努力。编辑和出版这本文集正是基于这样的目的。

本书收录了江苏省土地学会土地经济分会 2003 年度学术研讨会参会论文以及平时工作中的部分论文共 40 多篇。作者既有省国土资源厅的领导，也有从事土地经济研究的专家学者，更多的是国土资源管理第一线的工作人员。论文的内容非常丰富，当前土地资产管理的热点难点

问题都有涉及，在理论上有不少创新，在工作方法、管理机制上有新的突破，具有较强的实用性和可操作性，对国土资源管理工作、研究人员都有重要的参考价值。

在本书编写的过程中，我们得到了省国土资源厅领导的关心和全省国土资源管理战线上广大干部和专家学者的大力支持，在此表示衷心的感谢。

江苏省土地学会经济分会
二〇〇四年七月

目 录

健全土地市场机制 加强土地资产管理	王明祥 (1)
土地招标采购引发的思考	张跃进 (18)
保持清醒 乐观操作	
——浅议土地管理部门调控土地市场	徐幼中 (27)
优化经营城市土地机制初探	卢万友 杜陆军 (32)
城市土地资产经营机制的发展与完善	张丹萍 (38)
经营城市与经营土地	陈建忠 (45)
淮安市楚州区城市土地资产经营实践与思考	孙建成 胡亦斌 (50)
对国有土地实行招标采购挂牌的实践与思考	夏东明 (55)
土地有形市场运行的思考	时 涛 (68)
关于经营城市土地资产的实践和思考	李兴国 (74)

土地资源配置与城镇建设

..... 黄建国 (81)

实行租赁用地 完善有偿方式

——宜兴市土地年租制工作的实践与体会 何国强 (88)

开展建设用地整理 促进城市可持续发展

..... 李如海 陈海燕 (98)

着力完善政府宏观调控机制

..... 刘传法 王卫梁 (105)

江苏省房地产开发运行的宏观经济分析

..... 刘 斌 魏 成 (116)

政策调控与房地产泡沫

..... 黄 海 (122)

姜堰市城区房地产开发用地的调研与思考

..... 周玉林 (127)

土地使用制度改革与商品房价格上涨

..... 李如海 甘 博 (133)

对当前房地产市场的理性思考

..... 胡华堂 (141)

徐州市地价与房价关系分析

..... 贾伟召 张绍良 (147)

浅论地价与房价的关系

..... 郭跃明 蒋 芸 (154)

城市景观对房地产价值的影响初探

——以苏州城区为例的简化享乐价格模型实证分析

(88) 赖 力 黄贤金 (164)

物业税制改革的税率推算及税负效果分析

(145) 章 波 黄贤金 (178)

徐州市主城区用地调整有关问题研究	刘明钟 (185)
对土地集约利用工作的几点思考	李如海 (192)
建立土地集约利用机制的总体思路	朱同庚 (203)
提高集约用地水平 保障经济社会发展	钟金发 (208)
——对企业集约利用土地的思考	
国有大型企业集约利用土地的探索	周敦友 (214)
浅谈石油企业建设用地管理	赵 斌 (221)
集体土地产权制度亟待创新	宋玉波 (228)
——江苏省集体土地使用制度改革构想与政策建议	
集体建设用地入市之我见	张列武 (244)
关于集体建设用地流转的思考与对策	李泉荣 钟金发 (250)
集体建设用地流转中的土地产权管理	庞佑林 (257)
失地农民保障之路浅探	徐 明 (268)
浅议农村土地产权制度改革	沙 亮 (279)
还权于民 公平交易	
——城郊结合部集体土地有形市场的现状与思考	陈 隆 (288)

征地主体行为的法经济学分析	吴晓洁 黄贤金 (294)
我国现行地价政策分析	拾少军 (310)
略论农用地价值功能及其价格构成	吴 群 郭贯成 (316)
对农用地评估的几点思考	陈海燕 (325)
农用地分等中经济系数量化方法的探讨	周生路 孙兆金 (331)
常州市地价体系建立与应用	徐建伟 (340)
关于容积率与商业、住宅用地地价修正系数模型的研究 ——以无锡市为例	黄克龙 (348)
基于 WEBGIS 城市地价动态监测系统的设计与实践	张其宝 张 静 (356)
建立城市地价动态监测体系方法初探	余 珽 (366)
国有企业改革中土地资产处置方式分析与比较	王黎明 (376)
浅述国有企业改制中土地使用权的处置	石 健 (384)
浅谈土地估价师继续教育的必要性	沈郭军 (391)

健全土地市场机制 加强土地资产管理

——在江苏省土地学会经济分会第一次年会上的讲话

江苏省国土资源厅副厅长 王明祥

(2003年10月14日)

同志们：

江苏省土地学会土地经济分会第一次年会暨土地市场建设研讨会今天在秋高气爽、气候宜人的宜兴市顺利召开了。首先，我代表江苏省国土资源厅党组和江苏省土地学会向本次大会的召开表示热烈地祝贺！

参加这次研讨会的同志们都是我们江苏省从事土地利用管理、土地收购储备、土地市场、地价评估等工作的业务人员及相关专家和学者，这次会议既是我们土地经济分会的第一次年会，也是我们全省土地利用这条线上同志们的一次重要聚会。下面，我就当前土地市场建设、土地资产管理、土地集约利用以及土地经济分会的工作讲几点意见，供大家参考。

一、加强政府宏观调控，促进土地市场健康有序发展

我省是土地使用制度改革起步较早、土地市场建设发展较快的省份。多年来，各地始终把深化土地使用制度改革，充分发挥市场配置土地资源的基础性作用，作为土地管理工作的重中之重来抓，各地大胆探索，勇于创新，创造了不少好的经验和做法，取得了显著成绩。目前，土地使用权出让、租赁、作价出资（入股）等多种形式的土地有偿使用制度已基本确立，土地有形市场、土地收购

储备制度在全省各地已实现了全覆盖,经营性用地已经普遍实现了公开交易,政府调控土地市场的能力不断增强,城市土地经营成效显著。今年年初,省政府为进一步规范我省土地市场建设,连续出台了《江苏省国有土地储备办法》、《江苏省国有土地使用权招标投标挂牌出让办法》和《江苏省国有土地租赁办法》等三个省政府令。对我省土地市场建设取得的成绩,国土资源部和全国治理整顿土地市场秩序五部委联合督查组都给予了充分的肯定。

在看到成绩的同时,我们也要清醒地看到,当前土地市场仍然存在不少问题。市场对土地资源配置的基础性作用尚未充分发挥,土地市场秩序混乱状况尚未得到根本扭转,乱占滥用土地、侵害农民利益的事件时有发生,土地市场短期行为严重,土地市场信息化程度有待提高等等。这些改革进程中的问题,必须通过进一步深化土地使用制度改革,加强土地资产管理,培育规范土地市场加以解决。

1. 必须不断强化土地的集中统一管理

加强土地的集中统一管理是多年来管好土地的一条基本经验,也是国务院 15 号文件重申的加强土地资产管理的重要措施。实践证明,凡是城市土地经营好的地方,都着力解决了下放审批权,分散供应权的问题。在推进土地使用制度改革的过程中,曾发生过下放审批权,分散供应权的问题,为此,我们付出了很大的代价。党的十四届三中全会关于经济体制改革的决定,要求政府垄断土地一级市场,加强土地的集中统一管理。但是必须看到,集中与分散、统一与分割这一矛盾,目前还没有得到根本的解决。分散供地的问题,还比较突出。一是一些开发区游离于土地统一管理之外;二是工业企业的划拨土地自发交易;三是大量的闲置土地游离于统一公开的市场供应之外;四是城乡结合部、城中村、城边村土地私下交易;五是开发商以各种各样的“新题材”名义大量圈占土地。这些都严重挑战着城市政府土地集中统一供应权,不仅使政府失去了

对土地的控制权和管理权，而且使城市土地资产大幅贬值，损害了政府土地收益，扰乱了土地市场秩序。这些问题必须尽快加以解决。

政府要确保土地市场健康有序发展，必须强化政府供地行为的整体统一性，把用地审批权、“供应权”集中在自己手上。政府供地行为的整体统一不仅仅是政府规范管理的问题，也关系到政府形象、城市投资环境和城市竞争力，千万不能忽视。政府既是土地市场的管理者，也是城市国有土地的所有者，作为管理者，可以行使审批权，决定一个投资项目能不能在这个城市建立，可以决定具体地块规划用途和条件。作为城市国有土地的所有者，可以决定土地使用权以什么样的方式、价格处置给其他人，这是“供应权”的范畴。“审批权”不能取代“供应权”，也不能包含“供应权”。但“供应权”可以包含“审批权”，即在土地供应前，先取得规划条件或者立项承诺。一些地方，还分不清两者的关系，加上传统管理模式的影响，重视审批权，忽略供应权，结果是好几个部门都是事实上的土地供应者，开发商可以通过不同的部门取得土地，政府成为被动的用地手续的办理者，土地跟着项目走，政府失去了土地供应的主动权。所以一定要把土地供应权牢牢掌握在政府手里。政府部门对土地供应只具有协调的职能，这种协调是政府部门之间的协调，是对政府统一供地所做的投资、规划、面积、价款、总量等方面程序上的协调。当然，土地集中统一管理要处理好各级政府利益分配关系。利益可以分享，权力必须集中。调动各级政府的积极性，就是要在利益合理分配的基础上调动，在统一管理的基础上调动。只有这样，才能防止管理上的漏洞，使政府能够对市场进行有力地调控，保证土地市场公开、公平和稳定运行。

2. 必须严格控制建设用地供应总量

只有在严格控制建设用地供应总量的前提下，才能充分发挥市场配置土地资源的基础性作用，实现土地资产价值，提高城市土地

利用率。

严格控制建设用地供应总量，首要的是要控制耕地转用总量。不仅从我国的国情和耕地的功能（不仅可以生产粮食，而且具有景观功能、农业文化功能、生态功能）来说，任何地方都有保护耕地的义务，就是从经营城市土地的角度来看，也应该限制耕地转用的数量，适当从紧供应土地。供给越大，价格越低这一基本规律一定要注意。苏州、义乌等地的经验也表明，适当从紧供应土地，无论是对现有建设用地价值量的提高，还是对城市经济的可持续发展都有好处。

一是确立合理的城市发展战略。实践证明，一个城市能不能持续、快速、健康地发展，大思路非常重要。如果大决策比较正确，城市发展就会越来越顺；而领导者指导思想的偏差，将带来城市的悲剧。一个城市要走上低风险、高效益的道路，必须研究清楚城市自身的特点，从而对城市有一个科学定位和规划。“不求最大，但求最好”的经营理念是应该倡导的。也只有这样，才能确保土地的经济、社会和环境效益的有效发挥，才能增强城市的吸引力、辐射力和凝聚力，支持城市经济社会的可持续发展。

发展城市，仅有良好的愿望是不够的，必须遵循经济规律，准确定位城市，把城市放在全省、全国，甚至全球范围内来考虑。一是慎重选择发展的主导产业。目前我国各地区产业发展选择雷同的问题比较突出，国土资源部通过对全国 31 个省、自治区、直辖市“十五”规划的比较研究，有 29 个地区选择发展生物工程与新医药；27 个地区选择电子信息；26 个选择新材料。按这样的选择，必然要发生重复建设和恶性竞争，带来土地资源资产的浪费。二是要慎重制定城市建设规划。有些城市不顾自己的实际情况，盲目提出要把自己的城市建成国际城市，盲目扩张城市规模，盲目建设不必要的基础设施，如机场、港口等，结果是政府投入了大量资金，占用了大量土地，国际城市没建成，基础设施得不到充分利用，个

别地方政府还背了一身债务，造成城市土地利用结构不合理。城市土地资产总价值不是提高了，而是下降了。

二是树立内涵挖潜的发展思路。我省人多地少的省情决定了城市化发展不能走无限制外延扩张的道路，只能走内涵挖潜，集约发展的道路。

根据研究，城市土地资产的价值含量基本是从市中心向郊外逐步递减的，耕地转用过来的建设用地，其价值再高，也没有靠近城区的存量建设用地的价值高，而且这部分土地进入市场的多了，还会影响城内土地的价值。有些城市把城市周边的土地都批出去了，由于大量增量、协议供地，搞实物地租，政府不但没有得到多少收益，还欠了开发商一些土地，严重供过于求，地价一落千丈。因此，作为城市政府的领导，不仅要关心本届政府的政绩，还要考虑城市的可持续发展，经营城市土地必须着眼于存量土地的整理和盘活。重点应立足于中心城市的土地整理，立足于旧城改造，立足于城乡结合部的整治。从我国土地利用的现状看，城市政府经营存量建设用地是大有可为的。根据前几年的调查，我国城市需旧城改造的面积约占建成区面积的 10% 左右，旧城改造后，容积率一般可提高 1~2 倍，如果这些土地都挖掘出来，其价值量是十分巨大的。如果我们看不到这一点，盲目向郊外发展，尽管现在的发展成本是降低了，但旧城区的土地价值量也降低了，结果很可能是得不偿失。

三是优化土地利用结构。在控制总量的同时，必须优化土地利用结构，没有结构的优化，量的控制就不可能从根本上解决。由于城市土地供给的稀缺性，城市综合实力的竞争在一定程度上就是土地利用结构的竞争。土地利用结构不够优化，不仅不能实现城市持续的竞争力，而且还会阻碍城市经济社会发展，甚至停滞，对此我们有深刻的教训。当前，一些城市把房地产业作为拉动城市经济的支柱产业，应该说，房地产业确实能够增加 GDP。在城市土地中，

价值量最大,能为城市政府带来最大收益的土地是房地产用地,但是房地产用地也必须严格控制土地供应总量,特别是要严格控制别墅用地,优化土地利用结构,充分考虑市场需求,根据市场的销售情况,确定适度从紧的土地供应量,避免造成房地产市场的大起大落。如果结构和总量出了问题,政府不仅不能得到应得的土地收益,而且还会带来大量的空置房、闲置土地和银行不良贷款,严重影响城市经济的正常运转。现在存在一种现象,许多城市都强调土地供应量不够,忽视了土地利用结构的优化,没有看到结构的优化能够增加有效供给量。因此,我们要根据本地的资源情况和产业发展状况,认真汲取国内外的经验教训,在土地利用结构的优化上做好文章。要适应国内外的产业结构调整,确定城市经济发展的方向,根据本地的实际,实事求是地确定城市产业结构的布局,合理地调整土地利用结构,做到不仅有量的控制,也有结构的优化,特别是要给工业用地留有一定的空间。工业用地也要根据区域发展战略,控制投资强度,提高产出率。如果哪一个城市做到这一点,在一定程度上就能够保持城市经济的持续竞争力。

3. 不断完善土地储备制度,注意防范土地储备风险

目前,全省已有 73 个市、县(区)建立了土地收购储备机构,实行统一征地和收购储备制度。通过实施土地收购储备制度,不仅为城市建设集聚了大量的资金,而且有效解决了国有企业改革中下岗职工的安置问题,增添了企业的发展后劲,政府调控经济和社会发展的能力显著增强,“一个渠道进水,一个池子蓄水,一个龙头放水”的格局初步形成,国土资源管理逐步走上了“总量控制、市场配置、规范管理”的轨道。因此,各地在原有的基础上,要继续积极开展土地收购储备工作,建立有效的土地储备机制,保证国家对土地一级市场的高度垄断,从土地数量、质量和区位上提高对土地市场的调控能力。

但我们必须注意,土地有形市场、土地收购储备制度建设的目