

四川省土地学会 编著 社会主义市场经济丛书

# 地产市场与 土地管理

主 编 傅应铨  
副主编 徐 杰

四川大学出版社

(川)新登字 014 号

责任编辑:张 晶

封面设计:徐 杰

责任校对:高世忠

地产市场与土地管理

四川省土地学会 编著

主编 傅应铨 副主编 徐杰

四川大学出版社出版发行 (成都市望江路 29 号)

四川省新华书店经销 四川大学印刷厂印刷

787×1092mm 32 开本 18.75 印张 390 千字

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月第 1 次印刷

印数,0001—2000 册

ISBN7—5614—1390—4/F·220 定价:22.00 元

武以食為本  
食以土為本

一九九九年五月

楊和強

保护耕地  
造福后代

五十年來  
五十年來

五十年來  
五十年來

盤活存量土地  
促進經濟建設  
加強土地管理  
造福子孫后代

甘肅

## 前 言

在《中华人民共和国土地管理法》颁布实施 10 周年、国家土地管理局和四川省国土局建立 10 周年之际，在祖国大地春色满园、举国上下安定团结、经济稳步发展的一派大好形势下，四川省土地学会于 4 月下旬召开了第二次会员代表大会暨学术研讨交流会议。西南财经大学、四川联合大学、西南农业大学、四川师范大学、四川农业大学、省社会科学院、中科院成都山地灾害与环境研究所、省自然资源研究所、省国土勘测规划研究所、省地价事务所、省土地交易信息咨询服务中心、省土地开发总公司等单位的专家、教授，省、市、地、州和部分县国土局、成都军区土地管理局、成都铁路局土地管理办公室等单位的负责同志和专业人员的代表、省组织人事工作研究会、省国土经济学研究会等团体的代表共 180 多人参加了会议。

中国土地学会给会议发来了贺信；省人大副主任王叔云因不能到会，打来电话，预祝大会圆满成功；省人民政府甘宇平副省长，因参加省政府常务会议不能参加学会活动特发表了书面讲话。会议期间，原省政协副主席、著名经济专家辛文、省科协副主席曾祥玮、省人民政府三峡移民办主任（学会第一届理事会理事长、原省国土局局长）焦成斌、省民政厅社团管理处处长张寿文、著名经济专家西南财大赵国良教授等同志到会祝贺并发表了很好的讲话。学会挂靠的主管机关——省国土局傅应铨局长、杨德华、欧彦才、王新建副局长等莅会指导。学会第一届理事会副理事长、原省国土局副局长王寿廷和黄义元也莅会并指导了学术研讨交流活动。

研讨交流会共收到论文 120 多篇，四川联大经济管理学院院长杨继瑞教授、西南农业大学资源环境学院院长宋光焜

教授、四川农业大学张世熔副教授、中科院成都山地灾害与环境研究所高世忠副研究员、原省国土局副局长高级农艺师王寿廷、省国土勘测规划研究所所长研究员雍国瑞、重庆市国土局副局长蒙毅、涪陵市国土局局长余朝鉴、南充市土地管理局副局长曾昌元、德阳市国土局副局长吴含武、绵阳市国土局办公室主任王治中、阆中市国土局局长陈明超等十多位同志在大会上作了学术演讲和发言。本集子即在此基础上精选了76篇学术论文和科普文章，经适当删节、加工和整理，编著成《地产市场与土地管理》一书正式公开出版发行（会议涉及学会工作的有关文献、资料已另载会议专刊印发，本书不再重复登载），以期推动强化土地资源与土地资产管理，深化土地使用制度改革的工作进一步发展。

本书的出版发行，受到了社会各界的重视和支持，特别是四川省人大主任杨析综、四川省政协主席聂荣贵、四川省人民政府分管国土工作的副省长甘宇平等领导同志还在百忙之中挤出宝贵时间为本书题词，在此特表示衷心的感谢。

学会挂靠的管理机关——省国土局杨德华、耿彦才、王新建副局长和副厅级巡视员黄福宁等同志指导了本书的编著；部分处室的负责人（以姓氏笔划为序）王平、王言章、刘振武、李德远、陈宗清、解晓宏、戴世荣等同志还参加了审核稿件的工作；中科院成都山地灾害与环境研究所高世忠副研究员、四川省国土局学会办公室郭衡等同志还承担了本书的校对工作，在此一并表示衷心的感谢！

由于本书篇幅限制，在学术研讨交流会书面交流的文章中有未收入者，请予谅解；本书若有不妥当之处敬请批评指正。

编 者  
一九九六年七月三日

# 目 录

## ★房地产市场与土地使用制度改革

深化土地使用制度改革 促进全省经济发展

- 四川省土地使用制度改革的实践与思考 ..... 傅应铨 (1)
- 国有企业改制中的土地资产处置方式探讨..... 杨继瑞 (16)
- 减少房地产抵押中出现处分抵押物结局的探讨 ..... 叶公强 蒲影飞 (30)
- 深化土地使用和管理制度改革几个问题的思考 ..... 王寿廷 (37)
- 浅谈国有土地出让合同的管理..... 蒙 毅 (42)
- 论农地产权制度的变革与创新 ..... 邓 枚 先 平 向晨光 (50)
- 试论股份制企业土地资产的管理..... 曾昌元 (67)
- 内陆地区集体非农用地流转市场改革的探讨 ..... 吴含武 杨旭君 马德强 (77)
- 加强地产市场的培育和调控..... 贾昭华 (86)
- 小城镇土地使用制度改革与小城镇建设 ..... 贾小燕 王玄德 刘秀华 (92)



深化土地使用制度改革 促进自贡经济发展之我见 .....	何树荣 (105)
我国土地使用制度改革的观点和措施初探 .....	邱鹏飞 蒋道德等 (109)
深化我国农村土地使用制度改革的模式构想 .....	孙娅范 (121)
规范国有土地使用权出让合同、出让金、出让 年限之管见 .....	王治中 (129)
县级土地市场初探 .....	阮立福 (134)
房地产市场的回顾和思考 .....	李继生 (142)
运用马克思地租理论规范地产市场 .....	蒋廷波 (149)
关于国有土地使用权出让年限的思考 .....	梁玉科 杨珍惠 (156)
试析股份制企业的土地管理 .....	赵刚金 (163)
浅谈如何建立和规范地产市场 .....	马道福 陈建德 (168)
农村集体土地使用权流转的现状与对策 .....	陈怀树 (178)
浅谈企业土地产权制度改革 .....	段云钊 (182)
从我省民族地区土地管理现状谈深化土地 使用制度改革的必要性 .....	梁生平 (188)
城市土地产权市场问题与对策 .....	伍诗源 (195)
农村集体土地进入市场的探讨 .....	刘奇志 (205)

## ★耕地保护

加强耕地质量建设 促进农业持续发展 .....	宋光煜 (210)
耕地保护的重大意义及其战略对策 .....	李大地 (219)

- 全方位调控非农业建设占地 切切实实保护耕地  
 ——四川农村占用耕地问题初探 …… 徐 杰 (226)
- 川东丘陵区基本农田保护等级划分指标探讨 ……  
 …… 王玄德 (239)
- 四川省耕地减少的主要原因及控制耕地减少对策的探讨 ……  
 …… 张文英 (246)
- 挖掘土地生产潜力 合理利用耕地资源 ……  
 …… 涂一健 周贤群 (251)
- 耕地危机重 保护任务急 …… 谢家义 邓容生 (257)
- 大邑县农地现状及其思考 …… 郭应文 (264)
- 大邑县耕地需求预测  
 ——系统动力学在耕地需求预测上的应用 ……  
 …… 胡甫正 范 舒 (269)
- 强化管理与监督 切实保护基本农田 ……  
 …… 徐大晏 唐天平 徐云豪 (276)
- 浅析凉山州耕地情况及保护措施 …… 罗有纲 (281)

## ★土地规划与土地开发

- 略论三峡工程对涪陵库区国土开发整治的影响及对策 ……  
 …… 余朝鉴 冉雄光 (285)
- 南川市开发非耕地资源 促进五倍子持续生产的可行性研究 ……  
 …… 韩德海 张述明 易伯泉 (292)
- 对攀枝花市土地利用总体规划的思索 …… 潘传孝 (303)
- 武隆县农业区域综合开发总体规划的研究 …… 段兴勤 (311)

- 对挖掘土地资源潜力发展泸州经济的探讨 .....  
 ..... 徐 源 程志强 (323)
- 土地开发成本核算中应注意的有关问题 ..... 张万华 (334)
- 编制土地利用规划的思考 ..... 王辅之 (338)

## ★土地资源与土地资产管理

- 关于土地产权履行体制和土地管理体制的一些思考 .....  
 ..... 王言章 王玉川 (346)
- 土地管理与交通建设 ..... 谢本材 (356)
- 关于涪陵地区地改市以后土地管理机构的思考 .....  
 ..... 李征福 (360)
- 关于城市土地资产管理问题的思考 .....  
 ..... 龚山琼 王金育 (367)
- 应适度强化政府对城市土地的宏观调控 ..... 汝 莹 (375)
- 重庆市建设用地预测模型探讨 ..... 邱道持 (381)
- 试论灰色系统理论在国土资源管理中的应用 .....  
 ..... 邱鹏飞 雍国玮 (393)
- 开发区用地亟需统一管理 ..... 侯东旭 (404)
- 城郊农村宅基地用地管理的现状与思考 ..... 马建国 (409)
- 论强化土地管理的重要环节——征地 ..... 杨明清 (417)
- 城镇近郊宅基地与乡镇企业用地方式的探讨 .....  
 ..... 田 林 (420)
- 加强乡镇企业用地管理之我见 ..... 张仁军 (427)
- 浅析集体土地流转引起的信访及对策 ..... 王 瑜 (433)
- 军用土地管理与流转中的问题及对策 ..... 周远德 (440)

## ★政策法规

- 关于“五荒”土地使用权流转中几个具体问题的商榷 ……  
…… 张大生 (446)
- 乡镇企业的用地问题及对策探讨 … 尤再平 王 平 (453)
- 浅谈房地产抵押所涉及的法律问题 …… 李永富 (458)
- 征地中“农转非”住房安置的特点及对策 ……  
…… 颜 建 白志华 (464)
- 农村集体土地产权管理的探索与思考 …… 何 跃 (474)
- 土地使用权期满，地上建筑物和其它附着物的处理问题刍议  
…… 唐吉保 彭诗章 (481)

## ★地籍地政

- 论土地登记中的他项权利登记 …… 戈和平 (487)
- 实行土地证年审年检 强化地籍管理 …… 陈明超 (495)
- 土地详查中耕地系数航片测算法研究和推广应用的回顾 …  
…… 高世忠 雍国玮 (500)
- 对土地使用权证实行年审制度之途径 …… 叶洪伦 (514)
- 浅谈计算机科学技术在地籍管理中的重要性 ……  
…… 张思文 (517)

## ★地价评估

- 对加强地价评估管理建立规范的地价评估机制立法的思考  
..... 隋太明 (521)
- 城镇土地增值分析与研究 ..... 周介铭 (535)
- 四川省土地适宜性评价初步商讨 ... 贾小燕 谢德体 (542)
- 楼层地价分配计算初探 ..... 罗 平 (555)

## ★土地执法监察

- 浅谈土地监察体制改革 ..... 李德远 邓 斌 (562)
- “越权批地”的浅析与防范..... 刘应章 (571)
- 试论土地行政案件先行复议的必要性及其规范化研究 .....  
..... 王 蓉 (574)
- 土地市场与土地监察  
——浅谈如何在市场经济下走出土地监察的困惑 .....  
..... 陈后来 (580)

# 深化土地使用制度改革 促进全省经济发展

——四川省土地使用制度改革的实践与思考

四川省国土局 傅应铨

省委六届六次会议审议并通过的《中共四川省委关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，省八届人大四次会议批准的《四川省国民经济“九五”计划和2010年远景目标纲要》，展示了今后15年我省经济社会发展的光辉前景。国土部门如何抓住机遇，更新思想，制定规划，落实行动，逐步实现从与计划经济体制相适应的土地管理方式向与市场经济体制相适应的土地管理方式的转变和土地利用从粗放型向集约型的转变，为全省经济发展和改革开放做出新的贡献，这是我省国土部门亟待解决的一个重大问题。近几年，在省委、省政府的领导和省人大的监督、支持下，通过各级国土部门的努力探索、实践，逐步形成了全省强化国土管理和深化土地使用制度改革的基本思路。

## 一、土地使用制度改革的成绩和经验

我省土地使用制度改革是从1990年开始的。当时，以清理整顿土地“隐形市场”为突破口，先后在重庆、成都、广汉、乐山、绵阳、广元、自贡市开展了土地使用制度改革的试点。到目前，全省各市、地、州都不同程度地从清理整顿土地“隐形市场”入手，以建立土地使用权出让、转让市场

为重点，开展了土地使用制度的改革工作，并取得了明显的成绩。

(一) 改革的力度加大，土地使用权出让面积和政府收取的出让金大幅度增加

1991年以出让方式供应使用权的全省只60多宗，20多万平方米，出让金6000多万元。1993年则达到1000多宗，900多万平方米，出让金15亿多元。截止1995年底，全省累计出让土地使用权5万多亩，出让金80多亿元；广汉等市、县，平均每年来自土地使用制度改革的收益，相当于当地财政收入的30%左右。据统计，1995年全省经营性用地以出让方式供地的比例已达到75%以上，重庆、成都、自贡、内江、乐山、德阳、广元、万县、涪陵等市、地，经营性用地全部实行了以出让方式供地。

(二) 改革向纵深推进，覆盖面不断扩大

一方面，除了扩大土地有偿使用范围，出让比例持续上升外，在出让供地方式上，有条件的正逐步由协议出让开始向公开招标、拍卖出让方式过渡。一些市、县实行了对黄金口岸或有竞价条件的，无论地块大小，一律以拍卖方式供地的办法，收到显著的成效。全省1995年招标、拍卖供地比例，已达8%；另一方面，由经济相对发达的“两点”、“两线”逐步向盆周山区延伸。如地处川东南的黔江地区，1995年出让土地使用权90亩，收取出让金首次突破2000万元。地处川北广元市的旺苍县，早在1994年底，除国家规定可实行行政划拨的以外，已全部实行土地有偿出让。

(三) 清理整顿行政划拨土地使用权交易市场普遍开展

1993年以来，全省各市、地、州不同程度地开展了土地

市场的清理整顿。据不完全统计，截至 1995 年底，全省 23 个省市、地、州的 180 多个县、市、区均不同程度地开展了隐形市场的清理整顿工作，大部分县已经清理到了乡镇一级，近年来每年为政府收回土地流失资金 2 亿元。从 1990 年就先行开展土地市场清理整顿的重庆、成都、广汉、乐山、绵阳、广元、自贡等 7 市以及永川市、江北县、五通桥区、射洪县、绵竹县、旺苍县、达州市、会东县、垫江县、石柱县等几十个市、县、区已开始步入了经常性、程序化轨道。如射洪县 1993 年用 3 个月的时间，四大班子共同努力，一鼓作气就完成了土地市场清理工作，为政府收回国有土地流失资金 100 多万元。该县太和镇通过认真扎实的清理，共清理行政划拨土地使用权转让、出租近 1000 宗，政府收回了土地流失收益 27 万多元。目前，该县行政划拨土地使用权的市场交易行为已纳入法制轨道。全省其它地方在当地政府的统一领导下，普遍成立了清理整顿组织，依法制定了政策措施，不少已取得阶段性成果。

#### （四）土地市场逐步建立、发展和规范

随着土地使用制度改革的不深入，土地市场作为重要的生产要素市场之一，被提到了前所未有的地位，引起了各级党政的高度重视。很多地方做到了土地使用权一级市场（出让市场）由县以上政府高度垄断，二、三级市场（转让、出租、抵押市场）放开、搞活、管好。为土地市场服务的中介机构逐步建立和规范。省里建立了四川省土地有偿使用地价事务所和四川省土地市场交易咨询服务中心，并公布了《四川省 1995—1996 年基准地价表》；各市、地、州和部分县，到 1995 年底共建立了 90 余个地价评估事务机构，地价评估



网络体系基本形成；全省已完成县城以上城镇基准地价评估115个，地价管理制度和地价公布制度逐步建立；重庆、成都、乐山、绵阳、自贡、德阳、雅安、宜宾、内江、攀枝花、达川、万县等16个市、地，建立了土地交易所（中心），全省45%的县、市、区已成立了土地市场中介服务机构，配置了人员，制定了管理制度，有的已形成地价评估、登记、收费、发证、咨询、代办等一条龙服务体系，并开始向规范化发展。这就为建立和发展全省规范化的社会主义土地市场体系奠定了基础。

（五）深化土地使用制度改革和规范土地市场的法制建设不断加强

省人大审议通过了《四川省〈中华人民共和国土地管理法〉实施办法》，作出了《关于依法加强土地资源和土地资产管理的决议》；省政府颁布并实施了《四川省城镇国有土地使用权出让和转让暂行办法》、《四川省基本农田保护实施细则》、《关于认真贯彻执行〈省人大关于依法加强土地资源和土地资产管理的决议〉的通知》、《关于进一步加强土地管理的通知》、《关于严格制止乱占、滥用耕地有关问题的通知》、《关于严禁开发区和城镇建设闲置荒芜耕地的通知》、《关于认真开展检查开发区和城镇建设荒芜耕地的通知》、《关于清查处理荒芜土地和越权批地的紧急通知》，还在企业转让、兼并、股份制改革等有关规定、文件中，明确了若干与土地资产有关的问题；省国土局制定了《城镇国有土地使用权出让审批管理暂行规定》、《国有土地使用权协议、招标、拍卖出让试行规划》、《土地登记暂行办法》、《关于加强“五荒”土地使用权有偿使用管理的通知》等；省物价局、国土局、财政厅