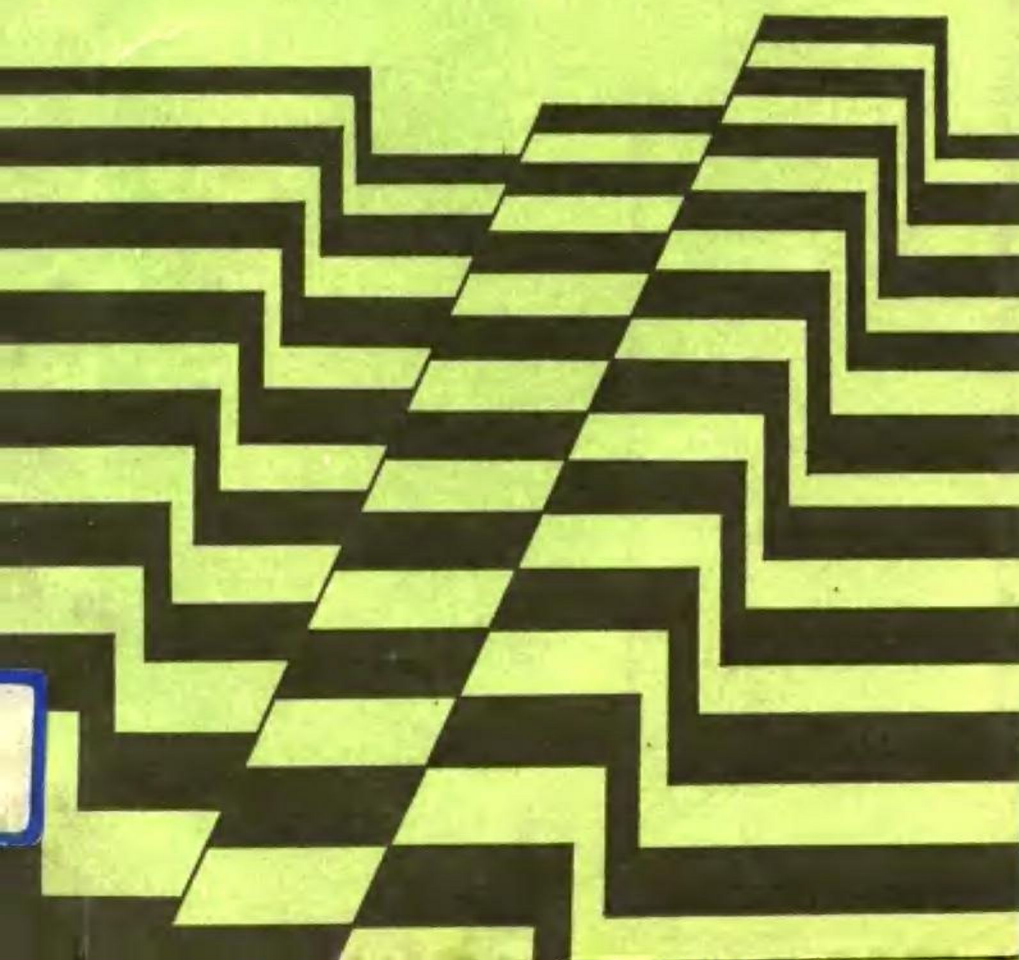


土地出让和转让 的理论实务

李尚杰 主编

科学技术文献出版社



(京)新登字130号

内 容 简 介

目前,国有土地使用权的出让、转让、出租和抵押工作已由沿海向内地、大中城市向中小城镇、宗地出让向成片开发经营发展。为适应这一形势的需要,有关专家和学者共同编写了此书。本书是我国目前较为全面而系统地论述国有土地使用权出让、转让、出租和抵押管理的专著,集理论性、政策性、技术性、实用性于一体,既是土地管理者、房地产开发经营者、城建工作者、海内外企业家必备的工作手册,又可作为财经工作者、法律咨询工作者、土地管理科研人员以及大专院校师生的学习参考书。

土地出让和转让的理论实务

李尚杰 主编

科学技术文献出版社出版

(北京复兴路15号 邮政编码100038)

北京印刷三厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

850×1168毫米 32开本 17.5印张 470千字

1992年12月第1版 1992年12月第1次印刷

印数: 1—13000册

社科新书目: 309—106

ISBN 7-5023-1832-1/F·202

定价: 9.00元

前 言

土地使用制度改革在短短几年就取得了突破性的进展和令人瞩目的成绩,特别是1990年5月19日国务院颁发《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》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》,大大推动了国有土地使用权出让、转让、出租和抵押工作,并使之进一步走上了法制的轨道。目前,国有土地使用权的出让、转让、出租和抵押,已由沿海向内陆、大中城市向中小城镇、宗地出让向成片开发经营发展,特别是划拨土地使用权转让、出租、抵押和以土地使用权为条件进行联建联营等地产经营活动日益活跃。为了适应土地使用制度改革和清理整顿土地市场、加强划拨土地使用权管理工作的迫切需要,由国家土地管理局、中国人民大学、北京对外经济律师事务所、深圳市国土局等单位的专家、学者和管理工作者共同编著了《土地出让和转让的理论与实务》一书。内容包括:土地使用制度改革总览、土地使用权出让和转让的基本理论、土地使用权出让、土地使用权转让、出租和抵押(含划拨土地使用权转让、出租、抵押管理)、外资企业用地及成片土地开发经营管理、土地使用权出让和转让的法律实务(含各类出让合同参考文本及相关法律制度)。全书共六篇二十八章,较全面、系统地论述了国有土地使用权出让和转让、出租和抵押的管理,融理论性、政策性、技术性和实用性于一体,既是土地管理工作、房地产开发经营者、城建工作者及海内外企业家所必备的工作手册,又是财经工作者、法律咨询工作者、有关科研人员和大专院校师生的学习参考书。

本书的构思始于1990年7月,经过长达一年多的探索研究,终于定稿。由于土地使用制度改革目前还处在探索阶段,以国有土地使用权出让、转让、出租和抵押为主要内容的地产市场尚在

培育，有很多的理论、政策、法律和技术问题仍需进一步探讨研究。加之编者水平有限，本书定有疏漏谬误之处，敬请广大读者批评指正。

除主编、副主编为本书的主要执笔人外，其他执笔人还有：张乃贵、李晓斌、陈宁、王玲、蹇丽、李新光、汪普查。此外，为本书写作提供资料与帮助的有：高向军、殷红、姚捷、林均衡、韩治国等。最后由杨宜新统稿，李尚杰、潘明才审定。本书参阅吸收了有关著作、文章的学术观点与技术方法，并得到了有关专家、学者的大力支持与协助，在此一并致谢。

编者

1992年4月

目 录

绪论 土地使用制度改革总览

第一章 土地使用制度改革的背景	(3)
第一节 土地使用制度改革的客观要求	(3)
第二节 土地使用制度改革的依据	(8)
第二章 土地使用制度改革的实践	(17)
第一节 土地使用制度改革的指导原则	(17)
第二节 土地使用制度改革的发展进程	(19)
第三节 实行土地有偿使用的主要方式	(22)
第三章 土地使用制度改革的前景	(27)
第一节 深化土地使用制度改革的现实基础与潜力 分析	(27)
第二节 土地使用制度改革的方向、目标与基本任 务	(31)
第三节 深化土地使用制度改革的主要措施	(34)
第四节 土地使用制度改革与相关领域的配套改革	(38)

第一篇 国有土地使用权出让和转让的基本理论

第四章 土地出让转让基本经济理论	(43)
第一节 土地物质与土地资本理论	(43)
第二节 城市土地经营的概念、类型和性质	(47)
第三节 城市土地经营规律	(52)
第四节 城市土地经营方式	(58)
第五章 我国城市土地经营的发展	(61)
第一节 世界城市土地经营模式	(61)
第二节 中国特色的城市土地经营制	(76)

第六章 土地出让转让市场	(87)
第一节 我国土地出让转让市场的特色与类型.....	(87)
第二节 我国城市土地的供求分析.....	(91)
第三节 我国城市土地市场的管理.....	(109)
第七章 土地出让转让价格理论	(112)
第一节 土地价值构成.....	(112)
第二节 出让地价理论.....	(118)
第三节 转让地价理论.....	(132)

第二篇 国有土地使用权出让

第八章 土地使用权出让概述	(141)
第一节 土地使用权出让的基本涵义.....	(141)
第二节 土地使用权出让制度的借鉴与发展.....	(142)
第三节 土地使用权出让和转让的性质区别.....	(144)
第四节 土地使用权出让制度的主要特征.....	(145)
第五节 土地使用权出让的指导原则.....	(148)
第六节 土地使用权让受双方的权利与义务.....	(151)
第九章 土地使用权出让条件	(155)
第一节 土地使用权出让的主客体范围.....	(155)
第二节 土地使用权出让的年限要求.....	(156)
第三节 土地使用权出让的资源利用要求.....	(157)
第四节 土地使用权出让的资产收益要求.....	(167)
第五节 土地使用权出让的领土主权要求.....	(170)
第十章 土地使用权出让工作程序	(172)
第一节 拟定出让方案阶段.....	(172)
第二节 正式报批阶段.....	(180)
第三节 组织实施阶段.....	(180)
第四节 登记发证阶段.....	(183)
第十一章 土地使用权出让方式及实例分析	(185)
第一节 协议出让方式及实例分析.....	(185)

第二节	招标出让方式及实例分析·····	(187)
第三节	拍卖出让方式及实例分析·····	(207)
第十二章	土地使用权出让评估·····	(215)
第一节	宗地出让的可行性研究·····	(215)
第二节	出让地价评估方法·····	(218)
第三节	对外成片出让土地使用权中的成本效益分 析·····	(231)
第四节	出让地价实例分析·····	(238)
第十三章	土地使用权出让管理·····	(250)
第一节	土地使用权出让的计划调控·····	(250)
第二节	土地使用权出让的审批管理·····	(252)
第三节	土地使用权出让的收入管理·····	(268)
第四节	土地使用权出让的监督管理·····	(270)

第三篇 国有土地使用权转让、出租和抵押

第十四章	土地使用权转让·····	(275)
第一节	土地使用权转让的条件·····	(275)
第二节	土地使用权转让的原则·····	(278)
第三节	土地使用权转让的形式·····	(282)
第四节	土地使用权转让的监督管理·····	(283)
第十五章	土地使用权出租·····	(292)
第一节	土地使用权出租的含义·····	(292)
第二节	土地使用权出租与出让、转让的关系·····	(293)
第三节	土地使用权出租的条件·····	(295)
第四节	土地使用权出租的基本要求·····	(297)
第十六章	土地使用权抵押·····	(299)
第一节	土地使用权抵押的含义·····	(299)
第二节	土地使用权抵押的基本要求·····	(302)
第三节	抵押权的实现与消灭·····	(305)
第十七章	划拨土地使用权管理·····	(308)

第一节	划拨土地使用权管理概述·····	(308)
第二节	划拨土地使用权管理工作程序和方法·····	(313)
第三节	划拨土地使用权赠与、交换、联建联营的管理·····	(317)
第十八章	土地使用权终止与征收税费·····	(330)
第一节	土地使用权终止·····	(330)
第二节	土地使用权转让中的税费·····	(332)

第四篇 外商投资企业用地及成片土地开发经营管理

第十九章	外商投资企业用地管理概述·····	(341)
第一节	外商投资企业用地管理的含义及管理现状·····	(341)
第二节	外商投资企业用地管理的特点·····	(342)
第三节	外商投资企业用地管理的基本原则·····	(349)
第四节	外商投资企业用地管理的工作内容·····	(351)
第二十章	外商投资企业用地的供地方式与工作程序·····	(354)
第一节	外商投资企业用地的供地方式·····	(354)
第二节	外商投资企业成立的工作程序·····	(355)
第三节	外商投资企业预约用地的工作程序·····	(357)
第四节	外商投资企业划拨用地的工作程序·····	(360)
第五节	外商投资企业出让用地的工作程序·····	(366)
第二十一章	外商投资企业用地的政策性问题与规定·····	(380)
第一节	外商投资企业用地可依照执行的政策法规·····	(380)
第二节	外商投资企业用地实行“双轨制”问题·····	(381)
第三节	外商投资企业用地有关费用及标准·····	(383)
第四节	土地使用权作价入股问题·····	(386)
第五节	外商投资企业用地使用期限与届满·····	(388)
第二十二章	外商投资开发经营成片土地管理·····	(391)

第一节	外商投资开发经营成片土地的含义与特点·····	(391)
第二节	外商投资开发经营成片土地的意义·····	(394)
第三节	外商投资开发经营成片土地的政策性问题 与规定·····	(396)
第四节	外商投资开发经营成片土地的工作程序··	(400)
第五节	外商投资开发经营成片土地的管理·····	(406)

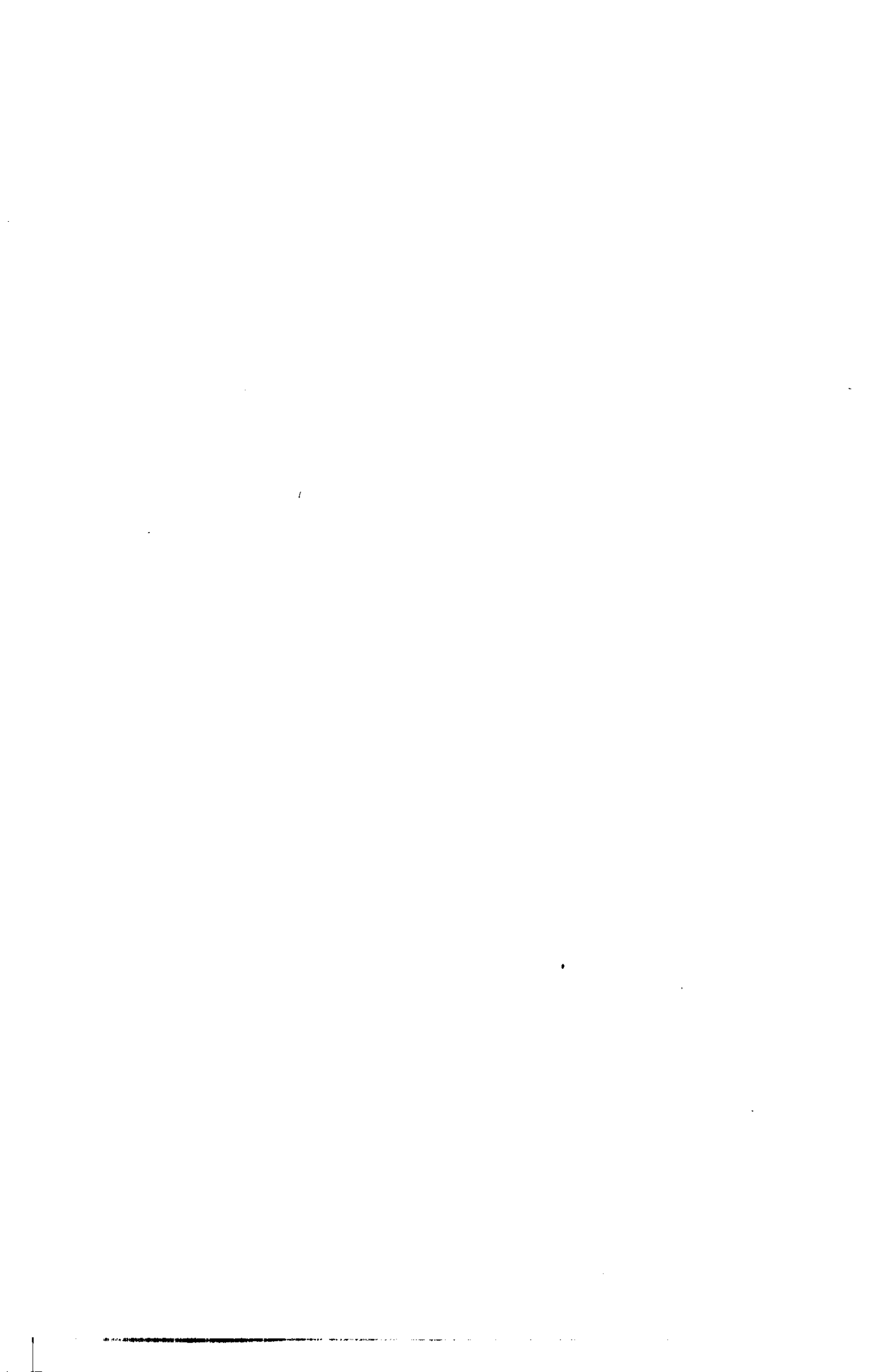
第五篇 国有土地使用权出让和转让的法律实务

第二十三章	土地的法律权利概述·····	(413)
第一节	土地的法律权利种类·····	(413)
第二节	土地所有权·····	(415)
第三节	土地使用权·····	(416)
第四节	土地承包经营权·····	(418)
第五节	相邻权·····	(420)
第二十四章	土地使用权出让行为和转让行为的性质··	(422)
第一节	行政行为、行政法、行政关系·····	(423)
第二节	民事行为、民法、民事关系·····	(428)
第三节	土地使用权出让行为和转让行为的性质··	(435)
第二十五章	土地使用权出让合同和转让合同·····	(444)
第一节	出让合同和转让合同的概念与特征·····	(444)
第二节	出让合同和转让合同的形式与分类·····	(447)
第三节	出让合同和转让合同的内容·····	(453)
第四节	出让合同和转让合同的订立·····	(466)
第五节	出让合同和转让合同的担保·····	(470)
附录	出让合同和转让合同的参考样式·····	(479)
第二十六章	土地使用权租赁合同·····	(504)
第一节	土地使用权租赁合同的概念和法律特征··	(504)
第二节	土地使用权租赁合同的主要内容·····	(505)
第三节	土地使用权租赁合同当事人的权利和义	

	务.....	(506)
第四节	违反土地使用权租赁合同的责任.....	(507)
第五节	土地使用权租赁合同的订立.....	(508)
第二十七章	土地使用权出让和转让的相关法律制度...	(509)
第一节	土地使用权出让和转让的代理制度.....	(509)
第二节	土地使用权出让和转让的公证制度.....	(514)
第三节	土地使用权出让和转让的登记制度.....	(518)
第四节	土地使用权的继承法律制度.....	(522)
第二十八章	土地使用权出让和转让的纠纷调处及诉讼 制度.....	(527)
第一节	土地纠纷及调处.....	(527)
第二节	土地使用权出让合同和转让合同纠纷的民 事诉讼和涉外仲裁.....	(531)
第三节	土地行政处罚、复议与行政诉讼.....	(538)
主要参考文献		(548)

绪 论

土地使用制度改革总览



第一章 土地使用制度改革的背景

第一节 土地使用制度改革的客观要求

土地制度是人类在一定社会条件下的土地关系的总称，它包括土地的所有制和使用制两大方面。土地所有制，是指人们拥有土地的经济形式，它是整个土地制度的核心，是土地关系的基础。土地所有权是土地所有制的法律体现形式。土地使用制，是指人们在使用土地上所形成的经济关系，它涉及到土地所有者与土地使用者之间的关系，涉及到双方的权利、义务以及国家对土地使用的管理。

中国现行的土地所有制为社会主义土地公有制，有社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制两种形式。

中国旧的土地使用制，即改革前的土地使用制，概括地说是无偿、无限期、无“流动”（即禁止土地转让）的使用制度。这种土地使用制度，可以说是旧的经济体制中最集权、最僵化、最无视经济规律的。随着社会主义经济的运行，特别是社会主义经济体制改革的深入进行，其弊病暴露得越来越明显。因此，进行土地使用制度改革，变土地的无偿、无限期、无流动的使用为有偿、有限期、有流动的使用，已成为我国国民经济和社会发展的一个迫切的和十分重要的理论问题与实际问题。

本书所指的土地使用制度改革，是国有土地和集体土地非农业建设用地使用制度的改革。这项改革的客观必然性，是由我国社会主义经济发展的实践，以及社会主义有计划商品经济的运行所决定的。

一、土地使用制度的改革是经济体制改革深入发展的需要

随着经济体制改革的深入，其重点转向了城市。而城市经济体制改革的中心环节是增强企业活力，特别是大中型企业的活力，使它们真正成为相对独立的社会主义商品生产者和经营者。为此，各种生产要素应该允许流动，使企业能够根据社会需求对各种生产要素自行组合。通过几年来的改革，人们不仅改变了传统观念，而且在实际生产活动中取得了巨大突破。生产资料不是商品的束缚已被冲垮，生产资料已作为商品进入了流通渠道。可以说，各个领域都不同程度地纳入了有计划商品经济的轨道，社会主义统一的市场体系正在形成和发育成长，市场机制的作用正在逐步扩大和发挥。土地这一最基本的生产要素，理所应当逐步纳入有计划商品经济的运行轨道。但是，在旧的土地使用制度下，土地仍然无偿划拨，并且禁止流动，企业对土地使用权的获得和转移，仍然无自我调节机能，难以适应客观情况的变化。因此，旧的土地使用制度不改革，势必影响整个经济体制改革的深入发展。

二、土地使用制度改革是巩固社会主义土地公有制和完善社会主义土地制度的需要

旧的土地使用制度，通过几十年的运行，证明其弊病很大。

（一）不利于维护土地的国家所有权和集体所有权。在土地无偿、无限期使用的情况下，社会主义土地公有制在经济上得不到实现，只具有单纯的法律意义。同时，“无偿”使得国家丧失了对土地再处置的经济手段，“无限期”更捆住了国家再处置的手脚。土地一旦被单位征、拨用，就很难调拨。如有些单位闲置大量土地，国家建设需要调用一点，却需满足其十分苛刻的条件，而拿国有土地换房换物的现象则屡见不鲜，非法转卖的也时有发生。土地的国家所有权名存实亡，实际上变成了单位、部门所有。

（二）不利于土地的有效利用和合理配置。既然使用土地是无偿的，不付代价的，对土地使用者无压力，因此土地使用者就不会十分珍惜土地。各个土地使用者都有自身的经济利益，土地与其他生产要素在经济上又可以互相替代，多用地、用好地能够带来相应的收入或者节省费用支出，所以，占地多多益善的情况必然会发生。在旧的土地使用制度下，多征少用、征而不用、用而不讲效益等现象到处可见，浪费了大量宝贵的土地资源。同时，旧的土地使用制度不允许土地转让，没有合法的土地市场，从而没有一个促进土地流动和调整土地用途的有效机制，造成土地配置不合理、使用效益低的状况。

（三）不利于企业的经济核算和提高经营管理水平，不利于体现按劳分配的原则。社会主义企业都是相对独立的商品生产者和经营者，有着自己独立的经济利益。企业的利益大小，是由企业经营状况决定的。企业劳动者的个人经济利益，是和企业的利益密切联系在一起的。但是，由于企业占有土地的地理位置和数量不同，对企业的经营成果有着重要的影响，那些多占地、占好地的企业，其商品的个别价值低于该商品的社会价值。在土地无偿使用的条件下，这些企业就获得了一种超额利润。这种超额利润并不是企业经营好或投入社会劳动多的结果。如果这部分超额利润归企业所有，既不利于企业严格经济核算，又不利于企业在平等条件下开展竞争，不利于企业改善经营管理、提高产品质量、降低产品成本；同时也造成了企业劳动者经济利益的不公平，不利于贯彻社会主义按劳分配的原则。

（四）不利于城市建设资金的良性循环。长期以来，城镇土地使用者无偿使用土地及基础设施，本应归国家的土地收益大量流失，土地开发投资有去无回，形成恶性循环，即：政府投资开发的土地越多，财政包袱就越大。例如：深圳市从1979年建市到1986年底，为兴建城市基础设施花费13亿元，其中向银行贷款6.7亿元，年付息5000多万元，而每年从土地上收取的费用仅3848万元，不够偿还贷款利息。珠海市从1979年到1988年底，为

城市基础设施和土地开发投资达23亿元，到1987年度仅收回2556.6万元，占投资总额的1.1%。由于没有一个稳定的资金来源，致使我国许多城市基础设施建设落后，超负荷运行，影响了城市综合服务功能的提高，这已成为制约城市经济发展的重要因素。

正因为旧的土地使用制度存在以上种种弊端，所以必须进行改革，这是维护社会主义土地公有制的需要，也是社会主义土地制度的自我完善和发展。

三、土地使用制度改革是加强国家对土地综合管理的需要

我国历史的经验表明，依靠单一的行政手段是管不好土地的。新中国成立后，党和政府对土地问题十分重视，曾发布了一系列文件和法规，但是在相当长一个时期，土地的形势并不乐观。据统计，全国耕地面积从1957年的167745万亩减少到1978年的149084万亩，21年间耕地面积共减少18661万亩，平均每年减少888万亩。党的十一届三中全会以来，党中央、国务院三令五申，要求各地加强土地管理，节约用地，制止乱占耕地、滥用土地，在一些地方收到了成效。但从全国来看，城乡非农业建设乱占滥用土地的问题仍然普遍存在，有的地方甚至出现了猛增的势头。乡镇企业和农村建房乱占耕地、滥用土地的现象极为突出。许多地方耕地大量减少，有的省一年减少一个中等县的耕地面积，有的城镇郊区农民几乎无地可种。为什么乱占耕地、滥用土地的现象禁而不止？为什么耕地面积连年锐减的势头得不到控制？究其原因，固然与土地管理缺乏法律手段有直接关系，但是，实行土地无偿使用制度、管理没有经济手段无疑也是一个重要原因。应当承认，土地作为基本的生产资料，财富最稳定的形式，只单纯地按行政办法管理，是与经济规律相违背的。在商品经济条件下，只有采用经济手段，并与法律手段和行政手段相结合，才能管理好土地，充分发挥其经济效益、社会效益和环境效益。实行土地有偿使用，能起到以下几方面的作用：

第一，可以稳定合理地解决土地开发、城乡基础设施建设和运行的资金来源，实现土地投入产出的良性循环，加强城乡基础设施的建设。

第二，对土地的计划管理有了经济手段，可以运用经济杠杆来调节土地的利用，使土地利用总体规划和各级土地利用计划有了实现的保证，促进土地资源的优化配置。

第三，从宏观上看，有助于用地趋向合理化，使地尽其用；从微观上看，能够促进用地者珍惜土地，精打细算，节约用地，提高土地利用率。

第四，实行土地有偿使用，能够明确土地所有者和土地使用者之间的经济关系，有利于国家利用平均利润率来合理分配社会劳动，促使各行各业的生产和建设事业都得到合乎客观比例要求的发展。

四、土地使用制度改革的外部环境和内部条件已经具备

我国的经济体制改革从1978年底开始到1987年，已进行了10年。生产、流通、分配环节以及计划、财政、税收、金融、价格、物资等领域的改革，都取得了很大进展和明显成效。“统收统支”的财政体制，已经彻底改变；企业的所有权与经营权逐步分离，企业由国家经营变成自主经营、自负盈亏；不合理的价格体系，得到了一定程度的理顺，不少产品的价格已经放开，市场机制的作用逐步加大，价值规律的作用在生产中得到了运用；竞争机制已被引入经济活动的各个领域，竞争已成为商品生产发展的动力；住房制度改革方案已经出台，住宅商品化正在进行等等。总之，各项改革有力地推动了商品经济的发展，整个经济运行机制开始活了起来。经济体制改革的这种形势，一方面为土地使用制度改革创造了良好的条件，另一方面要求土地使用制度改革尽快起步，并与之相适应。

在外部环境形成的同时，土地使用制度改革的理论、思想和组织等内部条件也日趋成熟。一是党中央、国务院把加强土地管