

土地资产管理导论

孙陶生 王 耀
魏丹斌 朱 勇 编著

经济管理出版社

责任编辑 苏全义
版式设计 蒋 方
责任校对 贾全慧

图书在版编目 (CIP) 数据

土地资产管理导论/孙陶生等编著. —北京: 经济管理出版社, 1997. 8

ISBN 7-80118-490-4

I. 土… II. 孙… III. 土地管理-概论 IV. F301. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 14996 号

土地资产管理导论

孙陶生 王 耀
魏丹斌 朱 勇 编著

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京通县张家湾曙光印刷装订厂

850×1168 毫米 1/32 7.75 印张 200 千字

1997 年 8 月第 1 版 1997 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2000 册

ISBN7-80118-490-4/F·469

定价: 13.60 元

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836)

序 言

卫兴华

土地是人类生存和发展的最基本条件之一,正如马克思所言:“土地是一切生产和一切存在的源泉”(《马克思恩格斯全集》第12卷,人民出版社1962年版,第757页)。土地作为一种自然资源,其面积的有限性和位置的固定性决定着人类不可能无限地开拓土地。因此,十分珍惜和合理利用每一寸土地,是人类社会经济发展所必须遵循的一个基本原则。

中国国土面积虽居世界第三位,但由于人口众多,按全国人口平均占有的国土面积只相当于世界平均水平的1/3。在国土总面积中,耕地仅占10%左右,随着社会经济发展,在人口不断增加的同时,耕地面积逐步减少,人多地少的矛盾越来越突出。为此,十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地是我国社会经济发展必须长期坚持的一项基本国策。

从实践结果看,由于中国长期实行无偿、无限期、无流动的土地使用制度和以资源化管理为主要特征的土地管理体制,土地产权关系缺乏明确的界定,国有土地被不同的使用者无偿占有使用,导致土地利用方面存在着明显的闲置浪费现象,不仅加剧了社会经济发展过程中的用地矛盾,也使得城镇土地这一数额巨大的国有资产的价值无从体现,造成了国有土地资产的大量流失。从80年代开始,适应市场取向改革的需要,中国以国有土地有偿使用为突破口,对原有的土地使用制度进行了改革,取得了显著的效果。与此同时,人们认识到,在社会主义条件下,土地不仅是

一种宝贵的自然资源，同时也是一种通过合理开发和利用能够有效地给其所有者和使用者带来更多收益和财富的重要资产，仅仅运用行政手段对其实行资源化管理，是难以实现土地管理总体目标的。近几年土地管理体制改革的实践表明，加强土地资产管理，实行资源化管理与资产化管理并重的土地管理指导方针，既是发展社会主义市场经济的必然需要，也是深化土地使用制度改革、建立新型土地管理体制的有效途径，对于巩固社会主义土地公有制，合理开发、利用和保护土地，不断提高土地利用效率，实现我国的社会经济可持续发展战略都具有重要的意义。

孙陶生等同志近年来致力于土地资产管理问题的研究，他们还承担了国家社会科学基金研究项目《现代企业制度中的土地资产管理理论与实践问题》。从有利于建立现代企业制度和深化土地使用制度改革的角度，他们对企业土地资产管理问题进行了深入系统的研究。在此基础上，他们编著了这本《土地资产管理导论》，比较系统地论述了土地资产管理的基本理论和方法，从产权管理、利用管理、开发管理、收益管理、增值管理和地产评估等方面对我国土地资产管理的基本内容进行了深入全面的阐述，并对新型土地资产管理体制的建立提出了具体的设想。该书是目前系统论述土地资产管理问题的第一部著作。所提出的建议和措施，对于加强我国企业改制中的土地资产管理以及整个土地资产管理工作，具有一定的理论价值和实用价值。

按照市场经济发展的一般规律，结合我国国情，实行土地资产管理不仅是一种管理观念和管理方式的变化，而且涉及到整个经济体制改革的许多方面，其中有许多理论和实践问题需要进一步地深入研究。本书作者在这方面进行了一些有益的探索，希望今后结合我国的土地资产管理工作实践，进一步加强理论研究，为建立有中国特色的土地资产管理理论体系继续努力。

1997年7月

目 录

第一章 土地资产管理总论	(1)
第一节 土地资产的概念与特点.....	(1)
第二节 实行土地资产管理的必要性和迫切性.....	(5)
第三节 土地资产管理的基本特征、原则和内容	(14)
第二章 土地资产产权管理	(21)
第一节 土地产权概述	(21)
第二节 土地资产产权管理的目标和原则	(30)
第三节 土地资产产权管理的内容和方法	(36)
第三章 土地资产开发管理	(50)
第一节 土地资产开发管理概述	(50)
第二节 土地资产开发的规划管理	(53)
第三节 土地资产开发的效益管理	(57)
第四节 土地资产开发的风险管理	(65)
第四章 土地资产利用管理	(70)
第一节 土地资产的利用与管理	(70)
第二节 土地资产利用管理的基本内容	(72)
第三节 土地资产利用的宏观管理	(76)
第四节 土地资产利用的监督管理	(79)
第五章 土地资产存量处置管理	(83)
第一节 土地资产存量处置概述	(83)
第二节 土地资产存量处置的基本方式	(88)
第三节 土地资产存量处置方式的选择与管理	(93)
第六章 土地资产收益管理	(101)
第一节 土地资产收益的概念与特征.....	(101)
第二节 土地资产收益的形成与测算.....	(106)
第三节 土地资产收益征收管理.....	(114)

第四节	土地资产收益分配管理·····	(121)
第七章	土地资产增值管理·····	(132)
第一节	土地资产增值的理论基础·····	(132)
第二节	土地资产增值的规律和作用·····	(137)
第三节	土地资产增值管理的基本措施·····	(145)
第八章	土地资产估价与地价管理·····	(149)
第一节	土地资产估价概述·····	(149)
第二节	土地资产估价的理论与原则·····	(151)
第三节	土地资产估价的技术途径和方法·····	(157)
第四节	地价管理·····	(172)
第九章	土地资产管理新体制的建立·····	(176)
第一节	现有土地资产管理体制存在的问题·····	(176)
第二节	建立新型土地资产管理体制的指导思想·····	(180)
第三节	新型土地资产管理体制的基本职能及实现 形式·····	(183)
第四节	建立新型土地资产管理体制的配套改革 措施·····	(186)
附 录	·····	(189)
	中华人民共和国土地管理法·····	(189)
	中华人民共和国城市房地产管理法·····	(200)
	关于确定土地所有权和使用权的若干规定·····	(211)
	划拨土地使用权管理暂行办法·····	(221)
	中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例·····	(226)
	中华人民共和国土地增值税暂行条例·····	(228)
	国家建设部关于城市国有土地使用权出让转让 规划管理办法·····	(230)
	城市国有土地使用权价格管理暂行办法·····	(233)
	股份有限公司土地使用权管理暂行规定·····	(236)
后记	·····	(239)

第一章 土地资产管理总论

第一节 土地资产的概念与特点

一、资产的一般概念

资产 (Asset) 的一般含义是为某一主体所拥有的, 能带来一定收益的各种财产和权益的总称。

资产最一般的特征是收益性。资产与普通意义上财产的根本区别在于资产能够通过生产经营活动, 不断地增值, 成为资产拥有者一笔源源不断的收益来源。资产的具体表现形式可以是一定的实物财产, 如具体的财物; 也可以是某种特权, 资产拥有者可以凭借这种特权带来超额利润。

资产的另一个重要特征是具有明确的产权关系。在一定的社会经济制度下, 资产总是归某一产权主体所拥有的, 资产的所有者拥有对资产占有、使用、收益和处分的权利。在所有权与使用权分离的情况下, 资产使用者虽然不具有资产的所有权, 但可以通过某种方式取得资产的使用权, 并享有资产使用权所衍生出的一定权益。

在现代社会经济活动中, 资产表现出多样化的特征。

从存在形态上看, 既有以实物形态存在的资产, 如房屋、建筑物、机器设备等, 也有以非实物形态存在的资产, 如专利权、商标权、著作权等。通常称前者为有形资产, 后者为无形资产。

按所有权的性质, 资产可分为全民所有资产、集体所有资产和个人所有资产。

按形成的方式, 资产可分为资源性资产和开发性资产。资源

性资产，是指自然界长期自身运动形成的，能为人类提供生存、发展和享受的自然物质，包括森林、草原、矿产、水产、野生动植物等；开发性资产，是指人类经过自身劳动、加工、改造、开发等活动所形成的具有一定使用价值和价值的人工物质，房屋建筑物、机器设备、知识产权等均属于开发性资产。

按实际用途，资产可分为生产经营性资产和非生产经营性资产。生产经营性资产，是指直接投入生产经营过程之中，作为生产要素存在和发生作用的各种资产；非生产经营性资产，是指不直接参与生产经营过程的资产，如各类行政事业单位占有使用的资产。

二、土地的属性

土地是人类生存和发展的最基本条件之一，正如马克思指出的“土地是一切生产和一切存在的源泉”^①，“劳动并不是它所生产的使用价值，即物质财富的唯一源泉。正像威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”^② 在现代社会经济活动中，土地以不同的功能，在国民经济各个部门和人们日常生活的各个方面发挥着不同的作用。随着人口数量的不断增加和人类活动范围的扩大，人类存在与发展对土地的依赖性越来越大。

从土地物质的角度来分析，土地是由地球上一定高度和深度的岩石、土壤、水分、空气和植被等构成的自然综合体。土地是在长期自然演化过程中历史形成的，具有位置固定性、面积有限性、质量差异性和功能永久性等自然特性。承载地球上的万物，为人类生存和发展提供必须的活动场所和空间是土地最基本的物质功能。

自人类出现以来，人类活动就不断对土地产生这样那样的影响，从而使其特性发生相应的变化。因此，在人类活动范围内，作

① 《马克思恩格斯全集》第12卷，人民出版社1972年版，第757页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年版，第57页。

为纯粹自然物质的土地已经基本不再存在。人类现实社会经济活动中所利用的土地，实际是人类经济活动投入的经济物质与作为自然物质的土地共同形成的自然经济综合体。从经济属性来看，在物质资料生产过程中，土地既是一种基本生产要素，又是生产工具和劳动对象；既可以作为资金、物质和活劳动投入的承受者，又可以作为一种资本再次投入生产过程。在人类对土地开发利用的过程中，土地表现出供给稀缺性、性质可改良性、报酬递减性和利用后果的社会性等一系列经济特性。

从土地的社会属性来分析，当人类社会进入所有制范畴的历史发展阶段后，就形成了土地所有权，一部分人成为对土地拥有支配权的所有者。谁拥有土地所有权，就等于具有了土地这一物质财富，可以凭借对土地所有权的垄断而获取一定的收益。不同的社会经济制度产生了不同的土地产权制度。一定社会生产方式下的土地产权制度，直接决定土地的利用方式和收益分配格局。

三、土地资产的概念

综上所述，从不同的角度，可以对土地的特性做出不同的界定。从其自然属性的角度分析，土地是多种自然物质的综合体，是人类生存和发展不可缺少的一个自然资源；从其经济属性的角度分析，土地是包括人类大量物化劳动和活劳动投入的自然经济综合体，是一种重要的生产资料；从其社会属性的角度分析，土地表现为一定主体所拥有并能带来收益的一种财富。土地资产就是从土地的经济属性和社会属性出发，对土地内涵的一种界定。土地资产，是指归一定经济主体所拥有，经过一定的投资经营方式，能够实现增值的土地。作为资产形态的土地具有以下特点。

1. 在表现形式上，土地资产是土地自然物质与土地投入资本的综合体。

(1) 土地资产属于一种资源性资产，任何土地都是在自然界的长期演化过程中形成的，在物质内容上包括地表一定高度和深度内所有的自然物质。作为一种资源性资产，土地是自然环境的

一个有机组成部分，其开发利用与科学技术和经济条件密切相关，随着科技进步和经济发展，土地的利用广度不断扩大，深度不断增加。

(2) 土地资产是人类长期劳动的产物。人们在开发利用土地的过程中，投入了大量的人力、物力和财力，这些为改善和提高土地使用价值，使其以更好的功能满足人类利用而投放的资金所形成的土地资本，是土地资产的一个有机组成部分。由于这部分固定资产与作为自然物质的土地结合为一体，不可分割，且具有位置的固定性，故土地资产通常也称为不动产。

2. 在法律意义上，土地资产表现为一定经济主体所拥有的财产客体，具有明确的产权归属，这是资产形态的土地与资源形态的土地的一个基本区别。不同的土地所有制产生出相应的土地产权关系和产权结构，从而形成一定的土地产权制度。土地产权制度如何，对土地资产的配置、利用和收益分配具有决定性影响。

3. 为获得收益而使用经营，能够给所有者和使用者带来经济收益，是土地资产的另一个重要特征。土地资产所有者凭借土地所有权的垄断，可以以地租的形式获取一定的收益。土地资产使用者可以通过投资经营活动，获取经营利润、增值分成等收益。

4. 在现代社会中，城市土地成为最重要的一种土地资产。按用途的不同，土地可以划分为农业用地和城市用地两大类。农业用地主要是通过人类的生产劳动，利用土地自然力，生产各类农产品。而城市土地则主要以其承载功能服务于人类，为人类各种活动提供场所，为城市建设提供地基和空间。随着社会发展，在工业化过程中，农业用地不断转化为城市用地是一种必然趋势。1994年，中国城市总数已达622个，比1949年的79个增加近7倍，比1985年的城市数量增加33%。

城市作为一定地域的社会经济、政治、文化中心，为了实现城市的必要功能，城市土地的固定资产投资水平要大大高于农业用地。因此，城市土地是一种资本投入集约程度较高的巨大财富。

著名土地经济学家伊利估计，在本世纪 20 年代，美国全部财产中几乎一半是城乡不动产，而占整个土地面积很少的城市不动产所占的比例高达近 1/3，大中城市的黄金地段，更是寸土寸金。改革开放以来，我国的城市化步伐明显加快，1994 年的城市市区土地面积达 162 万平方公里，比 1985 年的 82 万平方公里翻了一番，比 1990 年的 120.80 万平方公里增加 34%。据土地管理部门的初步估算，现有城市国有土地资产总额达 15 万亿元。因此，在现代社会中，城市土地是一种最主要的土地资产。

第二节 实行土地资产管理的必要性和迫切性

一、实行土地资产化管理的必要性

(一) 新中国成立后至 1986 年以前，中国土地管理体制的不足

新中国成立后至 1986 年以前，土地管理处于一种城乡分立、部门分管的多头分散管理局面。从建国初期到 80 年代初，一直没有建立全国统一的土地管理体制，只是随社会主义建设的逐步发展，开展了某些初步的或临时性的土地管理工作。这一时期，中国的整个土地管理工作基本上是围绕如何加强土地资源管理展开的。

土地资源管理是把土地仅作为一种自然资源从物质形式上所进行的管理。由于中国是一个人多地少的国家，客观上要求将保护土地资源、合理利用土地资源放在土地管理工作首位，通过提高土地资源利用效率、优化资源配置结构，来保证经济发展对土地资源的当前和长远需要；同时，合理开发利用土地资源，实现土地资源利用与生态环境的良性循环，创造并保持良好的自然环境，充分满足人民生活水平提高对土地资源的需要，增进社会的共同利益，也是土地管理工作的一个基本出发点。但从实际管理结果来看，以资源化管理为核心的原有土地管理体制还难以完全实现土地管理的经济、社会和环境目标。以资源管理为中心的

土地管理体制的不足之处突出表现在以下几个方面：

1. 在管理机构方面，土地管理机构不健全，职责不清，政出多门。农村土地资源由土地、水利、林业等多家分管，缺乏综合管理。许多地区将城市土地管理工作并入房产管理部门，并以管房为主，附带管地。但由于土地是生产和生活中不可缺少的物质要素，城市中与土地利用有密切关系的部门很多，国家又没有规定各有关部门相应的职权范围，致使房地产、规划、城建、公安、工商等部门都程度不同地介入了城市土地管理工作，造成土地资源管理职责不清，政出多门，互相扯皮，形成土地管理工作“都管又都不管”的混乱局面。

2. 在管理手段上以行政管理手段为主，完全排斥市场机制的调节作用，导致土地资源在开发利用方面，由于没有资源市场，缺少价格信号，使土地资源缺乏流动性，难以提高土地资源的利用效率和实现土地资源的优化配置；在计划上存在着一定的盲目性，计划方法不完善，有时会出现“有计划”地破坏资源、阻碍资源合理利用的现象，如盲目围湖造田、毁林开荒等；在经营使用上，将土地划拨给用地单位无偿无限期地使用，缺乏激励机制，难以有效地调动土地使用者节约用地，保护土地资源的积极性。

3. 土地资源家底不明，权属不清。建国以后，中国对各地土地资源的数量、等级及使用分布情况一直没有进行科学全面的调查，许多土地资源的权属也未明确界定，导致农村每年都发生大量的权属纠纷。城市土地实行国家所有以后，在相当程度上被部门、单位所有所代替；加之国有土地又是无偿无限期使用，用地单位变更频繁，权属关系严重不清，单位、部门侵占国有土地的现象时有发生。整个土地资源没有一套系统的地籍基础资料。

（二）实行土地资产化管理势在必行

实践表明，在社会主义条件下，把土地仅仅视为一种资源，只实行资源化管理既不能满足社会经济发展对土地利用和配置的需要，也难以实现土地管理工作的最终目标。因此，必须在加强土

地资源化管理的同时，充分认识土地的资产属性，将土地资产管理作为土地管理工作的一项重要内容。实行土地资产管理的必要性体现在以下几个方面。

1. 实行土地资产管理是社会主义市场经济发展的需要。在计划经济体制下，以土地资源管理为核心的土地使用和管理制度模式，是以无偿占有和使用土地资源为基本特征的，这必然导致土地资源利用效率低下和土地收益的流失。在市场经济条件下，国家作为土地所有者，不仅具有土地资源的法定所有权，而且还通过土地资产的保值和增值，使土地所有权在经济上得以充分实现。而做到这一点，就必须显化土地的价值量，对其实行资产化管理。

2. 实行土地资产化管理是巩固社会主义公有制的一个重要手段。土地公有制是社会主义生产资料公有制的一个重要组成部分。虽然我国现有的土地公有制有国家所有和集体所有两种形式，但从一定意义上说，集体所有的土地不过是后备的国有土地。在市场经济体制下，加强土地资产化管理可以理顺国家与使用者之间的经济关系，把维护社会主义土地公有制和发展生产力统一起来。

对土地实行资产化管理的一个主要方面是明确土地所有权的经济权益，在土地资源的配置利用上，将过去的土地无偿无限期使用，改为有偿有限期使用，通过收取土地资产的国家所有权收益，使国有土地的国家所有权能够在经济上得以充分实现。对土地实行资产化管理，不仅不会改变土地国有的性质，而且进一步强化了国家土地所有权，巩固和发展了社会主义土地公有制的基础。

3. 实行土地资产化管理是合理开发、利用和保护土地资源的重要保证。长期以来我国土地资源的开发利用处于一种混乱状况。由于缺乏一个能够有效地进行自我调节、自我约束的土地开发利用运行机制和管理手段，因此无法从根本上扭转土地资源开发利用中的混乱状况。在原有的土地使用和管理制度下，对于土地使

用者来说，土地是一种可以无偿取得和使用的公共资源，既不存在由于考虑使用成本而合理、珍惜利用土地资源的外在压力；也不存在通过土地资产保值增值，提高其生产经营经济效益的内在动力，其结果必然是占用土地越多越好。所以，要想真正使土地使用者将合理开发利用土地资源变成一种自觉的行为，就必须加强对土地的资产化管理，通过建立合理的土地收益分配关系，调动用地单位提高土地利用效益的积极性。只有在此基础上，保护土地资源的基本国策也才能得到落实。

对土地实行资产化管理不是取消或削弱土地资源管理，土地的资源化管理和资产化管理是实现土地管理总体目标不可缺少的两个方面。土地资产管理必须以严格的、系统的土地资源化管理为基础；同时，土地资产化管理也是实现土地资源化管理的一个重要保证。

4. 实行土地资产化管理是深化土地制度改革和建立新型土地管理体制的有效途径。从整体上看，中国以土地有偿使用为突破口的土地使用制度已经取得了明显的成效，但在土地使用制度改革中也遇到了许多原有体制无法解决的问题。这些问题集中表现在土地使用方式尚未全面转变和土地收益分配不合理方面。而这两方面的问题只有通过加强土地资产管理才能从根本上解决。

按国家对土地管理部门重新确定的职能，资产管理是整个土地管理系统的一项基本职能。因此，建立与社会主义市场经济体制相适应的新型土地管理体制，离不开土地资产化管理工作的全面开展。

二、实行土地资产化管理的可行性

随着中国社会主义市场经济的发展，与整个经济体制改革相适应，从 80 年代开始，中国对传统的土地使用制度和管理制度进行了大胆改革，为全面开展土地资产管理工作奠定了基础。

(一)与计划经济体制相适应的城市土地使用制度的改革势在必行

1. 与计划经济相适应的城市土地使用制度的特点。在建立社会主义土地公有制的过程中，中国逐步形成了一套与计划经济体制相适应的城市土地使用制度，这一土地使用制度基本特点是：

(1) 城市土地分配实行行政划拨使用制度，国家机关、部队、学校、国营企业等如果需用土地，按照一定的建设用地审批程序，由土地管理部门无偿拨给用地；国家因进行经济、文化、国防建设或者兴办社会公共事业，需要使用国家机关、部队、学校、国营企业等正在使用的土地，可动用行政手段无偿调用。

(2) 在使用方式上实行无偿无限期的使用，即用地单位从国家得到土地时不支付地价，在使用土地过程中也不缴纳地租或土地使用费。同时国家在将土地划拨给用地单位使用时，也没有规定具体明确的土地使用期限，除非遇到国家新的建设需用该块土地，否则用地单位可以无限期地占用下去。

(3) 禁止土地流转。用地单位无权将所使用的以土地买卖、出租、抵押、赠与、交换等方式将土地转给其他单位或个人使用。如果用地单位不再需要使用该块土地，必须将土地无偿交给国家有关部门，由国家重新安排使用。

在计划经济体制下，政府几乎集中了一切经济活动的决策权，以指令性计划组织生产。为了保证各项计划的实现，实行实物控制，对各种经济资源通过计划调拨进行全面配置，成为传统经济体制的必然选择。土地作为一种重要的生产要素，自然不会被排除在计划调拨体制之外。

2. 中国经济改革的不断深入，原有土地使用制度改革势在必行。

(1) 无收益甚至补贴性的城市土地划拨使用制度，使城市基础设施建设严重缺乏，城市社会功能不全，迫切要求土地有偿使用，增加政府收入，以缓解城市建设资金不足。更为重要的是企业改革使原有的计划经济体制下的企业成为一个自主经营权的企业，企业要生存和发展必须按照社会需求的不断变化来进行土地、

资金、劳动力等生产要素的重新组合和优化，这就要求土地使用权进入市场流通。

(2)社会主义市场经济的发展需要建立一个完整的市场体系，其中必然也包括土地生产要素市场，经济体制改革作为一项系统工程，也离不开包括土地使用制度改革在内的各方面配套改革与协调运作。

(二) 与市场经济体制相适应的新型土地使用制度的特征

经过十多年的探索和改革，中国已经基本形成了一个适应社会主义市场经济体制需要的新型土地使用制度，其基本特征是：

1. 变土地无偿使用为有偿使用。为了适应对外开发的需要，充分体现土地资产在市场经济条件下的作用和价值，1982年深圳特区率先变无偿为有偿使用土地，开始按不同等级向土地使用者收取不同标准的土地使用费。从1984年起先后在一些城市推行征收土地使用费。1988年9月国务院颁布了《城镇土地使用税暂行条例》，并于1989年开始实施。征收城镇土地使用费或税在一定程度上解决了土地无偿使用问题。

2. 变行政划拨为多种形式分配，实现了土地使用权与所有权的分离。1987年下半年深圳又大胆尝试，试行了土地使用权有偿出让和转让，从而将国有土地使用制度改革推向了一个新阶段。此后，珠海、福州、海口、广州、厦门、上海等地也开展了土地使用权出让和转让试点，这些地方的土地使用制度改革，把单一行政划拨分配土地变为协议、招标、拍卖出让等多种分配方式，把长期无偿无限期使用土地变为有偿有限期使用，把土地使用权由不能转让变为可以依法流转，把土地行政批文变为经济合同制，大大推进了土地使用制度改革。1988年4月，七届人大第一次会议修改了《中华人民共和国宪法》有关条款，规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。1988年12月，《中华人民共和国土地管理法》也作了相应的修改，为土地使用制度发展的全面推进和深入发展提供了法律保障。据不完全统计，截至1994年上半年，全

国 30 个省、市、自治区已全部开展国有土地使用权出让试点工作，共出让国有土地使用权近 5 万宗，总面积达数十万公顷。

3. 建立地产交易市场，盘活存量土地资产，提高土地利用效益。近几年，除对生产建设需要的新增土地资产全面实行土地使用权出让外。土地使用制度的改革还逐步扩展到了城市现有存量土地资产方面，培育和发展了地产交易市场，开始利用市场机制，对城市国有土地进行有序的流转和配置，盘活存量土地资产，优化城市土地利用结构，提高国有土地利用效益，取得了明显的效果。从而把土地使用制度改革推向了一个新的阶段。

4. 地价管理从无到有，逐步形成了适合中国国情的地价管理体系。评估地价是土地资产管理的重要条件之一，科学、合理、公开的地价既是国有资产管理的依据，也是国家确定税收标准的基础。适应土地使用制度改革的需要，中国逐步建立了包括基准地价、标定地价评估公布制度、土地使用权交易评估制度、土地使用权协议出让最低价制度、地价申报制度和政府行使优先购买权制度等在内的地价管理体系，从而为加强土地资产管理奠定了基础。

在土地管理体制方面，1986 年，国务院举行第 100 次常务会议，决定确定对全国城乡地政实行统一管理，成立直属国务院的土地管理机构——国家土地管理局，负责全国的土地管理工作。从此，中国土地管理开始由多头分散管理转变为集中统一管理，土地管理工作进入全面、统一、科学管理的新阶段。

全国城乡土地统一管理体制形成后，各级土地管理部门运用行政、经济、法律和科技相结合的管理手段，使土地管理工作进入了一个崭新的阶段。①全面整顿土地管理秩序，扭转了耕地锐减的势头。②广泛宣传《土地管理法》，土地管理工作开始深入人心，步入法制轨道。③土地管理的各项业务工作全面展开，加强了建设用地计划管理和审批管理，地籍管理开始走向制度化、规范化，在全国范围内编制土地利用总体规划。④结合经济体制改