

高举旗帜 勇于实践

——土地资产管理工作会议专辑

国土资源部土地利用管理司●编

地质出版社

高举旗帜 勇于实践

——土地资产管理工作会议专辑

国土资源部土地利用管理司 编

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

高举旗帜 勇于实践: 土地资产管理工作会议专辑/国土资源部土地利用管理司编. -北京: 地质出版社, 2002.2

ISBN 7-116-03549-4

I. 高… II. 国… III. 国有土地-资产管理-会议资料-中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 009798 号

责任编辑: 何蔓 等

责任校对: 关风云 李玫

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010)82324508(邮购部); (010)82324580(编辑部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010)82310759

印 刷: 北京印刷学院实习工厂

开 本: 850 × 1168 $\frac{1}{32}$

印 张: 14.75

字 数: 392 千字

印 数: 1—4100 册

版 次: 2002 年 2 月北京第一版·第一次印刷

定 价: 38.00 元

ISBN 7-116-03549-4/F·146

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行处负责调换)

编 委 会

主 任：田凤山

副主任：李 元

委 员：(以姓氏笔划为序)

王 薇	刘玉杰	关文荣	龙 兵
刘 彦	束克欣	冷宏志	吴海洋
陈国庆	严 政	何凤山	杨丽平
张 辉	林可敬	岳晓武	赵毓芳
官玉泉	胡存智	高志云	黄 清
雷爱先			

目 录

第一篇 领导讲话

- 全面加强国有土地资产管理 促进我国经济社会可持续发展 国土资源部部长 田凤山 (3)
- 改革创新 与时俱进 实现土地资产管理的新跨越
..... 国土资源部副部长 李 元 (16)

第二篇 典型材料

- 大力推进土地市场建设 切实加强土地资产管理
..... 浙江省国土资源厅 (33)
- 加强国有土地资产管理 全面推进土地市场建设
..... 江苏省国土资源厅 (44)
- 以改革创新为动力 全面构筑土地市场阳光工程
..... 广东省国土资源厅 (52)
- 狠抓法规制度建设 培育规范土地市场
..... 重庆市国土资源和房屋管理局 (60)
- 创新机制 扎实工作 不断开创土地市场管理新局面
..... 杭州市国土资源局 (70)
- 坚持集体决策制度 规范土地市场建设
..... 福州市土地管理局 (77)

深化土地使用制度改革 加快土地市场建设

..... 西安市土地管理局 (83)

运用地价更新成果 服务和推动土地市场建设

..... 长春市国土资源局 (89)

内涵挖潜 集约用地 大力实施城中村“平改楼”工程

..... 唐山市土地管理局 (95)

从土地资产经营入手 推进城市可持续发展

..... 泸州市国土资源局 (102)

积极探索 规范运作 实践集体建设用地流转管理新机制

..... 安阳市土地管理局 (109)

全面推行招标拍卖 促进小城镇发展

..... 浏阳市国土管理局 (119)

推行小宗地拍卖 促进土地市场建设

..... 弥勒县人民政府 (127)

第三篇 先进表彰

国土资源部关于表彰全国土地资产管理先进工作先进单位

和先进个人的决定 (国土资发〔2001〕369号) (135)

第四篇 相关报道

实行土地收购储备 国有土地保值增值

..... 喜子 姚远 罗荣贵 (159)

土地拍卖已在全国九成以上省份推行

..... 喜子 姚远 罗荣贵 (161)

统一收购 有效调控 喻晓轩 邢旭东 张雪峰 (162)

中国的有形土地市场已经浮出水面

.....	唐 力 姚 驰 (168)
土地市场管理如何标本兼治	曾晓东 (180)
查处违法案件 建立基本制度 土地市场秩序初步好转	
.....	夏 珺 (184)
土地资产: 管理挖“钱”	张子臣 (185)
划拨用地有了严格界限	郗建荣 (187)
土地资产管理应适应市场	徐 滨 曾晓东 (188)
Public bidding vital for land use	唐 珉 (190)
强化土地资产管理	商 汤 (192)
财政无息调度资金 10 亿元 杭州土地收购储备增财力	
.....	毕小曼 (195)

第五篇 法规与政策

法规部分

中华人民共和国土地管理法	(201)
中华人民共和国土地管理法实施条例	(220)
中华人民共和国城市房地产管理法	(232)

国务院文件

国务院关于加强国有土地资产管理的通知(国发〔2001〕15号)	(244)
国务院关于整顿和规范市场经济秩序的决定(国发〔2001〕11号)	(249)
国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知(国办发〔1999〕39号)	(257)

国土资源部文件

- 关于整顿和规范市场秩序的通知（国土资发〔2001〕174号） (262)
- 关于进一步落实土地市场整顿和规范工作的通知（国土资发〔2001〕92号） (267)
- 划拨用地目录（中华人民共和国国土资源部令第9号） (276)
- 关于改革土地估价结果确认和土地资产处置审批办法的通知（国土资发〔2001〕44号） (285)
- 关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知（国土资发〔2000〕11号） (289)
- 关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知（国土资发〔2000〕337号） (294)
- 关于进一步推行招标投标出让国有土地使用权的通知（国土资发〔1999〕30号） (297)
- 关于印发《规范国有土地租赁若干意见》的通知（国土资发〔1999〕222号） (301)
- 关于印发《国土资源部关于加强土地资产管理促进国有企业改革和发展的若干意见》的通知（国土资发〔1999〕433号） (305)
- 闲置土地处置办法（中华人民共和国国土资源部令第5号） (312)
- 关于建立建设用地信息发布制度的通知（国土资发〔1998〕222号） (317)

地方政府文件

- 北京市人民政府批转市国土房管局关于加强国有土地资产管理建立土地储备制度意见的通知（京政发〔2002〕4号） (327)

山西省人民政府办公厅关于开展整顿和规范土地市场秩序 工作的通知（晋政办发电〔2001〕78号）	(336)
内蒙古自治区人民政府办公厅关于建立国有土地储备制度 的通知（内政办字〔2001〕167号）	(341)
吉林省人民政府关于建立政府土地收购储备制度和实行土 地使用权招标投标的意见（吉政发〔2001〕27号）	(344)
黑龙江省人民政府关于贯彻落实国务院关于加强国有土地 资产管理的通知的意见（黑政发〔2001〕58号）	(349)
黑龙江省人民政府办公厅关于加强国有土地储备管理工作 的通知（黑政办发〔2001〕12号）	(354)
江苏省人民政府关于加强国有土地资产管理的意见（苏政 发〔2001〕141号）	(357)
江苏省政府办公厅关于建立和完善全省土地有形市场的通 知（苏政办发〔2001〕116号）	(364)
浙江省人民政府关于加强国有土地资产管理的通知（浙政 发〔2001〕61号）	(368)
安徽省人民政府转发国务院关于加强国有土地资产管理的 通知（皖政〔2001〕78号）	(374)
江西省人民政府关于进一步加强土地市场建设的通知（赣 府发〔2000〕41号）	(378)
山东省国有土地使用权招标投标办法（山东省人民政府令 第123号）	(386)
山东省国有土地储备办法（山东省人民政府令第124号）	(394)
山东省国有土地租赁办法（山东省人民政府令第125号）	(398)
河南省人民政府关于进一步加强国有土地资产管理的通知 （豫政〔2001〕74号）	(404)
湖南省人民政府关于加强土地市场建设和管理的意见（湘	

政发〔2001〕15号)	(409)
广东省人民政府转发国务院关于加强国有土地资产管理的通知(粤府〔2001〕50号)	(415)
广东省城镇国有土地使用权公开招标拍卖管理办法(广东省人民政府令第39号)	(418)
广东省人民政府办公厅关于建立和完善有形土地市场的通知(粤府办〔1999〕80号)	(423)
深圳市人民政府关于加强土地市场化管理进一步搞活和规范房地产市场的决定(深府〔2001〕94号)	(427)
深圳市土地交易市场管理规定(深圳市人民政府令第100号)	(432)
四川省人民政府关于规范土地出让行为防止国有土地资产流失的通知(川府发〔2001〕23号)	(441)
重庆市人民政府转发国务院关于加强国有土地资产管理的通知的通知(渝府发〔2001〕73号)	(446)
重庆市建设用地监管若干规定(重庆市人民政府令第116号)	(450)
云南省人民政府转发国务院关于加强国有土地资产管理文件的通知(云政发〔2001〕95号)	(456)
甘肃省人民政府关于整顿和规范市场秩序加强国有土地资产管理的通知(甘政发〔2001〕74号)	(459)

第一篇 领导讲话

全面加强国有土地资产管理 促进我国经济社会可持续发展

田 凤 山

(2001 年 12 月 5 日)

同志们：

这次会议，是在全国上下深入贯彻国务院 11 号、15 号文件精神，全面开展土地市场秩序清理整顿，大力加强国有土地资产管理并取得阶段性成果的形势下召开的，是国土资源部成立以来第一次全国性的土地资产管理工作会议。在土地管理上，我们一定要高举两面旗帜，一面旗帜是保护耕地，用世界上最严格的制度把耕地保护好。另一面旗帜，就是土地资产管理，也是本次会议的主题，要通过市场配置充分显化土地资产价值，这面旗帜也必须高高举起。这次会议的主要任务是：以江泽民总书记“七一”重要讲话和党的十五届六中全会精神为指导，认真学习贯彻中央经济工作会议精神，进一步落实国务院《关于整顿和规范市场经济秩序的决定》（国发〔2001〕11 号）和《关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15 号）（以下简称国务院 11 号、15 号文件）精神，不断提高对加强土地资产管理重要意义的认识，认真分析总结近年来土地资产管理的基本经验和面临的形势，部署“十五”土地资产管理工作任务。李元同志将做工作报告。下面，我讲四点意见。

一、总揽全局，不辱使命，深刻认识全面加强土地资产管理的重大意义

土地既是重要的资源，又是重要的资产。坚持资源资产并重管理，是土地管理必须始终坚持的基本原则。为此，要认真按照江泽民总书记对资源管理要“有序有偿、供需平衡、结构优化、集约高效”的要求，从建立和完善社会主义市场经济体制，实现社会经济可持续发展的战略高度出发，充分认识加强土地资产管理的重要性，增强历史责任感和紧迫感。

（一）加强土地资产管理，有利于建立和完善社会主义市场经济体制

建立和完善社会主义市场经济体制，就是要在国家宏观调控下，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。“九五”以来，经济体制改革全面推进，社会主义市场经济体制初步建立。资本、技术和劳动力等要素市场迅速发展，市场在资源配置中的基础性作用明显增强。“十五”期间，完善社会主义市场经济体制要迈出实质性步伐，土地资产管理工作必须跟上这一形势，深化土地使用制度改革，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。这是深化经济体制改革的重要组成部分，也是建立完善的社会主义市场经济体制的基本要求。

（二）加强土地资产管理，有利于经济社会可持续发展

人口多，人均耕地少，后备资源不足是我国的基本国情，建设用地粗放利用严重，甚至大量闲置，是长期形成的我国土地利用的基本现状。实现经济社会的可持续发展，必须按照中央提出的国土资源保护和管理必须严而又严的总要求，全面落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，正确处理耕地保护与经济发展的关系。加强土地资产管理，建立土地集约高效利用的激励机制，才能为经济发展提供必需的用地条件，才能为耕

地保护提供更大的潜力空间，保证耕地“红线”不被逾越，也才能为资源永续利用和生态环境优化提供切实的保障。历史的经验告诉我们，承认土地的资产属性，发挥市场配置土地资源的基础性作用，大力加强土地资产管理，才能把“一要吃饭、二要建设，兼顾生态”的方针落到实处，才能实现耕地保护与经济发展的“双保、双赢”，实现可持续发展。

(三) 加强土地资产管理，有利于推进城镇化进程

改革开放以来，随着土地使用制度改革的深化，各地切实加强土地资产管理，为城市建设和小城镇发展提供了源源不断的资金保障，积累了经营城市土地资产进而经营城市、建设城市的丰富经验。据统计，到 2000 年，全国累计收取土地出让金 4350 亿元。这些资金对改善城市基础设施，完善城市功能，吸纳外来进城人口，发挥了重要作用。实施城镇化战略，促进城乡共同进步是“十五”时期的重要任务，国土资源管理部门必须肩负起为城镇化建设服务的历史责任。一方面，要改革完善城镇用地制度，调整土地利用结构，盘活土地存量，在保护耕地和保障农民合法权益的前提下，妥善解决城镇建设用地。另一方面，要大力推行土地有偿使用，充分发挥市场配置土地资源的基础性作用，显化土地资产价值，为城市建设筹集资金，继续发挥土地资产在推进城镇化进程中的重要作用。

(四) 加强土地资产管理，有利于支持国有企业改革和发展

国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节。党的十五届四中全会提出，建立完善的现代企业制度，是国有企业改革的方向。土地资产管理在建立现代企业制度中具有举足轻重的作用。一是土地资产的注入，有助于增大国有资本总量，壮大国有经济。据不完全统计，1996 年至今，原国家土地局、国土资源部直接为 240 多家国有改制企业处置土地资产 9.7 万多宗，涉及

面积 17.4 万多公顷，显化土地资产 1600 亿元。地方各级国土资源管理部门处置显化的国有土地资产量就更大。浙江省改革开放以来，全省累计为 9038 家国有改制企业处置土地资产 2.1 万多宗，面积 2600 公顷，显化土地资产 200 多亿元。二是变现企业土地资产有助于安置职工，维护社会稳定。李岚清副总理曾指出：土地资产是国有企业改革的靠山和原动力。近年来，纺织企业压锭重组、破产企业职工安置和企业债权转股权等，都充分有效地运用了土地资产政策。因此，要在“十五”时期，“进一步深化国有大中型企业改革，基本完成产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度的建设”，必须进一步加强土地资产管理。

(五) 加强土地资产管理，有利于防范和化解金融风险

金融是现代经济的血液，金融安全是保障经济平稳运行、健康发展的前提。亚洲金融风暴给我们以警示，要防范、化解金融风险，优化土地利用结构，合理处置不良土地资产十分重要。前些年，“房地产热”、“开发区热”带来土地供应总量过大，积压了大量的空置商品房和闲置土地，不仅造成了土地资源资产的浪费，而且占压了大量金融资产。据统计，仅海南省闲置土地和空置商品房就占压四大商业银行金融资产 470 多亿元。从全国来看，国有商业银行不良金融资产中，与土地有关的资产占相当大的比重。如何处置这些不良资产，是当前面临的一项重要任务。我们必须吸取以往的教训，加强土地资产管理，优化土地配置结构，防范、化解金融风险。

二、抓住机遇，迎接挑战，坚定做好土地资产管理工作的信心

当前，加强土地资产管理面临新的形势，机遇与挑战并存，困难与希望同在，我们必须沉着应对，树立做好土地资产管理工作的坚定信心。

（一）土地资产管理的纲领性文件，为加强土地资产管理提供了新的历史性机遇

党中央、国务院高度重视土地资产管理工作。江泽民总书记在中央人口资源环境工作座谈会上强调，要推进资源有偿使用。镕基总理、家宝副总理多次批示要加强土地资产管理工作。国土资源部起草上报了关于加强国有土地资产管理的意见，经国务院审定后下发了 15 号文件。这个文件是全面加强土地资产管理和土地市场建设的纲领性文件。

国务院 15 号文件下发后，各级党委、政府高度重视，认真抓落实。国土资源部迅速下发了《关于整顿和规范土地市场秩序的通知》，就整顿规范土地市场秩序进行了总体部署，并派出 5 个检查组，对 10 个省（区、市）的整顿规范情况进行了检查。从检查结果看，全国土地市场秩序进一步规范，圆满实现了阶段性目标。

1. 整顿和规范土地市场秩序取得成效

清理查处了一大批土地违法违纪案件，土地市场秩序初步好转。据对全国 29 个省（区、市）清查情况进行统计，原划拨土地转为经营性用地未上缴土地收益、改变用地条件需补缴地价款及未达到投资条件擅自转让土地使用权所涉及的宗地近 10 万宗，面积 1 万多公顷。在清查工作中，浙江、湖北、河南三省对划拨土地改变用途应补缴土地收益的情况进行追缴，补缴土地收益分别为 4191 万元、3900 万元和 2018 万元；吉林、安徽两省清查未达到投资条件擅自转让的 1450 多宗土地，并制定了相应的处理办法；黑龙江省对原划拨土地转为经营性用地未上缴土地收益的 1.4 万多宗土地进行了摸底。

2. 土地市场规范运行的基本制度不断建立健全

各地出台了一系列地方性法规和规范性文件，建立完善了建设用地供应总量控制、城市土地集中供应、土地使用权公开交易、基准地价定期更新与公布、土地登记公开查询和集体决策制度。