

第一篇

硬件建设

硬件建设是开发区的根本和出发点，换句话说，没有硬件建设，开发区就成了无源之水、无本之木。习惯上，开发区的硬件建设是指土地、规划设计、区内动拆迁、工程建设（包括市政基础设施配套）等内容。因此，本书第一篇就介绍硬件建设的内容，分土地、规划设计、工程建设三章进行阐述。

第一章 土 地

土地是人类赖以生存和发展的重要物质基础，也是不可再生的有限资源和十分宝贵的财富。

1980 年，《国务院关于中外合资企业建设用地的暂行规定》明确了举办中外合资企业时使用建设用地的各项政策规定。为了节约耕地、合理利用农村土地，国务院于 1982 年制定了《村镇建房地管理条例》。同年，为了协调国家建设征用土地过程中的各种关系，保证国家各项建设的顺利进行，全国人民代表大会常务委员会制定了《国家建设征用土地条例》。

1986 年 2 月 21 日，国务院第一百次常务会议决定，成立直属国务院领导、统管全国土地和城乡地政的国家土地管理局，同年 8 月 1 日，新机构挂牌办公。

1986 年 6 月 25 日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议审议通过《中华人民共和国土地管理法》，并于同日正式颁布。1991 年 1 月 4 日国务院总理李鹏签署中华人民共和国国务院第 73 号令，发布《中华人民共和国土地管理法实施条例》。

从此，我国的土地管理走上了规范化、科学化、法制化的轨道。

第一节 土地制度

土地是一切生产和一切存在的源泉。土地作为人类生产、生活

的必要载体，是人类赖以生存的根本，没有土地就没有人类的一切。我国是一个人口众多的国家，土地资源相对短缺，尤其是我国的人均占有耕地面积与世界其他国家相比低得很多。在我国工业化、城市化快速发展的情况下，土地需求的矛盾更加突出。因此，在使用土地时应遵循以下原则：一是节约原则。节约用地是我国的一项基本国策，不论是进行生产建设，还是进行生活设施建设，我们都应该遵守这一原则，尽量节约用地。二是合理利用原则。根据土地总体规划和详细规划的要求利用土地，提高土地的产出价值，保证土地使用的综合效益。三是充分利用原则。通过受让、征地划拨等各种方式取得的土地使用权，用地单位或个人一定要尽早地充分利用起来，避免占地多使用少、占地早开发晚的现象出现。

一、土地制度改革

土地制度是土地关系的总和。狭义的土地制度是指土地的权属关系。一般意义上的土地制度包括土地所有制度、土地使用制度、土地流转制度和土地收益制度。广义上的土地制度是指有关土地各方面的制度，除上述的各种制度外，还包括如土地规划制度、土地征用制度、土地税收制度、土地开发制度、土地管理制度等。土地制度的核心是土地权属。

从世界各国的情况看，土地制度主要有三种形式：土地私有，自由买卖；土地公有，无偿使用；土地所有权公有，使用权买卖。美国、日本、法国等国家采用第一种形式，在那里，土地可以在市场上自由买卖，价格主要由供求关系确定。原苏联、东欧等国家则采用第二种形式，即在土地公有制基础上的非市场体制模式，我国传统的土地制度也是如此。英国和英联邦国家及新加坡等则是采用第三种模式，即在国家有效控制下的市场体制模式，土地所有权属于国家，国家把土地使用权出卖给使用者，土地使用权被视为一种财

权，在允许的条件下，使用者可以将土地使用权再买卖（转让）。

我国是社会主义国家，土地属于国家，任何单位和个人不得在市场上自由买卖土地，因此，美国、日本、法国等采用的土地制度与我国的基本国情不相符。1949年以来，我国所实行的是原苏联、东欧国家采用的国家土地无偿划拨、无偿地长期由单位或个人使用的模式。长期以来，这种单一的、以行政手段为主的土地使用制度，造成了我国土地管理中的种种弊端。由于土地无偿使用，所以在建设用地中，多征、早征或者征而不用现象屡禁不止，土地利用率低，使用效果差，造成大量土地闲置和土地资源的极大浪费。非法占地和违章建设现象也屡见不鲜，不仅浪费了土地资源，而且影响城市规划的实施。土地的无偿使用也不利于企业的经济体制改革和正常的市场竞争，因为，企业所处的地理位置的好坏，对企业的经营成果有着重要的影响，尤其是对房地产开发企业和商业企业更是如此。即便是在同样的技术、设备、人员、规模等条件下，由于不同企业所处的地理位置不同，企业的经营成果和经济效益将会有很大的不同。如果不对土地实行有偿使用、级差地租，则企业之间的竞争就失去了平等的环境，这样不利于企业的经济体制改革。此外，土地无偿使用的土地制度也不利于维护国家和集体的土地所有权。国家和集体所有制土地实际上变成了使用单位所有，使国家和农村集体土地所有权旁落，致使一些单位以国有土地换房换物，造成一些单位多余的土地国家调拨不动，土地的余缺无法调剂，一些外迁和撤销单位的土地国家亦无力收回，国家财产流失不止等各种不利影响。

1987年4月，国务院第一次提出了“土地使用权可以有偿转让”的政策，同时责成国家土地管理局、国务院特区办、国务院法制局研究制定，并一致同意国务院特区办关于在天津、上海、广州、深圳四个城市开展国有土地使用权有限期有偿转让改革试点的建

议。1988 年 2 月，中共中央向全国人大提出了包括土地条款在内的《中国共产党中央委员会关于修改宪法个别条款的建议》。《建议》第二条指出，“宪法第十条第四款：‘任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他方式非法转让土地。’修改为‘任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。’”1988 年 4 月 12 日第七届全国人民代表大会第一次会议根据中共中央的建议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，在宪法中删除禁止土地“出租”的条款，增加了可以依法转让土地使用权的内容。

1988 年 12 月，第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议根据《中华人民共和国宪法修正案》和国务院关于提请修改《中华人民共和国土地管理法》的议案，审议并通过了关于修改《中华人民共和国土地管理法》的决定。《中华人民共和国土地管理法》的第二条第二款“任何单位和个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”修改为“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”，删除了原规定中的“出租”二字。可以看出，立法者把土地使用权的有偿转让看成是一种出租行为，并允许这种出租行为的存在。同时，《中华人民共和国土地管理法》第二条中增加了第四款和第五款，即“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。土地使用权转让的具体办法，由国务院另行规定”和“国家依法实行国有土地有偿使用制度。国有土地有偿使用的具体办法，由国务院另行规定”。

国务院根据修改后的《中华人民共和国土地管理法》赋予的权力，于 1988 年上半年着手制定国有土地使用权有偿出让和转让的具体办法。基于“在保持社会主义土地公有制、保持国家对国有土地所有权的垄断和对地产经营垄断的前提下，使国有土地使用权流动起来，进入市场，参与流通”的指导思想，1988 年 7 月国务院

常务会议原则通过了《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》，并于 1990 年 5 月 19 日以国务院第 55 号令发布施行。同日，国务院还以第 56 号令发布了《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，以加强对外商投资从事成片土地开发的管理。

从 1988 年通过的《中华人民共和国宪法修正案》和《中华人民共和国土地管理法》修改决定可以看出，土地使用权发生转移的行为统称为“转让”，而《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》则沿用了已在全国各地实践中被广泛应用的“土地使用权出让”和“土地使用权转让”的提法。事实上，土地使用权的转移包括两个层次的含义：一是国家将土地使用权转让给受让人；二是受让人取得土地使用权后，将土地使用权再转让给新的受让人。第一层次，我们也可以称为土地的一级市场，国家是处于垄断者的地位，并以土地所有者和行政管理者的双重身份出现，国家和受让人之间既是一种行政关系，也是一种平等的民事关系，因此，这一层次的土地使用权转移称为“土地使用权出让”，其目的在于实现国家的土地政策，实现国家土地的有效控制。国家出让土地使用权以收取土地出让金，是为了促使土地受让人充分、合理地使用土地，使出让的土地发挥最大效益。土地转移的第二层次，也称土地的二级市场，是指土地使用权在土地使用者之间横向流动的行为，属于民法调整范围。第二层次的土地使用权转移更多地体现为土地使用者之间的一种经济法律关系，因此，被称为“土地使用权转让”。一般而言，在一级市场上取得土地使用权的受让人必须按照土地使用权出让合同规定对土地进行一定程度的投资开发后，才可以转让（包括出租）土地使用权。

至此，划拨国有土地使用权方式在很大程度上受到了限制。目前，可以通过划拨方式取得国有土地使用权的主要是国家机关用

地、军事用地、城市基础设施用地、城市公用事业用地、国家重点能源交通项目用地、国家重点水利项目用地以及法律法规规定的其他用地。划拨国有土地使用权没有使用期限的限制，但无偿取得的土地使用权应当依照《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》的规定交纳土地使用税。划拨国有土地使用权只有在经人民政府批准、补交土地使用权出让金的情况下才可以连同其地上建筑物、附着物进行转让、出租、抵押。对未经批准擅自转让、出租、抵押、划拨土地使用权的单位和个人，市、县人民政府土地管理部门应当没收其非法收入，并根据情节处以罚款。无偿取得划拨土地使用权的土地使用者，因迁移、解散、撤销、破产或者其他原因而停止使用土地的，市、县人民政府应当无偿收回其划拨土地使用权。市、县人民政府根据城市建设发展需要和城市规划的要求，对划拨土地使用权亦可无偿收回，但应根据实际情况，对其地上建筑物、其他附着物给予适当补偿。

二、土地权属

土地的权属是由土地所有制所决定的。建国初期，我国是在没收官僚资本、土地改革和城乡社会主义改造的基础上，实行国家所有和农村集体所有两种形式的社会主义土地公有制，城镇集体组织没有归其所有的土地。

《中华人民共和国宪法》第九条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”第十条规定：“城市的土地属于国家所有。”同时，还规定了部分农村和城市郊区的土地依照法律规定也属于国家所有。《中华人民共和国土地管理法》第六条也有相同的规定。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对集体土地实行征用，但应根据实际情况给予

适当的补偿，依法被征用的土地属于国家所有。

《中华人民共和国宪法》第十条和《中华人民共和国土地管理法》第六条规定：“农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于集体所有。”但是，蕴藏在农村集体土地中的矿藏和流经集体土地的水流归国家所有。其中，所谓除法律规定属于国家所有的是指根据 1950 年《土地改革法》和《城市郊区土地改革条例》的规定，被征收、没收的土地中依法被确定为国家的土地部分及国家建设（铁路建设、公路建设等）的留用地和依法被国家征用的土地。我国集体土地是在高级农业生产合作社时期由入社农民将土地改革时分得的属于私人所有的土地转为合作社集体所有而形成的。宅基地是指农村中包括建筑物和没有建筑物的非耕种所用的空白地。自留地是指农业集体化以后集体经济组织从集体所有土地中划配给社员个人长期使用的少量土地（一般不超过当地每人平均土地数量的 5% 至 7%）。公社化以后，继续保留自留地制度。自留山也是指农业集体化以后，集体经济组织从集体所有的山地中划配给社员个人长期使用的少量土地或者山地。根据 1986 年 4 月 12 日第六届全国人民代表大会第四次会议通过，1986 年 4 月 12 日中华人民共和国主席令第 37 号公布的《中华人民共和国民法通则》第七十四条中的规定，“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。”

我国的宪法和土地管理法都明确规定：“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。”从这个意义上来说，我国的土地属于限制流通之物，土地所有权不能转移。但是，在一定的条件下，土地所有权也是可以发生变更的，即从一个主体转移到

另一个主体。在我国，土地权属的变更主要是通过国家建设征用集体土地实现的，在特殊情况下，也可能发生国有土地变更为集体所有的土地。如由于调整不合理的土地权属地界或者消除土地使用的缺点（如地界弯曲、尖角、土地分散等），通过地界的截弯取直、土地交换等方法而发生。

土地是财富之母，其作为一种特殊的物质，具有位置固定、不可再生、使用耐久、用途无限等特性，属不动产。土地权属是指土地财产的所有权关系。根据《中华人民共和国民法通则》第七十一条规定，“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”因此，土地所有权是指土地所有者依法占有、使用、处分土地并从土地上取得收益的权利。

1. 土地占有权

土地占有可分为所有者占有和非所有者占有。所有者占有是指土地所有者对自己所属土地的占有；非所有者占有是指对他人（自然人或法人）所有的土地的占有，分合法占有和非法占有。合法占有是指他人根据法律、依照程序、符合土地所有者的意愿占有土地；非法占有是指没有经过合法手续对土地的占有。土地所有权着重于归属，而土地占有权则着重于对实物的控制和使用。

2. 土地使用权

根据《中华人民共和国民法通则》第八十条的规定：“国家所有的土地，可以依法由全民所有制单位使用，也可以依法确定由集体所有制单位使用，国家保护它的使用、收益的权利；使用单位有管理、保护、合理利用的义务。”但“土地不得买卖、出租、抵押或者其他形式非法转让”。

我国实行土地所有权与土地使用权相分离的土地使用制度。土地使用权是指土地使用者按照法律规定对土地享有实际利用和取得收益的权利。国家依法实行国有土地有偿使用制度，即国有土

地使用权可以依法提供给企业（包括外商投资企业和境外公司）、组织和个人。土地使用权亦可分为所有者的土地使用权和非所有者的土地使用权。集体土地可以依法提供给农村集体内的单位和个人使用，也可以提供给与集体经济组织联营的企业或者集体经济组织参股的企业，但不得转让。国家建设和农村集体以外的其他建设需要使用集体土地的，必须先征为国有土地。

3. 土地收益权

土地收益权是指收取因土地利用而产生的经济利益的权利。当土地所有者和土地使用者相分离时，土地所有者作为土地的原主体，土地使用者作为土地的派生主体，一起分享土地收益。

4. 土地处分权

土地处分权是指依法处置土地的权利，是所有权的集中体现。法律规定，我国土地不准买卖和非法转让，所以，土地所有权不得进入市场。土地出让必须由土地所有者（国家）亲自行使，其他对土地的处分方式如土地使用权的出售、出租、交换、赠与和抵押等可由土地使用者依法行使。但是，集体土地所有者无权任意处置土地，因为集体土地所有权的主体代表实际拥有的是经营管理权，而不是完整的所有权。

三、我国土地有偿使用发展进程

我国城市土地使用制度的改革，突出反映在土地使用的无偿性到有偿性的变化上。其中，我国城市土地有偿使用的发展过程又可划分为征收土地使用费、征收土地使用税和土地使用权的有偿出让和转让等。

1. 征收土地使用费

1979 年蛇口工业区的诞生和 1980 年深圳的开发启动，标志着我国的对外开放拉开了序幕。征收土地使用费，起初是针对中外

合营企业提出的。1980年7月26日，国务院颁布《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》，指出，“中外合营企业用地，不论新增土地，还是利用原有企业的场地，都应计收场地使用费。”同年，国家在批转10月份全国城市规划工作会议纪要时指出，“征收城镇土地使用费，是城镇建设和维护的一个固定资金来源。在城镇规划区范围内，对占用土地的单位和个人，均应按当年实际占地面积交纳土地使用费。收费标准应根据不同地段，分等级确定。对于不同的使用单位，收费标准也应有所不同。”从此，我国揭开了土地有偿使用的新篇章。

2. 征收土地使用税

1988年9月27日，国务院颁布了《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》，同时，自1988年11月1日起执行。该条例指出，各省、自治区、直辖市人民政府，应当根据市政建设状况、经济繁荣程度条件，确定所辖地区的适用税额幅度。市、县人民政府应当根据实际情况，将本地区土地划分若干等级，在省、自治区、直辖市人民政府确定的税额幅度内，制定相应的适用税额标准，报省、自治区、直辖市人民政府批准执行。由此，采取土地使用税代替征收土地使用费。

城市土地使用费有别于城市土地使用税。土地使用费涉及土地所有者和土地使用者之间的经济关系，而土地使用税则是指土地所有者（即国家）以政权名义向土地使用者征收的一种税赋，体现行为的强制性。

3. 城市土地使用权的有偿出让和转让

1987年，国家批准上海、天津、深圳、广州和海南正式进行土地使用权有偿出让试点。

1987年9月9日，中国首块有偿出让的土地在深圳采取定向协议的方式售出。深圳中航工贸中心以108.24万元的价格受让一

块位于深圳上步地段、面积达5 412平方米的住宅用地，使用期限为 50 年。

1987 年 11 月 26 日，深圳首次以招标方式有偿出让一块面积为 46 355平方米住宅用地，使用年限 50 年。深华工程开发公司以 1 706万元中标。

1987 年 12 月 1 日，深圳首次以拍卖方式转让了一块面积为 8 588平方米、起价为 200 万元的地块。成交价格为 525 万元。

1990 年 5 月 19 日，国务院总理李鹏签署中华人民共和国国务院第 55 号、56 号令，发布《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》，并于发布之日起施行。此为合理开发、利用、经营土地，促进城市建设和经济发展，改善投资环境，引进外商投资先进技术企业和产品出口企业，发展外向型经济等起到了很好的规范作用。

第二节 土地征用

土地征用，一般也称国家建设征用土地，是指国家根据法律规定，依补偿为条件，将农村集体所有制土地收归国家所有，而交土地使用者的行为。任何土地，不管是要无偿划拨还是有偿出让，若其为集体土地，则首先必须经过征用过程，成为国有土地后方可进行。土地征用过程中的法律关系主体是国家和被征地单位，但实际上大多是用地单位代理国家进行征地工作，并向被征地单位支付土地补偿费和安置补助费等。

一、征地权限

根据我国的法律、法规规定，国家建设征用耕地 1 000 亩以上，其他土地 2 000 亩以上的，由国务院批准。征用省、自治区行政

区域内的土地，由省、自治区人民政府批准；征用耕地 3 亩以下，其他土地 10 亩以下的，由县级人民政府批准；省辖市、自治区人民政府的批准权限，由省、自治区人民代表大会常务委员会决定。征用直辖市行政区域内的土地，由直辖市人民政府批准；直辖市的区人民政府和县人民政府的批准权限，由直辖市人民代表大会常务委员会决定。

1994 年 2 月 4 日上海市第十届人民代表大会常务委员会第七次会议通过的《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第四十五条规定，县人民政府的批准权限为：征用或者使用耕地 50 亩以下的；划拨国有土地 50 亩以下的；征用或者使用其他土地 100 亩以下的；一个建设项目同时征用或者使用耕地、划拨国有土地 50 亩以下，征用或者使用其他土地 100 亩以下，合计为 100 亩以下的。宝山区、闵行区、嘉定区人民政府的批准权限为：征用或者使用耕地 30 亩以下的；划拨国有土地 30 亩以下的；征用或者使用其他土地 60 亩以下的；一个建设项目同时征用或者使用耕地、划拨国有土地 30 亩以下，征用或者使用其他土地 60 亩以下，合计为 60 亩以下的；宝山区人民政府对长兴乡、横沙乡的批准权限可按县级权限执行。除宝山区、闵行区、嘉定区外，其他各区人民政府的批准权限为：征用或者使用耕地 15 亩以下的；划拨国有土地 15 亩以下的；征用或者使用其他土地 30 亩以下的；一个建设项目同时征用或者使用耕地、划拨国有土地 15 亩以下，征用或者使用其他土地 30 亩以下，合计为 30 亩以下的。

二、征地程序

土地征用过程一般经过如下程序：

1) 用地企业持批准的建设项目设计任务书或县级以上人民政府批准的有关文件，向县以上土地管理部门提出项目建址申请。

2)土地管理部门会同有关部门进行审查。建址在城市规划区内的,应征得城市规划部门同意,由城市规划行政主管部门核定其用地位置和界线,划定虚红线,提供规划设计条件,核发建设用地规划许可证。

3)县、市土地管理部门组织用地单位与被征地单位以及有关管理部门,协商土地补偿条件、生活补助和就业人员安置办法,并签订初步协议书,商定预计征地的范围、土地面积。

4)用地单位与被征地单位根据虚红线图,会同土地测量部门实地测量建设用地,确定界桩。

5)用地单位经县级以上人民政府审查批准后,由审批机关填发建设用地批准通知书,同时开始执行补偿补助和安置协议。

6)用地单位委托有资格的设计单位对建设项目进行方案设计、初步设计和施工图设计。

7)用地单位持有关批准文件,向城市建设主管部门申请办理施工执照,委托施工单位进行建设。

8)建设项目竣工验收后,用地单位向县、市土地管理部门提出土地登记申请。经土地管理部门审核、注册登记后,颁发土地使用证。

三、征地补偿与安置

征用集体所有土地,一律实行有偿使用的原则。用地单位征用建设用地应向被征用单位或其他有关单位支付各项征地费,其中包括:土地补偿费、地面附着物补偿费、青苗补偿费、耕地占用税、劳动力安置补助费等,若征用城市郊区的菜地,用地单位还应当按照国家规定,缴纳新菜地开发建设基金。国家建设征用土地的各项补偿费和安置补助费,除被征用土地上属于个人的附着物和青苗的补偿费付给本人外,由被征地单位用于发展生产和安排因土地

被征用而造成的多余劳动力的就业和不能就业人员的生活补助，不得移作他用，任何单位和个人不得占用。

1. 补偿费

国家建设征用土地，由用地单位支付土地补偿费。征用耕地的补偿费，为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 3 倍至 6 倍。征用其他土地的补偿费标准，由省、自治区、直辖市参照征用耕地的补偿费标准规定。被征用土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。占用耕地的，用地单位应该按照实际占用耕地的数量，按照规定税额一次缴纳，占用非耕地的不缴纳耕地占用税。新菜地开发建设基金费用，由各省、自治区、直辖市人民政府根据本辖区各类不同城市的菜地建设基础和生产情况，区别近郊和远郊，规定具体标准。

2. 补助费

征用耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征用的耕地数量除以征地前被征单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前 3 年平均每亩年产值的 2 倍至 3 倍。但是，每亩被征用耕地的安置补助费，最高不得超过被征用前 3 年平均年产值的 10 倍。征用其他土地的安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征用耕地的安置补助费标准规定。如果按照上述规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前 3 年平均年产值的 20 倍。

3. 安置

征用集体所有制土地，对需要安置的劳动力和养老人员应当按照谁用地谁负责安置的原则，由县级以上的地方人民政府组织

被征地单位、用地单位和有关单位，通过各种途径予以安置。除用地单位自行吸收安置外，可以组织安排符合条件的人员到其他单位就业，并将相应的安置补助费转拨给吸引劳动力的单位。征地中应当安置的劳动力和养老人员的农业户口均转为非农业户口。因征地被撤销的集体经济组织中的农业户口，可以转为非农业户口。

第三节 国有土地使用权有偿出让

改革开放前，我国的土地使用权的取得是通过无偿划拨国有土地使用权的方式。随着改革开放的深入和发展，我国对土地的管理也不断地完善和系统，除划拨土地使用权外，还可通过出让、租赁和使用权作价入股等方式取得土地使用权。此处所涉及的土地是指国有土地，至于集体土地，因为它不能直接出让或划拨，它应该通过国家征收成为国有土地后才能出让或者划拨国有土地使用权。

我国实行全国土地统一管理体制。国家土地管理局负责全国土地、城乡地政管理工作，地方各级人民政府土地管理部门负责其本行政区域内的土地、城乡地政统一管理工作。其主要职责是：贯彻执行国家和地方关于土地管理的法律、法规和政策；主管土地的调查、登记和统计工作，组织编制土地利用总体规划；负责征用和划拨土地的审查、报批；代表政府实施出让国有土地使用权；对土地利用情况进行检查、监督和查处违法占地案件；调查研究，解决土地管理中的问题等。

一、土地使用权有偿出让的含义及年限

土地使用权有偿出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付