山东省土地估价师协会

会刊

第 3 期

山东省土地估价师协会秘书处编印　　2005 年 1 月 24 日

目　录

文件汇编

国务院办公厅转发财政部关于加强和规范评估行业管理意见的通知……1

国土资源部关于开展土地评估行业全面检查，加强和规范行业管理的通知……3

省国土资源厅关于开展全省土地评估行业全面检查的通知……6

关于进行 2004 年山东省土地评估中介机构年检工作的通知……9

关于协会网站开通的通知……10

优秀论文选编

企业改制土地评估若干问题研究……11

从“西安家世界购物广场”案例谈国企改革土地使用制度创新……17

协会动态

我省积极参加中国土地估价师协会成立十周年系列庆祝活动……25

本刊地址：济南市文化东路 16 号（山东省土地估价师协会）

邮政编码：250014

电　　话：（0531）8581269

传　　真：（0531）8521005

国务院办公厅转发财政部关于加强和规范评估行业管理意见的通知

（国办发[2003]101号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

财政部《关于加强和规范评估行业管理的意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

二00三年十二月十九日

关于加强和规范评估行业管理的意见

（财政部　二00三年十二月十日）

根据《国务院办公厅关于清理整顿经济鉴证类社会中介机构的通知》（国办发[1999]92号）精神，经深入调查研究和广泛征求意见，现就加强和规范评估行业管理问题，提出如下意见。

一、评估行业的发展情况及存在的主要问题

随着社会主义市场经济的发展，近年来我国评估行业得到了快速发展。执业队伍不断扩大，各类评估执业准则和管理制度不断完善，服务领域和对象不断拓宽，国际间评估业务的交流与合作进一步加强。截止到2002年底，全国共拥有具备各类评估执业资格的人员近8万人。评估中介服务已成为企业改制、资产重组、中外合资与合作、产权交易，以及出租、抵押、保险等重大经济活动的基础，为促进社会主义市场经济的发展，发挥了积极作用。

由于社会主义市场经济尚处于不断发育和完善的过程，评估中介服务作为特殊的新兴服务行业，目前还存在许多问题。

一是相关法律法规不健全，对各类专业评估管理缺乏统一的法律基础。由于我国目前尚未制定出有关评估行业管理的法律法规，对各类专业评估进行规范管理无法可依，对相关政府部门、评估行业协会、评估中介机构以及评估师的职责，缺乏必要和统一的法律约束。实际工作中，有关主管部门只能通过制定一般规范性文件，对各自归口管理的专业评估事务进行管理。

二是政府行政性管理和行业自律性管理不到位。有的部门没有认真履行行政管理的职责，有的评估专业尚未建立行业自律性组织。对评估机构及执业人员的执业资质、执业行为和执业质量，缺乏有效

的监管。

三是执业技术规范和职业道德标准建设滞后。目前我国评估专业的执业技术标准和职业道德规范建设严重滞后，不能满足评估业务发展的客观需要，一定程度上影响了评估行业的健康发展。

四是不同评估专业之间缺乏沟通、协调与合作。各类评估专业之间有着密切的业务联系，需要相互沟通、协调与合作。但在实际工作中，各评估专业之间缺乏必要联系，影响各类评估专业执业资质、执业资格和执业技术规范等制度建设的协调发展。

二、规范评估行业管理的基本原则

根据党的十六届三中全会提出的积极发展独立公正、规范运作的专业化市场中介服务机构，按市场化原则规范和发展各类行业协会等自律性组织的要求，以及深化行政审批制度改革的有关精神，规范评估行业管理应当坚持以下原则：

（一）科学设置评估专业资格种类，以适应不同评估业务特点和执业资质的要求，满足市场的客观需求。

（二）明确政府职能部门和行业协会的职责，建立规范的评估行业管理机制，强化评估行业行政管理和行业自律管理。

（三）建立不同评估专业协会之间沟通、协调与合作机制，推动整个评估行业的健康、协调发展。

三、加强和规范评估行业管理的具体措施

（一）严格评估专业资格设置管理。

根据目前我国社会主义市场经济发展的客观需要，设置注册资产评估师、注册房地产估价师、土地估价师、矿业权评估师、保险公估从业人员和旧机动车鉴定估价师等六类资产评估专业资格。

（二）切实改进和加强评估行业行政和自律性管理。

评估行业行政主管部门，要依据国务院批准的“三定”规定的职能，以及国家有关加强评估中介服务管理的要求，认真履行职责，切实改进和加强评估中介服务的行政管理。认真做好制定评估行业管理的规章制度，监督评估机构和从业人员的执业情况，指导和监督评估行业协会等工作。

评估行业协会要切实改进对评估机构及执业人员自律性管理，拟定并组织实施评估执业准则和职业道德准则，加强各项自律性管理制度的建设，组织开展对评估机构和执业人员执业质量的监督检查，大力推动评估行业诚信建设，建立完善有效的行业自律性管理约束机制，对违反评估执业准则和职业道德准则的机构和人员进行处罚。尚未成立评估师协会的评估专业，有关主管部门要依据有关程序抓紧组建。

各类评估机构及评估执业人员，要认真执行国家有关法律法规和各项规章制度，依法从事评估业务。严格遵守评估执业准则和各项行业自律性管理制度，诚信执业，客观、公正地提供评估中介服务。

（三）建立评估行业协会联席会议制度，改进和加强各评估协会之间的沟通、协调与合作。

为了有利于各评估专业的沟通、协调与合作，促进我国评估行业的协调发展，

本着自愿的原则，由行业协会自主协商，建立评估行业协会联席会议制度。联席会议主要负责研究提出我国评估行业改革和发展的意见和建议，研究提出规范评估执业人员执业行为的道德准则，协调各专业的评估执业准则和执业规则，研究提出加强评估行业自律性管理的意见和建议，参与评估行业法律法规的研究草拟工作等。

（四）抓紧研究制定《评估行业管理条例》。

为依法规范评估行业的管理，促进我国评估行业的健康发展，要在总结国内外评估行业发展经验的基础上，抓紧研究制定《评估行业管理条例》。《评估行业管理条例》应明确评估师的权利、义务和承担的法律责任，明确评估中介机构的资质要求和管理方式，明确行政主管部门对评估行业的管理职责，以及评估行业协会的行业自律管理要求。

（五）组织开展一次评估中介机构及相关执业人员执业质量的全面检查。

2004 年 6 月底以前，各有关主管部门要会同相关评估行业协会，对评估行业开展一次全面检查。检查的重点是评估机构及评估执业人员的执业资质和执业质量，评估机构是否彻底脱钩改制。对不具备执业资质条件，或有严重违反有关执业准则和职业道德规范行为的，要依法取消其执业资格。

四、 组织实施

各有关主管部门要根据党的十六届三中全会精神，按照上述意见要求，认真组织做好相关工作。2004 年 8 月底之前，财政部要将有关整顿、规范和检查情况汇总后报国务院。

国土资源部关于开展土地评估行业全面检查加强和规范土地评估行业管理的通知

（国土资发[2004]168 号）

各省、自治区、直辖市国土资源厅（国土环境资源厅、国土资源和房屋管理局、房屋土地资源管理局、规划和国土资源局），新疆生产建设兵团国土资源局：

随着社会主义市场经济的发展和土地使用制度改革的不断深化，土地评估行业得到了快速发展，已成为我国经济社会发展中不可或缺的重要中介行业，在积极配合土地使用制度改革、推进土地市场建设、支持国有企业改制、促进土地资源的集约合理利用等方面发挥了重要作用。但目前也存在一些不容忽视的突出问题。一些机构在执业过程中不遵守土地估价的技术规范和职业道德，迎合委托方不正当要求，搞虚假评估；一些机构为了获取项目，给关系人提取高额回扣，搞恶性竞争；一些机构不执行国家脱钩改制的规定，搞虚假

脱钩，为权钱交易提供了“土壤”等。这些问题已严重损害了行业形象，影响了土地市场公平、公正、公开发展，侵害了产权人的合法权益。

为了促进土地评估行业的持续、健康、规范发展，提高土地评估行业的执业水平，根据《国务院办公厅转发财政部关于加强和规范评估行业管理意见的通知》（国办发[2003]101号）精神，决定于2004年8月至12月，在全国范围内开展土地评估行业的全面检查，进一步加强和规范土地评估行业管理。现就有关事项通知如下：

一、检查的目的

通过检查，清理不符合法定设立条件的土地评估机构，惩戒违规执业的土地评估机构和人员，促进行业的诚信建设；强化土地评估机构及从业人员的职业道德意识和执业质量意识，规范执业行为，全面提高执业质量；切实落实土地评估行业管理的各项规章制度，维护行业秩序，使土地评估行业真正按照党的十六届三中全会提出的要求，发展成独立公正、规范运作的专业化市场中介服务行业，更好地为社会主义市场经济建设服务。

二、检查的主要内容

（一）土地评估机构的执业资格及内部管理制度建设情况。重点包括评估机构是否符合原国家土地管理局、国家工商行政管理局《关于对土地价格评估机构进行登记管理有关问题的通知》（[1995]国土[籍]字第10号）的规定，办理了工商登记，取得了土地估价的营业范围；土地评估机构是否拥有不低于规定数量的专职土地估价师；是否在土地估价的行业自律组织进行了注册登记；评估机构是否建立了内部技术质量控制、财务管理、估价报告档案管理、人事管理、奖惩等制度。

（二）评估机构脱钩改制情况。重点包括评估机构是否按《国务院办公厅关于清理整顿经济鉴证类社会中介机构的通知》（国办发[1999]92号）、《国务院办公厅转发国务院清理整顿经济鉴证类社会中介机构领导小组关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩改制意见的通知》（国办发[2000]51号）以及《关于土地评估机构与政府主管部门脱钩的通知》（国土资发[1999]318号）文件的规定，在人员、财务（含资金、实物、财产权利等）、业务、名称等方面与主管部门及其下属单位实行了彻底脱钩，并改制为合伙制或有限责任制企业，真正成为自主经营、自担风险、自我约束、自我发展、平等竞争的经济组织。

（三）评估机构及其人员的执业质量情况。重点包括土地评估机构在执业过程中，是否存在不遵守《城镇土地估价规程》等技术标准规定和职业道德规范，迎合委托方不正当要求搞虚假评估，出具虚假评估报告，损害产权人利益的行为；在承揽项目过程中是否存在违反土地估价的收费标准，搞不正当竞争行为。

（四）行业监管制度的执行情况。重点包括土地评估机构是否按照《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）、《土地估价报告备案办法（试行）》（国土资

厅发[2001]42号）以及《关于改革土地估价人员和机构监督管理方式的通知》（国土资发[2002]237号）等行业改革的规定，及时将土地估价报告报国土资源行政主管部门备案；是否定期将土地估价项目业绩清单上报国土资源行政主管部门备案。

（五）土地评估行业自律组织建设情况。重点包括土地评估行业自律组织是否按照国家关于社会团体管理的规定，建立了各项内部管理制度；是否存在乱设收费种类、超标准收费或搭车收费等现象。

三、工作方式及时间安排

本次检查工作由各省（区、市）国土资源行政主管部门负责对本行政辖区内从事土地评估业务评估机构的全面检查。检查工作采取自查、抽查、整顿规范相结合的方式，分三个阶段进行。

（一）自查阶段。2004年9月15日前，各土地评估机构要对照上述检查的主要内容，认真进行自查，填写“土地评估机构自查情况表”（见附件1），写出自查报告，并上报所在省（区、市）国土资源行政主管部门。

（二）抽查阶段。9月15日至10月15日，各省（区、市）国土资源行政主管部门会同各地土地估价师协会根据各机构的自查情况和检查内容，结合土地评估机构的注册工作，进行实地检查和重点抽查。对2001年土地估价结果确认制度改革以来至2004年6月30日，各土地评估机构在国有企业改革与上市，土地使用权抵押等评估项目中出具的土地估价报告的质量进行重点抽查和评议，并将抽查评议结果及时向社会公布。对在全国范围内从业的土地评估机构，国土资源部将根据各省（区、市）的抽查情况，会同中国土地估价师协会进行重点抽查。

（三）整顿规范阶段。10月15日至11月15日，各省（区、市）国土资源行政主管部门要对自查、抽查中发现的问题进行整顿和规范。

1、清理不符合设立条件的土地评估机构。对不符合法定设立条件或未按规定完成脱钩改制的评估机构，省级国土资源行政主管部门要责成相关行政机关和评估机构限期进行整改。对整改仍达不到规定要求的，土地评估行业自律组织不得受理其注册申请；省级国土资源行政主管部门应向工商管理机关提请注销其企业法人营业执照，并予以公告。对未实施脱钩改制仍保留事业单位性质的评估机构，严禁其从事土地评估的市场中介服务，对违规者，省级国土资源行政主管部门应向社会公告。

2、及时披露处理违规评估机构和土地估价师。对检查中发现违反法律法规规章规定，不执行《城镇土地估价规程》等行业技术标准和有关规定的评估机构和土地估价师，要及时向社会披露。违反《执业土地估价师自律守则》的，由土地评估行业自律组织处理。违规行为情节严重的评估机构，应提请工商机关依法处理，直至吊销其营业执照。对经查实严重违规的土地估价师，各省（区、市）国土资源行政主管部门应提出处理建议，报国土资源部

进行处理。触犯刑律的，移交司法机关依法追究刑事责任。

3、规范土地评估行业自律组织行为。对于土地评估行业自律组织内部制度不完善的，省（区、市）国土资源行政主管部门要督促其尽快建立健全。对擅自设立收费种类、超出收费标准或搭车收费的，要坚决予以取缔。

4、完善监管制度，促进行业诚信建设。各省（区、市）国土资源行政主管部门要按照政府职能转变和行政审批制度改革的要求，切实改进和加强对土地评估行业的管理。要切实落实土地估价报告备案和抽查评议制度，尚未建立此项制度的地方必须于2004年11月底前建立。要严格遵守《国土资源管理系统工作人员禁令》，禁止指定或向办事方授意由指定中介机构从事土地使用权咨询评估。要抓紧完善土地评估有关管理规定，进一步发挥土地评估行业自律组织作用，依法维护当事人合法权益。

各地要充分利用部开发的“土地估价机构和人员执业信息公示系统”（见国土资源部网站主页），通过该公示系统向社会及时发布评估机构和从业人员基本状况、变动情况、从业范围、年度业绩、抽查检查结果和投诉、举报、不良记录等信息，促进行业自律和诚信建设。

四、加强检查工作的组织领导

各省（区、市）国土资源行政主管部门要切实加强检查工作的组织领导，充分发挥土地评估行业自律组织的作用，组织做好本地区的土地评估行业检查工作。要高度重视，周密部署，明确要求，做好宣传，保质按期完成任务。各省（区、市）国土资源行政主管部门要及时汇总本地区土地估价行业自查、抽查和整顿规范的情况，形成书面报告（包括“土地评估机构检查情况汇总表”，见附件2），于2004年11月30日前报部土地利用管理司。附件1、2可通过“土地估价机构和人员执业信息公示系统”下载。

工作联系电话：（010）66558557

联系人：土地利用管理司地价处 董为红

二〇〇四年八月四日

山东省国土资源厅
关于开展全省土地评估行业全面检查的通知

（鲁国土资发[2004]168号）

各市国土资源（国土资源和房屋管理、规划与国土资源、国土资源和房产管理）局：

为促进土地评估行业的健康发展，提高土地评估行业的规范化执业水平，进一

步加强和规范土地评估行业管理。根据国土资源部《关于开展土地评估行业全面检查加强和规范土地评估行业管理的通知》（国土资发[2004]168号）精神，省厅决定，于2004年9月至12月对全省的土地评估行业进行一次全面的检查。现就有关事项通知如下：

一、检查的目的

通过检查，清理不符合法定设立条件的土地评估机构，惩戒违规执业的土地评估机构和人员，促进行业的诚信建设；强化土地评估机构及从业人员的职业道德意识和执业质量意识，规范执业行为，全面提高执业水平和质量；切实落实土地评估行业管理的各项规章制度，维护行业秩序，使土地评估行业发展成独立公正、规范运作的专业化市场中介服务行业，更好地为社会主义市场经济建设服务。

二、检查的主要内容

（一）土地评估机构的执业资格及内部管理制度建设情况。重点包括评估机构是否符合原国家土地管理局、国家工商行政管理局《关于对土地价格评估机构进行登记管理有关问题的通知》（[1995]国土[籍]字第10号）的规定，办理了工商登记，领取了营业执照；是否在中国土地估价师协会或山东省土地估价师协会进行了注册，领取了土地评估资格证书；是否拥有不低于规定数量、符合条件的专职土地估价师；是否建立了内部技术质量控制、财务管理、估价报告档案管理、人事管理、奖惩等制度。

（二）土地评估机构脱钩改制情况。重点包括土地评估机构是否按《国务院办公厅关于清理整顿经济鉴证类社会中介机构的通知》（国办发[1999]92号）、《国务院办公厅转发国务院清理整顿经济鉴证类社会中介机构领导小组关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩改制意见的通知》（国办发[2000]51号）以及《关于土地评估机构与政府主管部门脱钩的通知》（国土资发[1999]318号）文件的规定，在人员、财务（含资金、实物、财产权利等）、业务、名称等方面与主管部门及其下属单位实行了彻底脱钩，并改制为合伙制或有限责任制企业，真正成为自主经营、自担风险、自我约束、自我发展、平等竞争的经济组织。

（三）土地评估机构及其人员的执业质量情况。重点包括土地评估机构在执业过程中，是否存在不遵守《城镇土地估价规程》等技术标准规定和职业道德规范，迎合委托方不正当要求搞虚假评估，出具虚假评估报告，损害产权人利益的行为；在承揽项目过程中是否存在违反土地估价的收费标准，搞不正当竞争行为。

（四）行业监管制度的执行情况。重点包括土地评估机构是否按照《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）、《土地估价报告备案办法（试行）》（国土资厅发[2001]42号）以及《关于改革土地估价人员和机构监督管理方式的通知》（国土资发[2002]237号）等行业改革的规定，及时将土地估价报告报国土资源部门备案；是否定期将土地估价项目业绩清

单上报国土资源部门备案。

（五）事业性质的土地评估机构开展业务的情况。重点检查没有脱钩改制的事业性质的土地评估机构是否违规从事土地评估的市场中介行为，国土资源部门是否为其从事市场中介提供支持和为其出具的中介土地评估报告办理备案等相关手续。

三、工作方式及时间安排

本次检查采取土地评估机构自查自纠、各市国土资源部门逐一实地检查、省厅组织重点抽查的方式进行。检查工作采取自查、全面检查、重点抽查、整顿规范相结合的方式，分四个阶段进行。

（一）自查阶段。2004年9月20日前，各土地评估机构要对照上述检查的主要内容，认真进行自查，填写“土地评估中介机构自查情况表”（见附件1），写出自查报告，并上报各市国土资源部门。

（二）实地检查阶段。2004年9月21日至30日，各市国土资源部门对辖区内土地评估中介机构和事业单位进行逐一实地检查，写出书面报告，连同《土地评估中介机构检查情况汇总表》和《土地评估事业单位检查情况汇总表》一并报省厅土地利用处。

（三）重点抽查阶段。10月8日至10月20日，省厅会同省土地估价师协会根据各市的检查情况，进行重点抽查。对2001年土地估价结果确认制度改革以来至2004年6月30日，各土地评估机构在国有企业改革，土地使用权抵押等评估项目中出具的土地估价报告的质量进行重点抽查和评议，并将抽查评议结果向社会公布。对在全国范围内从业的土地评估机构，国土资源部将根据省厅全面检查的情况，会同中国土地估价师协会进行重点抽查。

（四）整顿规范阶段。10月20日至11月15日，对此次自查、抽查中发现的问题进行整顿和规范。

1、清理不符合设立条件的土地评估机构。对不符合法定设立条件或未按规定进行彻底脱钩改制的评估机构，省厅将责成限期整改。对整改仍达不到规定要求的，省土地估价师协会将注销其土地评估资格证书；省厅将向工商管理机关提请注销其企业法人营业执照，并予以公告。对未实施脱钩改制仍保留事业单位性质的评估机构，整改以后仍继续违规从事土地评估市场中介服务的，各级国土资源主管部门要监督其退出中介服务市场，对其违规从事的中介评估，不得予以备案或确认，否则，将予以通报批评。

2、及时披露处理违规评估机构和土地估价师。对检查中发现违反法律法规规章规定，不执行《城镇土地估价规程》等行业技术标准和有关规定的评估机构和土地估价师，省厅将及时向社会披露。违反《执业土地估价师自律守则》的，由省土地估价师协会处理。违规行为情节严重的评估机构，提请工商机关依法处理，直至吊销其营业执照。对经查实严重违规的土地估价师，省厅将提出处理建议，报国土资源部进行处理。触犯刑律的，移交司法机关依法追究刑事责任。

3、完善监管制度，促进行业诚信建设。根据国土资源部的要求，从今年 11 月开始，各土地评估中介机构要将每季度的土地估价项目业绩清单上报省厅土地利用处，从明年第一季度开始省厅将组织专家对土地估价报告进行抽查评议，评议结果将在省厅和协会的网站公开。

各级国土资源部门要严格遵守《国土资源管理系统工作人员禁令》，禁止指定或向办事方授意由指定中介机构从事土地使用权咨询评估。要抓紧制订和完善土地评估中介行业管理的相关规章制度，进一步发挥土地评估行业自律组织作用，依法维护中介机构合法权益。

要充分利用"土地估价机构和人员执业信息公示系统"（见国土资源部网站主页），通过该公示系统向社会及时发布评估机构和从业人员基本状况、变动情况、从业范围、年度业绩、抽查检查结果和投诉、举报、不良记录等信息，促进行业自律和诚信建设。

四、加强检查工作的组织领导

各市国土资源部门要切实加强检查工作的组织领导，组织做好本地区的土地评估行业检查工作。周密部署，明确任务，确保按期完成检查任务。

联系电话：0531-8583537、8581269、8583594（传真）

电子邮箱：wadong@126.com

联 系 人：王安东　王永伟

附件：1、土地评估中介机构自查情况表

2、土地评估中介机构检查情况汇总表

3、土地评估事业单位检查情况汇总表

山 东 省 国 土 资 源 厅

二〇〇四年九月十日

关于进行 2004 年山东省土地评估中介机构年检工作的通知

（鲁土估协发[2004]1 号）

各土地评估中介机构：

根据中国土地估价师协会《关于进行 2004 年全国范围执业土地评估中介机构年检工作的通知》（中土协发[2004]第 6 号）要求及《山东省土地评估中介机构注册管理办法》的规定，经研究决定，对在山东省土地估价师协会注册的土地评估中介机构和注册土地估价师进行年检。现将有关事项通知如下：

一、土地评估中介机构需提交的材料

（一）年检申请报告。

(二)土地评估中介机构注册（变更）申请表。

(三)机构从业人员状况表。

(四)营业执照原件、复印件。

(五)土地估价师注册证明材料。包括：土地估价师注册（变更）申请表；《土地估计师资格证书》原件及复印件；《土地估价师继续教育证书》；身份证原件及复印件；所在机构聘用申请人的劳动合同原件及复印件。

(六)土地评估业绩材料。按规定，2003年度注册的机构需报2003年度的评估业绩清单，2003年度以前注册的机构需报2002、2003两年度的评估业绩清单。

(七)与年检材料相同内容的软盘。

二、上报年检材料时间

在省土地估价师协会注册的土地评估中介机构6月20日前上报有关材料；在中国土地估价师协会注册的土地评估中介机构应于6月10日前将有关材料报省土地估价师协会。

三、年检工作收费

按中土协发[2003]第10号文规定，每个注册土地估价师收取30元。

联系人：王 永伟

电 话：0531-8581269

二00四年五月十三日

关于协会网站开通的通知

各会员单位及理事：

在山东省国土资源厅领导的关心和支持下，经协会秘书处的努力，山东省土地估价师协会网站于9月1日正式开通。网站域名为：www.sdreva.org.cn，电子邮箱地址为：sdreva@126.com。

今后我们会利用网站发布协会的通知、通告，刊载国家有关的法规政策和经济动向，传达中国土地估价师协会和省国土资源厅的重要信息，提供全省各地的基准地价。同时，对全省的土地评估中介机构和注册土地估价师的基本信息以及年检情况进行公示，公开土地评估中介机构信誉等级评定结果，以便接受社会监督。希望各会员单位、土地估价师能随时关注和登陆我们的网站，发表看法，交流意见，并来函来电对协会的工作提出批评和建议，共同把协会网站办成协会会员活动的平台，使我省的土地评估行业再上一个新台阶。

二00四年八月二十九日

企业改制土地评估若干问题研究

上海房地产估价师事务所有限公司 杨国诚 韩铁涛 贾明宝

摘 要:土地估价是企业改制工作的重要环节。本文根据笔者多年来的工作实践，就国企改制中如何确定土地评估范围；不同土地处置方式的优、缺点和对地价评估的影响；房、地分估技术和操作上存在的问题；集体土地评估的技术要点等进行了一些探讨，以期与土地估价及相关行业的专家共勉。

关键词:国企改制，土地估价，土地处置方式

一、引言

土地评估是企业改制过程中的重要环节，是企业整体资产评估的重要组成部分，对于显化国有企业土地资产价值、防止国有资产流失具有重要意义。

为了加强管理，规范企业改制中土地处置和估价行为，原国家体改委和国家土地管理部门相继出台了一系列政策文件，如:《股份有限公司土地使用权管理暂行规定》(1994 国土[法]字第 153 号)、《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》(国家土地局令第 8 号)、《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)、《关于印发〈企业改制土地资产处置审批意见(试行)〉和〈土地估价报告备案办法(试行)〉的通知》等，对企业改制土地处置和土地评估做出了严格规定，对于企业改制土地估价结果确认和备案等事宜提出了具体要求。近年来随着土地使用制度改革的不断深入，情况发生了很大变化，土地有偿使用、无偿使用现象并存，土地产权关系比较复杂，权属不完善，地方土地管理的具体做法不尽相同等，给土地处置和土地评估工作造成了一定的困难。

企业改制土地评估是一项复杂而责任重大的工作，涉及到法律、经济和市场等多方面的相关知识，要求土地估价师有较高的业务水平、较宽的知识面和解决复杂问题的能力；需要土地估价师在工作实践中不断学习，总结经验，解决实际问题，提高业务水平和服务质量。本文就国有企业改制中土地规范使用，土地处置和评估遇到的一些问题选行一些探讨，以促进在新形势下国企改制土地处置和评估工作的顺利进行。

二、关于确定土地评估的范围

正确确定土地处置和评估范围是做好国有企业改制中土地处置和评估工作的重要前提。确定土地处置和评估范围的主要依据是改制企业的结构、土地使用和

权属状况、土地处置的方式等。土地的处置范围与土地的处置方式有关，不同的土地处置方式会造成土地的处置范围与评估范围不完全一致。

1、根据企业改制方案，从企业结构入手确定土地估价范围

国有企业改制基本有整建制改制和企业重组改制两种形式。

随着国有企业改革的不断深入，一个国有企业在改制时可能同时改为两个或更多的公司。而且大型国有企业除了其自身和国有全资分公司、子公司外，还投资了一些控股公司或参股公司确定改制土地估价范围，必需根据企业改制方案，弄清改制前、后的企业组织结构关系（一般精确到四级子公司，甚至更多层次的子公司），来确定土地估价范围。在确定企业组织结构的过程中，企业会根据主、辅分离等原则进行筛选，提出拟参加改制的子公司或分公司并明确组织结构关系。企业改制过程中，改制方案可能发生多次变动，土地估价人员要不断以新的公司组织结构为线索，适时调整土地估价范围。

国有企业整建制改制时，原则上企业所有的土地都应该纳入评估范围；企业重组设立股份公司时，一般要求参与改制的单位、部门，包括全资子公司、分公司使用的土地都应纳入评估范围，而继续保持国有体制的部分一般不纳入土地评估范围。

国有企业投资的控股公司和参股公司，有的是“中、中”合资、有的是“中、外”合资、有的是与农村集体经济组织合资、合作和联营等形式的企业。如果改制企业投资的“中、中”合资企业不论是否控股都应当纳入评估范围。改制企业投资的“中、外”合资企业，以无偿方式使用土地的应当纳入评估，并按股份制企业土地使用管理规定办理有偿使用；已按交纳土地使用费形式使用土地的应当在土地评估后，以评估的土地市场价格为依据，按股份制企业土地使用管理规定纳入土地租赁使用，或者根据改制企业的要求按出让方式使用。改制企业与农村集体经济组织合资、合作或联营的企业用地，因为是集体所有土地，应依法征为国有后纳入评估，并按股份制企业土地使用管理规定办理有偿使用。

2、根据改制企业土地的权属状况，对土地估价范围进行调整

由于要求改制后企业的土地和房产产权要明晰、合法，而在我国，目前企业用地还不尽规范，有的权属不明确或权属关系复杂，甚至存在违法用地情况，使得根据企业结构确定的估价范围内的部分土地，在有限的改制工作时间内，难以完成产权的明晰化和合法化，因此，就需要估价师协助企业进行综合分析，从操作上合法、时间上可行的角度对土地评估范围进行修正。

目前改制企业土地权属方面存在的问题主要有：

①违反法规使用农村集体土地；

②在临时用地上建造房屋，临时用地手续早已过期；

③只有房屋所有权证，无土地证，土

地权属不明确；

④因城市建设等原因，导致土地面积已发生变化，但未及时测绘，办理变更登记；

⑤涉及到军用土地，无法办理土地变更登记；

⑥按参建联建方式占用土地，未办理合法用地手续；

⑦土地未进行面积分摊，或存在纠纷，不能达成分摊协议；

⑧未按规定办理建设项目的全部批文、许可等手续，难以办理产权登记。

上述几种情况要具体问题具体分析，对每一宗土地进行排查、调研后取舍。取舍的原则是：

①在企业改制时间计划内，有没有取得载明权利人、面积、四至等要素的产权证的可能性；

②土地资产对改制企业的重要性。例如集体土地，如果不是改制企业的核心或者重要资产，可考虑放弃进入改制范围；

③在操作上要咨询规划和土地管理部门，是否符合规划要求，是否存在权属纠纷，能否办理土地手续。

三、不同土地处置方式和操作方式对土地估价的影响

企业改制土地处置主要是企业使用的划拨土地使用权的处置。根据《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》（国家土地局令第8号），可以采取的土地处置方式有：出让、授权经营、出租、作价入股四种方式。

（一）土地使用权出让

1、土地使用权出让的概念

土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份，将一定年限的土地使用权让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

2、出让方式土地使用权的特点与操作

①以出让方式取得的土地使用权，产权关系明晰，操作灵活、简便，普遍为国内外所接受，改制后拟在国外上市的股份公司可以首选此种方式。

②在操作上可以由改制前国有企业办理土地出让手续后，再投入改制公司（股份公司）；也可以在国有企业完成改制成立股份公司后，由股份公司直接办理出让手续。

③土地出让方式的缺点是在企业改制时需要支付土地使用权出让金，增加了企业改制的成本。在涉及到合资公司时需要与对方协调。

3、出让方式对土地估价结果的影响

①估价结果是为办理土地使用权出让使用时，估价结果中应包含土地出让金；②土地评估时要考虑出让金的支付者是谁。如果改制前企业（或者改制企业母体）办理了土地使用权出让手续后投入改制公司，土地价值中应包含出让金；如果改制前企业（改制企业母体）签订土地使用权出让合同时，指明土地出让金由改制后股份公司支付，或者在企业完成改制后，由股份公司办理土地使用权出让手续并支付出让金，则评估进入股份企业的土

地价值中不应包含出让金。

（二）、授权经营

1、授权经营的概念

授权经营是指国家根据需要，可以一定年期的国有土地使用权作价后授权给经国务院批准设立的国家控股公司、作为国家授权投资机构的国有独资公司和集团公司经营管理。国有土地使用权授权经营，由国家土地管理局审批，并发给国有土地使用权经营管理授权书。被授权的国家控股公司、作为国家授权投资机构的国有独资公司和集团公司凭授权书，可以向其直属企业、控股企业、参股企业以作价出资（入股）或租赁等方式配置土地，企业应持土地使用权经营管理授权书和有关文件，按规定办理变更土地登记手续。

2、授权经营的特点

①授权经营的优点是企业无需交纳土地出让金，被授权对象必须是经国务院或省级人民政府批准设立的国家控股公司或作为国家授权投资机构的国有独资公司和集团公司，不适用于一般企业。

②被授权单位可以将授权经营的土地向直属企业、控股企业、参股企业以作价出资入股或租赁等方式配置土地，但一般不能对外转让和改变用途。

3、授权经营方式对土地估价的影响

在授权经营的权限和期限内，租赁土地价格应该是完整的土地使用权价格，包含出让金；但授权经营的土地处分权受到一定限制，一般只能在被授权集团公司内部（子公司之间）流转，如果需要对外转让、联营、交换、抵押等，则必须补交出让金。因此，授权经营土地的价格与完全公开市场价值应有一定差别。

（三）、土地租赁

1、土地租赁的概念

土地租赁是指土地使用者与县级以上人民政府土地管理部门签订一定年期的土地租赁合同，并支付租金的行为。

2、土地租赁的特点

①土地租赁和一般意义上的房地产租赁和土地出租概念不同。一般意义上的租赁属于二、三级市场行为，而土地租赁属于一级市场行为，是一种土地使用权取得方式。

②土地租赁方式的优点是企业在投资阶段资金压力小。

③土地租赁申请相对容易，属于国家法律规定的土地有偿使用方式之一。

④土地租赁的缺点是权利义务关系不大为企业接受。

3、土地租赁方式对土地估价的影响

租赁处置方式下土地价格的评估，一般需要评估土地租金和划拨土地使用权价格两部分。其中租金部分是根据土地出让金经贴现后的年金，供办理土地租赁手续用；划拨性质的土地使用权价格供改制企业核定资产价值用。土地出让金一般需要先评估出土地的市场价格，然后根据当地土地管理的有关政策确定。但是，如果划拨土地价格部分不作为国家资本金注入改制企业，则计算租金的依据是出让性质土地使用权的完整市场价格。

（四）、作价入股

1、土地作价入股的概念

土地作价入股是指国家以一定年期的国有土地使用权作价，作为国家出资投入改组后的新企业，该土地使用权由新设企业持有，可以依照出让土地使用权的规定转让、出租、抵押。国家股权由国有持股单位持有。

2、土地作价入股方式的特点

①作价入股的土地使用权具备与出让性质土地使用权等效的权利，改制企业享有土地使用权的处分权，可以转让、出租、抵押。

②作价入股方式处置土地的优点是企业资金压力小，不需要交纳数额巨大的出让金。

③作价入股方式适合占地面积大、经营效益好、竞争能力强、有开发前途的资源性重点企业、支柱产业及国有控股公司。

④作价入股方式处置土地的缺点是国家持股人不明确，国有土地收益的分配容易引起改制公司与持股单位、地方政府与上级政府之间的矛盾。

3、土地作价入股方式对土地估价的影响

作价入股方式下的土地估价，应该根据新设公司的资产投入结构和拟投入土地的权利状态和条件进行估价，土地估价结果应当载明土地的市场价格、划拨地价和土地出让金，以便于政府土地管理部门在土地处置中参考。

四、相关土地评估技术问题

1、关于房、地分估问题

1．1 房、地分估技术和操作上的缺陷

根据原国家土地管理局8号令规定，土地使用权除保留划拨用地方式外，采取其他方式处置的，必须由具有土地管理部门认可的土地估价机构进行地价评估。出让性质土地在改制中不需要处置，其价格评估在政策上没有明确规定。目前，改制企业需处置的土地，土地由土地估价机构评估价格并协助企业办理土地处置方案申请和估价结果备案工作，而地上的建构筑物一般由资产评估单位评估。这种房、地分估的做法可能导致以下两方面的问题：

一方面，资产评估机构评估房屋建筑价格，土地估价机构评估土地价格，然后采用求和的方式核定房地产价值，这实质上就是成本法评估房地产价格。成本法评估房地产价格，对于厂房、仓储、工业厂区内自用办公楼和公益性房地产来说，结果与房地产的市场价格差异可能不是很大（也不排除部分区域成本价格高于市场价格），但对于商业、写字楼等经营性房地产来说，结果与房地产的市场价格可能有很大差异。这是成本法评估房地产市场价格的缺陷。

另一方面，对于划拨或租赁土地上的房地产，企业在项目建成后，土地上发生的拆迁安置费用、大市政配套费用及其他前期费用，一般已作为固定资产或待摊费用入账。而土地估价机构一般评估的是土地市场价格，包括了估价时点宗地红线外市政设施条件下的市政配套费用、拆迁安置费用及土地取得的其他成本费用。为了

避免评估资产价格重复或漏项，一方面需要土地估价机构与资产评估机构准确划分评估范围，同时需要会计审计机构调整企业相应资产科目，增加了评估价值重复或漏项的可能。

1. 2解决房、地分估问题的建议

对于这一问题，笔者认为，房地产估价有专业的规范标准，其评估思路和技术规范更能反映房地产市场价格，而资产评估技术规范往往与会计准则有更多的联系，在评估房屋建筑价格和房地产整体价格时容易受到资产评估方法、思路和参数的影响；另一方面，土地估价机构对房地产市场信息相对了解的更多，对市场行情把握的更准确，而且大多兼具房地产估价资质。因此，对于国企改制中需要处置的土地上的房地产，应由土地估价机构分别评估土地市场价格和房地产整体价格，分别供土地处置和核定资产价值使用。而且估价对象房地产如果存在权属上的问题，也可以通过估价机构咨询解决。

2、如何避免土地、资产重复评估或漏评问题

土地是改制资产的组成部分。房、地分估情况下，由于土地估价师与资产评估师认识的不统一，很容易造成漏项或重复评估问题。漏项或重复主要有两方面：一是价格构成；一是评估对象实物。

价格构成的漏项或重复主要是红线内、市政配套费的归属问题，即红线内、外配套费项目是分别计入土地评估价格还是计入房屋价格。对于这一问题，需要土地评估师和资产评估师应提前进行沟通，就各自评估对象内涵范围予以界定，做到“不重不漏”。目前，一般是将红线外土地开发费用（大市政配套费用）计入土地价格，红线内配套费用（主要是市政管线的接入费用，包括管线工程和接口费用）作为房屋建设前期费用计入房屋建筑价格。

对于评估对象实物的重复或漏项问题，应根据“房地合一，有房必有地”的原则；由土地估价师和资产评估师一起核对土地列表和房屋列表，避免有房无地的情况发生。

3、关于集体土地的评估

国企改制中，集体土地一般需征用为国有土地后方可纳入改制企业资产范围，因此一般不需要评估集体土地的价格。但如果改制企业需要核定在相关企业（控股、参股、合资、合作、联营企业）中的资产价值，而这些企业使用了集体土地，这时可能需要评估集体土地的价格。

集体土地的评估，首先需要土地估价师从客观实际出发，通过调查了解，弄清用地的条件和集体土地取得时实际发生的成本费用。但是前一些年集体土地的管理相对较薄弱，在办理用地手续或作价投入到合资、合作或联营企业时，一般没有交纳劳动力安置补助费。有的集体建设用地取得时的一些税费可能也尚未交纳，因此评估时要具体分析。

目前，集体非农业用地禁止转让，通常采用成本法进行评估。针对上述情况，采用成本法评估集体土地价格时，取得集体土地时应发生而未发生的成本项目就不应计入。

五、后记

国企改制是关系到国计民生的战略举措，有很多政策、技术和实际操作方面的问题需要不断研究完善，例如：改制企业控股、参股合资、合作组建的不参加改制的企业使用的非有偿使用性质的土地是否需要处置、如何处置？在有限的改制期内大量难以完善产权的土地如何处理？授权经营土地价格与出让性质土地公开市场价格的差异及如何评估？国家授权经营、作价投入等方式注入作为国家股的地价的合理内涵？等等，既需要国资和土地管理部门进一步完善相关法律、法规体系，也需要土地估价师不断研究探讨。本文只是笔者学习、实践过程中，对国企改制中土地处置和评估问题的一些粗浅看法，希望能够产生抛砖引玉的效果。

参考文献：

1.《城镇土地估价规程》

2.《股份有限公司土地使用权管理暂行规定》(1994 国土[法]字第 153 号)

3.《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》(国家土地局令第 8 号)

4.《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)

从“西安家世界购物广场”案例谈国企改革土地使用制度创新

陕西华地不动产评估咨询有限责任公司　　雒爱萍　巩荣生

摘　要：国有企业改革是我国整个经济体制改革的中心环节，其成败直接关系整个国民经济的发展。当前，国有企业改革已进入最后攻坚时期，同时也因“资金、技术、市场”等瓶颈制约而出现停滞，急需寻找一个新的突破口。本文力求通过解析“西安家世界购物广场”这个典型案例的成功运作，提出采取灵活多样的土地资产整合运营方式，充分发挥国有企业土地资源优势，把土地资本作为国企改革的“推进剂”和“润滑剂”，是解决当前国企改革脱困的一条最切实可行的途径。文章分析了现行土地使用制度的功能残缺，并结合建立现代企业制度对深化土地使用制度改革的要求提出了制度创新建议。

关键词：国企改革　土地使用制度创新

一、典型案例“西安家世界购物广场”

和全国大多数大城市一样，西安是国家工业化建设时期投资的重点城市，依托其优越的自然条件和经济地理位置，布局了数量众多的工业企业。但随着社会经济的发展和西安市城市化进程的加快，这些工业企业在中心城区的无序布局不仅使城市土地得不到合理利用，无法充分发挥土地潜能，而且还产生了大量的社会环境问题，影响了西安城市功能更新和城市面貌的改善。

针对西安市城区国有工业企业现状，为了推动国企改革步伐，西安市委、市政府先后出台了一系列优惠政策，鼓励企业通过各种灵活方式，因地制宜，改制盘活，有力地推动了国企改革步伐，取得了良好的成效。而其中把盘活国有企业土地资产作为国企改革的“推进剂”，在企业改制中发挥了举足轻重的作用。

西安微电机厂与天津克瑞思(集团公司)合作建设“西安家世界购物广场”是西安市国企改革土地资本成功运作的一个典型案例。

西安微电机厂是建立于二十世纪五十年代的全民所有制企业，位于西安市莲湖区桃园北路，主要产品微电机、分马力电机、变换机、中低压开关柜、车辆电器等。进入九十年代后，企业经营状况逐渐走向低谷，到 1998 年企业已经完全陷入困境，累计亏损 7540 万元，银行贷款 1.2 亿元，欠息 5200 万元，资产负债率 145%，债务负担沉重，经营极端困难，经常处于半停产状态。该年全厂职工人数 2411 人，人均产值只有 1 万元左右，人均年收入仅 3000 元，而且经常不能按时发出工资，最长一次曾经 5 个月拖欠职工工资，职工生活非常困难。同时，企业又拥有大量的土地资源，仅东、西厂区工业用地占地就近 166.7 亩。这部分土地资产多年以来一直和企业的其他资产一样，由于企业的停产而处于闲置状态，土地资本应有的保值增值功能未得到发挥。而其土地价值量保守估计也在 1 亿元左右，每年仅仅因为土地的荒芜一项带来的隐性土地收益流失就在 600 万元左右。

天津克瑞思(集团公司)是天津市的一家大型民营企业，公司资金实力雄厚，拥有一批精干的专业人才队伍和先进的企业管理模式。九十年代末期，公司从美国引进大型仓储式购物的经营概念，在天津开办了天津家世界购物广场，取得了巨大成功。随着国家西部大开发战略的实施，天津克瑞思(集团公司)将发展目光瞄准了具有重要战略地位的西安市。拟将天津家世界购物广场的成功经营模式移植到西安这个西部大开发的前沿和中心阵地。

经过多次考察论证，天津克瑞思(集团公司)把目光瞄准了具有优越地埋区位优势的西安微电机厂。双方多次友好协商，在政府有关部门支持下，1998 年 7 月西安微电机厂腾出西厂区约九十九亩利用效率低下但区位优越、交通方便的土地，将位于该区的生产设备迁入东厂区，以土地入股的方式与天津克瑞思(集团)公司合作建设“西安家世界购物广场”。微电机厂的土地作价占总股份的 15%，每

年保底收益为400万元。同时，家世界购物广场负责解决微电机厂500名下岗职工的就业问题。1999年9月15日，“西安家世界购物广场”正式开业。

“家世界购物广场”开业以来取得了良好的经营效绩(见表1)，这标志着西安微电机厂的土地资本运作的成功。通过这次土地资本运作，西安微电机厂盘活了企业的土地资产，更新改造了部分生产设备和工艺，提高了现存土地和建筑的使用效率，也为企业的进一步发展创造了良好的机遇。全厂生产经营通过一年时间的恢复，2001年产值突破亿元，并扭亏为盈，较好地完成了上级考核的各项经济指标(见表2)。职工人均年收人增至8000多元，人均年产值达到10万元。这次土地资本的运作也加快了西安微电机厂企业改革的步伐，2001年9月30日该厂进行整体改制，更名为西安西电微电机有限责任公司，注册资金6273万元。

表1 家世界购物广场1999-2001经营状况简表

年份	营业收入（万元）	利润（万元）	税金（万元）	微电机厂分红（万元）
1999年	12000	161	550	100
2000年	57000	2520（免税）	1250	400
2001年	62000	1410	2560	400

表2 西安微电机厂1999-2001企业生产经营情况简表

年 份	工业总产值（万元）	营业收入（万元）	利 润（万元）	上缴税金（万元）
1999	2428	1766	-1548	61
2000	7078	5220	-2786	208
2001	11562	8603	20	327

西安微电机厂通过这次土地资本运作，成功地把资源优势（土地）转换为竞争优势(稳定的投资收益、人员的充分就业、产业结构的顺利调整)，以土地资本作为突破口，有效地解决了国有企业发展经营中存在的冗员过多、资金短缺、产业结构不合理等问题，实现了国有土地资产的保值增值，杜绝了国有资产的流失。据统计，“家世界购物广场”直接和间接的为该区域带来了约5000个就业机会，两年多时间为国家上缴税款4360万元，而且由于商服设施配套的完善提高了周围地段的地租水平，使该区域的土地价格在短短的两年半时间里上涨了50%。对推动

区域经济的可持续发展起到了积极的推动作用。

"西安家世界购物广场"作为西安第一家仓储式超市购物中心，在其成功运作模式的示范效应下，"麦德龙"、"家乐福"、"好又多"、"易初莲花"、"爱家"、"人人乐"等纷纷效仿，成功地嫁接了一批国有企业，盘活了国企存量土地资产，推动了西安商服业的繁荣。一个个小区级商服中心的形成，带动了区域商品房开发及其它第二产业的发展，改善了城市基础设施环境，美化了城市面貌，优化了城市用地结构和产业结构，有力地推动了西安市城市功能更新升级，取得了良好的社会、经济和环境效益。

但是，在"西安家世界购物广场"整个项目的运作过程中，也遇到了很多阻力，集中表现在：(1)部门之间争权夺利。微电机厂以土地出资需取得主管上级的同意，由于土地入股形成的股权由微电机厂持有而非上级主管部门，为此上级主管部门多次否决双方的合作，后经省、市政府多次协调，才批准了合作方案。(2)政府有关土地管理部门在行政划拨地进入土地市场运转过程中行政干预过多、审批环节繁琐、缺乏灵活性，弱化了市场配置土地资源的功能。暴露出现行土地使用制度中包括土地产权界定模糊、政府行政管理职能的越位和缺位、政策制度改革的滞后以及法制的不健全等一系列问题。归根到底，国有企业改革中土地资本运作的障碍实际是现行土地使用制度的缺陷，因此，适应国有企业改革的需要，必须对现行的土地使用制度进行改革和创新。

二、现代企业制度对土地使用制度改革的要求

十多年来的土地使用制度改革，为国有企业改革提供了有力的支持。据不完全统计，自1992年至2002年，全国共完成了近6万家改制企业的土地评估工作，显化资产5千多亿元，仅由原国家土地局和现国土资源部确认和处置的企业数就达200家，涉及宗地约9.8万宗，面积约16万公顷，土地资产价值近1500亿元，其中包括了中石油、中石化、中国联通、中国电信、中国移动通信等特大型集团公司的改制等，在显化国有土地资产、促进国有经济的战略性调整、防止土地资产流失等方面发挥了重要作用。

现今我国国有企业改革的核心，是建立起与市场经济体制相适应的产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，实现国有资产的合理流动、优化配置和保值增值。顺应这一潮流，我国当前土地制度的建设和完善，必须适应企业改革以及整个经济体制改革的需要，做到：

(1)**清晰土地产权。**我国实行的是土地的社会主义公有制，城镇土地统一属于国家所有，但由于模糊的产权管理体制、责权不清的产权委托代理关系，造成事实上土地产权关系模糊，国家和企业对自己在土地上的权利和义务不明确。产权清晰是建立现代企业制度的根本前提，土地是国家和国有企业的重要资产，因此土地产权清晰必将是当前企业改革的重要内容，

顺应这一需要，清晰土地产权也必将是当前土地使用制度改革的重点。

(2)完善企业法人对土地资产足够的使用支配权。权责明确是现代企业制度建立的另一前提，就国有企业在改革过程中土地资本整合运营而言，土地一旦经授权委托、作价入股或出让成为企业法人资产的一部分，和其他法人资产一样，企业应有足够的权力对其进行各种方式的经营处置，并从其经营过程中获得收益。

(3)运用市场机制进行土地资本整合运营。现代企业制度是在适应市场经济要求的条件下建立起来的，特别强调市场机制在土地资本整合运营的基础性作用。因而要尽快建立完善社会主义土地市场，充分运用市场化手段优化配置土地资源，土地资本的整合应充分利用价格杠杆，并建立健全法制保障，为市场参与各方创造公平、高效的市场环境。

(4)完备立法执法工作。现代企业制度的建立和完善，需要一系列有关法律作保障，在土地使用制度方面，则必须适应企业改革的需要，加快完善土地立法，加强监督执法力度，规范产权交易主体行为，保障土地产权交易市场的规范健康发展。

三、现行土地使用制度残缺与功能障碍

从国企改革实践看，随着市场经济的不断发展和企业改革的深入进行，土地产权经济关系应越来越发达。现行土地使用制度已不能完全适应企业改制和企业进行土地资本运作的要求，其制度残缺和功能障碍表现在：

(1)土地产权界定模糊，导致土地资本整合运营过程中矛盾频出。城市土地所有权主体缺位，中央与地方之间、政府部门之间的土地财产权关系界定不清。国有土地产权在中央政府与地方政府之间缺乏明确的划分和界定，土地收益权混乱，在国企改制中，采取出让方式处置土地的出让金收入归地方财政，而土地作价投资入股的股权收益却按投资主体归不同的部门，由于土地产权这一根本前提没有理顺，国有企业在进行土地资本运作中矛盾频出，障碍重重。

(2)政府对经营性土地使用权的让渡实行土地行政划拨制和有偿出让并存，致使企业处于不公平竞争环境中。土地供给方式的双轨制也导致隐形土地交易市场发生。拥有行政划拨土地使用权的土地使用者，在城市土地市场高利润的诱惑下，不经土地管理部门批准，不缴纳有关税费，擅自将行政划拨土地使用权投入城市土地市场，形成隐形市场，致使正常土地供给者手中的土地无法按正常价格转让，蒙受巨大经济损失，极大削弱了国有企业土地资本正常运作的积极性，造成国有资产的大量流失。

(3)政府以行政手段介入企业土地资本运营，弱化了市场在优化配置土地资产方面的基础作用，导致土地资本整合运营效率低下。“审批制”增大了国企改革过程中土地资本整合运营的阻力，束缚了市场这只“看不见的手”在土地资源配置上的功能，导致土地资本整合运营效

率低下。

(4)土地“变性”困难，国有企业土地资本整合运营门槛高，运营乏力。一方面，土地使用权流转的经济成本太高。土地进入市场转让，要交纳营业税、土地增值税、土地转让契税等多种税费，从防止土地炒卖这方面而言，在土地转让过程中高税赋有其存在的必要，但就土地市场的发展而言，高税赋限制了土地资本的流转，从而弱化了市场优化配置土地资源的功能。另一方面，土地资本整合运营的时间成本高。城市土地用途改变必须符合城市规划和土地利用总体规划的要求，需要得到土地部门和城市规划部门的审批，在实际操作过程中，审批环节多，工作效率低下，造成国有企业在土地资本整合运营中时间成本和机会成本大大增加。

(5)土地管理体制改革滞缓，不能适应国企改革中土地资本整合运营的要求。表现在：只注重土地产权管理和流转程序审批管理，对地价管理重视不够，忽视土地资产处置中的财务处理，导致按土地出让、土地租赁、土地入股、授权经营等不同处置方式之间缺乏衔接，显失公平。

四、土地使用制度创新建议

社会经济发展的历程表明，城市土地制度的变迁是与企业制度演变紧密联系在一起的。随着我国市场经济的发展，适应国企改革的新需要，改革创新现行土地使用制度，对于推进当前国企改革进程有着积极意义。结合工作实际，我们提出以下创新建议：

(1)坚持“两改(国企改革和土地使用制度改革)”并进原则

国企改革为土地使用制度改革带来了新机遇、提出了新挑战，土地使用制度改革的深化为国企改革的顺利进行提供了可靠保障。盘活国企存量土地，既是国企改革的任务，也是土地使用制度改革深化的要求，二者相辅相成。政府应正确处理政府“以地生财”与企业“以地兴业”的关系，运用适当的经济手段，改革现行地价政策中规定不全、针对性和操作性不强的缺点，通过地价杠杆，建立强迫流动制度，从正反两方面形成推拉力，激励和迫使国企划拨土地流转，达到土地资源的优化配置。使土地资产的运作成为推动国企改革的“润滑剂”和“推进剂”。

(2)国有划拨土地使用权市场化、资本化创新

现代企业制度并不排斥国有划拨土地，划拨地在大多数公司制企业中的存在也是一个事实，目前绝大多数国有企业使用的仍是通过划拨方式获取的土地使用权。在计划经济时代，“划拨”意味着无偿、无限期使用，我国利用行政手段配置土地资源，掩盖了土地的资本属性。而在市场经济时代，划拨土地使用权同其他方式取得的土地使用权一样，是企业的生产要素，会给企业带来收益，是有使用价值的，土地使用权的取得需要除纯土地出让金外的其他成本花费，价值可以量化，而且可以合法“流转”。市场经济是商品经济，商品经济是流通的经济，一切要素的流转是资源合理配置的手段，价格是流转

的前提。所以，对于目前市场上存在的国有划拨土地使用权，应允许其合法流转，保留划拨性质。同时应该评估显化划拨土地使用权价格，把划拨土地使用权“资本化”，和企业其他资产一道纳入企业经营核算体系，只有这样，才能发挥市场经济条件下“价格杠杆”优化配置土地资源的功能。

(3) 国有土地使用权权益划分创新

针对目前土地财产权益界定不清的情况，应该出台相关法规，进一步明确国有土地权益在中央和地方政府不同部门之间的归属关系。可采用“国家所有，分级和属地管理相结合”的原则，即针对国有划拨土地使用权，应在价格评估中将其划分为划拨土地使用权价格和土地纯出让金两部分，按照44号文件要求，其中60%的份额为企业法人权益，毫无疑问权益应该归其投资者所有，而40%的纯土地出让金收益应归地方财政(市、县级)。这样，在企业改制时，无论采取何种方式处置土地资产，都能保证权益界定的一致性，避免了企业在采取出让和租赁处置土地时，出让金或租金交给地方财政，而采用作价出资(入股)处置时股权收益归投资主体的不一致。防止了不同处置方式给各方既得利益带来的差异，有效清除了改制中的障碍，提高了市场各方参与改革的积极性。

(4) 土地资产处置财务处理制度创新

现行的企业改革资产评估中，土地和其他资产的评估工作、评估结果审核认定工作由不同行业部门来执行。由于各部门之间各自为政、缺乏沟通，导致现行国企改革中土地处置方案、地价评估结果、资产汇总结果之间缺乏统一标准。国有划拨土地使用权在企业改制资产处置前均要进行评估，其评估价由两部分组成，一部分是划拨土地使用权权益的资本化，另一部分是虚拟的待支付的土地纯出让金。改制应结合企业对土地资产不同的处置方式，按照财务制度做不同处理。保留划拨方式处置的，土地评估价格应只对其前一部分进行资产报告合并处理；由改制后企业补交土地纯出让金采取出让方式处置土地资产的，土地评估价格应包含后一部分土地纯出让金，但应在资产报告合并处理时对后一部分土地纯出让金予以计提，否则会造成改制企业资本金虚增；而采用作价出资（入股）方式处置土地资产的，土地评估价格应包含后一部分土地纯出让金，在资产报告合并处理时对后一部分土地纯出让金不做计提。由于土地评估的专业性，把土地评估报告与其他资产评估报告单列应不做合并，土地处置方案经国土管理部门批准后即为最终土地资产处置依据，不必再与其他资产合并经财政部门审批，这样做可以有效解决目前因资产合并汇总、多部门重复审核认定带来的弊端。国土管理部门应尽早规范地价内涵，使不同处置方式地价评估结果协调统一，并和整体资产评估结果能有效合理衔接。真正做到资源与资产管理并重，提升土地资产管理深度，确保改制企业财务报表的清晰真实。

(5)税费制度改革创新

我国现行的有关土地使用权流转过程中征收的税费种类繁多，包括营业税、土地增值税、契税、土地使用税等，高税赋限制了土地资本的流转，从而弱化了市场优化配置土地资源的功能。国有企业改革的目的是使企业建立起现代企业制度，加速包括土地资产合理流动和优化配置，引导企业向集约化用地方向发展。但按照现行税制规定，企业资产重组过程中涉及多项税收政策，无形中增加了企业改革的成本，在一定程度上影响了企业进行改制重组的进程。所以，在税费制度改革创新中，政府应该强化科学征收手段，减少税费种类，建议停征土地增值税，对契税等国企改制中涉及的税费统一减免政策，简化减免审批环节，降低企业改制成本。

(6)土地储备和国企改革有机结合的流转机制创新

目前城市存量土地的使用者大多为国有企事业单位，其土地使用模式受传统计划经济的影响，普遍存在“多占少用、占而不用、低效利用”的现象，以及土地配置与当前城市发展方向不协调的结构性不合理问题。充分发挥国企土地资源优势在企业改革中起着举足轻重的作用。但国有企业土地资本流转过程中存在很多困难：合适的买主、合理的价位、政策障碍等等不确定性因素。伴随着市场经济的发展和国有企业改革的深化，在城市土地资本运营中，建立城市土地储备制度，土地储备中心直接参与收购国有企业闲置土地资产，把城市土地收购储备与国企土地资本整合有机结合，依靠政府的市场诚信和资金实力，可以有效缓解国有企业对资金的迫切需求，降低交易风险。而且随着国家对新增城市建设用地审批的严格管理，加大对城市存量土地的运营力度，可以有效整合城市土地资源，加强政府土地市场宏观调控能力。通过经营城市土地，带动城市产业结构的调整和城市功能的更新，是实施城市经济可持续发展战略的一条有效途径。

参考文献：

1、朱介鸣，地方发展的合作---渐进式中国城市土地体制改革的背景和影响，《城市规划汇刊》，2002.2

2、陈永忠，促进国有企业资本营运的对策研究，《西南金融》，2000.3

3、刘颖，建立现代企业制度与土地资产管理，《中国土地》，2001.3

4、石忆邵，城市土地置换的思考，《社会科学家》，2002.2

我省积极参加中国土地估价师协会成立十周年庆祝活动

二00四年九月二十八日，中国土地估价师协会下发了《关于中国土地估价师协会成立十周年纪念活动有关事项的通知》，并举办了评选“行业推进先进单位”、评选“十年耕耘，从业优秀”土地估价师和评选“成功机构”等一系列活动。我省土地评估中介机构积极参与，其中刘占增、高庆振、冯伟三位同志通过了十年耕耘，从业优秀估价师初选，山东顾通和山东仁和两家机构也参加了成功机构的评选活动。

为了响应中国土地估价师协会庆祝成立十周年论文征选活动，山东省土地估价师协会下发了《2004年山东省土地估价师协会理事大会征文通知》，在全省土地评估行业征集优秀论文，并择优向中国土地估价师协会推荐。通知下发后，我省土地评估中介机构积极响应，踊跃供稿。最后由协会选取了7篇向中国土地估价师协会推荐。在上海站学术研讨会上，潘光明等同志共同撰写的论文被评为三等奖，并在大会上作了发言。