

PPP 法律热点问题

土地使用权作价出资（入股）在 PPP 项目中的适用简析

一、早期相关规定

1. 原国家土地管理局于 1997 年 5 月 31 日发布的《对关于执行股份有限公司土地使用权管理暂行规定中几个问题的请示的批复》规定，对于原划拨土地使用权采取国家入股的，股份制企业对入股的土地享有与出让土地使用权同样的权利。
2. 原国家土地管理局于 1998 年 2 月 17 日颁布的《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》规定，国家以土地使用权作价出资（入股），是指

国家以一定年期的国有土地使用权作价，作为出资投入改组后的新设企业，该土地使用权由新设企业持有，可以依照土地管理法律、法规转让、出租、抵押。

3. 1998 年 3 月 1 日起施行的《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》（国家土地管理局令第 8 号）（简称“8 号令”）及有关土地估价评估的其他规定对国家以土地使用权作价出资（入股）做了如下规定：

适用情形	股权持有单位	出资（股本）额的确定	转让、出租及抵押
8 号令下，国有企业改造或改组为有限责任公司、股份有限公司以及组建企业集团的，涉及的划拨土地使用权均应当通过出让或租赁方式处置，但如果根据国家产业政策，有关企业属于须由国家控股的关系国计民生、国民经济命脉的关键领域和基础性行业企业	土地使用权作价出资（入股）形成的国家股股权，按照国有资产投资主体 由有批准权的人民政府土地管理部门委托有资格的国有股权持股单位 统一持有。 此外，根据 8 号令，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	作价出资（股本）额的确定，均应以经有批准权的人民政府土地管理部门备案的土地估价结果为依据。	依照 土地管理法律、法规关于 出让土地使用权 的规定转让、出租、抵押。

适用情形	股权持有单位	出资（股本）额的确定	转让、出租及抵押
或大型骨干企业，则其涉及的划拨土地使用权经省级以上人民政府土地管理部门批准，可以采取国家以土地使用权作价出资（入股）方式处置。	营管理。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。		

4. 《土地管理法实施条例》及《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》（国土资发〔1999〕433号）。

1999年1月1日起施行的《土地管理法实施条例》第二十九条规定，国有土地有偿使用的方式包括国有土地使用权出让、国有土地租赁以及国有土地使用权作价出资（入股）¹，但是未对国有土地使用权作价出资（入股）的具体方式做出进一步规定，国土资源部之后于1999年11月25日发布的《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》（国土资发〔1999〕433号）明确：对于**自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业**，根据企业改革和发展的需要，**主要采用授权经营和国家作价出资（入股）方式配置土地**，国家以作价转为国家资本金或股本金的方式，向集团公司或企业注入土地资产。

根据上述法规，可以看出早期法规中以土地使用权作价出资（入股）的内涵和边界停留在国有企业事业单位改制建设用地资产处置层面。

二、PPP项目中以土地使用权作价出资（入股）的

¹ 《土地管理法实施条例》第二十九条 国有土地有偿使用的方式包括：（一）国有土地使用权出让；（二）国有土地租赁；（三）国有土地使用权作价出资或者入股。

有关规定

1. 《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（简称“国办发〔2015〕42号文”）。

国办发〔2015〕42号文提到实行多样化土地供应，保障项目建设用地。以作价出资或者入股方式取得土地使用权的，应当以**市、县人民政府作为出资人**，制定作价出资或者入股方案，经市、县人民政府批准后实施。

2. 《关于运用政府和社会资本合作模式推进公共租赁住房投资建设和运营管理的通知》（财综〔2015〕15号）、《产业用地政策实施工作指引》（国土资厅发〔2016〕38号）及《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（国办发〔2016〕91号）。

上述财综〔2015〕15号文明确，构建政府支持政府和社会资本合作模式公共租赁住房的政策体系，政府可以土地作价入股方式注入项目公司，支持公共租赁住房政府和社会资本合作项目，不参与公共租赁住房经营期间收益分享，但拥有对资产的处置收益权。国办发〔2015〕42号文未提及土地使用权作价出资或入股方式适用的情形。但之后国土资源

部办公厅于 2016 年 10 月 28 日印发的《产业用地政策实施工作指引》（国土资厅发〔2016〕38 号）提出，现阶段仅政府投资建设不以营利为目的、具有公益性质的农产品批发市场和公共租赁住房两类项目用地可以作价出资（入股）方式使用新供建设用地。国务院办公厅于 2016 年 12 月 7 日印发《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，又提出在养老服务领域采取政府和社会资本合作（PPP）方式的项目，可以国有建设用地使用权作价出资或者入股建设。

3. 《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20 号）。

2016 年 12 月 31 日，国土资源部、国家发展和改革委员会、财政部、住房和城乡建设部、农业部、中国人民银行、国家林业局、中国银行业监督管理委员会八部委联合印发了《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20 号）提出**对可以使用划拨土地**的能源、环境保护、保障性安居工程、养老、教育、文化、体育及供水、燃气供应、供热设施等项目，**除可按划拨方式供应土地外**，鼓励以出让、租赁方式供应土地，**支持市、县政府以国有建设用地使用权作价出资或者入股的方式提供土地**，与社会资本共同投资建设。明确：

- 1) 国有建设用地使用权作价出资或者入股的使用年限，应与政府和社会资本合作期限相一致，但不得超过对应用途土地使用权出让法定最高年限。
- 2) 作价出资或者入股土地使用权实行与出让土地使用权同权同价管理制度，依据不动产登记确认权属，可以转让、出租、抵押。

根据国土资源部土地利用管理司对国土资规〔2016〕20 号文的解释，上述安排一方面体现了国家扩大国有土地有偿使用范围的政策导向，另一方面，也意在促进政府与社会资本合作投资公共服务项目。即对意见中列举的可划拨使用的土地，以 PPP 模式实施时，除可按划拨方式供应土地外，鼓励以出让、租赁方式供应土地，支持以作价出资或者入股的方式提供土地。三种方式不互相排斥，供需双方可根据合作意愿予以双向选择，依法供应。

4. 地方法规

四川省乐山市 2015 年 7 月 9 日《关于推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式的实施意见（试行）》的通知中提到，政府和社会资本为建设基础设施、提供公共服务，推广运用 PPP 模式，在 PPP 项目保障建设用地中，实行多样化土地供应。对符合划拨用地目录的项目，可按划拨方式供地，划拨土地不得改变土地用途。对不符合划拨用地目录的项目，以租赁方式、作价出资或者入股方式取得土地使用权。

三、PPP 项目中土地使用权作价出资（或入股）如何操作

国办发〔2015〕42 号文提出以作价出资或者入股方式取得土地使用权的，应当以市、县人民政府作为出资人。按照《国有资产法》，代表政府出资的应该是国有资产监督机构或人民政府根据需要授权的其他部门、机构。如果政府出于其他考虑，希望安排国有公司作为政府方出资人，则可由国资委或其他部门、机构先行以土地使用权出资，之后，将其所持有的项目公司股权无偿划转至政府安排的国有公司。

黄 山 顾 问 电话：86 010 8553 7699 邮箱地址：huangsh@junhe.com

赵 洋 律 师 电话：86 010 8519 1398 邮箱地址：zhaoyang@junhe.com



本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。