

# 基于文本挖掘技术视角下的国家作价出资（入股） 土地使用权政策分析

武汉光谷信息技术股份有限公司 徐嘉祺

**摘要：**本文运用文本挖掘技术对我国 1992~2021 年有关国家作价出资（入股）的相关政策文本进行量化分析，找到国家作价出资（入股）政策在不同阶段、不同部门的重点和联系，从而更好把握国家作价出资（入股）土地使用权今后的方向，并据此提出相应的政策建议，以期帮助国家相关部门更好地履行全民所有自然资源资产所有者职责，保护全民所有自然资源资产所有者权益。

**关键词：**土地政策；文本挖掘；作价出资

**DOI：**10.12433/zgkjtz.20241305

## 一、国家作价出资（入股）政策研究回顾

原国土资源部土地利用管理司王卫真就国有土地使用权作价出资（入股）的两种方式作了区分：一是改制国有企业存量划拨土地资产的处置方式，二是通过作价出资（入股）方式向土地一级市场提供新增建设用地。喻建华等人将国家作价出资（入股）政策历程分为三个阶段，并结合我国各地区具体实践，提出国家作价出资（入股）范围应该扩大至部分特殊经营性项目。岳晓武认为作价出资（入股）的土地使用权应由市、县人民政府自然资源主管部门设定，相应的权能应与出让土地使用权保持一致，但是目前相关规范仍停留在部门规章层面，作价出资（入股）土地使用权尚未真正实现物权法定。张学会认为在作价出资（入股）土地使用权与出让土地使用权同权同价管理的前提下，作价出资（入股）土地使用权在发生转让行为后，不需要补缴出让金。

还有的学者从其他专业领域研究作价出资（入股），如赵团结等人探讨了 PPP 项目作价出资（入股）实践中的难点，如上位法缺失、政府融资平台转型、财税体制制约等。丁智国认为土地作价出资使用范围

可以扩大至轨道交通领域，以降低轨道交通企业投入成本，支持其可持续性地提供公共产品。周敏则是从轨道交通企业的角度，阐明了作价出资（入股）土地使用权后不仅会造成国有资产的管理压力，也加大了企业本身的资金管理压力，认为将作价出资（入股）用于轨道交通领域的相关决策工作还需要进行多方论证。

## 二、作价出资（入股）政策文本的量化分析

### （一）研究工具的选取

KH-coder3 能快速分析具有零散特征的文本信息，并且支持中文类文本挖掘，只要对文本进行编码，就能进行词频分析、共线分析和相关分析等操作，从而掌握各要素之间的关系。

### （二）数据及变量的选取

本研究基于“北大法宝”政策数据库、国务院和各部委官方网站等，最终选取 1992~2021 年间的 30 份相关政策和法律文件。根据其共性特征，分为概念萌生、有偿使用、内涵扩大和规范约束四个发展阶段。同时提取文件中的单词、阶段、部门作为主要的研究变量。

### （三）研究过程

#### 1. 政策文本预处理

将收集好的政策 text 格式文件导入 Excel 之中，并按照正文、阶段和部门对 xlsx 文件内容进行编码，形成预处理文件。再将其导入 KH-coder3 中，同时增加必备词和停用词，去粗取精，提升分析的准确度。

#### 2. 共线网络分析

本研究选择部门和阶段为外部变量，分别研究部门与单词之间的关联，以及阶段与单词之间的联系。

图 1 展示了发文单位和单词的关联，矩形为发文单位，分别为国务院、住建部、国资委、市场监督管理总局、原国土资源部和改革后的自然资源部。

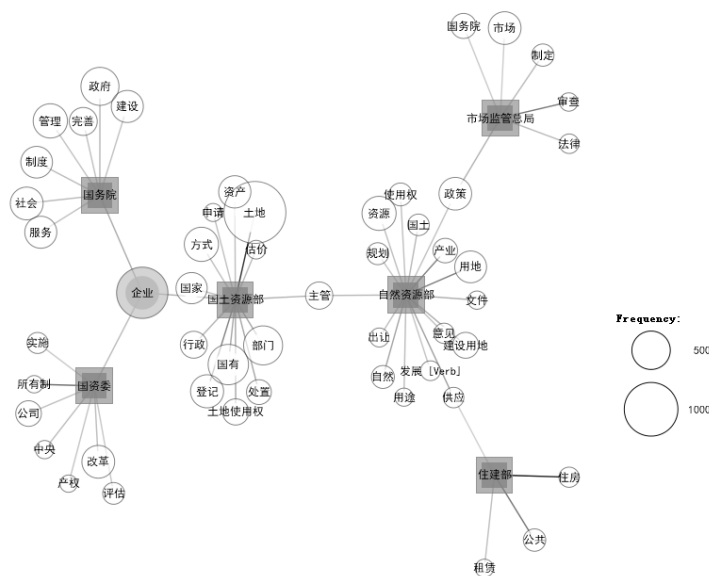


图1 单词-变量（部门）共线网络分析

从图1不难看出，国务院层面更强调制度、社会、服务等事项，是从宏观层面理顺政府与市场之间的关系。而本研究将原国土资源部和自然资源部门确立为两个单独变量，以反映改革前后变化。前者更倾向行政手段解决存量土地问题，而后者更关注资源对产业的支撑问题。国资委更关注改革、产权、公司、所有制等问题。而企业将国务院、国土和国资委联系起来，证明要解决好土地资产处置问题，必须了解企业现实需求，理解现代企业的发展方向。供应将自然资源部和住建部联系起来，说明公共住房的供给需要土地要素的保障。

单词和阶段外部变量的共线分析表明，第一阶段关注土地使用权、管理、作价等事项。第二阶段关注行政职权内容，如批准、方案、登记等事项。第三阶段更

加多元，出现了如社会、服务、改革、完善等事项。第四阶段更强调规则，出现了如审查、法律、制订、标准等事项。

### 3. 相关分析

相关分析是对被提取单词与外部变量所构建的多维列联表进行分析，目的是分析这些外部变量的用词差异性。在KH-coder3中还可以执行多重相关分析，以同时分析被提取单词与多个外部变量之间的关系。

从图2中可知，“作价”“权利”“国土”“土地”“登记”等词与原国土资源部门是高度相关的，而“国有”“建设用地”“用地”“用途”“资产”“供应”与改革后的自然资源部门是高度相关的，“公司”“改革”“建设”“自然”“产权”“制度”“法律”等词与国务院是高度相关的。

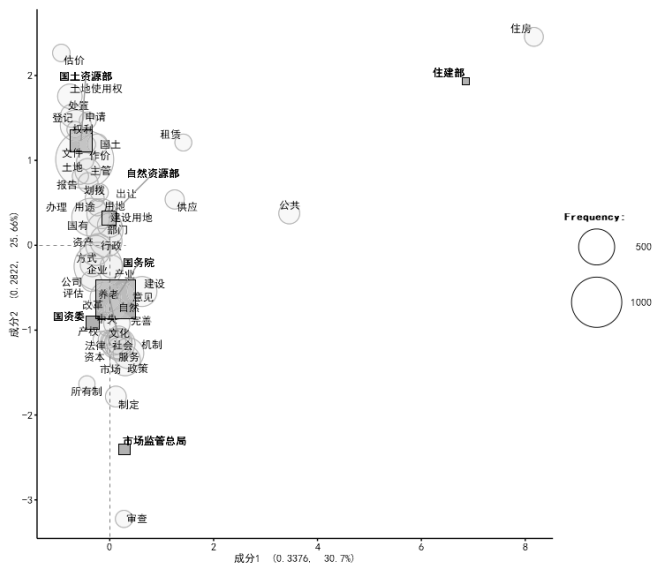


图2 单词-变量（部门）相关分析

单词阶段变量的相关分析则体现了阶段性差异。一、二阶段的差异性小,均表明土地配置的行政性。第三阶段的高频词有“社会”“养老”“公共”“文化”“农垦”等,所涉领域更广泛。第四阶段的高频词有“产业”“供应”“市场”“审查”等,更加侧重产业保障、市场化配置和政策规制。

若同时分析部门与阶段变量,可得:第一阶段、第二阶段和原国土资源部与现自然资源部具有高度相

关,主要单词为“处置”“作价”“土地”“批准”“划拨”“出让”等。第三阶段、第四阶段和国务院、国资委具有高度相关,主要单词为“市场”“服务”“产业”“改革”“供应”等,说明了政策的阶段性变化特点,即由行政导向向市场导向的转变。

### 三、研究结论

部门变量影响着土地利用的倾向性,阶段变量则反映了不同时期政府的影响力,其政策特点可总结如表1。

表1 国家作价出资(入股)土地使用权政策阶段特点

| 政策阶段                  | 主要特点                                                                                                    | 代表政策                                                                                            |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 概念萌生阶段<br>(1994—1998) | 配合《中华人民共和国公司法》的实施,加快推进我国市场经济制度的确立和建设。作价出资(入股)政策从强制推行再到逐步完善,有利于减少当时国企改革阻力                                | 《股份制试点企业土地资产管理暂行规定》《股份有限公司土地使用权管理暂行规定》《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》                                    |
| 有偿使用阶段<br>(1998—2008) | 完善作价出资的价格体系,并以不动产登记作为物权登记保证,确立其有偿使用属性,但这一阶段的政策仍服务于国有企业改制,政府仍然是土地资产配置的主要手段                               | 《中华人民共和国土地管理法实施条例》《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》《企业改制土地资产处置审批意见(试行)》《土地估价报告备案办法(试行)》《土地登记办法》 |
| 内涵扩大阶段<br>(2008—2018) | 一是处置存量划拨用地的类型有所扩大,二是逐渐成为新增国有建设用地的供应方式之一。随着改革的深化,作价出资(入股)逐渐由封闭式国企改制走向服务公众、开放式合作的道路,其适用范围在不断扩大,权能体系也在不断完善 | 《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革指导意见》《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》《关于加强鲜活农产品流通体系建设的意见》《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》         |
| 规范约束阶段<br>(2018年至今)   | 这一阶段更加重视市场在资源要素配置过程中的决定性作用,更加注重公平竞争的原则                                                                  | 《产业用地政策实施工作指引》《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《公平竞争审查制度实施细则》             |

同时,这些特点也意味着作价出资的四项转变:第一,客体的转变,由存量划拨土地资产向增量国有建设用地转变;第二,目的转变,由服务国有企业改制转向满足公共利益、培育新型产业转变;第三,主体的转变,由国企存量资产改制方案省级批准向新增供地由市县各级政府批准转变;第四,配置方式的转变,由单向式的政府行政审批向寻求多元化的开放市场合作转变。

### 四、政策建议

一是分类明确,按照行业的公益性质,明确作价出资的准入条件或用地保障程序。既要防止任意扩大作价出资(入股)政策的范围,降低对土地市场的冲击,也要保障公共服务的正常供应,弥补市场失灵。二是建议编制《国有土地使用权作价出资(入股)暂行条例》,明确执行流程、出资人权限,增强规范性,降低随意性。三是将审批权限放宽至市、县级相关单位,提升存量利用效率,改善增量的适应性。四是建立考核评估机制,根据对地上产出、能耗、税费等指标考核,确定土地资产未来的有偿使用条件与方式,促进土地资源的利用最优化。

### 参考文献:

- [1]王卫真.适用范围不同处置方式有别[N].中国国土资源报,2018-03-02(005).
- [2]王卫真.完善国有土地使用权作价出资(入股)政策的思考[J].中国土地,2018(03):24-27.
- [3]喻建华,胡民锋,隗炜.国有土地使用权作价出资或入股的探索与思考[J].中国房地产,2019(27):65-68.
- [4]岳晓武.国有建设用地使用权的类型、设立与权能[J].中国土地,2020(03):13-16.
- [5]张学会.通过作价出资或入股取得的土地在转让时是否需要补缴土地出让金[J].中国土地,2017(09):61.
- [6]赵团结,杨德强,杨玲.PPP项目中土地作价出资相关问题探讨[J].中国管理信息化,2019,22(03):4-5.
- [7]丁智国.土地使用权作价出资在轨道交通领域应用及开发的经济法分析[J].经营与管理,2019(05):9-11.
- [8]周敏.城市轨道交通领域实施建设用地使用权作价出资的思考[J].现代企业文化,2020(04):135.

作者简介:徐嘉祺(1994),男,回族,湖北武汉人,中国人民大学土地资源管理硕士,研究员,主要研究方向为土地经济、自然资源开发综合利用等。