

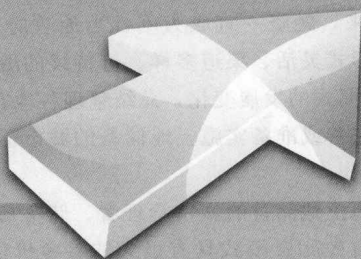
TUDI CHUBEI RONGZI SHIWU ZHINAN

土地储备融资 实务指南

王宏新 唐建伟 主编



化学工业出版社



TUDI CHUBEI RONGZI SHIWU ZHINAN

土地储备融资 实务指南

王宏新 唐建伟 主编

白智慧 勇越 周拯 副主编



化学工业出版社

·北京·

中国开始实施土地储备制度以来,融资一直成为困扰当地政府、土地储备机构及土地开发企业的难题,而城市的建设与发展需要一个形式灵活、渠道多样、可持续的融资平台作为持久资本后盾。本书系统介绍了近10年来中国土地储备融资模式的发展变化,总结整理各地在实践运行中形成的不同融资模式,提炼融资经验、办法和举措,为继续完善或准备实施土地储备的城市提供融资模式参考和案例分析,以更好地为经济社会发展服务。

本书对中国已经实施或准备实施土地储备的城市管理者、储备与一级开发机构、企业、银行等部门领导、业务执行者及学习研究者探索有效融资模式具有极大的参考价值。同时,本书兼具专业性、适用性、实用性、易读性、参考性和通用性,可作为大专院校土地资源管理、房地产等相关专业师生的参考教材。

图书在版编目(CIP)数据

土地储备融资实务指南/王宏新,唐建伟主编.
北京:化学工业出版社,2011.5
ISBN 978-7-122-10814-2

I. 土… II. ①王…②唐… III. 土地管理-研究-
中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 046052 号

责任编辑:左晨燕 郑宇印
责任校对:王素芹

装帧设计:张 辉

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)

印 刷:北京云浩印刷有限责任公司

装 订:三河市前程装订厂

787mm×1092mm 1/16 印张14½ 字数355千字 2011年6月北京第1版第1次印刷

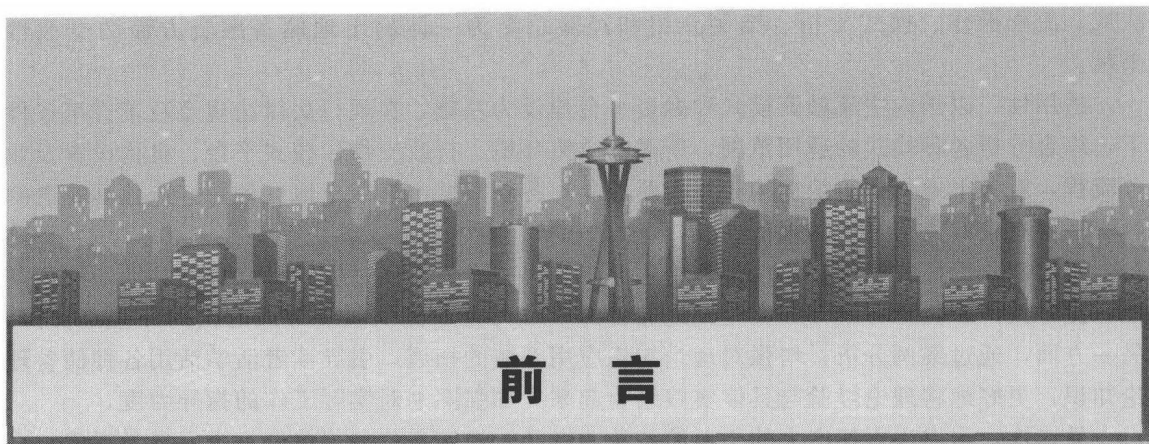
购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价:68.00 元

版权所有 违者必究



前言

资金问题是土地储备的首要问题，也是关系到城市建设与发展的基础性问题。随着中国城市化水平的不断提高，城市规模越来越大。扩大的城市规模不但需要土地储备予以支撑，同样需要良好的融资平台以促进其发展。再好的城市发展设计如果没有充足的资金作为后盾，也只能是纸上谈兵。所以，建立一个形式灵活、渠道多样、可持续的融资平台是所有城市建设者、土地储备主导者和具体项目运营者共同关注的话题。

中国自 2001 年全面开始实施土地储备制度以来，融资工作作为事关土地储备成败的关键步骤一直在不断探索和实践中。各地也都根据自己发展的独特情况因地制宜地提出、设计、实施、运营了多种融资模式，有的依托政府信用充分利用银行贷款作为资金的重要来源，有的借助项目运作从民间借贷融资，还有的凭借大型企业的金融优势，通过信托、债券等募集资本。融资模式的多样化已经成为区别不同土地储备模式的重要标志。特别是近几年来，由于土地一级开发主体的角色不同，各地在实践中又探索出许多新的综合性融资方式，建立了完善的融资平台，保证了项目的及时推进和正常运营，取得了良好的经济效果和社会效果。

但同时我们也应当看到，国内还有许多地方的政府、企业和负责单位受到资金问题的困扰，不清楚或不能很好地建立符合自身发展特色的融资渠道，许多新兴城市及将要实施土地储备的中小城镇还在融资方面徘徊不前，许多很好的项目设计因为资金问题停滞不前，许多城市因此错过了良好的发展时机。所以，图书市场上急需一本能够系统归纳、整理、提炼、总结各地土地储备及城市发展融资模式以为后发城市提供參考的图书。

在此背景下，我们组织编写了《土地储备融资实务指南》一书，旨在通过系统研究近 10 年来中国土地储备融资模式的发展变化，总结整理各地开展实施的不同土地储备融资模式，提炼与梳理在融资方面的经验、办法和举措，为继续完善或准备实施土地储备的城市提供融资模式参考和案例分析，更好地为经济社会发展服务。

《土地储备融资实务指南》定位于为中国已经或准备实施土地储备的城市、机构、企业和土地储备的政策制定者、业务执行者及学习研究者提供全面、系统、详细的有关融资模式的介绍和案例分析，因此专业性、适用性、实用性、易读性、参考性和通用性是本书的特色。

专业性：针对土地融资模式，总结与整理各地不同类型的融资模式，包含从融资平台设计、融资渠道规划、融资方案实施、可持续的融资机制运营的全过程，是融专业知识、法律

法规、流程操作、模式分析、案例介绍和经验总结为一体的土地储备融资方面的专业性书籍。

适用性：以国内主流融资模式和融资平台建设为基础，在现行法律法规及政策许可条件下，综合分析各种模式的适用范围，所需的政策环境、行政支撑、模式平台、机构设置及业务流程，对各土地储备组织机构相互借鉴经验，各新兴城市开展土地储备并打造独具特色的融资平台有较好的指导性和规范性。

实用性：以模式提炼和案例分析为主要内容，一方面，通过模式提炼总结共性，梳理共性，提升共性，为所有设计和实施土地储备的单位与企业提供融资方面的国内外理论支撑。另一方面，通过案例分析，增强对理论知识应用领域的拓展，引导读者活学活用各种储备理论知识，更好地将理论经验与具体实践结合起来，加强图书对实际工作的指导力度。

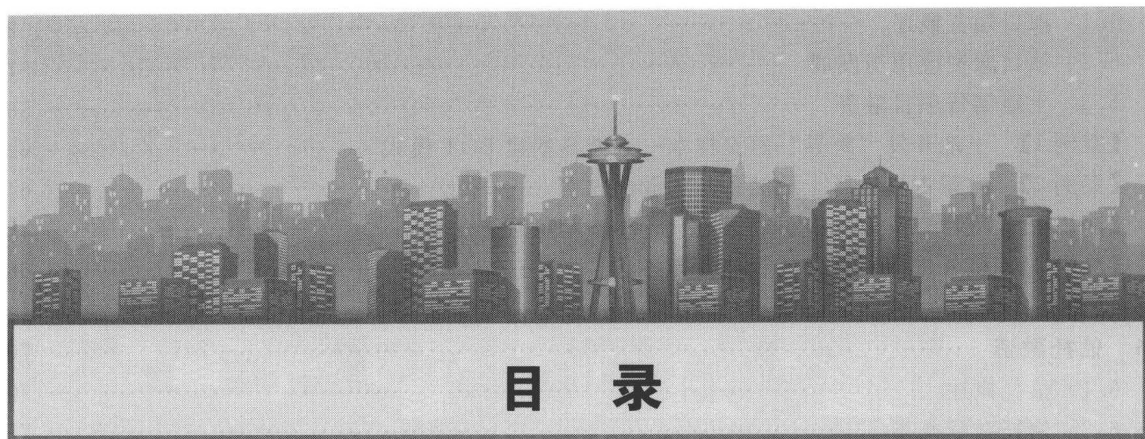
易读性：本书为方便广大的土地储备从业者及土地储备各参与单位、个人参考阅读，在文字介绍的基础上，增添了多种表格、图表、示范文本、实物图样等，以增强图书的可读性与易懂性，方便读者对本书内容的理解、应用和记忆。

参考性：本书基本涵盖了国内外所有与土地储备融资、城市发展融资有关的做法、举措和经验案例，具有广泛的通用性与备查性。因此本书除了是一本土地储备融资方面的研究著作外，还是一线工作人员和实际参与者的的重要参考资料，便于读者一边实践，一边参考。

通用性：除了土地储备融资本身的内容之外，本书还涉及与之相关的部分业务，如土地规划、土地评估、房地产投资、土地开发、政策管理等。因此，本书还具有较强的通用性，除了适合土地储备领域的参与者阅读参考之外，也是所有土地业务从业者的首选资料。

编者

2011年1月



1 土地储备概述	1
1.1 土地储备制度的起源与国外发展状况	1
1.2 土地储备制度的涵义	6
1.3 中国土地储备制度的发展	8
2 土地储备融资概述	13
2.1 土地储备融资的意义	13
2.2 土地储备融资环境	14
2.3 土地储备融资原则	15
2.4 土地储备融资操作模式	16
3 银行贷款融资	17
3.1 银行贷款概述	17
3.2 土地储备与银行贷款融资	20
3.3 土地储备银行贷款融资操作	26
【案例 1】 海口城投公司投融资途径新探索	28
【案例 2】 2009 年北京市土地储备开发投资 1000 亿元	31
【案例 3】 银政合作，助推土地收购储备开发工作	32
【法规】 商业银行房地产贷款风险管理指引（节选）	32
4 抵押融资	35
4.1 抵押融资概述	35
4.2 土地储备与抵押融资	37
4.3 土地储备抵押融资操作	41
【案例】 邯郸市国土资源储备中心成功以土地抵押融资 15.45 亿元	43
【法规 1】 中华人民共和国担保法（节选）	44
【法规 2】 中华人民共和国物权法（节选）	47
5 项目融资	52

5.1	项目融资概述	52
5.2	项目融资应用与发展	57
5.3	土地储备项目融资	58
	【案例 1】 土地开发“跨界”西安样本——借鉴基建 BOT 模式	62
	【案例 2】 内蒙古自治区土地储备开创业内先例	64
	【法规 1】 项目融资业务指引（银监发〔2009〕71 号）	66
	【法规 2】 境外进行项目融资管理暂行办法	68
6	信托融资	70
6.1	信托概述	70
6.2	信托融资概述	75
6.3	商事信托与不动产融资	79
6.4	土地储备信托融资	83
	【案例】 典型城市土地储备信托融资计划	86
	【法规 1】 信托公司集合资金信托计划管理办法	92
	【法规 2】 信托投资公司房地产信托业务管理暂行办法（征求意见稿）	98
7	证券融资	106
7.1	证券融资概述	106
7.2	资产证券化概述	111
7.3	土地储备证券化融资	116
	【案例 1】 海南地产投资券	119
	【案例 2】 中国建设银行个人住房抵押贷款证券化（RMBS）	120
	【法规 1】 信贷资产证券化试点管理办法（〔2005〕第 7 号）	123
	【法规 2】 金融机构信贷资产证券化试点监督管理办法	129
8	债券融资	140
8.1	债券概述	140
8.2	公债概述	146
8.3	土地储备债券融资	148
	【案例 1】 杭州市土地债券	153
	【案例 2】 内蒙古土地融资债券	154
	【法规 1】 企业债券管理条例	156
	【法规 2】 公司债券发行试点办法	159
9	基金融资	164
9.1	基金概述	164
9.2	基金融资概述	169
9.3	土地储备基金融资	174
	【案例 1】 荣丰 2008 财产信托优先受益权转让	176
	【案例 2】 北京华美橡树岭贷款项目集合资金	179

【法规 1】 中华人民共和国证券投资基金法	182
【法规 2】 产业投资基金管理暂行办法（征求意见稿）	194
10 土地储备融资管理	200
10.1 土地储备资金管理现状	200
10.2 现行土地储备资金管理存在的问题	202
10.3 加强土地储备融资与资金管理对策	203
【法规 1】 土地储备管理办法	206
【法规 2】 土地储备资金财务管理暂行办法	209
11 土地储备融资风险与防范	213
11.1 土地储备融资风险概述	213
11.2 土地储备融资风险种类	214
11.3 土地储备融资风险防范措施	216
参考文献	218
后记	221



1 土地储备概述

【导 言】

国外土地储备制度发展较早，已有近百年的时间。我国自上海于 1996 年成立土地发展中心始，据不完全统计，至今，全国已设立土地储备机构 2000 余家，在一些城市土地储备已经成为土地供应的唯一或主要来源。相关法律法规也逐步完善，在 2007 年颁布的《土地储备管理办法》中，对土地储备做出了这样的定义：是指市、县人民政府国土资源管理部门为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用目标，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。虽然土地收购储备制度在中国起步较晚，至今只有十几年的时间，尚处于探索发展的初级阶段，但是实践证明它在许多方面产生了积极效果并取得了巨大成功。

1.1 土地储备制度的起源与国外发展状况

土地储备制度最早源于 1896 年的荷兰，到 20 世纪初期，瑞典也开展了土地储备工作，随后匈牙利、比利时、丹麦、芬兰、法国、英国、以色列、荷兰、挪威、西班牙、德国、瑞典和瑞士等欧洲国家都实行了土地储备制度。此外，加拿大、澳大利亚、波多黎各、美国的纽约与夏威夷等地区也推行过类似的土地储备制度。经过多年的发展，这些国家的土地储备制度已形成了较为成熟的运行模式。

1.1.1 国外土地储备发展概况

根据政府对私人土地所有者从土地获益的政策的不同，国外土地储备制度可分为两类：一类是以公共福利为目标，私人土地所有者对土地的利用应服从于国家的需要，这一类以瑞典和荷兰的土地储备制度为代表；另一类则是国家重视个人的机会，私人土地所有者可以从土地中获得土地增值收益，这一类以法国为代表。

(1) 瑞典

从中世纪到 19 世纪，瑞典土地一直是君主所有制。1810 年开始，瑞典人开始有权获得土地所有权和开发土地。由此瑞典土地开发日益繁盛，发展到后来出现了过度开发现象，一

些城市化地区投机活动越来越猖獗。越来越多的人意识到城市政府必须收购土地进行干预,使地价趋于合理以利于城市开发。19世纪中叶到20世纪初,瑞典出现了大量人口向美洲迁移的趋势,为了控制这种趋势,城市政府着手降低房价,提供廉价的住房来吸引人口,并发起了“住房自由化运动”。控制人口外迁和推动住房自由化成为瑞典土地储备制度产生的最初动因。在瑞典的土地储备制度推行过程中,首都斯德哥尔摩最具代表性,因此以其为例进行分析。

从1904年开始至今,斯德哥尔摩市土地储备制度的发展可以分为三个时期(具体过程见表1-1):第一个时期为1904~1939年,为初创与成型时期;第二个时期为1940~1967年间,为高速发展时期,城市土地储备制度的各项改革到1967年达到巅峰;第三个时期为1968年以后,为稳定和调整时期。由于法令和政治权力的转变,土地储备工作的方式和进度也逐渐受到影响。

表 1-1 瑞典斯德哥尔摩土地储备制度的发展

时期	管理主体	资金保障	配套制度、法规
初创与成型期 (1904~1939年)	市议会财政委员会 (1904~1908年)	政府设立支持土地储备运作的封闭基金	颁布资产所得税法案(1928年)
	议会农业财产委员会 (1904~1918年)		
	不动产委员会(1919~1955年)		
高速发展期 (1940~1967年)	政府经营土地买卖的公司(1956年以后)	资金来源多元化,主要包括:税收、银行贷款、债券融资和政府贷款	1946年颁布规定:政府的一切土地买卖需要2/3的施政会成员同意才能通过;1947年对土地征收法案进行修订;1949年开始,禁止农民将土地转让给非农民
稳定与调整期 (1968年以后)			1968年通过并实施《土地利用控制法案》,再次修订《征收权法案》

(资料来源:浙江大学课题组土地收购储备运作实施研究 [A]. 土地收购储备资料汇编 [Z]. 2002)

斯德哥尔摩市政府实施土地储备之初,其运行模式是:首先将城市或周边地区土地纳入市场,并购入有发展潜力的土地;当土地被整理成熟的时候,就将其并入城市范围,并根据土地的可开发性,在法律允许和城市规划限制的范围内将土地出售、出租或者直接用于开发。但是,由于城市和周边地区各自独立的行政管理体制,到后期,土地收购的难度越来越大。然而,不论何时,斯德哥尔摩市的土地储备始终涉及管理主体、资金保障和配套制度三方面问题。从土地储备制度实施开始,到1967年为止,斯德哥尔摩市共收购了土地138000英亩(约55200公顷),约占当时全市总面积的1/3,收购土地总价值达11000万美元。而且储备的大量土地都是在郊区,这些储备的土地成为斯德哥尔摩市郊区卫星城镇建设的基础,推动了斯德哥尔摩的城市化进程。

瑞典的土地储备制度经过多年的发展,为广大的城市居民创造了高质量的居住环境,有效控制了土地价格的上涨速度,并且储备了足够平衡市场土地,对土地市场的规范发展起到了有效的调节作用。可以说,瑞典的土地储备制度是相当成功的,为城市的发展、土地市场的健康运作和社会福利的提高起到了积极作用。

(2) 荷兰

荷兰1896年开始实行土地储备制度。人口增长和城市迅速发展是荷兰土地储备制度产



生的主要原因。19 世纪末,阿姆斯特丹、鹿特丹和海牙三大城市发展十分迅速。运河建成,带动了城市航运业和工业迅速发展,同时大量农村人口涌向城市,城市建设需求迫切。为了提供充足的住房和基础设施以适应城市人口发展,许多组织提出由政府收购土地进行开发是满足城市建设需要的唯一路径。另外,荷兰是一个低洼国家,许多土地位于海平面 60~70 英尺(1 英尺=0.3048 米,下同)以下,土地需要经过前期填土和修建排水设施等一系列投资巨大的整治工程才能再利用。而私人部门对这种项目缺乏投资兴趣,也无力独立承担这种项目的开发,因此,必须建立能够有效实施这些项目的公共部门。

荷兰土地储备制度的运行机构是各个自治区的土地开发公司,这些公司平均每年收购 11000 英亩(1 英亩=4046.86 平方米,下同)土地,每年开发和处置的土地数量约为 11000 英亩,其中 50%用于基础设施和公共事业。可见,荷兰收购土地的数量是根据城市开发处置土地的需要来制定的。

荷兰土地储备制度的运行流程为:在土地进入市场而且价格合适的时候,政府将其购入;如果土地在城市边缘外,则可以根据整治或者规划的考虑确定是否将该宗土地并入城市。当土地被买入以后,政府将对土地进行整治,并储备起来,在适当的时候投放到市场或者直接用于开发。最终开发用地是用于出租还是出售,各城市会根据实际情况采取不同的措施。例如,阿姆斯特丹采取的主要处置方式是将土地出租,鹿特丹则采取将住房用地出售、其他用地出租的方式。

荷兰对于土地储备制度认识的主流思想是,不应该有或有很少的盈利,因为补贴住房用的土地是没有盈利的。实际上,荷兰所有服务于补贴住房的土地储备行为都是亏损的。具体到土地储备制度实施过程,与瑞典的斯德哥尔摩一样,也主要涉及资金保障、相关法律制度保障等问题。

荷兰的土地储备制度虽然在运行流程和保障体系上与瑞典存在很大差别,但是也取得了非常接近的成效,为广大市民提供了优质的住房,并推动了城市发展、土地市场有序运作和整个社会福利的提高。

(3) 法国

法国的土地储备制度起步较晚。二战后法国农村人口向城市集中,前法国殖民地居民也纷纷涌入国内,城市人口迅速增加。二战期间 250 万间居民住宅被毁,造成严重的住房短缺。同时,农地分散,无法得到有效利用。在这种形势下,法国政府为解决住房短缺、抑制投机,决定建立一套新的大型项目开发机制,城市土地储备制度应运而生。1958~1974 年间,法国针对不同性质的规划区域,先后开始实施 6 个土地储备项目。这些土地储备项目收购的土地有的用于开发,有的作为空地。政府在这些土地储备项目中起了很大的促进作用,见表 1-2。

表 1-2 政府在土地储备项目中的促进作用

名称	开始时间/年	土地未来用途	发起机构	项目规模	是否有先买权
ZUP	1958	用于开发优先城市化地区	市政府 公私合作开发	20 世纪 60 年代达到巅峰,拥有 57000 英亩土地和区域内年住房建设的 28%,区域内大部分土地被购买	以区域规划前一年的土地价值获得优先购买权



续表

名称	开始时间/年	土地未来用途	发起机构	项目规模	是否有先买权
ZAC	1968	用于开发已规划开发区	任何一级政府或公共权力机构,由私人公司进行土地收购和开发	1975 年约有 1000 个待开发区域,500 多个已规划,大多数土地被购买	除 ZAD 范围内的土地外都没有优先购买权,有 2 年的延期履行直到区划采用
SAFER	1960 1962	作为空地 为农地收购	农业组织的非营利公司和农场主	每年在市场上收购 12% 的农地	以现实市场价格获得优先购买权。但是必须签订再售的 15 年契约
ZCP	1960 1961	风景名胜區	市政府和中央	1974 年法国国土面积的 1/3 为这种区域,极少被收购	以现实市场价格获得优先购买权
ZAD	1962	开发或者作为空地	市政府和中央	1974 年占到法国国土面积的 1%	以区域规划前一年的土地价值获得 14 年优先购买权
区域议会土地	1973	开发或者作为空地	市政府或部门发起,区议会同意	规模小	没有

与瑞典、荷兰的情况截然不同,法国的城市土地储备制度是建立在土地的私有产权制度之上的,堪称“私有产权系统上的”土地储备制度。法国土地储备制度的运行思路是:通过区域划定,特别是优先发展区的划定来推行土地储备制度,即任何规划中的发展都需要选取一个特定的区域。如果将这些特定区域设计成优先发展区,国家和地方即向该区投资用于基础设施建设,并且该区域的土地价格应该被公众优先购买权和购买行为控制。其中,需要把握两个最基本的要素:优先购买权和足够的资金保障。

法国城市土地储备制度的成功之处正是在于划定不同的区划,使得能通过优先购买权的行使取得公共土地,以控制未来城市的发展,并成功地抑制了土地投机。以法国巴黎地区所划定的未来发展区为例,在 1977 年约有 131000 公顷(1 公顷=10000m²,下同)被划入,包括有 5 个新市镇的所有土地,优先购买权的行使比例达到所有发生权属转移土地的 1/6。巴黎地区的未来发展区取得优先购买权成功使用的因素有:设立了土地技术服务机构(Land Technical Services Agency)等专职机构负责实施;有足够的资金保障优先购买权的实施;制定防止规避优先购买权的措施,避免私下买卖。可见,优先购买权的成功行使是土地储备制度得以实施的重要保障。

1.1.2 国外土地储备制度特点

国外的土地储备制度发展较早,因此各方面比较成熟,以下从土地储备制度的政策目标、土地储备的来源、动机、方式及相应价格、机构设置与资金等方面对国外土地储备制度进行全面的介绍。

(1) 土地储备制度的政策目标

各国实行土地储备制度的政策目标基本定位在:促进城市有计划且均衡发展;提供住宅、改善城市生活环境;抑制土地投机、平抑地价等。

土地储备大多源于城市人口急剧增加从而导致住宅供给压力、地价急剧上涨等城市发展问题,如荷兰,当时荷兰的主要城市都进入了高速发展阶段,为涌入城市的人口提供住房是荷兰推行土地储备制度的最根本原因。但是,也有部分国家是因社会福利制度推行的需要建



立了相应的土地储备制度，如瑞典，公共不动产计划被看作是推动社会福利的一种方式，为所有人提供合适的住宅和优良的居住环境是公共福利的重要内容。同时瑞典 19 世纪末向美洲的大量移民也为 20 世纪初的土地储备制度的推行提供了契机。

但有的国家也将土地储备制度作为处置闲置土地和推行环保政策的重要手段，如美国麻省为处置废弃的军事基地实行了土地储备制度；德国鲁尔地区为促使工矿企业土地的再开发设立了土地储备基金。

(2) 土地储备来源

国外城市土地储备的主要来源是城市周边的土地，这些土地大部分以前是农地，以备未来城市扩张时需要，如瑞典，公有土地在整个城市用地中占据着重要地位，到 1964 年，斯德哥尔摩市郊外土地的 70% 都属于政府所有，该市几十年的建设都是利用公共土地；瑞典鼓励市、镇、村土地公有，在城市开发前，由政府收购土地，以保证城市规划的实施和消除土地私有制的弊端。

当然，城市内部未得到利用的土地或者被规划用于公共设施建设的土地也可能被收购用于储备。

(3) 土地储备的动机、方式和相应价格

国外土地储备制度的实际动机因土地储备的目标差异而有所不同。如瑞典和荷兰预先无目的地收购大量土地以备将来之需；美国以发展规划为依据事先有方向、有目的地储备土地；而法国在土地储备时，有时是有目的的，有时则选择合适区域无目的地储备土地。

各国土地取得的方式大多以协议购买为主，但为实现以合理的价格购得城市发展需要的土地或者防止土地投机行为，同时必须要有相关的措施和手段配合，最常用的辅助手段是征收权和优先购买权，或者以秘密方式通过协议价格购买。例如，瑞典和加拿大某些城市，土地储备都是在秘密状态下进行，以此来保证征收权和优先购买权的行使；美国则通过交换和设定租赁权的方式取得储备土地。

各国对于储备土地的地价补偿计算约有两种方式：现时的土地使用价值和市价。通常情况下，以现行的土地使用价格进行土地储备的方式对城市土地价格的影响力比以市价补偿的方式影响要大。

(4) 储备土地的处置方式

各国在处置储备的土地之前，都要进行土地的整治和改造工作，使土地具备足够的开发条件，以满足受让人的开发目的，减少土地开发时间和成本的不确定性。具体到土地处置方式上，多采用出租和出售。一般来说，以采取出租方式为主的国家，其政策目标的成效较为卓越。因为租金的设置比较灵活，国家也可以相应获得土地价值上涨的部分收益。

土地储备制度的一个重要目标就是抑制土地投机和平抑土地价格，因此不管是以出租方式还是出售方式供应储备土地，一般都不采用招标、拍卖方式，主要是在严格的成本测算后采取协议方式出让。依据出让对象的不同，出让价格的确定也有所差别，可能微利，可能持平，也可能由政府进行补贴。

(5) 土地储备机构设置及其资金来源

多数国家的土地储备活动都由地方政府来执行，少数则由州政府或区域性机构主动参与，通过影响地方政府而共同推行土地储备制度。具体的购买、开发等工作一般由专门成立的公营或公私合营机构负责。比如瑞典斯德哥尔摩会通过购买一个私人建筑公司，将其改造成为政府储备土地的公司，通过市议会的不动产委员会监督其日常工作。韩国于 1979 年成



立了土地开发公社，它是韩国建设交通部下属的主要事业单位之一，其主要职能是：第一，管理土地的取得、开发及供给；第二，进行预先购买土地、取得闲置土地或者购入受委托的土地等活动；第三，管理土地债券的发行；第四，作为中介代理行使受委托的土地买卖。

从土地储备的资金来源渠道来看，大部分土地储备活动所需资金是以中央政府补助、贷款以及发行债券取得，只有少数部分靠地方政府税收来源。如荷兰 1992 年将城市信用银行改组为城市银行，中央政府提供总资本的 1/2，中央银行同意对城市期票贴现，使该银行成为荷兰各城市当局土地储备资金的重要来源；瑞典则通过银行保证发行基金及国家退休基金补助；法国由中央土地开发和城市规划基金补助；美国则以出售土地的方式筹集资金。可以说，各种财政、金融手段的配合为土地储备制度的实施提供了必不可少的资金保障。

(6) 土地储备制度的配套体系

一般而言，国外土地储备制度的实施都有完善的配套法规体系进行配合。如瑞典分别于 1949 年和 1967 年颁布了征收法案和优先购买权法案。这些法规增加了制度的透明度和规范性，也确保了土地储备制度的顺利实施与土地市场的稳定。

为了达到社会公益最大化和保持城市的有序发展，土地储备制度也必须与城市规划和土地利用计划进行结合。法国将城市土地发展计划分为六类：优先城市化区、集中发展区、开放空间及农地、风景区、未来发展区，不同类型用地采取不同的土地储备方式，以实现城市规划目的。

1.2 土地储备制度的涵义

由于各国土地所有制、土地管理体制、历史和文化传统的差异以及各国土地储备的目标有所不同，国内外的研究者依据各国土地储备实践，对土地储备有不同的定义。

1.2.1 国外土地储备制度的涵义

土地储备，英文是“land banking”。对于如何定义，国外也有不同的理解。美国 and 英国有着不同的土地所有权和使用权制度，其土地储备制度的基本含义也存在差异。

美国安·斯特朗在其 1979 著的《土地储备：欧洲现实，美国未来》中认为：土地储备是为了实施土地利用政策，政府进行征地或授权进行征地，以待日后开发。在征地时，对土地的未来用途不一定清楚。此处土地储备这一术语并不是指为某个具体的项目，如建学校或者修建社区公共设施征地，而是指通过政府进行干预，整合地块，以备日后开发。该术语也不包含私营部门持有地块的行为，无论是因它自身的发展需要还是出于资本增值为目的的投机行为。

英国的哈罗德·德克里认为，土地储备是政府在没有需要前，预先取得相当面积的土地，最后将其释放，进行与计划目的相一致的开发，以确保计划有效执行并引导城市合理发展的管制措施。他认为，土地储备对于土地所有权和土地价格有重要意义，是一种强有力的控制技术。通过购买和储备土地，尤其是城市边缘区的土地，在城市扩张时，政府可以通过附加在土地上的使用特性、区位、密度和出让时机，利用规划作引导，使公共政策可不依赖私有土地市场而直接控制开发。

在分析总结的基础上，世行专家安德鲁·希尔顿给出了这样的定义：总体上说，土地储备这一概念是指公共部门，通常是市级公共部门，先于开发之前几年购买土地，开展必要的



平整工作,然后将土地出售或租赁,同时还保留相当份额的土地以便修建道路、公园和社区设施。土地储备可以被视为土地规划实施的第一步,通过以合适的价格提供可供开发的土地来实现政府的目标,并高效、有序地促进开发。事实上土地储备还有一个目的,就是为公众储存土地升值而产生的收益。

综上所述,国外土地储备的基本涵义是:在土地尚未需要开发利用之前,预先由政府或社会公共团体将其获取并持有,并在适当时机投放到土地市场以作为未来开发之用或用以实现某一公共利益。

1.2.2 国内土地储备制度的涵义

近些年来,国土资源部开始为规范各地土地储备行为,起草和制定有关政策和规范性文件,在2007年颁布的《土地储备管理办法》中,对土地储备做出了这样的定义:是指市、县人民政府国土资源管理部门为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用目标,依法取得土地,进行前期开发、储存以备供应土地的行为。

在中国,土地储备只是一种简略的提法,它的完整的概念应是土地收购、土地整理和土地供应的全过程。土地储备制度是指由政府委托或设立的专门机构(如城市土地收购储备中心),通过征用、收购、置换、到期回收、土地整理等方式,将分散的城市土地集中起来,并由政府或其委托的机构组织进行房屋拆迁、土地平整等一系列前期开发工作,然后根据城市土地利用规划和年度用地计划,有计划地将所储备的土地通过招标、拍卖等方式公开投入市场,确保城市土地市场供需得以平衡,引导土地市场步入健康发展轨道的制度。

(1) 土地储备的内涵应当体现以下几个方面

① 土地储备作为一项政策,是政府土地利用制度的一部分,同时也是城市总体规划和政策框架不可分割的一部分;

② 土地储备的主体应当是政府授权或委托的独立的专门机构,该机构具有鲜明的“公共”特征,以区别于一般的企业或民间组织;

③ 土地储备是通过预先收购、收回、征收等方式获取国有土地使用权,实现先征(拆)后供(用),并以此影响土地市场的运作;

④ 对储备土地进行必要的前期整理开发,包括对地上居民或单位的征地动迁、安置补偿、平整土地、必要的基础设施建设等,是土地储备过程的必要组成部分;

⑤ 土地储备的目的必然与集约、节约、高效、有序的土地利用和供应相结合。

除了以上对土地储备制度的总体涵义进行界定外,对土地储备的四个主要组成环节进行详细阐述,有利于我们更加深刻地理解土地储备制度的涵义。

(2) 土地储备制度运行模式由四个主要环节组成:收购、开发、储备和出让

① 收购。城市政府根据土地利用总体规划、土地利用年度计划、城市规划等要求,结合城市产业结构调整 and 产业结构升级目标,对城市市区范围内拟入市的国有土地和拟征用的农用地进行统一收购、收回、置换和征用,以纳入土地收购储备体系,纳入收购储备体系的土地主要是具有一定开发潜力的土地,土地转让价格明显偏低的土地;市区范围内的无主土地,土地使用年期届满而依法收回的土地,长期闲置、荒芜的土地,依法查处、没收的土地;企业因搬迁、解散、撤销、破产或产业结构调整而需要换的土地;以及拟征用为国有土地的农用地等。

通过统一收购,使城市政府垄断拟纳入市场的所有土地,实现土地一级市场的垄断供



应，即是一个渠道进水。

② 开发。对于收购的土地，一般是未进行基础设施开发的生地或毛地，这类土地如果直接出让，城市政府只能获得基础的土地出让金，大量的土地增值收益将由开发商获取，而开发商也相应延长投资周期，增加投资风险，不利于城市规划的实施，因此城市政府在收购土地后应进行统一的基础设施开发，包括地上建筑物和附着物的拆迁、三通一平等，以提高土地资产质量，为城市建设和发展提供土地所特有的资源、资产及资本。

③ 储备。进行基础设施开发后的土地先行纳入土地储备体系，将其存储起来，视城市发展需要和土地市场需求状况制定土地供应计划后适时供应市场，期间，土地收购储备机构可以将储备的土地（使用权）进行短期出租，以防止土地的闲置和浪费，形成一个池子蓄水。

④ 供应。根据规划要求、城市经济发展和土地市场需求状况，有计划地向用地者供应（出让）土地，形成一个笼头放水。在土地使用权出让过程中，应提高土地一级市场的公开性和透明度，对开发性和经营性建设用地应采用市场机制，以拍卖或招标方式确定土地使用者，以最大限度地实现土地资产价值，对于拍卖或招标有一定困难的土地使用权的出让，如招标流标、竞拍不成等，则可采用挂牌出让的方式，即城市土地银行先评估出拟出让的土地使用权底价并进行挂牌公示，由各投标者按照时间先后次序和投标价格逐步提高的原则进行投标，其最后投标者（在规定时间内无限次）即为土地使用权受让者，挂牌出让方式中，土地投标者可以少至 1 人，避免了招标出让方式中投标者不少于 3 人限制；而投标者在每次投标中所标定的出让价格必须超过前一投标价，体现了拍卖出让方式中“价高者得”的基本原则，并使各投标者在各次投标前有充分的考虑，避免了拍卖出让方式中可能过分受现场气氛影响而产生的弊端，见图 1-1。

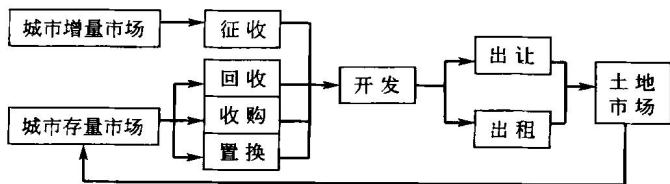


图 1-1 城市土地收购储备流程

1.3 中国土地储备制度的发展

土地是人类赖以生存的物质基础，是城市建设和发展最宝贵的资源，城市土地更是重要的国有资产。土地储备制度的建立对规范城市土地市场、杜绝灰色交易、防止国有资产流失具有重要意义。

1.3.1 中国土地储备制度建立背景

以行政手段配置土地资源为特点的土地使用和管理体制曾经在中国长期运行，其产生的影响至今没有完全消除。中国大多数城市的土地利用依然呈现出粗放型的特点：利用效率不高，用地结构不甚合理，功能布局较为混乱。在快速推进工业化和城市化的进程中，城市建设用地的需求也急剧增长，原来的土地使用和管理模式以及供地方式已经难以适应新形势的



要求。在中国不断完善社会主义市场经济体制的大背景下,在实行最严格的土地管理制度下,通过建立土地市场的合理运行机制,改进和完善土地使用制度已经成为解决上述问题的必然选择。

回顾改革开放以来中国土地使用制度的改革历程,基本可以分为两个阶段。

自20世纪80年代至90年代中期,中国的土地使用制度主要是经历了从无偿、无期限向有偿、有期限的改变。应当说,取消行政划拨土地,施行协议、招标、拍卖三种方式对国有土地使用权进行有偿、有期限出让,开拓了中国土地有偿使用的里程碑。但由于当时对土地的市场经济属性认识不足,政府相关配套措施有待完善,在随后的很长一段时间里,全国各地土地有偿使用制度,无论是产业用地还是经营性用地,停留在以协议出让,即非市场化出让方式为主的阶段。

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出:“国家垄断城镇土地一级市场。实行土地使用权有偿有限期出让制度,对商业性用地使用权的出让,要改变协议批租方式,实行招标、拍卖。同时加强土地二级市场的管理,建立正常的土地使用权价格的市场形成机制。”自此,开始进入了以市场形成土地使用权价格为核心的阶段。在这一时期,土地使用制度改革进一步深化,各地开始推行以招标、拍卖、挂牌的形式供应土地,土地使用权出让逐步由以协议为主的非市场化方式向以招拍挂为主的市场化方式转变。1998年,深圳率先全面推行经营性用地的招标、拍卖制度。其间,国土资源部及各地方政府出台了诸多推行土地招标、拍卖、挂牌出让的规定。2004年“8·31”大限之后,经营性土地使用权必须严格和规范执行招拍挂出让制度。

在探索土地使用权价格的市场形成机制和深化土地使用制度改革进程中,各地方政府进行了许多大胆有益的探索,土地储备制度就是一项具有重要意义的制度创新,并逐步成为构建中国新型土地使用制度的重要组成部分。

1.3.2 中国土地储备制度的建立与发展

自上海于1996年成立了土地发展中心始,十几年间土地储备已经在全国各地遍地开花。据不完全统计,全国已设立土地储备机构2000余家,在一些城市土地储备已经成为土地供应的唯一或主要来源和渠道。由于中国的土地储备缺乏先期的理论研究,是循着“实践先于制度”发展起来的,各地土地储备的运作模式有差异。因此,梳理中国土地储备制度的发展过程,对其模式进行探索,尽快建立健全相关法律法规配套体系尤为重要。

(1) 起步:土地储备制度在中国的诞生

面对多头供地、毛地出让的批租方式所带来的一系列问题,上海市政府开始了新的探索。1996年11月,上海市土地发展中心成立,该中心为事业单位,经济上实行独立核算、自收自支。

1997年市房地局、财政局联合颁布的《上海市国有土地使用权、收购、储备、出让试行办法》明确提出,实施土地收购储备之目的在于深化国有土地使用权制度改革,增强政府对土地市场的宏观调控力度,盘活存量土地,规范供地方式,优化投资环境。

自1996年到2002年底,上海市土地发展中心共收购储备土地不足100公顷,这与同期上海全市每年经营性用地500~600公顷的出让规模相比显然太小,不足以对市场形成影响力。究其原因,可能有以下几个方面。

第一,市场化的运作模式受到阻碍。从一开始土发中心在定位为一个自收自支的事业单