

ZHONGGUO CHENGSHI TUDI CHUBEI MUSHI ZHINAN

中国城市土地储备 模式指南

王宏新 主编 勇 越 周 拯 副主编



化学工业出版社



www.cip.com.cn

读科技图书 上化工社网



ZHONGGUO CHENGSHI TUDI CHUBEI MUSHI ZHINAN

中国城市土地储备 模式指南

王宏新 主编 勇 越 周 拯 副主编



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



化学工业出版社

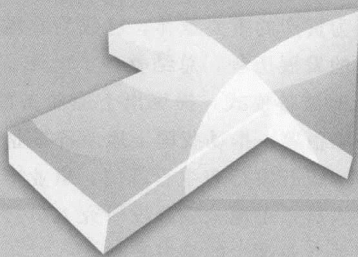
ISBN 978-7-122-10813-5



9 787122 108135 >

销售分类建议：建筑

定价：68.00元



ZHONGGUO CHENGSHI TUDI CHUBEI MUSHI ZHINAN

中国城市土地储备 模式指南

王宏新 主编 勇 越 周 拯 副主编



化学工业出版社

·北京·

土地储备作为将土地由资源转变为资产的重要载体,已成为我国城市土地开发的重要组成部分。本书系统介绍了近十多年来我国土地储备的发展历程,总结整理了上海、武汉、杭州、北京、重庆、南京、合肥、广州、西安等城市开展实施的土地储备模式,提炼出土地储备的特点、经验和问题,为各城市(区、县、镇)土地储备事业提供参考和经验借鉴,推动我国土地储备事业健康、快速发展。

本书对于广大的城市土地储备与一级开发行政主管部门、事业单位管理人员,房地产开发企业、城乡土地开发与整理企业、拆迁部门从业人员,土地一级开发研究人员具有重要的参考意义。本书还可作为大专院校土地资源管理学、房地产等相关专业师生的参考教材。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市土地储备模式指南/王宏新主编. —北京:化学工业出版社, 2011.5
ISBN 978-7-122-10813-5

I. 中… II. 王… III. 城市土地-土地管理-中国-指南
IV. F299.232-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 046115 号

责任编辑:左晨燕
责任校对:宋 夏

文字编辑:糜家铃
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 13 字数 318 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

土地储备是一个国家和地区合理利用土地，支撑经济社会发展的主要方式。无论土地私有制国家还是土地公有制国家，土地对经济发展的重要支撑作用都不言而喻。因此，世界各国都格外重视土地制度、土地政策和土地管理方式，我国也是如此。特别是从20世纪90年代后期起，随着房地产业的发展，城市土地的开发与利用、交易与置换逐渐增多。经过十多年的发展，绝大多数城市都形成了依托土地出让与出租获得城市发展资金的城市土地经营形态，土地已经成为我国城市的重要资产之一。

土地储备作为将土地由资源转变为资产的重要载体，已不断发展成我国城市土地交易的主要方式和基础平台。在过去的十多年中，以上海、武汉、杭州、北京、重庆、南京、合肥、广州、西安等为代表的许多城市通过不断学习借鉴，将国外经验与国内实际结合起来，逐步探索出一些适合自身发展特点的土地储备的方式方法，即囊括了从土地规划到土地出让全过程的土地收购、开发、储备和出让流程，概括称为土地储备模式。特别是2007年国家出台《土地储备管理办法》之后，土地储备作为一种法定的城市土地交易方式，其权威性与垄断性得到了进一步确认。在此基础上，许多过去没有实践过土地储备的城市，或是正在逐步改善现有土地储备模式的城市，还包括大量新兴发展城市和中小城镇也开始逐步学习、模仿及设计适合自己的土地储备模式。

在这一背景下，我们组织力量编写了《中国城市土地储备模式指南》一书，旨在系统研究近十多年来我国土地储备的发展历程，总结整理各地开展实施的不同类型的土地储备模式，提炼与梳理土地储备的经验、办法和举措，为准备实施或继续完善土地储备制度的城市提供模式参考和经验借鉴，推动土地储备更好地与各地实际情况结合起来，更好地发展我国土地储备事业。

《中国城市土地储备模式指南》全书共由14章构成，分为4个部分。第1~3章为第1部分，主要对土地储备本身、土地储备发展理论基础以及中国土地储备发展历程与现状等进行了总体介绍；第4~12章为第2部分，主要介绍了国内9个典型城市土地储备的发展历程、运作流程、问题与经验；第13章为第3部分，主要介绍了我国香港及4个典型国家土地储备的运作情况与经验；第14章为第4部分，在简要论述我国土地储备存在问题及对策建议的基础上，对土地储备在我国的发展进行了展望。

《中国城市土地储备模式指南》定位于为我国准备实施或已经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、详细的土地

储备模式介绍。因此，专业性、实用性、易读性、参考性和通用性是本书的主要特色。

1. 专业性：本书以国内主要代表城市的土地储备模式为基础，总结与整理各地土地模式，包括其运作机制、融资模式、组织架构、法律保障、政策环境等众多方面，是集基本知识、法律法规、制度详解、模式分析和经验总结为一体的专业性书籍，对各地土地储备机构相互借鉴经验，各新兴城市开展土地储备有较好的指导性和规范性。

2. 实用性：本书以模式提炼为主要内容，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理论支撑。另一方面，通过各地模式的介绍，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，加强参考图书对实际工作的指导力度。

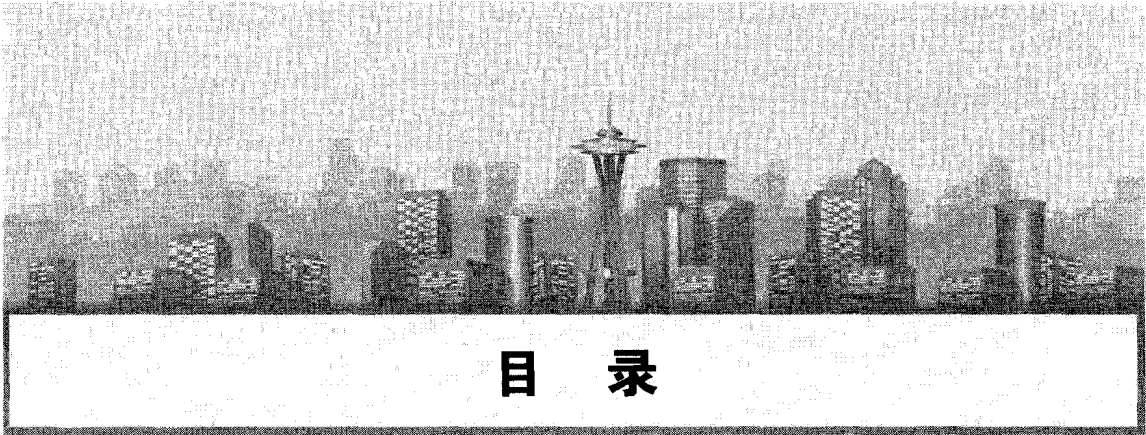
3. 易读性：本书为方便更广大的土地储备从业者及土地储备各参与单位、个人的参考阅读，在文字介绍的基础上，增添了多种表格、图表、示范文本、实物图样等，以增强图书的可读性与易懂性，方便读者对本书内容的理解、应用和记忆。

4. 参考性：本书基本涵盖了国内目前所有的土地储备模式、方法、举措和经验，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模式方面的研究著述外，还是一线工作人员和实际参与者的重要参考资料，便于各方读者一边实践，一边参考。

5. 通用性：除了土地储备模式本身的内容之外，本书不可避免地要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 概述	1
1.1 土地储备	1
1.2 土地储备动因	2
1.3 土地储备流程	4
1.4 土地储备作用	9
2 理论基础	11
2.1 地租理论	11
2.2 区位理论	12
2.3 供求理论	13
2.4 管理理论	18
3 中国城市土地储备发展历程与现状	20
3.1 发展历程	20
3.2 发展现状	24
4 上海市土地储备模式	27
4.1 概述	28
4.2 流程	31
4.3 模式评价	34
5 杭州市土地储备模式	37
5.1 概述	38
5.2 流程	41
5.3 模式评价	46
6 广州市土地储备模式	49
6.1 概述	50
6.2 流程	53

6.3	模式评价	56
7	武汉市土地储备模式	60
7.1	概述	61
7.2	流程	65
7.3	模式评价	69
8	重庆市土地储备模式	73
8.1	概述	74
8.2	流程	79
8.3	模式评价	80
9	合肥市土地储备模式	85
9.1	概述	85
9.2	流程	89
9.3	模式评价	91
10	北京市土地储备模式	94
10.1	概述	95
10.2	流程	98
10.3	模式评价	102
11	南京市土地储备模式	105
11.1	概述	106
11.2	流程	109
11.3	模式评价	114
12	西安市土地储备模式	117
12.1	概述	118
12.2	流程	120
12.3	模式评价	122
13	典型国家和地区土地储备制度	125
13.1	概述	125
13.2	中国香港	126
13.3	瑞典	130
13.4	法国	134
13.5	美国	137
13.6	澳大利亚	141
14	中国城市土地储备制度创新	145

14.1	土地储备制度现存问题	145
14.2	土地储备制度优化对策	147
14.3	展望	148
附录		150
附录 1	土地储备管理办法	150
附录 2	土地储备资金财务管理暂行办法	152
附录 3	上海市土地储备办法	155
附录 4	上海市土地储备办法实施细则	157
附录 5	杭州市土地储备实施办法	159
附录 6	广州市土地储备管理办法（征求意见稿）	163
附录 7	广州市保障性住房土地储备办法	165
附录 8	武汉市人民政府关于建立土地储备制度的通知	169
附录 9	武汉市土地储备管理办法	170
附录 10	重庆市国有土地储备整治管理办法	173
附录 11	重庆市国有土地储备整治管理实施细则	176
附录 12	合肥市土地储备实施办法	179
附录 13	合肥市土地储备业务流程（讨论稿）	183
附录 14	北京市土地储备和一级开发暂行办法	186
附录 15	北京市土地储备资金财务管理暂行办法	188
附录 16	南京市土地储备办法	191
附录 17	西安市土地储备条例	193
参考文献		196
后记		198



1 概 述

【导 言】

土地储备是市、县人民政府国土资源管理部门为了实现调控土地市场、促进土地资源合理利用的目标,依法取得土地,进行前期开发、储存以备供应土地的行为。它一般包括土地取得、土地开发、土地储备和土地出让四个环节。在我国,实行土地储备的初衷在于推进城市存量土地市场化改革,保障土地资源合理利用,促进城市综合开发与均衡发展。时至今日,土地储备制度已经成为我国大多数城市政府培育和规范土地市场,进行城市土地经营与管理不可或缺的一项政策工具。

1.1 土地储备

(1) 国外关于土地储备的一般认识

土地储备由来已久。然而,由于各国土地所有制度、土地利用制度、土地管理制度及土地储备实践存在较大差异,各国对于土地储备内涵的认识并不完全相同。

美国学者杰克·卡尔认为,土地储备是由政府收集市区外围土地,在未来某个时间出卖的过程。土地储备不仅能够抑制住宅用地高涨的成本,而且能够为城市发展步伐带来更为有序的节拍。美国学者安·斯特朗认为,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,以待日后开发的行为。它是一种模糊预见的干预行为,政府在征地时,对土地的未来用途并不一定总是那么清楚。英国学者哈罗德·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。土地储备作为一种强有力的城市土地控制技术,使公共政策可不依赖私有土地市场而直接控制开发。世界银行专家安德鲁·希尔顿则认为,土地储备多指非私人的公共土地储备,主要是由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,然后将其通过一定的方式出让,同时保留一定份额的土地用于修建道路、公园和社区设施。土地储备是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实现政府目标。

可见,国外学者普遍认为土地储备是具有公共性质的政府行为,是政府立足于清晰或非



清晰的政策目标, 凭借行政或经济手段取得现有土地, 以备日后利用的过程。土地储备大致包括征购、开发、出让等环节。

(2) 国内关于土地储备的认识过程

我国土地储备制度呈现出先试点后立法的特征。1999年《杭州市土地储备实施办法》规定, 土地储备是指土地储备机构依据本办法的规定, 将需要盘活的土地收回、收购予以储存, 并通过前期开发利用和受政府委托预出让等形式, 盘活存量土地资产, 有效配置土地资源的行为。2002年《北京市人民政府批转市国土房管局关于加强国有土地资产管理建立土地储备制度意见的通知》规定, 土地储备制度是指由政府依照法律规定, 运用市场机制, 按照土地利用总体规划和城市总体规划, 通过收购、收回、置换和征收等方式取得土地, 直接或进行前期开发后储备, 并以公开招标、拍卖等方式供应土地, 调控各类建设用地需求的行为。2003年国土资源部土地整理中心《土地收购储备研究报告》认为, 土地储备是为了保障我国土地市场的规范高效运行, 政府依据城市规划和土地利用规划, 依法通过收回国有土地使用权或集体土地, 对相关权利人给予合理补偿后, 进行储备和必要的前期开发整理, 并根据土地市场需求按照计划供应土地的行为。2004年《上海市土地储备办法》规定, 土地储备是指市县委托土地储备机构, 依据土地利用总体规划、城市规划和土地储备规划, 对依法征用、收回、收购或围垦的土地, 先通过实施征地补偿安置、房屋拆迁补偿安置或者必要的基础性建设等予以存储, 再按照土地供应计划交付供地的行为。

通过地方土地储备制度的发展轨迹可以看出, 国内对于土地储备内涵的认识呈现出不断深化和成熟的特征: 土地储备的主体是政府, 执行机构是土地储备机构; 土地储备的客体是国有土地使用权或集体土地; 土地储备的方式有收回、收购、征用、置换等; 土地储备的依据是土地利用总体规划、城市规划、土地储备规划和土地供应计划等; 土地储备涉及权利人合理补偿和前期开发整理等工作。

(3) 土地储备的完整内涵

在全面总结各地土地储备实践经验与研究成果的基础上, 2007年国土资源部会同财政部、中国人民银行联合颁布了《土地储备管理办法》(以下简称《办法》), 首次以部门法规的形式正式对土地储备内涵做出了国家认定。《办法》指出, 土地储备是指市、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。土地储备工作的具体实施, 由土地储备机构承担。

从《办法》可以看出, 国家对于土地储备内涵的界定也只是一种简略的提法, 没有对其进行完整性描述。事实上, 结合目前我国国内已有的实践, 土地储备的完整内涵可以被概括为: 市县国土资源部门为了实现调控土地市场、促进土地资源合理利用的目标, 委托土地储备机构依据土地利用总体规划、城市规划、土地利用年度计划和土地储备计划, 由土地储备机构或其委托的机构通过到期收回、收购、优先购买、征收、征用等方式, 取得国有土地使用权或集体土地, 并进行征地补偿、拆迁补偿、安置补偿、土地平整等一系列前期开发工作后予以存储, 然后根据土地供应计划和城市建设用地的客观需要将储备土地通过划拨、协议、出让、租赁、作价入股、授权经营等方式输出的过程。

1.2 土地储备动因

我国各地土地储备实践主要源于体制转轨和经济社会结构转型期的现实需要, 概括起来



大致包括以下四个方面。

(1) 推进城市存量划拨土地市场化改革, 实现政府集中供地, 调控市场的要求

我国建立城市土地储备制度的初衷在于解决城市存量土地利用管理混乱问题。20 世纪 90 年代以前, 我国长期实行行政划拨的“无偿、无期限、无流动”式土地供给制度。自 1990 年起, 虽然我国尝试推行土地使用权有偿出让、转让制度, 但并未改变城市存量土地由各企业事业单位控制的既成事实。这导致两个问题的产生: 一是随着我国土地使用制度改革及国企改革不断深化, 仅仅依靠市场诱致性的企业主导型土地市场化进程十分缓慢, 无法满足经济发展与城市化进程的要求, 换句话说划拨土地的大量存在迟滞了土地市场化的历史进程; 二是多头供地局面的存在使得政府无法实现城市土地的有效、针对和集中供应, 大大降低了城市土地调控的力度和效果, 无法保障城市规划和土地利用规划的落实。这就形成了对建立政府主导型强制性土地市场化机制的客观要求, 利用行政力量实现征地与供地权力的集中, 加速土地市场化进程, 解决多个龙头出水的混乱局面, 保证城市建设能够按照既定规划方向顺利推进。

(2) 推进国有企业改制进程, 解决国有土地资产低效利用或闲置问题的要求

1990 年之前, 长期无偿无期限地划拨土地利用方式导致许多国有企业存在着多占少用、土地闲置的资源低效利用问题。同时, 由于种种原因, 这一时期普遍存在国企亏损和经营不善的境地, 尤其是 90 年代中后期, 一大批传统国有企业纷纷破产倒闭, 导致工人纷纷下岗。为了解决国企存在的痼疾, 国家在全国范围内开展了企业改制运动, 一大批企业面临被兼并重组的局面, 而国有企业土地资产处理问题也随之浮出水面。为推动国企改革, 党的十五届四中全会指出, 非上市企业经批准可以将国家划拨的土地使用权有偿转让, 但这在现实中却存在各式各样的问题。比如, 企业很难及时准确了解土地市场信息, 无法估算土地真实市场价值; 企业与市场主体的直接接触容易导致低价让地等腐败行为的产生, 导致国有土地资产流失。在这种情况下, 政府希望通过土地储备来加强企业土地资产的处置能力, 减少国有资产流失水平, 提高土地资产利用效率。

(3) 推动旧城改造以及公共基础设施和公益事业建设的要求

从土地使用制度市场化改革开始至今, 大约经历了 20 多个春秋。在这 20 多年中, 我国城市经济取得了突飞猛进的发展, 城市面貌发生了翻天覆地的变化。存量划拨土地市场化进程和国有企业改制也随着时间的推移落入历史的尘埃之中, 新的问题也悄然升起。由于建筑技术、建筑材料等方面的限制, 目前我国大多数城市 20 年前建设的居住、商用设施都已经处于严重老化的阶段, 加之城市规划发展重点的变动, 很多城市出现了新城、旧城的区别, 例如南宁、济南等地。旧城区往往面临房屋危旧、基础设施老化的特点, 对其进行拆迁建设往往只有政府出面才能办到, 加之旧城区往往占据着城市的黄金地段, 土地资产价值显著, 因此, 旧城改造和公共基建也成为了当代土地储备新的时代任务。

(4) 科学管理城市, 提高城市土地利用效率, 促进城市综合开发和均衡发展的要求

土地是城市最重要的资源, 是城市功能的载体, 土地供应和利用状况直接关系到城市发展的空间形态和基本方向。我国正处于城镇化的快速发展阶段, 特别是一些大中城市的城市化正在向成熟阶段转变, 完善公共基础设施、建设宜人环境、提升城市文化品位、提高城市竞争力等成为政府经营城市的重要内容。土地储备正好为政府经营城市提供了最基本的手段。首先, 政府通过城市规划、土地利用年度计划等进行土地收储, 并结合土地供应计划进



行供地，弥补了房地产市场固有的逐利缺陷，有利于推进城市土地的综合开发和均衡发展；其次，土地储备融资可以形成公共财政与土地收益、公共投资与社会民间投资的良性互动，推进城市建设融资格局的发展。

1.3 土地储备流程

从土地储备内涵可以看出，一次完整的土地储备一般都要经历土地取得、土地开发、土地储备和土地出让四大环节，如图 1-1 所示。

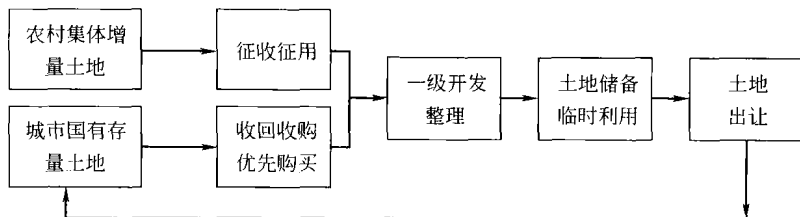


图 1-1 土地储备流程

1.3.1 土地取得

土地取得是指城市政府土地主管部门根据土地利用总体规划、城市规划、土地利用年度计划和土地储备计划等要求，通过各种方式取得城市市区范围内已入市国有存量土地和市郊、农村集体增量土地的过程。这一环节主要涉及储备对象与方法及征地补偿两项问题。

(1) 储备对象与方法

我国鼓励城市土地主管部门根据调控土地市场的需要，优先储备闲置、空闲和低效利用的国有存量建设用地。《办法》规定，主要可以通过四类方式取得四类需要储备的土地。

一是依法收回的国有土地，主要包括到期收回、违法使用收回、闲置收回等。这类依法收回的土地特点在于强制性和无偿性。市、县人民政府或国土资源管理部门依法无偿收回国有土地使用权，应由当地土地登记机关办理国有土地使用权注销登记。

二是收购的国有土地，主要是指因实施旧城区改建或落实城市规划而需要调整使用土地时依法取得土地的情况。这类依法取得土地的特点在于强制性和有偿性。国土资源管理部门报经有批准权的人民政府批准后，必须对原土地使用权人给予合理补偿后才可以收回剩余期限的国有土地使用权。土地储备机构须与原土地使用权人签订土地使用权收购合同，补偿标准由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估的结果协商后确定。对政府有偿收回的土地，应由当地土地登记机关办理国有土地使用权注销登记。

三是优先购买的国有土地。对于城市房地产交易中存在明显价格与价值不符的情况，即低于市场正常交易价格进行房地产买卖的，当地政府可以行使优先购买权收回该幅土地的使用权。由此收回的土地同样需要办理国有土地使用权注销登记。

四是已办理农用地转用、土地征收批准手续的集体土地。与前三类不同，这类情况不是国有存量土地的回炉，而是国有增量土地的增加。我国实行土地的社会主义公有制，现行土地市场和房地产市场中并不存在土地所有权的出让和交易，也就不存在所有权变更的市场行为。因此，我国涉及土地所有权变更的情况往往不是经济行为，而是行政行为，主要有土地征收和国有、集体土地调换两种情况，且以前者为主。



土地征收是指国家为了社会公共利益的需要,依据法律规定的程序和批准权限,在给予农村集体经济组织及农民合理补偿后,将农民集体所有土地变为国有土地的行为。可见,土地征收是国家以主张公共利益为理由,强制取得集体土地所有权的行为,具有强制性、补偿性、权属转移性和公开性等特征。

目前,我国土地征收实行国务院和省级人民政府两级审批制度。在征地过程中涉及农用地的,应当先行办理农用地转用审批。其中,经国务院批准农用地转用的,同时办理征地审批手续,不再另行办理征地审批;经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的,同时办理征地审批手续,不再另行办理征地审批。超过征地批准权限的,应当按规定另行办理征地审批。土地征收同样需要进行登记工作,但需要注意的是土地征收并不进行土地所有权的变更登记,而是进行集体所有权的注销登记。

应该看到,我国建立城市土地储备制度的初衷在于解决城市存量土地利用管理混乱问题。然而,经过十多年的城市土地储备实践,其征购范围呈现出扩大之势,并不断地向农村集体土地发展。尤其是在城市化进程较快的地区,城区土地已被出让殆尽的情况下,大量征收农村集体土地,假借公共利益之名侵占集体土地的问题愈发严重,而对农民失地的合理补偿及征后安置工作则普遍缺位,导致失地农民生存与社会保障问题的出现。这类问题也是今后土地储备工作必须注意的要点。

(2) 征地补偿

① 征收农地补偿 征地补偿即土地的取得费用。我国《土地管理法》规定,征收农地的补偿费主要由土地补偿费、安置补助费、地上附着物补偿费和青苗补偿费四部分组成。

其中,土地补偿费是国家征收土地时,为补偿被征地单位的经济损失而向其支付的款项。按照现行规定,征收耕地的土地补偿费是该耕地被征收前三年平均年产值的6~10倍,土地补偿费归农村集体经济组织所有。

安置补助费是指国家征地时为安置被征地单位因征地而失去土地的农业人口的生产、生活而向其支付的款项。目前,征收耕地的安置补助费按照需要安置的农业人口数计算。此处,需要安置的农业人口数按照被征收的耕地数量除以征地前被征收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,是该耕地被征收前三年平均年产值的4~6倍。但是,每公顷被征收耕地的安置补助费,最高不得超过被征收前三年平均年产值的15倍。需要安置的人员由农村集体经济组织安置的,安置补助费支付给农村集体经济组织,由农村集体经济组织管理和使用;由其他单位安置的,安置补助费支付给安置单位;不需要统一安置的,安置补助费发放给被安置人员个人或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。

国务院根据社会、经济发展水平,在特殊情况下,可以提高征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准,由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。依照前面的标准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收前三年平均年产值的30倍。

青苗补偿费是指国家征收土地时,农作物正处在生长阶段而未能收获,国家应给予青苗所有者的经济补偿。地上附着物指被征收土地上的房屋、树木等,补偿金额视附着物价值与折旧情况而定。地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。被征收土地上



的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。除上述几种土地取得费用外，根据占地的情况不同，用地单位还需要缴纳耕地占用税、耕地开垦费和新菜地开发建设基金等税费。

② 征收国有建设用地补偿 征收国有土地的用地补偿费主要包括拆除房屋及构筑物的补偿费、拆迁安置补助费及相关税费。拆除房屋及构筑物的补偿费根据当地拆迁补偿标准或者应当支付的客观费用确定，安置补助费按照政府规定确定。这两部分是对原土地使用者在土地上投资未收回部分的补偿。

1.3.2 土地开发

土地开发即土地一级开发。它是指按照土地利用总体规划、城市规划、土地利用年度计划和土地储备计划，由政府统一确定土地用途与规划指标，委托土地储备开发主体对待储备土地进行拆迁安置、土地平整、基础设施建设和公用配套设施建设，按期达到土地既定开发标准的土地开发行为。现实中，由于土地开发是整个土地储备工作的核心。因此，很多地区往往将土地征收、储备、出让等都归入土地开发业务之中，合称为土地储备开发。其中，开发标准大致包括三通一平、五通一平和七通一平。

之所以进行一级开发，往往在于收购的土地一般是未进行基础设施建设的生地或毛地。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，造成土地收益流失，而开发商也相应延长了投资周期，增加了投资风险。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、平整工作等，可以提高土地资产质量，显化资产价值，为城市建设和发展提供土地所特有的资源、资产及资本，同时也可减少二级开发的投资周期，降低风险。

目前，我国进行土地一级开发主要遵循以下几项原则：

一是政府主导原则，即政府对土地一级开发拥有主导权，有义务、责任和权力对一级开发进行控制和指导；

二是统一规划原则，即每个土地一级开发项目涉及土地利用规划、市政规划的内容都必须符合城市规划，在土地一级开发之前，土地用途、容积率、各种市政管线铺设的布局等指标都必须预先确定，而且不得随意改变；

三是投资多元化原则，即土地一级开发工作需要大量资金的支持，而单一渠道来源难以满足用资需求，为此在法定资金来源基础上，应鼓励寻求多元化的融资方式，降低政府资金压力；

四是收益共享原则，即在保障政府对所有权收益的基础上，实现多方投资主体的收益共享，优化收益分配机制。

1.3.3 土地储备

完成土地一级开发的土地并不一定直接进入出让阶段，而往往先行纳入土地储备体系，将其存储起来，再视城市发展需要和土地市场需求状况，按照土地供应计划适时供应市场。在储备土地未供应前，为了提高土地利用效率，防止土地闲置，土地储备机构可将储备土地或连同地上建筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。设立抵押权的储备土地临时利用，应征得抵押权人同意。储备土地的临时利用一般不超过两年，且不能影响土地供应。



1.3.4 土地出让

目前,我国储备土地出让主要是指土地储备机构根据土地利用总体规划、城市规划以及土地出让年度计划,有计划地将储备土地推向市场的过程。出让方式主要有划拨、租赁、协议、“招拍挂”、作价入股和授权经营等。随着我国国有土地使用权有偿使用制度改革的逐步深入,我国土地出让方式逐步实现市场化。2002年4月国土资源部颁布了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,要求除工业用地外的经营性土地从当年7月1日起必须通过招标、拍卖或挂牌的方式公开出让;2004年3月,国土资源部与监察部联合下发了《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》,敦促各地方从当年8月31日起,经营性土地一律公开竞价出让。2007年9月,国土资源部颁布了《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》,要求包括工业用地在内的经营性用地应以招标、拍卖或挂牌的方式出让。目前,我国基本形成了政府主导下以招标、拍卖、挂牌为主要方式的土地储备出让市场。

土地储备是一项复杂的系统性工程。政府部门之间、政府与企业之间、企业与企业之间存在着各类行政与市场关系,众多部门的分工与合作促成了土地储备制度的实现。目前,在各地实践中,与土地储备工作直接相关的四个关键部门及其职能可用图1-2简示。

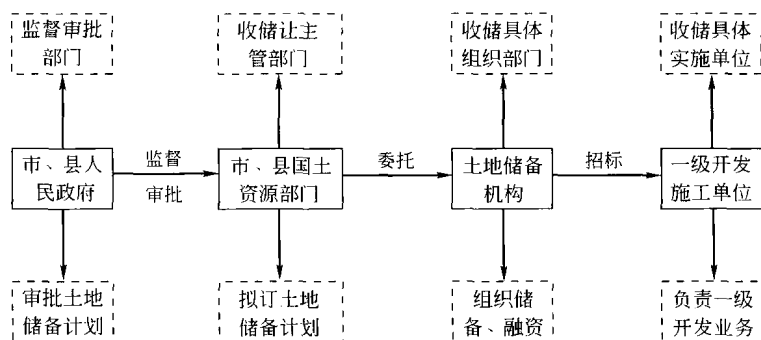


图 1-2 土地储备关键部门及其职能示意

以上关于土地储备一般流程的介绍主要以四大业务环节为依据而展开。现实中,由于土地储备工作是一项政府主导的行政行为,具有很强的程序性。因此,人们也常常从行政程序的角度来理解,将土地储备划分为政府准备工作、企业参与、行政审批、项目实施与交付四个阶段。

(1) 阶段一：政府准备工作阶段

按照行政顺序,政府准备工作阶段又可以细分为两个部分:储备计划编制与审批和实施方案编制与审批。

其中,计划编制与审批具有较强的地方性,主要依据当地的国民经济发展计划、土地利用年度计划和土地供应计划编制,编制后的计划需要经过市、县人民政府审批。实施方案编制主要是在对储备开发区域的土地权利状况、利用状况、周边环境状况等调查成果基础上确定的实施计划和开发标准。

(2) 阶段二：企业参与阶段

政府准备阶段过后,社会企业开始参与,表现为实施主体选择和企业投资分析等工作。实施主体选择可以通过直接委托和公开招标两种方式确定。目前较为流行的有土地储备中心

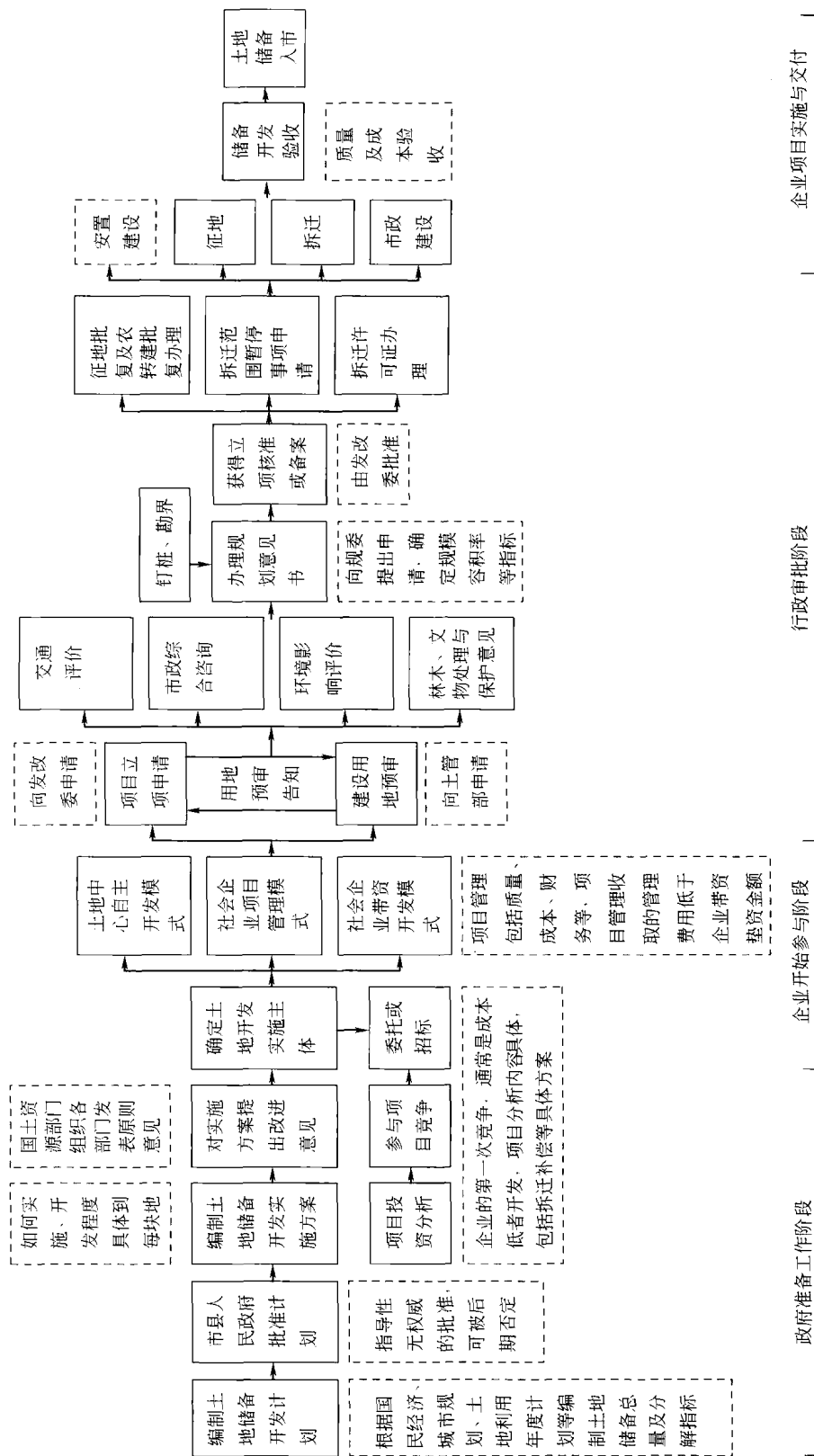


图 1-3 行政程序视角下土地储备开发流程