

中国城市土地

储备制度研究

STUDY ON CHINA'S URBAN LAND
BANKING SYSTEM

卢新海 著

9.232



科学出版社

www.sciencep.com

F-299.232
22

中国城市土地储备制度研究

STUDY ON CHINA'S URBAN LAND BANKING SYSTEM

卢新海 著

国家社会科学基金项目(03BZZ037)成果
华中科技大学文科出版基金资助出版

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书分析了实施城市土地储备制度对我国社会经济发展的影响,尤其是对工商企业生产经营及城市市民整体社会福利的不利影响,提出了城市土地储备存在的制度性缺陷,以及对这些缺陷所采取的完善与补偿措施,是公共管理理论与实践领域的创新和重要突破。

本书可供:城市土地利用管理有关的经济、管理、法律等学科领域的专家学者和相关专业的大学生、研究生,以及从事实际工作的相关人员,包括政府土地管理部门及房地产开发企业人员阅读使用。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市土地储备制度研究/卢新海著. 科学出版社, 2008.
ISBN 978-7-03-022103-2

I. 中… II. 卢… III. 城市-土地管理-土地制度-研究-中国 IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 074132 号

责任编辑:王雨舸 / 责任校对:梅 莹
责任印制:董艳辉 / 封面设计:苏 波

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

武汉科利德印务有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 5 月第 一 版 开本: B5(720×1000)
2008 年 5 月第一次印刷 印张: 11 3/4
印数: 1—2000 字数: 230 000

定价: 35.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

FOREWORD

土地储备制度最早起源于 1896 年的荷兰,其目的是在土地私有条件下,通过对土地的事先收购储备,抑制土地投机与地价增长,促进城市有计划均衡的发展,为城市居民提供廉价住宅,由此而提高整个社会的福利水平。客观上我国实施土地储备后地价与房价的大幅上涨而引致的工商企业经营成本的提高与老百姓社会福利水平的下降,主观上各地政府对于实施土地储备最大限度地获取土地收益的期望,以及媒体的大肆渲染,使得城市市民与城市政府之间产生矛盾。而城市政府通过土地储备实施“城市经营”这一企业化活动本身的合理性,也使各界产生很多争议。由此而暴露出我们所实施的土地储备制度的缺陷,也说明我们对实施土地储备制度理论上研究的不足。本书的目的就在于构建和完善我国土地储备制度的理论基础,探讨土地储备的制度缺陷,并建立其补偿机制。

对于土地储备制度的研究,学术界和政府都是在完全肯定其巨大作用的前提下,着眼于运作模式、运作手段、资金筹措等技术层面。对于借鉴发达国家和地区实施土地储备制度的理论与实践经验,特别是我国香港地区批租制度的得失,我国城市土地储备制度的本质特征与功能,尤其是对于我国土地储备本身存在的制度缺陷,以及对于这些制度缺陷的补偿机制却较少涉及。

本书研究在社会主义市场经济条件下城市土地经营的理论问题,尤其是研究现有城市土地储备制度可能存在的制度性缺陷,以及对这种缺陷所导致的工商企业经营成本的增加与市民社会福利的降低所采取的救济与补偿措施,是公共管理理论与实践领域的创新和重要突破。

首先在分析香港实施土地批租对于香港社会经济发展的作用以及香港工商企业与市民社会福利水平的变化情况的基础上,结合我国实施土地储备的背景及实践,详细分析了我国实施土地储备对房地产开发企业、一般工商企业、房地产业以及城市居民福利的影响,继而深入剖析了造成这种影响的原因——土地储备存在制度缺陷。

土地储备制度对工商企业的影响 土地储备制度实施以来,各地地价连连走高,有些地方甚至在一两年内地价就翻番,这就直接导致了:企业用地成本的直线上升;上升的用地成本的转嫁导致产品价格的上涨,为了保持甚至提高销售量,必然导致企业销售成本增长;在“招、拍、挂”出让土地使用权的方式下,以“价高者得”为原则,对于资金有限的中小型企业来说,大量的银行贷款是其融资的必然选择,企业大量的贷款利息导致企业财务负担的增加;企业周边土地的不断升值,导致企业用地机会成本的增加。

土地储备制度对房地产开发企业及整个房地产行业的影响 土地储备制度改变了土地要素的配置方式,对房地产开发企业的土地获取以及获得成本均造成巨大冲击,进而影响了房地产开发企业的经营和管理。土地储备制度在使得各类开发企业打破土地要素交易不公平的壁垒,从而可以直接获得各类土地出让信息,避免信息不对称造成的不公平竞争的同时,也使得开发企业极大地增加了购地成本,增大了经营风险,同时还加大了产业进入壁垒,使大的开发企业有可能形成垄断。储备土地的出让抬升了地价,进而提高房价,有可能导致房地产泡沫的出现。

土地储备制度对城市居民福利的影响 土地资源的配置过程,也就是对社会财富的分配过程,是否能够实现土地资源的优化配置就直接影响到社会财富的分配状况,进而影响到社会福利最大化的实现。土地储备制度的基本功能定位是公益性质的,以改善居民生活条件和增进社会福利为目标。然而,城市土地储备制度实施以来,各地地价连连走高,全国大部分地区房价的一路高涨,居民的购房能力、商品消费能力也因此而较大幅度的下降,在一定程度上影响了居民的生活质量,对整个社会福利来说是一种减损,也不利于社会的稳定和经济的健康发展。

土地储备制度的实施之所以会给工商企业及居民福利带来如此之

多的负面影响,是由于我国土地储备制度缺乏深入的理论研究和方法指导,加之配套措施等的不完善,在城市土地储备制度建立的实践中暴露出一些难以理顺的问题,其中最主要的问题包括:①城市土地储备机构的定位不明确;②现行城市储备土地的供应方式存在严重的弊端;③城市土地储备机制的法律支撑条件还不完善;④土地收购过程中价格内涵的不明确;⑤缺乏对土地储备制度实施效果的及时评价等。

针对我国土地储备存在的众多制度缺陷,通过研究发现,主要通过以下措施或制度设计来进行弥补和完善:

(1) 建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制,运用土地储备经营公司运作模式,明确其运行主体的性质及职能。城市土地储备经营公司则在政府的监督下,一方面严格执行城市政府的土地收购、储备和出让计划;另一方面又借助市场来实现城市土地储备计划,以促进城市土地市场的健康高效运作。对于经营性用地完全委托给土地储备经营公司,按市场化方式运作,以利润最大化、土地资产保值增值为目标;对于非经营性用地,以政府为主导,以社会利益最大化为目标。

(2) 创新城市储备土地供应方式,变土地使用权“招、拍、挂”为建设项目的招标。以储备土地为基础的建设项目的招标,标的是建设项目,拟出让的土地使用权是项目建设的物质实现条件。该招标方式适用于目前的任何一种城市储备土地使用权的供应,只是根据情况的不同,评标模型的参数值不同。此外,以储备土地为基础的建设项目的招标,首先是要有完善的法律支持,其次还需要建立配套的利润监控机制,尤其是对于其中关系到城市市民生活质量与社会福利水平的普通商品住宅项目的招标。

(3) 完善城市土地储备机制的法律支撑条件。首先需修改《中华人民共和国土地管理法》,增加国家实施土地储备制度的条款,明确土地储备的合法性。其次,加快制订全国性的专门性规范文件《土地储备条例》,对土地储备制度的具体内容作出操作层面的规定;同时须完善有关土地储备的程序性制度。

(4) 科学界定土地收购价格的内涵。土地收购价格的内涵应是与原土地使用者对被收购土地拥有的权利和利益一致的土地经营权或处置权价格,也即是对应于原土地用途的价格,价格内涵构成中不包括土地

发展权价格及地上建筑物补偿费、职工或住户安置费、企业异地经营建设费等费用。

(5) 构建和谐社会视角下的土地储备制度综合评价体系。在效率原则和公平原则的基础上,综合运用系统性评价、定性与定量相结合、动态与静态相结合的评价方法,选取土地储备制度对城市经济发展、土地资源配置合理性、代内福利公平性作用的三类评价因素,构建评价指标体系,进而对土地储备制度进行科学、有效地评价。并可以根据评价结果对土地储备制度进行实时的监控、调整,以更好地促进我国城市的快速均衡增长及房地产市场的平稳发展,巩固整个社会的稳定,提高整个社会的福利水平,以构建和谐社会。

此外,还应该建立公众参与制度,设立土地储备决策委员会,积极引导公众参与储备土地的开发和利用,实行政府和企业合作储备土地,引导公众参与土地储备资金的筹集及对土地储备的监督;积极创新城市土地储备融资方式,加强资金管理;健全组织机构,完善供应计划,加强部门之间的协调。

本书研究成果更全面、更深入地构建了我国土地储备制度的理论基础,为我国城市政府实施土地储备制度提供决策参考,同时提供实施土地储备的具体运作模式,以及利益分配机制,为我国宏观经济管理决策部门制定相关决策提供参考,同时也为各城市政府及其国土资源管理部门与财政部门,在具体实施城市土地经营与土地储备制度、确定相关运作方式与利益调节机制时提供参考。研究成果有助于我们从根本上贯彻执行“科学发展观”,完善我国土地储备制度,促进城市建设发展,同时消除社会矛盾,维护安定团结,从而实现整体社会效益和人民群众社会福利的最大化。

卢新海

2008年3月31日

目录

CONTENTS

前言

第一章 我国城市土地储备制度的建立和发展 / 1

第一节 我国城市土地储备制度建立的背景 / 1

第二节 我国城市土地储备制度建立的条件 / 5

第三节 我国城市土地收购储备的起源与发展现状 / 9

第二章 我国城市土地储备制度理论与实践分析 / 13

第一节 我国城市土地储备制度的法律基础 / 13

第二节 我国城市土地储备制度的运行模式 / 19

第三节 我国城市土地储备制度的功能与作用 / 30

第三章 香港土地批租制度的分析与借鉴 / 37

第一节 香港土地批租制度的运作模式 / 37

第二节 对香港土地批租制度的评价 / 43

第三节 香港土地批租制度对内地土地制度改革的启示 / 54

第四章 实施城市土地储备制度对社会经济的影响分析 / 63

第一节 城市土地储备与地价、房价的关系 / 63

第二节 城市土地储备制度对房地产开发企业的影响 / 68

第三节 城市土地储备制度对工商企业的影响 / 74

第四节 城市土地储备制度对中国房地产业发展的影响 / 79

第五节 城市土地储备制度对居民福利的影响 / 89

第五章 城市土地储备制度综合评价体系构建 / 97

第一节 和谐社会视角下评价原则与方法的确立 / 97

第二节 城市土地储备综合评价体系的建立 / 102

第三节	对城市土地储备制度影响的评价——以武汉市为例 / 106
第六章	我国城市土地储备的制度缺陷分析 / 121
第一节	城市土地储备机构的定位不明确 / 121
第二节	现行城市储备土地的供应方式存在严重的弊端 / 123
第三节	城市土地储备机制的法律支撑条件还不完善 / 124
第四节	土地收购性质及价格内涵不明确 / 125
第五节	城市土地储备中的融资问题 / 127
第六节	我国土地储备制度存在的其他几个方面缺陷 / 131
第七章	建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制 / 135
第一节	建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制的必要性 / 135
第二节	建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制的经济理论分析 / 137
第三节	政府授权监督下的土地储备经营公司运作模式 / 139
第四节	对城市土地储备经营机构的激励机制设计 / 140
第八章	城市储备土地供应方式的创新 / 143
第一节	变土地使用权“招、拍、挂”为建设项目招标 / 143
第二节	新的土地出让方式的运行模型及运行机制 / 145
第三节	以储备土地为基础的建设项目招标的适用范围 / 146
第四节	以储备土地为基础的建设项目招标的配套条件 / 147
第九章	城市土地储备引入公共参与机制 / 149
第一节	我国城市土地储备引入公众参与的必要性 / 149
第二节	公众参与城市土地储备的途径 / 152
第三节	引导公众参与城市土地储备的对策 / 153
第十章	完善我国城市土地储备制度的其他建议 / 157
第一节	完善城市土地储备机制的法律支撑条件 / 157
第二节	科学界定土地收购价格的内涵和利益分配机制 / 159
第三节	完善城市土地储备的资金运行机制 / 161
第四节	加强部门协调,建立监督机制 / 167
第五节	其他建议 / 170
参考文献	/ 175
后记	/ 179

第一章

我国城市土地储备制度的建立和发展

土地储备是指城市政府依法运用市场机制,通过收购土地所有权或使用权,并按照土地利用总体规划和城市规划,对土地进行前期开发整理与储备,以供应或者调控城市建设用地需求的城市土地管理制度和运行机制。土地储备制度最早在荷兰、瑞典等欧洲国家实行,随后世界上许多国家都开始推行这个制度,并在大部分国家获得成功,取得了良好的效果。随着我国土地使用制度改革的不深入,以及城市土地市场的发育,我国的土地储备制度也应运而生,它是一种新型的城市土地管理制度。1996年,上海成立了我国第一家土地收购储备机构——上海市土地发展中心,随后杭州、南通、青岛、武汉等城市也纷纷成立了土地储备机构;到目前为止,全国已相继建立了各种名称的城市土地储备机构 2000 多家。土地储备制度的建立代表了我国城市土地制度改革的方向,是我国城市用地制度的又一次重大创新。

城市土地储备制度为城市政府培育和规范土地市场,促进存量土地进入市场,盘活企业存量土地资产,优化土地资源配置,理顺政府与企业之间土地收益分配关系,有效解决土地无偿使用制度下产生的诸多历史遗留问题提供了重要的制度支持,是政府加强垄断城市土地供应的新的政策工具,并已成为推进中国土地管理制度改革和城镇土地使用制度改革的新的突破点。

第一节

我国城市土地储备制度建立的背景

一、宏观背景：经济体制改革的必然要求

自 1978 年十一届三中全会,我国开始走上了经济体制改革之路。1979

年,国家提出了“以市场经济为辅的计划经济”的改革目标,1984年进一步提出了“有计划的商品经济”的改革目标,1987年演进为“国家调节市场,市场调节企业”,直至1992年党的“十四大”明确提出了建立社会主义市场经济体制的中国经济体制改革总目标,1993年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》,提出了建立新体制的基本任务和一系列新的理论和观点。我国的市场经济体制已经基本建立并处于完善的过程中。

市场经济体制的建立与逐步完善要求建立与之相适应的土地生产要素的配置体系。党的“十四大”确立了中国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制,在发挥公有制经济主导作用的前提下,建立和完善社会主义市场经济体系,发挥市场机制对社会资源配置的基础性作用。这直接要求土地使用制度的改革朝市场化的方向迈进,即市场在国家宏观调控下对土地资源配置起到基础性作用,提高土地资源的利用效率,实现土地收益的合理分配;同时,市场经济体制是一个完整的市场体系,不但包括一般消费品市场、一般生产资料市场,还需要建立土地市场、金融市场等生产要素市场才能形成完整的市场体系。

在这种背景下,20世纪80年代我国开始了第一次土地使用制度的创新,即由改革之前的“无偿、无限期、无流动”的土地使用制度改革为“有偿、有限期、有流动”的土地使用制度。这次创新具有重大的意义,我国土地使用开始了从无偿划拨到通过招标、拍卖、挂牌等有偿出让方式的转变。然而,这些有偿出让方式推行的进度并不能让人满意,在土地使用权出让中协议出让仍占主流,市场机制无法充分发挥其对土地要素的配置作用。针对这种情况,我国开始了城市土地使用制度的“二次创新”,希望通过建立土地储备制度来促使招标、拍卖、挂牌等市场化出让方式在土地出让中成为主流,强化市场在土地资源配置中的作用。

二、中观背景:土地使用制度变迁的必然结果

建国后我国长期实行国有土地划拨使用制度,这种制度存在众多弊端,已经不能适应改革开放需要。

第一,国家在一定意义上丧失了城市土地的所有权。国家放弃了“土地所有权在经济上的体现”的地租,其对土地所有关系在经济上无法体现,而且一旦城市土地被单位与个人使用,这些企业、单位和个人却可以凭借对城市土地的实际占有而获取经济利益,国家却很难对这些土地进行调拨。因此,城市土地的无偿使用,实质上是在经济上否定了国家对城市土地的所有

权,而土地使用权则变成事实上的所有权或准所有权。

第二,造成土地浪费严重,土地利用效率低下。一方面,由于城市土地的无偿取得,企业没有成本上的压力,多占少用,占而不用现象十分突出,土地浪费严重;另一方面,由于城市土地不能自由流动,随着城市的发展以前的郊区已经成为城市中心区,但这些区域的土地仍然作为工业用地,其区位价值无法体现,导致土地经济效益的损失。

第三,城市土地收益的大量流失。土地的无偿划拨使用不但使国家丧失了绝对地租,而且还丧失由于土地区位优势 and 追加投资形成的级差地租,以及由于城市发展和基础设施建设的外部经济性带来的土地增值,造成城市土地收益的流失与城市建设资金的匮乏。

针对土地划拨制度的弊端,国家开始对土地使用制度进行改革。1990年5月国务院发布了《中华人民共和国城镇土地使用权出让和转让暂行条例》,土地出让制作为一项基本的城市土地使用制度被以法律的形式严格地规范起来,土地出让转让制度成为我国城市土地使用制度的主要形式。

土地出让转让制度的实施要求建立土地储备制度。

第一,城市土地使用权出让转让制度,要求由政府作为国家土地所有者的代表统一出让土地,向一级土地市场供给土地。严格地从理论上讲,我国城市土地出让转让制度内规定的土地出让主体的特殊性和唯一性,要求应当由政府将对将要进入市场的城市土地进行收购储备。

第二,城市土地使用权出让转让制度,本身规定了为了公共利益政府可以收回土地使用权甚至提前收回土地使用权,这意味着实行城市土地使用权出让转让制度就必须同时建立出让土地使用权收回制度。

三、微观背景:土地市场完善的必由之路

经济体制转轨与城市土地使用权出让转让制度推动了城市土地市场的发展,但是土地市场发展同时也带来许多新的问题。首先,土地市场自身的特点导致土地市场的失灵。土地是一种特殊的商品,具有明显的地域性,不同地段之间的土地不能相互替代,不具备同质性;同时,土地市场具有信息量大,专业性强,而且参与者众多等特点,市场信息较难获得,是一个信息不对称的市场。这些特点决定了土地市场由于其不完全性必然导致其对土地资源配置的失灵。其次,我国土地市场处于新建和发展过程中,制度及政策还不完善,出现了炒卖地皮现象,土地投机严重;私自进行土地征用和土地出让,土地隐性市场泛滥,影响城市规划与布局;“开发区热”和“房地产热”、土地资源浪费严重等问题。这些问题导致单凭土地市场已经无法对土地资

源进行有效的配置。

土地市场的这些缺陷需要建立土地储备制度来弥补。

第一,需要通过土地储备制度对土地实行统一收购,以“招标、拍卖、挂牌”的方式出让,在一级市场就体现了土地的真实市场价值,挤压了一、二级市场的价格差,有效抑制土地二级市场炒卖地皮,进行土地投机,同时希望通过土地的“招、拍、挂”形成相对于划拨土地而言较高的地价,在一定程度上抑制“房地产热”和“开发区热”,减少土地资源的浪费。

第二,要求通过土地储备制度使政府垄断城市土地一级市场,使城市的存量土地做到一个“口子”出水,强化政府对土地市场控制,达到杜绝多头供应,加强城市规划的执行力度和对城市发展的有效控制。

四、重要动力:“城市经营”的必然选择

随着我国城市化进程的日益加速,“城市经营”作为一种全新的城市管理理念,逐渐为人们认可与重视,并成为各地社会经济发展的重要战略措施。城市土地资本和基础设施成为城市经营的重要对象。城市经营的实质是运用市场经济手段,对构成城市空间和功能载体的自然生成资本(如土地)与人力作用资本(如路、桥)及其相关延伸资本(如路、桥冠名权)等进行积聚、重组和营运,最大限度地盘活存量、吸引增量,走出一条以城建城、以城兴城的城市建设市场化之路。土地作为基本的生产要素,是城市经营的关键。据20世纪末测算,全国国有资产总量约为33万亿元,其中国有城市土地资产总量高达25万亿元,约占全部国有资产的76%。这样,城市经营从某种意义上来讲主要就是经营城市土地,显化城市土地资产价值。城市经营要求政府掌握可以经营的土地,但是传统的土地使用制度使得城市土地一旦划拨给企业、单位或个人,城市土地无偿无限期使用就捆绑住政府再处置的手脚,这些单位凭借对城市土地的实际占有而阻碍甚至拒绝政府对城市土地进行重新处置。通过建立土地储备制度,使政府恢复对土地的掌握,通过加强政府对土地的控制和垄断,使政府能够有效地持有土地,根据城市经营的需要供应土地。

土地储备成为城市经营的重要途径和必然选择,政府推动城市经营的政策偏好,成为土地储备制度产生和发展的内在驱动力。

五、直接动因:国有企业脱困的重要途径

由于历史的原因,20世纪90年代我国相当一部分国有企业长期处于

亏损和经营不善的境地,要搞活这些企业,必须进行技术升级,实行现代企业制度,转换经营机制。在企业改制重组过程中,一大批企业或“退二进三”,或被兼并、破产、重组,国有企业土地资产管理与处置问题非常突出。为推动国有企业改革,党的十五届四中全会提出:“非上市企业经批准,可将国家划拨给企业的土地使用权有偿转让及企业资产变现,其所得用于增资减债或结构调整。”

但在现实中,企业土地资产变现却存在许多问题:首先,土地开发的专业性很强,国有企业的决策层能力有限,很难及时准确的了解土地市场的信息,无法估算土地的真实市场价值;第二,企业与开发商直接交易很容易滋生企业领导者的腐败,而且开发商的地价款往往到位不够及时,影响企业的下一步计划;第三,开发商选择的大多是短期看来有利可图的土地,而很多旧城改造和公共建设却缺乏土地和资金,综合开发很难落到实处,影响了城市整体布局和长远规划;第四,企业在改制中经常要向政府索求优惠政策,隐藏部分土地收益,导致了国有资产的流失。在这种情况下,政府希望建立土地储备制度来加强企业土地资产的变现能力,避免国有资产的流失,为国有企业脱困提供启动资金。

第二节

我国城市土地储备制度建立的条件

一、土地储备制度已具备坚实的产权基础

城市土地国家所有制为土地储备制度实施奠定了产权基础。土地所有制是指人们在一定社会制度下拥有土地的经济形式。它是整个土地制度的核心,所有者可以凭借手中的所有权来决定采取何种形式来管理和利用土地。《中华人民共和国宪法》第十条第一款规定:城市的土地属于国家所有。《中华人民共和国土地管理法》第二条第二款规定:全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。城市政府作为国家土地所有权的代理行使者,有权以全体公民代表的身份,从社会公共利益的角度出发,以适当的形式对城市土地进行处置,并享有相应的收益权。通过建立和实施土地储备制度垄断一级土地市场,并以“招标、拍卖、挂牌”的形式对土地进行出让,使国家获得土地的绝对地租和级差地租Ⅰ、级差地租Ⅱ。这正是国家运用其对土地的所有权对城市土地进行适当的处置,来实现资源优化配置、增进社会整体福利。

二、土地储备制度的法律支撑体系初步建立

任何一种制度的实施都需要一定的法律依据。从目前来看,我国土地储备制度初步形成了完整的法律支撑体系,在全国性法律法规、部门规章和地方性法规三个层次上都已经有了相应的法律和法规支撑。

从全国性法律法规层面上看,主要有《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等。从《中华人民共和国宪法》的有关条款我们可以看出,国家是国有土地的所有者,国家依法征用的土地可以纳入土地收购储备的范围;《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例涉及了土地收购储备法律依据、土地的严格管理和储备量限制、土地收购储备中的权属变更等问题。《中华人民共和国城市房地产管理法》涉及土地收购储备机构的地位、土地收购储备的资金归属问题。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》明确了土地收购储备的适用范围、供给方式等问题。

从部门规章来看,国土资源部已经颁布一系列规章,影响较大的有《闲置土地处理办法》、《关于进一步推行招标拍卖出让国有土地使用权的通知》、《关于加强土地资产管理推进国有企业改革和发展的若干意见》、《关于加强土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》、《关于整顿和规范土地市场秩序的通知》、《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》、《协议出让国有土地使用权规定》等。其中,《闲置土地处理办法》规定了国家有权对闲置土地收回。《关于整顿和规范土地市场秩序的通知》规定:对原有存量建设用地,城市要积极试行土地储备,统一收购和收回土地,掌握调控土地市场的主动权。收回的土地由政府统一储备,统一开发,按市场需求统一供应。《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》则更明确的规定了招标、拍卖、挂牌出让的范围,要求商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性土地,必须采取招标、拍卖、挂牌的方式出让;规范了招标拍卖挂牌出让的程序,为全面推行招标拍卖挂牌出让提供了制度保障。《协议出让国有土地使用权规定》进一步规范协议出让行为。同时,针对一些开发区存在规避经营性土地招标拍卖挂牌出让的现象,国土资源部下发了《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知》等政策性文件进行规范。全国各地结合工作实际进一步细化了相关制度,各省、区、市普遍制订了国有土地招标、拍卖、挂牌出让管理办法,进一步完善了国有土地招标、拍卖、挂牌出让的制度体系。

各地以各种实施办法、规定、通知、意见等形式对土地储备做出了规定。以实施办法形式出现的主要有：《杭州市土地储备实施办法》、《上海市国有土地使用权收购、储备、出让施行办法》、《威海市土地储备办法》等；以规定出现的主要有：《关于工作程序及工作要求的规定（试行）（益阳市）》等；通知主要有：《关于建立土地储备制度的通知（青岛市）》、《关于建立土地收购储备制度的通知（济南市）》、《关于建立土地储备制度的通知（武汉市）》；意见主要有：《关于贯彻实施新〈土地管理法〉的若干意见（杭州市）》、《关于进一步深化土地使用制度改革 强化土地市场管理工作的意见（烟台市）》等。国土资源部土地整理中心 2003 年 3 月的一份函调材料显示，截至 2002 年全国 42% 的地方已经颁布和实施了土地储备制度的相关规范性文件。

三、土地储备制度建立的意识形态障碍已消除

土地储备制度意味着城市土地资本化，但长期的计划经济体制影响造成了这样一种观念：土地资源没有价值。其理论根据是片面理解马克思关于土地资源价值的论断，认为土地本身不是人类劳动的产品，没有人类劳动物化在里面，所以不具有价值。加之城市土地是国有的，因而使用土地是理所应当的、无偿的。因而，对城市土地的资产价值，以及对城市土地的资本化运作产生误解。

土地储备制度建立的另一个思想障碍是对地租的误解。土地储备制度的实质是国家以土地所有者的身份对土地使用者收取地租，但长期的计划经济体制使人们对地租的理解往往带着浓厚的意识形态色彩，认为地租是封建社会、资本主义社会等剥削制度下所特有的产物，社会主义社会是不应该存在地租的，国家作为全民利益的代表，向社会主义建设的土地使用者收取地租在理论上似乎是站不住脚的。这种观点对土地储备制度的建立形成了极大的阻碍。

随着改革开放的逐渐深入，人们对建设有中国特色社会主义道路的理解不断深入。首先，在理论上我们对马克思的土地价值理论有了更深刻的认识，土地由自然禀赋与社会禀赋组成，土地的社会禀赋包含了人类的社会劳动，因而土地具有价值与价格，是一种重要的资产。其次，伴随着社会主义市场经济体系的建立特别是生产要素市场的建立，作为一种重要的生产要素，土地参与分配已经成为常识。党的“十六大”更加明确提出了生产要素参与分配的原则。这使得国家凭借对城市土地要素的所有权分享剩余生产价值，收取地租，被社会所接受和认可。

四、国内外相关的经验可供借鉴

土地储备制度的建立对我国内地而言是土地使用制度的一次重大创新,蕴涵着风险,可能要走一些弯路。而实际上,荷兰、美国等国家以及我国的香港特别行政区实施土地储备制度已经有比较长的历史,尽管存在土地所有制的不同,但是在功能定位、具体操作上有许多可借鉴之处。

首先是要明确土地储备制度的目标定位。国外经验告诉我们,目标定位是建立土地储备制度的第一要素,没有明确的目标,土地储备机构的职能、行为方式、土地处置方式以及法律规范的建设都无法确定。从国外土地储备制度实施的情况看,各国实施土地储备政策的目标基本定位在维护社会公共福利,具体体现为促进都市有计划且均衡地发展;提供住宅,改善都市生活环境;抑制土地投机,平抑地价。这对于当前我国许多地方政府希望通过土地储备制度“以地生财”的错误倾向有着极大的借鉴意义。

在土地储备制度的具体操作技术上,国外经验也提供了许多借鉴。如对土地储备资金的筹集。由于土地储备涉及大规模的土地和巨额的资金,如何突破目前单一的银行贷款方式,多渠道筹集资金是保证我国土地储备制度按其设计思路实现目标的重要保障。运用房地产证券化来筹集土地储备资金,通过证券公司或者投资银行等信用度较高的发行人发行土地债券等,就是学习了国外的经验。再如在消除土地储备制度的副作用方面,国外同样有相关经验和教训可资借鉴。我国现行土地储备制度最大的一个副作用是引发了地价大幅度上涨,这是不符合土地储备制度维护社会公众利益的。在瑞典和荷兰,通过大量储备土地,并且配合相关的税收、计划、法规等措施,不仅实现了向社会提供足够的住宅及高品质的都市居住环境的目的,而且对稳定地价有着非常好的效果。而加拿大和澳大利亚,由于土地储备的规模不大,对地价的影响很有限。在土地储备对土地资源配置效率方面,国外经验也表明:土地储备制度的目标必须在政府有效能力的范围内确定,并且在具体实施中受到其他政治力量的强大制衡,必须接受社会的有效监督。尽管土地储备制度推动了我国土地资源市场化配置,提高了土地配置效率,但在具体操作上,考虑到政府并不能确保其采用的制度在各个领域都有着高于市场上其他机构的运行效率,过度地介入可能导致社会交易成本上升。