

土地一级开发业务指南

主 编：王宏胜

副主编：靳 薇 王 兵

陈 倩 左小兵

徐国飞

中国大地出版社

·北 京·

《土地一级开发业务指南》

编 委 会

顾 问：史贤英

主 编：王宏胜

副主编：靳 薇 王 兵 陈 倩 左小兵 徐国飞

编 委：吕振库 李 宏 叶 平 王连生 杨 坤
杜红霞 高 彧 王 川 徐晓云 周金亮
何 莉 范 涛 张 娜 韩庆文 雷 蕾
柴 杰 贾 野

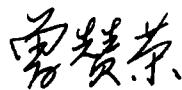
序

2004年8月31日，经营性土地协议出让的大门轰然关上，通过土地市场取得土地已经成为开发企业和社会各界的共识。如何采取有效措施保证有计划的向市场供应熟地成为政府部门加强宏观调控、保证首都房地产市场健康持续发展的重要任务。由此，土地一级开发成为了落实城市规划，保障市场熟地供应的前提和基础，得到了社会各界的广泛关注，各级政府和各界对此进行了有益的探索和实践。

近年来，为健全土地一级开发市场，规范一级开发行为、控制一级开发成本，北京市政府和有关部门出台了一系列政策措施、管理办法和审批管理流程。社会企业积极参与土地一级开发项目，有效的放大了土地开发总量，使土地一级开发项目成为了首都土地市场供应的主要来源。但是，土地一级开发还是一个新事物，有关法规和政策尚不健全，各项配套管理措施还需要不断完善，我们对土地一级开发研究还有待进一步深化。如何组织和实施土地一级开发、优化一级开发工作流程，解决土地一级开发过程中的项目融资、资金监管、成本、利润与周期控制等诸多实际问题尚缺乏深入系统的分析研究。

为此，北京市国土资源局石景山分局和北京舜土地产顾问有限公司共同就土地储备开发开展了大量有益的调研和思考，并在此基础上编写了《土地一级开发业务指南》一书，这也是理论研究与实务工作相互结合的有益尝试。希望能对从事土地一级开发的实践者和管理者提供一些有益的帮助和指导。

最后，衷心祝愿土地储备开发工作越做越好，有关的研究水平也不断提高。



2007年8月

前 言

伴随奥运建设、新城建设的全面启动，作为国家首都的北京进入经济社会发展与城市开发建设的崭新阶段。北京担负着率先实现现代化的重任，北京的城市建设与发展在迎接机遇的同时，更面临着巨大的挑战。首都北京是一个资源十分缺乏的城市，尤其土地资源非常宝贵，因此，合理开发利用土地，优化配置土地资源将是解决北京用地紧张局面的长期工作思路。

2002年北京市出台了《北京市土地一级开发管理暂行办法》，通过各级政府和土地储备机构的辛勤工作，使土地一级开发工作逐渐深入人心。3年后，北京市政府颁布了《北京市土地储备和一级开发暂行办法》，对土地储备和一级开发工作中的重要环节给予了进一步的明确与规范，办法中对土地一级开发主体、开发程序和开发内容等土地开发关键内容作出了科学解释，标志着北京的土地开发工作进入了一个新的历史阶段。随着土地一级开发相关法规、政策的进一步出台，北京市的土地一级开发工作将越来越规范，土地一级市场将越来越健康和充满活力，北京市土地一级开发工作的顺利推进为城市土地供应计划的编制、执行提供了有效支撑，同时将为北京城市发展战略落实和各级各类规划的贯彻实施提供有力保障。

在实际工作中，北京市的土地一级开发业务仍存在很多具体问题，面对越来越多的管理规范，土地一级开发究竟如何推进才能提升效率？土地整理储备机构的组织和监管作用应该如何落实？土地一级开发过程中都会涉及哪些难点问题，怎样规避和解决？怎样才能使土地一级开发项目的实施效果达到最优？这些问题即使是工作在管理一线的土地整理储备机构的工作人员仍很难达成一致意见，更无从获得对此类问题的系统全面的解决方案。

本书的编写目的在于抛砖引玉，编写组成员结合工作实践，在日常发现与思考的基础上，形成这本业务指南，旨在对上述问题加以辨析，并初步作出回答。书中很多地方充分借鉴了包括政府部门、储备机构、社会单位、开发企业、顾问咨询机构，以及高校科研人员等多方的意见和建议，书中部分观点亦是在众多前贤的真知灼见的基础上梳理得来的。期望能以这本小书唤起业界同行的

批评指正和在更广泛范围内对土地一级开发主要工作内容进行研讨，共同改进工作流程、修订工作事项，达到高效、优质地完成土地一级开发工作任务的目的。书中除了对土地一级开发所涉及到的相关概念与理论进行了详细论述外，更主要的是对北京市目前土地一级开发项目具体实施过程中涉及到的关键问题和关键环节进行了较为全面的解析，理论联系实际，一方面，尽可能细致地将土地一级开发过程中涉及到的各方面内容做一个比较完整的介绍，另一方面，通过具体的实例剖析及要点分析对土地一级开发工作中可能出现的问题进行提示，并给出可供参考的解决方案。总之，编写者的意图是帮助有意从事土地一级开发工作的单位和个人理清思路，明确工作目标、方向和途径，使土地一级开发管理工作、实务工作都能够更上一个台阶，使土地储备与土地市场进一步焕发出蓬勃生机。

编写者囿于理论素养、业务水平、写作能力和时间精力等多方面的限制，书中挂一漏万和疏忽含混之处必然很多，敬请师长、领导和同仁批评指正。本书的主要执笔者包括舜土机构一群工作在土地一级开发业务一线的年轻人，书中很多关于土地一级开发业务流程和相关操作环节的介绍、梳理与优化都是建立在他们的具体业务实践基础之上，对广大读者今后的土地一级开发实际操作具有较好的参考借鉴意义。谨希望本书的出版能够为北京市乃至全国土地一级开发工作不断发展增添助力，为同仁提供一份可信手翻查的小册子。

舜土机构自创立以来，始终致力为社会各界提供最具品质与实力的国土资源管理综合服务，机构在国土资源管理研究、土地储备开发、土地利用规划、建设用地咨询以及国土信息科技等方面具有丰富的理论和实践工作经验，并在全国各地完成了很多科研与实务项目。伴随业务发展，机构逐渐建立起求真务实、敬业高效的研究团队，培育出一大批专业素质优良、业务精湛、经验丰富的土地管理专业人才。借本书之一隅，向关心、支持舜土成长的各位领导、师长、朋友表示衷心的感谢！

本书编写过程中得到了北京市国土资源局、北京市土地整理储备中心、北京市国土资源局石景山分局等单位领导和同志的热情支持、悉心指导、大力帮助，谨在此致以最诚挚的谢意！

舜土机构董事 总经理 李 宏
博士

2007年8月31日

目 录

第一章 土地一级开发相关问题

第一节 概念与内涵	(1)
第二节 必要性与意义	(4)
第三节 起源与发展过程	(10)
第四节 现状与发展趋势	(12)

第二章 北京市土地一级开发业务概述

第一节 发展过程	(15)
第二节 工作现状	(17)
第三节 工作流程简介	(22)

第三章 北京市土地一级开发业务流程解析

第一节 前期策划阶段	(27)
第二节 征询意见和审批阶段	(32)
第三节 实施阶段	(56)
第四节 其他模式下的流程简介	(76)
第五节 要点分析	(85)
第六节 实例解析	(92)

第四章 北京市土地一级开发业务办理指南

第一节 工作程序及办理时限	(105)
第二节 业务办理操作技巧	(109)
第三节 相关职能部门基本信息	(113)

第五章 土地一级开发的理论研究

第一节 内涵与特点	(115)
第二节 实施主体与开发模式	(122)
第三节 实施内容	(127)
第四节 招投标制度	(132)
第五节 融资模式与发展趋势	(150)
第六节 组织管理与监管验收	(151)

第六章 土地一级开发法律法规简介与提示

第一节 北京市国有建设用地供应办法 (157)

第二节 北京市土地储备和一级开发暂行办法 (158)

第三节 北京市土地一级开发项目招投标暂行办法 (161)

第七章 土地一级开发相关法律法规摘录

第一节 国家制定的法律法规 (163)

第二节 北京市相关政策法规 (186)

附 录

1. 关于土地收购储备的批复(230)

2. 北京市规划委员会规划意见书(231)

3. 土地一级开发项目核准的批复(234)

4. 城市建设用地的批复(235)

5. 国家建设用地批准书及附件(236)

参考资料.....(238)

第一章

·土地一级开发相关问题·

土地是人类社会最重要的生产资料，是城市发展最宝贵的资源，人们的生产和生活都必须以土地为载体，因此，必须合理利用和管理好土地，对城市建设用地来说，应进行有效的土地开发，首先是土地的一级开发。建立完善的土地储备开发制度，是完善土地管理制度，增强政府对土地一级开发宏观调控能力的有效途径和重大举措。

土地一级开发作为土地资产管理和土地利用控制的重要手段，对规范城市土地的前期供应和后期开发都起着至关重要的作用。通过对土地一级开发的规划与控制，能够保证城市规划、土地利用总体规划和土地利用年度计划的贯彻与实施，也有利于规范土地一级开发行为，保证政府合理掌控土地开发成本、控制开发周期、完善市政配套设施，确保土地出让的顺利实施。

总之，良好的土地一级开发工作是推动一个城市社会经济发展和城市建设高效进行的最重要因素之一。

第一节 概念与内涵

一、土地一级开发的概念

所谓土地一级开发，是指按照城市规划、土地利用总体规划、城市功能定位和经济发展要求，由政府统一组织，有计划地由土地一级开发主体负责实施征地补偿、拆迁安置、土地平整、确定土地用途及规划设计、实施地上及地下市政基础设施和社会公共配套设施的建设，按期达到土地出让标准的土地开发行为，即由“生地”变为“熟地”，达到出让的条件，让开发商不再承担与商品房等建设无关的涉及土地开发及基础设施建设的工作。其中，组织者为当地政府，实施者为政府的土地收购储备机构或经授权、委托的企事业单位、个人（即土地一级开发实施主体），整个过程由土地一级开发实施主体综合调度人力、物力，进行一系列的开发活动。

土地一级开发还可以理解为：国家组建、授权或以招标方式委托确定土地一级开发实施主体，由土地一级开发实施主体按照区域总体规划、详细规划和土地利用规划、计划的要求，对一定区域内的城市国有土地和农村集体土地进行统一的征收（收购）拆迁、补偿安置、城市基础设施建设和社会公共设施建设，使区域内的土地达到“三通一平”、“五通一平”、“七通一平”或需求者要求的建设条件，并需要对土地进行储备或根据城市社会经济发展对土地的需求或政府的土地供应计划，以招标、拍卖、挂牌或协议出让的方式配置土地使用权的行为。

二、土地一级开发的内涵

根据目前国内土地一级开发的实践经验，土地一级开发过程就是政府在土地出让前对土地进行整理、投资、开发的过程。从具体开发程序来分析，土地一级开发是按照国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划和城市土地储备供应计划等要求，将列入城市土地储备开发、土地供应计划的项目，在确定土地一级开发实施方案后，由政府以委托或公开招标的方式确定开发主体，获得土地一级开发权的开发主体再根据“政府主导、统一规划和市场化运作”的原则，运用现代项目管理的系统理论和方法，组织实施土地一级开发项目的征地补偿、拆迁安置、土地平整、制定土地用途和规划设计、地上地下基础设施和社会公共配套设施建设、交通建设、环境建设和投融资等工作，对土地一级开发项目的实施速度、品质和成本进行全过程的把握和控制，使土地一级开发项目的经济效益、社会效益和环境效益达到高度统一的动态过程。

从土地一级开发的概念中我们不难看出，政府在土地一级开发过程中扮演着重要的角色。一方面，政府需要对城市土地开发进行总体的协调和安排，以保障国民经济和社会发展规划、城市总体规划以及土地利用总体规划的顺利实施；另一方面，政府还要负责土地一级开发项目的管理、实施等具体工作。两方面工作的同时进行也是宏观层面与微观层面的结合，只有这样才能保证土地一级开发工作顺利而有序地进行。如果只注重宏观层面，那么土地一级开发的效率将得不到保障；如果只注重微观层面，那么将很难保证城市总体规划的顺利实施和内部的协调发展，最终必然导致城市内部的恶性循环和不均衡发展，对整个城市的总体规划和建设将产生一定的消极影响。

依据最新出台的《北京市土地储备和一级开发暂行办法》，目前土地一级开发工作的开展主要遵循以下几个原则：

（一）政府主导原则

从法律规定的角度来讲，国家是土地的所有者，地方政府代表国家对土地拥有占用、使用、收益、处分的权力，土地开发的决策权体现在对土地资产的运营，因此，政府对土地一级开发拥有主导权，尤其对具有“公共产品”特征的市政基础设施建设更是有义务和责任进行控制和指导。

（二）城市详细规划先行原则

鉴于先进国家的做法以及《中华人民共和国城市规划法》的有关要求，在土地一级开发之前，土地用途、容积率、各种市政管线的布局与容量等规划必须预先确定，而且不得随意变更，除非经过法律程序批准才能进行调整。

（三）在土地一级开发规模和区位方面，遵循计划调节与市场调节相结合的原则

在城市规划确定的基础上，一级开发先在哪些地区进行，后在哪些地区进行，也就是每年的土地供应量与供应区位的确定，应遵循计划与市场调节相结合的原则，即按照城市规划和企事业单位的搬迁要求，一方面采用计划手段明确规定一批需要进行一级开发的土地，另一方面采取市场化方式，即任何用地单位有权依据城市详细规划，向政府提出拟开发或使用某宗土地的要求以及可以支付的最低金额，如果政府部门认为该最低金额可以接受，而且项目建设符合城市发展要求，即可对该宗地进行土地一级开发并向市场推出，任何单位和个人都可以参加竞价，如果没有更高报价，提出要求的土地使用人必须按其所报的最低竞价取得该宗土地。

（四）在土地一级开发实施主体的确定方面，实行公开招投标原则

以市场化方式公开确定一级开发实施主体，既可以使整个土地一级开发的成本透明化，保证政府收益，也有利于实现土地一级开发市场的公平竞争，达到资源优化配置，同时能够促进政府建立合理高效的土地收购储备和公开供地制度的建立。

（五）在土地一级开发资金方面，应遵循政府与企业投资相结合的原则

土地一级开发资金包括土地收购资金、土地征收资金、居民拆迁资金、各项市政建设资金。一般来说，土地收购资金和土地征收资金应该由政府支付，居民拆迁资金、各项市政建设资金可以由土地一级开发实施主体承担，也可由政府承担。土地一级开发实施主体由政府（由土地储备中心代表）以招标方式选择。出资方式不同，土地开发收益的分配方式也不同。除必须由政府承担的土地收购资金和土地征收资金以外，居民拆迁资金和市政建设资金可以由一级开发实施主体来承担，这样做一方面降低了政府的投资风险，另一方面也使土地开发的收益分配机制得到优化。

（六）在土地一级开发收益分配方面，应在保证政府实现土地所有者权益的基础上，使投资各方获得相应的收益

土地一级开发蕴涵着巨大的增值空间，但投资风险也很大。当土地一级开发资金全部由政府出资时，全部投资风险由政府承担，投资收益也应当归政府拥有，以招标方式选择的土地一级开发公司只承担了具体的项目管理工作，不承担投资风险，因此只能取得低于行业的社会平均水平的利润（具体数额取决于招标时的市场竞争程度）。如果土地一级开发部分资金由一级开发实施主体投资，则其就承担了部分投资风险，应获得相应的投资回报。目前在操作中，通常采取固定比例的回报方式。

土地一级开发工作的开展除了应遵循以上总结的六条原则以外，还应该努力建立一种合理的开发模式，处理好政府、一级开发实施主体和各经济体之间的关系，使其符合市场化运作以及公开透明的原则，从而最大程度地适应现阶段社会经济发

展的要求。目前的土地一级开发工作还处于探索阶段,许多方面的工作必须通过实践来改进和优化,也只有这样,才能进一步协调好土地市场供需关系,优化资源配置,合理、高效地利用土地。

第二节 必要性与意义

目前,我国的城市化速度发展很快,土地资源尤其是城市建设用地日趋紧张,地方政府土地收购储备能力已经成为制约城市经济发展的重要因素。2002年,中华人民共和国国土资源部第11号令《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》要求,今后的经营性用地必须采用“招拍挂”的方式进行。这一要求一方面标志着城市土地供应将走向规范化和透明化,另一方面也表明政府将有计划地通过控制“地根”来调控城市的建设速度和房地产市场。随着经营性用地出让市场化的逐步深入,土地一级开发越来越受到重视,规范的土地一级开发市场关系到城市土地的使用效率和开发质量,是促进城市建设发展的关键因素。2004年国务院颁发的《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)和2006年颁发的《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号)均是在这一背景下强化国家土地管理和市场调控工作的重大举措。

一、原有土地开发制度存在的问题

(一) 与法律法规相违背

《中华人民共和国宪法》规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”《中华人民共和国土地管理法》同时规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有土地实行征收或者征用并给予补偿。”可见,土地征收属于政府行为,而目前开发商直接征地的做法是不符合国家法律规定的。

(二) 土地使用权能的突破

划拨土地使用权人对土地拥有占有、使用、部分收益的权利,但没有处置权和发展权,因此,原用地方无权与开发商签订土地转让协议,原用地方与开发商签订土地转让或联建协议的做法,突破了原用地方拥有的土地使用权的权能。

(三) 政企职责不分

由企业进行土地一级开发,一方面企业承担了本应由政府承担的工作,加大了企业的工作量;另一方面,政府无法控制土地一级开发的成本和收益,导致政府土地收益的大量流失。

(四) 未能体现公平竞争原则

在土地一级开发实施的初期,房地产开发商同时承担土地一级开发和房屋开

发,政府无从控制土地一级开发成本,土地一级开发后土地是否增值、增值收益多少都无法弄清,而且企业取得这一开发权不是通过市场公开竞价取得的,不符合市场经济公平竞争原则。

随着土地一级开发工作的逐步开展,土地一级开发和二级开发开始由不同主体承担,这种开发模式与初期的土地一级开发相比又进了一步,有一定的合理性,主要表现在:首先,开发完成之后的熟地将通过招标、拍卖、挂牌等方式向市场供应,符合新的供地制度;其次,房屋开发商取得的土地是完成了征地、拆迁和市政设施建设的熟地,容易核算成本,政府尽到了提供基础设施的职责。但这一阶段的土地一级开发方式只是一种过渡方式,也存在其不完善的一面:首先,不以市场方式公开选择土地一级开发公司,开发成本不透明,容易抬高熟地价格,导致土地出让存在问题。如果土地不能如期出让,会有两种后果,一是政府土地收益降低。政府为了顺利出让土地,只能降低出让底价,由于开发成本是已经发生的成本,是刚性的,不能压缩,因而只能压低政府土地出让收益,从而导致政府收益降低。二是对政府建立土地收购储备和公开供地制度不利。土地一级开发公司开发的熟地不能顺利出让,或者降价后再出让,都容易使人们对新的供地制度产生质疑。另外,土地一级开发是由政府指定的公司完成的,不利于土地一级开发市场的公平竞争。

二、土地一级开发的必要性

(一) 适应客观发展要求

20世纪80年代初,国家为了使城市建设更好地实现城市规划,遵循其客观发展规律,提出了城市建设必须走统一开发、统一建设的道路。之后,我国城市的土地利用制度、城镇住房制度和房地产生产方式都进行了相应的改革。20世纪90年代,我国城市的土地使用制度也发生了巨大的变化,由原来的经营性用地协议出让,转变为协议出让与“招拍挂”出让共存的局面,这标志着资源的市场化配置逐渐成型,到2004年的“8·31”之后,国家实行了更严格的土地管理制度,经营性土地全部实行“招拍挂”,土地一级开发与二级开发分开进行。新的形势带来了新的机遇,1999年,北京在全国首先进行了土地一级开发的探索,在中关村科技园区率先实行了土地的一级开发,即针对拟出让的地块,在土地出让前,由政府组织土地一级开发企业对开发区域的土地进行统一规划、综合策划和综合的开发,之后于2005年又出台《北京市土地储备和一级开发暂行办法》,对土地一级开发的过程和重要环节作了进一步的规定。可以说,实施土地一级开发是改革和社会发展的必然结果。

(二) 节约集约利用土地资源

20世纪90年代以来,我国城市化进程极为迅速,尤其是像北京等大中城市建设用地规模迅速扩张,这虽然是城市发展的现实需要,但城市土地资源毕竟有限,因此,为了解决城市发展带来的用地需求增加和土地资源减少这一关键问题,必须

实施土地的一级开发,规范土地一级市场,厉行节约、集约用地,使有限的城市土地资源达到最优配置,实现城市的可持续发展。另外,由于目前的土地一级开发是由政府在统一规划和组织的基础上实施,也就从根源上解决了城市用地混乱、资源配置不合理的现状。

(三) 充分发挥政府调控职能

我国的土地产权制度决定了土地既是政府提供公共品的重要资金来源之一,又是政府实施城市规划、产业规划、促进社会经济发展的重要工具之一。城市土地一级开发只有在政府的宏观控制之下才能达到对土地的有效管制,才有利于解决城市化快速发展阶段出现的经济、社会问题,快速城市化是政府选择土地一级开发的外部动因。

同时,由于土地一级开发是一个复杂的系统化工程,需要政府与市场的有效结合,也需要政府具备良好的管理能力和市场操作能力。在我国不断推进经济体制改革的同时,政府机构改革和职能转变是我国改革开放的另一条主线。通过 20 多年的改革实践和相关理论的讨论,政府应履行规范市场环境,提供公共品,实施必要的经济调控的职能的观点已成为全社会的共识。只有切实实现政府职能转变和提高管理能力,才可使政府组织土地一级开发具备可操作性。

(四) 促进城市经济良性发展

近几年,中国的城市化进程极为迅速,城市的功能定位、结构调整都面临着巨大的变革。由于中国人口众多,土地资源一直处于紧缺的状态,尤其是一些发展迅速的城区,大部分土地已基本开发殆尽。在这种形势下,做好一些城市边缘地区即新城的土地开发显得越来越重要。北京是一个资源极度缺乏的城市,不论是能源资源还是其他资源,尤其是土地资源,稀缺程度较高。合理利用土地,使各类用地在整个开发过程中保持一个动态、合理的利用模式是目前北京土地一级开发的关键。

从大的方面来说,要建设一个高水平城市,就必须合理、高效地利用城市发展中所必需的稀缺资源,使其为市民服务,为投资单位服务。仍以北京市为例,目前的北京正处于城市功能定位、结构调整与城市高速扩展的阶段,既面临着解决旧城市的保护与现代化发展之间的矛盾,又要达到首都特殊地位与形象的要求。但目前北京原有城市中危旧建筑改造的总量和非成套住宅建筑的总量巨大,包括新中国成立初期到 20 世纪 70 年代的传统建筑均面临重建的需要,估计在未来 20 年或更长的一段时期,北京将保持一个总量庞大的建设规模,因此,土地的储备和一级开发显得尤为重要。

(五) 解决传统遗留问题

传统的由土地储备中心进行土地开发的模式或开发商直接征地开发建设的模式都存在着一定的不合理性和不规范性。这种传统模式既不利于解决成本控制与效率之间的矛盾,也无法避免不同利益主体之间的冲突,并且无法保证严格按照政府的规定对被征地农民和被拆迁居民给予合理的补偿。无法用土地收入来平衡不同地域之间的成本差别,因此形成了规划及道路建设实施的不完整性,出现了各自为政、

利益优先等问题,从而形成了大量城市黄金地段的“城中村”和“断头路”。其次,传统的储备开发模式无法有效地发挥城市或城区的集聚经济效益,无法保证道路、市政供给、社区配套的完整性,最终造成了建成区城市面貌脏、乱、差,社会治安与卫生管理混乱,贫富差距矛盾加剧,防火及救灾隐患严重等诸多社会问题,更谈不上合理控制土地开发成本以增加城市竞争优势了。

另外,在原有开发商直接征地开发建设模式下,土地的开发权利分散。房地产开发公司既负责土地征收、一级开发、拆迁、市政配套,也负责土地二级开发(即房屋建设),甚至包括物业管理。由于这些企业大多不具备相应的资质和专业技术,使一级开发工作难以产生规模效应,再加上一些开发公司将不应该发生的费用及利润都摊入土地开发成本中,从而造成土地一级开发成本过高。而从实际工作来看,原有的开发模式还存在着本末倒置的现象,即有些房地产开发企业是在完成征地、拆迁,甚至在开发建设完毕或项目完成后才补交土地出让金。因而开发企业在核定成本时会将一些费用加入土地开发成本中,也就是说在当土地使用权转移或商品房销售时,土地开发的费用不是按成本核算完成的,而是由开发商决定的,这样必将导致开发商漫天要价的现象发生。

因此,必须对传统的土地开发方式进行改革,将土地一级开发与二级开发分开,建立一种以企业为实施主体,政府进行宏观调控的市场化一级开发模式,从根源上解决目前的用地制度不合理,以及成本难以控制和主体利益冲突等矛盾,使土地储备开发能够严格按照城市发展规划和土地利用规划进行,促进城市内部的良性循环和平衡发展。

三、土地一级开发的意义

(一) 增强政府对土地市场的宏观调控能力

在土地一级开发实施前,土地的供应程序基本上是沿用计划经济体制下的固定资产投资项目审批程序,即:投资者私下与原土地使用方商谈价格并签订协议,再申请立项、规划,最后到国土管理部门办理土地协议出让手续。这种协议出让本质上是原土地使用方协议出让土地,计划、规划部门的审批文件在某种程度上成为政府批准土地出让的文件,而国土管理部门则处于非常被动的地位。原有土地使用者如国有企业、集体组织及地方政府、政府职能部门等在这种供应程序下都成为了土地供应的源头,导致土地供应渠道的多样。政府部门不清楚土地实际的供应情况,也就无法开展有计划的供地工作。房地产开发首先是土地使用权的获得,一旦土地的供应处于无计划、多源头和多渠道的状态,以后的各个环节都将在无序的情况下展开,最终导致政府无法通过土地供应来调控市场。

随着土地一级开发相应法律、法规和政策的出台,以及北京市率先进行了土地一级开发的组织实施,土地开发过程中相关职能部门的权责逐渐明确,而且由于纪检监察部门加大了监督管理的力度,规范了政府职能部门审批行为和企业投资行

为,使得土地供应的多源头、多渠道的混乱局面得到了一定程度的控制。如对经营性项目用地必须入市公开交易的规定,基本上从源头上杜绝了土地使用者私下、变相买卖土地;对闲置土地收回的规定,使土地资源的使用效率得以提高。由于土地一级开发的实施,政府对土地的储备更加规范,同时也保证了有充足的土地可以通过土地市场集中供应,从而有效地保证了土地公开招标、拍卖和挂牌出让制度的贯彻,既推进了土地使用制度的深化改革,又促进了城市建设的快速发展。当政府可以有计划和可预期地向市场供给土地时,就可以充分掌握市场的情况和土地开发的成本以及预期土地供给的产品结构,实现有效地用招标的方式控制产品的生产供给类型,达到市场调节的目的。另外,也可以按预计的土地供给情况,按不同用地的条件灵活控制产品结构,保证市场供给,调节市场的土地与房屋价格,使土地供给政策更加完善并且合理化。

建立土地一级开发制度和土地一级开发市场可达到规范市场、信息透明和阳光操作的目的,既保护了征地拆迁中的弱势群体,又有利于政府通过土地的供给对市场进行调控,规避现行政策中的不利因素,改善市场的预期,促进市场的发展,消除现有市场中引起人们争议和担心的问题,使房地产业真正成为社会经济发展的重要产业。

(二) 显化土地开发成本和政府土地收益,防止国有土地资产流失

原有的土地协议出让过程中,土地开发成本基本上是双方私下确定,很容易形成暗箱操作,使国有土地资产流失到开发企业手中。而且协议出让是基于政府按照基准地价体系确定地价水平来实现政府土地收益的,政府的基准地价是指导政府获得土地收益的最低水平,但并不是政府土地收益的全部,而且在一定阶段内基本上是固定不变的。因此,以基准地价来确定政府土地收益水平是不真实的。比如,由城市基础设施完善带来的土地增值收益政府就无法得到。这种格局以及各参与主体地位悬殊所产生的机会,使得土地供应过程中产生很多以权谋利的腐败现象,难以实现对土地资源的有效保护和防止土地资产流失现象的发生。

通过实施市场化的土地一级开发,可以使原土地使用者的合理补偿公开化,显化了原土地使用者的补偿成本,保证其合法权益,避免了开发企业私下与原土地使用者商谈土地补偿费用时可能存在的暗箱操作、以权谋私等现象,而且土地一级开发产品通过市场公开配置,只要将市场接受的价格扣除开发成本后就是政府的土地收益,这样也就从制度上显化了政府的土地收益。由于土地开发成本和政府土地收益的显化,使得政府的土地收益可以通过财政政策的调控来分配,一方面可以满足城市建设和发展的资金需要,另一方面还可以通过制定相应的政策,把政府应该承担的社会责任如就业、社会保障等问题解决得更好。

(三) 规范了土地二级开发市场

目前,改革后的土地储备开发制度是将土地的一级开发与二级开发独立进行,明确了土地一级开发的结果就是使“生地”成为“熟地”,而让二级开发商不再承担与商品房等建设无关的涉及土地开发及基础设施建设的工作。在土地一级开发的

组织实施中,政府应作为法律和法规执行的监督人或裁判,而不应成为市场中的操作主体,否则无法解决利益冲突和行为规范问题,也不利于保护被征地人和被拆迁人的利益,不利于保证法律法规的有效执行。当土地的收益与行为主体直接挂钩时,必然会出现这两者之间的利益冲突,因此必须将土地一级开发公开并市场化。通过土地一级开发招投标的方式,确定一级开发工作的主体,将土地的一级开发和二级开发各自独立,从而逐渐建立起规范化、市场化的土地一级开发流程。当实行市场化的土地一级开发之后,政府可以将房地产开发过程明确切割成两个部分,即土地开发和房地产开发两个阶段。政府用委托代理的方式招标完成土地开发,以“熟地”向市场“找拍挂”,从而减少了大量房地产开发的前期工作。另外,由专门的一级开发企业将土地转化为建设用地,也有利于市场化运作和管理。

土地一级开发与二级开发分开进行,一方面规范了土地一级开发市场,另一方面也使二级市场的秩序得到了优化。由于土地的二级开发市场是竞争型的市场,土地价格是在自由竞争的基础上形成的,而且二级市场的价格在很大程度上受到一级市场价格的影响,因此必须实行市场化的土地一级开发,这样可以使政府批准的土地一级开发项目必须通过公开招标方式确定一级开发单位,而使房地产商无法再直接介入土地一级开发领域,中标的开发单位在将土地由“生地”做成“熟地”后交回政府,政府再通过公开“找拍挂”的形式出让给投资商或开发商进行土地的二级开发。由于招标、拍卖或挂牌出让土地的程序和结果都需要进行公证,而且都有相关的法律法规对其进行规范,因此目前的土地开发在保证了公开、透明的原则下,实现了二级土地开发商的平等竞争,可以说土地一级开发成为土地二级开发市场秩序优化的一个重要步骤。

(四)为城市总体规划的实施创造了条件

传统的土地供应模式下,政府及相应职能部门的管理权责未完全到位,土地供应一直处于一种需求引导供给的状态,致使政府未能有效地根据需求合理安排供地计划,很多地方政府仅从经济效益增加的单一目标出发,只重视经济增长的数量,而没有更多地注重经济增长的内涵和质量,不在转变经济增长方式、完善政策制度、运用科技手段、改善市场环境上下功夫,单纯依靠土地供应来实现经济增长,从而导致了城市规划实施在一定程度上跟着开发商走,城市发展布局难以实现政府的主导作用。由于开发商可以自由地选择地块,使得很多不具备控制性详细规划的地块,要求政府部门修改控制性详细规划取得规划手续;而具备控制性详细规划的地块,由于开发商为追求利益最大化,往往要求政府部门改变规划,提高容积率,这些在一定程度上都造成了城市空间发展布局和土地利用结构的不合理。

因此,对于城市的土地一级开发,必须以政府为主体进行,这样一方面可以按照城市定位和功能分区以及城市近期建设规划的要求,主动并有计划地供应土地,引导开发企业的用地需求,实现城市规划;另一方面,通过建立土地一级开发市场,实现市场化公开配置土地。另外,开发企业竞得土地后,也必须按照规划要求来进行实施,当规划条件无法改变的情况下,保证了城市规划的有效性和严肃性,

使城市总体规划得到落实。

（五）促进旧城改造，优化土地资源配置

随着市场经济的发展和城市化进程的加速，土地越来越成为城市中“炙手可热”的稀缺资源。正因为越来越多的人认识到了土地的价值，以地生财成为很多企业解决生产经营困境的一个主要途径。一些国有企业将以前国家划拨的区位条件好的土地自行出让，区位条件差的闲置浪费，这些做法貌似解决了企业的燃眉之急，却使得大量国有土地资产流失，严重影响了企业改革的进程，企业脱困反而变得更加缓慢和艰难。同时，大量的土地出让无法通过政府来进行统一管理，使得新城建设、旧城改造和综合开发等诉求都无法落到实处，城市土地开发举步维艰。

而在实行土地一级开发之后，由于政府统一收购市区土地、并支付土地收购补偿费，有效地避免了前面提到的问题。土地一级开发可以使政府实现根据城市发展和企业改革的需要统一规划，在土地开发体系中进行土地和资金的平衡，加快国有企业存量土地盘活的进度，解决部分企业改制的燃眉之急；由于政府统一进行规范操作和管理，可以有效减少土地补偿费不能及时到位的问题，维护企业的合法权益；另外，由于在旧城改造中将改造区域划定后交由土地储备机构统一收购，统一整理，加之在改造区域内，平衡地块之间的差异，从而达到连片综合开发，真正实现了旧城改造和优化城市土地资源的目标。

第三节 起源与发展过程

一、土地一级开发的起源

土地一级开发最初可追溯到 1996 年我国杭州、上海等地率先开展的土地整理活动。现在常说的土地一级开发其实就是一种土地整理。当时由于较明确提出土地一级开发概念的书籍很少，人们对土地一级开发的概念还不是很明确。

我国第一次提到“土地一级开发”一词的正式文件是 2000 年 12 月北京市人大常委会通过的《中关村科技园区条例》，其中第 48 条规定：“中关村科技园区的土地一级开发，应当服从中关村科技园区建设的统一规划……”之后不久，北京市人民政府办公厅印发了《中关村科技园区土地一级开发暂行办法》（京政办发〔2002〕16 号），北京市国土资源和房屋管理局印发了《北京市土地一级开发管理暂行办法》（京国土房管出〔2002〕1100 号，已废止），对土地一级开发做了比较明确的界定。

二、土地一级开发的发展过程

自《中华人民共和国土地管理法》明确规定土地实行有偿出让后，全国各大城市的土地储备开发工作都经历了巨大变革，尤其是土地储备机构的诞生为规范土地