

T U D I C H U B E I J I
T U D I Y I J I K A I F A
F A L U Z H I D U

土地储备及 土地一级开发 法律制度



主 编

楼建波 张双根 金锦萍 吕飞飞

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

T U D I C H U B E I J I
T U D I Y I J I K A I F A
F A L U Z H I D U

土地储备及 土地一级开发 法律制度



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

土地储备及土地一级开发法律制度/楼建波等编著.
—北京: 中国法制出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1435 - 7

I. 土… II. 楼… III. 土地管理法 - 研究 - 中国
IV. D922. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 151295 号

土地储备及土地一级开发法律制度

TUDI CHUBEI JI TUDI YIJI KAIFA FALU ZHIDU

编著/楼建波

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2009 年 11 月第 1 版

印张/13 字数/290 千

2009 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1435 - 7

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010402

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前言

《土地储备管理办法》的颁布使得土地储备制度在中央层面有了相应的规定，表明了中央推动这一土地制度改革成果的决心。而此前，各级地方政府根据国家有关法律、法规并结合本地区的实际情况，也制定并颁布了相应的储备办法、实施细则以及其他相关规范性文件。各地对土地储备及土地一级开发法律制度的认识不一，做法不同。鉴于各地在实际操作中的“既成事实”，该制度的前景仍存变数；而我国现今土地储备及土地一级开发的法律环境和市场环境本身又发生了重大的变化。在新的形势下，如何引导、规范该制度的运行，建立一个成熟而富有成效的土地储备及土地一级开发法律制度，便成为当前摆在我们面前的重要课题。这也是编写本书的初衷所在。

本书以国内外土地储备及土地一级开发法律制度为研究对象，在系统梳理和全面回顾国内外已有相关文献的基础上，借助历史分析方法、实证研究方法、比较分析方法和系统分析方法，对该制度进行了较为深入的实证研究与理论分析，试图发现我国现行制度中存在的现实问题，并对问题的解决提出可行的方案。我们希望本书的研究成果能对我国土地储备及土地一级开发法律制度的完善有所裨益，能为相关法律、法规的修改完善和公共政策的制定提供参考，也可作为政府机关和学术机构了解和研究这一制度的参考资料。

本书是由北京大学房地产研究中心师生集体编著的成果，共分三篇。各篇相对独立，且后两篇可起到对第一篇的支撑作用。

第一篇是我国土地储备及土地一级开发法律制度总报告，共八章。除导论和结论外，其他六章分别对我国土地储备制度的功能和定位、土地储备机构设置和一级开发主体、土地储备范围、土地储备融资、储备土地供应、储备土地的权属登记六个方面的具体制度进行了分析，

通过对比我国各地实践的现状并借鉴域外经验，来发现我国现行制度中存在的问题，分析原因并提出相应的建议。

第二篇是我国若干城市土地储备及土地一级开发法律制度的实践发展与实证分析，共七章。课题组选取了广州市、重庆市、成都市、上海市、杭州市、武汉市和安徽省合肥市、黄山市等城市作为样本，通过对当地的土地储备及土地一级开发法律制度进行实地调研或文献研究，重点关注各地具有地方特色的制度，考察各地对有关问题的处理，以期揭示出各地尚待解决的特殊问题，总结出我国现行制度中可以吸取的经验。

第三篇是域外土地储备及土地一级开发经验借鉴，共九章。课题组，通过功能比较方法，探讨了英国、美国、德国、法国、瑞典、日本、荷兰、澳大利亚、香港地区九个具有代表性的国家和地区相似土地法律制度，深入剖析了这些国家和地区在相关立法和运行机制方面的成功经验和失败教训。作为落脚点，编者就我国这一制度的完善提出了思考或建议。

与探讨土地储备法律制度的同类著述相比较，本书可能具有以下两个方面的个性化特点：

（一）调查性与研究性并重

本书不是一部严格意义上的学术著述，其显著特点是在调查的基础上突出法律研究。

为了课题成果的翔实，课题组专程奔赴各地进行实地考察、调研，掌握了各地土地储备及土地一级开发的实践现状，梳理出各种模型，并发现其中的问题，以此为出发点探寻在理论上和实践上的解决办法。此外，课题组还采用文献研究、交流座谈、专家指导、专题论坛研讨、比较法研究等多种方式，针对这一制度在运作当中存在的困惑和问题，查阅了大量的国内外资料和文献，从多个角度研究和分析了这个制度当中几个重大的理论和实践问题。

本书力求既具有理论性探讨的厚度与广度，又具有可操作性的对策及立法建议。在理论研究方面，我们在实地调查的基础上进行了理

论上的升华，书中很多观点具有新颖性和前瞻性，形成了一个初步的学理体系；在对策研究方面，我们希望研究成果具有较强的问题针对性和可操作性，在实务中能直接为立法和实践提供参考。

（二）全面性与重点性并重

本书系统地归纳了我国土地储备及土地一级开发法律制度的现状，在对国内各大主要城市经验总结的基础上，对我国这一制度的实践进行了分析，也对国外相似土地制度做了详尽的介绍；同时，对问题的研究较为全面。

本书对于目前我国在土地储备及土地一级开发实践中迫切需要解决的问题，包括土地储备制度的功能、土地储备机构设置和一级开发主体、土地储备范围、土地储备融资、储备土地的供应等，进行了较为周到和细致的研究。

本书力求对土地储备及土地一级开发法律制度进行基础性、系统性和全面性的研究；同时，对主要问题注重切中要害。

本课题得到北京大学和法学院校院两级领导的高度重视，是由法学院主办，房地产法研究中心具体负责的校级人文社科重点研究项目。课题的总负责人是北京大学博士生导师、房地产法研究中心楼建波主任，他负责计划制定和组织协调。课题的执行负责人是房地产法研究中心的副主任金锦萍博士和张双根博士，他们分别负责课题国内外调研和书稿写作的具体实施。在各章分工编著和修订的基础上，全书由楼建波和吕飞飞统改定稿。

尽管我们作了很多努力，但由于课题为跨学科研究，具有一定的探索性，加之资料方面的限制，文中难免存在不完善之处；同时，由于参加研究的是年轻科研人员，经验、学识尚显不足，书中难免存在纰漏，敬请各位专家、学者和广大读者批评斧正。

《土地储备及土地一级开发法律制度》课题组

2009年5月

课题成果执笔人情况

第一篇

- 第一章 导论/楼建波, 代锸, 唐勇
- 第二章 土地储备制度的功能和定位/楼建波, 吕飞飞, 代锸
- 第三章 土地储备主体/吕飞飞, 廖衡勇
- 第四章 土地储备范围/吕飞飞, 钱思雯, 楼建波
- 第五章 土地储备融资制度/王威, 蔡文琪
- 第六章 储备土地供应制度/王威, 廖衡勇, 楼建波
- 第七章 储备土地的权属登记/唐勇, 王威
- 第八章 结论/代锸, 陶冶, 唐勇

第二篇

- 第九章 广州市/康文义, 谭峥
- 第十章 安徽省/赵杨, 廖衡勇, 江承红
- 第十一章 重庆市/王业平, 岳微, 张颖媛, 杨曼娟
- 第十二章 成都市/岳微, 王业平, 杨曼娟, 张颖媛
- 第十三章 上海市/金锦萍, 黄维维, 蒋挺
- 第十四章 杭州市/金锦萍, 蒋挺, 黄维维
- 第十五章 武汉市/蔡文琪, 蔡锋

第三篇

- 第十六章 英国/张双根, 赵杨
- 第十七章 美国/姜彧, 李莹莹
- 第十八章 德国/袁媛, 张双根, 李莹莹
- 第十九章 法国/何颖颖, 李媛媛
- 第二十章 瑞典/路彬, 张文佳
- 第二十一章 日本/张双根, 段磊

- 第二十二章 荷兰/吴佳金，张文佳
第二十三章 澳大利亚/冯子明，赵杨
第二十四章 香港地区/路彬，廖衡勇

目 录

第一篇 我国土地储备及土地一级开发法律制度总报告

第一章 导论	(3)
一、课题研究背景	(3)
二、课题研究的目的是和方法	(15)
三、本篇结构	(17)
第二章 土地储备制度的功能和定位	(21)
一、我国立法中土地储备制度的功能和定位	(22)
二、我国实践中土地储备制度的功能和定位	(26)
三、土地储备制度功能和定位的理论探讨	(28)
四、土地储备制度功能和定位中存在的问题和完善建议	(34)
第三章 土地储备主体和一级开发模式	(46)
一、土地储备机构性质和隶属的模式分析	(47)
二、综合性土地储备决策协调部门的设置及其利弊分析	(54)
三、储备土地征收、拆迁的实施主体	(57)
四、储备土地一级开发的运作模式	(59)
五、完善土地储备机构设置的思考	(66)

第四章 土地储备范围	(69)
一、我国立法中土地储备范围的相关规定	(69)
二、土地储备范围的界定方式	(72)
三、存量土地与增量土地的关系	(77)
四、公益性用地是否纳入储备	(83)
五、为特定目的的土地储备	(85)
六、完善土地储备范围的建议	(86)
第五章 土地储备融资制度	(88)
一、目前我国土地储备融资的主要途径	(88)
二、域外土地储备融资经验	(103)
三、我国土地储备融资制度的完善	(106)
第六章 储备土地供应制度	(113)
一、储备土地供应制度概述	(114)
二、我国现行储备土地供应研究	(118)
三、储备土地的供应方式中存在的问题及借鉴 香港的“勾地”制度经验	(122)
四、储备土地供应制度中存在的问题和完善建设	(128)
第七章 储备土地的权属登记	(130)
一、我国现行储备土地登记模式研究	(130)
二、域外相关制度的分析和借鉴	(139)
三、现行储备土地登记模式的法律分析和完善	(141)
第八章 结论	(146)
一、土地储备制度的效果	(146)
二、土地储备制度面临的问题	(148)

三、总结和展望 (150)

**第二篇 我国若干城市土地储备及土地
一级开发法律制度的实践发展与实证分析**

第九章 广州市 (157)

一、广州市土地储备的历史沿革 (157)
二、广州市土地储备的主体和范围 (158)
三、广州市土地储备的流程 (159)
四、广州市土地储备融资和企业参与土地一级开发 (161)
五、对广州市土地储备制度的评价和建议 (162)

第十章 安徽省 (164)

一、安徽省土地储备制度概述 (164)
二、安徽省土地储备的流程 (169)
三、安徽省土地储备中若干问题分析 (174)
四、小结 (184)

第十一章 重庆市 (186)

一、重庆市土地储备概述 (186)
二、重庆市土地储备的流程 (190)
三、重庆市土地储备中若干问题分析 (194)
四、小结 (201)

第十二章 成都市 (203)

一、成都市土地储备概述 (203)
二、成都市土地储备的流程 (207)

三、成都市土地储备中若干问题分析	(213)
四、小结	(216)
第十三章 上海市	(219)
一、上海市土地储备概述	(219)
二、上海市土地储备的流程	(223)
三、上海市土地储备中若干问题分析	(228)
四、小结	(233)
第十四章 杭州市	(234)
一、杭州市土地储备概述	(234)
二、杭州市土地储备的流程	(237)
三、杭州市土地储备制度运行的主要政策与效果	(241)
四、杭州市土地储备分析	(243)
第十五章 武汉市	(246)
一、武汉市土地储备概述	(246)
二、武汉市土地储备的流程	(247)
三、武汉市土地储备制度的具体分析	(253)
四、小结	(269)

第三篇 域外相关制度的经验借鉴

第十六章 英国	(273)
一、英国土地制度概要	(273)
二、英国商业土地开发的若干问题	(275)
三、英国公益用地的若干问题	(282)

四、英国土地开发法律制度对我国的借鉴意义	(286)
第十七章 美国	(288)
一、美国土地制度概要	(288)
二、美国若干土地制度的分析	(291)
三、美国土地制度对我国的借鉴意义	(295)
第十八章 德国	(299)
一、德国土地制度概要	(299)
二、德国土地开发与整理的相关制度	(300)
三、德国土地制度对我国的借鉴意义	(320)
第十九章 法国	(323)
一、法国土地储备制度概要	(323)
二、法国土地储备的目的、范围和模式	(324)
三、法国土地征收制度	(327)
四、法国土地制度对我国的借鉴意义	(329)
第二十章 瑞典	(331)
一、瑞典土地银行概要	(331)
二、瑞典土地银行的目的、程序和原则	(333)
三、瑞典土地银行的补偿价格、范围与内容	(336)
四、瑞典土地银行的配套体系	(337)
五、瑞典土地银行经验对我国的启示	(338)
第二十一章 日本	(340)
一、日本的土地开发利用计划	(340)
二、日本的土地开发利用管理制度	(345)

三、日本土地一级开发市场	(351)
四、日本土地一级市场开发的经验与缺陷	(360)
第二十二章 荷兰	(363)
一、荷兰土地银行制度的功能	(363)
二、荷兰土地储备的流程	(364)
三、荷兰土地银行制度若干问题的分析	(365)
四、荷兰土地银行制度对我国的借鉴意义	(366)
第二十三章 澳大利亚	(369)
一、澳大利亚土地制度概要	(369)
二、澳大利亚土地储备的具体流程	(375)
三、澳大利亚土地储备制度的特色分析	(380)
四、澳大利亚土地储备制度对我国的借鉴意义	(380)
第二十四章 香港地区	(383)
一、香港地区土地开发的沿革和立法现状	(383)
二、香港地区的土地供给制度	(386)
三、香港地区土地储备的融资制度	(393)
四、香港地区土地一级市场的启示	(397)

第一篇 我国土地储备及土地 一级开发法律制度总报告



导论

一、课题研究背景

(一) 土地储备概述

1. 国际上土地储备的一般概念

关于“土地储备”(“Land Banking”)的定义,安·斯特朗在其1979年著的《土地储备:欧洲现实,美国未来》中认为:土地储备是为了实施政府土地利用政策,政府进行征地或授权进行征地,以待日后开发。在征地时,对土地的未来用途可能清楚也可能不清楚。此处“土地储备”这一术语并不是指为单独实施某个具体的项目(如建学校或者修建社区公共设施)事先征地,而是指通过政府进行干预,整合地块,以备日后开发(两者主要差别在于规模和时间安排)。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。^① 世行专家安德鲁·希尔顿则认

^① 转引自,何乃刚:“我国土地储备制度实证研究”,北大法律信息网:www.chinalawinfo.com,2009年05月20日访问。