



ZHONGGUO TUDI CHUBEI KAIFA MOSHI YU
BIJIAO YANJIU

中国土地储备开发模式与 比较研究

张琦 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



ZHONGGUO TUDI CHUBEI KAIFA MOSHI YU
BIJIAO YANJIU

中国土地储备开发模式与 比较研究

张 琦 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

中国土地储备开发模式与比较研究/张琦著. —北京: 北京师范大学出版社, 2011.9

ISBN 978-7-303-12515-9

I. ①中… II. ①张… III. ①土地管理—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 073049 号

营销中心电话	010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网	http://gaojiao.bnup.com.cn
电子邮箱	beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 148 mm × 210 mm

印 张: 8.5

字 数: 220 千字

版 次: 2011 年 9 月第 1 版

印 次: 2011 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

策划编辑: 韦燕春 责任编辑: 高 玲 腾秋洁

美术编辑: 毛 佳 装帧设计: 毛 佳

责任校对: 李 茵 责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

土地是财富之母

三百多年前，英国古典政治经济学创始人威廉·配第曾经说过，“土地是财富之母，劳动是财富之父”，意思是劳动和自然物质相辅相成共同构成使用价值的源泉。三百多年后，这一论断在我国土地开发、利用和价值化的过程中得到不断验证。在中国不断探索与改革土地制度的背后，是土地价值的逐步彰显与社会财富的与日俱增。

我国现代化进程中的土地制度改革始于1978年，从那时起，土地由简单的生产生活资料向特殊商品过渡。在农村，土地开始可以承包、转包，其相分离的所有权和经营权为农地流转创造了条件。在城市，开始收取土地使用费，并通过法律和行政的办法，建立了有偿转让机制，尝试通过各种竞价方式出让国有土地使用权。1987年，深圳第一次通过拍卖方式出让国有土地使用权并获得了525万元的出让收益，从此开始了中国土地的资产化之路。1998年住房制度改革之后，城市房地产业迅速发展，土

地利用与开发程度也快步提速。1998年,全国土地出让收入仅68亿元,2000年土地出让收入为595亿元,2009年为1.5万亿元,10年翻了200多倍,土地已经成为当今中国社会财富的代名词。

回顾我国的土地开发与利用之路,不难发现,土地财富与土地的市场化程度息息相关。在土地国家所有的基本前提下,如何构造一个合理、公平、有序又能充分体现土地财富价值的土地市场,如何像西方国家一样可以有效地进行土地交易和流转,一直是改革者们孜孜不倦的追求,也是中国土地开发模式的创新与探索:从所有权中派生出使用权进行交易;从使用权中梳理出承包经营权进行分解;从协议出让土地到招拍挂有偿出让国有建设用地……一系列的市场创新将土地财富不断释放,也为经营者、投资者和建设者们找寻到了一条财富增长的有序路径。

而土地储备便是众多制度创新中的一种。应该说,在我国土地制度改革的过程中,处处可以见到“西学东渐”的身影。一方面,我们学习西方国家在资本构建、资本经营与资本创新中的诸多宝贵经验;另一方面,我们也积极将这些经验本土化、教训警示化、收获推广化。例如,土地银行便是西方国家普遍开展的对土地开发经营权的一种资本化方式——通过良好的土地收益作为保证,以政府供地、平抑地价和促进土地集约节约利用为目的,广泛开展的一种土地资产的市场化运作行为。在土地银行的机制下,政府既履行了供应土地的职能作用,企业和个人也拥有了合理获得土地的路径方法,土地开发与利用也在资本与价值的指引下向最佳的使用方式过渡。因此,成为西方国家普遍采用的土地管理

与利用的基本模式。

我国参考这一土地银行的做法，创立了符合国情的土地储备开发制度。正如本书所指的那样，我国的土地储备开发是一种自下而上的制度变迁过程。在制度萌芽与建立阶段，并没有全国统一的行为准则和做法规范，有的只是各地根据不同情况所实施的土地资本化模式，也就是土地储备开发模式。直到这一做法发展6年之后，才有了全国统一的指导原则，即《土地储备管理办法》。因此，我们更愿意将这一过程称为市场的力量或市场的推动作用，这也与我国渐进式改革的路径基本相符。

在各地探索实施土地储备开发的过程中，逐渐诞生了许多有代表性的模式和做法，它们一方面成为其他地区实施土地储备开发的典范与榜样，同时，也作为试点接受着来自社会各界的批评与指正。所以，人们重视这一制度的同时，恰恰说明人们对土地财富的高度认知和对如何获得与分配财富的更多看法。更重要的是，不同的模式还反映着各地实践者对土地储备开发的不同体会，例如，在土地储备开发中到底应该由政府主导还是企业主导，土地储备开发的资金应来自于哪些渠道，土地出让收益最终又将如何分配等，这些问题，有的早已超越了土地储备开发本身，成为众人关注的社会焦点。因此，合理总结与梳理各类不同模式的特点与优势，系统分析不同模式的做法、作用和效果，并对不同地区实施不同土地储备开发模式的深层次原因进行分析，就显得很有必要了。至少，它可以引起我们对我国土地制度改革及经济社会发展的更多思考。

本书是作者在多年关注土地储备开发并系统参与、完成

了相关课题研究的基础上写就的,全书围绕各地所开展的不同模式的土地储备开发,深入浅出地分析了每一种模式的优点与缺陷,并对如何改进及完善这一制度提出了许多观点和建议,供大家思考。同时,该书还系统总结了不同国家和地区实施土地储备开发的基本做法与经验教训,这对我国各地的土地开发模式选择又提供了很好的参考价值。

土地制度是一个国家最基本的制度,土地问题是一个国家的核心问题。开发好土地,使用好土地,管理好土地是所有国家和地区人民的首要任务,中国也不例外。能否让我国拥有稳定、可持续的财富依托,能否让土地成为由国富过渡到民富的重要桥梁,能否通过土地实现社会财富的惠众与公平,是新时期土地制度改革所提出的新命题,有待我们一起探讨。

张 琦

2011年7月于北京

目 录

CONTENTS

第一章 中国土地储备开发制度的建立与发展	1
一、中国土地储备开发制度的形成背景	1
（一）市场经济发展的客观需要	2
（二）地方政府提高公共服务水平的主观动力	4
二、中国土地储备开发制度的探索与实践	6
（一）上海与杭州的探索实践	6
（二）其他城市的探索实践	8
三、中国土地储备开发制度的形成与发展	17
（一）土地储备开发制度全面建立	17
（二）土地储备开发制度规范发展	19
第二章 国外土地储备开发理论与实践	22
一、国外土地储备开发制度的理论基础	22
（一）国外土地储备开发理论的演化过程	22
（二）国外土地储备开发理论的综合评述	25
二、国外土地储备开发制度的具体实践	27
（一）荷兰的土地储备	28
（二）瑞典的土地储备	31
（三）法国的土地储备	35
（四）加拿大的土地储备	39
（五）韩国的土地储备	41
三、国外土地储备开发的主要经验	45
（一）成立高级别管理机构	45

(二)广泛建立土地银行	46
(三)普遍设立优先购买权	48
(四)设置多元化融资渠道	49
(五)注重维护公共利益	53
(六)强调依法储备	55
第三章 政府主导是中国土地储备开发的显著特征	57
一、政府主导土地储备开发的必要性分析	58
(一)土地资源收益惠众化的需要	58
(二)土地资源分配公平化的需要	65
(三)土地资源市场调节化的需要	72
二、政府主导土地储备开发的优势体现	79
(一)保证经济社会发展用地需要	80
(二)合理安排土地利用结构	81
(三)有效抑制土地投机	82
(四)持续获得资金支持	84
(五)促进社会保障事业发展	85
三、政府主导土地储备开发模式的缺陷和不足	85
(一)容易导致政府行为权利扩大化	86
(二)容易忽视被征地者的合理补偿	87
(三)容易滋生高地价	89
(四)容易引发资金风险	90
第四章 北京模式	93
一、北京模式的发展历程	93
(一)北京模式的形成与发展	94
(二)北京模式的机构概况	95

二、北京模式的主要内容	97
(一)储备开发主体	97
(二)储备开发融资	103
(三)储备开发程序	105
三、北京模式的主要特征	107
(一)储备计划逐步完善	108
(二)储备范围逐步扩大	109
(三)开发主体逐渐灵活	112
第五章 上海、重庆模式	120
一、上海模式	120
(一)上海模式的形成与发展	121
(二)上海土地储备开发主体	124
(三)上海土地储备开发融资	126
(四)上海土地储备开发流程	126
二、重庆模式	127
(一)重庆模式的形成与发展	127
(二)重庆土地储备开发主体	128
(三)重庆土地储备开发融资	131
(四)重庆土地储备开发程序	132
第六章 杭州、武汉模式	137
一、杭州模式	138
(一)杭州模式的形成与发展	138
(二)杭州土地储备开发主体	139
(三)杭州土地储备开发融资	141
(四)杭州土地储备开发流程	141
二、武汉模式	143
(一)武汉模式的形成与发展	143

(二)武汉土地储备开发主体·····	146
(三)武汉土地储备开发融资·····	147
(四)武汉土地储备开发程序·····	148
第七章 中国土地储备开发模式比较 ·····	149
一、模式比较·····	149
(一)主体比较·····	150
(二)融资比较·····	154
(三)储备范围比较·····	157
二、功能作用比较·····	158
(一)功能比较·····	160
(二)供地比较·····	161
(三)风险比较·····	163
第八章 中国土地储备开发模式面临的问题与挑战 ·····	171
一、中国模式面临的主要问题·····	171
(一)土地储备法律法规体系不完备·····	172
(二)储备范围与职能有限·····	173
(三)储备融资渠道单一带来潜在风险·····	175
二、中国模式面临的主要挑战·····	178
(一)快速的城市化进程·····	178
(二)新一轮区域规划·····	181
(三)城乡一体化进程·····	193
(四)土地市场调控·····	198
(五)改善人居环境·····	204
第九章 中国土地储备开发模式优化 ·····	207
一、储备开发主体优化·····	208
(一)以土地储备中心作为一级开发主体·····	208

(二)以企业作为一级开发主体	211
(三)以联合体作为一级开发主体	213
二、储备开发融资优化	214
(一)增加土地储备开发融资主体类型	215
(二)拓展、探索土地金融业务	216
三、储备开发流程优化	217
(一)实现一体化垂直管理	218
(二)明确土地储备机构责任范围	219
(三)有力约束各参与方行为	220
(四)基层政府大力配合	221
第十章 中国土地储备开发模式未来展望	225
一、城乡二元土地管理体制亟待改革	225
(一)农地流转的体制障碍约束依然很强	225
(二)宅基地上市的政策约束	227
(三)城乡土地流转的制度瓶颈	229
二、城乡一体化中的土地流转	235
(一)农村土地流转中介机构成立	236
(二)“土地银行”的探索与建立	239
(三)城乡综合改革配套实验	242
三、土地储备探索成为城乡土地交易新平台	246
(一)逐步扩大土地储备范围	246
(二)积极服务城乡土地流转	247
参考文献	249
后 记	256

第一章

中国土地储备开发制度的 建立与发展

土地储备有广义和狭义之分。广义的土地储备是指土地收购、土地整理和土地供应的全过程，是在一定地域空间内，按照土地利用总体规划和土地利用计划的要求，采取一定的措施和手段，调整土地利用关系，改善土地利用结构，科学规划，合理布局，综合开发利用，提高土地资源的利用和产出率，增加可利用土地数量，以确保经济、社会、环境三大系统的良性循环。狭义的土地储备，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。

从 20 世纪 90 年代开始，受分税制等政策措施的影响，地方财政体系发生变化，许多地方政府开始探索尝试土地储备开发，用以补充地方财政收入的不足。在这一大背景下，中国土地储备开发制度逐步形成并建立起来。

一、中国土地储备开发制度的形成背景

土地制度是一切社会形态中最重要、最基本的制度，它对一个国家一定时期的上层建筑

起着决定性的作用。土地制度有广义和狭义之分。广义的土地制度是指包括一切土地问题的制度，是人们在一定的社会经济条件下，因土地的归属和利用问题而产生的所有土地关系的总称。狭义的土地制度仅仅指土地所有制度、土地使用制度和土地管理制度。应该说，土地制度是反映人与人、人与地之间关系的重要制度。它既是一种经济制度，又是一种法权制度，是土地经济关系在法律上的体现，是构成上层建筑的有机组成部分。

在中国，土地制度主要包括土地所有制度、土地使用制度和土地管理制度。其中，土地管理制度包括土地规划制度、土地统计制度、土地登记制度、土地税收制度、土地征用制度、土地复垦制度、土地交易制度、土地有偿使用制度、土地用途管制制度、城市土地储备制度、基本农田保护制度等。这些制度的产生与发展都与当时的社会背景和经济发展条件息息相关，必须将其放置在整个历史发展过程中予以讨论。

（一）市场经济发展的客观需要

自1978年十一届三中全会后，中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。至此，中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。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，用以提高土地资源的利用效率，实现土地

收益的合理分配。

在上述大的经济背景下,20世纪80年代中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、无期限、无流动”的土地使用制度改革为“有偿、有期限、有流动”的土地使用制度。这次创新具有重大的意义,中国土地使用开始了从无偿划拨到招标、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,还普遍存在着市场化程度不高、市场配置资源作用没有充分发挥、土地隐形市场大量存在、土地供应总量失控、市场竞争性不够、城市土地价格扭曲等现象。土地出让以协议出让方式居多,行政批租现象严重,出让价格显著偏低,土地所有权在经济上难以得到保证,政府官员“寻租”现象严重等。

为此,国务院在1992年11月下发了《关于发展房地产业若干问题的通知》,强调在深化土地使用制度改革的同时,加强出让土地使用权的集中统一管理。1993年6月中央实施的宏观调控更是把加强房地产市场宏观管理作为其中的一项重要内容,原国家土地管理局也在该年7月下发了《关于加强宏观调控管好地产市场的通知》,再次强调严格土地审批制度、确保政府进行土地出让的重要性。1995年1月实施的《城市房地产管理法》更是以法律形式明确了该内容。

与此同时,国家加大对耕地的保护力度,使得城市发展的用地空间受到进一步压缩。早在1997年4月,中共中央、国务院就下发了《关于进一步加强管理切实保护耕地的通知》(中央11号文),要求冻结非农建设占用耕地一年,后又经国务院批准延至1998年年底。这次冻结对中国的土地利用方式提出了严峻考验,地方政府为满足冻结期间的建设用地需求,除了在存量土地利用、管理方面下工夫外,别无选择。不仅如此,1999年1月1日《土地管理法》经修改后正式实施,明确要求加强耕地总量控制、实行土地用途管制。根据各种已建立的土

地法律和法规,政府控制土地一级市场,对整个行政区域内的土地供给总量实施控制。这直接导致新增建设用地数量大为减少、耕地占用成本大幅度提高,于是依靠启用存量土地增加建设用地供给成为唯一出路。此外,政府可以无偿收回因企业原因造成闲置两年以上的土地,但收回的土地如何管理是政府和土地管理部门必须考虑的问题。

因此,在城市化快速发展的20世纪90年代末期,中国的土地制度面临严重挑战,一种新的土地转化机制酝酿出台。

(二)地方政府提高公共服务水平的主观动力

除发展市场经济的客观需要外,随着政府职能的不断转变,提高公共服务水平,建设高效、服务型的政府也成为地方政府的主要改革任务之一。因此,土地储备制度的形成也是地方政府为扩大公共服务范畴,提高社会事业服务水平而扩大财政收入机制诉求。

20世纪80年代末到90年代初,我国的中央财政陷入了严重危机,财政收入占GDP的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重迅速下降,中央政府面临前所未有的“弱中央”的状态。当时,改革开放正进入到关键时期,百废待兴,百业待举。由于缺乏必要的财政支持,许多国家重大工程项目被迫停工或缓期,一些主要的改革措施难于推进实施。正是这场财政危机,让党中央、国务院痛下决心,于1994年,开展了一场具有深远影响的分税制改革。

一般来说,分税制是市场经济国家普遍实行的一种财政体制,是符合市场经济原则和公共财政理论要求的,这是市场经济国家运用财政手段对经济实行宏观调控较为成功的做法^①。市场竞争要求财力相对分散,而宏观调控又要求财力相对集

^① 周开君:《划分税权和完善分税制的比较与借鉴》,载《税务研究》,2001(3)。

中。这种集中与分散的关系，反映到财政管理体制上就是中央政府与地方政府之间的集权与分权关系问题。分税制较好地解决了中央集权与地方分权问题。

1993年12月15日，国务院做出关于实行分税制财政管理体制的决定，中国于1994年进行了分税制财政体制改革。从1995年开始，中央又对政府间财政转移支付制度进行了改革，逐步建立了较为规范的政府间财政转移支付体系，加之2002年的所得税收入分享改革，到21世纪初，中国基本上建立起了适应社会主义市场经济要求的财政体制框架。这是新中国成立以来政府间财政关系方面涉及范围最广、调整力度最强、影响最为深远的重大制度创新。

应该说，1994年的分税制改革取得了显著的正面效应，财政收入恢复性增长，财政体制与财政政策为全局服务的能动性显著提高。政企关系、中央和地方关系的处理、促进生产要素流动、市场化配套改革等都可圈可点。但在分税制之后的运行中也出现了一系列新矛盾，目前面临越来越明显的挑战。例如，最明显的负面影响就是地方财政或基层财政严重不足，主要表现就是财权上移而事权下移。例如，在分税制改革后，中国又陆续开展了行政体制改革、公共管理改革等多项政府行为方面的改革，在建立公共服务型政府的过程中，将大量事权下放，由中央转移到地方，转移到基层。但在事权下放的同时，财政权却没有界定清楚，使得中国的基层政府面临财权与事权不相匹配的问题。但是，基层政府责任重大，必须提供起码的公共服务和管理职能，在这种背景下，为更好地提高公共服务水平，扩大基层政府服务人民群众的职能要求，地方政府开始寻求财政方面新的解决方式。当时，中国正面临城市化进程的高峰，平均每年一个百分点的增长速度，使大量人口从农村涌入城市，基层政府的服务范围和职能水平亟待提高。一方面是日渐紧张的城市土地供给，在房地产快速发展的带动下土地需