

土地整理与储备系列教材 / 丛书主编 郝建新

# 土地储备与交易

TUDI CHUBEI YU JIAOYI

王伟 主编



天津大学出版社  
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

土地整理与储备系列教材 / 丛书主编 郝建新

# 土地储备与交易

TUDI CHUBEI YU JIAOYI

王伟 主编



 天津大学出版社  
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

**图书在版编目(CIP)数据**

土地储备与交易/王伟主编. —天津:天津大学出版社,  
2011.8

土地整理与储备系列教材

ISBN 978-7-5618-4108-2

I. ①土… II. ①王… III. ①土地管理—研究—中国  
②土地—交易—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第170762号

出版发行 天津大学出版社

出版人 杨欢

地址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)

电话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742

网址 [www.tjup.com](http://www.tjup.com)

印刷 河北省昌黎县第一印刷厂

经销 全国各地新华书店

开本 169mm×239mm

印张 13

字数 270千

版次 2011年8月第1版

印次 2011年8月第1次

印数 1-3 000

定价 25.00元

---

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

# 前 言

本书的研究成果一定程度上丰富我国土地储备制度的内容,为现在频频受到困扰的土地储备制度在理论上提供了参考和一些可供选择的发展方向。但新的拆迁条例以及国务院房地产禁令,必将对房地产业以及上游产业和土地储备产业产生严重的影响,具体影响效果有待观察,但毋庸置疑的是,我国土地储备从制度上和理论上必将迎来新的创新与开拓,以适应不断发展的社会与经济。

本书在编写中引用、参考了大量的相关学术论文和资料,由于很多资料的来源和出处存在着重叠以及我们工作中的疏漏,因此难免对资料来源标注有误,恳请指正。

尽管我们在编写的过程中尽了最大的努力,但限于时间、精力和作者的学识水平、学术经验及实践研究水平,难免存在遗漏和偏差,恳请广大读者批评指正,并提出宝贵的意见和建议,以便我们能及时修正。

天津商业大学公共管理学院 08 级公共事业管理专业李伟同学在本书的编写过程中承担了一定的编写工作,在此对他耐心细致的工作表示感谢,土地资源管理系 09 级的刘武双、何彦璋、王子铭同学参与了本书的修改和校订工作,还有许多师生在本书写作过程中提供了许多方面的支持和帮助,在此表示衷心的感谢!同时还应感谢天津大学出版社的编辑们,是他们辛勤的一遍遍的校对才使得本书得以出版。最后感谢为本书的出版付出辛勤劳动的所有朋友!

编者

2011.04

# 目 录

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| 第1章 绪论 .....                          | (1)  |
| 第2章 土地储备与交易的相关理论 .....                | (2)  |
| 2.1 我国土地储备制度的发展背景 .....               | (2)  |
| 2.1.1 我国土地储备制度建立的背景 .....             | (2)  |
| 2.1.2 我国土地储备制度建立的条件 .....             | (6)  |
| 2.1.3 我国土地储备的发展历程与发展现状 .....          | (7)  |
| 2.1.4 我国土地储备制度的运行模式 .....             | (13) |
| 2.2 土地储备与交易的理论基础 .....                | (18) |
| 2.2.1 我国土地储备制度的法律基础 .....             | (18) |
| 2.2.2 土地储备与交易的经济学基础 .....             | (21) |
| 2.2.3 经营城市的相关理论 .....                 | (28) |
| 2.2.4 地租理论 .....                      | (35) |
| 2.2.5 过滤理论 .....                      | (39) |
| 2.2.6 建立土地储备制度的必要性 .....              | (46) |
| 第3章 实施土地储备制度对社会经济的影响 .....            | (59) |
| 3.1 土地储备与地价、房价的关系 .....               | (59) |
| 3.1.1 土地储备制度使土地价格市场化 .....            | (59) |
| 3.1.2 土地储备制度放大土地价格信号 .....            | (59) |
| 3.2 土地储备制度对房地产开发企业的影响 .....           | (65) |
| 3.3 土地储备制度对中国房地产业发展的影响 .....          | (67) |
| 3.4 土地储备制度对居民福利的影响 .....              | (71) |
| 3.4.1 土地储备与社会福利 .....                 | (71) |
| 3.4.2 土地储备制度的推行对城市居民总体社会福利的实质影响 ..... | (72) |
| 第4章 土地交易市场的指导、协调和管理体系 .....           | (77) |
| 4.1 土地交易中心 .....                      | (77) |
| 4.2 土地交易中心的工作制度 .....                 | (78) |
| 4.2.1 土地招标 .....                      | (79) |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 4.2.2 土地拍卖 .....                   | (80)  |
| 4.2.3 土地挂牌 .....                   | (80)  |
| 4.3 招、拍、挂制度的优缺点及改善措施 .....         | (82)  |
| 4.3.1 招、拍、挂制度的优点 .....             | (82)  |
| 4.3.2 招、拍、挂制度存在的问题及改善措施 .....      | (84)  |
| 4.4 土地交易方式的程序 .....                | (92)  |
| 4.4.1 土地拍卖工作程序 .....               | (92)  |
| 4.4.2 土地招标出让工作程序 .....             | (92)  |
| 4.4.3 土地挂牌出让工作程序 .....             | (93)  |
| 第5章 我国土地储备的运行模式与原则 .....           | (95)  |
| 5.1 我国土地储备的基本流程 .....              | (95)  |
| 5.1.1 土地储备的定义及流程 .....             | (95)  |
| 5.1.2 土地储备模式选择 .....               | (96)  |
| 5.2 我国土地储备制度的功能与存在的问题 .....        | (102) |
| 5.3 我国土地储备的补偿原则 .....              | (105) |
| 5.3.1 土地征购过程中土地补偿的内涵 .....         | (105) |
| 5.3.2 土地补偿标准的影响因素 .....            | (106) |
| 5.3.3 确定土地补偿标准的原则 .....            | (107) |
| 5.3.4 不同征购方式土地补偿标准 .....           | (107) |
| 第6章 储备土地前期开发利用运作 .....             | (110) |
| 6.1 土地前期开发管理 .....                 | (110) |
| 6.1.1 储备土地前期开发整理的程序 .....          | (110) |
| 6.1.2 储备土地前期开发整理的资金筹措 .....        | (110) |
| 6.1.3 储备土地前期开发整理工作须遵循的储备原则 .....   | (111) |
| 6.2 土地储备制度下的城市房屋拆迁管理 .....         | (113) |
| 6.2.1 土地储备制度下的城市房屋拆迁主体的确定 .....    | (113) |
| 6.2.2 土地储备制度下房地产开发目的下的房屋拆迁性质 ..... | (113) |
| 6.2.3 土地储备制度下的房屋拆迁程序 .....         | (114) |
| 6.2.4 土地储备制度下房屋拆迁管理改进 .....        | (116) |
| 6.3 储备土地的临时管理 .....                | (122) |
| 6.3.1 储备土地临时管理的概念 .....            | (122) |
| 6.3.2 储备土地临时管理存在的问题 .....          | (122) |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 6.3.3 加强储备土地资产临时管理的意见 .....       | (123) |
| 6.4 储备土地的抵押 .....                 | (125) |
| 第7章 储备土地的出让 .....                 | (127) |
| 7.1 国有土地使用权出让的法律属性 .....          | (127) |
| 7.2 国有土地使用权出让制度现行法律体系及出让主体 .....  | (129) |
| 7.2.1 国有土地使用权出让制度现行法律体系 .....     | (129) |
| 7.2.2 国有土地使用权出让主体 .....           | (129) |
| 7.3 土地使用权出让的主要方式 .....            | (139) |
| 7.4 土地使用权出让合同 .....               | (142) |
| 第8章 土地储备资金的运作管理与使用 .....          | (148) |
| 8.1 土地储备资金的管理 .....               | (148) |
| 8.1.1 土地储备资金管理中的问题 .....          | (148) |
| 8.1.2 土地储备资金管理问题存在的原因 .....       | (149) |
| 8.1.3 不恰当的土地储备资金运作模式带来的社会问题 ..... | (149) |
| 8.2 土地储备资金管理存在的风险 .....           | (150) |
| 8.3 土地储备资金融资运作 .....              | (154) |
| 8.3.1 土地储备现有融资方式的局限性 .....        | (154) |
| 8.3.2 拓展土地储备融资方式的思路 .....         | (155) |
| 8.4 土地出让金的使用和管理 .....             | (158) |
| 8.4.1 土地出让金的使用和管理中存在的问题 .....     | (159) |
| 8.4.2 国有土地出让金使用和管理不规范的原因 .....    | (161) |
| 8.4.3 对加强土地出让金使用和管理方面的建议 .....    | (161) |
| 第9章 土地储备收入与财政的关系 .....            | (167) |
| 9.1 土地储备收入与财政的关系的相关定义 .....       | (167) |
| 9.1.1 土地储备收入与财政的关系的定义和形式 .....    | (167) |
| 9.1.2 土地储备收入与财政的关系的现状 .....       | (168) |
| 9.2 土地储备收入与财政的关系产生的原因和影响 .....    | (171) |
| 9.2.1 土地储备收入与财政的关系的成因 .....       | (171) |
| 9.2.2 土地储备收入与财政的关系的正负效应 .....     | (174) |
| 9.3 现行可实现的土地储备收入与财政的关系的转变 .....   | (178) |
| 9.3.1 赋予地方政府一定的财政权利 .....         | (178) |
| 9.3.2 改革土地出让金的征收和补偿的机制 .....      | (178) |

|                                       |              |
|---------------------------------------|--------------|
| 9.3.3 在现有条件下规范地方政府在增加财政收入过程中的行为 ..... | (179)        |
| <b>第10章 土地储备与交易的监督与查处 .....</b>       | <b>(186)</b> |
| 10.1 土地储备制度监督评价指标体系的构建 .....          | (186)        |
| 10.1.1 构建指标体系需要遵循的原则 .....            | (186)        |
| 10.1.2 土地储备制度的监督评价指标及说明 .....         | (186)        |
| 10.2 政府在土地储备与交易中的监督定位 .....           | (190)        |
| 10.3 加强土地储备与交易监督的方法 .....             | (191)        |
| <b>第11章 土地储备与交易信息化 .....</b>          | <b>(192)</b> |
| 11.1 土地储备与交易信息系统的简述 .....             | (192)        |
| 11.2 土地储备与交易信息系统的设计与实现 .....          | (193)        |
| 11.2.1 土地储备与交易信息系统的操作过程 .....         | (194)        |
| 11.2.2 数据库的设计与实现 .....                | (194)        |
| 11.2.3 系统功能的实现 .....                  | (195)        |
| <b>参考文献 .....</b>                     | <b>(197)</b> |
| <b>后记 .....</b>                       | <b>(198)</b> |

# 第 1 章 绪 论

土地储备(Land Banking)于 1893 年起源于荷兰。到 20 世纪初期,瑞典也开展了土地储备工作。随后,匈牙利、比利时、丹麦、芬兰、法国、英国、挪威、西班牙、德国和瑞士等欧洲国家都实行了土地储备制度。此外加拿大、澳大利亚、波多黎各等国家也都实行了这个制度,美国的纽约、夏威夷等部分地区也推行过类似于土地储备的制度。

中国内地的土地储备制度来源于中国香港,采用政府收购生地,即未完成拆迁、缺少水电气热等基础设施的土地,而后经由一级开发环节达到熟地标准,即土地平整,水电气热等基础设施齐全后,由招、拍、挂投入土地市场的开发模式。从 1996 年第一家土地储备机构在上海诞生以来,至今全国已有 2 000 多个市、县相继建立了这项制度。根据《土地储备管理办法》(国土资发[2007]277 号)第三条规定,“土地储备机构应为市、县人民政府批准成立,具有独立法人资格,隶属于国土资源管理部门,统一承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位”。

本书着力研究在目前中国体制和经济条件下土地储备、储备土地经营以及发挥储备土地在特定时间内最大的社会与经济效益问题,特别是对现有土地储备制度在实际运行中出现的一些问题做了一定的研究,同时对在现有条件下是否可能在土地储备形式和实质上有跨越式的发展和突破进行了一些有益的探索。

## 第2章 土地储备与交易的相关理论

### 2.1 我国土地储备制度的发展背景

#### 2.1.1 我国土地储备制度建立的背景

##### 2.1.1.1 全球城市治理的企业化转型

1970年以来,西方国家发生了全面的经济社会转型,在社会政治方面,以凯恩斯主义为代表的国家干预政策濒临破产,代之以新自由主义对市场理性和私有化的推崇,而在经济方面,面临着全球性的地域分工所带来的去工业化结构转变和现代化带来的失业与财政问题。在这种情况下,西方国家的城市治理政策也发生了巨大的转变。中央政府对地方的拨款和财政资助被大规模地撤销、合并。但是城市政府却必须对地方经济的兴旺承担起更大、更主要的责任。因此,为适应新的社会规律和发展状况,城市政府普遍从福利国家的管理者与守望者的角色和功能中寻找突破,不间断地实验推进公共管理体制变革,以提高以公共管理效率为目的的新公共管理(New Public Management)运动。它的基本特点是地方政府的政策目标不再局限在只提供地方福利和传统服务,而是积极地利用当代企业的现代化管理方法来改革公共管理部门,实施更加外向性、自由性的发展路线,以培育和刺激地方经济社会发展的行动和政策,即建立企业家型城市。这就是全球城市发展的企业化改造,是一种关注于促进城市的繁荣与发展、创造就业与提高教育水平的政治文化。可以这样认为,城市治理目标在本质上是以发展为导向的。这里的发展包括创造就业、扩大地方税收、培养小企业成长、提高城市的吸引力、增加城市人文气息以及吸引友好型的投资等。

##### 2.1.1.2 经营城市与土地储备的关系

我国城市的土地所有权是国家的,国家政府享有在法律规定的范围内占有、使用、收益和处分土地的权利。但长期以来,我国城市存量的土地基本全部掌握在使用者手中,政府在一定程度上失去了对城市存量土地的控制,土地市场产生了不同程度的混乱,并给城市带来了严重影响。具体表现有以下三点。第一,城市规划难以有效地推行。由于政府没有彻底垄断土地一级市场,城市的建设与开发在很大程度上完

全依靠土地开发商来进行,因此在发展过程中常常会与城市规划发生对立,这不但使规划中的对旧城进行逐步改造、综合开发的想法难以有效实现,而且这种无序的建设开发产生的效果也并不理想。改造设计一个不少,但城市整体风貌的改变却不明显,并给下一步的改造增添了难度。第二,国有资产大量流失的情况时有发生。由拥有存量未开发土地的房地产企业自主招商,受让方经常是开发商。这使得大量的土地交易价格低于市场价格,甚至容易造成暗箱操作,滋生腐败。土地市场无序交易也造成了存量土地流转的程序与当前的经济发展不符,部分中间开发商利用自己的优势趁机炒卖地皮,导致地方国有资产的严重流失。第三,存量土地难以在一定高度上协调并全面开发。由于存量土地从未实行统筹销售,缺乏一致的开发规划和计划,使一部分开发预期不理想或开发难度巨大的地块长期无人问津、搁置浪费,也使一些想以盘活自己的存量土地来解决资金困难的企业难以实施脱困措施。

土地储备是经营城市的核心问题,土地储备制度是土地招、拍、挂等有效凸显国有土地资产价值方式的重要发展基础。土地储备制度是当前中国土地制度改革的一个重要方向,同时也是土地利用方式和管理方式的一种重大改革、发展和创新。应站在地方政府经营城市的战略高度,建立健全和完善的土地储备制度。

## 材料:土地储备管理办法

### 第一章 总则

第一条 为完善土地储备制度,加强土地调控,规范土地市场运行,促进土地节约集约利用,提高建设用地保障能力,根据《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15号)、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100号),制订本办法。

第二条 本办法所称土地储备,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。

第三条 土地储备机构应为市、县人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于国土资源管理部门、统一承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。

第四条 市、县人民政府国土资源管理、财政及当地人民银行等部门,按照职责分工,各负其责,互相配合,保证土地储备工作顺利开展。

第五条 建立信息共享制度。县级以上人民政府国土资源管理、财政及人民银

行相关分支行要将土地储备与供应数量、储备资金收支、贷款数量等信息按季逐级汇总上报主管部门,并在同级部门间进行信息交换。

## 第二章 计划与管理

第六条 各地应根据调控土地市场的需要,合理确定储备土地规模,储备土地必须符合规划、计划,优先储备闲置、空闲和低效利用的国有存量建设用地。

第七条 土地储备实行计划管理。市、县人民政府国土资源管理、财政及当地人民银行相关分支行等部门应根据当地经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划、土地利用年度计划和土地市场供需状况等共同编制年度土地储备计划,报同级人民政府批准,并报上级国土资源管理部门备案。

第八条 年度土地储备计划应包括:

- (一)年度储备土地规模;
- (二)年度储备土地前期开发规模;
- (三)年度储备土地供应规模;
- (四)年度储备土地临时利用计划;
- (五)计划年度末储备土地规模。

第九条 市、县人民政府国土资源管理部门实施土地储备计划,应编制项目实施方案,经同级人民政府批准后,作为办理相关审批手续的依据。

## 第三章 范围与程序

第十条 下列土地可以纳入土地储备范围:

- (一)依法收回的国有土地;
- (二)收购的土地;
- (三)行使优先购买权取得的土地;
- (四)已办理农用地转用、土地征收批准手续的土地;
- (五)其他依法取得的土地。

第十一条 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的土地,由土地登记机关办理注销土地登记手续后纳入土地储备。

第十二条 因实施城市规划进行旧城区改建需要调整使用土地的,应由国土资源管理部门报经有批准权的人民政府批准,依法对土地使用权人给予补偿后,收回土地使用权。对政府有偿收回的土地,由土地登记机关办理注销土地登记手续后纳入土地储备。

第十三条 根据土地储备计划收购国有土地使用权的,土地储备机构应与土地使用权人签订土地使用权收购合同。收购土地的补偿标准,由土地储备机构与土地

使用权人根据土地评估结果协商,经国土资源管理、财政部门或地方法规规定的机构批准确认。完成收购程序后的土地,由土地登记机关办理注销土地登记手续后纳入土地储备。

**第十四条** 政府行使优先购买权取得的土地,由土地登记机关办理注销土地登记手续后纳入土地储备。

**第十五条** 已办理农用地转用、土地征收批准手续的土地,由土地登记机关办理注销土地登记手续后纳入土地储备。

#### **第四章 开发与利用**

**第十六条** 对纳入储备的土地,经市、县人民政府国土资源管理部门批准,土地储备机构有权对储备土地进行前期开发、保护、管理、临时利用及为储备土地实施前期开发进行融资等活动。

**第十七条** 市、县人民政府可根据需要,对产权清晰、申请材料齐全的储备土地,办理土地登记手续,核发土地证书。供应已发证储备土地前,应收回土地证书,设立土地抵押权的,要先行依法解除。

**第十八条** 土地储备机构应对储备土地特别是依法征收后纳入储备的土地进行必要的前期开发,使之具备供应条件。

**第十九条** 前期开发涉及道路、供水、供电、供气、排水、通信、照明、绿化、土地平整等基础设施建设的,要按照有关规定,通过公开招标方式选择工程实施单位。

**第二十条** 土地储备机构应对纳入储备的土地采取必要的措施予以保护管理,防止侵害储备土地权利行为的发生。

**第二十一条** 在储备土地未供应前,土地储备机构可将储备土地或连同地上建(构)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。

#### **第五章 土地供应**

**第二十二条** 储备土地完成前期开发整理后,纳入当地市、县土地供应计划,由市、县人民政府国土资源管理部门统一组织供地。

**第二十三条** 依法办理农用地转用、土地征收后的土地,纳入储备满两年未供应的,在下达下一年度农用地转用计划时扣减相应指标。

#### **第六章 资金管理**

**第二十四条** 土地储备资金管理严格执行《土地储备资金财务管理暂行办法》(财综[2007]17号)的规定。

**第二十五条** 土地储备机构向银行等金融机构申请的贷款应为担保贷款,其中抵押贷款必须具有合法的土地使用证;申请贷款的土地储备机构必须满足商业银行及其他金融机构的贷款要求。土地储备机构举借的贷款规模,应当与年度土地储备计划、土地储备资金项目预算相衔接,并报经同级财政部门批准,不得超计划、超规模贷款。土地储备机构申请贷款时,应持财政部门的贷款规模批准文件及同级人民政府批准的项目实施方案等书面材料向当地商业银行及其他金融机构申请担保贷款。商业银行及其他金融机构应严格按照商业原则在批准的规模内发放土地储备贷款。土地储备贷款应实行专款专用、封闭管理,不得挪用。

政府储备土地设定抵押权,其价值按照市场评估价值扣除应当上缴政府的土地出让收益确定,抵押程序参照划拨土地使用权抵押程序执行。

商业银行及其他金融机构应当准确、完整、及时地向人民银行建立的全国统一的企业信用信息基础数据库报送土地储备机构的土地储备贷款相关信息。在贷款发放前,商业银行及其他金融机构应当查询贷款储备机构的信息,对有不良记录的土地储备机构审慎发放贷款。商业银行及其他金融机构应当根据监管要求,合理、科学确定贷款期限。

**第二十六条** 土地储备机构举借商业银行及其他金融机构贷款的,必须按贷款合同约定,及时足额偿还贷款本息。

**第二十七条** 各类财政性资金依法不得用于土地储备贷款担保。土地储备机构应加强资金风险管理,不得以任何形式为第三方提供担保。

## **第七章 附则**

**第二十八条** 各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府国土资源管理部门可依据本办法规定,结合当地实际,会同财政部门、人民银行制订具体实施办法。

**第二十九条** 本办法由国土资源部会同财政部、中国人民银行负责解释。

**第三十条** 本办法自发布之日起实施。

### **2.1.2 我国土地储备制度建立的条件**

土地储备制度是在当前中国经济体制正在进行改革,新旧体制未完成彻底交替过程中,为了合理配置城市的存量土地,以提高土地使用效率为目的,以合理经营城市土地为理念,创造性地寻求更多的土地收益,以配合完成国有企业的改制转轨,规范土地市场的目标而产生的一项重要变革。这一制度的设计初衷是由政府控制运行的土地储备机构运用政府的行政权力,通过回收、收购置换、征用等各种手段取得土地的使用权,将土地使用者分散的存量土地收集起来进行统一的土地整理和开发。

通过一系列程序使存量闲置土地转变成可立即开工建设的熟地。再根据每个城市不同的总体规划、土地利用规则、土地利用年度计划及城市经济社会文化发展的各种客观需要,通过招标、拍卖等方式有系统计划地将土地逐一投入市场,以供应和调节城市各类建设用地发展需求。它的目的在于实现调控城市各类建设用地的需求,保证政府在一定程度上能垄断土地一级市场。

在这一制度建立的起始时期,社会各界特别是政府对这种操作制度基本上都持竭力支持的态度,并认为会在以下四个方面发挥重大的导向作用:①强化各级政府对土地一级市场的宏观调控能力;②规范完善土地市场,以抑制土地无序炒作与非法交易的滋生;③增加财政收入,以推动土地金融和土地市场的城市交通及社会保障的发展,例如杭州市自成立土地储备机构以来,上交的财政资金每年以56%的速度快速递增,又如2004年武汉市发行了该市第一支土地信托产品后,一个月内募集资金达2亿元;④有利于优化城市土地利用架构,为良好的城市规划与实施创造有利条件。

## 2.1.3 我国土地储备的发展历程与发展现状

### 2.1.3.1 我国土地储备的发展历程

#### 1. 起步阶段

1996年8月,上海市土地发展中心成立,这是我国大陆地区第一家土地储备机构,标志着土地储备制度在我国开始建立。其主要立足点是盘活城市存量土地、优化土地资源配置、加强和改善政府对土地市场的宏观调控。随后杭州、青岛等城市也相继建立了土地储备机构,开始对土地储备制度进行实践探索和理论研究,出台了相关的地方性法规,并在实践过程中逐步形成了杭州市政府主导型土地储备制度。

#### 2. 推广阶段

1999年全国集约用地市长研讨班上,杭州的土地储备制度的建设成果和经验引起了强烈反响。同年6月,国土资源部以内部通报的形式转发《杭州市土地储备实施办法》和《青岛市人民政府关于建立土地储备制度的通知》向全国推广杭州和青岛两市的土地储备经验。之后,武汉等大中城市也相继成立土地储备机构。

#### 3. 全面发展阶段

2001年4月30日,国务院颁布《关于加强国有土地资产管理的通知》,指出为增强政府对土地市场的调控能力,有条件的地方政府要对建设用地试行土地储备制度。在国务院和国土资源部的推动下,各地积极开展土地储备工作,各级储备机构在全国范围内遍地开花。至2001年8月,全国共有土地储备机构669家,而2003年年底已达1300余家,2004年更是超过了2000家。累计收购土地总面积超过230万亩,收

购土地总费用为1 963亿元。同期累计开发整理储备土地64万亩,投入开发整理的总费用为741亿元,累计供应储备土地为71万亩,收取总价款2 063亿元。

### 2.1.3.2 我国土地储备的发展现状

从近几年的实施结果来看,土地储备制度在深化和完善国有企业改制、规范一级土地市场运行、保障土地利用纲领计划和城市规划的实现、加速城市设施更新、促进城市建设市场的发展、激活房地产市场、增加地方财政收入等方面发挥了积极有效的作用,凸显了强大的活力。但是,随着改革的不断深入,土地储备制度在运用过程中的诸多问题也逐一暴露出来,进一步的理论研究也随着改革的深入而展开。一般来说,主要包括三个方面的问题。一是土地储备制度的法律问题。各地土地储备制度的建立和发展主要立足于国家主管部门的行政命令和通知。尽管《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国房地产管理法》中有个别条款可以引申为土地储备制度的法律依托,但是其明显缺乏系统性与连贯性。所以,各地土地储备制度的建立和发展主要依托地方政府自行订立的行政性规定、规章、办法等,法律约束力差,运作模式和特点千差万别,容易引起认识和操作过程中的混乱。同时由于缺乏完善的法律机制和统一的操作流程,实际工作中常常面临土地储备行为的合法性、储备机构的合法性、储备土地权属登记过程中的权属性质、主体及税赋办法无据可依等全方位、多角度的问题。二是土地储备机构职能定位与组织管理问题。由于土地储备过程中的经济因素地方政府行政干预较多,土地储备机构内部缺乏管理之道,缺乏全局意识、风险意识、成本意识和效率意识,机构性质定位模糊且目标单一,难以有效地发挥土地储备制度的积极作用,个别城市甚至存在政府与民争利的问题。三是地方政府与中央政府因为在土地收益分配上的博弈而产生的一系列问题。由于土地储备制度的实施显现了土地的天然资产属性,长期处于预算外收入的土地收益对于实行分税制后财权与事权不相符的地方政府而言,必然成为其主要的收入来源,即与改革前相比,地方政府以地求财的冲动在实施土地储备制度后尤为明显。因此,获得更多的土地收益金往往成为土地储备机构的主要目标,也是衡量一个储备机构合格与不合格的重要标准。此外,地方政府还存在利用土地储备机构直接负担城市建设费用的倾向性态度,即土地储备机构转变成成为地方政府获取金融机构资金的中间机构。长此以往土地储备机构的财务负担越来越重,财务风险日趋凸显,进而忽视市场环境,损害社会公平,增加土地储备供应的盲目性,甚至会对房地产市场运行产生负面影响,最严重的会导致地方政府的破产。

从2003年下半年起,国家针对钢材、电解铝、水泥、房地产等行业投资过热的现象,从金融、新增建设用地审批及城市房屋拆迁方面出台一系列管制政策,开始新一

轮的宏观调控。2005年3月,《国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知》出台,同年5月,财政部、建设部、发改委等七部委联合出台《关于做好稳定住房价格工作的意见》。2006年5月,国务院办公厅转发建设部等部门《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》,同年8月,国务院又发布《关于加强土地调控有关问题的通知》,针对部分地区房地产价格增长过快的不良现象,从调整土地供应总量和结构、增设房地产交易环节税赋、加大市场监控力度、控制大面积商品住房比例等方面对房地产行业和市场全面设限。外部宏观环境的不断调整,更加要求土地储备机构审时度势,强化自身管理,树立长远发展目标,追求和谐、科学的发展。

## 材料:征地

### 征地程序

征地主要指国家出于公共利益的需要,按照法定程序强制征用农民集体所有土地,并根据补偿标准一次性给予被征地者包括土地所有权人、使用权人以及土地承包经营权的发包人、承包人、转包人等一定的货币补偿,有的还必须按照要求进行必要的就业安置。

一般来说,只要是出于公共利益的需要,对于属于农民集体所有的土地都可以进行强制征用。但是,我国为了保护耕地,严格控制耕地转为非耕地的行为。在征地过程中,征地的对象必须符合城市规划的规定,且所有土地必须得到相关部门的批准方能征用。

当征地的对象属于基本农田、基本农田以外的耕地超过35公顷或者其他土地超过70公顷这三种情况的,必须由国务院批准。不属于这三类土地的,则由省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院备案。

征地的程序分前后衔接的两大块,即征地的批准程序和征地的实施程序。

#### 一、征地的批准程序

以大型建设项目为例,征地的批准程序为:①建设项目依法经国务院或省政府批准;②建设单位向市、县政府地政部门提出建设用地申请;③市、县政府地政部门审查后拟订征用土地等方案;④经市、县政府同意后逐级上报;⑤征用土地等方案依法由国务院或者省政府批准。

#### 二、征地的实施程序

##### (一)发布征地公告

##### 1)发布机关:市县政府。