

第一章 绪论

第一节 研究背景

土地储备最早源于 1896 年的荷兰阿姆斯特丹市，该市在工商界的支持下，购置土地进行储备，解决城市发展问题。随后，瑞典、匈牙利、法国、以色列、挪威、西班牙、德国、瑞士、加拿大、美国、澳大利亚、韩国等国家也相继开始建立土地收购、储备制度，欧美国家把这种储备机制称为“土地银行”。20 世纪 60 年代的新加坡也曾借助于“土地银行”，大大加快了城市建设的步伐。目前，瑞典的斯德哥尔摩市拥有西欧最大的“土地银行”，英国则成立土地发展公司，实行与“土地银行”相似的机制。

我国于 1996 年开始建立并实施城市土地储备制度。城市土地储备制度是土地使用制度改革和城市土地市场发展过程中应运而生的一种新型的城市土地管理经营制度，是城市政府为解决当前城市土地使用制度改革深化过程中土地管理和经营存在的诸多问题以及适应我国土地管理政策背景下的创新制度，土地储备制度的建立有其体制背景、政策背景和实践背景。新中国成立以来，我国的土地制度发生了巨大的变化。在计划经济体制下，我国长期实行的城市土地使用制度是一种以高度集中的指令性计划调拨，无偿、无限期、无流动使用为特征的制度。市场经济建立后，特别是《土地管理法》颁布实施后，我国城市土地使用制度转变成了有偿、有期限、可流动的出让使用，这为土地储备的建立提供了体制基础。促进城市土地集约利用、推行土地招标投标、帮助国企改革脱困以及实现城市土地资产经营的要求为城市土地储备制度的建立提供了政策基础。在实践中，由于我国土地市场建立较晚，土地市场化程度不高，市场配置资源作用没有充分发挥，使得土地隐形市场大量存在；而且土地供应总



量失控,市场竞争性不够,城市土地价格扭曲等,这些实践中存在的问题为城市土地储备的建立提供了实践背景。在此基础上,1996年上海市为了“盘活闲置土地、帮助国企改革”成立了全国第一家土地储备机构——上海市土地发展中心。2001年,国务院颁布的《关于加强国有土地资产管理的通知》中,明确提出建设用地需要采用土地储备制度。该制度出台后,我国各地特别是杭州和青岛等城市纷纷建立了土地储备机构并制定了相关的规章政策。土地储备得到了迅猛的发展,我国的土地储备机构从2001年的669家发展到了2003年的1624家,两年间增加了近千家土地储备机构。土地储备制度的实施有效避免了土地市场中的寻租行为、盘活了存量土地,促进了经济发展和城市建设的步伐。可以说,土地储备制度已经对我国社会经济发展的多个方面产生了深刻影响,甚至有人将其喻为新中国成立后的“第二次土地管理革命”(李明月、胡竹枝,2002)。

土地和资金是城市土地储备顺利实施的两个关键因素,尤其是资金,更是土地储备制度实施的基础。征地补偿、房屋拆迁、土地平整、基础设施配套等都需要投入相当数目的资金,且土地储备所使用的资金使用周期长、周转慢。当前土地储备的资金主要来源于商业银行贷款。其融资渠道单一、融资成本高且融资风险大。2003年6月,中央银行颁布了121号文件《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》,该《通知》提出各商业银行在《土地储备机构贷款管理办法》颁布前对土地储备贷款要审慎,而且严格规定了土地储备贷款的期限等问题。2012年11月15日,国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会联合发布了《关于加强土地储备与融资管理的通知》,严格控制土地储备总规模和融资规模。2014年9月,国务院以国发〔2014〕43号印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》,下定决心清理地方政府债务问题。相关政策的出台无疑增加了土地储备的融资难度。由于融资难,导致土地开发进程和周期延长;由于融资成本高,导致融资数量受限,继而影响土地开发的规模和进程,也影响了“统一规划,统一开发”的实施,最终导致土地储备计划难以落实,整体性规划和规模效益难以体现,土地供求没有形成良性循环,社会资源配置没有达到最佳,城市土地储备的优势没有得到充分发挥。

资金问题已成为城市土地储备制度的重点和难点,因为土地储备制度的实施、发展,缺少不了资金的支持,并且这种矛盾日渐突出。故此,有必要对土地储备的资金短缺问题进行研究,进而对土地储备制度进行优化,确保土地储备制度的良性发展,为社会经济的平稳推进提供保障。



第二节 研究目的及意义

一、研究目的

(一) 优化城市土地储备制度

土地储备制度的实施对于扶持并深化国企改革、规范土地市场运行、保障土地利用总体规划和城市规划的实现、加速城市更新、促进城市建设、激活房地产市场、增加地方财政收入等方面发挥了积极的促进作用,显示了其旺盛的生命力。但是,随着实践的不断深入,土地储备制度在运用过程中的诸多问题也凸显出来,进一步的理论探讨随之展开。概括而言,主要包括三方面。

一是土地储备制度的法律保障问题,各地土地储备制度的建立主要基于国家主管部门的行政指令,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基础,但明显缺乏系统性。因此,各地土地储备制度的建立和实施主要依托地方政府的行政性规定、规章、办法等,法律约束力参差不齐,运作模式和特点千差万别。由于缺乏系统的法律保障,统一的操作规范,实际工作中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、主体及税负办法无据可依等多方面问题。

二是土地储备机构功能定位及组织管理问题,由于土地储备过程中地方政府行政干预因素较多,土地储备机构内部管理粗放,缺乏全局意识、风险意识、成本意识和效率意识,机构性质模糊,目标取向单一,难以发挥土地储备制度的积极作用。

三是地方政府与中央政府在土地收益上的博弈导致一系列问题,由于土地储备制度的实行显现了土地的资产性质,处于预算外的土地收益对于实行分税制后财权与事权不对等的地方政府而言,无疑成为其必争的收入来源,即与以往相比,地方政府以地生财的冲动在实施土地储备制度后有过之而无不及。因此,获得更多土地收益往往成为土地储备机构的第一要务。此外,地方政府还存在通过土地储备机构直接负担城市建设费用的倾向,即储备机构成为地方政府获取金融机构资金的提款机。如此必将导致土地储备机构财务负担越来越重,忽视市场环境,损害社会公平,增加土地储备供应的盲目性,甚至对房地产市场运行产生负面影响。



考虑到制度基础对土地储备工作的重要意义,本书拟从土地储备运行机制的角度探讨城市土地储备制度的优化,对城市土地储备计划调控机制、土地经营的风险管理机制、绩效评价机制等方面结合实际进行深入研究和有益探讨,为土地储备制度的多层次目标的实现,土地储备机构高效运行和持续发展提供有力的管理决策支持。

(二) 创新土地储备融资模式

本书在对我国的土地储备制度以及现有融资模式和融资方式进行分析的基础上,提出解决城市土地储备资金问题的对策,并对土地储备的融资方式以及融资结构的优化进行研究,拓展土地储备的融资渠道,丰富和完善我国土地储备制度的融资机制,从而为土地储备制度的发展提供可靠的资金保障,也为我国土地储备制度的长远、健康发展打下坚实的基础。

二、研究意义

理论意义:本研究对增强我国城市土地储备制度的有效性和完整性具有重要意义。作为土地管理制度的重要组成部分,城市土地储备制度本身是由具体的制度、条例等所组成,主要内容有储备主体、储备范围、项目管理、储备资金管理。我国部分学者已开始关注城市土地储备资金短缺问题,并研究其影响。总体来说,该问题的研究仍处在探索阶段,理论分析还不成体系,未形成完整的分析框架,分析重点仅放在拓宽融资渠道方面,很少有学者结合城市土地储备实际工作从成本控制(即减少资金支出)和提高土地储备融资能力的角度分析解决我国城市土地储备资金短缺的问题。本书的研究成果,将为城市土地储备资金管理进一步的研究提供一个新视角,拓宽了研究思路,完善了土地储备制度。

现实意义:城市土地储备的基本要素是资金和土地。土地储备过程是土地流转过程的同时也是资金循环过程。城市土地储备的顺利开展,需要规模庞大的资金支撑及高效的储备资金管理机制。本研究从资金供给与资金需求的角度分析了土地储备资金短缺原因,找出关键问题并提出可行性解决方案,可以为政府解决土地储备资金瓶颈问题提供参考,从而有利于我国城市土地储备制度优势进一步的发挥,实现城市规划和土地利用规划的目标,为土地资源的高效、可持续利用提供有利的工具。



第三节 研究的主要内容

本书以土地储备为研究对象,基于地租理论、市场供求理论、土地资源配置的市场失灵理论、政府经济学理论和公共管理学理论,结合我国国情对比国外土地储备经验,总结我国现行土地储备制度实施效果,并开展河南省内与省外土地储备工作实际调研,分析土地储备过程中存在的问题及原因,总结提出“十三五”规划新时期土地储备制度的创新模式和做法。此外,通过定量的研究方法,基于调研实际情况,对地方政府为土地储备进行融资的行为从融资效率、风险监控的角度进行实证分析,分析近两年不断变化的融资环境,最后提出土地储备创新的融资模式。具体内容分为九个章节:

第一章,绪论。阐述研究的背景、意义、目的、主要内容、方法、技术路线。

第二章,土地储备制度研究评述与经验借鉴。总结国内外学者对土地储备相关概念的界定以及土地储备的基础理论,评述国内对土地储备制度模式以及融资渠道领域的相关研究。分析西方土地储备先行国家的做法、模式,总结对我国完善土地储备制度的经验启示。

第三章,我国现行土地储备制度实施效果评价分析。回顾我国土地储备制度形成的过程,基于土地储备工作实际,总结我国的土地储备模式,并从财政增长、城镇化建设、耕地保护、土地市场完善四个方面评价我国土地储备制度的实施效果。

第四章,土地储备制度与融资问题调查研究。按照经济较好、经济中等、经济较差的标准分别选取省内典型地区,与河南省区位相似、较河南省落后、较河南省发达的标准选取省外典型地区,在实地调研与广泛的问卷调研的基础上,深入了解土地储备制度及融资的现状,分析存在的问题,并借鉴先进经验。

第五章,土地储备制度创新研究。针对土地储备制度存在的问题,基于土地储备实际情况,从制度顶层设计、流程优化等方面提出完善土地储备制度的对策及创新做法。

第六章,土地储备计划调控与土地需求预测研究。分析土地储备计划调控的意义及其与土地需求预测的关系,针对土地储备系统具有较高的不确定性及土地储备的滞后性,利用灰色与马尔科夫链组合预测方法,建立城市土地需求预测



模型。

第七章，土地储备政府融资及效率评价研究。为保证政府能够有效为土地储备融得资金，采用 TOPSIS 模型，从融资成本、资本收益率、持续增长率、资金配置效率等多角度出发对土地储备机构融资效率进行研究，提出土地融资的效率评价指标体系。

第八章，融资风险测度与预警研究。土地储备项目属于投资活动，规模巨大、周期长，在土地储备中，存在大量不确定因素，极有可能导致投资失败，在实际工作中，土地储备项目的投资风险正在累积并逐步放大。通过采用 VaR 模型，从概率的角度进行风险测度，降低土地储备融资风险可能带来的损失，并针对融资平台，利用模糊综合评价建立风险预警模型。

第九章，土地储备融资模式研究。结合调研实际，选择基金、债券、PPP 三种融资模式，对其运行模式、可行性与主要障碍进行分析研究，并提出相应对策，保证土地储备资金的稳定、充足。

第四节 研究方法与技术路线

本书以土地经济学、发展经济学的理论为基础，结合我国土地所有权的二元结构和土地使用权的历史遗留问题，采用理论分析与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合的方法，研究城市土地储备制度和融资模式方面的问题。首先，通过文献整理法搜集查阅世界上其他国家在土地储备制度方面的成功经验，对现有土地储备资金筹措制度与方法进行分析及研究。选择省内外典型地区进行实地调研及广泛的问卷调查，深入了解土地储备制度及融资模式的现状、问题，借鉴其有益经验。同时，利用灰色—马尔科夫链组合预测模型，建立城市土地需求预测模型，从而达到准确预测土地储备资金需求、实现土地储备计划调控的目的。结合调研实际，分析基金、债券、PPP 三种适合为地方政府融得土地储备资金的融资方式，保证土地储备资金的稳定、充足。其次，采用 TOPSIS 建立土地储备融资效率评价指标体系；结合 AHP 与模糊综合评价分析融资风险控制路径，并建立风险控制预警模型。最后，提出城市土地储备运作机制优化和融资思路，为城市土地的储备与经营管理提供决策依据。

本书研究的技术路线如图 1-1 所示。

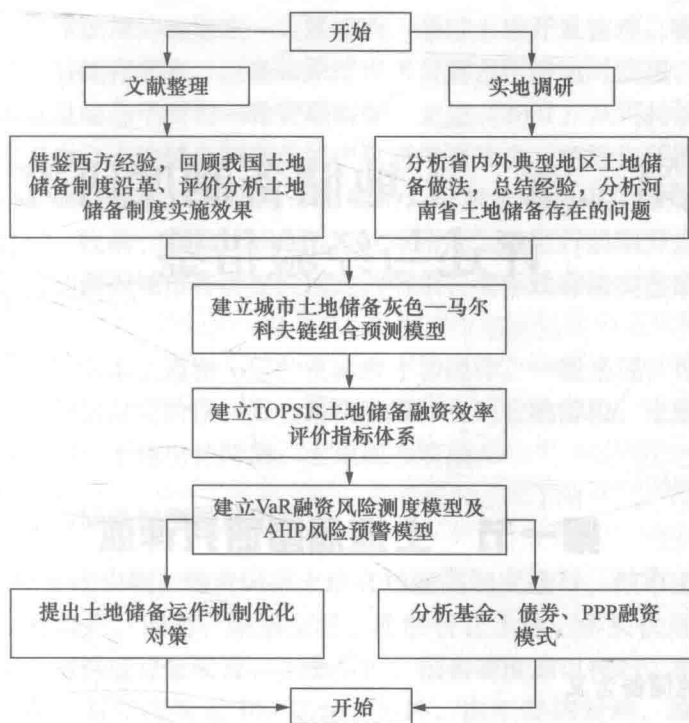


图 1-1 本书研究的技术路线

第二章 土地储备制度研究 评述与经验借鉴

第一节 土地储备研究评述

一、土地储备含义

许多学者都认为,土地储备是政府调控土地市场,促进土地资源的合理利用,实现城市社会公共利益的主要手段。Richard P. Fishman (1975)认为,土地储备是一种政府取得未来开发需用的土地,用以控制城市发展和方向的制度,通过在城市发展过程中取得或租赁土地,使其避免不成熟的开发。Harold B. Dunkerley (1983)认为,土地储备是政府在没有需要前,预先取得相当面积的土地,最后将其释放,进行与计划目的相一致的开发,以确保计划的有效执行并引导城市合理发展的管制措施。Sylvan Kamm (1975)认为,土地储备是一种大规模的土地获取,管理及供应计划对城市的发展形态和土地价格具有实质性影响。Ann L. Strong (1979)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。

邢元志(2006)对土地储备制度的定义是:政府依照法律程序,运用市场机制,按照土地利用总体规划和城市规划,对通过收回、收购、置换、征用等方法取得的土地进行前期开发、整理并进行储存,以供应和调控城市各类建设用地的需求,确保政府能垄断土地一级市场的一种管理制度。吴次芳(2001)认为,土地储备有广义和狭义之分。狭义的土地储备仅指城市建设用地土地储备,广义的土地储备不仅包括城市建设用地土地储备,还包括耕地指标乃至规划储备等。耕



地储备是根据法律法规的规定在一定区域内,通过土地开发整理,将新增耕地补偿已占用的耕地后储存起来,以备将来建设项目需占用耕地时使用,确保一定地区范围内耕地总量动态平衡的一种管理制度。史建(2001)从可持续发展的角度将土地储备定义为:土地储备制度是城市政府根据社会、经济和环境可持续发展的长远目标,依照法律程序,运用市场机制,按照土地利用总体规划和城市规划,将通过收回、收购、置换、征用等方式取得的土地进行前期开发、整理并予以储存,以供应和调控城市各类建设用地的需求,确保政府切实垄断土地一级市场的行为。

土地储备工作基本上遵循一定的逻辑程序和规律。一般来说,可以分为七个阶段:土地储备计划制定阶段;资金筹集阶段;土地收购阶段;土地开发整理阶段;土地存储阶段;土地出让阶段;土地回收阶段。

二、我国土地储备制度发展历程

20世纪90年代中期,随着国有土地有偿使用制度推行,城市土地变成增值潜力最大的国有资产。同时,隐形交易、非法转让土地、多头供地现象十分严重,造成城市土地供应总量失控,土地招标、拍卖制度难以推行。据统计,当时导致我国土地资产每年流失近100亿元。另外,由于经济发展,城市化进程加快,非农业建设又占用大量耕地。据统计,1986~1995年的10年间,我国非农业建设占用耕地2960万亩。

为了深化国有土地使用制度改革,增强政府对土地市场的调控力度,1996年8月,上海市成立了我国第一家土地储备机构——土地发展中心,受市政府委托实施城市土地的收购、整理、出让工作。随后杭州、厦门、南京、青岛、广州、郑州等城市也先后成立了土地储备机构。1999年3月,杭州市政府制定《杭州市土地储备实施办法》,是我国首部关于土地储备方面的政府规章。2001年5月,国务院下发《关于加强国有土地资产管理的通知》,明确要求“有条件的地方要试行土地收购储备制度”,随后全国各地城市累计成立了2000多个土地储备机构。2001年10月,福建省人民政府出台了《关于推行土地收购储备制度的通知》,明确提出土地储备行为属政府行为,市、县土地储备机构不以盈利为目的。此后,福建省各市、县先后建立了土地收购储备制度,逐步推行了“一个口子进水,一个池子蓄水,一个龙头放水”的土地统一收购、储备和出让政策,土地出让的招标、拍卖、挂牌方式得到快速发展。2004年中央政府决定采取措施加大宏观调控,把国土资源部定位为宏观调控部门,土地手段首次成为与货币、财政手段并列的宏观调控工具。2007年11月19日,国土资源部、财政部、中国人民银行联合制定和发布了《储备办



法》；2008年1月3日，国务院发布《关于促进节约集约用地的通知》，该通知第11条明确提出要“完善建设用地储备制度”。由此，我国的土地储备制度基本形成，并进入一个逐步完善的阶段。

三、我国现行的主要土地储备模式

土地储备，即各地土地储备机构按照城市政府授权或经人大通过的城市土地储备计划，依法或遵照有关规章，通过征用、收回、收购、置换或整理等方式，实现土地使用权由集体或其他土地使用者手中向政府集中。苏晟（2005）总结其主要包括以下几种方式：

（一）征用

城市土地储备与开发公司通过对农村集体所有制土地的预征或实征，将列入城市发展规划的集体土地转为国有土地，并将其纳入城市土地储备的来源。

（二）收回

城市土地使用权的收回包括两个层面：一是城市土地使用权的强制收回，即城市土地储备机构受政府的委托，收回闲置以及逾期未开发的城市土地使用权。根据《中华人民共和国房地产管理法》的规定，房地产开发商获得城市土地使用权后，两年内没有实施开发的，政府可以依法将这些城市土地使用权收回。二是城市土地使用权的到期收回，即城市土地储备与开发公司受政府的委托，对出让的城市土地使用权到期而原土地受让人又不愿意继续给付土地出让金受让的土地，实施正常收回。

（三）收购

城市土地储备与开发公司对于部分地段好、土地级差收益高但使用不合理的城市土地，或者在城市土地转让中价格明显偏低的地块，按政策和法律的规定，通过市场交易的方式从原土地使用者手中购回这些城市土地使用权。

（四）置换

对于在企业改制中，部分使用不合理的工业用地，城市土地储备与开发公司可以利用价格杠杆和所储备的城市土地，以不同地块土地使用权的置换达到收回这些土地使用权的目的，从而达到最合理利用城市土地资源的目的。

四、土地储备的资金来源及特点

我国土地储备项目的资金来源主要包括政府财政拨款、银行贷款、土地储备收益、土地预出让资金、土地银行、土地储备基金、土地抵押债券、土地资产证券等。

政府财政拨款具有无偿性、无风险性、不确定性、数量有限性，苏晟



(2005)曾调研我国实行土地储备制度的代表城市在土地储备制度建立初期财政拨款情况,证实在土地储备制度建立初期,财政拨款作为储备制度的启动资金十分重要,然而由于土地征购和土地整理量极大,财政拨款只是杯水车薪。

目前,银行贷款类型、期限多种多样,一般利用银行贷款融资相对比较方便、灵活。袁彩云(2005)指出,我国大多数城市土地收购储备机构的融资来源主要是向商业银行贷款,其融资所占比重明显高于其他来源。大多数土地储备机构的运作资金有60%以上来源于银行贷款,少数土地储备机构甚至完全依赖银行贷款。但作为企业的银行,也追求利润最大化,一般贷款利率较高,因此,土地储备机构的利息负担重,财务成本比较高。另外,银行贷款的申请过程比较复杂,需要土地储备机构有详尽的可行性研究报告及财务报表。而且,一旦房地产市场出现波动,土地储备中心和银行都将面临很大的风险。

土地储备收益具有不确定性。陈晓军(2010)认为土地市场可能发生供大于求的状况,此时土地储备带来的成本会大于转让收入,土地储备收益就变成了负值。由于土地储备收益数量有限,并不确定,所以在土地储备筹资过程中不能作为最主要的筹资模式,只能承担起辅助其他筹资模式的任务。

土地预出让指的是,土地储备中心在土地征购或者整理过程中,由于资金不足,通过招标等方式,确定土地整理成熟后的受让方,由受让方预先支付土地征购费用。土地储备中心利用预出让所得的资金,支付土地征购费用,完成出让前的前期整理工作。进行预出让土地必须具备如下条件:①对预出让地块的用途、规划条件、建设要求等必须清楚完善,地块又是非公共设施用地;②对预期价格能够很好地把握;③预出让的地块及地上建筑物有较好的市场需求前景;④有较多的受让方。苏晟(2005)指出,土地预出让有两个不利的地方:①如果土地价格上涨,土地储备中心就失去了涨价的机会;②不利于以招标、拍卖方式出让,容易产生暗箱操作。

崔新明(2000)在借鉴国外土地银行运作经验的基础上,提出了建立城市土地银行体系的设想,并设计了城市土地银行体系中土地流转和资金运作的模式及机制。

邵德华(2002)探讨了土地储备的资金支持体系构建问题,提出了城市土地储备基金收支体系的设想,并对土地储备基金的管理进行了探索。贾生华(2001)等认为,应该开拓融资方式,建立城市土地基金,设立土地储备基金专户,专款专用,确保土地储备基金的合理使用,并不断增值。

五、土地储备融资模式

Alm. L. Strong (1989)描述了瑞典和法国土地储备筹资途径。自1960年后,



瑞典各市政府取得土地的资金来源包括市政府的税收、国家退休保险基金、银行贷款和发行债券。在法国,若政府直接干预取得土地,则需要政府财政的参与,辅助或贷款获得资金;若实施农地保护计划则由农民组织与农民贷款机构共同支持;若组织区域政务会,资金来自在区域内课征驾照税,对区域内每人每年课60法郎的税及另外三种附加税以及贷款。

吴次芳和谭永忠(2006)认为,有必要建立土地储备基金,所有筹措的资金统一归入土地储备基金,实行封闭式运转,专户储存,专项管理。土地储备基金的运作应接受财政部门的指导和监督,实行收支两条线。储备土地需要支付的补偿费用和土地前期开发费用,由财政部门或财政部门委托土地储备中心筹措。储备土地出让或出租所得收益,在支付土地储备过程中发生的一切费用后,净增值部分全部纳入土地储备基金。杨继瑞和朱仁友(2005)指出,建立我国城市土地储备基金的可能资金来源主要有政府拨款、政府贷款、政府预划拨部分城市土地给城市土地储备机构、土地收益、城市土地储备收益、城市土地储备机构发行债券和按有关规定可以进入土地储备基金的公共基金、社会基金等。

母小曼(2009)提出,探索一条多渠道筹资机制,通过设立土地基金、实施土地债券化、推行换地权益书等做法吸收社会资金或相应的土地权力来实现土地储备。喻俊华(2002)认为,除了政府前期注入的少量的启动资金外,可以考虑以下途径来筹措资金:积极争取国家的财政支持、发行债权性土地开发债券、争取银行商业贷款、设立土地基金。陈江龙(2002)认为,可从三个方面探索土地储备融资方式:一是建立土地储备基金制度;二是走城市土地开发证券化投资道路;三是采取以一个储备区域作为一个项目组,根据自愿的原则,原有产权单位以其相应的产权作价入股参与储备经营,让其获取一定的经营收益,达到降低资金门槛的目的。

刘维新(2001)在探讨经营城市与实施土地储备制度的关系的基础上,比较了两种方案:一是借鉴中国台湾土地银行的运作经验,由政府出资成立专业性的土地银行,以金融运作的方式,参与土地储备和经营城市,在城市政府统一领导和规划下,逐步形成土地储备(经营城市)土地金融的良性循环机制;二是由政府适度拨款,并运用土地出让的收益积累以及经营城市的收益,建立土地储备基金,由土地储备机构进行管理。这两种方案,虽然各有利弊,但前者更加符合市场经济运作,后者在运作中难以摆脱行政指令,不容易发挥资金效益,所以,在我国推行“经营城市”和“土地储备”过程中,创建土地金融新品种是一种可行的思路。



第二节 西方典型土地储备制度

一、土地银行运作管理模式

土地储备在国外被称为“土地银行”。1896年起源于荷兰,后来很多国家也纷纷采纳。土地银行是政府参与城市土地市场管理的重要机构,政府通过土地银行将具有潜在市场价值的土地收归国有,经过适当的整理,增加土地的市场价值后,再提供到市场上。同时,土地银行也是国家干预土地市场的重要手段,国家在地价过高时通过土地银行抛售存量土地,在土地价格过低时回收部分土地,从而达到稳定土地价格的目的。

根据政府对私人土地所有者从土地获益政策的不同,土地银行可以分为两种类型。一种是以公共福利为目标,私人土地所有者对土地的利用应服从于国家的需要,这一类型以瑞典和荷兰为代表;另一种是国家重视个人的机会超过机会的平等,私人土地所有者可以从土地获益,这一类型以法国为代表。我国土地国有,城市土地储备是为了公共利益,比较这两种类型的土地银行,前者对我国更有借鉴意义。因此,这里主要介绍瑞典和荷兰的土地银行。

瑞典和荷兰开始实施土地银行计划是基于不同的原因。在20世纪初,瑞典有1/3的人口移民美国,为抑制这股移民潮,瑞典政府决定为民众提供合理价位的土地和房屋,于是建立起了土地银行。对于荷兰,居民居住拥挤不堪,土地银行是最大限度利用其国土资源的手段之一。尽管两国发展土地银行的背景不同,但其土地银行的运行过程都一样,即都是由土地征购、土地储备和土地出让三个环节连接而成。

(一) 土地征购

市政当局先于开发商从分散的土地所有者手中购买土地,从而拥有大量的市政待开发土地,这在两个国家都是惯常做法。如斯德哥尔摩市政府曾一度拥有该市周边两倍于市区的土地面积。其中大多数用地是几十年前仅以农地或相当于农地的价格购得的,巨大的土地储备使斯德哥尔摩市能以更有秩序、更有效率的方式快速发展,并实现了以合理价位为居民提供大量住宅的目标。在20世纪70年代的荷兰,超过80%的开发商的土地来自各城市市政府的土地银行。

关于土地征购方式,通常是由市政府领导的一个专门的机构负责寻找土地,物色那些在未来有发展潜力的土地,调集资金并支付土地费用。至于土地费用的



支付,在荷兰由市政府给予土地所有者合理的经济补偿,包括土地现值、建筑物价值和动拆迁费用等,而斯德哥尔摩市政府对于希望征购的土地,一般是先通知土地所有者,并给出一个比较公平合理的价格。如果土地所有者不接受这个价格,那么由法院来确定该土地的价值。由于瑞典和荷兰的市政府都拥有土地的优先征购权,所以当土地银行需要土地时,土地所有者除了将土地出售给政府,别无选择。

筹集购地资金是征购土地的关键所在。对此,瑞典和荷兰都有各自的方式解决这个问题。斯德哥尔摩市政府通过如下融资渠道支付土地的征购费用:一是拿出政府税收的一部分;二是政府贷款,这主要来自国家养老保险基金;三是银行贷款;四是经瑞典国家银行发行的公债。此外还利用土地银行中租出和售出的土地收入来征购部分新的土地。荷兰征购土地的费用,其资金来源有以各城市为股东的股份合作制的荷兰城市银行的贷款、中央政府的贷款、商业机构的贷款和政府的财政收入。在荷兰,出让土地银行的土地用于建设资助性住宅是无利可图的,但转让用于商业或工业用地、建私宅的用地时利润不错。20世纪70年代,整个荷兰征购土地的费用约占出让土地收入的15%,通过购入土地与出让土地的收支差,也可以解决部分资金的来源问题。

(二) 土地储备

政府从土地所有者手中购得土地后,并不立即出让而是储备一段时间。一方面,为了让储备的土地升值,如斯德哥尔摩市的土地价格与生活消费价格指数走向一致;另一方面,转让出去的土地只是土地银行中小部分已进行了前期开发的土地,大部分还未详细规划好的土地需要储备起来以备未来之需,而且其中开发条件还不成熟的农地也需要继续投入使用。通常政府购入的土地与出让的土地在量上保持一定的比率。

对于那些已规划好准备投入市场的土地,政府一般是先搞好前期开发,如平整土地、修路、铺人行道,建设好供水、排污等公共市政设施,甚至包括公园和绿地,然后再将这些土地出租或出售。

(三) 土地出让

政府根据城市建设用地的需要,将那些经过一段时间的储备,并已完成前期开发的熟地,分期分批地推向市场。土地出让一般采取出售和出租两种方式。1971年,荷兰的土地银行出租和出售的土地分别为31%和69%,出租占了不小比重。一方面,因为政府希望过些年土地升值后,最终能以较高的价格售出;另一方面,因房屋所有者不必在土地上作过多的投资即可获得土地使用权而深受消费者欢迎,土地出租的期限依用地性质的不同而不同。如瑞典规定,住宅用地的租赁期为60年,工业用地为50年,商业用地为26年。当租赁到期时,政府有



权收回或重新将土地租出去。

经过储备后进入市场的土地,其出让价格并不取决于政府在该土地上所投入的实际费用(政府投入的实际费用包括购地费用、贷款利息和前期开发费用等),而取决于该土地的使用性质。具体地说,工商业用地的出让价格总是高于政府投入该土地的实际费用,而资助性住宅用地和公益性事业用地的租售价则低于市场价。

土地储备是一项复杂的系统工程,土地的征购、规划和开发需要多种技能。土地银行计划的实施,一般由政府所属的专门机构或政府控制的土地发展公司执行。如斯德哥尔摩市政厅的不动产委员会,其主要职责是负责物色合适的土地,确定征购土地的范围,与土地所有者协商地价;负责筹集和使用购地资金,监督管理待开发土地的平整、修路等前期开发过程;为较大的市政项目选择开发商,以及规划落实城市住宅的分布与数量等。

为使土地银行计划顺利实施,瑞典和荷兰的立法机构还相应制定并颁布一系列法律来配合土地银行计划的进行。如两国法律都规定政府对土地拥有优先征用权,对于市政府希望征购的土地,土地所有者除了卖给政府别无选择。这对于土地从分散的私人手中集中到政府手中起到了保障性的作用。又如,斯德哥尔摩市的资本收益税对储备时间长的土地带有明显倾斜性,对土地征购后7年内售出的,其收益的100%需要课税,而储备期超过10年的土地交易则无须课税。这影响了斯德哥尔摩市土地银行的土地储备期限。为保护农业和林业,斯德哥尔摩市政厅1907年通过的一项法案规定,对政府拥有的开发条件还不成熟的土地,可以以名义租费出租给农场和森林主等。上述一系列法规的出台,对保证土地银行计划的顺利实施起到了重要的作用。

二、土地储备运作管理模式

欧洲是土地银行的发起地,而美国土地储备的讨论和实践最早起源于20世纪70年代。当时对土地储备讨论源于欧洲实施的土地银行。欧洲只是把土地储备作为“推行地方土地利用计划的有力工具”,而美国则把土地储备扩展到了整个区域的功能范围。美国的土地储备在思维层面和目标任务上远远超过了当时的欧洲。

美国实施土地储备的原因主要有两个:首先,由于第二次世界大战的影响,各国政府普遍意识到国家对土地市场实施有效控制的重要性,强化国家在土地市场中“公共土地所有者”的地位;其次,与欧洲1945年后的都市建设政策导向一致,在美国最高法院的判案过程中,逐渐扩大了公共福利的概念范围,提升了公共福利的地位。另外,美国的立法者也逐步统一了认识,普遍认为国家可以在不违背宪法前提下,应当采取强制措施,对土地资产实施征收,这对土地储备也产生了非常大的推动作用。



美国实行的是全面型的土地储备。由于美国是一个幅员辽阔而人口又不多的国家,甚至整个西部的开发都源于农场主们的辛勤工作,所以不存在欧洲那样严重的住房问题。其土地储备制度的推行更多是基于对“公共土地所有者的地位”和“提升公共福利”认识的提升,主要目的在于提高土地利用效率、调节市场价格和控制都市发展规划与方向。

美国是联邦制的国家,美国的土地储备往往因各州而异,仅以麻省和夏威夷为例分别进行分析。麻省的土地储备可以追溯到1975年。当时该政策推行的动因是使一个位于波士顿的海军基地得以重新利用,但由于所需资金远远超过了市政府的负担能力,而私人投资者又因投资风险过大而缺乏兴趣,因此,政府决定就此进行土地储备工作。麻省土地储备之初的目的是为支持私人事业活动,以及快速合法地改变以前供军事使用的土地,以避免引起土地闲置及减少土地价值的损失。同时,在某种程度上可减少失业,较大程度上缓解城市住宅紧张的问题。由于对废弃的军事基地的处理办法行之有效,促使美国的立法者在1970年把麻省土地储备的任务范围扩充到军事以外的土地上。这些土地包括:联邦的闲置土地;麻省的闲置土地;其他需要更新不合标准的土地或荒废的空地。就财政来源而言,麻省的土地储备机构有权在一定额度内发行公共债券,但它没有征收权。在法律体系保障方面,麻省的土地储备只限于在遵守土地更新法令规定的都市区实施。

夏威夷的土地储备始于1967年《土地改革法》的颁布。当时政府拥有夏威夷49%的土地,但因其他47%的土地落在7个大地主手中,故难以满足土地需求。该法首次支持官方采用土地征收方式进行土地储备,旨在打破土地所有权由少数人垄断,也使只具有房屋所有权而无土地所有权的人能有机会取得其房屋所在土地的所有权。

因现代社会及人口迅速增长的需求,对于国家有限的土地资源要求日益增多。在新的公共土地法草案及其他财政目的的移转中,有下列主要规定:土地储备的必要性表现在迅速取得因未来及公共需要而使用的土地,以引导该州未来的成长、发展与土地利用。在组织上,美国立法者认为应当设立一个附属于土地及自然资源部的主管机关。由这一机关提出土地取得标准,其工作主要涉及以下范围:土地或具长期影响的其他物权的取得;实施与其有关的土地管理措施;把土地维护于自然状态或将其加以储存;现在及未来在环境、景观、历史、文化、地理、水资源及其他公共目的上有价值土地的取得。

三、西方城市土地储备制度的特点

(一) 政策目标

国外实施土地储备的动因大多来自于城市人口的急剧增加,土地与住宅供给



压力大,投机现象严重、地价急剧上涨等都市发展问题。土地储备的目标基本定位:促进都市有计划且均衡发展,提供住宅,改善都市生活环境;抑制土地投机,平抑物价。

(二) 储备土地的来源

国外储备土地的主要来源是城市周边的土地,大部分为以前的农地,预备用于未来城市扩张的需要。城市内部的闲置土地或者被规划用于公共设施建设和环境保护的土地,也可能被收购用于储备。

(三) 土地取得的时机和方式

土地获取的时机因土地储备的目标不同而有所差异,瑞典和荷兰预先无目的地收购大量土地以备未来之用;美国以发展规划有方向、有目的地购买土地。各国土地取得的方式,多以协议购买为主。为了保证土地储备取得的土地不受预期因素的影响而增加取得成本,政府通常使用征收权和优先购买权来有效地抑制地价上涨。

(四) 土地处置方式

各国在处置储备的土地之前,都要对其进行整理和改造,以减少受让人的开发时间和成本的不确定性。具体到土地处置方式上,多采用出租和出售方式。一般来说,以采取出租方式为主的国家,其政策目标的成效较为卓越,租金的设置较为灵活,国家也可以相应获取土地价值上涨的部分收益。

(五) 土地储备机构的设置

多数国家的土地储备活动,都由地方政府执行,少数则由州政府或区域性机构主动参与,通过影响地方政府而共同执行土地储备政策。具体的购买、开发等事宜一般由专门成立的公营或者公私合营的机构负责。

(六) 土地储备资金

大部分土地储备活动所需要的资金,由中央政府补助或贷款以及发行债券而取得,小部分则依靠地方政府税收来源。可以说,各类财政金融手段的配合为土地储备制度的实现提供了必不可缺的资金保障。

第三节 国际经验给我国城市土地储备机制建立的启示

一、美国城市土地利用与规划启示

(一) 政府必须不断加强城市土地的宏观调控

美国最早的城市用地法规出台于1967年,真正的城市规划工作则到20世纪