

中国房地产研究 丛书 2010年第3卷(总第42卷)

Chinese Real Estate Studies

土地储备立法研究

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房地产经济学会



上海社会科学院出版社

题签 宋春华

中国房地产研究 丛书

Chinese Real Estate Studies

2010年第3卷(总第42卷)

土地储备立法研究

上海社会科学院房地产业研究中心
上海市房地产经济学会 编

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地储备立法研究 / 上海社会科学院房地产业
研究中心, 上海市房产经济学会编. —上海: 上海社
会科学院出版社, 2010

(中国房地产研究丛书; 2010年; 3)

ISBN 978-7-80745-796-1

I. ①土… II. ①上… ②上… III. ①土地管理法—
立法—研究—中国 IV. ①D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 221320 号

中国房地产研究丛书 2010 年第 3 卷(总第 42 卷)

土地储备立法研究

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房产经济学会

主 编: 张泓铭 沈正超

责任编辑: 张广勇

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海市淮海中路 622 弄 7 号 电话: 63875741 邮编 200020
<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海新文印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

印 张: 12.5

字 数: 230 千字

版 次: 2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1-2000

ISBN 978-7-80745-796-1/D·167

定价: 30.00 元

目 录

土地储备立法研究·····	何乃刚(1)
一、我国土地储备法律政策规范的现状分析·····	(2)
二、统一土地储备立法的可行性分析及模式探讨·····	(7)
三、土地储备立法所涉及主要内容和问题的探讨·····	(10)
上海郊区城市化过程中的住房建设用地模式研究·····	崔光灿 王 侃(19)
一、郊区城市化与住房建设用地的基本关系·····	(20)
二、上海郊区城市化过程住房建设与用地现状和趋势·····	(21)
三、国内外郊区城市化中住房建设用地模式借鉴·····	(26)
四、完善上海郊区住房建设用地供应机制·····	(31)
境外新城开发模式比较研究与借鉴·····	张 虎(37)
一、几种主要典型模式介绍·····	(38)
二、海外主要新城开发模式的比较分析·····	(42)
三、海外城市开发带来的启示·····	(46)
“城中村”改造建设用地政策探讨·····	许付科(50)
一、建设用地的范围和现状·····	(51)
二、存在的问题及其产生的背景·····	(52)
三、对策与措施·····	(60)
中国城镇住房财富差距与流动性分析·····	黄 静(71)
一、引 言·····	(71)
二、住房财富流动性测度指标·····	(74)
三、样本来源及数据描述·····	(78)
四、实证分析·····	(79)
五、结 论·····	(86)

住房抵押率变动对房地产市场的影响机理研究·····	张 凯(89)
一、住房抵押率的内涵及历史变动·····	(90)
二、房地产市场的住房抵押率模型·····	(101)
三、住房抵押率变动对房地产市场行为主体的影响·····	(109)
四、住房抵押率变动对房地产市场的影响·····	(117)
五、对策与建议·····	(122)
基于利益相关者理论的房地产企业社会绩效评价研究	
·····	廖俊平 罗党论 周如勇(133)
一、基本概念与文献综述·····	(133)
二、房地产企业利益相关者及其利益要求·····	(136)
三、房地产企业社会绩效评价指标的选择·····	(145)
房地产上市公司财务风险评价与防范·····	刘灵芝 桂 琳(156)
一、引 言·····	(156)
二、房地产企业财务风险评价指标体系构建·····	(159)
三、房地产企业财务风险评价模型的建立·····	(163)
四、模型结果分析·····	(166)
五、房地产企业财务风险防范策略·····	(168)

CONTENTS

On Legislation of Land Bank.....	He Naigang(1)
----------------------------------	---------------

Abstract: Many cases already demonstrate the positive influence of the land-banking to the land system reform. Furthermore, practice and studies constitute the solid base to set up a legislative system for land-banking in the state level. Therefore, the proposal is given at the end as a feasible way to enhance the legislative hierarchy for the land banking, unify the relative regulations, and regulate the activities concerned as an inseparable part of land system in China.

Research on Residential Land Use Pattern during the Process of the Suburb's Urbanization in Shanghai	Cui Guangcan, Wang Kan (19)
--	-----------------------------

Abstract: Shanghai is certain to walk on the road of the suburb's urbanization, namely, to be developed into a world city through expanding to the suburb. The "12th Five-year Plan" period is the critical phase of Shanghai's suburb urbanization. Shanghai should create a new residential land use pattern to serve the integration of urban and rural area. Firstly, in the aspect of expanding residential land supply, it is necessary to innovate system, use the "correlation of increase to decrease" policy, push the collectivity constructive land transaction; it is necessary to innovate mechanism, make full use of the suburb's unused collectivity constructive land; it is necessary to innovate policy, expand housing supply through housing leasing run by collectivity or peasants; increase the suburb peasants housing ownership to make up for the suburb's commodity housing deficit. Secondly, explore the secondary market of residential land transaction, and let the market mechanism play the fundamental roles in land allocation. Thirdly, optimize the

residential land supply structure, and supply residential land according to the "multi-core groups" residential area layout. Fourthly, keep the coordination of residential land and public facilities land, and put public services and facilities' preparation in the first place.

A Comparative Research on New Town Development Model Abroad

.....Zhang Hu (37)

Abstract: There are six typical models about new town development outside: London Model, Paris Model, Tokyo Model, American Model, China, Hong Kong Model and Singapore Model. First, this paper gives a comparative analysis with construction background, assume the functions and mode of operation of the above six modes, and gets some useful enlightenment new town development in China; development of new town should be first based on the positioning of the people live and work, rather than a pursuit of economic growth; and the primary purpose of building is to solve the housing problem, at the same time should consider optimizing the industrial layout; new town construction should adhere to Government-led, and should set up a special operation in the development and administration; new town development should be supported by law and regulations, and maintain continuity of the policy; and the land reserve system can be considered as strong support during the construction; also new town development should have sustained and adequate financial guarantees.

Land Policy of Villages in City.....Xu Fuke (50)

Abstract: Villages in city is important to accelerate China's urbanization. This paper puts some problems of "Villages", to strengthen the "Villages" construction land policy research; to correctly identify the main body for land use permits; to strengthen the management of agricultural land for construction; to reasonably determine the ownership of land revenue; to strengthen the management of the land value increment; to speed up the approval procedures for land use; to pursue good

compensation for demolition work; to strengthen the "Villages" audit of the cost of construction land.

Analysis on Housing Wealth Distribution and Mobility in Urban China

..... **Huang Jing (71)**

Abstract: Using large-scale panel household survey data and referencing the theory of income mobility measurement, this paper studied housing wealth distribution and mobility in urban china. The results indicated that urban residents have had a growing gap between housing wealth with the increasing housing price. After the urban housing reform, the housing wealth mobility in level was growing because of growing housing price. But the housing wealth mobility in position was reduced and the level of benefits decreased. Considered the housing wealth mobility, the gap between residents housing wealth has slowed down.

Research of LTV Impacting on Real Estate Market.....Zhang Kai(89)

Abstract: By constructing a theoretical model, this paper studies how the changes in mortgage rates affect the real estate market to consumer credit on the housing market of the sound development helpful.

On the Assessment of Real Estate Corporate Social Performance based on the Theory of Stakeholders

.....**Liao Junping, Luo Danglun, Zhou Ruyong(133)**

Abstract: In recent years, China's real estate development of corporate social responsibility and social performance of closely related evaluation has aroused wide public concern. Based on stakeholder theory, this paper analyzes the real estate development enterprises and their interests and demands of stakeholders, defines corporate social performance of real estate development and evaluation of the content. We construct Corporate Social Performance Evaluation System to evaluate the scientific and reasonable social performance of real estate development company.

Financial Risk Estimation and Control of Real Estate Listed companies

.....Liu Lingzhi, Gui Lin(156)

Abstract: After the financial crisis, we are now facing a whole industry adjustment. Financial risk is becoming the priority to be considered. This paper studied on the financial risk characters and factors and built an estimation index system afterward. We selected 66 real estate listed companies as samples, using factor analysis, to build financial risk estimation model of real estate listed companies. According to the general factor score, we ranked the financial situation of the samples, and based on which, we analyzed the factors and proposed specially precautions from the aspects of real estate and different types of enterprises.

土地储备立法研究

何乃刚

[摘要与告白] 15年来,我国土地储备制度的运行与发展经历了起步、迅速发展逐步规范调整的过程。地方性政府规范以及政策性文件甚至包括政府会议纪要推动土地储备迅速发展的关键支撑。由于缺乏国家层面统一的立法规范,各地土地储备的发展在运行模式、储备范围、程序规范、资金筹措方式等方面存在差异。同时,由于缺乏统一立法(上位法)的支撑,土地储备运作的合法性也备受争议,影响了其可持续发展。实践已经证明土地储备在推动土地使用制度改革中的积极作用。多年的实践探索和理论研究,为土地储备制度纳入国家层面相关立法规范奠定了坚实的基础。提升立法阶位,统一立法规范,将土地储备作为一项重要制度纳入土地管理立法,并在相关条例中作出具体规范,将是可行而有效的立法模式。

从1996年我国第一家土地储备机构上海市土地发展中心正式成立至今,土地储备制度经过十几年的发展,已经在全国遍地开花,土地储备主流工作的内容已基本稳定。但是,土地储备的法律定位以及相关问题一直备受争议,加强立法已成必然之势。

作者简介:何乃刚 上海地产集团市场法务部负责人。

一、我国土地储备法律政策规范的现状分析

1. 我国土地储备制度的发展历程

简单来说,可以把我国土地储备制度的发展过程分为三个阶段:

起步阶段(1996~2000年):1996年,我国第一家土地储备机构上海市土地发展中心正式成立。1997年,杭州、青岛等地相继建立土地储备制度,1999年国土资源部向全国推广杭州、青岛两市开展土地储备的经验。

大发展阶段(2001~2005年):2001年,国务院下发《关于加强国有土地资产管理的通知》(国务院15号文件),明确要求“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收购储备制度。市、县人民政府可划出部分土地收益用于收购土地,金融机构要依法提供信贷支持”。15号文件下发以后,各地土地储备制度获得了长足发展。截至2005年底,全国已有1700多个市、县相继建立了土地储备制度。

规范调整阶段(2006年至今):在全国土地储备机构如雨后春笋般成长起来的同时,关于土地储备的争论也越来越多。加强土地储备规范运作的呼声日高。2006年12月17日,国务院办公厅出台《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》,明确将土地出让收支全额纳入预算,实行“收支两条线”管理,同时由财政部门从缴入地方国库的土地出让收入中,划出一定比例资金,用于建立国有土地收益基金,主要用于土地收购储备。《通知》还明确提出要加强国有土地储备管理,建立土地储备资金财务会计核算制度。同年12月31日,财政部、国土资源部与中国人民银行联合印发《国有土地使用权出让收支管理办法》,对有关问题作了进一步明确。2007年2月27日,财政部、国土资源部联合下发《土地储备资金财务管理暂行办法》(财综〔2007〕17号)。2007年11月19日,国土资源部、财政部与中国人民银行再度联手出台了《土地储备管理办法》,对土地储备的机构设置以及土地储备范围、收储程序、融资等作了规范。与此同时,各地也不断调整和规范土地储备运作。

2. 我国土地储备现有制度性规范的特点

总结我国土地储备制度发展的历程,基本与我国改革开放过程中很多制度“摸着石头过河”的诞生发展经历是相似的,即“先试点,后推广”。从全国土地储备制度的发展来看,首先是在上海、

杭州、青岛等城市实践后,国土资源部再向全国推广,并写入相关政策。从上海、杭州、青岛等城市的具体运作来看,土地储备的范围也是从最急于解决的、最没有争议的旧区改造、国企改革中需盘活存量土地等起步,并逐步扩大范围至增量建设用地等。

为保证土地储备这一制度的试点有序并能可持续发展,各地在起步之初即尽量做到规范运作,制定出台了相关的规范性文件。总结这一规范的过程,有以下几个特点:

(1)政策先行。各地实行和开展土地储备实践的过程中,并没有急于出台地方性法规或政府规章,而是以政府政策性文件或行政部门规范性文件的形式作为推动土地储备运作的依据。以上海、杭州、青岛为例:上海市土地发展中心成立于1996年,1997年由市房地局、财政局联合颁布《上海市国有土地使用权收购、储备、出让试行办法》,这应该是国内最早的关于土地储备的规范性文件;1997年8月,根据市政府第四次常务会议精神,杭州市土地储备中心挂牌成立,同年10月发布《关于建立杭州市土地收购储备机制的通知》(杭政[1997]13号);青岛市政府于1999年7月出台《关于建立土地储备制度的通知》并成立土地储备中心。

从全国来看,各地的运作大同小异,土地储备机构的成立及初期运作,大都是遵循地方政府的要求或政府文件而行,待土地储备机构运作一定时间并积累了相对的实践经验后,再以地方政府规章的形式予以规范。究其原因,主要有两个:一是起步之初,缺乏实践经验和研究积累;二是地方政府规章或地方性法规的出台,程序较为复杂,修订难度大,政策性文件则相对简省得多。

此外值得一提的是,很多地方,政府会议纪要等非正式文件,在具体的运作中起着很重要的作用。

(2)地方立法先行。如前所述,各地土地储备的运作以及发展壮大,最主要的推动力来源于当地政府。有关的立法规范,也同样是地方先行。自1999年3月杭州市政府率先出台《土地储备实施办法》(2000年8月修订)始,至2006年,各地为大力推进土地储备运作,纷纷出台政府规章。很多开展土地储备运作的省、直辖市、自治区,如上海、北京、重庆、天津、山东、江苏、福建、内蒙古、宁夏、海南、河北、安徽等,以及诸多省会城市和沿海城市,如杭州、深圳、珠海、青岛、济南、大连、武汉、南京、苏州、郑州、厦门、福州、合肥、海口、沈阳、石家庄、呼和浩特、乌鲁木齐、贵阳、昆明、兰州、南昌、宁波等都出台政府规章,个别城市如西安、包头,甚至以“条例”的形式予以规范。

相比地方立法的密集出台,国务院及作为土地主管部门的国

表 1 国务院及有关部委办有关文件涉及土地储备的规范

文件名称	文号	主要内容
闲置土地处置办法	1999 年 4 月 28 日国土资源部令 第 5 号	在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内, 应当按照土地利用总体规划和城市规划确定的用途安排建设项目或者其他临时用途; 近期无法安排建设项目, 耕种条件未被破坏的, 可以组织耕种, 不适宜耕种的, 可采取绿地等方式作为政府土地储备
关于加强国有土地资产管理的通知	国发 [2001]15 号	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收购储备制度。市、县人民政府可划出部分土地收益用于收购土地, 金融机构要依法提供信贷支持
关于整顿和规范土地市场秩序的通知	国土资发 [2001]174 号	……对原有存量建设用地, 城市政府要积极试行土地收购储备, 统一收购和回收土地, 掌握调控土地市场的主动权。收回的土地由政府统一储备、统一开发, 按市场需求统一供应
关于加强国有土地使用权出让规划管理的通知	建规 [2002] 270 号	一、充分认识实施土地收购储备制度、经营性土地招标拍卖和挂牌出让制度的重要意义…… 二、切实加强对土地收购储备、国有土地使用权出让的综合调控和指导……
关于贯彻《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》的通知	建规 [2004]185 号	加强城乡规划对土地储备、供应的调控和引导……存量土地收购储备涉及房屋拆迁的, 应当根据《国务院办公厅关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》(国办发[2004]46 号), 纳入房屋拆迁中长期规划和年度计划管理。土地储备机构实施国有土地上房屋拆迁的, 应当按照《城市房屋拆迁管理条例》规定的条件和程序办理
关于当前进一步从严土地管理的紧急通知	国土资电发 [2006]17 号	……新增建设用地不得用于土地收购储备
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	为加强土地调控, 由财政部门从缴入地方国库的土地出让收入中, 划出一定比例资金, 用于建立国有土地收益基金……国有土地收益基金主要用于土地收购储备 五、加强国有土地储备管理, 建立土地储备资金财务会计核算制度……
国有土地使用权出让收支管理办法	财综 [2006]68 号	第十一条 由财政部门从缴入地方国库的……出让国有土地使用权所取得的总成交价款中, 划出一定比例的资金, 用于建立国有土地收益基金, 实行分账核算……国有土地收益基金主要用于土地收购储备 第十八条 ……从国有土地收益基金收入中安排用于土地收购储备的支出, 包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费以及前期土地开发支出, 按照地方人民政府批准的收购土地补偿方案、拆迁补偿方案以及财政部门核定的预算执行 第三十条 国土资源管理部门与财政部门要加强协作, 建立国有土地出让、储备及收支信息共享制度
国务院关于促进节约集约用地的通知	国发 [2008]3 号	完善建设用地储备制度。储备建设用地必须符合规划、计划, 并将现有未利用的建设用地优先纳入储备。储备土地出让前, 应当处理好土地的产权、安置补偿等法律经济关系, 完成必要的前期开发, 缩短开发周期, 防止形成新的闲置土地。土地前期开发要引入市场机制, 按照有关规定, 通过公开招标方式选择实施单位。经过前期开发的土地, 依法由市、县人民政府国土资源部门统一组织出让

土资源部,并没有急于立法规范。国家的层面早期关于土地储备的有关规定,也是体现在有关的政策性文件中,直至2007年国土资源部才联合出台《土地储备管理办法》。

总结来看,我国现有土地储备的规范体系,包含两个层面:一是国土资源部及国务院有关部委的部门规章及政策性文件;二是地方性法规、地方政府规章及地方政府的政策性文件(甚至包括会议纪要)。

3.我国现有土地储备规范体系的不足

对于土地储备制度的意义,包括国土资源管理部门在内的诸多实务界人士,给予了极高的期望:将之视为探索土地使用权价格市场形成机制和深化土地使用制度改革的一项具有重要意义的制度创新,并成为构建我国新型土地使用制度的重要组成部分。但与各地迅速发展的形势相比,土地储备制度的法律规范体系并不尽如人意。

(1)从国家立法的层面来看,现有土地储备制度规范缺乏上位法的支撑。从现行土地管理法、城市房地产管理法中找不到任何有关土地储备的规范。这一点,可以说是现行土地储备规范体系脆弱、不完整的最主要表现。由此延伸开去,土地储备的合法性首先受到质疑。在宪法修订以及物权法出台后,各界对“公共利益”的探讨热得烫手,在《城市房屋拆迁管理条例》的合法性受到质疑的同时,土地储备的合法性同样受到诸多非议。2010年初,《南方都市报》即以“土地储备制度违反《宪法》和《物权法》”为题刊登文章,认为“土地储备机构在征收土地的时候,通常是没有具体目的、具体用途设想的……当政府说这种征收活动是‘为了公共利益’的时候,这是一个根本无法讨论的问题……而违法的土地储备制度,也是暴力拆迁泛滥的制度基础”。正因如此,诸多人士认为,以土地储备立项作为征收农村集体土地或城市居民动迁的依据不足,由此引发争议、纠纷甚至诉讼纠纷也不足为奇了。这一点各地储备机构都有切身体会。

(2)从立法规范的体系来说,土地储备制度缺乏与相关法律制度规范的有效衔接。土地储备的运作,涉及立项审批、规划调整、征收动迁安置、权属变更等一系列的程序审批和权利义务的调整,但由于既有法律体系规范,包括城乡规划法、城市房屋拆迁管理条例等在内,并没有直接而便捷地与土地储备进行衔接的渠道,实践中土地储备的运作颇为尴尬。参照执行原有关房地产开发的程序,很多文件、程序实为无中生有。省略相应的程序或另立规范,则由于上位法支撑乏力,依据不足。当然,上述两种操作模式,现实中不同

的地方均有倾向性的选择操作,但毕竟均为权宜之计。土地储备之所以能够行之多年并不断发展壮大,主要是依靠地方政府的推动以及各部门的通力协调。

(3)从法律适用的角度来看,各种政策、规章之间的冲突较多,缺乏统一性。由于土地储备的探索和推行,具体以地方政府为主,各地关于土地储备的政策规范,在内容上存在差异自然是不稀奇的。这些差异,涵盖土地储备运作机构、管理机制、储备土地范围、运作程序、土地权证办理以及抵押融资等各个方面和环节。值得注意的是,这些差异不仅表现在各地政府规章以及政策性文件上,更表现在地方规范与国土资源部以及国务院其他部门的规章、政策性文件之间存有差异甚至矛盾之处。最明显的就是储备土地范围的界定,如《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》中“新增建设用地不得用于土地收购储备”,与《土地储备管理办法》及其他的文件规定是有明显差异的,而两个规范文件的出台时间相差只有一年多。

对于各层次规范的冲突与差异问题,按照立法法的规范,应该是同级政府的规章效力高于政策效力,上级政府的规范效力高于下级政府的规范效力。部门规章与地方政府规章之间具有同等的效力,在各自的权限范围内实行。部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时,由国务院裁决。

然而,事实上,由于政府规章制度后不适应现实变化的需要,政府为了简化程序,往往以新的政策取代有关规定。而对于省级政府规章与国土资源部《土地储备管理办法》之间的差异之处,也很难让国务院作出裁决。首先,诸多省级政府的规章各有各的特点。其次,严格地说,国土资源部《土地储备管理办法》的规范也并非细致到位,有些规范从根本上说就是折中的方案。再者,国务院裁决同样面临缺乏上位法的依据。

(4)从具体法律规范的内容来看,现有规章政策规范缺乏科学性,并不能适应土地储备运作的现实需要,也不利于土地储备的可持续健康发展。关于土地的规范,政策的数量和发挥的效力,远远超过法律、行政法规。这一点,深刻地影响着土地储备制度。相比法律法规、规范,政策的效力更加能够立竿见影。特别是在我国土地使用和管理制度不断完善,房地产市场备受各级政府和民众关注的形势下,土地储备制度也不断探索和创新,部门规章、地方政府规章往往并无很强有力的指导意义,虽然总体上起着指导和规范的约束作用,但在微观运作和具体适用上,不乏勉为其难,甚至不切合实际。

以国土资源部《土地储备管理办法》来说,其条文规范基本上是一种对各地实践经验积累和规范的总结和折中,虽然在协调财政资金、银行融资方面起到了一定的作用,但并没有太多创新和突破之处。比如:(1)关于土地储备的范围,为避免与地方规章的冲突,特意留下“其他依法取得的土地”这样一个口子;(2)关于权证问题,在明确“办理注销土地登记手续后纳入土地储备”后,为解决融资问题,不得已规定“对产权清晰、申请资料齐全的储备土地,办理土地登记手续,核发土地证书”;(3)办法对于土地储备如何办理立项、适用什么程序、提交哪些文件等都缺乏明确规定。

再以上海为例,2004年上海出台了《土地储备办法》及相应的实施细则,但这个办法并没有真正落到实处,土地储备机构“1+4+19”的格局以及土地储备范围、立项程序办理、资金筹措、权证登记等问题并没有因为办法的出台而得到很好的解决。相反,由于新政不断出台,上海的办法显得有些滞后,不能适应现实的需要,诸多问题的解决不得不依靠政府及各部门的协调来完成。

二、统一土地储备立法的可行性分析及模式探讨

1. 提升立法阶位,统一立法规范,是规范土地储备运作,保障可持续发展的制度前提

土地储备实行10余年来,在推动建设用地供应方式转变和完善政府土地供应制度、统一土地供应渠道和增强政府土地一级市场调控能力、盘活国有存量土地和支持国有企业改革改制、推动城市旧区改造、为城市建设筹集资金、规范征地动拆迁程序、增强政府利益平衡能力、增强规划刚性地位以保障城市规划有效统一实施、协调存量土地与增量土地的关系、促进节约集约利用土地、提高土地使用效率等方面,土地储备彰显成效。

土地储备制度是土地使用制度改革和深化的产物。但实践证明,随着国家法制建设的不断完善,民众法治意识的不断增强,在缺乏国家层面立法规范的大前提下,仅仅依靠诸多内容交错、层次纷杂的部门规章、地方规章和各项政策来推动和维持,要想获得长远的可持续健康发展,是难以想像的。

所以,这就需要提升土地储备制度在立法上的阶位,将其作为土地使用和管理制度的一项重要内容,纳入城市土地使用和管理法律规范之中,实行统一的土地储备供应制度,建立与相关制度规范的有序对接,并在此基础上加以具体化的规范,才是这一制度健康发展的法制保障。

2. 多年的实践探索和理论研究,为土地储备制度纳入国家层面相关立法规范奠定了坚实的基础

自 1996 年上海第一家土地储备机构成立至今,土地储备已经走过了 15 年的探索和发展历程。全国绝大多数县级以上城市都设立了土地储备机构,土地储备机构设置和运作日趋规范化,并积累了丰富的实践经验。从杭州、重庆、北京、上海、广州、苏州等大城市以及发达城市的实践来看,土地储备已经成为转变土地供应方式——由毛地供应转为净地供应,并实施招拍挂公开出让——的最主要的支撑和来源。

在理论研究方面,从土地储备制度在中国大地上生根发芽那一刻起,包括学界、实务界在内,探讨、争论、研究就没有停止过,相关的文章时常见诸报端、杂志,仅以土地储备为主题的专题著作就有十数本,许多高校的硕士和博士研究生甚至选择了“土地储备”作为体现和凝聚自己多年学习研究的方向。国土资源部、北京大学等都曾专门成立课题组,就我国土地储备的运作模式等进行研究。

多年的实践和理论研究探讨,使得土地储备不仅成为完善和创新土地使用制度的重要一环,而且各界对土地储备的认识也日趋成熟和统一。近年来,在全国两会期间,已经有土地储备立法的议案提交至全国人大和政协。

3. 适逢土地管理法等相关法律、法规修订,是土地储备制度立法难得的好时机

随着我国土地使用管理制度的改革和深化,以及我国房地产市场的不断发展,修订《土地管理法》和《城市房地产管理法》已经被列入第十一届全国人大的立法计划,并分别由国土资源部与住房和城乡建设部分别主持调研和起草工作。与此同时,与土地储备息息相关的《城市房屋拆迁管理条例》,在《物权法》颁布实施之后,更是备受关注,也被列入国务院立法修改的重点。

对于上述立法的修订,国土资源部于 2008 年完成《土地管理法》修订案草案后,曾在全国土地管理系统内部调研,之后反复进行论证修改,目前《土地管理法》修订草案送审稿已经上交到国务院法制办。^①住房和城乡建设部也于 2009 年完成了《城市房地产管理法》修订草案。关于《城市房屋拆迁管理条例》修订,2007 年国务院法制办就曾起草了《国有土地上征收房屋与拆迁补偿安置条例(征求意见稿)》向地方有关部门内部征求意见,2010 年 1 月 29

^① 《土地管理法修订草案送审 农村集体土地入市提速》,《21 世纪经济报道》2010 年 4 月 2 日。