

“十二五”国家重点图书出版规划

法律科学文库

总主编 曾宪义

教育部规划基金项目（批准号：12YJA820013）

土地储备制度的 现状与完善

崔建远 陈进 著

Land Reserve System in China:
Status in quo and its Perfection

 中国人民大学出版社

教育部规划基金项目（批准号：12YJA820013）

土地储备制度的 现状与完善

崔建远 陈进 著

Land Reserve System in China:
Status in quo and its Perfection

中国人民大学出版社

•北京•

图书在版编目 (CIP) 数据

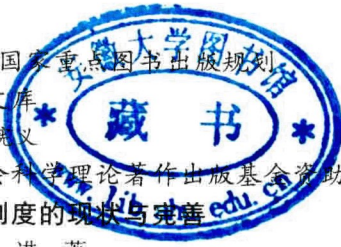
土地储备制度的现状与完善/崔建远, 陈进著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 1

ISBN 978-7-300-18608-5

I. ①土… II. ①崔…②陈… III. ①土地管理-土地制度-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 313016 号

“十二五”国家重点图书出版规划
法律科学文库
总主编 曾宪义
北京市社会科学理论著作出版基金资助
土地储备制度的现状与完善
崔建远 陈进 著
Tudi Chubei Zhidu de Xianzhuang yu Wanshan



出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2014 年 2 月第 1 版

印 张 19.25 插页 2

印 次 2014 年 2 月第 1 次印刷

字 数 307 000

定 价 55.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

法律科学文库

编委会

总主编
曾宪义

副总主编

赵秉志（常务） 王利明 史际春 刘 志

编 委

（以姓氏笔画为序）

王利明	史际春	吕世伦	孙国华	刘文华
刘 志	刘春田	许崇德	杨大文	陈光中
陈松涛	何家弘	赵中孚	赵秉志	高铭暄
曾宪义				



总 序

曾宪义

“健全的法律制度是现代社会文明的基石”，这一论断不仅已为人类社会的历史发展所证明，而且也越来越成为人们的共识。在人类历史上，建立一套完善的法律体制，依靠法治而促进社会发展、推动文明进步的例证，可以说俯拾即是。而翻开古今中外东西各民族的历史，完全摒弃法律制度而能够保持国家昌隆、社会繁荣进步的例子，却是绝难寻觅。盖因在摆脱了原始和蒙昧以后，人类社会开始以一种“重力加速度”飞速发展，人的心智日渐开放，人们的利益和追求也日益多元化。面对日益纷纭复杂的社会，“秩序”的建立和维持就成为一种必然的结果。而在建立和维持一定秩序的各种可选择方案（暴力的、伦理的、宗教的和制度的）中，制定一套法律制度，并以国家的名义予以实施、推行，无疑是一种最为简洁明快，也是最为有效的方式。随着历史的演进、社会的发展和文明的进步，作为人类重

要精神成果的法律制度，也在不断嬗变演进，不断提升自身的境界，逐渐成为维持一定社会秩序、支撑社会架构的重要支柱。17 世纪以后，数次发生的工业革命和技术革命，特别是 20 世纪中叶发生的电子信息革命，给人类社会带来了天翻地覆的变化，不仅直接改变了信息交换的规模和速度，而且彻底改变了人们的生活方式和思维方式，使人类生活进入了更为复杂和多元的全新境界。在这种背景下，宗教、道德等维系社会人心的传统方式，在新的形势面前越来越显得力不从心。而理想和实际的选择，似乎是透过建立一套理性和完善的法律体制，给多元化社会中的人们提供一套合理而可行的共同的行为规则，在保障社会共同利益的前提下，给社会成员提供一定的发挥个性的自由空间。这样，既能维持社会整体的大原则、维持社会秩序的基本和谐和稳定，又能在此基础上充分保障个人的自由和个性，发挥每一个社会成员的创造力，促进社会文明的进步。唯有如此，方能达到稳定与发展、整体与个人、精神文明与物质进步皆能并行不悖的目的。正因为如此，近代以来的数百年间，在东西方各主要国家里，伴随着社会变革的大潮，法律改革的运动也一直呈方兴未艾之势。

中国是一个具有悠久历史和灿烂文化的国度。在数千年传承不辍的中国传统文化中，尚法、重法的精神也一直占有重要的位置。但由于古代社会法律文化的精神旨趣与现代社会有很大的不同，内容博大、义理精微的中国传统法律体系无法与近现代社会观念相融，故而在 19 世纪中叶，随着西方列强对中国的侵略，绵延了数千年的中国古代法律制度最终解体，中国的法制也由此开始了极其艰难的现代化的过程。如果以 20 世纪初叶清代的变法修律为起点的话，中国近代以来的法制变革活动已经进行了近一个世纪。在这将近百年的时间里，中国社会一直充斥着各种矛盾和斗争，道路选择、主义争执、民族救亡以及路线斗争等等，使整个中国一直处于一种骚动和不安之中。从某种意义上说，社会变革在理论上会给法制的变革提供一定的机遇，但长期的社会骚动和过于频繁的政治剧变，在客观上确实曾给法制变革工作带来过很大的影响。所以，尽管曾经有过许多的机遇，无数的仁人志士也为此付出了无穷的心力，中国近百年的法制重建的历程仍是步履维艰。直至 20 世纪 70 年代末期，“文化大革命”的宣告结束，中国人开始用理性的目光重新审视自身和周围的世界，用更加冷静和理智的头脑去思考和选择自己的发展道路，中国由此进入了具有非凡历史意义的改革开放时期。这种由经济改革带动的全方位民族复兴运动，

也给蹉跎了近一个世纪的中国法制变革带来了前所未有的机遇和无限的发展空间。

应该说，自1978年中国共产党十一届三中全会以后的20年，是中国历史上社会变化最大、也最为深刻的20年。在过去20年中，中国人民高举邓小平理论伟大旗帜，摆脱了“左”的思想的束缚，在政治、经济、文化各个领域进行全方位的改革，并取得了令世人瞩目的成就，使中国成为世界上最有希望、最为生机勃勃的地区。中国新时期的民主法制建设，也在这一时期内取得了令人惊喜的成就。在改革开放的初期，长期以来给法制建设带来巨大危害的法律虚无主义即得到根除，“加强社会主义民主，健全社会主义法制”成为一个时期内国家政治生活的重要内容。经过近二十年的努力，到90年代中期，中国法制建设的总体面貌发生了根本性的变化。从立法上看，我们的立法意识、立法技术、立法水平和立法的规模都有了大幅度的提高。从司法上看，一套以保障公民基本权利、实现司法公正为中心的现代司法诉讼体制已经初步建立，并在不断完善之中。更为可喜的是，经过近二十年的潜移默化，中国民众的法律意识、法制观念已有了普遍的增强，党的十五大确定的“依法治国”、“建设社会主义法治国家”的治国方略，已经成为全民的普遍共识和共同要求。这种观念的转变，为中国当前法制建设进一步完善和依法治国目标的实现提供了最为有力的思想保证。

众所周知，法律的进步和法制的完善，一方面取决于社会的客观条件和客观需要，另一方面则取决于法学研究和法学教育的发展状况。法律是一门专业性、技术性很强，同时也极具复杂性的社会科学。法律整体水平的提升，有赖于法学研究水平的提高，有赖于一批法律专家，包括法学家、法律工作者的不断努力。而国家法制总体水平的提升，也有赖于法学教育和法学人才培养的规模和质量。总而言之，社会发展的客观需要、法学研究、法学教育等几个环节是相互关联、相互促进和相互影响的。在改革开放的20年中，随着国家和社会的进步，中国的法学研究和法学教育也有了巨大的发展。经过20年的努力，中国法学界基本上清除了“左”的思想的影响，迅速完成了法学学科的总体布局和各分支学科的学科基本建设，并适应国家建设和社会发展的需要，针对法制建设的具体问题进行深入的学术研究，为国家的立法和司法工作提供了许多理论支持和制度上的建议。同时，新时期的法学教育工作也成就斐然。通过不断深入的法学

教育体制改革,当前我国法学人才培养的规模和质量都有了快速的提升。一大批用新思想、新体制培养出来的新型法学人才已经成为中国法制建设的中坚,这也为中国法制建设的进一步发展提供了充足和雄厚的人才准备。从某种意义上说,在过去20年中,法学界的努力,对于中国新时期法制建设的进步,贡献甚巨。其中,法学研究工作在全民法律观念的转变、立法水平和立法效率的提升、司法制度的进一步完善等方面所发挥的积极作用,也是非常明显的。

法律是建立在经济基础之上的上层建筑,以法律制度为研究对象的法学也就成为一个实践性和针对性极强的学科。社会的发展变化,势必要对法律提出新的要求,同时也将这种新的要求反映到法学研究中来。就中国而言,经过近二十年的奋斗,改革开放的第一阶段目标已顺利实现。但随着改革的逐步深入,国家和社会的一些深层次的问题也开始显现出来,如全民道德价值的更新和重建,市场经济秩序的真正建立,国有企业制度的改革,政治体制的完善等等。同以往改革中所遇到的问题相比,这些问题往往更为复杂,牵涉面更广,解决问题的难度也更大。而且,除了观念的更新和政策的确定外,这些复杂问题的解决,最终都归结到法律制度上来。因此,一些有识之士提出,当前中国面临的难题或是急务在于两个方面:其一,凝聚民族精神,建立符合新时代要求的民族道德价值,以为全社会提供一个基本价值标准和生活方向;其二,设计出一套符合中国国情和现代社会精神的“良法美制”,以为全社会提供一系列全面、具体、明确而且合理的行为规则,将各种社会行为纳入一个有序而且高效率的轨道。实际上,如果考虑到特殊的历史文化和现实情况,我们会认识到,在当前的中国,制度的建立,亦即一套“良法美制”的建立,更应该是当务之急。建立一套完善、合理的法律体制,当然是一项极为庞大的社会工程。而其中的基础性工作,即理论的论证、框架的设计和实施中的纠偏等,都有赖于法学研究的进一步深入。这就对我国法学研究、法学教育机构和广大法律理论工作者提出了更高的要求。

中国人民大学法学院建立于1950年,是新中国诞生以后创办的第一所正规高等法学教育机构。在其成立的近半个世纪的岁月里,中国人民大学法学院以其雄厚的学术力量、严谨求实的学风、高水平的教学质量以及极为丰硕的学术研究成果,在全国法学研究和法学教育领域中处于领先行列,并已跻身于世界著名法学院之林。长期以来,中国人民大学法学院的

法学家们一直以国家法学的昌隆为己任，在自己的研究领域中辛勤耕耘，撰写出版了大量的法学论著，为各个时期的法学研究和法制建设作出了突出的贡献。

鉴于当前我国法学研究所面临的新的形势，为适应国家和社会发展对法学工作提出的新要求，中国人民大学法学院和中国人民大学出版社经过研究协商，决定由中国人民大学出版社出版这套“法律科学文库”，陆续出版一大批能全面反映和代表中国人民大学法学院乃至全国法学领域高品位、高水平的学术著作。此套“法律科学文库”是一个开放型的、长期的学术出版计划，以中国人民大学法学院一批声望卓著的资深教授和著名中青年法学家为主体，并聘请其他法学研究、教学机构的著名法学家参加，组成一个严格的评审机构，每年挑选若干部具有国内高水平和有较高出版价值的法学专著，由中国人民大学出版社精心组织出版，以达到集中地出版法学精品著作、产生规模效益和名著效果的目的。

“法律科学文库”的编辑出版，是一件长期的工作。我们设想，借出版“文库”这一机会，集中推出一批高质量、高水准的法学名著，以期为国家的法制建设、社会发展和法学研究工作提供直接的理论支持和帮助。同时，我们也希望通过这种形式，给有志于法学研究的专家学者特别是中青年学者提供一个发表优秀作品的园地，从而培养出中国新时期一流的法学家。我们期望并相信，通过各方面的共同努力，力争经过若干年，“法律科学文库”能不间断地推出一流法学著作，成为中国法学研究领域中的权威性论坛和法学著作精品库。

1999年9月



目 录

引 言	(1)
第一章 我国土地储备制度的现状	(3)
一、我国土地储备制度的探索与 发展	(4)
二、土地储备制度的运作流程与 功能	(12)
三、有关土地储备的法律规范	(15)
四、我国土地储备制度的主要内容 及其存在问题	(24)
五、小 结	(36)
第二章 国外土地储备制度及其启示	(37)
一、国外土地储备制度的内涵	(38)
二、国外土地储备制度的产生与 发展历程	(42)
三、美国土地储备制度	(49)
四、国外土地储备制度的主要 经验	(59)
五、国外土地储备制度对我国的 启示	(64)
第三章 土地储备机构的法律地位	(68)
一、不同观点	(69)
二、土地储备机构的职能	(70)

三、土地储备机构与国土资源管理部门的关系	(80)
第四章 储备土地的登记	(88)
一、现行法的规定及简评	(88)
二、储备土地登记的存在理由	(92)
三、储备土地登记的合理性质疑	(95)
第五章 储备土地的范围与取得方式	(103)
一、储备土地的范围	(103)
二、土地收回	(109)
三、土地征收	(133)
四、土地购买	(143)
五、土地置换	(155)
第六章 储备土地的前期开发整理	(158)
一、储备土地前期开发整理的内涵和法律适用	(159)
二、我国现行的储备土地前期开发模式	(171)
三、国外土地开发的模式及其对我国的启示	(199)
四、储备土地前期开发模式的完善建议	(207)
第七章 土地储备融资制度	(215)
一、我国现行土地储备融资途径及简要评析	(215)
二、土地储备机构以所储土地抵押贷款的法律困境	(221)
三、土地储备所需资金的解决方案	(224)
四、小 结	(229)
第八章 储备土地的供应	(230)
一、我国城市土地供应制度概述	(231)
二、土地储备模式下建设用地使用权出让的程序和特点	(248)
三、储备土地供应制度的完善与土地供应法律关系	(260)
四、储备土地出让案例分析	(267)
第九章 土地储备的立法建议	(273)
一、我国现行土地储备制度规范的特点与不足	(273)
二、立法建议	(283)
参考文献	(289)



引言

建设用地使用权（《物权法》之前颁行的法律、法规称之为土地使用权）出让洽商甚至签订合同之时，建设用地可能是尚未拆迁、补偿、安置的“生地”，甚至是尚未征收的集体所有的土地，也可能是已经征收、拆迁、补偿、安置完毕，达到“五通一平”或“七通一平”^①的“熟地”。属于“熟地”的，有些来自土地储备。1996年，上海市建立了全国第一个土地储备中心，拉开了我国土地储备制度试点的序幕。1999年以后，广州市、安徽省、重庆市、成都市、上海市、杭州市、武汉市和北京市等省市相继都成立了土地储备机构，实行了土地储备制度，使得相当数量的建设用地来自土地储备机构的供应。相应的，建设用地使用权人取得的建设用地使用

^① “五通一平”，是建筑中为了合理有序施工进行的前期准备工作，一般包括：通水、通电、通路、通讯、通气、平整土地。“七通一平”，是指通水、通电、通讯、通路、通邮、通燃气、通热力以及场地平整。

权，便以“熟地”为标的物。

鉴于建设用地使用权与土地储备制度的关联如此密切，而实际运作中也有诸多需要规范和完善之处，国土资源部、财政部和中国人民银行于2007年11月19日出台了《土地储备管理办法》（国土资发〔2007〕277号）。该管理办法规定了土地储备的计划与管理、可以纳入土地储备的土地范围与纳入程序、储备土地的开发与利用、经开发整理后的土地的供应以及土地储备资金的筹集与管理等内容。其中，储备土地的取得、供应以及资金筹措过程中的抵押贷款等都与建设用地使用权之间有密切的关系，但土地储备以及建设用地使用权出让过程中牵涉到的几方主体及其所承受的权利义务并不明确，其中有些规定尚待完善，而且实务中仍有未尽符合规定的操作。土地储备机构的法律地位、土地储备机构与国土资源管理部门之间的关系、土地储备资金的来源、储备土地的出让主体等问题，需要理论上进一步研究。因此，有必要借鉴境外土地储备的经验教训，结合我国土地储备制度的现状以及现行物权法等法律法规的规定，对我国土地储备制度进行系统研究，进而提出完善土地储备立法的建议。



第一章 我国土地储备制度的现状

所谓土地储备，是指各级人民政府依照法定程序在批准权限范围内，对通过收回、收购、征用或其他方式取得土地使用权（《物权法》称之为建设用地使用权）的土地，进行储存或前期开发整理，并向社会提供各类建设用地的行为。土地储备制度是我国土地利用制度的重要组成部分，并且与建设用地使用权制度有密切的联系，在某种意义上，可以认为它是我国土地利用制度的创新。从产生历程来看，土地储备制度并非我国固有的制度，而是在借鉴国外土地银行经验的基础上，结合我国土地制度以及土地利用现状，逐步发展起来的。随着《土地储备管理办法》的颁布实施，我国的土地储备制度已趋于成熟和完善，不过，有些规定仍有待完善。本章将对我国的土地储备制度进行系统介绍，主要包括：土地储备制度在我国的生产与发展历程；我国现行土地储备制度的运作流程与主要功能；有关土地储备制度的法律、法规、规范性文件；现行土地储

备制度的主要内容及其存在的问题。

一、我国土地储备制度的探索与发展

1996 年以前,我国不存在所谓的土地储备制度,而是由开发商和其他用地单位自行进行土地的一级开发。^①土地储备制度的地方探索,始于上海、杭州和青岛,随后由南方逐步扩展到北方。

(一) 起步阶段

1. 上海市土地发展中心。20 世纪 90 年代中期,为了解决多头供地、毛地出让的批租方式所带来的一系列问题^②,上海市政府开始了新的探索。1996 年 11 月 15 日,上海市以“国企三年脱困”为契机,成立了中国第一个土地储备中心(该中心为事业单位,经济上实行独立核算、自收自支),拉开了中国土地储备制度的序幕。1997 年上海市房屋土地管理局、财政局等联合颁布《上海市国有土地使用权收购、储备、出让试行办法》,为土地储备的实施提供法律支持,同时也明确了实施土地收购、储备和出让的程序和要求。该办法指出,收购是指由上海市房屋土地管理局(以下简称市房地局)依法征用土地、置换土地、收回国有土地使用权的行为;储备是指市政府对收购、收回的土地进行前期开发,并予以储存的行为;出让是指市政府依法将储存土地的使用权在一定年限内有偿让与土地使用者的行为。其中,市房地局^③是土地收购的主体;市政府是土地前期开发和土地出让的主体(第 2 条)。该办法同时规定,土地储备的主管部门是市房地局、市财政局

^① 土地的一级开发是指对一定区域内的城市国有土地和农村集体土地进行统一的拆迁、补偿、安置,以进行城市基础设施建设和社会公共设施建设,使区域内的土地达到“三通一平”、“五通一平”、“七通一平”要求的建设条件的前期开发活动,也就是所谓的由“生地”变为“熟地”的过程。

^② 关于多头供地、毛地出让的背景及弊端,可参见顾长浩、何乃刚:《我国土地储备制度实证研究》,载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:《土地储备制度实证研究》,中国房地产研究丛书 2008 年第 1 卷,1~48 页,上海,上海社会科学院出版社,2008。

^③ 依照《土地管理法》、《城市房地产管理法》以及《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,各地土地行政主管部门负责各地的土地管理工作。很长一段时间内,地方的土地行政主管部门和房屋行政主管部门合而为一,叫做城市房地产管理局,简称房地局。

(第6条),隶属于市房地局所属的上海市土地发展中心(简称土发中心),负责对地块进行非盈利性的前期开发,且市房地局和市财政局应与土发中心就土地前期开发签订土地前期开发合同(第10条、第11条)。收购国有土地使用权的补偿费和土地前期开发所需的有关费用,由市财政局多渠道筹措,并由市财政局管理、监督,开列专户,单独核算,独立结报(第5条)。

上海市实施土地储备的主要立足点是深化本市国有土地使用制度的改革,增强政府对土地供给的宏观调控力度,盘活土地存量,规范供地方式,优化投资环境。但是,1996年到2002年间,上海市土地发展中心总共收购储备的土地不足100公顷,这与同期上海全市每年经营性用地500~600公顷的出让规模相比,显然太小,不足以对市场产生影响。其原因可能主要在于^①:

第一,市场化的运作模式受到阻碍。从一开始在将土发中心定位为一个自收自支的事业单位的同时,就确立了市场化的运作模式,但是,在土地的收购、储备和出让方面,市政府并没有赋予土发中心多少权力,市场化运作有名无实。

第二,缺乏相关配套措施,与政府部门协调困难。土发中心一方面要履行政府赋予的任务,另一方面又无法跳出既有规章的框框,造成土发中心与其他相关单位的关系协调并不容易。

第三,“两级政府,两级管理”的体制也为土地的收购储备增加了难度。由于多数新增经营性用地掌握在区政府手里,大部分建设项目的立项审批权和规划权也分散在各区政府,市土发中心要收购、储备各区的土地,必然要从区政府的收益当中分走一块,所以要设法争取区领导点头。

第四,土地收购资金缺乏。虽然《上海市国有土地使用权收购、储备、出让试行办法》(现已失效)曾规定“收购国有土地使用权的补偿费和土地前期开发所需的有关费用,由市财政局多渠道筹措”,但这并不是一个硬指标,市政府往往很难拿出大量资金用于土地储备。

总之,在没有直接的经验可以借鉴的情况下,加上制度化、系统化的

^① 参见顾长浩、何乃刚:《我国土地储备制度实证研究》,载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:《土地储备制度实证研究》,中国房地产研究丛书2008年第1卷,3~4页,上海,上海社会科学院出版社,2008。

框架和相关政策的缺乏,上海市1996年开始的土地储备试点推广的难度很大。

2. 杭州市土地储备中心。1997年7月30日,杭州市市政府召开第四次常务会议,决定成立杭州市土地储备中心,同时成立土地收购储备管理委员会。其中,土地储备中心受市政府委托,受市土地收购储备管理委员会的监督,是具体实施土地收购、储备和出让的前期开发准备工作的指定机构。

1999年3月10日杭州市人民政府发布了《杭州市土地储备实施办法》,其立足点是盘活存量土地资产,优化土地资源配置,合理利用土地。该办法规定:土地储备,是指土地储备机构依据本办法的规定,将需盘活的土地收回、收购予以储存,并通过前期开发利用和受政府委托预出让等形式,盘活存量土地资产,有效配置土地资源的行为(第3条)。杭州市土地储备中心受市政府委托在杭州市土地收购储备管理委员会指导和监管下,代表政府实施土地收购、储备和出让的前期准备工作(第4条)。在整个土地储备过程中,土地储备中心发挥着重要作用,如土地储备中心负责储备土地的收购(第11条),与原土地使用权人签订《国有土地使用权收购合同》等。这不同于上海市的做法。该办法还将应进行储备的国有土地分为10类。随后土地储备中心的收购储备量增加,故1998年6月,杭州市土地收购储备管理委员会决定,将收购储备土地范围扩大到市区需盘活的所有土地。1999年11月18日,杭州市政府发布《关于进一步深化国有土地有偿使用制度改革,推行土地使用权招标、拍卖出让的通知》,明确强调为加强政府对土地一级市场的宏观调控,促进市区国有存量土地的盘活,凡市区范围内需要盘活的国有存量土地以及新增建设用地中用于商品房开发的土地,都必须统一纳入政府的土地储备库。需要进行招标、拍卖出让国有土地使用权的土地,由市土地储备中心负责实施该地块附着物的拆迁和土地出让的前期准备工作,实施“净地”方式出让。2000年8月7日杭州市政府(杭州市政府令第153号)对1999年颁布的《杭州市土地储备实施办法》予以修正,2012年5月18日(杭州市人民政府令第270号)对其进行了第二次修正。

3. 青岛市土地储备制度。1999年4月15日,青岛市政府下发了《关于加强房地产开发项目管理的通知》,要求:各级土地管理部门要在对1991年以来的国有土地使用权出让、转让项目进行全面检查清理的基础