

# 第一篇 理论篇



## 建立土地收购储备制度 垄断存量土地供应

国土资源部土地利用管理司 冷宏志 宫玉泉

政府对城市存量土地的供应不能垄断，是造成城市土地供应总量失控、土地招标采购制度难于推行、土地资产流失屡堵而不停的首要原因。解决这一问题的关键是土地高度集中管理。早在 1994 年，江总书记就指出：“土地是国家最牢靠、最可靠的国有资产”，“对土地实行高度集中管理，这非常对”；“对土地不垄断不行”。

我国城市存量土地几乎都掌握在使用者手中，这些使用者可以通过合法渠道成为一个土地供应者，这使得城市存量土地供应市场成为买方市场。城市存量土地供应买方市场所形成的严重后果不仅造成土地资产流失，而且出现大量的空置商品房和与此连带的银行不良资产。1997 年中央冻结建设占用耕地两年，而全国的空置商品房面积仍有大幅增长，与存量土地供应有密切关系。为垄断城市存量土地供应，各级政府和土地管理部门进行了多年的探索，出台了不少政策，进行过多次清理，但取得的成果是阶段性的、治标性的，缺乏一套行之有效的对城市存量土地“高度集中管理”的体制和机制。

最近，我们对近几年各地出现的土地收购储备制度建设

进行了一次调研，发现这项制度是政府垄断城市存量土地供应，对城市存量土地进行“高度集中管理”的好制度，是土地管理的一项意义深远的改革，其重要性不亚于 1987 年开始的土地使用制度改革，它的发展与成熟将成为土地管理史上一个新的里程碑。

### 一、土地收购储备制度建设构筑了城市存量土地供应的卖方市场

土地收购储备使政府垄断了城市存量土地供应。多年来，从中央到地方都强调政府要垄断土地供应，但在实际操作中，政府只能通过农地转用、征用等手段控制新增建设用地的供应，而对城市存量土地，政府不仅不能垄断其供应，而且很难称其为一个供应者，存量土地虽然数量巨大，但政府掌握的份额却近似于零。这些土地基本上被现在的使用者所控制，在现行法律规定下，这些使用者可以通过补办出让手续转让土地，成为一个土地供应者，形成存量土地多头供地的局面。土地储备制度的建立为政府垄断城市存量土地供应提供了体制和机制的保障。杭州市建立土地收购储备制度以后，市政府规定市区范围内凡需盘活的存量土地和用于房地产开发的用地，要统一纳入土地储备中心运作，实行统一收购、统一开发和统一出让，由储备机构一个“口子”向市场供应土地。到目前为止，杭州市区通过土地储备中心已收购土地 121 宗，面积 260 公顷，支出资金 25.7 亿元。对这些土地开发后，已出让 97 宗，面积 121.8 公顷，回笼资金 20.8 亿元，真正实现了城市存量土地的垄断供应。萧山市通过收购和征用纳入储备的土地已达 22 宗，面积 712 亩，支出资金 1 亿元，其中 11

宗土地已出让，回笼资金 1.2 亿元。

土地收购储备制度使政府由出让“生地”为主转为出让“熟地”为主。储备机构成立之前，城市存量土地的出让几乎是未开发的“生地”，不仅减少了政府土地收益，而且拆迁、配套等问题给开发商造成很大麻烦，延误开发周期。成立储备机构以后，进入储备的土地全部由储备机构负责进行拆迁、平整、配套和出让的前期准备工作，甚至处理完与收购土地的债权债务关系。杭州提出储备土地的“净地”出让概念，就是出让的储备土地不仅地面净，而且债权债务净。到目前为止，杭州出让的 97 宗储备土地，全部为“净地出让”。浙江 7 个地级市出让的 148 宗地中，130 宗为“净地出让”。上海市至 1999 年底，收购土地面积 46 公顷，已开发成“净地”的 43.5 公顷。上海市推出的储备土地全部为“熟地”。“熟地”出让缩短了开发商开发土地的周期，提高了政府土地收益，改善了投资环境。

土地收购储备制度使政府出让土地从协议为主转为招标拍卖为主。储备土地不仅为政府招标拍卖提供了标的物，而且使招标拍卖方式出让土地成为政府供应土地的内在需求。首先，土地储备使政府“有地可招”、“有地可拍”。招标拍卖方式出让土地是我们倡导的出让方式。然而多年来，这两种出让方式推行的进度并不令人满意，最重要的原因就是政府手中无地，政府手中无地又减少了政府垄断土地供应的主动性。土地储备制度的建立，使政府手中有了现实的可供地，也增加了其垄断市场、招标拍卖的主动性，因而，有的地方的同志讲：“没有土地储备，就没有招标拍卖。”其次，储备土地大多来自于收购，并且一般要在出让前经过前期开发，

为此政府已经支付了相当大的成本，政府不会低于成本出让，低地价出让土地现象得到有效约束。第三，由于储备土地已成“净地”，政府有了追求出让土地效益最大化的物质基础，招标、拍卖土地的热情大大提高。萧山市自 1999 年 7 月以来招标采购储备土地 11 宗共 190.8 亩土地，总成交额超出底价 3089 万元。杭州市政府要求市土地管理部门每月招标 2 到 3 块储备土地，市长到期看不到招标公告，就会催问，土地招标采购成为政府日常工作的一件大事。

二、土地收购储备推进了土地利用方式的转变，调控了土地市场，刺激了经济发展

1997 年，中央《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》的下发、新《土地管理法》的颁布实施加大了保护耕地的力度，耕地转为建设用地的数量受到严格控制，征用耕地用作建设用地的成本有了较大提高。对新增建设用地的总量和成本控制，使城市存量土地的利用价值更加突出。在我国绝大多数城市，一直存在着“有地没人用，有人没地用”的怪圈。土地收购储备制度的建立打破了这个怪圈，激活了存量土地的利用价值。杭州市主要对市区范围内的无主地，依法收回的土地如闲置土地，因单位搬迁、解散、撤销、破产或其他原因调整出的原划拨土地等 10 类存量土地进行储备。南通市对依法收回的和可以收购的等 5 类土地进行储备。浙江省嵊州市通过土地收购储备，解决了 1997 年中央冻结建设占用耕地期间企业发展用地的的问题，并使大量闲而未用的土地得到充分利用，占地 260 亩的嵊州市化肥厂关闭了 11 年，土地也闲置了 11 年，土地收购储备机构建立以后，很快将这

260 亩土地予以利用。目前，该市尚有 30 万平方米的储备土地可以利用。

土地收购储备在调控土地市场的同时，刺激了经济发展。对供过于求的土地进行收购储备，在土地供给不足时增加供给是土地收购储备制度的重要目标之一，在土地一进一出的同时，也刺激了经济有序发展。浙江省仅 7 个地级市的土地收购储备机构自建立以来，已支出收购资金 33 亿元，这笔政府支出在投资乘数的作用下，有效地增加刺激了当地的投资和需求，拉动了地方经济发展。

三、对国有企业土地的收购储备，为国企改革和社会稳定提供了巨额的资金，解决了企业改革所需资金“远水与近渴”的问题，使“土地”真正成为国企改革的靠山

各地成立土地收购储备机构的一个重要动机就是当地政府为国有企业改革排忧解难。绍兴市在国有企业改革中，对于国有特困企业和破产企业，市政府最为关心的是“人往哪里去？钱从哪里来？”由于政府和困难或破产国有企业不能取得银行贷款，土地储备机构成立以后，政府的这个问题迎刃而解。具体做法是，储备机构通过收购这些企业的土地，再用这些土地和其他土地到银行抵押贷款，然后用贷款和其他资金向这些企业支付收购土地费用，用于安置企业职工。在绍兴市目前收购的 400 亩土地中，企业用地就占到 374 亩。杭州市土地储备机构 1999 年运作土地收购资金 11.5 亿元，其中用于大中型国有企业的收购资金有 6.2 亿元，收购国有破产企业资金 1.8 亿元，主管工业的市长感慨地讲：“企业改革没

有土地储备机构不知道该怎么办？”上海市经贸委交给土地储备机构 3 个亿和 220 家困难和破产企业名单，要求储备机构用这笔资金在 220 家企业中选择收购土地，帮助它们脱困和安置职工，这笔资金允许储备机构周转三次。由于资金不足，储备机构在 1999 年从财政借款 3 个亿也用于这一收购项目。目前，储备机构已用这些资金收购了 220 家企业中的 14 家土地。

#### 四、土地收购储备制度的基本特点和机构设置

目前土地收购储备的运行模式有三种。一是按照市场机制运行的上海模式。这一模式的特点是，土地发展中心根据自己的收购计划和市政府的要求，通过与被收购单位协商，确定土地收购价格或约定土地收益分成，按照约定由发展中心支付收购金，取得土地并按现行规定办理土地过户手续。储备机构取得土地后负责对土地进行拆迁、平整和相关基础设施配套，对易于转让的储备土地由土地管理部门出让给新的用地者。二是行政指导和市场运作相结合的杭州模式。这一模式的特点是，收购土地的范围由政府行政法规规定，规定范围的土地统一由储备机构根据计划进行收购、储备、开发，土地管理部门根据用地需求用招标、拍卖方式对储备土地实行统一出让，规定范围内的划拨土地使用者不能像过去一样通过补办出让手续的方法自行转让土地使用权。三是行政指导、市场运作与土地资产管理相结合的南通模式。这种模式的特点是政府规定用于储备的土地范围，对可收购的土地由土地储备机构与原用地者签订《国有土地使用权收购合同》，储备机构按合同约定支付土地收购补偿费用，取得土地

使用权。南通的储备机构还有受市政府委托作为国有土地资产代表，对国有企业改革中土地使用权作价出资（入股）部分进行管理，收取企业改革中以租赁方式处置的土地使用权的租金和其他用地者按规定向政府缴纳的租金。三种模式的共同特点是，收购的重点是国有困难和破产企业的原有划拨土地；城市政府通过土地储备，拥有了“实物”土地，成为了真正的“地主”；储备机构都对储备土地进行二次开发，使这些土地成为“熟地”或“净地”；除上海外，其他地方的储备土地大部分以招标、拍卖的形式予以出让。

目前土地收购储备机构设置的模式有两种。一种是单一结构，土地储备机构隶属土地管理部门，如上海；一种是双结构，土地收购储备委员会和土地收购储备机构，土地收购储备委员会由政府设立，成员由土地、财政、计划、规划等部门组成，任务是协调收购—储备—出让的政策，土地储备机构隶属于土地管理部门，接受收购储备委员会的领导和监督，杭州、萧山等地是这种设置。单一机构的土地储备制度的运行，由于缺少体制和制度的保障，运行中存在很多困难，上海储备机构的同志讲“一个项目，一个故事”。双结构的运行比较顺利，但尚需在工作运行上给予制度保障。我们认为，双结构模式比较可取，理想的模式是双结构加制度保证。

## 五、土地收购储备制度建设正在成为土地使用制度改革和土地管理改革新的启动点

1996年，上海建立了我国第一家土地收购储备机构——上海土地发展中心。这一新的土地管理模式起初以一种悄然而缓慢的方式在杭州、南通等一些地方试行和完善。1999年

杭州土地收购储备制度建设的成果和经验在全国土地集约利用市长研讨班上介绍，引起各地政府和土地管理部门的共鸣，武汉、青岛等一些地方在 1999 年成立机构，挂牌运行。很多地方已将建立土地收购储备制度作为深化土地使用制度改革和土地管理改革新的突破点。因此，这项制度建设在近两年的时间内有了突飞猛进的发展。据初步了解，浙江省全省已有 7 个地级市试行这项制度，上海、江苏、山东、广东、福建、陕西、四川等省市也有一些市县开始试行。

土地收购储备制度建设是我国土地要素市场发展的要求和结果，是地方政府和土地管理部门适应经济体制和经济增长方式两个根本性转变，发挥市场配置资源基础性作用的有益探索，是对中央《关于进一步加强土地管理切实保护耕地》和新《土地管理法》的适应。这项制度的建立不仅有利于保护耕地、集约用地，有利于城市政府在保护耕地的前提下实现以地生财，而且有利于城市政府转变职能，改善当地投资环境。所以，我们建议，中央政府应像当年推行土地有偿使用制度一样，以杭州土地收购储备制度的运行模式和机构设置模式为蓝本，在全国推行土地收购储备制度。

目前，推动这项制度的时机已经成熟。一是各地政府对土地管理重要性的认识逐步提高，对土地收购储备高度重视，大多数土地收购储备机构的具体工作是在市县政府的直接领导下开展的。二是国内一些地方的制度建设已经相当成熟。三是国际上有很多可借鉴的成熟经验，瑞典、荷兰、法国、英国等国家和中国香港特别行政区都有相当成熟的经验。

## 杭州市土地储备体系及模式

杭州市土地管理局 朱寅传

杭州市土地储备中心 夏积亮

浙江大学工商管理学院 贾生华

杭州市政府在 1997 年 8 月建立了杭州市土地储备体系。经过一年多的实践探索，取得了显著效果。

### 一、土地储备体系及其职能

目前，杭州市土地储备体系的组织体制实行分层次两级管理模式。

第一层次是杭州市土地收购储备管理委员会。它是市政府土地储备体系的决策机构，由分管城市建设的副市长和副秘书长担任领导，成员包括市政府的计划、经济、财税、城建、规划、房管、土地管理等职能部门的负责人。其主要职责是：研究制定有关土地收购、储备和供应的规章制度和政策；审查批准土地储备中心的工作计划和重要的土地收购、储备和供应项目；协调有关职能部门之间的关系；对土地储备中心的工作进行指导和监管。

第二层次是杭州市土地储备中心。它是土地储备体系的执行机构，经市政府授权，在土地收购储备管理委员会的领导下，具体实施土地收购、储备以及供应的前期准备工作。

土地储备中心的主要职责是：根据土地利用总体规划、城市规划和土地市场需求，制定收购储备计划，适时收购储备土地；对实施“优二兴三”和企业改制的存量土地进行收购；经营和管理市政府依法收回的违法用地、闲置抛荒土地和无主土地，并纳入土地储备体系；对收购储备的土地进行拆迁、整理和出让前的合理利用；对收购储备土地的组织预出让；筹集、运作和管理土地收购、储备和预出让资金。

## 二、运作模式和程序

在总结经验和协调相关部门关系的基础上，《杭州市土地储备实施办法》初步规范了土地储备体系的运作模式和程序，具体分为土地收购、土地储备、土地供应三个阶段。

### 1. 土地收购

土地收购是指根据市政府授权和土地储备计划，土地储备中心收购或收回市区范围内国有土地使用权的活动。土地收购的工作程序如下：

(1) 申请收购 市区范围内符合《杭州市土地储备实施办法》规定的国有土地使用权人，可以向土地储备中心提出收购申请。在申请收购时，申请人必须提交土地收购申请书、法人资格证明书、授权委托书、营业执照、土地使用权合法凭证、房屋所有权合法凭证、土地平面图、单位主管部门意见等。

(2) 权属核查 土地储备中心对申请收购的土地和地上附着物权属、土地面积、房屋面积、四至范围、土地用途等情况进行实地调查审核。

(3) 征询意见 土地储备中心对申请人提出的申请和实

际调查的情况，向市规划部门征求控制性详规意见；需要进行综合开发的土地，还要向市综合开发管理部门征求开发意见。

(4) 费用测算 土地储备中心根据调查和征询意见的结果，会同有关部门和单位测算评估拟收购地块的收购补偿费用。拟实行土地置换的，需测算相应地块的置换费用。

(5) 方案报批 在以上工作程序的基础上，土地储备中心提出土地收购的具体方案，报市土地管理部门审批。特殊地块的收购方案还要报市土地收购储备管理委员会批准。

(6) 签订合同 收购方案获得批准后，由土地储备中心与原土地使用权人签订《国有土地使用权收购合同》。合同内容主要包括：收购土地的位置、面积、用途及权属依据；土地收购补偿费用及其支付方式和期限；交付土地的期限和方式；双方约定的其他权利和义务；违约责任和纠纷处理方式等。

(7) 收购补偿 土地储备中心根据合同约定的金额、期限和方式，向原土地使用权人支付土地补偿费用。实行土地置换的，进行土地置换的差价结算。

(8) 权属变更 土地储备中心根据合同支付收购定金后，原土地使用权人与土地储备中心共同向市土地管理部门、房产管理部门申请办理权属变更登记手续。

(9) 交付土地 根据合同约定的期限和方式，原土地使用权人向土地储备中心交付被收购的土地和地上建筑物。被收购的土地随即纳入土地储备体系。

## 2. 土地储备

对于进入土地储备体系的土地，在出让给新的土地使用

单位以前，由土地储备中心负责组织前期开发和经营管理。前期开发包括地上建筑物和附属物的拆迁和土地平整等。经营管理是指在储备土地预出让或招标采购前，土地储备中心可以依法将储备土地的使用权单独或连同地上建筑物出租、抵押或临时改变用途，以防止土地闲置或浪费。

在土地储备阶段的开发利用过程中，土地储备中心应与其他国有土地使用单位一样，遵守土地利用的有关法律、法规和规章制度。涉及土地使用权单独或连同地上建筑物出租、抵押、临时改变用途及地上建筑物和附属物拆迁的，市土地储备中心持有关用地批准文件及《国有土地使用权收购合同》依法到有关部门办理审批或登记手续。

### 3. 土地供应

对进入土地储备体系的土地，由土地储备中心根据城市发展的需要和土地市场的需求制定土地供应计划，有计划地统一向用地单位供应土地。为了提高土地一级市场的公开性和透明度，土地储备中心要定期将储备土地的信息向社会公布，并抄报土地收购储备管理委员会各成员单位。对于拟推出的具体地块，还要在充分考虑城市规划、城市设计和城市发展等方面要求的基础上，测算土地供应成本，拟定招商方案。

根据现行土地管理法规，储备土地的供应方式可分为招标采购和协议出让两种类型。

为了加快城市土地使用制度的转轨，市政府规定市区三级地段以内的储备土地使用权，用于房地产开发或经营性项目建设的，应通过招标采购的形式确定开发单位。以招标采购形式直接出让储备土地使用权的，由土地储备中心提出计划和方案，市土地管理部门按照有关法规组织实施，出让土

地所得价款中相当于土地开发补偿费的部分应直接支付给市土地储备中心。

除了按规定必须以招标拍卖方式出让的地块，其他储备土地使用权可以通过招标拍卖的形式确定开发单位，也可通过协议形式约定开发单位。为了方便土地储备体系的运作，《杭州市土地储备实施办法》专门建立了“储备土地使用权预出让制度”。

对于以协议方式出让的储备土地，土地储备中心受市政府委托，可以按下列程序约定开发单位，收取土地开发补偿费用。

(1) 确定土地预出让地块 土地储备中心根据土地储备方案和供应计划，确定拟预出让土地的坐落、四至范围、土地面积、用途及规划条件。

(2) 发布预出让信息 土地储备中心根据储备土地的实际状况，对条件成熟的土地公开发布土地使用权预出让信息。

(3) 审查开发资信 由开发单位提出受让土地的申请并交纳定金，土地储备中心对开发单位资信进行审查评估。

(4) 约定开发单位 土地储备中心与提出申请的开发单位对开发条件、开发补偿费用、资金支付方式、支付期限、交地期限与方式等问题进行协商，约定受让的开发单位。

(5) 预出让方案报批 开发单位约定后，由土地储备中心填写《国有土地使用权预出让报批表》，将储备土地使用权预出让方案报市土地管理部门批准，其中特殊地块的预出让方案还须报市土地收购储备管理委员会批准。

(6) 签订预出让协议 市土地储备中心与约定的开发单位签订《国有土地使用权预出让协议书》，主要内容包括：预

出让土地的位置、面积；规划用途和规划指标；土地开发补偿费的金额、付款进度和方式；交付土地的期限和方式；双方约定的其他权利和义务；违约责任；纠纷的处理方式等。

《国有土地使用权预出让协议书》作为《国有土地使用权出让合同》的附件。

(7) 支付补偿费用 开发单位应根据协议约定的期限、金额和方式，向土地储备中心支付土地开发补偿费用。土地开发补偿费包括土地收购、储备、预出让过程中发生的实际成本。

(8) 办理有关审批手续 开发单位持《国有土地使用权预出让协议书》，可以分别向计划、规划部门办理立项和规划审批手续，然后向市土地管理部门申请办理建设用地审批及土地正式出让手续。属住宅综合开发的，还应向市综合开发管理部门办理有关手续。

### 三、主要政策

土地储备体系的建立和完善是城市土地管理体制的一项创新工程，会涉及到许多传统的观念、体制、权力和利益，需要一套相互配套的有力政策措施才能实现。在杭州市人民政府的大力推动下，目前杭州市土地储备体系运作的主要政策工具有以下几种：

#### 1. 统一收购政策

为了启动土地收购、储备和供应体系，杭州市政府在土地储备体系建立之初就明确规定，市区范围内需要盘活的存量土地不准企业自行招商，必须由土地储备中心统一收购或收回，纳入土地储备体系。

在《杭州市土地储备实施办法》中，进一步明确规定下

列 10 类土地必须通过统一收购进入土地储备体系：市区范围内的无主地；市政府待征的土地；土地使用期限已满被市土地管理部门依法收回的土地；市土地管理部门依法收回的荒芜、闲置的国有土地；土地违法案件经依法查处、被市土地管理部门依法没收的土地；因单位搬迁、解散、撤销、破产、产业结构调整或者其他原因调整出的原划拨的国有土地；以出让方式取得土地使用权后无力继续开发和又不具备转让条件的土地；因实施城市规划和土地整理、市政府指令收购的土地；土地使用权人申请市土地储备中心收购的土地；其他需要进行储备的国有土地。

## 2. 土地一级市场垄断供应政策

在统一收购的基础上，土地储备中心成为代表市政府在土地一级市场上供应土地的惟一渠道和机构，实现了政府在土地一级市场上垄断土地供应的目标。这一政策为推动城市土地使用制度改革铺平了道路，有利于培育和规范土地市场，防止国有土地资产流失，铲除滋生腐败的土壤。目前，杭州市政府正在逐步加大以招标拍卖方式出让土地的力度和范围。

## 3. 规划优先政策

城市规划是城市土地利用的基本依据。为了理顺规划管理与土地管理的关系，杭州市规定城市规划在土地储备体系运作中居于指导地位。土地储备中心在实施土地收购和土地招商之前，要向规划部门征求该地块的规划意见。如进行住宅开发的，还应向开发管理部门征求地块的开发意见。

## 4. 土地收益合理分配政策

合理分配土地收益是土地储备体系成功的基本条件。在土地储备体系建立之初，市政府就确定了“让政府放心、企