

图书在版编目 (CIP) 数据

土地一级开发实务指南/王宏新主编. —北京: 化学工业出版社, 2007. 3

ISBN 978-7-122-00174-0

I. 土… II. 王… III. 土地资源-资源开发-指南
IV. F301.24-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 040959 号

责任编辑: 左晨燕 伍大维 装帧设计: 张 辉
责任校对: 顾淑云

出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)
印 装: 北京云浩印刷有限责任公司
787mm×1092mm 1/16 印张 22½ 插页 1 字数 557 千字 2007 年 3 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

定 价: 68.00 元

版权所有 违者必究

《土地一级开发实务指南》编写人员名单

顾 问：董 藩

主 编：王宏新

副 主 编：王 昊 伍松林

编写人员：（按姓氏汉语拼音排序）

丁 宏 丁 娜 范 萍 黄大全 李保军

李 静 梁钜霄 刘德英 刘 毅 毛中根

唐 跃 王昌海 王华春 王述评 文 伟

武 敏 肖兰英 徐 轲 徐 青 张健铭

张 珉 张添丁 章文光 周小萍 卓 越

前 言

2007年1月9日，北京市国土资源局公布北京天泰兴业置业发展有限公司和北京世纪龙泉房地产开发有限公司两家企业成为北京首批土地一级开发项目招投标的中标者，这也是国内首次采用招投标方式进行土地一级开发，标志着中国城市土地储备开发正走向制度化和成熟的市场发展阶段，也预示着城市土地储备开发市场将会在全国范围内得到推行。

土地是人们赖以生存与发展的载体，也是城市发展中的关键资源；土地市场是一个国家或地区重要的生产要素市场，也是城市经济中的一大要素市场。我国是一个以土地公有制为主体的社会主义市场经济国家，城市土地归国家所有，并且实行土地有偿有期限使用。同时，我国也是世界上人均土地资源最为紧缺的国家之一。

近年来，随着我国市场经济的逐步确立与完善，工业化和城市化步伐明显加快，土地市场发展十分迅速，城市基础设施及居民住宅、工业用地都迅猛增加，地价随之上涨，使得土地市场在发展中出现了诸如土地开发不规范、房地产市场秩序混乱、国家土地收益流失、农民失地等现象，不仅极大地浪费了有限的土地资源，也造成了国家财富流失、社会矛盾上升等不良后果。

要有效地规范土地市场，盘活和最大效率地利用土地，就必须结合国家及各个地区的城市总体规划、土地利用总体规划，在此基础上对土地开发、出让、利用等各个环节进行有效的调控和管理。为此，国家在借鉴国际经验的基础上逐步推行了土地储备制度，并由此产生了土地储备开发制度。所谓土地储备开发就是指政府依法通过收购、收回、征收等方式储备国有建设用地，并组织实施拆迁和市政基础设施建设，达到土地供应条件的行为。土地储备开发基本上由土地储备和土地一级开发两项内容组成，其中一级开发模式备受关注，它是指土地出让前的运作方式，开发的主体应是当地政府或由当地政府指定的土地开发企业，而土地储备开发的结果是要使“生地”成为“熟地”，达到出让的标准。在这方面，北京市的土地储备开发模式已经趋于成熟。北京市于2002年出台了《北京市土地一级开发管理暂行办法》；2005年颁布了《北京市土地整理和一级开发暂行办法》（即540号文），对土地储备和一级开发的主体、程序、内容和标准等进行了规定。2006年5月，北京市颁布《土地一级开发项目招标投标暂行办法》，规定除政府审批的重大项目和利用自有国有土地使用权实施土地一级开发之外，其他的土地一级开发项目通过公开招标方式确定项目承担主体。由此，一个新的市场——土地一级开发市场正式形成。在我国的其他地方，如上海、杭州、广州等大中城市，也陆续开始了土地一级开发市场化的探索与试点，预计这种模式将会在未来的几年内在全国范围推开。

土地一级开发市场是一个新生事物，它既是一种集征地、拆迁、补偿、规划设计、市政基础设施、公共配套设施和环境景观建设于一体的项目系统工程，也是一种集土地资源管理、城市规划、城市建设、环境保护等各政府部门管理与控制于一体的管理工程，涉及了与土地、房地产相关的经济、社会、法律等多学科知识。可以说，土地一级开发理论与实务也将成为一门新兴的、跨学科的专业，亟待土地管理部门人员及房地产相关企业的从业人员进

行系统研究和学习。

展现在读者面前的《土地一级开发实务指南》一书，是以北京师范大学房地产研究中心的教师和研究生为主要力量的研究成果。本书旨在将向土地一级开发相关的政府管理人员、从事土地一级开发的企业管理者和从业人员系统地介绍土地一级开发的理论和实务操作方法，使其能够系统地掌握土地一级开发的理论基础、开发程序、要求、规范以及相关法律法规等内容，使其具备我国土地一级开发的各项技术要求，并能提高土地一级开发的相关业务、技术与管理能力。

北京师范大学房地产研究中心成立于 2005 年，由著名房地产专家、建设部住房政策专家委员会委员、博士生导师董藩教授担任中心主任。中心依托北京师范大学管理学院土地资源管理专业，以房地产专业为特色方向展开教学与科学研究。本书由中心副主任王宏新博士担任主编，集合了来自北京师范大学、华东政法学院、西南财经大学、湘潭大学、北京物资学院等高校的房地产相关专业研究力量。本书能够及早与读者见面，得到了编者所在单位北京师范大学管理学院提供的大力支持，在此表示感谢！

王宏新

2007 年 2 月 18 日于北京师范大学新主楼

目 录

第一章 绪论	1
第一节 土地一级开发	1
第二节 土地一级开发权	2
第三节 土地一级开发流程	4
第四节 城市土地一级开发模式创新的意义	5
第五节 北京市土地一级开发实践	7

规 划 篇

第二章 土地一级开发计划	11
第一节 编制意义	11
第二节 编制依据	12
第三节 编制原则	20
第四节 编制流程	21
第五节 主要内容	22
第三章 城市专项规划与土地一级开发	25
第一节 城市总体规划	25
第二节 控制性详细规划	27
第三节 修建性详细规划	30
第四节 城市道路与交通规划	31
第五节 城市景观与环境规划	41
第六节 城市给水与排水规划	51
第七节 城市能源与通讯规划	52
第四章 土地一级开发实施方案	56
第一节 编制依据	56
第二节 编制原则	57
第三节 编制程序	58
第四节 主要内容	59

实 施 篇

第五章 土地一级开发主体	67
第一节 主体类型	67

第二节	土地一级开发主体的权责分配	69
第三节	土地一级开发主体的组织建设	70
第六章	土地一级开发招投标	77
第一节	招投标原则	77
第二节	招投标流程	79
第七章	土地一级开发操作性实施方案	83
第一节	依据与原则	83
第二节	主要内容	85
第三节	相关附件	90
第八章	土地一级开发行政审批	96
第一节	规划部门行政审批	96
第二节	国土部门行政审批	100
第三节	发展与改革部门行政核准	105
第四节	交通部门意见评价	106
第五节	园林部门意见评价	107
第六节	文物部门意见评价	112
第七节	环保部门意见评价	116
第八节	市政部门意见评价	128
第九章	征地与补偿	135
第一节	征地的含义	135
第二节	征地的对象、审批机关和权限	136
第三节	通用征地流程	137
第四节	北京市征地流程	142
第五节	征地补偿与安置	149
第六节	北京市征地补偿与安置	152
第十章	拆迁与安置	157
第一节	拆迁工作的特点与形式	157
第二节	拆迁的原则与流程	158
第三节	拆迁公示办理	159
第四节	确定拆迁、评估单位	160
第五节	入户调查与测量	165
第六节	拆迁评估	170
第七节	拆迁计划与方案	175
第八节	拆迁许可	177
第九节	拆迁实施	179

第十节 拆迁补偿	180
第十一节 拆迁安置	183
第十二节 拆迁争议处理	187
第十三节 强制拆迁	188
第十一章 土地一级开发基本建设	192
第一节 道路管线工程	192
第二节 给水排水工程	203
第三节 电力热力工程	210
第四节 通讯通气工程	215
第五节 场地平整工程	220
第十二章 土地一级开发竣工与入市交易	223
第一节 竣工验收的依据、流程与组织	223
第二节 竣工与验收	225
第三节 竣工决算	228
第四节 项目后评价	232
第五节 入市准备	237
第六节 熟地交易	246

法 规 篇

[土地管理]	253
中华人民共和国土地管理法	253
中华人民共和国土地管理法实施条例	263
中华人民共和国城市房地产管理法	270
国务院关于深化改革严格土地管理的决定	277
建设项目用地预审管理办法	282
闲置土地处理办法	284
[土地利用规划]	286
土地利用总体规划编制审批规定	286
省级土地利用总体规划审查办法	290
土地利用年度计划管理办法	292
[储备、开发与招投标]	295
土地开发整理规划管理若干意见	295
北京市土地一级开发项目招标投标暂行办法	298
关于印发北京市土地一级开发及经营性项目用地招标拍卖 挂牌出让流程示意图的通知	301

关于印发北京市土地储备和一级开发暂行办法的通知·····	303
北京市《关于加强国有土地资产管理建立土地储备制度意见》·····	305
关于加强国有土地资产管理建立土地储备制度的意见·····	305
关于北京市土地整理储备中心和区县分中心、重点功能区分中心 职责分工（试行）的通知·····	310
[征地与补偿]·····	313
基本农田保护条例·····	313
关于完善征地补偿安置制度的指导意见·····	316
[拆迁与安置]·····	319
城市房屋拆迁管理条例·····	319
关于印发《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》的通知·····	323
[竣工验收与入市交易]·····	327
国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法·····	327
国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法·····	329
招标投标挂牌出让国有土地使用权规范（试行）·····	331
关于严格实行经营性土地使用权招标投标挂牌出让的通知·····	343
北京市国土资源和房屋管理局关于印发北京市土地交易市场 管理暂行办法的通知·····	345
参考文献·····	348
后记·····	349



第一章 绪 论

导 读

土地一级开发最初追溯到 1996 年我国杭州、上海等城市率先开展的城市土地整理活动。但是，“土地一级开发”在我国还是个新生事物。北京市第十一届人大常委会第二十三次会议于 2000 年 12 月 8 日通过的《中关村科技园区条例》，该条例第四十八条中最早出现“土地一级开发”一词，由此揭开北京土地一级开发制度创新的新篇章。接着北京市在 2002 年 1 月、3 月相继出台了《中关村科技园区土地一级开发暂行办法》、《北京市人民政府批转市国土房管局关于加强国有土地资产管理建立土地储备制度意见的通知》；2005 年 5 月、8 月相继出台《北京市国有建设用地供应办法》、《北京市土地储备和土地一级开发暂行办法》和《北京市土地一级开发及经营性项目用地招标采购挂牌出让流程示意图》，由此，北京市土地一级开发制度开始趋于成熟。上海、杭州、广州、武汉等一线城市这些年来也在土地一级开发上进行着积极探索和实践，土地一级开发在全国推广和应用也是大势所趋。

近些年来，由于我国国民经济的持续快速发展和人民生活水平的不断提高，城市化进程也在加速发展，城市土地供需矛盾日益紧张。党和各级政府在积极供应土地以促进经济和社会发展的同时，高度重视科学和合理地利用每一寸土地，出台和颁布了一系列政策法规，来规范土地供给和土地开发。土地一级开发，就是在这种形势下产生的一种“政府主导、市场化运作”的土地开发新模式。它强调在城市规划的前提下，把原有的“生地”直接出让开发模式转变为首先把“生地”开发成“熟地”，然后再进入土地市场进行交易。

本章由五节内容构成。第一节介绍了土地一级开发的概念；第二节介绍了与土地一级开发相关的产权知识；第三节根据北京及其他城市的经验概括出了土地一级开发的基本流程；第四节从三方面对土地一级开发制度进行了简要概括；最后，对北京市土地一级开发实践探索进行了概括性介绍。

第一节 土地一级开发

随着社会生产力水平的不断提高，城市化便会以一股不可阻挡的浪潮向前推进，展示着人类社会的文明进步与繁荣。城市化的过程就意味着土地用途的改变。具体来说，城市化进程就是农业用地逐步转化为城镇用地的过程。根据我国城市范围的不同界定，城市土地包括城市建成区土地、城市规划区土地以及城市行政管辖区范围的三种类型。这三种类型的



土地，通过对城市的开发经营可以进行相应的转化。

由此，我们就谈到了城市拓展空间过程中，城市土地开发的两种形态：土地初始开发以及土地再开发。所谓土地初始开发，也可以称为土地增量开发，主要是指将部分农业用地转化为城镇用地以及对城市规划区土地的进一步开发；土地再开发，也可以称为土地存量开发，它是对城市建成区土地的进一步盘活利用，也就是常说的旧城改造。应该说，在土地一级开发制度产生之前，主要是由房地产开发企业以协议出让或先划拨后补办协议的方法取得土地后，自行进行征地、拆迁和市政建设，然后再开发建设房屋的。在这一过程中，土地一级开发和房屋建设都由一家开发商完成，政府既不能控制土地开发成本，也不能详细掌握土地开发后的增值情况，因此对土地开发与利用无从控制。而对于房地产开发企业来说，由于征地、拆迁、补偿以及市政建设都要由自己来承担，在实践中也面临着极大的不确定性，经营成本与风险都很高。不仅如此，在土地协议出让模式中，不可避免地产生了大量的腐败，国有资产流失严重。因此，土地开发模式亟待改革创新。土地一级开发制度由此产生。

那么，什么是城市土地一级开发呢？这又涉及土地储备开发的概念。所谓土地储备开发，就是政府依法通过收购、收回、征收等方式储备国有建设用地，并组织实施拆迁和市政基础设施建设，达到土地供应条件的行为。土地储备开发基本上由土地储备和土地一级开发两项内容组成，其结果是要使“生地”成为“熟地”，达到出让的标准。

在我国，第一次提到“土地一级开发”一词的正式文件出现于2000年12月8日北京市人大常委会通过的《中关村科技园区条例》（以下简称《条例》）中。在该《条例》第三章第五节规划和环境建设中，第四十八条做出了如下规定：“中关村科技园区的土地一级开发，应当服从中关村科技园区建设的统一规划。政府对其垄断的土地资源向社会出让土地使用权的，应当依法采取招标投标或者拍卖的方式实施。”此后，北京市人民政府办公厅出台了《中关村科技园区土地一级开发暂行办法》（京政办〔2002〕16号）、《北京市土地一级开发管理暂行办法》（京国土房管出字〔2002〕1100号）中，均对土地一级开发做出了较为明确的规定。

由此，我们可以将城市土地一级开发作如下界定：所谓城市土地一级开发，是指政府依法通过收购、收回、征收等方式储备国有建设用地，并组织实施拆迁和市政基础设施建设，达到土地供应条件的行为。具体来说，土地一级开发是按照国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划和城市土地储备供应计划的要求，将列入城市土地储备开发、土地供应计划的项目，在确定土地开发实施方案后，由政府委托或者通过公开招投标的方式确立土地一级开发主体。而获得土地一级开发权的土地一级开发主体根据“政府主导、统一规划、市场化运作”的原则，组织实施土地开发项目中的征地、拆迁、规划设计、市政基础设施建设、配套建设、交通建设、环境建设和投资融资等具体环节，并提供土地开发项目完成后的经营管理方案，为土地二级开发服务。总之，通过土地一级开发，政府可以全过程地把握和控制土地开发项目的实施速度、品质、成本，努力达到土地开发项目社会效益、环境效益、经济效益三者的高度统一。

第二节 土地一级开发权

凡土地开发就必然要涉及与土地相关的权属变化。政府必须在土地一级开前获得或收回土地的国有使用权；而土地一级开发商要进行土地一级开发，则必须通过委托或招标获得土



地一级授权。因此，了解土地一级开发相关的权属与产权制度等基本概念是非常有必要的。

所谓产权，是以财产所有权为基础的，是指一定经济主体（包括自然人与法人）依法对特定经济客体（资产）所有、使用、处分并获得相应收益的权利。换句话说，产权包括了对财产的占有权、使用权、收益权和处置权。

土地产权，是指权利人在其权利存在的基础上，为实现其利用土地的目的，分别依法行使其权利时对土地收益、流转、管理的权利。

土地产权制度是在土地的所有、使用、交易等过程中所发生的各种经济行为应该遵循的社会、法律规范的总称。在内涵上，土地产权制度包含了十分丰富的内容，但是究其核心，主要包括土地的所有权制度和土地的使用权制度。

土地所有权是土地所有者对土地拥有的完全权利，包括占有、使用、收益和处分等权利。在我国，根据《中华人民共和国宪法》第十条的规定：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”《中华人民共和国土地管理法》第八条也规定：“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。”由此可见，我国实行的是土地社会主义公有制，即全民所有制（国有土地）和劳动群众集体所有制（集体土地）。

土地使用权则是指民事主体在法律允许的范围内，对国有土地或者集体土地占有、使用、收益的权利。具体来说，它包含了对土地的三种权能：

- ① 占有权，即土地使用者对土地依法实际控制的权利；
- ② 使用权，即土地使用者根据土地的性质和用途，对土地合理开发和利用的权利；
- ③ 收益权，即土地所有人通过对土地合理开发、科学利用并获得收益的权利。

要对特定区域的土地进行一级开发，就必须获得土地一级开发权。虽然我国现行的相关法律法规中，并没有明确提出土地一级开发权的概念，更没有土地一级开发权的概念。但是，根据我国相关法律法规以及《北京市土地储备和一级开发暂行办法》（京国土市[2005] 540号）的有关规定，土地一级开发权事实上可以看作是一种特殊的土地使用权。具体来说，土地一级开发权是指土地一级开发实施单位依照法定程序，在特定的区域范围和开发周期内，对特定的土地实施征地、拆迁、规划设计、市政基础设施建设、配套建设、公共服务设施建设、交通建设、环境建设和投资融资的权利。之所以说它是特殊的土地使用权，是因为从土地的需求上来看，土地一级开发的企业一般不是城市土地的最终需求者；从土地的使用期限上来看，土地一级开发权的期限较短，主要是由土地开发的时间决定的。而根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》的相关规定，一般意义上所说的土地使用权对于居住用地来说，其出让的最高年限是七十年；对于教育、科技、文化、卫生、体育用地来说，最高年限是五十年；而商业、旅游、娱乐用地出让的最高年限是四十年。

土地一级开发权的获取是房地产开发企业进入土地一级开发领域的第一道门槛，也是建立健全规范的土地一级开发市场的关键之一。土地一级开发权的设立具有重要的现实意义，它有利于明确政府和土地一级开发主体的权利和义务、风险和收益，有利于进一步完善土地一级开发体系，有利于土地市场与资本市场的对接，有利于政府构建完整的土地一级开发项目的审批、管理体制。因此，不管是在土地一级开发的实践中，还是在土地一级开发相关法律法规的完善中，我们都应该重视土地一级开发权的研究和探讨。



第三节 土地一级开发流程

土地一级开发，是指由政府或其授权委托的企业，对一定区域范围内的城市国有土地（毛地）或乡村集体土地（生地）进行统一的征地、拆迁、安置、补偿，并进行适当的市政配套设施建设，使该区域范围内的土地达到“三通一平”、“五通一平”或“七通一平”的建设条件（熟地），再对熟地进行有偿出让或转让的过程。因此，土地一级开发是一个复杂的系统工程。因此，北京、上海等地都在结合本地实际来设计符合本地实践的土地一级开发流程。其中，北京市的土地一级开发流程已趋于成熟，也与现行法律法规相适应，具有可操作性。在2005年的8月份出台的《北京市土地储备和土地一级开发暂行办法》中，勾勒出了北京市土地一级开发流程。基本步骤如下。

① 土地储备开发实施单位向市规划部门办理规划意见，向市国土部门办理用地手续，向市发展和改革委员会办理核准手续，涉及交通、园林、文物、环保和市政专业部门的，应按照规定办理相应手续。

② 土地储备开发涉及征收集体土地或农用地转用的，由土地储备开发实施单位依法办理相关手续。

③ 土地储备开发涉及行政企事业单位使用的国有土地的，由土地储备开发实施单位与原用地单位签订补偿协议。

④ 土地储备开发涉及房屋拆迁的，由土地储备开发实施单位办理有关拆迁手续，并组织实施拆迁。

⑤ 土地储备开发涉及市政基础设施建设的，由土地储备开发实施单位办理相关手续，并组织实施建设。

⑥ 土地储备开发实施单位在组织实施拆迁和市政基础设施建设过程中，应按照规定通过招标方式选择评估、拆迁、工程施工、监理等单位。

⑦ 土地储备开发完成后，由市国土局组织有关部门对土地储备开发工作进行验收。

通过对北京、上海、广东等地的实践经验总结，本着流程便捷、高效的原则，本书将土地一级开发的流程总结如下（见文前附图）。

① 原土地所有者或使用者在征得区县和乡镇政府或上级主管部门的同意后向当地国土局提出土地一级开发申请。

② 当地国土局受理申请并进行土地开发项目预审。

③ 通过土地预审的项目，根据项目的性质，委托市、区县土地储备机构负责组织编制土地储备开发实施方案，开发实施方案主要包括待储备开发地块的范围、土地面积、控制规划条件、地上物状况、储备开发成本、土地收益、开发计划、实施方式等。

④ 当地土地主管部门或其委托代理机构编制土地一级开发实施方案。方案应由地方国土资源管理部门会同发展改革、规划、建设、交通、环保等部门所组成的联审会进行会审，对土地一级开发的实施方案中有关土地处置、产业政策、城市规划、建设资质、交通及环保等内容提出意见和建议。

⑤ 通过联审会的项目确定土地开发主体。

其中，土地储备机构负责实施土地开发的，由土地储备机构负责筹措资金、办理规划、项目核准、征地拆迁及大市政建设等手续并组织实施。其中通过招标方式选择开发企业负责



土地开发具体管理的，开发企业的管理费用不高于土地储备开发成本的 2%。以招标方式确定开发企业后，土地储备机构应当与中标开发企业签订土地一级开发管理委托协议；通过招标方式选择开发企业实施土地开发的，由开发企业负责筹措资金、办理规划、项目核准、征地拆迁和大市政建设等手续并组织实施。招标底价包括土地储备开发的预计总成本和利润，利润率不高于预计成本的 8%。通过招标方式确定开发企业后，土地储备机构应当与中标开发企业签订土地一级开发委托协议。

⑥ 土地储备开发实施单位向当地规划部门办理规划意见，向当地国土部门办理用地手续，向当地发展和改革委员会办理核准手续，涉及交通、园林、文物、环保和市政专业部门的，应按照有关规定办理相应手续。

⑦ 如果开发项目涉及新增集体土地办理农用地征收、农转用手续或存量国有建设用地收回国有土地使用权的，土地储备开发实施单位依法办理相关手续，并获得当地人民政府的批准。

⑧ 在取得当地人民政府的批准文件后由土地储备开发实施单位到相关委办局办理征地、拆迁、市政基础设施建设等相关手续。

组织实施征地、拆迁和市政基础设施建设。危改、文保、绿化隔离等项目需按规定承担回迁房建设。

⑨ 组织验收。

建设项目的土地一级开发完成后由市国土局组织相关委办局进行验收，验收审核的内容：

- ① 审核土地一级开发成本；
- ② 组织验收土地开发程度是否达到合同的要求；
- ③ 根据委托合同支付相应土地开发费或管理费；
- ④ 纳入市土地储备库。

第四节 城市土地一级开发模式创新的意义

根据土地使用权出让时间顺序的不同，城市土地开发模式分为土地出让前开发和土地出让后开发两种模式（见图 1.1）。土地出让后开发是我们传统意义上所说的房地产开发，一般来说，指的是由房地产开发商通过协议出让或者先划拨后补办协议出让手续的方式取得土地，在自行进行征地、拆迁以及大的市政建设以后再开发建设房屋的模式。不难看出，在这种模式下，土地的一级开发和二级开发是由一家开发商完成，而土地出让前的开发，也就是我们这里所讲的土地一级开发，它包含了政府在土地出让前对土地进行整理、投资、开发的过程。

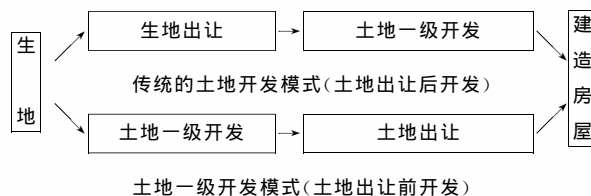


图 1.1 两种城市土地开发模式比较



土地一级开发较之传统的土地开发模式，是我国现行土地制度下的一种土地利用与管理体制创新，具有重要的理论与实践意义。

1. 有效地制止了政府国有土地资产及财政收入的流失，降低了城市发展的成本

在传统的土地开发模式下，房地产开发商往往同时扮演了土地一级开发和房屋开发的两个角色，政府在土地出让以后，便无法掌握和控制土地的开发成本。土地在开发以后是否增值，增值了多少便成了一笔糊涂账，政府就难从土地的增值收益中获益。而对于房地产开发企业来说，由于征地、拆迁、补偿以及市政建设都要由自己来承担，在土地开发中也面临着极大的不确定性，经营成本与风险都很高。因此，在客观上不可避免地拉长了房地产开发周期、加大了房地产开发的成本，最终导致房地产业的畸形发展，增加了城市发展成本。

与此相比，在土地一级开发模式下，政府可以有效地核算和控制土地开发的成本，从而抓住了财政收入流失的源头；并且在政府主导下来展开土地一级开发，可以有效地缩短土地一级开发周期、降低土地一级开发，从而大大降低城市房地产开发成本，由此也会使得房地产服务价格的下降和质量的提升，提高城市的宜居水平和城市整体竞争力。

2. 优化城市后备资源，保证城市可持续发展

土地是城市的宝贵资源，具有稀缺性、区位性、保值增值等特性。在传统的土地开发模式下，政府主管部门并没有一个清晰而准确的土地资源后备库。在城市化快速发展的情况下，如果政府不对有限的土地资源进行整理和储备，就会造成政府土地储备资源不足，影响土地供应，结果便会影响和制约城市的可持续发展。

在土地一级开发模式下，政府有义务以集约利用土地为指导原则，在城市总体规划的指导下，对城市土地利用及早地进行详细、周密的统一规划和综合策划，在此基础上，由专门的机构进行土地储备与一级开发，以市政配套先行、建设实施方案先行为指导原则，为土地供应做好充分准备。因此，基于土地储备制度的土地一级开发模式的构建和运行，可以使得城市发展步入持续、健康、稳定的轨道，有利于城市的整体规划和城市产业结构的优化。

3. 有效解决土地开发过程中的环境问题、社会问题

在传统的土地开发模式下，房地产开发企业在开发过程中出现的拆迁、补偿、配套建设等问题时，由于追求利润最大化，很容易产生破坏环境、影响社会和谐等问题。比如在拆迁安置过程中往往喜欢挑肥拣瘦，留下一些难拆迁、难补偿的边角地带。由此往往会遗留社会问题，引发社会矛盾，使得社会效益和生态效益受损。

在土地一级开发模式下，由政府来主导土地一级开发，是本着建设的公共目标来进行土地开发的，必然会在城市建设的各个指标上依据国家或地区的要求进行逐一落实，既可以保证国家利益不受损失，也会照顾到土地开发过程中利益相关者的权益，可以有效地避免土地开发中对环境产生破坏，也有利于社会的和谐发展。

值得一提的是，在土地开发模式转为土地一级开发以后，在一段时间里，政府往往是通过协议转让的方式转让土地一级开发权，其中容易滋生腐败。经过几年的探讨，北京市出台了《北京市土地储备和一级开发暂行办法》（京国土市〔2005〕540号），其中规定今后北京市的土地一级开发只能由土地储备机构承担或者通过招标方式选择有相应资质等级的开发企业承担。相信会有越来越多的房地产企业会通过公平、公正、公开的方式进入土地一级开发领域，参与城市的开发与建设。



第五节 北京市土地一级开发实践

在 1986 年《土地管理法》没有实施以前，我国土地使用制度是根据“三无”，即无偿、无期限、划拨方式使用的。最早有偿用地是 20 世纪 80 年代中期引进外资开始的。如北京市政府于 1985 年国家出台了《北京市征收中外合营企业土地使用费暂行规定》，开始对外商投资企业征收土地使用费。国家于 1986 年正式颁布了《土地管理法》，为土地有偿使用提供了最根本的法律依据，但当时的土地有偿使用还是以协议出让为主。协议出让导致了大量的国有资产流失和土地浪费现象，2001 年国务院下发了《关于加强国有土地资产管理的通知》，要求各省、市、自治区、直辖市加强国有土地资产的管理，切实防止国有土地资产流失，要做好严格控制建设用地，供应总量，严格使用国有土地有偿使用制度等。北京的土地开发模式在此期间开始发生变化。

一、土地一级开发是中关村科技园区体制创新的结果

北京市土地有偿使用从协议出让过渡到一级开发是有一个过程的。土地一级开发模式的产生与北京中关村科园的发展密切相关。

进入 20 世纪 90 年代，全球范围内科技革命突飞猛进，科技创新对一国经济发展、社会进步和综合国力的增强都产生了巨大推动力量，我国政府面对严峻挑战，审时度势地提出了科教兴国的重大战略决策。中关村科技园就是科教兴国战略的重要组成部分。1999 年 5 月 26 日，北京市人民政府与科学技术部联名向国务院递交了《关于实施科教兴国战略，加快建设中关村科技园区的请示》（京政文 [1999] 35 号），提出要加快建设中关村科技园。

1999 年 6 月 5 日，国务院便做出《关于建设中关村科技园区有关问题的批复》（国函 [1999] 45 号）的批复，原则同意请示，并对科技园区提出要“大胆改革，敢于创新”，“创建有中国特色的中关村科技园区”。在此背景下，北京市第十一届人民代表大会常务委员会第二十三次会议于 2000 年 12 月 8 日通过《中关村科技园区条例》。然而，就是这一不足 9000 字的《中关村科技园区条例》，为中关村科技园区建设和发展主要方面构建出了一个宪章性的制度框架。该《条例》被海外媒体盛赞为“充满了对知识和人才的敬意”的法律，被誉为中关村科技园区的“基本法”。

针对园区中出现的一些市场化程度高具有知识经济特征的新的经济现象和行为，《中关村科技园区条例》对现行政策法律作出了创新性和突破性的规定。其中，第四十八条规定：“中关村科技园区的土地一级开发，应当服从中关村科技园区建设的统一规划。政府对其垄断的土地资源向社会出让土地使用权的，应当依法采取招投标或者拍卖的方式实施。”由此，“土地一级开发”一词正式产生。

而直接导致土地一级开发模式产生是缘于中关村地区房地产发展的无序化。由于有了政府的特殊待遇和科技产业的兴起，中关村的写字楼、住宅供求矛盾也开始凸现出来。中关村房地产业的迅速发展，使中关村地区很快就成为房地产企业热炒地皮的地方，地价和房价的上涨影响了中小型科技企业进驻科技园，从而也影响到了中关村的产业定位。中关村在 2000 年 2 月召开的北京市第十一届人代会第三次会议上，现任北京市市委书记、时任北京市市长刘淇在和海淀区代表一起审议政府工作报告时说：“我最不愿意看到的就是在中关村



炒作房地产，这是破坏中关村发展的一个致命问题……可以说，炒房地产就坏了开发区的大事。”

在此背景下，“中关村不炒房地产”成为中关村科技园区发展的原则，同时为了快速地为园区发展提供良好的基础设施条件，就必须改变原有的土地出让、征地、拆迁、市政建设等原有框框，土地一级开发模式应运而生。

二、中关村的土地一级开发模式向全市推广

根据2001年国务院下发的《加强国有土地资产管理通知》，北京市2002年出台了《北京市人民政府批转市国土房管局关于加强国有土地资产管理建立土地储备制度意见的通知》。该《通知》为加强本市的国有土地资产管理培育健全规范的土地市场，深化土地使用制度改革，提出了六条具体的意见。这六条具体的意见是：①要实行土地供应的计划管理，严格控制建设用地供应总量（2002年的四号文件）；②严格实行国有土地有偿使用制度；③建立土地有形市场，加强土地使用权转让管理，大力推行国有土地使用权的招标采购，当时没有挂牌，挂牌后来在实践中总结的公开出让的方式；④加强低价管理；⑤规范土地审批的行政行为；⑥建立土地收购储备制度，增强政府对土地市场的调控能力。在四号文件以后，北京市加强土地计划管理，严格控制建设用地供应总量，建立土地收购储备制度。上述两份文件的出台为北京市在全市范围内推行土地一级开发制度奠定了基础。

2004年3月国土资源部和监察部的“71号文”下发以后，实际上经营性的协议出让从2004年8月31号（即“8·31大限”）以后全面停止。在此之后，土地一级开发已经成为未来确保全市按计划实现经营性项目用地熟地供应的重要途径和手段。北京市加速了土地一级开发模式的探索。经过几年的实践和摸索，北京市逐渐形成了一套完善的土地一级开发制度。这一制度包括在以下几个重要的法规文件中：2005年4月份下发的《北京市国有建设用地供应办法》（京政发〔2005〕6号）；2005年的9月北京市国土局、发改委、规划委、建委、财政局联合出台《北京市土地储备和土地一级开发暂行办法》（京国土市〔2005〕540号）和《北京市土地一级开发及经营性项目用地招标采购挂牌出让流程示意图》；2006年5月公布的《北京市土地一级开发项目招标投标暂行办法》（京国土市〔2006〕290号），等等。

2007年1月9日，北京市国土资源局公布北京天泰兴业置业发展有限公司和北京世纪龙泉房地产开发有限公司两家企业成为北京首批土地一级开发项目招投标的中标者，这也是国内首次采用招投标方式进行土地一级开发，标志着中国城市土地一级开发正走向制度化和成熟的市场发展阶段，也预示着城市土地储备开发的“政府主导、市场化运作”模式将会在全国范围内得到推行。



规划篇

- 土地一级开发计划
- 城市专项规划与土地一级开发
- 土地一级开发实施方案