



济南市土地收购储备制度发展探究

唐金波

(济南市土地储备交易中心, 山东 济南 250099)

摘要:济南市较早实施了土地收购储备制度。经过 10 年的探索和实践,已形成了自己的制度模式和运行机制,具有很强的典型性和借鉴意义;同时,存在的问题也具有很强的代表性。通过对济南市开展土地收购储备的回顾和探究,总结经验教训,并展开深入的思考,使该项制度在土地集约利用和城市化进程中发挥更大的作用。

关键词:土地收购储备;制度发展;经验教训;济南市

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

1 建立背景

(1)建立土地收购储备制度,是国家整顿、规范土地交易市场的客观要求。改革开放以来,随着我国经济体制由计划经济到社会主义市场经济的转变,土地管理模式也在不断发生变化。国务院第 55 号令的颁布,标志着我国土地资源市场开始形成。但是,由于改革经验的不足和制度上的缺陷,20 世纪 90 年代中后期,土地市场出现混乱,阻碍了经济社会的健康发展,主要集中在:①国有土地资产通过市场配置的比例不高,透明度低;②用地秩序混乱,非法转让土地使用权现象严重,划拨土地未经批准进行流通(隐形交易),政府权益得不到体现。为了治理上述现象,党中央、国务院先后下发了中发[1997]11 号、国办发[1999]39 号文件,提出培育和规范土地要素市场、制止炒卖“地皮”等非法交易行为的重要课题。为了落实中央的要求,济南市人民政府下发了《关于加强土地一级市场管理放开搞活土地二级市场的通知》(济政发[1998]27 号),提出政府垄断土地一级市场、放开搞活二级市场的管理模式。为强化政府对土地一级市场的调控能力,成立了市土地收购储备中心,该中心受市政府委托负责土地收购、土地整理、土地储存和融资,土地收购储备成为一个制度设想。

(2)建立土地收购储备制度,是促进土地资源节

约集约利用的重要手段。党的十四届五中全会提出两个具有全局意义的根本转变,其目的是优化资源配置,实现经济和社会的可持续发展。原国家土地管理局据此提出了土地管理方式要逐步从与计划经济体制相适应向与市场经济相适应转变,土地利用方式要逐步实现从粗放型向集约型转变。在这些精神的指导下,地方政府和土地管理部门加大了对各类存量土地挖潜的工作力度。土地收购储备则可以通过主动出击,寻找和盘活城市低效或闲置的存量建设用地,通过必要的前期开发,重新安排建设项目使用,提高土地利用效率^[1]。

(3)国内一线城市在土地收购储备上的积极探索,为济南市建立土地收购储备制度提供了参考模式。在上述两个社会背景下,1996 年,上海市借鉴国外先进制度模式,成立了我国第一家土地储备机构——上海市土地发展中心,开始探索土地收购储备制度。随后,杭州市和青岛市也相继开展了该项工作。1999 年 6 月,国土资源部以内部通报的形式转发了《杭州市土地储备实施办法》和《青岛市关于建立土地储备制度的通知》,对其他城市建立土地收购储备制度具有重要的借鉴意义^[2-4]。

2 发展历程

2.1 建立期(1999 年—2003 年)

* 收稿日期:2011-03-08;修订日期:2011-05-26;编辑:王秀元

作者简介:唐金波(1982—),男,山东济南人,经济师,主要从事国有土地收购储备工作;E-mail:wshjz01-01@163.com。

2.1.1 济南市土地收购储备制度的建立

2000 年 6 月,济南市人民政府下发《关于建立土地收购储备制度的通知》(济政发[2000]6 号,以下简称 16 号文),标志着济南市土地收购储备制度正式建立起来。16 号文明确了土地收购储备制度的内涵、主要任务和工作目标,确定了收购储备土地的范围,规定了收购土地的补偿方式,起到了临时土地收购储备办法的作用。2000 年 9 月,济南市土地收购储备中心完成山东金枫木业有限责任公司使用的 73 640.3 m² 国有土地收购,标志着济南市土地收购储备工作逐步开展起来。2000—2003 年,济南市完成土地收购情况见图 1。

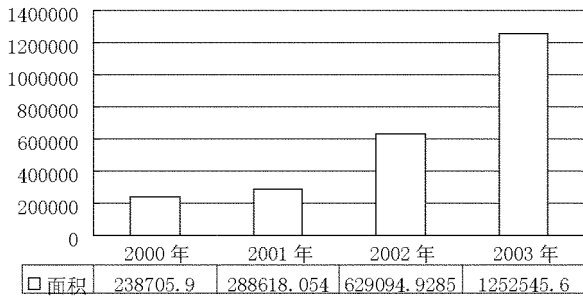


图 1 2000—2003 年土地收购面积柱形图(m²)

2.1.2 存在的主要问题

在 16 号文的指导下,土地收购储备工作的不断深入开展,取得了较大成效;同时,存在的问题也逐渐暴露出来。

(1)城市规划对土地收购的指导性较差。16 号文提出了在土地收购过程中,应当按照土地利用和城市总体规划,稳步有序进行。但是,在实际操作过程中,土地收购机构与城市规划部门缺少衔接,很多土地在收储前没有编制单宗土地的详细规划,影响了土地的后期处置。

(2)土地补偿标准尚欠合理。16 号文规定土地收购的主要补偿方式为:在土地原用途评估价格基础上按 60%~80% 计补;对于地上建(构)筑物,规划允许保留使用的,按建(构)筑物现值的 70%~80% 计补,规划确定拆除的,按现值的 50% 计补。这种做法违背了公平等价的原则。

(3)土地收购具体操作的技术规范尚不完善。

2.2 发展期(2004—2007 年)

2.2.1 《济南市国有土地收购储备暂行办法》的颁布及施行效果

2004 年 4 月,济南市政府颁布了《济南市国有土地收购储备暂行办法》(以下简称《暂行办法》),对土地收购储备有关工作事项做出了更加系统、规范的要求。《暂行办法》对土地收购的操作程序更加细化;在实践的基础上制定了系统的补偿标准(表 1)。

表 1 《济南市国有土地收购储备暂行办法》补偿标准

土地性质	土地补偿标准	房屋补偿标准
划拨土地	规划为非经营性用地	土地评估价格的 50% 房屋重置成新价
	规划为经营性用地	土地出让后扣除前期整理费用后的 60% 不再补偿
出让土地	土地评估价格的 100%	房屋重置成新价

这一时期,为了支持各类国家重点工程建设和国有企业改革(改制),在《暂行办法》的基础上,济南市政府以及土地收储机构还通过规范性文件的形式制定了具体的政策执行标准和特定的工作程序。这些规范性文件成为《暂行办法》的重要补充,成为土地收购储备制度的重要组成部分。2004—2007 年,济南市完成土地收购情况见图 2。

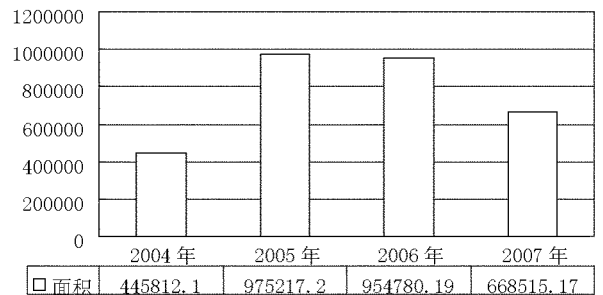


图 2 2004—2007 年土地收购面积柱形图(m²)

2.2.2 特点

(1)更加重视城市规划对土地收购的指导。在过去的土地收购实践过程中,由于对城市规划没有足够重视,致使很多收购的地块因规划限制的原因不能供应,沉淀了大量土地收购资金。为了解决这一矛盾,土地收储机构在收购土地时加大与城市规划主管部门的沟通,对拟收购的地块做好充分规划策划,做到规划先行,确保收购的土地不因规划的制约而无法供应。2007 年,济南市规划局成立了城乡规划编制研究中心,作为济南市经营性用地规划策划的编制主体,对拟收购储备的地块进行规划策划的前期研究,提出策划要求,根据策划要求编制规划策划方案,提出规划条件。城市规划对土地收购储备的指导作用大大增强。

(2)土地收购储备实施过程中的技术规范不断完善。随着土地收购储备实践的不断深入,土地收

购过程中具体工作环节中粗线条的操作模式使得整项工作受到限制。过去在土地调查、测绘评估方面没有具体的规范要求,工作人员依据经验开展工作,出现很多工作失误,影响了整个地块的收购储备。针对这些问题,土地收储机构对土地收购储备过程中的工作细节做出了明确的技术规范。例如,在收购土地前,如果没有进行充分的地籍调查,收购的土地边界和《国有土地使用权证》的范围不一致,就无法正常将收购的土地注销登记,影响后期土地供应。2006 年,针对这一情况,土地收储机构在土地收购时设立了地籍调查前置制度:即在土地前期调查阶段,采用土地发证登记的工作程序和技术规范要求,对有争议的土地界址以及准备出让的土地边界提前进行四邻签字确认,确保收购的土地能够及时进行注销登记,出让的土地不因土地边界争议而无法登记发证。

(3)逐步拓宽土地收购储备的融资渠道。之前的土地收购储备主要是依靠财政拨款进行资本投入。随着各项配套制度的不断完善,利用储备土地抵押贷款成为重要的融资渠道。

(4)重视土地收购储备过程中的风险管理。土地收购储备的运作过程具有一定的不确定性,如被收购人的债务原因导致土地查封而无法按期交付土地;房地产市场乃至宏观经济的波动使得储备土地不能及时变现等等。土地收储机构逐渐增强风险意识,采取必要的风险识别、风险评估等风险管理方法,有效地预防和对抗风险^[5]。

由图 2 和图 1 进行对比,济南市土地收购储备制度发展期比建立期收购土地的面积总体有所减少,但是,由于制度上采取了以上措施,收购土地的处置比例大大提高。

2.3 完善期(2008 年至今)

2.3.1 《济南市国有土地收购储备办法》的颁布及施行效果

随着《中华人民共和国物权法》的颁布实施,全社会对物权,尤其不动产物权的保护意识大大增强;《暂行办法》在近 4 年的实施过程中也暴露了一些问题,例如,《暂行办法》规定的房、地分离的补偿方式,使被收购方实际取得补偿远远小于房地产整体的市场价值;《暂行办法》没有规定出让土地享受土地因规划调整而带来的预期收益,使得作为完整产权的出让土地获得的补偿有时还没有部分产权的划拨土

地多,使收购工作难以实施。因此,在保留《暂行办法》整体框架的基础上,结合近年的实践成果,2008 年 2 月,济南市政府颁布了《济南市国有土地收购储备办法》(以下简称《办法》)。

《办法》对上述存在的主要问题进行了调整和完善。主要体现在:明确了土地收购主体的多元化;对于具有房产权属证明的房屋和土地,具备市场交易条件的,可以选择地上建筑物主导方式补偿;允许出让土地选择分成预约方式收购补偿(表 2)。

表 2 《济南市国有土地收购储备办法》补偿标准

土地性质	土地补偿标准	房屋补偿标准
规划为非经营性用地	土地评估价格 (划拨土地按 60%)	房屋重置成新价
	包含在房地 产综合评估价格中	房地产综合评估价格*
规划为经营性用地	土地出让后扣除前期 整理费用后的 60%	不再补偿

* 划拨土地要扣除所含土地评估价格的 40%

2.3.2 特点

(1)土地收购主体多元化。《办法》实施以前,土地收购工作完全由土地储备交易中心承担。随着大规模城市建设的开展,各项城市建设的重点工程、专项工程都具有投资量大、涉及区域广、用地结构复杂的特点,以往的工作机制已不能很好的适应现实的要求。2007 年以来,市政府陆续成立了旧城改造投融资管理中心等专项投融资平台,并赋予其在各自的工程建设范围内独立实施土地收购的职能。《办法》对这一做法进行了确认。这种做法既增强了土地收购的灵活性,又能使各投融资平台作为工程建设主体更好履行土地收购合同的权利义务,避免了很多纠纷的产生。

(2)收购的土地情况更加复杂。土地收购储备的不断开展,单宗土地收购储备后直接供应的情况越来越少。更多的是对大片区、多宗地、多用途的地块进行收购储备。尤其是城市综合体项目的建设,涉及的土地收购储备宗地更为复杂。这就要求土地收购机构在严格按照各项技术规范操作的同时,不断地创新机制,优化土地收购储备模式,适应形势的发展^[6]。

(3)逐步引入了 PPP(Public - private partnership)运作模式。所谓 PPP 模式是指通过政府公共部门和私人部门合作管理的模式来为公众提供公共物品或服务,从而达到比任何一方单独行动更为有利的效果。由于土地收购储备投资巨大,且与房地产开发具有密切的联系,使具有投资实力并了解房

地产市场的开发企业参与土地收购储备具有重要意义。2008 年以来,济南市首先在棚户区改造项目中采用的“两次公告”模式,就是在这方面做出的有益探索。“两次公告”是指政府将拟收购储备的地块依据城市规划,通过初步调查摸底和成本测算,向社会进行第一次公告,征集土地熟化垫资人(后改为投资人);土地收购机构与该熟化垫资人签订土地熟化合作协议,明确土地熟化过程中的权、责、利;土地熟化完成后,由国土资源管理部门进行第二次公告,对收购储备的地块进行“招、拍、挂”出让,而此时只有通过第一次公告取得熟化垫资人资格的企业可以参与竞买。土地熟化垫资人根据土地收购储备进度提供熟化资金;如果未能取得土地使用权,则在土地竞得人交付的土地价款中返还土地熟化费用。随着这种运作模式的探索和完善,土地收购储备有了充足的社会资金支持,熟化完成的地块也不会因为市场因素的变化而无法供应,规避了市场风险,释放出了巨大的活力^[7]。由于以上制度特点,2008 年以来的土地收购数量大幅提升(图 3)。

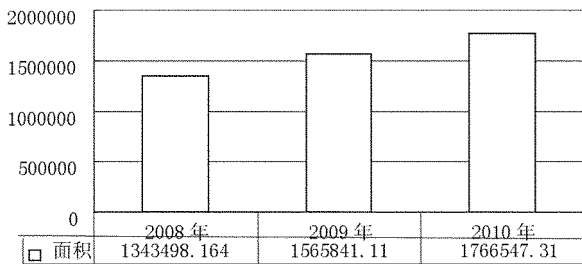


图 3 2008 年至 2010 年土地收购面积柱形图(m²)

3 对土地收购储备制度的再思考

通过 10 年的实践和探索,济南市土地收购储备制度形成了自己的模式和运行机制。那么如何使这项制度更加完善,使其在城市建设中更好的发挥优化土地资源配置的作用,值得进一步思考。

(1)土地收购储备缺少法律层面上的明确定位。现行法律、法规中仅对依法收回土地使用权的情形做出了原则性规定,而对于一般意义上的土地收购概念没有提及。对于土地收购储备的性质,现在一般认为是土地收储机构代表市、县人民政府利用市场机制对土地进行收购、开发整理并重新出让的行为,土地收购双方主要依据平等协商和市场等价原则履行各自的权利义务。这个过程中,虽然是市场

主导,但却是政府行为;政府既是参与者,同时是规则的制定者。这使得土地收购一旦出现争议,很难利用土地管理法律法规进行调整。相关法律修改时,应当对土地收购储备进行基本的定位,明确相应的法律主体^[8]。

(2)关于土地收购补偿价格。补偿标准是土地收购制度的核心。国内很多专家学者在这方面做出了深入的研究,也存在一些争议。争议的焦点在于原土地使用权人是否应该享受土地因城市规划调整带来的预期收益。一方认为利用土地的部分预期收益对土地使用权人进行补偿,提高了补偿标准,减少占用土地收购资金投入,便于实施土地收购工作;另一方认为土地预期收益是政府实施城市规划调整带来的收益,应当完全归政府所有。对土地使用权人进行补偿,首先应当立足于土地使用权的权益内涵,区分划拨和出让两种土地使用权的价值构成;对于土地规划调整带来的超额收益,属于土地外部增值,与土地的使用过程没有必然联系;其次,还应该认识到,我国长期以来实行计划经济体制,国民收入分配具有高积累、低分配的体制特点,占城市社会劳动者绝大多数的国有企事业单位的工作人员依靠国家的生产要素投入进行劳动并取得稳定但较低的劳动报酬。这些包括土地在内的生产要素既要用于生产使用,也是他们赖以生存的保障。因此,大量国有企业通过划拨方式取得的土地,担负生产要素职能的同时,更具有社会保障职能。在国有企业改革(改制)过程中,他们使用的这类存量土地,往往需要通过收购储备进行盘活。收购这类土地,仅对土地的权益进行成本性补偿,有失公平。在国家国企改革(改制)资金紧张的状态下,将国有企业土地资产的部分预期收益通过收购补偿方式安置或补偿旧体制下的国企劳动者,不失为一种可行的方法。对于其他情形,原土地使用权人不应享受规划调整带来的土地增值收益^[9]。

(3)《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《征收条例》)对开展土地收购储备的影响。《征收条例》已于 2011 年 1 月 21 日起公布施行。该条例与原《城市房屋拆迁管理条例》相比,在房屋征收的内涵、适用范围、实施主体、工作程序以及补偿方式上都有实质性的变化。该法规的实施,必将对土地收购的开展带来调整。关键是明确目前实施的土地收购业务中哪些应当属于《征收条例》调整的范围。

《征收条例》第二条规定：“为了公共利益的需要，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿”，并在第八条中详细规定了“公共利益”的内涵。由此可见，现在实行的“公益事业和城市基础设施建设需要使用的土地”、“实施旧城区改造需要调整使用的土地”等两种情形，应当依据《征收条例》的有关规定进行办理。对于其他不能依据《征收条例》进行房屋征收的，可以仍然按照土地收购的运作模式开展工作。

参考文献：

- [1] 万鸿雁. 论土地收购储备制度及其立法完善[J]. 金卡工程(经济与法), 2010, (6): 113.
- [2] 杨遵杰, 陈祁晖, 李刚, 等. 我国土地储备机构发展状况分析

- [J]. 经济地理, 2005, 25(4): 557 - 560.
- [3] 武毅东. 我市土地收购储备制度的实施及思考[N]. 长治日报, 2009 - 11 - 06(A2).
- [4] 宫玉泉. 土地储备制度的功能定位[N]. 中国国土资源报, 2006 - 06 - 06(8).
- [5] 马振海. 浅谈国有土地收购工作中的风险防范[J]. 山东国土资源, 2006, 22(6): 64 - 66.
- [6] 唐金波, 秦鲁波. 项目管理理论在土地一级开发项目中的应用[J]. 山东国土资源, 2010, 26(2): 30 - 32, 36.
- [7] 何芳. 我国土地储备制度创新探讨[J]. 改革与战略, 2007, 23(11): 20 - 22.
- [8] 范喜秋, 常梅. 烟台市土地储备工作的合理定位[J]. 山东国土资源, 2010, 26(2): 37 - 39, 42.
- [9] 范少虹. 从土地权利视角看土地收购补偿[J]. 湖南行政学院学报, 2010, (2): 41 - 44.

Study on Development of Land Purchase and Reserve System

TANG Jinbo

(Jinan Land Reserve Center, Shandong Jinan 250099, China)

Abstract: Implementation of land purchase and reserve system has been carried out in Jinan city in early time. Through exploration and practices in 10 years, own model and operating mechanism of this system have been formed, which has strong and typical references. At the same time, problems occurred in this system also have strong representation. Through review and study on the implementation of land reserves in Jinan city, and carrying out deeping thinking on this system, the system has played more greater role in intensive land use and urbanization.

Key words: Land purchase and reserve; institutional development; experiences; Jinan city