

完善土地收购储备制度的建议探究

王颖

沂南县自然资源和规划局

DOI:10.12238/jpm.v1i1.2552

[摘要] 近些年来,伴随着我国城镇化规模的不断增大,越来越多的城市周边土地被政府收购,用来作为城市的储备土地。土地收购储备是一项系统性、长周期的工作,而实行土地收购储备制度不仅便于管理国有土地资源,而且还有利于促进城市均衡的发展。然而,土地收购储备在调控土地市场中发挥作用、相关制度在全国基本建立的同时,也存在许多不足和问题,必须进一步规范和完善。基于此,文章就完善土地收购储备制度的建议进行了探究。

[关键词] 完善; 土地收购储备制度; 建议

中图分类号: D912.3 **文献标识码:** A

1 土地收购储备制度的内涵

土地收购储备制度是由政府依照法定程序,运用市场机制,按照土地利用总体规划和城市总体规划,通过收购、回购、置换和征用等方式取得土地,进行前期开发利用和存储后,以公开招标、拍卖出让方式供应土地,控制各类建设用地需求的制度。

1.1 收购。收购并不是把所有土地纳入范围,而是将不能由土地二级市场自行调节的部分纳入范围,比如划拨土地、产权不明晰的土地、不符合城市规划或土地利用总体规划的土地以及没有不动产登记证书的土地。对于这些土地,由于土地使用权归属不属于土地使用者,土地使用权转让带来的增值收益不应由土地使用者获得,因此不能在土地二级市场自由交易,必须纳入土地收购储备范围。

1.2 储备。对于第一阶段通过收购、回购、置换和征用等方式取得的土地,由土地收购储备中心统一开发整理,将生地、毛地变为具备建设施工条件的熟地。经过前期开发,土地价值必然会得到提升,同时也减少了开发商对前期开发的忧虑,减少了房地产开发中的不确定因素,缩短开发周期,确保项目顺利完工。

1.3 出让。在经过收购、储备两个阶

段后的土地,已经具备完善的出让条件,包括规划条件与技术参数条件。在出让阶段,政府通过招标、拍卖或者挂牌形式出让土地,有利于规范土地交易行为,限制土地私下交易与非法炒卖,加强土地市场的统一管理,实现土地资源的优化配置。

2 土地收购储备制度的意义分析

土地收购储备制度主要有以下几方面的意义:首先研究土地收购储备制度是更好的进行土地规划的要求。土地规划涉及到许多方面的工作,不可否认的是土地收购储备制度的设定在一定程度上推动了土地规划工作的发展;此外,土地收购储备制度的研究是土地收购工作自身的发展要求。一项工作想要得到更好的发展,那么就会需要一定的制度支持,土地收购工作也不例外。

3 我国土地收储机制发展历程

因为我国改革开放发展时间较短,因此土地收购储备机制的起步和发展相比国外要晚得多。有资料表明,我国土地储备制度首先出现于香港。最初在上海成立了一家土地收购储备机构,这在我国土地收储制度上是具有划时代意义的。随着建筑用地和居民用地的大量增长,政府逐渐开始高度重视土地收储的问题,并在后来的“土地收储制度研讨

会”上向全国展示了一些做的比较好的城市,供大家借鉴、学习。同时,各地政府也开始把土地收储制度的建立和运行管理作为首要问题,一时之间,多省市纷纷建立了土地收储中心,主管土地的收购储备。

4 土地收购储备制度中存在的问题

4.1 法律依据有待完善。就其土地收购储备的性质来说,它属于一种政府行政行为,因此它带有一定的强制性。目前,划拨用地的单位及企业占用了我国的部分城市存量土地,但是对于现阶段盘活城市存量土地的活动而言,它呈现出来的是一种无序且混乱的状态,这样一来,难免会给政府做相关工作带来一些困难。因此,为了确保政府能够做好与土地收购储备相关的一系列工作,有必要进一步完善土地收购储备制度的法律依据。

4.2 土地收购储备收益分配机制不够明确。土地收购虽然在一定的程度上使得土地资源的利用得到了更合理的分配,但是土地收购也是存在一定的利益的,没有一个企业会愿意在赔本的情况下进行土地收购工作。那么问题就会随之而来。当土地收购工作涉及到三方或者是更多参与方时,土地收购的利益该怎么分配呢?由于土地收购储备制度大大收益分配机制不明确,使得类似这样

的问题不能得到很好的解决。

4.3 土地收购储备的调控目的的偏离。土地收购储备的宗旨是调控市场。市场上可供建设的土地过多时,开展收购以减少市场中土地供应潜在数量;市场上可供建设的土地过少时,将储备的土地释放出来,缓解需求压力。此过程类似国际上各国中央银行为稳定汇率而做出的反应。虽然运行规则都是“低买高卖”,而且最终结果都是要赢利的,但没有一家中央银行是以牟利为目的而介入汇市的。土地收购储备的作用也是相似的,倘若在土地储备期间,恰逢市场地价上升,土地又经开发、整理,收购储备赢利也是毋庸置疑的,但是若以牟利为主要目标甚至是惟一目标来运作,则有违土地收购储备制度建立的初衷。

4.4 土地储备的分红和补偿制度有待完善。收购储备机构在购买土地时,需要对被收购方进行补偿,目前的补偿形式主要有新建商品房的交换和现金。由于大部分的用地都是由政府公开招标、拍卖的,在政府的主导下,土地收购方制定的补偿标准往往比较低,甚至有补偿不到位的现象,所以会造成被收购方对补偿金额不满意,这就产生了闻名中国的“钉子户”。还有就是征地农民进入城市以后,子女的教育问题、生活问题等都没有具体的措施予以保障。除此以外,也没有建立股份制来让补偿方购买股份以达到分红的目的。

5 土地储备制度的完善对策

5.1 建立风险共担,利益共享的社会化资金循环机制。受宏观经济环境影响显著等特点,我国土地储备必须建立一条多渠道筹措资金的机制,改变以前单向通过银行筹措资金的做法。可以通过设立土地基金、实施土地债券化、发行股票等方式吸收社会资金,建立循环资金链,促进土地储备制度健康运行。

5.2 合理确定土地补偿标准,提高土地补偿额度。由于土地补偿标准直接关系到土地使用者的切身利益,影响到土地储备制度的顺利实施和土地市场的健康稳定。因此可以通过增设土地补偿标准、提高土地补偿额度等,建立覆盖面更广的土地补偿机制,以完善我国现行土地补偿标准。

5.3 加强城市政府的集中统一领导功能,强化城市土地经营的组织化程度。城市土地经营的涉及面广,政策性强,政府建设和管理城市的任务越来越重。对我国社会的可持续发展意义重大,因此必须加强政府的统一管理职能,城市的各项建设必须在土地利用总体规划和城市规划下由政府进行统一征用、统一开发、统一供地、统一管理的良性机制。

5.4 合理规划土地储备及供应规模,推动城市和谐发展。土地收购这项工作具有系统性和周期性,其发展应该和城市发展一同进步。在进行土地储备规划和供应的相关工作时,一定要考虑到城市发展的战略、需要及其步骤,不要要求其工作能够一步到位,而是在逐步推进中将工作做到最好。为了使土地供求能够达到一定的平衡,不可以忽视土地储备规模对其所起到的重要作用。但是在实际的工作中土地储备规模的大小会受到一些因素的影响,比如土地储备来源量、土地储备的方式等。土地储备规模的首要目的是对市场进行调控的同时也要相应的获取一定的收益。除此之外,还应该考虑到的是可以支配的资源也会在一定程度上制约土地的储备,以此努力求得城市能够得以和谐的发展。

5.5 建立具有宏观调控能力的收购储备机制的设想。由于各地的土地收购储备机构均由中央控股,加之又被定性为非牟利实体,公司的重大决策和日常运行就可以由中央统一调度,其实际操

作行为及其结果也就完全可以预期。当宏观局势上有要求时,服从中央是第一位的,对中央的土地宏观调控政策可以保证做到令行禁止。也就是说,对土地供应数量、种类、结构、布局、时序等的控制都可以做到收放自如,从而有助于形成和提高符合市场机制的、真正的土地宏观调控能力。

5.6 制定完善的法律法规。(1)建议制定独立的《土地储备管理办法》,以此当作土地储备的唯一法律法规。与此同时,加快《物权法》编制速度,在《物权法》中制定相应的制度。此外,也可在《宪法》当中补充土地收购储备方面的条款,以明确各方的权力和职责。(2)深入完善配套单行法规,比如管理机构的权力、职责等内容。同时在立法上还要注意目标明确,具有足够的针对性,各项条款的内容要全面,以此为后续操作提供便利。

6 结语

实施土地收购储备是一个牵涉多方利益、协调各方利益的过程,要协调处理好各方面的关系,不断完善机制,严格依法执行,要坚持有利于落实政府对土地的统一收购权、有利于提高政府对土地的宏观调控能力、有利于土地的集约利用、有利于社会经济的协调发展的原则。积极对阻碍问题进行探索,提出解决方案,保证土地储备工作制度和土地储备工作的健康发展。

[参考文献]

- [1]毕继业,杨亚东,田亮.从制度变迁角度看土地储备管理新规[J].中国土地,2016,(7):32-34.
- [2]宋立新.土地收购储备运行机制对策分析[J].现代商贸工业,2014,(3):37.
- [3]崔晶晶.我国土地收储运行机制存在的问题及对策分析[J].南北桥,2013,(5):6-7.