

城市土地储备制度的模式及其功能思考

程立艳

(东丰县国土资源收购储备交易中心, 吉林 辽源 136300)

摘要:随着我国城市化进程的不断加快,我国的土地制度也逐渐趋于完善。城市土地储备制度是一种较为新型的城市土地管理制度,其不仅是城市土地管理制度的创新之作,也是城市土地制度的建设规划中的关键部分。它的模式和功能都和传统的土地制度有着十分明显的区别。但城市土地储备制度这一模式在具体的运作过程中还存在着一些这样那样的问题,所以在实际的工作中,需要充分重视这一制度在现阶段所存在的问题,并具有针对性的进行解决,才能最大程度发挥该制度的主要功能。基于此,本文首先阐述了城市土地储备制度的主要功能,并深入分析了城市土地储备制度模式发展的影响因素,进而为健全城市土地储备制度提出了一些相关建议及策略。

关键词:城市 土地储备制度 模式 功能

DOI: 10.12319/j.issn.2096-1200.2022.19.07

城市土地储备制度主要诞生于20世纪90年代中期,它是在原有土地制度上的一种创新。它的建立不仅优化了原有的土地供应模式,还能在一定程度上对土地的出让市场进行科学合理的把控,这种制度模式的建立也比较符合当下社会主义市场经济的发展需求。现如今,很多城市都建立了相应的土地储备制度模式,这种制度模式虽然在应用过程中取得了一定的发展效果。但结合城市土地储备制度模式的发展现状来看,这一制度在具体的应用中,还面临着诸多问题。只有充分重视并解决这些问题才能更好地将其推向市场。所以现阶段,城市土地储备制度的模式及其功能已成为当前学者研究的一大重要课题。鉴于此,本文也以城市土地储备制度作为主题,并对其展开了相应的研究与探讨。

一、城市土地储备制度模式的相关概述

城市土地储备制度主要是由土地储备机构,根据城市规划的整体计划对城市范围内现有的土地资源进行征用、统一收购、统一储备以及统一开发等方式将从土地使用者手中把一些分散的土地集中起来,而后由土地储备中心和相关部门结合城市用地的主要规划和实际需求,采用招投标的方式对储备的土地进行统一出让,从而规范土地市场的秩序,以此才能有效防止城市内部土地资源的流失。现如今,很多城市所使用的城市土地储备制度大多是市场主导型土地储备制度,这种制度模式通常是指开发商在土地储备过程中参与到土地购买和开发等活动中来,用市场的宏观政策来调控土地的收购与开发的数量,这一模式的主要特征是土地储备中心根据自己的收购计划和被收购单位进行有效协商,从而确定土地最终的收购价格。从

城市土地储备制度的发展现状来看,我国大多数城市土地储备的试点工作虽然都取得了一定的发展成效,且实行土地储备制度模式的主要目的是调节市场^[1]。当市场上的土地资源供应过量时,就通常会出现供过于求的情况,一旦土地资源供不应求时,市场也可以对其进行合理的资源配置,致力于以供给来引导相关需求。

二、城市土地储备制度的主要功能分析

(一) 可有效健全和规范城市土地的市场

城市土地储备制度这种模式的构建在一定程度上使得有关部门手中牢牢掌握了城市土地的统一收购和垄断供应权。在这种情况下,有关部门通常可以把较为分散的土地统一集中起来,促使城市土地的批发大家牢牢掌握在自己手中。如此一来,不仅可以保障土地供应具有合法性,尽量避免非法用地、多头批地、越权批发土等情况的产生,而且还有利于政务对土地供应的规模和节奏进行合理有效调控,从而使得城市土地这一市场能够逐渐变得具有公正性、公开性、公平性以及规范性。而有关部门也可以结合当地地产市场的变化,将一些已储备的土地适时适量推向市场中,以此来稳住土地市场的波动,从而保障土地出让始终处于理性化。尤其是在一些西方国家通常会采用较为严密的土地法规体系来储备一些土地资源,并明确提出土地资源部门对于土地具有优先收购权,从而迫使土地的所有者除了将土地出售给开发商和有关部门之外,也没有其他更好的选择。同时城市土地储备制度的构建与运转,还可以在在一定程度上为市场提供一些较为有效的市场信息,尽可能的保证一级市场上的土地需求者能够保持公平竞争,从而才可以有效避免一些不规范的交易行为产生^[2]。

除此之外，城市土地储备制度这种模式的建立还可以让有关部门有效加强对土地一级市场的宏观调控，从而使得我国土地的开发逐渐转变为集约经营，以此才可以有效保障我国土地资源的利用总体规划 and 城市规划能够顺利实施。

（二）可以有效增加财政收入

城市土地储备制度这种模式在构建完成后，通常会有土地储备中心来对其已经收购、回收，或者征购的土地进行再开发。如此一来，就会让城市土地在开发或者规划，抑或者是出让的过程中产生的增值部分由土地储备中心进行回收，而后将其上交给国家财政部门，这样不仅增加了我国有关部门的财政收入，还为我国城市的基础设施建设以及城市环境的改善提供了一定的支持，并给予了一定的资金扶持。再加上在这种模式背景下，一般实行存量土地统一收购和垄断供应，这不仅有利于杜绝土地市场上的隐形市场交易和灰色交易，还能有效避免国有土地资源的流失。

（三）可以有效提升土地资源的配置效率

城市土地储备制度这一模式的建立，有效激活了存量土地在现实社会中的利用价值。对于一些较为偏僻的地段，抑或者是开发条件与实际要求不相符的城市土地，当地城市内部的土地储备机构可以结合城市实际发展的需要来制定科学合理的收购计划和收购方案。并要通过前期的开发和有效整理来对收购的土地进行统一的计划和整体的安排，从而在城市土地储备体系中来平衡土地资源和相应的资金。只有这样，才可以有效加快企业存量土地的盘存或进度，及时缓解一些企业进行改制的燃眉之急，从而使这些土地能够得到有效的再开发和再利用。如此一来，不仅进一步优化了土地资源的配置，还提高了土地资源的利用效率。况且企业在进行自主招商，抑或者是将存量土地分散开来进入市场时，城市土地开发的脏、乱、差等情况在一定程度上也会影响到城市的整体规划建设。尤其是在老城区的改造项目中，通常会面临诸多难点和盲点，从而影响城市的整体面貌和形象。但随着土地储备制度这一模式的建立，很多地方都遵循规划优先的原则，将城市主题进行统一收购或者集中收购，使其实现统一规划，统一开发^[3]。因此，我国城市土地储备制作这一模式的主要功能有效提升了城市土地资源的配置效率，使得土地处于增值状态。

三、影响城市土地储备制度模式发展的因素分析

（一）城市的规划工作有待完善

就当前现状而言，影响我国城市土地储备制度模式正常运转的原因在于城市规划还不完善。虽然当下有许多城

市都根据当地的发展和土地资源情况，制定了整体的城市规划建设方案。但有部分城市在落实规划方案的过程中，通常并未对市区和分区进行较为详尽的规划，这也给我国的土地储备工作造成了一定的影响。由于很多城市并未形成明确的分区规划方案，使得其在城市规划建设中，就通常会临时按照宗地来进行城市分区规划，但这样也会导致城市的规划工作缺乏一定的整体性，使得城市建设和周围的环境无法协调，同时还会对土地的征收、回收、拆迁、开发等施工进度造成一定的影响，从而不断增加土地储备的成本，尤其是会加重其利息负担。因此，当地的有关部门应及时完善城市的整体规划工作，并将规划方案落到实处。

（二）土地收购的补偿标准缺乏合理性

土地收购补偿标准不合理也是影响城市土地储备制度模式正常运转的主要因素。土地储备中心在征购抑或者是回收土地时，通常需要对土地所有者、土地使用者、以及地上的建筑物等进行一定的补偿，大多数情况下都是直接支付土地的征收费用来进行补偿，这种补偿方式不仅简单便捷，还很容易操作。但目前，从我国多个城市的土地收购现状来看，有很大一部分土地使用者都对土地的征购或者回收补偿标准感觉不服气，这部分土地使用者往往认为现阶段的土地收购补偿标准缺乏一定的合理性和科学性。这就使得他们在心理上和行为上对土地的回收产生了一定的抵触情绪，从而在一定程度上加大了土地储备中心的谈判难度，使其回收的时间处于不断延长状态，最终导致储备成本大大增加。

（三）城市土地储备制度的实施模式有待进一步完善

从当前土地储备制度的发展现状来看，大部分城市的土地储备模式在具体运作过程中，通常会存在单纯追求土地收益的情况，且大多数城市土地的供应也无法满足房地产市场发展的需求。这样就会使得住宅的价格不断处于上升趋势，从增加人们的生活压力，久而久之就很容易引起有关群体的不满。而我国城市土地储备模式的运作制度和具体的运作方案有待完善，这也是影响城市土地储备模式正常运行的因素之一。就当前社会现状而言，土地储备政策的制定、土地征收或回收的补偿标准制定、准备规模与储备周期的确定、土地供应计划的制定和实施等方面都缺乏相应的完善性^[4]。因此，相关部门应及时对这些方面进行合理的规划与完善。

四、不断健全城市土地储备制度的策略

（一）合理调控城市地价水平

城市土地储备制度这种模式的构建，不单单只是将原

来流失到个人和相关组织手中的土地重新回收给当地有关部门,还需要为土地原有的使用者或居民提供相关部门可以负担得起的住房,抑或者是赔偿原有土地使用者一定的安置费。通常情况下,土地资源管理部门和开发商应当将收购的价格和进行出让的价格与土地市场进行交易的价格、评估价格、以及基准地价的比较,是有效评判开发商或土地储备中心是否故意抬高地价,或压低地价的的标准之一。因此,面对当前地价过高的情况,有关部门或开发商应该及时将城市中不同地段的土地市场价格公示出来,让社会公众对其进行有效监督。一旦发现有问题,必须严格进行处置,以此来保障土地的收购和出让价格都具有一定的公平性、公正性和合理性。除此之外,在采用招标投标或者拍卖的方式来出售相应的土地时,应该在定标时就充分权衡各种评判标准,而不能将地价的高低作为中标的相关依据,从而有效缓解地价过高的问题。

(二) 加大相应的土地监管力度

城市土地的储备中心,通常是代表有关部门来行使土地收购和储备等一系列的权力。也可以说,有关部门在一定程度上垄断了城市土地的收购和出让权。由此,若没有一些严格的监管制度和措施,将会造成土地的收购价格和土地的出让价格偏离市场的总体价格水平。因此,应对城市土地储备制度这一模式在运作中进行有效监督。首先,相关部门要建立一个科学合理监督机制,对土地的收购、土地的储备以及土地的出让等环节整个活动过程进行科学有效的监督。同时还要建立一个由土地,房产、城市规划部门、城市建设部门共同领导而组成的土地储备管理委员会,让这个管理委员会来指导和监管土地储备中心的具体运作。其次,有关部门还应该建立公共监督体系和机制^[9]。例如,相关部门可以建立一个土地储备工作信息公开站,现在站内将所有的土地出让和储备信息进行公开。在这里还要注意公开储备机构,在土地收购和储备以及出让等环节中的具体信息和相关资料,从而让轻重对其进行有效监管。最后,相关部门必须制定一个收购地价的监督政策,不断健全相应的法律法规,明确提出土地收购价格偏离市场价的处罚规定。

(三) 完善并优化土地收购的补偿标准

为了不断健全城市土地储备制度这一模式,相关部门

就必须完善并优化土地收购的补偿标准。首先,相关部门要建立一套较为科学合理的补偿标准,而且其对于建筑物的补偿,通常可以按照城市房屋拆迁的安置办法来制定相应的补偿标准。并且还可按照相关部门已公布的城市基准地价作为相应的参考依据,从而确定相应的补偿标准和补偿方案。其次,要深入探索与分析补偿费用的支付方式。这就需要有关部门根据实际情况来采用不同的支付方式。但为了有效降低土地储备中心的财务成本,可以采用分期付款的方式对土地使用者进行相应的补偿。最后,在土地回收或征购的补偿费用确定下来后,可以分为两个阶段来分期支付相应的补偿费用。也就是在征购回收阶段支付一部分补偿费用,另一部分则在土地供应阶段进行支付。并且在这期间应承担的利息全部由土地储备中心来负担。

五、结语

综上所述,在我国各个城市的建设与发展中,城市土地储备制度模式的构建和完善对于城市面貌的改善起着至关重要的作用。而且城市土地储备制度模式还可以有效保证我国的土地资源能够得到合理运用。同时城市土地储备制度这种模式的建立,也能对城市内部的土地市场进行严格的规范,还能有效增强政府对城市土地市场的调控能力。虽然我国城市土地储备模式在发展和运行中,还面临着土地收购补偿标准不合理、城市规划工作不完善等问题。但国家有关部门要根据城市发展的实际情况,来做出一些具有针对性的措施。

参考文献

- [1]王振坡,刘璐,牛家威.我国城市土地储备制度的演进逻辑与变革方向[J].中国房地产,2020(06):35-41.
- [2]李植斌.城市土地储备制度的模式及其功能研究[J].同济大学学报(社会科学版),2002(03):44-48+73.
- [3]朱道林,李瑶瑶.新时代土地储备制度面临的问题及发展趋势[J].中国发展,2021,21(04):60-63.
- [4]王德润.城市土地储备制度:模式,效果,问题和对策[J].黑龙江科技信息,2016(09):289.
- [5]周阳,郝曼,王振坡.城市新区空间发展引导下的土地储备模式研究——以天津市滨海新区为例[J].工程经济,2017,27(09):57-61.