

储备土地不动产登记的相关问题探讨

伦高才

(寿光市自然资源和规划局, 山东 寿光 262700)

【摘要】我国土地制由来已久,而其中的利益、规划、整合等一系列问题虽得到一定解决,但仍有许多细节有待完善和提高,而其中的对于储备土地不动产登记相关问题的探讨一直存在于整个土地制度之中,因为只有在一合理的前提下才能进行下一步更深入的发展,而其所反映出来的问题也关乎牵扯着民生与政府,所以有关该问题的讨论意义重大,以提出相关合理妥善的解决办法为目标,以为更好的储备土地开发而服务,利民生增经济为最终目的。

【关键词】储备土地; 不动产登记; 土地开发利用; 问题; 探讨

一、储备土地不动产登记现状

为保民生,增经济,我国在土地这一大方面一直从未忽视,只是在前期阶段,规范与准则没有那么的完善与妥当,而为了进一步的发展考量,出台了一系列政策,如《土地储备管理办法》,《土地储备资金财务管理办法》等,在业务流程与监督以及资金等方面都有了进一步提升,使得土地储备工作更加的规范。

二、储备土地不动产登记的机构

土地的合理利用是极其重要的,是发展的重要生产要素,因此储备土地的相关问题也变得很重要,例如位于城市中心区域的土地,因其开发的潜力大,而经济价值就会相应的变高,然而在出让之前,长期地处于一种闲置状态,这就让这块土地的经济价值埋没,没能得到体现,因此土地储蓄的开发也应运而生,势在必行。

三、储备土地不动产登记具体操作

(一) 申请与审核

根据相关的规定,储备土地在入库前是一定需要办理不动产登记的。而在供应的已发证的储备土地的之前要办理注销登记。所以,首次登记以及注销登记是储备土地不动产登记的主要办理事务。

首次登记是适用于在土地储备机构时通过征收机制而得到的新增的用地或者是通过回收和收购等多种方式所取得的建设用地,根据《不动产登记暂行条例实施细则》,在申请首次登记时要向不动产机构

递交申请书和身份材料证明,等等许多材料证明,如土地权属来源材料还有权地籍调查表,宗地图和宗地界址点坐标,甚至土地出让款价和相关税费缴纳的凭证等各种资料。注销的登记同样要收取相关不动产的登记申请书,表明申请人身份的证明还有“出库审批单”等等用来出库的文件。

首次登记的审核主体为申请书和权属来源与主体是否是一致的,资料是否齐全规范,性质是否准确,是否合乎要求等问题。而注销登记的审核主体就主要为看与审核申请的主体是否是一致的,以及出库的批准文件与注销的不动产是否一致。

(二) 相关权利处理

土地是必须要产权清晰的,一定要做好相关的处理,明晰其中的相关不动产的权利,如经营权或者使用权,如林地或者房屋的使用或者所有权,还有抵押地役查封登记等等,的权利本身和限制信息^[2]。

(三) 登记建议

储备土地是作为不动产登记的重要客体的身份出现的,但是在有关的许多法规如《不动产登记暂行条例》。还如《不动产登记暂行条例实施细则》,还有《不动产登记操作规范》等等中都没有很明确的细化,因此在要求与审核中会在数据库的标准中根据登记的内容进行了修补^[3]。

四、储备土地登记后开发的相关政策法规

储备土地作为很大的一个资产,就应该是要在储备期没发挥其最大的价值,努力提高其利用率,同时

提升经济效益,而相关的法规也陆续出台,不容有缺,《土地管理法》规定,项目的建设施工以及地质的勘察在要有使用国有土地或农民集体所有土地的情况下,要有县级以上的人民政府的土地行政主管部门的批准才可以,在储备土地资源的开发与利用中,不论是在中央还是地方,都有很大的支持,但是这需要在政策法规明确允许的框架内才能进行对储备土地最大限度地进行挖掘,这很重要^[1]。

五、储备土地机构缺陷导致的登记问题

(一) 机构隶属不清出现登记越级

《土地储备管理办法》(国土资发〔2007〕227号)有规定,土地储备机构是为市、县人民政府为更好调控市场,更好地保障土地资源的合理开发与利用,可以依法取得土地进行提前的开发为目标而批准成立的,虽然是隶属于国土资源管理部门的,但其机构是具有独立法人资格的,成为承担本辖区内土地储备工作的事业单位^[4]。而对于储备土地登记的相关问题则是必须由县级以上的人民政府的土地行政主管部门的批准后可以顺利进行后续的管理和开发,但是在此储备土地登记过程中却因为隶属不清而存在着越级问题。

(二) 机构职能错位渎职出现登记疏忽推诿

即使多年来的土地储备机构对于土地的管理起着至关重要的作用,仍然出现了错位与渎职的问题,有的地方管理机为求最大化融资而直接或了解的将其机构作用政府融资平台进行资本运作,逾越了其本身的职能定位。有的地方出现了等级分明的情况,将其与国土资源管理部门的隶属关系胡乱提升为和国土资源部门相并列的等级,在本就过度倚重的同时还以求方便,一同运作,亵渎其职能职责。有的政府部门的执行力不够不强也让土地登记不能及时得到解决。这就就让储备土地登记问题受到推诿拖延疏忽等问题

(三) 企业干预机构出现登记漏洞

有的地方因为没有进行很好的调查评估而导致入不敷出,因此造成了依靠企业的情况,允许没有法定职能的有些主体也可就行土地收储,以至于各类进行城市投资的企业可以主动的推行土地储备,这些地方严重违反了职能要求,以至于让部分企业反客为主,

这就让储备土地登记问题受到相关企业手段的干预,出现登记漏洞。

(四) 资金风险问题出现登记瓶颈

资金链是所有事业单位关心的问题,资本的雄厚以及稳定关乎发展程度甚至存亡,而城市土地资源管理与利用这一长久重大的作业,更需要大量的稳定的资金支持作为支撑保障才能实现,因而相关的资金风险问题也随之而来,许多工程因为资金问题而无法继续甚至无法开始,也就直接导致了储备土地的开发,相关储备土地登记自然就会减少。

就土地项目问题来说,其资金来源主要包括三个方面。一是政府部门为其作为启动资金直接的拨款,基本没有什么风险,但因为只是作为启动资金,后续的资金问题并不能完全解决;二就是储备机构自有或自筹的资金,而这类资金也极其有限;三就是也比较常见的银行资金,以储备土地作为抵押进行担保来进行融资贷款,在正常的情况下,银行贷款是土地资源储备项目正式发起,在政府部门资金下达后,支撑后续大部分资金的主要来源,而此种方法本身就具有很大的缺陷与风险,因为储备土地的估值并不固定,贷款风险也随之改变,同时贷款本是就是有利息存在,成本只会有所增加而不降低^[5]。

六、储备土地机构缺陷导致登记问题的建议探讨

(一) 规范机构,隶属清晰

每个县及县以上的法定行政区划只能设有一个土地储备机构,此机构隶属于国土资源管理部门,从而做出正常的剥离与划转,将当下机构中从事政府融资、基础的设备建设,以及土地的二级开发等职能进行剥离,或是转入企业,而对其相关的人员与资产,所携带债务等也一并进行剥离或者划转。

(二) 完善机制,正位职能

合理分配各司其职的工作手段永远实用,要在加强土地储备工作全程管控的同时,还要兼顾细化好各个部门的责任的分工,一定要做好科学合理的分配,如此才能更加清晰且有效率地完成土地储备登记的相关工作。

一个行动远大于万千言语,只有行动力强的那个机构才有更好的前途,也才能更好地进行服务,严格合理的管理计划制度才能更好地鞭策一个个行动,因

此强化土地储备机构的管理方式模式便是势在必行。必须强化计划性管理，有意识地进行强化，加入土地储备登记相关的制度考核，在进行考核的体系内潜移默化规范意识，使其有规有序。如此在这样机制严肃，职能强化的状态下，执行力也一定会有大幅度的提高，而作为其中一环的储备土地登记问题也会得到一个很大的改变和提升，不推诿拖沓，及时地进行处理。

（三）理性评估，不假于人

物尽其用是很多工作默契的原则，在土地储备机构中这条原则也同样很有效，而作为“物”的土地资源也应“尽其用”，因此合理利用闲置的土地资源也成为一种手段，而这样的手段同样有原则规则可以遵循，只是要把握好力度尺度，进行精而细的考察与分析，不要急躁和冒进，不要造成或显而易见或暗伏潜藏的危机和风险。

要做好平衡，在“存货准备”和“库存规模”之间需要一个很好平衡，在当前作为主要城市建设用地的情况下，土地储备库存压力过大的阶段，因此土地供应就行适时地成为“放水池”，适当合理的减少土地供应就成为当下必然的要求，科学地减少各方面的

压力，而不至于让这个问题在出现其他问题之前成为积压，同时也能及时地为土地储备机构的工作增加一个稳定的砝码，这样才能做到既不缺也不溢，真正做到“土地尽其用”。

要进行创新，要对储备土地的临时利用方式也进行适时的更新，要重点去考虑到公共领域的现实需求，把解决好社会的公共问题作为一个重要的目标，好好利用储备土地合理高效地进行一系列具有临时性的有益有利的经营项目，比如临时停车场的设立，小型交易市场，仓库，4S店，球馆，科技馆，培训学校等等，规模效益、经济效益和社会效益都有所提高，在减少闲置土地浪费资源的同时优化土地结构资源，一举多得，可为之。

但还要进行强化储蓄的职能能力，避免成为空头支票，有名无实。要真正深耕于其职，保有真正的实力，有着实质储备，成为“蓄水池”，而非“流水账”，有足够的实力能力进行有效的宏观调控与获得收益，也这样才不会被企业钻了空子，受到企业的一些影响与干扰，才能进行更好的管控储备土地登记问题，储备土地登记问题的主动权才不会落入到有些企业



的手中,造成不良后果。

(四) 规范筹资, 正常开发

对于土地储备机构前期的分析工作以及对风险的评估也一定要做好,然后再根据土地当下本身的供需关系,在保证储备土地出让工作公平公正的前提下,进行更深入的有针对性地调整,让储备土地尽可能地发挥出在应有之上的更大的价值,因此这样的机制在土地储备机构的工作中也是极其重要和显著效果的。

额度的变化对其土地储备机构工作是有很大的影响的,有着很实际的意义,所以财政部门应对土地储备工作资金需求进行测算,配合提供专项债券发行时需要使用的相关材料,加强土地储备工作的动态日常,进行更好的监管与统计,防患未然的同时时刻准备,其拨款时间也应与项目的建设进程进度相匹配,如此才能尽可能地提高资金的使用效率,也能更好地为土地储备机构的工作保驾护航。只有如此,才会让那些因资金问题而顾忌胆怯的储备土地管理机构或者企业增强信心有底气进行土地开发,而进行开发第一步就是要进行储备土地的登记,让日后的开发得以合法与顺利,而这样也就不会给储备土地登记带来压力与瓶颈。

七、储备土地开发模式

储备土地的开发模式在很大程度上说是极其重要至至关重要的,这直接决定了土地的利用效率和价值,这也直接导致这块土地所产生的经济价值。如下是几种比较稳妥和普遍的开发模式。

(一) 土地租赁

这需要当地政府根据当地房地产的开发情况以及土地出让的意愿和计划进行统筹,可以将暂时不准备出让的储备土地以租赁的方式给一些企业或组织,还有个人也以进行租赁,并与其要进行签订协议,协议租赁期不超过两年。租赁期间,承租一方对于土地的利用要合法和适当的开发,并定期政府缴纳在此之前就经双方商议或经过第三方通过所处区域和租赁方式等各种因素评估后确定的规定数额的储备土地租金。当然,在这种租赁模式下的储备土地开发,承租方是不被允许不可以进行永久性建筑的修建的。

同时还有一种是土地连同地上构筑租赁,也是政

府经过一系列统筹后合法的签订一定年限的租赁协议,这种模式会相对自由,对储备土地的利用方式与效率也有一定变化与影响。

(二) 政府进行投资开发

政府会在前期进行一系列考察与评估,然后精准选中一块或者多块的储备土地来进行长期的开发,开发期限将大于两年,或将在这块储备土地上进行永久性的建构筑物,此种模式的投资与开发周期都相应较长,但是有政府作为支撑也有着一定的保障,且这种模式的预期收益较大,最储备土地的利用也有很大的自由度,也是一种不错的开发模式。

同时政府也可和企业进行共同投资开发,即股份合作制,此种模式政府将以土地入股,由企业来进行投资与开发,这将会很好很大程度的提高储备土地的利用率,同时增加经济的附加值,而后双方将按照股份来就行收益的分配,此种政企模式也在很大的程度上推动了储备土地机构工作的。

结论: 规益其始, 策利于行。即使是在经济高速发展的今天,土地的重要位置依旧,因此在合理合规的条件下,在能力的范围内对储备土地进行开发利用大势所趋。而其相关法规体系的逐步完善,储备土地利用率的提高,在佐证着这些策略正确的同时也展示了我国经济民生的发展向前,且深知这种繁荣并不会停止,会继续有破旧房屋变成楼宇,有荒地变成医院或学校,我们将珍贵的土地融入进生活,而土地也这样从不吝啬地给我们带来着不菲的回馈。

参考文献:

- [1] 叶长如. 不动产登记档案在房屋征收中的利用价值[J]. 中国房地产, 2021, (25): 48-49.
- [2] 李文婧. 日本不动产交易安全非典型保障机制及启示[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2021, 20(04): 26-37.
- [3] 甘明超, 范春玉. 储备土地不动产登记的相关问题探讨[J]. 中国房地产, 2021, (16): 41-44.
- [4] 石晨谊. 从违法建筑登记谈不动产登记审查范围[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(03): 58-62.
- [5] 常鹏翱. 不动产登记法的立法瞻望: 定位、功能和观念[J]. 财经法学, 2020, (04): 54-66.