

浅谈土地收购储备制度

杨士盛

(淄博市临淄区自然资源局, 山东 淄博 255499)

【摘要】随着社会经济的发展,我国土地需求量逐渐增长,但是土地资源越来越少,面对这种情况,土地收购储备制度发挥着重要的作用,促进了土地资源的合理利用,完善土地储备制度是我国国土资源管理的重点任务。本文主要介绍了土地收储制度建立的背景及运作模式,分析了目前土地收购储备实施的正面效果和负面效果,并提出了通过加强土地收购储备制度的规范化管理、规范相关法律法规、建立完善的公平补偿制度、严厉打击开发商大面积囤地、建立多级联合的土地收购储备风险防范机制等方式规范土地收储管理,并且通过加强宣传、提高队伍素质、创新土地收储方式等策略,提高土地收储效率,促进土地收购储备中的资源合理利用。

【关键词】土地;收购;储备;资源利用

土地收购储备制度,是由各地政府主管部门依照现行法定基本建设程序,运用各类市场机制,按照本行政区域土地合理利用发展总体规划纲要和建设城市总体规划,通过招标收购、回购、置换使用和临时征用补偿等市场化方式合法取得存量土地,进行综合前期土地开发集约利用开发和集中存储使用后,以社会公开和招标、拍卖出让三种方式公开供应出让土地,控制区域各类经营性建设的用地需求状况的制度。

一、土地收购储备制度概述

(一) 建立背景

由于国家过去几十年实行无偿、无期限土地划拨与使用许可制度,导致大量城市存量土地产权边界不明晰,管理政策制度建设不均衡,因此现行土地经营管理仍存在诸多现实问题,如少数城市政府至今未能彻底实现本城市土地由一级市场的完全垄断式供应。许多经营性单位用地和生产企业纷纷绕开城市政府,私自圈地进行各类土地经营性出租转让。国有资产利益严重地流失,市场价格信号明显失真,炒卖地皮的现象时有发生,政府官员“寻租”现象十分严重^[1],出让房屋价格一直偏低等等,给整个城市规划发展和整个城市管理工作造成很大的困难。市场化改革持续深化,在这样强烈的客观现实背景下,各地政府积极解决土地管理所面临的诸多具体问题,并且及时适应中央土地市场管理改革政策背景,完善各项制度体系创新,建立政府土地资产收储制度。

(二) 运作模式

1. 机构设置。目前负责全国土地综合开发和收储事务的管理机构一般分为两种,一种管理结构基本上是实行政府委托单一机构管理,土地收储等组织机构统一隶属在同级土地管理及执法监察部门,如上

海,另一种模式则一般是采用党政双责结构,即国务院下设各级土地收储工作委员会,该委员会由所在省级政府办公厅统一负责设立,成员专家一般会有有关省级的土地、财政、计划、规划与环保厅等中央各部门专家所组成,任务职责都是专门负责综合协调——储备——土地挂牌出让中的重大政策。土地收储机构都是直接隶属于所在地政府土地资源登记发证管理机关行政部门,接受政府土地收储委员会等组织的具体协调和监督,比如杭州^[2]。比较借鉴以往率先组织实施土地收储等新制度的几个成熟城市的实践经验,如果缺乏体制和制度的保障,单一的收储机构,很难稳定运行,会遇到各种各样的困难。而相对来说,双结构的运行相对来说会顺利一些,能够提升土地收储效率。但是,值得注意的是,双结构目前也没有完善的保障制度,因此,土地收储机构的设置还有待根据实际经验进行完善。

2. 运作程序。土地收储操作程序通常分为三个阶段:土地征用、土地储备和土地供应。土地征用是指土地储备中心根据市政府的授权和土地储备计划,收购或收回市区内国有土地使用权的活动。土地征用方式包括土地征用、土地收回、土地置换和土地收购。土地储备是指土地储备中心根据城市总体规划的客观需要、土地利用总体规划和经济发展规律,对所征用的土地进行初步开发,明确规划条件和相关开发利用信息,根据土地供应计划,为市场的立即启动做好准备。土地储备一般包括两个阶段:巩固阶段、储备阶段和经营管理阶段。土地供应是指政府土地储备制度下的土地,按照客观需要和土地供应计划,向市场供应土地的行为。根据现行土地管理规定,储备土地的供应方式可分为招标拍卖挂牌和协议出让两种。

二、土地收储的实施效果分析

（一）正面效果

1. 有利于保护我国耕地资源。在一个新经济时期，国家始终坚持保证农业增产是国民经济稳步增长的发展基础，耕地面积稳定的重要底线并不应被任意突破，农业社会化生产快速发展的过程中，确保全年粮食产量平衡具有更重要的社会意义。新发展时期土地粮食收购或储备轮换制度也有利于充分保护农村耕地资源。随着中国城镇化发展的持续推进，经常会出现农村耕地面积被胡乱占用的情况，因此适时做好农业土地统一收购及储备的规范化管理，有利于避免占用国有闲置耕地面积，确保全国粮食产量。

2. 有利于城市化规划水平的提升。城市规划既是推动一个城市建设发展步伐的重要驱动因素，也完全符合国家战略布局。作为城市土地规划者如果不重视这项工作，就会逐步导致土地资产收购或储备过程中的过度浪费，影响城镇化进程。因此，做好当前土地收购及储备相关工作，有利于整体提高中国城市规划水平，能够加快全国城镇化进程，实现成熟城市中土地资源集约化运营管理。在当前这种经济情况下，需要对土地进行充分合理的规划利用，建立更加完善有序的土地收储制度，才能够最终实现全市土地统一集中和管理，提高我国城市土地利用率，从而大幅提升国内城市总体实力。

3. 有利于强化政府土地管理。土地是国家资源，做好土地的收购及储备等规范化管理，有利于全面强化政府债务管理。通过强化政府机构的政策性土地收购储备，实现中央政府对用地资源使用的准确把控，确保国家资产收益不至大幅流失。职能部门应通过实施合理土地资源配置，提高存量土地资源的开发利用率，使土地资产充分的发挥更高的投资使用价值。

（二）负面效果

1. 方便了开发商大面积圈地。曾经被政府强制叫停的国家耕地预征权制度，在实行土地储备制度后，会变成现实。尤其重要的一点是，在银行参与进来之后，土地收储会如日中天，有时一次就可以征收处理掉成千上万平方米的土地。一些地区的政府部门以及土地收储机构养虎为患，以国家拨付的收储资金不够当作理由，将土地开发权拱手给了开发商，开发商没有付出相应的价格，就得到了大面积圈地的机会，极大地损害了国家利益。

2. 土地收储补偿不合理。土地收储审批工作长期推迟，无法按时顺利报批，大都因为政府补偿措施不完善造成的，同时还会带来诸多负面心理影响。农民群体性上访等事件更是时有发生，其中也多因征收土地的补偿方式达不到预期。补偿标准不合理，

影响到每个土地使用权原合法使用者的切身利益。现在由于政府补偿额度普遍偏低，补偿手续简单，导致原土地使用者对此感到极度不满，拒绝与其合作，土地开发收储流转工作常常遇到严重阻碍，无法正常完成剩余土地指标的再转让与再投资开发，延误城市建设。

3. 土地收储影响房价。土地供应量不足会直接导致土地价格的升高，从而导致房价升高，更有甚者，一些投资商投机取巧，哄抬土地价格和房产价格，造成恶性循环，使得地价越来越高，严重阻碍了土地收储工作的进行。

三、土地收储规范化管理措施分析

（一）加强土地收购储备制度的规范化管理

当前，我国的人地矛盾依旧突出，因此，必须对土地市场加以规范与管理，在土地使用制度上进行明确的规定，规范土地的规划、收购、储备以及出让等过程，保障土地管理工作能够稳定进行。首先，政府部门需要牵头组织土地收储部门及相关管理机构，对收储过程中出现的各类问题予以及时解决，尽快完善土地收储制度。其次，要以市场价格体系为指导，建立科学的补偿机制，完善价格制度。最后，要结合实际情况，根据具体的问题来完善收益分配机制，以管理方面为突破口，对各方的关系与界限予以明确，实行科学化管理，促进土地收储工作有依据、有秩序地开展。

（二）完善相关法律法规

土地收储的顺利发展需要相关法律作为依据。目前，我国有关土地收储的法律法规不完善，造成实际收储工作缺乏法律理论的支持，工作效率低下。土地资源是国有资产的重要组成部分，具有很高的价值。土地征收储备的蓬勃发展需要规范并加强其可操作性。因此，要完善土地收储制度和相应的法律法规，规定收储机构的组织结构、人员职能和运行模式。用法律规范土地收储工作，使土地收储工作向制度化、程序化方向发展。

（三）建立完善的公平补偿制度

1. 建立公平补偿制度。土地征收补偿原则是一国土地征收制度必不可少的因素。我国还处在工业化，城镇化快速发展的过程之中，土地需求量巨大，而国有土地有限，只能对集体土地进行征收，但是政府财力较弱，实际执行中很难达到完全补偿。其次，即使我国采取完全补偿的原则，也会导致征收成本过于高，这样也就不一定利于我国经济的发展。最后，征收过程中的损失有些就根本无法准确衡量，这样也不可能对衡量不出来的损失做出补偿。所以现实的情况就决定了我国不适宜采取完全补偿原则。由此，我

国可以参照其他国家的做法,采取公平补偿的原则,目前公平观念深入人心,要把公平的理念放到补偿的原则中,这样才能彰显社会公平,社会更加和谐。

2. 完善征地补偿标准。我国征收具有强制性,补偿价格的制定也有一定政府主导性,这样就很容易导致政府滥用权力,低价补偿,高价出让,政府获得巨大利益,这样的做法损害了被征收人的利益,所以应该尽快完善我国征地补偿的标准。一方面,可以尝试利用市场方式,对土地进行定价。该方式能够迅速、客观地反映土地应有的价值,能将影响价格的各种因素进行综合,反映出各种土地的价格差别。我国可以借鉴国外的补偿标准模式,确定利用市场价格作为价格确定因素。另一方面,对于确定土地价格,可以参照国有的土地流转的招拍挂价格^[3]。目前国有土地使用权流转市场已较成熟,在市场上通过出让、转让等方式。另外可以参照国有土地使用权的价值评估机制,对集体土地评估,可以建立针对集体所有土地的制度。

(四) 严厉打击开发商大规模圈地

严厉打击开发商大规模圈地投机行为,认清政府职能,努力实现“一进一出”的主要垄断目的。政府应该收集和储存土地,调整和规划所有土地,封闭土地物权,控制所有交易,加强自身对土地的控制和改善,最终实现土地一级市场的垄断,决不能给开发商留下任何空间。不同土地类型应该得到不同的对待。部分实物储备,另一部分土地应通过授权的土地储备中心转让。对于暂时无法恢复的土地信息要详细收录好。所有土地应符合政府的统一要求,未经许可不得转让。这不仅可以提高土地利用效率,而且可以实现经济的可持续发展,增加效益。

(五) 建立征地储备多层次联合风险防范机制

在新时期,要进一步发挥我国国有经济的优势,就必须强化职能部门的优势。土地一级市场管理部门要确保国有资产不流失,严格控制土地市场交易。因此,政府部门应树立一套完善的风险防范意识,从源头上做好风险防范。同时,土地收储工作是一项系统性很强的工作,需要各级部门密切配合。同时,还应考虑城市发展规划。在规划时,应注意土地收储的风险防范,以促进土地市场供需平衡。征地储备风险主要来自地方财政风险,即征地过程中的融资风险。因此,在融资项目中,应进一步建立完善土地收储风险防范机制,多渠道融资,能够对土地收储的社会经济效益予以有效提高。

四、土地收储效率提升策略

(一) 加强土地收储宣传工作

为了提高土地收储效率,做好宣传工作非常重

要,这可以为土地收储提供良好的环境。人民的参与与合作是任何制度制定和实施的必要条件。在土地征收和储存工作开展之前,政府需要通过媒体、传单和法律咨询,开展相应的宣传活动,提高公众对土地征收和储存的理解,提高土地收储制度在人民群众中的影响力,使人民群众认识到土地收储工作的重要性。

(二) 培养人才,提高团队素质

土地收储工作非常重要,因此开展收储工作的人员需要具备收储相关素质,以确保收储工作的质量和效率。土地收储涉及面广,具体工作复杂。只有专业的团队才能确保工作的效率。土地收储工作需要优化自身工作结构,聘请专家对收储人员进行专业技能和素质教育培训,以满足实际收储工作中的专业素质需求。此外,土地收储工作还涉及许多部门,如土地管理和规划部门、财税部门和司法部门。在收储工作中,我们必须得到这些部门的大力配合,以确保提高土地收储工作的效率。

(三) 创新土地收储方式,基于各地实情选择收储方法

土地储备库建成后,必须统一管理和整理政府储备土地,并统一供应。在土地收储时可采取土地征用、依法回收、预约收购及直接货币收购等方式。解决“城中村”难题可采用“村改居”方式^[4];对已获国有土地使用权但使用期限未达申请而续期或申请续期或未批准的,若处于闲置状态即按规定没收使用权;以出让方式获土地使用权但无力继续开发和转让的,立刻依法收回入库;对因企业搬迁、破产及老城改造等原因而导致闲置的土地可预约收购;对特殊使用的公益用地按需求配置。

结束语:

土地收购储备是我国国土资源管理的重点任务,面对目前土地收购储备中存在的问题,只有完善土地亲收购储备制度,通过建立相关法律法规,增加资金来源,建立有效的监督管理体系,形成规范高效的决策和实施系统,对土地资源进行合理配置,实现政府与土地使用者的利益最大化,促进土地资源的合理利用。

参考文献:

- [1] 陆少妮.我国土地储备制度的定位分析及其完善[J].国土资源情报,2018(3):29-33.
- [2] 李增刚.前提、标准和程序:中国土地征收补偿制度完善的方向[J].学术月刊,2015(01).
- [3] 蔡一龙.土地收购储备运行中存在的问题及强化措施[J].科技经济导刊,2017(8).
- [4] 司政.我国城市土地储备模式的比较及研究[J].经营管理者,2014,9(12):8-9.