

文章编号: 1000-0690(2002)03-0288-06

社会主义市场经济条件下的土地储备及其模式选择

冯昌中, 宋佳波, 曾尊固

(南京大学城市与资源学系, 江苏 南京 210093)

摘要: 社会主义市场经济建设的逐步完善, 要求我们必须改变传统的土地管理思路, 土地储备作为政府经营城市的一种重要手段, 能够使政府在土地管理的实践中实现资源与资产并重的目标。在阐述土地储备的涵义、起源及其在我国产生与发展的基础上, 分析了土地储备的运行机制与最终目标, 归纳了我国土地储备的基本做法, 首次提出了城市土地储备的直接储备模式和间接土地储备模式概念, 并提出了地方政府构建城市土地储备模式的基本原则和具体操作思路。

关键词: 土地储备; 土地储备模式; 直接土地储备; 间接土地储备

中图分类号: F062.1 文献标识码: A

我国目前正处于经济转型期, 经济体制与经济增长方式的根本性转变同时要求土地管理思维上的变革, 一是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体制相适应转变, 二是土地利用方式要逐步由外延粗放型向内涵集约型转变。各级政府在这个大的背景下, 以经营城市为出发点, 以提高土地利用效率和优化土地资源配置为目的, 合理运用社会主义市场经济的宏观调控手段, 提出了土地储备的土地管理新思路^[1~3], 部分城市已付诸实施, 取得较好成效。

1 土地储备的涵义、起源与发展

1.1 土地储备的涵义

土地储备(land reserve)是一种简略的提法, 它的完整的概念应是土地收购(land purchase)、土地整理和土地供应(land provide)的全过程。土地收购是指通过征用集体土地、收回闲置土地、调整不合理配置用地和土地置换等行为取得土地使用权, 土地整理是指通过统一规划、统一拆迁、统一配套和统一开发等方式对所收购土地进行的整理与包装, 土地供应则是指根据社会发展、城市规划和供地计划而采取向社会公告、开展招商活动、建立土地招标拍卖制度等多种形式出让土地使用权。

1.2 土地储备的起源

土地收购、整理、供应模式作为政府调控房地产市场的一种重要手段最早起源于西方, 因西方国家基本上实行的是土地私人所有制或私有制与公有制并存模式, 政府储备土地的初始动因原系备今后政府公益设施建设或关键行业建设之需, 土地提前储备可保障政府工程及时实施, 免为冗长谈判所累。荷兰的阿姆斯特丹市自1800年始, 即在工商界的支持下, 由市政府出面收购土地进行储备, 此后, 法国、瑞典、英国等国的许多城市市政府也成立了类似机构, 如英国成立了土地发展公司。随着时间的推移, 土地储备的功能也日臻完善, 美国和欧洲许多国家已将这种储备机制称为“土地银行(land bank)”, 目前瑞典的斯德哥尔摩市拥有西欧最大的土地银行。与此同时, 各国相应建立了严密的法律制度来保证土地储备机制的顺利运转。

1.3 土地储备在中国的产生与发展

我国的土地储备始于20世纪90年代的中后期, 当时土地储备的兴起与我国90年代的社会和经济发展过程有着必然联系。1990年5月19日, 《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(国务院第55号令)正式发布执行, 由此拉开了地产市场启动的大幕, 然而, 不按市场规律

收稿日期: 2001-03-01; 修订日期: 2001-06-26

基金项目: 本文为江苏省国土资源厅基金项目“城市地价时空演变与建设用地管理”的部分内容。

作者简介: 冯昌中(1969-), 男, 湖北天门人, 在职博士生, 主要研究方向为土地资源与管理等。E-mail: feng_cz@chinaren.com

办事,一味“求大、求快、求新”的盲目铺摊子的做法,使得作为社会经济发展先导和对经济形势最为敏感的房地产经济很快就尝到了经济过热的苦头:

1992年年底到1993年初,盲目开发的恶果已逐步显现,大量土地闲置、资金周转不灵、耕地数量锐减;1994年,海南省随处可见“烂尾楼”;1995年时,许多城市的房地产市场几乎无法正常周转。

大量土地的无计划批租造成政府调控土地市场的力度十分脆弱,个别城市的市政府甚至在今后若干时间内已无地可批,无序且过度投机的不动产市场直接影响到我国国民经济的健康发展。中央和国务院显然注意到了这种不正常现象,并先后采取了一系列的措施:1992年11月,国务院下发《关于发展房地产业若干问题的通知》,强调土地必须由政府集中统管;1993年6月,中央提出要加强宏观调控,特别提出要加强对于房地产业的宏观调控;1993年7月,原国家土地管理局下发了《关于加强宏观调控管好地产市场的通知》;1995年1月,由八届全国人大第八次会议通过的《中华人民共和国城市房地产管理法》正式施行。这一系列的措施有效地打击了土地投机,促使过热的房地产市场开始降温。

1996年,在国家各方面、多层次、多手段、强有力的宏观调控下,我国经济成功实现“软着陆”,经济运行趋向平稳有序,同年年末,在我国市场经济较为发达的深圳和上海,“土地储备”政策被提出,这一年9月26日,深圳市成立土地发展投资公司,后更名为土地投资开发中心,其主营业务即为土地开发和土地资产经营;11月15日,上海市成立土地发展中心,该机构作为事业单位,根据市政府委托实施土地收购、储备和土地出让工作。之后两年内,青岛、杭州、绍兴、武汉、海口、南京、广州、天津等城市也积极开始了在土地储备方面的探索和实践,杭州市政府更是率先以杭州市人民政府第137号市长令于1999年3月10日颁布了《杭州市土地储备实施办法》,这是我国第一部正式出台的关于土地储备的政府规章,它从“土地使用权收购储备、储备土地前期开发利用、储备土地使用权出让、储备中心资金运作管理”等五方面对具体实施土地储备工作作了较为完整的规定,迈出了城市政府探索如何规范、有效地运用土地储备工具的重要一步。

2 土地储备机制的作用原理与中国的土地储备实践

2.1 土地的自然与经济特性

土地作为四大生产要素(劳动、资金、土地、技术)之一具有其独特的自然和经济属性,固定性、差异性和耐久性土地的自然特性。土地的经济特性是人们在使用土地时引起的经济关系,它客观上由其自然特性所决定,主要包括:①有限与稀缺性(finity & scarcity)。某一地区尤其是城市地区,用于某种特定用途的土地数量总是有限的,排它的,增加此种用途的用地就必然减少彼种用途的用地,不同的用地需求无法同时满足,只能靠用地规模的扩张来尽量接近,但往往城市规模越大,土地的供需缺口也越大,供求矛盾也越突出。土地的稀缺性是造成城市中心地段“寸土寸金”的根本原因。②区位性(location)。城市土地的不同地理位置决定了该土地的可能效益;③边际产出递减性(diminishing marginal product)。这是西方微观经济学的一个重要理论,就城市土地而言,边际产出递减性表现在,对土地的使用强度超过一定限度后,收益开始下降。它表明过度开发不但会损害生态和环境,在经济上也并不合算。

2.2 土地储备机制的特性

土地的上述经济特性相应决定了城市土地管理和使用的三个原则,即计划供地原则、效益最大化原则和适度开发原则^[5~8]。政府从有效经营城市出发,只有将计划手段和市场手段有机结合且综合运用才能满足这三个原则,而土地储备机制正是这样一个由政府来运作市场的有力工具。土地储备机制的特性表现在:

1) 计划性。土地的收购、储备、供应均按政府预定计划进行,便于政府调控土地市场、调节用地结构、优化土地资源配置。

2) 垄断性。先储备、后供地,要用地、找储备。政府对土地一级市场实行绝对垄断,有利于政府调控供地的规模与节奏,切断违法用地渠道。

3) 充分实现土地经济价值的可能性。政府通过计划与垄断,依据不同时期的市场需求,伺机推出尽可能满足市场需求的土地,再合理运用招标与拍卖的市场交易运作方式,完全有可能实现土地价值的最大化,进而实现地尽其用并达到政府多受益之目的。

4) 风险性。土地储备机构在行使政府调控土地市场职能的同时, 它也是一个完全的市场企业, 同样它也得遵循市场规律, 并受到市场规律的制约。应该指出的是, 恰恰因为土地储备机构不得不完成政府的一些指令性收购计划, 故其经营行为往往非完全的企业市场行为。完全市场企业的非完全市场行为, 造成其经营的风险性更加无法预测, 在可能更高获利的同时, 也可能具备更高的风险性。

2.3 土地储备机制的运转原理

土地储备是一个系统工程, 并可以连续运转, 在一定的程度上, 它又是可循环的。连续运转与循环的目的是将待用土地通过土地储备过程, 实现“地尽其用”的目的。土地储备机制的运转原理如图1所示。

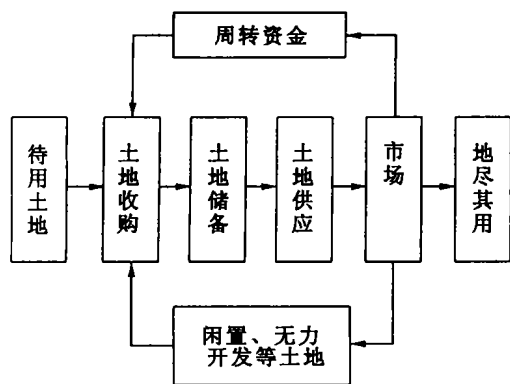


图1 土地储备机制的运转原理

Fig. 1 Operation of land reserve mechanism

2.4 中国部分城市的土地储备实践及代表模式

我国的部分城市在对国外及香港的土地储备运行机制进行考察后, 相继开始了土地储备的实践, 并在短短几年内取得了不错的成绩。代表性的做法有:

1) 上海的市场主导模式。上海市的土地储备由上海市土地发展中心负责实施, 该中心是直属上海市房屋土地管理局的非盈利性事业单位, 其运作方法有: ①接受市政府委托, 按照地价趋升原则、平价原则和效益原则, 有选择地置换中心城区企业存量土地, 帮助“三废”企业搬迁, 收购旧城区改造地块, 同时根据城市发展和市场需要征用郊区土地进行成片开发; ②直接经营管理市政府收回的国有土地, 包括依法收回的使用期满土地、违法用地、闲置土地, 带征地及无主地, 一并纳入土地筹备网络; ③

对所有收购土地进行前期开发和储备, 做好出让储备土地的准备工作; ④建立土地收购、储备网络, 定期向社会公布土地储备和供应信息。

其发展目标是: 通过持续规范运作, 建立起政府直接掌握的具有相当规模的土地储备网络, 使之逐步成为经营性项目用地供应的主渠道, 以实现土地资源的合理配置、集约利用和国有土地资产价值形态和实物形态的循环增值, 促进房地产市场和社会经济的持续、协调发展。

上海模式重点在于通过土地储备来实现土地的保值、增值, 力求土地资产价值的最大化。

2) 杭州的政府主导与市场运作相结合模式。具体做法是: 杭州市政府成立土地收购储备管理委员会, 在委员会的指导和监管下, 市土地储备中心受市政府委托, 代表市政府实施土地收购、储备和出让的前期准备工作。杭州市要求市土地储备中心应根据产业结构调整及城市建设规划和市区土地的实际状况, 制定土地储备计划, 并规定对带征地、无主地、荒芜闲置土地、调整企业土地等十种类型的国有土地应当进行土地储备。

市土地储备中心的资本金由市财政拨款, 运作土地储备的增值资金也逐步充实资本金, 土地收购资金还可以通过收购土地的抵押贷款筹措。购地补偿款则通过按基准地价评估确定、依据实际供地成交价格的一定比例确定和采取土地置换结算差价等方式确定。

土地使用权按规定纳入土地储备库后, 在其预出让或招标、拍卖前, 市土地储备中心可以依法将储备土地使用权单独或连同地上建筑物出租、抵押、临时改变用途。

杭州模式重点把土地储备作为一种政府对市场的宏观调控手段, 而将其市场经营行为置于其次。国外的许多城市及我国的香港、武汉、青岛、绍兴、广州等城市的土地储备运行机制也基本上与此类似。

3) 天津的“双储双控”模式。“双储双控”的内涵是: 实施对城市建设用地和耕地的双向储备, 用行政管理与市场调控相结合的方法, 通过控制存量建设用地, 对可盘活的城市建设用地进行储备, 实现城市用地的集约高效和可持续利用, 避免城市外延扩张, 减少占用耕地; 通过控制耕地总量, 建立耕地储备库, 严格实施耕地占补平衡, 增大新增建设用地的使用成本, 控制农用地特别是耕地转换为建

设用地的数量。

可以看出, 前两种土地储备模式的重心在城市土地, 而天津模式的重心则是双重的——所谓一手抓盘活存量、一手抓耕地保护, 并意图通过对建设用地和耕地保护的双重控制, 来实现各类用地的总量平衡, 从而为充分地利用土地资源提供保障。

4) 南京的土地社会储备模式。南京市 1996 年正式成立土地招商中心, 至 2000 年年初成立有形的南京市土地市场管理办公室, 其土地储备机制基本建立。具体运作机制是: ①储土地于社会, 土地部门不预先收购。②土地部门重点搞好招商服务, 包括采取多种渠道、多种形式发布存量土地招商信息, 建立用地手续办理“一条龙”服务窗口等。③统一扎口供地。市政府规定, 凡经营性用地, 对有地者而言, 要卖地, 必须通过土地局, 并由土地部门统一规划, 按计划组织公开招标、拍卖, 统一供地; 对需地者而言, 要买地, 只能找土地局, 即只有通过公开的市场上参与竞拍, 才能取得土地使用权。④先供地、后补偿, 即在土地成交后, 按成交价的一定比例(现为 83%) 对原土地使用者予以补偿。

南京模式的特点是用社会储备来代替土地部门储备, 因我国实行的是社会主义土地公有制, 政府储备与社会储备本质上是一致的。南京模式的顺利实施必须具备两个前提条件(均已由市政府下文明确), 一是一级市场供地必须做到“一个龙头放水”, 即实现土地部门对供地的绝对垄断, 计划和规划部门要严格按土地部门的土地供应计划做好各自的工作; 二是必须实行货币拆迁, 即对土地部门和开发商而言, 房屋拆迁补偿款应是透明的, 土地取得成本能够较为容易的测算出来。该模式的优点是政府只出政策, 而无需预拨土地收购资金, 土地部门因无资金与土地的积压, 还可以有效降低经营风险(尤其是融资风险)。不足之处是土地储备机制的循环周期较长, 同时因原土地使用者和开发商共同承受了土地部门转嫁的经营风险, 故其主观上参与的积极性不够强。

上述四种模式各具特色, 其中南京的土地社会储备模式可称之为间接土地储备, 其他由政府成立专门公司严格按收购、储备、供应程序实施的土地储备可称之为直接土地储备。

3 土地储备在中国的运用及其地区土地储备模式选择

3.1 我国实施土地储备制度的重要意义

政府成立土地储备机构专事土地收购、储备和供应, 有利于推进城市建设和规范房地产市场, 其重要意义在于: ①有利于建立“公平、公正、公开”的土地市场, 促进开发单位平等竞争。②有利于城市规划的实施。在土地储备阶段的土地整理和包装过程中, 储备机构必须对所收购地块按城市规划要求进行设计, 确定地块控制性详细规划的各项指标, 并将其作为招标拍卖的公开条件向社会公布, 从而提高规划的透明度。③可以有效缓解拆迁矛盾, 缩短开发周期, 降低开发风险, 准确预测土地投资回报率。经过土地储备运作, 所供应土地一般为熟地, 即地块已进行房屋拆迁和基础设施配套建设, 开发商通过竞标或竞拍, 一旦获得土地, 既无拆迁之虞, 又可较为准确地预测房地产开发周期, 进而有效规避开发风险, 获得预期的开发收益。④有利于增强政府和开发商的市场经济意识, 加速其由计划经济意识向市场经济意识的转变。⑤体现了土地先行的房地产开发原则, 真正做到了土地部门对土地市场的统管。土地储备运行机制将过去我国执行多年的先立项与规划、后土地的房地产开发程序变为先土地、后计划与规划, 避免了多头批地, 利于政府土地供应计划的实施。⑥充分实现土地资产价值, 使政府最大限度地获取土地增值收益。⑦制止了土地投机, 将开发商引入按市场规律操作的理性轨道。

3.2 影响我国土地储备机制运转及模式选择的三点因素

1) 中国特色的土地制度。土地制度是基本国家制度, 宪法规定, 我国实行社会主义土地公有制。我国的土地制度具备如下四个特点: 一是主体的特定性。根据我国的宪法和有关法律的规定, 土地只能为国家或集体所有。国家和集体以外的民事主体, 不能成为土地所有人。二是交易的限制性。根据我国法律规定, 土地所有权不能以任何形式交易。土地所有权的买卖、赠与、互易和以土地所有权作为投资, 均属非法, 在民法上应视作无效。三是权属的稳定性。除集体土地因为国家征用可以变为国家所有外, 土地所有权的归属状态不能改变。四是权能的分离性。为实现土地资源的有效

利用,法律需要将土地使用权从土地所有权中分离出来,使之成为一种相对独立的物权形态并且能够交易。

中国特色的土地公有制和土地两权分离制度决定了:①国务院以及国务院授权管理本辖区内土地的各级人民政府对城市土地拥有绝对的控制权和规划权,凡按城市规划要求需进一步集约利用的土地均可以视同为政府的土地储备,而不论政府是否斥资事先收购,这也是南京的土地社会储备模式所以成立的法律根源。②一般意义上的土地储备实质上是土地使用权的储备,杭州或上海模式中所规定的由政府成立专门公司收购土地进行储备,其收购的也是土地使用权;③土地使用权制度在我国土地法乃至物权法的体系中占据着十分重要的地位。

2) 土地资源配置方式。中国特色的土地制度和我国社会主义市场经济的内在运行机制要求,在现阶段的我国必须综合运用市场机制和计划机制来配置土地资源。市场配置可以有效提高土地的利用率和生产率,计划配置则可以保障国家对经济运行实行宏观调控(如保护土地资源、保证城市规划用地等),两种方式缺一不可^[9~12]。构建社会主义市场经济条件下的土地储备运转机制,必须同时运用市场与计划手段。

3) 地区经济发展的差异性。我国尚处于社会主义的初级阶段,经济发展的总体水平还不高,地区之间的发展也很不平衡^[13~15],因此,不同的城市(或地区)应该根据本地区的经济发展总量水平和房地产市场的活跃程度来选择不同的土地储备方式。

3.3 选择合适土地储备模式,构建城市土地储备体系

根据上述分析,各地在具体实施土地储备时,应遵循下列原则:

1) 适应经济发展水平的原则。不同的经济区域应选择不同的土地储备模式,在经济较为发达的东部地区,实施土地储备的主要目的在于充分实现土地的资产价值,宜重点采取直接土地储备方式;在经济相对落后较多的西部地区,实施土地储备的主要目的在于有效配置土地资源,宜重点采取间接土地储备方式;中部地区则可视情采取二者结合的方式。

2) 因土地规划用途不同而异的原则。对规划

用作经营性用途的土地,宜采取直接储备方式;对规划用作城市市政基础配套建设的土地,宜采取间接储备方式。

3) 承担政府宏观调控职能时,宜用直接土地储备。如政府需要对土地供应市场进行调控(主要是以供给引导需求)的,企业因“退二进三”、破产、兼并等原因政府要求必须收购的,政府为实施城市规划而分批次征用集体土地的……,等等。

4) 循序渐进的原则。以社会储备为起点,逐步向政府专业部门(土地部门)储备过渡,最终形成部门储备为主、社会储备为辅的社会主义市场经济条件下的土地储备格局。

4 结 语

尽管土地储备于政府而言,是一个有诸多功能的调控工具兼聚财手段,但也决不能盲目的大干快上,否则,极有可能导致新一轮的土地积压,这种土地积压如果全部集中在一家(即政府指定的土地储备部门),将会使政府背上沉重的经济负担。因此,地方政府应本着因地制宜、因时而异、因经济发展水平而异、因使用目的而异的原则,具体情况具体分析,循序渐进,边摸索边总结,逐步构建顺应社会主义市场经济体制、适合地区社会经济全面发展的土地储备体系^[16~19]。

参考文献:

- [1] 皮纯协.新土地管理法理论与适用[M].北京:中国法制出版社,1999.
- [2] 李元.土地总量控制对策论[M].北京:中国大地出版社,1997.
- [3] 谢文惠,邓卫.城市经济学[M].北京:清华大学出版社,1997.
- [4] 周诚.城镇不动产经济问题[M].南京:南京出版社,1993.
- [5] 林增杰,沈守愚.土地法学[M].北京:中国人民大学出版社,1989.
- [6] 冷宏志,宫玉泉.土地收购储备背景分析[N].中国国土资源报,2000-6-12(3).
- [7] 黄贤金,潘宪生,彭纪生.不动产金融[M].南京:河海大学出版社,1996.
- [8] 高映轲,潘家华,顾志明.土地经济问题再认识[M].南京:南京出版社,1996.
- [9] 蔡运龙,蒙古军.退化土地的生态重建:社会工程途径[J].地理科学,1999,19(3):198~204.
- [10] 刘彦随.山地土地结构格局与土地利用优化配置[J].地理科学,1999,19(6):504~509.
- [11] 王红扬.80年代以来苏州地区城镇土地演化特征与机制

[J]. 地理科学, 1999, 19(2): 128~ 134.

[12] 孙武, 李森. 土地退化评价与监测技术路线的研究[J]. 地理科学, 2000, 20(1): 92~ 96.

[13] 周炳中, 包浩生, 彭补拙. 长江三角洲地区土地资源开发强度评价研究[J]. 地理科学, 2000, 20(3): 218~ 223.

[14] 刘虹, 赵淑芝. 东北地区区域经济发展问题研究[J]. 地理科学, 1997, 17(2): 120~ 126.

[15] 陈义彬. 梅州自然资源合理开发与经济可持续发展[J]. 地理科学, 2000, 20(3): 291~ 293.

[16] 吴殿廷, 刘小勇. 资源优化配置与区域发展——以陕西省为例[J]. 地理科学, 1998, 18(2): 172~ 182.

[17] 佟连军, 张明祥. 辽中南地区经济发展与资源环境关系[J]. 地理科学, 1999, 19(6): 517~ 520.

[18] 梅林, 杨青山. 哈尔滨城市经济区产业结构调整与布局研究[J]. 地理科学, 1999, 19(2): 186~ 188.

[19] 宋金平, 李丽平. 北京市城乡过渡地带产业结构演化研究[J]. 地理科学, 2000, 20(1): 20~ 26.

Land Reserve and Its Model Choice Under Socialism Market Economy

FENG Chang-zhong, SONG Jia-bo, ZENG Zun-gu

(Department of Urban and Resources Sciences, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210093)

Abstract: With the establishment and improvement of socialist market economy, it is necessary to transform the traditional strategy of land management: the first way is to transform the land management from by the system of planning economy to by the system of market economy; the second is to transform the land use from extensive pattern to intensive pattern. Under those backgrounds, land reserve, as a method for government to manage urban land, was put forward to help government to persevere resources and estate property in the practices of land management. This paper systematically demonstrated the land reserve's implication, origination and practice in China, analyzed its operational mechanism and anticipated goals, summarized the basic ways for land reserve in China, namely the Shanghai land reserve way directed by market, the Hangzhou land reserve way directed by government and combined with market operation, the Tianjin land reserve way with double reserve and control, and Nanjing land reserve way with land reserved by the society, and put forward two patterns for land reserve, namely the direct land reserve and indirect land reserve. At last, this paper gave out the key principles and methods for local government to implement these two land reserve patterns.

Key words: land reserve; patterns of land reserve; direct land reserve; indirect land reserve