

徐州市土地储备运作存在问题与发展建议

威海静

江苏省徐州市土地储备中心

摘要：土地储备制度是我国土地市场建设的重要基础性制度。随着城市发展需要，徐州市土地储备工作取得较好成效，同时也存在运作流程不畅、资金筹措难等问题，本文通过分析徐州市土地储备运作过程中存在的问题并结合新形势下土地储备的新要求新形势，提出发展建议，以期为土地储备管理工作提供参考。

关键词：储备机制；运作现状；发展建议

一、徐州市土地储备运作现状

徐州市土地储备中心自2001年成立以来，以“盘活市区土地资源、拓展城市发展空间”为理念，持续创新，规范运作，在强化政府宏观调控能力、促进我市房地产市场健康发展、筹集城市建设资金、加快徐州老工业基地转型发展等方面发挥了重要作用。

（一）深化储备管理机制改革

根据四部委文件，不断完善土地储备制度改革，连续出台了《关于进一步规范市区土地储备运作的意见》《关于将棚改项目逐步纳入土地储备实施统一管理的意见》《关于规范市区土地储备资金管理的通知》等规范性文件，明确市区范围内只设一个土地储备机构，统一承担市区范围内的土地储备工作，统筹安排市区储备土地供应计划，从而结束土地多头储备的时代，实现市区土地资源“统一规划、统一储备、统一开发、统一管理、统一供应”，进一步规范市区土地储备运作，盘活城市存量土地资源，强化政府宏观调控土地市场能力。

（二）突出规划计划引领作用

以保障城市发展为导向，以盘活城市土地为目标，根据国民经济和社会发展规划和城市发展规划，充分考虑城市功能再造、产业转型升级、城市空间布局优化等方面因素，科学编制土地储备规划和年度收储计划。严格根据计划安排指导土地储备工作开展，市区范围内的土地整理项目均须列入年度土地储备计划，对未列入计划的项目原则上不予实施。

（三）完善土地储备运作模式

通过自行实施和委托实施两种模式，逐步将全市棚户区项目纳入土地储备统一管理，实现“土地整理全覆盖、整理土地全入库”。重点实施片区收储和综合开发，实现城市空间整体性、系统性改造和更新，不断优化土地前期开发管理，提前开展已收储拟供应土地涉及地质灾害、压覆矿产、文物考古等区域联合评估工作，累计收储土地约6.5万亩，逐步形成“政府性基金预算+土地储备专项债”的资金运作互补模式，累计筹集土地储备资金133亿元，2017-2019年发行专项债资金176.3亿元，发债规模位居江苏省第二位，为城市建设发展提供强有力的用地保障和资金支持。

二、存在的问题

（一）土地储备职能定位方面

一是从国家层面，新形势赋予土地储备更多的职能，但多以部门联合发文形式规定，未上升至法律层面，在具体操作时缺少法律依据，难以开展相关工作。二是在面对城市更新、集体建设用地入市、多主体供应的各种政策支持下，如何明确土地储备中心职能定位，正确处理好土地储备机构与土地整理主体的关系，建立完善由经营性用地储备向全类型土地储备、由供地管理向综合性资产管理、由侧重实现土地资产经济价值向统筹实现经济、社会、生态价值并重的土地储备新机制值得深思。

（二）土地储备运作方面

一是项目运作过程缺少法律支撑。随着储备中心工作职能的增加，在实际运作过程中，缺少上位法执行依据或相应操作细则的情况偶有发生，与有关行政对口部门的关系有待进一步

理顺。如对储备土地范围内古树移植主体认定及补偿标准的确定；再如土地出让前需进行地灾评价、压覆矿产、文物考古等各项评估调查工作，由于程序复杂、涉及部门较多、协调难度较大。二是库存边角地管理问题。已出让项目剩余边角地未实施管护或被基础设施建设项目占用，容易形成新的违法用地；拟补办供地手续的边角地因历史遗留问题难以确定实施主体，去库存进度缓慢，形成库存虚高。

（三）土地储备专项债使用方面

一是土地储备专项债发行时间与项目资金实际需求时间不匹配，或许会出现有地无资金现象；二是有的已发债项目在实际过程中存在涉诉、遗留问题等各种不确定性，而导致资金使用缓慢或收储工作被迫中止，存在资金沉淀的可能；三是对于前期发行额度少、资金需求较大、财政资金配套不足的专项债项目出现资金短缺，部分项目提前出让但债券还未到期，对应资金无法滚动用于其他项目，不利于资金的高效利用。

三、有关建议

（一）紧跟时代步伐，加快政策研究，积极探索“大储备”管理机制

加强与多个部门的对接联系，夯实责任，积极把握新时期土地储备的方向和定位，进一步丰富储备类型、扩大收储范围，科学把握土地储备运作的空间时序，突出土地储备与规划引领的融合，有效的创造实务工作量，为最终建立全民所有自然资源资产统一储备制度奠定基础。

（二）加快土地储备资产负债表方案的编制

充分利用“三调”和各类调查成果，探索建立土地储备“资产-负债”框架体系及核算方法，尽快明确资产负债表涉及的核心要素与内涵，在摸清储备土地资源存量价值的基础上，社会和生态价值一并纳入核算体系，逐步实现“资源储备”向“资产储备”转变。

（三）探索实现土地储备及供应全过程“标准化”建设

借助编制国土空间规划和十四五储备规划的有利契机，加快土地储备与其他数据整合，实现土地储备由前期谋划、年度计划、收储入库、供应出库、资金管理到成效评价全生命周期的精细化、信息化、智能化管理，同时与国土调查、权籍管理、空间规划、不动产登记、执法检查、债务管理等业务数据做到互通互联，动态更新，实现储备土地及供应的全流程、全链条、全过程监管，不断提升土地储备服务经济高质量发展的能力。

（四）积极探索城市更新运作机制

强化片区规划引导作用，科学划定城市更新单元，积极利用部、省、市提出的低效用地再开发、多主体供应、集体土地入市等方面的政策支持，重点围绕城市更新的目标、范围、路径、资金保障等方面配套政策进行深入研究，加大存量用地供给的同时加强储备土地在教育、医疗、文化养老、交通等公共服务配套设施用地的保障力度，充分彰显储备土地的社会、生态效益。

（五）探索多元化的土地储备资金保障方式

一是积极对接争取发行土地储备专项债，进一步完善“财政预算+专项债资金”的资金运作互补模式，切实提高资金使用效率；二是积极引导各级政府引入社会资本及国有企业参与城市土地储备整理，建立健全土地增值收益共享机制，提高各区参与土地储备的积极性及主动性。三是建立完善预算管理体系，探索实现全生命周期预算管理，全方位风险防控的土地储备管理模式。

参考文献

[1]张波.土地,如何储备——土地储备库内涵、储备方式及问题评析[J].中国土地,2005年02期.