

我国土地储备融资的政策变革和模式创新思考研究

毛燕燕

阳信县自然资源和规划局

摘要:当前,我国的土地储备主动权一直掌握在政府手中,所以在土地储备资金出现短缺的情况下,出现了私募股权融资以缓解土地收储利益冲突的现象。本文以山东省三线城市为例,分析我国土地储备融资的政策变革,并研究其模式创新的路径,旨在为我国其他三线城市的土地储备融资活动提供借鉴和参考。

关键词:土地储备融资;政策变革;模式创新

前言

我国是一个具有悠久历史的农业国家,在改革开放之前,全国农业人口占总人口的80%,城市发展相当缓慢。随着改革开放的逐渐深入,城市化发展战略的实施,大量的农村人口涌入到城市中,促进了城市的发展。同时,城市用地需求极具增大,为了增强地方政府在城市发展中占主导地位,土地储备制度被确立。

一、土地储备制度的意义

土地储备制度的产生是我国实行土地公有制发展的必然产物,其主要目的是加强土地调控、规范土地市场运行、实现土地节约集约利用、提高建设用地保障能力。在我国现行的土地储备制度中,国有建设用地是由专门的土地收储机构进行统一的收储、出让并构建一种有序的专营流转机制,比如某一区域的土地被当地政府规划为住宅用地,该宗地则只能经农转用报批手续后,然后由土地储备机构进行收储后再进行土地招拍挂。在此形势下城市发展开发规划不再是决定土地增值收益分配的重要因素,而土地储备机构对土地进行收储的行为成为影响土地增值收益分配的主要因素。另一方面土地储备制度的建立还能够一定程度上转移城市发展的利益冲突,有效统一了城市发展规划主体、市政项目投资人以及土地增值收益分配者的利益,降低了发展矛盾的负面影响。

二、城市发展的土地利益冲突

(一)城市开发用地供给不足

在当前的城市发展中,其开发用地供给存在严重不足的现象。而形成这种局面的主要原因即是当地政府对城市开发用地供给市场的干预。城市发展是一个相当复杂的过程,建设城市道路、市政基础设施、公共区域、居民住宅、商业店铺、工业厂房等都需要占用大量的土地资源。因此,在当地政府的合理规划和引导下,能够保障城市开发用地资源得到合理利用和配置,通过行政手段设定每一个区域的主要用途,并且由当地政府投资建设相关的基础设施,对城市发展具有一定的积极意义。当前随着城市化的进程不断加快,城市开发用地供给出现不足,进而需要创新和完善土地储备制度,为城市发展奠定稳固的基石^[1]。

(二)城市发展用地利益冲突

在我国土地储备制度中当地政府通过行政手段参与土地资源的配置,也存在较大的弊端,造成了城市发展用地的利益冲突,具体体现在两大方面,首先是不同区域之间的冲突矛盾。以山东省某三线城市发展为例,其在发展过程中需要大量的资金,而市政道路建设以及教育投入、市政设施建设等都属于城市公共物品,但由于受益者是当地区域,从而就会促使该区域的土地价格、房地产价格等而出现增值的现象。即是当地政府的公共性投资会逐渐转向私人收益转移的公共福利溢出,从而就会进一步转换为规划区域开发用地的增值收益。所以,对于其他区域的纳税人来说会因未享受到相应福利而引

起利益冲突,使非受益区域会产生一种不公平感;其次是土地权利征用与自用的利益冲突。在城市发展中对于土地权利人来说,更希望土地能通过自己开发获得利益,而非将土地作为具有公共属性的建设用地。实际上所有具有公共属性的建设用地都要有政府所征用,个人利益很难在其中得到收益,而私人建设用地则可以投入到市场中进行流转收益,就造成了不同的土地权利人出现利益矛盾^[2]。

三、土地储备融资的政策变革及模式创新路径

(一)土地储备融资政策变革

我国土地储备制度经过长期实践后,发现在城市发展中存在一定的利益冲突,而出现利益冲突的主要原因是地方政府对土地储备的过度干预。具体表现在城市开发用地建设的过程中,土地储备机构将原土地权利人排除在了土地增值收益分配行列之外,还有土地储备机构存在高负债融资和提高土地出让价格的利益性驱动。所以我国的土地储备融资的政策发生了一定的变革,即是为了缓解城市开发用地的供给不足,在土地收储时机构应用了先行置换原土地权利人的全部权益。如此一来能够充分的使土地权利人获得相对固定的收益补偿,可以在一定程度上增加城市开发用地。其次在缓解城市发展用地冲突方面,通过支持土地储备机构向原土地权利人进行征地补偿以及拆迁补偿等,在巨大资金需求的推动下为土地储备带来了较大的融资需求,缓和了不同的土地权利人之间的利益矛盾^[3]。

(二)我国土地储备融资模式创新路径

基于我国的土地储备融资政策的角度,国家通过限制土地储备机构的债务融资能够在很大程度上有效的降低地方政府的债务风险,因此必须要通过创新融资模式来使地方政府承担较低成本的融资方式。以山东省某三线城市为例,创新土地储备融资模式可以从两大方面入手。一是在城市开发用地建设规划中要合理的控制土地储备债务风险,最有效的手段即是通过私募股权基金的方式进行融资,可以尽可能的减小债务融资的规模,进而降低风险。同时在三线城市中土地储备机构普遍存在过分依赖债务融资的现象,所以为了推动土地储备融资结构的优化,就要用私募股权基金代替债务融资;另一方面是在城市发展用地利益的分配中,要改善土地储备的管理模式和交易模式,进一步降低土地储备的总体成本,以实现提高土地储备机构的资金使用率,克服其作为垄断经营者存在的不足。同时在改善土地储备交易模式的基础上,我国土地储备融资模式的创新还可以通过非上市私有企业进行投资,降低融资门槛,可以有效解决土地储备融资难的问题。

结束语

综上所述,我国的土地储备融资要改善传统的粗放型方式,要积极拓展和创新融资渠道,以保障融资结构达到优化,从而避免出现债务风险。所以在未来我国土地储备融资的过程中,要通过非上市私有企业股权投资进行融资,才能够消除融资门槛限制、减少土地收储的利益冲突,实现土地合理利用。

参考文献

- [1]刘浩.新形势下土地储备转型路径研究[J].农家参谋,2019(22):6.
- [2]湛翔鹏.土地储备融资法律制度的完善[D].广西大学,2019.
- [3]程即正,孙佳颖,程宝库.论我国土地储备融资的政策变革和模式创新[J].理论与现代化,2019(02):103-112.