

利用土地收储推动城市发展

郁勇

安徽省蒙城县自然资源和规划局

摘要：土地是城市最为重要的资产，从城市发展要素上来看，经营城市就是要经营好城市的土地资源，因此加强对城市土地资源的规划和管理方面的工作，让城市土地资源的配置能够实现优化是至关重要的。城市想要发展需要经过多方面的开发，覆盖的领域范围广，涵盖的范围较大，在实施的过程中还包含了对基础设施的建设、对建筑工程领域的建设、对绿化工程以及水利工程进行基础建设，农业生产建设等等，这些建设都需要基于城市土地，对城市土地资源有着极大的需求。城市想要发展于建设，基于要依托于土地资源，而土地收储工作能够为城市提供土地资源，关系到城市发展的程度以及城市化建设的水平。良好的土地资源收储能力能够为城市发展过程中提供所需要的土地资源，换言之，土地资源储备能够让城市发展的需求得到满足，进而让城市建设以及开发朝着更好的方向迈进。

关键词：土地收储；城市发展；重要性；现状；措施
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.19.002

城市想要发展离不开城市建设，而城市建设于开发建立在土地资源的基础之上，土地资源能够为城市开发于建设提供基础保障，如何满足城市开发所需要的土地资源，是土地收储工作的重点内容和核心内容。城市土地是城市进行发展的过程中，城市居民自身的经济水平于生活水平体现着中国城市化的特点，更显出我国城市经济的发展历程。我国的人口数量的提升于土地之间的矛盾日益现象，人均土地资源较少，通过土地收储，能够有效地缓解这一矛盾。中国社会经济在发展的过程中，解决土地资源矛盾是非常现实的问题，也是政府部门工作的目标和方向，作为政府，必须要坚持以经济发展水平为核心，这样才能提出有效的策略解决城市开发和建设过程中存在的土地资源问题，为城市建设的可持续发展奠定基础，还能够实现我国对于土地资源公平分配的最终目标。在过去土地收储实践的过程当中，我国完成了对土地收储制度以及土地收储管理机制等规则的建立，这让城市化发展进程得以加快，但是从时代的角度上看，土地收储工作依旧存在着很多的问题，例如在法律制度、管理机制、经济体系以及工作方式方面，依然存在着一定的缺陷，这让土地收储工作的开展难以实现可持续发展。

一、土地收储的概况

土地收储的全称为土地收购和储备制度，是政府按照相应的法定程序，遵循市场机制，再根据我国土地资源现状记忆城市建设发展规划对土地实施回购、收购置

换以及征用等方式将土地资源进行整合集中，通过对土地资源的开发利用并且对土地资源进行储存之后，公开招标的方式或者拍卖出让的方式对有建设需要的主体进行土地供应，对我国现阶段的建筑工地制定符合其发展的制度对其进行合理把控。土地储备中心在对城市土地资源进行整合之后，需要对土地做好储备，让土地资源以及社会经济能够实现宏观的调控，同时还要根据土地使用有偿原则，对土地使用权进行有偿的出让，让城市土地资源价值能够得到充分的发挥。在土地使用权出让的过程当中，要尽可能要坚持竞争性出让的原则，对非竞争性出让也就是协议出让土地的数量进行严格的控制^[1]。

土地收储有着固定的流程和步骤，需要坚持以政府为主导，统一计划、规划先行的原则，在进行征收补偿的过程当中，需要坚持决策民主、程序正当、结果公开的原则，在城市建设过程中的旧城区改造以及其他土地储存项目都适合应用该流程。

二、全面开展土地收储工作的重要性

（一）土地收储工作是对土地资源进行管理的重要措施

在《土地储备管理办法》当中明确提出了，作为市、县人民政府国土资源管理部门，为了能够实现土地市场的调控，让土地资源能够更加合理地利用，按照我国相关法律法规对我国土地资源进行开发以及利用，再将其进行储存，值得一提的是，我国的土地储存工作相关工作细节是由我国的土地储备机构进行，该部门必须是通过市、县人民政府统统批准后才能够正式成立，开始进行土地储备工作，土地储备机构还需要具备独立的法人资格，归我国国土资源管理部门管理，能够对行政辖区当中土地收储工作进行统一负责，属于事业单位。在《办法》中还土地收储的范围进行了划定，包括了依靠我国相关法律法规规定的回收的国有土地、购置土地等，制定这些法律条文的目的，就是为了让各级政府部门在行使土地使用权的时候可以有据可查。有法可依。作为政府相关部门，需要根据城市发展的实际需要，结合城市发展的总规划要求，对未来土地收储计划进行制定，实现有重点、有步骤地对土地进行出让。如果政府部门不能将土地资源进行整合，统一进行收储和利用，将无法实现对土地资源的宏观调控，这势必会造成土地资源的浪费，使得我国人均土地占有不足的矛盾更加突出。作为各级政府，必须能够加强对土地管理的工作，加强土地收储，让国民经济能够更高质量地发展，让社会秩序能够更加稳定^[2]。

（二）进行土地收储工作能够避免国有资产流失

目前我国城市化发展的速度非常快，我国针对城市建设过程中的基础设施建设以及道路建设都进行了创新与完善。这让城市土地的价值越来越高。作为政府部门，需要将城市土地的地权进行整合，按照相关法定的内容对土地资源进行收储，签订相关的收储协议，将属于国家的土地收回，属于集体的土地做好报批转用，对不同类型和价值的土地制定不同的价格，对相应的地上附着物做好相应的补偿工作，并对其进行公示。最后要将城市土地进行归类 and 整理，按照国家相关制度的规定，对城市土地进行有偿的出让。如此一来，国家就可以对土地资源直接进行调控，能够有效地避免一些不法开发商采取投机行为进行建设，实现了对国有资产的有效保护。

（三）土地收储工作能够让城市土地市场实现有效的调控

《土地收购储备管理办法》当中提出，作为各级政府部门，需要根据国家调控土地市场的需要，对土地收储的规模和范围进行明确，以此为基础进行合理的规划。对于处于闲置状态以及低效应用状态的国有存量建设用地，需要做好优先储备工作。政府部门需要通过征用、收购、置换和收回等方式，让零散的土地资源得以汇总，从土地使用者手中将土地进行集合，让土地资源组合可以进一步实现优化，避免出现土地收益流失的情况，让土地市场秩序可以更加规范。

三、城市建设过程中土地收储的现状

（一）土地收储工作的周期较长

土地收储工作是一项较为繁琐的系统性工作，具体内容包括了土地的选址规划、立项审批、土地供应等一系列的工作内容，而这些工作内容涉及多个部门，所以对于土地收储工作需要多个部门共同协调。尤其是对于征地拆迁工作来讲，如果土地收储机构于土地的权利人已经签订了土地收储协议，但是由于征地拆迁工作的国有属性，工作往往推进的速度比较慢，使得收储完成的土地不能及时向土地权利人进行供应，并且土地收储工作自身其实就是根据我国相关法律法规对土地进行土地使用权的过程，所以在工作实施的过程中会对原土地权利人的利益进行调整，因此使得土地收储工作的周期比较长，通常需要一年以上的的时间，甚至有些土地权利不明确的地方，收储土地资源需要更长时间。

（二）土地收储的资金紧缺

政府部门在进行土地收储工作的过程中，需要保证有着充足的资金，在现金流合理且充足的前提之下，土地收储工作才能够正常的推进。在近些年来，我国出台了新政策，对土地储备筹资的方式进行了调整，尤其是财政部门、国土资源部门、政府发债和其他的财政方式解决土地收储资金的问题。在这则通知发布之前，很多地区的土地储备机构土地收储的资金来源一般为银行贷款而来，银行作为土地收储的资金来源主体，政府本身

投入的资金数量有限，在出台通知之后政府部门无法在使用银行贷款的方式对土地收储资金进行获取，缺少资金来源的土地收储工作面临资金无法得到保障，目前用于土地收储的资金数量无法满足我国的土地储备需求^[3]。土地收储资金严重不足，导致我国的土地收储工作发展受到严重的影响，制约了我国土地收储工作可持续发展。

（三）土地收储工作缺乏相应的应急机制

在城市开发建设过程中应用的土地资源包括了存量建设用地、新增建设用地等等多类型的土地资源，在城市开发和建设过程中，土地收储工作的目标都是通过多种形式，让土地资源能够实现科学的管理和合理的开发利用。土地收储工作开展的具体方式包括了土地的收购、土地的前期开发以及土地出让等系统性的流程，对于不同的城市来说，土地收储在收储的数量方面、土地规模方面、土地使用年限方面以及土地收储方式方面均有着不同的情况，这体现出各个城市城市化发展存在着差异。在土地收储实际工作当中，各个收储机构针对土地收储工作具体工作的项目进行处理的过程中，缺少对土地收储各个环节的预测工作，土地储备机构必须能够建立相应的处理社会问题的应急机制，这才能保障在城市开发建设的过程中，让土地收储工作能够实现科学的开展。

四、通过土地收储推动城市发展的策略

（一）提升土地收储工作在城市发展当中的作用

城市在发展建设过程当中，土地收储工作是必不可少的，能够实现促进城市发展的目的，土地收储工作的有序开展能够让城市发展的方式更加有序，提高城市发展水平，明确城市发展方向，让城市居民的生活水平得到相应的提升。城市的高效发展能够让城市基础设施建设提升，提高人均收入的水平，增加就业岗位，一举实现多个城市发展目标。在城市开发和建设的过程当中，土地收储工作往往会强调对工作本身流程的规划，让土地综合效益能够得到提升，政府在土地收储工作当中，会更加重视改善城市居民生活的水平，提高城市居民的就业率，让基础设施能够更好地实现建设，这是实现以人为本社会生态文明建设重要的推动力。土地收储工作需要以城市的可持续发展原则为目标，解决土地收储过程中政府和利益方之间存在的矛盾，这是土地收储工作有序、科学开展的前提，是提升城市发展水平的重要手段^[4]。

（二）重视土地收储制度的建设和完善

通过建设和完善土地收购储备制度，能够让土地收购储备工作更加有序的开展。在日常工作当中，需要做好对地方相关政策相关行为进行明确，政府在土地收购储备工作开展的过程中，需要遵循统一的流程，将土地收购储备工作进一步规范。与此同时，要能够从法律的角度上，对土地收购储备的行政行为性质进行明确，对土地相关的权责利关系进行明确，让土地收购储备的

行政主体、执行流程、行为对象、补偿方式以及监督管理的方式进行规范和明确，让政府在开展土地收购和储备工作的时候有着规范的监督管理程序，对工作的开展进行规范化指导，进而让政府土地收购和储备的行为更加规范，让土地收购储备规范化管理的目标能够得以实现。

（三）将土地收购储备管理机制进行完善

目前很多城市的土地市场秩序必须要进行治理和诊断，才能够让我国的土地使用制度改革取得显著成效，让土地划拨供地范围能够进一步明确，为我国的土地收购储备工作奠定良好的环境基础。政府在进行土地收购储备管理机制完善的过程中应该要起到主导作用，利用自身职权让各个部门之间能够相互配合，共同协作，由于土地收储工作涉及土地收购、储备等工作具有一定的复杂性，所以要制定协调机制来让我国的土地储备工作效率得到提升的同时，质量也得到提升与此同时还应该建立相应的价格补偿制度，让土地价格的内涵能够实现明确，通过专业中介机构，完成我国的土地评估工作。地方政府部门需要根据不同的情况，做好对土地收益的分配工作。对于我国目前部分地区土地收购和储备管理工作面临的困境，政府应该发挥自身的职责，将土地收购储备制度根据我国国情以及未来发展趋势制定更符合我国世纪情况的管理机制，并且在实际应用中，对土地收购储备机制不断进行完善，为我国土地收购于储备工作顺利进行奠定基础。

（四）丰富土地收购储备资金的渠道，完善风险抵抗机制

当前很多地方在进行土地收购和储备工作的时候，缺少必要的资金，这是由于资金来源较为单一，对银行贷款有着较高的依赖程度，这就使得土地收购储备融资的风险非常高，再加上《通知》中规定不允许通过向银行等金融机构贷款的方式储备土地收储资金，使得很多地方土地收储的资金流动不健康。作为土地收储主体，需要将土地收购储备资金筹措机制进行完善，让土地收购储备资金的渠道更加宽阔，通过建立土地投资基金、政府土地基金、发行债券以及推行“换地权益书”的方式，让资金来源能够拓宽，尽可能降低融资过程中的风险，让土地收购储备的经济效益得到提升^[5]。

（五）对土地储备进行合理规划，规范供应规模

土地收购和储存工作有着很强的系统性和周期性特点，和城市的建设和开发保持着高度的一致性。在开展土地收购和储备工作的时候，必须要能够综合考虑城市发展的战略，考虑城市发展的具体目标和具体步骤，让各项工作内容可以得到稳步地推进。除此以外，在进行土地收购储备的时候，需要合理的进行规划，重视土地储备的规模，这样才能保障城市发展的土地供需之间能够实现动态的平衡。在规划城市土地储备的过程当中，需要对市场进行必要的调控工作，考虑可支配资源对土地储备工作的制约作用，确保土地收储工作能够带来相

应的收益，让土地储备和供应规划之间能够实现合理地平衡，让城市可以更加和谐地发展。

（六）加强政府对土地一级市场的垄断能力

为了让城市土地收储工作能够更有效的开展，深化土地使用制度的改革，政府部门必须能够加强对土地一级市场的垄断，让国有资产牢牢地掌握在政府部门的手中，让国有土地资产能够实现保值和增值。通过加强政府部门对土地以及市场的垄断工作，能够让社会经济的发展与土地资源保护之间的关系更加协调，让城市建设用地的增量保持在可控制的范围当中，盘活城市中的土地存量，通过强化集约土地的方式，让土地使用效率能够得到提升。要将垄断土地当作对土地市场严格控制的方式，加强对土地一级市场的垄断工作，将政府多部门的力量进行集中，只有这样才能让国有资产的效益得到充分的发挥，让城市能够实现协调发展，促进我国城市化的进程。在加强垄断的过程中要避免出现一刀切的做法，对于不同的土地需要采取不同的方式进行对待，一部分土地进行实物储备，对于另一部分土地可以通过授权的方式进行转让，对于暂时不能回收的土地，做好登记记录的工作，确保所有的国有土地资源都能处于政府的管理控制之下，在城市发展的过程中由政府部门统一进行规划，这能让土地资源的使用效率以及经济效益得到充分的发挥。

结束语

土地是国家重要的资源，是城市发展所必需的资源，是人类生存和发展的重要保障。为了能够让有限的土地资源利用率达到最高，国家通过土地收储的方式，对土地资源进行了宏观的调控。在目前市场经济的大环境之下，土地使用制度将会不断进行改革，让土地收储工作更加正规化、流程化，进而充分地表现出土地合理利用的重要性。为此，国家需要将土地收储工作进行规范化的管理，让产业结构能够得到调整，更好地推动我国经济社会的发展，为城市化建设提供必需的资源。通过对目前土地收储工作中存在的问题进行汇总和分析，解决这些问题，可以让土地收储制度更加完善，让城市经济更加健康地发展。

参考文献

- [1] 沈璐. 城市更新改造中土地收储涉及的税收及对后期清算的影响[J]. 商业观察, 2021(36): 35-37.
- [2] 李明. 基于二、三维地理信息系统的土地收储全周期管理系统设计与实现[J]. 北京测绘, 2021, 35(09): 1151-1156.
- [3] 姜欢欢, 李铁钢. 城市土地储备调控优化建议[J]. 国土资源, 2018(10): 40-41.
- [4] 闫莉. 城市土地收储中存在的问题及对策[J]. 才智, 2015(33): 286.
- [5] 张铁强. 城市土地收储中存在的问题及对策[J]. 黑龙江科技信息, 2015(21): 286.