

论搞好土地收购储备，保证国有土地供应

陈德海

吉林省梨树县土地管理工作总站

[摘要]实践证明，搞好土地收购储备，对合理利用国有土地这一资本，实现土地资源的资产价值提供了有力的保障，也对土地市场健康发展产生积极而深远的影响。

[关键词]土地收购；储备；土地供应

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.10.1457

一、搞好土地收购储备是保证国有土地供应的前提条件

土地是一个城市建设的必备条件，因为土地既是一个城市的载体，也是一个城市的最大资产。没有土地，城市的发展将成为无源之水，无本之木。如何发挥这笔资产效应，利用它来为城市经济建设筹集资金，带动城市经济持续健康发展，保证城市建设的顺利进行，就要搞好土地收购储备工作。

2001年4月30日，国务院15号文件中关于《加强国有土地资产的通知》中明确要求有条件的地方政府试实行土地收购储备制度，从此，我国众多城市在借鉴上海、杭州、青岛等市开展土地收购储备经验的基础上，纷纷成立土地储备机构，土地储备工作在全国迅速展开。

从目前看，全国的土地收购制度主要分两类：

一类是市场主导型：主要以上海、青岛等城市为代表，是指土地储备机构根据自己的收购计划和政府的要求，向规划部门申请确定拟收购地块儿规划条件，并对其进行评估，然后与原土地使用者协商，确定土地收购价格，签订收购协议，支付收购金，再按规定办理土地过户手续。储备机构取得土地后，负责其拆迁、平整和相关基础设施配套，然后对地块儿进行招商，出让给新的用地者。这一模式的市场性主要体现在，土地储备机构在收购土地时没有强制性，需与其他用地需求者在市场中进行竞争。

另一类是政府主导型，主要以杭州市为代表，是指：政府将市区范围内需盘活的土地一律进行收购储备，并对市区土地特别是经营性房地产用地进行统一供应，根据需求采取招标、拍卖、挂牌儿的方式出，规定范围内的划拨土地不能通过补办出让手续自行转让使用权，这一个模式的政府性主要体现在政府通过“统一收购权”和“统一批发权”，实现了对土地市场的高度垄断。

二、搞好土地收购储备工作，主要应做好以下几个方面：

1. 政府要真正起到宏观调控土地市场的作用，必须掌握土地一级市场的垄断权，只有这样，土地收购、储备、出让机制才能显示其旺盛的生命力，抓住国企改革契机，按照城市规划的功能，以盘活工业企业土地为切入，结合旧城区改造，寻求土地收购储备的突破口。

2. 要确定好对象，把城镇辖区内需要盘活或可盘活的土地，一律纳入土地收购储备机制运作，由政府收购，用地单位不能自行转让，需要逐步将无主闲置土地、未开发利用土地、拟改变用途土地、征地转户后剩余的土地、征而未用的土地以及因单位搬迁、解散、撤销、破产、产业调整的划拨土地和土地使用期满不再续用的土地等收回，归集于土地储备库，由政府根据土地利用总体规划和城市规划的要求，统筹规划，重新配置，实现最优化的城镇土地利用结构和布局。

3. 要通过法律和政府规章的形式，明确土地收购储备的目的、运作方式等内容，使之有法可依、有规可循，才能有序地开展土地收购储备工作。

4. 要把土地监察工作的重点放在查处非法土地交易上。对擅自将划拨土地的自行转让、出租、联营、联建的，以及自行与土地使用者签订用地协议的，要坚决依法严肃处理，构成犯罪的，

移交司法机关追究刑事责任，同时将违法用地纳入储备库。

5. 要做好土地收购储备资金的融通，土地收购储备运作资金，主要以土地为担保向银行贷款来解决，政府只是在初期注入少量资金作为启动资本金。

6. 在储备土地的经营管理上，一要对计划推向市场的土地继续开展“深加工”使“毛地”变为“净地”，实现储备土地价值的最大化，二要对每一种储备地块儿采取单独核算的办法，做到每宗地块儿成本心中有数，这是经营储备土地的基础。三要对一时难以进入市场或暂不准进入市场的储备土地积极采取措施予以盘活，实行临时经营的机制，如短期出租等，使土地产生资产经营效益。

三、搞好土地收购储备的总体目标主要有以下几个方面：

（一）实施土地供应总量控制

1999年1月1日《土地管理法》经修改后正式实施，明确要求加强耕地总量控制，实行土地用途管制。因此，借助土地收购储备以控制土地供应总量，自成众望所归。

（二）有效利用存量土地消化处置闲置土地

1997年4月至今，中共中央、国务院多次强调要求冻结非农建设占用耕地，地方政府为满足冻结期间建设用地的需求，除了在存量土地利用管理上下工夫外，别无选择。不仅如此，新土地管理法严格控制新增建设用地总量，实行耕地占补平衡，这直接导致新增建设用地数量大为减少，耕地占用成本大幅度提高。于是，依靠存量土地增加建设用地供给成为唯一出路，而这只有通过搞好土地收购储备，借助土地收购储备制度，才能有效利用存量土地。

另外，政府可以无偿收回因企业破产造成闲置两年以上的土地，对收回的土地通过土地储备机构重新安排使用。对于不能无偿收回的闲置土地，最好的办法莫过于依赖于土地收购储备制度，由政府有偿收回后再重新安排使用。

（三）搞好土地收购储备，推进了土地出让方式的变革

协议出让土地已经停止，采取招标、拍卖、挂牌的方式出让土地也是政府的心愿，但实现这种转变的关键是政府手中掌握土地，有地可招，有地可拍，所以这些都只能寄希望于土地收购储备制度。

四、结语

我们搞好土地收购储备工作的最终目的，就是要保证国有土地的供应，土地储备只是经营城市的手段，其最终结果就是要把库存抛出去，实现资金回笼及土地资本的增值。政府手中有了地，就可以真正做到垄断土地一级市场，通过供地计划，扶持鼓励发展优势产业，大力推行土地招标、拍卖、挂牌，建立符合国际惯例、有透明度的土地供应体系，从而达到招商引资，更好地推动城市经济持续健康发展。

参考文献：

- [1] 卢灯钢. 地籍测绘在土地储备供应管理中的重要性[J]. 建筑工程技术与设计, 2021(18).
- [2] 夏建生. 城市土地供应需求与价格中土地储备的影响研究[J]. 科学与财富, 2019(5).