

土地储备的发展、实践以及新时代背景下的思考

荆华伟

(青岛市即墨区自然资源局 山东 青岛 266200)

[摘要]在坚持以人为本、生态文明建设和高质量发展理念的基础上,统一土地储备机构管理和土地储备计划管理。经过二十多年的发展,土地储备有效解决了土地无偿使用制度下产生的诸多历史遗留问题,土地储备工作要深入贯彻新发展理念,积极应对新情况新问题新挑战,强化政府主导和公益性定位,适应土地市场发展改革需求,寻找新的转型发展之路。

[关键词]土地储备;管理制度;土地市场;发展与实践

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.04.1583

引言

新时代对我国的土地储备开发工作提出了新的要求,当前我国土地储备开发工作存在较多的不足,往往受到政府没有充分发挥作用以及资金无法得到保障等因素的影响。对此,应合理地做好土地工作规划,确保土地储备开发项目顺利开展,使土地储备开发工作在新时期下快速发展,取得更辉煌的成就。

1 国外土地储备的发展沿革

随着工业革命的兴起,城市发展和人口结构发生重大变化。欧洲19世纪的古老乡镇被迫扩大——村庄演变为乡镇,乡镇集聚为小型城市,许多小型城市又变为大都市。但是,这些区域都没有为应对这些历史巨变做好相应的准备,比如城市基础设施、廉价住房、清洁的环境等。恩格斯在《英国工人阶级状况》表述为:“总之,在曼彻斯特的工人小宅子里,既不可能保持清洁,也不可能有什么设备,因而也就谈不上家庭乐趣,在这些住宅里,只有那些日益退化的、在肉体上已经堕落的、失去人性的、在智力和道德上已经沦为禽兽的人们才会感到舒适而有乐趣。”在此背景下,私人资本无法且无意愿承担相应的社会责任。为解决社会发展过程中的突出矛盾,必须由政府出面,通过实施公益性的土地利用,化解住房紧张、基础设施建设以及生活环境改善等问题。同时,随着城市规划理论与城市文化的蓬勃发展,勾勒出一幅幅美丽的发展蓝图,人们对美好生活的渴望更加强烈了。于是,具有公益性特征的土地储备制度就随之出台,最初是作为土地利用计划(空间规划)其中的一部分被提出来。

2 国内土地储备的演进

2.1 国内土地储备制度产生的背景

国内土地储备制度起步较晚,产生于20世纪90年代,伴随着土地有偿使用制度改革而孕育产生。1978年改革开放以后,城乡之间的壁垒逐渐松动并被打破,特别是乡镇企业的发展,使得中国的城市化呈现出以小城镇迅速扩张、人口就地城市化为主的特点。随着生产力的解放,国民经济快速发展对建设用地的需求极度增加。1988年,《宪法》《土地管理法》先后修改,将原来的“任何组织或个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式转让土地”,修改为“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式转让土地,土地使用权可以依照法律的规定转让”。1992年以后,随着“小平同志视察南方谈话”“分税制改革”所释放的政策红利,全国用地规模增长迅速,征地拆迁和耕地流失引发诸多社会矛盾。1996年,上海为了解决多头供地、毛地出让的批租方式所带来的一系列问题,成立全国第一家土地储备机构。

2.2 国内土地储备的发展沿革

1999年3月10日杭州市发布了《杭州市土地储备实施办法》,这是国内首个以政府规章发布的土地储备办法。1999年,在全国集约用地市长研讨班上,杭州土地储备制度建设成果和经验引起了强烈反响。同年,全国开始推行招标拍卖出让国有土地使用权制度,部分城市要求旅游、商业、娱乐、金融、服务业以及商品房等六类经营性用途土地必须通过储备方式取得。2001年4月30日,国务院印发《关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[2001]15号),明确提出“为增强政府对土地市场的调控能力,有条件的地方政府要对建设用地试行

收购储备制度。市、县人民政府可划出部分土地收益用于收购土地,金融部门要依法提供信贷支持”,在国家政策层面为土地储备工作开展提供依据。在这一时期,全国土地储备机构收购土地的来源大部分为规划经营性用地,收储规模逐年稳步上升,为棚户区(旧区)改造、退二进三、区域整体转型发展等提供重要支撑。

3 新时代背景下对土地储备的思考

3.1 准确把握土地储备的公益性,助力区域整体发展和生态文明建设

历史是最好的老师,它忠实记录下每一个国家走过的足迹,也给每一个国家未来的发展提供启示”,这同样也适用于土地储备工作,我们需要通过对历史的回顾、总结去挖掘前进的信心与力量。土地储备生来就带有“公益性”,无论在它的起源地欧洲,或者在如今的美洲,都是当地政府为城市发展提供的“公共产品”服务。在中国,虽然起步较晚,但是土地储备制度的产生也是为了解决早期土地利用的矛盾和问题。上海作为全国最早产生土地储备机构的地方,土地储备工作始终承载着“公益性”的使命,积极助力于旧区改造和区域转型发展。未来,在新发展理念的引领下,土地储备工作更要深刻把握发展转型的契机,牢记土地储备“公益性”初心,兼顾生态和民生服务项目,为区域整体发展和生态文明建设作出更大的贡献。

3.2 准确把握土地储备的基础性,助力推动土地要素市场的供给侧改革

土地储备制度是我国土地市场建设的重要基础性制度,建设合理的土地储备规模是土地供应的重要保障。2020年3月,《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》出台,要求加快推进土地要素市场化配置。供给端的市场需求必将对土地储备的库容、结构和时序提出明确的要求,推动存量建设用地和低效用地盘活、混合产业用地供给等方面的改革措施都需要以土地储备为载体,发挥基础性的支撑作用。土地储备要以有效保障供给侧的实际用地需求为目标,助力推动土地要素市场改革。

结束语

土地储备开发的工作非常复杂,往往会涉及较多的专业知识,这需要参与土地储备开发工作的各部门切实履行自身职责,结合实际情况,有针对性地调整自身的工作。当前城市的经济发展往往面临较大的风险,因此在土地储备开发工作中不能按照既定的工作方式,需要及时结合市场上的工作理念与制度和实际的工作进展,有针对性地调整开发计划。土地储备开发工作需要相关工作人员立足实际的市场需求,保持理性思考。

参考文献

- [1] 崔建远,陈进.土地储备制度的现状和完善[M].北京:中国人民大学出版社,2014:42.
- [2] 韩丽川,陈忠.上海市政府主导型土地储备机构运作中的问题和对策[J].上海土地,2007(2):28-30.
- [3] 宋德凤.土地新政背景下深化上海土地储备工作的对策思考[J].上海国土资源,2016,37(4):63-65.