

# 当前在政府财政困难的情况下如何较好地完成土地储备前期开发

张毓海 张开亮

贵州省六盘水市自然资源储备交易中心

**[摘要]**土地储备工作的重要意义在于：规范土地市场运行，促进房地产业均衡发展；有效调控土地，促进项目落地；节约集约用地，提高建设用地保障能力；增加政府土地收益，为经济建设聚集资金。但随着房地产品市场经济发展进入低潮，政府供给侧经济结构改革、转型发展，脱贫攻坚等导致政府财政困难，土地储备工作受到了很大影响。为提高土地节约集约度，提高供地率，增加政府财政收入，贵州某县率先引入社会资本参与土地储备前期开发，使储备地块顺利推向了市场，保障了项目用地，取得了良好的效果。

**[关键词]** 财政困难；引入资本；土地储备；开发

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.09.449

土地储备工作的重要意义具体表现在：规范土地市场运行，促进房地产业均衡发展；有效调控土地，促进项目落地；节约集约用地，提高建设用地保障能力；增加政府土地收益，为经济建设聚集资金。但随着房地产品市场经济发展进入低潮，政府供给侧经济结构改革、转型发展，脱贫攻坚等导致政府财政困难，土地储备工作受到了很大影响。为提高土地节约集约度，提高供地率，增加政府财政收入，某县（以下简称“该县”）率先引入社会资本参与土地储备前期开发，使储备地块顺利推向了市场，保障了项目用地，取得了良好的效果。

## 一、2016年财综4号文件出台前后土地储备工作情况

2016年财综4号文件出台前，该县储备土地开发的资金来源以土地储备中心向银行贷款为主，2013年至2015年间，该县自然资源储备交易中心实施收储土地10926亩，其中用于挂牌供应土地规模2357亩，用于土地储备贷款规模930.14亩，涉及融资规模达3亿元。同时也存在政府平台公司承担土地储备有关的事务情况。

2016年财综4号文件出台后，该县即刻规范土地储备行为，将2013年至2015年间土地储备贷款涉及融资的3亿元，于2017年通过地方财政拨款还清债务。目前，该县自然资源储备交易中心作为全区唯一承载土地储备功能的法定名录管理机构进行土地储备工作，隶属于同级自然资源局管理的二类公益事业单位，主要工作为对依法取得土地进行前期开发、储存土地以备供应等，为建设项目用地提供支持保障。

2016年以来，该县共收储土地面积4084.3633亩。已收储供应土地中：商业用地55宗，面积1145.8714亩，商住用地44宗，面积1550.4768亩，工业用地13宗，面积216.1966亩，其他用地11宗，面积250.272亩，为本县发展提供必要的土地要素保障。通过收储后进行招拍挂出让土地保障民生、科教、大健康、文化等重点项目如期建设，保证了本县棚户区改造住房用地需求，切实把储备土地覆盖到急需重点项目和城市发展重

点片区。

## 二、土地储备面临的困难及问题

### （一）土地收储专项资金缺口瓶颈较大

按《财政部 国土资源部 中国人民银行 银监会关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4号）要求，各地自2016年1月1日起不得向银行业金融机构举借土地储备贷款，且地方财政无专项资金，自行筹措资金极为困难，无力收储已批农地、荒芜闲置及单位改制调整等情况的国有土地，收储工作无法及时推进。

### （二）土地收储涉地涉房征拆安置困难

按照《国有土地上的房屋征收与补偿条例》的规定，被拆迁人必须与拆迁人签订房屋拆迁协议后，拆迁人方可组织实施拆迁，但由于因被拆迁人的期望值过高，所需储备预期资金较大，无法达成拆迁协议，导致拆迁难，储备土地进行前期开发整理难以实施，影响“生地”变“熟地”的时间周期，要做到“净地”出让更是难上加难。

### （三）土地收储机构体制不符政策规范

政府储备土地是全民所有自然资源资产的重要组成部分，由各级自然资源主管部门下的自然资源所有者权益管理部门承担土地储备具体管理工作，土地储备具体实施工作由隶属于当地自然资源主管部门的土地储备机构承担。机构改革以来，全省各级自然资源主管部门不断加强对土地储备机构的管理和业务指导，使得土地储备工作逐步规范。根据《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》及《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4号）的要求，土地储备机构为政府部门行使职能提供支持保障，不能或不宜由市场配置资源。而现行唯有该县开展土地储备职能的自然资源储备交易中心属二类公益事业单位，为自收自支的事业单位，因此未得财政专项预算资金支持，土地储备连续性难以保障，使得自然资源储备工作多有不畅。

### 三、克服困难引入社会资本参与土地储备前期开发

为积极推进土地由“生地”变“熟地”的收储进度，该县积极“引入社会资本参与土地前期开发”，同级人民政府以“生地”招商，引进社会资金参与土地收储，涉及地块挂牌出让后按本县现行征拆标准清算（不计利息）返还给投资商。例如：2018年出让的5202032017-10号宗地（该县九方酒店项目），县政府积极动员资金实力雄厚、信誉良好的企业进行投资磋商，引导企业先行投入资金对拟收储的地块进行拆迁征收。磋商成功后，由县政府通过与项目投资企业签订《项目合作协议》，约定由项目投资企业投入土地收储所需费用，县政府组织涉及的各部门和属地乡镇（街道）负责对项目用地范围内的土地进行征收、房屋拆迁等土地收储的相关工作。在土地收储完成并达到出让条件后，严格按照《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》的要求，委托有资质的土地评估机构进行评估，编制挂牌出让方案，按程序分别报同级自然资源局党组（党委）、县招拍挂领导小组研究通过后，上报县人民政府县长办公会或常务会进行研究，出让方案批复后，对拟出让的地块通过市公共资源交易中心进行挂网公告进行公开出让，挂牌过程中不设置任何特殊条件。项目投资企业公平参与竞买。若依法竞得土地使用权，在缴清土地出让金后，该县财政部门将按程序按本县现行征拆标准清算成本，不计利息，并在后续项目实施过程中提供优质服务 and 良好发展环境，积极协助并指派专人依法依规办理项目立项及相关行政审批手续和证照办理等前期工作保障正常的生产建设经营秩序。若未竞得土地使用权，县政府将在约定时限内将项目投资企业按特区现行征拆标准投入的土地开发相关费用退还（不计利息）。

#### （一）规范土地储备计划管理，有序推进土地收储工作

一是县自然资源主管部门对此项工作的认识与重视程度较高，认真履行管理职责，组织土地储备机构编制完成土地储备计划并按程序报批和备案；二是在编制完成年度土地储备计划和土地储备三年滚动计划时，积极根据国民经济和社会发展规划、国土规划、土地利用总体规划、城乡规划等，合理确定规划期内可收储土地资源的总量、结构、布局、时序，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地，确保储备计划有效执行，收储工作有序推进。

#### （二）积极探索创新，拓宽土地储备资金来源渠道

一是进一步健全和完善国有土地收益基金制度，明确国有土地收益基金计提比例并将计提资金足额拨付土地储备机构专

项用于土地储备，年底未使用完的可累积使用；二是规范专项债券调整适用范围、适用条件及程序等，政府按程序调整所筹资金用途，滚动用于其他土地储备项目；三是积极引导社会资本参与土地储备工作，与土地储备机构联合开展收储和前期开发工作，待土地出让后，相关开发成本由受让人支付，并与土地出让收益分账核算，确保土地储备成本得到保障；四是建立专项债券资金配套一定比例财政资金机制，统筹使用财政资金和土地储备专项债券资金，既能提高资金使用效率，又可切实降低因地方政府盲目发行土地储备专项债券而引发的政府债务风险。

#### （三）严格土地储备监测监管，提高信息化管理水平

一是在制度上进一步明确将政府依法征收、收回、收购、优先购买等方式取得的土地，统一纳入政府储备土地，在系统设计时适当简化了需录入的信息，并与土地市场动态监测监管系统进行强制关联，对于未在“土地市场动态监测监管系统”备案并取得“储备地块监管号”的储备土地不组织供应，此外为了便于信息录入，还增强了土地储备监测监管系统与建设用地批准备案等系统的关联性，实现上下游系统之间信息共享，以减少重复信息录入，同时做好系统用户手册和视频教程工作；二是县自然资源主管部门充分运用监测监管系统，对储备土地收储、管护开发、资金使用、信息录入等行为实行全程监管，并建立健全通报考核机制，定期通报各地信息录入情况，对于不报、迟报、瞒报、漏报和错报的，责令整改；三是土地储备机构作为监测监管系统信息录入的责任单位，及时、准确、完整地将土地储备机构、计划、项目、地块、资金、债券实施情况等录入监测监管系统，并对土地储备信息的真实性、合法性、合规性负责。

通过上述方式高效解决了企业紧迫的用地需求及土地收储资金缺口之间的矛盾，全力保障项目用地。也为在当前政府面临财政困难、化解重重债务的情况下，成功引入社会资本参与土地储备前期开发起到了良好的示范推动作用。

#### 参考文献

- [1] 张旭. 浅谈土地储备工作中的几点问题及对策[J]. 建材与装饰, 2018(19): 187.
- [2] 于永君. 浅谈土地储备工作中存在的问题及解决方案[J]. 经济研究导刊, 2014(21): 169-170.
- [3] 严惠萍. 浅谈土地储备工作中存在的问题与对策[J]. 科技资讯, 2013(09): 246.