

城市土地储备制度: 问题·风险与对策

尤华 (西北师范大学地理与环境科学学院, 甘肃兰州 730070)

摘要 分析了我国当前城市土地储备制度运作中存在的问题。提出建立和完善我国城市土地制度, 其关键是要构建科学合理的土地储备运行机制, 核心是建立城市土地基金制度, 健全法律体系是重要的保障。

关键词 土地储备制度; 问题与风险; 对策

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)17-4451-02

改革开放以来, 我国经济与社会的迅速发展大大地促使了我国城市的发展, 城市人口的急剧增加, 土地与住宅供给压力大、投机现象严重、地价急剧上涨。1996年, 上海市成立了我国第一家土地收购储备机构——上海市土地发展中心; 紧接着, 杭州市于1997年8月成立了杭州市土地储备中心; 随后, 我国的土地储备机构在南通、青岛、武汉等大中城市纷纷成立。2001年4月30日, 国务院颁布的《关于加强国有土地资源管理的通知》中指出, 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。

城市土地储备制度是指由城市政府委托或授权的机构通过征用、收购、置换、到期回收、土地整理等方式, 将城市规划用地或分散在用地者手中的城市土地集中起来, 并由政府授权或由政府委托的机构完成其土地整治与开发等一系列前期工作后, 再根据城市土地年度供应计划, 有计划地将其储备的城市土地重新投入市场的制度安排。

建立城市土地储备制度是我国城市用地制度的再一次创新, 是进一步深化我国城市用地制度改革的一种客观要求。它有利于保护耕地, 充分发挥政府的宏观调控作用, 优化城市土地资源, 盘活存量土地资产, 防止土地资源的闲置和浪费, 增加财政收入, 筹集城市建设基金, 搞好城市土地开发与整理工作和保障国有土地资产的发展权, 促进社会经济的发展。

1 问题

总体来看, 我国城市土地储备制度建设尚处于试点和起步阶段, 理论和实践上仍然面临以下几个方面的问题。

1.1 政府统一收购土地的法律缺陷 从各个城市实践看, 当政府委托或授权的城市土地储备机构实施对城市土地收购时, 有人质疑: 在市场经济条件下, 政府凭什么去限制土地使用者转让土地? 城市土地转让后, 政府同样可以收取土地出让金, 为什么要限制企业自行盘活土地? 这样做有何法律依据? 对于这些问题的提出, 现行有关法律中不能找到圆满的答案。虽然, 现行《土地管理法》对于农地征用和收回城市土地使用权的情况做出了某些规定, 但是, 对政府如何建立城市土地储备制度, 如何运作城市土地基金, 如何行使城市土地统一收购权等尚缺乏明确的法律规定。

1.2 土地储备制度的利益分配机制有待理顺和规范 目前, 我国大多数城市政府通常将盘活原划拨给企业的存量土地的主动权交给企业, 土地盘活的大部分收益归企业或企业

主管部门支配, 政府只收取土地出让时的部分收益。从试点城市看, 建立土地储备机制后, 真正实现了由政府来垄断城市土地一级市场, 由市场来选择城市土地的开发单位, 由市场来确定城市土地的价格, 这实际上是权利和利益的重新分配。因此, 如何准确界定城市土地收益的构成, 合理分配政府和原城市土地使用者之间的利益, 是城市土地储备制度构建过程中还需要进一步解决的问题。

1.3 资金筹集、资金运用和风险控制有待完善 城市土地开发资金和可供收购的土地是城市土地储备制度得以建立并良性运作的两大基本要素。城市土地储备过程既是城市土地流转的过程, 也是土地开发资金循环的过程。全面实施城市土地储备制度需要大量的资金支持。从各试点城市的土地储备实践看, 城市土地储备运作资金来源主要有2方面: 一是城市土地储备制度构建初期的政府拨款; 二是来自银行贷款。这种单一的资金来源渠道, 不仅难以满足城市土地储备机构在收购城市土地时对资金的大量需求, 而且可能会因为银行利息增加而使储备城市土地的成本大幅增加, 甚至会出现城市土地出让收益低于土地储备成本的情况。因此, 如何完善资金配套政策, 建立合理的资金筹措和运作机制, 也是城市土地储备制度构建过程中要很好解决的重大问题之一。

1.4 如何协调部门之间的关系 实施城市土地储备制度是一项综合的系统工程, 必须得到规划、计划、建设、财政、土地管理等城市政府各职能部门的支持和配合。部门之间配合互动的状况, 直接关系到城市土地储备的运作成本。因此, 政府部门必须改变以前不考虑成本的运作模式。目前, 我国大部分城市的政府机构设置, 规划、房地产、土地管理部门往往分设, 计划、财政等部门也分属不同的系统, 一旦部门之间在土地储备活动中不能很好衔接, 就会影响城市土地的再投放和资金回笼。政府将城市土地纳入储备后, 如果规划条件不能及时明确, 城市土地就无法及时推向市场。城市土地的储备时间过长, 土地资产的损失可能就会过大。同样, 资金运作也离不开财政部门的支持。

2 风险

2.1 内部风险

2.1.1 土地储备的收购风险。 指在土地收购过程中, 由于受让地块的产权归属复杂、地下设施、地块周边环境和地理结构不明, 致使所收购的土地和地面建筑有可能存在已抵押、查封的风险, 或存在复杂的历史遗留问题, 导致土地储备管理工作陷入不必要的法律诉讼而耗神费力, 影响土地储备工作的正常进行; 复杂的地理结构和不合理的地下结构会极

大地增加开发成本,与低廉的收购价格相比形成土地收益倒挂,造成国有资产流失。

2.1.2 土地储备的开发风险。指土地储备中心将收购的“生地”开发为“熟地”的开发成本过高,土地收益减少,造成国有资产流失。影响土地开发成本增加的因素有:由于级差地租的作用使不同地域单位土地面积的开发成本不同;将土地开发工程发包给施工企业时,不能科学有效地控制工程造价、施工进度和工程质量,直接或间接地提高了工程成本;盲目开发带来的非成本因素风险。

2.1.3 土地储备过程中风险。指已经进入土地储备库存的土地,由于不能及时盘活推向市场而引起的一系列风险。如积压风险,它是土地储备制度实施中最大的内部风险,带来巨大的筹资风险。从土地储备的数量方面分析,土地储备库存的土地储备数量不可太少,也不可太多。土地储备太少,不能满足市场的需要,需求者就会在土地储备中心外部寻求土地资源,从而弱化土地一级市场;土地储备太多,一方面造成土地和资金的双重积压,土地储备成本增加,另一方面超额的土地储备需要巨额的资金支撑,带来巨大的筹资风险。从土地储备的时间分析,大量的、短时期的土地周转储备,是土地交易的正常储备,不构成土地积压,只有超过土地储备保本期的地块才构成积压储备。财务风险与积压风险并存。土地储备资金是一项长期的巨额投资行为,在土地储备刚刚起步阶段,土地储备和土地储备资金的运作还没有进入一个正常的循环轨道。如果形成土地储备积压,巨额的债务利息,会给土地储备制度的实施带来严重的财务风险,严重时会导致政府土地储备制度瘫痪。

2.1.4 土地的出让风险。指土地出租、出让交易过程中由于各种不确定因素带来的风险。如土地交易“流拍”,使部分地块不能实现顺利转让,结果会导致地价低于成本出售或土地积压。土地交易中的政府行为或政府干预会引发土地储备外部风险。

2.2 外部风险

2.2.1 地产泡沫风险。地产泡沫即地价泡沫,就是由土地投机导致的土地价格超过其市场基础决定的合理价格而持续上涨。地产泡沫风险就是由地产泡沫而给城市土地储备制度实施中带来收益的不确定性。地产泡沫风险的主要表现是:地产泡沫膨胀期间,房地产市场普遍被看好,市场的供应量和需求量增大,房地产价格上涨迅速,房地产开发火热,大量银行贷款进入房地产行业。地产泡沫破灭后,房地产市场严重供过于求,房地产价格迅速下跌,土地的闲置率和空房率提高,银行大量房地产贷款成为呆账、坏账。

2.2.2 政府干预失败风险。指政府在土地资源配置中对土地市场的干预不能奏效而给土地一级市场带来收益的不确定性。在土地资源配置中采取必要的政府干预,这在成熟的市场经济国家也是经常采用的手段。对于竞争不充分、市场机制缺乏效率的我国土地市场而言,政府的干预尤为必要,土地市场的发展需要与之相适应的、成功的政府干预体系即来自政府宏观、微观的调控。我国政府干预房地产市场的主要表现有:地方政府直接进入房地产市场;通过土地划拨、减免税等“政府优惠政策”干预主管职能部门的决策;为吸引投

资过度下放土地审批权限,无原则地突破土地规划。政府干预的直接后果是土地批租过量、土地炒作加剧、土地收益流失,严重时会引起地产泡沫风险。实施城市土地储备制度后,政府干预的能量虽然减轻了,但以“帮助国企脱困,安置下岗职工”、“扶持国企”等名义干预国企土地资源处理的现象还经常发生,“人情地”、“关系地”、“权利地”的腐败问题还没有从根本上杜绝,因此政府干预失败的风险依然存在。

政府干预能力的不足和“权利寻租”现象的存在为地产泡沫滋生提供了土壤和条件。因此,充分认识土地储备制度实施中的风险,警惕地产泡沫的发生,其目的在于及时建立土地储备风险的监控系统和预警、预报体系,有效地防范土地储备风险,使城市土地储备制度更科学、完善。

3 措施与对策

3.1 关键:土地储备运行机制

3.1.1 建立城市土地储备运行机制。首先必须明确其运行主体的性质及职能。城市土地的收购、储备、出让是政府行为,但又不同于政府对土地的管理职能。在我国,土地储备中心应该担当双重角色:一是政府授权而行使部分政府行为的角色,如代表政府制定收购储备计划,并根据土地利用总体规划 and 城市规划,收购因实施企业改制和旧城改造的存量土地以及新城开发的增量土地等;二是根据市场经济规律而行使企业行为的角色,如根据土地市场需求适时收购储备出让土地,以及按照现代企业制度的要求筹集、运作和管理、土地收购、储备和预出让资金等。

3.1.2 建立法律规范下的城市土地使用权的调节转换机制。由政府授权的城市土地储备与开发公司通过对土地的回收、收购、置换、征用和整理等方式,把分散的土地集中起来,然后将这些城市用地变为“三通一平”、“五通一平”、“七通一平”的熟地后,再根据城市经济发展对城市土地需求或土地供应计划,以出让或年租等方式将储备后的城市土地再投入市场。

3.2 核心:土地储备基金制度 筹集购地资金是征购土地的关键所在。城市土地储备机制的运行通常伴随着资金的运行,要进行大量的土地收购储备活动,并将生地变为熟地,需要巨额资金。因此,建立城市土地储备制度的核心是要建立城市土地储备基金,并通过专业机构对城市土地储备基金进行运作,从而实现土地“征购、储备、出让”在土地资产和资金上的双向良性循环运动。必须探索土地储备的风险规避机制,使土地储备机构融资能从单一的银行贷款向银行贷款和发行债券、股票等有偿证券的融资组合模式转变。另外,土地储备机构的资金管理方式也要向现代企业财务管理方式转变,对项目进行财务分析,以减少土地储备中的风险。

3.3 保障:健全的法律体系 我国现行《土地管理法》第二条中规定:“中华人民共和国实现土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制”,该法第九条规定:“国有土地和农民集体所有的土地,可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人,有保护、管理和合理利用土地的义务”。可见,我国政府代表国家行使城市土地所有权,用地单位只拥有一定期限的土地使用权。政府代表国家

(上接第4452页)

行使对土地的最高处置权,国家对土地的处置权利应当包括回购土地的权利,但是,现行法律对此尚无明确规定。《土地管理法》第五十八条和第六十五条仅作了如下规定:为公共利益需要使用土地,或为实施城市规划进行旧城区的改建,可以依法收回或调整使用的国有土地或集体土地。收回或调整土地的,对原土地使用者给予适当补偿。上述规定为建立城市土地储备制度提供了一定的法律依据,但很不充分,搜盖范围太小。关于建立城市土地储备制度的法律建设,可以借鉴国外赋予政府土地优先购买权的作法,根据我国土地基本制度,从根本上解决建立城市土地储备制度的法律保障问题。瑞典、荷兰等欧洲国家都颁布了一系列法律法规来支持土地储备机制的运行,如规定政府对

土地拥有优先购买权(或征用权)以及对政府拥有的开发条件还不成熟的土地,可以出租给农场主和森林主等等。

建立和完善我国城市土地储备制度,不仅要在继续完善国家对农地征用权的基础上,赋予政府对土地的优先购买权,而且应从法律上明确城市土地储备的范围。同时,还应当对城市土地储备基金运作主体及相应的监督机制做出明确的法律规定。

参考文献

- [1] 周治平. 城市土地经济运行[M]. 广州: 广东高教出版社,1990.
- [2] 杨继瑞. 中国城市用地制度创新[M]. 成都: 四川大学出版社,1995.
- [3] 陈光志. 经营城市土地的思考[J]. 国土经济,2003(2):4-6.
- [4] 赵才水. 论城市土地资本运营[J]. 中国土地,2001(9):25-26.
- [5] 董德利, 徐邓耀. 浅析城市土地整理[J]. 国土与自然资源研究,2000(2):8-10.