

进一步探索和完善土地储备制度

◇ 米 健 王小映

20年来,土地储备工作对经济发展和城市建设都起到了非常重要的作用。但近年来,经济发展呈现新常态,新型城镇化建设不断推进,棚户区改造和地方债管理体制改革等新政策出台。这些变化都对土地储备工作提出了新的要求,土地储备工作在运作模式、功能作用、融资方式及风险控制等多方面都需要进一步探索和完善。

土地储备工作的现状

(一) 土地储备机构与职能

我国土地储备制度起源于上海,1996年8月上海成立我国第一家土地储备机构——上海市土地发展中心。1997年8月,杭州土地储备制度启动。1999年6月,国土资源部以内部通报形式转发《杭州市土地收购储备实施办法》和《青岛市人民政府关于建立土地储备制度的通知》,并向全国推广杭州、青岛两市开展土地储备的经验。至2001年11月,全国已建土地储备机构2000余家。

2007年国土资源部颁布的《土地储备管理办法》对土地储备的工作内容进行了定义,即土地储备是指市、县人民政府国土资源管理部门为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用,依法取得土地,进行前期开发、储存,以备供应土地的行为。

就各地的实践来看,储备机构的机构设置也不尽相同。例如,杭

州市的储备机构是隶属于市土地管理局的土地储备中心;武汉市的储备机构是隶属于市城市规划国土资源管理局的市土地整理储备供应中心和市土地交易中心;南京市土地储备机构是隶属于南京市国土资源局土地储备中心等。

(二) 土地储备资金及融资管理

在土地征购中,储备机构需要通过征用、收购、置换、转置、到期回收等方式,从分散的土地使用者手中把土地集中起来。征用农地、收购市地都需要储备中心垫付大量资金。目前城市土地储备机制运作过程中,资金来源有以下渠道:政府拨款、银行贷款、土地出让金和合作开发资金等。

由于土地储备过程需要巨大资金,因此面临较大的金融风险。土地储备的资金风险主要在三个方面:

1.储备机构融资相关法律不完善。目前各地区都建立了土地储备制度及相关规定,但还没有一部具体的法律或行政法规来规范全国土地收购储备,导致当前土地收购储备运行缺乏统一性。由于没有充分法律依据,一旦产生法律纠纷,对发放贷款的银行将产生不利的后果。

2.土地贷款占银行贷款的比重过大。银行贷款在多数地区的土地储备融资中的比例高达80%甚至更多;在银行贷款中,短期债务又占了相当大的比例。但储备机构的土地收储、整理和出让的工作周期却很长,资金投入量很大。这就使得土地储备机构承担着沉重的利息负担,也

面临着维持资金链的巨大压力。

3.土地储备机构属于事业单位,不是严格意义上的市场主体。在财力方面,各地成立的土地储备机构在名义上都是独立法人,但能够独立支配的财产是有限的。而《土地储备管理办法》对土地储备资金管理有严格规定,要求财政性资金依法不能用于土地储备贷款担保。

土地储备工作中的问题

(一) 土地储备相关法律法规已不能适应实际需要

目前,我国的土地储备工作的主要依据是《土地储备管理办法》(国土资发〔2007〕277号)和国土资源部等四部委联合出台的《关于加强土地储备与融资管理的通知》(国土资发〔2012〕162号)等文件。但这仍属于业务规范性文件,没有达到法律规范性文件的层级。

2011年,《房屋征收条例》的颁布改变了土地储备机构“动迁人”资格。在2014年,国务院颁布了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号,以下简称43号文),取消了土地储备机构的融资资格。不仅如此,当前城市土地储备工作涉及的城中村改造、棚户区改造、促进企业转型升级、重点项目土地整理等,都与城市建设和经济发展密切相关,土地储备的目的不再是单一的调控土地市场,规范土地市场运行。现行土地储备办法已经不能适

应城市建设的最新进展。

(二) 跨地区土地储备工作协调难度大

目前的土地储备是以市县市政府为单位进行决策,同一省份内邻近的市县之间协调并不容易,跨省份的高层次协调难度更大。跨地区的产业分布、人口流动和经济协调发展需要相关土地政策的有力支撑。

以北京、天津、河北之间的关系为例,在京津冀协同发展背景下,京津冀许多城市之前自己制定的规划需要进行调整,也涉及成本和收益之间的分配和协调问题。

就北京而言,其部分功能要疏解,北京市的总建设用地不是要增加而是减少,正在进行的很多工业和商业项目受到影响。一些大的功能区,比如丽泽,过去规划是重点发展区,已经大量投入资金建设了公共服务设施,成本收回就会出现困难。北京市的东城西城是拆迁力度很大的地区,但很多土地只能作为公共设施,成本也难以收回来。

一些邻近北京和天津、有条件承接产业和人口疏解的中小城市,亟须调整城市规划适应新的发展阶段。以廊坊市为例,其中心城区发展空间已近枯竭,现在已经面临无地可征的局面。廊坊需要尽快结合京津冀协同发展规划和北京新机场项目调整城市规划和土地利用总体规划。

(三) 市和区县两级土地储备机构缺乏协作

目前,在很多地级以上城市,市级储备机构和下属区县的储备机构相对独立地运行,缺乏协作,容易导致城市建设无序进行,连片土地开发困难,土地价值不能充分开发。天津的土地储备就属于“两级

政府、两级管理”的工作模式:城市发展控制区以内,由天津市土地整理中心负责统筹管理土地储备业务;城市发展控制区以外,由各区(县)土地行政主管部门按行政辖区统筹管理土地储备具体业务。各土地储备机构负责具体实施土地储备工作。这样的分工机制使得市和县区两级土地储备机构互相协作不够,在城市整体建设中缺乏统筹。

(四) 编制土地储备计划的某些工作环节不衔接

首先,按照国土资源部的要求,各地土地储备机构应于每年第三季度编制下一年度土地储备计划。但实际工作中,由于新增建设用地指标分配时间较晚,第三季度往往无法编制出较准确的土地储备计划。

除此之外,土地储备机构每年编制储备计划,把储备计划编号之后,财政部门始终不能确定支持的资金数量,需要先报给全国人大,也需要报到财政部统一平衡。这个程序比较复杂。在资金不确定的情况下,储备计划的编制不确定性增加。未来的土地储备计划是否还需要长期编制、及计划需要细化到什么程度,这些问题都需要明确。

(五) 地方债政策变化对土地储备融资提出新要求

在国务院出台43号文,取消土地储备机构融资职能以后,土地储备机构职能定位尚未明确。过去,土地储备机构在城市发展和宏观经济调控方面发挥了重要作用,其根本原因之一就在于融资职能,企业的土地融资量与土地储备机构相比都是有限的。但43号文出台后,土地储备机构没有融资职能了,机构面临转型。

(六) 征地与补偿工作难度越来越大

在土地收储过程中,“先评估后协商”的补偿价格确定机制不能适应实际工作需要。评估机构因无法考虑地块各方面因素,出具的评估价格往往比协商谈判的价格要低很多,依据评估价格根本无法与地块原权利人达成协议。

此外,在目前的工作流程中,融资条件、资金拨付条件与资金实际需求有脱节。例如,新增建设用地项目融资,融资的主要目的就是为拨付征地补偿费、新增建设用地有偿使用费和农民的养老保险,而上述费用不拨付就无法取得省政府新增建设用地批复文件,而该文件是银行贷款的必要条件,这个连锁反应常常导致贷款无法审批。

对土地储备工作的建议

(一) 完善土地储备相关法律法规

加快开展土地储备立法研究工作,尽快将土地储备纳入国家法制体系。明确土地储备机构的定位和职能,明确土地储备机构作为国土资源管理部门一个分支机构,是下属的事业单位,并明确其应该在整个城市发展中的职能和职责。由于目前的城市开发和改造主要以棚户区改造的方式进行,新的法律法规也需要明确土地一级开发与棚户区改造的关系究竟是什么,土地储备机构需要承担什么样的责任和义务。

(二) 编制土地储备中长期规划和专项规划

一些城市已经通过土地储备中长期规划和专项规划提升土地储备工作的前瞻性。南京市土地储

备中长期规划和相关专项规划的经验值得借鉴。2003年,南京市土地储备中心会同市规划局共同编制《南京市土地储备规划(2003-2007)》。2007年,南京市土地储备中心会同市规划局、旅游局、地铁指挥部等单位,编制完成第二轮《南京市土地储备规划(2007-2020)》,在此基础上,根据城市轨道交通大网络发展规划和城市旅游资源发展规划,引入“专项储备”概念,同步完成了《轨道交通沿线土地储备专项规划》《旅游资源土地储备专项规划》,引导土地储备向专项储备发展,为城市中长期可持续发展奠定基础。

(三) 加强市和区县两级土地储备工作统筹、完善土地收益分享机制

很多城市的市和县区两级土地储备机构已经建立了比较成熟的合作工作机制,并取得了不错的效果。

广州市的做法是坚持市区两级土地储备机构联动,提高储备开发效率。对大型成片储备项目、重大战略性发展平台、轨道交通沿线、珠江两岸三带等重要区域,由市作为主体统筹开发建设,实施市区联合收储的新模式。广州市的市、区两级储备机构共同作为收储主体、共同投资。市本级机构主要负责统筹土地储备计划、资金筹措和出让等工作,区政府具体实施土地征收、开展补偿等工作,土地出让收入原则上按市区投资比例分配,并优先用于项目滚动开发。

以广州金融城为例,项目由广州市土地开发中心作为储备主体,并负责国有旧厂收储,属地区政府具体负责集体土地和国有土地上房屋征收,仅用1年时间基本完成起步

区1.32平方公里土地的整体收储。同时,为加快推进广州市轨道交通建设,按照“以地换路”思路,加大轨道交通沿线土地储备工作力度,广州市制定了沿线土地储备工作实施细则和工作机制,增加区在一级开发收益中的分成比例,并通过市区政府签订责任书等激励机制,推进沿线储备效率大幅提高。

作为市级政府统一管理的土地储备模式的代表,杭州市土地储备中心统一管控全市土地储备,引导城市建设用地整理的发展方向。杭州市统一安排15家国有企业参与土地整理和开发,既保持了杭州市土地市场的统筹高效,又保持了土地市场的开放性、公平性。

(四) 完善土地储备机构与市场主体的合作机制

在取消融资职能之后,土地储备机构可以通过“抓两头放中间”的方式,即抓住土地收储计划、办理土地前期报批手续和土地开发整理完成后的入库管理两个环节,放开土地开发整理的中间环节,采用PPP等各种方式委托第三方(主要是地方国有企业)实施土地开发工作,土地开发整理过程中的征收和建设资金由受托单位通过市场手段解决,保障土地收储和开发业务的资金需求。

(五) 鼓励多种机制筹措土地储备资金

未来城镇化进程中土地储备依然需要大量的资金。在现有的财政拨款、银行贷款之外,土地储备的融资方式必须进行创新。一个可探索的方式是土地债券,即利用渐趋成熟的资本市场,创新融资工具,如建立土地储备基金、发行土地储备债券等,大量吸纳社会资金参与

土地储备,以降低土地储备成本、分散土地储备风险。

另外,土地储备机构还可以尝试搭建土地资产运营平台,通过该平台来负责土地开发整理与运营,开展市场化融资业务。南京市的做法是建立城市建设发展基金。南京市土地储备中心以国有土地收益基金中拨付的启动资本金等为基金主要来源,以土地储备股权投资基金形式,广泛吸纳各类社会资金参与土地开发整理。同时,创立开放式、滚动化的储备地块“资产池”,建立储备地块“资产池”的入池标准,只有“资产池”中的储备项目可以使用基金,部分土地上市变现后,继续向“资产池”注入新的地块,相关回笼资金在基金到期前可滚动使用于“资产池”。

(六) 加强储备地块深度开发整理

随着一线城市和越来越多的二线城市的城市边界划定,城市发展的重点从新增建设用地转到存量地的整理和高效利用。为更加高效合理地利用土地资源,必须加强储备土地的深度开发整理。

以杭州为例,2015年杭州市主城区内的出让地块在落实了水、电、气、道路、通讯等基本设施到位基础上,还落实教育、卫生、社区服务等设施。针对出让住宅地块配套教育问题较为集中的情况,杭州市设置了1千米的保障半径,要求土地整理单位和城区政府在土地出让前落实幼儿园、小学和中学,尚未建设的全部落实开工时间,确保出让地块建设与教育配套建设同步落实。

作者单位:中国社会科学院农村发展研究所