

土地储备也应编制规划 PDF转换可能丢失图片或格式，建议
阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/182/2021_2022__E5_9C_9F_E5_9C_B0_E5_82_A8_E5_c61_182750.htm 土地储备规划是以经营性用地和工业用地为主要规划对象，以土地利用总体规划、城市发展总体规划、区域土地市场状况、二次产业发展为依据，对区域土地的收购储备和出让进行统筹安排和规划的。如何构架土地储备规划的体系并进行科学编制，以发挥该规划的作用，尚需在理论和实践层面继续探索。编制土地储备规划的必要性 编制土地储备规划是土地储备制度完善和创新的需要 土地储备工作对完善土地一级市场，建立公开、公正、公平的市场环境，促进房地产市场发展，提升国有土地资产价值，提供城市建设资金等诸多方面作出了重要贡献。然而在本轮房地产市场过热的情况下，土地储备与出让的主观性、随意性、无计划性等问题逐步显现。土地储备制度的完善需要进一步引入创新机制，实行规划控制，即编制土地储备规划。土地储备制度主要通过四个环节实现“一个池子蓄水”和“一个龙头放水”的目的，即：收购、储备、开发整理、出让。显然，在具体操作过程中，任何一个环节都需要有规划的合理控制：收购储备关系到储备资金的筹集运作、被拆迁人的安置、征地与用地指标的平衡；开发整理关系到城市设施建设及相关部门协调等；出让则直接影响到整个房地产市场和宏观经济的运行。而土地储备与土地出让在数量上、时间上、空间上存在的不一致，更加彰显了编制土地储备规划的必要性。编制土地储备规划是实现土地政策参与宏观调控的重要途径之一 长久以来，盲目以需求确定土地供给

的导向已经成为一些区域经济发展过热、产业结构不合理、房地产空置率高的主要原因。土地政策在2004年首次成为除货币政策和财政政策以外的第三个宏观调控手段，是土地管理工作的重大突破。土地储备与出让是调控房地产市场的直接环节，科学合理编制土地储备规划，有计划实施土地供应，理应是土地政策参与宏观调控的重要途径之一。通过土地储备规划的编制和实施，可以有效避免当前土地储备与出让的主观随意性大，受领导意志控制强，土地市场不健康，开发建设过热等问题出现。编制土地储备规划是实施土地利用总体规划和城市规划的有效手段。土地储备机构应突出行政性、非营利性和专门性，其作用应体现在参与宏观调控、加强土地资源管理、盘活土地资源和落实城市规划等方面。土地储备规划的主要作用就是以市场供求和经济发展为依据，将土地利用总体规划控制指标和城市规划的方案通过土地出让落实到地块。它可前瞻性地平衡征地指标和用地指标，解决城市规划与市场脱节的问题，解决由于规划和房地部门信息不对称、更新不及时造成的土地信息不完备等问题。编制土地储备规划有利于落实国家土地出让收支管理政策。编制土地储备规划有利于进行土地出让总价预算；有利于预先安排和落实土地征收和动拆迁费用的支付及被拆迁人的安置，保障公民权益。同时，有利于保障经济型住宅用地的供给，完善住房供应体系；有利于确保出让地块的配套设施完善，保证土地正常使用。总的看来，通过土地储备规划可以达到以下目的：（1）实施和协调土地利用总体规划、城市总体规划及其他相关规划，有效引导城市建设开发，促进城市发展；（2）摸清土地信息，平衡经营性用地和公共设施用地，促进土

地经济、环境和社会效益最大化，实现土地可持续利用；（3）促进房地产市场健康平稳发展，积极发挥土地政策的宏观调控作用；（4）促进土地储备与出让资金的良性循环和高效运作。

土地储备规划与相关规划计划的关系

当前，我国各类规划体系相对健全，探讨编制土地储备规划，需要分析土地储备规划与相关规划的关系，明晰其在规划体系中的地位。

与土地利用总体规划的关系

土地利用总体规划已经在全国实施多年，是否还有编制土地储备规划的必要？分析两类规划可以看出，它们之间的差异是显而易见的。

目标不同。土地储备规划目标简单地说是为了落实城市规划和土地利用总体规划，通过土地供应实现宏观调控，保障土地市场健康发展。土地利用总体规划目标则是协调国民经济各部门以及农业各业之间的用地矛盾，平衡农业用地与非农用地之间的配置，提高土地利用率和土地产出率，取得土地的最佳生态效益、经济效益和社会效益。

特征不同。土地储备规划侧重的是土地资产的市场运营，直接关系到土地市场和房地产市场的供求平衡控制，更具经济特性。而土地利用总体规划则侧重于土地资源的配置，直接关系到农业用地、非农用地与未利用土地的平衡，更具资源特性。

出发点不同。土地储备规划是基于具体建设项目的落实，特别是经营性用地的落实。而土地利用总体规划出发点则是土地资源的开发、利用和保护，特别是耕地的保护。

规划对象不同。土地利用总体规划的对象是区域内所有土地。土地储备规划的对象则是规划区域内需要更新改造的存量城市建设用地，以及即将转变为城市建设用地的增量土地。

规划内容不同。土地储备规划是在充分分析土地资源的保护、城市发展方向和速度、基础设施和

公益设施建设推进时点、房地产市场供求状况、土地成本等要素的基础上，分别就经营性用地、工业用地和部分重大设施用地，确定规划期需要储备和出让地块的数量、布局、强度和时序，其年度和近期规划成果具体到地块。土地利用总体规划则是在充分分析土地适宜性、不同用途需求和土地供给潜力的基础上，主要分别就农业用地、非农用地和未利用土地，确定规划期各类用地的数量、位置和时序。实施途径不同。土地储备规划实施通过出让制度，经由土地收购、土地储备、土地一级开发、土地招拍挂出让和监管等一系列过程。整个过程伴随着资金的流动、运作，是市场化运营过程与行政管理的结合。而土地利用总体规划实施通过用途管制制度，经由用地申报、审批、监督等过程。整个过程伴随各项用地指标控制，是行政管理过程。层级不同。土地储备规划以土地利用总体规划为依据，增量土地的推出必须符合土地利用总体规划的指标控制。可以说，土地储备规划是土地利用总体规划的一项具体实施规划。

与城市规划的关系 城市规划是指导城市建设用地利用的纲领性文件，它规定了城市发展性质、建设用地的规模、结构、布局和强度。城市规划是土地储备规划的最直接依据。但在当前具体实践中，城市规划过于重视形态规划，对市场及经济的考察偏弱，常会造成规划对市场的偏离和滞后。因此，主要以市场研究和地块具体开发为基础的土地储备规划，可以反馈和修正城市规划并确保城市规划方案的实施。另一方面，由于各部门的信息交换不畅通，在开发具体地块时，相关部门的专项规划之间常常存在矛盾，阻碍城市建设的顺利进行。土地储备规划可以更有针对性地协调城市土地开发过程中的矛盾，并及时加

以解决。与土地利用计划的关系 土地利用计划是土地利用总体规划的年度实施计划，属于资源性控制规划，主要进行农用地转用指标总量控制和城乡建设、能源、交通、水利等独立选址建设项目占用农用地指标的分类控制。土地利用计划实行的是指令性管理，不得突破，凡不符合规划、没有农用地转用计划指标的，一律不得批准农用地转用。土地储备规划中的增量土地储备与出让指标必须符合年度土地利用计划，否则，无法办理农用地转用手续，无法进行土地储备与出让。然而，对许可的土地利用指标如何在把握市场规律和土地开发经营规律的基础上，落实到具体地块并推向市场，则需要土地储备规划来完成。与土地供应计划的关系 土地供应计划就是土地出让计划。笔者认为，土地出让计划与土地储备规划性质相同，但内涵要小。土地储备规划既包含土地的储备计划，又包含土地的土地出让计划。此外，土地储备规划不仅仅进行近期储备规划，还要从宏观角度作出储备的长期规划。出让与储备在实施层面是紧密联系的环节，它们之间在操作时间、运作数量、资金运作等方面均存在着不一致，这种不一致恰恰需要通过土地储备规划来统一协调。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问
www.100test.com