

土地储备制度对房地产市场的影响土地估价师考试 PDF转换
可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao_ti2020/525/2021_2022__E5_9C_9F_](https://www.100test.com/kao_ti2020/525/2021_2022__E5_9C_9F_E5_9C_B0_E5_82_A8_E5_c51_525076.htm)

[E5_9C_B0_E5_82_A8_E5_c51_525076.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/525/2021_2022__E5_9C_9F_E5_9C_B0_E5_82_A8_E5_c51_525076.htm) 一、问题的提出 土地储备是政府高效控制城市土地开发利用的一种常用手段，自1996年上海土地发展中心成立至今的短短几年内，这一制度在全国许多城市得到了广泛推行。土地储备制度及其相关政策的出台、执行，是我国又一场新的“土地革命”，对我国的房地产市场必将产生深远的影响，同时，对政府部门和房地产开发企业都提出了严峻的挑战。如何应对与适应这一新的土地制度，是每一个开发企业面临的重大课题。 二、土地储备制度在我国的发展 土地储备是一种简略的提法，它的完整概念应是土地收购、土地储备（开发）和土地供应的全过程。所谓土地储备制度，是指由城市人民政府委托的机构按照一定的法律程序，运用市场机制，按照土地利用总体规划和城市规划，通过征用、收购、换地、转制和到期回收等方式，从分散的土地使用者手中，把土地集中起来，并由政府或政府委托的机构进行土地开发，在完成了房屋的拆迁、土地的平整等一系列前期开发工作后，根据城市土地出让年度计划，有计划地将土地投入市场，以供应和调控城市各类建设用地需求的一种经营管理机制和制度。 城市土地储备制度是一种创新，amp.是城市土地制度改革的客观要求。美国和欧洲许多国家将这种土地储备机制称之为“土地银行”。 欧美“土地银行”发展较早，都有几十年甚至上百年的历史。我国城市土地储备起步较晚，上海、杭州、深圳等城市率先运作。2001年4月30日，国务院发出《关于加强国有土地资

产管理的通知》，明确指出：“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”。与此相适应，2002年上半年，国土资源部发布了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（国土资源部11号令），明确规定：“自2002年7月1日起，全国范围内凡商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖、挂牌等方式出让国有土地使用权”。据不完全统计，截止到2001年底，全国已建立市、县土地储备机构一千多个，全国开展土地使用权招标、拍卖的省份超过了90%，已有1435个市、县实行了土地使用权招标拍卖，15个省（区、市）明确规定出让经营性用地必须招标拍卖。自此，中国大地又掀起了一场轰轰烈烈的土地供应制度改革。从我国各地土地储备制度的实际操作来看，在建立了土地储备制度的城市，一般都设立有专门的机构，负责土地储备制度的运作。这一制度在运作过程中大致可划分为三个阶段：1、征购。这一阶段是土地储备机构取得土地的过程。土地的来源主要有两大方面：一是新增城市用地的征用；二是存量城市土地的收购、置换、回收。2、储备。首先，储备机构将收购集中起来的土地进行开发和再开发，通过拆迁、平整、归并整理和基础设施的配套建设，形成可供出让和出租的“熟地”。其次，储备机构将已完成开发的“熟地”进行储备，等待出让。3、供地。储备机构根据社会发展、城市规划和供地计划，有计划地将储备土地出让和出租，在出让方式上采用市场化程度较高的招标、拍卖和挂牌方式。三、土地储备制度对房地产市场的影响土地储备制度及相关制度的实行，从根本上改变了房地产开发供地渠道、供地方式、从而引发开发程序的

重大调整。因此，这一新的土地使用制度，给我国的房地产市场带来了深刻的影响。

- 1、可以加强政府对土地一级市场的垄断，有利于政府对房地产市场进行宏观调控。土地储备制度的建立，使得城市政府可以完全垄断土地一级市场，只有储备机构才能通过征、购、换、转、收等方式将土地集中，直接进行储备或者经过开发后进入储备库，然后按土地供应计划从储备机构这一个“口子”出让和出租土地。一级市场的垄断将根除灰色土地一级市场，为建立土地有形市场打好基础。城市土地储备制度的运作将确保经营性用地通过招标、拍卖、挂牌方式出让、出租，这就在很大程度上减少了一级市场交易中的个人因素，避免“寻租”行为，保障交易的公平和公正性。城市土地储备制度的建立，既使政府垄断一级市场，又使政府手中掌握一定量的储备土地，从而控制了房地产开发的源头土地资源，因而将极大地提高政府对房地产市场的调控能力。通过政府对市场的宏观调控，体现了政府在控制土地供应总量中的主导作用。当市场出现异常波动时，采取必要而有效的措施，平稳市场。
- 2、有利于培育和规范房地产市场。土地是一种稀缺的不可再生的资源，随着城镇化进程的加快，城市规模的逐步扩大，土地资产的增值是一个必然的趋势。在成立土地储备制度之前，由于市场不规范和有利可图，炒地、圈地现象时有发生，土地投机现象普遍存在。土地的增值收益，都进入开发商腰包，导致政府对房地产开发失控，往往造成房地产市场秩序的混乱。只有通过土地储备制度的实行，由政府土地部门对经营性土地统一招标、拍卖、挂牌出让，以市场方式配置土地资源，才能规范市场行为，创造平等公平的竞争环境。同时，通过土

地储备与挂牌、招标、拍卖出让土地，杜绝了“人情地”，也减少了腐败案件的发生。因此，实行土地储备制度，由政府垄断一级市场，既可以规范市场行为，抑制土地投机炒作，将开发商引入按市场规律操作的理性轨道，也是我国加入WTO与国际接轨的客观要求。

3、土地收购储备制度引发房地产开发企业的重新洗牌。据统计，中国的房地产开发企业大约有3万家，但一级资质的企业仅二百余家，占房地产开发企业总量的不足1%。可以说，房地产开发企业的总体素质不高、实力不强，这种状况不适应人世后的国际竞争的需求和规模效益的提高。通过土地储备制度和经营性用地必须采用招标、拍卖、挂牌方式必然会引起开发企业的重新组合，通过激烈的市场竞争，逐步淘汰一批资质差、自有资金少、综合实力弱的房地产开发企业。

4、有利于改善房地产投资环境，促进房地产市场的健康发展。土地储备制度在保障城市土地市场规范发展的同时，可以加强政府行政部门的服务意识，充分提供一级市场信息，简化投资者的用地审批手续，这样就能改善投资软环境，吸引投资者，促进城市经济发展。同时，土地储备制度可以及时调节土地供应，防止地价的过高增长，避免出现“泡沫经济”现象，有利于促进房地产市场的健康、稳定发展。

四、应对措施与建议

土地储备制度的逐步实行，对我国的房地产市场产生了巨大的影响，同时，对房地产市场的两个最重要的主体也带来了机遇和挑战，如何应对这一新的土地使用制度的变革，对房地产开发企业和政府主管部门都是一个新的课题。

（一）对房地产开发企业来说

1、加强学习领会，适应新的“规则”。实行土地储备制度，将房地产开发等经营性用地统一纳入招标采购和

挂牌交易轨道的国有土地使用制度改革，无疑是中国土地使用制度改革历史上的一件大事。土地供应的多渠道变成了单轨制，土地买卖变得公开和透明，实现了“土地资源的市场化配置”。房地产开发企业更要尽快熟悉新出台的政策法规，加强学习，深刻领会新政策法规的内容。

传统的协议出让土地使用权，是房地产开发企业根据市场需求和目标利润，拟定对土地的开发方案，报请政府主管部门批准，以协议方式实现对土地使用权的拥有。而新的供地方式即以招标、拍卖或挂牌出让土地使用权，则是由政府做出土地开发规划和供应计划，以公开方式向社会招标采购或挂牌，以确定土地使用权的受让方。新、旧两种供地方式，在运作模式上的变化是显而易见的。房地产商要尽快使自己的企业适应这种新的运作模式和游戏规则。

2、调整思维方式，转变经营策略。

随着土地储备制度的建立，国家及地方政府已明确规定，今后凡属房地产开发经营性项目用地，一律采取招标、拍卖或挂牌的公开交易方式。利用市场“无形的手”来配置土地，把“谁能拿到地”和“以什么价格拿地”这两个关键问题交给了市场，意味着土地私下交易和暗箱操作失去了存在的土壤。换言之，新的土地供应制度已经建立，它标志着地方各级政府供地观念和供地方式正在发生深刻的转变，用地者的用地观念和用地方式也要相应地发生转变。对开发企业而言，改革前是“人选择地”，改革后是“地选择人”。

“要土地，找市场”，土地供应加快市场化，土地招标采购活动必将造就一个土地交易公开、公平、公正竞争的大舞台。开发商要通过土地有形市场竞争土地，炒地皮、炒项目者将无立足之地。因此，开发企业要及时调整思维方式，彻底

转变传统经营模式和经营策略。3、深化企业改革、提高企业实力。新的土地使用制度的实行，使房地产开发企业面临新的机遇与挑战。一方面，随着房地产市场的逐步规范，供地采用公开、公平、公正的方式，开发企业面临相同的机会，每个企业都可以在公开市场上寻找自己所需的开发用地。另一方面，新的供地方式，改变了传统的开发程序，迫使企业在组织结构、业务流程、企业战略等方面做出重大调整，amp.必须进一步深化企业改革；另外，随着市场的规范、开发企业之间的竞争越来越激烈，开发企业要想取得开发用地，必须在市场上竞争才能得到，这使得企业在资金、人才、市场研究、经营策划等方面要具备较强的竞争能力，才能在激烈的市场竞争中立于不败之地。（二）对房地产政府主管部门来说一方面，政府有关部门同样也有学习、领会，适应新的游戏规则的问题。因为，由于土地储备制度带来新的土地供应方式，对政府主管部门也是一个新的问题。另一方面，政府主管部门作为土地储备制度的主导者和游戏规则的制定者，必须转变工作作风，提高服务意识和服务水平，为规范和培育房地产市场做出最大的努力。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