

城市土地储备制度的反思城市规划师考试 PDF转换可能丢失
图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/646/2021_2022__E5_9F_8E_E5_B8_82_E5_9C_9F_E5_c61_646722.htm 城市土地储备制度自上个世纪末在沪杭地区最早出现，后来随着国务院2001年4月在《关于加强国有土地资产管理的通知》中对该制度的首肯，全国大部分城市很快就开始了模仿和推行。由于政府的公共政策在某种程度上可以决定社会的兴衰，一时间，“土地储备”成为房地产业界乃至全社会最为热门的话题。舆论几乎是一边倒的为这一政策的出台唱起赞歌，就连时常可以看到惊世骇俗观点的互联网这种地方也鲜见例外！在如雷贯耳的欢呼声中，不乏学者专家们自信严谨的论证和提议土地储备制度是中国土地资源保护和房地产行业良性发展的最...
...优制度，应该努力加以完善！在笔者看到的论证文章中，四川大学副校长杨继瑞先生的大作《构建城市土地储备制度的再思考》（以下简称《再思考》）一文观点可以说具有很强的代表性全面、深入、详细，尤其是大作将土地储备制度赋予“战略意义”并归纳出“10个有利于”，使人读后有醍醐灌顶，茅塞洞开之感！以杨先生之尊，笔者本不敢造次；但由于对此制度注目良久，兼在实践中时有接触，故产生一些浅见，在此叙成，权借杨先生的大作顺水行船，以壮声势罢了！《再思考》用10个有利于论证了土地储备制度的“战略意义”。笔者看来，这“10个有利于”，又可以总结概括为四点：第一．有利于保护耕地；第二．（城市）政府取得巨额土地收益；第三．政府对房地产市场的调控得以加强；第四．国有土地资产的发展权得到保障。 一．有利于保

护耕地？关于第一点，《再思考》认为“...城市周围可供征用的农地已经十分有限...必须充分合理利用城市存量土地...实现由‘增量调节为主’向‘存量调节为主’转变...”。笔者认为，以上论述与耕地保护及建立土地储备制度的必要性之间看不出有什么关系。首先，“...城市周围可供征用的农地已经十分有限...”，想来杨先生绝不会无知到真的认为城市周围已经没有土地可供利用了。因此，“十分有限”，显然是由于日益强硬的耕地保护政策使“增量”征地越来越困难。故必须“利用城市存量土地”。既然如此，一方面，我们有理由认为现行的耕地保护政策是成功的，又何必硬要赋予土地储备制度以保护耕地的“战略意义”呢？（至于该制度对耕地保护而言是否锦上添花，恐尚难以确定）另一方面，土地储备的意义也就只剩下“盘活存量土地资产，防止土地资源的闲置和浪费”的主调了。其次，对于“盘活存量土地资产”，从我国土地制度及其运作的结果来看，城市存量土地的形成有两个来源：划拨给用地单位无偿使用的土地和出让给用地单位有偿使用的土地。1990年国务院55号令出台以前，包括工商企业的经营性用地也是无偿划拨的；而在此之后，基本上只有国家及军事机关用地和公益设施用地等六类土地才可以划拨，其他均须通过有偿、有期限的出让获得。明显的事实是，出让土地的使用年限最短也是40年。因此，90年后依法出让的城市土地，到储备制度产生时，应该说都是期限未到而“名花有主”的，显然不能成为“需要盘活的存量土地”。因此，目前所称的城市存量土地，只包括划拨给国有企业但其不能有效利用而形同闲置的土地；受让单位违法闲置（超过2年未投资开发）的土地。（从动态

的、发展的角度看，未来应该还有出让期限界至的土地及用地单位失去划拨条件或不再使用的划拨土地两种）。在上述存量土地中，第 一种属于历史遗留问题，一方面由于缺乏解决问题的明确的法律依据，另一方面由于关系复杂，利益主体众多，解决成本会相当高；至于第 二种，现行法律法规对其将来的结局已经有明确的规定依法收回。如此看来，土地储备制度仅是为解决历史遗留问题而出现的措施。当然从长远看来，或许它还会为出让期限界至的土地及用地单位失去划拨条件或不再使用的划拨土地提供回到市场的途径。分析至此，又怎能将土地储备制度的意义提高到耕地保护的高度呢？最后，《再思考》认为“城市土地闲置十分严重”，并称这是由于“城市土地供应和管理机制存在缺陷”。这似乎可以理解为，如果充分利用了城市闲置土地，就可以不征用农业用地，客观上具有耕地保护的作用。姑且存之。城市供地机制究竟存在何种缺陷，杨先生未予明言。依笔者愚见，这个“缺陷”就目前的建设用地土地制度而言，表现在两个层面：一是出让的土地被违法闲置（超过2年）而政府部门未依法予以收回；二是对依法收回的土地（包括划拨给国有企业但其不能有效利用而形同闲置的土地）缺乏具体处理措施。由此可知，该制度的完善似乎需要考虑解决两个层面的问题：一是制订收回土地的具体可操作性措施，二是该措施中应体现出对执行者的激励。那么土地储备制度解决这两方面的问题了吗？从目前的情况来看，“收回土地的具体措施”仍然在完善当中储备制度只是解决了收回的土地怎么处理的问题，而具体如何收回则少见规定！奇怪的是，缺乏具体规定并没有妨碍其在实践中被有效的执行。原因何在？“增加

财政收入，筹集城市建设基金”由土地收益形成的“第二财政”激励机制正是目前的积极局面的根本原因。看来，不是政策好与不好的问题，而是政策的执行是否有利于决策者获得经济利益的问题决策者们可以用土地收益大肆推进城市建设，创造城市繁荣的同时给自己树立政绩形象。（这也是《再思考》所充分肯定的第二个有利于）二．（城市）政府取得巨额土地收益的意味：如上所述，促使政府下决心严格执法收回闲置土地从而客观上有利于保护耕地的土地储备制度，因为有利于政府敛聚巨额建设资金而使其被迅速贯彻并推广了。然而，第一．给予政府部门经济利益从而刺激其执行制度的积极性，这样的积极性很快就可能走向制度设计的反面《再思考》承认：“城市旧城改造项目大多占地面积较大，拆迁量也较大需要大量的资金投入到其中”。这实际上是说，存量土地实现“三通一平”、“五通一平”、“七通一平”的成本相当高。该部土地要纳入储备范围，政府必须付出相当高的代价，与通过征用农地相比，受利益驱动的土地储备部门无疑会尽可能的选择增量征地。当然，也许你会说，城市存量土地由于地理位置的优势，可以买个好价钱！是的，不错，它可能会买个好价钱但被拆迁居民的安置呢？难道不同样需要给他们提供安置用房的土地吗？而且，既然原来的土地具有地理位置的优势，当该地块上的居民被异地安置后，他们当然有权要求比原住房屋更大的安置房屋以补偿失去的地理优势，这将使增量征地不可避免！从这个意义上，笔者认为，政府取得巨额土地收益可能成为土地储备制度得以执行（这于原有的闲置土地收回制度形同虚设相比，确实是一种制度设计技巧的成熟）的动力，但这一制度无

论如何是与耕地保护无关甚至有害的制度。（一个简单的实证检验：可以通过统计当前各地土地储备中心的土地数量，看其中市郊增量储备土地与收回的存量储备土地究竟哪个多？）第二．政府的超额土地收益是房地产开发成本增加的根本原因。来源：考试大《再思考》指出，土地储备制度建立后，“城市政府能够完全垄断城市土地一级市场……土地……按照城市政府土地年度供应计划并运用市场机制出让和出租……”。笔者以为，正是此种政府凭借其权力维持的市场垄断行为人为的抬高了房地产开发的成本！采集者退散众所周知，商品房开发的成本主要包括三大块：土地使用费（也就是土地出让金，内含征地或拆迁安置等土地开发费用）、建安成本及相关税费。在三大块成本中，土地成本和建安成本均属可变成本，不同的是建安成本发生于完全竞争的市场领域，由此形成的竞争均衡使建筑企业极难单方面提高供给价格；税费由于系外在成本，不会推动开发成本的上升；只有土地使用费这一房地产开发的内在可变成本，当市场处于只有一个供给主体的垄断状态时，需求主体之间的相互竞争必然使得交易标的的价格一定程度上背离价值，从而推动房地产开发成本的提高！另外，土地资源天然的稀缺性以及其对于开发商来说严重缺乏的可替代性，使政府部门的垄断行为几乎能最大限度的发挥创造超额利润的效能。第三．高昂的土地成本将造成房地产市场的畸形发展。如上所述，房地产开发的三大成本中，当开发商的其他开发成本不变而只是获取土地的成本增加时，为保证获得预期利润，在建筑容积率等受规划所限的情况下，开发商无疑会选择附加值较高的高档房屋进行开发，以降低单位房屋面积所承载的土地成本

；同时，就消费者的消费取向来讲，由于土地只是购买对象即房屋的载体，且其价值必须通过房屋才能显现，因此，同样价值的土地上建设的房屋，高档产品必然会比低档产品更受追捧。这只不过是华盛顿苹果的又一个例证。两厢契合，房地产市场将呈现高档房屋建设和销售的热潮，而真正能够满足中低收入者的住房市场，将没有开发商愿意进入！不幸的是，土地资源的垄断-竞争态势导致土地向实力雄厚的开发商积聚，由此形成的产品市场的垄断将进一步加剧这种情况。第四，解决畸形市场的划拨土地政策进一步使市场竞争秩序趋于混乱。当公共政策使本应多元化发展的市场被扭曲后，只有新的公共政策才能重新从外部解决这种所谓的“市场失灵”。高档商品房市场的发烧与低档市场的感冒必然使政府处于尴尬和危险的处境，但显然无法用道德说教或是法律强制来迫使开发商们放弃高端市场所能获取的最大利润。因此政府的选择只有两种：放弃先前政策或是用新的政策来竭力“纠正”“失灵”。前者至少在目前还看不到，后者对与我们的政府来说基本上属于驾轻就熟，习惯成自然的选择。措施就是开政策的口子：为低端市场（经济适用房）的开发商提供无偿使用的划拨土地。应该承认，为经济适用房的建设无偿划拨土地的政策在土地储备制度推行以前早就存在了，因此很难说这是政府对土地储备制度后果的先知先觉并进而采取的“纠正”措施。但正因为此，该政策的存在对于土地储备制度造成的后果将具有更加重大的意义在土地供应源出多头的情况下，尚且存在低档房屋的供给不足以至于需要政府干预，那么在封堵了其他土地供应渠道后，低档房屋的供给当然会更加短缺。正是在这个意义上，一方面，对划

拨土地的需求将会更大；另一方面，这种供地方式又会成为土地储备制度的排气阀而有了更加重大的意义。来源

：www.100test.com 遗憾的是，此种矛与盾的相互依存关系不但使得扭曲的市场长期不能恢复正常，同时也抵消了两种政策设立的意义及其运作的影响（由储备制度得到的巨额收益又因无偿划拨而被抵销了）；更令人沮丧的是，由政策造成的土地供给差异必将使新的土地灰色市场得以形成对更高经济利益的追逐将激励得到划拨土地的开发商竭力改变原来的规划（这在过去、现在都并不鲜见），从而形成新的腐败并使市场竞争秩序趋于混乱。

三．土地储备：是参与还是调控？

在经济学上，土地被冠之以财富之母的尊位，各国均有严格的制度对这位伟大的妈妈进行必要和适当的保护（也可以说是管制）。正如《再思考》所总结的，政府“通过土地的规划权、土地用途管制、农地转用和农地征用的审批权、土地市场游戏规则制订以及制定土地税费政策等手段来实现”“宏观调控作用”。如果说上述保护措施体现了政府对土地使用的调控职能，政府扮演的是市场的裁判者、守夜人的角色，那么土地储备制度就是政府抛开调控者的定位，直接介入房地产市场（尤其是土地市场）以谋取市场利益的参与者了。事实上，该制度设计与长期实行的福利分房制度很容易靠拢当制度运作的后果使政府感到必须更加严格的管制市场时，只需关闭土地供应之门，用储备起来的土地自行建设或是招标建设房屋，然后按某种规则（当然可以是超经济的）分配，就又回到了福利住房时代！在这样的情况下，政府岂至是能够强化对房地产市场的“调控”，简直可以说捏住了市场的命根子：想让它存在就存在，想灭亡它就灭亡它。

这恐不是历经艰辛想要得到的改革结果！四．国有土地的发展权：关于这一点，《再思考》认为“土地储备制度有利于保护国有土地资产的发展权”，并进而指出“土地的发展权归社会公共所有”，笔者对该论断颇感困惑。土地发展权是什么呢？这种权利又体现在什么地方呢？第一个问题，《再思考》没有定义，笔者愚钝，亦觉难以把握，更不敢妄加猜测；至于第二个问题，根据《再思考》“我国土地的发展权尚未真正得到体现，土地增值被掩盖在房地产增值中，其结果是本应由社会公共所有的部分增值收益流入了房地产开发商的口袋，从而加剧了社会收入的不合理分配”的说法，可以看出，一方面，作者似乎认为土地发展权主要体现于土地增值利益，另一方面，土地增值利益如果归开发商（也就是归私人），这种状况在道德上是不公平的！百考试题论坛如果说土地发展权主要体现于土地的增值，那么实现土地增值的最大化当然就是最大程度的保障其发展权了。土地储备制度的施行是否有助于实现土地增值的最大化呢？回答是否定的！因为，在单边垄断的市场形态中，处于垄断地位的供给者，永远不可能以自己期望的垄断价格（该垄断价格可以创造超额利润，但不一定是最大利润）提供商品或服务。它只能以市场主体能够接受的价格上限提供。值得注意的是，“市场价格上限”或者说“市场最高拍卖价格”，并非真正的最高市场价格，因为垄断使市场机制发现价格的功能消失了，无论是买方或是卖方，都只能是某个价格的被动接受者，因为他们谁也无法判断这个价格是高还是低。既然如此，当然更加无从判断土地价值是否实现了最大增值。在这种判断标准缺乏的情况下，又如何衡量土地的发展权是否得到保障

呢？至于作者在土地增值利益归属问题上进行的道德判断，只不过是用的一个简单的抽象概念“全社会”来否定部分人（包括房地产开发商）理应获得的合法利益而已。

五．土地储备制度的法律障碍：

就土地储备制度目前实施的情况看来，其存在着与《宪法》规定的潜在冲突，表现在：第一．《宪法》第十条第二款规定“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”；《土地管理法》第二条第三款对此进行了相同规定。由上述规定可以看出，国家对土地的征收或征用有一个宪法前提，即必须“是为了公共利益”。那么，何谓“公共利益”，《宪法》没有给出明确的规定；《土地管理法》在照搬《宪法》条文后也没有作出进一步明确。笔者以为，既然找不到正面的规定，就只好从反面来推论了土地储备制度项下的土地征用是否都符合“公共利益”？显然，第一．土地储备只是一种制度，制度本身并非公共利益；第二．执行该制度而将要征收并储备的土地大部分是要出让给商业机构进行房地产开发的商品房开发显然不是为了“公共利益”！（如果认为开发商开发的商品房满足了人们的住房需求，所以客观上是为了“公共利益”，则世界上就不存在资本家了！）因此，出于储备目的而进行的土地征收，一方面，由于对征收目的也就是土地的用途无法确定，使得征收行为有违反宪法的嫌疑；另一方面，如果征收时已经确定了土地用途的公共利益性质，那么储备制度的建立就显得多此一举（随时可以征嘛，何必早早的征而不用储备起来！）。造成这一矛盾的原因是《土地管理法》第四十三条规定（“任何单位和个人进行建设需要使用土地的，必须依法申请国有土地。……依法申请使用

的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地”) 与《宪法》规定的内在冲突，第四十三条的这种规定实际上将公共利益扩展到了整个经济领域，既包括公益性的，也包括商业性的。导致了土地征用权的滥用。

第二. 《土地管理法》第三十七条规定“ ...已经办理审批手续的非农业建设占用耕地...连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权...”。在土地储备制度的操作模式中，大部分城市采用了设立“土地储备中心”或“城市土地发展公司”这样一种机构的模式，由其代表政府进行土地征购、储备和出让。这样的机构从名称上看，似乎有些属于国有事业单位，有些又是国有独资企业。但不论其是骡子是马，“法律面前人人平等”，由它征收（征用）的土地，理应在两年内予以开工建设，否则依法应“由县级以上人民政府无偿收回土地使用权”。很明显，如果严格执行法律规定，那么储备期限将因为过于短促而失去制度设计的本来意义；如果无视法律的规定使征收（征用）的土地长期储备，待价而沽，政府及其设立的土地储备机构就有了超越法律之上的特权！

六. 结语：来源：www.examda.com 据悉，土地储备制度是抄自香港这个前殖民地的政策。就制度创设的理由而言，香港的低税制对于政府财政资金的获得提出了相当的挑战，而拍卖名义上属英王实际上由政府掌握的土地以获取财政收益的土地储备制度，因为很好的解决了这一矛盾而被长期实行。现在看来，这一制度对于香港维持其高度自由的避税港型经济体系是成功的。然而，大陆不是城市国家，政府也不是在低税制下运行；更重要的，房地产业今天不会，将来也不会成为中国经济

的引擎，换句话说，它永远也不可能取得类似其在香港经济中取得的地位。来源：考试大的美女编辑们因此，这样两个千差万别的社会，效法其土地储备制度是否适当，回答即使不完全否定，至少也不应象杨先生那样将该制度夸耀为“具有不以人们意志为转移的必然性”啊！革命导师早就断言过法律的阶级性和意志性（当然还有历史性），而杨先生一鸣惊人，将一种舶来的制度提高到与自然真理同等的高度，真正匪夷所思！就我国基本土地制度而言，存在着国家和集体两种土地所有权，但法律对于它们的保护是严重不平等的。相对于国有土地可以在市场交易中实现增值，集体土地只不过是国有土地的预备队而已！无疑，土地储备制度将进一步加强政府即得利益者的地位，从而妨碍制度改革的可能或使改革成本增大；同时，因为利益趋向而失去中立，这样的政府随时都可以用它的公权大棒将市场参与者的利益保护之盾砸的粉碎！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