

土地储备制度后评估报告

二〇一一年十二月

目 录

摘要	i
前言	1
一、后评估工作开展情况.....	4
(一) 后评估对象.....	4
(二) 后评估内容.....	4
(三) 后评估范围.....	6
(四) 后评估方法.....	7
(五) 后评估过程.....	9
二、土地储备制度建设的进展.....	11
(一) 我国土地储备制度概况.....	11
(二) 我国土地储备制度实施的基本程序.....	12
(三) 我国土地储备制度的特征.....	13
三、土地储备制度实施的效果.....	16
(一) 土地储备制度在土地管理中的作用.....	16
(二) 土地储备制度在宏观调控中的作用.....	20
(三) 土地储备制度在房地产市场调控中的作用.....	22
(四) 《土地储备管理办法》所发挥的作用.....	24
四、土地储备制度存在的问题.....	28
(一) 土地储备制度的法制建设亟需加强.....	28
(二) 土地储备业务制度建设尚需进一步健全与深化.....	30
(三) 土地储备财务管理制度有待进一步健全.....	32
(四) 土地储备综合协调和监管机制有待建立.....	34
(五) 土地储备制度的执行有待进一步规范.....	36
五、结论与建议	40
(一) 结论.....	40
(二) 建议.....	42

摘 要

为理顺城市土地财产关系，加强土地调控，建立合理、公平、有序地土地市场秩序，1996年起我国开始探索建立土地储备制度。2001年《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》明确提出有条件的地方建立土地收购储备制度。2006年《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》中要求加强土地储备管理。此后，《土地储备管理办法》、《土地储备资金财务管理暂行办法》及《土地储备资金会计核算办法（试行）》陆续公布，严格规范土地储备运行。

为了适应新形势下经济社会发展需求和行政管理体制改革的要求，更好地发挥土地储备制度的作用，受国土资源部政策法规司的委托，国土资源部土地整理中心及山东省临沂市国土资源局联合成立了土地储备制度后评估工作组，在部土地利用管理司的指导下，于2011年8月-12月开展了土地储备制度后评估工作。

评估组在系统查阅了土地储备相关文献资料的基础上，重点从土地储备制度预期目标的实现、土地储备制度执行情况以及土地储备制度实施的成效等三方面研究制定了土地储备制度评估方案，分别向北京市等11个省级国土资源厅（局）、南京局等4个国家土地督察局，北京大学林坚教授等6名土地储备专家及南京市土地储备中心等34家土地储备机构征集了书面意见，召开了土地储备专题研讨会和土地储备制度评估研讨会听取专家对土地储备制度及后评估工作的意见，采用了问卷调查法、文献研究法、专家咨询法、案例分析法及统计分析法，围绕典型问题进行了案例剖析，对土地储备制度进行了较为全面系统的后评估。

截至2010年7月，全国已有2000多个市、县相继成立了2451家土地储备机构。我国土地储备制度的目标为：加强土地调控，规范土地市场运行，促进土地节约集约利用，提高建设用地保障能力。土

地储备运作主要有土地取得—前期开发—管护与临时利用—土地供应准备四个相互衔接环节。它具有目标多样、业务综合性强、社会敏感度高、实施主体为公益性机构及调控作用具有双向性等基本特征。

在土地管理中，土地储备制度的实施理顺了政府供应土地的产权关系，调节了土地供应，促进了土地市场的规范运作，增强了政府调控土地市场的能力，有效提高了城市土地管理水平，并实现了国有土地资产的保值增值，为建立合理、公平、有序地土地市场秩序提供了体制和机制的保障，较好地实现了制度设计的初衷，已成为我国土地管理中不可或缺的重要组成部分。

十余年来，在土地资源供需矛盾日趋尖锐的条件下，土地储备制度始终围绕中央宏观调控精神，针对不同时期土地调控的要求和国土资源管理的目标，通过调节投资总量、促进产业升级、优化资源配置等方式积极参与宏观经济调控，为促进经济平稳较快发展、土地参与宏观调控发挥了积极作用。

近年来，面对房价的高企，中央制定严厉调控措施调控房地产市场。土地储备制度的实施使政府能及时将储备土地投放市场，有效满足了房地产开发用地需求，也确保了保障性住房用地，使政府增加政策性住房有效供给成为可能，为平抑房价创造了条件，促进了房地产市场的健康、稳定发展。

《土地储备管理办法》着重从国土、财政、银行三部门职能范围出发，确立了土地储备机构的职能和定位，强化了土地储备计划的统筹性，明确了土地储备的范围与程序，规范了储备土地的开发、利用和供应，强化了土地储备资金的监管，协调了土地储备与当地财政、金融等部门间的关系，最大程度地对土地储备工作予以规范，基本确定了我国土地储备制度。

随着经济社会的发展，土地储备面临更加复杂的社会经济环境和更加严峻的土地管理形势，也显现出一些亟需解决的问题：

1. 土地储备制度的法制建设亟需加强。至今为止，我国法律法规对土地储备制度没有明确规定或予以支持与规范。《土地储备管理办法》为一部门规范性文件，不能为土地储备提供充足的法律支持。

在涉及多方利益协调时，预期结果很难预测，土地储备风险很大，影响土地储备制度的正常运行和目标的实现。同时，《土地储备管理办法》没有与《物权法》、《城乡规划法》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律法规或政府规章很好地衔接，这给土地储备项目审批、公益性目标界定等带来困难，影响了土地储备制度实施。

2. **土地储备业务制度建设尚需进一步健全与深化。**《土地储备管理办法》的某些具体条款内容显现出不完善之处，如，纳入储备的土地未明确界定、土地储备规模未明确控制、收购土地的补偿标准不确定、储备土地使用证发放缺操作性指导及储备土地抵押规定存不完善之处等，这增加了土地储备具体实施的难度，有待进一步健全与深化。

3. **土地储备财务管理制度有待进一步健全。**由于土地储备成本核算标准与土地储备资金来源不明确、土地储备融资管理政策缺乏，未形成有效的土地储备资金保障体系，严重影响着土地储备制度。

4. **土地储备综合协调和监管机制有待建立。**土地储备是一项综合业务，需与发改、规划、建设、财政、房产等部门协作，目前尚未形成多部门共同协调的工作机制。同时，土地储备资金风险规避措施欠足。土地储备的收购价格确定、前期开发工程招投标、土地储备成本核算环节容易产生腐败，需进一步加强土地储备领域防腐长效机制。

5. **土地储备制度的执行有待进一步规范。**目前全国 2000 多个土地储备机构不论在名称、性质、隶属关系、职能都不统一，个别土地储备机构职能“错位”，收储土地存不规范之处、土地储备功能“异化”等，亟需进一步规范。

评估组认为，土地储备制度的实施有效调节了土地供应，促进了土地市场秩序的健康发展，已成为我国土地管理中不可或缺的重要组成部分，为促进经济平稳较快发展、土地参与宏观调控发挥了积极作用，较好地保障了中央调控房地产市场、百姓安居措施的落实；《土地储备管理办法》的出台推动了土地储备制度的完善，促进了土地储备事业的健康发展；提升土地储备制度的绩效，不仅要进一步完善制度本身，更要做好与相关法律法规的衔接。

为积极应对新的形势、新问题，土地储备制度需要进行更加统一、更加完整、更加严密谨慎的制度设计，总结成功经验，弥补漏洞，规范新问题、新情况：

1. 明确土地储备的法律地位，尽快建立土地储备的法律法规体系。在修订《土地管理法》中增设“土地储备”章节，明确土地储备作为国土资源管理重要组成部分的法律地位。以国务院令的方式出台《土地储备管理办法》，或制定《土地储备管理条例》，提高土地储备的法律层级及各级政府执行的严肃性。完善土地储备制度与其他相关法律法规及规章制度间的衔接：修改《土地登记条例》，确立储备土地登记发证程序规范和抵押程序规范；修改《担保法》及设立土地金融法律规范，允许多种金融方式参与土地储备；与《物权法》、《城乡规划法》和《国有土地上房屋征收与补偿条例》等衔接，增加协调的具体工作、流程等内容。

2. 明确土地储备规模、期限、范围及收购土地补偿的评估标准等，进一步完善土地储备业务规范制度。各地将纳入政府储备的土地规模原则上控制在市、县本级前三年平均年供应总量之内。储备期限原则上不超过三年。对所有工业或其他用途的土地性质改为商业或房地产开发等经营性用地的，须由土地储备机构统一收购，以招拍挂方式出让。明确收购土地补偿的评估标准，或由地方各级政府根据当地土地储备工作实际自行制定补偿办法和补偿标准。

3. 制定土地储备融资政策，进一步健全土地储备财务管理制度。明确土地储备成本的计算标准和管理程序，明确以 7%-10%比例计提国有土地收益基金比例，保证政府投资落实到位。制定土地储备融资政策：土地储备贷款执行退出类平台贷款政策，实行与其他融资平台不同的贷款政策；准确核定储备贷款规模，对土地储备机构利用储备土地融资的总量给予上限规定，设专项储备土地贷款；积极扩大银行贷款规模，鼓励商业银行进入土地收购储备融资领域，鼓励采用银团贷款的方式发放土地储备贷款，贷款期限原则上不超过 5 年。通过发行债券、进行土地租赁、创建土地基金及信托等方式来进行融资，广泛吸纳社会资金。严格土地储备资金管理，严禁土地储备贷款挪作他用的，保证储备资金安全运行。

4. **加强多部门间合作，进一步构建土地储备协调机制。**应强化政府土地储备的主体地位，积极争取政府和有关方面的支持，加强与相关部门之间的协作，明确各部门职责，建立土地储备多部门共同协调机制，共同推动土地储备制度顺利实施。

5. **强化土地储备机构管理，规范执行土地储备制度。**清理实际行使土地储备功能的融资平台，实施全国土地储备机构名录制管理，严格限定土地储备实施主体。进一步明确土地储备机构不直接参与“一级开发”。在《土地储备管理办法》中增加罚则，明确上一级国土资源部门为下一级土地储备工作的监管部门，承担监管职责；对一些地方政府恶意违反土地储备相关规定的行为给予明确的惩罚措施。严格土地储备监管。

前 言

土地是一种不可再生的资源，是人类赖以生存的物质基础，也是城市建设和发展的物质前提。在我国，人多地少，土地后备资源有限的基本国情，决定了“十分珍惜，合理利用土地和切实保护耕地”是一项必须长期坚持的基本国策。我国许多城市土地还存在利用效率不高，用地结构不甚合理，功能布置较为混乱等现象。伴随我国工业化和城市化进程的加快，对城市土地的需求急剧增长。在我国不断推进社会主义市场经济体制建设的大背景下，只有通过建立和完善土地市场的合理运行机制，不断改进和完善我国的土地使用制度，才能推动以上问题的有效解决。在此过程中，政府应有效地发挥制度供给与宏观调控的作用，土地储备就是其中一个重要组成部分。

从 1996 年中国第一家土地储备机构——上海市土地发展中心成立至今，土地储备实践和制度获得了长足发展：制定了《土地储备管理办法》、《土地储备资金财务管理暂行办法》和《土地储备资金会计核算办法（试行）》；全国 2000 多个市、县建立了土地储备制度，并相继成立了 2451 家土地储备机构。

为了适应新形势下经济社会发展需求和行政管理体制改革的要求，总结经验，查找不足与问题，更好地发挥土地储备制度的作用，国土资源部决定按照依法行政、科学立法、民主立法的

要求，开展土地储备制度后评估工作，对土地储备制度的政策措施、执行情况、实施效果等内容进行综合评估，及时了解土地储备制度实施后相关规定的合理性、可行性和科学性，分析当前土地储备制度建设存在的问题和影响因素，研究提出下一步完善制度、改进管理的政策建议。

受国土资源部政策法规司的委托，国土资源部土地整理中心及山东省临沂市国土资源局联合成立了土地储备制度后评估工作组，在部土地利用管理司的指导下，于2011年8月-12月开展了土地储备制度后评估工作。评估组研究制定了土地储备制度评估方案，系统查阅了土地储备相关文献资料，分别对土地储备政策执行者、监督者及土地储备科研者征集了书面意见，围绕典型问题进行了案例剖析。在此基础上，从土地储备制度预期目标的实现、制度执行情况以及实施成效等方面进行了评估。

评估组认为，经过十余年的实践，土地储备制度的实施有效调节了土地供应，促进了土地市场秩序的健康发展，已成为我国土地管理中不可或缺的重要组成部分，为促进经济平稳较快发展、土地参与宏观调控发挥了积极作用，较好地保障了中央调控房地产市场、百姓安居措施的落实。《土地储备管理办法》的出台推动了土地储备制度的完善，促进了土地储备事业的健康发展。但也存在法律地位不明确，业务规范制度、财务管理制度、综合协调与监管制度仍需进一步健全与深化，其政策执行有待进一步规范等不足与问题。建议通过明确土地储备的法律地位，完

善与其他法律法规及规章制度间的衔接，完善土地储备业务规范制度、财务管理制度、积极构建多部门共同协调机制，进一步规范执行土地储备制度，促进土地储备事业走得更稳、更快、更好。

一、后评估工作开展情况

土地储备具有较强的领域性和专业性。评估组在充分研讨的基础上，在部政策法规司的指导下，对土地储备制度后评估工作进行了设计，制定了后评估工作方案，按照工作计划，扎实推进后评估工作。

（一）后评估对象

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目标，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。土地储备制度是指市、县人民政府或国土资源部门委托土地储备机构，依据土地利用总体规划、城市总体规划和土地利用年度计划，将按照法定程序收回、收购、优先购买或征收的土地纳入政府储备，对储备土地进行必要的基础设施建设及管理，以备政府供应土地，调控市场的一种制度安排。

（二）后评估内容

本次土地储备制度后评估工作将重点围绕三方面展开：一是土地储备制度预期目标是否实现，二是土地储备制度执行情况，三是土地储备制度实施的成效。

1. 土地储备制度预期目标实现度。

（1）土地储备制度是否严格了土地管理，促进了土地节约

集约利用。

(2) 土地储备制度的实施，是否促进了经济平稳较快发展，参与了宏观调控。

(3) 土地储备制度的实施是否较好地参与了房地产市场调控，保障了中央调控房地产市场措施的落实。

2. 土地储备制度执行情况。

《土地储备管理办法》（以下简称《办法》）是当前土地储备制度的主要规范性文件，故土地储备制度执行情况的评估主要围绕《土地储备管理办法》的实施是否规范了土地储备管理展开。

(1) 土地储备机构的定位是否明确了土地储备机构的职能与职责，规范了土地储备工作的运作。

(2) 土地储备的范围与程序是否合法、合理，可操作性。土地储备的范围是否符合相关法律法规的规定，土地储备的程序是否便于操作与执行，随着近年新的法律法规出台，是否需要及时修订。

(3) 土地储备计划是否具有科学性与时效性。土地储备计划是否考虑了土地市场调控，土地储备计划的规模是否与资金预算、贷款规模相衔接，是否便于执行。

(4) 储备土地的开发与利用是否严格按照规定执行。储备土地的开发与临时利用是否经国土资源部门批准，是否符合相关规定。临时利用储备土地的收入是否实行“收支两条线”管理。

(5) 土地供应是否具有序性与调控性。储备土地出让是否实现了净地出让，是否根据土地市场情况，有序供地。

(6) 土地机构融资是否规范与安全。土地储备资金收支管理是否严格执行《土地储备资金财务管理暂行办法》(财综[2007]17号)的规定。土地储备机构向银行等金融机构申请的贷款是否为担保贷款，贷款规模是否与年度土地储备计划、土地储备资金项目预算相衔接，并经同级财政部门批准，没有超计划、超规模贷款。土地储备贷款是否专款专用、封闭管理，没有挪用。

3. 土地储备制度实施绩效。

(1) 土地储备制度实施的总体情况：相关文件的执行落实情况，实施中存在的不足与问题。

(2) 土地储备制度实施中具体执行人员、涉及的各方人员及社会公众的反应情况。

(3) 土地储备制度实施中取得的社会效益和经济效益。

(三) 评估范围

土地储备具有较强的领域性和专业性。因此，本次后评估将主要在涉及土地储备制度监管部门(国土资源管理部门和国家土地督察部门)、执行机构(土地储备机构)和研究者(专家)之间展开。

1. 在国土资源管理部门和国家土地督察部门中开展后评估工作。

评估土地储备制度是否实现了“强化土地调控，规范土地市

场运行，促进土地节约集约利用，提高建设用地保障能力”的预期目标，是否进一步规范了土地储备的操作与管理，是否强化了土地、财政、金融管理的政策协调性。

2. 在土地储备机构中开展后评估工作。

结合各地实践，从定性及定量的角度评估土地储备制度是否进一步规范了土地储备的操作与管理；相关规定是否具有合理性、时效性、可行性及科学性；相关法律政策新变化对土地储备业务工作开展的影响及建议。

3. 在土地储备领域专家中开展后评估工作。

评估土地储备制度是否强化了土地调控，规范了土地市场运行，是否促进土地节约集约利用；相关法律制度环境变化对土地储备机构和业务工作规范化发展的影响等。

（四）评估方法

评估工作拟采用问卷调查、文献研究、专家咨询、统计分析等方法，广泛征求土地储备机构、国土资源管理部门、国家土地督察部门、专家学者及财政部等对土地储备制度的意见与建议。具体如下：

1. 问卷调查法。

以土地储备制度预期目标的实现、制度执行情况以及实施成效等方面内容为重点，评估组针对土地储备政策的执行者、监督者和研究者，设计了“请协助开展土地储备制度后评估工作的

函”，选择其中典型代表，投寄征求意见函，有针对性地征集土地储备制度的评估意见。

2. 文献研究法。

通过各种途径收集有关土地储备的相关文献资料、梳理土地储备制度相关法律法规规章、文件，政府、国土资源部门、国家土地督察部门、财政部门、银行部门、专家、社会公众等社会各界对现行土地储备制度的反映及其评价。

3. 专家咨询法。

评估组邀请土地储备相关领域的若干专家，举行专家座谈会，充分进行研究和讨论，征求专家对评估工作方案及评估结果的意见与建议。

4. 案例分析法。

针对后评估内容与目标，选取典型案例进行系统梳理、分析研究，总结其中具有普遍性和规律性的内容，并从理论上进一步提升结论。

5. 统计分析法。

运用统计分析软件，对土地储备制度评估的相关统计数据 and 调查问卷结果，围绕具体评估内容、评估目的，采取定性分析与定量分析相结合，进行汇总统计与分析比较，总结具有普遍性和规律性的结论，客观、有效和科学地评估土地储备制度。

（五）后评估过程

2011年8月-12月间，评估组按工作计划开展了土地储备制度后评估工作。

1. 制定后评估方案。

围绕后评估目的，评估组于8月下旬组织国土资源部土地利用管理司、财政部综合司、人民银行金融市场司及北京、绍兴、南通、合肥、深圳、武汉、内蒙古、宁夏、厦门、杭州等10家地方土地储备机构的领导及专家，对后评估工作进行讨论，征求政策制定者与执行者的意见；结合实际情况，细化土地储备制度具体后评估内容，制订土地储备制度后评估工作方案。

2. 采集后评估信息。

一是收集梳理了土地储备制度相关文件：由国土资源部、财政部和中国人民银行联合发布的文件为《土地储备管理办法》（国土资发[2007]277号）；由财政部发布的文件为：《土地储备资金财务管理暂行办法》（财综[2007]17号）和《土地储备资金会计核算办法（试行）》（财会[2008]10号）。

二是根据制定的评估工作方案，先后向南京局、上海局、济南局及武汉局等4个国家土地督察局，北京、辽宁、上海、江苏、浙江、河南、湖北、广东、四川、陕西、新疆等11个省（区、市）国土资源厅（局）利用处，向北京大学林坚教授、中国人民大学俞明轩教授、浙江大学杨遴杰教授、中国农业大学朱道林教授、中国地质大学吴克宁教授及中国社科院王晓映研究员等6位

专家及北京市土地整理储备中心、上海地产集团、重庆市地产集团、杭州市土地储备中心等 34 家土地储备机构发送了征求意见函，收集土地储备制度评估意见。

三是 12 月初在安徽省合肥市召开了土地储备制度评估研讨会，邀请了部土地利用管理司、国家土地督察南京局、银监会政策法规部、北京大学、浙江大学、安徽省国土资源厅、合肥市国土资源局、及 36 家土地储备机构的专家对土地储备制度进行专题研讨。

3. 分析后评估信息。

对所采集到的后评估信息，进行汇总统计、比较分析，对多种方法的采集结果相互印证、相互补充，充分保证后评估信息客观、完整和真实，为撰写后评估报告奠定基础。

4. 撰写后评估报告。

根据后评估的统计分析结果，总结土地储备制度所取得的成绩，发现存在的问题与不足，提出相关的改进和完善建议，形成后评估报告初稿。

邀请专家，召开专家座谈会和论证会，听取专家对后评估报告的意见与建议，进一步完善后评估报告，最终形成《土地储备制度后评估报告》，报送部政策法规司。

二、土地储备制度建设的进展

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目标，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。土地储备制度是指市、县人民政府或国土资源部门委托土地储备机构，依据土地利用总体规划、城市总体规划和土地利用年度计划，将按照法定程序收回、收购、优先购买或征收的土地纳入政府储备，对储备土地进行必要的基础设施建设及管理，以备政府供应土地，调控市场的一种制度安排。

（一）我国土地储备制度概况

我国的城市土地储备制度是在土地管理方式由计划配置为主转向市场配置为主，土地利用方式由粗放型为主转为集约型为主的大环境下，以城市经营为本，以优化土地资源配置和提高土地利用效率为目标，通过合法合理的宏观调控，使国有土地资产增值归公的土地管理制度。

为加强政府对土地一级市场的宏观调控能力，促进国有企业改制，盘活城市存量土地，提高土地利用效率，1996年8月上海建立了中国第一家土地储备机构——上海市土地发展中心，而后杭州、南通、青岛、北京等城市相继建立了土地储备制度。2001年《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕

15号)下发,提出有条件的地方建立土地收购储备制度。此后,各地相继建立了土地储备机构,也在土地储备性质定位、权利义务以及计划、立项、范围、拆迁安置、资金管理、法律责任等方面制定了有关土地储备政策。据统计,截至2010年7月,全国已有2000多个市、县相继成立了2451家土地储备机构。

为进一步规范土地储备工作,2006年《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发[2006]100号)明确要求加强国有土地储备管理,建立土地储备资金财务会计核算制度。2007年国土资源部、财政部、中国人民银行联合制定发布了《土地储备管理办法》(国土资发[2007]277号)(以下简称《办法》),着重从国土、财政、银行三部门职能范围出发,最大程度地对土地储备工作予以规范,确定了土地储备中心法律地位与我国土地储备制度。同年,财政部和国土资源部制订了《土地储备资金财务管理暂行办法》,规范土地储备资金财务管理。2008年,财政部又出台了《土地储备资金会计核算办法(试行)》(财会[2008]10号)规范土地储备资金的会计核算。土地储备业务规范制度与财务管理制度确立。

(二) 我国土地储备制度实施的基本程序

在我国,土地储备制度的实施是借助于土地储备运作来完成的,其基本程序为土地取得—前期开发—管护与临时利用—土地供应准备。

土地取得。依据土地利用总体规划、城市总体规划和土地利用年度计划，根据土地储备计划，按照法定程序收回、收购、优先购买或征收的土地。在这个环节，除收购土地的主体为土地储备机构外，收回、优先购买和土地征收主体均为政府或国土资源管理部门，土地储备机构只是接受委托开展具体事务性工作。

前期开发。土地储备机构根据政府供应土地的需要，组织对储备土地进行必要的通水、通电、通路及土地平整等基础设施配套的前期开发。

管护与临时利用。在储备土地供应前，由土地储备机构负责对储备土地进行管理和保护，防止他人对储备土地现状造成破坏，如堆放垃圾等，并依法对储备土地单独或连同地上建筑物、构筑物以出租、临时改变用途等方式进行暂时利用。

土地供应准备。储备土地供应主体是市、县国土资源管理部门，但储备土地供应的前期工作，则由市、县国土资源部门根据需要，由储备机构做好供应土地相关准备工作。

（三）我国土地储备制度的特征

土地储备制度作为我国土地管理制度的重要组成部分，与其他土地制度相比较，具有以下基本特征：

1. 土地储备制度目标多样。

根据《土地储备管理办法》，我国土地储备制度的目标为：加强土地调控，规范土地市场运行，促进土地节约集约利用，提高建设用地保障能力。在实际操作中，土地储备还直接或间接地

实现了以下目标：在取得土地过程中还理顺了土地产权，确保了土地所有者与使用者的权益；在储备土地出让中，通过调节土地的供应，有效引导投资的方向和强度，实现了经济运行调控；借助对保障性住房用地的全力供给、房地产用地的调控，抑制房价过度渡上涨，有效落实了当前国家房地产调控的举措。

2. 土地储备业务综合性强。

从工作流程看，土地储备主要环节为储备土地取得、前期开发、临时管护与利用、土地出让准备四个，但在土地储备具体工作中，还涉及拆迁、土地征收、土地购买、城市规划、资金管理、银行贷款、投资立项、基础设施建设、土地供应等多方面工作，是一项综合性的业务。

3. 土地储备社会敏感度高。

土地储备制度从其产生，就因其涉及多方、群体性利益而备受社会关注。土地储备过程中拆迁、土地征收、土地购买中补偿价款、收购价格等极受公众关注；土地储备融资可能带来地方性债务，引发金融风险；储备土地前期开发中的工程招投标备受瞩目；储备土地出让价格与当初收储价格的差异又是一大社会关注焦点；这一系列的关注使得土地储备具有高度的敏感性。

4. 土地储备的主体为公益性机构。

土地储备的主体是土地储备机构。依据《土地储备管理办法》规定，土地储备机构为市、县人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于国土资源管理部门、统一承担本行政辖区内土地

储备工作的事业单位。作为政府机构，土地储备机构不以盈利为目的，是公益性机构。

5. 土地储备的调控作用具有双向性。

土地储备制度的实施能有效平抑市场波动、调剂市场余缺，实现了土地对土地市场及宏观的双向调节，体现了政府对土地供应总量控制的主导作用，对稳定房地产市场、保障民生用地起到了积极作用。在供应方面，储备土地具有的产权清晰、即时可供、供后即时能用的性质，可使政府按照市场需求以及国家产业政策的要求，及时、有序地投放各类土地，增加了土地的供给，缓解土地需求压力，间接引导产业调整，在一定程度上平抑地价，大幅度提高了政府土地供应调控的能力和时效性。在需求方面，土地储备使政府具备了通过回购低效土地调控市场需求的能力。当市场对土地需求旺盛时，土地储备而当土地供应过剩时，土地储备通过收储土地，减少市场上土地量，避免土地被浪费、闲置，促进土地的集约节约利用。

三、土地储备制度实施的效果

自 1997 年一些地方开始探索建立土地储备制度，特别是 2007 年底国土资源部、财政部、中国人民银行出台《土地储备管理办法》（以下简称《办法》）以来，土地储备制度已经成为我国土地利用和管理制度的重要组成部分，对完善土地管理职能、参与宏观调控、保障城市建设、促进社会经济发展发挥了重要的作用。近年来，随着国家宏观调控政策的逐步深化，以及土地政策参与宏观调控涉及到更深层面的内容，这项制度在保障民生发展用地和保障基础设施等各项建设资金等方面所发挥的作用更加明显。

（一）土地储备制度在土地管理中的作用

土地储备制度在探索土地使用权价格的市场形成机制和深化土地使用制度改革进程中是一项具有重要意义的制度创新，是我国土地管理制度的重要组成部分，也是土地管理制度发展到一定阶段的必然。土地储备制度的建立，不仅使土地管理机构真正有地可供，而且促进了土地市场的规范运作，在土地管理中有着不可替代的地位和作用。

1. 理顺了政府供应土地的产权关系。

随着 2004 年《宪法》修正、2007 年《物权法》的颁布，2011 年《国有土地上房屋征收与补偿条例》出台，我国保护合法财产

权的制度日益完善，以先履行征收、收回、收购土地程序理清土地经济法律关系、明晰土地产权，再供应土地为特征的土地储备制度，体现了对土地权利人权益的尊重和保护，顺应了历史潮流。

2. 增强了政府调控土地市场的能力。

土地储备制度的建立为政府掌控城市存量土地供应提供了体制和机制的保障。在供应方面，储备土地具有的产权清晰、即时可供、供后即时能用的性质，大幅度提高了政府土地供应调控的能力和时效性。在需求方面，使政府具备了通过回购低效土地调控市场需求的能力。

一是《办法》出台前，政府只能通过农地转用、征用等手段控制新增建设用地的供应，而对大量的城市存量土地，政府掌握的份额却近似于零，这些土地基本上被原使用者所控制，他们可以通过补办出让手续转让土地，成为实际的土地供应者，造成存量土地多头供地的局面。土地储备制度实施后，政府规定市区范围内凡需盘活存量土地用于经营性和工业的用地，要统一纳入土地储备中心运作，实现了政府掌控土地一级市场的目的，使调控成为可能。

二是政府借助土地储备制度的实施，实现土地一级市场“一个口子进水，一个池子蓄水，一个龙头出水”，从源头上结束了多头供应和管理土地的局面，实现了政府对土地的“五统一”管理（即实行统一征收、统一储备、统一开发、统一配置、统一管理），使政府找到了一定数量的实物土地，能够根据城市发展和

市场需求，有计划地适量供应土地，有效调控土地供应总量、结构和时序。

三是通过科学的土地供应计划保持城市地价的平稳性，防止地价的暴涨暴跌，有效地遏制土地的非法炒卖，提高政府调控土地市场的能力，促进地产市场和经济平稳发展。

3. 规范了土地市场的健康发展。

土地储备制度为政府招标采购挂牌出让的土地提供了标的主要保证。

一是土地储备制度的实施，使城市存量土地在再次出让前完成了拆迁、平整、配套等前期开发工作，成为熟地，也缩短了开发建设的周期，使“毛地出让”（生地出让）转向“净地出让”（熟地出让）成为现实，使土地招拍挂出让有了抓手，从根本上减少协议批租出让土地和隐蔽交易。

二是各地土地储备制度建立初期，均以盘活破产歇业企业的存量土地“起家”，逐步将城市中的闲置、空闲和低效利用的存量土地纳入储备，并加以整合和开发利用，实现了由“增量为主”向“存量为主”的转变，激活了存量土地的利用，增加了土地的有效供给，缓解了供需矛盾，刺激了经济发展。

4. 提高了城市土地管理水平。

城市土地开发的散、乱、差状况长期困扰着城市规划、建设和管理，旧城改造中也会造成许多盲点和难点，影响城市形象和面貌。土地储备制度实施中，由于实行规划优先的政策，加上集

中统一的前期开发和土地整理，使土地利用总体规划和城市总体规划实施的整体性和连续性切实得以贯彻落实，有利于真正实现统一规划、统一配套、统一开发、统一建设、统一管理，提高了城市土地资源配置效率，促进了城市节约集约用地。

一是通过实施土地储备制度，有利于各级政府对棚户区、旧城区等低效土地利用区进行整体改造，对城市土地利用结构、布局和功能进行调整，使土地利用总体规划和城市规划得到切实落实。

二是建立土地储备制度，有利于各级政府对城市用地结构进行综合整合、用途提升，以实现城市经济布局和产业机构的优化，提高土地利用效率，发挥城市土地的综合效益，促进了城市土地的节约集约利用，实现了土地资源的优化配置。

三是在城市土地市场的土地供应不足或地价非理性上涨的情况下，政府通过储备土地的供应，为政府基础设施、公共设施、民生工程、项目建设提供用地保障，积极保障城市发展用地需要，为地方经济社会发展提供必要的土地要素支撑作用。

5. 实现了国有土地资产的保值增值。

一是土地储备制度实现了存量土地统一收购和统一供应，有效杜绝土地隐形市场和灰色交易，提高以招标、拍卖方式出让土地的比例，防止国有土地资产流失。

二是净地出让政策还通过储备土地的前期开发实现了土地增值，且可将土地增值收益悉数归入公。

三是在土地市场供大于求或土地低效粗放利用现象普遍的情况下，政府则通过扩大土地储备规模、范围，减少市场土地供应总量，在促使土地使用者珍惜和合理利用土地资源的同时，有效防止了国有土地资产的流失。

四是政府通过土地储备，掌握了一批土地资源，利用土地储备和金融的有机结合，国有土地资产得到增值，解决了城市基础设施建设等资金紧缺的问题，为经济、社会发展提供一定的财力支撑。

如位于杭州市萧山区的浙江建材总厂，1999年浙江省有关部门要求转让或让其他单位兼并该厂，但无人问津，在省里有关部门的协调下，萧山区土地储备机构为支持国有企业改革，安置下岗和离退休职工，以3500万收购了该厂900亩土地，其中410亩为陆地面积，490亩为水面面积。收购土地后，对该地块投入近亿元，2000年11月将该地块内320亩土地拍卖，浙江万向集团以2.58亿元竞得。

（二）土地储备制度在宏观经济调控中的作用

我国土地储备制度是在土地管理方式逐步从计划经济体制向市场经济体制转变，土地利用方式由外延粗放型向内涵集约型转变的背景下产生的，它以提高土地利用效率和优化土地资源配

置为目的，运用社会主义市场经济的宏观调控手段。十余年来，在土地资源供需矛盾日趋尖锐的条件下，土地储备制度始终围绕中央宏观调控精神，针对不同时期土地调控的要求和国土资源管

理的目标，积极参与土地使用制度改革、土地市场建设，积极服务保障经济发展与民生用地需求，为稳定宏观经济运行、土地参与宏观调控发挥了积极作用。

1. 调节投资总量。

投资、消费、出口是拉动经济增长的三驾马车，其中投资是调控经济增长的重要因素，从目前中国经济发展的模式看，投资的落实在一定程度上还要依靠建设用地的供应。土地储备通过征收、收回、收购等方式，将土地进行整合，纳入储备，进行必要的前期开发，达到必要的建设用地条件，这些变革使政府手中能够有效掌握建设用地资源，可根据经济形势决定土地供应总量、结构和时序，以实现经济增长的调控，增强了政府调控土地市场的能力。据统计，2010年通过土地储备方式出让土地的已占经营性用地供应的70%以上，土地储备已成为政府掌控土地一级市场、加强土地宏观调控的重要抓手，是政府通过土地供应调节土地需求的重要手段。

2. 促进产业升级。

国土资源部和国家发展和改革委员会发布和实施了《闲置用地项目目录》和《禁止供地项目目录》，对技术落后、污染严重、资源消耗量大的项目禁止或限制供地，向符合鼓励发展方向的产业供应土地，通过向鼓励类项目供地和限制淘汰类项目供地，促进产业结构的战略性转移、升级。土地储备制度的实施保障了这一政策落实。

3. 优化资源配置。

随着城市化进程的加快，原城市中出现了一些低效利用和闲置土地，通过个体之间的交易实现重新配置利用，效率低、效果差，整体性不强。通过土地储备制度的实施，可以按照城市发展的步骤，统筹考虑土地收储和供应，通过宗地整合、系统规划、用途提升，调整用地结构、盘活存量土地、提高土地利用效率，提高城市土地的节约集约利用水平，实现土地资源的优化配置。同时，土地储备机构通过收购一些破产、改制企业的土地，盘活企业存量土地资产，一方面可以根据城市发展和企业改革的需要，做出统一计划和整体安排，在土地储备体系中进行土地和资金平衡，加快企业存量土地盘活的进度，解决部门企业破产、改制的燃眉之急；另一方面，由土地储备机构统一进行规范操作和管理，可以有效减少土地补偿不能及时到位的风险，维护企业的合法利益。

（三）土地储备制度在房地产市场调控中的作用

通过土地储备制度的实施，政府实现了对土地一级市场的垄断，有效掌控把握了土地供应的规模、区位、结构和供应时序，根据房地产市场运行状况，制定相应的调控措施，防止房地产市场价格的过高或过低，促进房地产市场的健康、稳定发展。如：2009 年以来严厉的房地产市场调控，国家在运用财政、税收等政策的同时，重视土地参与调控的作用，明确规定各地要增加房地产用地的有效供应，土地储备机构作为经营性用地的“蓄水

池”、“调节器”已在本轮房地产市场调控中发挥了应有的作用。

1. 满足房地产开发用地需求。

房地产开发离不开土地，特别是城市存量建设用地是房地产开发用地的主要来源。土地储备通过收购、整理、储备、供应，向房地产市场提供了大量用地，这些土地经过了整理、熟化，没有权属纠纷，规划条件成熟，达到平整、通水、通气、通电、供暖等建设条件，较易开发建设，开发商拿到地后能够很快开发，较快地形成有效住房供应。

2. 提供了保障性住房用地。

建设保障房，满足中低收入家庭住房需求，是我国应对房价过快上涨的一项民生工程，但从目前房地产开发经营市场来看，商品房价格较高，中低收入家庭难以承受。无论是旧城改造、棚户区改造，还是新建保障性住房，政府手中如果没有土地，再从开发商或其他单位购得土地，建设成本将会大大增加。土地储备相对成本较低，同时为建设保障性住房进行财政补贴也是地方政府的责任，为此，保障性住房用地主要来源于土地储备，土地储备为保障性住房用地提供了基本保障。如：2009年以来，北京市的储备土地逐渐成为保障性住房用地的主要来源之一，占全市保障性住房用地供应总量的60%以上，有效地保障了民生工程用地的需求。

3. 为平抑房价创造了条件。

房地产市场遵循供给需求规律，供应量增加，房价上涨就会

放缓；供应量较减少，房价就会大幅上涨。建立土地储备制度，能够强化政府对土地市场的调控能力：在土地市场不稳定、地价异常波动的情况下，特别是房地产市场极端过热的态势下，土地储备机构作为政府垄断土地一级市场的特殊代表机构，扩大土地供应规模，打压地价、平抑房价；在房地产市场下行时，减少土地供应，防止房价过度下跌，平抑城市土地市场的波动，进而促进城市房地产市场持续健康发展。

（四）《土地储备管理办法》所发挥的作用

2007年国土资源部、财政部、中国人民银行在各地实践的基础上，出台了《土地储备管理办法》（以下简称《办法》），着重从国土、财政、银行三部门职能范围出发，最大程度地对土地储备工作予以规范，指导和约束各地土地储备行为，基本建立起了土地储备制度中的业务规范制度。

1. 确立了土地储备机构的职能和定位。

《办法》明确规定：土地储备工作的具体实施，由土地储备机构承担。土地储备机构应为市、县人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于国土资源管理部门、统一承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。这明确了土地储备机构的隶属关系和职能范围，奠定了市、县土地储备机构的合法性，统筹了土地储备机构对本行政辖区内土地的“统一规划、统一开发、统一储备、统一供应”，为土地储备机构开展工作提供了法律保障。

2. 强化了土地储备计划的统筹性。

《办法》提出土地储备计划由国土资源、财政、人民银行三家共同编制，这一方面易使土地储备实现市场调控，另一方面是为了土地储备规模与资金预算、贷款规模的更好衔接，增加了土地储备计划的科学性与可行性。土地储备计划由各类具体项目组成，所以要求制定项目实施方案，这与《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发 100 号）中土地储备实行项目预决算管理的精神相一致。

3. 明确了土地储备的范围与程序。

《办法》对纳入储备的五类土地进行了规定，即：依法收回的国有土地，收购的土地，行使优先购买权取得的土地，已办理农用地转用、土地征收批准手续的土地，其他依法取得的土地。依据《土地管理法》、《房地产管理法》、《物权法》和 55 号令等相关法律法规，这五类土地纳入土地储备程序不同：收回国有土地使用权、实施优先购买权取得、征收土地的原因不同，主体也不同，对这些土地，土地储备机构可以接受政府委托，做些具体的事务性工作，但不能做为主体。土地储备机构可作为收购土地的主体，但要按市场原则协商确定收购价格，不能强制。《办法》的出台，使得土地收储有法可依，有章可循。

4. 规范了储备土地的开发、利用和供应。

土地储备的最终目的是实现土地的有效利用，同时还要兼顾收储过程中的管理、利用问题，在各地的实践中，对储备土地的纠纷调处、资产移交、抵押融资、临时使用等有不同的做法，原

由于缺少统一规范，有的出现了一些问题，产生了争议，影响了作用的发挥。《办法》对储备土地的开发利用和供应进行了明确和规范，有利于指导和约束各地的土地储备行为，减少争议的发生。其次，对土地储备开发利用作出了详细规定，保障了对储备土地的合理开发、保护、管理与利用。

5. 强化了土地储备资金的监管。

《办法》对土地储备资金管理进行了严格规定：土地储备机构向银行等金融机构申请的贷款应为担保贷款，其中抵押贷款必须具有合法的土地使用证；申请贷款的土地储备机构必须满足商业银行及其他金融机构的贷款要求；土地储备机构举借的贷款规模，应当与年度土地储备计划、土地储备资金项目预算相衔接，并报经同级财政部门批准，不得超计划、超规模贷款；土地储备贷款应实行专款专用、封闭管理，不得挪用；各类财政性资金依法不得用于土地储备贷款担保；土地储备机构不得以任何形式为第三方提供担保。明确了国土、财政、金融部门联合监管地方土地储备资金、土地储备贷款，严格防控储备资金风险。

6. 协调了土地储备与当地财政、金融等部门间的关系。

《办法》出台后，更加明确了地方财政在土地储备工作中的职能。地方财政根据《办法》、土地储备计划依法出具贷款规模批准文件作为土地储备机构向金融机构申请贷款的硬性条件之一。同样，金融机构也严格按照批准范围内发放储备贷款，这从本质上规范和完善了土地储备的融资工作，协调了土地储备与

当地财政、金融等部门间的关系。

四、土地储备制度存在的问题

十余年来，土地储备制度对加强土地宏观调控，提升土地管理水平起到重要的作用，但随着经济发展不断加速，土地储备面临更加复杂的社会经济环境和更加严峻的土地管理形势，且由于土地储备制度运行涉及拆迁、土地征收、城市规划、资金管理、银行贷款等多方面工作，仍然面临着许多问题需要解决。

（一）土地储备制度的法制建设亟需加强

1. 土地储备制度的法律地位亟需确立。

从法律的角度来看，至今为止，我国《宪法》、《土地管理法》和《土地管理法实施条例》等法律法规对土地储备制度没有明确规定，也没有一部具体的法律或法规来支持与规范土地储备。由国土资源部、财政部、中国人民银行联合出台的《土地储备管理办法》是目前土地储备制度的主要依据，但作为一个部门规范性文件，其依据为《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）和《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）两个国务院文件，法律地位不够，不能为土地储备提供充足的法律支持。土地储备制度面临法律支持不足的问题。

在法律不明确的条件下实施土地储备，在涉及多方利益时很难协调，预期结果很难预测，土地储备风险很大。同时，土地储

备制度基本依靠政策来规范实施，由于政策本身存在不确定性，将直接影响土地储备制度的正常运行和目标的实现。

2. 土地储备制度与相关法律法规的衔接尚需完善。

近年来，随着我国法制建设的不断健全，许多法律法规以及部门规章制度都进行了修订与完善。但土地储备制度没有与其有业务关联的《物权法》、《城乡规划法》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律法规或政府规章很好衔接，正影响着土地储备制度的实施。

一是土地储备项目审批未明确。发改委部门依据政府投资项目的相关规定，提出土地储备项目不属于政府投资形成固定资产的基建项目，因此不应办理立项等审批手续；规划部门依据《城乡规划法》提出，土地储备项目只需在土地出让前提供规划条件。浙江省国土资源厅在调研中发现，各地目前参照基本建设程序进行土地储备项目立项、规划范围划定等前期审批，但缺乏法律依据，在行政复议或诉讼时极为不利。例如，浙江省发改委在对某个土地储备事项进行行政复议时，就明确杭州市发改委给土地储备项目的“××地块列入政府储备土地出让前期准备计划的批复”不是项目批复文件，这对储备项目前期手续办理工作造成了较大的影响。

二是土地储备的公益性未明确。2010年初出台的《国有土地上房屋征收与补偿条例》界定了公共利益范畴，规定在公共利益范围内可由市、县级人民政府做出房屋征收决定。而土地储备

是否适用于公共利益的范畴，如何具体操作，将直接影响今后国有土地的储备工作，土地储备制度中没有明确界定其公益性的特征。

（二）土地储备业务制度建设尚需进一步健全与深化

1. 纳入储备的土地需进一步明确界定。

依据《土地储备管理办法》规定，除了收购方式外，依法收归国有的土地、优先行使购买权的、办理了农用地转用手续以及其他依法取得的土地均可进行土地储备，几乎囊括了土地一级市场所涉及的所有土地资源，储备土地种类过于宽泛。

2. 土地储备规模尚待明确设定。

《土地储备管理办法》提出“各地应根据调控土地市场的需要，合理确定储备土地规模”，但没有对储备规模提出明确的控制标准。在实际中，有的地区土地储备规模逐年扩大。虽然土地储备做为国土资源参与宏观调控、保障建设用地供应的主要工具，在土地征收、拆迁难度越来越大，时间越来越长的情况，应保持适度宽松的储备规模，但过多的储备土地将占压储备资金，易影响储备运作，同时会影响土地市场的正常运行。

3. 收购土地的补偿标准需进一步明确。

收购土地补偿标准涉及土地储备过程中各个主体利益分配。《土地储备管理办法》规定，“收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果协商，经国土资源管理、财政部门或地方法规规定的机构批准确认”。此项规定未对

土地补偿标准做出统一规定，无论是在技术上还是在实践中的操作性均不强，给土地储备造成了极大困难。首先，评估依据分为现用途、原用途和土地现状等不同类型的，根据不同类型的评估出的结果也各不相同，按照什么评估结果来确定土地补偿标准没有具体规定。其次，《办法》要求补偿标准由收储双方协商，但并未明确双方协商的幅度。

4. 储备土地权利证书发放尚待可操作性指导。

《土地储备管理办法》提出“市、县人民政府可根据需要，对产权清晰、申请资料齐全的储备土地，办理土地登记手续，核发土地证书。”《土地登记办法》（国土资源部第40号令）规定，“本办法所称土地登记，是指将国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地抵押权、地役权以及依照法律法规规定需要登记的其他土地权利记载于土地登记簿公示的行为。”，未规定土地储备登记相关内容。储备土地尚未实施供地，其使用权类型及登记发证程序尚需进一步明确。

5. 储备土地抵押规定尚待进一步完善。

《土地储备管理办法》规定“政府储备土地设定抵押权，其价值按照市场评估价值扣除应当上缴政府的土地出让收益确定，抵押程序参照划拨土地使用权抵押程序执行。”实际上，划拨土地使用权不可抵押。同时，储备土地供应均纳入年度土地利用供应计划，其出让收益按《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》（财综[2009]74号）严格执行“收支两条线”全额上缴财

政，不存在“扣除应当上缴政府的土地出让收益”问题。

（三）土地储备财务管理制度有待进一步健全

1. 土地储备成本核算亟需明确标准。

土地储备制度中缺少对土地储备成本项目和“收支两条线管理”操作程序的详细规定。土地储备成本的内涵界定不明确，成本核算缺乏统一标准，给土地储备财务管理带来模糊空间。

2. 土地储备资金来源有待进一步明确。

《土地储备资金财务管理暂行办法》（财综[2007]17号）对土地储备资金的来源渠道给予了明确，但是其对土地储备成本在土地出让金上缴国库后何时返还土地储备机构，何时安排什么比例的国有土地收益基金用于土地储备均未作出明确规定，这给地方财政执行该政策带来了模糊空间，致使土地储备机构无法及时足额地获得国土土地收益基金或土地储备成本，导致当前土地储备运作资金主要依靠银行贷款来解决。调查显示，2006年至2008年，全国土地储备资金来源中，银行贷款比例分别为38%、26%和29%。大量储备资金占压，影响储备资金的运作。

3. 土地储备融资管理政策亟需建立。

当前土地储备贷款融资所执行的是中国人民银行和银监会所制定的房地产类商业信贷政策及国家信贷政策。而土地储备作为一种土地调控手段，它具有明显的反周期特点，土地储备阶段往往在经济下行区间进行。但当经济下行时，国家信贷政策不断

紧缩，银行贷款减少，甚至停发，与土地储备资金需求形成了矛盾，严重影响了土地储备业务的开展。

根据《中国人民银行关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》（银发〔2003〕121号）的规定，对土地储备机构发放的贷款为抵押贷款，贷款额度不得超过所收购土地评估价值的70%，贷款期限最长不得超过2年。首先，银行贷款期限与储备土地的运营周期存在期限结构的不合理。土地储备从启动开始需要较长期的占用大量资金，土地储备的运营周期一般为2年到5年，银行商业贷款期限规定最长不超过2年，导致土地储备机构在资金使用上面临周转困难的难题。同时，储备土地抵押价值被低估。

《土地储备管理办法》规定“政府储备土地设定抵押权，其价值按照市场评估价值扣除应当上缴政府的土地出让收益确定，抵押程序参照划拨土地使用权抵押程序执行”。个别地方（苏州）在融资抵押时遇到商业银行不能确定“扣除应当上缴政府的土地出让金收益”该如何计算，银行方面则在操作时先按30%扣除，然后乘以70%，这样可抵押价值只剩原价值的49%。

此外，当前开展的融资平台公司清理影响了土地储备资金的运作。在《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发〔2010〕19号）、《关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知》

（财预〔2010〕412号）下发后，国家加强了对融资平台公司的融资管理和银行业金融机构等的信贷管理，收紧了融资平台公司

的融资渠道，上收了贷款审批权限，严格了信贷准入条件。2010年起，银监会将土地储备机构与其他纯粹代政府融资的平台公司等同对待，大大影响了土地储备资金的保障。北京市土地储备机构已纳入地方性融资平台管理，按照平台管理机制，平台信贷审批权限统一上收至总行（部），实行总行（部）统一审批，分支机构无审批权限。相比其他融资渠道，平台信贷审批流程长，限制条件多、贷款额度有限，大大提高了储备机构的融资难度。没有从土地储备制度设立的调控目的出发建立起不同于房地产类商业信贷的储备土地融资管理政策，以确保土地储备制度的运行。

（四）土地储备综合协调和监管机制有待建立

1. 土地储备综合协调机制亟需建立。

由于土地储备形成较晚，又是一项综合业务，涉及拆迁、土地征收、城市规划、资金管理、银行贷款、投资立项等多方面工作。土地储备制度运行，在土地储备运作过程中，与发改、规划、建设、财政、房产等相关部门的协作顺畅与否，直接关系到土地储备工作开展的质量。从目前已有的制度看，除国务院相关文件有原则性规定外，比较全面的制度规范是《土地储备管理办法》、《土地储备资金财务管理暂行办法》及《土地储备资金会计核算办法（试行）》，由于部门职能所限，这三个部门规章能够协调的仅为国土资源、财政、银行三个领域，而对发展改革、规划、建设等其他领域的政策协调，主要通过地方法规或实际操作中具

体协调，在国家层面尚无完整的管理办法和法律法规。土地储备的主体地位弱化，部门之间责任不清，尚未形成相互协调的工作格局，导致一些部分跨部门的协调问题凸显，宏观问题难以把握。如申请规划局做储备土地规划设计条件时，常因规划设计条件中的规划范围、规划性质、容积率等问题要进一步商榷，部分宗地规划修改难度大，一定程度上影响了储备工作进展。

2. 土地储备资金风险规避措施有待进一步深化。

土地储备资金投资对象一般为不动产—储备土地，价值大、周期长、市场还不成熟，受市场大幅度波动，特别是房地产市场波动的影响较大，故土地储备投资可能会面临着收储土地成本增大、出让价格下降，收益难以保障、使用贷款不能到期归还，城市规划调整和修改影响地价、各项政策变动影响供地等多项风险。虽然这种风险是房地产市场整体风险，不管有无土地储备制度都客观存在，但当风险来临时，土地储备机构是必须承受风险的。目前土地储备制度中没有建立规避风险的积极应对措施。

3. 土地储备防腐机制有待进一步强化。

从土地储备运作流程看，收购价格确定、前期开发工程招投标、土地储备成本核算三个环节容易产生腐败。在收购价格确定中，主要表现为在收购过程中，如果评估不规范、审核不认真，可能会产生经办人员与土地产权人合谋提高收购价格收取回扣等腐败行为；在前期开发工程招投标中，表现为通过暗箱操作、内定中标人、泄露标底等影响公平、公正、公开的行为；在土地

储备成本核算方面，可能会出现虚假报价、虚设支出项目等提高政府成本支付而为个别主体牟利等的腐败问题。虽然目前在土地储备规范管理中防止腐败已有一些制度安排，但土地储备领域防止腐败长效机制工作仍需进一步加强。

（五）土地储备制度的执行有待进一步规范

1. 土地储备机构的设置有待进一步统一。

根据《土地储备管理办法》规定，土地储备机构为市、县人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于国土资源管理部门、统一承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。目前全国范围内土地储备机构 2000 多个，这些土地储备机构不论在名称、性质、隶属关系都不统一，造成土地储备的主体多元化，带来了管理难度的增大，这为完善土地储备制度的立法、融资等方面带来许多障碍。

一是土地储备机构的名称不统一。目前，全国土地储备机构的名称有土地储备中心、土地储备交易中心、土地整理储备中心、土地收购储备交易中心、土地储备交易中心、土地储备整理交易中心、土地储备登记中心、征地储备中心、土地发展中心、土地开发中心、地产集团、土地开发公司及土地征收储备局等多种叫法。

二是土地储备机构的性质不统一。储备机构有的是由政府出面组建的财政拨款事业单位，并明确规定“不以营利为目的”，土地储备收益全额上缴财政，它根据政府的委托或授权行使某些特

定的职能，其实质不是一种严格意义上的市场主体，而是当前地方政府经营城市中的一个代理机构。有的是由多元投资（如政府财政、民间资金、外资等）设立的以营利为目的企业法人，如各类土地开发公司、股份公司，他们不受政府行政干预。另外一些地区成立的虽叫土地开发公司，但也是事业单位。其典型代表有：厦门土地开发总公司、泉州市土地开发公司。厦门土地开发总公司在其成立之初的政府批文中规定“相当于正县级的全民事业单位”。据统计，截至 2009 年 7 月全国 2400 个土地储备机构中，事业单位性质 2295 个，企业性质 101 个，还有 4 个为行政机关性质。

三是储备机构的隶属关系不统一。目前全国土地储备机构有的隶属于国土资源管理部门，有的隶属于省（市）政府，有的是受政府委托在独立区域内授权经营的公司化运作。另外，有的地区没有设立明确的土地储备机构，土地储备职能直接由政府行使，如以土地储备为目的各类开发区机构。据统计，截至 2009 年 7 月全国 2400 个土地储备机构中，隶属国土资源部门的有 2040 家，隶属政府的 319 家，隶属其他部门的有 61 家。以上海市为例，目前上海市共有市级土地储备机构 6 家，区、县级土地储备机构 17 家，虽然储备机构的业务都由国土资源部门归口管理，但分别隶属国土资源部门，市或区、县政府、国资部门及住房保障部门等。

2. 土地储备机构的职能有待进一步明确。

一是土地储备机构的职能不统一。部分土地储备机构的主体地位重叠。当前部分储备机构是“二元化”机构，既有政府授予的土地征收、收回的行政事务职能，实行“收支两条线”管理，同时也有收购市场经营职能，负责收储成本核算，既是市场主体又是行政主体。土地储备机构职能多样。实际中，土地储备机构不管是否隶属国土资源部门，往往都兼具土地整理、土地交易甚至征地管理职能。如黑龙江省国土资源收购储备交易中心、西安市土地储备交易中心具有土地交易职能；北京市土地整理储备中心、海南省土地储备整理交易中心具有土地开发整理职能；武汉市土地储备中心具有土地交易许可职能等。

二是个别土地储备机构职能存“错位”之处。《土地储备管理办法》明确规定“土地储备机构统一承担本行政辖区内土地储备工作”，但在实际工作中，有的土地储备机构直接负责实施土地征迁、地价评估等工作，造成“政企不分”。有的土地储备机构将储备土地使用权转移到其他政府公司的名下，或直接为其他公司提供担保抵押，进行非法抵押融资和担保。有的土地储备机构将土地储备演变成了政府盲目(超负荷)投资的万能融资工具，产生了极大的信贷风险。

3. 收储土地有待进一步规范。

从目前情况来看，各地收储的土地主要是储备商业、住宅等经营性用地，基础设施、工业用地基本没有纳入储备。一些地方违背土地储备制度建立初衷，储备土地以新增地为主，而不是优

先收储闲置土地。有的地方的储备土地入库标准低，土地产权关系不明晰。

4. 土地储备功能有待进一步规范。

土地储备是政府作为土地市场的管理者身份，在尊重土地市场规律的前提下，利用收购、收回等行为适当调节土地供应的一种手段，以促进土地市场秩序的健康发展。其主要功能在于规范土地市场，加强政府对土地的调控。但在实践中，随着土地经济价值不断攀升，有些地方政府对土地财政的依赖程度越来越大，政府在土地储备过程中不再是单一管理者，也参与到土地市场交易中来，通过政府对土地一级市场的垄断，在不同的经济状况下获取高额的土地增值收入。在巨大增值收益的诱惑下，土地储备的功能发生转变，政府往往更愿意通过土地储备机构运作土地资产，在短时间内获取巨额财政资金支撑地方经济发展。有的地方以土地储备名义违规审批土地。如以土地储备名义立项拆分土地，规避报国务院批准土地征收或者对农用地未经转用直接征收；有的地方政府借土地储备为名变相“囤地”；有的地方的投融资平台擅自实施土地储备，并将储备土地进行抵押融资，挪作他用，带来巨大金融风险。这些行为严重影响了正常的土地市场秩序，与土地储备制度设计的初衷背道而驰。

五、结论与建议

土地储备制度作为我国土地管理制度的一次创新，至今已有十多年的实践，各地发展出了不尽相同的多种模式。《土地储备管理办法》、《土地储备资金财务管理暂行办法》及《土地储备资金会计核算办法（试行）》的出台规范了全国土地储备工作，基本达到了制度设立时的目的，在加强土地宏观调控，提升土地管理水平起到重要的作用等方面发挥了极其重要的作用。同时由于制度本身还不十分完善，并受制度外在因素的影响等原因，限制了土地储备功能更好的发挥，需对土地储备制度存在的不足进行改进，对外部风险加以控制。

（一）结论

1. 土地储备制度的实施有效调节了土地供应，促进了土地市场秩序的健康发展，已成为我国土地管理中不可或缺的重要组成部分。

土地储备制度实施以来，土地储备机构通过以土地储备计划制定、土地储备实施、土地前期开发组织实施、储备土地管护和临时利用及储备土地供应等为主体的土地储备工作，调节土地供应，规范土地市场，加强政府对土地的调控，较好地实现了制度设计的初衷。

十余年来，土地储备制度从无到有，先地方后中央，在探索中创立，在创新中发展，在我国不断推进社会主义市场经济体制建设的大背景下，土地储备理顺我国城市土地财产关系，为建立合理、公平、有序地土地市场秩序提供了体制和机制的保障，成为国土资源管理的一个重要组成部分。

2. 土地储备制度的实施，为促进经济平稳较快发展、土地参与宏观调控发挥了积极作用。

十余年来，在国内外经济形势复杂多变、土地资源供需矛盾日趋尖锐的条件下，土地储备制度始终围绕中央宏观调控精神，针对不同时期土地调控的要求和国土资源管理的目标，积极参与土地使用制度改革、土地市场建设，积极服务保障经济发展与民生用地需求，为稳定宏观经济运行、土地参与宏观调控发挥了积极作用。

3. 土地储备制度的实施较好地保障了中央调控房地产市场、百姓安居措施的落实。

面对房价的高企，中央制定严厉调控措施，抑制投机投资性需求，加大政策性住房供给。土地储备制度的实施使政府有效掌握建设用地资源，可根据房地产市场运行状况，调控土地供应的规模、区位、结构和供应时序，防止房地产市场价格大幅波动，促进房地产市场的健康、稳定发展。同时土地储备制度的实施使政府增加政策性住房有效供给成为可能，满足了居民住房的刚性需求。

4. 《土地储备管理办法》的出台推动了土地储备制度的完善，促进了土地储备事业的健康发展。

《土地储备管理办法》是当前土地储备工作的依据和行为规范，它的出台结束了各地各自创新土地储备的做法，使土地储备工作有章可循，有据可依，运行更为规范、安全，进一步规范了土地市场运行，加强了土地调控，促进了土地节约集约利用，提高了建设用地保障能力。《办法》的出台，促进了土地储备制度建设良性发展。

5. 提升土地储备制度的绩效，不仅要进一步完善制度本身，更要做好与相关法律法规的衔接。

总体来看，土地储备制度还存在法律地位不明确，业务规范制度、财务管理制度、综合协调与监管制度仍需进一步健全与深化，其执行有待进一步规范等不足，需要在未来土地储备工作中不断完善，以健全的制度体系确保土地储备事业的健康、规范发展。

应关注的是，由于相关法律法规等制度环境的变化，在一定程度上影响了土地储备制度的实施效果。因此，国家应尽快确立土地储备制度的法律地位，并在此基础上全面做好其与其他相关法律法规的衔接，最大限度地发挥土地储备制度的综合绩效。

（二）建议

进入“十二五”，我国工业化、城镇化、农业化的同步推进，资源需求的刚性和资源供给制约的刚性更为突出。今年是“十二

五”规划开局之年，改革进入攻坚克难的关键时期，土地管理制度改革也面临新的形势、新问题，土地储备制度作为土地管理制度的一项重要内容，也迎来了随改革深入而需调整完善的重要转折点。在这个制度完善的转折点上，土地储备制度经历了十余年的探索和积累，需要进行更加统一、更加完整、更加严密谨慎的制度设计，总结成功经验，弥补漏洞，规范新问题、新情况。

1. 明确土地储备制度的法律地位，完善土地储备制度与相关法律法规的衔接。

一是在修订《土地管理法》过程中，把土地储备立法列入重要议程，在《土地管理法》中增设“土地储备”章节，明确土地储备制度作为国土资源管理重要组成部分的法律地位，把十余年来土地储备制度实践的成功经验上升为国家意志，为土地储备制度与其他法律法规衔接创造有利条件。

二是以国务院令的方式出台《土地储备管理办法》，或制定《土地储备管理条例》，提高土地储备制度的法律层级及各级政府执行的严肃性。

三是完善土地储备制度与其他相关法律法规度间的衔接。修改《土地登记条例》，界定储备土地权利，确立储备土地登记发证程序规范和抵押程序规范。储备土地适用“依照法律法规规定需要登记的其他土地权利”，其使用权类型为“其他（储备）”，用途为规划明确的用途，可进行抵押融资；修改《担保法》及设立土地金融法律规范。允许多种金融方式参与土地储备；允许储

备土地融资，并作为流动资金贷款管理，严格限定资金使用范围；适应《物权法》、《城乡规划法》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《划拨目录》，明确土地储备的公共利益性质，增加土地储备制度与这些法律法规相协调的具体工作、流程等内容。

2. 明确土地储备规模、期限、范围及收购土地补偿的评估标准等，进一步完善土地储备业务规范制度。

一是对土地储备的规模、期限、范围做出可操作性强的量化规定。土地储备项目不同于建设项目，需要通过公开出让确定建设单位，而能否出让，受宏观经济形势、金融政策等因素影响，具有较大的不确定性。同时《土地储备管理办法》规定，土地储备承担着“储存以备供应”职责。政府必须保有一定的土地储备量，以随时供应土地市场。从完成土地储备所需时间以及储备土地调控功能角度出发，建议新出台的文件、新修订的《土地储备管理办法》或《土地储备管理条例》中明确规定，各地将纳入政府储备的土地规模原则上控制在市、县本级前三年平均年供应总量之内。明确土地供应和土地储备间一定的比例关系，储备土地期限原则上不超过三年。对所有工业或其他用途的土地性质改为商业或房地产开发等经营性用地的，必须由土地储备机构统一收购后，按规划用途通过招拍挂方式出让，不得擅自改变用途，防止政府任意“囤地”，降低地方财政对土地的依存度。

二是明确收购土地补偿的评估标准，或由地方各级政府根据

当地土地储备工作实际自行制定补偿办法和补偿标准。建议收购土地补偿价格采取按评估价格的开发成本部分、工业和住宅用地的中间价的开发成本部分、土地招标采购所得的一定比例等3种方式确定。

3. 制定土地储备融资政策，进一步健全土地储备财务管理制度。

一是明确土地储备成本的计算标准和管理程序，对成本项目做详细规定。明确土地储备成本在土地出让金上缴国库后一个月内返还土地储备机构，每半年一次以7%-10%的比例计提国有土地收益基金，专项用于土地储备，将政府投资落实到位。

二是制定土地储备融资政策。土地储备机构与融资平台存在功能、取得土地的方式和目的、资金使用方向和期限、偿还贷款资金来源及机构性质等五方面的不同，应实行与其他融资平台差别化的贷款政策：将土地储备融资纳入地方政府性债务，但土地储备贷款应执行退出类平台贷款政策，给予土地储备贷款更加宽松的金融政策支持。准确核定储备贷款规模，对土地储备机构利用储备土地融资的总量给予上限规定，单列已完成收储土地的资金额度，设专项储备土地贷款。积极扩大银行贷款规模，鼓励商业银行进入土地储备融资领域，鼓励采用银团贷款的方式发放土地储备贷款，贷款期限按实际需要操作，原则上不超过5年。贷款用途可不对应抵押土地相关储备、前期开发等业务，但使用贷款必须符合规定的土地储备资金使用范围。对发放的土地储备贷

款应按照专款专用、封闭管理的原则严格监管。

三是广泛吸纳社会资金，积极探索市场运作模式，通过发行债券、进行土地租赁、创建土地基金、信托等方式来进行土地储备融资。

四是严格土地储备资金管理。对收支两条线管理程序做详细规定。对土地整理、开发收储项目资金严格按照项目资金管理；用于公益设施、基础设施土地的储备资金主要由财政资金负担，不能通过商业贷款融资，以降低资金风险。加大对储备土地抵押的管理，防止有些地方政府利用储备土地贷款。土地储备机构将贷款挪作他用的，有关主管部门应依法依规予以严肃处理；银行业金融机构应及时采取贷款处置和资产保全措施，暂停对该土地储备机构发放新的信贷，并按照法律法规的规定和借款合同的约定追究该土地储备机构的违约责任。

4. 加强多部门间合作，进一步构建土地储备协调机制。

土地储备工作是一项复杂的系统工程，其运作涉及到土地、房屋、城建、计划、财政、金融等诸多部门。从有利于土地储备工作健康有序发展的角度考虑，应强化政府土地储备的主体地位，争取政府和有关方面的支持，加强部门之间的协作，积极构建共同协调机制，推动土地储备工作顺利实施。

一是积极争取政府的大力支持。政府的支持和指导是保障储备工作成功运作的关键，没有政府的支持和指导，土地储备工作很难发挥调控和完善城市土地市场的作用。

二是加强与相关部门的协调与配合，建立土地储备工作宏观协调机制，组成由多部门共同参与的工作协调机制，全面负责土地储备配套制度的研究制定、重大土地储备方案的确定以及相关相关部门之间协调，充分调动各部门土地储备的积极性，明确其在储备土地工作中征地拆迁、后续维护管理等方面职责，制定土地收益协调机制，实现利益共享，风险均担，促进土地储备的顺利实施。

5. 强化土地储备机构管理，规范执行土地储备制度。

一是建立全国土地储备机构名录。由省级以上国土资源部门严格按照《土地储备管理办法》对土地储备机构的界定，对全国土地储备机构进行全面统计和认定，对实际行使土地储备功能的融资平台等机构坚决予以清理，分清良莠，编制储备机构名录并通报给财政和金融部门。严格限定土地储备实施主体，只有纳入名录中的机构才能实施储备土地、开展储备融资、管理和经营储备土地，其他单位即使是政府直属国有企事业单位也不能行使储备职能。

二是进一步明确土地储备机构必须与其下设或挂靠的从事土地开发相关业务的机构彻底脱钩，不得直接从事土地一级市场开发；明确土地一级开发的组织者、实施者、验收者以及各自的职责；制定一级开发的实施程序或流程，以及实施者的退出机制；制定一级开发的监督、考核、奖惩等完备的机制体制。

三是明确监管责任，严格土地储备监管。在《土地储备管理

办法》中增加罚则，明确上一级国土资源部门为下一级土地储备工作的监管部门，承担监管职责，对土地储备机构的储备工作进行监管，加强检查指导工作，发现违规，限期整改。对一些地方政府恶意违反土地储备相关规定的行为，给予明确的惩罚措施，增强《土地储备管理办法》的严肃性和执行力。