

土地储备与城市土地市场运行

乔红志

新乐市土地储备中心 河北新乐 050700

【摘要】随着我国经济的快速发展,城市化进程不断加快。然而,在城市化的过程中,土地资源成为了一个极其重要的问题。城市土地市场是我国经济发展的重要组成部分,在当前市场经济条件下,政府对其进行宏观调控是必不可少的。政府通过土地收购、征用、储备、供应等方式,对土地资源进行统一规划、管理和调配的制度,土地储备制度的目的是为了保障政府的土地安全,促进土地的合理利用,平衡土地市场的供求关系,调节房地产市场的发展。因此,本文重点研究土地储备与城市土地市场运行,对于促进城市土地市场的良性发展具有重要意义。

【关键词】土地储备;城市土地;市场运行;有效策略

引言

通过土地供应的数量、质量、价格和时机,影响房地产开发商的投资决策和成本,从而影响房价的形成和变动。例如,当房价过高时,政府可以增加土地供应,降低土地价格,抑制房价的上涨;当房价过低时,政府可以减少土地供应,提高土地价格,稳定房价的下跌。

1 土地储备制度概述

1.1 内涵

土地储备制度是指国家为了促进城市发展而对一定区域的特定地区进行规划和管理,通过政府干预或者行政手段,将有限的土地上资源配置到需要被使用到目的为目标对象所设置。在我国现行体制下土地市场化改革进程中也存在着许多问题,地方政府对于相关法律法规认识不够;政府部门缺乏必要监管机制以及相应制度建设不足等方面因素导致了一些暗箱操作现象和违规行为出现而引发一系列的社会矛盾,影响了城市发展战略的顺利实施与实现^[1]。

1.2 原理

土地储备制度是政府为了实现经济发展目标,根据自身的管理需求和市场情况对国家所拥有的土地进行合理配置,在法律允许下由相关部门按照一定程序批准后实施。其一般原理包括三方面:第一,保障性原则;第二,弹性要求;第三,公开性原则是指通过招标拍卖挂牌等方式确定出让方,以保证公平公正透明为前提条件来决定收购价格以及政府对于收购主体资格和范围的选择与限制。

1.3 行为机理

城市土地市场化是为了满足社会经济和发展需求,而进行的一种对土地利用方式。从本质上来说,它属于政府干预下形成并完成一定程度行政行为。所以说在这个过程中需要通过相关制度来保证其有效性与合理性:一是要确保

国家宏观调控政策能够得到有效实施;二是要保障企业自身利益不受损害;三是土地市场化运行机制具有较强自主权和分配权利能力的主体参与进来。

2 土地储备优势

2.1 土地储备是城市土地资产管理的重要内容

城市土地储备既是城市土地资产的重要组成部分,也是城市土地资产保值增值的重要手段。通过城市土地储备,可以防止城市土地资产流失,提高城市土地资源的集约节约利用效率,促进城市土地资产价值的最大化。

2.2 土地储备是城市土地市场调控的重要工具

城市土地储备通过统一收储、统一开发、统一供应,实现了城市土地一级市场的有效供应,保障了招拍挂公开出让制度的实施,促进了城市土地市场的规范发展^[2]。通过城市土地储备,可以根据城市建设和发展的需要,合理安排供地时序和结构,平衡市场供求关系,稳定市场预期,调节市场价格。

2.3 土地储备是城市建设和发展的重要支撑

城市土地储备通过收储存量用地和新增用地,支撑了城市改造和更新、低效用地再开发、城乡统筹和区域协调等工作的推进,改善了城市空间布局和功能结构,提升了城市品质和形象。通过城市土地储备,可以保障民生项目、政府重大战略和重点项目等用地需求,促进社会公平和可持续发展。

2.4 土地储备是自然资源资产核算和管理的重要内容

城市土地储备作为全民所有自然资源资产的重要组成部分,需要按照“两统一”职责和自然资源管理制度改革的要求,加强核算和管理。通过建立健全城市土地储备资金财务管理、项目预算管理、资产负债表编制等制度,实现城市土地储备资金专款专用、项目全生命周期管理、资

产负债平衡等目标，提高城市土地储备工作的规范性和透明度。

3 土地储备与城市土地市场运行相互作用

随着城市化进程不断加快，城市土地资源日益稀缺，土地储备成为了一个重要的问题。土地储备可以为城市规划提供基础数据，帮助政府制定合理的土地利用计划，它也可以作为一种投资手段，吸引更多的资本进入城市土地市场。然而，由于土地储备数量有限，所以它的价格往往会受到供求关系的影响而波动。其中，不同的土地储备类型会对城市土地市场产生不同的影响。例如，工业用地通常被认为是城市发展的重要组成部分之一，因为它们提供了大量的生产空间和就业机会。但是，如果过度开发，则可能导致环境污染等问题。此外，土地储备和城市土地市场的相互作用机制是一个复杂的系统，其中涉及到多个因素。一方面，土地储备的存在可以增加城市土地市场的供应量，从而降低了房价水平；另一方面，土地储备的价格也会受供需关系的影响，这可能会影响到投资者的投资决策，土地储备的质量也是关键的因素之一，因为高质量的土地储备能够带来更高的收益和更稳定的回报率^[3]。因此，土地储备对于城市土地市场的运转具有至关重要的意义。为了实现城市化的可持续性发展，需要建立完善的城市土地管理制度，加强土地储备的质量控制，同时也要鼓励更多资金流入城市土地市场。只有这样才能够确保城市土地市场的长期稳定和发展。

4 土地储备与城市土地市场运行存在问题

4.1 土地储备制度不完善

我国目前存在土地储备制度的缺失和不规范的问题。由于缺乏统一的标准和监管机制，各地区对于土地储备政策的理解和执行存在着较大的差异。土地储备制度还存在一些不合理的规定，如土地储备面积计算方法不够科学合理；土地储备数量过多或过少等问题也经常出现。这些问题导致土地储备制度无法充分发挥作用，对土地市场的稳定和发展产生了负面影响。因此，需要进一步加强土地储备制度的建设和管理，以确保其能够更好地服务于城市土地市场的发展。

4.2 土地储备市场化程度不高

目前，我国许多地区都实行了国家统一为招标采购挂牌、政府划拨等方式来进行土地产权交易。这种模式是由于地方政府在行政决策过程中具有较大的话语权。因此出现了很多腐败现象。土地储备的市场化程度较低，这导致了一些问题，缺乏竞争性；价格波动较大；投资回报率低；资源浪费等等。这些问题不仅影响着土地储备的有效利用，也对整个城市土地市场的发展产生了负面的影响。

因此，需要采取措施来提高土地储备的市场化水平，以促进其更好的使用和发展。

4.3 土地储备与城市土地市场运行的矛盾

土地储备是城市规划和发展的基础，可以满足城市发展的需求；土地市场上的价格波动和供求关系的变化也对土地储备产生了影响。因此，如何平衡这些因素成为了一个关键的问题。土地储备需要考虑其地理位置、规模以及用途等因素。如果土地储备的位置不合适或者规模不足，那么它就无法满足城市的发展需求。此外，土地储备的质量也是非常重要的，因为质量差的土地储备不仅会浪费资源，还会导致城市发展中的诸多问题，还需要考虑到市场价格的影响。由于土地市场存在一定的波动性，所以土地储备的价值也会受到影响。因此，要合理地配置土地储备，必须综合考虑各种因素并采取相应的措施。

5 土地储备与城市土地市场运行有效策略

5.1 遵循基本原则

要建立一个有效的土地储备体系，需要考虑以下几个方面：明确目标；制定规划方案；确定资源配置方式；实施管理措施。其次，为了实现土地储备的目标，必须采取一些具体的政策手段来促进其发展。这些政策包括加强对土地储备的宣传教育工作；鼓励地方政府积极参与土地储备建设；完善土地储备制度，提高土地储备效率；加大财政投入力度，支持土地储备项目的开展等等。通过以上措施的综合运用，可以有效地推进土地储备工作的顺利进行，为城市土地市场的健康稳定发展提供有力保障^[4]。

5.2 加强土地储备规划和管理

土地储备规划是指根据政府和地方的发展战略，结合土地利用总体规划和城乡规划，确定土地储备目标、规模、结构、布局、时序等内容的专项规划。土地储备规划是指导和约束土地储备工作的重要依据，也是实现土地储备与市场供求平衡的重要手段。因此，应加强土地储备规划的编制、修订和实施，及时调整适应经济社会发展变化和市场需求变化，科学确定各类用地的储备量和供应量，合理安排储备资金和债务规模，优化储备用地的选取和布局，避免盲目扩张或过度紧缩。

5.3 创新土地储备的运作方式

要明确的是，土地储备是一种特殊的资产配置方式，其目的在于为未来发展提供充足的土地资源。因此，在进行土地储备时需要考虑多方面的因素，包括政策环境、市场需求、社会效益等等。在这种情况下，地方政府可以采取一系列措施来促进土地储备工作的开展。例如，可以通过制定相关法规和规定，鼓励各类企业和社会组织参与到土地储备工作中来；也可以通过建立相应的财政补贴制度，

吸引更多的资本进入土地储备领域。为了更好地发挥土地储备的作用，需要注重土地储备的质量和效率。这就涉及到如何选择合适的土地储备项目，以及如何优化土地储备的方式和方法。为此，可以采用一些创新性的手段，如引入第三方评估机构对土地储备项目进行评估，从而提高土地储备质量和效率，还可以加强土地储备管理体系建设，完善土地储备数据统计和监测系统，以便及时发现问题并加以解决^[5]。因此，土地储备是一个长期的过程，需要持续不断地推进和发展。在这个过程中，需要不断调整和升级土地储备的工作方式和理念，以适应不同的市场变化和经济形势，也需要加强与其他部门之间的协调配合，形成一个更加高效、协同发展的工作格局。

5.4 完善土地储备资金筹措和使用机制

土地收购储备制度的完善是当前我国城市发展过程中必须要解决的问题之一，也是对相关法律法规进行补充。在这一方面，政府应建立一套完整、合理且科学有效的管理体系。通过严格审查程序来确保其有效性。同时还需要建立起健全完善机制以保障其高效运行；还要不断优化市场环境并提高企业自身竞争力和抗风险能力等措施来促进我国城市土地储备制度模式的发展与壮大。土地储备资金是指用于支持土地收购、前期开发、配套建设等工作的专项资金，土地储备资金的筹措和使用机制是影响土地储备效率和效益的关键因素，也是防范和化解土地储备风险的重要保障。

5.5 节约集约用地和存量挖潜利用

我国当前的土地收购储备制度存在一定程度上的法律法规不健全，在实际操作中缺乏可遵循性，导致相关部门执法力度不够。必须完善有关土地市场法律、行政规章和其他规范性文件为基础来制定相应政策与规则。节约集约用地是指在保障经济社会发展需要的前提下，尽可能减少对新建用地的占用，并提高现有建设用地的利用效率。存量挖潜利用是指通过对闲置或低效利用的建设用地进行再开发或改造利用，释放出更多可供利用的空间资源。节约集约用地和存量挖潜利用是实现政府土地安全战略的重要举措，也是促进经济转型升级和城乡协调发展的必然要求。应当大力推动节约集约用地的有效进行，加深对建设用地的再开发和再利用，将原本有效的土地资源进行最大程度地开发利用。

5.6 运作流程

政府需要制定出一个合理的土地储备计划，以确保其能够满足未来发展需求，还需要建立起一套完善的土地储备管理体系，包括土地储备的规划、评估、拍卖等方面的工作。此外，应该加强对土地储备的监管力度，防止出现违

规行为或不当利用等问题。可以通过多种方式来促进土地储备的有效使用，例如鼓励开发商开发住房项目或者提供优惠政策等等。通过合理地开展土地储备工作，可以为未来的城市土地市场提供有力的支持和保障。

5.7 加强土地储备的运作保障

为了保证土地储备的有效利用，需要建立健全的管理制度。通过建立一个有效的土地储备系统可以为未来发展提供充足的空间和资源，还可以帮助政府控制房地产市场的价格波动以及防止投机行为。此外，土地储备还能够提高土地利用效率并促进经济的发展。因此，建立一个高效率的土地储备体系是实现城市可持续发展的关键之一。为了确保土地储备系统的有效运转，需要采取一系列措施来保证其稳定性和可靠性。应该制定一套完整的政策法规以规范土地储备制度的实施过程，要加强对土地储备管理机构的监管力度，确保其遵守规定程序进行工作，还需要建立完善的数据库系统，以便更好地跟踪和分析土地储备数据。只有这样才能有效地维护土地储备体系的稳定和发展潜力。

结束语

综上所述，政府土地储备制度是一种有效的土地市场调控手段，可以从多个角度和层面对房价及土地价格进行影响和控制。但是，政府土地储备制度也存在一些问题和挑战，如土地储备规模过大或过小、土地储备结构不合理、土地储备流动不畅、土地储备管理不规范等。这些问题和挑战需要政府和社会各方面共同努力，不断完善和改进政府土地储备制度，使之更好地发挥其对土地市场的调控作用。只有在政府、开发商和社会之间建立了良好的合作关系，才能够实现城市土地市场的良性运转。

参考文献：

- [1] 高云龙. 城市土地储备制度的功能定位及其实现机制[J]. 民营科技, 2016, (01): 243.
- [2] 宋金花. 城市空间拓展与土地资源管理的策略[J]. 住宅与房地产, 2023, (27): 78-80.
- [3] 夏方舟, 陈伊凝, 黄怿, 等. 土地储备融资政策变化对地方政府土地出让行为的影响研究[J]. 中国土地科学, 2023, 37(06): 30-40.
- [4] 王德润. 土地储备与城市土地市场运行[J]. 中国新技术新产品, 2016, (11): 152-153.
- [5] 陈斌. 完善城市土地制度促进房地产市场平稳运行研究[D]. 广西大学, 2011.

作者简介：

乔红志(1975.3-), 男, 汉, 河北新乐, 大学本科, 房地产经济师, 研究方向: 建筑与房地产。