

李昊 陆禾

# 对我国土地储备制度和房地产市场关系的研究

**内容提要** 本文分析我国房地产市场的走势以及我国土地储备制度的现状。研究了土地储备制度对房地产市场的影响,突出了其对房价的作用。最后针对我国土地储备制度的现状,本文建议政府加强土地买卖的科学规划,同时发挥土地储备制度对房地产市场的调节功能。

**关键词** 土地储备制度 房价 资金密集型 土地密集型

房地产市场的平稳运行离不开房地产市场有效供给的平稳发展。然而,长期以来我国房地产市场一直存在供应偏紧的状况。随着全球经济危机的蔓延,2008年我国房地产市场呈现出有效需求不足和价格下跌的状况,导致一些房地产开发商资金链紧张,不得不降价套现。而到了2009年上半年,房地产市场又出现了销售量和价格双双上升的情况。国家发改委、国家统计局8月10日联合公布的调查数据显示:7月份,全国70个大中城市房屋销售价格同比上涨1.0%,涨幅比上月扩大0.8个百分点,环比上涨0.9%,连续5个月保持上涨,且涨幅呈逐月扩大趋势。本文认为,促进房地产市场平稳发展需要突出土地储备制度的作用,完善房地产一级市场,进而促进房地产市场的整体发展。

## 一、我国土地储备制度的运行现状

目前我国存量房交易量占市场的比例还不到50%,房地产二级市场还不够活跃。在存量房交易比例较低并且我国城市化不断推进的前提下,我国大多数地区的房地产二级市场长期过热就成为了必然。由于土地和资金是房地产开发商最重要的资源,房地产二级市场受房地产一级市场的土地供应量和市场流动性的影响较大,而房地产二级市场则与房地产市场房屋存量有关,与土地市场的关系不大。房地产二级市场的活跃提高了我国房地产一级市场的重要性。因而,当前发展完善我国房地产市场就离不开完善的土地储备制度。

土地储备制度是指政府对通过收回、收购、置换、征用等方式取得的土地进行前期开发、整理,并予储备,以供应和调控城市各类建设用地的需求,确保政府实现对土地一级市场供应的垄断,进而对其实施合理干预和有效调控的一种管理制度。

土地储备制度分为三个阶段:(1)收购阶段。根据土地储备机构取得土地的来源不同,收购模式大致分为两类:一是城市化进程中对农村集体用地进行统一征用;二是对原城市范围内的土地,因变更用途、盘活资产等原因,予以收购、置换、回收。(2)储备阶段。土地储备机构将收购取得的土地集中起来后,委托专门机构进行基础设施的配套建设,使生地、毛地变成熟地。(3)出让阶段。在土地出让阶段,土地储备机构按照政府确定的土地年度供应总量计划,将所储备的土地有步骤地推向市场。一般采用协议出让、招标出让、挂牌出让和拍卖出让四种形式供应土地。

根据国土资源部网站的介绍:“土地收购储备制度作为土地市场调控与管理措施在不断构建与完善。”目前,国内正在实施的城市土地储备制度的运作模式可分为三大类:市场主导型、政府主导型和政府市场混合型。

1.市场主导型——上海。上海市土地发展中心协助政府建立土地收购、储备、出让机制。根据城市土地利用总体规划,适时储备土地,并将经过开发的储备土地投放市场。土地发展中心根据土地储备计划,通过与被收购单位协商,从而购置计划储备的土地并对土地进行简单基础设施配套,再由土地管理部门出让给新的土地使用者。隶属于土地管理部门的土地储备中心负责土地收购储备的全过程。

2.政府主导型——杭州。杭州市土地收购储备委员会制定有关土地储备和出让的政策、协调各有关部门的关系、落实资金、审查年度计划执行和资金运作情况以及监管国有土地资产的运作等。此外,杭州市土地储备中心在土地收购储备管委会的监管下,根据委员会制定的计划适时进行土地收购、储备土地、前期开发、投放市场的准备工作等。政府垄断收购和储备,在土地收购中带有明显的强制性特点。

3.政府市场混合型——武汉。武汉市土地出让者可以通过土地交易许可制度来处理部分土地,土地出让者获得许可后在土地有形市场进行交易,政府采用先买权购买其中部分土地作为储备并进行储备土地的前期开发,为后期土地出让做准备。交易许可和先买权的使用是武汉模式的最重要的两个核心。

由于我国的土地储备制度以及相关立法还在不断完善的过程中,很多城市的土地储备制度还缺乏与城市发展相配套的科学规划,未能保证当地房地产市场的平稳发展。此外,我国存在沿海经济发展地区房地产市场繁荣,其它地区房地产市场比较稳定的二元结构。对房地产市场资金量影响较大的货币政策和信贷政策很难对每一个城市都能做出很好的调节,这就需要地方政府结合实际运用土地储备制度与中央政策配套调节当地房地产市场。但是当前,在中央政府调节市场过程中,地方政府运用土地储备制度针对现状对当地房地产市场进行逆向调节的能力还有待提高。

## 二、土地储备制度对房地产市场的影响

建立土地储备制度是为了增强政府宏观调控土地资源的能力。土地储备机制建立后,政府掌握了土地供应权利,对土地供应可以进行合理规划,有效调控土地供应的规模和节奏。从土地储备制度的设计角度来看,其对房地产市场会产生如下影响:

1.调节房地产市场房屋品种的供应结构,进而影响房地产市场的商品房价格。温家宝总理在2008年政府工作报告

中提出 2008 年中央用于廉租住房制度建设的资金 68 亿元,比 2007 年增加 17 亿元。同时,政府加大了保障性住房的建设。保障性住房的建设既需要资金,也需要土地资源的投入。因此,大力发展保障性住房离不开土地储备制度的建立完善。此外,加大保障性住房,一方面,减少了商品房用地的供应,造成商品房供应的减少;另一方面,保障性住房的发展分流了商品房的需求,造成商品房需求的降低。通过增加保障性住房供应,房地产市场结构向多元化发展,可以提高信息上处于劣势的消费者在房地产二级市场的议价能力,最终降低商品房价格和租金。

2.有效调控土地供应的规模和节奏,完善房地产一级市场,稳定房地产二级市场。土地储备机制建立完善后,政府对房地产一级市场可以进行垄断。政府结合当地的城市发展规划、城市化程度和人口的收入分布,可以对土地供应进行合理规划,使房地产市场的供应可以满足城市发展的要求和百姓的住房需求。为防止房地产二级市场有效供应不足,保证政府出让的土地得到有效和合理的利用,对开发商购置的土地在一定时间之后进行征税便显得十分必要,这也是发挥土地储备制度的作用的重要保障。由于住房本身具有公共福利的性质,因此政府对房地产一级市场的完善可以间接保证民众在房地产二级市场的利益,避免由于房地产供应偏紧引发的房价上涨。

3.可以增加政府财政收入,为人民提供公共产品和服务,降低百姓生活成本。国土资源部称:“目前,对土地收购储备制度争议的焦点主要集中在利益关系上。”“在没有实施土地收购储备制度以前,开发商直接通过转让等方式取得土地,导致这些增值收益直接流入各转让方和开发商手中,引起国有土地资产大量流失。”随着城市的发展,城市房地产肯定会不断升值。在未实行土地收购储备制度前,开发商拿地成本较低,一般会获得土地增值收益以及房价被抬高后的垄断利润。而完善土地储备制度后,政府财政将获得大部分的土地增值收益。在向服务型政府的转变过程中,政府可以将这些收入用来提供公共产品和服务,间接降低了民众的生活成本,提高了民众实际消费能力,同时可以减轻开发商对房地产二级市场的垄断。

4.地方政府可结合当地实际情况,利用土地储备制度保障房地产二级市场的稳定。目前我国政府对房地产市场调控主要是利用中国人民银行的货币政策和一些房地产贷款的行政政策。在我国房地产市场在地区间呈现二元经济的格局下,政府政策很难结合每个城市的实际情况做出市场流动性方面的相应调节。在这样的背景下,政府的货币及财政政策很可能造成一些地区房地产市场不当的调节。而土地储备制度则强调地方政府的因地制宜。在中央政府调节房地产市场资金量的同时,地方政府可根据当地实际情况,通过降低和提高土地供应量和开发商拿地成本,保证当地房地产市场在国家宏观调控的大背景下合理发展,进而保证房地产市场的合理发展。

### 三、国外土地储备制度的经验参考

土地储备制度起源于 1896 年的荷兰,到 20 世纪初,许多欧洲国家都实行了土地储备制度。经过多年的发展,这些国家的土地储备制度已形成较为成熟的运行模式。本文通过总结美国、韩国的土地储备制度来分析土地储备制度的作用。

1.美国土地储备制度。美国土地储备制度主要目的是强化城市科学发展,其分为以下 4 个步骤。(1)制定分期分区发展计划。根据上一级规划指引、地区公共设施水平,来控制城市内不同区位的发展时序。将城市可分为优先发展区、经济发展潜力区、限制发展区、延缓发展区。(2)实施总量管制。美国通过预测未来 10-20 年城市发展对新增土地的需求规模来确定城市土地的储备数量。(3)制定成长管制线。在管制线内允许土地开发,并提供适当充足的公共设施,管制线外则限制开发,以抑制跳跃式发展。(4)进行土地储备。土地银行主要关注三种资产类型:正在产生收益的土地、重新定位并可以出售的土地、可重新开发的土地。

2.韩国土地储备制度。韩国政府建立完善土地储备制度是为限制土地私有,增强政府对土地的控制力度,保障公共利益。韩国的土地储备制度主要包括以下几点:(1)全国城市所有未开发农田和待开发土地全部直接由政府收购。(2)首都圈的开发由汉城市直接规划并实施,应制定综合开发计划,并搞好地区详细规划和城市设计,开发成果供市民享受,开发利益返还给城市,为公共所有,以扩充城市建设财源。(3)留有充分的公共用地,为居民福利和未来汽车发展储备必要的空间等。(4)严格的土地交易管制制度,以遏制土地投机、稳定地价。

美国、韩国和其他一些土地储备制度较为完善的国家都根据城市发展的实际情况制定了科学的土地储备的规划,同时在土地储备制度中保持一定弹性以提高土地储备制度的灵活性。土地储备制度对抑制这些房地产市场投机,保障房地产市场的平稳运行起了重要作用。

### 四、进一步完善土地储备制度,促进房地产市场发展的政策建议

借鉴国外的经验,针对土地储备制度对房地产市场的作用以及我国土地储备制度的现状,本文提出以下政策建议:

1.制定合理的土地收回、收购、置换、征用规划。地方政府应根据当地城市化进度、房屋供需状况以及城市规划制定相应的土地买卖规划。可结合当地实际,将城市划分为优先发展区、未来发展区和限制发展区。在土地一级市场交易中保证开发商的建设投资与城市长期发展先协调,保证当地房地产市场的稳定发展。

2.深入研究当地房地产二级市场和三级市场的发展状况,利用土地储备制度对当地房地产市场进行调节。当某些城市房地产市场过热时,面临宽松的货币政策和信贷政策,当地政府应适度收紧土地供应,提高开发商的土地购置成本,防止当地房地产市场进一步过热。相反,当某些城市房地产市场过冷时,面临紧缩的货币政策和信贷政策,当地政府应适度扩大土地供应,降低开发商的土地购置成本,刺激当地房地产市场复苏。利用土地储备制度,充分发挥地方政府对当地经济的较为熟悉的优势,保证当地房地产市场平稳发展。

参考文献:

[1]高荆民,何芳.我国土地供应制度对房价影响的机理分析[J].价格理论与实践,2007(12)

[2]郝圆,赵敏娟.我国土地储备制度对房价影响机制的探讨[J].价格理论与实践,2009(6)

(作者单位:李昊,中国人民大学经济学院;陆禾,厦门大学信息科学与技术学院)