

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2022.12.002

欢迎按以下格式引用:衡爱民,李为科.制度变迁视域下土地储备治理体系的优化逻辑[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(1):248-257. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2022.12.002.



Citation Format: HENG Aimin, LI Weike. Optimization logic of land reserve management system from the perspective of institutional change[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(1): 248-257. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2022.12.002.

制度变迁视域下 土地储备治理体系的优化逻辑

衡爱民¹, 李为科²

(1. 四川外国语大学 国际法学与社会学院, 重庆 400031; 2. 重庆市土地储备整治中心, 重庆 401147)

摘要:土地储备治理体系是国家加强全民所有土地资产管理、优化土地资产配置、增强土地市场有效供给的重要基础。随着我国城市化进程的加快,土地发展权利益分配、权利归属等问题凸显,其中因土地储备治理体系滞后而带来的问题较为常见。以制度变迁为视域,梳理土地储备体系的法理考察与实践演进,探讨土地储备治理体系的优化逻辑和具体路径,将为高效配置土地资源、提升城市品质、促进经济社会发展提供新动能、新模式和新路径,具有重要的理论和现实意义。本研究以重庆为例,从土地储备治理体系的现状出发,对近年来土地储备总体经营情况、重点功能片区土地经营效益、土地储备治理体系展开实证分析,实践表明土地储备治理体系土地储备融资渠道得到拓宽,有力支持了当地经济建设,土地储备财务风险得到控制,土地储备监管更为便捷,土地储备促进了重大项目工程建设的推进,土地储备中心加强了一级市场调控,建立储备土地信息库,科学编制储备计划,加快推进前期开发,统筹安排各类资金等工作。不足之处在于,土地储备机构职能权限界限不清,储备整治工作资金保障机制不太健全,国土空间规划引领土地储备整治工作的机制尚未建立,土地储备前期开发、系统性风险问题未得到足够重视。基于理论和实证分析,研究认为应以土地确权带动土地流转,以土地流转激活土地储备,强化土地价值管理,增强土地附加功能,健全土地储备体系有助于有效利用未开发的土地资源、减少土地资源的闲置和流失、保障土地资源发展权。进而从宏观上提出以土地确权带动农村土地流转,以土地流转激活土地储备不断创新的改革路径;从微观上提出应理顺土地储备组织治理体系、优化土地储备资

基金项目:重庆市教委人文社会科学重点项目“三权分置下农村土地承包经营权流转制度改革研究”(17SKG108);重庆市社会科学规划中特理论一般项目“成渝地区双城经济圈生态保护补偿机制研究”(2022ZTYB25);重庆市教委科学技术研究项目“制度变迁视域下重庆土地储备运行机制研究”(KJ1707182);四川外国语大学科研项目“精准扶贫视域下农业生态补偿法律制度研究”(sisu201811)

作者简介:衡爱民,四川外国语大学国际法学与社会学院教授,Email:1019062817@qq.com;李为科,重庆市土地储备整治中心,Email:530904687@qq.com。

金融体系、完善土地增值收益分配体系、优化城市空间治理体系、加强土地储备系统性风险应对,进一步规范宏观经济下行、土地价值下跌等系统性风险等方面进行完善的具体路径。

关键词: 制度变迁;土地储备;土地发展权;土地收益;土地融资

中图分类号: D912.3;F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-5831(2024)01-0248-10

土地是国民经济发展的第一生产要素,土地储备是土地市场宏观调控的有效手段,也是土地市场有序运行的重要保障。随着我国城市化进程的加快,土地发展权利益分配、权利归属等问题凸显,其中因土地储备治理体系滞后而带来的问题较为常见。党的十八大以来,国家加大了土地制度改革和制度建设力度,强化政府对土地的集中统一管理,优化土地增值收益分配,完善土地二级市场,所有权、承包权和经营权实行“三权分置”,创新了土地制度有效实现形式。作为深化改革的重要成果,土地储备治理体系与资金筹集、土地流转、利益分配等多个方面密切相关,有力地支撑了经济增长、社会发展。本文将从制度变迁视域下土地储备治理体系的法理考察出发,基于实际运行过程中存在的不足以及内在需求,探索对应路径,以期推动土地储备治理体系的完善和发展。

一、制度变迁视域下土地储备治理体系之法理考察

土地储备治理体系包括土地储备治理结构、功能、制度、方法和运行等体系。我国的土地储备产生与发展包括三个历程:分散探索阶段(1996—2001年),这个阶段土地储备运行模式、主体、客体等存在差异,缺乏统一的土地储备治理体系;中央政府主导的试行阶段(2001—2007年),土地储备在稳定土地市场秩序、回收闲置土地和集约利用存量土地服务等方面具有显著的作用,土地储备筹资渠道得以拓展,财务会计核算制度得以建立;全面完善推行阶段(2007年至今),土地储备治理体系较之前更为完善,机构、融资等管理制度较为规范。

(一) 土地储备治理体系的理论渊源

对于土地储备,依照中华人民共和国自然资源部(以下简称“自然资源部”)的解释,指“地方政府为调控土地市场、促进土地资源合理利用,依法取得土地,进行前期开发、储存以备供应土地的行为”。土地产权变化流转贯穿了土地储备整个过程。因此,明确土地产权的归属,完善土地产权的结构体系是土地储备的前提和基础。土地产权制度既包括对土地产权进行界定和保护的土地产权基础制度,也包括土地产权市场交易制度以及对土地产权交易市场进行宏观调控和规制的制度^[1],具体而言,如土地所有权、使用权、租赁权、抵押权、继承权和地役权等多项权利。土地产权体现了所有制的结构,我国的土地所有制是社会主义公有制即包括全民所有制和劳动群众集体所有制。从理论角度而言,土地产权所有人是国家和集体。有偿使用土地使用权使土地实现了民事流转,对于市场化配置的经营性用地,政府先行储备土地,再通过招标、拍卖、挂牌等竞争性方式公开出让,实现重置土地发展权以及公平分配土地增值收益^[2]。土地储备程序上分为三个阶段即拟储备、储备入库和储备供应。拟储备指前期的收回(收购)、征地拆迁、安置补偿、整治招标及实施等;储备入库阶段指按照标准验收、不动产登记、入库备案等,此阶段土地产权发生转移;供应阶段指凡经营性用地供应,纳入土地储备库后才能入市,以储备为手段统筹加强对土地的统筹管理,通过有偿使用体现土地资源的价值。

土地发展权是土地所有权的自然延伸。在土地储备过程中,土地发展权配置与流转优化是重

要的理论渊源。土地发展权,起源于英国,指在使用土地过程中再进一步发展的权利,即开发利用土地和变更土地用途和性质的权利^[3]。土地发展权是土地所有权的重要组成部分,存在于各类空间规划与配套的管理体系之中,土地发展权能合理配置土地资源和提升其价值,为土地所有者提供平等的发展机会以分享土地增值带来的利益和实现权利、资源、财产的有效统一,土地发展权是进一步开发的权利,是可与土地所有权分离而单独处分的权利。在土地征收过程中,土地增值收益的分配要实现从“国家垄断土地一级市场+低征高卖”方式向“市场价格补偿+合理征税”方式转变;在耕地保护、环境保护等公共利益的维护过程中,土地增值收益的分配要实现从“土地发展权国有化+建设用地指标管制”向“规划管制+发展权市场化交易”方式转变^[4]。我国土地利用国家管制权包括规定土地用途、编制用地规划、进行开发管理控制等方面。我国法律虽未言明土地发展权却多采取了土地发展权国有的模式。在实际工作中,一些地方政府对土地发展权制度转移进行了创新,如成都耕地保护基金制度,上海浦东新区基本农田保护和扶持村级组织专项资金制度,建设用地指标跨省转移的“浙江模式”以及城乡土地地票交易的“重庆模式”等。这些模式在保障地权的基础上,实现了以市场为导向的地权交易与维护社会公共利益之间的适度平衡^[5]。

(二) 土地储备治理体系的立法渊源

其一,土地储备的法秩序,主要由《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)、《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国城市房地产管理法》等法律确立。《宪法》第10条明确了我国土地所有制结构,“宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”;“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”;“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”。为土地储备治理体系提供了法理依据,“集体土地所有权不能直接进入市场交易,经营权和使用权是实现集体土地财产功能的重要权能”。《土地管理法》(2019)第63条、《民法典》第361条等对集体经营性建设用地使用权转让、交换、出资、赠与和抵押等做了详细的规定。“三权分置”的相关制度是对我国农地制度改革成果的法律固定,强化土地发展权的前提是对土地经营者生存权有所保障,土地经营权超越原来的集体经济,向擅长规模经营的“能手”集中^[6]。

其二,在行政法规方面,主要有国务院颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(以下简称《暂行条例》)、《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021,以下简称《土地管理法实施条例》)等。这些制度条例对国土空间规划管控、土地承包权、土地承包经营权、土地经营权的制度,以及城乡统一建设用地市场中政府与市场、城市与农村的关系建设等作了制度设计,对土地储备中涉及的征收程序、征收补偿、风险防控,以及国有土地的出让等问题作了明确详细的规定。其中,《土地管理法实施条例》第5条规定,未确定使用权的国有土地,由县级以上人民政府登记造册,负责保护管理。《暂行条例》第26条规定了对于土地使用权转让价格明显低于市场价格的情形,市县人民政府享有优先购买权。该条规定也是土地储备机构行使优先购买权的依据。《土地管理法实施条例》第3条规定了国土空间规划的基本原则,第14条规定了土地储备应优先使用存量建设用地,提高建设用地使用效率等。以上文件奠定了土地储备整治的新秩序,重塑了土地产权和健全土地所有者权益的治理体系。

其三,部委相关规章制度及规范性文件。在土地储备机构管理、制度等方面,《土地储备管理办

法》(2007)提出了完善土地储备制度、加强土地调控、促进土地节约集约利用、提高建设用地保障能力等相关措施。《关于加强土地储备与融资管理的通知》(2012)要求建立土地储备机构名录库,严格土地储备机构管理。《土地储备管理办法》(2017)进一步明确实施土地储备名录制管理,深化和完善土地储备全流程管理,推进土地储备资金管理和融资方式调整,要求构建多部门联合监管体系。在土地储备基金等方面,如《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》(2006)、《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》(2016)对加强政府土地储备调控能力、债务处置、筹资方式调整,以及政府采购工作等进行了相应规定,明确提出了从土地出让收入和国有土地收益金中安排资金、设立地方债券筹资、经财政部门批准的其他资金以及相应的利息收入等五条筹资渠道。《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》(2017)进一步明确设立了土地储备专项债券等。

其四,地方性法规和政府规章。各地在探索土地储备和逐步试点到规范化运作上积累了许多经验和成果,其表现之一是形成了地方性法规和规范性文件。从杭州市2000年修正出台的《土地储备实施办法》开始,20余年来,各地相继出台的土地储备地方政府规章有力地推动了当地土地储备工作的发展。随着新修订的《土地储备管理办法》(2018)出台,为应对新形势下的新问题,一些地方政府开始对其土地储备治理体系进行修订完善。如重庆制定的《重庆市集体土地征收补偿安置办法》(2021)、《重庆市规划和自然资源局关于进一步加强土地储备整治工作的通知》(2019)对国有土地储备在储备土地资质、主体、审批权限及程序等方面作了进一步明确和规范,对妥善处理好土地产权、补偿安置等问题作了系统规定。又如浙江制定的《浙江省土地管理条例》(2021)突出了共同富裕示范区建设和土地节约集约利用等。

二、土地储备治理体系的实证分析——以重庆市为例

我国城市土地储备始于沪杭等地区,其模式主要有上海模式、杭州模式和武汉模式。重庆在吸取上海经验的基础上不断探索,在规范市场秩序、加强宏观调控、防止国有资产流失、确保规划有序实施等方面发挥了重要作用,在全国具有一定的案例价值。

2002年颁布的《重庆市国有土地储备整治管理办法》标志着重庆市土地储备制度的正式建立。2003年,重庆市地产集团成立进一步规范了土地储备管理。之后,渝富集团、城投集团、交开投集团等相继增加了土地储备和土地整治的职能,形成多主体协同推进的局面。经过20多年的发展,重庆市形成了政府主导、其他市场主体参与的多元化土地储备模式,运用市场经济手段扩大土地储备资金来源和途径,实现了土地市场健康发展,促进了土地资源的有效合理利用。截至2023年11月底,市土地储备整治中心负责的在管市级储备土地面积约157.2平方公里,其中现行规划已覆盖面积103.8平方公里,未覆盖面积约53.4平方公里。在规划已覆盖的103.8平方公里中,涉及住宅、商业、工业、公共服务等多用途,其中居住用地约30.2平方公里,商业商务用地约8.9平方公里,其他用地约64.7平方公里。土地储备制度运行多年来,既提高了土地经济价值,也反哺城市社会基础设施建设,推动了城市建设和发展。

(一)土地储备治理体系的现状及优势

第一,土地储备融资渠道得到拓宽。传统的土地储备资金主要来自政府财政拨款和利用土地使用权的银行抵押贷款,资金渠道狭窄,制约了土地储备的数量,降低了政府调控土地市场的能力。

为解决上述问题,重庆充分发挥政府的主导作用,严格要求增量土地和存量土地用作经营性项目用地必须经过土地储备机构批准,并且创造性地把储备的土地与建设中的水利设施、道路桥梁建设工程项目相连接,以未来土地出让后产生的预期收益向银行抵押贷款。国有独资企业也拓宽了融资渠道,通过债券、股票、信托等多种方式筹集资金,扩大了土地储备规模,提高了政府对土地市场的调控能力,有效保障了土地收储的正常进行^[7]。土地储备融资渠道得到拓宽,有力地支持了当地经济建设。

第二,土地储备财务风险得到一定控制。市场是化解财务风险的有效手段。不同类型的国有独资企业在土地储备工作中既代表政府执行土地储备计划又作为市场主体考虑盈利。不同类型的国有独资企业采用市场资本运作的方式使土地储备的财务风险得到控制。重庆土地储备注重商业和公共服务开发并重的使用原则,兼顾近期和长远,既促进了城市快速发展和民生改善,又加强了基础及文化设施建设,促进了储备土地的增值。

第三,土地储备监管更为便捷。重庆土地储备模式实现了土地储备计划、管理、开发和出让等环节的分离,土地管理部门制定计划,由同类型的国有独资企业执行,土地产权交易中心出让土地,实际操作过程中各司其职,分别负责土地储备计划、管理、开发和出让等环节,这种方式更利于制度监管,行政部门能更好地发挥行政管理者的作用,避免了同时作为市场经营者而衍生的职责职权冲突^[8]。

第四,土地储备促进了重大项目工程建设的推进。重庆地产集团专门从事土地储备,其他不同类型的国有独资企业均负有在土地储备之外基础设施建设等职能。不同类型的国有独资企业通过储备土地,将生地转化为熟地,完善净地道路、供水、供电、供气、土地平整等基础设施建设,提高土地经济价值后获得土地出让金,从而反哺国有独资企业自身承担的基础设施项目。如重庆高等级公路建设投资有限公司通过储备土地、出让土地获得收益推进本市道路建设。渝富集团通过收储土地、出让土地等方式获得收益,为调整本市工业结构和重大产业项目建设提供资金。此外,重庆土地储备整治中心还着力加强了一级市场调控、建立储备土地信息库、科学编制储备计划、加快推进前期开发、统筹安排各类资金等工作。

(二)土地储备治理体系存在的不足

第一,土地储备机构职能权限存在不足。根据《土地储备管理办法》相关规定,土地储备机构是经市县人民政府批准并由自然资源部门管理的具有独立法人资格的事业单位。重庆市土地整治储备中心和市土地整理中心整体划入市地产集团,有利于协调土地储备机构工作和提高运转效率。同时,在土地储备机构的建立过程中让多家国有独资企业获得土地储备职能,按照不同土地的用途和性质由不同的国有独资企业进行收储。虽然这些不同类型的国有独资企业采用市场资本运作的方式拓宽了土地储备资金来源,扩大了土地储备数量,但不同类型的国有独资企业实际拥有的土地储备职能与该规定有一定的差距。此外,在土地储备公权力行使中,土地储备机构进行土地储备的方式主要为土地收回、行使优先购买权、收购和土地征收。根据我国相关法律,土地征收的实施主体为县级以上地方人民政府。可见法律仅明确授权土地储备机构行使土地收购的职能,而并未授权其他如行使土地收回、优先购买权及土地征收的职能,土地储备机构要想实施其他职能必须依靠政府机关。根据地方性法规可以发挥自主性,在不违宪违法的基础上因地制宜根据地方需要结合具体实情合理授权其他行政主体行使相应的行政职权。重庆土地储备实践中,不同类型的国有独

资企业以及其他土地储备机构不仅在土地征收等过程中成为主体,而且不同类型的国有独资企业以及其他土地储备机构还实施了土地储备,职能权限较为模糊。

第二,储备整治工作资金保障机制尚不太健全。市场是化解财务风险的有效手段。不同类型的国有独资企业采用市场资本运作的方式可使土地储备的财务风险得到控制。重庆土地储备模式虽然让不同类型的国有独资公司开拓了其他融资渠道,并以自身资产为限向银行抵押借贷,使其改变传统模式下仅依靠政府信用借贷而引发的担保责任风险,但其中不足的是银行借贷资金在所有资金来源中的比例仍然较大。各种灵活方式的融资项目,虽然是以企业名义向银行借贷承担债务,但企业多是以与政府签订入股协议或服务协议为凭借以获取银行借贷信任,企业再以土地变“熟地”后获取一定的土地出让金分成。一旦经济下行,土地贬值,土地出让金受市场波动影响导致可获利益急剧收缩,企业将无法承担高额债务,政府也难逃债务风险^[9]。此外,土地储备整治工作经费虽列入市财政局年度专项预算予以保障,但是根据市级财政状况和土地储备整治工作需要,临时确定可拨付的额度。受国家停发土地储备专项债券的影响,整治资金全靠土地成本返还,在确保还本付息等刚性兑付后,年度整治资金难以全额保障,且资金到位时序与整治资金需求时间上存在错配。虽然市财政局拟继续发行项目收益债券用于储备土地整治工作,但该项资金用途仅限定于基础设施建设范围,无法全面保障项目征拆工作资金需求。

第三,国土空间规划引领土地储备整治工作机制尚未建立。一是市级储备有的土地片区现行规划尚有优化提升空间。如有的片区规划产业用地偏多;有的片区尚未规划布局轨道站点或站点密度不足;有的片区公共设施、绿地和其他空间布局不足。二是土地供应和修复工作的规划和协调不足,尽管负责实施整改计划的相关单位已经制定了整体计划,但分布较为零散,成片集中度不高,缺乏对土地供应和整治工作的系统性研究,在未对所有储备土地进行成熟度分析的情况下确定近期拟优先供地和率先整治的成熟片区、成熟单元;未制定土地拟供应3年滚动计划和成熟单元整治3年滚动计划;每年成熟区域完成整治验收入库的经营性地块面积还不足以保障供地需求,当年度土地供应也未优先从已完成整治验收的在库成熟地块中选取。三是市级储备土地整体形象尚未展现。对市级储备土地整治工作未统一明确有关规划设计标准和建设管护要求,如地块周边围墙围挡的统一规划设计标准以及储备管护信息公告牌设置要求;各等级道路、环境治理的统一规划设计标准;已完成整治验收入库的土地日常管护要求等。

第四,土地储备前期开发、系统性风险问题未得到足够重视。执行土地年度供应计划是土地前期的开发工作。根据《土地储备管理办法》相关规定,土地储备机构有权经市县人民政府的土地资源管理部门批准对依法纳入的土地进行开发、保护和整理,并且有权就开发整理过程中涉及的土地平整、供水、供电、绿化等基础设施建设以公开招标的方式确立具体施工单位,也可对前期开发整理活动进行融资。土地储备是一项系统工程,从土地储备、前期开发到最终出让的周期相对较长,市场环境变好、土地价值增加有助于良性循环,但如果出现宏观经济衰退、土地价值下降等情况,系统性风险就不可避免。此外,受市区两级财税体制限制,中心储备土地只能限定在中心城区范围。目前在管市级储备土地主要有两方面来源:一是市地产集团、城投集团、渝富集团、交开投集团的收储项目;二是市政府指定收储项目,这类项目多为解决国有企业困难、转型发展、环保搬迁等特定目的而设立。除出让用地外,重庆市土地储备整治中心自成立以来,新增储备用地总体呈现点状多、成片少、面积小的特点,缺乏商业谈判收储项目,收储渠道、储备基金范围也有待进一步拓宽。

三、制度变迁视域下土地储备治理体系的优化逻辑

完善的土地储备制度将为高效配置土地资源、提升城市品质、促进经济社会发展提供新动能、新模式和新路径。基于上文对土地储备制度的理论和实证分析,提出以下具体优化逻辑。

(一) 理顺土地储备组织治理体系

土地整治储备中心宗旨为土地储备提供服务,职责主要包括根据城市规划和年度土地供应计划,因地制宜制定年度土地储备计划,组织开展土地储备工作、土地整治工作。土地储备是一项复杂的系统工程,应明确相关政府行政管理部门和土地储备机构之间的权限定位,理顺角色,保证部门协调办公,精简不必要的环节,高效办公。统一组织,加强培训,着力提高相关工作人员业务能力,为土地储备实施、开展、执行各个环节的困境提供有价值或具有现实意义的解决思路。统筹安排,高度重视土地储备年度计划编制,前期深度调研,后期全局把握,以全市土地储备计划为纲领实施土地储备活动,加强各部门之间的通力合作^[10]。此外,还可成立由多个政府部门领导联合组成的土地储备管理委员会作为决策机构,土地储备中心作为运作机构,土地管理局和其他职能部门负责指导和监督,保证土地储备工作的顺利开展和防止公权力的滥用^[11]。明确行政授权必须有明确的法律、法规的依据,对涉及公权力行使的事宜应严格按照规定,做到程序正义,确保公权力按照法律实施。

(二) 优化土地储备资金融资体系

通过多种筹资方式拓展土地储备融资渠道以满足土地储备现实资金需求,是土地储备制度健康持续发展的重要保障。一是建立土地储备专项基金。土地储备专项基金由政府设立并对大众发行,募集资金用于土地储备,土地出让收益包括进入土地基金和根据土地收益凭证进行分配的收益。二是实行土地资产证券化。政府以非流动性土地的未来收益为担保发行证券,促进政府在短时间内快速筹集资金,降低银行贷款资金比例优化资金结构,增加土地储备资金渠道,有效分散和避免财务风险。土地资产证券化可委托银行发行土地资产证券筹集资金以保证政府对土地资产有效经营。也可以考虑在土地储备资产的基础上,创新发展一些类债务融资模式,如发行“土地期权”、土地储备资产“售后回租”、国库土地储备财产证券化^[12]。三是运用熵值法等类似经过科学演绎的模型对土地储备融资风险进行检测。对土地储备过程各个环节进行提前演绎,掌握融资风险情况,科学监管监督储备过程,降低融资风险,为制定风险对策提供有效参考^[13]。此外,为保障土地储备资金的来源渠道,可考虑提留土地出让部分收益建立土地储备基金,单列用于当地土地储备中心整治资金的需要。

(三) 完善土地增值收益分配体系

在储备土地如何分配收益方面,立法应当明确公共利益的需要,这是储备土地获得的基本保障。土地征收不仅要基于公益项目建设的需要,也要充分考量整个商业建设用地市场,经营性土地征收是我国土地征收的重要方面,也是土地征收制度改革的重点和难点^[14]。实际操作过程存在土地征收后用于营利性的商品房的开发等问题,要明确城市土地储备制度的目标宗旨,细化土地供应以促进土地资源合理利用。为了防止土地出让后用于营利性商品房开发,可以借鉴相关经验,将民众参与贯穿土地储备全过程,征收与否应听取民众意见,土地用途应公示公开,征收后土地供应最终去向也可启动民主监督^[15]。因土地储备具有连续性,“公共利益”应贯穿各个阶段,在土地入库

阶段不仅要根据城市规划和年度土地供应计划征收土地,还应具体审查征收是否符合“公共利益”这一基本标准^[16]。土地收储后也应进一步明确公益性事业用地的供应,要严格按照规划确定的土地用途进行及时供应和审查,其审查步骤依次为:征收目的本身的合法性、实现的必要性和有效性,以及公共福利目的与私人利益损失的比例性,其方法既具有“问题思维”的特点,又具有“系统思维”的特征,是兼顾公共利益与私人利益、促进国家权力结构平衡、实现正义的理性法则^[17]。总之,应充分考量如何切实保障实现公共利益,逐步弱化政府土地储备的收益激励导向。在土地储备过程中贯彻生态文明理念,强调生态土地保护和储备,走绿色低碳城市建设发展之路^[18]。土地征收是否符合“公共利益”的监督,可以通过地方人大对地方政府做出的由农用地转为建设用地产生的增量土地的决定进行审查、调查和批准,也可将地方人大审批程序作为强制性前置程序,一方面发挥地方权力机关对地方行政机关的监督,另一方面起到严格控制增量土地和保护农业耕地的作用^[19]。

(四) 优化城市空间治理体系

适度调控土地供应总量、提高土地利用产出效率是土地储备制度合理运作的前提和基础。土地储备量太大会导致资金被占用,储备量过小又无法合理调控土地市场,应充分发挥集中分散的土地,促进土地资源优化配置。在制定土地供应计划时应优化城市空间体系,考量生态、经济、社会各方面效益,并据此编制合理的土地供应量,同时应严格管控增量土地数量,保护农用地,挖掘现有存量土地空间,实现存量与增量之间的平衡供应^[20]。在实施存储的过程中,目标可以是构建多层次、多类型的开放空间,并全面存储区域开放空间和生态走廊区域。运用土地空间综合整治、生态修复等手段,根据实际情况打造沿江、沿路、依山的绿色生态景观带,改善生态环境,打造优质开放空间,提升城市整体价值^[21]。此外,还应加强土地招投标信息公开化和透明化,严格依照土地管理办法、招投标法规定的程序进行,充分保障土地关系人知情权和参与权。不同类型的国有独资企业负有的责任不能只追求经济效益而忽视社会效益,还应向社会主动公布土地储备的实施情况。

当然,制度变迁视域下土地储备治理体系的优化还应加强土地储备系统性风险应对,进一步规制宏观经济下行、土地价值下跌等系统性风险。同时,要进一步完善土地储备法治体系,如加快推进土地储备立法,从法律层面进行明确和定义,在上位法中明确土地储备制度,明确土地储备机构在土地收储过程中履行的优先购买权的合法性,加强全国性土地储备专项法规的统筹制定,完善沟通监管体制建设,设定土地储备目的、范围和程序。进一步修订和完善地方性的土地储备管理办法。

四、结语

土地储备治理体系是国家加强全民所有土地资产管理、优化土地资产配置、增强土地市场有效供给的重要基础。本研究以重庆为例,从土地储备治理体系的现状出发,对近年来土地储备总体经营情况、重点功能片区土地经营效益等进行分析、总结,通过结合和机制设计,运用法学、应用经济学等方法分析土地储备制度与市场经济发展的规律。从宏观上提出以土地确权带动土地流转,以土地流转激活土地储备,强化土地价值管理,增强土地附加功能的改革路径;从微观上提出从完善土地储备相关法律法规、着眼城市品质提升加强土地储备工作统筹、完善土地收益分享机制、完善土地储备机构与市场主体的合作机制、创新融资模式、构建相应的风险防控机制等具体路径。

参考文献:

- [1] 许明月, 卞开星. 资源市场化配置下农地产权法律制度的体系建构与完善[J]. 甘肃政法大学学报, 2022(2): 14-26.
- [2] 王全兴, 王甜甜. 我国政府优先购买权的功能审视与制度重构[J]. 现代法学, 2017, 39(2): 94-109.
- [3] 方润, 沈开举. 土地发展权的法律属性与本土化权利构造[J]. 学习与实践, 2019(1): 57-65.
- [4] 程雪阳. 土地发展权与土地增值收益的分配[J]. 法学研究, 2014, 36(5): 76-97.
- [5] 杨一介. 论集体建设用地制度改革法理基础[J]. 法学家, 2016(2): 41-59, 177.
- [6] 崔建远. 物权编对四种他物权制度的完善和发展[J]. 中国法学, 2020(4): 26-43.
- [7] 张莉, 年永威, 刘京军. 土地市场波动与地方债: 以城投债为例[J]. 经济学, 2018(3): 1103-1126.
- [8] 蒋南平, 徐慧. 地方政府对城市土地供给的影响研究: 理论与实证[J]. 经济理论与经济管理, 2015(1): 55-66.
- [9] 王娟, 李纯果, 徐运红. 政府购买土地储备服务实践与新政应对[J]. 地方财政研究, 2018(4): 50-51.
- [10] 岳文泽, 钟雨鹏, 王田雨, 等. 国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考[J]. 中国土地科学, 2021(4): 1-8.
- [11] 江必新. 修改《土地管理法》应当处理好的几对关系[J]. 法律适用, 2019(7): 3-11.
- [12] 柴铎, 林梦柔, 刘鸿. 价值运行视角下社会资本参与土地储备的三阶形态[J]. 中国土地, 2022(10): 14-17.
- [13] 廖文婷, 何多兴, 唐傲, 等. 基于改进熵值法的土地储备融资风险评价: 以重庆市江北区为例[J]. 西南师范大学学报(自然科学版), 2016(8): 95-100.
- [14] 王克稳. 论我国经营性土地征收制度改革[J]. 法律适用, 2019(7): 22-25.
- [15] 甘藏春. 土地正义——从传统土地法到现代土地法[M]. 北京: 商务印书馆, 2021: 16-17.
- [16] 刘玉安. 论作为土地征收目的的成片开发建设: 兼评《土地管理法》第45条第1款第5项[J]. 北方法学, 2021(1): 91-102.
- [17] 陈小君. 《土地管理法》修法与新一轮土地改革[J]. 中国法律评论, 2019(5): 55-64.
- [18] 王小映. 新发展阶段政府土地储备政策的调整与完善[J]. 中国发展观察, 2023(2): 97-100.
- [19] 张先贵. 我国土地用途管制改革的法理求解[J]. 法学家, 2018(4): 96-107.
- [20] 冯吉光. 资源配置、市场传导与划拨土地供给的政府作为[J]. 改革, 2018(2): 100-108.
- [21] 吴飞, 张晓蕾. 城市设计理念下土地储备实施路径研究[J]. 中国国土资源经济, 2023(2): 4-11.

Optimization logic of land reserve management system from the perspective of institutional change

HENG Aimin¹, LI Weike²

(1. College of International Law and Sociology, Sichuan International Studies University,

Chongqing 400031, P. R. China; 2. Chongqing Land Reserve and

Renovation Center, Chongqing 401147, P. R. China)

Abstract: The land reserve management system is an important foundation for the state to strengthen the management of land assets owned by all people, optimize the allocation of land assets, and enhance the effective supply of land market. With the accelerated urbanization process in China, the problems of benefit distribution and rights attribution of land development rights have been highlighted, among which the problems caused by the lagging land reserve management system are more common. Taking institutional changes as the perspective, the study compares the jurisprudential investigation and practical evolution of the land reserve system, and explores the optimization logic and specific paths of the land reserve management system, which will provide new dynamics, new models and new paths for efficient allocation of land resources, improving urban quality and promoting economic and social development, with important theoretical and practical

significance. Taking Chongqing as an example, this study starts from the current situation of the land reserve management system and carries out empirical analysis on the overall operation of land reserve, land operation efficiency of key functional areas, and land reserve management system in recent years. The practice shows that the land reserve management system has broadened land reserve financing channels, strongly supported local economic construction, controlled the financial risks of land reserve, and made the supervision of land reserve more convenient. Land reserve has promoted the construction of major projects, and the land reserve center has strengthened the primary market regulation and control, established the reserve land information database, scientifically prepared the reserve plan, accelerated the preliminary development, and coordinated the arrangement of various funds. The shortcomings are that the boundaries of functional authority of land reserve institutions are unclear, the mechanism of guaranteeing funds for reserve and remediation work is not sound, the mechanism of land spatial planning leading land reserve and remediation work has not been established, and the problems of pre-development of land reserve and systemic risks have not been paid enough attention. Based on theoretical and empirical analysis, the study concludes that land transfer should be driven by land entitling, land reserve should be activated by land transfer, land value management should be strengthened, land additional functions should be enhanced, and a sound land reserve system can help to effectively utilize undeveloped land resources, reduce idleness and loss of land resources, and guarantee the right to development of land resources. From a macro perspective, the reform path of promoting rural land transfer with land rights and activating land reserve innovation with land transfer is proposed. From a micro perspective, it is proposed that the organizational management system of land reserve should be rationalized, the financing system of land reserve capital should be optimized, the distribution system of land value-added revenue should be improved, the urban spatial governance system should be optimized, and the systemic risk response of land reserve should be strengthened to further regulate systemic risks such as macroeconomic downturn and land value decline.

Key words: institutional change; land reserve; land development rights; land profits; land financing

(责任编辑 胡志平)