

新时期土地储备的转型发展与路径探析

董云

陕西省土地工程建设集团有限责任公司 陕西 西安 710000

摘要: 土地储备作为一项关键政策手段,其转型发展已成为新时期的必然选择。不断涌现的城市化挑战和土地市场的波动,呼唤着土地储备实践和理论的革新。对土地储备机制进行探析,旨在为其转型发展提供可行路径,切实解决当前土地管理中的困境,如运作模式单一导致的融资难题,市场与制度的脱节,以及城市发展与土地利用不协调等问题。地储备转型的探讨,不仅涉及经济、法律和政策层面的深刻理解,更触及对国民经济轨迹的把握和预测。

关键词: 新时期;土地储备;转型发展

1 引言

土地储备制度自提出以来,担负着平抑土地市场、预防和化解土地市场风险、保障城市可持续发展等重要任务。然而,转型中国面临的经济调控复杂性,对土地储备职能提出了新的期许。过往以土地财政为特征的模式逐渐暴露出种种弊端,从运作模式到融资机制的局限性尤为突显。土地市场与土地储备之间的不协调,亟须通过制度创新求得突破。本文通过深入分析土地储备制度的历史演变背景和实际遇到的挑战,阐述在新时期背景下土地储备制度重要性的再认知,探讨优化的路径选择。文章意在提出具体的制度框架完善建议,创新融资机制,强调市场化运作,并促进政府与市场的良性互动,目的是构建更加高效、透明和可持续的土地储备系统。

2 当前土地储备存在的问题与挑战

2.1 土地储备运作模式的局限性

在当代经济社会发展的巨大相框中,土地储备运作模式宛如一块坚实的底色画布,承载着城市拓展、社会保障、宏观调控等重要价值。当前的土地储备运作模式暴露出一些不容忽视的问题与挑战。由于过度依赖土地财政,一些地方政府在土地储备及开发过程中存在短视行为,比如过分注重土地出让收益,导致土地市场过热,可能会引发地方债务风险和房地产泡沫。并且,缺乏长效机制的土地储备策略容易受制于行政干预,往往形成政策取向与市场需求的脱节。以某城市为例,该地在经历短时间内的迅猛开发后,大量土地被以高价储备与出让,引发土地价格暴涨,进而使得住房价格飙升,加剧了社会的住房压力。同时,储备行为并未考虑长远的城市规划和产业发展需要,导致大量商业用地库存,市场空置率升高。此案例典型地反映了在快速城市化进程中,土地储备运作模式的局限性如何对城市发展造成负面影响。

2.2 融资难的问题

当前土地储备在融资方面的问题尤为凸显。随着经济的变化和金融监管的不断加强,土地储备过去依赖的一些传统融资渠道受限,资金来源不如以往畅通。地方政府性债务的快速增长使得财政部门对土地储备投融资的新增额度控制更为严格,朝着风险防控的方向倾斜。再考虑到金融市场利率的波动可能导致的借新还旧的成本增加,土地储备融资面临的成本压力和风险管控问题愈加凸显。更为棘手的是,土地储备融资与土地市场波动之间存在着复杂的相互影响关系。土地市场的冷热变化直接关系到土地储备融资的安全与有效性,一旦土地市场出现下滑,土地储备机构可能面临高额的债务负担和资金链断裂的风险。这种形势要求土地储备机构不仅要具有超前的市场洞察力,还要有应对市场波动的资金管理能力和对现实中的土地储备管理提出了更高的要求^[1]。

2.3 土地市场与土地储备制度的不协调

土地市场与土地储备制度的冲突,根本在于制度设计未

能及时响应市场变化。土地市场的波动性和市场主体的多元化要求土地储备具有更加灵活的应对机制,以适应快速变化的市场需求。但实际情况是,现行的土地储备方式往往呈现出过度官僚化,缺乏高效的市场机制,导致土地资源配置效率不高,并进而影响了整个市场的稳定性和预期。在多次尝试改革土地储备制度中,不难发现有一些地方在操作上出现失范现象,例如一个具有代表性的案例是某市在突击式土地储备中过度强调数量目标而忽视了市场实际需求。该市政府在一季度末为完成上级规定的土地储备目标,大量征收土地并高价出让给开发商。短期内,这种做法使得地方土地收入大幅上涨,看似符合土地储备的旨趣,然而随着市场供需关系的紧张,导致房地产市场出现价格泡沫,最终不仅损害了市民利益,也打击了市场参与者的信心,反映了土地市场与土地储备制度间的深层次矛盾。此类实际案例表明,土地储备策略与土地市场的融合度不够,尚未形成一套适应市场经济环境的有效工作机制,需通过改革创新,推进土地储备制度与市场的协调发展。

2.4 土地储备与城市发展的脱节问题

土地储备作为城市规划和发展的基石,它的职能在于预见并满足未来的建设用地需求;城市发展则是在这片土地上进行人居环境建设与社会经济活动展开的过程。土地储备与城市发展的不同步经常成了制约城市健康发展的顽石。在一些情况下,土地储备计划与城市发展战略的不匹配,导致大量土地长期闲置,甚至荒废。这不但贻误了城市发展的良机,也导致地方政府为土地储备项目支付的巨额资金面临着增值无望的风险。伴随土地资源稀缺化和生态环保意识的提升,野蛮生长式的土地储备已经难以为继。城市发展的节奏和内容发生了根本性变化,更多地注重可持续发展和生活品质的提升,而非过去单向度的空间扩张。而部分地区的土地储备管理仍然停留在传统的思维模式之中,滞后于当前城市发展对高效用地和综合规划的要求。这种脱节再加上土地市场的波动,往往在当地政府面临财政压力时,诱发将土地资源简单视为财政收入的工具,轻易改变土地利用规划,进一步加剧了城市长远规划的不稳定性与不可预测性。由此,城市结构往往出现畸形发展的局面,如城乡发展不均、交通拥堵、公共资源匮乏等问题就此孕育而生。因此,梳理土地储备与城市发展间紧密而复杂的关系,对于规避土地政策带来的城市发展问题,促进城乡协调发展而言,显得尤为迫切。

3 新时期背景下土地储备制度的重要性

在当代社会,土地不仅仅是一块地,更是城市发展的基石和国家宏观调控的利器。土地储备则像是一个聪明的杂技演员,它在维持城市平衡的同时,还要精准地捕捉市场脉搏,确保城市的明天能在有序而优雅的曲线中绽放^[2]。

土地储备制度的核心价值,由它所承载的稳定性和前瞻性两大亮点所体现。随着国家对宏观经济运行调控的深入,土

地政策的调节作用愈发显著，而土地储备环节更成为影响经济社会发展关键的齿轮。通过科学的土地储备，政府可以有效地调控土地市场，缓解土地供需矛盾，抑制土地价格过快上涨，从而实现经济的平稳健康发展。城镇化的快速推进要求必须有足够的土地资源来支撑城市的建设和扩张。如同沙漠中的绿洲，土地储备成为城市发展不可或缺的生命之源。只有通过充足的土地储备，才能保证城市建设用地的及时供应，满足人口集聚带来的住房、交通、公共设施等各方面的土地需求，为城镇化建设奠定坚实基础。在新型城镇化战略的大背景下，土地储备也扮演着土地保障的角色。通过优化土地利用结构，促进区域协调发展，土地储备有助于防范城市化进程中的无序扩散，引导合理的土地利用。它像一位细心的园丁，为城市的每一寸土地绘制蓝图，让各种功能区和谐共处，优化土地配置，进而推动城市经济结构和社会结构的升级。在土地储备的现实中，团队需要关注的不仅仅是土地的数量，更重要的是土地质量与土地使用的效率。经过精准的规划和高效的管理，土地储备才能真正成为新时期城市发展的加速器，推动社区繁荣、促进经济多元、保障民生改善。

4 新时期土地储备的转型发展路径探析

4.1 完善土地储备制度框架

土地储备制度框架就是一套确保土地资源合理配置与使用的规则和机制。这套框架对经济社会发展至关重要，它直接关系到城市扩张有效性、土地市场稳定以及社会长期利益的平衡。在新时期下，完善土地储备制度框架，首需对现行土地储备方式进行变革，将传统的被动储备模式转变为主动性的、战略化储备。同时加强顶层设计，明确土地储备功能与目标，制定科学、精细的土地储备计划。浙江省某市通过完善土地储备制度实践，值得借鉴。该市设立了独立运营的土地储备中心，引进专业团队负责土地整理和资产管理。采用“以收定支、风险共担”的原则，实施动态储备管理。在传统的储备操作基础上，加大了市场化招拍挂土地供应方式，优化土地整备流程，增强了土地资产活力。通过建立土地储备动态监测预警系统，有效控制了市场风险，确保了土地储备工作科学有序进行，这一做法大大提高了土地资源配置效率，促进了城市可持续发展。

4.2 创新土地储备融资机制

土地储备作为城市发展的储能器，其融资机制是保障土地平稳供应与市场需求匹配的关键。一旦资金链条出现问题，便可能导致整个城市发展动力的减弱，影响社会经济的持续健康发展。为实现土地储备融资机制的转型，需要打造多元化的资金来源，如通过更广泛的社会资本参与，采用公私合营（PPP）模式，以及引入土地收益专项债券等金融工具。接着，完善土地市场的法律法规体系，确保透明度，提升操作过程的公信力；再结合建立完善的风险防控系统，加强对土地储备资金的监管，以保障资金的安全性和有效性。以浙江省杭州市为例，该市土地储备中心通过发行土地储备债券引入长效资金，融债规模和期限的灵活运用，有效地缓解了短期偿债压力，并保证了土地市场的供应稳定。杭州市不仅注重债务的规模控制，还将债务与土地开发、出让紧密结合，使得债务偿还与土地价值的提升相辅相成，这一模式不只在控制风险方面表现出色，也推动了城市土地管理的市场化和规范化^[3]。

4.3 增强土地储备的市场化运作

在新时期的背景下，市场化运作能够优化土地供应结构，为土地市场注入活力，调节土地供需平衡，为城市发展提供动态和灵活的策略。土地储备市场化运作的核心在于引入市场机

制来调配土地资源，降低政府直接干预的程度。这一过程需要构建以市场为导向的土地储备机构，注重土地的盘活与增值，同时确保政策引导与市场行为的有效结合。具体做法可从以下几个方面着手：首要任务是改革现有土地储备制度，鼓励多元主体参与土地储备，通过公开、公平的竞争机制选出最优的土地开发和经营主体。接着是完善土地价格形成机制。建立市场化、多层次的土地定价体系，以土地市场供求关系来指导价格，有效避免土地的圈占和闲置，推动土地资产价值的最大化。随后再提升土地使用效率。鼓励开发与土地储备相结合的模式，如推行土地置换、有偿使用等新型经营方式，力求最大限度地提升土地利用价值。结合市场需求不断优化土地供应结构，既能适应迅速变化的市场需求，又能预防和化解土地市场的系统性风险。这也是转型中土地储备市场化运作需要不断探索的深层次课题。

4.4 强化信息系统建设与风险管理

在新时期，现代化的信息系统构建是土地储备转型的技术支撑，给土地决策制定带来数据支持，实现精准管理；而风险管理的内在机制，确保了土地利用过程中风险的最小化，为土地储备的稳定增长提供了保障。注重技术的创新和应用是提升土地储备系统性能的基础。地理信息系统（GIS）和大数据分析在土地储备领域发展成为新趋势，它们有助于构建更加完善和动态的土地资料库，从而实现土地供应与市场需求之间的精确匹配。采用先进的预测分析工具和方法可以识别潜在的风险点，加强监控和预警，实现主动管理。这些工具还可辅助进行投资回报分析，确保土地储备项目的财务安全与高效运作。以深圳市为例，该市通过建立土地储备信息管理系统，实现了土地储备的全流程电子化管理。系统不仅涵盖土地储备规划、实施、监管等全业务链条，还构建了以风险为导向的预警机制，能够及时发现和处理风险，保障了土地储备的质量与效率。深圳市所采取的措施体现了信息化与风险管理对于土地储备工作重要性，也指明了未来其他城市土地储备转型发展的方向^[4]。

结束语

面对经济发展新常态，土地储备策略的调整势在必行。必须意识到转型并非简单的策略更迭，而是需要深刻的结构调整和机制创新，以及信息技术的充分应用来降低风险和提高效率。透过土地储备的透明化和市场化，可以更合理地配合城市发展与国家宏观调控的需求，为新型城镇化策略提供坚实基础。强调土地储备信息系统的建设和风险管理的同时，还需在政策层面激发土地储备的活力，确保土地资源对经济社会发展的支撑作用被充分发挥。整个社会应共同关注土地储备制度的改革与未来发展，因为这关系到经济发展方式的转型和国家战略的实施。

参考文献

- [1] 柴铎, 杨红, 吕东函. 土地储备转型发展的多元化融资方式探析[J]. 中国土地, 2022, (06): 31-33.
- [2] 朱万明. 土地储备的发展、实践以及新时代背景下的思考[J]. 上海国土资源, 2021, 42(01): 79-83.
- [3] 邓昀松, 晏阳. 新时期土地储备的转型发展路径探析[J]. 中国土地, 2020, (07): 17-18.
- [4] 张新月. 转型时期城市土地储备制度的优化路径[C]//中国城市规划学会. 人民城市, 规划赋能——2023中国城市规划年会论文集(11 城乡治理与政策研究). 中国城市规划设计研究院; , 2023: 8.