# 关于我国城市土地经营中的问题与对策探讨

来源：网络 作者：天地有情 更新时间：2024-01-14

*[ 论文 摘要]城市土地经营是城市经营的核心和关键。国有土地非法入市、国有土地资产收益大量流失；土地出让以生地、毛地为主，熟地出让比重低；土地供应协议方式比重大，招标拍卖比重过低等是我国城市土地经营中的一些主要问题．对此，必须继续深化土地使...*

[ 论文 摘要]城市土地经营是城市经营的核心和关键。国有土地非法入市、国有土地资产收益大量流失；土地出让以生地、毛地为主，熟地出让比重低；土地供应协议方式比重大，招标拍卖比重过低等是我国城市土地经营中的一些主要问题．对此，必须继续深化土地使用制度改革、加强城市 科学 规划管理以及积极寻求并实施合理有效的经营方略，这必将对健康地开展城市经营，促进城市建设发挥积极作用。

[论文关键词]城市经营；城市土地经营；主要对策

城市经营是在社会主义市场 经济 条件下，为了突破城市 发展 的资金瓶颈，适应城市持续快速健康发展丽兴起的一种新理念。所谓城市经营是指城市政府依据城市发展战略，广泛引用市场机制和营销手段，充分挖掘与合理开发城市自身资源，科学地组织资源、资产、资金的市场化运营，做到增值财富、优化产业发展、加快城市建设，籍以提高城市的整体功能、环境质量和综合实力，实现城市可持续发展的一种谋略和战略措施。其中，城市的土地资源是城市最大的存量资产，是政府最大的财富。城市经营的一个重要内容就是要最大限度地盘活土地资产，把 自然 资源转化成滚滚财源。城市土地经营是城市经营的核心和关键。如何实现对土地的有效利用和保护性开发，达到可持续发展，是政府城市经营的基本目标和重要任务。政府要做好城市土地经营工作，这还需从它的制度条件谈起。

一、城市土地经营的制度条件

我国传统的城市土地使用制度是实行无偿无限期元流动使用的制度。在这种城市土地使用制度下，形成了无偿调拨土地的计划管理体制，以及由计划管理部门根据项目立项批地，然后由土地管理部门行政划拨土地的城市土地供应机制。这种无偿调拨和以需求定供给的土地供应机制和管理体制，由于缺乏市场机制的有效引导和有偿付费的制约，土地使用者占用土地没有任何经济压力，占丽不用、征丽不用、多占少用现象普遍。由于计划者缺乏合理配置土地资源的价值尺度和来自市场的有关资源配置的信息，无法对大量建设用地的需求做出切合实际的调拨计划，难以真正做到节约用地和空间合理配置，导致了城市土地滥用、土地资源配置不合理、土地利用效率低下以及土地资源的浪费严重等问题，制约了我国社会经济的可持续发展。显然这种传统的土地无偿使用制度早已不适合时代要求。在市场经济条件下，对构成城市空间资源和功能载体的各种资本(如土地、基础设施、城市形象等)特别是城市土地进行集聚、重组和运营，最大限度地盘活存量，吸引增量，实现城市的自我滚动、自我积累、自我增值，走以地建城、以地兴城的自我发展之路已成必然。要达到这一目标必须首先改革相关的土地使用制度，变原有的计划经济体制下国有土地无偿无限期使用制度为社会主义市场经济条件下的以城市土地有偿、有限期使用为核心内容的国有土地有偿使用制度。这是进行城市土地经营的制度条件，也是重要的前提条件。

二、当前城市土地经营中存在的主要问题

随着城市国有土地有偿使用制度的建立，城市土地经营工作得以不断开展，城市土地的资产价值日益显现，对城市筹集建设资金，实现城市自我滚动、自我积累、自我发展发挥了越来越大的作用。另一方面，我们应该看到，由于城市土地经营工作实践的时间不长，人们的观点还比较陈旧、认识还不足，相关的研究不充分， 法律 法规不健全，所以就不可避免地还存在一些问题。

(一)国有土地非法入市。国有土地资产收益大量流失

我国城市存在的大量存量土地，还有很多掌握在土地使用者手中，而政府掌握的份额较少。在划拨存量土地使用权可以通过补办出让手续向土地市场供应土地的制度下，使得众多划拨土地使用者成为合法的土地供应者，导致城市存量土地供应市场成为多头供应的买方市场。存量土地自发、元序进入土地市场流转的局面，使得政府难以真正实现对城市一级市场土地供应的高度垄断，从而导致政府为管理城市土地市场所制定的以市场取向的供地计划失效，政府宏观调控市场能力大大削弱，容易引发土地市场供求失衡和总量失控，并导致土地市场运作不规范、国有土地资产大量流失。这种城市存量土地供应机制不仅难以有效促使存量土地资产显化，相反，由于当前土地管理政策、手段、法制等的不完善，反而加剧了“隐性市场”的发展，造成大量国有土地资产收益的流失。

(二)土地出让以生地、毛地为主。熟地出让比重低

以熟地方式出让，可以使土地前期开发后的增值收益归政府所有，有利于增加城市建设资金，有利于缩短开发商的开发周期，分散开发经营风险，改善投资环境，有利于形成公平竞争的市场交易秩序。而以生地、毛地出让，不仅导致理应归属国家的部分土地资产收益不能实现，而且由于土地标价的显性程度低，导致土地市场竞争不规范，土地收益分配不合理。据不完全统计，我国目前城市出让的土地中生地、毛地所占比例超过60％，而熟地则不到40％。

(三)土地供应协议方式比重大。招标拍卖比重过低

目前虽然有偿出让迅速扩大，但是在国家城市建设用地的供应总量中，通过有偿出让供应的仍占少数，而出让中采用招标拍卖的更低。众所周知，拍卖和招标的市场化和公开化程度要高于协议出让，价格比较合理，也容易接受社会的监督，保持交易的公正、公开和公平性，有利于防止徇私舞弊。而协议出让在地块选择、规范要求、价格形成、付款方式等方面更多依赖出让机构的能动作用，随意性和盲目性大，不易实现规范化。土地出让行为的不规范，导致人情地、关系地、条子地比较普遍存在。土地使用权出让价格偏低，少收了大量的土地出让金。特别是房地产开发用地，过多的协议出让，使城市土地价值收益不能通过出让价格充分体现出来，不利于城市土地的经营，为土地交易中的“暗箱操作”和腐败提供了温床。一方面，掌握土地出让权的个别人利用权力，徇私舞弊，贪污受贿；另一方面，一些人进行土地投机，炒买炒卖，牟取暴利。这些既造成了国家土地资产的大量流失，又造成了土地市场的混乱和无序。 三、完善城市土地经营的主要对策

(一)深化土地使用制度改革。解决土地供应“源头”问题。实现政府对城市土地经营主动权

城市土地一级市场供应处于“源头”地位，是城市土地资源的初次分配，对城市土地利用和土地市场规范意义重大。由于我国当前城市土地使用制度改革尚不够完善，土地市场亦处于初级阶段，距离规范化、成熟化的市场还有较大距离，市场机制对土地资源的合理配置作用还不显著，土地供应和管理方式难以适应城市社会 经济 发展 的需要，难以对城市土地市场及各类开发行为发挥积极的宏观调控作用。所以，深化土地使用制度改革，须先从“源头”人手，从转变城市土地供应机制模式这一深层次原因出发，彻底解决当前土地使用管理中的诸多问题。改变目前多个“源头”供地的局面，将分散的土地集中起来，使政府真正做到垄断经营土地一级市场供应，增强政府调控土地市场的能力，按照房地产的发展 规律 ，在不同的经济发展时期采用不同的土地供应计划，促进城市经济的良性发展。

(二) 科学 规划。地尽其用。实现城市土地经营的持续发展

应遵循“以人为本”的原则，从长远的可持续发展的战略需要出发，把“科学规划，地尽其用”作为城市土地经营的基本策略。如果城市发展与用地规划不科学，打乱仗，那就无法做到地尽其用，不能经营好城市土地。大连市市长薄熙来说过：“要做好、做美一个城市，最重要的是总体规划和精品意识，并不是有钱就能堆出一个美好的环境。……城市建设是凝固的 艺术 ，欧洲人把它们的古城、古建筑都视为珍宝，文艺复兴时期那些大师的作品，也多体现在一座座建筑的设计、墙雕和绘画上。搞好城市要有点艺术眼光和品位。城市建设的特点是，抹上一笔，就很难拿掉，几十年就是它了，搞个脏兮兮的建筑，能窝囊一辈子，给后人都添麻烦。我们不仅要给城市以使用价值，而且要赋予她艺术气息，而且越往后，经济条件越好，人们对精神和艺术的追求就越强烈。在我们今天对城市进行脱胎换骨改造的过程中，应该有更长远的眼光，更好的艺术感觉，把未来城市的骨架做好。”在这样的思想指导下，其规划出来的城市土地价值肯定不会低，土地经营收入就不可能少。

(三)积极思考。寻求合理有效的经营方略

第一，争获先行优势，增加土地价值。城市规划一旦确定，就应加快建设，晚建不如早建，早建可获得先行优势。城市规划由上级部门批准，可避免相邻城市间的恶性竞争。严格按已被上级政府批准的规划，加快城市建设，争获先行优势，亦不损害其他城市的利益。通过加快基础设施建设，改善城市生活居住、投资与经营环境，促进地价上升之后再出租或出让土地使用权，显然可大幅度增加土地经营收入。

第二，先多抵押，后再出售。在城市建设初期，城市基础设施尚未建设完善：城市土地的级差地租也还没有更高地注入进来，同时申请使用土地的投资者们手中尚未积累起很多资金，购买力有限，地价难以升高。而随着时间的推移和城市建设的不断加强，一方面城市建设资金不断投入，使城市土地所含有的级差地租逐渐提高，促进地价上升。另一方面，随着城市经济的发展，社会上的资金增多，申请使用土地的投资者不仅人数增多，而且他们平均拥有的资金也增多在银行的信用度提高，能够用来购地的借贷资金也增多，从另一个角度可促进城市土地价格的上升。这样，城市土地价格在未来几年、十几年甚至几十年时间跨度内的平均上升率，将显著高于银行贷款年利率，更高于市政建设债的年利率，为城市建设获取更多的土地经营的收益。当然，先多抵押，后再出售的土地经营策略，是不要纯粹为了筹资而急于卖地，缺钱可以抵押借贷和发行市政建设债。至于必要的建设用地，还是应正常供应。

第三，先多出租，后再出售。土地经营的起初阶段，有一些土地使用者可能会由于暂时缺少购地，而愿意在约定期限内租用土地，每年支付地租，对此应当鼓励。因为这样做等于扩大了购买和租用土地的现实购买力，有助于通过市场竞争提升地租水平，进而提升地价。有些土地使用者使用土地比较稳定，时限较长，但又很难一次性交纳一大笔土地出让金，这种情况下可采取国有土地租赁的方式，确定一个使用年限，签订土地租赁合同，规定每年交纳土地的租金，这样会解决一大批一次性交纳土地出让金困难的土地使用者有偿使用土地的问题。

第四，少协议出让，多招标拍卖。为了发挥市场经济作用，提高土地经营效益，无论是出租还是出让城市土地使用权，都应当尽可能采取招标和拍卖的方式，尽量少用协议方式。建立公开、公平、公正的市场环境是社会主义市场经济的客观要求，而过多的土地协议出让是与这一要求相矛盾的，同时它还与充分显示土地资产价值的资本运营要求相背离。202\_年国务院发出了《关于加强国有土地资源管理的通知》，明确提出：国有建设用地供应，除涉及国家安全和保密外，都必须向社会公开。商业性质地产开发用地和其他土地供应计划公布后，同一地块有两个以上意向的用地者的，都必须由市县人民政府土地行政主管部门以依法招标、拍卖方式供应，国有土地使用权招标、拍卖必须公开进行。要严格限制协议用地范围，确实不能采用招标、拍卖方式的，方可采用协议方式。只有这样才能建立起合理有序的土地经营市场，保证国有土地资产归国家全民所有，为城市建设发展提供足够的资金和强大的动力。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！