

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学号：X2010120100

UDC _____

廈門大學

硕士学位论文

论我国土地储备法律制度的完善

——以厦门市实践为视角

On the perfection of the legal system of land reserve in china

——Taking Xiamen city as the perspective of the practice

胡 豫

指导教师姓名：黄健雄教授

专业名称：法律硕士

论文提交日期：2014年03月

论文答辩时间：2014年 月

学位授予日期：2014年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2014 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

建立土地储备制度是地方政府促进城市土地节约集约利用而进行的积极探索，是地方政府顺应土地制度和市场基本规律，在配置土地资源制度上的创新，从1996年我国第一个土地储备机构——上海市土地储备中心成立至今，土地储备制度已经经过了十几年的发展，实践已经证明土地储备制度在土地使用、土地管理中起到的积极作用，但是由于缺乏统一的立法的支持，土地储备运作的合法性备受争议，影响了其发展。而且由于没有统一的立法规范，全国各地土地储备的模式、程序、资金筹措都存在着差异，在一定程度上也影响了其社会经济目标的实现。应当提升土地储备制度立法阶位，统一立法规范，将土地储备制度纳入土地管理立法。

本文首先针对我国土地储备制度的法制状况进行总结分析，找出土地储备法律制度的不足，从立法层面来阐述法制对土地储备工作的重要意义，对完善我国的土地储备制度立法提出自己的建议。并通过参考国外一些国家的土地储备制度，对我国的土地储备制度进行反思和构想，找出符合我国国情的，值得我国借鉴的地方，如通过科学合理的土地储备规划编制、增加规划透明度及公众参与的程度，来降低各方对地价上涨的预期。以法律的形式将规划确定下来，制定长期规划，严格执行规划，防止规划朝令夕改。

其次，文章对我国土地储备立法的可行性进行分析，提出可行的立法模式，并对立法中一些具体的问题进行探讨，针对目前征地拆迁难问题，提出土地收储形式变行政强制为平等主体之间的买卖；针对征收工作的合法性受到质疑，文章提出土地储备范围不应该受限于公共利益的想法。

最后，本文特别以厦门市为例，对厦门市的土地储备制度现状进行分析，针对目前厦门市土地储备工作的主要问题提出法律制度重构的设想。从储备机构设置、储备土地的范围界定、储备地产权登记及土地储备资金筹措与管理方面着手，提出对《厦门市土地储备管理办法》进行全面修改的设想。希望能通过规范地方性立法，完善厦门市土地储备制度，以期解决目前土地收储、土地管理、资金筹措遇到的困境。

关键词：土地储备；法律问题；制度重构

ABSTRACT

The establishment of land reserve system is to actively explore the local government to promote the city land saving and intensive use of land, is the local government conform to the system and market rules, innovation in the allocation of land resources system, from the first land reserve agencies in China in 1996, the Shanghai city land reserve center since its establishment, the land reserve system has been the development of more than ten years, positive role of practice has proved that the land reserve system in land use, land management, but due to the lack of unified legislative support, land reserve operation legitimacy is controversial, influence its development. Legislation and because there is no uniform, mode, procedure, funds raising land reserves throughout the country there are differences, to a certain extent, also affected the realization of its social and economic goals. We should improve the land reserve system legislation rank, unified legislation, the land reserve system into land management legislation.

This paper firstly analyzed the legal status of the land reserve system in China, finds out the deficiency of legal system of land reserve, to explain the significance of the legal system to the land reserve work from the legislative level, to perfect the land reserve system legislation of our country put forward their own proposals. By reference to foreign countries land reserve system, reflection and ideas on China's land reserve system, found conforms to our country national condition, worthy of our reference, such as through and public land reserve planning, scientific and reasonable planning and increase transparency degree, to reduce the parties on the price rise the expected. To the legal form of planning finalized, the formulation of long-term planning, strict implementation of planning, to prevent the inconstant in policy planning.

Secondly, the article carries on the feasibility analysis of China's land

reserve legislation, put forward feasible legislative model, and discusses some problems in legislation is discussed, aiming at the difficult problem of the land expropriation, land purchasing and storage form of administrative compulsory for equality between the main business; the legitimacy of the collection work the questionable, the land the reserve should not be limited to the public interest.

Finally, this paper particularly taking Xiamen city as an example, the land reserve system in Xiamen city is analyzed, put forward the main problems of reconstruction of legal system in the land reserve of Xiamen city. Set the scope, reserve land reserve institutions, from the definition of reserve estate property registration and land reserve fund raising, management aspects, were put forward to modify the way "to" Xiamen city land reserve management. Hope that through regulation of local legislation, improve Xiamen city land reserve system, in order to solve the current land reserve, land management, financing difficulties.

Keywords: land reserve; legal problems; system reconstruction

目 录

引 言	1
第一章 土地储备法律制度概述	4
第一节 我国土地储备制度的法律现状 4	
一、我国土地储备制度发展的历程 4	
二、我国土地储备现有的法律体系 4	
三、我国土地储备制度法律体系的不足 6	
第二节 国外土地储备制度比较 7	
一、美国土地储备法律制度 7	
二、法国土地储备法律制度 9	
三、国外土地储备法律制度对我国的启示 10	
第二章 完善土地储备立法	12
第一节 土地储备立法可行性与模式 12	
一、土地储备立法的可行性 12	
二、土地储备立法的模式 12	
第二节 立法中具体法律问题的建议 13	
一、变行政委托为法律授权 13	
二、土地储备范围的界定 14	
三、土地储备中的强制收购 14	
四、划拨土地的使用权的转让与土地收购 14	
第三章 完善厦门市土地储备法律制度的构想	16
第一节 厦门市土地储备制度现状 16	
一、厦门市土地储备制度建立的背景及法规体系 16	
二、目前厦门市土地储备的运作 18	
第二节 厦门市土地储备制度存在的问题及分析 20	
一、实施土地储备需要法律保障 20	
二、土地储备机构的设置不合理 20	
三、创新融资渠道 21	
第三节 重构厦门市的土地储备法律制度 22	
一、土地储备机构设置 22	
二、储备土地的程序设定 22	
三、土地储备资金筹措及管理 23	
四、储备地产的权属登记 24	
结 论	26
参考文献	27

Contents

Introduction 1

Chapter 1 An introduction to the legal system of land reserve..... 4

- Subchapter 1 The legal status of the land reserve system in China 4
 - Section 1 Development of the land reserve system in china 4
 - Section 2 the existing legal system of china's land reserve 4
 - Section 3 lack of legal system of land reserve system in china 6
- Subchapter 2 Comparison of foreign legal system of land reserve 7
 - Section 1 The United States of America's legal system of land reserve 7
 - Section 2 The French legal system of land reserve 9
 - Section 3 The Enlightenment of foreign land reserve legal system of our country 10

Chapter 2 To perfect the land reserve legislation 12

- Subchapter 1 Feasibility and legislative mode of land reserve legislation 12
 - Section 1 The feasibility of land reserve legislation 12
 - Section 2 Land reserve legislation mode 12
- Subchapter 2 Specific legal problems in legislation suggestions 13
 - Section 1 Changing the Administrative Commission for legal authorization 13
 - Section 2 Land reserve is not in the public interest is necessary 14
 - Section 3 The compulsory acquisition of land reserve 14
 - Section 4 Transfer of land use rights 14

Chapter 3 Conception of perfecting land reserve system in Xiamen City..... 16

- Subchapter 1 The status of land reserve system in Xiamen City 16
 - Section 1 The establishment of Xiamen city land reserve system background and legal system 16
 - Section 2 At present Xiamen city land reserve operation 18
- Subchapter 2 The problems and analysis of Xiamen city land reserve system 20
 - Section 1 The implementation of the land reserve needs legal protection 20
 - Section 2 Land reserve agencies set unreasonable 20
 - Section 3 Financing channels innovation 21
- Subchapter 3 Reconstruction of Xiamen city land reserve legal system 22
 - Section 1 Set the land reserve agencies 22
 - Section 2 Land reserve program 22
 - Section 3 And management for land reserve funds 23

Section 4 The registration of the ownership reservation estate 24

Conclusion 26

Bibliography 27

厦门大学博硕士论文摘要库

引言

一、论文研究的背景

2001年4月30日，国务院颁布《关于加强国有土地资产管理的通知》指出，为加强政府对土地市场的调控能力，有条件的政府要对建设用地试行土地收购制度。随后，随着各地储备机构的建立和运行，土地储备制度得到了广泛的推广和运用。2007年三部委联合下发的《土地储备管理办法》主要侧重在界定相关概念和宏观指导。许多事项在技术层面上都没有详细的规定，以至于各地的土地储备运作模式都存在差异，地方性的规定、规章、办法等法律约束力也参差不齐。土地储备制度虽然在土地资源的管理、开发、利用方面起到了重要作用，但经过十几年的发展，其运行过程中的诸多问题开始逐渐暴露出来。主要是法律法规支撑体系的缺失，土地储备机构性质定位的模糊、土地储备机制与运行模式不完善、土地供应不合理引起地价房价上涨过快等问题。

当前，我国城市化的进程加快，土地需求与日俱增，城市土地供需矛盾日益加剧。土地储备制度的完善越来越得到重视。如何协调土地储备制度与现在法律制度之间的关系，逐步将新生事物纳入法律体系的规范范围，并对相关法律制度进行必要的调整，需要进行系统的研究。土地储备制度作为政府宏观调控的手段之一，必须纳入法制化的轨道。

由于各地的城市发展状况不同，土地的需求、开发情况也不同，在法律细则的制定上应当也有所区分。厦门市现行的土地储备制度是于2001年制定的《厦门市土地储备管理办法》，它已经完全不能与现在的土地储备现状相匹配，有必要针对厦门市的土地利用情况，开启厦门市相对落后的土地储备制度法制建设。

二、论文研究的目的

土地储备制度在国企改革中的土地盘活、筹集城市建设资金、改变城市面貌、公益性项目的落地与实施等方面都起着重要的作用，它使得土地资源更加合理的被利用，所以为了其能更好的、可持续性的发展，现在急需法制建设来确定其地位，规范其操作。本文通过对我国土地储备法律制度的现状进行梳理后，结合了国外一些先进的土地储备制度进行比较研究，发现我国土地储备制度中存在的主要问题均与法制建设不完善有关，顾提出完善土地储备法律制度来解决这些问题，文章通过对我国土地储备立法的可行性进行分析，提出具体的立法建议，并结合本人在土地储备机构多年的工作经验，针对厦门市土地储备工作的现状进行分析，从土地储备机构的设置、储备土地范围界定、储备地产权属登记、变更及管理、土地储备资金筹措及管理方面，对厦门市土地储备法律制度完善提出自己的建议。希望能对厦门市的土地储备法制建设尽绵薄之力。

三、国内研究现状

国内学者对土地储备制度比较关注，从不同角度对土地储备制度进行了研究，研究成果比较丰富。

（一）国内主张实施土地储备制度主要有几个观点：冷宏志、宫玉泉认为我国目前许多土地被土地使用权人占用，使得土地资源没有得到很好的控制，造成土地供应多样化，不能为国家所垄断，致使土地市场混乱，房地产市场投机严重，所以应该实施土地储备制度；仇保兴认为对土地一级市场的垄断能够彻底消除土地供应多渠道源头，实现土地市场交易的公平、公开、公正；欧阳安蛟认为实施土地储备制度能够提高政府的土地管理能力。（二）何乃刚、卢忠梅从国家立法的层面看到了土地储备制度的不足；国土资源部土地储备制度发展研究课题组在其撰写的《土地储备发展报告》中也指出了土地储备资金筹集使用不规范、城市开发供应净地能

力不足、地方随意扩大土地储备功能三个比较严重的问题。^①（三）对于制度中存在缺陷的完善，杨遴杰、林坚认为，我国土地储备制度可以借鉴国外一些国家的先进和成熟的经验，通过立法把现有的各个地方性法规、规章或者国务院部门规章上升为法律。王家庭、张换兆认为我国的土地储备应该以政府为主导的原则，充分利用收购土地的机会，强化土地储备机构在土地储备中的重要作用，同时，及时制定相关法律，确保我国土地储备制度沿着中国特色社会主义道路顺利前进。何乃刚则主张提升立法阶位，统一立法规范。

四、研究方法

（一）历史分析法：本文通过回顾我国土地储备制度的发展，总结各种土地储备规章、政策，发现土地储备各种政策及规章之间的矛盾之处及不规范之处。

（二）比较分析法：本文参考了国外相关制度，通过比较，总结具有借鉴意义的成果经验，并运用到我国法律制定的具体问题中。

五、创新之处

对于土地储备制度的研究，学术界及政府都是在肯定其巨大作用的前提下，着眼于运行模式、运作手段、资金筹措等技术层面，本文主要强调立法对储备制度的巨大作用，探究土地储备立法新途径。主要立法观点有：1、土地储备的收储形式可以变行政强制为平等主体之间的买卖 2、土地储备范围不应该受限于公共利益 3、土地储备的计划应当以法律授权的形式确定下来，制定长期规划，严格执行规划。

^① 转引自，土地储备发展研究课题组：“土地储备制度发展报告”，国家土地整理中心网站，2013年6月19日访问。

第一章 土地储备法律制度概述

第一节 我国土地储备制度的法律现状

一、我国土地储备制度发展的历程

第一阶段为起步阶段，1996年上海建立了第一个土地储备中心，上海的土地储备制度借鉴了国外的一些经验，希望通过收购储备制度能够解决土地供应中存在的一些问题，紧接着1997年杭州和青岛也相继建立土地储备机构，并与1999年建立土地储备制度。与此同时，国土资源部向全国推广杭州模式，广州、武汉、深圳、厦门开始了土地储备相关探索和实践。

第二阶段为发展阶段，2001年12月召开的全国土地资源管理工作会议以及2002年举办的以“经营土地”“经营城市”为主题的第八期国土资源管理市长研讨班上，国土资源部要求各地积极推动土地储备工作的开展，此后土地储备工作在全国各地得到了迅速的发展，截止2006年，全国土地储备机构已有2000余家。

第三阶段为规范阶段，随着土地储备制度的蓬勃发展，关于土地储备的争论与质疑也越来越多，加强土地储备规范运作的呼声日高。

二、我国土地储备现有的法律体系

各地土地储备的运作以及发展壮大，最主要的推动力来源于当地政府。有关的立法规范，也同样是地方先行。自1999年3月杭州市政府率先出台《土地储备实施办法》始，至2006年，各地为大力推进土地储备运作，纷纷出台政府规章。很多开展土地储备运作的省、直辖市、自治区，如上海、北京、重庆、天津、山东、江苏、福建、内蒙古、宁夏、海南、河北、安徽等，以及诸多省会城市和沿海城市，如杭州、深圳、珠海、青岛、济南、大连、武汉、南京、苏州、郑州、厦门、福州、合肥、海口、沈阳、石家庄、呼和浩特、乌鲁木齐、贵阳、昆明、兰州、南昌、宁波等都出台政府规章，个别城市如西安、包头，甚至以“条例”的形式予以规范。

相比地方立法的密集出台，国务院及作为土地主管部门的国土资源部，并没有急于立法规范。国家的层面早期关于土地储备的有关规定，也是体现在有关的政策性文件中，直至2007年国土资源部才联合出台《土地储备管理办法》。

表一：国务院及有关部委办有关文件涉及土地储备的规范

文件名称	文号	主要内容
闲置土地处置办法	1999年4月28日国土资源部令第5号	在土地利用总体规划确定的城市建设用地区内，应当按照土地利用总体规划和城市规划确定的用途安排建设项目或者其他临时用途；近期无法安排建设项目，耕种条件未被破坏的，可以组织耕种，不适宜耕种的，可采取绿地等方式作为政府土地储备。
关于加强国有土地资产管理的通知	国发[2001]15号	为增强政府对土地市场的调控能力，有条件的地方政府要对建设用地试行收购储备制度。市、县人民政府可划出部分土地收益用于收购土地，金融机构要依法提供信贷支持。
关于整顿和规范市场秩序的通知	国土资发[2001]174号	……对原有存量建设用地，城市政府要积极试行土地收购储备，统一收购和回收土地，掌握调控土地市场的主动权。收回的土地由政府统一储备、统一开发，按市场需求统一供应。
关于加强国有土地使用权出让规划管理的通知	建规[2001]270号	一、充分认识实施土地收购储备制度、经营性土地招标拍卖和挂牌出让制度的重要意义…… 二、切实加强对于土地收购储备、国有土地使用权出让的综合调控和指导……
关于贯彻《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》的通知	建规[2004]185号	加强城乡规划对土地储备、供应的调控和引导……存量土地收购储备涉及房屋拆迁的，应当根据《国务院办公厅关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》（国办发[2004]46号），纳入房屋拆迁中长期规划和年度计划管理。土地储备机构实施国有土地上房屋拆迁的，应当按照《城市房屋拆迁管理条例》规定的条件和程序办理。
关于当前进一步从严土地管理的紧急通知	国土资电发[2006]17号	……新增建设用地不得用于土地收购储备。
关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知	国办发[2006]100号	为加强土地调控，由财政部门从缴入地方国库的土地出让收入中，划出一定比例资金，用于建立国有土地收益基金，……国有土地收益基金主要用于土地收购储备。 五、加强国有土地储备管理，建立土地储备资金财务会计核算制度……
国有土地使用权出让收支管理办法	财综[2006]68号	第11条 由财政部门从缴入地方国库的……出让国有土地使用权所取得的总成交价款中，划出一定比例的资金，用于建立国有土地收益基金，实行分账核算……国有土地收益基金主要用于土地收购储备。 第18条 ……从国有土地收益基金收入中安排用于土地收购储备的支出，包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费以及前期土地开发支出，按照地方人民政府批准的收购土地补偿方案、拆迁补偿方案以及财政部门核定的预算执行。 第30条 国土资源管理部门与财政部门要加强协作，建立国有土地出让、储备及收支信息共享制度。……

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库