**土地一级开发模式分析**

樊晴飞 金顶东

（作者简介：樊晴飞，中共党员，研究生学历，2012年毕业于华中师范大学民商法专业，同年7月入职中建三局投资发展公司，现为中建三局投资发展公司西北分公司总经理助理兼法务部经理。金顶东，本科学历，2018年毕业于山东大学法学院，同年7月入职中建三局投资发展公司，现为中建三局投资发展公司法务部职员。）

# 一、土地一级开发概念

## （一）基本内涵

“土地一级开发”在国家层面尚未有法规政策给予明确定义，在部分省市地方性法规中有所体现，如《北京市土地储备和一级开发暂行办法》第二条中对土地一级开发定义为：“本办法所称土地储备和一级开发，是指政府依法通过收购、收回、征收等方式储备国有建设用地，并组织实施拆迁和市政基础设施建设，达到土地供应条件的行为”。国家层面出台的法规政策提到的“土地储备”或“储备土地前期开发”等与土地一级开发的内容基本上是一致的，都是为了规范土地具备供应条件前的相关行为。如《土地储备管理办法》中第一条第二款之规定：“土地储备是指县级（含）以上国土资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，组织前期开发、储存以备供应的行为。土地储备工作统一归口国土资源主管部门管理，土地储备机构承担土地储备的具体实施工作。财政部门负责土地储备资金及形成资产的监管”。

综合各方面观点，土地一级开发是政府为提高土地综合利用水平，调控土地市场、促进土地资源合理利用目标，促进区域的可持续发展，根据土地利用总体规划、城乡总体规划、年度土地开发计划和土地市场供需状况等，对依法收回的国有土地、已办理农用地转用、土地征收批准手续的土地等，统一进行征地、拆迁、安置、基础设施建设等，使“生地”变“熟地”，达到土地供应条件的行为。

# 二、土地一级开发模式演变梳理

从本世纪初开始，土地一级开发模式经历了土地一二级联动、BT、PPP等模式，下文将梳理土地一级开发模式的演变。

## （一）土地一二级联动开发模式

从2001年国务院发布《关于加强国有土地资产管理的通知》（国发[2001]15号）提出“有条件的地方政府要对建设用地试行收购储备制度”以来到2008年左右BT模式开始盛行，此间土地一级开发主要是一二级联动模式。土地一二级联动开发即土地储备机构通过委托或招标等方式确定具备相应资质企业负责拟实施整理区域的基础设施建设等工作，完成后，通过土地二级开发的收益来弥补一级开发的成本。

土地一级开发商获取投资回报的方式主要有两种：一是无偿或低价获得部分土地进行开发；二是完成土地出让后，土地一级开发企业就扣除政府方相关土地开发等成本后的土地出让金与政府方按照一定比例进行分成，从土地出让金中获得投资回报。

除深圳城市更新外，一级土地开发企业协议拿地的模式违反《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》等公开竞争拿地的制度，不符合法律法规要求。根据《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》（国办发〔2006〕100号），从2007年1月1日起，土地出让收支全额纳入地方基金预算管理。收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方基金预算从土地出让收入中予以安排，实行彻底的“收支两条线”。在地方国库中设立专账，专门核算土地出让收入和支出情况。故约定政府方将收到的土地出让金扣除土地开发成本后全额或部分直接支付给土地一级开发企业的操作，与土地出让金“收支两条线”的管理政策不符，且将项目的未来收益与土地出让收入挂钩的有违规风险。

## （二）BT模式

2008年以来在BT盛兴的大背景下,土地一级开发领域也开始兴起BT模式。BT模式进行土地一级开发即土地储备机构通过委托或招标等方式确定企业作为土地一级开发项目的开发主体，由该企业进行投融资、组织建设和管理工作，工程竣工后政府方按照协议赎回该项目设施等，企业的投资收益主要是土地前期开发成本或投资额的一定比例。

2012年底，财政部等四部委联合发布《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》（财预〔2012〕463号），规定“除法律和国务院另有规定外，地方各级政府及所属机关事业单位、社会团体等不得以委托单位建设并承担逐年回购（BT）责任等方式举借政府性债务。”BT模式运用不能从根本上解决政府债务问题，因此463号文叫停为政府举债的BT模式，土地一级开发的BT模式运用也因而受阻。

## （三）PPP模式

在BT模式受阻后，同时在中央各部委力推PPP模式背景下，PPP模式亦被运用到土地一级开发活动。2014年11月《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》（财金〔2014〕113号）标志着PPP模式在我国全面推开，在BT面临困境的情况下，土地一级开发领域兴起PPP模式。在土地一级开发PPP项目中，政府通过选定社会资本方组建PPP项目公司或与社会资本方共同组建项目公司作为土地一级开发的实施主体。

然而根据《关于联合公布第三批政府和社会资本合作示范项目加快推动示范项目建设的通知》(财金[2016]91号)之规定：“PPP项目主体或其他社会资本……不得作为项目主体参与土地收储和前期开发等工作”，规定土地一级开发不能采用PPP模式，单纯的土地一级开发整理完毕即交验，不存在后期项目运营环节，不符合当前国家主推的PPP模式内涵和特征要求，不允许采用PPP模式运作，但笔者认为将土地一级开发镶嵌在片区开发项目中仍是可行的，下文将予以分析。

## （四）政府购买服务

土地一级开发采用政府购买服务方式兴起时间与采用PPP模式盛行时间大概是一致的，都是在BT模式受阻后开始广泛运用。2013年9月国务院《政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2014〕96号）提出，“把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量向其支付费用”，从此以后，政府购买服务模式得到广泛应用，同时，社会资本方对于2016年《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4号）第七条中也理解为土地一级开发可以采用政府购买服务的模式。很长一段时间各地均采用政府购买服务的方式进行土地一级开发。

但在《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87号)第二条中明确提出“严禁将……储备土地前期开发，……作为政府购买服务项目，……党中央、国务院统一部署的棚户区改造、易地扶贫搬迁工作中涉及的政府购买服务事项，按照相关规定执行”，自此以后，除棚改外，通过政府购买服务的模式实施土地一级开发模式也被禁止。

## （五）其他模式

其他非典型模式包括：银行贷款、土地信托、土地基金、土地债券等。根据《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4号）第五条“土地储备机构不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款。”以及《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62号）第三十二条“不得通过地方政府债券以外的任何方式举借土地储备债务”，银行贷款方式被明令禁止，除土地债券外的其他融资方式也被堵死。

# 三、可行性模式梳理

基于上述对一级土地开发具体操作模式分析，目前具备可继续实施条件的模式为政府购买棚改服务、深圳城市更新、片区综合开发PPP项目，下文将对其作进一步梳理。

## （一）政府购买棚改服务

棚改是指棚户区改造。棚户区改造一般流程为“规划—拆迁—货币补偿—净地移交政府”,结合前面阐述的一级土地开发概念，可以确定棚改是包含土地一级开发的内容。

根据《进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发〔2015〕37号）第三条“各省（区、市）应根据棚改目标任务，……市、县人民政府要公开择优选择棚改实施主体，并与实施主体签订购买棚改服务协议”，明确提出政府可以购买棚改服务。2017年87号）延续了支持政府购买棚改服务的基调，在明确工程建设项目属于政府购买服务负面清单后，仍将棚户区改造归为例外事项

但是2018年出台了《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》（财预[2018]28号）中提出“规范棚户区改造融资行为，坚决遏制地方政府隐性债务增量，有序推进试点发行地方政府棚户区改造专项债券工作”，提出以棚改专项债的形式开展棚改工作；同时在《政府购买服务管理办法(征求意见稿)》中对于政府购买棚改服务也未明确是否可实行。随着棚户区改造工作阶段性完成，政府采购服务可能不再将棚改作为例外的情况。

## （二）深圳城市更新

前文已经分析过土地一二级联动受到法律所禁止，但存在一个特例，深圳的深圳的城市更新。根据《深圳市城市更新办法》的规定，城市更新主要是指对特定城市建成区（包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等）根据城市规划和有关规定程序进行综合整治、功能改变或者拆除重建的活动。

基于前述分析土地一二级联动开发基本上违反土地招拍挂流程而被禁止采用，唯一例外是深圳市的城市更新。深圳市在2009年以来相继出台《深圳市城市更新办法》、《深圳市城市更新办法实施细则》（深府〔2012〕1号）和《深圳市人民政府办公厅印发关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施的通知》（深府办〔2016〕38号）等一系列制度，明确了土地一级开发商可以通过协议获得国有土地使用权。例如《深圳市城市更新办法》第三十四条：“权利人拆除重建类更新项目的实施主体在取得城市更新项目规划许可文件后，应当与市规划国土主管部门签订土地使用权出让合同补充协议或者补签土地使用权出让合同，土地使用权期限重新计算，并按照规定补缴地价”，一定程度上突破了现行的土地招拍挂政策，允许通过协议出让土地。

## （三）片区综合开发PPP项目

片区综合开发是指对拟开发建设的区域进行一体化的改造、建设、运营和维护，主要包括两方面的内容：一是狭义的土地一级开发；二是涵括基础设施与公共服务设施等项目建设和运营、产业导入等。虽然91号文已经禁止PPP模式在土地一级开发的运用，单纯的土地一级开发不能作为PPP项目是合理的，但片区开发项目，用片区开发收益与土地一级开发成本进行平衡，项目内部实现“造血”功能完全符合PPP模式和政府降负债的要求。

在2017年、2018年的出台的政策中也有部分文件变相认可了将土地一级开发纳入片区综合开发PPP项目，如国务院办公厅印发《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》（国办发〔2017〕7号）第十五条提出：“引导社会资本参与开发区建设，探索多元化的开发区运营模式”；2018年财政部公布的第四批PPP示范项目中也有多个片区PPP综合开发项目。

综上所述，政府购买棚改服务在未来有被禁止的可能，城市更新的适用于特定地区，片区综合开发PPP项目目前属于可以实施的模式。除此之外，社会资本方还可以通过政府工程采购，作为工程承接主体参与土地一级开发的基础设施建设。