

局长论坛



创新开拓 大胆探索 努力开创土地使用制度改革新局面

谷 龙

(泰安市国土资源局, 山东 泰安 271000)

泰安市人地矛盾比较突出,人均土地0.14公顷,人均耕地只有0.06公顷,均低于全国、全省平均水平。随着经济社会的发展和城市化进程的加快,土地的供求矛盾更加尖锐。为优化配置土地资源,盘活土地资产,完善和规范土地市场,更好地发挥土地资产在经济发展中的作用,建立适应社会主义市场经济体制需要的土地使用制度,去年以来,泰安市以国家法律法规为依据,积极借鉴外地成功经验,立足实际,开拓创新,大力推进以有偿使用为重点的土地使用制度改革,取得了良好的效果。

1 大胆实践,全面推进土地使用制度改革

1.1 认清形势,充分认识土地使用制度改革的重要意义

近年来,泰安市在土地使用制度改革方面,进行了一些有益探索,取得了一定成效。但是,改革的步子不够大,许多改革措施不到位,土地这篇文章没有做好、做活;土地资源尚未得到较好的优化配置和合理利用;土地一级市场没有完全实现政府垄断,土地市场的宏观调控机制和市场竞争机制不完善;许多行政划拨土地和城乡结合部的集体土地仍有擅自转让、租赁、抵押的现象,土地资产收益流失严重;小城镇建设用地比较粗放,现行的土地使用制度与快速发展的市场经济极不适应。为此,认识到土地是一种特殊的商品和重要的生产要素,必须实现政府对土地一级市场的高度垄断,搞好土地资产的营运,全面推进土地使用制度改革,增强政府的宏观调控能力,优化配置土地资源,发挥土地资产效益,促进全

市经济和社会的发展。

为全面推进土地使用制度改革,市政府法制办、调研室、土地局、财政局组织人员先后三次分别到杭州、福州、深圳、武汉、临沂、芜湖、襄樊等地,就土地收购储备制度、土地有形市场建立和运作、地租征收、集体非农业建设用地使用权流转、小城镇建设用地管理等土地使用制度改革情况进行了实地考察。通过考察,深受启发和教育,进一步统一了对推进土地使用制度改革的认识,增强了全面推进土地使用制度改革的紧迫感、责任感和信心,也学到了许多可资借鉴和操作的经验。

1.2 强化措施,切实加强土地使用制度改革的领导

提高认识是前提,强化措施是保障。思想认识统一后,决定今后在推进土地使用制度改革方面,一定要做到领导上高度重视,组织上机构健全,落实上措施有力。市委常委会、市政府常务会、市土地资产管理委员会7次专题研究国土资源管理工作,在领导、组织、措施等方面做出了很大努力。

(1) 建立健全组织机构。市里建立了土地资产管理委员会、土地收购储备中心、地租征收处和土地执法监察大队。市土地资产管理委员会由市长任主任,分管副市长任副主任,计划、国土资源、财政、建设、公安、监察、审计、规划等部门主要负责同志为成员,是市政府土地资产管理的决策机构,主要负责研究制定土地收购储备和出让政策,协调各有关部门的关系,落实土地收购储备资金,确定土地收购出让计划,审查计划执行和资金运行情况,监控国有土地资产的运作等。市土地收购储备中心是正县级全额预算事业单位,作为运营机构,在市土地资产管理委员会的领导下,具体实施城市规划区内土地的收购、

储备、整理、出让等工作,实行一个“口子”收购储备土地,一个“口子”供应土地。市地租征收处是副县级全额预算事业单位,在市土地资产管理委员会的领导下,具体负责泰城规划区内国有划拨土地的地租征收等工作。市土地执法监察大队是正科级全额预算事业单位,具体负责全市土地违法案件查处情况的督查和泰城规划区内土地违法案件的查处工作。以上机构的建立为全面推进土地使用制度改革提供了组织保证。

(2) 制定出台配套规章。为使土地使用制度改革有章可循,规范运作,在充分调查研究论证,广泛征求省国土资源厅、市直有关部门、各县市区意见的基础上,制定出台了《关于全面推进土地使用制度改革的意见》、《农村村民住宅用地管理办法》、《土地登记办法》、《国有土地使用权招标投标办法》、《土地储备实施办法》、《土地储备资金管理办法》、《乡(镇)村集体企业改制中土地资产处置暂行办法》、《关于搞好小城镇建设用地管理推进小城镇开发建设的通知》、《地租征收暂行办法》、《关于泰安市城市规划区基准地价的通告》共 10 个地方性配套法规规章,同时,建立健全市土地资产管理委员会内部运作规章制度,为全面推进土地使用制度改革提供了制度保证。

(3) 动员部署推进改革。去年初,市委、市政府隆重举行全市全面推进土地使用制度改革工作会议,对全面推进土地使用制度改革进行了动员部署。市委书记作动员讲话,市长主持,市人大、市政协、市纪委、军分区等市各大班子主要领导出席会议,1000 余人参加会议。会议规格之高,规模之大,创下了泰安市土地管理史上的历史之最,充分说明了市委、市政府全面推进土地使用制度改革的决心和信心。大会之后,新闻宣传部门采取电视打字幕、市长专访、土地行政主管部门主要负责人采访,广播宣传,报纸刊登市长署名文章、记者专访等形式,国土资源部门采取出动宣传车、设立咨询站、印发宣传材料等形式,大力宣传推进土地使用制度改革的重大意义、政策措施和土地管理法律法规,为广大群众解疑释惑,使土地使用制度改革的有关内容做到家喻户晓,增强了全社会理解、支持和参与改革的自觉性,加快了推进全市土地使用制度改革步伐。

(4) 协调配合形成合力。深化土地使用制度改革,需要各部门和社会方方面面的共同参与。全市

各部门各单位牢固树立大局观念,积极主动地履行好各自的职责,齐心协力,共同做好土地使用制度改革工作。土地部门注重发挥主管部门的职能作用,搞好土地规划,加强管理监督,搞好了协调服务工作。计划、规划、城建、农业、林业、水利等部门立足本职,积极参与,密切配合,共同搞好了土地资源配、耕地保护、土地开发整理复垦等工作。纪检、监察、司法等部门积极配合,共同查处土地违法案件,为改革起到了保驾护航的作用。新闻宣传部门搞好了宣传工作。

1.3 注重实效,努力开拓土地使用制度改革的新局面

确定土地使用制度改革的总体要求是:认真贯彻落实《土地管理法》,坚定不移地执行“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,正确处理保护耕地与建设用地的关系,积极推进土地利用方式与土地管理方式的转变,在确保实现全市耕地总量动态平衡的前提下,进一步扩大土地有偿使用范围,规范土地市场建设,逐步建立健全土地资源保护、开发、利用的有效机制,努力实现土地资源的优化配置和合理利用,提高土地使用效益,促进全市经济更快更好的发展。通过前段时期的运作,取得了初步成效。

(1) 政府对土地一级市场的垄断进一步加强。按照统一规划、统一管理、统一征用、统一储备、统一开发、统一供应的“六统一”原则,实现了政府对土地一级市场的高度垄断。土地收购储备中心把城镇闲置、低效利用的土地,破产、倒闭企业,原划拨以及城镇规划近期建设用地依法通过征用、收回、收购、置换等方式进行收购储备,通过前期开发,再投向市场,提高土地附加值,实现了土地收益的最大化。在迎宾大道、时代发展线等重点项目中,土地储备制度发挥了积极作用,做出了很大贡献。泰城规划区内需盘活、调整的国有土地和新增建设用地,一律纳入政府土地储备,各项建设项目用地,一律从市土地收购储备中心依法取得,使国有土地牢牢掌握在政府手中,确保了政府对土地一级市场的高度垄断。

(2) 土地有偿使用范围进一步扩大。全面推行土地有偿使用,一是新增建设用地除按法律规定可实行划拨供地的项目外,其他建设用地一律以出让、租赁、作价出资(入股)等形式实行有偿使用,出让形式实行招标、拍卖、挂牌相结合,对商业、金融、娱乐、

房地产等经营性项目用地引入竞争机制,大力推行招标、拍卖方式供地,逐步减少协议出让,增强了土地供应的透明度,提高了土地资产收益。二是开展地租征收。除国家法律规定可继续使用行政划拨用地的以外,凡个人和单位使用划拨土地进行生产经营未缴纳土地出让金的或改变划拨、出让土地用途的,全部通过收取地租的方式实现土地有偿使用,从根本上改变了传统的计划经济体制条件下土地使用的无偿、无限期、无流动的“三无”状况。

(3) 土地市场进一步建立和完善。为制止土地投机,加强土地交易管理,改变土地交易“有市无场”的状况,建立了 1600 平方米的土地市场,实行窗口办公制度,凡泰城规划区内土地使用权的出让、转让、出租、抵押的报批,土地权属变更登记、代征地产交易税、地产信息咨询等统归于土地市场内办理,交易程序、交易规则、交易信息、收费标准等全部实行张榜公布,严禁土地使用权私下非法转让、租赁、抵押。为规范建设项目审批,成立了城市建设项目管理中心,18 个部门集中办公,一站式服务,为土地使用权的合法规范、有序交易提供了体制、机制和制度保证。这样既简化了手续,便捷了交易运作,提高了办事效率,又规范了市场行为。

(4) 土地规划的调控能力进一步增强。认真执行土地利用总体规划,强化土地利用总体规划和土地利用年度计划的宏观调控,坚持土地利用总体规划、城镇体系规划、城市建设规划以及国民经济和社会发展规划相衔接,做到城市规划和其他专项规划服从土地利用总体规划确定的用途分类和边界划分,各类用地严格执行规划确定的用途,确保了建设用地规模和土地利用总体规划确定的建设用地规模相一致。同时,城市规划区内的土地流转和开发利用服从城市规划,充分考虑到整个城市功能、环境质量及历史文物保护,与整个城市建设协调一致。

(5) 城乡建设用地管理进一步创新。在小城镇建设中,根据城镇土地利用总体规划和建设规划以及经济和社会发展规划,合理确定规模,妥善解决城镇建设用地,科学规划,规模适度,注重实效,优先搞好县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇的开发建设,做到了集约用地和保护耕地。加强土地供应的宏观调控工作,对国家下达的建设用地指标,除确保国家、省、市重点建设项目外,优先安排用于区位优势、基础设施条件和发展前景良好的中心镇

建设。大力挖掘小城镇存量建设用地潜力,对以迁村并点和土地整理等方式进行小城镇建设的,在建设用地计划中予以适当扶持。加强宅基地审批管理,鼓励农民进镇购房或按规划集中建房,提高了土地利用效率。依法将近年来尚未用完的建设用地指标收回,统一协调安排使用。制定出台相关规定,积极探索鼓励乡(镇)村集体建设用地使用权在不改变土地性质和用途的前提下,在本集体经济组织内部有偿流转。

2 深化改革,建立完善土地市场体系

应该看到,推进土地使用制度改革过程中还存在一些亟待解决的问题。土地市场秩序还存在混乱现象,国有土地资产通过市场配置的比例不高;划拨土地非法入市、隐形交易仍在一定范围内存在,随意减免地价,挤占国有土地收益的现象时有发生;土地执法不到位,国有土地收益流失尚未从根本上得到遏制。这些问题的存在不但扰乱了土地市场秩序,而且制约了城市建设和经济发展,必须引起高度重视,采取有效措施,认真加以解决。

(1) 积极实施国有土地储备,高度垄断土地一级市场。政府垄断土地一级市场,是政府调控土地市场供求乃至整个经济运行的重要手段,通过对城市土地集中统一管理,真正形成政府主导的土地供应一级市场。垄断土地一级市场,重点抓好两个关键环节:一是强化土地供应的计划调控,实施有计划的总量控制供地。除优先保证国家重点建设项目、基础设施建设和高新技术产业发展用地外,对其他城市用地,要定期公布供地计划,明确供地数量、位置、用途,实行供应引导,制约用地需求,调整优化用地结构。当前尤其要立足城市建设与改造,引导社会资金投入城市土地再开发,实行内涵挖潜,盘活存量土地资产。二是全面推行国有土地储备制度。把加快实施国有土地储备制度作为土地市场建设的重中之重来抓,根据城市发展和建设的需要,对土地利用总体规划确定的城市建设用地规模范围内的集体土地,实行分批次统一征用,对城市建成区的闲置和低效利用土地、旧城改造用地,有计划地统一收回或收购,依法纳入政府储备。实行“一支笔”审批,使政府抓住经营城市,特别是经营城市土地资产的源头,做到手中真正有地可供,牢牢掌握土地市场调控权。

(2) 严格控制建设用地供应总量。严格控制土地供应总量是规范土地市场的基本前提,也是保护土地市场稳定,发挥市场配置土地资源的基础性作用,实现土地资产价值的关键。供应总量控制住了,市场才能稳定,地价、房价才能稳定,开发商、投资者和购买房屋的消费者等市场主体才有投资信心。控制总量必须严格执行土地利用规划和建设用地供应计划,要把盘活存量建设用地作为土地供应的重要来源。根据市场供求关系,研究编制盘活存量建设用地的指导性计划和商业性房地产开发用地的年度供应计划,切实做到以供定需。切实抓住我国加入WTO后经济结构实行战略性调整的机遇,合理调整土地利用结构,做到土地利用不仅有量的控制,也有结构的优化。

(3) 严格执行土地供应法律法规,提高土地供应市场化水平。把土地供应的市场化运作,作为实现土地与资本、技术等生产要素优化配置,土地资产效益有效发挥的根本途径,确保土地使用权交易公开、公平、公正。国务院15号文件、国土资源部《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》、省政府三个规章以及市政府出台的12个规范性文件为土地市场建设提供了充足的政策和法规依据。贯彻和执行好这些政策法规必须明确几点:第一,除法律规定可以采用划拨方式供地外,其他新增建设用地一律实行有偿使用;第二,对原划拨用地,因改变用途不符合《划拨用地目录》的,积极推行租赁制度;第三,商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须进入市

场,以招标、拍卖或者挂牌方式出让;第四,招标投标拍卖经营性土地使用权必须严格按照规范程序操作,任何人不得随意干预经营性土地使用权的招标投标。只有严格管理,规范运作,才能推动土地市场的健康发展。

(4) 加快建设土地有形市场,规范土地交易行为。把规范土地交易行为,维护土地市场秩序,作为保障经济健康运行的重要工作来抓。一是建立一套行之有效的土地公开交易制度,提高信息服务水平,真正做到公开、公正和公平。二是加强土地市场管理的法制建设,制定统一透明的市场政策和交易规则,为土地市场的参与者提供公平竞争的良好环境。同时,降低土地交易成本和费用,保障产权安全和交易安全,为市场参与者增加交易机会。三是大力发展市场中介服务组织,促进中介组织做大做强;加强对中介机构的监管,严格市场准入,防止中介机构通过提供虚假信息影响市场运行安全。中介组织必须按照规定实行彻底脱钩改制,成为独立经营、自我约束、自我发展、独立承担风险的市场主体,严格按照独立、客观、公正的原则执业。四是加快土地有形市场建设,通过投资新建、资产划转或收购租借等方式,尽快把市、县土地有形市场建立完善起来,从根本上解决目前土地有市无场、非法私下交易屡禁不止的问题。五是要强化对土地市场秩序的整顿,集中力量,集中时间,限期完成清理工作任务,对清理出来的非法交易行为,要依法严肃处理,坚决取缔隐形交易,将土地市场纳入依法管理轨道。

钻石的清洗与护理

钻石必须细心护理,以保持其最灿烂的光泽。钻石对油脂有粘着性,诸如皮肤油脂、肥皂、化妆品等,因此每月须清洗一次。以下几种简单方法可清除钻石表面的污渍:(1) 清洁剂浴法:先将钻石浸在一小盘混和了温和清洁剂的温水中,然后用小刷子轻轻洗擦钻石,再将钻石放在滤网上用温水冲洗,最后用布吸干水份;(2) 冷水浸法:用半杯家庭用的亚摩尼亚水,加入同容量的清水,将钻石浸在溶液中轻轻搅动,取出来用纸把水吸干毋冲洗;(3) 快速浸洗法:购买一套宝石清洁剂,依照说明洗涤钻石。戴钻石饰品须注意:(1) 做家务时,不要让钻饰沾上漂白水、肥皂、奶制品和污渍,虽然它们不会损坏钻石,但会令金属镶托褪色或产生斑点,还会影响钻戒的光辉而使它黯淡模糊;(2) 做运动、粗重工作或烹饪时,也不宜佩戴钻石首饰,钻石虽然耐磨,但在其纹理方向重击,也可能造成破损;(3) 切勿将钻石饰物一起堆放在抽屉或首饰箱内,因为钻石在摩擦时会互相刮损。