

# 日照市土地市场 建设的探讨

日照市国土资源局 田宏红

近年来,随着社会经济的快速发展和土地使用制度改革的日益深化,日照市土地资源的资产价值正逐步得到体现。为加强国有土地资产管理,切实防止国有资产的流失,满足城市建设、企业改革、经济结构调整的需要,必须进一步规范管理土地交易行为,放开搞活土地市场,全面建设一个规范有序的有形土地市场。

## 1 日照市土地市场的现状

日照市土地市场形成于20世纪80年代末90年代初,土地使用制度改革起步较早。为改革城镇国有土地使用制度,合理开发经营土地,国务院于1990年5月颁布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,根据国务院的要求,为促进城市建设和经济发展,日照市于1991年11月开始推行国有土地有偿使用制度,并于当年出让国有土地4宗,面积14.58公顷,拉开了日照市土地市场发展的序幕。

制度创新看市场,办好一个市场,可搞活一方经济。几年来,面对城市发展带来的压力和机遇,以及企业改革带来的阵痛和转机,日照市大力推进制度创新。国土资源管理部门深入研究了土地产权的界定和地价的管理,大力盘活和显化存量土地资产,加快了土地资源的优化配置。首先是严把规划关,根据日照市土地供求实际,科学地制定了市县乡各级土地利用总体规划,并明确了其龙头作用,严格了建设用地预审。其二是加大价格调控力度,及时对土地进行分等定级,调整基准地价和标定地价,强化了价格调控力度。其三是建立了土地储备和招标采购制度,凡城市规划区内需盘活的存量土地全部以收购、收回、置换等方式纳入储备库,再以招标采购等方式出让给土地使用者。到目前为止,市土地储备中心已储备土地54宗,面积1454.34公顷,通过招标采购等方式出让土地23宗,面积729.45公顷。为不断扩大拍卖范围,市政府于2001年7月下发了日政发[2001]43号

文,决定对城市规划区内商业、金融、旅游、娱乐、经营性房地产开发五种用地全部实行招标拍卖。其四是建设土地有形市场。为了真正建立起公开、公平、公正的土地市场秩序,日照市成立了以市长为组长、分管副市长为副组长的土地资产管理委员会,成立了管理机构——下设综合部、市场部、窗口部、信息部四个办事机构的土地矿产交易中心。市国土资源局建成并启动的现代化程度较高的“日照市土地矿产交易中心”大楼,有198平方米的窗口交易大厅,280平方米的拍卖大厅以及洽谈室等;设立了绿色通道、收件、发件、咨询、出租、抵押、转让等服务窗口;配备了先进电子信息发布系统和查询系统。日照市还出台了《土地市场交易管理规定》、《国有土地使用权挂牌交易暂行办法》等10多项规章制度。就这样逐步引导用地“上规划,进市场,市场价”,走出了一条面向企业、服务企业、盘活存量、发展市场的建设之路。据统计,2002年度全市共出让土地152宗,面

积248.2公顷,出让总收入42007.71万元,纯收益23319万元,比2001年增长115.3%。其中招标、拍卖、挂牌出让土地总收入20294万元,纯收益12499万元,居全省第三位。土地使用权转让388宗,面积49.11公顷,转让金额8578.40万元,比2001年增长22.4%;抵押245宗,面积380.66公顷,抵押金额53488.77万元,比2001年增长100.8%。

## 2 日照市土地市场建设存在的问题

日照市土地市场建设虽然取得了长足发展,但当前通过市场手段配置土地资产的比例仍然落后于南方和沿海发达城市,人为干扰因素、政府收益流失等现象依然存在。总结起来,主要存在以下几个问题:

### 2.1 土地非法交易现象依然存在

划拨土地使用权未经批准并补办出让金就私自交易,集体建设用地非法入市,不到国土资源部门办理登记私自抵押土地使用权等现象时有发生。根据1999年度日照市非法交易大清查统计,全市共查出97年4月15日以来的非法交易2531宗,面积102.20公顷。其中城市规划区内非法交易2216宗,面积65.07公顷。时至今日,国土资源部门虽然加大了执法监察力度,查处了大部分案件,但要真正杜绝以后此类现象发生,提高人们土地使用权依法转让意识仍不是一朝一夕之事。

### 2.2 不规范交易现象仍然存在

特别是法院判决需拍卖或变卖的“官司地”,房地产交易中需划拨使用权的土地,以及国有和集体企业、行政事业单位需转让的土地,未按有关规定公开交易,其透明度远远不够;土地抵押登记不规范,用地单位、金融系统法律意识淡薄,相当一部分用户到工商部门、房产管理部门办理“抵押登记”,更有甚者把土地证“押”在

银行就算了事。如此一来,不但造成抵押权人的合法权益得不到保护和金融系统大笔呆帐、坏帐,而且造成大量政府收益流失。

### 2.3 土地储备制度和招标拍卖制度有待于进一步完善

虽然日照市已经建立了土地储备和拍卖制度,出台了《关于建立并实施土地储备制度的意见》、《日照市市级土地储备资金财务管理暂行办法》、《日照市市级土地储备资金会计核算办法》,下发了日政[2001]43号文,积累了一些成功经验,但仍没有专职的拍卖师和专门的拍卖中介机构,有关配套政策法规也需进一步完善。这远远落后于南方等发达地区的步伐,不利于土地使用制度改革的进一步深化。

### 2.4 价格调控力度不够

日照市经济发展和旧城改造的步伐较快,城市用地布局相对调整较大,许多地段的地价变化很快,但基准地价和标定地价现实性不是很强,地价动态监测系统仍未建立起来,加之人为干扰因素存在,不能适应土地管理和经济发展的需要。

### 2.5 有关部门之间的关系尚未理顺

随着土地资产价值的深化,法院在裁决涉案土地资产时折款抵顶债务的现象相当普遍。法院和国土资源部门必须密切协作,才能使涉案土地资产处置既符合法律程序又符合土地管理工作程序。但实际上,国土资源部门接到的土地资产冻结通知远远多于解冻通知,冻而不解那是常事,这无疑给地籍管理、土地登记等工作带来很大麻烦。另外,房地产的一体性,决定了土地和房产管理部门关系的密切性,但两家管理机构分设,其中交叉管理、双方不管、非法交易、重复交易的现象时有发生,这一问题在房地产抵押登记方面尤为突出。

## 3 日照市土地市场建设的

## 对策与方法

### 3.1 健全宏观调控机制

(1) 严格实行计划调控。国土资源管理部门要会同城市规划部门,按照土地利用年度计划、城市总体规划及国民经济发展计划要求,编制土地供应计划和供地目录,并通过新闻媒体予以公告。建设用地不符合供地计划和供地目录的,一律不予供地。

(2) 加大价格调控力度。根据城市和经济状况,及时更新城市土地基准地价和标定地价,严格制定协议出让最低价标准,三者确定之后,必须严格执行并向社会公开。尽量降低协议出让的比例,凡符合条件的全部以招标拍卖的方式供地,严禁协议出让。法律规定可协议出让的,必须严格执行协议出让最低价。要抓紧建立全市地价动态监测系统,对全市城市地价水平动态变化情况进行监测。加大监察力度,对违反规定低价出让土地或擅自减免有关费用的,要依法追究当事人和主要负责人的责任。

(3) 严格用途管制。土地使用者需改变原批准土地用途的,必须依法报市人民政府批准。划拨用地用途变更后不再符合划拨用地范围的,依法实行出让等有偿使用方式,补办出让手续,补交土地出让金;出让土地改变用途的,应重新签订出让合同,调整土地使用年限和土地出让金标准。

### 3.2 全面推进有形土地市场的建设

按照建设公开、公平、公正的市场秩序,适应政府提速与入世的要求,本着“规范服务、廉洁高效、方便群众、自我约束”的原则,完善土地有形市场的运作机制,严格规范土地交易行为,进一步强化土地有形市场的建设。

(1) 完善有形土地市场的交易服务功能、土地招标采购功能、场地服务功能和信息服务功能,充分发挥有形土地市场的集市效应。

(2) 建立完善的土地市场准入制度。以有偿方式取得的国有土地使用权初次转让,划拨土地使用权转让、出租、抵押,农民集体建设用地使用权转移或抵押,改变土地用途,以及土地使用权分割转让等,均应当经国土资源部门审核同意或由国土资源部门审核后报有批准权的人民政府批准,方可准许入市。

(3) 规范和发展土地拍卖市场。加强土地使用权交易的合法性和拍卖操作的规范性。所有符合拍卖要求的土地要不容置疑地全部纳入土地交易机构公开拍卖。并且要加强土地招标采购人员的培训,建立土地招标采购专业人员的资格认证制度,培养专职的拍卖师,成立专业的拍卖机构。

(4) 完善有关配套法律法规。为进一步规范有形土地市场的运作和土地使用权交易手续的收费,应在实施现有的配套规章制度的基础上,争取尽快出台诸如《日照市土地使用权交易手续费收费方案》等有关政策法规。

### 3.3 完善土地储备制度

(1) 进一步完善土地储备有关配套政策法规,增强土地储备的力度。切实推行收取土地闲置费等政策,符合收费条件的一定要收取,决不姑息。要让土地储备成为挖掘存量、控制增量的一条有效途径,成为政府垄断土地一级市场的不可撼动的巨手。

(2) 大力发展土地金融业。土地储备、土地置换都需要大量的、能长期使用的资金。要设立土地基金、土地银行,专门负责存量土地的盘活挖潜,逐步建立起比较完善的土地金融体系,彻底解决储备资金的问题。

### 3.4 理顺房地产交易中土地与房产管理部门的职能关系

针对日照市现状,规范土地房产管理机构设置。要建立规章,加强沟通,理顺房地产交易中的土地、房产管理职能,从源头上解决交叉管理和双方不管而出现的问题。



# 谈当前事业单位财务管理

## 的问题及对策

山东省第二测绘院

张英

财务管理是事业单位管理工作的一个综合的核心的组成部分,财务状况应该真实、准确地反映事业单位的经济活动。长期以来,由于受传统的计划经济影响及环境等诸多因素制约,事业单位的财务管理一直比较薄弱;随着事业单位改革的不断深化,其财务管理也必须加快改革进程。现就当前事业单位财务管理存在的一些主要问题和如何加强事业单位财务管理、规范会计核算,发表一些浅见。

### 1 事业单位财务管理存在的主要问题

#### 1.1 会计基础工作不够规范,内控制度执行不够严格

会计基础工作和单位内控制度是会计工作的基本环节,也是经济管理工作的重要基础。但是,会计基础工作薄弱,内控制度不够健全或执行不力却是普遍存在的问题。

#### 1.2 会计核算不符合制度要求

表现之一是会计科目设置不规范。为规范政府预算和单位预算行为,加强预算管理和事业财务管理,建立起规范的、符合国际惯例的会计模式,财政部颁发了《事业单位会计准则》和《事业单位会计制度》,从1998年1月1日起施行。按规定,各

单位在按照国家统一会计制度要求的前提下,可自行设置和使用会计科目,但必须符合包括会计准则在内的国家统一会计制度和满足编制统一会计报表的要求。然而一些单位随意使用、乱用会计科目,有些单位把新老制度的会计科目混用,有些单位甚至根本就没有执行新的会计制度,仍然按老制度核算,从而造成会计核算不伦不类,会计信息失真。

表现之二是帐务处理不规范,如对外投资的核算,以货币资金对外投资为例,一般单位会计只作“借:对外投资-某某单位,贷:银行存款”的