

土地市场建设中土地违法现象的特点原因及对策

济南市国土资源局 蔡长杰 张晓峰 粘斌

规范土地市场就是在政府的宏观调控下,建立完善土地市场规则体系,充分发挥市场对资源配置的基础性作用,运用价值规律和市场机制,实现土地资源配置的最优化和土地资产效益的最大化。规范土地市场,查处违法用地,促进经济发展,是当前乃至今后我国土地管理工作的一项举足轻重的任务。济南市在土地市场建设中取得了初步成效。从2002年的济南市城市房地产开发建设用地清理整顿、2003年的进一步治理整顿土地市场秩序工作中,可以发现济南市及全国大多数城市土地市场建设中普遍存在的主要问题。现针对存在问题的特点、原因,探讨依法规范土地市场的对策。

1 土地市场中违法用地的特点和原因

1.1 土地市场建设中违法用地特点

(1)违法用地点多面广。由于经济利益的趋动,自身认识的偏差,办理手续的周期长、费用高,导致大到政府部门、小到村居及房地产开发公司、企事业单位,在土地市场中都不

同程度地存在着土地违法现象。政府部门,特别是县(乡镇)政府因招商引资心切而违法用地,有的政府部门、村居自建的住宅楼手续全无,有的还将顶层以商品房的形式卖出。房地产开发公司在开始的经营中还能依法用地,因竞争或为谋取暴利,在以后的经营中几乎全部违法用地。企事业单位由于经营不善,为改变经营条件,利用政府“腾笼换业”、企业破产、兼并时的优惠政策,将原划拨土地变相出售或与他人联营、联建,搞房地产开发。城乡结合部利用集体土地,以旧村改造名义,在未完善土地审批手续的情况下建房,一部分安置村民,另一部分用于搞商品房销售,这种现象在旧村改造中比较普遍。

(2)违法用地面积大。由济南市2002年房地产开发建设用地的清理整顿清查摸底情况看,共清查出房地产开发建设用地单位321家,开发用地总宗数为1031宗,面积41930.57亩;其中耕地2034.9亩。合法用地456宗,占总宗地数的44.2%,面积25355.3亩,占总开发建设用地面积的60.5%;违法用地575宗,占总宗地数的55.8%,

面积16575.27亩,占总开发违法用地面积39.5%。在违法用地中,利用出让土地的68宗,占违法用地总宗数的11.8%;面积2888.55亩,占违法建设用地面积17.4%;利用划拨土地的327宗,占违法用地宗数的56.9%,面积7455.26亩,占违法用地总建设用地面积45%;利用集体土地的176宗,占违法用地宗数的30.6%,面积6207.46亩,占违法用地面积37.5%;利用经济适用房搞开发的4宗,占违法用地宗数的0.7%,面积24亩,占违法建设用地面积0.1%。从出让金清查的情况看,欠缴11761.9万元。

(3)违法用地类型复杂。有无土地、规划等合法审批手续,违法占地进行房地产开发的;有利用集体土地进行房地产开发的;有利用划拨土地采取自建、联建、联营、入股等形式进行房地产开发的;有利用划拨土地以经济适用房(安居工程、解困房等)名义进行房地产开发,但未按出让合同约定交付出让金或投资未达总投资额25%以上擅自转让交易土地的;有利用建设用地项目立项,规划许可证和用地红线圈占、转让土地的;还有

其他房地产开发建设违法用地及交易行为。

(4)土地市场中土地违法遗留问题多。在城市房地产开发前期,用地手续不规范,政府批地的口子多,边开发、边办用地手续的项目很多,至今还有很多开发项目未完善用地手续,造成了大量遗留问题的沉积。政府以实物地租的形式搞旧城改造、市区主干道拓宽、改善市民居住环境、安居工程等大的市政建设留下许多问题。如给予济南市13家老房地产开发公司“以路补房、以房养路”等优惠政策,没有按规定收取土地出让金等土地费用,以及对济南市高新技术开发区越权审批建设用地等,都造成了许多历史遗留问题。

1.2 土地市场建设中违法用地原因

(1)政府高度垄断土地一级市场的职能不集中。多头供地导致了开发区单独供地,划拨土地自由交易,闲置土地游离于统一公开的市场供应之外,城乡结合部土地私下交易,开发商以一些新的题材大量圈占土地。特别是济南市高新技术开发区的非法批地、非法发证问题给政府土地供应的集中统一带来了相当大的难度。按照山东省国土资源厅的要求,2001年济南市进行了供地清查,共清查出用地77宗,总面积4118.29亩。其中冻结前34宗,冻结期间28宗,新法实施后的15宗,需要重新立案调查处理共27宗(包括新法后的15宗)。这些问题是对政府土地集中统一供应权的严重挑战,损害了政府土地收益,扰乱了土地市场。

(2)没有严格控制好建设用地供应总量。多头供地使供地总量大于需求,大量存量土地早已在开发商手中,导致了闲置土地的增多。政府手中几乎没有土地,为谋求经济发展,县(市)镇大搞工业园区,大搞市场,又大量违法占用土地。2002年济南市通过对市建城区内的国有土地闲置情况进行了初步调查摸底,从调查情况

看,市建城区内的国有土地闲置情况是点多、面广,情况多样化。初步统计,市建城区内共有闲置土地30宗,总面积2336.542亩,这是没有严格控制好建设用地供用总量的后果。

(3)没有依法用市场机制供应土地。土地供应是土地市场的源头,也是第一个关口。在源头上和第一关口上把关不是太严。没有把握住规范土地市场的主动权,导致了有偿使用的比例低。济南市2000年就建立了土地收购储备中心,土地市场建设处也已成立多年,但到2002年1月才敲响土地拍卖的第一锤。看来,济南市在依法用市场机制供应土地上起步是比较晚的,公开招标、拍卖、挂牌供应土地的比例还不够高。

(4)没有创造良好的土地市场环境。在公开供应计划、公开出让宗地信息、公开集体决策、公开查询登记、公开竞争、公开结果方面做得不尽人意。只注重增强城市竞争力、吸引投资,并以降低地价为代价,没有重视加强出让金的收缴力度,没有严格控制出让金的缴纳时间。没有很好地采取“阳光作业”,通过招标采购形式依法供地。还有人在界定供地、有偿和划拨范围上玩花样,打擦边球,如在划拨地上安排大量的商业设施,在经济适用房中夹带高档别墅,从农业开发项目中孵化房地产开发项目。

(5)对市场趋势把握不是太好。市场决定不了地价,对协议出让,结果公开、接受社会监督不够。不能很好地把握市场走势,对市场信息进行整理与披露。市场走势分析不够。政府没有很好地在采集、掌握土地市场信息基础上,定期对土地市场走势进行分析;在根据城市经济和社会发展需要适时调整城市供地用地政策,发挥城市经济调控土地市场作用的职能上做得并不是太好。

2 规范土地市场建设的对策

一是坚持对土地供应的统一集中管理。坚持政府对土地供应的集中统

一管理,是多年来土地管理工作的一条基本经验,也是国务院2001年15号文件强调的加强土地资产管理规范土地市场的一项重要举措。党的十四届三中全会后,各地根据经济体制改革的要求,加强了土地的集中统一管理。特别是在土地市场秩序治理整顿工作中,各地以此作为规范土地市场的突破口,着力解决下放土地审批权限、分散土地供应权等问题,取得了显著成效。湖南省湘潭市改变过去城市土地管理五分天下的局面,由国土资源部门统一供地范围,实行了一个龙头放水;四川省泸州市终止了原经政府授权的土地开发公司的土地经营权,城区所有建设用地一律统一规划、统一征用、统一储备、统一开发、统一供应;杭州市通过建立政府主导型的土地收购储备制度,切实抓住了土地集中统一供应权,实现了对土地市场的有效调控。实践证明,要建立一个规范有序的土地市场,必须坚持政府对土地的集中统一管理。要强化政府供地行为的整体统一性,集中土地供应权。要加强领导,尤其是政府一把手要切实组织和领导,并用制度来保障这项工作的进行。引导工业向园区发展是对的。这样做使企业取得了发展资金和配套发展用地,政府获得了级差地租,改善了城市环境,开发区也引进了投资项目。但在市内的原有企业土地要交给政府,由政府来操作使用。

二是严格控制建设用地供应总量。只有严格控制建设用地供应总量,才能发挥市场配置的基础性作用,实现土地资产价值,提高土地利用效率;才能切实保护耕地,并保障建设市场平稳运行。城市建设用地总量严格控制了,土地市场自然就规范了,政府对土地市场的管理也就顺畅了。用地总量一旦失去控制,就会导致土地资源的浪费和土地市场、建设市场的混乱。上个世纪90年代初的房地产热、开发区热都给人们留下了深刻的

教训,其中都有用地供应无度的因素在作怪。要确立合理的城市发展战略,树立内涵挖潜的发展思路。要优化土地利用结构,特别是给工业用地留有一定的空间。有很多地方将存量土地和增量土地全部纳入土地收购储备库,由政府根据经济发展要求,适时、适量供用;这样做既控制了土地供应的方向和数量,维护了土地市场的稳定,也保证了经济的持续发展。

三是依法用市场机制供应土地。国务院15号文件明确规定,国有建设用地供应除涉及国家安全保密要求外,都必须向社会公开。2002年中纪委第七次会议提出,经营性土地使用权一律以招标拍卖的方式提供;国务院第四次廉政工作会议也强调要建立这样的制度。中央领导同志申明,拒不执行公开供地等制度的,要追究直接责任人和有关领导干部的责任。国土资源部颁布的11号令《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,界定了经营性用地的范围,明确了有偿供地的方式,规范了土地使用权出让的程度和法律责任,明确了经营性土地供应必须公开的内容,同时明确了从2002年7月1日起执行这项制度。要严格按规划、计划供地,严格界定有偿使用范围,按标准供地;严格控制具体项目规划尺度,要审查好项目用地重要依据。必须严格做到公开、公平、公正地供地,必须严格规范协议出让。协议出让必须价格评估,做到集体决策和结果公开。经营性用地必须招标拍卖。商业、旅游、娱乐、商品住宅用地等,凡同一宗土地有两个以上竞争用地者,必须以公开招标、拍卖和挂牌方式供地。

四是要创造良好的土地市场环境。良好的土地市场环境是建立土地有形市场、规范土地交易作为、杜绝土地隐形交易的重要手段,是加强廉政建设、转变政府职能的有力举措,也是推进政府行政公开的有效办法。据有关资料统计,到2001年底我国已

有29个省(区、市)的1087个市、县建立了土地有形市场。作为土地有形市场的发源地广东省,已有土地交易机构112个,场地面积达32646平方米。江苏省有13个地级市58个县(市)建立了土地有形市场,人员编制、场地设备、经费渠道全部落实。土地市场要侧重稳定,公平和安全运行。土地市场运行要制度化、法律化,不能朝令夕改,因人废事。市场要采取“阳光作业”。要通过招标、拍卖的形式由市场决定地价。协议出让必须把握住结果公开,接受社会督促。要提供产权交易信息、场所,增加交易机会,降低交易成本,并保证交易安全、产权安全。

五是把握住土地市场走势。要高度重视市场信息的整理与披露工作。畅通的市场信息,有利于引导市场的投资方向,有利于政府宏观调控土地市场,是土地市场成熟的标志。据统

计,我国已有1142个市县建立了信息发布制度,1515个市县建立了土地登记信息可查询制度。信息制度的建立,有效地引导着社会投资。市场信息的整理和披露,能使社会了解政府土地的供应情况,提高政府供应土地竞争力。让社会了解土地市场的现状,可提高土地资源和其他社会资源的配置效率,提高土地交易的成功机会,并降低交易成本。要重视市场分析工作,把握市场走势,灵活调整供地政策,更好地发挥政府调控城市经济、调控土地市场的职能;要建立顺畅的信息通道,积极开展土地市场发布工作,积极为土地市场提供必要的服务,更好地吸引投资。这样做,用地都去找市场,才不会再有单位和个人走歪门邪道,土地市场自然也就规范了。

