

## 经验交流

## 浅谈城镇土地资产经营管理

刘发章

(胶南市国土资源局,山东 胶南 266400)

随着经济的快速发展和城镇化进程的加快,土地的价值日益显现出来,如何发挥市场机制合理配置土地资源,经营和管理好城镇国有存量建设用地,促进经济社会环境可持续发展,就需要认真作好土地资产经营这篇文章。

## 1 开展土地调查,掌握土地资产存量

胶南市国土资源局利用地籍调查,积极开展土地利用调查工作,摸清辖区土地资产状况,为土地储备交易中心提供信息资源,也为政府搞活地区经济,盘活国有企业资产当好参谋。在开展地籍调查的同时,有针对性的对一些大型国有企业、改制中小型企业 and 成片危改区和村(居)改造区开展土地利用调查。在符合土地利用总体规划和城市规划的前提下,将调查结果结合控制性详细规划加以整理,制成存量土地储备信息卡,同时充分利用计算机技术,将卡片信息和地形图结合,形成土地利用信息库(数据库)。截止到 2005 年 5 月,胶南市共对 75 宗存量国有建设土地,2 宗新增建设用地纳入土地储备,面积达 155 余公顷,确定城镇规划范围内村居改造用地 14 宗,面积 43.91 hm<sup>2</sup>,为胶南市的城镇化和经济的发展提供了土地资源保障。

## 2 充分利用数据库开展信息化工作

在摸清了“家底”——可利用的土地资产后,国土资源局就可以为政府当好土地资产经营的“管家”,可以充分利用形成的土地利用数据库,向土地储备收购交易中心提供上市土地的基本资料和潜在国有存量建设用地土地资源;进行潜在用地需求的市场调查,进行有计划的供地,保证供求大致平衡;

有利于土地利用结构的调整;也可以积极参加地区经贸洽谈会,利用先进的计算机信息技术公布土地利用信息,几年来,胶南市多次派人到上海、深圳、济南、杭州对纳入土地储备库的国有存量建设用地进行土地项目推介,取得了良好效果,为政府开展招商引资、繁荣地区经济,为国有企业改制、企业摆脱困境提供指导和服务。

## 3 完善土地市场配置机制

要发挥国有建设用地的资产效应,必须进一步完善市场机制,实现土地的增值和升值。一是进一步完善土地有形市场的建设,不断加强土地储备交易中心的各项制度建设,完善土地储备机制,统一收购、统一储备、统一拍卖,为土地市场机制提供一个充分发挥作用的平台,保证交易信息的畅通和市场竞争的公平性。二是建立和完善土地信息系统,建立土地交易预报制度,避免由于信息不完全和信息不对称造成土地市场的混乱。三是建立合理的土地价格形成制度,土地行政主管部门要及时进行调查,更新基准地价和标定地价成果,建立城镇基准地价动态的地价监测系统,使地价评估标准符合市场的实际情况;定期公布地价信息,以指导土地市场交易价格。胶南市国土资源局从 2003 年开始对土地的市场价格进行了跟踪调查并进行了论证,2004 年对城镇基准地价的调整举行了听证会,论证的结果已通过山东省国土资源厅的验收,现工作成果已上报青岛市国土资源和房屋管理局审批。四是大力推行土地招标、拍卖、挂牌制度。对用于商业、旅游、娱乐、住宅等项目的土地使用权出让,通过土地招标、拍卖、挂牌方式进行。保证土地交易的公开、公正、

收稿日期:2005-06-04;修订日期:2005-06-11;编辑:孟舞平

作者简介:刘发章(1968-),男,山东胶南人,工程师,从事国土资源执法监察工作。

公平,避免土地交易的“暗箱操作”,既规范了土地市场秩序,又增加了财政收入。2002 年至 2005 年 5 月胶南市共拍卖土地 149.93 hm<sup>2</sup>,土地拍卖收益 145330 万元;挂牌土地 87.70 hm<sup>2</sup>,土地挂牌收益 14207 万元,为城镇和经济的发展提供了一定的财力支持。

#### 4 实现土地资本化,发挥土地效益

要实现国有建设土地的资本化,最大限度发挥土地效益,政府必须紧紧围绕经营城市、经营土地的目标,强化政府对土地一级市场的宏观调节、引导作用,合理分配土地收益,有效把握和控制土地供求关系,建立起一套良性循环的运作机制。因此,政府必须牢牢掌握对土地一级市场的垄断权,控制土地供应源头。坚持推行新增建设用地“六统一”管理措施,即统一规划、统一征用、统一储备、统一开发、统一供应和统一监督管理,实现“一个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”,保证政府对土地一级市场的高度垄断。对国有存量建设用地、散用地等各类待开发土地,政府应通过收购、收回、征用、置换等

方式收回土地使用权,保证政府对新增建设用地的控制。对国有存量建设土地的管理,要严格控制土地供应渠道,严格控制对原划拨土地的交易、出租,规范其操作程序,消除土地隐形交易,对商业、旅游、娱乐、住宅 4 类用地全部纳入土地储备库,政府通过对土地资源的有效调控,确保在宏观布局上,使国有存量建设用进行合理配置,真正按照“由市场确定地价、由市场确定开发单位”的市场配置要求,实现土地资产的最大效益。为全面实行土地资本运营和城镇建设发展提供保证。

#### 5 建立完善监督机制

对各类国有存量建设用地的交易、利用,要广泛接受社会的监督。通过公众参与、土地信息公开查询、举行听证会和建立举报制度等途径增强土地征用、开发利用和交易过程的规范性、科学性,进一步监督土地市场行为,完善土地调控机制,保障土地利用的合理性,促进土地市场的不断规范和完善,确保国有土地资产经营管理的正常运转,进而为经济和城市的可持续发展创造良好的发展环境。

(上接第 31 页)

例尺的区域图上标明位置,在土地详查图上红线落位。这样可以防止土地变更时地类混淆不清,防止宗地重叠和面积量算不准。三是建立耕地储备和占补平衡台帐。把开发整理出的耕地入库、上账,只要有建设项目占用耕地,就从储备耕地中取出与所占耕地同量的耕地为其补充。待一宗耕地切割补充完成后,将该宗地进行变更,并将图、斑、卡、卷宗。一并改成新的地类和编号。四是落实好开发后承包合同。县、乡、村、耕种者层层明确责任,以保证新开发的耕地和设施的持久保护和高效利用。

通过几年来的实践,垦利县的土地开发整理工作取得了很大成绩:

改善了农民的生产条件。通过土地开发,项目区的沟、渠、路、林、桥、涵、闸全部配套,这将极大地改善项目区农业生产条件,提高土地利用率和农业生产效率。增加耕地面积,提高耕地质量。通过土地开发,项目区的荒碱地将全部开发为标准农田,开发后,项目区建设成为标准农田,提高了项目

区耕地质量。通过土地开发,耕地质量大大提高,这将有助于农村推广新的农业生产和经营方式,提高和稳定农民收入。此外,通过土地开发,将彻底解决项目区农业灌溉和农村人、畜饮水水源,极大改善农民的生产生活条件。发挥较强的示范作用。垦利县土地后备资源丰富,而且大部分与该项目区土地类似,本项目的土地开发规划设计将对类似地区的土地开发起到较好的示范作用。有利于农村地区的社会稳定。通过开发后土地的合法、合理的权属调整,将减少今后土地利用过程中可能引发的各种纠纷,有利于保持农村地区的社会稳定。有利于推动土地开发事业的发展。土地开发将完善项目区农田水利设施、交通设施等,提高农民的劳动生产率,将使广大农民群众感受到土地开发是一项利国利民的事业,是一项为老百姓办实事的事业,有利于提高广大农民对土地管理工作的支持和理解,进一步推动土地开发工作的全面发展。