

## 经验交流

# 制度和机制是日照市土地市场健康发展的根本保证\*

谢广锋, 郭斌

(日照市国土资源局, 山东日照 276826)

完善的制度和良好的机制是市场与事业兴旺的根本保障。日照市在城市土地资产经营中, 以建立统一、开放、竞争有序的市场环境为目标, 从建立制度、完善机制入手, 促进了土地资产的优化配置与合理增值, 为城市持续、快速、健康发展开辟了新的道路。

## 1 垄断土地市场建立需求新机制

土地供应是城市调控土地及房地产市场的基本手段。为强化政府在土地供应上的垄断地位, 日照市坚持“一个口子”供地, 严格控制用地总量, 逐步建立起了完善的土地收购、储备、开发、供应制度和以土地供给引导需求的新机制。

### 1.1 理顺管理体制加大土地储备力度

过去, 日照的土地多为现征现卖, 且多头供地, 分散管理, 造成了一定程度的混乱。为切实解决这个问题, 日照市根据国家和省的有关法规政策, 首先理顺市、区国土资源、城市规划管理体制, 对其实行垂直管理。市区只设一个土地储备、土地交易、地价评估办事机构, 从根本上改变了以往分散多头管理、多头供地的混乱局面, 避免了在用地标准、用地价格上的不正当竞争。同时大力推行土地储备制度, 于 2001 年 7 月出台了《关于建立并实施土地储备制度的意见》, 依法将批次转用、征用后的新增建设用地、存量闲置用地、旧城改造腾出的土地、破产企业用地、机关企事业单位搬迁后腾出的土地和涉案土地资产, 统一纳入政府土地储备的范围; 对于有些已出

让的土地则根据城市规划及时调整。实行“一个池子蓄水”, 增强了政府对土地市场的宏观调控能力。自土地储备工作开展以来, 仅市土地储备中心就储备土地 57 宗、733 余公顷; 已出让 22 宗、64 余公顷, 实现政府纯收益 15382 万元; 尚存储备土地 35 宗、668 余公顷, 预计可增加政府收益 50 多亿元。

### 1.2 合理编制严格实施年度土地利用计划

前些年, 日照曾经尝试过“以地招商”、“以地换工程”的办法, 只要客商申请土地开发, 市里基本上满足要求, 致使许多土地特别是沿海地段的土地低价出让, 有的长期圈而不用或多占少用, 土地利用效率很低。为从根本上解决这个问题, 市政府根据省下达的计划和城市发展与市场需求, 合理确定每年的城市土地利用计划, 严格审查用地项目, 坚持一切建设项目用地必须符合土地利用总体规划和城市总体规划, 必须取得用地计划指标才能用地的原则, 将新增建设用地严格控制在年度计划之内。同时, 坚持“严把四关”, 即土地预审关、集体会审关、征地补偿关、批后监察关。特别是在全省国土资源系统较早地实行了用地集体会审制度, 对建设项目用地(包括用地计划、规划、面积、用途及土地资产处置、土地使用权交易)、地价确认、违法用地案件查处等事项都实行集体会审, 对所有建设项目坚持“四不批”(不符合土地利用总体规划和城市规划的项目用地不批, 不符合国家产业政策的项目用地不批, 超过定额指标的项目用地不批, 不落实耕地占补平衡措施的项目用地不批), 制止了土地交易违规行为的发生。此

收稿日期: 2005-11-30; 修订日期: 2006-02-17; 编辑: 王先起  
作者简介: 谢广锋(1972-), 男, 山东日照人, 从事国土资源管理工作。

外,日照市还完善了国土资源执法监察网络,建立并实行了公开办案、联合办案、重大案件备案和动态巡回检查等各项制度,对违法案件做到了早发现、早制止、早查处,保证了用地计划的执行。

实践证明,政府垄断土地一级市场,将土地供应总量控制在合理的水平上,是搞好土地经营、实现土地价值合理化的前提,也是日照的土地市场从无序走向有序的釜底抽薪之举。

## 2 推行招拍挂制度实现土地效益最大化

过去,日照土地供应大多以协议方式为主,土地价格一直远低于全省平均水平。为防止土地资产流失、提高土地利用效率,日照市在全省较早推行了土地交易市场制度化,对经营性土地使用权实行招标投标挂牌出让。

### 2.1 健全交易规则规范市场运作

2001 年 7 月,日照市政府出台了《关于对城市规划区内商业、金融、旅游、娱乐、经营性房地产开发用地实行招标投标的通知》,又相继出台了《日照市土地交易市场管理规定》、《日照市国有土地使用权挂牌交易暂行办法》等十多项规章制度,推动了土地交易市场和土地招标投标挂牌出让工作的健康发展。现在,除国家重点建设项目和工业用地外,日照市的经营性用地供应全部实行了招标投标挂牌出让。2003 年全市实现政府土地收益 11.87 亿元,是 2002 年全年的 3.2 倍,省下达年度指标的 296.8%,增幅列全省第 1 位。

2003 年 6 月,山海天旅游度假区内 1 宗土地经政府积极争取,实行挂牌出让,结果以总额 4.87 亿元、每公顷平均 1331.1 万元的价格成交,创造了单宗土地全省最高价。公开挂牌出让使该宗土地的价格比原协议出让价高出近 4 倍,实现了土地资本运营效益和政府收益的最大化,取得了买方满意、政府高兴、市民赞赏的良好效果。

### 2.2 完善土地出让制度保障房地产业的市场化发展

#### 2.2.1 改进经济适用房建设用地办法

针对部分经济适用房项目用地被擅自用于房地产开发、经济适用房有关优惠政策难以落实到住房困难户等问题,市政府在认真调查研究的基础上,于 2005 年 6 月出台了《日照市城市经济适用房市场化运作实施办法》。该《办法》是按照“统一规划、

市场运作、政府补贴、个人购买”的原则,变划拨建设用地为挂牌、招标、拍卖出让用地,政府土地收益实行封闭管理,按一定标准专项补贴符合条件的中低收入家庭无房户购房,变暗补为明补,从而实现了“用地市场化、审批程序化、补贴货币化、购房自主化和监管规范化”。这一改革既堵塞了优惠政策流失的漏洞,又创造了公平竞争的房地产环境,从而使住房困难户、房地产开发商和政府三满意。

#### 2.2.2 创新“城中村”改造方式

“城中村”改造一直是城市建设的难点,政府不仅背负沉重的经济负担,而且居民总觉吃亏,因而上访不断。市政府通过调研,决定在“城中村”改造中坚持规划先行、政府垄断土地一级市场和政策扶持三个原则,推行市场化运作。即将原村居占地由政府统一规划、收回后实行招标投标挂牌出让;对原土地市场升值部分,除用于农民的旧房变新房、平房变楼房的补偿以外,其余由政府专项用于“城中村”改造后的商业设施配套建设。实行该办法以来,居民的就业有了保障,实现了既安居又乐业。“城中村”居民既消除了“吃亏”心理,又增强了创业的积极性,几乎再没有因“城中村”改造而群访的事件发生。将“好事办好”,加快了“城中村”改造步伐。

#### 2.2.3 鼓励城区工业用地“退二进三”

政府规定对城区退二进三的土地,原企业可以按照城市规划继续使用开发(详见后文),否则将由政府收回纳入土地储备或直接招标投标挂牌出让,增加的土地收入由政府和企业分成。科研、教育、文化、卫生、体育等划拨和协议出让用地,如果要改为经营性用地,一律由政府收回纳入土地储备或直接招标投标挂牌出让,这一举措堵住了因变更用地性质搞经营性开发造成的政府土地收益流失。

#### 2.2.4 对出让的土地限期开发

对出让 2 年经多次催督仍未开发的闲置土地,则采取政府收回、收购的办法,重新推向市场公开招标投标挂牌出让。

目前,“用地找市场、交易进场办”的观念在日照已基本形成。机制和制度的完善,使得日照的土地资产经营从有序进一步走向规范,进一步提高了经营质量。2003 年,全市通过“招拍挂”方式实现政府土地收益 7.14 亿元,占土地出让纯收益的 64.2%,该比例居全省第一位。日照市大力推行土地运营市场化的做法得到了上级领导的充分肯定,赵克志副

省长为此批示：“搞好土地经营，关键在于领导的认识和决心，在运作机制和市场体制。各地要学习借鉴日照的经验，依法建立和完善市场运作机制”。

### 3 城市建设依托土地经营实现“多赢”

在建立机制、完善制度的基础上，日照市又不断创新机制，在城市建设中推行市场化运作，依托土地经营实现政府、市民与企业的“多赢”。

#### 3.1 积极探索建立旧城改造新模式

旧城改造、企业搬迁一直是困扰城市建设的一道难题。近年来，日照市充分运用市场机制和经济规律，探索建立了“经营土地、兼顾各方”的旧城改造新机制，从过去“用市长的钱”转向“用市场的钱”，将旧城改造工程运作方式由过去的以项目运作为主改为以土地经营为主，取得了良好的效果。

灯塔小区开发建设是日照城市建设的重点之一。这里既是日照滨海旅游的必经之地，也是 2005 年欧洲级、2006 年 470 级世界帆船锦标赛服务场地，是全市人民瞩目的一项重点工程。整个搬迁工程浩大，如果走老路，用“市长的钱”由政府出资操办，需搬迁资金 2 亿元，财政难以承受。为破解这个难题，市政府调整工作思路，创新经营理念，决定采用市场化运作模式，依托土地资源，用“市场的钱”解决石油公司搬迁改建问题。通过市场化运作，政府不但未出一分钱，反而竟得土地收益 4500 多万元，取得了搬迁顺利、商业旅游开发、政府土地收益增加“一举三得”的良好社会、经济效益。

在总结经验的基础上，日照市政府出台了《关于工业和教科文卫体用地改变土地用途的办理意见》，规定原工业用地按照城市规划需要“退二进三”，改变为商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地的，可由政府收回纳入土地储备或直接招标采购挂牌出让，也可由原土地使用权人继续使用。原土地使用权人继续使用开发的，应依法缴纳。改变用途后的土地市场评估价扣除原出让（或划拨）成本后的余额，即土地政府收益。土地政府收益全额缴至财政，由财政返还 50% 支持原土地使用权人搬迁。地上建筑物、附着物由原土地使用权人自行拆迁，政府不再给予补偿。该《意见》既使退二进三有章可循，又调动了企业退二进三的积极性。

#### 3.2 积极探索由经营土地向经营规划转变

日照市在城市开发建设中，借鉴国内外先进经验，积极探索运用收取级差地租加快发展的新途径，大胆地由经营土地向经营规划转变。

万平口 7.6 km<sup>2</sup> 潟湖区是日照“蓝色项链”（沿海旅游线）上的一块宝石，是城市规划中的主要商务旅游区，保护多年尚未开发。据专家测算，让这块“宝石”大放光彩，需要投资几十亿元，相当于市财政几年的收入；而拖延不开发又影响城市建设特别是城市商务、旅游的发展。为此，市政府决定由经营土地向经营规划转变。运营模式按照“统一规划、整体储备、分期开发、滚动发展”的原则，聘请国际一流专家精心制定潟湖生态旅游区的概念性规划和控制性详细规划，确定开发起步区，采取招标、拍卖、挂牌等方式公开出让；出让收入除支付土地储备、开发等有关费用外，政府收益部分全部用于万平口商务旅游区的开发建设。这种土地资源—规划—资本—资金的运营模式，既能提高资金使用效率，又可以减少对银行贷款的依赖，降低开发成本，控制开发过程中的经营风险，逐步形成“投入—收益—再投入—再收益”的良性循环，从而为潟湖区的高起点开发创造了条件。

#### 3.3 培育展示城市品牌中推进房地产业的发展

日照市委市政府认为，未来房地产业的竞争，既是房地产品牌竞争，更是城市品牌的竞争。为此，日照市借鉴先进城市的经验，采取政府组织与市场化运作相结合举办房地产博览会的方式，展示日照“蓝天、碧海、金沙灘”的独特资源环境优势和花园式新兴港城的发展前景，加快塑造房地产业品牌的进程。在以“海滨生态市、东方太阳城”为主题的 2003 年中国日照房地产博览会上，有 32 家房地产商、111 个参展摊位云集在蔚蓝的大海边，接待各类咨询 30 万人次，总成交额达到 1.5 亿元，加强了日照房地产界与国内外房地产界的交流与合作，提升了日照的城市形象，塑造了日照房地产品牌。

机制和制度的改革与完善，保证了日照市统一、开放、竞争有序的房地产市场环境的形成；而日益完善的机制和制度，将使日照土地市场持续健康发展，为城市建设与发展不断注入新的活力。