

工作研究

* 菏泽市城市土地资产经营初步探讨

张九献,张银霞

(菏泽市国土资源局,山东 菏泽 274000)

菏泽市地处山东省西南部,苏鲁豫皖四省交界处,是著名的“牡丹之乡”,属内陆经济欠发达地区。2003 年以来,新一届市委、市政府以科学发展观为指导,创新工作理念,确立以土地经营建设城市的发展思路,改善了城市面貌,提高了城市品位,实现了整个城市经济的可持续发展。2003 年以来,菏泽市区累计完成土地经营收益 15 亿元,为城市基础设施建设带来了雄厚的资金基础。

1 经营城市土地的重要性和必要性

1.1 是城市建设发展的必然选择

长期以来,菏泽经济欠发达,财政资金短缺,是所谓的“吃饭财政”,更谈不上搞城市建设。城市面貌脏、乱、差,布局混乱,建设水平低;城镇用地结构混乱,公共设施用地比重小,设施差;公共绿地远远低于规定标准;低效利用的土地多,城区内大约有 20% 的土地处于闲置状态。由于城市投资环境质量差,对外资缺乏吸引力,严重制约了全市对外开放和经济社会的进一步发展。如何有效地改变这一落后面貌,实现省委、省政府提出的“突破菏泽”经济发展战略,是摆在市委、市政府面前的重大课题。靠财政拨款?靠银行贷款?靠集资摊派?靠上级扶持?几十年的实践证明,都不可行。唯一的出路是深化城镇国有土地使用制度改革,靠经营土地来经营城市,以地生财,以地建城。全市上下思想认识的提高,推动了改革的深入发展。2003 年,全市完成政府土地收益 6.4 亿元,经营性用地公开出让比例达到 100%;2004 年,全市完成政府土地收益 8 亿元;2005 年上半年完成政府土地收益 4 亿元。每年来自土地经营的收益已达财政收入的 1/3 强,使环城

公园、赵王河公园等 18 个在建的重点市政基础设施项目获得巨大财力支持,城市建设也开始走上“投入—回收—再投入”的良性循环轨道。城市建设的发展,增强了整个城市的综合竞争力。目前,已有近百家企业到菏泽投资兴业,已出让的土地预计 3 年内可吸收外地投资 53 亿元,2004 年吸纳外资为 19 亿元;房地产价格也比 2003 年以前增长近 50%。

1.2 是深化城镇国有土地使用制度改革的重大举措

我国现阶段土地使用制度改革的主要内容是改土地无偿、无期限、无流动的土地使用制度为有偿、有期限、有流动的土地使用制度。改革目标是建立社会主义市场经济体系。通过加大土地资产经营力度,建立国有土地收购储备制度,推行国有土地年租制,实行国有土地招拍挂出让制度,充分运用市场机制配置土地资源,显化土地资产价值和治理整顿市场秩序,保证土地市场的公开、公平、稳定运行,这一切对土地使用制度改革的深入都起到了促进作用。

1.3 是实现城市经济科学发展的客观要求

城市经济发展是社会经济发展的重要标志。要经营好城市,必须首先经营好土地。只有经营管理好土地,城市政府才能更好地履行建设和管理城市的职能,才能使城市发展获得更为合理的空间和更为雄厚的物质基础。因此,经营土地是经营城市的核心和关键,是提高城市综合竞争力的战略选择。2003 年以来,菏泽市委、市政府通过灵活运用土地资产经营政策,实行“退二进三”、“活地兴企”等措施,实现了产业结构和土地利用结构的双优化;通过建立国有土地收购储备制度,加快了旧城改造步伐,促进了城市土地集约利用和经济布局、结构的调整;通过运用市场机制配置土地资源,最大限度地显化

收稿日期:2005-10-12;修订日期:2006-02-20;编辑:王先起

作者简介:张九献(1972-),男,山东定陶人,主要从事国土资源管理工作。

土地资产价值,实现土地资产的保值增值,为城市发展开辟了重要资金来源。最重要的是,通过严格控制土地供应总量,加强土地宏观调控,遏制了乱占滥用耕地的势头,确保了耕地保护基本国策的贯彻落实。全市连续 8 年保持耕地总量动态平衡,为经济可持续发展奠定了坚实基础。

2 土地资产经营的基本内容和运作模式

城市土地资产经营就是在市场经济条件下,围绕城市经营战略,市县人民政府代表国家以土地所有者的身份,用经营手段运作土地资本,实现土地资源的优化配置和土地资产效益的最大化。土地资产经营是顺应土地使用制度改革和市场经济发展的内在要求而进行的制度创新,是对传统计划体制供地方式的重大变革。

2.1 深入开展土地市场治理整顿

2003 年以来,为加强土地管理,遏制土地资产流失,搞好城市土地资产经营,促进城市建设,市委、市政府开展了大规模的土地市场治理整顿工作。这次清理整顿的范围是,1999 年 1 月 1 日新《土地管理法》实施以来在土地保护、开发、利用等方面的管理情况,特别是 2001、2002 年落实现行土地管理法律法规、政策和制度的情况;重点是对违规设立各类园区、房地产项目用地、违法圈占土地、土地非法入市和有法不依、执法不严等情况的整顿规范。通过治理整顿,2003 年以来,处理 100 万元以上案件 100 余宗,500 万元以上的大案 20 余宗。2003 年,市区追缴土地规费 1.5 亿元;2004 年追缴规费 1.8 亿元;2005 年 1 至 8 月已追缴 4000 万元。通过治理整顿,全市违规设立各类经济园区得到了全面清理,土地违法行为得到依法查处,违法用地、浪费土地的势头得到有效遏制,土地市场秩序从根本上得到好转。

2.2 建立国有土地收购储备制度

土地收购储备是政府高效控制城市土地开发利用的一种有效手段。借鉴外地先进经验,2001 年,市政府出台了《菏泽市土地储备管理办法》;2002 年成立了副县级的菏泽市土地储备中心(2005 年升格为正县级)。根据房地产市场的现状及发展前景,菏泽还制定了土地储备规划和年度计划。在储备方式上,有举债贷款收回储备、实物储备、协议储备、红线

储备等多种。截至 2004 年底,全市共收储各类土地 302 宗,合计 907.61 hm^2 。其中工业用地 165 宗,584.53 hm^2 ;四类经营性用地 137 宗,323.07 hm^2 ,已公开出让 80 余宗,288.33 hm^2 ;协议出让 45 宗,75.60 hm^2 。市区土地已经形成了“一个口子进,一个池子蓄、一个笼头出”的良性机制。

2.3 严格实行国有土地招标拍卖挂牌出让制度

2003 年,市政府出台了《菏泽市国有土地使用权招标拍卖挂牌出让办法》,使经营性用地全部以招标拍卖挂牌方式公开出让,全市土地出让逐步实现了由政府主导向市场主导、政府管理的转变。2003 年,全市通过招拍挂出让方式获取政府土地收益 1.6 亿元,2004 年为 5 亿元。招拍挂出让真正体现了公开、公平、公正的原则,充分发挥了市场配置土地资源的基础性作用。

2.4 积极推行国有土地租赁制

国有土地租赁制是土地有偿使用的一种重要方式。市政府出台了《菏泽市国有土地租金征收办法》,成立了副县级的地租征收处。对新增建设用地和划拨土地转让允许以租赁方式办理用地手续;对改变或部分改变划拨土地用途用于生产、经营,以出让或作价出资(入股)方式取得国有土地使用权,但未缴、欠缴土地出让金或政府收益,以改变土地出让合同规定用途或建筑容积率未补缴土地出让金等用地情形,全部纳入租赁制的轨道。2003 年,全市实现租金收益 800 万元,2004 年为 1300 万元。推行国有土地租赁制对规范土地市场,完善土地有偿使用制度起到了很好的促进作用。

3 加强土地资产经营的对策和建议

(1) 以科学发展观为指导,确立正确的经营管理思想。一要确立耕地保护意识。经营城市土地的根本目的是为充分显化土地资产价值,促进节约集约用地,切实保护耕地。二要树立土地资产意识。土地不仅是稀缺资源,而且是重要的资产,要把二者摆到同等重要位置加以保护、利用和管理,以促进经济社会和环境综合协调发展。三要克服片面追求“以地生财”的思想。经营城市土地,并不是简单地“以地生财”,更不能靠牺牲耕地为代价换取短暂的经济效益,必须正确认识和处理经营土地和保护耕地的关系,才能更好地经营好城市土地。

(2) 加大土地收购储备工作力度, 强化政府对土地供应的高度垄断。要立足菏泽当前发展实际, 重点做好“三个结合”。一是土地收购储备同旧城改造相结合。菏泽旧城改造起步较晚, 要充分运用级差地租原理, 以土地出让推动拆迁和改造步伐。应大力推广单县西关街改造的经验。二是土地收购储备同国有企业改革相结合, 实行“活地兴企”战略, 调整优化产业结构和用地结构。三是同城市发展规划相结合。根据城市发展规划, 将城市土地集中控制, 纳入政府储备库, 实施综合开发, 实现土地保值增值。要认真研究土地储备融资机制, 通过社会、银行等各种渠道筹集资金, 实现土地收购储备工作的良性发展。

(3) 用市场机制配置土地资源, 进一步扩大国有土地有偿使用范围。一是大力推行经营性用地招标拍卖挂牌出让制度, 减少协议出让比例。土地招拍挂出让, 目光应转向城镇存量土地, 使黄金地段发挥黄金效益; 出让地块宜大则大, 宜小则小。根据社会经济承受能力, 实施土地分割“小地块”公开出让, 不仅能够满足经济实力较强者的用地需求, 也能够满足经济实力稍弱者的用地需求, 有利于进一步活跃土地市场, 使其朝着健康的方向发展。二是对菏泽经济社会发展有重大影响的工业项目用地, 可以协议出让。一般工业用地同一地块有两个或两个以上意向用地者的, 也要采取招标、拍卖或者挂牌方式出让。三是加强原行政划拨土地管理, 逐步将其纳入有偿使用的轨道。

(4) 严格控制土地供应总量, 加快推进节约集约用地机制的形成。一是要科学制订土地利用总体规划。城镇建设用地总量不得突破土地利用总体规划确定的规模。二是要严格按照土地利用年度计划供地, 实行不饱和供地制。要本着供略小于求的原则, 确定供地计划, 限量供应, 择机而卖, 以提升土地资

产价值。三是严格把好集约用地关。严格实行供地目录制度和项目用地控制指标制度, 加强对建设用地项目的审查。要根据《山东省建设用地集约利用控制指标》, 严格按项目审批和供应土地, 并严格控制投资强度。根据菏泽经济发展实际, 投资强度必须达到市区 1800 万元/公顷, 县城 1500 万元/公顷, 乡镇 1200 万元/公顷。

(5) 建设土地有形市场, 加强土地市场监管。土地收购储备, 只解决了土地一级市场问题, 而二、三级市场的发育要靠构建土地有形市场来完成。要有效遏制土地私下交易和隐性交易, 一是必须设立土地交易中心, 建立比较规范的市场进入、交易和竞争规则; 二是推行政务公开, 强化窗口办文和集体会审制度, 定期发布市场信息和开展市场查询, 促使土地交易制度化、日常化; 三是认真做好菏泽市城区基准地价定期修订工作, 运用价格的杠杆作用调控土地市场, 把握市场走势。

(6) 加强城市规划区内集体土地管理, 最大限度地保护被征地群众的利益。根据菏泽新一轮城市总体规划, 近期到 2010 年, 城市人口为 50 万人, 规划用地为 60 km²; 远期到 2020 年, 城市人口为 68 万人, 用地为 74.8 km²。城市规划区内存在大量的集体土地, 搞好管理至关重要。一是要严格执法, 严肃查处非法转让、倒卖、出租集体土地等进行非农业建设, 特别是进行商业、旅游、娱乐和房地产开发的行为。二是积极探索集体建设用地流转制度。凡已审批的集体建设用地, 因企业经营不善, 经集体土地所有者同意, 主管部门批准, 可以流转, 以发挥土地最佳效益。同时, 允许农民以土地补偿金入股办企业。三是制定合理的征地拆迁和补偿标准, 积极探索就业安置、留地安置和货币安置等多种安置途径, 以保障农民群众的根本利益。

槐荫区重点项目用地保障工作成效显著

为确保槐荫区重点项目的用地, 按照“提前介入、跟踪服务”的原则, 槐荫区国土资源局对每个重点项目实行专人负责, 主动对接, 超前服务, 提前介入项目建设, 积极参加项目选址, 帮助项目确定合理的用地规模, 积极办理用地手续, 做好农用地转用申报, 建设用地审查、申报, 为用地单位提供了优质服务, 保障了该区重点项目顺利落地。

2005 年共上报建设用地审批 5 个批次, 用地总面积 148.77 公顷, 其中农用地 102.82 公顷, 建设用地 43.92 公顷, 未利用地 2.03 公顷, 保障了济南农产品贸易(加工)中心、山东国际航仓、现代花园、济南润华汽车服务园等重点项目用地。同时, 在城区重点工程建设中, 完成了经一路群盛工程、三十五中、二十中改造项目工程以及纬六路道路工程土地收购任务, 收购土地 22 宗, 总面积 10380.1 平方米, 拆迁房屋面积 9111.32 平方米。积极推动经一纬十二西北角、鲁星面粉厂、中大南区 3 个项目进入现状用地招拍挂程序。另外, 为阳光 100、新世界阳光花园、凯旋新城、中大北区大南方项目、嘉馨苑、绿洋食品厂改造项目、经十纬七国大开发项目做了大量的服务保障工作。

(张以侠)