



搞好土地资本运营促进经济社会发展*

陈建军

(利津县国土资源局, 山东 利津 257400)

近年来,利津县坚持深化土地使用制度改革,严格落实土地“五统一”的有关制度,积极探索土地开发复垦的路子,形成了土地运营的良好机制,不仅实现了政府的稳定收益,而且促进了城镇建设、招商引资和农村经济的发展,使政府获利、群众受益、经济社会发展三者得到了统一。

1 采取的主要措施

(1)建立土地收购储备制度,由政府牢牢垄断土地一级市场。由政府掌握经营性土地的“统一收购”和“垄断供应权”是进行土地资本运营的基础。

对城区土地实行规划控制。先由县城建规划部门根据土地利用总体规划和城区总体规划,对近期建设需占用的各类用地所在功能区做出详细规划,再由县土地行政主管部门对县城规划区范围内的土地依法实行统一征用。成立专门的土地收购储备机构——“利津县土地收购储备管理中心”,并设立了 800 万元的土地收购储备专项启动资金。根据城区土地特点进行分类储备。对城区和重点乡镇规划范围内的一切用地实行“准储备”(也称规划控制储备)。目前全县准储备土地约 2 666.67 hm^2 (4 万余亩)。对城区规划控制区范围内近期准备转入城市建设用地的土地实行“预储备”,由储备中心与被用地单位签订预储备土地协议,原土地所有者或土地使用者仍可继续按原用途使用土地。利用这种方式,利津县预储备土地 198.4 hm^2 。对按照城区规划近期要进行开发建设的土地、破产企业用地、长期闲置土地、低效利用土地或逾期未开发的土地实行“正式储备”,由政府统一征用收回并办理正式报批

手续。通过政府统一收购储备土地,真正实现了土地市场的“一个渠道进水”和“一个池子蓄水”,从而使政府牢牢掌握了土地供应的主动权,确保了城镇建设用地和招商引资项目的用地。

(2)对经营性土地使用权严格实行招标拍卖和挂牌出让,实现土地资源的市场化配置。招标拍卖和挂牌出让是进行土地资本运营,发挥土地资产最大效益的根本途径。为此,利津县制定了《国有土地资本运营暂行办法》,对经营性房地产开发和商业、旅游、娱乐等项目用地,全部纳入公开招标拍卖和挂牌出让的范畴,并投资 100 万元建设了高标准的土地评审交易大厅,建立起了集土地交易、地价评估、法律咨询、信息交流、注册登记为一体的“一站式服务”的土地有形市场。在招标拍卖挂牌出让的全过程中,充分发挥纪检、监察、公证、新闻媒体的监督作用,保证了土地交易的公开和公正。自 2002 年 8 月敲响拍卖第一槌以来,全县已招拍挂土地 24 宗,获得土地收益 2 800 多万元。

(3)完善土地开发经营的运作机制,确保实现土地资产价值的最大化。土地资本运营的根本目的就是为了实现土地资产价值的最大化。为此,利津县按照“卖‘生’不如卖‘熟’”的原则,在养好地、造地势上下功夫,形成了一套“先征地、后配套、再出让”的开发经营机制,通过加强基础设施建设,完善公共设施,增强城市综合功能,大力营造良好的人居环境和城市环境等措施,将“生地”养成“熟地”,促使土地升值。例如:利津县凤凰广场所处地块原是一片荒地,广场建成后,周边的土地迅速升值,成为诸多客商争购的热点。县政府将广场以西的

收稿日期:2006-07-31;修订日期:2006-12-26;编辑:曹丽丽

作者简介:陈建军(1972—),男,山东东营人,主要从事国土资源管理工作。

1.33 hm² (20 亩) 土地进行了公开拍卖, 获得土地出让金 641 万元, 为广场的配套设施建设和管理提供了可靠的资金保障。

(4) 积极争取土地开发整理复垦项目, 拓宽土地资本运营的空间。利津县充分利用土地资源丰富的优势, 紧紧抓住国家和省进行土地开发整理复垦的政策规定以及一些地区土地占补指标紧缺的有利时机, 积极向上争取土地开发复垦项目和易地占补项目, 把经营土地的文章延伸到了县外。全国第一批土地整理重点项目、全省第一个易地开发项目都落户利津。最近, 国家批复的陈庄镇 2 000 hm² 土地整理项目投资 4158 万元, 列全省之首。

2 取得的工作成效

(1) 加快了城镇建设步伐, 改善了城市面貌。一方面, 利津县把土地资本运营作为经营城市的核心来抓, 运用“以地生财、多元开发”的经营理念, 通过市场化配置土地资源, 实现了土地资本的最大化, 为县城的建设发展提供了大量的建设资金, 不但使财政资金得以从城市建设中解脱出来, 而且为政府获得了可观的稳定收益; 另一方面, 政府按规划严格控制土地供应, 有效防止了土地的不合理开发利用, 确保了城市规划和土地规划的有效执行, 使县城的城市面貌和品位得到了提高。运用以地生财的运作模式, 利津县先后完成了利津黄河公路大桥、欧式商业街、凤凰广场等一批重点工程的开发建设。

(2) 防止了国有土地资产的流失, 促进了廉政建设。建立经营性土地使用权招标采购挂牌出让制度, 改协议出让为公开出让, 将土地使用权出让从过去的分散、隐蔽和无序状态转为集中、公开和有序的进行, 并置于群众和社会的监督之下, 有效杜绝了“暗箱操作”, 真正实现了“一个渠道进、一个池子蓄、一个口子出、一个市场经营”的土地运营机制, 既堵住了土地收益流失的口子, 又有效避免了土地审批过程中的腐败现象。

(3) 极大地促进了农村经济社会的发展。土地开发整理复垦项目的实施, 大大改善了农业生产条件和农村生活条件, 促进了农业结构的调整优化, 为

农村经济社会的发展提供了大量资金。自 2001 年争取到东营市第一家国家级土地开发整理项目以来, 利津县先后共争取到国家级土地开发整理项目 3 个, 省级项目 3 个, 易地占补项目 6 个, 开发整理复垦各类土地 2 666.67 hm² (4 万亩), 新增耕地面积 666.67 hm² (1 万亩), 使农业年产值增加 4 000 万元, 受益农民 5 万人, 人均增收 800 元, 取得了巨大的经济效益、社会效益和生态效益。

3 几点启示

(1) 良好的运营机制及完善的配套政策是搞好土地资本运营的保障。同样的一块土地, 按照旧的划拨、协议出让等行政手段操作, 土地的价值难以体现, 而通过建立“一个渠道进、一个池子蓄、一个口子出、一个市场经营”的土地资本运营机制, 土地的价值及其带来的社会经济效益却成倍增长, 这说明建立一个良好的运营机制是搞好土地资本运营的根本。而要保证这个机制正常高效地运转, 就必须完善相关的配套政策和制度, 把土地资本运营机制的各个环节都纳入法制化、制度化和科学化的轨道, 这样才能真正保障土地资本运营的顺利开展。

(2) 实行熟地出让是实现城市土地价值最大化的有效途径。在对城市土地进行市场化配置的前提下, 完善市政基础设施建设, 对城市土地进行熟化配套, 实行“精细化出让”是获取最大土地出让价格, 实现政府作为城市土地所有者的收益最大化的一个重要途径。同时, 熟地出让有利于规划的实施, 可以保证出让土地项目按照规划标准进行配套。

(3) 要把土地资本运营和简单的“以地生财”区别开来。土地是政府掌握的最大资源, 同时也是不可再生的资源, 必须合理开发利用, 牢固树立集约利用的意识。进行土地资本运营, 不是简单的以地生财, 更不是炒卖地皮, 也不是开发商积累资本的重新分配, 而是要通过土地的市场化配置, 带动产业的发展, 提高城市的规划建设管理水平, 进而改善人民群众的生活, 使政府获利、经济发展、社会进步、群众受益有机统一起来, 实现土地资源的合理利用和社会、经济、生态的统筹发展。