

工作研究

关于加强莒县土地市场建设的调查报告*

陈飞, 魏忠祥, 刘志伟

(莒县国土资源局, 山东 莒县 276500)

近年来,莒县根据《土地管理法》等法律法规及上级各项文件精神,积极深化土地使用制度改革,通过建立土地储备制度,积极推行土地招标采购,使市场对土地使用权的优化配置力度越来越大,截至目前,政府土地纯收益已累计入库 14753 万元,初步实现了“以地生财”、“以地兴城”的目标。

1 基本工作情况

1.1 领导重视制度健全

(1) 成立专门的领导小组。为建立经营性用地市场化运作机制,莒县县政府成立了由分管县长任组长,监察、国土、建设、财政、物价、计划等相关部门为成员的土地开发经营协调领导小组,具体负责协调经营性土地使用权招拍挂工作。

(2) 建立土地储备制度和土地使用权招标采购挂牌出让制度。2001 年,莒县县政府以莒政发[2001]24 号、莒政发[2001]102 号文件制定下发了《关于建立并实施土地储备制度的意见》、《莒县国有土地租赁办法》等法规制度,专门建立了土地储备制度,成立了县土地储备中心,并明确规定,自县土地储备中心成立之日起,凡属收购、储备范围的土地,均要到土地储备中心申报登记,私下处置、交易的一律无效,并追究当事人的责任,按《土地管理法》的有关规定处理。同时,为规范国有土地使用权招标、拍卖行为,根据国家和省、市文件精神,结合当地实际,于 2001 年末制定出台了《莒县国有土地使用权招标采购办法》。该办法明确规定:商业、旅游、娱乐、经营性房地产开发等项目用地,必须以招标采购的方式出让。

(3) 健全组织机构。为搞好城市土地经营,成立

了莒县土地储备中心,对县内依法收回的国有土地、可收购的国有土地、征用的集体土地等进行储备。

(4) 建立完善地价体系。组织进行了城市规划区 36.7 km² 的基准地价更新调整工作,为土地市场建设提供了价格依据。

1.2 严控土地一级市场

(1) 清理整顿房地产建设用地秩序,为推行招拍挂创造条件。2002 年以来,全县共清查违法房地产开发建设用地 20 宗(6.45 hm²),各类非法占地 150 宗(54.73 hm²)。补交政府收益金 220 万元,有力地整顿了房地产建设用地秩序,为开展经营性房地产权招拍挂奠定了坚实的基础。坚决按照法律、法规规定,建立规范的房地产市场运行机制,坚决打击、杜绝不法行为,停止一切无房地产开发资质的单位进行房地产开发、自用住宅楼开发的全部审批事项。全面清理各种名目的非法占地、非法入市、非法转让土地问题,清理各类园区管地、用地中的违规问题,清理利用土地非法牟取利益问题以及在土地管理方面无法可依、执法不严的问题。

(2) 垄断土地一级市场,实现资源的合理配置。严格控制了土地供应总量,严格土地用途管制。对年度土地供应实行计划指标管理,根据城市建设规律和市场变化情况,实行适度从紧的非饱和饥饿供地政策,调控引导土地价格,培育土地市场发展,提高土地资源的资产价值和利用效率。严格城区农村宅基地审批。城区范围内禁止新划占地面积大、土地利用率的平房宅基地,对有条件的村庄,推行统一改造,集中建造居民住宅楼。同时加强对协议出让土地的监督。

(3) 多种形式搞好土地储备,增强政府对土地的

* 收稿日期:2007-04-16;修订日期:2007-06-26;编辑:王秀元

作者简介:陈飞(1982-),男,山东莒县人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作。

宏观调控能力。通过大力推行政府“统一征地、统一储备、统一开发、统一配置、统一管理”的“五统一”土地管理新模式,本着“由内到外、先易后难、逐步扩大、稳妥发展”的原则,积极搞好土地储备工作。对待开发的土地、城市基础设施尚未完全配套的土地实行规划红线储备;对具备转让条件的土地实行政府收购储备;对新增建设用地通过到上级部门办理完毕手续后,将该宗土地纳入政府土地储备库,实行征用储备;对破产、倒闭、重组企业的待转让,而一时还不能转让的土地、低效利用土地实行信息储备。截至目前,全县共储备县城新区及胶新铁路莒县火车站站前广场等地段土地达 94.93 hm²,初步形成了“一个渠道进,一个池子蓄,一个管子出”的土地经营新模式。

1.3 深入开展土地使用权“招、拍、挂”执法监察

(1) 建立联席会议制度。联合县监察局制定了经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让执法监察工作联席会议制度,研究工作中出现的新问题,具体指导经营性用地招拍挂执法监察。制定并下发了《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让执法监察工作实施方案》,明确了执法监察工作的指导思想、目标、范围、内容、方法、步骤等具体要求。

(2) 进一步加大了政策宣传力度。重点向社会各界宣传国家、省、市关于土地资产管理的一系列文件精神。通过宣传,取得了社会各界对该项工作的理解和支持。

(3) 实行相互制约的工作程序和规程。2001 年以来,莒县监察局、国土资源局在全面实施经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让的过程中,重新制定、修改并完善了《莒县国有土地使用权招标拍卖挂牌出让工作制度》及招拍挂工作程序,进一步明确了全县招拍挂工作的基本程序。县纪委、县监察局在招拍挂过程中,实行全程跟踪执法监察,强化了部门间相互制衡的管理工作机制,保证了全县经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度和 work 程序的根本实施,形成了规范化的土地市场交易运作规则和机制。

(4) 及时向社会公布招拍挂信息。为加强土地使用权招拍挂出让的管理和监督,在土地使用权招拍挂出让过程中,严格按照《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》的要求,对出让计划、出让公告、出让申请条件和出让结果等内容,及时在当地新闻媒体和中国土地市场网上进行公布,做到信息公开及

时、准确、真实。

(5) 确定执法监察范围及纠及改措施。认真清查各类经营性用地中是否有规避招标拍卖挂牌或仍采取协议方式出让和划拨土地的情况,有无先行立项、先行选址定点和先行确定地价的情况,有无假招标、假拍卖、假挂牌或陪标、串标情况等等。同时,建立城市建设用地集中统一供应、土地使用权公开交易、基准地价定期更新和公布、土地审批事项集体决策等制度。并按照“严格执法监察,实事求是处理”的原则,认真开展自查自纠。2006 年 6 月,对全县审批的建设用地进行了一次全面检查,共清查土地 39 宗,其中属经营性用地的 9 宗,未发现任何问题,切实做到了经营性用地出让“应招尽招,应拍尽拍,应挂尽挂”。

1.4 科学运作

本着“搞好推介,竞争上市;把握时机,适时上市;把握供求,适度上市;阳光操作,公开上市”的原则,通过报纸、电视等宣传媒介,向社会积极推介待拍卖土地的开发潜力,最大限度地扩大土地市场的竞争机制,阳光操作,公开出让,使政府的土地收益得到最大程度的实现。

(1) 搞好试点,摸取经验。莒县土地使用权公开出让起步较晚,由于土地招拍挂工作是一个全新的事物,没有现成的经验可以借鉴,只能在实践中摸索。2002 年 1 月 10 日,对原撤并的大石头乡驻地的一宗 0.14 hm² 的国有土地进行了拍卖,共有 7 位竞买者参加了拍卖,拍卖底价 5 万元,以 12.6 万元成交,公顷均地价达到了 88.2 万元,大大增强了该县搞好土地公开出让的信心,在莒县土地管理历史上具有划时代的意义。

(2) 把握供求,适度上市。2005 年 9 月 27 日,针对该县房地产市场异常火爆,商品房供不应求的局面,适时召开了东部新区编号为 2002 - 07 号,5.13 hm² 国有土地使用权的公开拍卖会,该宗土地为政府储备土地,起拍价为 1000 万元,经过 81 轮的竞价,最终以 2300 万元成交,实现政府纯收益 1100 万元。

(3) 搞好推介,竞争上市。通过宣传推介待招拍挂地块的区位优势、规划要求和开发潜力,可以吸引大量的房地产商参加拍卖会进行竞买,使政府土地收益得到最大程度的实现。为搞好 2002 - 06 号地块的拍卖,2005 年,莒县先后在《日照日报》、《日照

日报-莒县版》、日照有线电视台、莒县电视台等新闻媒体上大做拍卖广告,形成了强大的舆论声势。2005 年 8 月 25 日,在该年度首次土地拍卖会上,共有来自县内外的 13 家房地产公司参加竞买,这块起拍价为 1700 万元、面积为 8.97 hm² 的国有土地使用权,最终以 3360 万元的价格成交,成交价接近起拍价的 2 倍,平均每公顷达 375 万元,再创该县土地拍卖价格新高。2001 年至今,通过与有资质的拍卖机构合作,已公开招标拍卖挂牌出让国有土地使用权 48 宗(80.13 hm²),成交价款 18657 万元,实现政府纯收益 14753 万元。

2 存在的问题

莒县的土地使用制度改革取得了很大进步,土地公开招标、拍卖、挂牌出让,为政府创造了巨大的经济效益,但仍存在一些问题。

(1) 沿街楼土地收回储备难。县城和建制镇内部存在大量的沿街土地,这些沿街土地由于交通方便,位置优越,非常利于开店铺经商做生意,是所谓的“黄金地段”,土地资产的价值巨大,如果进行土地公开拍卖,政府收益非常可观。由于没有具体可以操作的土地收益分配法规,即县、乡(镇)、村(街)土地收益分成分配比例不明确,致使土地储备中心在进行县城沿街土地收回时无法可依,难度很大。

(2) 收购资金到位难。要储备土地,必须拍卖土地;要拍卖土地,必须收购土地。目前只能向银行贷款,但银行贷款时必须办理抵押手续,而县土地储备中心由于刚刚成立不到 1 年,没有什么财物可以进行抵押,很难成功实现贷款。

(3) 闲置土地收回难。按照《土地管理法》的规定,以政府的名义对县内闲置国有土地通过适当手段(合同收购、定金收购、无偿收回、有偿收购、征用

等方式)收归国有,进入土地储备库后进行公开拍卖,是建立土地储备库的一项重要方式。但由于缺乏县里相应的刚性政策,土地储备中心在对国有闲置土地进行收回储备时,极少有单位配合工作,造成目前全县土地储备库入库土地少的局面。

3 对策建议

(1) 建立土地储备专项基金。建议由县里出面协调,牵头建立“莒县土地储备专项基金”,或由县政府以信誉为抵押向银行取得足额贷款,作为土地储备的启动资金,收购国有土地使用权作为政府储备土地,满足招标拍卖的需要。

(2) 出台刚性的闲置土地收回办法。建议出台可操作的、有力度的政策来加强闲置土地的收回。明确县城及建制镇土地收益分配比例,即县、乡(镇)、村(街)土地收益分成分配比例,以加大对闲置土地的收回储备力度,满足招标拍卖的需要。

(3) 扩大土地招标拍卖的比例。目前莒县工业经济尚不景气,工业用地储备拍卖基本没有需求,群众的收入比较低、县城住宅小区建设用地通过 2007 年的拍卖已经基本满足需求的情况下,建议通过“让利不让权”的原则,即在小城镇建设用地招标拍卖中,土地收益分配可以向乡镇政府一级倾斜,乡镇政府可以拿到土地拍卖收益的 70%~90%,小城镇建设用地招标拍卖工作必须由县国土资源部门操作。

(4) 严格控制沿街商住楼土地开发。树立全社会的用地规划意识,牢牢控制土地一级市场源头。按照《土地管理法》的规定由政府高度垄断土地一级市场,在城镇规划区范围内,所有新增建设用地都要服从城市规划、服务政府土地储备,实行统一开发、统一储备、统一招标拍卖挂牌出让,所有沿街土地全部纳入国有土地储备库,由县土地储备中心统一运作。

东营市土地利用现状更新调查工作顺利通过省级验收

2007 年 8 月 1 日,东营市土地利用现状更新调查工作顺利通过山东省国土资源厅组成的专家组验收。验收组听取了工作汇报、技术报告,观看了市级土地利用现状数据库演示,审查了有关成果资料,经咨询和讨论后,认为该市(含东营区、河口区、广饶县、垦利县、利津县)土地利用现状更新调查工作,领导重视,组织严密,措施有力,成果质量达到了国家和省有关技术规定的要求。全市土地利用现状更新调查项目提交的土地调查数据、图件、文字报告成果齐全完整,符合实施方案的要求;工作技术路线正确,技术方法先进,流程合理;建立了覆盖全市的 C 级 GPS 大地基础控制网和全市三等水准网,实现了全市坐标系的统一;采取外业实地调查,查清了土地所有权和国有土地使用权;各项调查成果质量符合有关技术规定的要求,分析报告客观、全面,反映了东营市土地利用实际情况,并在县级土地利用数据库的基础上集成了市级数据库,并实现了与省及部分区、县的三级联网,建立的土地利用现状数据库符合有关技术要求,系统试运行状态良好。(张大喜,陈金国,徐新华)