

滨州市完善土地储备运行机制的探讨*

张建军¹, 聂玉秀², 赵磊³

(1. 滨州市国土资源局滨城分局, 山东 滨州 256600; 2. 滨州市国土资源局开发区分局, 山东 滨州 256600; 3. 滨州市国土资源局, 山东 滨州 256600)

实行土地储备是调控土地供应, 优化配置土地资源, 促进土地市场健康发展的重要手段。滨州市土地收购储备中心自2001年7月成立以来, 按照积极盘活存量、集约高效用地的原则, 积极探索土地储备与经营新路子, 不断完善运作机制, 在培育规范土地市场, 提高政府对土地市场调控能力, 节约集约利用土地, 增加政府财政收入, 解决城市公共设施用地等方面发挥了重要作用。

1 土地储备工作的主要做法

(1) 完善土地储备政策机制。为保证土地储备工作的顺利开展, 滨州市人民政府先后出台了《滨州市城市规划区国有土地储备办法》、《滨州市招拍挂出让国有土地使用权办法》、《滨州市国有土地储备资金财务管理办法》(试行)、《关于进一步加强市城区建设用地储备经营和资金管理的意见》等文件, 市国土资源局等部门相应出台了配套文件, 逐步完善了土地储备收购的各项制度, 确保土地储备和经营工作有章可循, 依法依规开展。

(2) 全面摸清市区土地资产家底。土地收购储备中心成立后, 即对市城区内的闲置、将要闲置土地、低效利用土地和破产企业用地情况进行了实地调查, 并详细登记造册, 编制分布示意图, 建立城区闲置土地与存量土地数据库, 为实施土地储备提供了翔实的基础资料。

(3) 依据滨州市土地利用总体规划、滨州市城市总体规划等, 在分析论证的基础上编制科学的建设用地储备规划, 绘制了城市建设用地储备规划图, 对征收储备、规划储备、预储备土地进行定性、定位、

定量。

(4) 理顺与财政、规划等部门的关系。为了筹集并用活、用好土地储备资金, 土地收购储备中心和财政部门密切配合, 加强对土地出让金、土地储备资金的监督和管理。一是对土地储备成本费用(包括征用、收购成本、开发费用、处置储备土地发生的费用、贷款利息等)财政部门全部及时核拨土地储备中心, 确保土地储备资金的回笼; 二是市财政每年按土地储备经营纯收益的20%提取土地储备资金, 拨付储备中心作为土地储备专项资金; 三是市财政每年按土地储备经营纯收益的累进比例提取土地储备中心事业经费, 并及时拨付土地收购储备中心, 保障中心的工作需要。

2 土地储备工作取得的成绩

(1) 本着“先小后大, 先易后难, 以供定储, 稳步发展”的原则, 积极推进土地收购储备, 土地储备运营收益逐步提高。2008年储备土地100余公顷, 已全部供出, 实现土地出让收入7亿多元。

(2) 增强了政府对土地市场的调控能力。对新增建设用地全部实行“五统一”管理, 对城市存量土地、低效用地和闲置土地根据经济发展和城市建设的需要, 依法纳入土地储备库。政府通过土地储备实现手中有地, 可以有规划、按计划对市场进行调控。

(3) 规范了土地市场, 有效杜绝了土地隐形市场和灰色交易, 增加了政府收益。随着土地储备与招拍挂机制的不断完善, 确保了土地有形市场运行更加公开、公平和公正, 土地交易价格更加科学合

* 收稿日期: 2009-04-12; 修订日期: 2009-05-19; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 张建军(1973—), 男, 山东滨州人, 工程师, 主要从事土地测绘与管理工。

理,有效防止了腐败现象的发生,极大地提高了政府土地出让的收益。

(4)加快了城市建设步伐。在近几年的西城区和东城区建设以及老城区改造中,土地收购储备中心一方面按照城市规划对市区土地统一储备,按规划供地,优化了城市土地资源,有力支撑了城市规划的实施;另一方面,通过土地储备经营,为城市建设筹措了更多的资金,缓解了市政建设资金压力,有力推动了城市的建设步伐。

3 土地储备运行机制中存在的问题

(1)土地收购储备程序有待进一步完善。一是对涉及公共利益进行强制收购土地时,对公共利益的范围没有明确的界定。我国《物权法》第42条的规定,“为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产”。这一规定具有2个实质性要件:①征收土地必须是“为了公共利益的需要”。②“依照法律规定的权限和程序”。在土地收购中何为公共利益,法律没有明确规定。二是在土地收购中国家没有统一制定补偿标准。土地储备制度建立后,先行依法收回土地使用权,并给予被拆迁人合理补偿,然后对土地进行再配置。这是对土地权利人权益的尊重和保护,真正建立了正常的土地财产关系。但目前国家还没有出台统一的补偿标准,由此增加了储备机构取得土地的难度。三是在土地收购程序中缺乏协商、听证等方面的具体规定,造成了实际工作中的阻力。四是现行的法规没有明确赋予土地收购储备机构拆迁资格。赋予土地储备机构对收回土地中建筑物的拆迁资格,不仅可以加快前期开发速度,缩短土地形成有效供应的周期,有效防止闲置、囤积土地等行为的发生,而且土地储备机构以社会利益和公共利益为着眼点,会相对缓解拆迁造成的紧张状况。

(2)土地收购储备立法滞后,现行土地收购储备的规章等文件缺乏法律上的支持。目前,规范土地收购储备行为的有关法律文件除了地方政府的行政规章或地方政府的文件外,主要是2007年颁布实施的《土地储备管理办法》。《土地储备管理办法》仅是由国务院下属部门就土地储备制定的专门性规范性文件,因现行《土地管理法》中没有土地收购储备方面的规定,使《土地储备管理办法》缺乏法律的支

持,其内容缺乏一定的法律依据。

(3)目前土地收购储备融资渠道较为单一,储备资金风险规避机制不健全,难以适应调控土地市场的需要。土地储备计划主要根据土地市场的供求关系来确定,而土地供求取决于社会、经济、政策等若干因素,具有较大的弹性。而要达到调控土地市场的目的,就需要一定数量的土地储备,从而需要足够的融资渠道。目前,滨州市的土地储备资金除政府从土地收益中拨付储备基金外,主要是银行抵押贷款,一旦土地储备出现土地积压、资金周转不灵等状况,将很难从银行得到贷款。如果土地储备长时间出现供过于求的情况,土地储备就要承担较大的资金风险。上述情况在一定程度上限制了土地储备的数量,影响了土地储备对土地市场的调控功能。

(4)土地储备与土地利用总体规划、城市规划缺乏有机配合。土地储备通过对土地资源尤其是经营性土地的集中统一管理和有计划的投放,成为促进土地的有序流转,调控土地供应和推动城市快速发展的有力手段。目前,由于土地利用总体规划、年度计划缺乏城市微观土地利用的供需及城市存量土地的调整和利用,很难应对市场变化。而城市规划没有涉及城市土地资产的经营管理和有效配置,同时在城市发展规模的调控上,土地利用总体规划与城市规划也缺乏很好的协调机制。

4 对策建议

(1)完善土地收购储备的程序。在法律中明确公共利益的范畴,制定科学统一的补偿标准,建立完善土地强制收购中的协商程序、听证程序和起诉程序,以充分保证原土地使用权人的合法权益;赋予土地收购储备机构在土地收购中为公共利益需要行使强制收购的权利和拆迁资格,确保土地收储行为的合法性。

(2)建议《土地管理法》增设“土地储备”章节,对土地储备制度在法律条款上予以明确,提升土地储备的法律位阶。

(3)拓宽土地储备的融资渠道。一是在储备土地收益中拿出一定比例建立土地储备基金,使资本在土地的开发、储备和出让中循环,以加大土地储备和开发力度;二是建议在法律中明确,可在已完成前期开发、通平整理,完成供地计划,即将出让的土地

上设立抵押权,此类土地可以很快获得土地出让金,缩短还贷周期,降低银行的财务风险,便于进行贷款融资;三是探索实行土地股份化运作。股份化运作是一种完全市场化的土地资金运作模式,土地收购储备机构可以寻找一些特定的、较为熟悉的、信誉好的公司或金融机构成为其多元化的投资主体,以确保资金来源的稳定性。在条件成熟的时候,土地收购储备机构可以面向社会公开发行股票,通过金融市场筹集土地收购储备资金。

(4)尽快编制滨州市土地储备专项规划,使土地储备专项规划与土地利用总体规划、城市规划紧密配合,共同发挥调控土地,促进城市发展的作用。根据滨州市城市规划的需要和土地利用总体规划的

要求,以市县(区)范围内的城市建设用地、规划建设用地和城市化集中地区内经营性土地为规划对象,对城市近、中、远期土地利用状况进行研究。按照城市规划分期实施和发展重点的要求,结合土地利用总体规划的限制进行土地供需预测,编制滨州市土地储备规划,确定近期与远景土地储备的数量和空间分布。同时,按照土地利用总体规划和城市规划不同阶段的发展目标和重点建设区域,制定近期经营性土地储备规划和中远期土地储备利用规划,以分期、有重点地进行土地储备和投入,达到引导城市发展的目的,并作为土地利用总体规划调控土地和城市规划实施经营城市土地的重要依据。