



淄博市淄川区经营性土地使用权 招拍挂出让问题初探*

于学军

(淄博市国土资源局淄川分局, 山东 淄博 255100)

摘要:淄博市淄川区经营性用地和工业用地全部招标拍卖挂牌出让,有利于实现土地资源优化配置,实现土地资源价值的最大化,从而满足地方经济发展的用地需求。淄川区招拍挂工作尚存在管理不严、秩序混乱等一系列问题,为此,该区采取积极措施,并取得了一定实效。

关键词:招拍挂;经营性土地;资源配置;优化;山东淄川

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

近年来,为强化土地资源的宏观调控作用,淄博市淄川区加大土地市场建设力度,将经营性用地和工业用地全部招标拍卖挂牌出让,不仅优化了土地资源配置,实现了土地资源价值的最大化,满足了地方经济发展用地需求,而且有效保护了耕地“红线”,同时扭转了土地需求决定土地供给的局面,创造了良好的用地环境,为淄川的发展注入了强大活力。

1 经营性土地使用权招拍挂出让的做法

(1) 把住“一个口子”。即城市规划区内所有建设用地必须经过储备交易机制这一个“口子”进出^[1]。淄川区率先在全市成立了土地储备交易中心,代表政府实施土地收购、储备、交易工作。出台了《淄川区城市规划区内国有土地使用权出让和转让办法》,对经营性用地实行统一征收、统一规划、统一开发、统一出让、统一管理的“五统一”管理模式,实现了政府垄断土地一级市场。近5年来,先后招拍挂出让国有土地320余公顷,成交额达10.8亿元^[2]。

(2) 沟通“两个规划”。即把土地利用总体规划和城市建设规划统盘进行考虑,优化土地配置,既确定好土地用途、年期,又严格落实供地定额标准,确

保政府经营城市工作的顺利进行。

(3) 用活“三种方式”。即用好国有土地使用权招标、拍卖、挂牌出让3种方式,对每一宗经营性用地都充分进行市场调查,结合实际确定出让方式,在市土地交易中心公开出让,形成良好的用地环境。

(4) 抓好“四个环节”。即从交易开始到结束,抓好地籍调查、成本核算、制订起价、跟踪服务4个环节。对拟交易地块进行地籍调查,存在权属界线争议的土地,决不上市交易。对需要进行前期开发的地块,在核算出让土地成本时,以经审计的决算报告为准。科学合理地制订招标拍卖挂牌出让起始价和增价幅度。抓好跟踪管理,监督开发利用情况,防止开发商擅自调整土地用途和不按合同约定开发。

(5) 坚持“五项制度”。坚持调查研究制度,掌握市场的供需状况,对拟交易地块适时投放市场,实现对土地供应的调控目的;坚持集体会审制度,对每一宗交易地块,从出让方案到资料上报,一律实行集体会审,确保不出现失误;坚持全程服务制度,从项目规划到信息发布,由土地储备交易机构实行“一条龙”、“一站式”服务;严格资金管理制度,制作成本核算明细,严格实行收支“两条线”,保证补偿到位;坚持监督检查制度,加强对土地交易全过程的监督检查,保证交易的公开透明。

* 收稿日期:2009-04-18;修订日期:2009-08-06;编辑:王秀元

作者简介:于学军(1965—),男,山东淄博人,淄博市国土资源局淄川分局局长;E-mail:zcgtsj@163.com。

2 存在的主要问题

(1)一些地方为吸引外资,提高招商引资的成功率,在土地使用上采取承诺低价使用,但土地招拍挂出让后,一些企业因种种理由迟迟不能开工建设,一方面造成土地闲置浪费,另一方面由于部分资金不能及时收回,造成地方财政困难,同时,还造成了用地的随意性,影响土地利用总体规划的严肃性。

(2)部门之间缺乏有效配合。项目用地前,应先由规划部门出具规划许可证明、环保部门出具环评证明以及其他部门出具相关证明后,国土部门才能办理土地使用权出让。但一些开发商为了先取得土地使用权,往往利用一些地方招商引资的迫切心理,由政府出面协调办理用地手续。招拍挂出让土地后,对土地使用情况的监管不到位,投资强度达不到要求,容积率与规划指标不相符,特别是部分房地产开发项目私自提高容积率,而工业用地项目实际容积率往往小于规定标准^[3]。

(3)违法用地严重干扰了招标采购挂牌出让工作和土地利用。国有土地私下交易,集体土地非法入市,干扰了正常的土地市场秩序。超越法律规定,私自占地建设等行为被依法查处后,违法用地上的建筑物被依法拆除,给用地单位、个人和国家都造成损失。对违法用地的处罚标准有时偏低,违法成本小,导致土地粗放利用,违反节约集约利用规定。

(4)小产权房的开发和建设,严重冲击、扰乱了房地产市场,造成了权属管理混乱,为今后产权认定、物业管理、基础设施维修改造、房屋转让等留下隐患。在存量土地使用权流转中,存在着先私下交易后补办手续甚至拒办手续的现象,导致政府不能掌握市场主动权,造成部分土地资产流失^[4]。

3 对策建议

(1)政府掌握土地的处置权。在旧城改造过程中,一是政府或有关部门在招商时,要吸收国土等有关部门参与,防止地价偏低,土地手续无法办理,降低土地收益;二是城中村或城郊村在旧村改造过程中,要先提出改造方案,经政府同意后实施;三要禁止法院在企业破产清算中违规处置国有划拨土地;四要禁止有关单位或企业利用使用的原划拨土地自行开发出售或自行招商联合开发;五要严厉打击利

用集体土地或利用审批的宅基地(住宅楼)搞房地产开发,维护房地产开发秩序;六要禁止采取各种方式返还土地出让金行为。

(2)各部门要密切配合。在项目立项、规划等各方面,各有关部门要按照国家产业政策、用地定额标准来出具相关资料,确保征地资料一次齐全合格,使招拍挂得以顺利实施。要加强招拍挂供地后的用地监管,发改、规划、经贸、国土等部门要组成联合检查组,重点检查用地单位是否在规定期限内完成规划、建设等动工开发建设前的相关审批手续,并动工开发建设;是否按照出让合同约定的用途进行土地的利用、开发和经营;是否按照合同约定的容积率、建筑密度、绿地率等规划指标和开发条件进行项目建设;是否存在少批多占和移位用地问题;是否存在违规转让、出租、抵押土地使用权等。

(3)加强对招拍挂出让全程的监督管理。进一步完善国有土地供应程序,规范国有土地供应行为,创造公平、公开、公正的土地市场环境。强化对招拍挂出让程序的监管,重点监管国土部门是否根据年度计划,会同规划等部门共同拟订招拍挂出让方案,规划部门是否出具规划设计条件;发改、规划、经贸、环保等部门分别就是否符合国家产业政策,是否符合城镇规划,是否达到投资强度,是否符合环保要求等提出意见;国土部门和原权属单位是否委托有资质的评估机构对招拍挂出让的土地、地上建筑物、构筑物进行评估;招拍挂开始前20日,是否在相关媒体发布招拍挂公告;中标人、竞得人是否按照中标通知书或成交确认书约定的时间,与出让人签订国有建设用地使用权出让合同;监察部门是否对招拍挂竞标、开标行为等方面进行全程重点监督。

(4)严厉打击违法用地行为。违法用地对土地市场造成了严重冲击。为了维护用地秩序,保护土地使用者的合法权益,必须对违法占地行为实施从严从重打击,同时坚决禁止以租代征行为,禁止镇、村包办、代办用地手续^[5]。要结合卫片土地执法检查、查处土地违法违规问题专项行动等,加大对规避招拍挂出让土地、私下交易、改变土地性质和用途、粗放利用和闲置浪费土地等行为的查处力度。要加强日常巡查,发现违法用地苗头及时制止,防止形成新的违法用地事实。要加大对小产权房建设的打击力度,对私自占用集体土地搞房地产开发的,必须按照规定严肃处理。要由政府牵头,构建公检法、

国土等部门打击违法用地行为的联动机制。

(5)不断完善土地交易的机制制度建设。要编制合理的土地供应年度计划,提前做好土地出让的各项前期准备工作。要定期公布土地交易信息,通过在相关公众性媒体上发布土地出让信息,让开发商提前并充分了解土地出让信息,提前做好竞拍等准备,防止流拍、流挂问题。要建立严格的招拍挂出让监督机制,防止因暗箱操作出现违法、违纪问题。要规范招拍挂出让的程序,坚持公开、公正、透明,创造招拍挂出让土地的良好环境。要加大土地市场建设力度,加强土地储备、交易等工作,培育规范有序的土地市场,为保证政府对土地一级市场的高度壑

断创造条件。

参考文献:

- [1] 于学军,司书江.淄博市淄川区规范土地交易市场建设[J].山东国土资源,2007,23(11):58-59.
- [2] 王延杰.完善经营性用地招拍挂的几点建议[J/OL].中国国土资源网,2005.
- [3] 胡晓颖.土地使用权挂牌出让中存在的问题及对策研究[D].陕西:西安建筑科技大学,2005.
- [4] 鲍冰秀.淄博市淄川区加快盘活闲置土地的调查与思考[J].山东国土资源,2008,24(11):10-11.
- [5] 廖建军.经济转型期末阳城市规划建设可持续发展的探索[J].南华大学学报(自然科学版),2009,23(3):107-110.

Primary Study on Commercial Land Use Right Transfer by Using Bidding Auction and Listing in Zichuan District of Zibo City

YU Xuejun

(Zichuan Branch Bureau of Zibo Bureau of Land and Resources, Shandong Zibo 255100, China)

Abstract: Commercial land and industrial land are all transferred by using bidding, auction and listing. It is useful for optimizing allocation of land resources, and achieving the maximization of the value of land resources to meet the demand for local economic development in Zichuan district of Zibo city. There are still some problems in land bidding auction and listing in Zichuan district, such as the management is not strict, and the order is confusion. Thus, some countermeasures are carried out to solute these problems and have achieved obvious effects.

Key words: Bidding auction and listing; commercial land; resource allocation; optimization; Zichuan in Shandong province