



# 青岛市土地储备工作实践与探索\*

王前福<sup>1</sup>, 韩国红<sup>2</sup>

(1. 青岛市土地储备整理中心, 山东 青岛 266002; 2. 青岛市南区开发建设局, 山东 青岛 266002)

**摘要:** 青岛市土地储备整理中心围绕工作目标, 积极应对市场变化, 科学制定土地供应计划, 降低房地产开发成本, 做好储备土地推介等工作, 促进了土地储备工作健康稳定发展, 并全面推进了一批老城区企业搬迁, 为青岛市经济发展及各项民生工程做好用地服务。

**关键词:** 土地储备; 创新思路; 健康发展; 山东青岛

**中图分类号:** F301.2      **文献标识码:** A

近一时期, 青岛市土地储备整理中心积极响应上级号召, 组织全体党员干部认真开展深入学习实践科学发展观活动, 积极贯彻落实科学发展观的要求, 统一思想, 广开思路, 创新机制, 以学习实践活动为契机, 密切联系实际, 全面改进工作作风, 提高服务质量, 促进了全市土地储备工作健康发展。

## 1 经济形势和工作思路

### 1.1 当前经济形势对土地储备工作的影响

(1) 据统计, 2008年招拍挂出让土地面积同比有一定减少, 主要有两方面原因: 一是市场原因。2007年下半年市场达到近年来市场增长峰值, 2008年初, 市场便不断下滑。由于宏观调控的作用, 房地产开发企业资金吃紧, 加上房地产市场因素, 大大影响了企业拿地的积极性。二是收地方面。土地招拍挂出让用地多为企事业单位用地, 在收归政府土地储备后再推向市场。随着近年来“退二进三”产业调整的深入, 市区企业不断外迁, 剩余企业越来越少, 市区企事业单位土地纳入政府储备量逐年减少。

(2) 工业用地招拍挂供地面积与成交金额均大幅度减少。2008年以来, 中国相继遇到了雪灾、地震等自然灾害, 另外股市连续下挫, 市场波动较大, 加上此次全球性的经济危机, 严重影响了全国的经济运行, 影响了市场预期与企业发展的信心, 必然影响工业用地需求。

### 1.2 及时调整工作思路应对市场发展

(1) 围绕工作目标, 科学制定土地供应计划。土地储备工作作为国家宏观调控的一个手段, 一方面要保证保障性住房用地, 另一方面要为全市大项目用地, 为招商引资做好服务, 促进全市经济发展。深入调查市场, 掌握土地市场实际需求状况, 综合确定建设项目供地数量, 科学制定土地供应计划。

(2) 积极应对市场变化, 实施土地出让预告。在土地招拍挂活动前期, 增加土地预告环节, 实施“勾地”办法, 将成熟的储备地块信息及时向社会发布, 使真正有实力的开发企业充分了解全市房地产项目、土地市场及潜在的市场信息, 真正做到有的放矢地推出相应地块, 减少后续土地招拍挂流拍现象, 避免引发房地产市场秩序大起大落。2009年1—4月, 青岛市土地储备中心组织了4次国有建设用地招拍挂出让活动, 出让国有建设用地10宗, 其中住宅用地7宗, 出让土地面积共计38.68 hm<sup>2</sup>, 同比增长19%, 成交总价款近20亿元。

(3) 降低房地产开发成本, 促进市场健康稳定发展<sup>[1]</sup>。一是降低土地招拍挂佣金收取比例, 根据《拍卖法》等有关规定, 原来土地拍卖时, 拍卖佣金收取比例为成交总额的1%, 为减轻企业开发成本, 将拍卖佣金适当降低, 确定为成交总额的5‰。二是降低土地招拍挂竞买保证金。考虑到企业资金压

\* 收稿日期: 2009-06-11; 修订日期: 2009-10-26; 编辑: 王秀元

作者简介: 王前福(1970—), 男, 山东青岛人, 工程师, 主要从事国土资源管理工作; E-mail: wangqianfu@163.com。

力,竞买保证金的标准由以往起始价总额的20%调整为10%。三是适当延长土地出让金支付时间。将土地出让金的收取,由以往签订出让合同之日起2个月内付清,延长为6个月内付清,降低项目开发成本。

(4)主动深入市场,做好储备土地推介。组织参加了2009年5月1—5日在深圳会展中心举办的第四届中国城市土地展览会,全面推介青岛市土地储备地块,吸引了多家国内外有实力的企业。在全面梳理的基础上,到深圳推介成熟储备地块35宗,面积达1000 hm<sup>2</sup>,规划建筑面积约1000万 m<sup>2</sup>,涉及工业、商业、房地产开发等各类用地,签订了多个意向性协议,涉及土地金额约80亿元。

(5)加大项目前期论证,稳妥推进旧城(村)改造。旧城(村)改造工作是青岛市政府确定的民生工程,2007年市内4区改造项目18个,涉及拆迁住房面积100多万平方米;2008年增加到24个,涉及拆迁住房面积100多万平方米;2009年又确定了12个改造项目,涉及拆迁住房面积40多万平方米。项目实施前注重科学论证,高起点规划设计,提高土地利用效率,真正通过“两改”达到集约用地,美化居住环境。

## 2 土地储备工作实践与探索

### 2.1 明确今后工作思路

围绕正确处理城市发展与国土资源保护的关系,探讨如何为全市保障性住房建设及市重大项目提供土地保障,推进土地节约集约利用,提高土地储备工作参与宏观调控的能力;围绕青岛市委、市政府“环湾保护、拥湾发展”的战略决策,研究如何积极推进老城区企业搬迁改造和村庄土地调查改造工作,着力盘活土地存量,促进全市城市发展和经济增长;围绕进一步加强土地储备工作干部队伍建设,研究如何全面改进工作作风,改进内部管理机制,提高服务水平,做好廉政建设;结合深入开展学习实践科学发展观活动,贯彻落实科学发展观精神,探索发展创新土地储备工作机制<sup>[2]</sup>。

### 2.2 全面创新工作机制

(1)强化服务意识,提高服务水平。为充分了解相关部门在用地中存在的问题,采取现场办公的方式,做好用地服务工作。从年初开始,深入市内4

区调研、走访储备、征地、整理工作,还分别召集企业、银行召开座谈会,听取区政府、银行、企业的意见和建议,组织专门人员到企业或被征地单位征求意见,解决困难问题,其中征集区政府建议21条,企业建议16条,对所反映的问题,坚持公平、公正、依法的原则,逐一解决,在全市建设系统引起了良好的反响。

(2)创新机制,实施内部流程再造。按照“服务民生,奉献储备”的主题,全面查找和解决工作中存在的问题,对内部现行规章制度和工作程序进行了全面梳理,切实做好制度的废、改、立工作,强化工作流程再造,建立健全保障和促进科学发展的规章制度。制定下发了《中心重要业务工作会审办法》、《中心党政会议制度》、《中心公文流转审批办法》、《中心行政业务督查办法》和《中心廉政建设合作协议制度》等近10项内部规章制度,有力地保障了各项工作的高效运行。

(3)狠抓廉政制度建设,健全长效机制。为切实加强土地征收(用)、储备及出让等各项工作的集体领导,建立科学、民主、透明的决策机制。成立了工作会审小组,对中心重要工作均实施集体决策。内部各处室建立目标责任制,做好任务分解,抓好工作落实。为全面推进中心廉政建设,增强单位领导和职工的廉洁自律意识,在维护公平、公开、公正原则的基础上,结合工作实际,在土地征(收)用、整理、抵押贷款、地价评估、储备及招拍挂出让等工作中,均与有关单位签订《廉政建设合作协议》,土地征(收)用收购协议、中介机构委托书和《廉政建设合作协议》同时签订。凡不签订《廉政建设合作协议》的项目,其主协议和委托书无效。自2009年4月1日实施以来,已与20多家单位签订了《廉政建设合作协议》,工作作风得到了很大的改观。

### 2.3 切实保障住房用地供应节奏

应保持一个长期连贯的保障性住房用地供应节奏,满足中低收入家庭基本住房需求。除国有破产企业、土地变现资金进入市财政“职工安置资金平台”的企业、市政府批准的特殊企事业单位用地外,对其他企事业单位用地纳入储备,规划为住宅用地的,均要配建一定比例的保障性住房。

### 2.4 努力推进城中村土地调查

多次召集有关部门,对目前城中村土地调查进

度,以及存在难点等问题进行论证,努力推进全市城中村土地调查工作。目前青岛市71个村庄已启动开展土地调查工作,其中市北区8个,四方区14个,李沧区45个,崂山区4个,7个村庄已经完成村庄调查工作成果报告。

### 3 老城区企业搬迁对策

#### 3.1 确定“环湾保护,拥湾发展”城市发展战略

(1)按照山东省“一体两翼”的战略部署,面向未来,从经济社会发展的实际出发,青岛市确定了依托主城、环湾保护、拥湾发展、组团布局、轴线辐射,建立“一主三辅多组团”的现代化国际海滨城市框架。通过“组团”展开,向海湾型的城市形态跨越,在更大的空间中分配产业、人口,实行“梯次转移”,通过立体交通体系把工业及众多产业向周边疏解、分散。中心城区则集中发展现代金融、服务、信息等高端产业,增强辐射带动力,使青岛真正发挥半岛城市群的“龙头”作用。

(2)按照自然、生态的状况,自然资源和能源的保障情况,区位特征、环境容量、现有开发力度、经济结构特征;按照功能区域构建区域经济发展格局,研究胶州湾的整体环境容量,科学确定环湾地区的城市发展规模,实现各种产业的协调发展,把环胶州湾核心圈层建设成为个性鲜明、独具魅力的国际化、生态化的花园式现代化新区。进一步加快城区间与市郊区的交通、购物等基础设施建设,从根本上解决四方区、李沧区等城区同市南区等沿海区域存在的“南北差距”,把崂山区、城阳区、黄岛区,以及即墨市、胶州市、胶南市融入大青岛城市发展框架,大力发展快速公交和轨道交通设施,缓解城区交通压力,同时将会大大缓解现有老城区土地资源的压力。

#### 3.2 促进“环湾保护、拥湾发展”战略加快实施

(1)按照“五统一”原则,大力支持老城区企业搬迁。切实贯彻实施“环湾保护、拥湾发展”战略的重要内容,政府充分利用市场机制,将老城区企业引出主城区,推进老城区企业搬迁至市郊工业园区,全面推进市区产业结构调整。按照统一规划、统一拆迁、统一储备、统一开发、统一供应的“五统一”原则,积极支持搬迁,相应提高土地补偿标准。针对“环湾保护,拥湾发展”重点组团区域内、外企业搬迁,因地制宜分别确定土地补偿标准,实施统一的搬

迁补贴政策,以促进老城区企业搬迁改造<sup>[3]</sup>。

(2)创新开发机制,加大储备土地前期工作力度。按照政府主导、企业参与、市场运作的原则,积极引进国内外大公司作为开发主体,实施统一规划,成片开发,加大储备土地的前期开发整理力度。下发了《青岛市国土资源和房屋管理局关于推进“环湾保护、拥湾发展”战略设立老城区企业搬迁“绿色通道”有关问题的实施意见》,确定凡涉及老城区企业搬迁改造土地项目,均专人受理,限时办理,定期督查。并要求有关部门设立专门联系人,按要求开展工作,确保企业搬迁工作如期完成。对拥湾区域内农用地转用、土地征收、土地供应等用地手续,实行一级受理、统一办理。对因实施拥湾发展战略外迁的企业,免收搬迁企业有关税费。

(3)多方筹谋,确保企业搬迁资金。在财政资金不足的情况下,想方设法开展融资活动。经对老城区企业全面梳理,配合市经贸委等有关部门确定了27家企业,作为2009年首批老城区企业搬迁工作重点。主动帮助企业筹集搬迁资金,促进老企业搬迁早日启动,目前已经筹集资金近5亿多元。

(4)对企业改制土地资产尚未处置,改制后企业申请将土地纳入储备变现的,为解决企业无力支付土地资产处置应缴纳的土地出让金问题,先将企业土地纳入储备,变现资金实行封闭运作,优先支付企业改制土地补偿和财政补助,切实解决了企业盘活资金的瓶颈问题。

(5)深入企业,切实掌握搬迁企业第一手资料。2008年10月,在市搬迁小组办公室的组织下,在市北区、四方区和李沧区召开专题会议,向企业介绍土地收益返回政策、土地运作模式及土地储备和出让程序。另外,还分成两个政策宣传小组,赴首批列入搬迁计划的27户企业,现场解答企业提出的问题,主动了解企业面临的困难,为企业推动运作打下了良好的基础。同时,为全面掌握搬迁企业概况,调取了企业现状资料,查询了企业房地产权属办理情况和抵押查封情况,掌握了大量基础信息,完成了首批搬迁企业土地调查摸底工作。

(6)保民生、促发展,创新实施“企业、社区联络员”制度。为深入开展学习实践科学发展观活动,贯彻落实中央保民生、促发展的精神,提高对企业、社区的协调服务水平,创新机制,实施“企业、社区联络员”制度,从中心干部中选派了13名同志作为

“企业、社区联络员”,负责联系全市的大企业、老城区搬迁企业及村改社区,搞好涉及用地政策的服务。将服务对象分为老城区搬迁企业、大企业、城中村(居)改造项目和保障性住房4大类,共涉及企业、社区或局具体项目117个。其中老城区搬迁企业27户,大企业11家,村改项目52个,保障性住房项目31个。通过培训,让每个联络员清楚了解项目进展情况和熟悉相关政策,并按照分工将每个企业、社区或具体项目具体分解到每一个联络员。今后,中心将积极落实“企业、社区联络员”服务机制,充分发挥联络员作用,整体推进上述各项工作,为青岛市经济发展以及各项民生工程做好用地服务。

## 4 结论

在青岛市“环境保护,拥湾发展”城市发展战略

### Land Reserve Work Has been Done Well in Qingdao City

WANG Qianfu<sup>1</sup>, HAN Guohong<sup>2</sup>

(1. Qingdao Land Reserve and Management Center, Shandong Qingdao 266002, China; 2. Nanqu Exploration and Construciton Bureau in Qingdao City, Shandong Qingdao 266002, China)

**Abstract:** Qingdao land reserve center is working around the goal and actively responding to changes in the market, making scientific land supply plan, reducing the cost of real estate development, and doing land reserve well. It will promote healthy and stable development of land reserve, and promote the moving of a number of enterprises in old cities. It will provide land supply service for economic development and various livelihood projects in Qingdao city.

**Key words:** Land reserve; innovative ideas; healthy development; Qingdao city in Shandong province

框架下,青岛市土地储备整理中心面对当前经济形势,围绕工作目标,科学制定土地供应计划,实施土地出让预告,做好储备土地推介和论证,同时通过推进城中村土地调查、保障住房用地供应节奏,全面推进老城区企业搬迁等措施促进土地储备工作全面健康稳定发展,为青岛市经济发展以及各项民生工程做好用地服务。

## 参考文献:

- [1] 翟波,徐志勇. 青岛市完善住房供应和保障体系[J]. 山东国土资源,2007,23(1):14-15.
- [2] 王前福,朱华. 青岛市区土地与住房价格关系及其对策研究[J]. 山东国土资源,2008,24(2):27-30.
- [3] “环境保护,拥湾发展”青岛迈向第三代生态科技城[EB/OL]. [http://www.cnr.cn/allnews/201002/t20100222\\_506047192.html](http://www.cnr.cn/allnews/201002/t20100222_506047192.html),2010-02-22.