



简析烟台市土地储备工作的合理定位^{*}

范喜秋,常梅

(烟台市国土资源局,山东烟台 264003)

摘要:土地储备可以提高政府对土地市场的调控能力,该文结合烟台市土地储备工作的调查研究,建议在分析土地储备风险的同时,确定土地储备的合理定位,完善风险防范机制,增加政府收益,避免国有资产流失。

关键词:土地储备;风险分析;合理定位;山东烟台

中图分类号:F301.12

文献标识码:A

土地储备与公开交易作为土地使用制度的一项重大改革,是市场经济体制下,土地管理的必然要求。在我国作为一项创新制度,土地储备工作自2000年以来在全国各地大规模展开,并积累了一定的经验,出台了一系列规章制度,但是自2008年下半年全球金融危机爆发以来,各地又重新提出对土地储备工作如何定位,以防范各类风险,切实对房地产市场起到调控作用。对此,烟台市积极应对,努力做好土地储备工作,并取得了一定实效。

1 土地储备风险分析

土地储备工作需要巨额资金支持。目前各地土地储备资金主要有政府财政拨款、储备中心自有资金和银行贷款3个来源。由于政府拨款与自有资金极其有限,绝大部分资金都来源于银行贷款,土地经营过程中不可避免地存在一定的风险。

(1) 国际国内大环境变化带来的风险。进入21世纪以来,我国经济发展一直处于较高的增长期,各行各业对土地需求比较旺盛,政府的储备土地一直供不应求。但自2008年下半年金融危机爆发以来,市场环境发生改变,财力较弱的一些地方政府面临银行还贷压力和因房屋交易量下降带来的税收压力,同时已储备土地短期不能变现,导致已安排的基础设施建设项目资金预算无法落实,给城市建设带来严重后果。

(2) 规划风险。土地储备的经济效益很大程度

上受规划用地性质、容积率等指标限制,规划的不确定性或随意性都可能引起土地储备风险^[1]。其中用地性质的不确定性风险最大。由于政府指令性要求,往往在规划没有确定的情况下实施土地储备,这种情况下很容易出现已储备的土地规划为绿地、道路或学校等现象,使储备成本无法收回。容积率指标的不确定性也存在一定风险。2003年下半年,烟台市土地储备中心曾储备过一宗土地,当时规划给出的容积率为1.2,经测算,按1400万元将宗地储备后,政府至少有200万元的纯收益,并于当年对宗地进行了挂牌出让,以1600万元成交。随后,土地竞得人便着手规划方案的设计,由于宗地周边的居民以交通不便为由要求在宗地北侧预留10m的规划路,经协调无果后,规划部门只好按要求预留了道路,这样该宗地最终的建筑容积率只达到了1.0。土地竞得人提出必须核减出让金,为维护土地储备及公开交易制度的严肃性,经市政府同意将出让金调整为1300万元,而政府由原来的收益200万元变成亏损100万元。还有一种情况就是有的开发商在竞得土地使用权后,如数缴纳成交时的土地出让金,便可申领《国有土地使用证》,领取土地证后又调整了规划设计方案,增加了建筑面积,各相关部门在竞得人出具了土地证及规划手续后便为其办理开工及房屋预售等手续,这样开发商不用补缴土地出让金便可对竞得宗地进行开发销售,造成政府收益的变相流失,对房地产市场造成隐形冲击。

* 收稿日期:2009-12-29;修订日期:2010-01-11;编辑:王秀元

作者简介:范喜秋(1970—),男,山东栖霞人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:fxqfld@163.com。

(3)因不可预见因素造成的重复投入风险。目前各地都在加大对城市建设的投入,而城市建筑资金主要来源于土地储备收益,各地储备机构都面临着人员少、任务重的困难,为确保筹措足够的城市建设资金,在具体工作中往往只看重速度与数量,无法做到细之又细,而土地储备工作的不可预见因素又大量存在^[2]。烟台市就多次遇到了此类情况,有的宗地以净地出让后,却发现地下有排污河、高压线路、以及碉堡等军用设施,要对宗地开发必须投入大量资金对上述设施进行改造或拆除,由于在土地储备制度实施初期,土地储备中心在制定出让文件时对这种情况没有考虑,这部分资金只能由出让人承担,这种重复投入直接影响了土地储备收益。

(4)经济效益与社会效益失衡风险。土地储备作为一种政府行为,其追求的不止是经济效益,同时要兼顾环境治理、改善居住条件、促进地方发展等多方面利益,其效益是综合性的。如果各种效益间的平衡与协调被打破,就可能导致产生土地储备效益风险。单纯为了追求经济效益,加速推进土地储备及公开出让工作,虽然加速了城市化与工业化的发展,但同时也加速了生态环境的破坏。土地出让开发后,随之会有工业、商业、生活等多方面活动,城市的水资源、绿地资源、教育资源、公共设施等能否满足这些活动的需要,都存在风险,因此必须兼顾经济效益与社会效益。

此外,在土地储备过程中牵涉到失地农民安置补偿问题,拆迁安置补偿过程中很难做到使全部失地农民满意,如果不能合理处置,可能引起因土地征用、征收、拆迁引起的群众上访、闹事等,增加影响社会稳定的风险。

2 合理定位土地储备制度

土地储备制度的目标定位注定了土地储备机构的双重职能定位,土地储备机构既是土地经营者,又是土地管理者;既承担着为政府获取更多土地收益的义务,同时还肩负着调节土地市场、实施城市规划,改善城市环境等公共社会职责。作为经营者,追求的是利润最大化;作为管理者,追求的是社会效益最大化。因为土地储备工作涉及方方面面,既有与规划、建设、财政、房管等政府部门的协调,又需要与银行等部门协调落实储备资金等问题,土地储备机构主要是代表政府行使职权,决不能把他等同于一

般的用地单位,更不能作为一个大的房地产开发商来对待^[3]。对此,烟台市实行土地储备工作的是双重管理模式,土地储备机构既隶属于市国土资源局,同时,市政府又专门成立了分管副市长为组长,规划、建设、国土、房管、财政、发改、人防、区政府等部门负责人为成员的市区房地产开发管理领导小组,直接对土地储备工作进行决策、调度。每出让一个批次,在土地收储及出让前都需要经过市区房地产领导小组集体研究通过,并形成会议纪要。纪要下发后,由土地资产经营中心与各行政科室共同办理具体的土地使用权收回(购)手续,宗地出让成交后,共同办理供地手续。由于定位合理,程序规范,该市自2003年初正式拍卖第一宗土地以来,市中心区(芝罘、莱山)的招拍挂出让土地纯收益保持了连年增长,2007年政府纯收益已高达40多亿元。

3 完善土地储备风险防范机制

自2008年世界金融危机爆发,地产市场进入低谷,烟台市房地产市场也进入持续低迷期,全年招拍挂纯收益急剧萎缩。对此,该市土地储备部门积极转变工作思路,充分利用国家采取适度宽松货币政策的有利时机,进一步加大储备和融资力度,仅2008年底,该市中心区就融资20多亿元,完成土地储备近万亩,为市场好转争取了主动。2009年上半年,该市加大了土地推介力度,依托烟台宜居与优良投资环境品牌,将部分有影响力的地块进行开发整理和策划包装,并制成宣传手册,向全国2000余家房地产企业进行了邮寄,取得了良好效果,先后引进了万科、越秀等一批国内知名开发商,实现政府土地纯收益近40亿元,土地市场呈现积极向好的态势^[4]。

(1)建立完善的规章制度。经营性土地实行公开出让是新形势下土地管理机制的创新,涉及到重大利益关系的调整,需要多方配合联动,必须从抓建章立制入手,对土地资源的配置方式进行改革、规范。烟台市经过积极探索,认真研究,根据上级有关政策并借鉴外地先进经验,先后制定并由市政府发布实施了《烟台市土地储备办法》、《关于加强市区土地资产经营工作的意见》、《烟台市市区土地征购补偿安置暂行规定》、《关于经营性用地历史遗留问题的处置意见》等规范性文件。该市还针对旧村改造工作中因补偿标准偏低,村民不配合,甚至上访、

闹事的现象,广泛调研,多次召集相关单位反复论证,对《烟台市市区土地征购补偿安置暂行规定》进行了重新修改,适当调高了拆迁补偿标准,增大了开发企业的利润空间,合理平衡了各方面的利益关系,调动了旧村(城)居民、开发企业参与旧村(城)改造的积极性,消除了社会不稳定因素;为避免宗地出让后,随意调整规划的现象,该市规定凡是招拍挂出让的土地均不得再调增建筑面积,并以会议纪要的形式下发各相关部门。对于前段已出让宗地增加面积部分的土地出让金也规定了合理的收缴方法,由规划、建设、房管等部门共同把关,在没按规定补交土地出让金前,不予办理开工及房产预售手续,从源头上杜绝了政府收益的变相流失;另一方面为了改变因开发成本等原因造成的宗地使用强度达不到公告指标而使政府被动的局面,该市在出让文件中明确规定即使最终批准的规划建筑面积少于公告的建筑面积,土地出让金也不再调整;为避免因不可预见因素引起的重复投入现象,在出让文件中也明确规定,如宗地内有地下河道和地上、地下各种管线等影响宗地开发建设需搬迁改造的,由竞得人自行负责,并承担相关费用。

(2)理顺管理体制。根据国家有关法律政策规定和市场化配置土地资源的需要,2002年6月市政府批准成立正处级的市土地资产经营中心,7月份专门成立了以分管副市长为组长的市区房地产开发管理领导小组,全面负责对市区经营性用地的储备及公开出让等重大事项进行决策、调度。经营中心在市国土资源局设置了土地公开交易大厅,建立了市区土地交易有形市场,为市区土地储备及公开出让工作的全面展开创造了必要的条件;针对部分县市区前段在土地使用权公开出让过程中没有严格按照程序依法操作或者对部分宗地竞买条件界定不清,以致引起一些法律纠纷,在社会上产生不良影响的实际情况将五区经营性用地的土地使用权公开出让工作全部纳入市级统一管理,进一步规范了市区经营性用地公开出让工作。

(3)做好宣传工作。为了使广大市民特别是开发商、开发企业能够认同、理解和支持土地储备及公开出让工作,该市结合土地使用权公开出让活动,经常在报刊、电台、电视台、网络等多种新闻媒体,对土地收储和公开出让工作进行宣传,收到了较好的效果。经过多方面共同努力,到目前旧城区企业用地

自行开发、打着旧村改造旗号在集体土地上建商品房以及以建设经济适用房的名义搞经营性房地产开发等问题已得到全面遏制,经营性用地公开出让政策得到了社会各阶层的认可和赞成。开发企业和开发商也由过去的跑领导、找市长到现在关心媒体、关注市场。

(4)制定科学的操作程序。收到土地储备申请或由政府批示后,首先要到规划部门划定用地范围,申请规划指标,待用地性质确定后,再进入正式的储备程序。根据评估结果在与原用地单位充分协商的基础上确定补偿价格,同时对宗地进行效益分析,形成综合处置意见,上报市区房地产开发管理领导小组集体研究,并将研究结果形成会议纪要,根据纪要精神与原用地单位签订土地收回(购)协议,发布出让公告,确定土地竞得人,办理土地出让手续。

(5)建立土地储备基金。为提高土地储备中心的还贷能力,必须保障资金的良性运转。经市政府协调,财政部门同意将土地纯收益的20%返还经营中心,以建立土地储备专项基金,由经营中心统一运作,以便滚动发展。

(6)制定科学的储备计划。为切实起到对房地产市场的调控作用,每年都根据城市建设和房地产市场的需求情况制定合理的土地储备及出让规模,经市区房地产开发管理领导小组集体研究,一经确定,则严格按计划执行。

4 结论

通过对烟台市土地储备与公开交易的调查研究,对土地储备的各种风险的分析,强调了土地储备制度合理定位的重要性。土地储备风险防范机制的各种措施的实施,为烟台市土地市场储备的定位提供了良好的理论支持。

参考文献:

- [1] 任奎,周生路,张红富,等.城市土地储备规划风险评价研究[J].中国土地科学,2008,22(1):20-23.
- [2] 光华.城市土地储备制度:问题·风险与对策[J].安徽农业科学,2006,46(17):4451-4452.
- [3] 吴次芳,谭永忠.我国城市土地领域储备的几个问题[J].城市问题,2002,(5):62-65.
- [4] 郑璐璐,张鲁府.烟台市城市土地持续利用评价[J].山东国土资源,2008,24(12):27-29.

Analysis on Reasonable Positioning of Land Reserve Work in Yantai City

FAN Xiqiu, CHANG Mei

(Yantai Bureau of Land and Resources, Shandong Yantai 264003, China)

Abstract: Land reserve can increase government's ability to regulate and control land market. In this paper, combining with survey and study of land reserve work in Yantai city, it is suggested that on the basis analyzing of the risk of land reserve, reasonable land reserves positioning should be determined, risk prevention mechanism should be improved and government revenues should be increased to avoid the loss of state assets.

Key words: Land reserve; risk analysis; reasonable positioning; Yantai in Shandong province