



烟台经济开发区土地储备工作探讨

巩镇杰¹, 田力¹, 孙志高²

(1. 烟台经济技术开发区土地储备中心, 山东烟台 264006; 2. 烟台市国土资源局经济技术开发区分局, 山东烟台 264006)

摘要:近年来,烟台经济开发区重视土地储备工作,从完善规章制度入手,对土地储备工作运行机制进行了规范。加强了土地资源的优化配置,实现了土地收益的最大化,有力的支持了当地经济的发展。但仍存在着一些不容忽视的问题,针对存在的问题进行了分析、探讨,并提出相应的对策建议。

关键词:土地储备;机构设置;招拍挂出让;规划;经济开发区;山东烟台

中图分类号:F301.3

文献标识码:C

烟台经济技术开发区地处山东半岛黄海之滨,是全国首批14个国家级开发区之一。建区20多年来,开发区主要经济指标保持了30%以上的年均增速,创造了烟台发展史上新的奇迹。2009年,在国家级开发区中GDP和工业总产值都位居第七位。目前区内落户世界500强项目48家,已成为我国重要的轿车、汽车零部件、工程机械、计算机及第三代移动通信终端、电子网板、氨纶丝等生产基地。成为山东半岛蓝色经济区、胶东半岛高端产业聚集区的重要板块。

1 土地储备工作发展情况

1.1 烟台市土地储备机构的建设框架

烟台市非常重视土地储备工作,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,早在2001年12月就制定并由市政府发布实施了《烟台市土地储备办法》,对土地储备的组织实施、范围、储备方式、前期开发、供地方式及法律责任等方面内容做了具体规定;并且明确规定市区(包括开发区)的土地储备工作由市土地储备机构承担。随后又陆续出台了《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》《烟台市工业用地使用权招标投标挂牌出让暂行办法》等规范

性文件,从完善规章制度入手,对土地储备工作运行机制进行规范^[1]。

烟台市2002年6月成立市土地资产经营中心,同年7月成立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,建立了土地交易有形市场,将市中心五区(包括开发区)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^[1]。

1.2 开发区土地储备工作发展情况

建区伊始,开发区就被定位为外向型、现代化工业新城区,建成山东省最大的工业基地之一。作为规划工业新区,由于大部分都是农村集体土地,因此建设需要的储备用地缺乏。建区初期供地一般采用一个项目办一宗用地的运作模式,即在某一项目立项后再开始征地,然后是一系列配套问题。在当时开发区开始起步,项目落户还不多的情况下,这一供地方式尚能满足项目建设需要;但是随着开发区建设逐渐加快,基础设施、公益事业投资力度不断加大,投资环境越来越好的情况下,面对省、市各级重点项目落户密集,用地时间紧迫,工作任务紧急的问题,继续沿用原来先立项再征地的方式将给工作带

* 收稿日期:2011-04-22;修订日期:2011-09-20;编辑:孟舞平

作者简介:巩镇杰(1970—),男,山东烟台人,房地产经济师,主要从事国土资源管理、土地储备工作;电子信箱:green59297@126.com。

来很大被动,而且这种“零打碎敲”的供地方式,不利于日后大项目的引进和建设。于是 2003 年就有人经过调研提出在开发区实行土地储备制度的建议,详细阐明了实行土地储备制度的必要性、可行性和初步设想。当时的管委领导对这个建议非常重视^[2]。

2004 年 8 月,烟台经济技术开发区管委以烟开(2004)86 号文件,组建烟台市国土资源局经济技术开发区分局,为正处级建制。同时按当时机构编委会的规定,分局辖属 3 个事业单位,土地储备中心就是其中之一。主要职责包括:研究提出年度土地储备、控制储备和年度收益计划;办理土地抵押贷款并协同有关部门做好资金使用的监督、管理;对管委确定的土地储备控制区范围内的土地进行征用、收购、收回,并组织前期开发整理;拟定储备土地招标采购方案经批准后组织实施;对使用储备土地的单位、个人提出使用储备土地的意见;按照管委要求,负责有关城区建设项目贷款;盘活城市存量土地,优化配置土地资源,有效控制炒买炒卖土地行为,培育和规范土地市场。

1.3 机构设置与机制建设

(1)机构设置。关于土地储备机制的实际运作问题,目前开发区周边县市区都是由国土分局开设具有独立法人性质的全额事业单位,投入开办资金,设立法人代表,对单位的宗旨和业务范围以及章程加以规定。而开发区的土地储备中心,属于开发区国土分局的一个部门,实际承担的是土地征收职能,可以算是储备土地的一种方式。主要行使机构有土地利用处(负责国有土地使用权的收购储备)和法规处(负责闲置土地等违法用地的收回)以及土地资产经营中心(负责经营性用地和工业用地的“招拍挂”出让工作)。

(2)机制建设。开发区分局建立健全了各项规章制度。结合工作实践,具体规定了各部门的职责范围和工作规范,对土地征收、收储以及招拍挂出让等工作流程都作了明确规定。土地“招拍挂”出让工作,政策性强,涉及面广。为全面做好这项工作,分局严格按照《中华人民共和国物权法》《国务院关于加强土地宏观调控有关问题的通知》(国发[2006]31号)以及国土资源部 39 号令等国有建设用地“招拍挂”出让相关法律政策规定的要求,起草了《开发区招标采购挂牌出让国有建设用地使用权实施意见》,

将以下用地及情况纳入了“招拍挂”出让的范围:①工业用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的;②因城市规划调整,工业用地改变为经营性用地;③旧城改造、城中村改造置换出来的经营性用地。坚持公开、公平、公正的原则,进一步完善了国有建设用地公开出让的“用地预申请”机制、“集体会审”机制以及相关保密机制,通过建章立制,规范运行,保证了项目依法用地。同时为进一步规范开发区国有土地使用权出让收支管理,根据《中华人民共和国土地法》《山东省国有土地使用权出让收支管理办法》、烟台市政府《关于印发烟台市工业用地使用权招标采购挂牌出让暂行办法的通知》,结合该区实际,起草了《烟台开发区国有土地使用权出让收支管理意见》,明确了国有土地使用权出让收入范围,规范国有土地出让金征缴、收支管理,建立土地出让收支信息共享制度,强化土地出让收支监督检查。

2 土地储备工作成效

2.1 加大了土地收储力度

开发区国土分局采取多种方式,加大批而未用土地收储力度。从 2006 年至今,按储备用地及项目供地要求,办理土地收回 55 宗,通过有偿、无偿等各种方式共收回土地面积达 96.28 hm²;置换土地 3 宗,土地面积 11.23 hm²;签订土地收储合同 30 余件。在土地收储工作过程中,认真按照法律政策办事,严格把握基准地价标准,核定收储地价。做到既要保证国有资产不流失,又兼顾到被收回人的切身利益,依法行政,切实做好、做细工作。

通过以上措施,使政府掌握定量的储备土地,并在实际上控制国有建设用地的出让主动权,从而能够根据全区发展建设的实际需要,科学合理适量供应土地,增强政府对全区土地市场的宏观调控能力。

2.2 做好用地保障工作

(1)积极落实“点供”项目,确保用地指标落实。“点供”项目能否及时供地,关系到开发区重点项目建设用地指标的落实问题。分局相关部门抢时间、抢进度、打破常规程序,尽最大限度缩短“点供”项目出让时间,先后完成睿创、张裕、万华、鹏辉铜业等 5 宗“点供”项目用地 68 hm² 的出让工作,为开发区重点项目用地指标的争取提供了支持。

(2)加强沟通协作,强化供地措施,提高供地效

率,解决“批而未供”问题。为此,分局加大工作力度,详细摸清批而未供土地的底数,逐宗分析原因,多方协调,密切合作,动脑筋,想办法,千方百计提高供地率。最终解决“批而未供”土地 63 宗,面积达 485 hm²,极大地保证了项目建设的用地需求。

2.3 做好“招拍挂”出让工作

(1)大胆探索,勇于创新。开发区分局在实际工作中始终把创新作为工作的主线。一是开发区工业用地 2007 年“招拍挂”在全市率先实行。2007 年,分局大胆探索出一条依法、高效、科学的运作模式,使开发区在全市范围内第一个开展工业用地“招拍挂”出让工作,创新了烟台市工业用地出让方式,成为市辖区的工作标准,在全市工业用地“招拍挂”出让工作中发挥了示范带头作用。当年开发区以“招拍挂”出让土地 26 宗,面积 138 万 m²,成交总金额达 6.02 亿元,工业用地“招拍挂”出让项目总数和出让总金额均占全市的 80% 以上。二是规范了开发区旧村改造用地的方式。2006 年旧村改造用地首次以“招拍挂”方式出让,使该类用地从此走上法制化、市场化的轨道。

(2)迎难而上,转变思路。近年来,面对国际金融危机的不利影响、面对国家土地宏观调控的新形势,立足开发区的实际,及时调整工作思路,科学制定每宗土地的出让意见、出让方案,确保土地成交率高位运行。近两年以来以“招拍挂”方式出让土地共计 125 宗,面积 960 hm²,成交总金额达 28.88 亿元。其中出让经营性用地 31 宗,面积 182.2 hm²,成交价款 13.38 亿元;出让工业用地 96 宗,面积 777.8 hm²,成交价款 15.5 亿元。

通过大力推行“招拍挂”出让制度,进一步显化了土地资产价值,增加了政府的土地收益,同时也为旧村改造、市政建设等提供了资金支持和用地保障。

3 存在的主要问题

土地储备制度是一项全新的制度,在开展工作中出现的许多问题需要逐步改善和解决。现阶段存在的主要问题有:

(1)土地储备机构自身体制有待完善。根据《土地储备管理办法》中的相关规定,土地储备工作的具体实施,应由土地储备机构承担,其性质应为具有独立的法人资格、隶属于国土资源管理部门、统一承担

本行政辖区内土地储备工作的事业单位。土地储备制度作为一种调控经济的长效机制,是否进一步明确其机构的性质和身份地位,应引起有关部门的高度重视。

(2)土地储备机制运作过程中部门间的协调问题。土地储备是一项系统工程,在运作过程中,涉及规划、建设、房管、财政、环保、市政等多个相关政府职能部门,常常需要多部门之间密切配合,虽有储备办法规定了各部门职责,但储备办法在国家层面上仅是一个部门规章,各方面法律法规有待修改和完善,因此,在实际操作中部门之间的协同功能有待加强。

(3)实际操作中,有时会发生规避土地收购储备的行为。主要表现在:一些用地单位在以出让方式取得国有土地使用权以后,无力继续开发,而又不具备转让条件,造成土地长期荒芜、闲置,依法应予收回;或者是一些用地单位擅自改变原来批准的土地用途,违法违规改建建筑物进行出售或出租等非法交易,从中牟取不当利益。

(4)储备待供土地的前期开发缺少实施办法规范操作。2007 年国土资源部提出改变原有毛地出让,实行净地出让。这一政策,给在土地一级开发整理工作方面提出了新的课题。土地前期开发包含大量工作,如地上有建筑物和其他附着物而需要实施拆迁、配套基础设施建设和土地平整等。实践中土地储备部门并未完全承担这项工作,其他相关部门都在参与进行待供土地的前期开发,但是各部门职责范围不明,实际工作中缺少明确的操作规范。另一方面,在储备土地进行城市各项建设上更多的是财政投资,在吸引内外资参与城市基础设施建设以及以地招商、以地生财等方面还需要继续进行探索和实践。

4 对策与建议

(1)土地储备的运作主体及其性质需要明确界定。落实并健全其组织机构设置,定位其职能。使土地储备中心能真正发挥其帮助政府“调控土地市场、促进土地资源的合理利用”的作用。为实现全区社会和经济的各项发展战略目标服务。

(2)加强部门间的协作配合,尤其是要强化规划先行的理念和城市规划的刚性、权威性。在管委的统一领导下,树立“全区发展一盘棋”的思想,充分调

动各方积极性,把土地资产运营作为一项重要任务,在全社会逐步形成各级各部门自觉遵守土地管理法律法规,广大用地者“用地找市场、交易进市场”的良好氛围。完善各项配套政策和措施,高起点修编完善城市总体规划,强化规划的科学性、前瞻性和严肃性,真正做到用高水平规划控制和引领建设。要坚持规划先行、发展定位、功能分区十分明确,整体开发的思路,使城市规划真正成为土地资源配臵和土地资产处置的前导,成为推动土地市场良好发育的动力。

(3)加快推动集约发展,加大土地执法监察力度。①通过定期的土地执法动态巡查,抓好闲置土地、闲置厂房清理工作,进一步盘活存量土地资产,优化土地资源配置,同时把盘活存量土地与有计划地利用新增建设用地相结合,促进土地的节约集约利用。②加大对擅自改变土地用途行为的监察力度,彻底解决违规改建问题。

(4)制定关于土地前期开发整理的实施规范,提高实际可操作性。努力做好城市经营文章。通过规范前期开发整理行为,明确各相关部门的职责,指导实际开发整理工作。同时牢固树立城市可以经营的

理念。通过有效的前期开发整理,将一些废弃的、利用效率不高的土地变成黄金地段;对能推向市场的城市公益事业和基础设施要尽可能推向市场,做好土地升值和土地一级市场等文章,努力实现城市的产业化经营。

5 结语

烟台开发区近年来依照市级有关土地储备管理规定,在土地收储、土地使用权“招拍挂”出让等方面建章立制、勇于创新、大胆尝试,取得了一定成绩。但是作为一种新的土地管理制度,在土地储备机制运行实践中仍需要继续不断探索和研究,以便真正实现并优化土地资源的市场化配臵,更好地服务于全区经济发展。

参考文献:

- [1] 范喜秋,常梅.简析烟台市土地储备工作的合理定位[J].山东国土资源,2010,26(2):38-39.
- [2] 巩镇杰,田力.开发区土地征收及失地农民权益保障工作调查[J].山东国土资源,2010,26(8):46-49.

Study on Land Reserve Work in Yantai Economic and Technological Development Zone

GONG Zhenjie¹, TIAN Li¹, SUN Zhigao²

(1. Land Reserve Center of Yantai Economic and Technological Development Zone, Shandong Yantai 264006, China; 2. Economic and Technological Development Zone Branch Bureau of Yantai Bureau of Land and Resources, Shandong Yantai 264006, China)

Abstract: In recent years, land reserves work has been paid more attention by Yantai Economic Development Zone. From the aspect of improving the rules and regulations, mechanism of land reserve has been standardized. It has strengthened the optimal allocation of land resources, achieved the maximization of land revenue and provided strong support for the local economic development. But there are still some problems which can not be ignored. On the basis of analyzing these problems, relative countermeasures are put forward in this paper.

Key words: Land reserve; institutional setting; bidding, auction and transfer; plann; economic and technological development zone; Yantai city in Shandong province