



苍山县土地收购储备工作实践与探索

刘鹏¹, 陈莉², 张宁³

(1. 苍山县国土资源局, 山东 苍山 277700; 2. 山东省地质科学实验研究院, 山东 济南 250013; 3. 吉林大学综合信息矿产预测研究所, 吉林 长春 130026)

摘要: 在深入调查, 总结多年实践工作的基础上, 阐述了土地收购储备制度, 实施土地收购储备制度的意义和作用。介绍了苍山县土地储备中心成立后的主要做法, 分析了土地收储中在土地资金、前期开发、储备方式、部门协调等方面存在的一些问题, 在此基础上, 提出了解决这些问题的途径和方法。

关键词: 土地储备; 存在问题; 措施; 山东苍山

中图分类号: F301.2 **文献标识码:** C

土地储备是指市、县人民政府国土资源管理部门为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用目标, 依法取得土地, 进行前期开发、储存以备供应土地的行为^[1]。其实质就是土地由政府进行统一回收、统一储备、统一开发、统一经营和统一供应^[2]。它是土地管理方式的一种改革和创新, 是经营城市的重要手段, 也是盘活土地资产, 促进土地资源合理利用, 提升土地价值, 推动土地市场健康发展的重要内容, 他使得有限的土地资源高度整合, 统一管理, 集中配置, 为政府部门实现宏观调控目标提供支持。土地收购储备制度的实施对于整个国土资源工作, 特别是土地经营举足轻重。对此, 苍山县国土资源局党组高度重视, 于2002年9月报经县政府成立了苍山县土地储备中心, 专门从事土地收购储备工作。通过近9年的实践探索, 在规范全县土地市场、盘活土地资产、显化土地价值、增加政府土地收益等方面做了大量的工作, 为全县经济社会发展做出了积极的贡献。

1 主要做法

1.1 做好“三个准备”

(1) 领导重视是关键。工作中, 在局党组的领导下, 把争取县委、县政府领导的重视、支持作为第一个关键环节来抓。一是积极向县委、县政府领导汇

报收储工作的重要性, 引起领导的高度重视, 进而成立专门机构, 配备专职人员从事土地收购储备工作。二是中心成立之初就主动邀请县领导到实地进行调研, 听取领导对土地收储工作的指导性意见。三是借鉴外地经验, 结合苍山县实际, 报经县政府出台了一系列有关土地收储的规范性文件。县委、县政府领导的高度重视、关心和政策支持为土地收储工作的开展提供了领导组织和政策保障。

(2) 强化宣传是载体。做工作, 干事情, 人们的认知和社会环境是前提。为此, 该中心把强化宣传做为基础工作的一个重点来抓。一是社会宣传, 即利用县电视台进行广泛宣传。二是重点宣传, 即在每年的“4·22世界地球日”、“6·25全国土地日”和“12·4法制宣传日”等重大节日来临之际走上街头进行重点宣传。通过有效的宣传活动, 为土地收储工作的开展营造了良好的社会氛围。

(3) 摸清家底是基础。为充分利用好有限资源, 加大存量土地盘活力度, 更好地为城市建设、经济发展提供资源保障, 先后多次组织人员对城区各类土地进行清查, 全面掌握存量土地的原使用单位、土地类别、可开发规划用途等情况, 并详细登记造册, 建立台账, 制作宗地分布示意图。根据地籍详查成果建立了存量土地数据库, 确保及时了解存量土地的

* 收稿日期: 2011-04-09; 修订日期: 2011-06-08; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 刘鹏(1975—), 男, 山东苍山人, 工程师, 主要从事土地储备工作; E-mail: liupeng123456888@sina.com。

动态和现状,为实施土地收购储备提供了翔实的基础资料,为政府科学决策提供了参考依据。

1.2 抓住“三个环节”

(1)统一收购。由政府统一掌握土地收储权,把城区范围内需盘活的土地全部纳入土地储备体系,由收储中心代表政府统一收购、收回。在收购时保证每宗地块全部做到权属合法,没有纠纷,同时,严禁任何单位或个人私自处置闲置土地,从源头上遏制多头供地现象发生,确保市场秩序。

(2)统一储备。把收储后的土地统一纳入“土地储备库”,并对储备的土地及时进行前期开发整理和配套设施建设(三通一平或五通一平),把生地变为熟地,挖掘土地潜力,提升土地品位,为提高土地价值打下基础。

(3)统一供应。由政府掌握土地“统一批发权”,按照“适度从紧、非饱和供应”的原则,由县政府定期把一些条件成熟的土地统一采用招标、拍卖、挂牌的方式进行出让,确保政府对土地市场的控制权,实现国土资源参与宏观调控。

1.3 突出“三个重点”

(1)盘存量,为政府聚集资金。对符合收购储备条件的国有土地进行调查摸底,制定土地收购储备计划。对全县规划区范围内近年来的供地情况、开发建设情况、闲置土地情况以及待开发用地情况进行摸底调查。初步摸清可储备土地基数,并进行登记造册,建立储备土地信息库。在调查摸底的基础上,制定了全年的收购储备计划,为总量控制奠定基础。并根据市场需求,结合城市建设的需要,有选择地进行收购储备,实现以销定储,稳步发展。2010年收储存量土地 38 宗,面积 68.12 hm²。其中,处置破产企业 2 宗,面积 11.55 hm²,在加快企业土地资产变现,防止“暗箱操作”造成土地资产流失等方面发挥了积极作用;同时盘活了存量土地也节约了建设用地指标,促进了土地资源的可持续发展。

(2)重开发,促进城市建设。注重收储土地的前期开发:一是明晰权属。在土地收购过程中,十分重视土地权属确认工作。对拟出让的地块依法进行土地调查和权属登记,确保地类清楚、面积准确、权属合法、没有纠纷^[3]。二是收储到位。对收储土地上的建筑物、构筑物等附着物进行客观全面的清点,依据有关政策足额补偿,确保土地收储到位。三是开

发到位。鉴于存量土地大多在城区的实际,由按照规划要求进行土地整理,将前期开发与城市建设相结合,进行有针对性的开发,把生地变为熟地后出让,有力地促进了城市发展。特别是 2010 年,为进一步完善苍山县城区交通网络,拓展城市辐射功能,提升城市品位,按照县政府和局党组的安排,完成了伽河古道的收储工作,不仅盘活了土地资产,提升了土地价值,还美化了城区环境。

(3)强服务,保障项目用地。工作中,树立服务意识和大局意识,统筹处理保护资源与保障发展的关系,在全面加强土地管理的同时,紧紧围绕重点项目、重点工程建设,突出抓好用地服务保障,最大限度地挖掘用地潜力,优化办事流程,努力为项目用地报批提供服务,进一步完善土地收储的各项规章制度,规范工作开展。2010 年度,收储后用于县域项目建设的土地 21 宗,面积 62.73 hm²,有力地促进了县域经济社会发展。

2 存在问题

2.1 土地资金严重匮乏

苍山县土地收储资金来源渠道比较单一,没有形成有效的资金筹措和运用机制,制约了收储工作的高效运作。作为全省贫困县之一,该县 2010 年财政收入仅为 40560 万元,县财政很难注入大量资金用于土地收储,只能以贷款负债为主要形式,2009 年初,该中心贷款 5000 万元,至 2010 年底共收购存量土地 68 宗,面积约 79.10 hm²,由于收购土地中很多是改制企业用地,未完全出让出去,利息使中心承担负债的风险,同时,由于资金的匮乏,在收购地块时只能收购潜在价值较高的地块,收益的不确定性,又使中心承担较大的经营风险。

2.2 土地前期开发有待加强

近年来,苍山县的土地出让虽已逐步向“熟地”出让转变,但对土地的前期开发整理还不够到位,对土地潜力挖掘的深度不够,土地的品位和价值还需进一步提升。尤其是县城规划区内的存量土地,由于受到资金的制约,很难做到“熟地”出让,该中心在 2010 年收储的 38 宗存量土地中,只有 6 宗以“熟地”方式出让,面积 16.32 hm²,只占到收储面积的 21.83%。

2.3 土地储备方式单一

目前,苍山县采用的储备方式较单一,实物储备较多,其他方式较少,没有形成科学合理、多种形式搭配的储备方式,2010年只有3宗以合同方式储备,其余全部采用实物储备,造成大量资金的投入,提高了土地储备成本,增加了土地储备、供应的筹资风险。

2.4 缺乏沟通协调机制

土地收储工作是一个比较复杂的过程,涉及到很多方面,因此各部门之间的协作配合对土地收储工作至关重要,土地收储实施需要得到多个部门的大力支持和配合。按照目前苍山县的行政审批模式运作,一旦各部门之间不能很好衔接,就会影响土地出让和资金回笼,进而增加土地储备成本,降低土地资产的收益。例如苍山县于2009年9月27日经山东省人民政府批准征收一宗国有建设用地,面积为1332 m²,由于前期没有与规划部门很好地衔接(该地块在报批前已被规划为城镇绿化用地),致使该宗地块无法出让,前期投入的本金不能及时收回,造成了储备资金的浪费。

3 对策建议

3.1 加强政府领导

一方面是政府要加强对整个收储工作的支持和指导;另一方面是在处置闲置土地个案时,政府要根据宗地情况组建由政府牵头,相关部门共同参与的土地收购处置工作组,才能促进收储工作的顺利开展。

3.2 深化部门合作

土地储备工作是一个综合性的系统工程,在整个运作过程中,除政府支持、国土局努力外,还需要得到发改、财政、规划、建设、环保等部门的协调与配合,尤其是和规划部门的协作,储备地块的规划用途及规划指标的控制,对土地储备机构的运作影响很大。相关部门联动,形成合力,才能保证土地收购储备工作的顺利开展。

3.3 拓宽融资渠道

一是继续加大财政投入力度,财政部门应将可划出用于土地收储的资金列入储备专项资金,纳入每年度的预算体系内,并可视土地市场发育实际情况,适当增减财政划出,尽快充实土地收购储备资

金,在国有土地出让收益中切实落实土地收购储备基金,进一步完善储备土地融资管理制度,提高土地收购储备能力。二是积极争取商业银行贷款授信,多渠道筹措土地运作资金,拓宽融资平台,三是创新土地储备融资方式,积极吸纳有实力的企业和个人进行融资,有效调动社会资金,降低风险,共享利益。

3.4 健全收储制度

首先要编制全县土地储备规划,做大做强土地收储,实现城市总体规划,土地储备按照“规划—储备—出让—建设”步骤,谋划超前工作,按照“道路修到哪,土地储备就延伸到哪的”的原则,结合城市重大基础设施,专项整治,跟踪沿线可开发用地,应储尽储,使政府投入在土地上产出效益。其次,建立土地储备信息机制,充分挖掘清理闲置土地,开发增量土地,盘活存量土地,从节约集约利用土地中拓展城市空间,优化整合城市发展布局和产业结构布局,增强政府调控土地市场能力。第三,在处置利用上,除依法可以划拨的外,原则上都应采取招、拍、挂方式出让,从而形成国有土地先储备、后出让的供应机制,由政府牢牢控制土地一级市场。当市场上土地供应不足时,政府则可以从储备库中多拿出一些土地出让或适当“扩大”土地供应计划。建立土地收购储备库制度后,政府就有了调控土地市场供求的有效手段,同时也能发挥出土地储备制度调节土地供需总量的市场稳定器作用。

3.5 加大前期开发

土地的前期开发整理可以引入市场机制来解决资金的瓶颈问题,按照“谁投资,谁收益”的原则,通过招标方式积极吸纳社会资金,参与土地储备的拆迁安置、开发整理和配套建设等前期开发。这样就可以通过扩大注资、盈利留成等方式,提升储备土地品位,实现储备土地的增值,既减轻了政府财政压力,也达到了增大土地价值的目的。

3.6 拓展储备形式

降低土地储备成本、加强土地储备运作风险控制,灵活采取科学合理、形式多样的土地储备方式势在必行。因此,在今后的工作中要改变以前单纯的实物土地储备方式,实行实物储备、规划储备、信息储备多种形式并行的土地储备方法。这样就可以缓解土地储备运作的资金压力,从而有利于土地储备工作的后序开展。

4 结语

土地储备是政府调控土地市场不可或缺的重要手段之一,对合理利用土地,保障社会可持续发展有着重要的意义,土地储备中心在提高政府调控能力,探索解决保护和保障矛盾的过程中,扮演着重要的角色。新形势下,有必要认真总结,积极探索,努力保证苍山县土地市场的健康发展,促进该县社会经济和谐发展。

参考文献:

- [1] 田春华. 11 年的探索与实践[J]. 国土资源, 2008, (3): 38 - 39.
- [2] 卢海阳, 李明月. 我国土地储备制度的问题及其完善[J]. 国土资源, 2008, (3): 40 - 41.
- [3] 国土资源部. 住房和城乡建设部关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知(国土资发[2010]151号)[2010-09-21]http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201009/t20100927_772366.htm.

Practice and Study on Land Purchase and Reserve in Cangshan County

LIU Peng¹, CHEN Li², ZHANG Ning³

(1. Cangshan Bureau of Land and Resources, Shandong Cangshan 277700, China; 2. Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China; 3. Institute of Integrated Information for Mineral Prediction of Jilin University, Jilin Changchun 130026, China)

Abstract: On the basis of investigation and summarizing practices in many years, land purchase and reserve system, significance and function for carrying out land purchase and reserve have been introduced. Problems occurred in fund, pre-development, reserve mode, sectors coordination and other aspects in land reserve have been analyzed. On these basis, relative countermeasures are put forward to solve these problems.

Key words: Land reserve; problems; measures; Cangshan county in Shandong province