



苍山县工业用地招拍挂出让探析

刘鹏

(苍山县国土资源局, 山东 苍山 277700)

摘要:为促进土地市场的健康有序发展,提高工业用地利用率,充分发挥工业用地招拍挂出让在市场配置资源的基础性作用,在对苍山县工业用地招拍挂出让制度实施情况进行认真调查基础上,针对工业用地招拍挂出让中存在的问题及背后的制度根源,提出完善工业用地招拍挂出让的对策与建议。

关键词:工业用地;出让;调研;山东苍山

中图分类号:F301

文献标识码:C

自2007年全国推行工业用地招拍挂制度以来,苍山县工业用地出让得到进一步规范,工业用地收益不断增加,工业用地逐渐步入了公开、公平、公正的良性市场发展轨道。工业用地的市场效益日益显现,但工业用地与一般经营性用地有不同的特点,且相关的配套政策措施相对滞后,在实施工业用地招拍挂出让的过程中,还存在一些问题。该文结合苍山县实际,在对工业用地招拍挂出让实施情况认真调研的基础上,提出完善工业用地招拍挂出让的对策与建议。

1 基本情况和主要做法

1.1 工业用地出让基本情况

2008年至今全县招拍挂出让工业用地60宗,面积188.91 hm²,出让金总价款为31 081万元,其中:2008年挂牌出让2宗,面积14.45 hm²,成交价3 787万元;2009年挂牌出让10宗,拍卖2宗,面积31.06 hm²,成交价4 685万元;2010年挂牌出让19宗,面积21.87 hm²,成交价6 993.15万元;2011年挂牌出让24宗,拍卖3宗,面积94.65 hm²,成交价15 616万元。

1.2 主要做法

(1)合理选址。在县委、政府招商引资带动下,根据城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则,合理进行工业用地拟用地选址,

原则上不得在城镇规划区、工业园区外选址,尽量利用未利用地、废弃地、存量国有建设用地,坚决不占基本农田。

(2)补偿全部到位。工业用地涉及农用地转用和土地征收的,必须先行办理农用地转用和土地征收审批手续,在各项补偿足额支付到位的基础上,再依法采取招拍挂方式确定土地使用权人。

(3)建立用地预审申请制度。由县政府制定工业用地出让计划并及时公布供应信息后,用地意向者向国土资源部门提出用地预审申请,县政府组织相关部门确定工业用地出让的规模,科学合理安排工业用地出让的结构、布局、进度、产业类别、土地使用条件等,保证工业用地招拍挂制度的有效落实。

(4)科学评估和确定工业用地出让底价。在工业用地出让前,由国土资源局委托土地评估机构,依据城镇基准地价、待估宗地周边的基础设施和建设情况、规划设计及出让年限,进行价格评估,根据土地估价结果、产业政策和土地市场情况,由检察院、纪委、财政、规划、国土等部门主要负责人集体决策,综合确定出让底价,从制度上保证工业用地出让的有效落实。

(5)及时公开信息。出让方案经批准后,及时在“中国土地市场网”、“临沂日报”、“苍山政务大厅公共资源交易中心”发布出让公告,搭建了多元化土地出让信息了解的渠道,真正做到公开透明,杜绝暗箱操作,切实维护了正常健康的市场秩序。

* 收稿日期:2012-04-18;修订日期:2012-09-11;编辑:王秀元

作者简介:刘鹏(1975—),男,山东苍山人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:liupeng123456888@sina.com。

(6)完善土地出让交易全程的监督。县检察院、监察局从前期土地出让初审会开始介入,全程监督,重点审查竞买人资格、产业准入、资金来源、保证金交纳等土地交易过程中的关键节点;并充分利用公共资源交易中心新建监控设备,全程跟踪,人机结合,做到全过程、全方位立体监控;建立了统一多元化监督平台,实现了以监督促公正,以公正促公平的良好互动,使土地交易工作更加公开、公平、公正。

2 取得的成效

(1)促进了土地节约集约利用,改变了工业企业的用地观念。节约集约用地是落实科学发展观的基本要求,是加快建设资源节约型社会的有效途径,能扩大土地有偿使用范围,有效发挥市场在资源配置中的作用,促进土地供应由外延扩张向内涵挖潜转变。土地是民生之本,有效控制和减少新增建设用地,以极少的资源消耗,获得更大的经济效益,才能确保经济和社会的全面发展。工业用地招拍挂,使该县企业量力而出,改变过去宽打宽用的意识,使土地利用更加趋于合理化,避免了一些企业超标准设计,超规模用地,促进了节约集约用地。

(2)优化了土地利用结构。通过政府部门转变经济增长方式,优化升级工业园区产业结构布局,科学设定注入门槛,同时加强后续监督管理,解决了过去工业用地粗放低效利用问题,增强了开发建设工业园区的能力,避免了规划布局流于形式的现象,缓解了工业用地供需矛盾。

(3)有效保障了农民利益。工业用地招拍挂,前期补偿全部由政府承担,以区片地价为依据,补偿就高不就低,补偿全部到位后,才组织招拍挂,切实保障了被征地农民的利益。自2007年以来,没有出现一例因工业项目补偿不到位而引起的上访。政府不仅能更好地安置农民,还可以有富余搞其他建设。

(4)提高了工业用地的使用效率,增加了土地回报率。在土地供应中,严格执行《山东省建设用地集约节约利用控制标准》限制用地定额,控制用地规模^[1]。在建设项目用地双控指标管理上坚持就高不就低,注重提高建筑容积率和投资强度,提高建设项目内部生产性用地比例,严格控制企业准生产性用房和绿化用地。在企业申请新上项目用地时,大力倡导“叠加式”发展,鼓励企业科学调整内部用地结构,实行“零增地”技改,集约利用原有的土地资源。

临沂天丰粮油食品有限公司由于生产规模不断扩大,原厂房已不能满足生产需要,有关部门帮助该厂重新设置用地方案,将原平房全部拆除,在原址上建设了车间和职工宿舍楼,既满足了生产生活需要,又没有膨胀用地规模。工业用地招拍挂通过市场竞争能够比较准确地反映工业用地的土地价值,使土地价值显化,最大限度地收取土地出让金。让实力强、经济效益好的企业招拍到土地,为地方财政提供更多的税收,进一步提高了土地的回报率。

3 存在问题

(1)工业用地招拍挂出让竞争不充分。根据苍山县实际,工业用地计划相对滞后,工业用地市场竞争不充分,多数工业用地形不成有效竞争,通过工业用地招拍挂配置土地资源的作用还比较低^[2]。往往是引进了项目才做前期工作,一宗地多数只有一个意向者,容易造成“量体裁衣”的尴尬局面,使其他用地主体无法公平参与竞争,导致了实质上的协议出让。

(2)工业用地控制指标与实际规划指标相脱节。苍山县投资强度要求不低于150万/亩,一般项目容积率要求不低于0.8。但是企业在实际建设中,除按照国土部门的工业用地控制指标建设外,还要根据具体的立项和规划设计图建设,工业用地控制指标是国土系统下发的要求,而规划部门自己又有对容积率的指标要求,国土部门和规划、发改委部门要求标准不一致,且国土部门对发改委和规划部门没有约束力,因而工业用地指标与规划、立项指标形成了实际上的矛盾。

(3)跟踪管理关节有待加强。一是工业用地履行合同情况监管不严。工业用地出让合同签订后,存在工业项目不能按时开竣工,投资强度达不到等问题,需要严格执行法律法规监管督察。二是对于工业用地违规违法行为的监管力度有待加强。工业用地出让合同签订后擅自批准调整土地用途,或不符合转让条件违规转让工业用地现象时有发生。

(4)土地摘牌后办理各项手续受其他部门审批制约。项目用地在土地摘牌之后,持成交确认书到发改委和规划等部门办理手续,仅固定资产投资卡片就需要十多家单位盖章,而且多数涉及收费,实际办理起来时间会更长,而这些部门不审批盖章国土部门就无法签订出让合同,客观造成土地摘牌和签

订合同的时间过长,影响了国土部门的行政效能。

4 建议

(1)制定科学的工业用地年度出让计划。认真执行国家“保增长、扩内需、调结构”的总体方针,制定科学的土地供应计划,建立科学的项目论证制度,保证土地招拍挂出让时间,正确引导投资预期^[3]。同时注重编制过程中意向用地者的参与程度,使县政府更好的发挥调控作用。每年年底,邀请意向用地者向国土资源部门提出次年有意向的工业用地地块位置、面积、行业发展方向等信息,由县国土局汇总后根据城市规划和年度土地利用计划进行筛选,以利于充分了解需求信息,为县人民政府决策提供科学的依据。在制定工业用地出让计划时,主要考虑该地区的产业特点及区域产业布局规划,进一步细化拟出让工业用地的类别^[4],并适时借助媒体向社会公布,实现优化市场机制的配置作用,使外地企业也可以参与公平竞争,有效供应土地,支持产业发展。

(2)注重工业园区规划,合理安排产业布局。工业园区规划要与土地利用、交通环保等规划配套起来,立足于规划先进,注重与长期规划、中期规划和近期规划有机结合,做到长规划、短安排。要坚持高标准、高起点、要争取大规划,小开发的做法,既从远景发展的要求控制规划面积,又从现实可能的条件出发,在小范围内起步开发,充分发挥政府在工业发展过程中的引导和推动作用,正确引导企业行为方向,坚持成熟一片、开发一片,开发一片、建成一片,投产一片、收益一片,形成良性循环,使经济发展的成本最低、质量最好、效益最高、污染物排放最少。

(3)完善配套工作,加大宣传力度。明确拟出让宗地权属,制作详细的招标拍卖挂牌文件资料,协调各相关部门,保证招标拍卖挂牌工作的顺利进行。同时,加大地块的宣传与推介,使企业对招标拍卖挂牌地块有一个全面的、系统的了解,并通过报纸、广播、电视等渠道把拟出让地块的投资价值、前景、优势及招标拍卖挂牌的程序及意义等内容进行全面的

宣传报道。

(4)建立与完善建设用地跟踪管理的各项制度。在项目施工过程中要定期巡查,为土地使用权人对项目开工期限、投资强度、容积率、建筑强度、绿地率、闲置情况等进行动态监管,防止走样;在项目建成后必须到现场验收,检查是否严格按照批准的面积和使用条件利用土地,切实减少土地低效利用和隐性浪费现象的发生。

(5)土地招拍挂制度要与规划、发改委等部门政策相衔接,完善工业用地预申请制度。土地摘牌后办理各项手续时间过长是国土部门供地政策造成的矛盾,实行用地预申请,可有效的缓解这一矛盾,即项目用地者提出拟用地申请,发改委、规划、环保、国土等部门根据部门的审批原则对项目进行审核,审核通过后,由国土部门办理征地手续,这样在企业交够用于征地上报批件所有费用的前提下,由国土部门与具体企业签订购地协议,用地者保证征地后到土地市场参加竞买,竞买成功交齐全部土地出让金,如竞买失败,则由国土部门退还该用地者的购地费用。之后发改、规划和国土部门可以对具体项目进行立项、规划设计和发布挂牌出让公告。这样做,一是征地之前就可以确定该项目是否应该上马,是否符合规划和环保等要求,是否有资金摘牌和进行开发建设,否则征地回来供应不了开发不起,造成农转用指标的浪费和土地的闲置,二是可以切实缩短供地时间和企业办理各项手续的时间,从而提高地方经济发展的速度。

参考文献:

- [1] 聂玉秀,李爱岩,董丽丽.滨州市工业用地招拍挂出让调研分析[J].山东国土资源,2011,27(8):58-60.
- [2] 刘爱林,吕霖.对工业用地招拍挂的探析[J].国土资源科技管理,2007,(4):25-28.
- [3] 李楠.工业用地出让过程中存在的问题及对策[J].法制与社会,2011,(9):107-116.
- [4] 岳晓武,雷爱先.土地招标拍卖挂牌理论与实务[M].北京:中国财政经济出版社,2008.

Primary Study on Bidding Auction and Transfer of Industrial Land in Cangshan County

LIU Peng

(Cangshan Bureau of Land and Resources, Shandong Cangshan 277700, China)

Abstract: In order to promote healthy and orderly development of land market, improve the basic role of the market allocation of bidding, auction and transfer of industrial land, on the basis of suveying bidding, auction and transfer system of land resources, pointing to problems occurred in the implementation process and its origin, countermeasures and suggestions for improving industrial land bidding, auction of industrial land have been put forward.

Key words: Industrial land; transfer; research; Cangshan county