



烟台市土地出让收益现状探析

范喜秋¹, 刁文华¹, 傅健¹, 王志成¹, 李人和²

(1. 烟台市国土资源局, 山东 烟台 264003; 2. 烟台市牟平地租征收处, 山东 烟台 264100)

摘要:土地出让收益与地方经济社会发展密切相关, 近几年, 烟台市土地收益出现下滑, 土地出让量下降明显, 面临的形势较严峻。结合烟台实际, 对现状进行了深入探讨, 究其下滑原因除受宏观环境影响外还与自身工作不足有关; 并就下步工作提出了切实可行的解决办法。

关键词:土地收益; 现状分析; 土地调控; 烟台市

中图分类号: F301.2

文献标识码: C

土地出让收益与地方经济社会发展密切相关, 如何经营城市土地资源, 合理利用好城市每寸土地, 提高土地效益, 实现城市可持续发展是当前各级政府十分关注的问题。对此, 结合烟台市的实际, 谈一下个人意见。

1 土地收益重要性

自1987年深圳市敲响国有土地使用权出让的第一槌后, 国有土地使用制度改革在全国各地迅速展开。国有土地的有偿使用, 使土地收益成为地方政府财政收入的重要组成部分。仅从土地出让金的贡献看, 进入21世纪以来, 对地方财政的支撑和拉动作用越来越大。根据国土资源部公布的数据, 2009年全国土地出让成交总价款约1.59万亿元, 相当于同期地方财政本级收入的48.8%; 2010年约2.7万亿元, 相当于同期地方财政本级收入的66.5%。在有些县市, 土地出让金相对于财政本级收入已超过50%, 有些甚至达80%以上。烟台市2009年土地出让金为58.04亿元, 相当于同期地方财政收入的31%; 2010年全市土地出让金为178.6亿元, 相当于同期地方财政收入的68.4%; 2011年全市土地出让金为162.73亿元, 相当于同期地方财政收入的53.7%。同时国家还明确规定, 土地出让净收益中的45%要指定用于保障房建设、教育投入、水利建设、农业土地开发等领域。可以看出, 土

地收益状况如何, 直接关系到经济社会发展的进程, 特别是对民生等社会事业发展关系巨大。

2 面临的形势与原因分析

2010年下半年以来, 烟台市土地收益开始出现下滑, 土地出让下降明显, 面临的形势非常严峻。以市中心区为例, 2010年市中心城区出让经营性用地面积为102.06万 m^2 , 仅为2009年的一半; 出让金总额25.48亿元, 比2009年少22.13亿元。2011年出让经营性用地31.83万 m^2 , 出让金总额9.19亿元。2012年以来下降幅度更大。2012年上半年, 烟台市中心城区仅出让2个批次土地, 共出让7宗, 成交3宗, 流拍4宗, 出让土地8.73万 m^2 , 出让金总额3.36亿元, 比2011年同期下降近30%, 较收益最高年份降幅超过80%。而全市中心城区城市建设计划投入300亿元, 其中市级财政直接投资的政府投资工程20亿元, 需要土地出让收入保证的就有11亿元。从目前土地收益进账情况看, 上半年土地出让金实际入库量仅为9000万元, 缺口相当大。

烟台市土地收益出现下滑原因是多方面的。一是宏观环境影响。2012年以来, 受金融危机、欧债危机等因素影响, 我国经济增速放缓, 下行压力加大, 国内外企业投资更加谨慎, 对土地的需求明显减弱。同时, 国家为进一步促进房地产健康发展, 制定出台了一系列严格的调控政策。尤其是2010年9

* 收稿日期: 2012-07-15; 修订日期: 2012-09-04; 编辑: 孟舞平

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

月国土资源部、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)和 2011 年 1 月国务院办公厅《关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》(国办发〔2011〕1号)等文件下发以来,对房地产市场起到了很大的抑制作用,国内多数城市房价开始回落,交易量同比下滑,房地产市场进入低迷期、徘徊期。在楼市调控政策影响下,开发商拿地积极性降低,土地出让价格和出让量也随之降落,土地出让金也随之大幅缩水。2011 年,全国 130 个主要城市土地市场总土地出让金不足 1.2 万亿,较 2010 年减少 50% 以上。中国指数研究院的跟踪数据显示,2012 年 1 月,京、沪、广三大一线城市土地出让金同比降幅惊人,上海缩水达七成,北京则为 2011 年同期的三分之一,广州更是由 28 亿降至 2.9 亿,缩水幅度达九成。在国内外如此严峻形势的冲击和影响下,烟台市很难做到独善其身。二是自身工作有不足。特别是房地产市场结构不合理,有些方面工作力度不够。从开发结构看,住宅地产配置过多,占开发总量的 80% 以上,商贸、旅游等产业地产明显不足,影响了土地出让价格,也影响了相关税收的可持续性。从工作推进看,土地熟化和整理程度不够。一些地块地理位置比较优越,潜在价值也很高,但因为“拆迁难”等原因,很多房产开发企业望而却步。如芝罘区姜家疃 A 地块、莱山区迎春大街与港城东大街交叉口西南角等地块,都是因为牵扯到拆迁,影响了开发企业拿地的积极性。规划滞后也对土地出让造成了一定影响。如芝罘区姜家疃区域等部分地块,因容积率不符合相关规定要求,需要重新调整规划,导致无法及时挂牌出让。中心城区城中(郊)村改造潜力尚未得到充分挖掘,工作力度仍不够大,由此新增的优质建设用地还不够多,一定程度上造成了“无地可挂”的局面。

3 措施建议

(1) 抓好土地熟化整理。土地熟化整理后,再进行挂牌拍卖,可最大限度地实现土地增值。这也是在当前形势下,调动企业拿地积极性的有效手段。目前,《烟台市中心区土地储备出让工作程序规定》已经制定下发,应该按照要求,将“净地出让”作为土地储备和出让的基本原则,坚定不移地抓好执行。在此基础上,要重点结合推进城中村改造,强化土地

整理和熟化工作,进一步加快相关工作的推进。应继续加大旧城改造土地熟化力度,特别是要注重调动区级政府的主动性和积极性。可探讨健全完善土地熟化利益分享机制,加大对区级的利益倾斜,更好地发挥他们的主力军作用。

(2) 强化土地供应调控。从中长期看,应注重增强土地供应的科学性、针对性和实效性,合理安排土地供应计划,把握好土地供应的时序和规模,确保供需有效衔接。当前,应结合土地供需的现状,进一步调整优化土地供应结构。在抓好土地整理熟化的基础上,重点抓好对产业地产项目、保障性住房项目用地的供应和保障,适度安排一般性住宅地产项目用地;加快土地供应节奏,尤其是对重点项目用地,规划、国土、住建部门要搞好沟通协调和工作衔接,开辟绿色通道,做到及时供应,满足需求。要重视搞好对供而未用土地的处置,严格执行有关政策规定,推动企业加快土地开发,对闲置 2 年以上的,应坚决依法收回。

(3) 加大土地出让金催缴力度。经统计,目前仅市中心区就有 10 多亿元的历年欠缴土地出让金。在土地市场低迷的情况下,如果这部分资金能及时收缴上来,就能增加政府可支配土地出让金的入库量,很大程度上缓解市级财政的压力。对这部分欠款,各相关部门要加大追缴力度,发挥各自职能,配合联动,尽快将其依法收回。国土部门已办理土地出让手续后又调增建筑面积的宗地,规划部门应严格掌握容积率调整政策,前期已调增的宗地,采取停办或收回规划手续等方式,促使企业尽快将出让金缴上来。住建部门要严把建设手续办理关,未缴清土地出让金的企业,一律不得办理开竣工手续。各相关部门要严把土地开发建设的各个手续关口,确保土地出让金及时足额到位入库。

(4) 坚持统筹兼顾。增加土地收益是个系统工程,涉及方方面面,需要综合考虑、统筹兼顾。在具体操作中,要妥善处理好以下几方面的关系:一是处理好增加政府土地收益与征迁对象利益的关系。在土地征收过程中,如果政府利益与征迁对象的利益之间发生矛盾,政府应最大限度地保护好征迁对象的利益,始终坚持不与民争利,不能一味追求增加土地收益而损害群众利益。这同时也是解决“征地难”、“拆迁难”的有效举措。二是处理好开发新区与改造旧城的关系。新区拥有比较丰富的土地资源,

开发建设速度比较快,形象和收益见效都比较快。但同时也不能忽视旧城的改造,要不断改善城中(郊)村居民的生活条件,该项工作政府即使是“零收益”甚至贴钱,也要坚定不移地抓紧抓好。三是处理好政府土地收益与优化使用投向的关系。要始终抓好土地收益的使用监管,提高使用效益。国家对土地收益的使用有严格的规定,要把固定比例的资金用于保障房建设、教育投入、水利建设、农业土地开发等项目,充分发挥土地收益对经济社会发展的重要作用。

参考文献:

- [1] 宋敏. 城镇化与土地收益分配[J]. 安徽农业科学, 2006, 34(7): 1471-1474.
- [2] 张鸣明, 朱道林. 我国土地出让收益分配的代际关系分析[J]. 农村经济, 2005, (4): 21-23.
- [3] 杨歧彬, 张守营, 刘宝亮. 现行土地制度急需改革[J]. 中州建设, 2007, (9): 10-11.
- [4] 张建坤. 重组土地收益分配体系 优化配置土地资源与资产[J]. 济宁师范专科学校学报, 2002, 23(5): 23-26.
- [5] 尹庆志, 史卜江. 对土地收益方式的分析与思考[J]. 山东国土资源, 2003, 19(6): 30-32.

Study on Present Condition of Land Revenue in Yantai City

FAN Xiqiu¹, DIAO Wenhua¹, FU Jian¹, WANG Zhicheng¹, LI Renhe²

(1. Yantai Bureau of Land and Resources, Shandong Yantai 264003, China; 2. Mouping Land Rent Levying Section, Shandong Yantai 264100, China)

Abstract: Land revenue is closely related to local economic and social development. In recent years, land revenue has declined in Yantai city, and the amount of land transfer also has decreased significantly. Combining with actual condition of Yantai city, present condition of land revenue has been studied. It is regarded that reasons for its declining affected by the macro-economic environment and the lack of government work. On these basis, practical countermeasures have been put forward to solve this problem.

Key words: Land revenue; analysis; land regulation; Yantai city