

## 经验交流

## 沂源县努力构建土地储备和市场建设新机制

宋忠增,牛绪民

(沂源县国土资源局,山东 沂源 256100)

沂源县地处鲁中腹地,位于淄博市最南端,总面积约1636 km<sup>2</sup>,全县可利用土地面积16万hm<sup>2</sup>,其中耕地3.47万hm<sup>2</sup>;人口约55万,人均耕地0.06 hm<sup>2</sup>,是一个人多地少经济不发达的农业县。近年来,沂源县的土地收购储备和市场化建设工作在县委、县政府的正确领导和上级业务部门的具体指导下,严格落实国土资源法律法规,积极创新工作思路,转变工作职能,坚持土地资源管理与土地资产经营并重,妥善处理土地的遗留问题,使部分企业改制顺利进行,为规范土地市场建设、促进沂源县经济发展奠定了坚实的基础。

## 1 实行土地总量控制和结构优化

按照沂源县“土地利用总体规划”和“城市建设规划”的要求,坚持统一、有序、效益、合理的原则,加大土地储备力度,使政府宏观调控与市场化运作有机结合,牢牢掌握土地市场调控权。一是拓宽土地储备领域。将各类经营性用地、批次新征土地、存量国有闲置和低效利用的土地以及乡镇驻地全部纳入土地储备库。2004年下半年,沂源县国土资源局组织人员,调查乡镇国有土地735宗,总面积546.48 hm<sup>2</sup>。并结合土地利用现状更新调查建立了国有土地储备库。为土地储备工作提供了科学、准确的依据。二是采用多种形式储备土地。根据规划用途、市场发展态势和利用情况的急缓及利用面积的大小,采用依法征收、有(无)偿收回、收购、置换、协议储备和规划储备等方式扩大土地储备的辐射面。三是逐步建立土地储备基金制度。按照《淄博市国有土地储备办法》的有关规定,结合沂源县实际,制订了《沂源县土地储备金管理办法》,切实发挥土地储备金的作用。四是正确处理征地安置补偿问

题。在实际工作中严格按照有关补偿规定,对土地及地上附着物依法给予合理补偿。

## 2 建立科学规范有序的土地市场

为确保土地资产经营工作的顺利进行,沂源县国土资源局积极协调计划、建设、规划、财政、纪检监察等有关部门,齐心协力抓好土地市场的规范和发展。一是落实“窗口办文”制度,土地有形市场初具规模。为了维护土地所有者、经营者和使用者的合法权益,沂源县国土资源局“加强机关效能建设”,完善服务体系,设立了土地市场“窗口办文”大厅,制定实施了限时办公、集体会审、两错追究和局长暗访等制度,逐步建立起集咨询、交易、审查、产权登记、地价评估、税费征缴和信息交流为一体的土地交易所。二是抓好地价管理,全面完成城镇基准地价的更新调整工作。为进一步加强国有土地使用权价格管理,规范和培育土地市场,根据上级地价更新与平衡工作部署的有关精神,以近期市场调查资料为依据,采用分类定级方法,确定各类土地的基准价格,解决了地价失控的问题。三是狠抓建章立制工作。先后制定出台了《关于国有土地出让范围的通知》、《招标、拍卖、挂牌出让规定》、《业务信息公开和咨询》等八项规章制度。在淄博市政府出台《淄博市土地储备办法》的基础上,结合实际,起草了《沂源县土地收购储备实施办法》,以此规范国有土地储备和招标采购挂牌出让行为。针对县城周围部分村利用集体土地或划拨的国有土地在房地产开发、旧村改造中存在的诸多问题,制定了《县城规划区内村(居)开发建设管理办法》,对用于房地产开发、居民住宅和旧村改造等视情节纳入经营性用地出让范围,分别

收稿日期:2005-12-28;修订日期:2006-03-22;编辑:杨学作

作者简介:宋忠增(1965-),男,山东沂源人,主要从事国土资源管理工作。

制定相应的管理措施,以规范县城总体规划区内所辖 35 个村(居)委会的开发建设行为。四是加大工作监督力度。与县纪委监察局建立了联席会议制度,对土地市场建设认真全面的开展了两次执法监察工作,边检查、边整改、边制定,完善有关制度。加大了对土地储备和经营性用地招拍挂的监督力度。五是加强廉政建设,依法办事,杜绝了行业不正之风,树立起良好的机关执法形象。

### 3 用市场机制配置土地资源

土地作为生产要素在市场化机制中占有重要位置,实行市场化经营势在必行。抓住经济结构调整的有利时机,把土地利用引导到对存量建设用地的调整和改造上来,通过挖潜和置换,盘活存量土地资产,提高土地利用水平和效益,确保土地市场健康有序发展。在具体工作中,一是明确“一条思路”,即:立足县情,积极稳妥,逐步规范,全面推开,做大做强土地资产经营工作的思路。二是严格“三项政策”,即:统一收购储备政策、规划优先政策和垄断一级市场政策。三是把握“五个环节”,即:公开办事。一方面做到宣传到位,每宗地挂牌出让前,都在新闻媒体上进行公告,最大限度地让竞买人了解宗地的基本情况及竞买事宜。另一方面实施公开、公正、公平的办事制度。在出让土地的各个环节都邀请公证人员全程监督,作出书面公证,并邀请县纪委监察局进行现场监督,实行联席会议制度。杜绝了暗箱操作和土地使用权交易过程中的腐败行为。规范运作。严格按照国土资源部 2002 年第 11 号令和省国土资源厅、监察厅 192 号文件所规定的范围实施出让,在垄断土地一级市场方面实现了新的突破。集体决策。对每宗拟出让土地在调查情况、成本核算、出让方案、土地补偿落实等方面逐一进行审查把关和集体研究。严格审批程序,每一宗土地的出让都严格按照上级批准的出让方式、方案进行公告和出让。严格定价机制。在土地评估机构评估的基础上,经土地使用权招拍挂出让领导小组研究确定底价,形成一套完整的定价机制。

沂源县良好的土地市场秩序吸引了一批外地开发商前来投资,房地产市场活跃。拍卖、挂牌地块竞价激烈,增值幅度前所未有。2004 年 12 月,沂源县成功敲响了拍卖出让国有土地使用权的第一槌,由来自市内外 9 家单位参加了竞拍,经过 49 轮激烈竞价,成交额

达 4 695 万元,高出起拍价 2 395 万元。同时,盘活了大批存量土地,使土地资源得以合理配置,土地利用效率和效益得到明显提高,土地的资产价值得到显化,国有土地资产流失被制止,政府调控能力进一步加强,引导了房地产的合理开发,确保了城市规划的落实,改变了旧城区的面貌,为沂源县经济的快速发展做出了贡献。

### 4 优化土地市场建设环境

加强宣传、落实措施、搞好协调是做好土地储备工作的关键。随着土地使用制度改革的深化,土地资源的资产价值在城镇建设、工业发展、企业改革、经济结构调整等诸多方面发挥了巨大作用。土地问题关系到一个地区的经济社会发展,也关系到广大人民群众切身利益,工作中需要政府的支持和群众的理解。因此,沂源县国土资源局始终把宣传工作作为一项重要工作来抓。利用报刊、广播、电视等新闻工具,开辟专题节目和专刊,运用悬挂横幅、发放宣传品、“6.25”全国土地日普法等活动,广泛宣传有关土地市场建设的法律法规和加强土地市场建设的重要意义,争取社会各界的支持与配合。做到了“典型事件确保发表,一般工作及时报道,重要工作重点宣传”。

### 5 明确工作重点力求实现新突破

沂源县国土资源局近年来虽然在土地收购和市场化建设中取得了一些成绩,但对照上级有关要求和《淄博市土地储备办法》还存在一定的问题和差距。一是土地储备机制不适应新形势要求,土地储备的路子较窄。二是统一储备和统一出让工作存在薄弱环节。三是局部范围内土地储备管理不到位。特别是对乡镇驻地的国有土地管理力度不够,私自交易的情况仍然存在。县城周围村(居)委会利用集体土地或划拨的国有土地,以宅基地建设、旧村改造、村办企业等名义用以房地产开发对外交易的情况时有发生。四是土地市场建设仍不规范。存有土地出让金、交易费用拖欠和开发不及时的现象。对成交土地的跟踪服务和跟踪管理力度不够,个别改变规划设计条件和改变容积率的情况也不同程度地存在。在下一步的工作中,必须贯彻执行《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,对土地经营体制进行深化改革,缓解用地矛盾,达到城乡建设与工农业生产协调发展,实现建设全面小康社会的目标。