

工作研究

如何看拟设立的“勾地”制度^{*}

王传礼

(山东省济南市政协,山东 济南 250001)

2006 年年初国土资源部发布了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),其中提出拟建立一种新的土地供应运作制度——“勾地”,并对其语言描述为:“有条件的地方,可以建立勾地制度。单位和个人对具体宗地有使用意向的,可以提出勾地申请,并承诺愿意支付的土地价格。市、县国土资源管理部门认为其承诺的土地价格和条件可以接受的,应当及时以招标拍卖挂牌方式出让该宗地。提出勾地申请的单位和个人应当参加该宗地的招标拍卖挂牌出让活动,且报价不得低于其承诺的土地价格。”对此,结合山东省济南市的有关情况浅谈以下几点看法,希望能为有关部门和领导提供参考,与专家学者商榷。

1 勾地制度建立后可能产生的作用及意义

从积极角度来讲,主要的作用和意义可能有以下几点:一是有助于市、县政府对具体地块进行有目的的运作,防止造成不必要的人力、物力、财力损失;二是有利于市、县政府强化土地价格的调控能力,牢牢把握土地出让时的“定价”主动权,防止土地市场价格的暴跌暴涨;三是可有效防止市、县政府在以招拍挂方式出让土地时形成“流拍”、特别是“流拍”后对当地土地市场和具体宗地地块所带来的负面影响;四是便于意向用地者为及时实现自己的意愿而采取积极的行动,甚至购置到自己“心仪”的土地;五是具有强化政府土地供应信息透明性的促进作用,不仅有利于意向用地者对用地的需求,促使土地市场健康发展,而且有利于置政府供地行为于社会监督之下,提高政府的公信度,减少腐败行为的发生。

从另一角度来讲,可能会带来以下几点主要的

负面作用:一是政府可能存有“被动性”,这是因为在我国的现实情况下,政府若在没有勾地者之前,先行土地的征收征用、拆迁安置特别是在支付了大量的人力、物力、财力后,若是一时甚至长时间没有勾地者,就势必造成大量物力和精神上的浪费;若在有了勾地者之后再行土地的征收征用、拆迁安置等工作,就有可能产生因各种原因而一时甚至长时间供不出地的问题,不仅会影响勾地者的经济活动和利益,还会影响政府的信誉。二是在现有制度和体制下,拟出让宗地的地价在其测算、确认的权限上和编制、报批的程序上,都很难得到真正的“秘密”保证,一旦如此,不仅会造成国有土地的资产流失,甚至带来腐败现象的发生(这个问题在招拍挂三种出让方式中是否都是问题,还很值得商榷)。三是有可能使土地市场价格与政府的内定价格形成落差,影响土地市场的正常运行,特别是在现行的“人事政治”和“财政”体制下以及“现代人事”民风中,虽然有招拍挂的制度保证,但也很难有土地市场正常运行的保证。四是土地资产不一定得到最大的价值体现,土地资源不一定得到最有效的配置和利用。这是因为《征求意见稿》中规定:“市、县国土资源管理部门认为其承诺的土地价格和条件可以接受的……”,才“应当及时以招标拍卖挂牌方式出让该宗地。”同时,土地的出让条件又是土地资源管理部门(实际上是政府)事先编制好而勾地者“只能认可”的被动情况下达成一致的,这就很难使勾地者为实现自己的意愿而出更多的价钱,或者是勾地者对土地利用的“用地性质、面积、形状以及地上和地下建(构)筑物建设经济技术规划条件”等事宜,采取“有想法没办法”的态度勉强认可使用,从而放弃可能是“更佳”的土地配置、利

收稿日期:2006-04-16;修订日期:2006-04-30;编辑:孟舞平

作者简介:王传礼(1954-),男,安徽蚌埠人,工程师,现为济南市政协副秘书长。

用方案。

2 济南市的有关做法

2.1 用地者预申请

用地者一旦选中某宗土地,即可将拟利用的想法,如用地位置、面积、性质、建筑体量、容积率、投资额等有关要求书面递交市政府办公厅,进入政府受理审查程序。申请如被批准,国土资源部门即与其签订用地意向书,对有关问题做出约定,收缴一定的保证金。国土资源部门与有关部门各自分工对拟供应土地,按照用地意向书的约定作供应前的所有准备工作。一俟条件成熟,即按照“招拍挂”的有关规定进行土地供应。

2.2 政府对拟供应的土地发布预公告

政府对拟供应土地的位置、性质、面积、容积率等几项主要的并不可改动的内容在宣传媒体上发布预公告。意向用地者可结合自身的要求,对政府要求不可改动的土地利用条件以外的其他土地利用条件和拟出资额度提出自己的书面要求。此要求一经政府同意,供求双方即可签订用地意向书,并按照各自应承担的义务和责任作履约准备工作。这样做,不仅可以最大限度的满足用地者的需求,还可以最大限度的实现土地资源的合理配置及有效利用。

2.3 土地招拍挂供应时的底价编制

既不在事前做出约定也不是意向用地者的承诺价格,而是在土地供应发布正式公告前,再经“国有土地招拍挂出让领导小组”依据现实的土地市场价格走向另行确定。价格走向的参考要素有:意向用地者的承诺价格、土地所在的基准地价、土地评估机构的评估价格、与该地有关的单位(机构)提议价格、各项征地或拆迁安置的成本价格。当然,意向用地者的承诺价格是一项非常重要的要素,一般来讲,在没有其他意向用地者时,该意向用地者的承诺价格可能就会成为拟供应土地招拍挂的出让底价;如果有多家意向用地者时,该意向用地者的承诺价格则会成为参考价格了。

2.4 公告发布时限的处置

为最大限度的做到政府意愿与市场需求相衔接,济南市政府对国家规定的公告时限作了“预备”与“正式”两个时限的分拆处理,原则上是各 10 天。

该做法产生了以下几个良好的效果:一是政府的意愿提前告知社会,可有效征集更多的意向用地者;二是可使意向用地者及早捕捉到有利于自身发展的土地;三是一旦土地出让条件具备,既可使政府在不违背国家法定时限的情况下,最快的将土地出让出去,也可使意向用地者在最短的时间内得到土地或在得不到土地时及早另谋出路,在必要的投资运作期内最大限度的减少投资耽搁期;四是可使因征地或拆迁导致的土地“晾晒”期限到最短,将对城市面貌和土地利用的不利影响减到最小。

3 评价

所谓“制度”,就是要求大家共同遵守的办事规程或行动准则,也可以说是在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系。从“制度”一词的释义并结合济南市的做法以及其他省、市情况来讲,对拟设立的勾地制度,有以下几点不太成熟的看法。

3.1 制度制定的目的和指导思想问题

制度的目的和指导思想必须是积极向上的,即一个制度是否有必要制定或是制定后要使其有一个什么样的实施作用、产生什么样的效果?简单的回答就是要推动社会进步、革除现有制度弊端、提升拟议中的制度管辖目的和程序等有关事宜发生“质”的良好变化。由此和前面的分析来看,拟设立的勾地制度,似乎还不具备这样的作用,从济南市的做法来看,也没有什么“质”的提升必要。另外,我国现在的情况和香港当时设立勾地制度的情况也不尽相同,特别是我国的现行法律法规在这个方面,已经具有了相应的宏观管理制度,现在存在的主要问题是十分紧迫的问题,应是如何对这些管理制度予以细化、修正和完善,以及如解决拆迁安置难、土地征收征收难等相关制度的修正和完善。

3.2 制度得以执行的可行性问题

这个问题涉及制度执行的政治、法制、体制等方面配套环境和条件。要保证制度在推(执)行中,促使制度相对人认真贯彻、遵守执行,而且无论是理性的自觉抑或是非理性的被迫,都必须照此办理,凡不照此办理的就会受到一定的处置(罚);同时能够理性自觉遵守的相对人必须是多数、众数,非理性被迫执行的必须是少数、“个”数,这就必须具有一定的外部环境和内在机制。但从我国的目前国情来看,

设立如此的勾地制度,即便除去前述“3.1”的问题,也还不完全具备相关的配套环境和条件。

3.3 可操作性问题

即规定的执行程序和办法,要简便易行、便于众人掌握。从《征求意见稿》中的勾地制度表述来看,也还存有许多执行的问题没有相应的解决办法,如:“市、县国土资源管理部门认为其承诺的土地价格和条件可以接受的,……”,这里所说的“认为”,在形式上,国土资源管理部门内部谁“认为”、怎样“认为”才算数?是行政一把手?局长办公会?还是要有一个专门的机构?其中如何避免行政首长干预?再如“价格”、“条件”等问题也是如此。虽然说国家颁布的行政法规不能制定得很具体、需要地方予以完善,但也应有进一步的较为明确的规定,或是增加要求地方政府予以制定配套办法的授权规定。这些问题如不解决,拟设立的制度可能就是一个虚置的“制夕”。

3.4 制度相对人能够遵守的“信服性”问题

即要实施一项新的制度,就必须要有使制度相对人产生以下的感觉或信念:其制约和产生的利益,相对于社会或众制度相对人是公平、公正的,不会形成少数人或某一群体的利益工具。但拟设立的勾地制度中规定:“市、县国土资源管理部门认为其承诺的土地价格和条件可以接受的”,才能“应当及时以招标拍卖挂牌方式出让该宗地”,也就是说,只有国土

资源部门认为“可以接受”,才能启动土地出让程序。就此而论,谁能保证“可以接受”是没有舞弊、公平、公正的,只要是国土资源部门在“可以接受”上有问题,又有谁、在什么情况下对其进行查处,什么时候、受到什么处罚等等,都是社会或制度相对人关注的。对此,勾地制度还需要有明确的规定或说明。

3.5 在有条件的地方和对部分用地试行问题

正如前面所述,在大环境、大条件还不具备,相关的宏观制度、管理办法已有而又急需完善的情况下,出台这一制度是否会对现行的制度办法产生干扰?对此应作进一步的探讨。从拟议中的勾地制度和其正面作用及意义来看,勾地制度应是对所有用地都适用的,如要建立,就没有区分在什么用地上适用的必要。

4 结论

综上所述:拟设立的勾地制度,确有积极向上的意义和作用,很值得探讨;但也可以确切的说,目前还不具备作为“制度”予以建立的配套环境和条件;如果要对建立勾地制度进行试点,应当对其作进一步的修正和完善;现阶段最好是将勾地制度的积极意义和作用,在现有的法律法规基础上,挖掘类似济南市等有关城市的做法,对某些规定做进一步的糅合与完善。

淄博市强化四项措施为全市企业服务

为了进一步提高为企业服务的水平,规范服务行为,增强服务效能,建立为企业服务的长效机制,保障全市经济快速发展,淄博市国土资源局强化四项措施为全市企业服务。一是牢固树立“企业发展我服务”的观念,不断强化为企业服务的责任意识。摆正部门与企业的关系,坚持为企业服务联系人制度,实行定期上门征求意见、定期上门办理有关服务事项、定期上门解决重点建设项目及企业发展中遇到的用地难题等“三上门”服务,为企业发展提供“热情、周到、及时、规范、满意”的服务。二是实行政务公开,使为企业服务工作更加透明化、规范化和制度化。对涉及企业的有关事项,对外公示,接受社会监督;对土地利用年度计划、经营性用地计划、基准地价等信息,定期发布,让企业及时掌握;经营性用地一律进入土地市场,实行招拍挂,建立公开、公平、公正的土地市场,为企业创造了良好的投资环境。三是实行积极的用地政策,确保用地计划向重点项目、好项目、大项目倾斜。在积极向上争取用地计划指标的同时,坚持“有所控,有所保”的方针,优先保证重点项目用地计划,帮助办理用地手续。四是完善考评机制,切实做到依法服务,高效服务,廉洁服务。建好为企业服务的“绿色通道”,实行承诺限时办结制,强化内部管理,使国土资源部门真正做到围绕经济发展服务,围绕企业发展服务。

(张德平 刘士春)