

工作研究

济南市土地市场发展的现状及对策探讨

张慧芳¹, 李良²

(1. 济南四建集团房地产开发有限公司, 山东 济南 250033; 2. 济南市国土资源局, 山东 济南 250014)

土地是最基本的生产力要素, 具有资源和资产双重属性。土地与金融、财税等共同构成宏观调控的重要手段。土地要素市场是社会主义市场经济体系的重要组成部分。加快发展土地市场, 对推进城市土地资产经营, 调整、优化产业结构与布局、提高经济运行的质量和效益具有十分重要的作用。过快增长的房价已对普通百姓形“挤出”效应, 成为国内扩大消费需求的最大障碍。而土地市场的发育状况对房价又具有重要的影响, 其不仅是房地产市场的重要组成部分, 而且是整个房地产市场存在、发展的前提和基础。

1 土地市场现状

1.1 土地市场建设卓有成效

(1) 法规政策体系初步建立。2001 年, 国务院关于加强国有土地资产管理的通知(国发[2001]15 号) 下发后, 济南市出台了关于加强土地市场建设和管理的意见, 明确提出政府要加强对土地市场的宏观调控, 为土地市场建设明确了方向。又相继出台了闲置土地认定和处置办法; 经营性土地使用权招标、拍卖、挂牌、出让实施办法; 济南市土地市场管理办法以及地价管理、城镇基准地价更新等一系列规范性文件。建设用地供应总量控制制度、土地收购储备制度、土地使用权公开交易制度、基准地价定期更新和公布制度、土地登记可查询制度、集体决策制度等一系列制度也在全市范围内逐步建立起来。

(2) 土地市场运行日趋规范。根据国家统一部署, 2001—2004 年济南市持续开展了土地市场、开发园区的清理整顿, 撤消了一些不符合要求的开发区, 摸清了存量土地家底, 并全部实现了土地统管和

集中供地, 建立了基准地价定期更新制度, 成立了土地储备机构, 加强了征地补偿安置工作, 建立严格的征地工作程序, 阳光操作, 民主决策。据统计, 2005 年全市共办理建设用地申报审批 107 个, 用地总面积 4 189.7 hm²; 有力保障了济钢、力诺、高新区、出口加工区、经十西路和工业南路等重点工程和项目用地; 集中处理了 269 宗经营性用地历史遗留问题, 规范了土地供应程序。加大了土地收购储备力度, 积极推进土地市场化配置。2004 年, 全市共收购储备土地 356.1 hm², 拍卖挂牌出让国有土地 42 宗, 面积 166.3 hm², 实现政府土地纯收益 7.8 亿元, 创造了济南市拍卖地块面积最大、平均地价最高、政府纯收益最多等多项纪录。到 2004 年底, 全市土地有偿使用率达到了 70% 以上, 其中经营性土地的供应全部实现了招标、拍卖、挂牌、出让。经公开出让的土地现已陆续开发完毕并实现了良好市场运作。

(3) 有形市场建设初具雏形。近年来, 济南市规范了对有形土地市场的管理, 对从事土地的中介机构进行统一挂牌和资格认证。逐步按照市场透明、运作规范的主体思路建设有形市场, 从而保证了土地二、三级市场的稳步推进。

(4) 市场监管手段不断健全。纪检、监察、审计、国土等相关部门建立了不定期督查制度, 加大了对经营性土地使用权招标、拍卖、挂牌、出让的监督力度, 制定了快速处置国土资源违法案件的规定, 建立了部门协调的违法案件查处机制。2004 年, 济南市国土资源局立案查处了非法占用集体土地案件 468 宗、历史遗留房地产开发建设违法用地 418 宗。健全了巡回检查责任制, 加强了动态巡查, 共立案查处各类土地违法案件 821 宗, 其中 7 宗移送公安机

收稿日期: 2006-03-14; 修订日期: 2006-04-24; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 张慧芳(1973-), 女, 山东诸城人, 经济师, 主要从事房地产经营管理工作。

关追究刑事责任。

全市逐渐从行业用地标准、投资强度、容积率等方面强化建设用地定额指标管理,启动了土地市场动态监测系统和房地产用地市场监测体系,有效地防止了市场过冷、过热现象的出现。土地出让逐渐实行公开出让计划、公开土地信息、公开出让方式、公开出让程序、公开竞价、公开结果,社会反响很好,提高了公众参与的积极性。

1.2 推动社会经济的快速发展

建设用地的稀缺性和耕地资源的有限性始终是一对难以调和的矛盾。为了解决这一问题,济南市在制定科学的土地利用规划的基础上,按照土地的地价地租理论和区位理论,根据全市产业结构的发展方向,出台土地政策支持招商引资,支持民营经济和产业发展,优化资源配置,促进企业产业结构调整和技术改造,有力地保障了经济发展的用地需求,促进了城镇化水平的提高,带动了二、三产业和房地产业的发展。同时,土地有偿使用和土地市场发展,使土地资产价值得到了显化。另外,土地收益与土地金融的发展也为缓解城建资金压力、改善城市基础设施、促进旧城改造、扩大城市承载能力、吸纳外来人口,发挥了不可替代的作用。通过土地的有偿使用、市场配置,特别是通过依法征收新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费等经济手段,使耕地锐减的势头得到了有效的遏制,确保了耕地资源的相对稳定。

2 土地市场发展存在的问题

2.1 认识不统一

个别地方追求任期政绩,以占用土地为代价大搞政绩工程建设,主要表现在 4 个方面: 对政府集中统一管理土地认识不到位,肢解土地管理职能,多头供地,造成市场无序。行政干预,认为市场配置土地影响招商引资,影响发展。过分地把土地收益当成政府第二财政,片面强调以地生财,偏离土地市场建设的方向。政府对土地市场的宏观调控还不够有效。一些地方统一管理制度不落实,严重影响和干扰了政府对土地供应总量的控制和耕地保护。其次不同区域之间,为创造政绩吸引投资,竞相压低地价,造成土地资源浪费,土地资产流失,在工业用地方面,表现尤为突出。

2.2 土地资源市场化发育程度不高

目前,市场机制配置土地资源的基础性作用在济南市还未得到充分发挥,招标拍卖挂牌出让的比例有待提高。农民集体建设用地数量庞大,且用地手续很不规范,以致很多开发商纷纷钻旧村改造的空子,大量占用集体土地进行商品房开发,导致经营性土地市场混乱,以及房地产市场的不公平竞争。

2.3 统一管理不到位

主要表现在 5 个方面: 一些地方违反土地利用总体规划和城市规划,设立各种名目的园区,大量圈占土地,严重冲击了土地供应总量控制和集中统一管理制度,扰乱了正常土地市场秩序。旧城改造使存量建设用地管理难到位。相应配套优惠政策未跟上,旧城改造项目启动困难,不能调动房地产开发商的积极性;一些市县成立旧城改造指挥部、城建投资开发公司等机构管理土地,在改造区范围里,分割市场,封闭运作。企业改制土地资产管理难到位。一些企业滥用优惠政策,造成总量失控,土地资产流失。以招商引资为名义,规避市场竞争,造成集中供地制度难落实。部门职责关系有待进一步理顺。如计划立项改革与土地市场改革不配套,司法判决涉案土地与土地市场管理不协调,政府或部门隶属的建设投资企业开发投资机制与土地市场运作机制不协调,社会上一些拍卖企业违规拍卖一级市场土地等。

2.4 调控手段不强

一是土地利用总体规划与年度计划刚性不强。二是土地收购储备制度没有发挥应有作用。土地收购储备有利于政府垄断土地一级市场,调控产业和房地产业发展方向与速度,杜绝国有土地资产流失。土地储备资金缺乏,难以维继;收储项目由于种种原因不能及时进入市场,占用大量资金,经营性土地市场得不到充足的土地供应使房产市场形成泡沫压力,以及其他原因导致的储备地块经营空间不大或开发成本太高,甚至成为腐败的温床。

2.5 交易规则不全

目前,划拨土地使用权的交易、出让土地使用权的首次交易、法律允许的集体建设用地流转、法院判决用于债务清偿的土地使用权转让等,还没有完全统一到土地有形市场公开交易。对土地使用权转让、出租、抵押等二级流转市场监管乏力。涉及土地交易签

证、代理、咨询等中介服务费用收取无法律依据。

3 加快土地市场健康发展的对策建议

济南市土地市场发展的总体思路是:以建立统一、开放、竞争、有序的现代土地市场为目标,以建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的土地产权体系为重点,改革管理体制,创新资源配置机制,健全法制,促进土地要素自由流动和公平竞争,为市场主体公平地获得土地创造良好环境。最终实现政府调控、市场运作、完善规则、加强监管、服务发展。

3.1 加强土地要素市场制度建设

加强地方性法规规章(政策)建设,近期内,应规范土地使用权的出让、租赁、作价出资(入股)和转让、出租、抵押等行为及其管理活动。对经营性用地的供地政策、入市条件、交易规则、管理监督措施制定特别明细化的规定,确保经营性用地活而有序;明确土地收购储备的性质定位和运行架构,以及方式、范围、制度等,探索政府主导、市场调控、集约经营的土地市场发展模式;及时出台配套土地市场发展的相关法规、政策文件等。

3.2 完善有形市场建设加大对土地市场的监管

以基本实现交易条件公开化、交易程序标准化、交易方式电子化、交易平台信息化为目标,推进高标准土地有形市场建设。做到“六有”:即场地、人员、经费、设备、制度、招拍挂专家库。

同时,强化对土地市场的监管职能,一是要强化土地执法监察手段,二要加强土地的行政审批监管。这包括两个层次的含义:首先是各级土地行政部门在具体审批每宗土地时要严把行政审批关。其次是上级土地行政部门或其他有关部门,对土地行政部门的行政审批工作实施必要的监督。三是强化建设用地项目批后管理。四是采取相关技术手段对土地市场进行监管。五是要采取协调有序的综合监管措施。对土地市场的监管,土地部门理当肩负主要责任,但要真正管理好土地市场,仅土地部门一家也难以胜任,要协调如此众多部门的土地市场监管职能,必须同级人民政府牵头才能够做到。

3.3 加强土地收购储备制度的建设与资金管理

土地收购储备是政府对土地供应实行总量调控的重要手段。当前要特别重视完善土地收购储备功能,发挥其在经营城市土地中的核心作用。一是强

化存量土地收购储备的建设功能。所有存量建设用地必须统一纳入土地收购储备的范围,统一收购储备、统一开发基础设施、统一出让。通过对存量土地再利用,提高城市品位,促进城镇化进程。二是发挥新增建设用地收购储备的经济功能。推行园区工业用地储备制度。在土地储备计划和储备规模的调控下,园区新增用地可以通过土地储备中心统一报批,并进行适度的基础设施开发建设,形成工业用地条件。对进入园区的各类高新技术工业项目用地或者符合产业导向的招商引资项目用地保障供给,促进工业化进程。在工业项目用地供地过程中,应当制定公平、公开、公正的优惠政策。三是发挥土地收购储备机制的调控功能。控制土地供需总量,调整土地利用结构,调剂土地价格,缓解一些项目用地急与征地时间长的矛盾,促进国土资源可持续利用和国民经济可持续发展。

3.4 运用多种手段调控土地市场

首先,法制建设要健全。健全法制不仅是管理好土地市场的需要,也是维持整个国民经济秩序,保障社会、经济健康、稳定、持续发展的需要。其次,用经济杠杆调控市场。计划经济时期,我国对经济运行的宏观调控主要采用计划手段和行政手段,在建立社会主义市场经济体制过程中,则必须更多地采用经济手段进行调控。再次,采取必要的计划手段和行政手段。市场经济本身并非一定要排斥计划和行政手段,原因是市场经济存在着“市场失灵”问题,这时只有强硬的计划或行政手段才能奏效。最后,要解决好“政令畅通”问题。市场经济条件下的宏观调控要遵循“一级调控、分级实施”的原则。

3.5 成立土地市场管理协调机构

目前在强化土地统一管理和集中供应制度、完善土地有偿使用制度和土地资源市场配置制度、建立科学的地价评估和定期更新、公布制度及完善划拨土地使用权入市管理制度的基础上,还应该建立高效的土地市场管理协调机构,这主要是因为土地市场管理牵涉到计划、规划、法院、国资、财政、物价等多个部门,由政府主要领导牵头成立土地市场管理协调机构,有利于司法判决、企业改制、规划许可等涉及土地使用权转移问题的解决,并能够通过协调机构与相关部门协商,在一体化的框架下将其纳入土地市场,实行统一管理。