

## 经验交流

## 日照市大力培育和规范土地市场

赵成国,史健,高洪军

(日照市国土资源局,山东日照 276826)

近几年来,日照市国土资源局坚持以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,认真贯彻落实国土资源法律法规政策,大力培育和规范土地市场,积极运用市场手段,加强土地利用管理,进一步优化了土地资源配置,提高了土地利用水平,支持了城市建设,促进了全市经济和社会事业的发展。

## 1 推进土地资源市场化配置

实行土地资源市场化配置,是建立社会主义市场经济体制的必然要求,也是加强土地利用管理,提高土地利用效益的必备措施。为此,日照市国土资源局不断深化土地使用制度改革,积极推行经营性土地招拍挂出让。1999年,日照市国土资源局根据当时土地供求情况,决定尝试以公开竞争方式出让土地。首批公开拍卖3宗土地,其中位于新市区1宗1.02 hm<sup>2</sup>的商业用地,有4家竞买人竞买,经过67次的轮番竞价,最终以506万元成交,高出底价118万元。这次拍卖,在社会上产生了很大反响,也充分证明了用市场机制配置土地资源的多方面优越性。之后,日照市国土资源局对市区5类经营性用地,都以公开竞争方式实行招标采购。2001年,在认真总结土地招标采购工作经验的基础上,向市政府提报了《关于对城市规划区商业、金融、旅游、娱乐、经营性房地产开发用地实行招标采购的报告》,并根据上级有关规定,制定出台了土地使用权招标采购和挂牌交易办法等具体操作程序,使全市经营性土地招拍挂工作步入了正常化、制度化的轨道。2003年6月20日,在全省经营性用地招拍挂执法监察调度会上,日照市国土资源局将1宗前些年拟按270万元/公顷协议出让的36.47 hm<sup>2</sup>土地公开

挂牌出让,经过10个工作日的公开挂牌,起始价从2.6亿元竞价至4.3亿元,经现场轮番竞价,最终以4.87亿元成交,比原拟协议高出3.82亿元。

为保证经营性土地招拍挂出让制度的全面执行和落实,日照市国土资源局严格规范招拍挂程序,不断完善操作办法,大力加强专项执法监察。2005年,出台了《经营性土地使用权及矿业权出让监督规程》,对纪检监察部门、执法监督员全程参与招拍挂工作监督作了制度性安排。通过强化执法监察和监督,杜绝了经营性用地供应中规避招拍挂、陪标、串标以及领导干部违规插手干预等问题,促进了土地招拍挂工作的健康发展。

由于经营性土地使用权招拍挂出让制度的全面推行,再加上经营城市土地资产的其他配套措施,日照市土地资产经营纯收益逐年增加,通过招拍挂出让土地实现政府收益占总收益的比率也逐年提高。2000年以来,全市通过“招拍挂”出让土地实现政府收益近27亿元,占土地出让总收益的60%。2005年,全市完成土地资产总收益14亿元,其中,招拍挂出让土地实现收益10.5亿元,占土地资产总收益的75%。

## 2 健全完善土地市场体制

土地市场是市场经济的重要组成部分,土地市场的状况应当与市场经济的发展相适应。近年来,日照市国土资源局围绕培育、完善当地的土地市场,开展了一系列工作。

(1) 建立和完善土地有形市场,规范土地交易行为。为加强对土地市场监管工作的组织领导,2002年5月,成立了土地资产管理委员会,负责全市土地

收稿日期:2006-04-27;修订日期:2006-07-03;编辑:曹丽丽

作者简介:赵成国(1966-),男,山东莒南人,工程师,主要从事土地管理工作。

使用制度改革和土地资产经营管理的组织领导工作。设立了土地交易有形市场,组建了土地矿产交易中心,分设交易服务大厅和拍卖大厅,配置了先进的市场信息公开、查询等相关设施,先后出台了《日照市土地交易市场管理规定》、《日照市国有土地使用权挂牌交易暂行办法》等规范性文件和集体会审、政务公开、窗口办公、服务承诺等 10 多项制度措施,规范了土地有形市场的运行,建立起了集交易审查、产权登记、价格评估、税费征缴、信息披露为一体的“一条龙”运行机制。土地有形市场建立以来,共办理招拍挂出让土地 192 宗,交易额 40 多亿元;核准办理土地使用权转让 2299 宗,交易额 14.53 亿元;核准办理土地使用权抵押登记 425 宗,抵押金额 16.41 亿元;受理划拨改办出让 380 宗,实现政府收益 3.6 亿元;办理土地使用权变更 231 宗;受理企业改制、旧城改造用地 100 余宗,实现政府收益 1.3 亿元。

(2) 落实配套措施,完善市场机制。坚持政府垄断土地一级市场,控制土地供应总量。根据市场需求和旧城改造进展情况,制订存量用地指导性计划,经市政府审定后列入计划总盘子,形成增量严控、存量补充的指令性与指导性相结合的年度土地供应计划。加大土地储备工作力度,增强政府对土地市场的调控能力。目前,全市储备土地 77 宗、面积 737.27  $\text{hm}^2$ 。大力推进国有土地租赁,营造公平竞争的市场环境。2005 年,全市收取地租 225 万元。加强对土地市场和地价的动态监测,充分发挥城镇基准地价在土地市场管理中的基础作用,及时调整和公布城镇基准地价。

(3) 开展清理整顿,规范土地市场秩序。在加强土地市场日常管理工作的同时,根据上级统一部署,结合实际,先后多次开展了土地市场集中清理整顿工作。在 2001 年开展的土地市场整顿中,针对土地隐形市场、违法交易的情况,该局进行了拉网式的清查清理,对违法转让、出租、抵押、擅自改变用途等 2630 余宗非法土地交易进行了清查处理,较好地整顿了市场环境,规范了交易秩序。在 2003 年以来开展的土地市场整顿和规范工作中,该局针对市场交易秩序问题,重点进行了“五查五看”,即:查土地市场管理制度是否健全,看有无制度不落实的问题;查供地方式是否符合法律规定和相关政策,看有无擅自扩大范围划拨供地和规避招拍挂问题;查用地审

批程序和手续是否规范完备,看有无越权批地和擅自协议供地问题;查地价标准是否到位,看有无低价出让和减收缓收土地出让金的问题;查土地供应是否由政府集中统一管理,看有无多头供地问题。对清查发现的问题,及时整改到位,进一步促进了土地市场的健康发展。

### 3 探索土地市场化管理新路子

针对新形势下土地利用管理工作中出现的新情况、新问题,日照市国土资源局坚持用改革的办法、创新的思维和市场化的手段来应对和解决。近年来,该市先后出台了《关于工业和教科文卫体用地改变用途有关问题的意见》、《日照市城市经济适用房市场化运作实施办法》、《关于加强存量建设用地管理提高节约集约用地水平的意见》等 20 余个相关规范性文件,对划拨土地、已出让土地、集体建设用地、城市规划区旧村(居)改造土地等各类存量建设用地,分别制定了不同的管理办法和措施。通过运用市场机制,更多地采用市场化运作的手段,盘活存量土地,化解土地供求矛盾,促进土地的节约集约利用,提高土地利用效益和水平,增加政府土地收益,实现国有土地资产的保值、增值。

(1) 用市场化手段运作经济适用房用地。在不改变经济适用房政策的前提下,变划拨供地为“招拍挂”公开出让,将土地出让所得净收益作为专项补贴资金,对享受经济适用房优惠政策的购房户,实行货币化直接补贴,将政府给予住房困难群众的好处变“暗补”为“明补”,既堵塞了优惠政策流失的漏洞,又营造了公平的房地产市场竞争环境。2003 年、2004 年,该市从土地收益中共拿出 5999.9 万元专项资金,每年对 572 户住房困难家庭进行了补贴;2005 年该局拍卖了 6.67  $\text{hm}^2$  (100 亩) 经济适用住房用地,实现政府纯收益 7500 余万元,解决了当年度住房困难户的购房补贴。

(2) 对房地产转让涉及的划拨土地,实行了公开挂牌出让,将拟转让房产作为划拨土地使用权出让的前提条件,规范此类房地产的转让行为,形成了划拨土地出让的公开竞争机制。自 2004 年 6 月以来,共挂牌出让房地产转让涉及的划拨土地 141 宗,面积 4.2  $\text{hm}^2$ ,成交价款 3900 万元,政府纯收益 1100 万元。

(3) 开展了工业仓储用地、基础设施用地的公开

出让,建立了非经营性用地公开出让新机制。先后挂牌出让工业、仓储用地 3 宗,面积 11 hm<sup>2</sup>,实现政府土地收益 900 万元。采用招标方式公开出让奥林匹克水上运动基地项目用地 1 宗,面积 4.4 hm<sup>2</sup>,实现政府土地收益 4400 万元。

(4)对城区工业用地鼓励其“退二进三”,由政府收回(收购),实行市场化运作,政府返还部分收益,支持企业搬迁,实现了政府与企业双赢。对破产企业的原划拨土地全部实行拍卖出让,土地出让收益金优先用于破产企业职工安置。2005 年以来,先后对 15 家企业 16 宗“退二进三”土地进行了招拍挂公开出让,成交金额 6.9 亿元,政府纯收益 2.4 亿元。处置破产企业土地资产 11 宗,面积 5.68 hm<sup>2</sup>,实现土地出让金收益 6200 余万元,安置下岗职工 1370 余名。

(5)对教科文卫体及军事用地等划拨用地改为经营性用地的,以及不符合转让条件的出让土地,实行政府收回纳入土地储备或直接进行招拍挂公开出让,堵住了政府土地收益流失的漏洞。如 2005 年,日照市国土资源局对 3 宗不具备转让条件的出让土地依法收购,并挂牌出让,为政府增加收益近 1000

万元。

(6)对城市建成区内的村居改造,坚持规划先行、政府垄断土地一级市场和政策扶持等原则,将原村居占地实行统一规划、成片开发、整体改造,建设多层住宅,集中安置拆迁改造区的居民,腾出土地进行招拍挂出让,提高了土地的利用率。近两年来,先后对 20 多个城中村进行整体改造,涉及土地面积 206.67 余公顷(3100 多亩),除用于安置居民生产生活用地外,腾出土地 93.33 余公顷(1400 余亩)用于开发建设,节地率达 42%。

(7)规范已出让土地的容积率管理。对经城市规划建设部门批准提高原出让土地建筑容积率的,一律按规定签订补充合同,补缴差价款,既提高土地利用,又增加政府土地收益。2005 年,先后对 8 家企业 10 宗提高容积率的土地,追缴了提高容积率差价款,收取政府土地出让金 2600 余万元。

(8)积极盘活低效利用土地。通过严格审查,对确有效利用土地的企业,要求他们提高容积率,增加投资强度;对无力追加投资的,收回土地,重新安排上项目,促进了土地的集约节约利用。

## 巨野县矿产资源管理工作整体推进

2006 年以来,巨野县国土资源局加大对矿山企业整顿、整合、规范力度,同时加强对砖瓦窑厂的专项治理,使矿产资源勘查开采秩序不断改善。巨野县现有矿山企业 67 处,其中煤矿 2 处,水泥生产企业 4 处,山石加工企业 21 处,砖瓦窑厂 40 处。随之产生的矿山环境质量差、资源浪费、无证开采、有证滥采等问题比较严重。按照国务院、省国土资源厅和菏泽市国土资源局的统一要求和部署,巨野县采取多项措施,加大对矿山企业的治理整顿、整合、规范和砖瓦窑厂的治理力度。

(1)严格执行禁采区关闭、限采区收缩、开采区集中及最低开采规模的规定,解决露天采矿小、散、乱的问题。对禁采区和限采区内的矿山整治制定了详细的计划,逐步实施。2006 年底,将全面关停禁采区的矿山,对于以前关停的店子矿区、乐村矿区和满庄矿区等 8 家矿山企业,进一步深化治理,限期拆除生产设备,限期进行恢复治理。同时,还积极推进矿山企业整治整合,2005 年 11 月初,在县矿整办联合安监、公安、工商、供电等部门对该县 61 家矿山企业进行了拉网式检查。对于存在问题的 26 家企业,当场下达整改通知书,情节严重的,予以依法处理。通过全面检查,结合该县实际情况,确定将张街矿区和范店矿区作为整合试点矿区,为实现安全、集约、高效的矿山开采局面奠定了基础。

(2)自 2005 年 11 月 10 日,县矿整办对该县 40 家砖瓦窑厂制定了切实可行的治理规划。截至目前,对资源枯竭、破坏耕地的砖瓦窑依法关停 6 家,对“三区二线”的砖瓦窑厂依法关停 3 家。其余“三区二线”的 3 家砖瓦窑厂 2006 年底将全部关停,另外的 28 家砖瓦窑厂也将按规划陆续全部关停,并尽快完成相关土地的复垦任务。同时,巨野县还加强地质环境保护,实行地质环境保证金制度。按照“谁破坏、谁治理、谁治理、谁受益”的原则,对全县 67 处矿山企业的采矿许可证批准面积、采矿许可证有效期、开采矿种、开采方式以及对矿山生态环境影响程度等进行了逐一的审核和评价,为和采矿权人签定省厅统一制定的《矿山地质环境治理责任书》和收缴保证金奠定了基础。

(3)协助菏泽市国土资源局搞好对煤矿的年度检查、资料汇交、有无违反矿产资源法律法规行为等项工作,强化了对煤矿的监督与管理。严格矿业权的审批程序、规范矿权市场。县国土资源局针对往年采矿登记中出现的问题,加强对延续登记企业资源保有储量和矿权设置的检查工作。对于资源枯竭、开采边角残矿、矿权设置不符合规划要求的,一律不予延续登记。同时,严格矿山企业变更登记的审批。对于申请变更的企业,进行详细的调查;凡不符合开发规划的新报项目,一律不予审批。

(刘传兴)

· 21 ·