

土地挂牌出让的规范化管理研究

张圣武

泰安市土地收购储备中心

DOI:10.12238/bd.v8i4.4238

[摘要] 土地挂牌出让的规范化管理,既是充分发挥土地挂牌出让作用的必然要求,也是土地市场良性发展的客观需要。对此,应从理顺土地挂牌出让管理体制、提高土地集约化利用水平、推进土地挂牌出让在法治的轨道上运行、加大土地出让后的监管力度、完善土地挂牌出让的底价形成机制、提高土地挂牌出让的公共服务水平六大方面,做好土地挂牌出让的规范化管理。

[关键词] 土地市场; 土地挂牌出让; 规范化管理

中图分类号: F713.5 **文献标识码:** A

Research on Standardized Management of Land Listing for Sale

Shengwu Zhang

Tai'an Land Acquisition and Reserve Center, Tai'an City

[Abstract] The standardized management of land listing and transfer is not only an inevitable requirement for fully utilizing the role of land listing and transfer, but also an objective need for the healthy development of the land market. In this regard, we should streamline the management system of land listing and transfer, improve the level of intensive land use, promote the operation of land listing and transfer on the track of the rule of law, increase the supervision after land transfer, improve the mechanism for forming the bottom price of land listing and transfer, and enhance the public service level of land listing and transfer. We should do a good job in the standardized management of land listing and transfer.

[Key words] land market; Land listing for sale; Standardized management;

土地挂牌出让是当前我国土地出让的主要方式,具体流程为:自然资源部门发布挂牌公告,按公告规定的期限将出让土地的交易条件,并在指定的土地交易场所平台挂牌公布,符合购地条件的主体在交易平台通过网上交易系统申请参与挂牌出让活动,通过网上报价和竞价,确认竞得人,最终审查确定受人^[1]。土地挂牌出让具有程序规范、公开透明、充分竞争等优势,但在实践中,也暴露出一些问题。对此,应做好土地挂牌出让的规范化管理工作。

1 理顺土地挂牌出让管理体制

管理体制不顺是土地挂牌出让中的首要问题,也是影响土地挂牌出让规范化管理的重点因素。对此,应从以下三个方面理顺土地挂牌出让管理体制。

一是设立土地出让领导小组。土地挂牌出让牵涉到多个职能部门,如自然资源和规划部门、教育部门、生态环境部门、文旅部门等,不同部门在土地挂牌出让中承担着不同的职责,工作中易出现推诿扯皮的现象,严重影响土地挂牌出让效率。应设立由地方政府主要负责人或分管相关领域的负责人牵头的土地挂牌出让领导小组,并吸收各部门负责人为小组成员,由领导小组

统筹负责土地挂牌出让管理工作,同时,在领导小组下设土地挂牌出让办公室,由办公室负责土地挂牌出让的具体事宜。实际工作中地方政府成立土地出让议事机构负责该项工作,实行集体决策。

二是制定土地挂牌出让工作制度。“没有规矩,不成方圆”,制度建设是土地挂牌出让领导小组高效履职的根本保障。应从土地挂牌出让规范性管理的需求出发,制定定期联席会议、信息通报、工作会商等制度。领导小组办公室为联席会议的发起者,根据土地出让管理的需要,牵头召开联系会议,各部门参与到联席会议中,交流近期工作情况,围绕土地挂牌出让中的问题,共同商讨解决方案。具体工作中,各部门及时分享信息,保证信息畅通。

三是做好绩效评估。绩效评估是土地挂牌出让管理中的重要一环,在反馈土地挂牌出让管理效果,分析、诊断土地挂牌出让管理问题等方面,发挥着不可或缺的作用^[2]。应聚焦规范化管理的内涵及要求,构建评估机制,以科学的评估方法,呈现土地挂牌出让管理效果。绩效评估必然会产生一定的结果,而对评估结果的充分利用,则是实现评估目的的关键。应依托评估结果,

构建奖惩机制,对考评中表现突出或进步显著的部门、工作人员,予以一定形式的激励。

2 提高土地集约化利用水平

土地是经济发展最为基础的资源,城市土地供给更是有限,随着城市化水平的不断提升,城市人地矛盾日益突出。而提高土地集约化利用水平,不仅是最大限度发挥土地价值的必然要求,也是缓解人地矛盾的客观需要^[9]。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),规定要严格限制低密度大户型住宅项目的开发建设,住宅用地的容积率指标必须大于1.0。《山东省建设用地控制标准》(2019版),明确住宅用地的容积率指标必须大于1.0;商业服务业用地除批发市场用地外,其他用地容积率下限大于1.2。2023年,自然资源部发布新修订的《工业项目建设用地控制指标》,对固定资产投资强度、容积率、建筑系数做了明确规定。实践中,部分地区为招商引资,对引入的工业项目的建设规划要求一般都是取下限,甚至存在低于国家最低控制标准的现象。因此,应将提高土地集约化利用水平作为土地挂牌出让规范化管理的重要一端。

一是多规合一科学编制国土空间规划。结合区域经济发展以及产业转型升级的要求,制定科学、合理的国土空间规划,依托土地的供给侧改革,发挥土地在区域发展中的引导作用。根据当地产业发展规划、住房发展年度计划,科学编制年度土地供应计划。

二是完善土地储备经营制度。土地储备制度是土地持续供应以及统一集中管理不可或缺的制度。设立专门的土地储备经营部门,由土地储备部门统筹负责辖区内土地储备经营工作,同时,分年度制定土地储备计划,重点做好空闲地、闲置地、低效率利用地等的储备工作。

三是搭建土地资源管理信息系统。数字技术的发展为土地资源利用以及土地挂牌出让规范化管理提供了有力的支持。应借助GIS技术、遥感技术等,做好辖区内土地资源的测绘工作,将土地基本数据、开发利用情况、土地资源报告、土地年度开发计划等,上传到土地资源管理信息系统,切实发挥好数字技术在土地挂牌出让管理规范化中的作用。

3 推进土地挂牌出让在法治的轨道上运行

分税制改革以来,地方政府税源锐减,出现了财权、事权倒挂的现象。经济的高速发展以及城镇化水平的不断提高,使得土地价值水涨船高。地方政府作为唯一的土地供应者,依托土地出让金缓解了财政压力,但在实践中,也暴露出仅重土地出让收入,忽略土地市场长远发展的问题,对土地挂牌出让的规范化管理带来了严峻的挑战。一些地方政府在土地挂牌出让中设置各种类型的定向条款,通过准入资格审查、类别设置、注册资本金要求,使具有购地资格的企业大幅“窄化”,严重损坏了土地市场的公正性、公平性。更有甚者,将土地挂牌出让作为融资手段,以“假出让、真融资”的方式,盘活土地资产,获得银行融资,填补财政不足。凡此种种,均不利于土地市场的良性发展。

党的二十大报告提出“中国式现代化”的核心命题,要求“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”,明确了法治在中国式现代化中的基础性地位。2022年12月召开的中央经济工作会议是党的二十大胜利召开后的首个高级别经济会议,会上国家领导人深刻阐发了经济与法治、社会主义市场经济与社会主义法治间的关系,阐明了法治建设对于社会主义市场经济的作用,做出“坚持推动经济发展在法治轨道上运行”的重要论述,为社会主义市场经济法治化建设以及高质量发展提供了行动指南。应将推进土地挂牌出让在法治的轨道上运行作为土地挂牌出让管理的重中之重,严格按照国家土地法律法规,开展土地挂牌出让工作,杜绝不合理条款设置、优惠底价、土地出让金返还、土地融资等行为。同时,牢固树立依法办事意识,为土地市场的健康发展提供良好的外部环境。

4 加大土地出让后的监管力度

当前,土地挂牌出让中存在“重出让,轻监管”的现象,一些地方政府,仅仅关注土地挂牌出让的收入,忽略了对土地出让后的监管,由此导致的结果便是出让土地的开发利用情况与土地挂牌出让时的要求不相符,影响了土地挂牌出让管理的规范性。对此,应从以下三个方面加大土地挂牌出让后的监管力度。

一是做好合同履行监管。合同中对土地的开发用途、开工时间、变更事项等做了明确的规定。应将合同作为土地出让后监管的重要依据,严格监督购地企业按照挂牌出让合同约定的土地用途、开发期限、建设条件等履行合同义务,同时,做好土地开发建设进度的跟踪检查,通过定期与不定期检查相结合的方式,把握土地的实际开发情况,防范逾期开发、闲置土地等违规行为。

二是推进土地开发利用全周期监管。土地出让后,购地企业需按照规划部门批准的规划方案进行建设,确保建筑物的布局、高度、容积率等符合要求。应将规划执行监管作为土地开发利用监管的重点,多措并举开展好规划执行监管工作,防止企业擅自更改规划,同时,做好建设项目质量监管、土地开发利用环境风险监管等。

三是深化资金使用监管。资金使用监管的对象主要包括出让金以及专项资金。从出让金的角度而言,出让金是企业为获得土地使用权而支付给政府的资金。应确保企业按时足额缴纳土地出让金,防止拖欠出让金等情况发生。从专项资金的角度而言,为推动土地的开发利用,各级政府设立了大量和土地出让相关的专项资金。对于涉及土地开发的专项资金,如基础设施建设资金等,进行严格监管,确保资金的合理使用和专款专用。

5 完善土地挂牌出让的底价形成机制

土地出让金,本质上即地价款,价格管理也是土地挂牌出让管理的重点。一些地方在土地挂牌出让中,缺少完善的底价形成机制,土地底价的确定较为简单,仅仅参照国家规定的最低价的下限,未能充分结合城市发展规划、产业布局、产业转型升级、市场波动等因素,致使土地底价不合理,影响了土地挂牌出让管理的规范性。应从以下三个方面完善土地底价形成机制。

一是做好土地市场调查。市场调研的内容包括土地市场行情、周边土地价格、区域发展规划等,其中,土地市场行情反映了辖区内土地市场的供求状况、价格走势、同类土地的交易情况,周边土地价格反映了周边已出让土地的价格情况,区域发展规划考虑了发展规划、基础设施建设、产业政策等因素对土地价值的影响。深入、细致的调研工作,能够为底价的确定提供依据。

二是做好底价评估。根据土地市场调研的结果,结合国家层面的相关政策,再委托具有土地价格评估资质的专业第三方开展底价评估工作,形成土地出让底价的范围。实际评估中,应根据不同土地用途发挥好市场比较法、假设开发法、收益还原法、成本逼近法等的作用,确保底价的合理性。

三是做好价格集体决策监管。理论上,土地出让价格由市场决定,但土地资源的特殊性以及土地供应主体的单一性,决定了政府对土地底价的形成同样有着重要的影响。在市场评估的基础上,地方政府也要根据宏观经济政策、土地利用政策、城市发展战略等,做好价格引导集体决策,确保底价形成的公平、公正、公开。

6 提高土地挂牌出让的公共服务水平

新公共管理理论兴起后,“管理即服务”的理念深入人心。土地挂牌出让,关系到区域经济发展,对公共服务水平有很高的要求。然而,不少地区尚缺乏服务意识,尚未构建完善的土地挂牌出让公共服务体系,对土地挂牌出让规范化管理形成了很大的制约。因此,应立足公众需求,从两个方面提高土地挂牌出让的公共服务水平。

一是做好土地挂牌出让的信息公示工作。土地是区域经济发展最为基本的资源,土地挂牌出让更与人民群众的利益紧密相关,最大限度满足人民群众的知情权,是土地挂牌出让公共服务的重点内容。应根据区域经济发展需求,编制年度土地供应计划,并围绕公示内容、公示渠道,做好土地挂牌出让的信息公示工作。公示内容以全面性、准确性、及时性为基本要求,需涵盖挂牌出让土地的全部信息,如地块位置与面积、土地性质与类型、土地开发利用现状、土地规划设计条件等,便于社会大众以

及有购地意向者了解土地情况。公示渠道应立足公共服务数字化转型的总体要求,加强数字平台在土地挂牌出让信息公示中的应用,比如,搭建集成化、专业化的土地挂牌出让信息公示平台。信息公示工作的推进,能够减少土地挂牌出让中的“暗箱”操作行为,防范廉政风险。

二是优化服务。企业等土地竞买意向者是土地挂牌出让的对象,土地出让活动的服务质量不仅直接关系到企业等土地竞买意向者的购地意愿,对已购地土地受让人的土地开发水平,也有重要影响。应将优化服务作为提高土地挂牌出让公共服务水平的重点内容,一方面,设立专门的投资服务中心,提供投资咨询服务,如区域产业布局、产业政策、土地规划等,另一方面,出台土地竞买指引,推行用地清单制,使企业等土地竞买意向者能够更好地参与到土地挂牌出让中,同时,对已购地土地受让人,也要积极帮助其做好各类报建手续,助力已出让土地的尽早开发。

7 结语

土地挂牌出让作为当前我国土地资源开发利用的前置性工作,在优化土地资源配臵、增加地方政府财政收入、推动房地产市场良性发展以及助力城市建设发展中发挥着重要的作用。因此,要高度重视土地挂牌出让的管理工作,多措并举,不断完善土地挂牌出让管理机制,提高土地挂牌出让规范化管理水平。

[参考文献]

- [1]杨琰军,吴芸.城市土地出让市场化对经济高质量增长的影响研究[J].新疆农垦经济,2024(02):37-47.
- [2]周志光,李国俊.基于意见反馈数据可视化的政府部门工作绩效量化评估方法研究[J].统计研究,2023(19):135-148.
- [3]杜娜.山地城市土地节约集约利用路径与对策研究[J].中文科技期刊数据库(全文版)经济管理,2024(05):45-48.

作者简介:

张圣武(1969--),男,汉族,山东省泰安市人,硕士学位,高级工程师,从事土地资源利用、土地估价、城市地价动态监测、土地出让等研究。