

土地收购储备制度研究 实践与操作指南

马克伟 主编

(中 册)

中国大地出版社

目 录

第一篇 土地收购储备制度概述

第一章 建立土地收购储备制度的背景	(3)
第一节 土地收购储备的概念及其背景	(3)
第二节 建立土地收购储备制度的客观因素	(7)
第三节 建立土地收购储备制度的意义	(8)
第二章 土地收购储备机制的运行	(10)
第一节 土地储备机构设置及职责	(10)
第二节 土地收购储备工作运作程序	(11)
第三节 实行土地收购储备制度配套政策	(13)
第三章 建立土地收购储备制度的成效及工作难点	(16)
第一节 建立土地收购储备制度取得的成效	(16)
第二节 土地收购储备工作中的难点问题	(17)
第三节 完善土地收购储备工作的措施	(18)
第四章 土地收购储备工作地方论坛	(22)
建立土地收购储备制度的理论思考	周学义(22)
正确定位 有效操作 全面推进土地储备交易工作	赵育民(28)
强化土地收储 促进城市化建设	车东举 赵桂秋(31)
开创土地储备新局面 谱写经营城市新篇章	黄祖源(34)
实施土地储备 加快城市建设发展	李英儒(39)
而今迈步从头越	
——发展中的孝感市土地中心	徐继文 李火明(41)
论经营土地的基本思路与政策取向	周 铮(43)
张家口市土地储备现状、存在问题及对策	张振惠(54)
规范土地市场 服务城市经济	
——长春市土地收购储备制度实践探索	朱亚福 宋义春 高 庆(59)

对土地收购储备制度的理解和认识	丁仕信	宋鹏程(65)
建立土地储备机制是现阶段、发展城市的必需	李德武	(69)
土地储备资金筹措机制探微	王圣法	缪锐钢(74)
略谈土地收购储备制度与城市建设发展	王佳河	黄国平 于贵昌(78)
政府储备土地 收回划拨土地使用权补偿标准的探讨	颜 强	孟凡忠(81)
加快土地储备开发 推进经营城市步伐	李祥清	杨德峰(83)
土地储备经营运作实践与探索	刘 震	毛云华(86)
探索成功经验 规避土地储备风险		胡国良(90)
土地储备库内涵、构建与土地储备方式的合理选择	张 波	(93)
温州市区土地储备运作情况及发展思路	汪筱芳	(95)
收购储备——经营城市土地的必由之路	李代民	于剑源(99)
泰州市开展土地储备制度建设的几点认识和体会	周海滨	(101)
土地收购储备——我们的做法和体会	于 璞	李铁民(107)
加强城市国有土地使用权出让与城市规划管理	李国仁	(111)
创新土地储备机制 促进海口经济发展	林明勇	李先双(114)
提高认识 强化措施切实做好土地收储和经营性用地		
“招拍挂”工作	朱作山	徐政波(116)
南阳市中心城区土地储备工作情况	董传献	(118)
对新形势下土地收购储备工作的几点思考	吴玉林	卫尚公(121)
城市土地储备方法研究	李 园	(124)
制约土地储备制度发展的因素和建议	李 参	(126)
浅析廊坊市区土地储备制度运行中的问题及对策	慕春国	梅海军(129)
解放思想 勇于创新 切实做好土地收购储备工作	王世祥	王建波(133)
如何垄断土地市场筹集城市建设资金	沈名周	(135)
对土地储备工作的几点思考	曾雪英	毛 伟(139)
加强土地收购储备 为城市建设积聚资金	叶建设	(140)
在创新中科学认识和全面推行土地储备及“招拍挂”制度	杨立岭	(144)
土地储备问题的原因分析及对策	张卫东	孙玉林(149)
浅析国有闲置土地收购储备价格的确定	王富强	(152)
权利和利益的一致性		
——浅析土地储备过程中收购价格的确定	任国玉	(153)
浅谈宜春城区土地市场管理现状、存在的问题及其对策	田林华	袁升海(157)
厦门市建设用地整理实践与探索	黄志斌	王 彪(160)
厦门市土地收购储备制度难点与对策	唐星龄	(166)
浅谈城市土地储备制度的建设	王继述	彭举欢(170)
积极推进土地储备制度 合理经营城市土地资产	崔 峰	(175)
建立土地储备制度的重大意义	沈名周	(178)

土地收购储备工作亟待规范的几个问题·····	辽宁省抚顺市土地储备整理中心(180)
土地多头超量供应问题多 房地产隐患影响城市发展·····	刘树林(183)
楚雄市土地收购储备工作情况·····	李登高 郑永林 李春林(185)
浅析土地储备的风险与对策·····	苗春霖(189)
陇南市关于经营性土地使用权“招拍挂”出让清理整顿情况及 存在的问题·····	曾海峰(191)
对政府土地储备功能与作用的认识·····	宇学文 来 军(193)
西藏山南地区土地收储情况·····	查 斯 王 春(194)

第二篇 土地储备工作相关实务

第一章 土地储备方案的确定及选择·····	(199)
第一节 储备土地来源及收购范围·····	(199)
第二节 土地储备方案之选择:土地征收·····	(200)
第三节 土地储备方案之选择:收回·····	(209)
第四节 土地储备方案之选择:置换·····	(210)
第五节 土地储备方案之选择:收购·····	(212)
第二章 土地储备工作程序·····	(214)
第一节 申请储备及权属核查·····	(214)
第二节 征询意见及相关费用测算·····	(221)
第三节 方案报批与签订合同·····	(226)
第四节 制定土地补偿的标准及原则·····	(226)
第五节 权属变更登记及土地入库·····	(229)
第三章 土地储备资金管理·····	(232)
第一节 土地储备启动资金来源情况·····	(232)
第二节 土地储备基金建设·····	(235)
第四章 土地储备融资运作·····	(239)
第一节 土地收储资金融资概述·····	(239)
第二节 土地储备融资风险因素分析·····	(240)

第三篇 地方土地收购储备工作经验借鉴

存量用地“招拍挂”,“今天花过去的钱”·····	黄广余 于海滨(245)
招标采购也要重视“售后服务”·····	张达余 程宏钦 赵唐国(248)

政府高度垄断 市场优化配置实现城市	
土地资产管理的健康发展	王 芳 李建东(250)
洪泽县土地收购储备的做法和体会	赵可兵 罗洪成 颜俊昌(254)
规范土地收储行为 促进事业健康发展	沈 炜 周国良(257)
建立土地储备机制 促进土地市场的规范运作	冯福民 杨根荣(260)
储备土地公开出让的时机和方法	张新华(261)
强化土地储备制度 高效能规范化经营城市土地	黄建良(263)
完善土地市场建设制度体系	付为君 谭光灿(265)
土地储备的运行风险和解决途径	张福林(267)
临海市土地收购储备现状与对策	潘发尚(269)
完善制度规范秩序推进沾化土地市场建设	王树军(273)
浅谈我县土地储备工作存在的问题与对策	叶军龙(274)
推进土地资源市场化配置问题	杨武平(278)
收供分离 规范管理 促进浙江省土地储备工作的正常运转	陈桂明(280)
实施土地“招拍挂” 利民利业利国家	山东省即墨市国土资源局土地储备中心(283)
明确认识 理顺关系 稳妥推进土地市场管理工作	张兴才(286)
立足本地实际 做好土地储备	尹凤进 何 操(291)
土地储备 大有可为	
——浅谈县(市)级土地储备中心的建立和运作	李彦明 林志侠(292)
土地收购储备工作的经验与不足	
——记齐河县土地收储工作	李同乾 李加友(295)
浅谈土地储备供应基本做法	张玉娥(297)
实现土地使用权配置市场化	黄 涛(299)
规范土地市场运作 为县域经济发展提供优质服务	刘 克(302)
推行阳光作业 集约利用土地	王大勇 向建平(305)
建立土地储备机制 垄断土地一级市场	贾新华(309)
搞好土地收储 规范土地运营	刘宝玉 杨剑峰(311)
规范集体土地流转 巩固土地储备制度	邓智勇(315)
强化土地执法监察 切实经营好城市土地	阎晓阳(316)
完善土地储备机制的问题与对策	陈守霖 王俊敏(319)
创新土地经营路子 加速城市有序发展	王德礼(323)
盘活国有土地资产 稳定下岗职工生活	燕玉生(327)
谈环境建设对土地收购储备工作的影响	许文仲 周清波(328)
提升土地集约利用发挥土地资源效益	
——关于强化土地收购储备工作的几点想法	何永顺 顾俊龙(330)
嘉峪关市土地收购储备工作介绍	白如平(332)
土地收购储备制度难点与对策	肖石森(334)

坚持征储结合 垄断一级市场	傅 伟(335)
土地使用权实行“招拍挂”	孙笑艳(339)
认真谋划 规范运作 全面推进滦县国有土地使用权“招拍挂”	
出让工作	刘卫东(341)
江苏省赣榆县土地收储工作情况	臧书卫(344)
土地储备中应注意的法律问题	王 华(345)
创新土地资产管理机制 促进土地资产配置市场化	山东省平阴县国土资源局(352)
江苏省溧水县土地储备制度实施情况	孙 艺(355)
乐清市土地储备工作经验浅谈	陈薛林(357)
土地开发储备机制运行中的问题及对策	河南省伊川县土地开发储备中心(360)
桐庐县土地储备工作情况	浙江省桐庐县国土资源局(361)
土地收购储备工作有关问题分析和建议	河南省长垣县土地储备中心(364)
万宁市土地储备融资方案	冯礼森(367)
既求实创新又防腐增效	
——保康县土地有偿使用源头防腐效果好	汪忠华 李敬祥(368)

第四篇 储备土地利用及规划

第一章 储备土地的合理利用及规划	(373)
第一节 土地利用及规划概述	(373)
第二节 土地利用规划相关内容	(378)
第二章 收储土地前期开发利用方式	(387)
第一节 储备土地的使用权出租	(387)
第二节 储备土地的使用权抵押	(394)

第五篇 土地开发整理项目预算编制

第一章 储备土地开发整理项目预算的编制	(409)
第一节 项目预算编制的概念及标准	(409)
第二节 项目预算编制的原则及依据	(410)
第三节 项目预算编制的程序和方法	(411)
第二章 各类型工程施工费预算的编制	(415)
第一节 土地平整工程	(415)
第二节 农田水利工程	(416)
第三节 其他类型工程	(423)

第三章 各类型工程附加费用预算的编制	(429)
第一节 设备购置费	(429)
第二节 其他费用	(430)
第三节 不可预见的费用	(433)

第六篇 土地收购储备中的房屋拆迁

第一章 城市房屋拆迁管理	(437)
第一节 城市房屋拆迁基本理论	(437)
第二节 城市房屋拆迁政策及法律关系	(441)
第三节 房屋拆迁过程中有关问题	(473)
第二章 对城市房屋拆迁工作的思考	(526)
第一节 我国拆迁政策变迁	(526)
第二节 拆迁补偿理论依据	(531)
第三节 拆迁货币补偿方法的理论分析	(539)
第四节 城市房屋拆迁的作用及发展趋势	(545)

第七篇 国有土地使用权招标及拍卖

第一章 国有土地使用权招标及拍卖制度概述	(551)
第一节 国有土地使用权招标及拍卖的产生和重要意义	(551)
第二节 国有土地使用权招标及拍卖的概述	(552)
第三节 国有土地使用权招标及拍卖的程序	(556)
第四节 国有土地使用权招标及拍卖的范围	(559)
第二章 国有土地使用权招标及拍卖的组织与实施	(561)
第一节 国有土地使用权招标的组织与实施	(561)
第二节 国有土地使用权招标及拍卖文件的编制	(565)
第三章 国有土地使用权招标、拍卖的地价评估	(584)
第一节 国有土地使用权招标拍卖底价概述	(584)
第二节 国有土地使用权招标、拍卖土地的估价及底价的确定	(585)

第八篇 土地收购储备实践探索

淳安县土地储备工作发展历程及展望·····	章渭美	何宇富	郑 斌(603)
未来征地补偿构想·····	胡杨春	杨家保	赵唐国(606)
征收方式实施土地储备的思考·····	任水雨	徐金江	(608)
融管理与经营为一体 构建土地收储新模式 ——论土地收购储备机制建设·····			吴厚征(612)
完善管理机制 推动依法行政 全面开拓国土资源管理工作 新局面·····	乔士纲	王跃红	(616)
漯河市郾城区土地储备中心创业发展之路·····	高先顺	赵文伟	王淑静(619)
关于国有土地使用权出让金的若干思考·····	杨华均	杨庆媛	邱道持(622)
盘活土地资产,开辟第二财源 ——祁门县深化土地使用制度改革纪实·····			汪明焕(627)
建立土地收购储备机制 促进城市经济健康发展·····	纪家平	舒 波	(629)
旧城改造挖潜存量用地公开出让促进城镇建设·····	宋天印	苏军令	(632)
强化城市土地经营理念 建设山水文化旅游城市·····		余禁华	(633)
浅谈土地收购储备制度·····		张秋生	(635)
毕节市土地收购储备制度做法和经验·····		夏远荣	(636)
松江区土地整理工作的“平凡”之路·····	卜照生	张建国	(639)
土地储备机制运行实践与探索·····		郑 强	(641)
县域土地收购储备制度运行实践与探索·····		洪 章	(644)
浅谈土地收购储备制度·····		刘杰华	(647)
关于土地招标拍卖的几点探索·····		白光群	(651)
土地收购储备制度浅探·····		王 岩	(653)
搞好城市土地资产经营 提高运营效益·····		尹尧光	(656)
土地收购储备制度立法的必要性及土地储备市场运作模式的探讨·····		顾晓光	(659)
合理确定土地储备补偿标准·····	古方福	阴 平	(660)
进一步完善余杭土地储备制度之我见·····	徐礼强	王炎东	(662)
小城市土地收购储备的探索与实践·····		彭宇强	(666)
经营土地 打造花园水城 ——金堂县推行土地收购储备制度纪实·····			刁先礼(669)
四川省盐亭县土地统征储备中心工作情况·····	赵德仪	许小英	(670)
对县级城市开展土地收购储备和招标采购挂牌的思考·····	王子奇	李伟玲	(672)
福清市土地储备运营成效面面观·····	游天奎	陈圣杰	(674)
强化土地资产管理 积极推进土地储备·····		王良勇	(678)
单县土地储备工作实践与思考·····	张方俊	孟凡旭	(681)
都江堰市土地储备运作的回顾与思考·····	万 林	杨 丹	(683)

土地利用总体规划的问题和对策·····	孙志明(685)
土地收购储备制度产生的背景及运作中有关问题探析·····	代佩丰 宋会祥(687)
土地收购储备的工作实践·····	王安平 杜永生(689)
濮阳县土地储备机制运行的成效、问题和对策·····	阎相义 王彦魁(693)
总结经验 面向未来	
——记户县土地储备工作情况·····	李宏伟(697)
建立土地储备机制的思路及运作模式·····	袁政平(700)
怀远县土地收购储备机制建立的理论与实践·····	胡 垒(707)
土地储备中工业企业收购的强制性和合理性·····	胡 超 徐天胤(710)
浅析土地储备的“进”与“出”·····	时金元 周良芳(713)
浅谈全面提升经营城市土地的思路与对策·····	吴振忠(716)
城市土地收购储备工作的实践与体会·····	易长庚 阳 舟 胡建文(720)
实施土地储备经营 促进城市经济发展	
——龙南县土地储备经营探讨·····	徐长成(722)
安徽省旌德县土地收购储备成功之路·····	徐业华(724)
收购储备浅见·····	顾学申 刘 虎(727)
实施收购储备土地的做法·····	王允山 吴兴春(731)
永嘉县土地储备情况及存在问题的原因分析·····	陈献铎(734)
土地储备市场运作机制·····	汪德华(736)

第九篇 储备土地使用权出让管理

第一章 国有土地使用权出让制度·····	(741)
第一节 国有土地使用权出让管理有关内容·····	(741)
第二节 国有土地使用权出让合同管理及审查与监督·····	(753)
第二章 国有土地使用权出让方案的有关问题·····	(770)
第一节 储备土地供地方案编制·····	(770)
第二节 储备土地“招拍挂”地块的选择及资料的编制·····	(774)
第三节 储备土地“招拍挂”供地年度计划的拟订与报批·····	(775)
第三章 国有土地使用权出让金管理·····	(777)
第一节 国有土地使用权出让金制度·····	(777)
第二节 储备土地出让金的确定及交付·····	(779)
第三节 储备土地出让金的使用和管理·····	(782)

第十篇 相关政策法规文件选编

第一部分 相关法律、法规	(787)
中华人民共和国土地管理法	(787)
中华人民共和国土地管理法实施条例	(798)
中华人民共和国城市房地产管理法	(806)
中华人民共和国拍卖法	(814)
建设项目用地预审管理办法	(821)
城市房地产开发经营管理条例	(823)
关于深化改革严格土地管理的决定	(828)
中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例	(834)
招标投标挂牌出让国有土地使用权规定	(839)
外商投资开发经营成片土地暂行管理办法	(843)
城市房屋拆迁管理条例	(845)
基本农田保护条例	(849)
土地利用年度计划管理办法	(853)
土地复垦规定	(856)
建设项目环境保护管理条例	(859)
建设工程质量管理条例	(864)
工程建设项目招标代理机构资格认定办法	(873)
实施工程建设强制性标准监督规定	(876)
工程建设项目招标范围和规模标准规定	(879)
关于实行建设项目法人责任制的暂行规定	(881)
第二部分 相关文件	(885)
关于加强和改进土地开发整理工作的通知	(885)
关于印发《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》的通知	(888)
关于加强城市总体规划修编和审批工作的通知	(890)
关于贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》的通知	(892)
关于做好省级以下国土资源管理体制改革有关问题的通知	(896)
关于加强国有土地资产管理的通知	(898)
关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知	(901)
关于抓紧做好基本农田保护检查有关工作的通知	(904)
关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知	(907)
关于依法规范人民法院执行和国土资源房地产管理部门	
协助执行若干问题的通知	(911)
关于印发《省级土地利用总体规划会审办法》、《各类用地报批会审办法》	
和《土地估价结果确认及处置方案会审办法》的通知	(915)

土地使用权实行“招拍挂”

孙笑艳

榆次国土分局土地储备中心自2002年9月成立以来,逐步建立了经营性土地使用权“招拍挂”公开出让的各项规章制度,进一步把各项制度进行了规范和完善,在做好经营性土地使用权公开出让的过程中,摸索出一些方法,取得了一些成绩,据统计,从2003年6月1日~2004年8月31日共出让土地18宗,其中2003年7宗,2004年11宗,拍卖率占总数的33%以上,现将有关工作情况做以介绍。

一、相关制度的建立健全

国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》于2002年7月1日颁布实施后,区政府于2002年9月下发了《榆次区人民政府关于进一步加强国有土地资产管理的通知》,并出台了《晋中市榆次区土地储备办法(试行)》,为我分局严格实行土地有偿使用制度,经营性土地走“招拍挂”公开出让的路子奠定了坚实基础。

土地储备中心运行后,分局针对土地市场情况和中心工作状况,出台了《榆次区储备中心保密制度》、《集体会审制度》、《晋中市榆次区健全完善土地市场相关配套制度》等,中心根据自身工作特点制定了《榆次区土地储备中心百分考核责任制》、《职工守则十要十不要》等各项相关规定,并公示上墙,随着工作的不断发展,我分局又相继出台了《榆次区治理整顿土地市场秩序的工作方案》、《榆次分局行政效能监察办法》、《行政效能建设绩效考核奖惩办法及责任追究暂行办法》等项制度,以及相关的监督管理措施,这些制度、措施的规范、完善进一步确保了中心的正常运行和健康发展。

二、公开出让公告内容和运作程序

近年来,所有的经营性用地都实行了“招拍挂”公开出让,公告全部在省、市级的报纸刊登。严格按国土资源部11号令执行,公告后未报名竞买的再次公告。公告最多的地块达5次以上,不存在规避“招拍挂”或采取协议出让和划拨的问题,做到了“一个池子蓄水,一个口子出水”,形成了健康良好的土地市场。

1. 公开供地公告内容。主要包括公开出让宗地的位置、四至范围、面积、规划用途、容积率、建筑高度、密度、绿化指标,以及报名竞买的时间、地点、保证金额数和对报名者的要求等内容。

2. 公开供地的运作程序。①确定收回地块。或闲置地无偿收回,或因旧城改造、用地单位为盘活土地资产申请拍卖等情况实施的协议收购国有土地使用权;②调查宗地情况,进行内部会审集体决策,并请示上报区政府下文收回该宗地使用权,注销其国有土地使用权证和批准公开出让该宗地使用权;③委托土地评估机构进行地价评估;④储备领导小组成员集体讨论确定该宗地地价、起始价和增幅并上报区政府审批;⑤登报公告公开出让地块情况;⑥受理报名。对报名者的资格要予以审查,在交付规定的保证金后报名资格方

有效;⑦公告期满后,根据报名情况请示上级局审核批准该宗地的公开出让方式;⑧组织实施“招拍挂”土地使用权公开出让。

3. 在经营性土地使用权出让中,不存在以单位和个人先行分项,先行选址定点和先行确定地价和假“招拍挂”方式供地情况,以及在公开出让中陪标、串标和“拉黑牛”等违规违纪问题,凡经营性用地全部实行“招拍挂”。

4. 在经营性土地使用权出让中,不存在领导干部违反规定干预和直接插手土地出让等情况。

5. 我分局和公证处、监委建立了联席会议制度,在经营性土地使用权实行“招拍挂”公开出让中实行全过程监督。无一例违规操作。

6. 经营性土地“招拍挂”公开出让中,有拆迁费和安置补偿费的,我局均以资产评估报告或实际拆迁补偿资料为依据,不存在虚报补偿,致使国土收益流失的问题。

三、中心运行情况

1. 摸清底子,迈好经营性土地公开出让的第一步。为了管好用好城区建设用地,我们以《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》为导向,首先组织人力对城区现有土地利用情况进行了一次详查,共查出闲置土地 27 宗,低效利用土地 6 宗。为盘活存量土地,充实储备土地资源,搞好地方经济建设创造了先决条件。

2. 实行高起点规划,让土地价值更加显化。近年来,我分局把落实国务院 11 号令作为一台重头戏,力求要唱好、唱响、唱出成效来。首先,我们根据业务发展的实际情况,把中心内部划分了 3 个组:土地收购组、土地储备组、土地公开出让组。并按各组的工作范围和职责分别定出了详细的“百分考核责任制”和“岗位责任制”,实行工效挂钩,使每个职工人人都有危机感和责任心。其次,针对中心人员对土地储备工作不熟悉,业务不通的现状,我们把握住一切有利时机进行员工培训。除每周五下午定时组织学习外,我们还组织大型培训 2 次,请业务能手给大家讲课,收到很好效果。第三,拟收回或可望收回的土地实行“图表”化管理。在土地清查的基础上,把一些可供操作的土地作不同的图标在市区图上标示出来,达到职工胸中有数,客户选地有底之目的。

四、工作体会及存在问题

1. 通过几年的运行,我们深深体会到“土地市场一定要实行政府垄断”,不垄断,国有土地资产流失就会堵而不止,只有真正做到一个口子进水,一个池子蓄水,一个龙头放水,集中统一管理才不是一句空话。

2. 中心运转至今土地实行“招拍挂”公开出让,不但让用地户站在同一起跑线上竞买土地,还体现了真正意义上的公开、公平、公正原则,而且最大限度地实现了土地有效价值,为国家增收,经济发展起到了很大的促进作用,从根本上杜绝了“权钱交易”、“职务腐败”现象,进一步纯洁了职工队伍。通过更好地管好用好土地,合理有效地使用土地这种不可再生的资源,为子孙后代造福,为经济的可持续性发展创造必要条件。

3. 我们虽然取得了一些成绩,但也存在一些问题,这有待我们在今后的工作中逐步改进,只要我们能够坚持正确的工作方法,不断加以总结,我区的土地收储工作就会顺利

健康发展。

【作者简介】

孙笑艳：山西省晋中市榆次区土地储备中心副主任。

认真谋划 规范运作 全面推进滦县国有土地使用权“招拍挂”出让工作

刘卫东

滦县位于唐山市东部，地处京畿，土地总面积 1028.1 平方公里，辖 12 个镇 507 行政村，总人口 53 万人。境内有京山、京秦、大秦、卑水铁路，京沈高速公路、102、205 国道横贯东西，有 8 个铁路站台和两个高速公路出口，交通地理位置优越，但是由于经济发展基础较差，县域经济比较薄弱。2002 年国内生产总值 56 亿元，农民人均纯收入 3505 元，城乡居民储蓄余额 21.88 亿元，居民购买力有限，第三产业欠发达。加之 1976 年震后县城迁建，老城区、新城区相对分散，没有较大的人流、物流，不能形成较强的商贸服务中心，从而影响了我县土地市场的发育和活跃。为振兴滦县经济，县委、县政府高度重视土地资产管理，专门下发了滦政发〔2002〕42 号文件，指出要落实土地收购储备制度，强化土地登记用途管制制度。截至目前，我县共拍卖挂牌出让国有土地 90 宗，土地面积 50.709 亩，价款 4724.36 万元，最高拍卖单价 1816 元/平方米（合 121.1 万元/亩），实现政府收益 3647.83 万元，促进了县域经济的发展，加快了城市建设步伐，实现了土地收购储备的良性循环。

一、国有土地使用权“招拍挂”回顾

1997 年 6 月 6 日在县国土局二楼会议室，敲响滦县国有土地使用权拍卖的第一槌，至今我们举办了 12 期国有土地使用权拍卖会，3 期国有土地使用权挂牌出让，平均成交价比底价高出 40% 以上。我县的国有土地使用权“招拍挂”工作走过了 7 年的历程，这 7 年的历程是我们从不规范到规范的发展过程，是我们从不成熟走向成熟的成长过程，也是全县各界人士从不认识到充分肯定的演变过程。在这 7 年中，有过紧张焦急、有过欢乐高兴、有过苦恼沮丧，也有过庆幸与自豪。我县国有土地使用权“招拍挂”出让工作的经历，饱含着我们辛勤的汗水和高兴的泪水。记得在第一期国有土地使用权拍卖会上，我们拍卖新城建华大街西侧 8 宗临街商住用地时，拍卖底价只有 200 元/平方米。尽管我们拍卖前做了电视广告，也到唐山市区、临县区及本县各镇张贴了广告资料，可当时仅有 7、8 个人参加拍卖会，只有 4 个竞买人，每个人只报价 1 次，就以底价竞得 4 宗，其余 4 宗无人问津。虽然拍卖会并不火爆，但它标志着我们的国有土地使用权“招拍挂”出让工作迈出了第一步。

二、领导重视是开展好国有土地使用权“招拍挂”的根本

县委、县政府始终支持我们的工作，特别是2002年以后，对国有土地使用权“招拍挂”工作高度重视，县委、县政府主要领导几次要求土地收储人员到外地学习考察，并多次听取专题汇报，大家认识到，只有堵住其他供地渠道，才能疏浚“招拍挂”供地渠道，实现经营性用地“一个渠道进水，一个池子蓄水，一个龙头放水”的目标。为了实现这个目标，县政府出台了《滦县土地收购储备及城区农宅管理规定》，规定“全县范围内需出让的国有土地使用权由县土地收储中心统一供地的原则；县城区及建制镇规划范围内经营性用地由国土资源行政主管部门依法以招标拍卖挂牌方式供地；只有一个意向用地者的非经营性用地，经县政府批准，可以采取协议方式出让”。这些政策的制定，极大地促进了我县的土地收购储备工作和国有土地使用权“招拍挂”出让工作。

三、国有土地使用权“招拍挂”工作中的几点体会

1. 政府委托拍卖书是土地拍卖的前提。这个事情并不复杂，但在法律程序中，是绝对不能缺少的。

2. 采取多种多样的广告宣传是国有土地使用权“招拍挂”工作的基础。多种多样的广告宣传能最大限度地增加竞买人，提高拍卖和挂牌的成功率。因此，我们在宣传广告方式上采取多种方式，一是报纸广告，二是电视广告，三是县政府公文交换站发放供地信息，四是出动宣传车广播宣传，五是发放宣传品，六是公示栏里公告，使有意向的竞买人都能参加拍卖会。在报名阶段，我们对报名表实施严格的管理，一是不透露报名人数，二是不公开报名人姓名，三是不收取报名费，免费送资料等等，尽量扩大报名人数。

3. 认真仔细地编写拍卖挂牌公告、须知是土地拍卖成功的要件。拍卖挂牌公告和须知要把拍卖挂牌程序编排得井井有条，把拍卖挂牌的地块状况描述的清清楚楚，把竞买人需注意的事项说得明明白白。并严格按《拍卖挂牌公告》中规定的时间接受报名和收取履约保证金，准时拍卖挂牌。

4. 拍卖挂牌底价和报价增幅的确定是提高成功率和实现土地增值的关键。经过多次尝试，我们认为拍卖挂牌底价和报价增幅不能过高、过大，报价增幅一般在20元/平方米为宜，否则拍卖挂牌场面不活跃，不利于拍卖挂牌。2002年在拍卖建华大街、体育大街5宗面积为913.05平方米的土地时，按说这次拍卖的宗数并不多，面积也不大，而且都是临街商住用地，两条大街的存量土地也很少了，应该说拍卖地块很抢手，但是，因为我们担心底价低，竞买人得便宜，造成土地资产流失。参照上次建华大街和体育大街的拍卖成交价是1300~1400元/平方米（起价800元/平方米），这次起价1200元，目标是拍卖到上次的成交价水平上，但在拍卖会上主持人起价一报出，竞买人无人应价，下面议论纷纷，认为起价1200元/平方米，成交价少说也得到1500~1600元/平方米，超出了竞买人的购买上线，脑子里形成了空白，都不想尝试报价，在主持人多次叫卖声中，拍卖会以零成交率结束。经我们分析研究认为是起价太高，事隔2个月，同样是这5宗地块的拍卖会上，拍卖主持人报出起价800元/平方米后，峰烟四起，叫卖声、报价声，此起彼伏，最高的报价次数多达24次，最终成交结果大大出乎人们预料，成交价平均在1300元/平方

米以上,最高价 1620 元/平方米,创下了我县土地拍卖以来的新纪录。

5. 邀请有关部门参与和确定适宜的履约保证金额是“招拍挂”成功的保证。在“招拍挂”活动中我们邀请纪检监察部门参加,公证人员现场公证,电视台记者摄像,建设规划部门说明建设规划要求,国土资源部门讲解涉及的政策规定,拍卖主持人由国土资源局人员主持。一些竞买人提出的意想不到的问题,可当场由相关主管部门解答,这样即避免因《拍卖挂牌公告》和《拍卖挂牌须知》的文字表达不清或理解的差异而引起纠纷,又使拍卖挂牌活动达到公开、公正、公平,接受监督,防止“暗箱操作”,也符合“阳光行动”的要求。履约保证金额的偏高会减少参加“招拍挂”人数,偏低会使“招拍挂”活动混乱,都不利于“招拍挂”活动,尤其是对于拍卖临街小宗商住用地更为不利。通过几年“招拍挂”的实践,我们认为把履约保证金额定在底价的 15%—20% 左右比较合适。在 1999 年的一次拍卖活动中,由于缺乏经验,我们确定履约保证金为每宗(200 平方米)3000 元,在拍卖过程中,有人为斗气,有人为“玩猜”,报价过高,结果是竞得人地也不要了,履约保证金也不要了。原因就在于 3000 元的履约保证金,不能引起竞买人的足够重视,给“招拍挂”工作带来不良影响。

四、尝试国有土地使用权挂牌出让方式,探索旧城拆迁改造开发项目与挂牌出让土地相结合的模式

在《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》发布施行以后,我们于 2002 年 8 月 15 日在国土资源部 11 号令施行仅 45 天就首次挂牌出让土地成功。目前已挂牌出让土地 3 期,挂牌出让土地 23.5686 亩,价款 3024 万元,实现政府收益 2024 万元,可以说我们对挂牌出让土地已经有了成功的经验。

但是如何将旧城拆迁改造开发项目与挂牌出让土地有机的结合起来,是我们探索的一大课题。我县新城光明路是一条繁华的路,东侧紧靠华岩步行街,素有“夜市一条街”的美称。但因其路面老化,街面建筑低矮且破乱不堪,与飞速发展的城市建设极不协调。2002 年县委、县政府决定拆迁改造,并将光明商业步行街项目列为当年为群众办实事工程。项目的拆迁补偿费预计 1300 万元,县政府没有这笔资金用于拆迁,只有招商引资由开发商实施,但拆迁改造开发项目的土地属经营性用地,按规定应当通过“招拍挂”方式出让,按一般的思路,应当是政府拆迁后由我们“招拍挂”出让土地,但问题是县政府没有资金用于拆迁补偿,不能实施净地出让。由一个开发商拆迁,由另一个开发商开发,如何运作?且光明商业步行街拆迁改造开发是一个很难分开的整体项目。摆在我们面前的问题是项目应当由一个开发商实施,并且国有土地使用权必须是以“招拍挂”方式出让。针对上述问题,我们认真研究分析讨论,多方请教,根据有关规定和项目的实际,最后提出采取挂牌拆迁改造开发项目开发权暨挂牌出让国有土地使用权的方式,确定项目开发商和国有土地使用权受让人。挂牌价格包括拆迁补偿费、公共设施开发费(开发程度用人民币量化)、出让金。规定:光明街拆迁改造开发项目开发权挂牌竞得人,即为拆迁范围内国有土地使用权挂牌竞得人,国有土地使用权出让手续在拆迁工作完成后办理,核发国有土地使用证。这样做我们认为既符合经营性用地“招拍挂”出让,又使拆迁改造项目与国有土地使用权“招拍挂”出让紧密的结合起来。光明商业步行街项目已经完成拆迁正在建设

中,预计今年10月建成。

在县委、县政府领导的关心关怀和社会各界人士的大力支持下,我们认真总结经验,不断吸取教训,经过几年的不断努力,在国有土地使用权“招拍挂”工作中取得了一点成绩,“招拍挂”水平不断提高,“招拍挂”技巧日臻成熟。

以上是我们对“招拍挂”工作的肤浅认识,与各先进地区的做法相比我们还有许多差距,在此我们愿意与大家互相学习,共同进步,使“招拍挂”工作更加规范、不断前进。

【作者简介】

刘卫东:河北省滦县国土资源局土地利用站站长。

江苏省赣榆县土地收储工作情况

臧书卫

近1年来我县国土储备中心在各级领导的关怀和支持下,以旧城改造为重点,以招商引资为活力,通过树立经营城市的理念,增强政府宏观调控土地的能力,在科室人员的共同努力下,协议收购土地9宗,面积155.6亩,接受委托出让4宗,面积142亩,旧城改造2宗,面积172亩,共挂牌出让14宗,面积950.9745亩,具体做法如下:

一、多途径筹措资金,多形式储备土地

1. 努力筹措土地储备资金是开展储备土地的关键,为完成全年储备计划,在银行银根紧缩的情况下,主要通过以下办法:一是积极向县财政争取资金支持;二是利用好时间差先同企业签订收购协议,待挂牌后再支付收购款;三是利用政府收益滚动收购。

2. 开展效益性储备。对好的地块先办理土地征收手续,待用地时再给予补偿,全年共报批新增建设用地4宗,面积667亩。

3. 对县城内部改造,接受委托出让土地4宗,面积142亩,协议收购9宗,面积155.6亩,旧城拆迁改造收回土地2宗,面积172亩。

二、拓宽思路,搞好土地储备的开发与经营

1. 搞好储备土地出让。2004年1~10月份我们共出让土地14宗面积950.9745亩,出让金总额13392.3万元,其中挂牌出让12宗,面积935.826亩,处理历史遗留问题2宗,面积15.15亩,挂牌出让最高价属农业局地块,土地出让面积1899平方米,出让价196万元,亩均68.84万元,竞争轮次达69次。

2. 搞好经营与核算。储备中心成立初期,在没有经验的情况下,一是出让方式不正规,协议出让带来的弊病至今遗留问题很多,出让金不能及时到位;二是出让挂牌价格不高,宣传面小,没有竞争力;三是政府没有收益。挂牌成交价不高,有的地块低于评估价,并且成交价的90%以上的返给原委托单位;为此我们去外地学习取经,回来后重新