**土地市场建设情况调研报告**

　　土地是人类社会生存发展的基础，既是重要的资源，也是重要的资产，还是政府调控经济的重要杠杆。近年来，随着市场经济的不断发展和土地使用制度改革的不断深化，随着各级党委政府对土地管理工作的不断加强，我国的土地市场建设获得了较大发展，土地资本运营已成为土地管理工作的重要课题。\_\_是一个较为贫困落后的山区县，人多地少，耕地后备资源不足，加大土地使用制度改革力度，加快国有土地资本运营显得尤为重要。20\_\_年下半年实施县乡机构改革，新组建\_\_县国土资源局，在县委、县政府的正确领导和上级业务主管部门的大力支持下，我局围绕中心，服务大局，以提高土地对可持续发展的保障能力为目标，坚持资源保护与资产管理并重，建立健全土地收购储备各项制度，加大国有土地储备交易工作力度,严格执行经营性用地“招拍挂”出让规定，土地市场的培育发展和规范管理工作取得了一定的成效。

**一、 \_\_土地市场建设的现状**

　　近年来，我国土地使用制度改革在不断深化，如何盘活土地，抓好土地储备交易工作成为经营城市的一大课题。为此，我们按照县委政府的统一部署，创新工作思路和方法，在改造旧城、开发新城工作中，为实现政府垄断土地一级市场，在完善土地储备交易制度方面结合县情做了大量艰苦细致的工作。

　　（一）成立机构 建章立制

　　土地收购储备制度的产生是政府垄断土地一级市场、调控土地二级市场的内在需求，也是深化土地有偿使用制度改革的必然结果。由于我县城镇规模较小，布局分散，城区基础设施不完善，城市建设资金短缺，过去长期实行无偿、无期限的土地使用制度，大部分存量国有土地以划拨方式进行转让，非法入市现象严重，应征土地出让金随意减免现象时有发生，造成大量国有土地资产流失，政府难以发挥宏观调控的作用，也为土地交易中的“暗箱操作”提供了瘟床。针对这一情况，为全面贯彻落实国务院《关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[20\_\_]XXX号)和国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（国土资源部第XXX号令）等文件精神，依法规范土地市场，确保政府对土地一级市场的高度垄断。20\_\_年8月，我县成立了土地储备交易中心，隶属\_\_县国土资源局，定编5人，主要从事土地征收征用、土地收购、土地储备、国有建设用地出让等工作。

　　确定土地收购储备中心是接受县政府委托实施国有土地资本运营工作的法定机构，代表县政府对城镇国有土地实行统一征收、储备、经营和管理，做到“一个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”。同时，结合我县实际，制定出台了《\_\_县国有土地收储运营管理暂行办法》、《\_\_县国有土地收储运营程序》和《\_\_县土地使用权交易市场管理暂行办法》等制度，为规范有序地实施土地储备交易提供了保障。

　　（二）清理整治土地市场，优化土地储备交易环境

　　20\_\_年2月20日，国土资源部召开土地市场秩序电视电话会议，下发相关通知，针对一些地方土地管理松驰，制度不健全，土地市场混乱问题，决定在全国范围开展土地市场秩序治理整顿。为优化土地储备交易环境，我县以进一步治理整顿土地市场秩序为契机，抓好土地市场秩序治理整顿，促进土地市场建设，进一步深化土地使用制度改革，明确划拨供地范围，切实抓好经营性土地招标拍卖挂牌出让工作。自20\_\_年以来，我县就完善土地储备交易机制，加大土地市场配置力度，连续推出了一系列举措。结合我县实际，下发了《\_\_县人民政府关于加强国有土地资产管理的通知》，坚持统一规划、统一征用、统一开发、统一管理、统一出让的土地管理“五统一”的原则；根据土地市场的变化，及时修改我县的城镇规划区基准地价，并就土地储备范围、土地储备工作程序、储备土地的处置程序等内容进一步明细化、规范化；相继出台《关于加强城镇规划区内土地管理的通告》、《关于加强土地市场秩序管理、严禁非法买卖土地转让土地的通告》，坚决冻结县城区内建设用地的供应和审批，查处非法买卖、转让土地。一系列文件的出台，为搞好土地收购储备和规范土地市场提供了法律法规支持。

　　（三）多形式并举，广泛宣传国土资源法律法规

　　为使国土资源法律法规家喻户晓，人人皆知，我县在宣传力度上花了很大的力气，收到很好的效果。近年来，我们始终把国土资源法律法规、土地国情、国策的宣传教育工作放在首位。采用书写张贴悬挂标语、出动宣传车、利用网络、广播电视、举办专栏板报、演讲比赛、印发资料、召开座谈会等贴近实际、贴近群众、贴近生活的形式，广泛、深入地宣传土地管理特别是耕地保护的重要性、必要性和紧迫性。通过每年开展4.22“地球日”、6.25“土地日”宣传活动，使全县人民特别是各级领导干部充分认识到我县国土资源保护与利用的现状及所面临的严峻形势，明白土地是不可再生的资源，以此增强土地忧患意识，全面提高耕地保护和合理利用土地的自觉性。这样，使国土资源法律法规更加深入人心，干部、群众的法律意识有了明显提高，也为我县推进土地储备工交易工作和规范土地市场营造了良好的氛围。　　 （四）认真履行职责，实施土地交易“阳光工程”

　　招拍挂出让国有建设用地是《土地管理法》、《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（国土资源部第XXX号令）及相关法律法规要求的公开土地出让的方式。法律规定，经营性用地必须实行“招拍挂”。近年来，我县不断完善经营性用地“招拍挂”出让制度，着力于挂牌出让精心打造土地交易“阳光工程”。全县经营性用地挂牌出让一律实行市场化运作，坚持公开、公平、公正原则，采取招拍挂方式公开出让。并通过《中国土地网》、广播电视等媒体和张贴公告等形式对外发布公告，实施阳光交易。参加竞买土地者有县内、县外，州内、州外，也有省内、省外的投资商、开发商。每宗地挂牌出让公告期满后，有两家以上要求现场竞价，均由县政府牵头组织新区建设指挥部、国土资源、

　　　　建设、纪检监察、财政等部门联合举行现场竞价会，在媒体上发布交易结果，接受社会监督，取得了良好的成效。

　　土地储备交易中心成立以来，严格按照规定对国有土地实行统一征用、储备、经营和管理，依法按程序对全县经营性用地实施了招标拍卖挂牌出让工作，自土地储备交易成立至今的5、6年时间，\_\_县土地储备交易中心在\_\_县国土资源局的领导下，以盘活存量国有建设用地、合理流转土地资源为工作出发点，供应国有建设用地32.4840公顷，其中划拨21.39公顷，出让11.0940公顷，收取土地出让金5054.2XXX万元，为\_\_县城新区基础设施配套建设提供了必要的资金保障，解决了XXX个党政机关及社会团体单位的办公用地问题，为\_\_县城特别是县城新区的建设发挥了积极的作用。

**二、 \_\_土地市场建设存在的主要问题**

　　我县的土地市场建设正处于发育起步阶段，经过五年多的培育和规范，虽然取得了一定的进展，但也存在一些问题。

**一是市场机制配置土地资源的基础性作用还未得到充分发挥，出让供地、招标拍卖挂牌出让供地的比例还有待提高。**由于行政行为和部门利益驱动，在发展经济、企业改制和招商引资等方面供地操作不够规范，低价出让、甚至减免出让金的现象依然存在，影响了市场机制配置土地资源作用的充分发挥。

**二是土地市场管理的法律法规和各项制度有待进一步落实，政府对土地市场的宏观调控还有待加强。**土地市场发展的前提是政府控制土地供应总量,但社会上部分人员国土资源政策、法律意识淡薄，违法占地、随意占用耕地的现象屡禁不止，少数开发商与乡（镇）、村违法私自签订用地协议圈占土地搞建设，多头分散供地久治不绝，影响了政府对土地供应宏观调控的实施和耕地保护。

**三是由于我县是一个较为贫困落后的山区县，年供地量不大，竞争力不强，加上收购土地的资金无来源，财政提供不了专项周转金，银行贷款困难，造成收储资金无着落，从客观上给土地“招拍挂”工作带来了一定的制约。**

**四是土地私下交易行为比较突出，少数单位和个人为逃避税费，不依法申报办理变更手续，部分企业、行政事业单位利用原划拨土地直接非法入市或用于经营性房地产开发，造成土地交易市场混乱。**

　　上述问题的产生，既有国土部门内部制度不健全、管理不到位的原因，也有外部的诸多原因，主要表现在：一是土地用途管制制度不能得到很好的落实。建设项目用地选址随意性大，未能按照土地利用总体规划进行选址，在项目用地不符合土地利用总体规划时，往往实行规划跟着项目走，随意调整规划。多数情况下，用地单位或个人忽视城市规划，认为只要获得政府批准的土地，建设过程中随意性较大，不严格执行供地过程中的规划设计要求；部门间的相互协调不够，宗地管理无法实现，违规现象时有发生。二是土地收购储备中心的职能不到位，政府不能集中统一供地，多头供地现象依然存在，使“一个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”的原则得不到真正的落实。三是一些单位和个人对土地政策、法律法规意识不强，违法占地现象时有发生，部分乡镇过分强调发展经济，随意提供工业用地，只顾当前利益，不顾长远计划。为引进资金，兴办企业，一味迁就企业不合理要求，以牺牲土地和农民利益为代价，不要求企业主严格地完善依法用地手续，造成农村土地市场混乱。四是缺乏土地储备资金，从而对老城区企业改制、划拨用地改变用途等国有土地管理的难度加大，无法按照相关法律法规进行行之有效的管理。五是利益分配既不合法又不合理，征收的土地出让金未按上级要求管理、分配使用，致使在应对上级检查时捉襟见肘。

**三、解决\_\_土地市场建设问题的对策措施**

　　规范土地市场就是政府用市场的眼光看待国有土地，通过运用市场机制和市场规律，最大限度地优化配置土地资源、资产，实现土地的经济、社会和环境效益的行为，它对于促进可持续发展有着至关重要的作用。针对上述我县土地市场建设存在的问题，我们坚信在县委、县政府的正确领导下，在县人大、县政协的监督指导下，通过自身的努力一定能逐步加以解决。

**一是继续深入开展宣传教育工作。**采取多种有效方式，从发展和规范土地市场、完善社会主义市场经济体制的高度，大力宣传规范土地市场、实施经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让的重要意义，为深入推进经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让工作营造良好的氛围。

**二是进一步健全和完善土地公开供应制度。**建立土地市场集中统一供应制度，国有土地招标、拍卖制度和依法行政工作制度。促进土地“招拍挂”工作公开、公正、公平。

**三是要同相关协作部门共同研究解决土地招拍挂工作中的问题，完成供地前期规划、供地后期管理的基础工作和验收工作；建立统一协作关系，共同促进和培育规范的土地市场。**

**四是要求县财政部门提供一定的土地收储周转金，银行提供相应的贷款，以保障土地收储运营工作的正常运行。**通过协调资金（政府出资或银行借款等方式），加大盘活存量建设用地力度，确保土地储备交易工作的顺利进行，实现国有土地使用权收储及出让管理规范化、合法化。

　　五是要加强同纪检监察机关的密切配合，进一步加大土地违法案件查处力度，查处与土地有关的违纪违法案件，推动经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度的实施。