

目 录

第一章 项目总论	1
1.1 项目概况	1
1.2 可研报告编制依据	2
1.3 可行性研究报告结论及建议	2
第二章 项目背景及建设必要性	4
2.1 项目背景	4
2.2 项目建设的必要性	12
第三章 市场分析及建设规模	15
3.1 市场分析	15
3.2 建设规模	17
第四章 项目选址及其建设条件	19
4.1 项目建设地点	19
4.2 项目建设条件	19
第五章 建设方案	24
5.1 方案综述	24
5.2 基础设施建设	24
5.3 项目开发建设的基本要求	25
5.3.3 土地供应方案	25
第六章 环境保护	26

6.1 项目地址与环境现状	26
6.2 项目建设对环境的影响	26
6.3 环境保护治理方案	27
6.4 环境影响评价结论	28
第七章 工程招标	29
7.1 招标原则	29
7.2 招标范围	29
7.3 招标组织形式	29
7.4 招标方式	30
第八章 机构设置及劳动定员	31
8.1 组织机构与劳动定员	31
8.2 建设管理	31
第九章 项目实施进度建议	33
第十章 投资估算与资金筹措	34
10.1 投资估算	34
10.2 资金筹措	35
第十一章 财务分析	36
11.1 财务分析原则和方法	36
11.2 土地出让金收入估算	36
11.3 成本的计算	36

11.4 财务盈利能力分析	37
11.5 盈亏平衡分析	37
11.6 财务综合评价.....	38
第十二章 社会效益分析	39
12.1 土地储备对土地利用的作用	39
12.2 土地储备对土地市场及地价的影响分析	42
第十三章 研究结论与建议	44
13.1 研究结论	44
13.2 提出建议	44

第一章 项目总论

1.1 项目概况

1.1.1 项目名称

儋州市那大城区土地储备项目

1.1.2 项目建设单位

儋州市城市建设投资有限公司

1.1.3 项目区域

儋州市那大城区

1.1.4 项目建设内容

本项目共收储土地3宗，园地路南侧、文化路东侧两宗地，一宗北靠西部中心医院，面积498亩；一宗北靠市人民广场，面积654亩；站前地区一宗，面积910亩；一共收储面积2062亩。主要建设内容包括：（1）2062亩土地征用与安置；（2）基础设施建设（“五通一平”）：道路、给水、排水、电力、通信、场地平整。

1.1.5 项目投资及资金来源

本项目开发总投资额为人民币42630.34万元。其中征地安置补偿15465.00万元，耕地占用税1381.54万元，耕地开垦费1649.60万元，基础设施费用18852.30万元；企业管理费746.97万元；不可预见费1142.86万元；财务费用3392.06万元。

1.2 可研报告编制依据

- 1、《中华人民共和国土地管理法》；
- 2、《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
- 3、《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》；
- 4、《土地开发整理项目资金管理暂行办法》；
- 5、《儋州市土地利用总体规划》；
- 6、《儋州市国民经济和社会发展第十个五年计划及 2010 年远景目标纲要》；
- 7、国家和地方制定的其它与土地开发整理相关的法律和规章；
- 8、《儋州市城市（主城区）总体规划》；
- 9、国家和海南省现行的技术规范和定额；
- 10、建设单位提供的有关资料。

1.3 可行性研究报告结论及建议

1.3.1 主要结论

城市土地储备制度是近几年城市土地制度改革的一项创新，也是房地产领域的一个热点。目前，土地储备制度已成为许多城市政府调控城市土地市场的主要工具，储备土地也成为各地以招标拍卖挂牌方式供应土地的主要来源，亦是新的经济增长点。本项目的建设提高儋州市政府对土地市场的宏观调控能力，实现中心城区土地资源的优化配置，为城市建设提供建设用地和建设资金保障。

本项目的建设，符合国家及海南省的产业政策，项目的选址也符合儋州市城市规划的要求。周边环境优越，社会公共服务设施配套齐全。项目的建设亦改善儋州市的投资环境、增加地方财政收入，促进儋州市房地产经济的发展、拉动相关产业发展、扩大内需等宏观效益方面都产生积极的作用。

经财务分析表明：全部投资内部收益率为 37.4%，投资回收期为 4.63 年(含建设期)，项目盈利能力强。盈亏平衡点为 59.4%，说明该项目具有很强的抗风险能力。

综上所述，本研究的结论为，项目建设符合规划要求，市场前景好，建设条件具备；具有良好的经济效益，社会效益和生态效益。

1.3.2 建议

1、此项目的建设符合国家和海南省为拉动内需、稳定经济及促进房地产市场发展的有关政策。因此，建议有关部门在资金和政策等方面给予大力扶持，并且协调好土地、规划、建设各方面的条件，以使项目早日实施，发挥作用。

2、建设单位应加强风险意识，通过积极而有效的管理手段，控制投资，规避投资方面的风险。

3、建设单位应从项目的建设期起，就应开展广告宣传工作，扩大知名度，以降低和规避市场风险，保证储备用地的销售价格和销售率，创造较好的经济和社会效益。

第二章 项目背景及建设必要性

2.1 项目背景

衡量一个区域城市化水平的指标主要有两个：一是人口指标，即城市人口占总人口的比重；另一个是用地指标，即非城市用地转变为城市用地的比率，这也是城市化反映在土地利用上的一个显著的指标。土地作为人类生存发展的基础和源泉，土地是有限和稀缺的，我国正处在城市化的快速发展时期，土地供求关系之间矛盾日益突出，而在企业自行招商和存量土地分散进入市场的情况下，城市土地市场存在着土地供应总量失控、土地价格扭曲、寻租活动盛行等问题，因此，通过土地储备实现政府对土地一级市场的调控，提高城市土地资源分配效率，有利于推进与区域产业化、经济发展水平相互协调的城市化建设，有利于区域可持续发展的实现。

2.1.1 城市化建设中土地利用的依据分析

我国《土地管理法》明确规定，“城市市区的土地属于国家所有”；“城市郊区的土地除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有”；“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”。“任何单位和个人进行建设需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地，但兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地除外”；“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或出租用于非农建设”。以上法律规定表

明,在当前的用地政策规范中,集体土地是不能直接进入市场流转的。因此,在城市化过程中,城市有限的土地难以满足需求的情况下,城市建设用地(包括居住用地、公共设施用地、工业用地、交通用地、绿化用地等)必须首先通过政府征用,变集体土地为国有土地后,以有偿转让土地使用权的方式提供给单位和个人进行建设。

2.1.2 用地政策和方式在实际中存在的问题

1、用地合理规划问题

由于缺乏对城市化建设的科学认识,长期缺乏统一合理科学的用地规划,而供地和征地政策的双轨制,又在征地和供地之间制造了一个利益空间,客观上形成了“土地征占越多、财政利益越大”的激励机制,结果造成多征多占土地的现象急剧上升,城市大量向外扩张和重复建设大型园区的“圈地”现象日益增多,导致了大量土地闲置,大大降低了农村土地的利用率。

2、征地补偿的范围和标准问题

第一,在征地补偿范围上,我国《土地管理法》中明确规定了土地征用的补偿标准,即“征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。第二、在征地补偿标准上,按照目前国家及各省市的有关规定,征用耕地的土地补偿费,根据地类的不同最高为该耕地被征用前三年平均年产值的十二倍。征用耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数,按照被征用的耕地数量除以征地前被征用单位平均每人占有耕地的数量计算,并规定了安置补助费的最低标准。应该说,这种补偿

标准在原来的基础上有所提高，但仍存在一定的不足。它难以正确体现地块的区位差异及各地经济发展水平，农民在获得征地补偿和拆迁补偿后，仍然难以维持现有生活水平，从而产生对城市化的抵触情绪，一定程度上阻碍了城市化的建设。

3、征地补偿分配和土地收益分配问题

部分省市按照当地的土地管理条例、征偿和被征地农民基本生活保障试点办法等规定，初步建立了被征地农民基本生活保障基金制度，即把大部分土地补偿费和全部的安置补助费均划入同级财政在银行设立的被征地农民基本生活保障基金财政专户，剩余的土地补偿费由农村集体经济组织用于公益性事业及历史遗留的被征地农民的生活问题，地上附着物和青苗补偿费支付给被征地农民所有。这一规定解决了以往补偿分配不规范、乡镇政府参与征地补偿分配、各村对留用部分使用方式不一等负面问题，但在实际操作中仍存在着一些具体问题。此外，土地征用后的出让收益分配没有明确的规定，城市化建设的财政资金投入和确保农民利益还缺乏必要的政策依据。

4、被征地农民的后续保障问题

在我国，集体土地对于农民而言，不仅是生产资料，还是保障资料，农民的土地有三重功能：使用权功能、就业和发展功能、社会保障功能。土地征用是对土地使用权和所有权永久性的剥夺，农民将永远失去土地的使用权和经营权，失去生活的可靠来源和保障。按照目前新安置政策和基本生活保障政策，虽然农民可获得一定的基本生活保障，但其社会保险还未能真正与城镇社会保险制度相接轨，其每月

的生活补助费远远低于城市最低生活保障水平，而大多数农村人口文化程度低，技能缺乏，就业观念落后，其求职和就业能力较低。征地后，如果没有合适的生计，将成为城市中的新贫困人群。

2.1.3 完善城市化进程中用地和失地农民保障制度的政策

1、合理规划，采取科学可持续发展的土地资源利用政策

在城市化进程中，需要通过市场经济机制合理利用土地，做到既最大限度地满足社会物质生产和生活对土地的需求，促进土地合理布局，实现土地供需平衡；同时又要保护耕地，保护一切土地资源，防止污染，保护土地利用生态系统，并提高其功能，给人们带来良好的环境效益。因此，城市化建设中的土地利用要重视但不能过于偏重耕地保护，要促进和保障经济发展但不能盲目发展，力求重点是要做好以下几项工作：

（1）树立科学可持续发展观，加强规划编制工作

首先，要编制科学合理的综合性国土规划，包括生产力布局、空间布局、国土整治等内容的国土规划，使土地利用规划与城市规划相衔接和协调。其次，要健全完善土地利用规划。在综合规划的指导下，开展土地资源调查和评估，科学制定土地利用计划，并以规划为依据，实施土地用途管制。

（2）分类指导，因地制宜地实施土地调控和管理

一是对于集聚效应高的中心城区和城镇的发展、城中村和中心城区城郊结合部的改造开发以及重点培育和发展的中心城市，要进一步扩大城市规模，提高集聚辐射和规模效应，在国土资源管理部门的调控下，

加大跨年度耕地占补平衡和全省内异地平衡力度。二是对于为公共利益如进行道路建设、绿化建设需要使用集体土地的，要尽快批准征地手续，以免造成农民安置补偿落后、损害农民利益的后果。三是对于耕作基础好、成片上规模的耕地以及基本农田，要严格控制征地审批，以维护我国的耕地保护和粮食安全问题。四是要尽快建立和完善城市土地的市场化配置机制和城市土地价格的市场化形成机制，挖潜存量土地，建立健全土地储备制度，合理调控土地市场供应数量。五是要开展地籍调查，明确土地产权，进行土地登记，在各级政府、土地所有者和使用者之间合理分配土地收益。

（3）加强管理，探索农村集体建设用地流转新机制

我国法律未正式提出农村土地使用权的流转，但九届全国人大四次会议曾指出：在长期稳定土地承包关系的基础上，鼓励有条件的地区积极探索土地经营权流转制度的改革。在当前的用地形势下，在政府尚未能全部对农民实施社会保障的情况下，可以考虑允许集体经济组织保留的非农建设用地进入市场流转，集体土地所有者可以自己的身份，将建设用地予以出租或作价入股，农民可收取租金或参与收益分配。在这一过程中，关键是要加强监督和管理土地的用途，控制非农建设用地的转让过程，建立合法的利益分配机制。在条件成熟时，可允许乡镇企业、村民宅基地流转，建立城乡土地置换机制，通过给农民一定的利益来换取经济社会发展所需要的土地空间。

2、完善政策，解决失地农民利益保障问题

失地农民的利益保障是城市化过程中存在的重要问题，城市化建

设不能牺牲农民的利益，但也不能过多地提高建设成本，而是要根据城市自身的经济实力合理推进城市化进程，做到既能保障失地农民的合理利益，解决他们“离得开（土地）、进得去（城市）、（在城市中）留得住”的问题，又能保证城市的可持续发展。

（1）继续完善征地补偿政策

应当根据实际情况解决好以下问题：一是要继续完善有关征地立法工作较为薄弱的征地补偿、劳动力安置等的规定，使之更明确、更具体、可操作更强。二是要在征地补偿上尝试新的办法，可考虑直接借助于市场交易机制，按照市场形成的集体建设用地价格来确定补偿标准，从而提高农民的生活和水平，使他们广泛参与、分享工业文明和城市文明。三是要严格依法行政，遵守法定的补偿标准和程序，增加政策的透明度和公平公开程度。

（2）健全农民社会保险和基本生活保障制度

在城市化过程中，失地农民的利益保障应当包括基本养老保险、医疗保险、最低生活保障等基本内容。首先是要在时机成熟时，扩大城市社会保险的适用范围，实现城市和农村社会保险的接轨，提高失地农民的社会保障水平。其中，“社会统筹账户”部分缴纳的费用应从征地补偿金里一次性支付。“个人账户”部分则由失地农民和雇佣部门共同建立。其次是要实行失地农民的城市最低生活保障。

（3）完善就业保障机制，促进失地农民非农就业

一是要强化职业教育和职业培训，建立人员培训网络，根据不同的年龄和文化层次，提高失地农民的职业技能。二是要打破城乡二元

就业体制，取消就业中城乡户籍歧视，实现城乡统一就业。三是要积极为失地农民开拓就业途径，如组织劳务输出、发展劳动密集型服务行业等。

2.1.4 儋州市城市建设现状及其规划发展情况

儋州市位于海南岛西北部，西和北濒临北部湾，东邻临高和澄迈，南至东南靠琼中和白沙，西南与昌江接壤。陆地面积 3265 平方公里，人口 98.91 万人，辖 17 个镇，262 个村（居）委会，境内有 10 个国有农场，市政府驻那大镇。其是海南西部地区经济、交通、通信和文化中心，地处西部工业走廊核心区，位于境内的洋浦经济开发区是海南经济开发建设的重点，中国热带农业科学院、华南热带农业大学设在市内。市内基础设施及配套建设日臻完善——新建和改造城区道路 93.40 万平方米，排水、给水、电力、电信、燃气管网、消防等；交通便利，环岛西线高速公路粤海铁路西环线贯穿境内。

改革开放以来，富有开拓进取精神的儋州人，不断解放思想，实事求是，与时俱进，努力开创儋州发展新局面，全市的经济和社会各项事业建设取得了令人瞩目的成就，综合实力进一步增强，先后获得了“全国农业百强市”、“全国卫生城市”、“全国文明示范市”、“全国城市环境综合治理优秀市”、“中国优秀旅游城市”、“全国诗词之乡”、“中国楹联之乡”和“全国民间艺术之乡”、“全国园林绿化先进市”等荣誉称号。2008 年在全球经济衰退的背景下，儋州全市经济发展较为平稳，全市生产总值完成 88.3 亿元，比上年增长 7.2%。其中：第一产业生产总值为 48.2 亿元，增长 8.7%，增幅同比

上升 1.2 个百分点；第二产业总值 14.3 亿元，减少 5.5%(工业增加值 10.3 亿元,减少 4.0%)，增幅同比下降 40.6 个百分点；第三产业总值为 25.8 亿元，增长 12.5%,增幅同比上升 0.7 个百分点。地方财政一般预算收入 2.68 亿元，增长 16.8%城镇居民人均可支配收入 11263 元，增长 18.2%；农民人均纯收入 4524 元，增长 12.5%。

“十一五”时期是海南发展的重要战略机遇期，是壮大支柱产业、夯实经济基础、增加经济总量、提升综合实力、凸显体制创新特色、树立开放新形象、构建和谐海南的关键时期；也是儋州向中等城市迈进、构建琼西经济文化中心、实现跨跃式发展的重要阶段。《儋州市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出了今后 5 年我市经济社会的发展思路、指导原则、战略目标、发展重点，明确了“十一五”时期儋州的功能定位、主导产业和扶持政策。“十一五”时期儋州市将面临有利的发展环境。中国—东盟自由贸易区(10+1)的建设、泛珠三角“9+2”区域经济联合，有利于儋州吸引外资、参与区域经济的合作与分工；海南实施“南北带动，两翼推进，发展周边，扶持中间”的区域发展战略思路及洋浦经济开发区大项目的建设，为儋州加快经济发展提供了新的机遇和空间；随着海南省西部工业走廊建设和城市化进程的加快，西环铁路货运、客运相继运营，儋州作为琼西中心城市、重要交通枢纽和西部商品集散地的地位日益凸显，为儋州加快发展旅游业、房地产业和服务业提供机遇；借助中国热带农业科学院、华南热带农业大学的科教实力，依托“海南儋州(国家)农业科技园区”平台，提升热带农业产业化水平，为发展本地高新技术农业

提供技术和人才资源保障。依托那大市区、洋浦港口、西线铁路，优化产业空间布局，构建“一线五区”的工业布局总体框架，逐步形成具有区域特色、层次分明、梯度推进的格局。发挥儋州琼西中心城市的效应，培育与发展城市新区，完善城市功能，促进经济繁荣。加速热农院校、兰洋、西联、南丰的交通、水电建设，增强它们与那大城区的联结，作为那大的城镇延伸点，形成以那大(含“热农院校”、兰洋、西联)为中心，包括和庆、大成、南丰 3 个乡镇，兰洋、西联、西流、西培、西华、西庆 6 个国营农场的集镇群。以发展高新技术工业、食品工业、生态旅游业、商贸、农业科技教育为主的综合性区域，建设成为全市的政治、文化、商贸中心区。

本项目就是在这样的环境背景下提出建设的。

2.2 项目建设的必要性

2.2.1 加快城市建设，率先基本实现现代化的战略选择

党的十六大报告提出，“有条件的地方可以发展得更快一些”。儋州市作为海南省西部地区最大市县之一，是西部地区经济、交通、通信和文化中心，地处西部工业走廊核心区，洋浦经济开发区位于其境内，可谓是海南省有条件建设发展得更快些的地方。城市发展的成功经验表明，加快城市化进程，不仅是扩大消费需求，拉动经济增长的有效途径，也是提高人民收入，改善生活质量的重要举措；加快城市化进程，增强中心城市的内聚力和辐射力，扩大城区人口规模和地域规模，大幅度提高儋州市的城市化水平。

2.2.2 加快城市建设，扩大对外开放的现实需要

“未雨绸缪、超前谋划”是一个城市城市化建设规划发展必须具备的战略手段。城市作为接受经济辐射和产业转移的重要载体，更应超前应对，加快建设。如果我们不加快推进城市建设，在基础条件上落后于周边地区，就会影响与先进地区、先进省份乃至国际化都市、区域接轨进程，就会在激烈的区域竞争中陷入被动。因此必须完善城市基础设施及其配套建设，加快城市建设步伐，扩大对外开放，让当地与外界充分接触，信息顺畅交通。

2.2.3 加快城市建设，带动经济增长，提升区域竞争力的重要举措

城市发展史告诉我们，城市的发展不仅仅是城区范围的发展，而且是区域经济发展的龙头和重点。在新的形势下，哪个地区城市的改革力度大、发展快，哪个地区城市的集聚、辐射功能就强，对内凝聚力和对外吸引力就大，对本地区改革开放和经济社会发展的导向作用和带动作用就显著。事实表明，没有城市建设的快速推进，就不可能有经济的高位起跳。只有不断地推进城市建设，不断地放大城市功能，才能集聚更多的人气，才能带动区域经济的持续健康发展。我们必须顺应时代发展的要求，强势推进城市化进程，奋力刷新城市面貌，提升城市综合竞争力，以在日趋激烈的区域经济竞争中赢得主动，抢得先机，实现跨越式发展。

2.2.4 加快城市建设，提升城市形象，营造一流投资环境的必然要求

城市化水平体现了一个地区的经济实力，体现了一个地区的外在形象，也体现了一个地区的投资环境。人民生活是否殷实，居住环境是否适宜，创业氛围是否浓烈，人气商机是否旺盛，投资经商是否安全，都通过城市这一窗口得以展示。城市化不是简单意义上的人口向城市集中，而是生产、生活方式的城市化，体现着社会较高的发展水平。城市作为人民群众生产和生产的中心，发挥着集聚和配置功能，使人口向城市集中，企业向工业园区集中，人群向舒适的环境集中。城市建设，就是解决城区功能布局不尽合理、定位不尽科学、人居环境不尽理想等问题，努力使整个城市的环境得到重构，形象得到重塑。通过加快城市建设步伐，以不断完善城市综合服务功能，创造一个投资者安心、放心、舒心的创业环境，真正把儋州市建设成为环境优美、生活舒适、人尽其才、物尽其用、地尽其利的最适宜创业的现代化城市。

因此，为了营造儋州市一流的人居和创业环境，全力打造崭新的城市形象，促进全市经济社会跨越式发展，琼海市各级政府、社会有识之士应当审时度势，面向新世纪、迎接新挑战、谋求新发展。全力推进琼海市城市化进程步伐。

综上所述，本项目建设是适时的，也是必要的。

第三章 市场分析为建设规模

3.1 市场分析

儋州作为海南西部中心城市，必须统筹城乡规划，扎实推进城市建设，不断完善城市功能和农村发展条件，切实把儋州打造成为独具魅力的“绿城”、“水城”、“文化之城”。按儋州市“十一五”发展总体规划要求，实现其总目标，需实现下面具体各项产业目标：

1、培育和发展西部旅游经济、辐射带动西部其它地区的旅游业发展。加大旅游宣传促销力度，积极参加国内各种旅游产品展览会和交易会，充分利用各种新闻媒体，大力宣传儋州旅游资源，优化旅游营销策略，培育有儋州特色的度假休闲旅游市场，突出“生态旅游”、“科普文化旅游”、“观景旅游”等特色，建设高水平旅游精品景区，打造儋州旅游品牌，建设“最佳中国旅游城市”。到 2010 年，全市接待国内外游客 56 万人次，年均增长 9%，旅游营业收入 3 亿元，年均增长 9.6%。

2. 进一步加大旅游基础设施建设和特色旅游产业开发，优化儋州南部旅游景点，开发北部旅游资源。“十一五”期间要形成南区、北区两个版块旅游线路，即以那大为中心，兰洋温泉、那大夜景、松涛水库、热带植物园（儋州国家农业科技园观光区）、石花水洞、莲花岭国家森林公园、花果山旅游等景点为南区；以东坡书院、中和古城为中心，鹭鸶天堂、千年古盐田、光村银滩度假休闲和峨蔓滨海旅游等为北区；建设五星级和四星级宾馆、酒店各 2 家、1-2 个高尔夫

球场。

3. 发挥旅游业的带动效应，推动餐饮、物流等第三产业发展。进一步优化服务业内部结构，加快发展现代物流、交通运输、信息服务等产业，积极发展教育培训、文化娱乐、体育健身、医疗保健和休闲服务等产业。培育发展技术服务、法律服务、会计服务等中介服务业，提高中介服务业专业化、社会化和市场化程度，为各类市场主体提供优质服务。

4. 积极发展房地产业。以优化结构、改善供给、规范交易为重点，加强对土地市场调控，在那大东南面规划发展中低档居住商品房区域；东北面及“热农院校”周边为中高档居住商品房区域；西北面为商业房地产区域。白马井、东成、木棠、雅星（八一）等重点镇划出适当的土地开发房地产。加强对大型商贸设施建设的规划，加快火车站物流中心区的建设速度；统筹各类专业批发市场和商业餐饮网点布局，形成功能明确、特色突出、布局集中、经营规范的步行街、美食街等。

5. 加快推进城镇化建设进程，打破城乡二元结构，繁荣小城镇经济，通过小城镇建设和移民搬迁，引导更多的农民进入小城镇，扩大农民就业空间，拓宽农民增收渠道，逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性互动机制，增强小城镇吸纳农村人口、促进非农就业、带动农村发展。2010 年，全市城镇人口达到 43 万人，城镇人口比例达到 45%。

从上述诸多方面发展的情况来看，儋州的城镇化水平要从目前的

水平提高到 2010 年 53%，实现“十一五”总体规划发展目标，还需要加大儋州市那大镇主城区城市基础设施建设，扩大建设、储备城市建设用地，加大招商引资力度，吸纳优秀人才，提高城市人口比重，继续加快推进儋州市城镇化进程步伐。那大城区是儋州市政治、经济和文化中心，是该市甚至海南岛西北部区域农副产品集散地和商贸重镇，是海南省旅游西线重要的中间休憩节点，其可谓是集区位优势、资源优势以及交通等优势等一体的海南省主要城市之一。但其建成区规模较小，人口不多，要与市委市政府提出的实施儋州城市化建设战略目标相吻合，要与城市总体规划相衔接，就必须把符合城市规划用地的非城市建设用地通过合法手段转换为城市建设用地，并搞好其交通、给排水、电力通讯、通气消防等基础设施及其配套设施建设。给外来者营造方便、舒适、良好的创业环境，给人们创造一个环境优美、交通便捷、基础设施完善的居住环境。

目前，拟建项目土地利用类型为耕地、园地、林地和养殖水面等农用地以及已属于建设用地的村庄用地。为了顺应城市建设发展需要，必须把规划范围内土地利用类型转换其用地性质，即农用地转换为高利用价值的城市建设用地，已是建设用地的土地利用类型将其转换为更高价值的建设用地。

3.2 建设规模

本项目主要是把农用地和村庄用地建设成为高利用价值的城市建设用地。建成后，儋州市那大主城区将增加集居住、商贸和文体等

用途于一体的城市建设用地，面积达2062亩。建设内容地块区域道路工程（城市次干道、支路）、室外给排水工程（给水管、雨水管、污水管）、电力工程（含道路照明）、电信工程以及区内建（构）物拆除、区内场地地块平整工程等。

第四章 项目选址及其建设条件

4.1 项目建设地点

本项目共收储土地 3 宗，园地路南侧、文化路东侧两宗地，一宗北靠西部中心医院，面积 498 亩；一宗北靠市人民广场，面积 654 亩；站前地区一宗，面积 910 亩；一共收储面积 2062 亩。详见有关图件。

4.2 项目建设条件

4.2.1 自然条件

1、地形、地貌及地震情况

儋州市地势由东南向西北倾斜，丘陵占 77%，平原占 23%。平原为分布于中部的河流冲积平原和西北部沿海的海积平原。境内有大小山岭 160 座，多在东南部，南部的纱帽岭海拔 752 m，是境内最高点。儋州市境内分布的大断裂主要有王五~文教大断裂、从化~阳江断裂和儋州~万宁断裂，具有发生中强以上地震活动的背景，1999 年发生的万宁近海 5.1 级地震就位于儋州~万宁断裂上。境内未发生过 3 级以上地震活动，陆地地震活动较少。根据《海南省地震烈度区划图（1990）》，儋州市地震基本烈度为Ⅶ度。

2、气象

项目所在区域靠近“西北部丘陵半湿润、轻冷害、轻风害气候区”。多年平均气温 23.40℃，年内平均气温最高月份为 6、7 月，可达 27.70℃，最低月份为 1 月，平均温度为 17.0℃，历年绝对高温 38.90℃，绝对低

温 6.70C；年平均降雨量 1766.2mm，干湿季分明，5~10 月为雨季，雨季月降雨量平均在 100mm 以上，雨季降雨量占全年总降雨量的 85%左右。11 月至翌年 4 月为旱季，其间降雨量仅占全年总降雨量的 15%左右；常年风力 2~3 级，4~8 月吹偏南风为主，9 月至翌年 3 月多为东北风，台风影响为全省较少、较轻地区。

3、工程地质条件

从地质构造上看，儋州市处于琼北断陷和琼中海西褶皱带的西部。受地质构造控制，以王五~文教断裂为界，分为南北两个不同的区域：北区为地势低缓的平原，地表为第四纪火山岩和冲~洪积、海积地层覆盖，南区地貌单元主要由古生代浅变质岩和花岗岩等基岩组成。项目所在为南区，为花岗岩等基岩，适于本工程建设。

4.2.2 项目所在地区的基本情况

1、儋州市概况

儋州市位于海南岛西北部，地理坐标为北纬 19° 11′ -19° 52′ ，东经 108° 56′ -109° 46′ ，东邻临高、澄迈两县。东南与琼中县相连，南界白沙县，西南与昌江县接壤，西北部和北部濒临北部湾，与越南民主共和国北部和广西壮族自治区隔海相望。面积 3269 平方公里，约占全省面积的 10%。人口 665542 人，辖 21 个镇 5 个乡，225 个管理区，1508 个自然村。境内有 10 个国营农场和中外闻名的洋浦经济开发区。市政府驻那大镇、距海口市 139 公里、三亚市 284 公里。海榆西线公路横贯市境，境内有支线公路 235 条，通车里程达 1574 公里，各乡镇全部通车，每天有班车直达广州和省内各市县。是海南

省西部地区经济文化中心和交通枢纽，为国家及高新技术密集区。市境内有著名的中国热带农业科学院和华南热带农业大学，简称“两院”，有特区中的特区——洋浦经济开发区。

悠久的历史给儋州市留下了众多古迹，且多为宋代以前的古迹，如汉代伏波井、中和古镇、东坡书院等。尤其是北宋大文学家苏东坡谪居儋州三年间，讲学明道，使儋州教化日兴，“书声琅琅，弦歌四起”。海内外名士接踵而来，从师东坡。儋州在此时成为了全岛文化的中心，也培养了民众尊师重教的传统。苏东坡北归九年后，儋人符确成为海南第一个进士。此后，儋州人才辈出，名声远播，在海南历史上曾发生过深远的影响。儋州民风淳厚粗犷，古风犹存。在苏东坡带来的良好的文化氛围影响下，这里的人民爱好吟诗作对，使儋州素有“诗乡歌海”之称，有许多民间诗社。

儋州山清水秀，有丰富的自然资源和旅游资源。儋州市的森林资源居全省首位，拥有森林面积 1 万公顷。珍稀树种资源更是首屈一指，仅华南热作两院植物园就保存有上千个珍贵树种。儋州著名的旅游景点的东坡书院、热带植物园、蓝洋温泉、光村银滩，还有一批待开发的旅游资源。儋州方言繁杂，有客家话、粤语、军话、村话、临高话、黎话等方言，反映了海南移民的特色，也展现了与东部迥异的民俗风情。

近年来，儋州市曾被评为“全国城市环境综合整治优秀城市”、“全国卫生城市”、“全国文明示范市”。

2、资源状况

儋州既有丰富的自然资源，又有良好的投资环境。水源丰富，年降雨量一千八百到二千毫米，境内的松涛水库容量三十一亿九千万立方米，水利灌溉条件好；矿产资源丰富，蕴藏丰富且可开采的石英砂、花岗岩、玄武岩、重晶石等十多种矿产；土地肥沃宽阔，气温和，年均气温 23.3℃，受台风影响少而轻，适宜种植各种热带水果、名贵花卉及南药等中药材，具备发展热带高效农业的优越条件；海岸线长二百二十五公里，港湾众多，浅海和滩涂面积达三十万亩，水质好，海水养殖和海洋捕捞前景广阔；旅游资源得天独厚，国家级重点文物东坡书院及兰洋温泉、两院热带植物园、“八一”通天园、莲花山观音洞、松涛水库、兰洋温泉国家森林公园已成为或逐渐成为海南的旅游热门景点。

3、基础设施

交通运输：拥有洋浦港等天然深水良港，环岛西线高速公路、粤海铁路（在儋州市设有那大、八一两个站）贯穿境内，交通发达，已形成水陆交通网络，是海南西部的交通枢纽和连接内陆、通往东南亚地区的桥梁。

城市建设设施：拥有设计能力为日供水 20 万吨的自来水厂，现已启动运营 10 万吨生产线，完全可以满足工农业生产和生活需要。城市供气管网已经开通，年供气量可达 2567.6 万立方米。

电力：儋州电力建设超前于经济发展的需要。电网覆盖儋州、东方、昌江、白沙、临高等 5 个市县，可满足大工业开发建设用电的需要。

通信：通信便捷。全市通信网络遍及各个乡镇。目前，全市交换机容量达 15.75 万门，移动电话用户 6 万户，并已开通网络宽带。

投资环境宽松，服务周到有效。市政府致力于投资软环境的建设，努力“创建学习型机关，转变政府职能，转变工作作风，提高行政效率，提高服务质量”。牢固树立“企业好、政府就好；全心全意为人民服务，全心全意为企业服务；把企业的事当作自己的事来办，让投资者发财，求儋州发展”的理念。市政府承诺为企业提供安定和谐的社会秩序、快捷便利的办事渠道、周到有效的协调服务、整洁优美的周边环境、公平公正的竞争条件。成立了市行政服务监督中心，集中政府二十多个职能部门联合办公，为投资者提供“一站式”方便快捷的服务；对项目筹建、在建及生产建设过程中遇到的各种困难和问题全程跟踪协调服务，切实为投资者排忧解难，真正以儋州人的诚心热心换来投资者的称心放心。

第五章 建设方案

5.1 方案综述

儋州市经营城市意识日益加强，市政府将牢牢把住掌控土地这一第一生产资料，大力挖掘存量土地潜力，强力推进城市更新改造，加大重点地区和重点项目的土地储备整备力度，优先推动对全市发展具有战略意义的重点地区的土地整备工作，对居住、商业服务业设施、产业以及公共配套和交通市政设施项目中用地条件不成熟的地块，提前开展土地整备工作。通过加大投入，搞好基础设施配套建设；按照规划策划项目，经营土地，促进土地升值，获取利益，推动地方经济发展。本项目拟在那大城区收储土地 2062 亩，将收购集中起来的土地进行开发和再开发，通过拆迁、平整、归并整理和基础设施的配套建设，形成可供出让和出租的“熟地”。根据社会发展、城市规划和供地计划，有计划地将储备土地出让和出租，具体方案为 2009 年出让 500 亩、2010 年出让 300 亩、2011 年-2015 年各出让 200 亩、2016 年出让 262 亩，出让方式上采用市场化程度较高的招标、拍卖和挂牌方式。

5.2 基础设施建设

建设内容为地块区域道路工程（城市次干道、支路）、室外给排水工程（给水管、雨水管、污水管）、电力工程（含道路照明）、电信工程以及区内建（构）物拆除、区内场地土地平整工程等。

5.3 项目开发建设的基本要求

拟建项目区占地 2062 亩，其建设的目的在于把原来位于城区规划建设范围内的园地、林地等农用地以及少部分村庄用地开发建设、转换成为城镇建设用地，成为体育用地、居住用地、市场用地和商业金融和城市道路用地。因此，综合考虑儋州市社会、经济发展趋向，以及儋州市生态环境需要等要求，结合儋州市城市总体规划，对该地块建设内容以及规模加以控制。

5.3.3 土地供应方案

为最大限度实现儋州市土地价值，确保儋州市城市发展资金持续稳定，儋州市政府根据当年项目建设资本金、土地储备资金及贷款还本付息的需要拟定土地出让计划。根据那大城区 3 个片区基础设施开发进程，土地出让同步（或滞后）于城市基础设施建设的进程。具体土地出让时序如下：具体方案为 2009 年出让 500 亩、2010 年出让 300 亩、2011 年-2015 年各出让 200 亩、2016 年出让 262 亩。

土地出让价格予以那大城区现有土地出让价格为基准，考虑未来十年是那大市加快城市发展的主要时期，预测前六年土地出让价格每年递增 10%，第七年之后土地出让价格保持不变。

第六章 环境保护

6.1 项目地址与环境现状

本项目共收储土地 3 宗，分别位于那大镇园地路南侧、文化路东侧两宗地，一宗北靠西部中心医院，面积 498 亩；一宗北靠市人民广场，面积 654 亩；站前地区一宗，面积 910 亩；一共收储面积 2062 亩。

项目各宗地块周边无工业污染，总体环境条件良好，大气质量优良。空气质量达到《环境空气质量标准》GB3095—1996 的一级标准。噪声达到《城市区域环境噪声标准》GB3096-93 的 I 类标准。

6.2 项目建设对环境的影响

1、平整和挖填方时，所产生的粉尘，机械作业时的噪声，废气对周围环境的污染与影响。包括：土地平整、道路、工程管线（给水、排污、电力、电信、消防）等铺设。

2、开挖与填方对生态环境，自然植被的破坏与影响；

3、填方、取土、弃土对农业资源、土壤耕作条件的影响；

4、工地废弃物对城区交通、环境卫生、市容市貌的影响；

5、取土、石沙、砾料对坡面植被、河道流向及水环境的污染与影响。

6.3 环境保护治理方案

1、区域噪声控制指标：

噪声的取值范围：昼 60dB 夜 <55dB

2、施工中应尽可能选择低噪声施工机械及施工方法，并做好施工机械的保养和维护，使其运行良好，降低噪声。

3、夜间不施工减少影响，如因连续作业确需在夜间施工，应在开工前报当地环保部门批准，并公告居民，以便取得谅解。

4、施工场地如施工营地、料场、材料预制场地的位置要远离居民生活区，避免物料运输、装卸产生的噪声对周边环境敏感点的扰动。要求上述场地必须布设在周边 200m 范围内无居民区。

5、施工场地、施工道路的扬尘可用洒水和清扫措施予以抑止。另外，运输材料时最好被覆，避免敞开式运输；石灰、砂等堆场尽可能不要露天堆放，如不得不敞开堆放，应对其进行洒水、提高表面含水率，也能起到抑尘的效果。

6、施工中产生的建筑垃圾、弃土石、施工营地生活垃圾需定点堆放，及时清理，不得随意占用未征土地。对于挖方中熟土，尽量可作为道路绿化用土，暂时选择恰当的位置堆放，堆放时须加盖塑料篷布，避免雨中冲刷带来的水土流失，同时保持土壤的营养。运输、施工机械油污应集中处理，揩擦有油污的废弃物不得随意丢弃，应集中收集，运往垃圾处理场处理。

7、区域平整成后，环境卫生、给排水、供电等设施，要做到合理布置、力求美观、隐蔽和园林化，便于以后实体建筑物的建设。项

目平整时所设置的暂时性公共厕所和垃圾收集场应与周围建筑物的间距应符合相关卫生间距的要求《城市环境卫生设置标准》（C5527-89）的有关规定。

8、在平整地块区临界处应保证足够的绿地或林地，调节和改善城镇的生态环境。绿化控制指标，按《儋州市城市总体规划》实施。

6.4 环境影响评价结论

本项目建设只对土地进行平整及基础设施工程，建设施工期对周边环境的影响较小，不会对周边环境造成较大污染，运营时亦可持续保持生态平衡发展。

第七章 工程招标

7.1 招标原则

所有工程的设计、施工、监理等均应采取公开招标，其原则是：委托招投标办公室编制标底，标底绝对保密；投标单位要有相应的资质，而且防止资质高的投标，交给资质低的单位施工现象；评标活动遵循公平、科学、择优的原则；采取“政府监督、社会监理”的原则，委托具有信誉的监理公司或咨询公司全权负责工程的质量、进度和支付管理。

7.2 招标范围

工程的勘察、设计、施工、监理、水电设备和主要建材采购。

7.3 招标组织形式

7.3.1 招标组织形式

由招标单位—儋州市城市建设投资有限公司组织建设项目组负责组建，委托招标。

7.3.2 组成评标委员会

1、评标委员会由五人组成，其中技术、经济方面的专家不得少于三分之二，其人员在中标结果确定前保密。

2、评标专家的条件：

（1）从事相关专业领域工作满八年，且具有高级职称。

（2）熟悉有关招标投标的法律法规，具有与招标项目相关的实践经验。

（3）能认真、公正、诚实和廉洁的履行职责。

（4）遵守职业道德，对所提出的评审意见承担个人责任。

7.4 招标方式

向社会公开招标，由评标委员会向招标人推荐中标候选人。招标人设标底，在评标时作参考。

第八章 机构设置及劳动定员

8.1 组织机构与劳动定员

本项目建设期间应在儋州市城市建设投资有限公司的统一领导下开展工作。成立一个项目管理小组，负责项目建设实施过程中的决策、指挥、协调和管理等工作。项目承建单位可通过招标方式选取。

本着精干、节约、高效的原则，基本劳动定员定为 3 人（不占编制），由儋州市城市建设投资有限公司抽调担任。项目实施阶段可以增加专业技术人员 2-5 人，负责项目的具体实施的监督与管理。

8.2 建设管理

为加强项目的建设管理，建议建设单位采用如下管理办法：

8.2.1 组织一支精干高效的管理队伍

项目采用业主负责制，管理机构应配备相应的基本工具，各管理部门协同配合，使管理机构良好运转。

8.2.2 采用“政府监督，社会监理”原则，切实实行招投标办法，引入竞争机制

工程设计、监理、施工等应采取公开招标的办法，委托招投标办公室编制标底，具有相应资质的单位参加招标，以公正、客观的原则选择相应单位中标。工程必须采用“政府监督、社会监理”的原则，委托具有相应资质并具有信誉的监理公司或咨询公司全权负责工程的质量、进度、支付管理。

8.2.3 加强投资管理

工程款应由业主实行专款专用，财务人员要把本项目的收支单独列帐，严格控制工程造价，以批复的概算作为控制依据。

8.2.4 加强组织与计划

在施工过程中，应加强组织与计划工作。施工单位要加强施工组织设计，充分考虑季节等不利因素对工程的影响，减少工程对周围环境的破坏，工程施工应参加建筑保险，降低工程的风险。

8.2.5 加强质量、进度、支付管理

监理单位应本着“严格监理，公正科学，热情服务，一丝不苟”的监理原则，对本工程的质量进度、支付进行全面监理。各分项工程必须严格按照设计标准及质量验收标准执行。要树立“百年大计，质量第一”的原则，避免赶工期，赶进度等增加质量隐患。精心设计，精心施工，精心管理，创造良好的工程形象。

第九章 项目实施进度建议

根据本项目的实际情况及本项目所在地区类似项目开发期估算，本项目计算期定为 8 年，其中：第 1~3 年为建设期，第 2~8 年为经营期，详见下表。

项目实施进度见下表：

表 9-1 项目实施进度建议

<div>年</div> <div>项目</div>	1	2	3	4	5	6	7	8
实施准备	—							
征地	—							
基础设施建设								
土地出让								

第十章 投资估算与资金筹措

10.1 投资估算

1、本项目的投资估算是根据国家有关规定要求，并参照有关工程资料及现行的基本费用定额进行编制的。

2、土地征地成本是根据目前儋州市土地储备平均成本（主要包括土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费、征地管理费、耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费等）进行估算，详见土地开发分年度资金投入计划表。

3、基础设施费（五通一平）按现有类似工程单位成本进行估算，并按每年5%递增，详见项目土地“五通一平”的开发成本。

4、企业管理费按征地安置补偿费、耕地占用税、耕地开垦费、基础设施费之和的2%估算。

5、不可预见费按以上各项费用之和的3%估算。

6、银行贷款利息为年利率5.94%，各年财务费用详见还款计划及利息计算表。

本项目开发总投资额为人民币42630.34万元。其中征地安置补偿15465.00万元，耕地占用税1381.54万元，耕地开垦费1649.60万元，基础设施费用18852.30万元；企业管理费746.97万元；不可预见费1142.86万元；财务费用3392.06万元。详见建设投资估算表10-1。

表10-1 投资估算表 单位：万元

序号	项目名称	合计
1	开发土地面积	2062.00
2	开发投资额	42630.34
2.1	征地安置补偿	15465.00
2.2	耕地占用税	1381.54
2.3	耕地开垦费	1649.60
2.4	基础设施费	18852.30
2.5	企业管理费	746.97
2.6	不可预见费	1142.86
2.7	财务费用（利息）	3392.06

10.2 资金筹措

本项目开发总投资42630.34万元，申请银行贷款30000万元，其中：15000万元用于征地，15000万元用于基础设施投入。其余12630.34万元全部由建设单位自筹解决。

第十一章 财务分析

11.1 财务分析原则和方法

11.1.1 本项目财务分析是依据国家现行的《企业会计准则》、《企业财务通则》和国家发改委、建设部颁发的《建设项目经济评价方法与参数》第三版的有关规定和方法进行的。

11.1.2 本项目土地收益纳入财政预算管理，为财政收入，因此不征收任何税费。

11.1.3 根据本项目的实际情况及本项目所在地区类似项目开发期估算，本项目计算期定为8年，其中：第1~3年为建设期，第2~8年为经营期。

11.2 土地出让金收入估算

本项目收入来自国有土地使用权出让，项目建成后地价将大幅度增值。本次财务评价采用比较保守的计算，出让价格按30万元/亩计算，考虑未来十年是儋州市加快城市发展的主要时期，预测前六年土地出让价格每年递增10%，第七年之后土地出让价格保持不变。项目土地预计在八年内售完，总收入为80915.33万元。

11.3 成本的计算

本项目的成本包括产品的开发成本及运营费用。开发成本即建设投资，运营费用包括管理费用、销售费用和财务费用等，管理费用、

销售费用按销售收入的1%计，财务费用为贷款利息详见还款计划及利息计算表。

11.4 财务盈利能力分析

根据前述已给的条件和计算的结果，进行全部投资现金流量表计算分析，得出如下经济效果指标：

全部投资经济效果指标

财务内部收益率（FIRR） = 37.40%；

财务净现值（FNPV_{ic=12%}） =12628万元；

投资回收期（Pt）=4.63年（含建设期）。

从上述指标可以看出，该项目财务盈利能力强，远高于设定的行业基准值；财务净现值远大于零；投资回收期为4.63年。表明投资本项目能取得很高的投资回报效益。详见“现金流量表”。

11.5 盈亏平衡分析

11.5.1 最低土地使用权出让价格

计算结果表明，在成本不变的情况下，该项目只要达到预期土地使用权出让价格的59.4%，就可保本。

11.5.2 最低出让量

如果土地使用权出让价格不变，只要出让量达到预期出让量的59.4%，就可以保本。

11.6 财务综合评价

本项目经财务分析计算得出全部投资内部收益率为37.4%，投资回收期为4.63年(含建设期)，项目盈利能力强。盈亏平衡点为59.4%，说明该项目具有很强的抗风险能力。综上所述，开发建设该项目在财务上是可接受的，是可行的。

第十二章 社会效益分析

土地储备制度作为对土地供应制度的一大改革，土地储备项目的实施会对社会、经济、环境等各方面都产生重大影响，因土地储备的实施使财政收入增加，扩大公共公益设施的建设资金从而增加社会福利以及土地储备对相关的房地产业的影响，都无法归结为某特定的单个项目，而必须从宏观层面，将其作为土地储备项目总体即土地储备制度实施效果来进行分析。土地储备项目总体即土地储备制度实施对社会经济的影响主要体现在其对土地利用、土地交易市场、土地价格、房产价格等方面的影响。

12.1 土地储备对土地利用的作用

土地作为国民生产的基础资源，由于其稀缺性，如何合理开发和利用至关重要。土地利用的目标包括四个方面：经济效率、分配公平、社会发展和环境质量。

12.1.1 土地储备对土地利用经济效率的作用

由于土地资源的稀缺性和土地位置的固定性，人们增加某一部门的土地资源的投入，必然要减少对其他部门的投入，不同的资源配置方式将会带来不同的产出结构和产出量，并进而影响到社会从消费这些总产品上所带来的满足程度或效用水平。土地利用的经济效率目标就是要从社会或宏观的角度实现土地资源的最优配置。土地资源配置管理，即通过土地征用、划拨、和市场手段将土地资源配置到各个土地使用者手中。但在企业自行招商和存量土地分散进入市场的情况

下，个体追求的是个别土地利用的效用最大化并非整体效用最大化，因此，要实现土地利用的配置职能，首先政府必须掌握土地供应的源头。土地储备制度的实施，使分散的土地重新集中在政府手中，为其进行资源配置和规划实施提供保证。

在土地储备体系运作过程中，由于实行规划优先的政策，加上集中统一的前期开发和土地整理，使土地利用的有关政策和要求得到切实的贯彻落实。随着社会经济的迅速发展，城市建设用地需求非常旺盛，土地的供求矛盾日益突出，但同时城市中存在大量的存量土地和低利用度的土地。通过土地储备制度实施，能够真正实现统一规划、统一配套、统一开发、统一建设、统一管理，激活了存量土地利用价值，提高了城市土地资源配置效率。同时，一些环境较差、规划条件不理想以及闲置的土地通过储备重新利用，较好地实现了土地的再开发和再利用。

12.1.2 土地储备对实现分配公平的作用

土地利用的分配公平目标是指社会各阶层、各部门、各成员在土地利用中能获得公平的对待。但要确定一个统一的公平标准是很难的，也几乎是不可能的。经济学中一般理解公平的含义应是机会均等，即指“在市场竞争中让大家处于同一条起跑线上，全都按照自己的能力与努力程度来进行竞争，尽管竞争的结果有差异，但出发点相同，这就可以理解为公平了”。通过土地储备体系的建立，政府掌握了城市土地的“统一收购权”和“垄断供应权”，对于各种经营性用地在一个公平、公开、公正的城市土地市场中通过招标、拍卖等方式有偿

出让土地使用权，分不同区位条件和地段优劣向使用者收取土地使用费，从而使土地使用者在经济活动中“站在了同一起跑线上”，这实质上是土地分配在价值取向上的“机会均等”。

12.1.3 土地储备对社会发展的作用

土地利用要有利于社会的发展，要为社会公益事业和社会基础设施建设提供良好的土地利用保障。公共目的对土地利用的要求突出体现在耕地的利用与保护、生态环境建设与保护以及体现区域整体利益的公共基础设施建设等方面，而这些是以追求利润最大化为目标的市场机制和在这一机制支配下的个别土地利用行为所不能做到的，必须由代表社会公共利益的土地利用规划和城市规划加以控制。但城市土地开发的散、乱、差状况长期困扰着城市规划、建设和管理，旧城改造中也会造成许多盲点和难点，影响城市形象和面貌，只有通过代表政府的土地储备机构从规划优先的角度出发，以实现社会整体利益为目标，对企业需盘活的土地及旧城需改造的地块进行收购、整理，从机制上消除土地供应过程中为顾忌企业的困难和旧区居民安置而影响城市规划的实施，减轻政府在实施城市规划方面的压力，确保规划的权威性。同时，城市土地储备制度通过土地前期开发实现了土地增值，并且可以将土地增值收益归入政府财政，增加了政府土地收益，为区域发展与社会经济发展积累大量资金，政府有了足够的财力进行基础设施建设，使城市交通、绿地、基础设施和公共设施的建设步伐加快，提高了城市居民的公共福利待遇。土地储备制度还缓解了城市建设对城市郊区农地的需求。保护耕地是我国的基本国策之一，为此

必须严格控制城市用地外延扩张的趋势。实施土地收购储备制度后，土地供应的计划性增强，可以限制利用率低、配置不合理的城市存量土地的开发利用，增加城市建设用地的有效供给，化解城市建设对城市郊区农用地的需求。

12.1.4 土地储备对环境质量的作用

土地利用的环境质量目标是保证一定数量的绿地；控制土地利用强度，防止建筑物与人口的过度拥挤；合理确定土地利用的布局，避免土地利用的相互干扰和土地污染。实施绿化的土地，无明显直接的经济效益；人口密集居住条件差的旧城区改造由于开发难度高、成本大，因此只能由政府出资土地储备机构实施。土地储备机构还可以对严重污染环境影响周边土地使用者的企业进行收购或土地置换。通过土地储备可以综合考虑耕地资源保护与生态环境的保护，努力做到人与自然的和谐，保证环境质量目标的实现。

12.2 土地储备对土地市场及地价的影响分析

从土地市场供需角度而言，国外土地储备制度产生于卖方市场，而我国则产生于准买方市场，即土地资产广泛分散于国有企事业单位。在以往的土地交易管理制度和法律法规规定下，划拨存量土地使用者可以通过补办出让手续的渠道向土地市场供地，成为合法的土地供应者，这使得城市存量土地供应市场成为多头供应的买方市场。在这种市场背景下，一方面，使政府难以实现对城市土地供应的高度垄断，削弱政府宏观调控土地市场的能力，造成城市土地供应总量失控，

国有土地资产大量流失、土地市场运作不规范及土地招标、拍卖制度难以推行;另一方面,由于交易过程成本过高,以及土地使用者对土地价格不切实际的期望,在买房市场条件下,这些存量或低度利用的土地实际上很难真正进入市场流通。同时,相当一部分划拨土地以各种形式非法入市形成“隐性土地市场”,扭曲了价格信号,扰乱土地市场的健康发展。通过土地储备,政府掌握城市土地的“统一收购权”和“垄断供应权”,使政府能够把分散的土地重新集中起来,使城市土地的“批发权”牢牢掌握在政府手中,不仅可以确保土地供应的合法性,减少违法用地、非法转让、买卖等现象的发生,而且增强了政府对土地的计划供应和调控能力,并有效地调控土地供应的规模和节奏,逐步建立公开、公平、公正的土地市场。准确地说,我国多数城市现行土地储备制度实际上包括了土地征用、收购、收回、整理、储备和供应等一系列行为规定。储备机构不仅扮演着管理者的角色,同时也承担着土地开发和价值增值的任务。储备行为实质上是围绕如何尽快和尽可能多地实现国有土地价值回收和落实各类规划、计划展开的。即目前的储备行为兼有经营性行为和政府行为的双重属性。土地储备行为取向自然受到经济主体和政府主体的双重目标约束,按照福利经济学假设,行为主体利润最大化和社会福利最大化就成为土地储备机构经济学意义上的目标,决定着土地市场土地的供给和定价。

第十三章 研究结论与建议

13.1 研究结论

1、本项目建设目标明确具体，市场需求量大，建设条件优越，符合政策导向。

2、项目设计完全满足建设工程在技术上的要求；项目建设环境良好，可满足项目建设需要。

3、项目符合国家关于加强城市化建设的方针政策，符合海南省实施“发展资源优势工程”的基本原则。能够改善城区土地供给结构及合理优化配配置，加快城区建设和繁荣，提高城市化水平；改善开发城区房地产行业招商引资环境，推动城镇区域经济的发展；而且能够发展那大镇区及周边各乡镇的相关产业，提高城镇居民生活质量和水平，推进小康社会建设进程，构建和谐社会。因此项目建设是必要的，也是十分迫切的；建设方案在技术上和经济上均是合理可行的。

13.2 提出建议

1、本项目前期准备工作已基本就绪，应尽快进行初步施工设计等后续工作，使项目顺利进行。

2、项目建设对安全性要求比较高，其安全的重要性不言而喻，在工程设计及施工时必须严格按照有关的技术规范执行，保证项目运行时的安全性。

3、项目主要风险来自社会安全性风险和技术与管理风险。建设

单位应加强管理力度，积极推行先进的管理办法，组建一支精干、高效、专业配套齐全的管理队伍，加强工程管理，统一调度指挥，争取通过有效的管理避免风险。

4、台风、雨季影响及其它不可抗拒的因素可能会导致工程工期延长，施工组织要精心策划，制订详细、可行的施工组织计划，尽量避免在台风、降水季节施工。

5、项目施工区域属城镇区，要尽可能多地考虑邻近生活区或商业区及项目区域正常交通需要，妥善做好建设期间的交通组织和施工时间安排，做好环境保护工作和安全工作。

6、鉴于项目的较好的经济效益和良好社会效益，建议相关部门紧密配合，加速推进，尽快落实资金，使这一工程早日完成，早见效益。