

科学编制基金预算 推进国有土地出让收入规范管理

湖北省财政厅

近年来,湖北省财政部门切实履行国有土地出让收支管理职责,规范国有土地基金预算管理、加强土地出让收入征管、强化土地出让支出管理、创新管理方式、防范土地收支风险,取得了显著成效。全省国有土地出让收入从2015年的1382亿元增加到2017年的2112亿元,年均增长23.6%;国有土地出让支出从1372亿元增加到2435亿元,年均增长33.2%。

规范土地基金预算管理

科学编制土地基金预算。全省国有土地出让收支全部纳入政府性基金预算。按照合理预测、实事求是、量入为出的原则,财政和自然资源部门相互配合,改变过去国有土地收支基金预算与国有土地供应计划“两张皮”的状况,逐步做到土地出让收支基金预算与土地供应计划同步编制,提高了土地出让收支预算的可执行性和科学性。如武汉市在编制国有土地出让收支基金预算时,根据年度土地储备计划和土地供应计划,按照以收定支原则,组织编制国有土地使用权复式预算。复式预算包括年度土地出让收支预算、土地储备专项债券预算和政府购买棚改服务中长期财政

规划等。资金来源方面,统筹考虑存量贷款、土地储备专项债券额度、国有土地收益基金、存量项目政府购买棚改服务等因素,做实土地基金预算。进一步强化预算绩效管理,优化支出结构。

规范土地基金预算执行。严格落实国有土地出让收支预决算管理制度,强化土地出让收支预算执行。自然资源部门提出土地成本、前期费用、计提资金和土地收益等相关支出情况,财政部门负责审核土地价款收入,在扣除相关规费后,将剩余资金根据年度预算和项目设计计划拨付到相关部门。如宜昌市将国有土地基金预算执行与土地供应有机结合,根据基金预算执行进度,适时调整土地供应力度,保证了基金预算执行不大起大落。

强化土地基金预算约束。严格按照预算法要求,增强国有土地基金预算约束力,国有土地基金预算编制程序与一般公共预算相同。每年10月,根据土地基金预算收入完成情况,对土地基金预算安排情况进行调整,报本级人大常委会审批后执行。如宜昌市严格遵守土地基金预算以收定支原则,根据土地成交实际情况,动态调整基金预算支出项目。国有土地基金

预算支出项目年度结余不结转,资金收回下年重新安排。

加强土地出让收入征管

明确征管分工。明确自然资源部门和财政部门征管职责,自然资源部门负责土地“收、储、供”,财政部门负责管理收储资金和出让收入资金,做到了“管地的,不管钱;管钱的,不管地”,既相互独立又相互制约。

规范征管流程。出台制度办法,规范土地出让收入征缴流程,既明确了征缴程序,又保障了土地出让收入真实、完整、及时入库。如孝感市出台《市中心城区土地价款征缴操作流程》;宜昌市从土地供应、价款缴纳、资金分解、缴入国库、定期对账等方面规范土地出让收入征缴。

加大征收力度。加强国有土地出让收入征收管理诚信体系建设,对拖欠土地出让价款的单位记录在案,向社会公示,限制参与土地市场竞买活动。如宜昌市出台《市场主体信用信息归集办法》《市场主体信用等级评定办法》和《市场主体信用信息公示和信用约束管理办法》等制度体系,推进市场主体信用信息交换共享,加强土地市场诚信体系建设,

建立土地市场主体信用等级评定考核机制,强化市场主体信用约束。各地没有减免缓征土地收入的情况,对迟缴土地出让收入的土地竞得人收取违约金,并将违约金随同土地出让收入一并缴入地方国库。

强化土地出让支出管理

规范专项资金计提。根据政策要求,规范计提农田水利建设资金、教育资金、保障性住房资金、农业土地开发资金、土地收益基金。

优先保证补偿性支出。规范补偿性支出,加大失地农民保障力度是国有土地出让收入稳定、健康、可持续发展的前提。为确保被征地农民合法权益,将补偿政策落实到位,明确要求国有土地出让支出优先用于补偿性支出。如宜昌市在重点治理征地安置补偿资金管理问题时,由市纪委严明纪律,自然资源、财政、人社等多部门配合,取得了较好效果。

支持地方经济发展。国有土地出让收入在计提各项资金、优先保证补偿性支出的基础上,主要用于农业农村、城市建设等。如武汉市主要用于支持军运会赛事重点保障线路、长江主轴左右岸大道、轨道交通、城市路网和桥隧维护等重大交通项目实施,极大地支持了地方经济发展。

创新土地收支管理方式

积极探索“标准地出让”制度改革,提高土地使用绩效。在土地出让制度方面大胆探索,从“净地出让”向“标准地出让”拓展。“标准地”出让,就是把达到“净地”标准和完成“五通一平”拟出让的建设用地的有关指导性指标,包括固定资产投资强度、亩均税收、规划利用指标、安全

生产和环保质量标准等,事前予以明确,在土地招拍挂时带指标一起公开出让,企业竞得土地后,完成告知承诺后即可开工,建成投产后按照法定条件和既定标准进行验收。如2018年以来,宜昌市深化土地供给改革,推进土地资源集约节约利用,出台了《宜昌市“标准地”出让工作试行办法》和《宜昌市城区“标准地”出让奖惩暂行办法》,8月出让了工业类和商服类“标准地”各1宗,在全省引起了较大反响。通过实施“标准地”出让,进一步提高了土地使用绩效,促进地方提高招商引资质量,引导经济发展转型升级。

积极参与土储专项债管理,用足政策红利。在严控地方债务风险的大背景下,土储专项债成为地方政府土地收储融资的重要渠道。市县财政综合部门主动参与土储专项债的申报、募投工作,确保专项债申报成功。如武汉市财政部门强化组织领导,加强协调配合,集中力量做好债券申报、募投工作。召开全市财政局长座谈会,讲解专项债券申报原则和要求,会同市土储中心对市直单位进行项目申报培训,讲解“两表一方案”的编报要求等重点事项。积极准备财政经济等背景资料、募投文件和项目实施方案,聘请中介机构出具财评报告和法律意见书,夯实申报基础。在限额分配方面,严格执行测算分解、请示汇报、上报备案等程序。在第三方机构选聘方面,依据政府采购程序竞争性选聘。在公开文件制作方面,采取统筹安排、相对独立、相互衔接的方法组织,紧扣节点,高效运作。组织专班多次审核项目,提出建议,不断完善资料。2018年9月中旬,一次性通过了审核,及时发行了债券。

防范土地出让收支风险

财政部门主动参与,从源头上控制风险。一方面财政部门主动参与集体决策。如武汉市、宜昌市均成立国土资源委员会,市政府主要负责人牵头,财政部门与自然资源部门、规划部门等是委员会成员,审定土地资产经营政策,审批年度土地储备计划和供应计划,听取审议土地资产经营工作汇报,研究、决定土地资产经营管理重大事项。凡涉及土地经营的事项必须经国土资源委员会集体决策,统一规划、统一收储、统一出让、统一管理,有效调节土地供应节奏,保证了土地出让收支的稳定和可持续。另一方面财政部门加强土地出让成本收益核算。在实行“宗地核算”的基础上,宜昌市财政部门委托第三方中介机构,对征地拆迁、房屋征收等成本进行评审和核查,并根据评审、核查结果拨付土地成本。近三年,累计委托中介机构开展成本审核、资产评估等宗地核算业务113项,有效地控制了土地出让成本。

注重调查研究,未雨绸缪。密切关注地方经济社会发展对土地出让收入的依赖情况,高度重视防范土地债务风险。全省财政综合部门加强土地出让收支的分析和预测,从土地出让收入走势、土地出让支出结构、土地税收对一般公共预算的贡献程度、融资平台转型、专项债管理、棚改融资等方面,多次深入基层开展调查研究,梳理数据,分析问题,查找原因,提出建议措施,完成《全省国有土地出让收入情况调研报告》《全省棚改融资情况调研报告》等成果,为领导决策提供参考。□

责任编辑 雷艳