

2015年全国土地出让收支情况

2015年,我国供给侧结构性改革加快推进,固定资产投资特别是房地产投资增速大幅回落,经济增速放缓,土地市场需求不足,全国土地出让收支规模出现“双降”。

2015年全国土地出让收入情况

2015年,全国缴入国库的土地出让收入33657.73亿元,同比下降21.6%。其中,招拍挂和协议出让价款29820.20亿元,下降22.4%;补缴的土地价款1455.18亿元,下降23.0%;划拨土地收入1103.57亿元,增长17.8%;出租土地等其他收入1278.78亿元,下降24.4%。当年,从土地出让收益中计提的教育资金、农田水利建设资金分别为436.69亿元和423.51亿元,同比下降33.4%和35.6%。

(一)土地出让收入呈现的主要特征

1.前三季度持续下降,第四季度止跌回升。具体来看,前三季度分别下降34.6%、37.9%、26.0%,第四季度止跌回升,增长9.5%,原因是从一季度开始,面对“三期叠加”的局面,积极财政政策注重加力增效,稳健货币政策注重松紧适度,中央和地方陆续出台稳定房地产发展政策,促使下半年土地市场需求逐步释放,商品房销售面积增速由负转正,带动第四季度用地需求回暖。

2.个别地区逆势上扬,大多数省份降幅明显。分区域看,东部地区18797.99亿元,下降23.6%,占55.8%;中部地区8672.40亿元,下降17.3%,占25.8%;西部地区6187.34亿元,下降21.2%,占18.4%。分地区看,除深圳(36.9%)、西藏(1.8%)、

厦门(1.2%)、甘肃(0.2%)4个地区同比增长外,其他32个地区均出现不同程度下降。其中,大连(-56.4%)、宁波(-54.1%)、内蒙(-51.8%)3个地区降幅超过50%。深圳市土地出让收入增长较快,主要是该市经济增长强劲,房地产市场交易火爆,土地资源相对稀缺,地价持续偏高所致。

(二)土地出让收入减少的主要原因

1.土地市场需求不足。随着我国经济进入新常态,受经济增速放缓等因素影响,土地市场需求呈现不足状态。2015年,全国国有建设用地实际供应量为53.36万公顷,同比下降12.5%。其中,工矿仓储用地供应12.48万公顷,下降15.2%;房地产用地供应11.98万公顷,下降20.9%;基础设施等其他用地供应28.90万公顷,下降7.1%。

2.用地结构发生变化。配合供给侧结构性改革,2015年国家在国有建设用地供应上实施差别化供地政策。分类型看,工矿仓储用地、房地产用地和基础设施等其他用地分别占土地供应总量的23.4%、22.4%和54.2%,三类用地占比分别较上年下降0.8个、2.4个和提升3.2个百分点。由于基础设施用地价格较低,而房地产用地和工矿仓储用地价格较高,因此,当年用地类型结构的改变对于土地出让收入减收影响较大。分区域看,东、中、西部地区用地分别占供地总量的33.5%、27.3%和39.2%,与上年相比分别减少0.6个、1.0个和提升1.6个百分点,由于东、中部地价高于西部,因此,地区间用地结构改变也对土地出让收入减收产生了一定影响。

3. 出让面积继续萎缩。在房地产高库存压力下,房地产开发企业对购置土地更加谨慎。2015年,全国土地出让面积22.14万公顷,同比下降18.6%,与上年相比下滑3.1个百分点。其中,商服用地和住宅用地分别下降24.7%和19.1%。全年土地出让合同成交价款2.98万亿元,同比下降10.6%。

4. 地价增幅逐步趋缓。2015年四季度末,全国105个主要监测城市综合、商业、住宅和工业地价,分别为3633元/平方米、6729元/平方米、5484元/平方米和760元/平方米,同比分别增长3.16%、2.70%、3.92%和2.38%,较一季度分别下降0.09个、0.52个、提升0.94个和下降1.24个百分点。

2015年全国土地出让支出情况

受土地出让收入下降的影响,2015年,全国土地出让支出33727.78亿元,同比下降18.5%。由于土地出让收入实行全额“收支两条线”管理,包含了须依法支付的征地拆迁等成本补偿性费用,因此,土地出让收入并不完全由政府支配,只有扣除成本补偿性费用后的土地出让收益,才是政府可用的财力。根据这个特性,土地出让支出可区分为成本性支出和非成本性支出(即土地出让收益安排的支出)两大部分。2015年,全国土地出让支出主要呈现以下特征:

(一) 成本性支出占支出总额的比重略有下降。2015年全国土地出让支出中,用于征地拆迁补偿、补助被征地农民、土地出让前期开发等成本性支出26844.59亿元,同比下降20.7%,占支出总额79.6%,占比下降2.2个百分点;用于城市建设、农业农村、保障性安居工程等非成本性支出6883.19亿元,同比下降8.6%,占支出总额20.4%,占比提升2.2个百分点。

(二) 征地拆迁补偿和补助被征地农民支出占比有所提升。在成本性支出中,用于征地拆迁补偿和补助被征地农民支出17935.82亿元,占66.8%,占比提升1.7

个百分点;用于土地开发支出6533.90亿元,占24.3%,占比下降3.0个百分点;用于支付破产或改制企业职工安置费等其他支出2374.87亿元,占8.9%,占比提升1.3个百分点。用于征地拆迁补偿和补助被征地农民支出占比提升,主要是当年征用的新增建设用地面积同比增长28.0%。

(三) 土地出让收益注重向农业农村和保障性安居工程倾斜。在非成本性支出中,用于农业农村支出2528.17亿元,占36.7%,占比提升1.1个百分点(其中,教育支出436.69亿元,增长16.2%);用于保障性安居工程支出823.49亿元,占12.0%,占比提升1.7个百分点(其中,棚户区改造支出308.54亿元,增长66.5%);用于城市建设支出3531.53亿元,占51.3%,占比下降2.8个百分点。上述支出结构的变化,体现了土地出让收益向农业农村和保障性安居工程倾斜的政策导向。

当前,土地出让收支管理还存在一些问题,主要包括:土地违法案件未得到彻底遏制,大多数违法用地未缴纳土地出让收入,造成土地出让收入流失;土地市场化配置比例偏低,工业用地和基础设施等其他用地存在粗放利用现象,导致土地价值难以完全实现;一些地方仍存在减免或变相减免土地出让收入、通过空转等方式虚增土地出让收入和违规安排支出等问题,违规现象时有发生。下一步,应加大对违法用地的打击力度,依法征收土地出让收入,避免土地出让收入流失。同时,扩大国有建设用地有偿使用范围,完善工业用地供应方式,建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制。此外,应进一步落实土地出让收支管理政策,盘活土地出让收支存量资金,提高资金使用效益,加大对土地供应及收支管理的审计监督力度,建立健全土地供应及收支信息公开制度,自觉接受社会监督。□

(财政部综合司供稿)

责任编辑 张敏