

土地管理制度改革展望

□ 财政部综合司副司长 陈怡芳

党的十八届三中全会决定对于未来一个时期中国特色社会主义道路走向问题进行了全面系统的谋划，部署深化各领域改革。其中，土地管理制度的改革，必将对我国未来社会发展和经济建设产生深远影响。

一、土地管理制度改革力度前所未有

三中全会决定涉及土地管理制度改革内容十分丰富，改革力度前所未有。既涉及农村集体土地管理改革，也涉及国有土地管理改革；既涉及土地一级市场，也涉及土地二级市场；既涉及农村集体经济组织、农民利益，也涉及国家利益。归纳起来，集中体现在以下四个方面：

（一）打破城乡建设用地“二元”结构，建立城乡统一的建设用地市场。长期以来，我国政府垄断建设用地市场，征地和供地均由政府统一负责，农村集体经营性建设用地不能在市场交易，城乡建设用地出现“二元”结构。三中全会决定明确提出，农村集体经营性建设用地在符合规划和用途管制的前提下，可以在城乡统一的建设用地市场上，通过出让、租赁、入股，实现与国有土地同等入市、同权同价。这项改革措施，无疑打破了城乡建设用地“二元”结构，使农村集体经营性用地与国有建设用地在同一市场和平台上公平竞价，实现土地资源价值最大化。

（二）缩小政府征地范围，规范政府征地程序。按照三中全会决定，政府将缩小征地范围，今后城市建设用地不必由政府先征为国有再向社会供地。政府征地范围可能仅限于公益性用途，其他非公益性用地则不必采取政府征用的方式，可直接在城乡统一的建设用地市场进行交易。与此同时，无论是政府

还是其他用地单位，在征地过程中，都要更加注重保障被征地农民利益，按照市场化原则补偿被征地农民，通过提高被征地农民的补偿标准，健全被征地农民社会保障制度，多渠道安置被征地农民，保障被征地农民长远生计。

（三）扩大国有土地有偿使用范围，提高工业用地价格。改变现行划拨用地范围过宽造成国土资源浪费和粗放利用现象，今后除公益性用地继续采取划拨方式供应以外，其他非公益性用地将采取招拍挂和协议等有偿方式供应，通过市场配置实现国土资源价值。同时，改变现行工业用地价格偏低的情况，建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格，促使工业企业等各个方面更加高效利用土地，保护和珍惜有限的国土资源。

（四）完善土地二级市场，发挥土地效能效用。农村集体土地使用权确权后，将允许用于租赁、转让、抵押；赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营；保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，促进农村集体土地使用权有序流转，充分发挥和放大土地效能效应。

二、土地管理制度改革影响深远

三中全会决定关于土地管理制度的改革，是新中国成立后继农村家庭联产承包责任制以来，在土地管理领域实施的一场重大革命，将极大激发农业生产活力和农业发展内生动力，改变国家、集体、农民在土地利益方面的分配格局，促进社会经济持续健康发展，其影响广泛而深远。

（一）政府供地范围和土地出让收入规模都将大幅缩小。尽管扩大国有土地有偿使用范围和提高工业用地价格，有利于增加土地出让收入，但是，由于

政府征地范围缩小，政府土地储备和土地供应范围将大幅度缩水。随着土地管理制度改革的深入和逐步到位，政府不可能再像现在这样每年都获取大规模的土地出让收入，或者独享土地增值收益。今后，政府土地出让收入规模将逐渐缩小，“土地财政”问题有望得到终结。与此同时，政府原有以土地收益抵押举借的债务，到期之后的偿还来源问题也需要重新筹划。

（二）农村集体经济组织和农民来源于土地收入将大幅增加。农村集体经济组织和农民不再单纯依靠农业生产取得微薄收入，有望通过农村集体经营性土地、农民土地承包经营权、农村宅基地流转等，获取更多、更稳定、更长期的财产性收入，公平分享改革发展带来的成果，这充分体现了政府让利于民的治国理念。农村集体经济组织和农民的生产生活条件将得到更大改善，城乡居民收入差距有望逐步缩小，农村居民消费能力将明显增强。

（三）农民和农业生产经营者融资渠道会变得更加便利。农村集体土地使用权、农村土地承包经营权、农民住宅可以抵押、担保，将改变现行农民和农业生产经营者融资难的状况，有利于农民和农业生产经营者从银行业金融机构和资本市场获得更加便利的融资，从而极大地激发农民和农业生产经营者的生产动力和活力，进一步改善农业生产经营条件。

（四）新型农业经营体系有望得到快速培育和发展的。随着农村集体经营性用地、土地承包经营权、农村宅基地的流转，一方面将壮大农村集体经济和农民的实力，使农村集体经济组织和农民有更多的财力用于举办农村各项生产事业，形成良性循环的农业生产发展机制；另一方面土地承包经营权将向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，促进农业产业化、集约化，进一步提高农业生产能力和生产效率，培育和发展新型农业经营体系，加快建立现代农业。

（五）城镇化建设用地供需矛盾将得到有效缓解。农村集体经营性建设用地允许入市交易，打破了政府垄断土地供应市场的局面，增加了城市建设用地的供应渠道，为城镇化发展创造了更加便利条件，能够极大缓解城镇化建设过程中出现的用地供需矛盾。农村宅基地和农民住房有序流转，有利于增加进城务工农民财产性收入，增强进城务工农民在中小城市和小城镇的居住能力，推进农民工市民化，真正实

现人口城镇化。

（六）经济建设和社会事业发展将更加注重集约节约用地。提高被征地农民补偿标准、提高工业用地价格以及非公益性用地实行有偿使用，必然导致用地成本普遍上升，这将有利于优化土地利用结构，迫使今后在经济建设和社会事业发展用地方面更加精打细算，不再像过去那样粗放利用土地，而是更加注重集约节约用地。一方面，将有利于盘活现有存量土地，通过存量土地的再开发和再利用，提高容积率，进一步提高存量土地的利用效率；另一方面，将减少对于新增建设用地的需求，有利于促进耕地资源保护，严格遵守18亿亩耕地红线，切实保障国家粮食安全。

三、土地管理制度改革落地需要相应配套措施

三中全会决定勾勒了土地管理制度改革的基本路径，但要真正实现这一路径，确保土地管理制度改革落地，则还需要做大量深入细致的工作，需要制定一系列相应配套措施。

（一）做好农村集体经营性建设用地和农村土地承包经营权等确权工作。农村集体土地经营性建设用地、农村承包经营权、农村宅基地、农民住房流转的前提条件是权属必须清晰，因此，必须抓紧做好农村集体土地经营性建设用地、农村承包经营权、农村宅基地、农民住房等权属的登记和确权工作，做到相关权属清晰、无争议。

（二）尽快划定农村集体经营性建设用地交易符合规划和用途管制范围。三中全会决定提出，农村集体经营性建设土地在城乡统一建设用地市场交易，必须符合规划和用途管制。其中，在规划方面，应当包括国民经济和社会发展规划、城市发展规划、土地利用规划、产业发展规划、环境保护规划等，注重用地的科学性、协调性、可持续性。而在用途管制方面，则需要明确具体可用于哪些方面，不可用于哪些方面，包括工业用途、商业服务用途、房地产业用途和基础设施建设等其他用途。只有规划和用途管制范围明确和细化了，才能操作和具体实施。

（三）进一步明确农村集体经营性建设用地入市管理程序。目前，城市建设用地市场已经搭建，因此，农村集体经营性建设用地交易，可利用现有城市建设用地市场。但是，农村集体经营性建设用地如何

进入城乡统一的建设用地市场,则需要制定具体的入市管理程序和操作办法。比如,可以考虑由农村集体经济组织向市县国土资源管理部门提出入市申请,经市县国土资源管理部门审查是否符合规划和用途管制条件,并经土地评估机构估价后,在城乡统一的建设用地市场上公开交易流转。

(四)研究制定农村集体经营性建设用地交易税收征管政策。农村集体经营性建设用地入市交易,将分别涉及城镇土地使用税、房产税、土地增值税、契税、印花税、营业税、企业所得税、个人所得税等多个税种。目前,上述税种基本不涉及农村集体经营性建设用地交易行为,因此,需要通过修订相关税收法律法规予以进一步明确,并制定相应的适用范围、税率和税收政策,加强税收征管,以防止税收收入流失。

(五)加强农村集体经营性建设用地收益分配使用管理。农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股后,将产生土地出让收入、土地租赁收入和土地入股分红收入,这部分收入依法纳税后将分别归农村集体经济组织和农民所有,而且其收入规模会逐年增加。由于农村集体经济组织管理能力较差,如果

这部分收入分配和使用管理不当,可能直接损害农民利益。因此,有必要考虑委托乡镇财政部门代管这部分资金,明确用于农村集体经济组织和农民的分配比例,对用于农村集体经济组织的部分,可实行报账核销制,确保资金继续用于发展农村集体经济,在农村集体经济成员之间公平、公正、合理分配。同时,要建立农村集体经营性建设用地收益分配使用管理公示制度,自觉接受广大农民的监督。

(六)抓紧修订和制定土地管理相关法规和制度。土地管理制度改革涉及多方面利益调整,其中相当一部分内容突破了现行法律法规。因此,需要抓紧修订和制定相关法规和制度。目前,当务之急需要修订的法规制度,包括《土地管理法》及其实施条例、《农村土地承包法》、《城市房地产管理法》、《农村土地承包经营权流转管理办法》、《划拨用地目录》以及相关税收制度等;需要制定的法规和制度,包括《农村集体土地上房屋征收与补偿条例》、《农村集体经营性建设用地收益分配使用管理办法》、《农村宅基地流转管理办法》、《农村土地承包经营权抵押、担保管理办法》、《农民住房抵押、担保、转让管理办法》等。

责任编辑 张敏

【图片新闻】



中国注册会计师审计信息系统发布

1月24日,中国注册会计师审计信息系统发布会在京召开。中国注册会计师审计信息系统是由中国注册会计师协会指导、北京用友审计软件有限公司开发的会计师事务所审计通用基础平台,应用范围包括单体财务报表审计、集团审计、内部控制审计和整合审计等领域。会后,兴华、天职国际、众华、天衡等七家会计师事务所与北京用友审计软件有限公司签订了审计信息系统部署应用协议。

(本刊记者 摄影报道)