

对国有土地有偿使用收入管理的 几点建议

○ 余剑平

近几年来,随着我国国有土地使用制度改革的不深入,湖北省松滋市土地资源的资产价值得到进一步体现。国有土地使用权有偿收入(即土地出让收入)已成为城市建设、土地复垦和财政收入的重要资金来源。2001年至2003年,松滋市三年累计征收土地出让金1337万元,其中用于城市建设394万元,拨付耕地开垦资金395.1万元,上缴财政300万元。土地有偿出让收入的逐年增加,为支持城市建设、耕地开发复垦及其他社会事业发展,缓解财政困难起到了积极的作用。但也存在着一些不容忽视的问题。

一是土地出让金流失严重。主要表现为企业在改制过程中以减免土地出让金为条件,换取投资开发商的资金注入,直接导致财政收入流失。据土地管理部门提供的数据,1998年至2004年松滋市有档案记载的减免用地71宗,共减免土地出让金3300多万元,超过入库金额的2倍以上。

二是土地收入征收不到位。按照有关规定,土地使用者利用国有划拨土地(包括连同地面建筑物)用作出租经营或改变划拨土地批准用途与性质的,必须按规定缴纳年租金,但由于一些单位和个人对此缺乏认识,以种种理由拒绝缴纳。由于工作量大,涉及面广,土管部门难以征收到位。同时,在存量土地出让交易过程中,也同样存在土地出让金征收难和人为减免问题。另外,受利益驱动,土地管理部门的管理服务收入挤占出让金的现象也时有发生。

三是政府收入部门化。根据湖北省财政厅有关文件规定,国土部门只能从

征收的土地出让金总额中提取2%的手续费,而政府在实际操作中每年则按征收总额的15%拨付手续费,松滋市仅三年就超过规定比例拨付手续费186万元。

四是专款不专用。省财政厅文件规定:国土部门征收的耕地开垦费、土地复垦费、土地闲置费和新增建设用地有偿使用费地方留成部分以及从存量土地出让金中提取30%的耕地开发资金等都属国家专项资金,专门用于土地开发复垦。但由于土地管理部门干部职工多、业务量大,加之土地管理面和征收额逐年萎缩,此类专项资金有部分已被用到部门经费上。

五是收储拍卖收入分配管理机制尚未建立。2002年来,土地管理部门通过收储拍卖宗地11起,面积达20余万平方米,实现拍卖收入1514.4万元,除土地出让金已缴库202.4万元外,政府土地收益尚未体现。若长此以往,政府垄断土地经营的资产价值就不能充分体现。

在土地需求量不断增长、土地资源逐渐萎缩的新形势下,如何管好、用好土地有偿使用资金,加强土地收入的成本核算和资产资源管理显得尤为重要。结合松滋市实际情况,对土地有偿使用收入管理提出几点建议:

1.加大土地出让收入的征管力度。建立土地出让金审批会签制,建议由政府牵头,组建由财政、国土两家参与的审核专班,规范土地出让金征收减免的程序。土地监察部门要严肃查处拖、漏、逃费的现象,做到应收尽收。

2.严格执行省财政厅关于土地出让金的分配政策。考虑到土管部门征收难度和实际困难,可适当提高土地管理部

门从土地出让金总额中提取手续费的比例,按10%左右掌握为宜,同时市政府建立30%的专项耕地开发资金,其余部分用于城市建设和财政体制结算。

3.加强对耕地开发专项资金的监督管理。政府要定期组织财政、审计对耕地开发资金的征收、使用、管理情况进行检查,保证耕地开发专项资金的合理征收和使用。对截留、挪用耕地开发专项资金,要按照《财政违法行为处罚条例》和国家其他有关法律法规给予有关单位和责任人相应的处罚。

4.加强土地收储中心的财务管理。凡是进行土地收储和以招标、拍卖、挂牌等方式出让国有土地的必须由国土部门编制收储和招标、拍卖、挂牌收支预算草案,经财政部门审核,报市人民政府批准后,下达执行。不允许先收购出让,后编制收支预算。国土部门土地收储中心应实行事业单位企业化管理,按照《会计法》和相关政策,实行财务独立核算,对经营管理不善、效益低下,造成经营亏损和形成政府包袱的,要建立责任追究制度。土地收储中心各类收入要按照“收支两条线”模式管理,确保收入及时足额直达财政专户和金库,不允许开设“收入过渡户”。为方便经营管理,土地收储中心可暂不纳入核算中心,允许开设一个“支出存款账户”,反映财政部门拨付的收储开发成本和其他业务支出。缴入财政专户的收储资金,要按照宗地管理的原则,实行5:5分配,即扣除收储直接成本后,50%上缴市政府,50%拨付给收储中心,用于土地整理和相关费用开支。

(作者单位:湖北省松滋市预算外收入管理局)