

新增建设用地土地有偿使用费政策执行效果很不理想，大量收入未按规定上缴，违规收缴、使用土地有偿使用费问题相当突出。要建立管理和制约机制，完善法规制度，对违规违纪问题进行严肃处理。

新增建设用地土地有偿使用费的管理亟待加强

○王艳

新增建设用地土地有偿使用费（以下简称“土地有偿使用费”）是依据《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》的有关规定开征的，专项用于耕地开发，实现耕地总量动态平衡的政府基金收入，是我国有效管理土地、实现耕地总量的动态平衡、促进经济发展和社会稳定的一项有效措施。但是，由于种种原因，目前我国有关土地管理的法律法规和新增建设用地土地有偿使用费政策的执行效果很不理想，地方政府在办理批地和收费中都存在大量的违规违纪问题，个别地区甚至出现拒不收缴土地有偿使用费的现象。当前迫切需要进一步加大土地违法违规问题的查处力度，促进地方政府自觉规范土地管理行为。

存在的主要问题

1. 大量收入未按规定上缴，欠缴问题十分严重。一是开征时间滞后。许多地方比法定时间延迟开征土地有偿使用费，造成大量的应缴未缴土地有偿使用费。二是地方自行政策减、免、缓。一些地方政府及土地主管部门相继出台一系列政策规定，自行对土地有偿使用费进行减免。

2. 执法不严，违规收缴、使用土地有偿使用费问题相当突出。有不少地方存在违反规定程序、征收标准、征收范围收缴土地有偿使用费以及改变规定用途使用土地有偿使用费等违规违纪问题。主要有：一是缴费主体错位。根据规定，国务院或省级人民政府在批准农用地转用、征用时，土地有偿使用费由取得新增建设用地的县、市人民政府缴纳，目的是通过各级政府来控制新增建设用地规模。但从实际操作情况看，许多地方是由用地单位缴纳，即采取在土地批复前由国土资源管理部门向用地单位下达预缴通知，用地单位将土地有偿使用费缴入有关国土、财政部门相关账户，再由国土、财政部门按有关规定级次缴入国库。这种做法削弱了政策的约束力，助长了部分县、市政府的用地冲动，加速了耕地减少。二是先批地后缴费。按照规定，土地有偿使用费应在审核同意后、办理征用土地手续前缴纳，未按规定缴纳土地有偿使用费的，不予办理新增建设用地手续。但有些地方不同程度存在先批地后缴费问题，具体包括批地后不缴款、批地后不足额缴款、批地后不及时缴款

等。三是未按规定的标准缴费。如某地违反规定，2002年批地却按2003年新标准收缴，由此少缴土地有偿使用费1.28亿元，其中中央分成部分0.29亿元。四是未按规定的范围缴费。五是资金支出未专款专用。根据规定，土地有偿使用费只能用于与耕地开发有关的项目。但许多地方不同程度存在违规使用土地有偿使用费的问题。

3. 收费管理基础工作不规范。部分地方有关部门土地有偿使用费征收管理的基础工作十分薄弱，许多环节的做法很不规范，突出体现在：一是未按规定实现就地缴库。检查发现，1999年至2002年，各地普遍在国土资源管理部门设置过渡户收缴土地有偿使用费。2003年以后，虽然部分省份实施了非税收入征收管理制度改革，但仍存在滞留土地有偿使用费的现象。据统计，1999年至2003年，因设置过渡户造成中央级土地有偿使用费滞压资金高达5.53亿元（含已入库2.36亿元部分）。二是基本管理制度落实不到位。新的《土地管理法》实施以后，财政部、国土资源部、中国人民银行先后下发了一系列管理制度和办法。但有些地方财政、国土、

国库等部门一直未采取有效措施予以落实，以至征收管理过程中违规违纪问题层出不穷。特别是各级国土管理部门耕保、财务、规划和土地执法等内部业务机构工作脱节，资料不完整，数字不统一，在单位内部没有一套清晰完整的台账或基础资料，导致出现数字不清、文件不全、手续混乱、程序违规等问题。三是部门之间沟通制约机制不健全。财政、国土、国库等部门都未能建立有效的报表抄送和资料传递渠道，部门之间也未建立有效的对账制度，部门制约机制不健全。

此外，在土地管理政策执行中存在许多问题，主要有：自行调整土地利用总体规划；擅自扩大开发园（区）面积；批地前先行农转用；占补不平衡，以次充好；对应转为新增建设用地的国有未利用地和集体土地采取租赁形式供地等。

存在问题的主要原因

土地有偿使用费作为我国有效管理土地、实现耕地总量的动态平衡、促进经济发展和社会稳定的一项有效措施，对其有效征管具有十分重要的意义。但目前土地有偿使用费征收管理无论是在政府管理、政策依据，还是在资金缴纳、实际效能等方面，都存在十分明显的薄弱环节和不足之处，其主要原因在于：

1. 地方政府及有关部门思想认识不到位、行政管理不作为。实行最严格的土地管理制度，是党中央、国务院从我国社会经济的现实与发展出发确定的根本制度，也是落实科学发展观，加强宏观调控，促进经济发展，保持社会稳定的强有力措施。征缴土地有偿使用费，正是贯彻落实这一根本制度的一项有效措施。但从实际执行情况来

看，部分地方政府及管理部门并未真正认识到征收土地有偿使用费的重要性与必要性。特别是部分地区政府领导受不正确的“政绩观”、“形象工程”等思想的引导，缺乏大局观念，自觉遵守土地管理法律法规的意识比较差，对本地区存在的问题听之任之，视而不见，即使处理也是轻描淡写，最终致使擅自审批、违规操作、越权减免等问题愈演愈烈。

2. 地方经济实力不强、政府财力不足。根据现行政策规定，土地有偿使用费由市、县人民政府缴纳，这就决定了地方经济水平和财力状况与新增建设用地面积之间有着直接的联系。多年来，虽然地方经济有了长足发展，但地方财力仍然严重不足，如何转移负担、减轻财政压力就成为地方政府重要的考虑事项，这也是造成土地有偿使用费缴纳主体缺位、欠缴、缓交以及各种违规违纪问题屡禁不止的客观原因。

3. 法规制度滞后、政策有待完

善。目前我国土地管理政策规定出台滞后、前后政策不统一、法律与制度相互抵触，是造成土地有偿使用费征收管理较为混乱的重要因素。比较突出的有：《土地管理法》规定土地有偿使用费的开征时间为1999年1月1日，而管理办法1999年8月4日才出台，这在一定程度上给土地有偿使用费的按时开征带来了一定困难；在对新《土地管理法》实施前违法用地的处理上，国土资源部门只要求补办手续，而财政部门则规定在补办手续的同时补缴土地有偿使用费，因为要求不统一，一些地方一般只补办手续而不主动缴费；对圈内的划拨是否缴纳土地有偿使用费的问题，《土地管理法》与财政部的要求是一致的，强调的是有偿使用（对符合规定划拨的除外）要缴纳，而国土资源部门则规定对总体规划确定的城市建设用地范围内的分批次的新增建设用地均应缴纳，但没有包括圈内符合规定的划拨建设用地，等等。

4. 监督管理弱化、执法不严。



加强内部管理,强化部门制约,是法规制度落到实处的有力保障。从地方国土资源管理部门内部管理情况看,内部缺乏控制机制,内部审批管理、财务管理不完善,一些地区的省级国土资源管理部门甚至不清楚一年批了多少地,收缴了多少土地有偿使用费,有的连最基本的账表都不能提供;在外部监督制约方面,上级政府及有关部门由于自身存在认识偏差,对下级政府和有关部门的错误行为多数采取同情的态度,同级部门间的监督制约也形同虚设,未发挥应有的作用。

此外,执法不严、违法不究也是造成土地有偿使用费管理较为混乱的又一因素。虽然《土地管理法》、《关于违反土地管理规定行为行政处分暂行规定》以及其他有关法律法规对土地管理违法行为制定了严格而明确的处理、处罚规定,但一些地方在实际执行过程中普遍存在避重就轻、以罚代处、降低处罚标准等问题,对违法违纪行为没有形成应有的制约力、威慑力。

意见和建议

为加强土地管理,2004年10月下旬,国务院下发了《关于深化改革严格土地管理的决定》(以下简称《决定》)。为贯彻落实《决定》,近日财政部、国土资源部和中国人民银行又联合下发了《关于加强新增建设用地土地有偿使用费征收使用管理的通知》(以下简称《通知》),对土地有偿使用费的缴纳、入库、划解、监督等工作制定了具体措施与办法。为保证《决定》与《通知》各项规定与办法落到实处,结合目前土地有偿使用费管理的实际情况,今后应着重做好以下几方面工作:

1. 建立健全内部管理机制与部

门制约机制。各级财政、国土、国库部门应按切实贯彻落实有关法律、法规与规章制度的规定,进一步加强土地有偿使用费征收使用管理制度建设,研究制定全国统一的基本台账制度、用地审批登记制度、费用收缴登记制度、资金入库分成制度等,全面加强基础管理工作。同时要在全面履行各自职责的基础上,加强部门协调,研究建立报表资料抄送制度、对账制度、违法违规案件通报处理制度等,近期内,应加快建立部门对账制度,定期对批地数量、用地等级与标准、应缴入库数、欠缴数进行核对,形成相互监督和制约的管理机制。

2. 进一步完善和健全国土管理的法规制度。一是要严格遵守《土地管理法》的各项规定,对现行土地有偿使用金征收管理制度进行清理、修订与完善,从缴纳主体、缴纳范围、用地审批、资金入库、账户管理、会计核算、财务管理、监督检查、处理处罚等方面作出全面统一可操作性的规定,从制度上规范土地有偿使用费的征收使用管理行为。二是要切实加强调查研究工作,对山岭、荒地、林场等国有和集体用地进行盈利性旅游开发、土地整理开发中心性质界定、只转不征、闲置土地再征用等问题进行深入的研究,并制定相应的办法与规定。三是为了落实最严格的耕地保护制度,强化对土地供应的宏观调控,解决土地有偿使用费欠缴和随意减免等问题,建议重新修订《中华人民共和国土地管理法》,将新增建设用地土地有偿使用费全额上缴中央财政、就地缴入国库,增强中央政府宏观调控能力。四是要根据《决定》和《通知》精神,进一步改革分配制度,调整征收等别,

提高新增补充耕地验收标准,探索建立国有土地收益基金,遏制片面追求土地收益的短期行为。

3. 充分发挥专员办就地监管职能作用。财政部派驻各地财政监察专员办事处是就地履行中央财政监管职能的专职机构,应当发挥其应有的作用。目前,《财政监察专员办事处实施中央非税收入监督管理暂行办法》已正式颁布实施,这就为将土地有偿使用费纳入非税性收入监管范围,做为专员办的一项日常工作提供了依据。财政部、中国人民银行《关于新增建设用地土地有偿使用费有关预算管理的通知》已经明确:土地有偿使用费缴入中央国库30%部分,国库收款盖章后,第五联“一般缴款书”应当送当地财政监察专员办事机构备查。根据此规定,各地专员办、国土、财政、国库部门应加强联系,研究制定具体落实办法,强化对账工作。还要结合非税收入收缴管理制度改革的逐步深化,将土地有偿使用费纳入其监管网络体系之中,以确保土地有偿使用费的及时、足额缴入国库。

4. 对违规违纪问题进行严肃处理。为了严肃纪律,维护法律法规的严肃性,保证政令畅通,建议对各地欠缴中央的土地有偿使用费依法追缴,由财政部和国土资源部确定分省返还数额,额度的确定一要适当向资金管理、耕地开发和占补平衡做得比较好的省份倾斜,以资鼓励,二要适当向中部和东北地区倾斜。对未按规定上缴省级财政的土地有偿使用费,可由各省结合财政部文件要求进行清缴并负责监督使用。

(作者单位:财政部财政科学研究所)