

土地监管：

流转、流通、不流失

○ 徐瑞蓉

土地流转过程中耕地流失严重，对农民的补偿标准低，侵害了农民的合法权益。因此应加大对土地市场的监管，规范政府行为，建立土地市场的责任追究机制、运用税收杠杆调节土地供求。

土地不仅是农民的命根子，也是国民经济极为重要的物质基础。为了提高土地利用效益，七届全国人大会议通过修改宪法草案，结束了近40年的土地不可流转的历史。此后，1990年国务院颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，土地开始成为中国经济转型历程中的重要角色。在10多年间，土地作为生产资料，也作为商品在流转和流通中释放了巨大的能量。但是，由于种种原因，目前在土地流转过程中还存在着许多问题，亟待研究解决。

一是耕地的流失。我国耕地面积约占世界总耕地面积的10%，却要供养约占世界22%的人口，人多地少是我国的基本国情，但因征地的低成本和耕地的保护不力，造成我国耕地面积逐年减少。2003年全国耕地面积减少了3800多万亩，其中仅建设占用耕地就达343.7万亩，比上年增长17%，据不完全统计，过去7年我国耕地至少减少1亿亩。目前，全国已有666个县（区）人均耕地低于联合国粮农组织确定的0.8亩警戒线。造成耕地流失的原因有很多，其中地方政府不顾当地经济社会状况，盲目进行土地开发是一个重要因素。如有些地方领导为了追求政绩，盲目圈地搞开发园区（开发区、工业园），占用了大量的基本农田用地。根据各省上报的数字统计，各类开发区已经达到了5000多个，占用土地面积高达3万多平方公里，相当于全国660个城市和所有建制镇的建设用地总面积。同时，土地征而不用现象十分普遍，据统计，全国开发区土地有43%出现“摆荒”。目前我国城市土地闲置率至少有15%，同样的工业项目，我国的用地面积要高出发达国家11~13个百分点。如果这些闲置的土地得以盘活，估计城镇土地可挖掘出40%的潜力。

二是财政、银行等资金的流失。按一般标准计算，工业园区一平方公里要投资2个亿，3万多平方公里总投资将高达6万多亿元，即便按照10%的启动资金计算，也至少需要投资6000亿元。在地方财政普遍缺钱的情况下，开发区的投资大部分来自于银行等金融机构，如果开发区招商引资成功，银行的贷款基本能够得到偿还。但实际情况是，大部分开发区是难以引来项目的，造成了开发区的闲置和土地荒芜，银行的贷款将成为坏账。有的地方开发园区的土地出让金大大

低于成本价，财政经费被用来补贴土地开发成本，不仅使地方政府背负巨大的财政负担，还造成国有资产大量流失。近年来，违规土地出让、转让所造成的国有资产流失每年可达上百亿元。

三是民心的“流失”。因征地而占用农民大量的耕地，失地农民却又没得到较好安置，给农民的征地款仅是很低的补偿标准，即便如此，在发放过程中又对其进行克扣、挪用、截留。据国土资源部统计，全国最高时拖欠农民征地补偿金高达98亿元。2003年，江苏省各级国土部门共受理群众来信7934封，接待群众来访6699批、14824人次，80%反映当地政府的土地违法行为，可见，由于土地流转过程中不规范的操作和监管不力，政府寻租行为不断发生，土地被征用者的利益得不到保障，造成民心“流失”。

土地作为最重要的生产资料，只有在流转中才能产生更大的效益，创造更多的财富。政府的职责不仅是要想方设法促进土地的流通与流转，同时还要加强土地监管，避免因流转而造成的损失。土地监管要做到促进土地流转、流通而又不流失，就必须管得严、管得活。“严”即严格按照土地法以及相关法律、法规执行土地监管职责，从源头上防止国土的流失；“活”即在确保耕地使用面积的前提下，按照市场经济的要求，创造条件积极鼓励土地使用权的流通，促使土地因流转而产生更大效益。

一是退出土地市场经营，作好土地市场中介服务。按照国际惯例，政府征地是为了公共利益的需要。而目前，一些地方政府征地行为带来更多的的是政府自身利益而非

公共利益。政府以很低的价格强制性地将农民手中的地买来，而又以很高的价格卖出去，从中受益。因此，在很多地方，土地的收益已经成为地方的“第二财政收入”。由于房地产开发商以很高的价格取得土地使用权，其房产价必然高居不下，这与土地被征用者拿到极低的补偿金形成巨大反差，严重损害公共利益。政府的主要职能是提供公共服务，政府参与土地市场的经营与其初衷背道而驰，因此，政府应逐步退出土地市场，积极作好诸如土地信息服务、土地评估、土地登记、土地仲裁等中介服务，除建设如医院、公园、剧场、公路等基础设施外，政府一般不参与土地的征用与经营，而应让土地征用者与被征用者直接面对面地交易，这不仅有利于完善土地市场机制，同时也保障了被征用者的利益。

二是建立土地市场责任追究机制。中央三令五申要求做好土地市场监管，严厉打击土地违法行为，但是违法占地却时有发生。2004年上半年，全国共发现土地违法行为4.69万件，涉及土地面积26761.12公顷，其中耕地15317.78公顷，虽然比去年同期有所下降，但数量依旧惊人。造成土地违法行为屡禁不止的一个重要原因就是执法力度不够，自土地法实施以来，各地因土地违法处理的干部很有限。当土地部门立案查处违法用地事件时，公开说情者并不少见，使得执法部门难以抵制行政干预，无法加大惩处力度。浙江省处理土地违法案件最高级别的官员是乡镇干部，最重的处分是降职。土地作为商品，具有巨大的价值，一起土地违法案件少则几十万元，高则达数千万甚至上亿元。一方面是巨额收益，另一方

面是极小的风险成本，导致有些人有令不行、有禁不止。因此，应尽快建立土地市场责任追究制，依法行政，要让违法审批土地和违法牟取土地暴利的人付出应有的代价。

三是完善土地监管监督机制。要在国土资源管理部门尤其是土地管理部门与各级政府之间建立“防火墙”，防止同级政府对职能部门在土地审批和其他土地管理方面干预过多甚至滥用力。必须对政府的土地权力进行公开、透明的监督。土地利用总体规划和土地利用年度规划都必须由当地人大发布并向社会公示，任何人任何部门不得随意突破。每幅地块的出让和利用，若面积超过一定限制，在按国家法律法规进行报批之前，必须经过同级人大批准并向社会公示，接受人大和社会公众的监督。

四是积极运用税费手段，监控土地市场良好运行。从可持续发展的战略出发，用税收手段调节土地供给，提高土地利用效率。要根据土地政策，合理制定土地税率，调节土地市场供求关系。税收要反映土地价值变动，如过高的土地增值税税率不利于土地使用权的转让，因而造成房地产市场流动性过低，部分土地资源无法有效转移与利用，如果降低土地增值税税率，不但可以促进土地交易的活跃，也可有效减少金融业的呆账和不良债权。为了严格管理和保护耕地，早在1987年国务院就颁布了《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》，对于稀缺的土地资源起到了一定的保护作用，然而，由于总体上耕地占用税率偏低，不能起到制止滥用耕地的作用。当前，为从整体上提高耕地占用税的调控力度，发挥

其应有的作用，应适当提高税率。为了减少闲置用地，可以规定对超过正常标准的工业用地以及开发区闲置用地，从建成之日起，若干时间内仍未加以利用的，按城镇土地使用税税率的若干倍税率进行征税，直到土地得以有效利用为止。

五是做好土地的计量工作。土地计量是土地监管中最基础的环节，然而，目前我国土地计量尚未形成统一的标准。1978年后，农村土地实行“大包干”，每家每户分到承包田，但并不是依据“标准亩”即每亩667平方米来定，而是依据“习惯亩”即当地农民的习惯计量。土地计量标准的不统一给土地监管工作带来许多障碍。现有的土地利用数据、县和乡的耕地统计数据，是许多农村扶贫、农业开发项目、灾害救济的主要依据。土地计量不统一，必然带来耕地面积失真，导致基本农田保护体系、农田水利建设投资、粮食安全保障体系无从实现，同时也必然造成土地监管的不力。

六是实现土地监管的再现监控。开发土地监管软件，按照统一的计量标准，详细地将每一寸土地、土地上的每一物转化为数据输入电脑，并严格按土地类别加以管理，及时输入土地使用权出让、转让、出租、抵押等土地市场运行情况，实现全国土地审批、监管的无纸化和再现监控，实现国土资源部门、农业部门、财政部门、税务部门土地信息资源共享，有利于土地统一管理以及土地政策、粮食政策、农民减负政策等相关政策的贯彻落实，也有利于发挥土地宏观调控手段作用。

（作者单位：福建省财政厅）



强化国土收入监管

规范土地市场秩序

● 黄越东 慕容 姚庆华

近年来，四川省把经营城市、加快城镇化建设作为实现经济新跨越的重要战略，从优化城市资源配置、规范土地经营管理、维护土地市场秩序等着手强化管理，提高了城市资源的利用效率。财政部门积极配合，充分发挥职能作用，强化国土收入监管，通过加强制度建设，规范土地出让程序，合理确定出让价格、核算土地成本，完善土地出让金“收支两条线”管理制度，建立土地出让金收支预决算制度以及储备中心资金管理制度等措施，使四川省国土收入管理工作基本步入规范化、法制化轨道。

四川国土收入监管渐趋规范