

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

1. 规范土地储备机构财政财务管理。截至目前，全省各地大部分市（县）建立了土地收购储备机构和土地有形市场，启动并开展了招标投标挂牌出让国有土地使用权工作。土地收购储备机构主要有土地储备中心和城市建设开发有限责任公司等多种形式。其中土地储备中心多为全额拨款管理的事业单位，主要负责土地储备和招标投标挂牌出让国有土地使用权的相关工作，部分储备中心也具有土地开发的功能。而城市建设开发有限责任公司则是当地政府为经营城市而构建的实体，它以政府的一部分储备土地、城市的公房为资本和抵押物，向银行融资，充当建设业主，通过市场化运作投资重点市政设施建设。全省各地为了规范土地储备机构财政财务管理，将财政监督贯穿于土地储备中心工作的全过程，对土地储备中心资金实行财政“收支两条线”管理，同时积极探索实行公司制运营机构的财务管理，规范其财务管理行为。

2. 控制土地成本实行宗地核算。宗地核算制度要求财政管理从拍卖底价拟定开始到清算解缴入库结束，实行全过程参与。这样可以有效地控制国有土地支出成本，保证国有土地出让金及时足额地解缴入库。具体程序为：由国土地价评估机构按照出让地的使用性质、出让年限、容积率、建筑密度、坐落地点和有关城市规划要求制定基础价格，报由政府、纪委、国土、财政、计划、建设等部门组成的拍卖价格核定小组，核定拍卖底价，实行公开拍卖。拍卖总价款全部缴入在财政部门开设的“土地出让金财政专户”，由财政部门按补偿、开发、业务三项费用进行结算后，将净收入缴入同级国库。土地出让金净收入由各级政府按财政部和省政

府的规定分别用于城市基础设施建设、农业开发和土地储备。

3. 创新国有土地年租制管理办法。按照国家有关规定，建设用地出让期为40—70年。过长的出让期限，不仅不利于政府对有限土地的宏观调控和管理，同时随着物价上涨也会造成土地出让金收入的隐形流失。部分地方在土地年租制上作了有益的探索。年租制的实施对象主要是对改变使用范围的原划拨土地建设的各类办公、宿舍等房屋，临街的商业用地，报亭、生活区内的小卖部用地等。这部分用地随着城市功能的完善而不断增值。经过实践探索，目前已逐步建立起土地租赁申报、地价评估、审核报批、签订租赁合同、跟踪管理等运作机制。摸索、创新、总结出了国有土地实行年租制的一些基本作法，使这块收入成为当地财政土地出让金收入的稳定来源。

4. 坚持土地出让金“收支两条线”制度。经营城市的核心是经营土地，土地出让收入对财政的贡献和作用日益显著。虽然将土地出让金收入全额缴入财政预算，实行“收支两条线”管理的规定已执行多年，但是有的地方由于种种原因，土地出让收入没按规定上交财政，大量游离于财政体外。在这次贯彻省委省政府经营城市的重大战略举措中，部分地方纠正了过去多年土地出让金分散管理、体外循环的问题。目前，全省绝大部分市州在土地出让金管理上贯彻实施了“收支两条线”管理的要求，保证了土地出让金及时、足额解缴入库。

5. 建立土地出让金预决算制度。在国土收入财务监管工作中，全省各地进展情况参差不齐。有的地方不仅管理国土收入政策，而且对土地收入支出进行全程管理，并在建立土地出让金预决算制度方面

积累了很好的经验。具体做法是：年初根据上一年土地出让金征收情况及本年经济发展和单位用地的实际，编制本年度出让金收入预算报同级人大批准后执行；支出预算以收定支，按人大批准的收入预算确定城市基础设施、土地开发和农业的支出预算。支出项目则由财政部门牵头，结合支出预算，根据有关规定与国土部门一道对土地出让金的支出项目进行筛选和认定，由财政部门按进度将资金拨付项目办，并进行追踪检查，确保资金的安全。

6. 编制年度土地经营预算。为了进一步深化土地有偿使用收入管理，部分地方开始对中心城区范围的土地出让、储备实行计划管理，编制地方土地经营预算，土地储备计划作为土地经营预算的组成部分一并编制，编制的收入计划包括土地出让的地价款、土地收益金、银行贷款等各种收入，支出计划包括土地开发成本、征地服务管理费用、贷款利息、土地出让金纯收入安排的项目支出等各项支出。

#### 国土收入监督管理中存在的主要问题

1. 土地出让收入管理存在各自为政的问题。各级政府为了推动当地经济的发展，开展招商引资、企业改制、旧城改造和兴建高新技术开发区等，出台许多土地方面的优惠政策，基本上都是以减免国有土地出让金为代价。有的地方是直接减免土地出让金，让利于受让方；有的地方土地出让金虽然上缴财政实行“收支两条线”管理，但反映出来的支出要么是扩大土地成本开支范围、要么是扩大土地出让金支出范围。这些各自为政的做法与现行制度规范是相抵触的。

2. 土地储备机构的财务管理有待于进一步规范和加强。在经营土

地工作中，土地储备机构的职能比较特殊，既有高度垄断土地的政府职能，又具有让土地资源向土地资本转化，实现土地资本增值最大化的职能。而目前在土地统一储备、统一开发的过程中，对如何建立健全土地储备机构财务制度，加强财政收支管理，目前还没有明确的规定。

3. 财政监管职责不统一。在国有土地收支管理上，财政监督管理职能落实到位的地方，都能保证土地有偿使用收入全额及时解缴入库、降低土地成本、按规定安排落实支出项目。相反，没有赋予财政部门国有土地收支管理职能的地方，则存在部门配合较差，管理脱节，土地出让金收入难以按规定上缴财政专户，财政对土地成本核算监督工作滞后等问题，导致国土收入流失。

#### 进一步加强国土收入监督管理的几点建议

1. 加强土地出让收支管理，为经营城市筹集和管好建设资金。

一是严格执行土地出让合同，按规定征收土地出让金滞纳金。国有土地使用权出让合同明确规定，土地出让方未按合同规定如期缴纳土地出让金的，应从滞纳之日起每日按应付出让金的一定比例缴纳滞纳金。如果严格执行土地出让合同，按合同条款征收土地出让金滞纳金，将能保证土地出让金的及时足额征收。

二是加大土地出让收入清算力度，努力增加政府财政收入。要全面推行宗地核算制度，严格控制土地成本。尤其是在经营土地的储备、开发过程中，土地成本的构成、核算更加复杂，稍不注意就会造成土地出让金流失。要清查处理闲置土地，对以划拨、出让等方式取得的土地使用权，超过规定期限

未动工建设的，征收其土地出让金20%以下的土地闲置费，或强制收回土地使用权重新纳入政府土地储备。

三是建立土地出让金支出项目财政投资评审和招标制度。在土地出让金支出项目安排上，应积极推行财政投资评审和招标制度，财政部门应会同有关部门，将拟安排项目的工程预算，送财政投资评审中心进行评审，将评审结果作为招标的底标和财政付款的依据。

四是加大土地出让金管理的查处力度。每年应组织开展土地出让金执行情况的专项检查，检查的主要内容包括，土地出让金是否实行“收支两条线”管理，收入是否全额缴入财政土地出让金专户，土地收购、整理、储备、开发等成本是否按规定进行清算，土地业务管理费是否按规定提取和使用，土地出让金支出项目是否符合开支范围等。通过检查达到发现问题、纠正错误、规范管理的目的。

2. 加强土地储备资金管理，建立健全相关财政财务制度。

一是探索并建立土地经营预算制度。为了进一步深化土地有偿使用收支管理，有必要把土地储备资金，土地储备、开发运营成本，土地出让金净收入安排的支出项目等，纳入土地经营预算。明确土地储备资金的构成范围、建立土地储备资金的补充机制；规范土地储备、开发运营成本，最大限度地增加土地出让金收入；提高支出项目的透明度，保证项目资金落到实处。

二是建立土地储备资金财务管理制度。为了有效经营城市土地，政府对土地实行统一收购、统一储备、统一供应、统一开发很有必要。筹集、监督管理土地储备资金，建立土地储备资金的财务管理

制度更是不可缺少的重要环节。在建立财务管理制度中要体现以下三个原则：一是资金管理必须坚持“收支两条线”原则，二是坚持宗地有赢余的原则；三是土地出让金净收入及时足额解缴金库原则。土地储备资金的使用，由土地储备中心按照同级政府批准的土地使用计划，向财政部门提出资金使用申请，经财政部门审核后，将资金拨付到土地储备中心在国库集中支付中心的支出账户上，由国库集中支付中心实施具体支付。

三是规范土地储备机构的经费管理。土地储备机构开展工作所需经费，由财政部门按照部门预算的方法予以核定，可以采取列入土地经营预算的成本项目从财政预算内资金中安排的办法。土地储备机构应在财政部门指定的银行开设管理费用支出专户，专项用于核算财政拨款的管理费用。土地储备机构的费用开支应严格执行财政部门批准的预算。

3. 修订和完善现行政策。经营城市、经营土地工作的开展，对财政政策、财务制度和财政管理都提出了新的要求。现行的国有土地收支财务管理制度制定于1995年，已不能完全适应目前改革开放新形势的需要，特别是不能适应各地在开展招商引资、企业改制、旧城改造、高新技术开发区等工作中出现的新情况和新问题。建议国家有关部门及时对相关的法规、制度进行清理、修改和完善。考虑到土地出让金已下划地方财政的实际，也可责成财政部门代政府草拟《国有土地使用权有偿使用收入管理办法》，以地方性法规或规章的形式对相关作出规范，结束目前各自为政、各行其是的混乱局面。

（作者单位：四川大学 四川省财政厅）