



○ 王家满

规范国有土地资产管理 拓宽财政收入渠道

随着土地使用制度改革的深化,土地资源的资产价值得到充分体现,土地收入已经成为财政收入重要组成部分和城市建设的主要资金来源。近几年来,湖北省松滋市政府通过全面推行土地有偿使用制度,强化土地收益征收管理,大力整顿和规范土地市场,土地资产产生了较好的经济效益。据统计,1997年以来实现土地收益1721万元,以土地收益投入城市基础设施建设的资金800万元,用于耕地开发的资金500万元。但土地资产管理还存在一些问题,土地资产流失还比较严重,开源节流还大有潜力可挖。

——政府集中统管土地资产的体制不够健全。一是土地高度统一的管理机制没有形成。政府对城镇

建设缺乏总体规划,基础设施建设使用的土地没有做到统一安排;有的借改革之名,擅自与乡(镇)村违法私自签订征地协议;有的越级审批土地,擅自批新增耕地给单位、个人;有的用地者未批先占,少批多占,边批边占;有的超越法律规定,擅自出让土地等。二是市场机制配置土地资源的基础性作用还未得到充分发挥,招标采购挂牌出让的比例有待提高。据统计,2001年至2002年,我市共出让土地58宗,其中招标采购挂牌出让6宗,仅占10.3%,影响了土地资产效益的发挥。与此同时,土地隐形交易市场仍然存在,少数城镇居民私下转让土地,不办理土地转让手续,也不缴土地出让金;破产企业和违规开发商相互

串通,进行隐形土地交易,偷逃国家税费。

——土地收益流失严重。一是地价政策带有一定的随意性。一些部门为招商引资,实行低地价,甚至“土地全送”等政策,给土地市场的发育带来了负面影响。随意减免土地出让金,按国家规定,土地出让金应不低于评估地价的40%,但在执行中,个别建设项目土地出让金突破了应收取的最低标准。对划拨使用土地的范围掌握过宽,违背了土地有偿使用的原则,导致土地收益流失。二是土地收益金征收不到位,造成土地收益流失。由于一些单位和个人对土地收益应上缴国家的规定缺乏认识,认为本人使用的土地、行政事业单位或企业使用的土地不应

农业产业结构调整。当前,榆林主导产业基地建设已初具规模,但还没有一家真正产业化意义上的龙头企业。如红枣产业,榆林是全国三大产区之一,总产量占到全国的18.6%。但全市红枣加工转化率不足10%,绝大多数枣农以出售初级产品为主,根本分享不到工业、商业带来的利益,主要原因在于没有联动产业发展的龙头。近5年来,各级财政部门在红枣基地建设上累计投入逾千万元扶持资金,但在龙头企业的培植

上,投入还不足百万元。其它农业产业也有类似情况。因此,今后在财政支农资金分配上,要把基地与龙头统筹兼顾,把主要扶持资金放在骨干加工企业、大型批发市场和农村合作经济组织、产业协会的培植上。各级财政部门要对有品牌、有发展潜力的产业和产品,以投资、贴息、担保等资金拨付方式,加大对龙头企业的投入力度,增强其市场竞争力,更好地带动区域经济发展和农民收入水平的提高。在财政允许

的情况下,首先要在草、枣、羊加工上,每年拿出500—600万元扶持龙头企业。近期,要在定边、榆阳、绥德3县分别建立活畜、红枣、薯、菜大型批发市场,扶持巨鹰、羊老大等加工企业尽快上规模、上档次,全力推出陕北肉羊、巨鹰滩枣、大明绿豆、羊老大毛制品、维康饲料等品牌,逐步提高其市场占有率。

(作者单位:陕西省榆林市财政局)

缴租金,因而,以种种理由拒绝缴纳。由于工作量大、面广,难以采取强制手段执行,给征收工作带来许多困难,实际征收率较低。据统计,实际征收额达不到应征收额的30%。

——对土地收益缺乏严格的管理。一是土地收益没有严格执行“收支两条线”管理的规定,多头管理,搞体外循环。政府出让国有土地时,有的不是将土地出让金如数收缴财政后,再用于市政建设和土地开发,实行收支两条线管理,而是开空头土地出让金收据,以便办理国有土地使用权证,使其用地合法,资金却没有真正解缴入库,实行所谓的“空转”,形成体外循环,造成土地收益直接流失。二是擅自提高土地收益征收业务费比例。按规定征收的土地收益上缴财政后,除国土、房产、财政部门可按总额提取不超过2%的业务费外,其余资金只能专项用于城镇建设和土地开发。由于国土等部门在征收中成本较大,2%的业务费远远不能满足工作需要,所以征收业务费一直沿袭历来按总额提取15%的做法;同时,按30%拨付给国土部门专户的土地开发专项资金也被挪用,弥补经费不足。

盘活土地资产一在“开源”,二在“节流”。“开源”即培育土地市场,做到土地高度垄断、统管,扩大有偿使用范围,大力推行招标采购挂牌出让;“节流”即挖掘潜在财源,加强土地收益征收与管理,堵塞土地收益流失渠道。只有这样,土地资产的效益才能进一步显现,政府财力才能壮大。

政府高度垄断土地一级市场,实行统一管理

1. 严格控制建设用地供应总量。只有从源头上控制建设用地总

量,才能充分发挥市场配置土地资源的基础性作用,最大程度体现土地资产价值,提高土地利用率,防止国有土地资产流失。要严格执行土地利用总体规划、城镇规划和土地利用年度计划;搞好城镇规划和土地利用总体规划的衔接,使城镇的建设与发展有适度的地域空间;计划、国土、建设等部门要加强联系与协调,在项目评估阶段,共同参加选址,把好用地审批第一关。城镇规划区内大的项目建设用地,要有项目论证、立项、计划和规划,具体运行时建设部门应先征求国土部门的意见。审核审批用地时,不论单位或个人用地,国土部门都必须凭建设部门出具的《建设用地规划许可证》办理呈报审批手续。

2. 积极推行土地收购储备制度。政府在控制土地供应总量的过程中,土地收购储备制度发挥着重要的作用,是政府调控土地市场的重要手段和土地市场的“稳定器”。储备金是土地收购储备的专项资金,要设立专户,委托市土地收购储备中心具体运行管理,财政部门实施监督。根据我市情况,目前,储备金来源主要是银行贷款,因此,近年内土地收购储备金额度以1000万元

为宜,通过土地收购营运将土地收益按一定比例充实土地储备金。要建立严格的监督、审查和使用制度,严禁随意挪用、侵占、调拨土地储备金。为降低营运成本,要有计划地偿还贷款,最终达到土地储备金不是银行贷款而是靠土地运作而取得。今后土地储备金要按一定比例逐年提取,成为财政积聚的一项专项基金,使其能在真正意义上储备一定数量的土地,完全能做到调控土地市场。要出台收购土地价格标准的规定,使其收购价格规范化。同时还要据实征收土地出让金。

3. 坚持对土地供应的集中统一管理。国土部门是代表政府行使土地管理的行政主管部门,要严格依法按程序管理土地。建立由政府高度垄断的土地一级市场,培育、规范有形的土地供应市场,形成用地找市场的良好氛围。在土地供应上,必须做到“一个口子进水(征地收购),一个池子蓄水(储备),一个龙头放水(供地)”。土地市场集中供应,形成了卖方市场,土地资源就会成为政府稳定的财源。

4. 建立以基准地价、标定地价为主体的地价体系。依规定定期更新基准地价,建立并完善标定地价





制度。基准地价、标定地价是政府管理和调控土地市场的基本手段，是体现土地资产价值、核算土地资产收益的基本依据。

5. 坚决杜绝土地出让金“空转”，严格实行货币化结算管理。对改制企业和招商引资项目，一般要按规定如实征收土地收益，对于有特殊情况的改制企业，需安置下岗职工，减免出让金的，要由财政、国土部门到实地考察后，报市政府批准，采取“先征后减”的办法进行管理，由政府根据实际情况进行减免拨付，从而完善、规范征收体系。

6. 大力推行国有土地使用权出让招标拍卖或挂牌。金融、商业、房地产、娱乐、旅游等经营性、盈利性用地或其它有竞价条件的土地，都必须采取招标拍卖或挂牌出让。国土资源交易市场公布土地供应信息后，同一块地有两个以上意向用地者的，也必须实行招标拍卖或挂牌出让，招标拍卖挂牌的比例应占每年出让土地的30%以上。政府为发展经济，招商引资，对予以扶持的工业用地个别需协议出让的，必须做到在地价评估的基础上，严格掌握并经市政府批准，集体审核确定协议价格，协议结果向社会公开，并报上级国土部门备案。实现土地市场“阳光工程”，杜绝“暗箱操作”，从

源头上防止腐败。

进一步加强国有土地收益的征收和管理

1. 切实纠正将土地出让金、土地租金、土地收益金等同于行政事业性收费的错误认识。土地出让金、土地租金和土地收益金等国家土地所有权的经济表现形式，是国有土地收入的组成部分和财政收入的重要来源，是国家的一项土地资源性收益。很显然，不属于行政事业性收费。土地使用者有偿使用国有土地，缴纳国有土地收益是其应尽的法定职责与义务，不能以没有明确公布或属行政事业性收费为由拒缴土地收益。要切实消除“土地租金是乱收费”、“重复收费”、“征收土地租金影响招商引资”的种种误解。

2. 加大土地出让金、土地租金、土地收益金的征收力度。国土部门作为土地收益的代征机关，要采取各种有效措施，保证土地收益足额收取到位，并做到征收合法，征收范围、标准、幅度规范。土地使用者应当在签订土地使用权出让合同后严格按合同履行支付土地出让金。逾期未全部支付的，国土部门有权依法解除合同，并可请求违约赔

偿。要加强对划拨土地使用权或连同地上建筑物和其他附着物出租进行经营行为的管理。改变原批准用途与性质，由本单位进行经营的，可以不办理出让手续，但要缴纳土地收益金。对于不缴或拒缴土地收益金的，责令限期缴纳，逾期不缴的，可依照有关规定并处应缴款额的10%以下的罚款。有条件的，可采取财政扣缴。必要时，依法申请人民法院强制执行。

3. 财政部门要加强对土地收益的分配管理。土地出让金、土地租金等土地收益是财政收入的重要组成部分，必须全额缴入财政专户，实行收支两条线管理，依法在财政、审计等部门的指导和监督下使用，专项用于城市基础设施建设和土地开发。经市政府批准担负城市基础设施建设的部门，在资金运行上既要严格遵守已有的各项制度，又要保证运行高效，有利于项目建设需要。对用于城镇建设和土地开发的资金，必须及时返回到位。任何单位和个人均不得减免和挤占、挪用土地出让金、土地租金等土地收益。

完善部门配合的有效机制

在房地产开发的资质审定、用地审批、立项审批、销售、价格核定等方面，计划、国土、建设、物价、工商、房产等部门必须加强配合，严格依法、按程序把关。实行商品房预售必须按出让合同支付土地使用权出让金，取得国有土地使用权证书和具备其它条件的前提下，房产部门才能发放商品房预售许可证。市政府要建立有效的协调机制，加强对相关部门的监督，及时解决部门之间协调不到位的问题，以确保各个环节的规范化，确保国有土地资产不流失。

(作者单位：湖北省松滋市预算外收入管理局)