

浙江绍兴：试点土地储备出让预算管理

吕丙

新形势下地方财政面临三大压力，即经济增长乏力+减税降费背景下的保增长压力、人口严重老龄化+社保降费背景下的社保收支平衡压力、政府投资高增长+存量债务还本付息背景下的财政收支平衡压力。专项债具有政策支持、不计赤字、成本较低、税收优惠等特点，是当前形势下财政主动破局之道。土地储备项目具有收益覆盖本息、利润空间大的优势，土地储备专项债越来越成为专项债重要支柱。2018年5月，财政部确定在浙江绍兴开展土地储备出让预算管理试点。2019年5月，财政部、自然资源部印发《土地储备项目预算管理办法（试行）》，决定在北京、天津、河北、河南、山东、浙江、厦门等7省（市）推广试点。

土地储备出让预算管理试点主要内容

依法依规贯穿试点工作全过程，绍兴市以《预算法》为根本遵循，贯彻落实了《土地储备资金财务管理办法》《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》《地方政府专项债务预算管理办法》《土地储备管理办法》等制度规定，形成了以五大体系为主要内容的试点工作框架。

（一）以“全生命周期预算”为核心的工作流程体系。一是项目筛选和确定，自然资源和规划部门、土地储备中心对储备土地项目进行筛选，选

择能自求平衡、规划用途为经营性用地（除工业外）的土地作为收储对象，建立储备项目库。二是计划编制和报批，土地储备中心按照项目库情况，结合社会发展规划等因素，合理制定年度土地储备计划，报自然资源和规划部门审核后，会同财政部门报市政府批准。三是预算编制和报批，土地储备中心负责做好预算编制，报自然资源和规划部门、财政部门审核。四是债券申报和执行，财政部门按照经批准的预算，按项目编制债券申请报省财政厅，按照债券下达情况，及时将债券资金拨付土地储备中心。五是项目实施，土地储备中心负责实施土地储备项目准备、实施收储等。六是供应和清算，自然资源和规划部门根据年度土地供应计划，按规定程序向市场供应土地，及时足额将土地出让收入缴入国库。

（二）以“四本预算”为核心的预算管理体系。试点工作创新构建四本预算，其核心是将土地储备和出让涉及的资产、资金、债务、收益、成本等全部纳入一个盘子，实现全过程动态平衡和全方位风险管控。一是土地储备项目全生命周期预算，用于动态反映宗地和全部收储土地全周期和分年度资金情况，实现全生命周期动态平衡。二是土地储备收支预算，用于反映土地储备年度收支预算情况，纳入政府性基金预算管理，实现土地储

备收支预算平衡管理。三是土地储备债券管理预算，用于跨年度反映储备土地债券的分配和使用全貌，实现债券申请和偿还的预算平衡管理。四是土地出让收支预算，用于反映年度土地出让收支预算情况，纳入政府性基金预算管理，实现土地出让收支、结转预算平衡管理。自然资源和规划部门、土地储备中心、财政部门按规定做好四本预算的编制和报批、执行和调整、决算和报批。

（三）以“三轮评估”为核心的资产定价体系。为确保土地储备预算平衡可靠性，保证土地储备专项债券风险可控，对储备土地的价格评估制定“三轮评估”工作标准，充分考虑政策风险和市场风险，实现土地价值评估公允性、准确性目标。一是在地块筛选阶段，根据自然资源和规划部门出具的地块规划用途和区块容积率区间意见，由土地评估机构出具土地估价报告和土地估价技术报告，作为收储项目土地预期收入的依据。二是在申请发债阶段，按当时市场水平进行评估，制定项目收益和融资平衡方案；如需要调整土地评估价格的，应由评估机构重新出具评估报告。三是在每年年底，定期对土地储备资产进行评估，并动态调整资产价值。在土地评估机构评估基础上，市政府建立土地价格联合会审机制，由自然资源和规划部门、财政部门对评估价值进行联

合会审,并出具会审纪要对评估结果进行确认,确保土地评估结果的公允性、准确性。

(四)以“七大举措”为核心的风险防控体系。一是以项目自求平衡原则确定收储对象,选择能自求平衡、规划用途为经营性用地的土地作为收储对象,从源头防范债券风险。二是科学确定发债项目,高收益地块与低收益地块,大面积地块与小面积地块,近期出让地块与远期出让地块打包形成发债项目。三是严格控制储备成本,创新提出“裸成本”概念,使土地成本标准化。四是建立风险准备金制度,对收益率高于60%的项目地块,按土地出让收益的20%计提风险准备金,以弥补因不可预见风险带来的债券资金还本付息缺口。五是建立跟踪审计制度,由委托开发单位委托第三方中介机构出具收储地块前期开发项目决算审计报告,由财政部门、自然资源和规划部门联合委托第三方中介机构进行复核。六是严格账户监管,土地储备中心、委托开发单位均设立土地储备专项债券资金监管账户。七是信息化管控,创新建立地理信息和预算管理一体化信息系统,解决预算管理规范化、透明化问题。

(五)以“四大主体”为核心的职责分工体系。土地储备出让预算管理试点职责分工主体主要包括土地储备中心、自然资源和规划部门、财政部门 and 市政府。土地储备中心职责一是项目储备,包括筛选储备项目、建立并管理项目库、编制土地储备计划;二是会计核算,负责委托开展三轮地价评估,并做好土地储备出让会计核算;三是预算编制,负责全生命周期预算、土地储备收支预算的编制、执行、调整和决算;四是资金监管,负

责土地储备资金管理并委托开展项目决算审计,及时将还本付息资金缴入指定账户等。自然资源和规划部门主要负责组织和监督土地储备项目库的建立和管理,土地储备出让会计核算,全生命周期预算、土地储备收支预算的编制、执行、调整和决算,项目决算审计结果复核,还本付息资金的筹集和归还等。财政部门主要负责预算管理和组织做好债券举借。市政府为决策审批部门,负责土地收储方案、土地储备和供应计划、预决算等审批。

土地储备出让预算管理试点的意义

绍兴市从理论到实践探索出了土地储备出让预算管理的新路,为“开好前门、堵死后门”做出了有益探索。试点工作中的预算管理、资源整合、公允计价等理念和实践为进一步深化财政体制改革提供了思路借鉴。

(一)建立起“大财政”“大预算”“大协同”的治理格局。财政部门从“等收入”转变为“盘收入”,政府土地资源的管理关口前移,即土地收储阶段就进行预算介入,改变了原来政府性资源家底不清的问题。财政部门实现了对政府资金、资源、资产全方位管理,建立起政府债务与资产的对应关系以及项目平衡机制,实现了从“小财政”到“大财政”的跨越。以“四本预算”为核心的预算管理体系建立并完善了土地储备专项债预算管控机制,强化了对政府资源运作和价值管理的预算约束,实践形成了“大预算”管理格局。试点工作中的资源整合,推进形成了财政部门、自然资源和规划部门、建设部门等协同提升政府资源价值,协同防范化解地方政府债务风险的“大协同”工作格局。

(二)形成了“成制度”“成体

系”“可借鉴”的工作成果。绍兴市探索形成了“1+1+X”土地储备出让预算管理制度体系。一是“1本指南”,制定《绍兴市土地储备出让预算管理工作指南》,全面梳理土地储备出让预算管理工作概要、工作流程、部门职责等,形成可借鉴的操作指引。二是“1个系统”,由绍兴市自主研发运行全国首个土地储备出让预算管理信息系统,创新实现地理信息和预算管理一体化,解决预算管理规范化、透明化问题。三是“X个办法”,制定《土地储备资金会计核算补充规定》《土地价格评估与动态调整管理办法》《土地储备出让风险准备金管理办法》《监管账户管理办法》《土地储备专项债券发行申报和资金管理办法》等若干个办法,为土地储备出让预算管理试点的推广提供了制度借鉴。

(三)探索了“预算管理”“资源整合”“公允计价”的管理模式。土地储备出让预算是财政中长期规划在土地储备领域的重要探索与实践,该预算以土地资源为管理对象,以权责发生制为确认标准,以公允价值为计价模式,以跨年度动态平衡为管理要求,真实反映政府资产价值,实现政府资产与负债的匹配对应,反映政府在当前及未来年度的偿债能力和建设投入空间。土地储备出让预算突出两个关注,即关注资源价值、关注过程风险。以“三轮评估+联合会审”机制做实资源入价,通过部门间协同配合盘活、激活政府资源,发挥政府资源应有效应。建立全过程风险防控机制,谨防中长期财政规划中的不可预见因素,提升政府资产稳健性,提高政府债务管控能力。□

(作者为浙江省绍兴市财政局局长)

责任编辑 张小莉