

“新政”背后：土地管理改革新方向 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/84/2021_2022__E2_80_9C_E6_96_B0_E6_94_BF_E2_c51_84676.htm “这是中国土地管理和调控政策的又一次重大调整”，对刚出台的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（简称《通知》），国土资源部政策法规司甘藏春司长如此评价，他也是《通知》主要的起草人之一。针对历经三年治理整顿和接连的调控政策土地闸门依然失守、违法违规用地现象仍大量存在而出台的《通知》，是2004年国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》的完善和发展，八条意见具体、有针对性地聚焦当前土地管理和调控的突出问题，具有很强的可操作性。“《通知》的出台，表明中国土地管理正面临空前严峻的形势，而管理制度也进入到更加严格的层面，”中国土地勘测规划院地价所邹晓云所长认为，“至于广受关注的工业地价上涨问题，只是其原来低于成本价格的一个恢复过程，并不会传递到经营性用地如房地产开发上。”各行业提出的用地总需求已超过国土面积今年8月底上报国务院的新一轮全国土地利用总体规划纲要修编，并未如先前预期的那样迅速通过审批。这份备受各方关注的修编，事实上报送国务院的时间已经晚于预期两个月。谈及“迟到”的原因，国土资源部规划司司长胡存智说，各行各业都谋求自身加强发展，最直接的体现就是多要地，根据国土资源部掌握的各行各业提出来的用地需要，甚至超过了我们的国土面积。对规划用地的争夺只是当前用地矛盾的先期体现，在实际工作中，土地“闸门”失守的现象愈演愈烈。根据国土资源部对2004年10月至2005年5月

部分城市卫星照片执法检查情况统计显示，违法用地占新增建设用地宗数、面积的比例分别达到61%和50%，有的地方甚至高达80%。“从今年年初摸底情况看，这一势头还在上升，”国土资源部相关人员表示，滥占耕地现象凸现，“以租代征”或以“农村集体土地流转”为名，擅自将农用地转为建设用地，在规划计划之外扩大建设用地规模；竞相压低地价甚至以零地价出让工业用地，造成工业用地过度扩张、重复建设。滥占乱用的背后，是一些地方政府盲目追求经济增长速度，片面依靠投资拉动经济增长，不顾资源支撑条件和环境承载能力，用行政力量推动投资增长，竞相“大上项目、上大项目”。统计数据显示，上半年全国有8个省（区、市）新开工项目计划总投资增幅超过50%，地方投资成为推动新一轮投资扩张的主导力量。受此影响，自2003年以来，针对一些地方出现的投资过热、产能过剩现象，中央陆续出台了一系列调控措施，但并未收到显著成效。今年上半年，全国的固定资产投资增长一直在近乎30%的高位徘徊，第二季度的GDP增长更是高达11.3%，创了1996年以来季度增幅新高，直到8月，城市固定资产投资增幅同比才回落至21.5%。从耕地保有量看，我国现有耕地面积为18.31亿亩，而国家“十一五”发展规划纲要确定的未来5年耕地底线是18亿亩。这意味着，未来5年可以转为建设用地的耕地最多只有3100万亩。而在“十五”期间，这仅仅是有的年份一年的耕地减少量。正是基于如此的严峻形势，温家宝总理于6月15日作出重要批示，强调“必须迅即采取有力措施从根本上解决。否则，不仅影响当前宏观调控，而且危及民族生存和国家长远利益”。相关部门在认真研究、调研的基础上，形成了《通知》。7

月24日，胡锦涛总书记主持召开中央政治局会议研究当前经济形势，明确了加强土地调控的原则和措施。翌日，温家宝总理主持召开国务院第145次常务会议，审议并原则通过了《通知》。“这是继2004年10月《关于深化改革严格土地管理的决定》，2006年《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》之后，中国土地管理和调控政策的又一次重大调整。”甘藏春说。遏制工业用地低价甚至零地价恶性竞争当前土地管理问题的根源在于利益驱动。《通知》的核心在于从机制入手对土地收益进行调整，重在建立起一种更为科学的利益分配机制。国土资源部有关负责人指出，《通知》共8条内容，其中直接与经济政策相关的就有5条。最受关注的是关于“将社会保障费用纳入征地补偿安置费用，以及提高新增建设用地土地有偿使用费缴纳标准”等政策措施，因为这些措施的实施，将在一定程度上影响地价的构成和水平。国土资源部土地利用司负责人表示，从当前地价构成看，取得成本（征地补偿安置和拆迁费用）、开发成本（三通一平费用）和政府收益（相关税费和土地纯收益），大体各占1/3，其中被征地农民的补偿安置费明显偏低。从一些试点城市的测算看，政策调整后，征地补偿安置费大体要提高1倍，地方政府获取的土地出让纯收益在地价中的比重将有所下降。具体到对地价水平的影响，邹晓云表示，工业用地的出让价格大约会上涨40%至60%，但这只是其原来低于成本价格出让的一个恢复过程，因为在这之前，工业用地出让最低价是按基准地价的70%确定的，在执行过程中，各地的实际出让价甚至更低。从试点城市的实际情况看，地价上涨的幅度是可以承受的。对一段时间备受关注的商品房开发用地价格会否上涨

的问题，邹晓云指出，商品房开发用地和工业用地，属于不同用途的用地，不能相互变更，所以工业用地的价格上涨不会传递到商品房开发用地。另外，目前工业用地的供应状况是供远远过于求，没有稀缺性，不会导致工业用地价格脱离成本大幅上涨。邹晓云所在的中国土地勘测规划院地价所，是参与制定新的工业用地价格体系的主要技术单位之一。除了遏止工业用地的低价甚至零地价恶性竞争外，《通知》中与调整利益分配机制相关的经济政策还包括：规范土地出让收入的征收管理。即全额纳入地方预算，缴入地方国库，实行“收支两条线”管理，而不仅仅是土地出让金部分。土地出让金是政府出让土地使用权所取得的土地纯收益，一般只占土地出让总价款的25%左右。调节土地出让收入的分配。从当前土地出让收入的整体情况看，去年土地出让收入5800多亿元，中央财政收入是3.16万亿元，地方财政收入2.656万亿元。尽管由于统计口径的差异，这些数字不可比较，但总的可以看出，出让金对于财政收入特别是各级地方财政收入而言，是一笔不小的收入。《通知》规定了诸如保证农民征地补偿足额到位，保证被征地农民生活水平不降低，保证农民的生活保障费用得到落实等内容，充分体现了“土地收入向三农倾斜”的指导思想。加大建设用地的保有成本，提高城镇土地使用税和耕地占用税的征收标准。从目前情况看，城镇建设用地一旦取得后，各种税费过低，从而导致多占少用、粗放利用、闲置浪费土地现象突出，这不符合节约集约利用土地的要求。提高新增建设用地有偿使用费的标准，目前实际征收标准和出让土地纯收益之间还有相当大的差距。在甘藏春看来，核心是要调整中央和地方的利益分配关系，

逐步减少地方政府盲目扩张用地中的经济利益驱动。除了经济手段，保护耕地还离不开行政手段。甘藏春强调，行政手段集中体现在完善责任制度上，《通知》在完善责任制度上有四个突破：一是对直接责任人员实行问责制。《通知》明确了三种需要追究政府领导责任的情形：一是对辖区内发生土地违法违规案件造成严重后果的；二是对土地违法违规行为不制止、不组织查处的；三是对土地违法违规问题隐瞒不报、压案不查的。专家们认为，此举将会起到很大的威慑作用。二是明确考核依据。新增建设用地土地有偿使用费和相关税收，都将与实际用地挂钩，这将成为比较刚性的规定。三是补充了责任内容。对违反国家调控政策的，要给予处分。四是对土地利用特别是土地计划的管理方式进行了调整。过去计划侧重于资源保护，调整后更侧重管理的是新增建设用地指标，也更体现了宏观调控的思路。针对现行法律规定很严格，但总体上执行力度不够，有时甚至出现法不责众的情形，甘藏春强调，还应强调法律的惩戒作用，必要时可以建立案件查处的协调机制。利益机制调整代表未来土地管理改革新方向“目前一些地方正在观望，等待相关配套政策的出台，一些地方则趁细则未出台之际，加紧囤地。”邹晓云告诉记者。邹晓云表示，这是行政手段必然会出现的问题。尽管有时行政手段会收到立竿见影的效果，但任何行政手段都不可能解决所有问题，有时解决了眼前的突出问题，又会产生别的问题。除了防止“按下葫芦起来瓢”外，邹晓云认为，行政手段的效率能够延续多久也是一个问题，而且，《通知》仅仅是国务院下发的文件，它并没有带来既有法律框架的改变，其效率也会大打折扣。在他看来，在解决了眼前

的突出矛盾之后，征地制度改革、省以下的财税体制改革等深层次的问题应提上议事日程。尽管认为对我国目前政府主导型的发展模式而言，行政手段的应用，必不可少，在我国各类企业的自我约束机制还没有真正形成的情况下，可能还会延续，但甘藏春并不讳言，由于这次文件起草的时间紧，针对性强，有些措施还只是过渡性的。但当前采取的加强土地调控措施所体现的政策思想，代表了未来土地管理改革的方向，甘藏春表示，比如说，注重利益机制调整，当然这种调整取决于各方面利益的平衡和中国经济社会的发展程度，是一个逐步推进的过程。包括法律的完善，行政手段的运用等等，都有一个过程。对下一步需要研究的问题，甘藏春指出，在《通知》起草过程中，各有关部门还形成了一些进一步深化改革、完善土地调控体系的思路。包括进一步提高被征地农民的保障水平；新增建设用地土地有偿使用费就地全额缴入中央国库，由中央财政以基本农田保护面积为基数返还给地方，并向中西部地区倾斜，专项用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发，以及直接补贴承包经营基本农田的农户；按照减少审批环节、强化监管的要求，进一步改革土地审批制度等。这些思路符合土地管理制度改革和完善土地调控体系的方向，但由于涉及到有关法律的修改问题，为保证政策措施的及时出台，《通知》对此未作具体规定。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com