

将土地出让金纳入预算专家：遏制地方用地冲动 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__E5_B0_86_E5_9C_9F_E5_9C_B0_E5_c51_84720.htm

地方政府把卖地收入当作日常支出来源，等于一个人将卖家产收入当作日常支出来源；将土地出让金纳入预算管理，意味着中央要规范地方土地收益管理。“将土地出让收入全额纳入地方预算，缴入国库，实行收支两条线管理”是《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(以下简称《通知》)中的重要内容。由于土地出让收入有地方“第二财政”之称，因而这一管理体制变化引起各方极大关注。中央财经大学财政科学研究所所长王雍君表示，土地收入的自收自支是刺激地方政府滥用土地的关键诱因，将土地出让收入纳入预算管理，将有利于从体制深处遏制地方用地冲动。谈及实施难度，中国社科院农村所王小映认为有四：首先，土地收入受土地供应规模、结构及土地市场需求等影响，收入并不稳定，因而要事先做准确预算并不容易。其次，那些作为公共投资使用的土地出让纯收益，是土地出让总价款核减土地取得和开发成本之后的收入，需要进行专门的核算，因而从时间上看其进入当期财政预算很困难，但可以考虑纳入下期财政预算。第三，土地出让纯收益的使用存在规范问题。针对此，王小映具体进行了三条解释：一是要对地方政府的投资方向进行严格界定，尤其对地方政府不愿意花钱的地方，如失地农民社会保障和生活补贴、农业土地整理开发、廉租房建设等，必须以严格的政策规定保证优先投入；二是投入使用方向的比例怎么划，全国“一刀切”不一定符合各地实际；三是如何平衡不同地区

之间的土地出让金收入差别。我国东、中、西部情况迥异，城市地区和农业地区情况也不同，因而需要认真考虑。如东部地区土地出让价格高，因此土地收益中土地出让纯收益比例高而税费占比小，客观上支持城市建设的资金也多；而西部则相反，这就需要通过科学安排土地税费体系和税费标准，通过中央和省级政府适当集中一定比例的土地收益来调节和平衡地区之间的这种差别。

第四，如何更加有效地发挥土地税费的政策功能。比如，目前耕地占用税税额很低，并且与基本农田等耕地的保护级别相脱节，大大削弱了其约束耕地占用、保护耕地的政策功能。耕地开垦费的具体征收标准由各地自行确定，在全国范围和一些省(区、市)内缺乏系统规范的执行标准体系，其使用、转移、管理和监督等缺少统一的严格规范，限制了其在耕地占补平衡方面的地区调节作用。城镇土地使用税作为土地保有税其征收的范围太窄，并且从量而非从价征收，征收标准太低，不能发挥保有税的调节作用。

在王小映看来，要解决上述问题，最基本的是要界定清楚“土地出让金”的概念，是土地出让的总价款收入，还是总价款收入减去成本即征地补偿、拆迁、规划、测量、评估费用等之后的纯收益，要予以明确。这几年，随着土地“招拍挂”出让和土地收购储备制度的实行，原来作为土地出让纯收益、由用地者向政府缴纳的土地出让金，其实际内容在现实中已经发生了变化，人们在理解和使用上出现了一些混乱，需要首先予以明确界定。

“最终需要建立起预算储备制度”，王雍君认为，即将来自土地和其他资产的收入，与正常的税收收入完全区分开来，前者纳入预算储备制度，严格限定用途，特别是不允许在当年随意花掉。“以土地解

决财政困境，从公共利益和公众利益的角度看都不是好办法，因为卖资产的收入，与正常的来自税收的收入在性质上完全不同。”就此，王雍君打了个生动的比喻：就像一个人卖家当的收入和工资收入在本质上不同一样，人的日常支出要以工资等可持续收入为衡量标准，而不应该以卖家当所得为标准。对地方政府而言，以土地收入为支撑的财政体制，无疑是不可持续的。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