

成果与方法

加强土地经营监管 增加政府非税收入

许春江¹,张萍²,柳聪明¹

(1. 莱芜市财政局,山东 莱芜 271100;2. 莱芜公平税务师事务所有限公司,山东 莱芜 271100)

摘要:土地经营的基本目标和主要任务就是用市场经济的手段,实现土地资源的优化配置和政府收益的最大化。近些年,莱芜市从实际出发,探索土地资产经营,积极推行“五项制度”,不断增加政府收益。但目前仍存在国有土地低价出让和非法转让、出租、抵押等问题。建议采取相关对策,加大土地经营监管力度,推动土地经营的科学化、规范化,以进一步增加政府土地收益。

关键词:土地;经营;监管;非税收入;思考

中图分类号:F301 **文献标识码:**A

土地具有资源和资产的双重属性。我国 33 万亿元国有资产中,土地资产达 25 万亿元,占了 3/4 以上。据国土资源部最新统计,因为土地经营监管不力,我国每年流失的政府土地收益高达 1000 亿元。坚持科学发展观,运用市场机制和经济杠杆,实现土地使用经济节约,功能配置合理,政府收益最佳,这是土地经营的重点和核心。目前,政府土地收益已成为政府非税收入的重要新财源之一。现就莱芜市经营土地的现状和存在的问题,提出加强土地经营监管、增加政府非税收入的对策建议。

1 莱芜市土地经营的现状

莱芜市现有国有土地 8 537.28 hm²,资产总价值可达 252 亿元,扣除国有河流、道路等不增值因素 113.6 亿元,政府可操作的土地资产仍有 138.9 亿元,且逐年增值。自 1993 年建立地级市以来,莱芜从实际出发,并借鉴先进市地的经验,在土地资产经营方面做了初步探索和尝试。特别是 2001 年以来,围绕土地资产经营,积极推行“五项制度”,不断增加政府土地收益,3 年全市实现政府纯收益超过 8176 万元。

(1) 完善规章制度。2001 年以来,莱芜市政府相继出台了土地储备、土地租赁、招标采购、土地登记、地价管理和土地市场管理等 10 个规范性文件,

进一步健全了全市土地管理地方行政规章体系,使全市的土地经营工作有章可循,有法可依。

(2) 推行土地储备制度。2000 年 1 月,莱芜市组建了土地储备中心,对各类建设用地,特别是闲置土地、低效利用土地、城乡结合部土地,全部实施“统一规划、统一征用(收回)、统一储备、统一配置、统一管理”,实现了政府对土地一级市场的垄断,为搞好土地使用权招标拍卖打下了坚实的基础^[1]。截止 2004 年 11 月底,全市已累计投入土地储备资金 51 500 多万元,储备土地 143 宗,面积 419.67 hm²。

(3) 推行土地使用权招标拍卖挂牌出让制度。莱芜市不断加大国有土地使用权招标拍卖的力度,对商业、娱乐、旅游及经营性房地产用地一律实行招标拍卖。2001 年初,敲响了全市土地拍卖的第一槌,将原市文化馆的 0.584 hm² 国有土地拍卖了 810 万元,高出起拍价 250 万元。2001—2004 年 11 月,全市以招标拍卖挂牌方式共出让国有土地使用权 65 宗,面积 173 余公顷,总成交价达 7.07 亿元,实现政府纯收益 3 000 多万元。

(4) 推行地租征收制度。2001 年 10 月,莱芜市成立了地租征收处,对存量划拨土地不符合划拨目录、不属于房地产开发的,推行租赁制度。目前,已对金融、保险、石油、电业、烟草等系统的 180 多个单位开征地租,征收地块达 800 余宗,面积 1124 多公

收稿日期:2005-02-01;修订日期:2005-04-20;编辑:王先起

作者简介:许春江(1962-),男,山东莱芜人,会计师,主要从事土地经营监管工作。

顷,已收租金 950 万元。

(5) 规范企业改制土地资产管理。莱芜市对莱芜钢铁股份总公司、中国石化、中国电信、山东华冠股份有限公司等近 20 家涉及改制、改组、合资、合作企业的 300 多宗、计 933 公顷土地资产,依法进行了评估和合理处置,明晰了企业的土地产权,盘活了土地资产。

2 莱芜市土地经营中存在的问题

莱芜市政府驻地莱城,现有存量建设用地总面积 2 506 hm^2 ,其中中国有划拨土地和集体土地占相当大的比例,基本是无偿使用,部分土地以协议方式出让。1993—2004 年,政府土地总收益 30 864 万元,这与数量巨大的建设用地几乎不成比例。

(1) 土地低效利用现象仍较普遍。一是存在大量闲置土地。莱城建成区内,目前已清查出的闲置土地 5 宗,总面积 15.33 hm^2 。其中,闲置最短的近 2 年;面积最大的 13.33 hm^2 (200 亩),最小的 0.13 hm^2 (2 亩)。保守估计,莱城闲置、半闲置土地总量约 100~133 hm^2 。大量土地资产闲置,无法取得政府土地收益。二是土地用途不合理。在凤城西大街等商业黄金地段,驻有莱城区机关、招待所、区医院及市汽车站等非商业单位,占地面积大,未能使土地得到合理利用,从而减少政府土地收益。三是党政机关事业单位办公用地效率不高。莱芜市级机关综合办公大楼投入使用后,部分迁入大楼办公单位的原划拨办公用地没被收回,异地新建办公楼的原划拨办公用地也一直被占用或被改作他用(有的转为经营用地,有的进行出租),造成政府土地收益大量流失。

(2) 政府土地收益隐形流失严重。城中村无任何手续违法占地搞建设,集体土地、划拨土地用于房地产开发,单位或个人私自改变土地用途扩建,非法转让、出租、抵押等各类违法用地现象依然存在。目前,建设用地总量 90% 以上的城镇存量国有土地,仍然沿袭计划经济体制下无偿无限期使用的制度,土地的级差收益大多为用地者所占有。据调查测算,以市百货大楼为中心的方圆 1 km^2 内,沿街房屋每平方米年租金平均 3 000 元,建成区其他沿街店铺每平方米年租金一般 800 元,最低的也在 200 元以上。莱城内房屋年租金总额约 10 亿元,大部分为土地级差收益,应为政府所得,但已流入单位和个人

的腰包,每年造成的财政隐形流失近 5 000 万元。

(3) 改制企业土地租金明显偏低。与莱芜市邻近的新泰市每平方米收取租金最低为 7.0 元,莱芜市每平方米最高仅收取 4.20 元。莱城现状工业用地 679.3 hm^2 ,不考虑地租标准提高的因素,若按企业改制后全部以最低标准向政府缴纳地租计算,造成政府土地收益流失为 340 万元。

(4) 土地使用权招标拍卖挂牌出让的力度不够大。自 2001 年以来,莱芜市供应土地 815 宗,其中协议出让 570 宗,出租 180 宗,招标拍卖挂牌 65 宗,招拍挂仅占到 8%;实现土地出让金政府收益 36 178 万元,其中招拍挂实现土地出让政府收益 30 864 万元,占土地出让政府收益的 85%。

(5) 土地经营二级市场亟待加强引导管理。由于土地经营二级市场缺乏全国性的法律依据,各地在管理力度和做法上参差不齐,比较混乱。莱芜市对二级市场的管理,仅看其交易价格是否按市场价格和收取微不足道的土地增值税,基本上是处于买卖双方自由交易的放任阶段,管理约束的软化使政府土地收益流失较大。

3 增加政府非税收入的几点思考

(1) 建立政府高度垄断土地一级市场的运行机制。经营土地的关键是政府要高度垄断土地一级市场,虽然莱芜市按照“五统一”做了大量工作,但在统一征用(收回、收购)、统一开发等方面还存在很多问题,离高度垄断土地一级市场还有差距。当前,要加强规划编制研究和实施工作,以提高土地储备的可预见性,进一步发挥规划对土地利用的调控作用,解决用地者私自改扩建、开发、转让等问题,从源头上控制政府土地收益的流失。

(2) 加快土地储备制度的步伐。建立“一个渠道进,一个池子蓄,一个口子出”的土地经营管理模式。政府要通过征用、收回、适当补偿等方法储备闲置非农业用地,经过开发整理将生地变为熟地,通过招标拍卖方式出让。要充分利用竞争机制,达到土地最优配置,把由于土地储备和配套带来的土地升值留在政府手中,增加政府土地收益。

(3) 进一步推行土地租赁制,扩大土地有偿使用范围。土地租赁制相对土地出让方式而言,更为灵活,更适于当前经济承受能力较差的绝大多数用地单位。凡法律和国家有关政策规定应当以有偿方式

使用的建设用地,无论是新增的还是原有存量的,都可以实行租赁制,义乌、临沂商品市场的繁荣已为此提供了佐证,建议按 5% 左右的比例征收地租。这对出租者无太大影响,不会影响承租方的经营积极性,也可保证政府实现其土地所有权收益。

(4) 提高土地招标采购挂牌比例。除优先保证国家重点建设项目、基础设施建设、高新技术产业发展及开发区建设用地外,其他都要纳入计划,明确供地数量、位置和用途,严禁计划外用地。同时,要引导企业根据政府供地计划寻找地源,竞争用地。对商业、旅游、娱乐、经营性房地产开发和其他项目用地,同一地块有两个以上意向用地者,必须依法进行招标、拍卖,以增加政府土地收益。

(5) 完善地价管理制度。对已经出让的土地,凡改变用途和容积率的,让用地单位补缴差价;对过去协议出让的房地产开发用地,由于政府改善了基础设施和环境而增值的,按增值部分的 40% 收取土地增值收益,将土地级差收益全部收缴到政府土地收益中来。

(6) 抓好改制企业土地资产处置。对企业改制土地处置情况进行集中清理整顿,逐宗逐户进行排查处理。对经营效益好的,办理土地出让手续,补缴

出让金;对重点脱贫企业,经市政府批准,办理出让手续,将出让金作为政府股份注入企业,由市土地储备中心持股监管;对破产企业,将土地资产收回拍卖,所有收益用于安排下岗职工,以最大限度的发挥政府土地收益的经济和社会效应。

(7) 健全完善土地有形市场。经营土地,除了发挥政府的主导作用外,还要发挥其他主体的积极性。要建立统一、规范、有序的一二级市场,为土地经营者构筑土地交易平台;并采取行政的、经济的、法律的手段,引导土地使用权交易进场。土地使用者进行土地使用权转让、出租、抵押等交易活动,要在土地有形市场公开进行,依法办理交易手续,实施交易登记,申报交易价格,交纳有关税费。要把土地有形市场作为招标采购土地及公布供地计划和相关政策、信息、资料等的固定场所。这利于实行政务公开,提高政府供应土地透明度,接受社会监督;可保证土地交易安全合法,防止土地隐形交易,增加政府土地收益。

参考文献:

- [1] 张国平. 浅议城市经营中土地使用制度的构建[J]. 海南金融, 2002, (11): 29 - 44.

Strengthening Land Monitoring and Managing to Increase Government Non - tax Income

XU Chun - jiang¹, ZHANG Ping², LIU Cong - ming¹

(1. Laiwu Financial Bureau, Shandong Laiwu 271100, China; 2. Laiwu Gongping Tax Corporation, Shandong Laiwu 271100, China)

Abstract: Basic target and major task of monitoring and managing land is to realize reasonable arrangement of land resource and gain maximum government benefit by using market economy. From the fact condition of land monitoring and managing in Laiwu city, land managing is studied and "five policies" is carried out, and which have increased government income continuously. But some problems still occur as follows: transferring land at a low price, transferring, hiring and offering land not by law. It is suggested that in order to increase land benefit, land monitoring and managing should be strengthened, scientific and formal land managing system should be promoted furtherly.

Key words: Land; running; monitoring and managing; non - tax income; thoughts