

土地出让金征收制度改革影响及分析核心探究

吴海宾

河北省廊坊市自然资源和规划局

[摘要] 在我国土地制度中，土地归国家所有，土地出让金制度则是向承租人转让土地使用权，并收取部分租金的制度。从一定意义上讲，土地出让金制度是土地公有制度的润滑剂，是在不同历史时期所有人民共同认可的一项制度，能够为地方各级人民政府提供财政收入，推动国家社会的发展，其作用包含变现土地价值、优化配置土地资源、保障社会经济公平等。严格说来，土地出让金制度并不是一定只适用于国有土地，在社会的发展过程中，其适用范围也在随之而变化。土地出让方式不同，土地出让金的征收标准亦有所区别。我国出台了一系列规范性文件管制土地出让方式，使得土地出让金的计价标准逐渐走向统一。然而，时至今日，我国土地出让金制度仍然存在些许问题，并不是完全适用于所有地方，相关部门应继续改革并完善征收制度，促进社会的进一步发展。本文主要探究土地出让金征收制度改革影响及分析。

[关键词] 土地出让金征收制度改革；影响；分析

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-627X.2020.03.1564

土地出让金是地方政府财政收入的主要来源，其一般都能够为地方政府带来巨额收益。实际上，土地出让金制度能够进一步巩固土地公有制，在社会发展的不同层面都有着巨大的战略优势。土地出让金制度的出台，让我国的土地市场迅速盘活，促进了国家经济的发展与城市化进程的加快。所以，土地出让金制度为我国的社会发展做出了重要的贡献。但因为部分地方政府过分依赖于土地出让收入，导致种种不合理问题随之出现，相关部门应积极分析土地出让金征收制度的法律规制，探究其改革所带来的影响，并提出完善构想。

一、土地出让金的基本概念

科学理论来源于概念，土地出让金是在土地出让的基本事实上而产生出来的。通常认为，土地出让金就是一定年限内的土地使用费。也有的学者认为，土地出让金既包括转让土地使用权的价款，也包括转让土地所有权的价款，但这种说法没有考虑到年限的因素。要知道，土地出让的前提在于土地使用权与所有权的分离，其出让的是土地使用权。所以土地出让金绝不是土地使用权和所有权的价款之和。但这也说明人们应当关注到土地出让钱的开发费用，其影响着土地出让金的定价问题。除了前两种说法，也有人认为土地出让金应包括基础地价和土地收益两个要素，土地开发前期费用和土地未来收益都会影响到土地出让金的标准，不过这种学说也忽略了土地占用费用和年限两个要素。综上，从广义的意义来理解，土地出让金就是在一定年限内出让土地而产生的费用，包括土地基础价格、年限内土地使用费用和占用费用、土地收益。从狭义的意义来理解，土地出让金指一定年限的土地使用费。

二、土地出让金的价值分析

第一，实现土地资源优化配置。从一定意义上讲，人类的需求是无限的，但资源供给是有限的。所以，如果人类无法控制自己的需求，必然会在资源需求与供给方面产生冲突和矛盾。因此，优化资源配置很有必要。在人类文明的发展过程中，土地资源是人类赖以生存的基础，其与人类的生产生活息息相关，土地资源的优化与配置非常重要。这里所说的资源优化配置，是指在不同的生产和再生产环节上对资源进行科学的动与配备。比如，我国土地出让金制度就分离了土地所有权与使用权，让土地资源也处于市场环境中，能够在一定程度上参与市场竞争过程，这样的方式让土地资源流动起来，最终实现资源优化配置。从宏观层面上讲，

土地出让金制度的出台是对土地公有制度的辅助与润滑，并严格遵循了经济发展的一般规律与市场调节方式，能够进一步提升土地利用率，让土地资源的配备变得真正合理起来。人类天然有着自利的心理，土地出让金的存在让拥有土地使用权的人必须想办法开源节流实现自身利益最大化，所以其必然会对土地资源进行最大程度的利用，大大提升了土地的有效利用率，从而实现合理配置有限土地资源的目标。

第二，实现土地价值。我国所设立的土地出让金制度能够有效保障土地资源的价值，进一步提高地方政府的财政收入。一方面，土地出让金的标准与土地的价值息息相关，其在金钱置换时可以实现土地的价值。土地作为重要的自然资源，本身存在一定价值的，土地出让金能够让价值变现。另一方面，地方政府通过收取土地出让金可以获得财政收入，让城市建设有了稳定的经济来源。所以土地出让金法律制度的基本功能就是提高地方政府财政收入。简而言之，获得土地使用权的人所缴纳的土地出让金就是当地政府的财政收入资金。在我国土地制度中，政府通过划拨或出让土地的方式转让使用权。而依据土地出让金制度，人们若是以出让的方式获得土地使用权则应向国家缴纳土地出让金。若是以划拨的方式获得土地使用权则不需缴纳任何费用，但这种获得土地使用权的方式应始终在法律规定的使用范围内，一般不允许流转。要想实现土地的流转，则必须将划拨用地转为出让用地，并由土地使用权人缴纳土地出让金后才可以实现。因此，是否收取土地出让金则由土地使用权人获取土地的方式来决定，实际上就是以土地利用方向与用途作为标准来衡量，确保土地资源能够得到充分利用，既要实现土地价值，也要保障政府的财政收入。

第三，保障经济公平。众所周知，人类社会存在需求与资源供给之间的矛盾，土地资源是有限的，或者非常稀缺，所以整个社会都面临着如何配置有限的资源，并将有限资源配置给谁这样的难题。所以，有限的土地资源既要得到合理的配置，人们对土地的需求也应进行调控平衡，保障经济公平。在我国土地制度中，土地划拨属于无差别对待全体国民的土地需求，但这种模式也存在一定的问题，会出现有限资源与无限需求之间的紧张关系，并加速矛盾的出现。土地出让金制度的出现，无法缩短人们在能力、财力方面的差距，勉强实现形式平等。但其能在一定程度上缓解需求与供给之间的矛盾，促进社会群体积极开发土地资源满足需求。所以，土地出让金制度可以实现社会土地需求平衡，并直

视、接纳人们的差别。也就是说，国家所设立的土地出让金制度可以从不同方面做到利益平衡，保障经济公平。首先，某些需求可以优先满足。土地出让金制可以让人们对土地资源的需求产生理性思考，使得资源调控具有更大的空间与可行性。其次，可以按顺序满足不同需求。土地出让金制度可以让社会群体衡量自己的能力与负担，客观看待经济差异，顺位满足需求。再次，实现分配公平。土地出让金制度难以消除人们之间的不平等现象，其制度正式与社会不平等息息相关，但有倾向性的使用土地出让金可以在一定程度上缩小人们之间的不平等状况，而做到平等。

三、土地出让金征收制度改革的目的与意义

（一）统一征收标准，提高征收管理效率

依据国有土地使用权出让收支管理办法，土地出让金征管机构发生了变化，但并没有影响土地出让金的使用环节。2018年以后，国税与地税进行合并管理，我国的税务系统采用了一致性的标准。立足于国家层面，税务局征管土地出让金等非税收入能够避免因省份不同而导致非税收入缴费时间不一致的问题，也能防止出现因地区不同在政策尺度上产生管理不一致的问题，让政府征收土地出让金等非税收入的过程更加规范，并不再出现税收信息不对称情况，有效降低了征管成本，提升了工作效率。

（二）加强市场监管，实现部门信息共享

依据国有土地使用权出让收支管理办法，自然资源部门、财政部门、税务部门、人民银行等应做好信息共享和衔接，做到互联互通，确保土地出让金等非税收入能够按照全国税收统一标准进行信息化管理。2018年国税、地税统一管理之后，各地方的税务部门均受到了政府和国税的双重领导，无论是缴款信息还是计征信息基本都能做到实时共享，让税务征收环节更加透明。这也意味着中央对地方市场的掌控力度进一步得到增强，后续的统筹安排将更加顺利，促进供给结构的进一步优化，其管理制度与管控制度也将更加精准。

（三）提高税务征缴力度，规范收支情况

依据国有土地使用权出让收支管理办法，以前年度和今后形成的应缴未缴收入与按规定分期缴纳的收入均由税务部门负责征缴入库。很多地方政府在出让土地使用权的过程中，会不可避免地出现少征、欠征、漏征等情况，或是虚增与空转土地出让收入等现象，对地方土地出让收入产生了严重的影响。实践表明，新收支管理办法的实施能够让地方土地出让行为更加规范，提高了土地出让收入征缴透明度与征缴效率，也极大地限制了地方政府在征收土地过程中的不规范行为，包括土地款返还、虚增土地收入、土地收入担保入股、土地款减免等行为。

四、土地出让金征收制度改革的影响与建议

（一）对城投类企业

新收支管理办法实施之后，政府非税收入由自然资源部门转入税务部门，土地出让金等非税收入变得更加的规范和透明。新收支管理办法只改变了征主体与环节，并没有影响政府支出环节，所以也并不会对城投类企业获取土地出让金返还产生影响，短期也不会影响城投类企业土地整理收益业务。但因为涉及之前规范征缴状况，许多拿地参与房地产开

发并存在土地出让金缴纳不规范的地方城投公司产生一定的影响，比如，有的城投公司出现过欠缴行为，也有的城投公司出现补缴土地出让金情况影响了自己的现金流，但因近几年国家管理土地出让金非常严格，这类情况基本很少出现。

（二）对房地产开发企业

国有土地使用权出让收支管理办法出台之后，其前后变化也会对房地产开发企业产生一定的影响。第一，招拍挂方面。当前阶段，绝大部分房地产开发企业在拿地过程中都能够遵守相关规范进行招拍挂。税务部门统筹征收环节之后，各省市的土地出让金征收时间和方式基本实现统一，其并不会涉及出让金征收后续环节，所以基本不会影响到房地产企业招拍挂拿地的过程。第二，勾地和协议供地方面。房地产企业拿到地之后，会与当地政府进行沟通，在工地和协议工地方面可能会出现土地出让金返还等操作。而国税地税统一以来，国家各个部门均实现了信息共享，中央能够直接掌握地方土地出让金的实际情况，并会对地方政府进行行为引导。比如，税务部门和财政部门可以共同协调监督地方政府的土地出让金使用情况，这使得地方政府在这方面会非常谨慎小心，却增加了政府在土地出让金返还方面调配资金的难度，也因此有可能提高勾地和协议供地的难度。第三，政策监控方面。在国有土地使用权出让收支管理办法出台之前，由自然资源部门和财政部门管理土地出让金，税务部门征管房地产税收，人民银行监管房地产企业的经营与发债，所以房地产企业基本被多头监管，让政府在掌握房地产企业情况时出现了一定的难度。而是制度改革之后，国家可以系统全面的监管各个地方的房地产情况，从而更加精细化的调控房地产市场。

五、展望

近年来，中央对土地出让金等政府非税收入的管理逐步加强，并出台了一系列文件明确目标与使用标准。国家在未来规划和远景目标中提出了应进一步完善土地出让金制度，进一步提高金融支持与财税支持，并健全农业农村投入保障制度等。据调查，当前该比重并未达标，比例偏低。中央在掌握地方土地出让支出情况的过程中，应对具体支出方向进行保障，为乡村振兴政策的落实提供资金支持，发展乡村振兴产业。

结束语

综上所述，土地出让金制度是国家的重要制度，依据《国有土地使用权出让收支管理办法》，土地出让金等政府非税收入由税务部门管理，真正落实了预算管理改革，使得非税收入的征收管理过程更加规范，但这不代表着中央与地方的财税体制或税制产生了变化，也没有专门针对房地产行业，其目的还是推动国家财政制度长期稳定发展，至于后续配套政策是否会产生影响则有待追踪。

参考文献

- [1] 安体富、贾晓俊，《外国基层政府公共服务能力考察及对我国的启示》《地方财政研究》2019第5期
- [2] 王旭鹏. 土地出让金法律规制研究[D]. 甘肃政法学院, 2019.
- [3] 李彩虹. 土地财政的法律问题研究[D]. 华南理工大学, 2019.