

基于税收视角的土地管理分析

周伟民

喀左县自然资源局 辽宁 朝阳 122316

[摘要]党的十八大以来,我国大力推动和加快生态文明建设,通过优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设等战略任务,努力建设美丽中国,构建人与自然生命共同体。针对土地这一最基本的自然资源和生产资料,如何在促进土地要素流通顺畅的同时,进一步提高土地资源配置效率、节约集约用地水平,是相当长时间内需要统筹突破的重要课题。本文围绕国家土地管理法律体系,以土地税为切入点,就税收对土地的调控作用和“以地控税”征管实践进行分析阐述。

[关键词] 税收视角; 土地管理

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6288.2020.02.1345

一、土地管理体系分析

(一) 法律法规体系

以宪法为根本,国家制定了涵盖土地利用全生命周期的法律制度体系。该体系以土地管理法、农业法、城乡规划法、环境保护法、耕地占用税法等27部法律为主干,包括土地管理法实施条例、不动产登记暂行条例、基本农田保护条例、城镇土地使用税暂行条例、国土资源行政处罚办法等若干法规规章。

从制度层面有力保障了“十分珍惜、合理利用土地”和“切实保护耕地”这一基本国策。规定了国家基本土地制度,实行土地社会主义公有制;实行土地用途管制制度,必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地,未经批准不得改变土地用途;建立土地统计制度,为土地利用总体规划编制提供依据;建立土地调查制度,支撑土地等级评定。

(二) 主管部门职责

土地管理法明确规定国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

2018年3月批准设立的自然部,通过统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责的“两统一”,为解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题,实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理,提供了统一领导和机构保障,有效促进土地管理制度创新和流程优化。

1. 国土空间规划

以土地用途管制制度的国土空间规划工作为例。

在编制之前,要求开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性“双评价”工作,通过对自然资源和生态环境本底进行客观评价,确定生态、农业、城镇等不同开发保护利用方式的适宜程度,从空间上明确规划范围内未来生态修复的要点,对既有规划成果进行校正。

2. 自然资源调查

土地调查是国土空间规划的重要依据,也是规划执行监督评价的有效方式。围绕土地、矿产、森林、草原、水、湿地、海域海岛七类资源,顶层设计、系统布局,以自然资源调查、监测、数据库建设、分析评价和成果应用为主要内容,构建了统一的自然资源调查监测体系。

(三) 地方政府土地管理

土地管理法同时要求,各级人民政府应当采取措施,全面规划,严格管理,保护、开发土地资源,禁止非法占用土地的行为。

对于各级政府,特别是地方政府来讲,土地及其衍生的城镇土地使用税、房产税、契税等税种更是地方收入的重要来源。各级地方政府除依法依规设置自然资源主管部门,在自然资源部垂直领导开展土地管理和监督工作之外,还积极探索尝试土地监督利用新模式。

二、土地税收调控分析

(一) 土地税收管理体系

在各地推行的“亩均绩效”“亩产效益”评价中,已将亩产税收作为重要的评价指标,利用税收的经济调节职能,促进资源的有效配置。

税收本身既是国家财政收入的重要来源,也是国民经济和资源宏观调控的重要手段。通过税种设立、税率高低及税收优惠等政策的制定与实施,规范经济主体的生产行为,促进资源有效配置,使其尽可能符合国家宏观发展要求。

依据税收法律法规,国家建立了以耕地占用税、城镇土地使用税、房产税、契税、土地增值税、资源税、环境保护税等为主的土地税收征收体系,对土地资源组织收入和宏观调控。

(二) 土地收税规模分析

我国土地税收具有“重流转、轻保有”的特点,土地流转交易环节涉及契税、土地增值税、城市维护建设税、印花税、所得税、附加税等多个税种,而土地保有环节仅有城镇土地使用税(后文简称为“土地税”)与房产税,对土地取得后有效利用的税收调节作用相对不足。

根据财政部公布的2013~2019年财政收支情况数据显示,在契税、土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税等4个土地相关税种收入中,保有环节的城镇土地使用税在4项土地税收中的占比仅为13%~18%,远低于契税的33%~38%、土地增值税31%~40%等流转环节税收,甚至在2013年、2014年、2016年3个年份低于耕地占用税,排在第四位。

通过对上述税种收入的纵向分析发现,2015年契税收入比2014年减少87亿元,而城镇土地使用税收入则在2016年减少113亿元。土地流转环节的主体税收下降之后,土地保有环节税收也随之减少,符合税种设置关系。

土地税收与建设用地资源密不可分,利用自然资源部公

开发布的2013~2017年中国国土资源公报数据,进一步分析契税与地价、城镇土地使用税与建设用地之间的关系。

(三) “以地控税”专项工作

1. “一图一表”以地控税

随着改革持续深入,经济快速发展,市场主体数量增长显著。对国家市场监督管理总局全国市场主体统计数据进行分析,截至2017年底全国市场主体总数9814.8万户,相比2013年底的6062.4万户,整体增长61.9%。其中企业数量由2013年底的1527.8万户增长至2017年底的3033.7万户,整体增长98.6%。

市场主体的快速增加,特别是作为纳税主体的企业数量近乎翻倍,导致土地税源取得方式和实际使用情况更加复杂多变,土地税错漏申报及土地闲置、低效和变更用途的问题明显增加。

为此,早在2013年国家税务总局、原国土资源部下发《关于深化部门配合联合开展以地控税以税节地试点工作的通知》,要求在全国范围内联合开展“以地控税以税节地”试点工作,加强土地税征管,促进土地节约集约利用。

通知要求,税务部门依托国土部门提供的地籍信息,以“一图一表”等方式,对权利人和纳税人、土地坐落和生产经营地址、发证面积和土地占用面积等属性进行挂接,识别发现申报面积不实、未申报等涉税疑点,“以地控税”及时堵塞征管漏洞,提升税源管控、增强政府财力。国土部门利用税务征管中发现的未批先占、供而未用、私改用途等违法用地信息,倒逼土地管理,促进资源优化配置、土地节约利用。

仅至2014年,就已发现面积不实或未申报的应税土地14万余宗,增加应税土地面积6亿平方米,查补土地税收37亿元、房产税等其他相关税收19亿元,17个试点地区查补土地税超过上年该项税收收入的10%。为此,2015年国家税务总局、原国土资源部又联合下发《关于深化以地控税以税节地工作的通知》,有序推进“以地控税以税节地”。

2. 土地税征管新问题

随着税务征管改革的不断推进,原有“以地控税”模式已难以满足实际征管需求。

2016年,金税三期系统全面上线,规范统一税源登记、征期申报、税款入库、减免备案等征管环节,形成了以纳税人识别号、土地税源编号等为主的土地税业务信息。而金三上线前建设的“以地控税”系统和专项数据与金税三期系统无法有效关联,在数据层面上形成了“两张皮”。全面推行的营业税改增值税,在简化优化税制、促进税制统一公平的同时,也削弱了原基层地税部门的涉税疑点应对能力,影响了土地税收执法效力。

2017年,《财政部税务总局关于承租集体土地城镇土地使用税有关政策的通知》要求“在城镇土地使用税征税范围内,承租集体所有建设用地的,由直接从集体经济组织承租土地的单位和个人,缴纳城镇土地使用税”。承租集体土地的纳税人由实际使用人转变为直接承租人,额外增加了查找

联系直接承租单位和个人的工作量,也加剧了自然人税款征缴问题。

基于“放管服”优化纳税服务、推进纳税缴费便利化等取消的土地税种认定,在方便纳税人自主申报、减少内部管理风险的同时,也导致登记环节错误使用土地等级、申报环节面积不实等涉税疑点比例增多。纳税人符合减免税收政策时,自主申报未做税源登记、未做减免备案等不规范现象也较为普遍。

3. “以地控税2.0”优化实践

针对上述问题,各地税务部门、自然资源部门,借鉴利用地理信息技术,改进完善“以地控税”工作方法,通过深入跨界融合,不断优化土地税收管理。

“地理信息系统+金三”有效衔接。平台将地理信息技术融入电子税务局建设,实现了地理信息与税收征管核心数据的融合;采用微服务架构与税务核心征管系统实现松耦合集成;通过Docker的自动化独立部署,消除了以往外挂式税务地理信息系统应用瓶颈,保证了税源信息的时效性。

“多元数据综合分析”全面覆盖。在税图平台方案中,充分利用共享渠道,获取高分辨率遥感影像、不动产登记、地名地址、土地调查、电子地图等第三方数据,形成相互补充、互相验证的多源数据库。借助地理信息客观反映用地现状、用地范围、占地面积的特征,以宗地为单位,进行无缝覆盖式经营用地空间分析,有效识别涉税疑点,特别是集体建设用地的应税宗地疑点,彻底摸清税源家底。

“互联网+电子政务”纳税服务。依托电子税务局,为纳税人提供电子地图、遥感影像、地名地址和地理信息标绘工具,通过点击标绘,系统会自动提示土地面积、土地级别、适用税率等信息,辅助纳税人税源登记。既提高了土地税源登记的准确性,又降低了征管首环节的涉税风险。

三、结语

在全面建设社会主义现代化国家的征程中,需要中央、地方各方面充分发挥土地管理职责,在保持宏观政策连续性、稳定性和可持续性的同时,继续强化土地制度改革、科技创新管理方法,使政策举措更加符合实际、更有针对性,不断优化土地要素配置、提高土地节约集约水平和土地生产率,加快推进经济高质量发展和生态文明建设。

参考文献

[1]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.

[2]中国法制出版社.中华人民共和国土地管理法[M].北京:中国法制出版社,2020.

[3]焦思颖.深化“放管服”改革服务市场主体——《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》解读[J].自然资源通讯,2019(18):15-16.

[4]贾康.房地产税离我们并不远[M].北京:人民出版社,2015.