

新型城镇化背景下的中国土地制度变革(下)

唐在富, 冯利红

(财政部财政科学研究所, 北京 100043)

摘要: 中国新型城镇化背景下的土地制度变革, 必须着力构建城乡统一的土地要素市场, 完善土地使用者产权制度, 健全土地管理和耕地保护制度, 完善土地资产监管体制, 加强和改善土地宏观调控, 明确国有土地免费续期、永续使用, 赋予集体土地使用权同等市场地位, 以稳定市场预期, 促进土地要素有序流转和高效利用; 基于现代国家治理完善土地财税体制, 加快推动开征房地产税, 规范政府土地出让收支和土地相关债务管理; 推动土地财政转型, 建立持续稳定的以税收为主体的地方财政收入来源。通过统筹土地、财税等领域改革, 充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用, 在满足城镇化融资需求的同时, 合理调节土地收益分配, 有效防控财政经济风险, 促进经济社会持续健康发展。

关键词: 土地制度; 新型城镇化; 土地财政; 房地产税

中图分类号: F061.6

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)05-0070-07

China's land system innovation under the background of new pattern urbanization (II)

TANG Zai-fu, FENG Li-hong

(Research Institute for Fiscal Science, Ministry of Finance, Beijing 100043, China)

Abstract: As a reform in crucial areas and key links of comprehensive reform, land reform is a very influential factor of promoting the new pattern urbanization. We should adhere to the three-dimensional integrated reform path and the technical route, which is "to perfect the land factor market through strengthening the management of land resources, assets and macro-regulation" according to China's actual conditions. It suggested that we should clear free renewal and sustainable use of state land, accelerate the levy of the real estate tax, strengthen the debt management of local government, promote the establishment of a steady source of local fiscal revenue, give full play to the market in a decisive role in the allocation of land resources and promote effectively the sustainable and healthy development of economic and society through coordinating the land, the fiscal and taxation reform.

Key words: land system; new pattern urbanization; land-based public finance; real estate tax

加快推进新型城镇化, 必须围绕健全中国特色社会主义制度体系, 推进国家治理体系和治理能力现代化, 坚持问题导向与目标导向相结合, 改革调整土地制度和相关管理体制机制, 发挥市场在土地资源配置中的决定性作用, 促进经济社会持续健康发展。基于土地制度改革总的目标, 笔者曾提出“一体三维”的理论模型, 强调要针对土地制度管理以及相关财税领域存在的问题, 统筹土地要素市场、

土地财税体制、土地财政转型和土地利用规划等多方面的改革^[1]。具体而言, 一是逐步健全土地要素市场, 稳定市场预期, 促进土地资源有序流转和高效利用; 二是完善土地财税体制, 合理调节土地收益分配, 正确处理政府、社会资本与居民个人的利益关系, 促进社会公平正义; 三是推动土地财政转型, 稳定财政收入流量, 加强投融资管理, 满足城镇化发展的投融资需求; 四是严格土地规划管理, 优化资源利用结构, 满足经济社会发展多样化的需求。笔者拟重点从经济学角度讨论土地要素市场、土地财税体制和土地财政转型相关改革。即如何通过改革推动建立城乡统一的土地要素市场, 完善土地相关财税制度, 合理调节土地收益分配, 有效防范财政经济风险, 促进新型城镇化和经济社会持续健康发展。

收稿日期: 2014 - 08 - 10

作者简介: 唐在富(1974—), 男, 湖南道县人, 经济学博士, 应用经济学博士后, 研究员、高级经济师。财政部财政科学研究所研究生导师, 湖南农业大学经济学院兼职博导, 中国财政学会公私合作研究(PPP)专业委员会常务理事。主要研究方向: 财政理论与政策、土地制度、宏观经济管理等。

一、建立城乡统一的土地要素市场

党的十八届三中全会决定提出要“完善城镇化健康发展体制机制。坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力”。同时提出要“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”;“建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行”、“推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”。这为围绕推进新型城镇化背景下的土地制度变革指明了方向。

针对新型城镇化发展提出的新要求,土地制度变革首要任务是按照健全基本经济制度、完善社会主义市场经济体制的要求,围绕建设统一开放、竞争有序的市场体系,统筹推进土地出让制度及相关财税体制改革,建立城乡统一的土地要素市场,稳定市场预期。具体应推进以下改革:

1. 完善土地使用者产权制度

一是国有土地使用权到期免费自动续期。在公有制背景下,借鉴香港特区等地一些做法,修改完善土地管理法等相关法律法规,明确已经出让的国有土地使用权到期后,除重新规划为公益用途的土地外,使用者可以申请并经批准后免费续期,国家只通过税收来调节溢价收益。同时,加强对房地产转让增值收益的税收调节,政府通过税收收入弥补由此减少的土地出让收入。二是集体建设用地直接进入一级市场出让。在县、乡政府的监督管理下,集体建设用地按照土地规划和年度利用计划要求,在统一的交易平台直接出让,使用权到期后与国有土地同等免费续期。政府通过土地增值税、所得税等调节集体土地出让、流转形成的土地增值收益。三是严格控制政府征地规模。清晰界定政府与市场作用边界,严格区分公益和非公益用地范围的基础上,改革征地制度,严格限定征地范围。在相关法律中列举政府可以征地和划拨供地的具体情形,“法无规定不可为”,在清单之外政府一律不得征地和划拨供地。凡属经营性用地一律通过招标、拍卖等公开透明的方式出让,最大限度地发挥市场机

制在土地资源中的作用。四是统一城乡土地产权地位和税收制度。国家除了用途管制以外,应推进城乡土地和房产税制一体化,对于一定范围内的宅基地及地上物可以免征房产税,其他建设用地需统一办理用地手续,国家通过收取房产税、土地增值税、所得税等,有效调节保有、出租、转让环节的溢价收入。

2. 健全土地管理和耕地保护制度

围绕建立促进资源均衡利用的调控制度,健全土地利用规划和用途管制制度,形成归属清晰、权责明确、监管有效的土地资源管理制度。借鉴国际经验,建立科学的土地利用规划管理政策体系,落实区域规划和具体用途管制,健全土地集约使用制度。进一步完善土地利用规划和年度利用计划管理,控制好土地投放节奏,在有效满足经济社会发展多样化需求的同时,提高土地资源的利用效率。土地利用规划在制订过程中除了征求公众意见、进行专家咨询以外,还要在人大、政协会议上进行审议,经批准后向社会公布,接受全社会的监督。市县每年土地利用计划要在土地利用规划范围内,由国土、计划、财税部门联合提出,确保土地征收、农地转用、土地一级市场投放等关键指标不突破规划安排,并进行具体的收入与支出测算。在报上级国土部门审查批准后,土地利用计划具体量化指标作为国民经济和社会发展报告(草案)的内容,政府土地收支测算作为财政预决算报告(草案)的附表,在每年的人大、政协会议接受审查,接受全方位的监督。政府对土地一级市场的管理应当由征地出让为主的管理,向规划总量和控制投放节奏为主转变。对于土地征购和用途规划改变带来的新增建设用地,应由土地的集体所有者按照统一的规划和计划管理,在政府提供的交易平台上公开竞价转让。为了提高土地出让转让的透明度,每个市县政府都要每年在固定时点定期公开进行土地一级市场投放。

进一步完善耕地保护和管理政策。应修订完善相关法律法规,赋予农民“农地永佃权”,并延长承包经营期限至 75 年以上,使农民本人一代之内不需要担心土地使用权的变更,激发农民增加投入、培育地力的积极性。保留农地的社会稳定功能,以乡镇或村为单位预留部分机动农地,保留农民在原

户籍地返乡种地的权利。对于耕地等特殊土地资源规定个人或家庭使用面积的上限,企业组织规模化经营要接受监督,以保证耕地必要的均衡分布,继续发挥其社会稳定的功能。因地制宜规定人均免费使用农地的面积,在此面积范围内的农地免收使用权租金,超过部分由县级政府确定收取租金标准。机动农地由乡镇政府和村委组织公开招标、拍卖使用权。应允许离地农民在需要时,回乡免费领种一定面积的农地,保证返乡愿耕农民有地可耕,提供基本的生存保障,起到织牢安全网和兜底作用。

3. 完善土地资产监管体制

完善土地资产监管体制,进一步强化集体所有和国有土地权益经营管理。对于集体所有土地资产管理,主要是赋予农民更多财产权利,依法维护农民土地承包经营权,保障农民集体经济组织成员权利,保障农户宅基地用益物权,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点,从制度上拓展农民增加财产性收入的渠道。对于国有土地,要完善委托代理制度安排,明确由市县各级政府具体行使土地所有者权利,省级政府保留重大用地审批权,负责全省范围内的土地利用规划统筹、耕地总量平衡等工作。中央政府保留农地保护、大江大河治理和生态关键区域的监管等重大资源管理事项,制订和指导实施国有土地资产管理的政策措施。

在县市一级政府机构设置当中,成立国有土地资产管理机构,国土、计划、财税部门共同参与计划管理,协调国有土地资产管理和权益组织工作。地方财税部门要发挥其在国有土地资产管理中的作用,配合国土部门做好每年土地投放计划安排,确保土地收入均衡有序增长;做好年度土地相关收支预算,以便人大审批监督。通过国土与财税部门紧密配合,改进土地投放年度计划安排,进行比较准确的收入与支出核算,为强化规范相关财政收支打下基础。进一步完善土地征购相关收支管理,维护好弱势群体利益。依法规范土地征用和补偿程序,实行阳光操作。在征地依法报批前,将拟征地的用途、位置、补偿标准和安置途径等以书面形式告知被征地农村集体组织和农民,让农民享有知情权。在确定事关农民切身利益的征地、补偿及安置方案时,要吸收失地农民参与,听取农民意见和建议。完善补偿机制,增强失地农民的“造血”机能。

规范操作,严格监管,要结合乡(镇)、村组政务公开,建立健全征地补偿费的收支专账,做到专户储存,专款专用,从严查处截留、挪用、克扣征地补偿费和违规决策造成土地补偿费损失浪费的行为。

4. 加强和改善土地宏观调控

从土地制度、财税体制入手,增强土地市场的统一性、流动性、竞争性,解决土地资源的自由流动和优化配置问题,促进土地资源的合理永续利用,推动经济社会的持续健康发展。进一步明确土地一级市场投放主体及权限,通过放权赋予省、县两级政府在土地管理方面的责、权、利,促使地方政府切实负起责任。强化政府宏观管理职能,减少对土地市场的微观控制。中央政府主要致力于宏观规划、农地保护、监督管理等。地方政府根据授权,依法编制规划,认真抓好落实,强化监督和服务。理顺政策传导机制,培育土地市场自我调节机制,减少不动产价格的不正常波动。努力营造良好的市场环境,降低价格信号的失真程度,增强土地市场的自我调节能力。

二、基于现代国家治理完善土地财税体制

土地财税体制对土地收益在政府、集体及个人之间的分配产生直接影响,对市场主体以及地方政府的行为有着非常重要的导向作用,也是土地要素有序流动的重要制度基础。针对目前土地税制和土地出让收入分配使用等方面存在的问题,需要按照稳定宏观税负、公平收益分配、规范收支管理等现代国家治理要求,进一步健全相关财税体制安排,为新型城镇化健康发展奠定重要的制度基础。

1. 优化土地相关税制结构

合理设置建设、交易和保有环节的税负标准,将房地产税培育成市县主体税种,为地方政府提供持续稳定的财政收入来源,减少对土地出让收入的过度依赖,促进建立房地产市场健康发展的长效机制。

(1)统一城乡土地税制,营造公平竞争环境。在房地产税开征前,适应集体建设用地直接入市流转的需要,将城镇土地使用税、土地增值税、房产税、城市基础设施配套费等扩展到集体建设用地,实行同权同价同税费。适应集体建设用地直接入市流转的需要,对集体建设用地的出让收入征收土地增值税、契税、所得税,以规范的税收调节替代目前试

点地区的收入分成办法。考虑到集体土地前期成本投入不大,可规定一定比例的税前扣除,以保障所有者利益。

(2)加快开征房地产税,逐步实行动态评税。按照“精简税种、拓宽税基、优化税率、科学征管”的原则全面推进房地产税改革,实现税基全面覆盖,统筹考虑房地产相关税费负担,合理确定税率结构,健全财产登记管理系统和定期评估制度,实行科学化、规范化的征收管理,最终开征真正意义上的房地产税。具体设想:一是“先立法、后实行”,由全国人大先行立法,整合现有的城镇土地使用税、房产税、土地增值税、城市建设维护税和城市基础设施配套费等为房地产税,实行房地一体征税。各省或计划单列市根据实际情况,在规定的范围内具体决定各市县的实施时间和适用税率。二是“见房征税、从宽免税”,以土地或地上建筑物的评估值(假设出租所能获得的收益)为税基,对所有营业用房和居住用房进行登记评估,征收一定百分率的房地产税,并对基本居住用房、公共部门、福利机构等用房予以免税。三是“统一登记、定期评估”,在全国范围建立统一的房地产登记和评估系统,定期进行重新评估,实行动态管理。

(3)解决小产权房等历史遗留问题。在完善税制的过程中,对小产权房、农村宅基地及地上建筑物,明确统一规范的处理办法。比如,对小产权房可以通过采取适当补缴土地出让金、严格对增值部分收税、统一缴纳房地产税等综合手段,将其纳入统一市场体系进行流转。

2. 规范政府土地出让收支管理

总的要求是中央财政集中部分土地出让收入,以加强中央调控能力,促进土地收益的合理分配和资源的均衡有效使用。

(1)中央集中一部分国有土地出让收入。1994年以前,中央财政最初规定分享土地出让收益的50%,后几经调低分享比例,但由于当时土地出让收入实行专户管理,中央与地方分成政策难以有效执行,自1994年1月1日起土地出让收入完全归地方支配使用,中央财政只集中了少量的新增建设用地土地有偿使用费和农田水利建设资金。目前,土地出让收入已经全额纳入基金预算管理,中央财政参与土地出让收益分成技术上可行;从法理上

说,国有土地属全民所有,其收益应当由全体公民共享。应当恢复中央与地方在土地出让收益五五分成的政策,每年土地出让收入统一缴入中央金库,由中央财政主导进行政府间分配。具体方式上,可考虑按土地出让收入的一定比例(比如20%)进行分成,以体现土地国有、收益由全民共享的基本要求。中央集中部分用于建立土地基金,当年的收入当年不支出,以后年度动支时需经全国人大批准,支出纳入公共财政预算管理,主要用于调节地区间的财力差距,支持跨区域的重大基础设施建设。地方留存部分,成本性支出纳入政府性基金预算,剩余的收益部分纳入公共财政预算管理。

(2)规范集体建设用地的出让收入分配。目前一些试点对集体建设用地流转收益的分配方式各不相同,收支管理极不规范,有的地区由乡(镇)与村两级分成,但对于村集体分成收入的分配使用没有明确规定,在监督管理上留下制度空白。实际上,现行的土地增值税、所得税如果能够延伸覆盖到集体建设用地的流转环节,政府就能通过税收规范调节相关收益分配。为此,建议对集体建设用地的出让收入,在作适当成本扣除或抵免后,依法征收土地增值税、契税和所得税等进行调节,其余部分留给土地所有者,用于当地基础设施建设、社会保障等支出,并以适当比例分配至个人。

(3)取消部分政府性基金和资金计提政策。对农业土地开发、廉租住房建设、农田水利建设、教育发展等原规定用途所需资金,由政府统筹安排,中央财政通过转移支付予以支持。在条件成熟时,取消新型墙体材料专项基金、散装水泥专项基金、新菜地建设基金等规模大小不一的政府性基金,原规定用途支出所需资金由政府统筹安排。中央土地基金的支出纳入中央财政预算管理,地方政府的土地出让成本性支出仍在政府性基金预算管理,收益部分纳入公共财政预算管理。严格落实项目管理有关要求,先有详细的项目预算,再安排支出,禁止采取切块下达资金的做法。按照建立现代财政制度的要求,进一步理顺土地相关收支的预算管理。

3. 健全土地相关债务管理制度

建立健全政府性债务管理制度体系,在推动建立全口径预算监督管理制度的过程中,将土地相关政府债务收支全面纳入预算管理。实行规范的政府

债务收支计划管理。所有政府负有偿还责任的债务，统一纳入政府债务计划管理。存量债务变动和当年新增举债计划接受人大审批，实行规范的政府债务收支计划管理。在规范编制地方政府债务收支计划的基础上，加强对政府举债资金使用的监管，提高资金使用效益，硬化预算约束。进一步细化预算编制，严格预算执行，规范土地抵押贷款的债务收支管理，财政部门实现对土地相关债务收支的全面有效监管。

三、构建以土地税收为主的地方财政

改革开放以来，各地方政府纷纷利用土地政策工具，加快推动经济社会发展，不但利用土地出让收入等直接进行投入，而且还以各种方式抵押融资，以土地等为抵押的银行贷款是政府举借债务的主要来源。地方政府在发展经济和社会事业、加强基础设施建设方面对土地出让收入和土地抵押融资的高度依赖，形成了独特的土地财政现象。这是土地制度执行的结果，但也是经济社会持续健康发展面临的又一重大课题。

狭义的土地财政收入指的是土地出让收入，而广义上的土地财政收入由租、税、费三部分组成，即土地出让收入、税收收入和收费收入(图1)^[2]。土地出让收入一般在一年内缴清，特殊情况可以在两年内缴清。土地租赁合同约定的当期应缴土地价款(租金)收入应当一次全部缴清。自2007年土地出让收入全额纳入基金预算管理以来，年均收入规模达到2.3万亿元，2013年突破4万亿元(表1)。税收收入中，直接与土地相关的有土地增值税、耕地占用税、契税、房产税、城镇土地使用税5个税种，统计中还包括一些能够有效区分的房地产业、建筑业营业税和所得税等收入，皆属公共财政收入。收费收入主要包括城市基础设施配套费、新型墙体材料专项基金、散装水泥专项基金、新菜地开发建设基金等政府性基金，以及白蚁防治费、异地绿化建设费、防空地下室易地建设费等必要的行政事业性收费。从预算管理看，土地出让收入从2007年1月1日起全额纳入政府性基金预算，土地相关税收收入和收费收入全部为地方财政收入，按规定相应纳入地方公共财政预算和政府性基金预算管理。

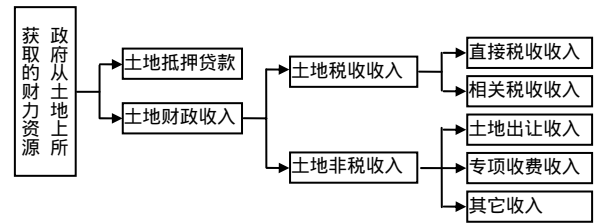


图1 政府从土地上所获取的财力资源结构

按照租、税、费三部分相加形成的广义的土地财政收入，在地方政府综合财力(包括公共财政收入、政府性基金收入、国有资本经营预算收入、社会保险基金收费收入等)当中所占的比重较大，有的城市甚至达到了50%左右。而社会比较关注的土地出让收入，自2004年以来由于招拍挂的比例提高，以及2007年全额纳入基金预算管理等政策变化，绝对规模快速提升。土地出让收入相对于地方本级公共财政收入的比重，2007—2013年平均超过了50%，由于地方公共财政收入一般只能保工资、保运转，地方政府在基础设施建设、社会事业发展等方面对土地出让收入的依赖程度实际上是比较高的。

表1 2007年以来中国土地出让收入情况^① 亿元

财政年度	土地出让收入	地方本级公共财政收入	土地出让收入在地方本级公共财政收入的比例/%
2007	7 272.18	23 572.62	30.9
2008	9 942.10	28 649.79	34.7
2009	14 253.80	32 602.59	43.7
2010	29 397.98	40 613.04	72.4
2011	30 108.93	52 547.11	57.3
2012	28 517.82	61 078.29	46.7
2013	41 249.52	68 969.13	59.8
平均	22 963.19	44 004.65	52.2

注：2013年为预算执行数

土地财政现象是在中国特定土地管理、财税体制等制度背景下，随着工业化、城市化的加速推进而逐步发展演变而形成的。其实质是地方政府利用土地资源的资本化来扩大财政空间，增加政府可支配的财政资源，增强政府财政能力。从改革开放初期到现在，三十多年的高强度土地利用，导致土地资本化加速，相应形成巨大的财政资金流，支撑经济社会的高速发展，对于加速中国工业化、城市化进程，推动整体经济社会发展起到巨大作用。不过，地方政府在高度依赖土地出让收入的同时，也面临巨大风险与挑战，具体表现在以下几个方面：

第一，土地出让收入增长的不可持续性带来财政风险。土地作为一种资源，无论采取何种开发方式，在一定期限内其可以利用的总量是有限的。土

地资源的有限性决定了土地出让收入的高增长不可持续。地方政府加速土地资本化获取的土地出让收入,虽然能够保证当前地方政府对资金的需求,但在土地资源耗费到一定时期后,出让收入的高增长就难以为继,给形成支出路径依赖的地方政府带来较大的冲击。特别是近几年土地出让收入有一部分逐步纳入公共财政预算,用于民生领域等刚性支出。未来如果出让收入急剧下降,就会带来财政收支风险^[3]。

第二,土地抵押融资规模扩大隐藏潜在风险。2008 年以来,在实施新一轮积极财政政策的过程中,地方政府土地抵押融资规模迅速增加,使地方政府债务风险也迅速放大。一旦土地出让增量下降、经济下滑和房地产市场不景气时,地方政府获取的土地出让收入不能覆盖需要以此作为偿还来源的政府债务时,偿债风险就会显现。国家审计署 2011 年第 35 号审计结果公告显示,截至 2010 年底,全国只有 54 个县级政府没有举借政府性债务,地方政府性债务余额达 107174.91 亿元,其中省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率,即负有偿还责任的债务余额与地方政府综合财力的比率为 52.25%,加上地方政府负有担保责任的或有债务,债务率为 70.45%(审计署 2011 年第 35 号审计结果公告:全国地方政府性债务审计结果)。许多地方的债务偿还对土地出让收入的依赖较大。在地方政府负有偿还责任的债务余额中,承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务余额为 25 473.51 亿元,占到当年土地出让收入规模的 86.7%,共涉及 12 个省级、307 个市级和 1 131 个县级政府。考虑到可能还有一些未能反映的隐形债务,局部地区的风险存在爆发的可能性^[4]。

第三,资源粗放利用影响城镇化发展质量的提高。政府垄断土地一级市场供应,过度依赖开发土地获取财政收入,使地方政府卷入这一几无风险、但同时也是一个充满投机活动的领域。对土地市场的运行规则的驾驭能力,使地方政府受到过度的激励而产生极大扭曲,无论从地方政府、有关机构层次还是官员个人层次都是如此,它促使农村集体土地尽可能地转化为城市国有土地^[5],加剧了土地资源的粗放低效利用。同时,对于土地出让收入的依赖,使得城市政府摊大饼式地平面扩张,土地城镇

化明显快于人口城镇化,加大了基础设施建设和维护的成本。政府为促进工业投资增长,在以零地价出让土地、吸收工业投资的同时,变相收紧商业用地的土地供应,获取高额土地出让金,用以维持工业用地成本和确保基础设施投入来源。形成的恶性循环导致地方政府对于现行土地出让制度的严重依赖。

综合判断,未来 5~10 年是解决中国土地财政问题的关键时期,应抓住有利时机,在保持地方政府财政收入流量稳定增长的基础上,立足降低和弱化当前地方政府对土地财政的依赖,积极推进各项改革,统筹考虑土地出让收入、土地税收收入和土地收费收入,协调推进土地制度、税收制度、预算管理制度、债务管理和土地收益分配制度改革,有序推动土地财政转型,调整土地出让收入的政府间分配格局,加快推进房产税试点,统筹考虑租与税两种主要的收入来源,科学测算土地出让收入和房地产税税收收入的流量变化,在未来土地出让收入流量出现下降时,通过相对稳定的房地产税税收收入,弥补土地出让收入下降形成的支出缺口,实现“以税替租”,稳定地方财政流量,有效防范和化解土地财政相关风险,增强经济社会发展的稳定性和可持续性。

综上所述,针对新型城镇化背景下土地制度管理和相关财税领域存在的问题,要统筹安排集体和国有建设用地的配置比例,控制农村集体建设用地流转节奏,逐步形成统一、开放、竞争、有序的城乡建设用地市场体系,并在现有土地资源管理体制的基础上,清晰界定土地资本预算权限与预算责任,建立自上而下、完整有效、责权对等的土地所有权管理控制体系。通过当地人大、政协和社会公众进行有效监督,强化土地规划、利用计划管理和用途管制,强化对土地利用行为的监管,以相对均衡地获取土地出让收入,控制好土地资源利用节奏和资本化进程,提高土地资源的开发利用效率。进一步明确政府与市场的边界,推广运用政府投入与市场资本合作模式,把一些传统上由政府融资举债建设的项目,交由社会资本来做,政府只根据协议承担有限的风险,从根本上减轻政府投资压力和债务规模,并加强对债务资金的预算管理和投资管理,切实提高资金的使用效益。切实掌握利用国有

土地抵押进行融资的整体规模,及时对土地融资风险进行有效的评估和监控,完善政府信用评级和风险管理机制,防止土地融资风险倒逼财政,引发政府信用危机。推动土地财政转型,建立以土地税收为主体的地方财政收入来源,稳定地方财政流量。

地者,政之本也^②。2020年前后,中国将整体由中等收入水平迈入高收入水平的门槛,包括土地制度在内的中国特色国家治理制度体系将比较完备,并且基本成熟定型。改革目标倒逼改革进程,推进新型城镇化背景下的土地制度变革,不仅涉及土地制度、财税体制的完善,也事关土地收益的社会分配、地方政府自主财源的建设,对于政府执政理念和经济社会发展方式的转变都具有十分重要的意义。顺应现代国家治理的要求,建立符合市场经济发展和公共财政建设要求的土地制度体系,必须从根本上解决影响土地资源自由流转和收益合理分配的制度障碍。由于土地制度变革意义重大,涉及面广,推进过程中需要加强统筹协调,在坚持市场经济改革方向,推进土地制度、行政管理体制、相关财税体制、政府债务管理等改革的同时,还需加强《土地管理法》、《城市房地产管理法》等相关立法工作,完善政府绩效考核评价制度,把握好土地规划与年度计划控制、压缩征地范围、开征房地

产税、强化失地农民社会保障等关键环节,确保各个领域、各个环节的改革,协同推进,形成合力,实现土地资源的有序流转、合理配置和高效利用,使广大人民更多地享受到城市中国、现代治理所带来的福祉。

注 释:

- ① 2007-2012年《中国财政年鉴》和关于2013年中央和地方预算执行情况与2014年中央和地方预算草案的报告。
- ② 见管仲(公元前719-公元前645年)《管子·乘马》。

参考文献:

- [1] 唐在富.新型城镇化背景下的中国土地制度变革(上)[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2014(4):83-89.
- [2] 唐在富.中国土地财政基本理论研究——土地财政的起源、本质、风险与未来[J].经济经纬,2012(2):140-145.
- [3] 唐在富.解决中国土地财政问题面临历史性机遇[J].经济经纬,2014(2):1-4.
- [4] 金荣学,张楠,张迪.我国地方政府债务风险预警模型构建研究[J].湖南财政经济学院学报,2013(2):116-121.
- [5] 韩俊.目前中国土地政策面临的挑战[N].中国经济时报,2006-05-22.

责任编辑:曾凡盛