

# “土地出让金”划转税务征收： 只是非税收入改革部分，尚与“土地财政”无关

2021年6月4日，财政部发布通知，将四项政府非税收入划转税务部门征收。自2021年7月1日起，选择在河北、内蒙古、上海、浙江、安徽、青岛、云南省(自治区、直辖市、计划单列市)以省(区、市)为单位开展征管职责划转试点。

在四项政府非税收入中，最引人关注的是国有土地使用权出让收入。

国有土地使用权出让收入，通俗理解为“土地出让金”，即地方政府出让土地获得的全部价款，包含征地拆迁补偿费用、土地前期开发费用和土地出让收益。此前，土地出让金的征管模式为财政管理，自然资源部门征收。

自2007年1月1日起，土地出让收入被要求纳入地方基金预算管理，收入全部缴入地方国库，支出需通过地方基金预算从土地收入中进行安排，实行“收支两条线”。土地出让收入成地方政府非税收入的重要组成部分。

土地出让金征收方式划转税务征收，究竟改变了什么？

浙江财经大学财政税务学院副教授高琳对记者表示，土地出让金征管方式转变只是非税收入改革的一部分，与房地产市场和土地并无直接联系。“部分市场人士可能过度解读了。”

## 延续非税收入改革

在此次土地出让金征管模式调整之前，非税收入征管体制就已经有过多次改革实践。

非税收入收缴从2002年就已经开始改革试点。2008年3月，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，方案中已明确提到改革国税地税征管体制，新的税务局将承担税收、非税收入等各项征管职能。

2016年，中央出台的《政府非税收入管理办法》，基本上形成了央地非税收入管理体制。2017年，财政部发布《关于加快推进地方政府非税收入收缴电子化工作的通知》。在国税、地税合并后，2019年起，税务部门开始接收社会保险费和确定非税收入征管职责。

除了社会保险费外，2021年还有其他非税收入项目的征收权陆续转移到税务部门，如水土保持补偿费、地方水库移民扶持基金、排污权出让收入、防空地下室易地建设费，但相关的征收范围、征收对象、征收标准等政策仍按现行规定执行。

在房地产领域，2021年5月已

有部分费用纳入改革。国家税务总局等五部门发布公告称，自2021年7月1日起，自然资源部门负责征收的土地闲置费、住房和城乡建设等部门负责征收的按行政事业性收费管理的城镇垃圾处理费划转至税务部门征收。

中国人民大学财政金融学院教授朱青曾接受媒体采访称，很多非税收入由部门自收、自支，这不符合公共资金多部门共管、相互监督的原则，非税收入应尽可能地实行“税务收、财政管、部门支、审计查”的多部门共管模式。

朱青认为，税务部门征收非税收入优势在于，一是具备专业的征收团队；二是征收手段先进，提升非税收入征管效率；三是征税部门更加了解具体缴费单位数据情况。

易居研究院智库中心研究总监严跃进撰文称，改革后的土地出让金征管模式只是将征收部门由自然资源部门改为税务部门，土地出让金进出仍由财政部门把控，土地出让金流动通道畅通、使用方式未改变，不影响既有“土地财政”生态。

## “土地出让收入仍是地方收入”

土地出让金是地方政府财政收入的基石。财政部数据显示，2020年，中国土地使用权出让收入达8.4万亿元，占全部财政收入的23.8%。

勾股大数据发布中国44个主要城市土地依赖程度排行榜，中国土地高依赖程度的城市有20个，中依赖程度有19个。其中高土地依赖城市的土地出让收入高出一般公共预算收入一倍。

根据申万宏源宏观研究团队的数据，2019年，政府性基金收入中的国有土地使用权出让收入接近85.8%，到2020年上半年，这个比例已经达到89.3%。结合2020年下半年地产销售情况，国有土地使用权出让收入全年预计增长11.6%。

高琳对记者表示，调整征管部门不改变土地出让收入归属地方政府的性质。同样，征管部门改变也不会涉及土地出让金收入央地分配格局调整。“土地出让收入仍是地方收入。”

但多名受访专家肯定了土地出让金征管方式转变的作用。高琳认为，土地出让金征管方式转变能够更好利用税务系统的征管优

势，发挥规模效益，提高征收效率、降低征管成本，确保土地出让收入及时入库。

河北金融学院讲师臧建文对记者表示，税务部门征管非税收入，也能更好规范地方政府收支行为。

严跃进在文章中分析，此前土地市场复杂性和土地出让金征收不透明，也存在一些猫腻，诸如土地出让金减免或挪用情况，这一现象本质是各地自然资源部门既参与供地，又收取资金，容易引发资金监管问题。

以减免情况为例，此前一些地方政府为了加大招商引资力度，以各种名义减免土地出让收入，出现“零地价”“返低价”“补贴低价”等方式，甚至会出现违规卖地和收取土地出让金的行为，导致土地出让金规模和流向不清晰。

土地出让金征管模式转变后，土地交易将由自然资源部门提交具体情况，税务部门进行交易审查和督促房企缴纳土地出让金，房企在拿到缴费凭证后方可开展后续工作，内部可操作的空间减少，征收过程透明公开，且不存在拖欠土地出让金的可能。

## 未来的变局

土地出让金征管方式调整，一度引发房地产市场对于后续影响的担忧。

一些受访专家认为，尽管当前文件写明将“照旧”，但征收方式调整未来有可能影响地方政府既有的“土地政策”和辖区内房地产市场。

一位就职于地方城投公司的人士向记者分析，从长期来看，一些政府赖以生存的“土地财政”不具备可持续性。

上述人士介绍，在转变征管模式之前，土地出让金收入除去计提部分，剩下的进入地方财政，用于城市建设等领域。计提部分一般只占到总数的15%-25%，用于水利建设、基础教育等方面，中央很难参与分享。转变征管模式之后，土地出让金进入税务渠道，央地两级的分成模式具备变化的可能性。

“这也能倒逼高度依赖土地财政

的地方政府，寻求新的出路，回归实体经济，做大产业投资，壮大地方真正的税收财力。”上述人士说。

对于地方城投平台而言，短期内，土地出让金征管方式转变对其影响不大。

上述人士以“装地”为例向记者介绍，过往平台公司拿地的土地出让金进入地方财政，之后地方财政会以其他方式将这笔金额返回给平台公司。目前只是征管方式改变，并非地方财力变化。只要是资金能够回到地方财政，自然也能够回到平台公司。

然而，城投公司较为核心的板块为房地产项目。长期来看，一旦中央与地方共享的比例提高，加上“房住不炒”改革方向，房地产市场投资、投机的水分自然挤出，房地产行业的利润率将会回归到合理区间。对房地产市场的影响，会间接影响地方城投公司。

(南方周末)

## 上周无锡商品房备案成交23.9万平米

上周(5.31~6.6)楼市告别5月进入到了6月，无锡全市上周商品房备案成交面积为23.90万平方米，环比增幅8.63%；备案成交1997套，环比减少42套。一线市场方面，惠山新城建设静学和鸣首开，当天毛坯洋房和精装高层去化6成左右，此外新吴区硕放板块栖霞天樾府、锡东新城金辉天奕铭著、梁溪区南长板块华发首府也都在上周推出了产品。

商品房成交按物业类型分析：上周楼市商品住宅占主导地位，其成交量占商品房的总成交量83.08%。上周商品住宅备案

成交面积为19.85万平方米，环比增幅4.62%；备案成交套数为1623套，环比减少7套。

商品房成交按区域分析：受建设·泊月湾、金融街金悦府等楼盘备案影响，新吴区上周备案占比稍稍出色，其成交量占商品房总成交量的18.13%。

商品住宅成交按面积段分析：90-120平方米面积段户型为上周的成交主力，一周备案成交面积占比46.57%。上周120-144平方米面积段户型成交也表现不错，一周备案成交面积占比22.09%。

(无锡房地产市场网)

