太平洋证券 PACIFIC SECURITIES

2021-06-05

宏观研究报告

尝试理解国有土地使用权出让收入由税务部门征收的影响

宏观研究报告

宏观分析师：袁野

电话：15810801367

Email：yuanye@tpyzq.com

执业资格证书编码：S1250117080032

核心观点：

土地使用权出让收入规模不小，也是地方目前已知的最大一部分可相对“自由”支配的资金。划归税务部门征收，虽然明确提到“除本通知规定外，四项政府非税收入的征收范围、对象、标准、减免、分成、使用、管理等政策，继续按照现行规定执行”。但由税务征收后，对地方土地收入相应支出的监督势必趋严。土地收入作为预算收入中地方最后的“自留地”，其最大的优势一是规模够大；二是支用灵活，腾挪便利。二者缺一，对地方政府来讲，土地收入不仅其存在的意义将大打折扣，而且其原有腾挪支出的部分也将出现不同程度的收缩。辩证的思考，如果此项改革对地方没有任何影响，也不会将其留至今日。所以我们认为影响还是有的，但具体问题还需具体分析。

风险提示：地方政府隐性债务的违约风险。

请务必阅读正文之后的免责条款部分

目录

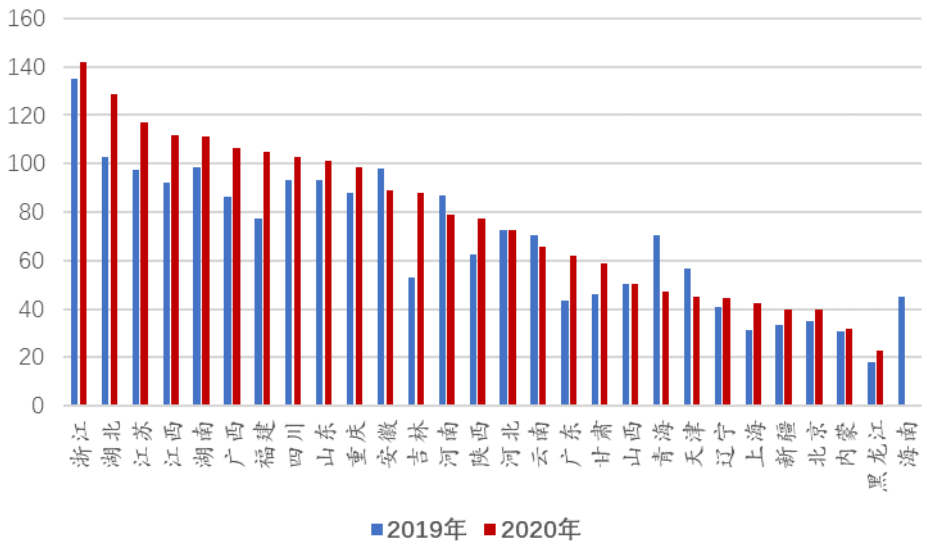
一、地方国有土地使用权出让收入由税务部门征收是财税规范化改革的大方向 2
二、地方国有土地使用权出让收入由税务部门征收的意图 3
三、地方国有土地使用权出让收入由税务部门征收可能的影响 5

一、地方国有土地使用权出让收入由税务部门征收是财税规范化改革的大方向

1.国有土地使用权出让收入的变迁

1987 年 12 月 1 日，深圳进行了我国建国后的第一场土地拍卖会，为国有建设用地的有偿出让开了先河。《中国土地年鉴 1996》显示，1995 年，全国通过出让方式提供用地 43403 公顷，出让金总额为 420 亿元。2000 年以前收入规模一直稳定在 600 亿以内，与一般公共预算收入的比值由 8.2%下滑至 2000 年的 5%。2005 年，根据农业部农业政策研究中心研究员廖洪乐《中国农村土地制度六十年》的表述，2005 年全国共有偿出让土地 165584 公顷，取得土地出让收入 5883 亿元，与一般公共预算收入的比值上升至 18.6%。2020 年这一比值为 46%（此处所指一般公共预算收入仅包括税收与非税收入，并不包含发债收入）。可见国有土地使用权出让收入对地方财政的重要性。

图：地方土地出让收入与地方一般公共预算收入的比值



注：其中湖北、湖南、山西、新疆、内蒙因数据缺失，使用的是政府性基金收入，而非土地出让收入，结果可能有偏差。

2011 年之前，我国财政的收入分为预算内收入与预算外收入。而预算外收入最大的一部分就是国有土地使用权出让收入。对于这部分预算外收入的管理，有三步财税收支

改革值得关注：一是 2001 年实施的国库单一账户制度。二是 2007 年出台的《国有土地使用权出让收支管理办法》。三是 2018 年出台的《国税地税征管体制改革方案》。每一步收支管理的改革实质上也是财政收支规范化、透明化、科学化、可监督的递进演进。这是财税改革的大趋势，这也有助于我们对未来地方国有土地使用权收支改革如何演进，形成合理的预期。

2001 年，按照当时的要求，为了避免财政性资金在预算单位滞留时间长，降低了财政性资金的使用效率并难以有效集中财力；财政收支信息反馈迟缓，难以为预算编制、执行分析和宏观经济调控提供及时准确的依据；财政性资金使用缺乏事前和事中监督，截留、挤占、挪用等违纪违规情况时有发生，甚至出现腐败的现象。我们实施了国库单一账户制度。它包括国库集中支付制度和收入收缴管理制度。理论上讲，此制度即要求财政收支实现收支两条线管理，即所有的财政性资金均纳入国库单一账户体系收缴、支付和管理的制度。财政收入通过国库单一账户体系，直接缴入国库；财政支出通过国库单一账户体系，以财政直接支付和财政授权支付的方式，将资金支付到商品和劳务供应者或用款单位，即预算单位使用资金但见不到资金；未支用的资金均保留在国库单一账户。而实质上，为了便于预算外资金的收支管理，除了单一账户外，还有预算外财政专户和特殊专户。2007 年财政部根据《土地管理法》、《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31 号)以及《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发[2006]100 号)等有关规定，特制定《国有土地使用权出让收支管理办法》。其中要求土地出让收支全额纳入地方政府基金预算管理。在地方国库中设立专账，专门核算土地出让收入和支出情况。也就是说，其收支应不在单一账户，这是我们理解国有土地使用权出让收入划归国税征收的第一个当期影响。2018 年《国税地税征管体制改革方案》出台。对依法保留、适宜划转的非税收入项目成熟一批划转一批，逐步推进。在营改增之后，国地税同时完成合并，财政税、费收入由国税总局下辖的税务分支机构统一征收，是收支两条线改革的具体体现，也是财税收入制度改革的必然趋势。

二、地方国有土地使用权出让收入由税务部门征收的意图

从大的背景上理解，我国是少有的实施财政收支四本账运行的国家，当然这是由历史原因造成的。为了实现收支统一管理，四本账合而一也是必然之举，而要实现合而为

一，统一收支，先从收入实现一般公共预算统一管理就是关键一步。

再将问题细化。《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》明确指出，出台此政策是为了“贯彻落实党中央、国务院关于政府非税收入征管职责划转税务部门的有关部署和要求”。而《国税地税征管体制改革方案》又明确指出，财政收入逐步划归税务部门征收是“为了提高征管效率，降低征纳成本，增强税费治理能力，确保税收职能作用充分发挥，夯实国家治理的重要基础”。而税收的职能有三：组织财政收入职能、调节经济职能和监督职能。这三个职能中，组织税收收入职能不仅是总量问题，还有各级财政的分配问题。而调节经济职能，则体现为税收作为国家强制参与社会产品分配的主要形式，在筹集财政收入的同时，也改变各阶级、阶层、社会成员及各经济组织的经济利益、物质利益的多寡，进而引导微观主体的社会经济行为，尽可能符合国家预期的社会经济发展方向。因此，下面我们就具体到这三个方面尝试理解此次改革的目的。

1. 财力事权的匹配问题。我们在传统的认知中认为的不匹配会笼统的归结为中央与地方的财力事权不匹配。实质上，其不匹配更多的发生在县区一级。如在 2019 年财政大规模减税降费后，省市一级财力紧张，有将县区一级土地收入划归省市的情况。如此，对于县区一级的财力保障则是雪上加霜。也正因此，中央财政出台了财政直达资金（属于一般公共预算收支范畴）的转移支付办法，缓解县区的财政收入缺口。由此我们猜想，此次对于土地收入划转税务部门征收的改革，可能也有这方面的原因。将土地收入重新在省市区县进行分配，缓解事权下沉的县区一级财政收入压力。从这个角度看，实质上可能有重新激发县区一级出让土地使用权的积极效果。

2. 隐性债务的增量控制问题。08 年金融危机之后，为了稳定经济增长，地方财政第二次获得实质意义的财权即举债权。不同于税费收入，举债最大的问题就偿还。而金融危机之后，地方的隐性举债并未因放开地方赤字预算、隐性债务置换等有所弱化，反而在拉动基建投资的过程中，得到了被动强化。这种强化的直接问题就是隐性债务累积的偿还风险。关于隐性债务的风险，我们也有《从省级到市级的地方政府隐性债务测算》等报告进行过讨论，此处不再赘述。对于隐性债务风险的管理，一方面是增量的控制，

另一方面则是存量的消化。要化解存量，首先就要控制好增量。而控制增量本质上是还是要减轻地方的事权。这个我们可以从主动调降经济增速，给基建投资降温的实际行动中观察到。除了要减轻事权，更为直接的就是管控隐性债务的偿还来源。

3. 扩大内循环的经济职能。我们认为扩大内循环的有效途径是乡村振兴，尤其是扩张农民的财产性收入，十九届四中全会已有土地、数字要素参与收入分配的部署。而要有效加快宅基地与集体经营建设用地流转，就有与依赖土地收入的地方政府之间有博弈。由此，我们也猜想，此次土地收入划转税务部门征收的改革也有为加快农地流转开路之意。

三、地方国有土地使用权出让收入由税务部门征收可能的影响

中长期影响。土地使用权出让收入规模不小，也是地方目前已知的最大一部分可相对“自由”支配的资金。划归税务部门征收，虽然明确提到“除本通知规定外，四项政府非税收入的征收范围、对象、标准、减免、分成、使用、管理等政策，继续按照现行规定执行”。即现阶段土地收入仍将完全交由地方支配。但比照“营改增”的情况以及四账归一的要求，我们有理由猜测，后续可能会配套分成、支出以及转移支付等相应的政策。如果归属为中央对地方的转移支付，那么就会涉及不同地区间转移支付系数的调整，与税收分成类似，即征收多少并非意味着能使用多少。

当期影响。从《国有土地使用权出让收支管理办法》中明确的支出分项看，主要有：一是用于征收土地的拆迁补偿、社会保障以及农村土地开发支出。二是用于农村与城市基础设施建设支出。三是城市廉租房以及支付破产或改制国有企业职工安置费用支出。从实质性支出看，目前已形成了债务偿还尤其是隐性债务偿还的支出认知。明确允许的支出与实质性支出有差别，一旦土地出让收入规范化后，可能就会形成对地方隐性债务按期偿还的担忧。这是可观察的影响。另外，《国有土地使用权出让收支管理办法》中明确提出了针对擅自减免、截留、挤占、挪用应缴国库的土地出让收入的监督。对地方土地使用权出让收入的审计中也曾提出欠征、少征、漏征、先征后返、违规补贴等问题。这些的地方政府的违规操作在收入规范化之后，会不会有风险的隐忧？我们的结论是有隐忧，但也能看到政府已有的配套解决措施，具体问题还需具体分析。

1.隐性债务的违约风险。虽然目前土地收入仍将完全由地方支配，但由税务征收后，

对地方土地收入相应支出的监督势必趋严。土地收入作为预算收入中地方最后的自留地，其最大的优势一是规模够大；二是支用灵活，腾挪便利。二者缺一，对地方政府来讲，土地收入不仅其存在的意义将大打折扣，而且其原有违规支出的部分也将出现不同程度的收缩。辩证的思考，如果土地收入由税务征收对地方没有实质性影响，也不至于将这项改革留到今天。基于以上原因，我们首要担心的就是征收环节可能出现的问题。征收环节又可能涉及两个问题，一是收入多少的规范化。二是支出的时间差。

收入多少的规范化。国有土地使用权出让收入是指政府以出让等方式配置国有土地使用权取得的全部土地价款。具体包括：以招标、拍卖、挂牌和协议方式出让国有土地使用权所取得的总成交价款(不含代收代缴的税费)；转让划拨国有土地使用权或依法利用原划拨土地进行经营性建设应当补缴的土地价款；处置抵押划拨国有土地使用权应当补缴的土地价款;转让房改房、经济适用住房按照规定应当补缴的土地价款;改变出让国有土地使用权土地用途、容积率等土地使用条件应当补缴的土地价款，以及其他和国有土地使用权出让或变更有关的收入等。从中可以明确，国有土地的使用权出让收入并非是完全对外透明的“招拍挂”出让。这里面如果之前有“截留、挤占、挪用”，那么收入规范化以后，可能就会出现涉及债务滚动及偿还的财力不足问题。

支出的时间差。支出的时间差主要考虑的是土地使用权出让收入的支出节奏。《国有土地使用权出让收支管理办法》明确，在地方国库中设立专账，专门核算土地出让收入和支出情况。地方土地出让收入从此类特设账户收支，其使用相对“灵活”。而此次由税务部门征收后，如果由单一账户管理，其审批程序将更加趋于严格，从收入到支出可能会出现时间差，进而可能会出现债务到期偿还的时点违约风险。而且支出申报趋严

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：
https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_19947