

土地出让收入换税务部门征收,影响有多大?

文 | 汪德华

6月4日,财政部等四部委“官宣”了一则通知:国有土地使用权出让收入将划归税务部门征缴,而非由自然资源部门征收。

消息一出,坊间炸了锅。有评论称:“土地出让金制度将退出历史舞台,土地财政也会宣告终结,房地产市场、地方政府融资平台将迎来大震动。”

这份通知名字挺长,叫《关于将国有土地使用权出让收入等四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》。它给了明确时间表:自7月1日起,河北、内蒙古、上海等七大省区市试点先行,非试点地区2022年1月1日起全面实施征管划转工作。

一

为何国有土地出让收入划转税务部门征收会引发这样大的讨论和关注呢?

一个现实的背景是,土地出让收入在政府性基金收入中占比较高。2020年全国国有土地使用权出让收入8.41万亿元,占当年全国政府性基

金收入的比重超过90%。不少地方的建设发展始终对土地出让收入有较大依赖。

那么,此次划转土地出让收入征收职责,确如市场猜测,是要对房地产市场开展大动作吗?

事实上,本次将国有土地使用权出让收入等4项非税收入划转税务部门征收,是2018年机构改革的后续。

2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,明确提出“将省级和省级以下国税地税机构合并,具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责”。同年7月,《国税地税征管体制改革方案》对开展社会保险费和非税收入征管职责划转等改革任务也进行了具体部署。

此后,多项非税收入划转税务部门征收。如:2019年1月1日起,基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费等社会保险费交由税务部门统一征收;2020年1月1日起,地方政府及有关部门征收的国家重大水利工程建设基金、向企事业单位和个体经营

者征收的水利建设基金,均划归税务部门征收。

此次国有土地使用权出让收入的划转,正是同一改革的一部分。

二

按原有方式征收了多年,为何要划转征收主体呢?

笔者认为,将政府类收入统一划归税务部门征管,能降低征纳成本、理顺职责关系、提高征管效率,这也是“财政统一”的必备要素。

近两年非税收入征管划转种类较多、推进较快,社会讨论和关注度总体平稳。但此次土地使用权出让收入划转却引发空前讨论。什么原因?土地出让收入一度与房地产市场、城投平台、地方政府债务等话题联系在一起。

此前,一些地方政府为推进当地基础设施建设,将土地资源注入城投平台,后者负责收储、拆迁并将土地资源作为抵押品获取金融机构贷款。近年来,不少城投平台偿债及现金流



压力较大。此时，土地出让收入一旦划归税务部门征收，鉴于其技术手段更完善，征收力度自然比以往更大，部分地区存在的延期缴纳土地出让金等行为必将减少，事实上可能增大城投平台的资金压力。

那么，划转土地出让收入征收职责，会否影响城投平台、地方债务及房价呢？

若要产生影响，土地出让收入的性质或归属必然要发生改变。但按照通知表述，划转后“四项政府非税收收入的征收范围、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”。

这就意味着，征收标准、收入归属、收入性质均没有发生变化，转变的仅是征管机构。国有土地使用权出让收入仍全部归地方政府所有，中央

不参与分成，地方政府仍将主导当地土地出让情况。

此外，土地出让收入不同于一般非税收入，它是政府资产交易行为获取的收入，而非按照法定标准进行的征税或收费。因此，税务部门发挥主管能动性的空间很有限，比如出让哪些土地使用权、出让价格多少等，仍由主管交易的国土部门代表政府去商定，税务部门则发挥代为征收功能。

但税务部门并非只管收钱。就像一些解读提出的，划归税务征管，必将提升土地出让收入征管的规范性，减少“暗箱操作”。至于征管规范能否影响土地财政或地方融资平台的运转，则是见仁见智的问题。在党纪法规、审计监督等多重约束之下，现有土地财政或地方融资平台的运转已明显规范，划转征管机构不见得对

其产生太大影响。

三

有人说：“情况没那么简单，中央在下一盘大棋，现在看似‘不变’，实则今后的‘变’做准备。”

实事求是地说，由于合并后的地方税务机构实行的是“以国家税务总局为主与省（自治区、直辖市）政府双重领导管理体制”，此次划转之后中央在掌握土地出让收入信息方面更有优势。但需要注意的是，在现代信息技术的支撑下，中央掌握这些信息完全可以通过其他方式实现，并非一定要依赖变更征管机构。此外，现代地方税务机构的领导管理体制与征管收入归属之间没有关系。包括税收、非税收入、社会保险费在内的征管收入的归属，是按照相应体制文件的规定，在通盘考虑发挥中央和地方两个积极性的大前提下做的安排。

故而，此次划转与未来是否要调整收入归属及收入性质，二者没有实质关联。即便不划转，也仍旧可以调整收入归属和收入性质。有了此次划转，是否要调整收入归属和收入性质，要考虑的是其他因素，而非征管机构因素。

（作者系中国社科院财经战略研究院研究员）

编辑：云歌
美编：孙珍兰