

# 13年增长超30倍,具体开支竟是“糊涂账”?

## ——追问近20万亿元土地出让金去哪儿了



### 巨额出让金将被“翻老底”

据新华社电(记者王新明、李放、李劲峰、谭元斌)正在各地铺开的土地出让金审计,被寄予“摸清家底”的众望。国土资源部数据显示,全国土地出让价款从2001年的1296亿元,到去年首次超过4万亿元,13年间增长超30倍,总额累计达19.4万多亿元。

长期以来,各地土地出让金因收支明细处于公众监管视野之外,去向不明而饱受诟病。曾有北京市民向审计部门申请公开北京市土地出让金违规使用情况,却被以“公开可能对社会稳定带来不利影响”为由遭拒。

湖北省人大代表王培树说,每次开地方“两会”,针对全省上千亿元的土地出让金管理情况,政府都没有专题报告,也没公开说明,最多只在财政预算中有个笼统总数,没法详细了解。

事实上,判断土地出让金是否合理使用,并非无可依。国务院办公厅2006年出台相关规定,明确土地出让收入使用范围包括征地和拆迁补偿、土地开发、支农、城市建设等方面。

记者梳理自2009年至2013年财政部公布数据发现,最近5年间,国有土地出让金支出总额达13.49万亿元,其中征地和拆迁补偿、土地开发、城市建设三项占比超过八成。

财政部公布的数据只能看出全国土地出让金开支大体走向,在基层实际情况中,违规使用并不少见。审计署曾在2008年和2010年先后公布对部分地区土地出让金的审计调查结果。2008年公告显示,11个城市违规使用出让金83.7亿元,其中挪用于建楼堂馆所和弥补经费等52.3亿元,出借和对外投资等31.4亿元;2010年公告显示,抽查的13个市有7个市支出2.1亿元,用于弥补国土、城建等部门工作经费不足;有4个市违规支出2.38亿元,用于建设、购置办公楼、商务楼等。此后,审计署再未公开涉及土地出让金方面的审计信息。

记者采访发现,尽管各地土地出让金收支大多增长迅猛,但能把这项“政绩”说清楚的部门和干部却“很难找”。大部分地区官员对土地收入收支话题都很敏感,不愿多谈。少数基层干部透露,土地审批和出让金征收由国土部门管,开发整理和招拍挂归土地储备中心,资金管理在财政,“具体收了多少,怎么用的,只有部门一把手和具体经办人说得清楚。”

中西部地区一些地方国土、财政系统官员表示,地方政府土地出让金收支,基本可由地方“说了算”。由于财力紧张,土地出让金便成为地方财政最后一块“自留地”,违规支出使用情况不少,都得藏着掖着,“这次审计看来得翻老底,让大家都很紧张。”

### 侵占挪用“体外循环”“土地账”成“糊涂账”

据新华社电 近年来,房地产行业“高歌猛进”,推动土地出让金“水涨船高”。江西、四川等地公布的2013年全省财政预算执行情况显示,有些省份去年土地出让收入,已接近甚至超过税收收入。

巨额的土地出让金,除偶尔接受审计调查外,通常情况下处于地方“自己管自己”状态,这令“土地账”难免成为一本“糊涂账”,由此滋生四大乱象:

#### 一、做高成本

土地出让金收益部分需按比例提取用于教育、农田水利支出,还需与上级财政分成。因此,一些地方为减少收益部分固定支出,拼命做高土地出让中的征地拆迁、土地开发成本,极端情况甚至能将土地出让做成“负收益”。

中国社科院城市发展与环境研究所所长潘家华说,地方政府做高土地出让成本,最常用的手法是将出让地块周边绿化、道路建设,打包塞进土地开发支出,而这些支出本应由地方财政另外投入。

#### 二、“体外循环”

尽管国家三令五申要求土地出让金收支全额纳入预算,实行“收支两条线”管理,审计署2010年的审计公告却显示,11个市的674.8亿元土地出让收入,未按规定纳入基金预算

管理,占征收总额的20.1%。

武汉市近期审计查出,当地一家科级事业单位,将属于土地出让金性质的项目建设用地补偿资金,存入自行开设的11个银行账户内,两年来沉淀资金9.8亿元。中南财经政法大学教授乔新生说,很多土地招拍挂后,出让收入却被瞒天过海,在过渡账户内长期“体外循环”,甚至成为地方政府或部门机构的“小金库”。

#### 三、侵占挪用

有的地方土地出让金账户长期脱离监管,直接成为少数主要领导的“私房钱”,随意侵占挪用。长春市委原副书记田忠,就曾将无偿征用的土地转让变现,侵占土地出让金1018万元。因严重违纪违法被“双开”的武汉市新洲区原区委书记王世益,被查出从土地出让金账户中,支借1亿多元资金给4家民营企业使用,建立“官商联盟”谋取私利。

#### 四、减免寻租

一些土地招拍挂出让后,开发商只缴纳保证金就开始用,余款长期拖欠不缴,或能协商减免。贵州省一位基层干部表示,减免土地出让金一方面是为吸引客商投资,另一方面怎么缴、减免多少都是主要领导一句话,里面存在巨大的寻租空间,“使土地出让成为贪腐重灾区”。

### 土地财政“依赖症”亟待破除

据新华社电 土地出让金收支“顽疾”为何屡禁不止?湖北财政系统内一位负责人说,因土地出让金属于地方政府基金预算管理,其收支预算编制无需通过人大审批,报同级财政部门批准即可执行,“土地收入收支多处于封闭运行状态,违规操作的弹性空间很大”。

“土地收入违规使用只要不进腰包,顶多背个处分。”西部地区一位县委书记告诉记者,地方政府财力有限,数十个部门运转经费、近万人发工资都得靠自身解决,还有大量一票否决考核任务需要真金白银投入,土地收入是地方政府手中少数能相对自由支配的财源,“不在土地收入上多‘花点心思’,就只能坐等下课”。

土地出让乱象丛生,背后折射出地方财权与事权不匹配。潘家华等专家介绍,自从分税制改革以来,地方财政收入有

限,土地收益往往被用于地方财政“补窟窿”。“这次土地出让金审计将对地方财政‘摸清家底’,为下一步财税改革做好铺垫。”

一些业内人士认为,土地出让金不能成为监督外资金。各地应将土地出让金收支管理情况作为重大事项目定期向人大报告,增加公众信息公开透明度,接受公众信息公开申请,减少土地出让金的收支随意性,压缩权力寻租空间。

由于土地是稀缺资源,土地出让金不可能长期保持高速增长。财政部财政科学研究所副所长刘尚希表示,应在加快财税体制改革,完善与地方事权与财权匹配基础上,逐步提高国有土地收益基金的提取比例,使土地出让收益逐渐从财政补充到公益基金的角色转变,降低对土地财政的过度依赖。