



中华人民共和国财政部

Ministry of Finance of the People's Republic of China

综合司

2021年06月05日 星期六

请输入关键字

综合司

搜索

返回主站

当前位置: 首页>政策发布

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

财综〔2021〕19号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、自然资源厅（局），新疆生产建设兵团财政局、自然资源局，国家税务总局各省、自治区、直辖市、计划单列市税务局，中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部，各省会（首府）城市中心支行，各副省级城市中心支行：

为贯彻落实党中央、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，决定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统一划转税务部门征收。现就平稳有序推进划转工作有关事项通知如下：

一、将由自然资源部门负责征收的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（以下简称四项政府非税收入），全部划转给税务部门负责征收。自然资源部（本级）按照规定负责征收的矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金，同步划转税务部门征收。

6月4日，财政部官网显示，财政部、自然资源部、税务总局、人民银行等四部门于近日发布《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》，指出，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统一划转税务部门征收，并自2022年1月1日起全面实施征管划转工作。

许多人问我，怎么看这件事。

首先，财政大致几大收入来源，按照重要性排序，分别是：税收（对应一般公共预算）、政府性基金及行政事业性收费、社保基金、国有资本经营收入。

土地出让金是政府性基金及行政事业性收费中的大头，重要性不言而喻。



2020年第一项收入：

《2020年财政收支情况》显示，2020年全国一般公共预算收入182895亿元，同比下降3.9%。其中，**中央一般公共预算收入82771亿元**，同比下降7.3%；**地方一般公共预算本级收入100124亿元**，同比下降0.9%。全国税收收入154310亿元，同比下降2.3%；非税收入28585亿元，同比下降11.7%。

2020年第二项收入：

在政府性基金预算收入方面，2020年全国政府性基金预算收入93489亿元，同比增长10.6%。中央政府性基金预算收入3562亿元，同比下降11.8%；地方政府性基金预算本级收入89927亿元，同比增长11.7%，其中，**国有土地使用权出让收入84142亿元，同比增长15.9%**。

2020年第三项收入：

2020年，**全国国有资本经营预算收入4778亿元**，同比增长20.3%。分中央和地方看，中央国有资本经营预算收入1786亿元，同比增长9.1%；**地方国有资本经营预算收入2992亿元**，同比增长28.1%。

中央前两项的收入大约8.28+0.36万亿，地方的前两项收入大约10.01+8.99万亿，其中土地出让金大约8.41万亿。土地出让金总额和中央前两项收入大致相仿。相比之下，央企和国企的收入几乎可以忽略不计。大家记住这个数量级的关系就可以了。这是第一层。

近年来，地方财政、金融和土地的关系结合的越来越紧密。地方财政规模、地方债务、金融资产、广义货币、土地价格畸形增长。金融风险、土地价格、物价、民间负担不断增长。这是第二层。

在实体经济一片萧条的情况下，只有土地依然火爆，土地相关财政收入保持两位数的增长。这是第三层。

看过《人民的名义》的读者应该知道，腐败分子发财五大路径：土地（山水集团）、矿产（赵德汉）、旧城改造（丁义珍）、基础设施工程、国企改革、金融贷款（欧阳菁）。这是第四层。

无论从哪个角度看，一个中央集权的政府，都不会长期默许这样大规模的经济循环和这样一大笔钱长期



处于自己的控制之外。即使一时半会儿不调动这笔钱，也不能让这笔钱长期游离于自己的视线之外。

要控制某项经济循环或或笔钱，先要这个经济循环及对应的这笔钱纳入自己的视野。这是正常思路。

其次，首都与地方的关系，与美国联邦与各州的关系不同。不是那种简单的“你收你的钱，管你的事，我收我的钱，管我的事，咱俩井水不犯河水”的划清界线的关系。

首都与地方，是互相支持，互为后盾的关系。没有地方，就没有首都，没有首都，也就没有地方。

中国前几年的发展，抛开出口循环不说，内部循环主要建立地方政府扩张性财政支出的基础上，表面上，GDP迅猛增长，基建狂魔拆出一个新世界，实际上，杠杆一直在堆积，表现为地方债、企业债、居民房贷之间不断转移。这里面，绝大多数的债务，都是以土地使用权为媒介。旧债消化不净，新债又在堆积。

美国加州财政危机，施瓦辛格趁机竞选州长成功。这种事情在国内绝对不可能发生。如果某几个省份，发生严重的财政危机，到了自身即使挖地三尺，砸锅卖铁，卖身卖肾，也无法克服的地步，中央会袖手旁观吗？任由这些省份财政崩溃，省委书记没有物质资源可以调动，民间财阀控制省政府？这显然不可能。

中央对地方的财政危机，有无法推卸的救助责任。那时怎么办？自然是启动印钞机，落实内债不是债。

但是，从另一个一方面看，没有无权利的义务，也没有无义务的权利。爹替儿子还赌债，大概率会严格限制儿子日后的收支，否则，就是一个填不满的钱坑。

作为地方最后的救助者，中央给地方背书，地方自然也就不能有恃无恐，无限放大金融风险，然后让上面照单全收。这也是正常思路。

如何把土地出让这块收入统筹起来，改变以土地为支柱的地方财政，改变“铁公基—卖地—盖房”的循环模式，减少地方债务堆积，化解未来的潜在金融风险，这是正常思路都会考虑的事情。

从今年关于房地产税的吹风和土地出让金由税务部门征收来看，貌似有一套关于土地的组合政策，在紧



锣密鼓地加紧筹划，外松内紧，箭在弦上。

但是，选择什么时机，则是完全不同的。

在上升期或者说增量时代，资源比较丰富，未雨绸缪调整结构，即使部分成员或单位获得的分配份额下降，也不会混不下去。

在停滞期或者说存量时代，资源异常紧张，全社会进入帕累托最优，不伤害张三的份额，就不能改善李四的份额，进行调整，很容易捉襟见肘，弄不好就走光。走光还好，最多丢人现眼，就怕有些地方因为资源紧张，导致本来已经很紧张的循环中的压力，以各种簋子的形式暴露甚至爆发出来。

道理大家都懂，但是主动改变永远是极少数，绝大多数情况下，都不是到了不得不变的关头，才不得不把早就应该实施的事情提上日程。

缺少战略前瞻，主动实施的少，被动实施的多，这是时机选择常见现象。

比如，从计划生育到多胎化的政策转变过程。直接取消二胎、三胎政策的限制，相关配套没有跟上，生育成本、教育成本、劳动力真实收入等深层次问题没有触及。

我曾经说过，财政是一群人使用国家机器对社会总产品进行分配的社会行为，具有阶级性，发言权小的人群往往承担负担，发言权大的人群则获得收益。这是国家分配论的观点。

多数情况下，往往不是谋定而后动，只能是不能不动，然后走一步算一步，后面每一步的运动方向，都是政治阻力最小的方向。

许多人提出，土地出让金由税收征收以后，上面可能收上去一部分，甚至大部分。

这种可能性不能排除。



既然掌握了细节，就可以采取后续行动。目前土地出让金的体量达到**8.41**万亿，与中央前两项收入**8.64**万亿相当。考虑到中央与地方的关系，如果因为各种巨大支出（战争、化解金融危机）缺钱，决定收走一部分，地方也很难反对。

但是，目前这种可能性不宜过度夸大。

这是因为这笔钱体量巨大，拿走这笔钱的全部或很大一部分，那么地方很难有其他经济来源，能弥补相应的财政收入缺口。相比土地出让金，房地产税不过杯水车薪。

这笔钱主要用于基础设施建设，如果收走这笔钱的一部分或全部，那么城市基础设施建设的功能要不要收走？当然，现在基础设施建设内部乱象丛生，如果统起来，也未必是坏事。

这笔钱与地方金融债务密切相关，如果此时此刻收走这笔钱的一部分或全部，必然影响地方再融资的能力，那么地方如果爆雷，接不接？当然，如果不爆雷就要不断增加货币供应，爆掉一部分雷，也未必是坏事。

这笔钱与基础设施投资，拉动地方经济密切相关，如果此时此刻收走这笔钱的一部分或全部，必然导致地方使用土地财政刷**GDP**的游戏无以为继，那么地方经济下滑，打算如何用这笔钱刺激经济？当然，现在搞铁公基刺激经济效率很低，如果把这笔钱真正用于解决民生的领域，会对经济产生较大的刺激作用，如果把这笔钱用于满足山沟里不愿意工作的懒汉的消费或者无人区的基础设施，那就是另一回事了。我说的是如果。

说到底，一旦动这笔钱，就必然涉及到对应的支出和社会功能。如果收了钱，也承担了对应的支出和义务，未必是坏事。如果没有，那对地方来说，就很糟糕。要么放弃一部分对应的社会功能，要么要求下属空手套白狼，假钞买咖啡。

进一步考虑，如果把对应的支出和社会功能也承担起来，那么部委的职能就会进一步加强，地方政府的职能就会进一步削弱。有没有把财权和政府职能逐步统起来的想法？有没有搞统制经济或计划经济的想法？如果打算把这部分职能收过去，是打算部委扩编、地方裁员，还是地方有对应职能的厅委办局变成中央直属？



每年8万亿，而且以两位数增长的收入，作为地方财政支柱之一，涉及基础设施、金融风险、经济增长等方方面面，触一发动全身。

我个人觉得， **在这个问题上大概率会求稳。先摸清底数再说，后一步怎么操作，看底数和第一步的结果再说。**

政治运动存在经济逻辑，经济行为也存在政治因素。经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础。

一般来说，除非生产力发生颠覆性变革，生产关系面临大变动的前夜，否则在经济上相对弱势的一方在政治上也相对弱势，在政治上处于弱势的一方在经济上也很难处于优势。

所以，在大多数情况下，相对弱势的一方，希望政策变化以后，自己获得好处的可能性并不大。

政策不是先验的，而是社会力量博弈的结果。弱势的一方如果获得了超越自己的实力所能支持的好处，那么他们既无法捍卫，也将很快失去——很快就会有定向的政策出台。

以上是空对空的哲学，不对应任何现实。

有些人希望土地政策变化以后，自己能获得好处，我觉得大可打消这样的想法。

