

证券研究报告  
专题报告  
2021年6月6日



# 土地财政的属性变了么？

首席宏观分析师：周君芝 博士  
执业证书编号：S1220520100004

方正证券（601901.SH）是行业领先的大型综合类证券公司，致力于为客户提供交易、投融资、财富管理等全方位金融服务。  
Founder Securities (601901.SH), an industry-leading large comprehensive securities company, is committed to providing its clients with full services in stock transactions, investment & financing, wealth management, among others.

“慧博资讯”专业的投资研究大数据分享平台

点击进入  <http://www.hibor.com.cn>

[www.foundersc.com](http://www.foundersc.com)

- 6月4日，财政部、自然资源部、税务总局、人民银行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。
- 国有土地使用权出让收入作为地方政府重要的财政收入，此次征收部门的划转引起市场广泛热议。
- 目前国地税已经合并，土地出让收入由税务部门征收，是否意味着中央上收地方土地财权？税务部门介入土地出让，是否意味着土地出让金变成税收？更进一步，土地出让金归于税务部门征收是否作为房地产税开征前奏？
- 本轮政策调控的环节仅仅牵扯收入征收部门的转换，土地出让收入的财政属性以及基本管理方式并未变化。
- 我们先从中国预算体系厘清当前四点误解，再来理解本次政策真正的影响有哪些方面，最后解读本轮调控的政策意图。

- 相较原有土地出让征管机制，本次调整仅仅改变征收部门，不改变土地出让金收入的分成、管理和使用。
- 一、市场对此次征管机制改革提出了四个问题，我们对此进行逐一解答：
  - （一）土地出让是否归为中央？仍归地方。此次调控不影响央地方财权划分，央地财力不会因此发生实质性变化。
  - （二）土地出让金是否变成税收？土地出让金收入和税收在立法、账簿记录和使用方式上均有本质差异。土地出让不是税收。
  - （三）土地出让金支配权归中央了？支配权仍在地方。出让金收入的收入和支出保留原有规定，即收支均归地方。
  - （四）开征房地产税的前奏？土地出让金收入和房地产税，两者在税基和征收方式等方面截然不同，不可混为一谈。
- 二、本轮政策调控的真实影响在两个方面。
  - 影响之一，规范土地出让金收入，减少房企、城投对出让收入的拖欠与漏缴。
  - 影响之二，约束部分不规范的“先征后返”行为。
- 三、理解本次征管机制改革的政策目的。
  - 此次征管机制改革并非针对土地出让，2015年就开始非税收入征管机制改革。
  - 此次将土地出让纳入税务部门征收，本质上是非税收入征管机制改革中的重要一环。

**01** 本次征收规范到底改变了什么

**02** 本次征收机制四点误解及纠偏

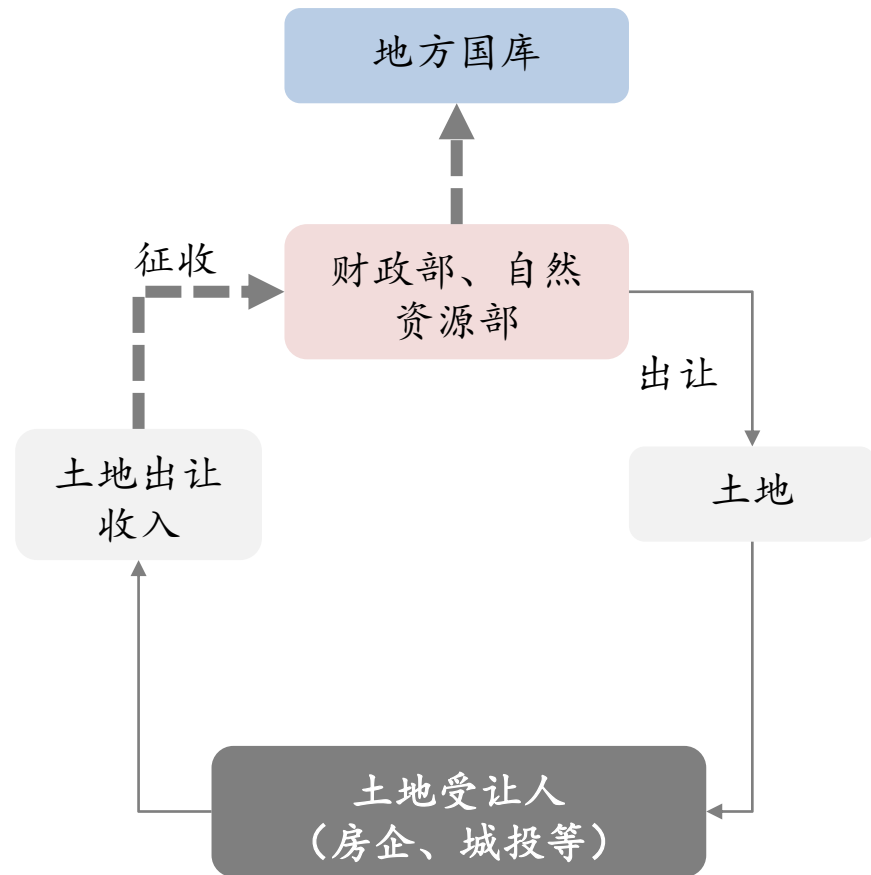
**03** 征收机制变化会带来哪些影响？

**04** 理解征收机制变化的政策意图

## 1.1 国有土地使用权出让收入的原有征管机制

- **征收部门：**由财政部门负责征收管理，可由国土资源管理部门（现自然资源部）负责具体征收。
- **收支管理。**土地出让收入全部缴入地方国库。土地出让收入对应的支出，一律通过地方政府基金预算从土地出让收入中予以安排。
- **收支预算。**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（即登记簿），专门核算土地出让收入和支出情况。

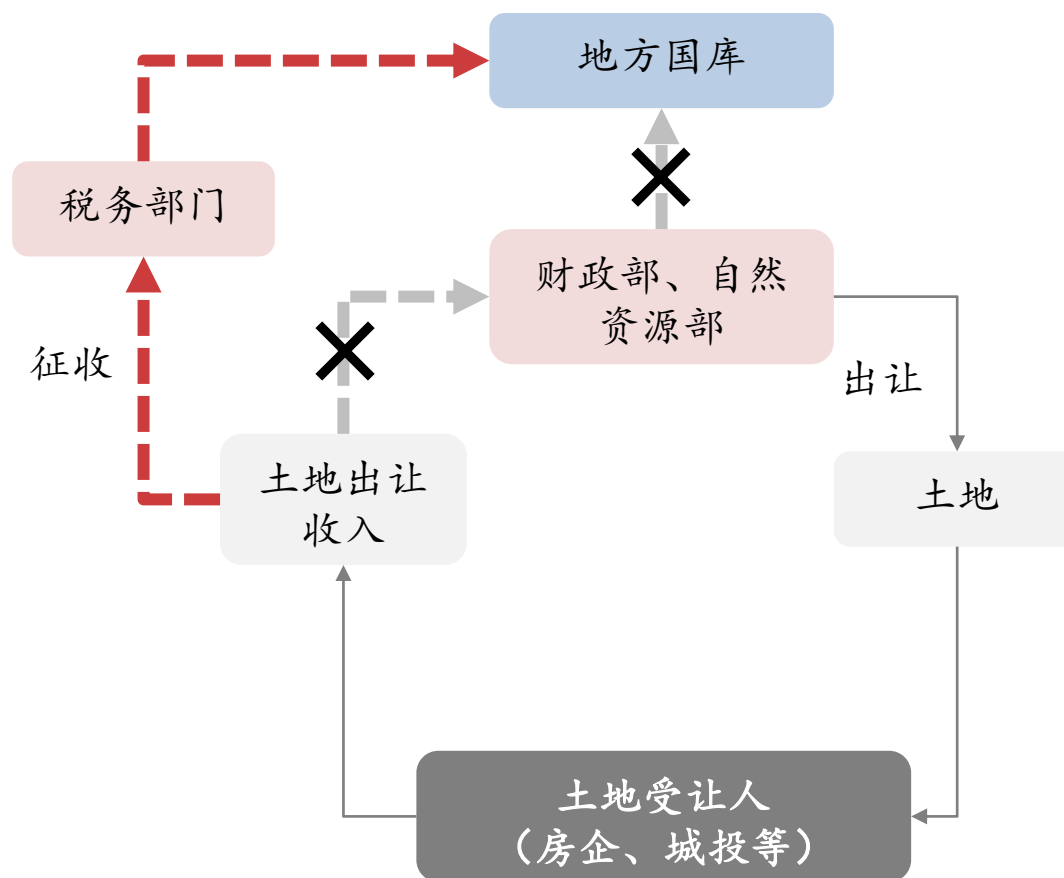
图表1：土地出让收入原有征收机制



## 1.2 现行征管机制的变与不变

图表2：土地出让收入现行征收机制

- 征管机制实施后起变化的内容。国有土地使用权出让收入划转为税务部门征收。
- 征管机制实施后维持不变的内容。国有土地使用权出让收入的征收范围、对象、标准、减免、分成、使用、管理则按现行规定执行。
- 简言之，目前唯一变化的是征收部门。



01 本次征收规范到底改变了什么

02 本次征收机制四点误解及纠偏

03 征收机制变化会带来哪些影响？

04 理解征收机制变化的政策意图



## 2.1 土地出让是否归为中央？——仍归地方

- 市场有观点认为，这次划转会导致地方土地财权上收，即土地出让收入划归为中央，但事实并非如此。
- 土地出让归属仍沿用既有规定，划归为地方。根据《国有土地使用权出让收支管理办法》的通知（财综[2006]68号），土地出让收入全部缴入地方国库。
- 从数据上看，目前将土地出让完全划归中央并不现实。2019年，国有土地使用权出让收入占地方广义财政收入的39%，是地方财力的重要支撑，短时间内中央难以上收财权。

图表3：土地出让收入规模及占比

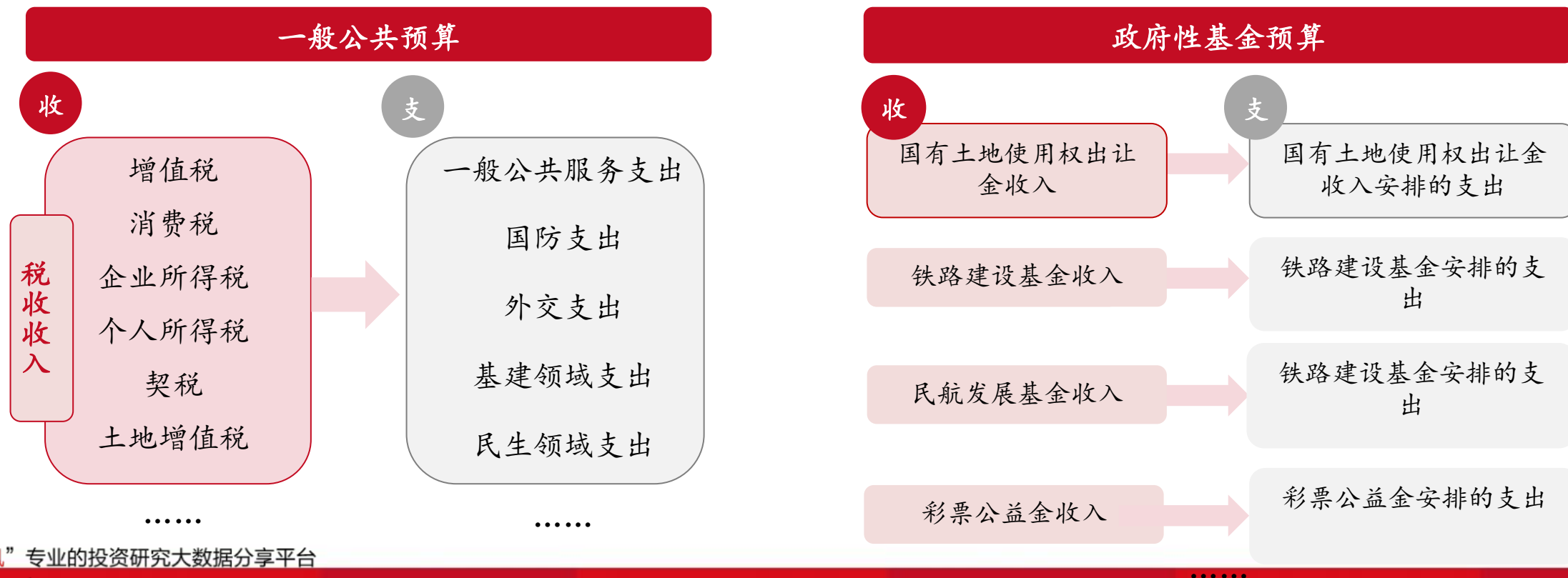
项目	中央		地方		全国	
	规模(亿元)	占全国	规模(亿元)	占全国	规模(亿元)	占总额
<b>一般公共预算收入</b>						
总额	89309.47	46.9%	101080.61	53.1%	190390.08	
税收收入	81020.33	51.3%	76980.13	48.7%	158000.46	83.0%
个人所得税	6234.19	60.0%	4154.34	40.0%	10388.53	5.5%
增值税	31160.46	50.0%	31186.9	50.0%	62347.36	32.7%
企业所得税	23786.02	63.8%	13517.75	36.2%	37303.77	19.6%
其他项	19839.66	41.4%	28121.14	58.6%	47960.8	25.2%
非税收入	8289.14	25.6%	24100.48	74.4%	32389.62	17.0%
<b>政府性基金收入</b>						
总额	4039.78	4.8%	80477.94	95.2%	84517.72	
土地出让	48.25	0.1%	70631.06	99.9%	70679.31	83.6%
其他项	3991.53	28.8%	9846.88	71.2%	13838.41	16.4%



## 2.2 土地出让金是否归为税收？——土地出让金不是税收

- 市场有观点认为，此次税务部门征收土地出让金，意味着土地出让金变成一类新的税收，事实并非如此。
- 首先，土地出让收入并没有按照税收收入记账管理。税收收入由一般公共预算记录，而目前土地出让收入的管理方式沿用现行规定，收支仍然全额纳入地方基金预算管理。

图表4：土地出让收入纳入政府性基金管理



## 2.2 土地出让金是否归为税收？——土地出让金不是税收

- 其次，开征新的税种需要历经严密的立法流程，土地出让收入并未涉及立法。
- 一般来说，开征新的税种国务院起草法案、人大审议，需要历经一系列严密的立法流程。
- 6月4日发布的通知仅为部门规范性文件，其出台没有经历立法流程，土地出让收入没有成为法律意义上的税收。

图表5：税收立法流程



## 2.3 土地出让金支配权归中央了？——支配权仍在地方

- 市场还有观点认为，税务部门征收土地出让金意味着土地出让金的支配权划归给中央，地方丧失土地出让金使用支配权利。我们认为这一观点存在理解偏误。

图表6：土地出让收入及支出内容

- 土地出让金使用规范沿用现有规定，收支均归地方。
- 根据《国有土地使用权出让收支管理办法》的通知（财综[2006]68号），土地出让收入全部缴入地方国库，而土地出让收入的相关支出，一律通过地方政府基金预算从土地出让收入中予以安排。



## 2.4 是房地产税征收的前奏？——和房地产税并不相关

- 市场还有观点认为此次调整是征收房地产税前奏。这一理解可能存在偏误。
- 土地出让收入和房地产税的征收对象完全不同。土地出让收入是在土地一级市场进行的，向土地受让人收取的使用权价款。而根据目前试点情况，房地产税是向拥有二套或高档住房的居民征收的财产税，税基是存量住房。
- 中央并未上收地方土地财权，地方财力原则上并不受此次操作影响。因为土地出让金“上收中央”，地方政府财力偏向依赖房地产税，从而房地产税加快推进，这一逻辑并不成立。

图表7：房地产税历史沿革和试点

时间	政策	文件	内涵
1950年	将房产税立为独立税种	《全国税政实施要则》	初级房产税作为独立税种在全国进行征收。
1951年	房产税、地产税一起征收，合为城市房地产税	《城市房地产税暂行条例》	房产税依标准房价按年计征，税率为1%，地产税依标准地价按年计征，税率为1.5%。
1984年	城市房产税分为房产税、土地使用税	《关于改革工商税制的设想》	取消地产税，改为土地使用税。
1986年	确立房产税征收条例，仍为目前房产税的适用依据	《中华人民共和国房产税暂行条例》	房产税依照房产原值减除10%至30%后的余值计算缴纳，税率为1.2%。 个人所有、非营业用的房产免征房产税。
2003年	计划开征物业税	十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》	实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一物业税，相应取消有关收费。
	启动房地产模拟评税		2003年起对10个省区市和32个县市区针对自住房启动房地产模拟评税试点，即空转试点。
2011年	上海、重庆开启个人住房房产税征收试点	《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》	主要针对二套住房和外来居民自住房，根据市场房价，按统一税率进行征收。
		《重庆市人民政府关于进行对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》	主要针对高档住房和二套住房，根据房产交易价，按多档税率进行征收。
2013年	首次提出立法、完善房地产税概念	十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	报告提出“加快房地产税立法并适时推进改革”，首次提出将房地产税立法。
2015年	首次纳入立法规划	第十二届人大常委会	房产税法纳入十二届人大常委会立法预备项目。
2020年	稳妥推进立法、将房产税纳入地方税体系	十四五规划	提出“推进房地产税立法，健全地方税体系，逐步扩大地方税政管理权”。

01 本次征收规范到底改变了什么

02 本次征收机制四点误解及纠偏

03 征收机制变化会带来哪些影响？

04 理解征收机制变化的政策意图

# 3.1 影响之一，规范土地出让金收入

图表8：近年财政收支审计结果

- 根据财政收支审计结果，目前土地使用权受让人（城投或地产企业）存在**缴纳出让金不规范**的现象：
- 一是拖欠缴纳土地出让金。
- 二是不满额缴纳出让金。国有土地使用权受让人可能替代政府，自行将征地和拆迁补偿费支付给村集体经济组织或农民，从而抵减部分土地出让款项。
- 税务部门作为土地出让金的征收方，在收入环节有如财政部与自然资源部的“出纳”。能够很好的监督土地出让金缴款方的不规范行为，实现收入的应征尽征。

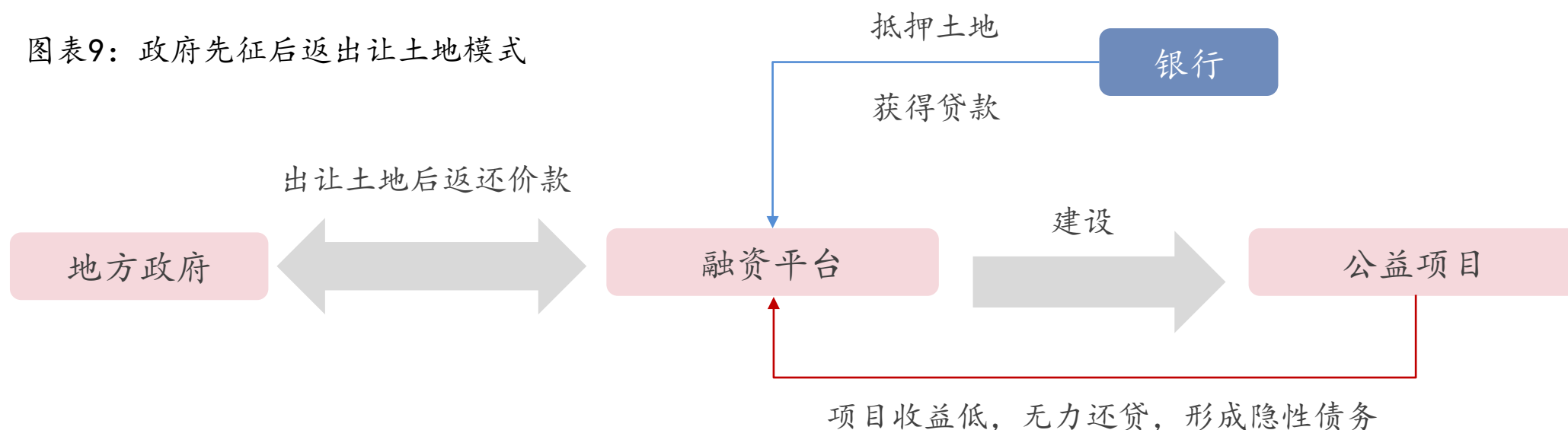
政策/审计证据	内容
《关于2019年度自治区本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告（内蒙古）》	5个旗县欠缴土地出让金、水资源税等9.85亿元，4个旗县挤占挪用土地确权费、土地复垦保证金等专项资金6.61亿元
《广东省人民政府关于2019年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》	·有3个县超范围将基础设施配套费基金、土地出让金等收入用于日常经费等支出，涉及金额4.88亿元。 ·有1个市土地开发储备中心违规签订土地合作开发协议，变相向企业返还土地出让金6560万元，涉及面积30.94公顷。
《厦门市人民政府关于2019年度市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》	2019年，原市国土房产局未按土地出让合同约定及时收缴滞纳金17,240万元。
《辽宁省人民政府关于2017年度省本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》	5宗土地欠缴土地出让金3124万元
《海南省人民政府关于2016年度省本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》	·三亚市未足额征缴土地出让金及滞纳金 ·万宁市尚有土地出让收入3.39亿元未上缴省财政
湖南省湘乡市审计局	至2017年年底共计追缴历年欠缴土地出让金1.86亿元。
江苏省无锡市审计局	至2016年江苏省无锡市锡山区土地出让金欠缴金额高达4.5亿元
江苏省常州市审计局	江苏省常州市采取部门联动、司法仲裁、行政处罚等手段，清欠土地出让金20多亿元。



## 3.2 影响之二，约束部分不规范土地出让行为

- 近年，地方政府出现对城投平台先征后返土地出让金的不规范操作。
- 财预（2017）50号文明确地方政府不得将储备土地直接注入城投平台，但近年部分地方政府通过先出让土地获得价款，随后将价款返还给融资平台的方式规避政策约束。
- 部分低资质融资平台，以低价款土地抵押获得银行贷款，用于收益较低的项目建设，政府隐性债务因此扩张。
- 税务部门虽仅负责土地出让款的征收，不约束土地出让资金的使用，但是能够对受让人资质核查，或能约束部分不规范的“先征后返”行为。

图表9：政府先征后返出让土地模式





01 本次征收规范到底改变了什么

02 本次征收机制四点误解及纠偏

03 征收机制变化会带来哪些影响？

04 理解征收机制变化的政策意图

04 政策意图：规范非税收入征管的一个环节



- 财政收入包括税收和非税收入，税收收入征收机构统一为税务部门，而非税收入的征收机构较为分散，其征收监管费时费力。
- 2015年政策提出地税部门对收费基金的征管职责，旨在提高非税收入的征管力度。2018年国地税合并后，政策明确要求合并后的税务部门承担起辖区内非税收入职责。
- 2019年开始，社保费用、政府性基金中的十余项收费基金收入均划转由税务部门征收。
- 本次6月4日将非税收入划转税务部门征收，政策意图仍然是进一步加强对非税收入的征管力度。

图表10：非税收入征管政策建设脉络

时间	政策	文件	具体内容
2001年	正式提出“非税收入”	财政部、中国人民银行关于印发《财政国库管理制度改革试点方案》的通知	
2015年12月	首次提出“税费统管”顶层设计，要求推进非税收入法制化建设，健全地方税费收入体系，理顺征管职责划分。	《深化国税、地税征管体制改革方案》	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>明确地税部门对收费基金等的征管职责。</b>发挥税务部门税费统征效率高等优势，将依法保留、适宜由税务部门征收的行政事业性收费、政府性基金等非税收入项目，改由地税部门统一征收。</li><li>• <b>合理划分国税、地税征管职责。</b>中央税由国税部门征收，地方税由地税部门征收，共享税的征管职责根据税种属性和方便征管的原则确定。国税、地税部门可互相委托代征有关税收。</li></ul>
2016年	对非税收入的定义进行科学界定	《政府非税收入管理办法》	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>对非税收入的定义进行科学界定</b>，提出非税收入是政府财政收入的重要组成部分，应当纳入财政预算管理。</li><li>• <b>各级财政部门</b>是非税收入的主管部门。<b>财政部</b>负责制定全国非税收入管理制度和政策，按管理权限审批设立非税收入，征缴、管理和监督中央非税收入，指导地方非税收入管理工作。<b>县级以上地方财政部门</b>负责制定本行政区域非税收入管理制度和政策，按管理权限审批设立非税收入，征缴、管理和监督本行政区域非税收入。</li></ul>
2017年	起草政府非税收入管理条例	全国财政工作会议	
2018年3月	改革国税地税征管体制	《深化党和国家机构改革方案》	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>改革国税地税征管体制</b>，将省级和省级以下国税地税机构合并，实行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，<b>具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责。</b></li><li>• <b>将基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费等各项社会保险费交由税务部门统一征收。</b></li></ul>
2018年7月	合理确定非税收入征管职责划转到税务部门的范围	《国税地税征管体制改革方案》	<ul style="list-style-type: none"><li>• 按照便民、高效的原则，合理确定非税收入征管职责划转到税务部门的范围，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。</li><li>• <b>明确从2019年1月1日起，将基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费等各项社会保险费交由税务部门统一征收。</b></li></ul>
2018年12月	国家重大水利工程建设基金等 11 项收入项目就已经划转到税务部门征收	《关于国家重大水利工程建设基金等政府非税收入项目征管职责划转有关事项的公告》	自2019年1月1日起，原由财政部驻地方财政监察专员办事处负责征收的国家重大水利工程建设基金、农网还贷资金、可再生能源发展基金、中央水库移民扶持基金（含大中型水库移民后期扶持基金、三峡水库库区基金、跨省际大中型水库库区基金）、三峡电站水资源费、核电站乏燃料处理处置基金、免税商品特许经营费、油价调控风险准备金、核事故应急准备专项收入，以及国家留成油收入、石油特别收益金，划转至税务部门征收。

- 风险提示：
- 城投信用风险超预期；
- 国内政策调控超预期；
- 房地产调控政策超预期；

# 感谢支持方正宏观周君芝团队！

zhoujunzhi@foundersc.com

欢迎关注微信公众号：宏观芝道



“慧博资讯”专业的投资研究大数据分享平台

点击进入  <http://www.hibor.com.cn>

## 分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格，保证报告所采用的数据和信息均来自公开合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响。研究报告对所涉及的证券或发行人的评价是分析师本人通过财务分析预测、数量化方法、或行业比较分析所得出的结论，但使用以上信息和分析方法存在局限性。特此声明。

## 免责声明

本研究报告由方正证券制作及在中国（香港和澳门特别行政区、台湾省除外）发布。根据《证券期货投资者适当性管理办法》，本报告内容仅供我公司适当性评级为C3及以上等级的投资者使用，本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。若您并非前述等级的投资者，为保证服务质量、控制风险，请勿订阅本报告中的信息，本资料难以设置访问权限，若给您造成不便，敬请谅解。

在任何情况下，本报告的内容不构成对任何人的投资建议，也没有考虑到个别客户特殊的投资目标、财务状况或需求，方正证券不对任何人因使用本报告所载任何内容所引致的任何损失负任何责任，投资者需自行承担风险。

本报告版权仅为方正证券所有，本公司对本报告保留一切法律权利。未经本公司事先书面授权，任何机构或个人不得以任何形式复制、转发或公开传播本报告的全部或部分内容，不得将报告内容作为诉讼、仲裁、传媒所引用之证明或依据，不得用于营利或用于未经允许的其它用途。如需引用、刊发或转载本报告，需注明出处且不得进行任何有悖原意的引用、删节和修改。

### 公司投资评级的说明

强烈推荐：分析师预测未来半年公司股价有20%以上的涨幅；

推荐：分析师预测未来半年公司股价有10%以上的涨幅；

中性：分析师预测未来半年公司股价在-10%和10%之间波动；

减持：分析师预测未来半年公司股价有10%以上的跌幅。

### 行业投资评级的说明

推荐：分析师预测未来半年行业表现强于沪深300指数；

中性：分析师预测未来半年行业表现与沪深300指数持平；

减持：分析师预测未来半年行业表现弱于沪深300指数。

# 专注 专心 专业



## 方正证券研究所

北京市西城区展览路48号新联写字楼6层

上海市静安区延平路71号延平大厦2楼

深圳市福田区竹子林四路紫竹七路18号光大银行大厦31楼

长沙市芙蓉区黄浦大道西638号农信大厦3A层方正证券

长沙市天心区湘江中路二段36号华远国际中心37层

“慧博资讯”专业财经资讯大数据分享平台

点击进入  <http://www.hibor.com.cn>