

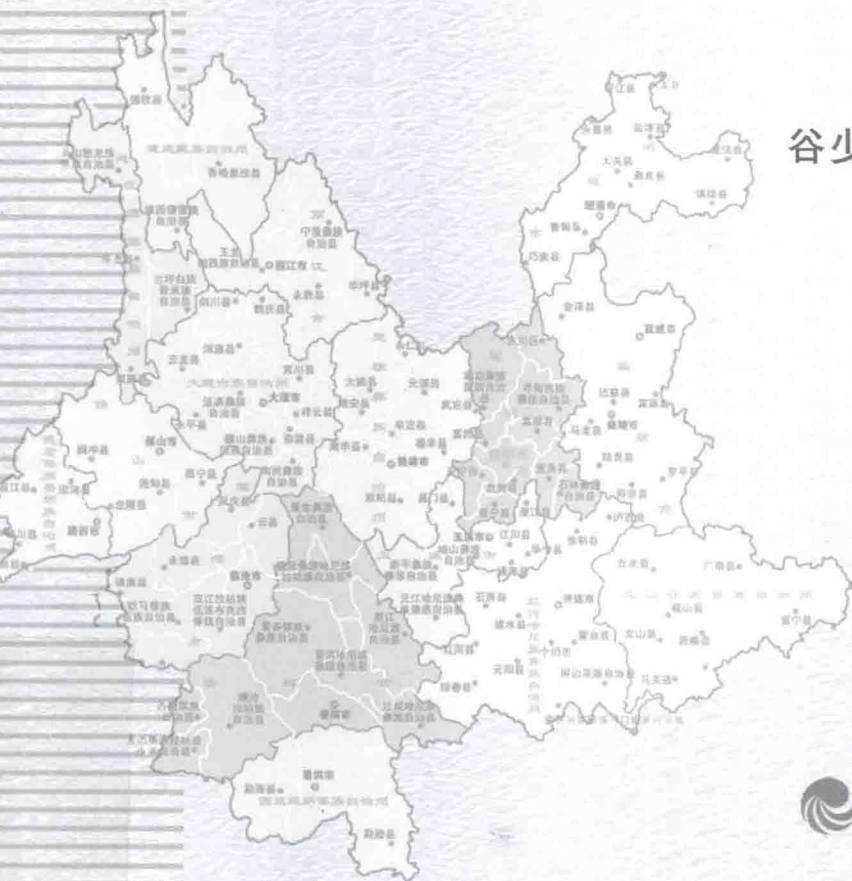
YUNNANSHENG GUOYOU TUDI SHIYONGQUAN CHURANG SHOUZHI HESUAN
BIAOZHUN YU JIANGUAN JIZHI YANJIU

云南省国有土地 使用权出让收支核算 标准与监管机制研究

陈秋生 顾 问

计毅彪 主 编

谷少良 张 洪 副主编



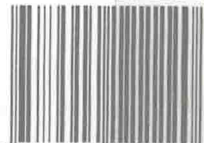
经济科学出版社
Economic Science Press

内容简介

随着云南省城市化和工业化的发展，城市（镇）国有土地出让规模和收入迅速增加，国有土地使用权出让收支管理的问题也随之而来。正是由于这些问题的存在，才使我们有了撰写本书的想法。

本书着眼于制度建设和机制完善，通过深入调查和理论研究，构建了一套符合云南省实际的国有土地使用权出让收支财政核算的标准体系和监测评价方法，以及相应的财政监管制度和 workflows。希望以此来完善省级财政对全省国有土地使用权出让收支管理，防止国有土地资产流失，增加国有土地使用权出让财政性收益。

本书可供财政部门、国有资产管理部门和企事业单位资产管理部门相关人员参考。



第 1 章

导 论

1.1 云南省国有土地使用权出让收支的现状分析

1.1.1 云南省 2007 ~ 2010 年土地征收和供应基本情况

1. 土地征收和储备情况

(1) 土地储备和供应情况。

云南省 2007 年储备土地 2 262.09 公顷，主要来源是已办理征转用手续的土地，当年储备土地供应面积为 2 222.57 公顷；2008 年储备土地 3 022.03 公顷，主要来源仍为已办理征转用手续的土地，当年供应土地中来源于储备的面积为 1 672.51 公顷；2009 年储备土地 3 970.62 公顷，当年储备土地供应面积为 1 799.83 公顷；2010 年储备土地 5 412.92 公顷，当年储备土地供应面积为 2 663.59 公顷。

(2) 储备资金来源和使用情况。

云南省土地储备资金的主要来源为土地出让收入和银行贷款，据各地州上报情况，从 2007 ~ 2010 年，从土地出让收入中安排的土地储备资金占土地储备资金总额的 50% ~ 70%，从银行贷款中安排的土地储备资金占土地储备资金总额的 20% ~ 50%，国有土地收益基金安排的储备资金占较少比例。储备资金主要支出为收储土地价款和征地拆迁补偿费。

2. 2007 ~ 2010 年土地供应情况

2007 ~ 2010 年，云南省共供应国有建设用地 38 202 公顷，各年供地量依次为 8 633 公顷、9 194 公顷、10 362 公顷、10 014 公顷，土地供应总量逐年递增。

从供地类型看，工矿仓储用地供应 9 430 公顷、商服用地 3 678 公顷、住宅用

地 9 284 公顷,其他用地 15 810 公顷,近年来,云南省加大住宅等民生用地供给,2010 年住宅用地供应量比 2007 年增长 51%,有力地支持了房地产宏观调控。

从供地方式看,划拨土地 17 295 公顷,出让土地 20 880 公顷,出让土地中招拍挂 15 678 公顷,招拍挂占出让用地比例从 2007 年的 43% 提高到 2010 年的 89%,工业、住宅、商服等经营性用地 100% 以招拍挂方式出让。

从新增与存量看,新增建设用地供应 23 892 公顷,存量用地供应 14 310 公顷,存量用地占总供地的 37%,存量用地比例也呈逐年提高的趋势,2010 年比 2007 年提高 19 个百分点。

从供应计划与完成情况看,2010 年住房供地计划数为 4 977 公顷,是 2009 年实际住房供地的 1 倍。其中经济适用房和廉租房 537 公顷、棚改房 608 公顷、中小套型普通商品住房计划 2 473 公顷,占住房供地计划的 72.7%。2010 年实际供应住房用地 2 928 公顷,占计划的 59%,其中,保障、棚改、中小套三类住房用地供应 2 227 公顷,占实际供应量的 76%,占计划供应量的 62%。需要说明的是,2010 年计划为指导性计划,用于供地工作参考,2010 年实际住房供地比 2009 年增加 17%,在住房用地总量和结构保障上力度明显加大,有力地支持了 2010 年全省保障性安居工程建设任务的全面完成。

3. 供地价格变动情况

2007 年以来,随着招拍挂出让等有偿用地制度的不断深入实施,云南省土地市场进一步繁荣活跃。详见表 1.1 所示。近年来,云南省积极推进“净地”、“熟地”出让,推向市场的土地前期开发配套程度不断提高,土地出让价格受市场竞争加强和土地品质提升的支撑,价格上涨。同时,征地成本、社会保障成本的提高,也对地价上涨产生影响。

表 1.1

2007 ~ 2010 年出让土地价格变动情况

单位:元/平方米

年份	2007	2008	2009	2010
商服	266	417	718	1 287
住宅	621	732	645	1 292
工业	127	262	199	213

云南省土地溢价与流拍情况较少,主要发生在昆明市。土地溢价原因主要有:一是云南省作为中国西南面向东南亚、南亚开放桥头堡的区位优势不断得到体现。作为云南省会城市的昆明也随之成为一个迅速崛起的活力城市,成为投资

成本的洼地、投资服务的高地、投资回报的福地。二是昆明市的基础设施和建设进一步完善,土地熟化程度不断提高,土地从生地到熟地,价值得以充分体现。三是土地市场建设日益成熟,土地交易公开、公平、公正。四是溢价较多的宗地位置集中在市中心区或城市发展热点区域,区位优势突出。五是规划指标较优、配套完善、周边基础设施和公建配套较成熟的宗地一般比较容易产生溢价。

1.1.2 云南省 2007~2010 年土地出让收支基本情况

1. 土地出让收入总量及结构变化情况

2007~2010 年,云南省出让合同价款 1 099 亿元,四年依次为 160 亿元、183 亿元、248 亿元和 508 亿元,2010 年出让合同价款是 2007 年的 3 倍多。出让收入增长的原因主要有:经济社会发展加快,建设用地需求不断增长,出让土地特别是超规模增大,2010 年全省出让土地 6 003 公顷,分别比 2007 年、2008 年、2009 年增长 12%、54%、7%;土地招拍挂出让制度不断深入实施,工业用地、一些经营性基础设施用地均纳入招拍挂出让范畴,招拍挂出让用地的面积、比例和价格大幅增长,2010 年招拍挂出让面积 5 341 公顷,占出让用地的 89%,招拍挂出让面积分别比 2007 年、2008 年、2009 年增长 75%、52%、18%,招拍挂出让占出让用地比例分别比 2007 年、2008 年、2009 年增长 32、0、9 个百分点,同时,招拍挂出让土地充分体现了市场竞争,2007 年以来出让地价不断提高。

2. 土地出让支出总量及结构变化情况

云南省土地出让支出总量及结构变化情况以 2010 年为例,由于国有土地使用权出让收支全省均纳入本级财政国库实行基金预算的“收支两条线”管理,土地出让收支进一步规范。根据 2010 年国有土地收支统计报表分析,全省 2010 年 1~12 月土地出让总支出 3 197 317.05 万元,比上年增长 80.37%,其中:征地和拆迁补偿支出 1 507 390.76 万元,比上年同期增长 57.90%,土地开发支出 407 198.12 万元,比上年同期增长 61.35%,支农支出 169 453.42 万元,比上年同期增长 41.81%,城市建设支出 874 365.57 万元,比上年同期增长 280.29%,其他支出 238 909.19 万元,比上年同期增长 10.5%。

从土地出让支出结构变化分析看,2010 年比 2009 年土地出让支出增长 80.37%,主要是土地出让量、征地拆迁、补偿失地农民养老保险增支和土地开发成本增加所致。从细化支出科目中分析:一是土地补偿费比上年增长 30.56%(其中:被征地农民社会保障支出增长 1 095.05%,最低生活保障支出增长

4 666.05%)；二是安置补助费中被征地农民社会保障支出增长 90.59%，最低生活保障支出增长 458.50%；三是地上附着物和青苗补偿费支出增长 65.53%；四是拆迁补偿费支出增长 340.19%，征地费成本支出增幅较大；五是土地开发支出增长 61.53%，土地过度开发是云南省各级政府较普遍的现象，增大了土地成本；六是支农支出增长 41.81%（其中：养老保险比上年增长 511.57%，保持被征地农民原有生活水平补贴支出增长 38.21%，农村基础设施建设支出增长 188.24%）；七是城市建设支出增长 280.29%，2010 年全省城市建设支出达 87.43 亿元，土地出让收入对城市建设投入进一步加大；八是其他支出增长 10.50%，主要是土地出让业务费增长 100.01%，城镇廉租住房建设支出增长 120.95%（支出金额达 42 073.68 亿元），加大了廉租住房建设的投入。

3. 新增建设用地土地有偿使用费等专项资金征收、计提和使用情况

(1) 省级 70% 部分新增建设用地土地有偿使用费征收支出情况。

云南省在新增建设用地土地有偿使用费征收中，严格执行《财政部 国土资源部 中国人民银行关于进一步加强新增建设用地土地有偿使用费征收使用管理的通知》、《财政部 国土资源部 中国人民银行关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》等一系列法规，强化对新增建设用地土地有偿使用费收支管理，努力做到应收尽收，全部资金纳入省级财政基金预算管理，支出方面做到专款专用，结余资金做到滚存结转下年度使用。2007~2010 年省级 70% 部分新增建设用地土地有偿使用费累计征收 410 232 万元，其中：2007 年征收 54 389 万元，2008 年征收 95 086 万元，2009 年征收 142 897 万元，2010 年征收 117 860 万元。2007~2010 年省级 70% 部分新增建设用地土地有偿使用费累计支出 321 656.85 万元，其中：2007 年支出 30 426.76 万元，实施土地开发整理项目 137 个；2008 年支出 59 651.95 万元，实施土地开发整理项目 109 个；2009 年支出 87 353.29 万元，实施土地开发整理项目 62 个；2010 年支出 144 224.85 万元，实施土地开发整理项目 54 个。收大于支的主要原因：一是新增建设用地土地有偿使用费上年征收次年使用；二是州市、县当年上报土地开发整理项目少，从而造成资金结余。云南省新增建设用地土地有偿使用费主要用于全省土地开发整理（中低产田改造）、兴地睦边农田整治重大工程项目，国土资源信息化建设、全国土地调查、基本农田保护和土地治理专项规划编制等支出。

(2) 中央分成新增建设用地土地有偿使用费收支情况。

2007~2010 年中央下达云南省分成新增建设用地土地有偿使用费 261 880 万元。其中：2007 年下达 89 294 万元，组织实施土地开发整理项目 72 个；2008

年下达 40 629 万元,组织实施土地开发整理项目 30 个;2009 年下达 56 957 万元,组织实施土地开发整理项目 21 个;2010 年下达 75 000 万元,组织实施土地开发整理项目 49 个。

(3) 云南省在土地出让纯收益中计提各项资金情况。

云南省在土地出让纯收益中计提农业土地开发资金、国有土地收益基金、廉租住房保障资金,是根据《云南省人民政府办公厅转发国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理文件的通知》规定计提的(2010 年报经省政府批准,从 2010 年 6 月 1 日起按土地出让等别、标准平均纯收益计提)。其计提标准:农业土地开发资金 30% (其中:上缴省级 9%,本级留 21%),国有土地收益基金 5% ~ 15%,廉租住房保障资金 10%。为确保失地农民养老保险的需要,云南省政府又出台在土地出让纯收益中计提 5% 的失地农民养老保障风险准备金,专项用于失地农民养老保障。

2007 ~ 2010 年云南省计提农业土地开发资金 196 135 万元。2007 ~ 2010 年云南省农业土地开发资金支出 151 856 万元。2007 ~ 2010 年省级集中各地 9% 的农业土地开发资金 47 484 万元。省级安排各地农业土地开发资金 18 818 万元,扶持农业土地开发资金项目 26 个。

通过省级和各地农业土地开发资金的投入,一是各项目区起到示范效益的作用,所实施的农业土地开发项目做到旱能灌,涝能排,路相通,渠相连的高产稳产示范农田。二是通过项目的实施极大地改善了当地农民的生产生活条件,促进了项目区农民脱贫致富,经济社会效益明显。

2007 ~ 2010 年云南省国有土地收益基金计提 89 053 万元。2007 ~ 2010 年全省国有土地收益基金支出 73 484 万元。通过计提国有土地收益基金,使国土部门减少了收储土地的银行贷款利息支出,土地出让纯收益有较大的提升,国土部门普遍反映很好。

1.1.3 对当前社会关注重点问题的分析和研究

1. 关于“土地财政”问题

近年来,社会各界非常关注“土地财政”问题,认为土地财政是房价一涨再涨,让财政的风险不断加剧,让地方透支未来发展潜力的主要原因。就云南省的情况看,2005 ~ 2009 年,全省出让土地从 2 769 公顷增长 5 612 公顷,增幅 1 倍,相应的土地出让收入从 92 亿元增长到 239 亿元,占地方财政总收入的比重从 12.25% 提高到 2009 年的 15.94%。但土地出让收入中大部分投入到征地补偿、土地开发整

理、耕地占补平衡、农业用地整治,以及出让土地前期开发必须进行的城乡交通、水电、管网等公共基础设施建设等成本性支出上,全省总体来看,土地出让的纯收益不高。2009年,土地出让纯收益占地方财政一般预算收入为6.81%,比同期房地产税收占地方财政一般预算收入比重低12个百分点。同全国情况相比,云南省土地出让收入在财政一般预算收入中占有一定地位,但还未形成“土地财政”。

在云南省这样的西部欠发达地区,土地竞卖激烈程度不高,相应土地的出让溢价率不高,出让收入中大部分要用于成本性支出,主要作用于城乡基础设施建设,提升改造城乡发展环境,能作为财政货币收入的纯收益不多,土地出让收入不宜归纳为“土地财政”。云南省地方财政较为吃紧,土地储备资金主要来源于土地出让收入以及土地抵押贷款,按照《土地储备管理办法》这部分资金实行专款专用、封闭管理、不得挪用。同时,大多数情况下,抵押贷款获得的资金尚不能满足土地储备、出让的滚动运作,不可能成为地方财政收入安排用于其他建设项目,土地抵押贷款也不宜归纳为“土地财政”。

2. 关于土地出让收入管理问题

云南省在国有土地使用权出让收支管理工作中,认真贯彻执行《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》、《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》和《财政部 国土资源部 中国人民银行关于印发〈国有土地使用权出让收支管理办法〉的通知》等法律法规,狠抓落实。云南省财政厅、云南省国土资源厅、中国人民银行昆明中心支行转发了财政部《关于印发〈国有土地使用权出让收支管理办法〉的通知》,现全省16个州市129县土地出让收支全额已纳入本级政府基金预算管理。收入全额缴入本级地方财政国库,支出一律通过本级政府基金预算从土地出让收入中予以安排核拨,并在本级财政国库中设专账,专项核算国有土地使用权出让收入和支出,现全省国有土地使用权出让收支均实行“收支两条线”管理,云南省国有土地使用权出让收支管理步入了规范化管理轨道。

关于课题中“中央是否有必要集中部分土地出让收入,以调节土地出让收入分布不均衡的问题”。国有土地使用权出让收入,是在当前财政体制下各级政府的基金预算收入,这是事权与财权相统一的具体体现,这有利于充分调动各级政府发展经济,培植财源,改善民生,加快城市化进程建设的积极性。云南省是边疆少数民族地区,财源结构单一,经济发展与沿海地区相比差距大,云南省财政支大于收的县就有90多个,这些县主要靠省级财政转移支付才能保人员、保机构的正常运转,整个云南省财政也是支大于收的情况,都需要中央财政转移支

付才能解决云南省财政困难问题,仅2010年中央对云南省财政转移支付就达1 289.81亿元。加上近几年中央出政策,地方出钱办事的民生工程配套资金项目很多,各级地方政府建设资金压力很大。因此,中央没必要集中地方政府部分土地出让收入,也不要出台调节土地出让收入分配不均衡的有关政策,有利于促进地方经济发展。

关于中央和地方是否有必要建立类似中国香港的土地基金制度,将部分土地出让收入留作未来使用问题。建立类似中国香港的土地基金制度,有其合理性,有利于未来土地资源枯竭时对本级政府财力的补充。但具体操作上实施很难。一是如土地基金实行中央与地方分成,地方政府必然要加大土地出让成本,这与目前中央调控房价政策相反;二是如建立土地基金,拿走县级政府的土地可用财力,各级政府经济建设将出现资金难,各级政府对征收土地基金的执行抵触情绪大,不利于征收的实施;三是筹集了资金,县级政府也随时动用,各级财政约束不了它的政府支出,建立土地基金形同虚设。

如果中央出台建立土地基金政策,我们建议:一是筹集的土地基金以省级集中,中央不与各省分成;二是为确保土地基金筹集,由财政部、国土资源部对各省、州市、县制定统一的征收等别、标准,按土地出让的平方面积征收,土地基金由各州市、县办理土地出让合同缴款时直接缴入省级国库,专户储存,专款专用;三是由财政部出台资金使用管理制度,严格资金使用管理;四是土地基金不搞省与州市、县分成,可参照新增建设用地土地有偿使用费征缴方式征缴。

3. 关于保障被征地农民利益问题

目前,云南省适用的征地补偿标准是2009年7月1日经省人民政府批准执行的《云南省征地统一年产值补偿标准和区片综合地价补偿标准(试行)》,该标准是目前云南省征地补偿的唯一依据。为切实解决好被征地农民长远生计问题,从2010年1月起,对于达不到区片综合地价和统一年产值标准的项目用地,一律不予受理审批。同时,云南省大胆探索土地征用模式,多方面、多渠道完善被征地农民补偿安置工作:

一是更新征地区片综合地价和统一年产值标准。现行的征地区片综合地价和统一年产值标准测算基准日为2009年1月1日,按照两年调整一次的原则,2011年应对相关标准进行调整,以体现经济、物价、消费等因素的变化。

二是做好征地补偿安置资金的落实。根据《国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知》关于“谁用地、谁承担”的规定,将征地补偿费用和社会保障资金足额纳入工程概算,并逐步推行征地补偿安置款预存办法。

三是综合采取多种安置途径。除了采取农业、留地、社保、货币等安置方式外,对有长期稳定收益的建设项目,积极探索租赁、联营等有利长远的用地模式。另外,积极协调有关部门建立健全被征地农民的职业培训和就业体系。

四是鼓励建设项目多占荒山荒坡。保护好稳产高产耕地,是保障被征地农民长远生计的重要内容。要通过提高建设占用耕地特别是优质耕地的成本,积极引导用地观念的转变,做到建设多占荒地、少占耕地。

五是落实集约用地制度。尽快建立以投资强度为主导,配套用地讲限度、土地开发讲进度等为补充的一整套集约用地机制,避免土地闲置浪费,进而有效控制征地规模。

六是督促各地切实履行征地程序。

七是落实重大项目用地风险评估机制。

1.2 研究的背景、意义和目的

随着云南省城市化和工业化的发展,城市(镇)国有土地出让规模迅速扩大,国有土地出让收入迅速增加,到2010年全省国有土地出让总收入达5 080 878.78万元。为了加强对国有土地出让行为调控,规范国有土地使用权出让收支管理,2006年国务院先后下发了《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》,要求加强国有土地出让收支管理,纳入预算。同年财政部下发《国有土地使用权出让收支管理办法》,要求全部国有土地出让收入必须纳入国库专户管理,实行收支两条线,并统一票据。省政府也于2007年下发《关于规范国有土地使用权出让收支管理文件的通知》,对云南省国有土地出让收支管理做了进一步的规范,要求从2009年1月份起,全省国有土地出让收入,全部纳入国库土地专户管理。

但是,目前云南省国有土地使用权出让收支管理存在的突出问题是,缺乏符合省情的收支核算标准和严密、高效的监管机制。由于信息不对称,使财政部门对国有土地使用权出让行为难以准确把握,对国有土地出让收支管理也难以到位。导致一些地方国有土地出让金仍游离于财政监管之外,一些地方土地开发成本不实、成本规模过大等问题,直接影响云南省财政收入。2008年全省财政收入1 360.2亿元,而国有土地出让收益仅为29.52亿元,仅占全省财政收入的2.17%,占国有土地出让总收入的16.1%,与土地收益作为第二财政的地位极不相符,也与其他兄弟省市国有土地出让纯收益占总收益的一般水平相差甚远。

因此,必须通过深入细致的调查研究,从构建云南省国有土地使用权出让收支核算标准为切入点,完善财政监管机制和相关制度,进一步规范云南省国有土地出让收支行为,加强国有土地出让收支的管理工作。这是设立本课题研究的出发点。

通过深入调查和理论研究,着眼于制度建设和机制完善,构建一套符合云南省实际的国有土地使用权出让收支财政核算的标准体系和监测评价方法,以及相应的财政监管制度和 workflows,完善省级财政对全省国有土地使用权出让收支管理,防止国有土地资产流失,增加国有土地使用权出让财政性收益。

1.3 研究思路和技术路线

首先,根据国务院、财政部、国土资源部、云南省政府等有关文件精神,结合云南省实际,在充分调研和借鉴其他省份、本省其他部门已有成果、标准的基础上,通过定性分析和定量测算,按照财政的监管职责,研究制定以县(市、区)为地理单元的全省分片区国有土地使用权出让收支财政核算的初步标准,构成一个核算标准体系。该核算标准体系 2010 年内出台,2011 年开始实施,2~3 年更新一次,在实施执行中不断完善。

其次,以“云南省国有土地使用权出让收支财政监管核算标准体系”为依据,研究制定省级财政对州(市)及县(市、区)财政部门国有土地使用权出让收支管理状况监测和管理绩效评价的方法,包括监测和评价的指标、指标计算方法以及相关数据和资料来源与报送程序等,构建一套省级财政监管全省国有土地使用权出让收支管理状况的科学方法,强化省级财政对州、市、县的监管职能。该方法于 2011 年与核算标准体系一起实施,要求各州、市、县按月上报数据,每半年出一本监测分析报告,每年度出一本绩效评价报告,对全省国有土地出让收支管理状况实行动态监测与评价。

最后,根据制度经济学、公共经济学等相关理论,按照国家和省政府有关加强国有土地使用权出让收支管理的文件要求,借鉴省外先进地区的经验,针对云南省财政监管国有土地使用权出让收支实际存在的问题和制度缺陷,从加强和完善制度建设角度,研究探索加强财政监管国有土地使用权出让收支状况的制度、措施和 workflows,进一步规范国有土地使用权出让收支管理。

研究的技术路线如图 1.1 所示。

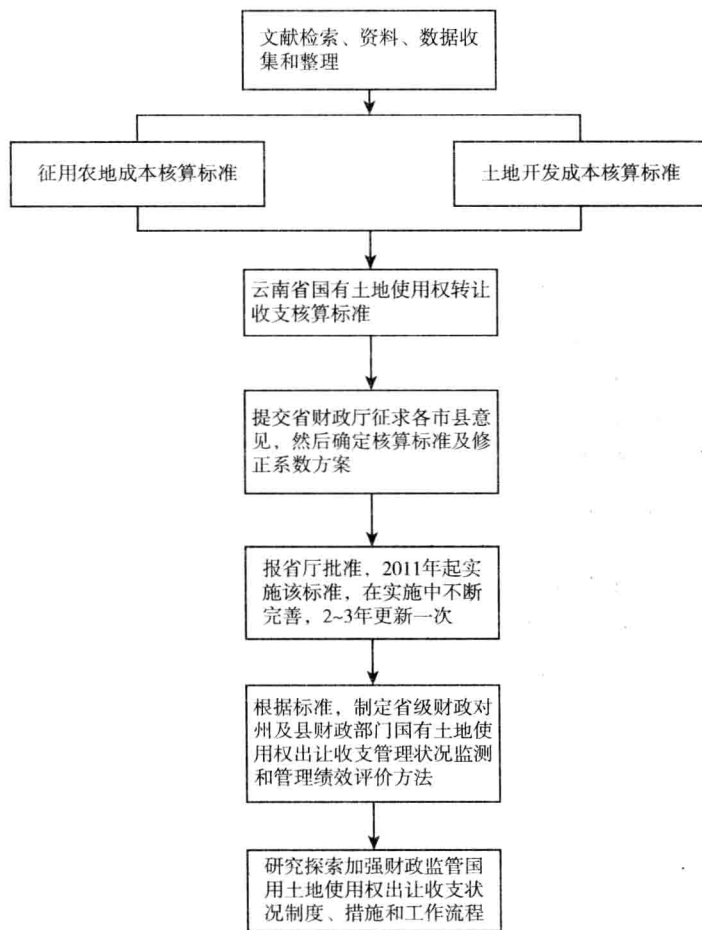


图 1.1 技术路线

1.4 本书的章节安排及主要内容

本书主要分为 9 章。

第 1 章“导论”。本章全面阐述了云南省国有土地使用权出让收支的现状分析以及课题的研究背景、意义、目的、研究思路和技术路线。

第 2 章“土地出让金收益影响城市经济发展的分析”。土地出让金收益通过

很多渠道和方式对地方经济的发展产生影响，本章先从总体上分析二者的关系，然后再具体分析土地出让金收益通过何种渠道对地方经济产生影响。

第3章“研究依据的主要理论”。本章主要阐述了地租、地价和财政监督两个方面的理论体系。通过对地租、地价主要理论体系的阐述，更加有利于了解地租、地价的产生机理及其所有权结构；同样的，通过对我国财政监督体系的理论阐述，有助于建立更加完善的国有土地使用权出让收支的监管机制。

第4章“国内外关于财政监管的经验借鉴”。本章主要对国内外关于财政支出监管的模式、经验进行了介绍，最后根据国内外的模式经验，提出对本课题关于国有土地使用权出让收支监管的经验借鉴。

第5章“国有土地使用权出让总成本核算方法”。本章主要分两个方面阐述了国有土地的总成本核算方法：一方面是核算征用农地的成本，首先简要介绍了征用农地的概念、成本的构成及计算的依据，然后具体论述了征用农地的成本核算方法、公式和主要指标的计算过程，最后还有相关的应用举例；另一方面是核算土地开发的成本，首先是简要叙述了土地一级开发的概念、在本课题中我们设定了土地开发程度（三通一平）、成本的构成及计算的依据，然后具体论述了土地一级开发成本核算方法、公式和主要计算过程，最后附有相关的应用实例。

第6章“土地开发成本核算的范围及方法”。本章主要分为两个部分：一个部分是阐述土地开发成本核算的范围，主要分为三个层次来分别进行了论述；另一部分是各层次所界定的土地开发成本核算范围的计算方法及其相关依据。

第7章“云南省国有土地增值收益率的核算方法”。由于云南省各县市土地价格发展速度和经济发展水平有很大差异，因此本章主要按照地价发展速度和经济发展水平运用相关的分析软件将云南省所有县市划分在不同的等级上，然后根据相关的计量模型分别测定不同的土地增值收益率。

第8章“云南省国有土地使用权出让收支监管机制的构建”。首先介绍了国内外关于财政监管的问题和经验，其次阐述了财政支出资金监管的现状分析及其完善对策，并在此基础上构建了云南省国有土地使用权出让收支监管机制体系，最后简要地对财政支出绩效评价的相关理论基础进行了阐述。

第9章“国家相关政策规定及云南省应采取的措施建议”。主要阐述了国家在国有土地使用权出让收支管理中的相关政策规定，然后对云南省及其他各省在国有土地使用权出让收支管理中存在的相关问题和采取的措施进行了阐述。

第 2 章

土地出让金收益影响城市经济发展的分析

2.1 土地出让金和城市经济增长关系的机理分析

土地出让金和城市经济增长的关系是相互的，两者相互促进，具体表现为：

第一，城市经济发展决定土地出让金的总量。当地方国民经济发展迅速的时候，无论是对建设用地还是居住用地的需求量都会急剧增加，这为以土地出让金为主的土地财政收入提供了条件。而且，随着经济的发展，单位土地的出让金和地租都会有很大的涨幅，这为地方政府出让土地带来了巨大的收益，促进了土地财政的发展。

第二，以土地出让金为主的土地财政收入作为地方政府基础建设投资的重要资金来源，有力地推动了城市化进程和社会经济发展。地方政府出于经济利益考虑和政绩考核压力，会将巨额的土地出让金大量的投入到城市基础设施建设。这为地方经济的发展提供了很好的硬件基础。

具体的，土地出让金对于经济增长的作用机理主要通过以下几个方面完成：

一是我国的城市化是以地方政府为主导的城市化。由于集聚效应，城市地区比其他任何地区有着更好的发展速度和更高的效益。为了发挥城市集聚效应，提高城市化程度，对城市边缘土地的需求是巨大的。但是，市场经济国家的城市化主要是依靠市场机制而形成的主动城市化。与此相比，我国城市化进程则具有自身的特点。其中，地方政府在城市化过程中的主导作用非常的明显。可以说我国的城市化是在地方政府主导下的被动的城市化。

二是地方政府主导的城市化由于分税制引发的地方政府缺少资金而转向依靠

土地及土地的资本化。由于分税制改革导致的地方政府的财权和事权的不对称，地方政府要履行自身的职能，必然会寻求扩大财源，这样土地收益成了最佳的选择。

三是巨额土地收益投入的基础设施促进了地方经济的增长。在我国现阶段出让的土地一般都是熟地，而非生地，也就是经过了相关修整完成了“五通一平”或者“七通一平”（“五通一平”指通电、通路、通水、排水、通信及场地平整，“七通一平”指通电、通水、通路、排水、通信、通暖、通气及土地平整）。政府出让土地获得的土地出让收入很大一部分是用于上述的土地修整以及其他相关的建设成本支出，这对出让土地附近的基础设施建设起到了关键性的作用。基础设施对促进经济发展有着实质性的作用，而且和其他形式的投资比起来，基础设施投资作用更大。这是因为，基础设施投资流量在没有形成资本存量之前，通过生产要素的投入在短期内增加了需求从而促进了经济增长。在形成可以使用的资本存量之后，可以被多个企业无成本或低成本的使用而对经济增长产生巨大的推动作用。基础设施投资是通过乘数效应刺激经济增长的，对提高生产率和劳动动力效率发挥着生产函数的作用。

根据上述分析，可以将土地出让金促进经济发展作用的机理总结为图 2.1。

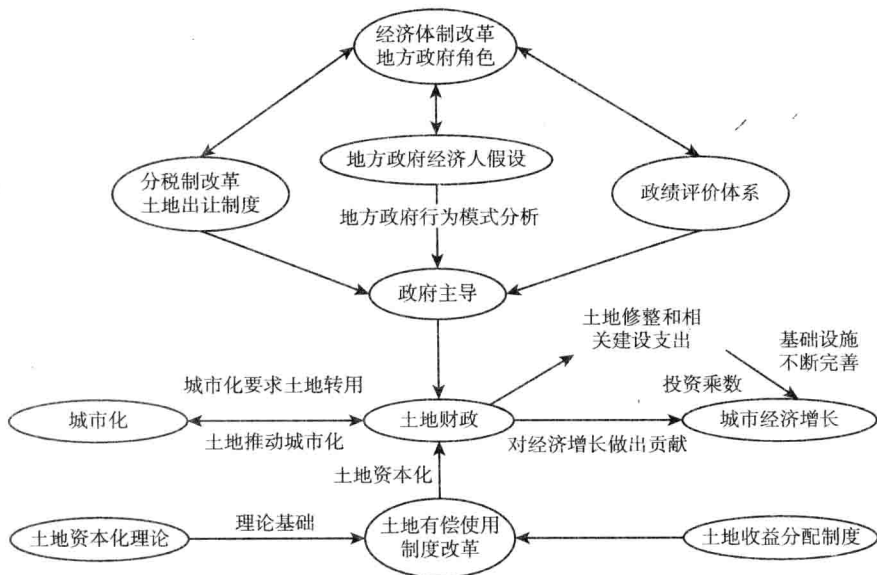


图 2.1 土地财政促进经济增长作用的机理

土地出让金带动的土地市场发展对城市经济发展有着重要的影响,在理论上可以通过不同的模型来分析这种影响是如何产生作用的。接下来将通过三个典型模型从理论上分析这种影响。

2.2 土地出让金影响地方经济发展的三部门模型理论分析

土地财政不仅为地方政府带来丰厚的土地出让金收入,在客观上也增加了土地市场的土地供给量,这对地方经济发展产生的影响可以用三部门经济增长模型理论来分析。

三部门经济增长模型是用来分析城市经济增长和劳动力市场以及城市土地市场之间相互关系的模型。它是由美国经济学家丹尼斯·迪帕斯奎尔和威廉姆斯·惠顿(Denise DiPasquale and William C. Wheaton)提出的。该模型引入了一个理想化的城市经济模型。该模型将城市经济划分为三个部分:城市产出市场、城市劳动力市场和城市土地市场(包括了土地市场和地上建筑物)。对城市经济来说,劳动力和土地是两类核心资源。在制度环境相同的情况下,不同城市之间的竞争力主要由这两类资源决定。同一个城市的产出市场、劳动力市场和土地市场紧密联系。劳动力和土地是城市产出的必要投入,并通过产品的销售收入来支付劳动力和土地的使用价格;支付劳动力和土地的费用决定了城市产出的成本,反过来又影响产品的竞争力和销售。

把城市的产品销售到区域之外是城市经济增长的动力,这种产品的输出为城市带来经济收益。要实现产出,城市内的主要生产要素必须充足,如劳动力、土地。城市内的人口结构和劳动力的技能情况决定了劳动力资源,而区域内的土地供应量决定了土地的使用价格。一个城市增加土地供给的能力决定了城市经济能否持续发展。如果一个城市增加土地供给的能力很弱,土地需求上升时租金就会急剧上升,最终导致员工工资的上升以及产品价格的提高。城市生产成本的提高将会最终抑制经济的扩张和长期增长。

第一,城市经济均衡模型。一个城市的产出需求 Q_d 是价格 P 的减函数,如图2.2(I)。假设产出只需要两种生产要素:劳动力和土地,且它们之间不具有替代作用。单位产出成本 $C = a_1r + a_2w$,其中 r, w 分别为土地租金和劳动力工资, a_1, a_2 分别为单位产出需要的固定数量的土地和劳动力数量。由于土地和劳动力之间假设了不存在替代作用,所以土地需求量和劳动力需求量分别为 $K_d = a_1Q$ 和 $L_d = a_2Q$ 。由于生产要素间不存在替代作用,所以需求量仅依赖于生

产量 Q ，劳动力和土地的供给曲线向右上倾斜，如图 2.2 (II)、(III)。其中，劳动力市场纵轴表示相对工资，即经过价格指数调整后的工资。在图 2.2 (I) 中，如果产品的需求曲线已知，而工资和租金又决定了生产成本，通过 (I) 可以求出总产出量。在图 2.2 (II)、(III) 中产量又决定了要素需求，如果要素的供给已知，则可以求出要素的价格。如果这三个图相互符合，那么该城市经济就处于均衡状态。

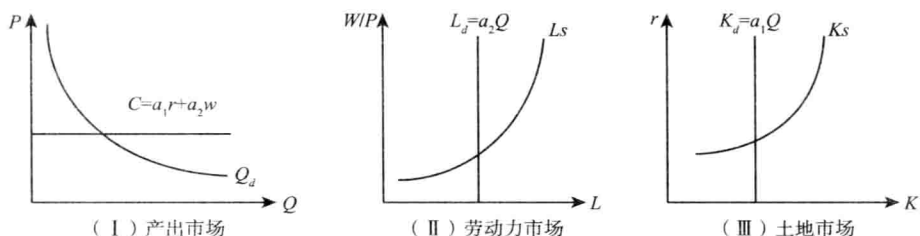


图 2.2 三部门均衡模型

第二，土地供给量增加对经济增长的影响。假设城市最初处于均衡状态，产出量、价格水平、劳动力数量、土地供给数量、工资、租金分别为 Q_1 、 P_1 、 L_1 、 K_1 、 w_1 、 r_1 。当土地供给增加时，土地市场的供给将增加，供给曲线向右移动，租金下降，如图 2.3 (c)。在劳动力市场不变的情况下，生产成本下降，产出增加，如图 2.3 (a)。产出增加使得要素需求量增加，要素需求曲线均向右平移，要素价格上升，使得生产成本略有上升，但是仍低于初始成本。因为如果此时的成本高于初始成本，产量就会下降从而要素价格也会下降，生产成本必将下降。从图中分析可以得出，土地供应量增加，生产成本将下降，最终使得城市的经济产出增加。再次调整到均衡状态时的产出量、价格水平、劳动力数量、房地产数量、工资、租金分别为 Q_2 、 P_2 、 L_2 、 K_2 、 w_2 、 r_2 。

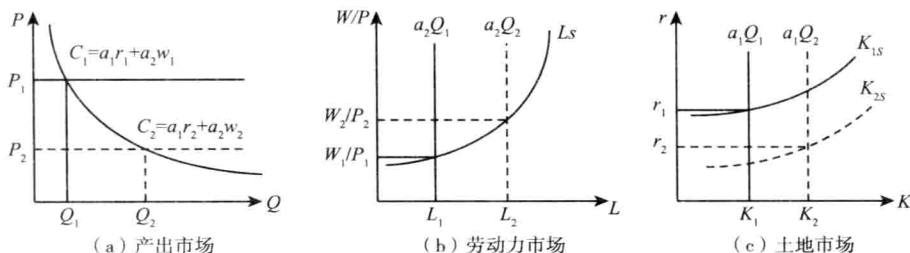


图 2.3 土地供给增加：三部门模型分析