

关于泰兴市较早使用土地出让金收益用于农村水利建设的调查

祁正卫¹, 张淑华², 张悦¹

(1. 中国水利经济研究会, 北京 100038 2. 中国水利学会, 北京 100053)

摘要: 2011年中央一号文件提出“从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设, 充分发挥新增建设用地土地有偿使用费等土地整治资金的综合效益”, 而在2010年, 江苏省泰州泰兴市就较早实行了从城市建设用地土地出让收益中拿出15%用于农村水利基础设施建设的政策。本文通过对这一政策出台背景、实施过程中资金的使用与管理以及使用这一资金所取得的效益等进行深入调研分析, 对如何在全国用好10%土地出让金收益提出了相关建议。

关键词: 农村水利; 土地出让金; 土地出让收益; 江苏省泰兴市

中图分类号: S27(253)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2011)06-0027-04

2011年中央一号文件提出“大幅度增加中央和地方财政专项水利资金。从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设, 充分发挥新增建设用地土地有偿使用费等土地整治资金的综合效益”。这一政策的出台, 为多渠道筹集水利资金, 特别是为农村水利建设配套资金的不足找到了一条出路。而在中央一号文件出台之前, 江苏省泰兴市已较早地于2010年实行从城市建设用地土地出让金收益中拿出15%用于农村水利基础设施建设的政策(其中10%用于农田水利基本建设, 5%用于农村道路桥梁等基础设施建设)。泰兴市的较早做法与中央一号文件的规定非常吻合, 这也说明中央一号文件的出台具有广泛的社会性和实践性。

在获知此信息后, 为了解泰兴市实施这一政策的做法, 以便为全国在操作此政策方面提供一些参考, 本人于2011年3月30日~4月2日带领两位同志到泰兴市进行专题调研。经过召开座谈会和深入一些水利现场考察, 终于弄清了他们出台这一政策的来龙去脉, 并了解了他们使用这块资金的管理办法及其所产生的重大效益。

1 泰兴市较早出台这一政策的背景

泰兴市是泰州市所辖的县级市, 地处苏中, 位于长江下游, 东临如皋, 南接靖江, 北壤姜堰、海安, 与常州、镇江隔江相望。全市行政区域面积1 175.59 km², 可耕地100万亩, 红线内土地94万亩。人口121.22万, 辖16个乡镇、1个经济开发区。泰兴市素有“银杏之乡”、“教育之乡”和“建筑之乡”的美誉, 是国务院最早批准的沿江开放城市之一, 也是长江走廊上新兴的工贸城市。2010年, 该市GDP收入400.28亿元, 财政收入71.49亿元。

该市也是一个水利大市, 一直有大搞水利的优良传统。特别是该市处于长江冲积平原所形成的高沙地区, 土质疏松, 易于流失, 水源渗漏很快。这种地貌迫使他们必须坚持不懈开展农田水利基本建设和水土保持工作。

进入21世纪, 泰兴市水利发展较快, 特别是在中央财政体制以项目定投入的改革政策实行后,

收稿日期: 2011-05-10

作者简介: 祁正卫(1950—), 男, 江苏宿迁人, 副理事长。

泰兴市每年都按照国家有关规定,从中央和省里获得或争取了一批水利项目,并努力实施,取得了较大的成绩,有力地支撑了地方经济社会的发展。在“十一五”期间,泰兴市就获得国家和省级水利项目 13 项,其中包括城黄灌区改造、末级渠系建设、农村人饮安全、中小河流治理、农村水土保持、农业重点县建设、农村农资补贴、农村桥梁建设、农业综合开发、双基油菜项目等等。2010 年的水利总投入在 4 亿多元。

尽管有了这么多的好项目,但是在实施过程中他们却遇到一定的困难。困难之一也是最大的困难就是配套资金不足。江苏省是经济发展较好的沿海省份,中央对其项目的出资比例规定为中央、省级配套 50% ~ 60%,地方配套 40% ~ 50%。应该说,中央资金到位率是百分之百的,省级配套资金到位率也是高的。但是,县级自身配套能力是有限的。虽然泰兴市是一个发展较快的县级市,财政收入比起苏北其他一些县区是好的,但比起苏南则是大为逊色的。再加上应兴应革的事项太多,每年的财政开支都捉襟见肘。由于配套资金难以到位,致使一些水利工程实施滞后。比如 2006~2007 年的农村饮水安全项目,中央出资 4 000 万元,省里配套 2 120 万元,市里要配套 1 880 万元,因为这 1 880 万元拿不出,因而不能按期完成。再比如 2008 年从省里争取来的“双基油菜项目”(主要内容也是农田整治),安排在 6 个乡镇实施,总投资 600 万元,省里出资 469 万元,而市里需配套 131 万元。市里规定由 6 个乡镇按工作量配套,因 4 个乡镇无资金,至今难以实施(实事求是地讲,除了中央和省级项目外,市里已经拿出了不少资金用于地方水利建设,这对地方财政的压力是很大的)。

他们在实施水利项目过程中遇到的另一个困难,就是地方预算和中央项目安排不能同步。一般地方预算都在 2~3 月份经地方人民代表大会通过实施,而中央的当年项目大都在 8~9 月份甚至还要后一点的时间才能下达,因而年初的预算中难以预计到有关项目可能实施并要为之配套。到年底左右,预算中的各项经费已经按计划使用殆尽,即使预留一些为防止不可知因素而保留应急的经费也所剩无几。这样一来,当年的中央项目配套就必然形成了缺口。秋冬开始实施的有关当年必须完成的中

央项目,年底无法竣工,无法验收,也无法审计。所以泰兴市的几位领导同志都说:在水利建设上,我们是一盼三怕。一盼有中央的项目,没有项目支撑,政府就可能无作为;但是有了项目,又难作为,一怕配套资金缺口,二怕工程验收,三怕项目审计。

为了解决“一盼三怕”问题,泰兴市委、市政府决心另辟蹊径,开辟新的增加农村水利投入渠道。在调查研究后,他们认为只能从土地出让金收益中切出一块。因为近几年泰兴城市化、工业化建设步子很大,在国家规定的确保全国 18 亿亩土地指标红线、泰兴市粮食安全用地 94 万亩之内,泰兴每年土地开发用地都在 3 000 亩左右,工业用地一般 20 万元左右一亩,商业开发用地一般 200 万元左右一亩。2010 年全市年土地收益金(扣除拆迁等成本和各项税费支出后的净收益)约 4 亿元。这 4 亿元左右的土地收益金,在某种意义上讲是市里的第二财政,属于一般预算外的基金预算。一般预算每年都要在人代会上通过,而基金预算往往不经过这一程序,因而在使用上具有一定的灵活性。过去,这一块资金主要用于城市和交通建设。市委、市政府一班人认为,不管是工业用地还是商业用地,实际都是对农民土地使用权和经营权的转移和占有,尽管出让土地的农村集体经济组织或者农民群众已经获得了一定的补偿,但是远远不够,应该从土地出让金收益中拿出一部分为农业、农村、农民服务和享用,配套农村水利建设更是无可非议。为此,市委、市政府一班人决心从这一“蛋糕”中切一块出来。但是,这一蛋糕还能持续多长时间?切多少为宜?市委、市政府的主要领导同志又组织专家进行论证分析。经过论证,他们基本明确:在国家制定的 18 亿亩红线、泰兴市 94 万亩粮食安全土地红线之内,今后 5~10 年,国家允许泰兴市每年开发土地 800 亩;江苏省政府按照占补平衡的原则在省内用地指标中可以调剂安排 1 000 亩;市内进行土地复垦可以溢出土地 1 500 亩。这样 5~10 年内每年用地指标仍在 3 000 亩左右,按目前的价格水平以及用地情况,年土地出让收益仍可达到 4 亿元左右。摸清了家底,算清了帐,他们更加坚定出台这一政策的信心。随后,主要领导和分管领导协调发改委、财政、城建、交通、国土等部

门,在上下认识一致的基础上,市委、市政府终于在2010年初作出决定:每年从土地出让金收益中提取15%主要用于农村水利建设。

2 泰兴市对15%土地出让金收益的使用和管理

在调查中我们了解到,泰兴市对提取的15%土地出让金收益建立了一套比较好的使用和管理办法。

2.1 财政征收,专户储存

在规定的可开发用地挂牌竞标后,市财政局立即介入,收取土地出让金,一次收清,纳入财政基金预算管理,而后在这一资金中再划出15%,专户储存。

2.2 定向使用、专款专用

市委、市政府规定,对这15%的土地出让金收益定向使用,专款专用,不准转移使用,也不准临时搭配其他项目使用。其中10%作为农村水利建设配套资金,主要用于配套灌区改造、中小河流治理、水土保持、人饮安全、末级渠系改造、水利重点县建设以及其他的涉农水利项目;另5%主要用于农村道路桥梁建设。所有使用这一块资金的项目,由水利局提出使用计划,由财政局拨款,由监察纪检部门监督,使用后由审计部门审计。各相关部门明确责任,各司其职,确保资金安全、工程安全、人员安全。

2.3 确定总量,灵活调控,以丰补欠

土地开发是一个动态的过程,年份之间具有很大的不平衡性,特别是房地产开发因市场变化波动很大,因而每年土地出让金征收量参差不齐,时高时低,时多时少。

针对这一情况,市委、市政府决定,根据5~10年之内的土地开发允许量和目前的价格水平,确定每年土地金收益的15%用于水利配套的总量为6000万元(即以2010年为标准),每年以这一总量为使用基数,灵活调控,以丰补欠。如果某一年土地出让金收益少了一些,那么,使用这块资金的项目单位可以贷款,在以后“丰”年中调剂补齐,“以金还贷”。

3 泰兴市15%土地出让金收益用于水利后的效益体现

15%土地出让金收益用于水利,虽然这一政策

在泰兴市先行出台并仅仅实施一年,但已经产生了重大的效益。

3.1 完善了配套,使农村水利项目顺利实施

2010年从土地出让金收益中按15%比例提取用于农村水利建设的资金总量为6000万元,其中4000万元完全为农村水利所用:城黄灌区配套446万元;人饮安全供水设施建设配套794.8万元;农村水利重点县建设配套1200万元;新增农资补贴配套469.4万元;其他灌区改造配套400万元。由于配套资金到位,各种农村水利项目得以顺利实施,特别是为解决人饮安全的供水工程(多年来搞搞停停),去年终于全面完成,使泰兴市120万人彻底告别了土井水,全部喝上了长江水。老百姓非常高兴,称之为大德政。其他的项目如期完成,有力地促进了农村经济的发展。2010年全市粮食总产量达66.43万吨,农业产业结构调整步伐加快,2个高标准农业示范区和较多的节水农业示范区建设正在如火如荼开展。

3.2 还清了上一年水利项目欠款

泰兴市是第一批被国家确定的全国农业重点县。对农业重点县每年中央安排资金800万元,省级配套800万元,县级也须配套700万元左右。2009年,虽然该市所应实施的重点县水利项目都完成了,但尚欠工程款720万元(因县级配套资金没有到位所致)。在2010年实施15%土地出让金收益用于水利后,该市调剂出720万元,把欠账还清了。施工项目单位和施工老板满意了。

3.3 消除了“三怕”,实现了“三踏实”

由于配套资金有了渠道,地方上“三怕”心理消除了。分管农业的市委、市政府领导踏实了,市财政局、水利局踏实了,项目实施单位踏实了,真可谓“手中有钱,办事不烦”。因而地方治水管水的积极性大为增强。

4 关于在全国用好10%土地出让金收益的建议

鉴于拿出土地出让金收益10%用于农村水利建设是新增的水利融资渠道,对这块资金的使用和管理尚无法规和政策。为确保资金到位并定向使用,通过这次调研,特提出如下建议。

4.1 省级财政部门加强对这块资金的监管

土地出让金大多产生于市、县,除了国家收取土地税和相关规费外,余下的资金一般全部纳入市、县地方财政,列为基金预算,并大都为地方政府所使用。现在根据中央一号文件要切出 10% 用于农村水利建设,究竟各地土地出让金“盘子”有多大,目前并没有做过预测、核实和统计;能否实现完全切块到位,也要看各地对中央一号文件的落实程度和执行力度。为此建议省级财政加强对这块资金的监管,不仅对土地出让金总量要进行监管,而且对应该切出的 10% 也要监管,防止对土地出让金瞒报或以多报少,以少报无。因为土地出让金总额瞒报、少报或不报,必然影响 10% 的份额和比重。在核实出让金的收取总量后,要迅速将 10% 切出,专户储存,专款专用。可以学习泰兴市的做法,要求市、县以近几年土地开发量和近几年的土地价格水平为基准,确定一个平均年度土地出让金总量为参照数,以这一参照数切出的 10% 为用于农村水利的基本数,实行年度间调剂使用,以丰补欠。丰年留一点,欠年贷一点。这样就可以保证 10% 的额度用于农村水利有个持续性。通过这次调查我们也体会到,中国的土地资源有限,不可能无限期开发下去,中央一号文件中提出的拿出 10% 土地出让金收益用于农村水利建设的政策能真实实施 10 年就非常了不起了,因此尤其要加强对切出的 10% 资金的管理,以保证水利建设在 10 年内有个跨越式发展。

4.2 土地出让金收益划出用于农村水利建设的部分依然为谁收谁用,不必再切出一块让国家调剂使用

在调查中我们曾提出,能否从各地征收的 10% 土地出让金中划出一定比例用于国家调剂使用

以推进区域协调发展。对此,泰兴市的领导以及相关座谈人员一致持反对意见。他们认为,各地所征收的土地出让金是有限的,而且土地供给政策和房地产市场有很多不确定性,年度间也不平衡,中央提出划一块用于农村水利,统一地方各方面的认识并能做到真正实施已经相当不容易了。如果再从切出的一块中切出一定的比例为全国统筹使用,那将严重挫伤各地征收这块资金的积极性,而且势必产生瞒报、少报或不报的现象,省级财政监管力度也势必弱化,甚至对瞒报、少报、不报睁一只眼、闭一只眼。当然,统筹城乡协调发展、统筹区域协调发展等,是中央的既定方略,是非常正确的。为了调度地方的积极性,针对各省、市、区也有发展不平衡的区域问题,建议可以先行在省级切块统筹使用。

4.3 水利部组织力量进一步总结、推广泰兴市等地先行拿出部分土地出让金收益用于农村水利建设的经验

据我们了解,除了泰兴市先行进行这一做法外,江苏省的江阴、溧阳等地也较早地制定了从土地出让金中拿出部分用于农村水利建设的政策,但收取标准各不相同。如江阴市从土地出让金全额(扣除成本前)中提取一定比例,溧阳市像泰兴市一样从净收入(扣除成本后)中提取一定比例。他们的做法和经验都值得认真总结和推广。

4.4 中央尽快出台提取 10% 土地出让金收益用于农村水利发展的具体实施细则和办法

中央一号文件明确了“从土地出让收益中提取 10% 用于农田水利建设”,建议中央尽快出台具体的实施细则和办法。

(责任编辑 尹美娥)

(上接第 18 页)

动,领导带头、以身作则、廉洁自律,加强干部职工队伍建设,树立良好的水利人形象。加强水利人才队伍建设,通过多种渠道引进水利专业技术人才,逐步改善人员结构,不断为水利事业输入新鲜血液。三是逐步完善基层水利服务体系建设,积极探索基层水利服务的创新与发展。对乡镇水利服务中心实行业务工作考核。抓好非公党建和联系村工

作。四是加强计划生育、安全生产、信访和社会治安综合治理工作。

历史的画卷恢弘壮美,前行的蓝图催人奋进。水利的春天来了!水利干部职工信心百倍,我们一定要抓住这个大好机遇,立足本职,创先争优,谋求宜都水利大发展,加速推进现代水利事业发展步伐,不负时代赋予的历史责任!

(责任编辑 陈海燕)