

# 土地储备新政下土地储备资金管理问题探讨

符国华

(湖南湘江新区管理委员会, 湖南 长沙 410000)

**摘要:** 基于土地储备新政背景, 针对土地储备资金管理问题, 做了简单的论述, 提出了管理策略, 共享给相关人员参考。从土地储备资金管理实践来说, 要围绕资金拨付与使用等内容, 探索科学合理的管理模式, 落实到实践, 切实提高资金管理水平, 保障资金安全与高效利用。

**关键词:** 土地储备; 资金管理; 国土资源

## 0 引言

土地储备是指县级(含)以上自然资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用, 依法取得土地, 组织前期开发、储存以备供应的行为。此项工作由各级政府相关土地储备机构具体负责, 遵循前行的规定要求, 购买、征收、回收土地。对前期开发和相关工作所需的资金, 由财务部门结合实际需求, 制定土地储备资金年度收支预算, 同级政府从政府性基金(国有土地出让收入和收益)预算安排资金和发行土地储备专债(原是土地储备贷款)进行资金筹措, 用于本年度收储土地的征地拆迁及收购等资金的支付。对于土地储备专项资金与日常经费实施分账核算, 专项管理。

## 1 土地储备新政分析

从近年来发布的土地储备新政策分析, 《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》(财综〔2016〕4号)的主要内容归纳如下: 清理压缩当前拥有的土地储备机构; 进一步规范土地储备行为; 合理控制土地储备规模; 优化筹资方式; 强化土地储备资金管理。《土地储备管理办法》(国土资规〔2017〕17号)提到, 土地储备工作统一归口国土资源主管部门管理, 土地储备机构承担土地储备的具体实施工作; 财政部门负责土地储备资金及形成资产的监管<sup>[1]</sup>。新政相关内容整理如表1所示。

## 2 土地储备资金管理存在的问题

### 2.1 储备项目资金筹集的不确定性

基于新政实施的背景, 各地多采取地方政府债券、国有土地收益基金等各类形式筹集项目资金。但新增地方政府债券额度多数用于稳投资、补短板领域或替换存量债务, 极易增加土地储备项目资金筹集的不确定性。从实际情况来看, 土地储备项目多数因政策、拆迁等因素, 进度较慢, 占用资金的期限长, 项目收入实现也有不确定性<sup>[2]</sup>。

### 2.2 地方政府性债务规模较大

历经多年积累, 我国存量地方政府性债务规模一直处于较高水平。随着我国对政府债务的不断严控, 对地方政府性债务施行限额管理, 地方政府通过发行债券举债额度受限。少数省的政府性债务规模距离财政部核定的债务限额已无多余空间, 地方政府债券可发行额较小, 直接影响到土地储备专项债发行额度。由此可见, 地方政府性债务规模对于土地储备专项债券资金(当前政策环境下唯一合法融资“前门”)的筹措带来了较大影响。

### 2.3 储备机构管理问题

财综〔2016〕4号文重申: 各地区应当进一步规范土地储备行为, 土地储备工作只能由纳入名录管理的土地储备机构

承担。基于新政实施的背景, 部分机构的财务部门没有有效完成土地储备资金管理过渡, 使得此项工作和部门职能转化产生衔接问题, 包括地方政府发行债券的流程相对复杂, 需要很长的时间, 才可以获得资金, 这与到期存量债务产生错配, 无法立刻满足投资和偿债需求, 各类问题的产生, 增加了财务工作量, 增加了资金管理的难度。新政实施后, 土地储备各财务管理部门的工作, 以提高土地储备资金利用率以及合理编制资金方案为主, 对财务队伍人员的素质要求较高。

## 3 土地储备资金管理的策略总结

### 3.1 探索适宜的土地储备专项债券资金管理

基于新政实施背景下, 规范土地储备资金管理, 要积极探索适宜的专项债券资金管理, 解决当前债券资金管理存在的问题。以湖南湘江新区为例, 为了加强土地储备专项债券资金使用管理, 确保专项债券对应的土地储备项目有序推进和债券资金专款专用, 充分发挥债券资金使用效益, 根据《财政部、国土资源部关于印发〈地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)〉的通知》(财预〔2017〕62号)等相关文件规定, 结合新区实际, 特制定湖南湘江新区土地储备专项债券资金管理(试行)。办法内容的梳理如表2所示。

### 3.2 形成科学财务管理思路

土地储备机构具体负责土地收购、开发与整理, 完成开发的土地项目交付主管部门, 土地交易中心按政府审批的出让计划具体负责组织土地的供应。这些环节通过产权流、资金流得以紧密结合在一起, 形成了土地收购—整理—供应循环机制。土地储备机构要根据新政的内容, 对土地储备机构的资金管理, 做好相应的调节, 编制具有可行性的年度资金使用计划, 同时结合机构的具体要求, 做好项目监管审批控制, 对经营性用地供应, 做好组织与协调, 实施统筹管理。为了提高土地储备资金管理, 土地储备财务信息既要尽可能真实地反映土地储备经济业务的情况, 准确反映储备资金耗费、资金收回情况, 也要应与政府预算管理、预算会计对接, 提供与土地储备相关的预算投入和预算产出的信息, 为政府评价土地储备部门履行受托责任提供依据。

### 3.3 强化相关财务风险控制

从资金管理角度来说, 要注重相关财务风险控制。对于储备环节, 比如前期开发和整理以及收回等, 针对极易产生的盲目性问题, 实现对储备资金财务风险的有效防范, 要积极探索构建风险预警机制, 认真做好市场经济因素的深入分析, 严格把控项目审批环节, 做好资金的合理划分, 实现对土地储备风险的有效控制, 以免产生恶性经济问题<sup>[3]</sup>。

### 3.4 认真落实资金管理工作

表1 新政相关内容整理

序号	政策	时间与颁布部门
1	《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》(财综〔2016〕4号)	2016年2月,由国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会四部委联合印发
2	关于印发《土地储备管理办法》的通知(国土资规〔2017〕17号)	2018年1月,国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会四部委联合印发

表2 办法的主要内容梳理

序号	内容	具体分析
1	资金拨付与管理	按照此办法,财政在收到土地储备专项债券资金之后,按照资金拨付程序,将资金拨付给土地储备中心,由其设置专项资金账户,实施土地储备中心与财政双控管理模式,专项债务资金收支全部纳入该账户。此专项资金的拨付,任何单位与个人不得截留、挤占以及挪用,且不可以用于其他项目和经常性支出。坚持高效利用资金的原则,充分发挥债券资金作用,避免资金闲置。
2	资金使用	关于资金的使用,此办法围绕征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用;进行必要的前期土地开发费用等,提出了具体要求。
3	其他内容	除了上述内容外,还涉及到资金偿还与监督管理等,为资金管理提供了明确思路和指导。

实践中,为了保证资金拨付和使用等工作的有效开展,推动项目有序进行,搭建财务信息化管理系统,借助智能化技术和平台化手段以及网络化技术,提高财务管理工作效率的同时,实现对资金筹集与使用的动态化监控,确保资金得到高效利用。结合当前资金管理存在的问题,建立健全管理制度,不断强化资金管理工作,构建完善的财务机制,涉及土地储备相关工作,保证土地储备管理工作高效落实。对于会计核算,严格按照新政策提出的“分列”要求,进行会计处理。遵循会计核算的要求,完成会计处理。

#### 4 结论

综上所述,基于新政实施的背景,土地储备资金管理工作的应根据各地政府土地储备总体规模、当地经济发展水平、

当地财力状况、年度土地供应量、年度地方政府债务限额、地方政府还款能力等因素进行优化和完善,保障资金规范化利用,提高资金利用率。实践中,要加强和土地储备业务工作的联系,规范资金拨付与使用等环节,保障资金专项利用,提高财务风险防范能力,保障土地储备各项工作高效落实。

#### 参考文献

- [1] 林雯萍.关于土地储备资金核算的若干思考[J].知识经济,2019(28):33+35.
- [2] 王洪飞.全息掌握土地储备情况 优化产业结构布局——以鹤山市土地储备管理系统为例[J].中国房地产,2019(04):42-45.
- [3] 聂勇宽.新时代土地储备制度面临的问题与对策[J].中国土地,2018(09):33-34.

(上接第194页)

是提高企业财务内控实施效果的客观要求。财务内控的本质是为了提高企业财务管理能力、优化企业整体实力,而单独依靠内控部门自身来完成这项使命显然是不现实的,所以需要企业其他部门的参与及支持。首先,企业要善于通过应用大数据技术来构建内控部门与财务部门等其他部门之间的信息共享机制,建立独立的数据库,从而加强内控部门与其他部门之间的信息共享水平。其次,加强内控部门与人力资源管理部门之间的联系,方便人资部门根据内控部门需要来招聘人才、培养人才,增强财务内控队伍整体实力<sup>[3]</sup>。

#### 3.2 提高财务内控认识与重视

首先,财务内控体系构建需要发挥企业整体的力量与作用,这就要求企业要以企业领导为核心,在企业领导的带领下齐心协力共同参与到财务内控体系构建中。其次,企业不仅要提高财务管理部门、内控部门对财务内控体系构建的认识与重视,还要提高其他部门对财务内控体系构建的认识与重视,这就要求企业必须要做好财务内控体系构建的宣传工作及考核工作,从而保证财务内控体系构建可以得到企业每一位员工的认识与重视。

#### 3.3 夯实财务内控队伍

首先,企业要不断强化对财务内控队伍的思想教育工作及信息化运用能力培养,帮助企业财务内控队伍尽早完成转型,为做好财务内控工作奠定人才基础。其次,夯实企业财务内控队伍的工作技能,定期组织财务内控人员进行有关财务风险、内控理论、财务内控信息化等方面的知识学习与培

训,有条件的企业可以组织财务内控人员出去学习和深造。最后,财务内控人员要及时认清形势,加强自我约束与管理、加强学习、加强实践,不仅为企业落财务内控工作提供重要帮助,更重要的是有利于自身的长远规划与发展。

#### 3.4 构建科学的财务内控信息化机制

企业实施财务内控离不开信息技术的参与及支持,这是保证企业财务内控有效性与先进性的客观要求,为此,企业要加强技术投入力度,从而构建科学、完备的财务内控信息化机制。首先,企业要从人力、物力两方面全面保证财务内控信息化的建设力度,构建符合企业自身经营需要的财务内控信息系统,并加强对信息系统的更新与风险防范工作。其次,提高财务内控队伍的信息化掌握与应用能力,加强对财务内控队伍在信息化技能上的培训与考核力度,为企业开展信息化财务内控工作提供一支强有力的人才队伍。

#### 4 结论

想要有效提升企业财务管理水平,必须要发挥内部控制作用,构建完备的财务内控机制,这是企业保证财务管理先进性与科学性的客观要求。希望通过文章的相关分析,可以对企业开展财务内控工作有所启发与帮助。

#### 参考文献

- [1] 李勇.基于内控视角的企业财务管理模式研究[J].知识经济,2019(19):74-75.
- [2] 周树波.内控视角下的企业财务管理优化策略[J].财会学习,2019(27):31+33.
- [3] 吕亮.企业财务预算管理中的问题及措施[J].首席财务官,2019,15(18):73-74.