



土地出让金收入是国有土地有偿使用收入中的重要一项,也是地方政府一项新的潜力巨大的财源,但目前对该项收入的征收管理尚未引起各级政府和财政管理部门的高度重视。主要存在以下一些问题:

一是宣传不到位,认识有偏差。土地出让金收入本来是作为国有资产的一项重要资源性收入,尤其是在实行分税制后全部划归地方收入,是地方财政收入新增的支柱财源,但由于宣传

不到位,地方对此缺乏应有的认识,有的地方财政部门认为这是国土部门的收入,上缴一点给财政是“为财政创了收”甚至有个别县的领导也认为“钱交到财政部门,是进去容易出来难”,致使大量出让金收入由非财政部门暂收暂付或直接支付,造成财政资金的“体外循环”。

二是没能形成“收支两条线”的管理格局。按规定,土地出让金收入应当全额上缴财政,而用于补偿开发及业务经费的支出应由国土管理

财政的巩固和完善,又有利于各级地方顺利组织预算执行,确保分税制财政体制的高效运转。如,在现行税收返还资金划转政策下,1995年1—10月在收到县税收返还资金前,乡级国库存款鸦鹊岭镇、小峰乡分别为391万元、88万元,而实行“净额单向流动型”模式后,国库资金存量分别为450万元、130万元,比现行办法分别增加59万元、42万元。

(3)从资金的流向来看,在一个地区(市或

县或乡)资金的运动始终只有一个方向,或向上,或向下,既直观,又便于操作。简化了资金拨、解手续,既有利于加速调拨资金的流转速度,还较大幅度地减轻了与双向流动相关的工作量,有利于促进工作效率和管理水平的提高。

税收返还的运作模式设计是一项全新的工作,从形式上看,仅仅是一个技术问题,其实质是对各级财政利益的再调整,既便于操作,又有利于保护地方积极性。

部门填报清算单,经财政部门审核后拨付,实行收支两条线。但实际上,从土地出让一开始,国土部门就直接支付成本费用。造成这种状况的主要原因是财政与土地部门的关系没有理顺。

三是土地出让收入流失严重。一是出让价格普遍偏低,据查株洲市出让的土地,纯出让金(不含成本)每亩不足1万元,有的甚至接近成本,使得政府土地收益甚微。二是行政干预严重,随意减免时有发生,有的名曰出让,实则全部减免,有的在价格上减免,但没有可操作的具体规定,没有监督制约机制,致使应归政府的收入大量流失。三是城区原划拨用地改建市场或辟作商业用地后,以种种理由拒交出让金和增值费,据调查,仅株洲市区29个各种类型市场应补交出让金和增值费收入年逾千万元。四是补偿开发费用支付有偏高和浪费现象。

四是土地出让金收入上缴财政的份额太少。国有土地出让受益者应是国家,但从株洲市的情况看,1992年至1994年实收的2.13亿元出让金中,上缴财政仅占实收出让金数的12.65%,占同期财政收入的1.02%。

五是土地盲目开发,造成出让金征收困难。前两年的“开发区热”、“房地产热”形成的越权批地、违法用地、盲目占地,一方面使得已成交出让的土地因受让方资金不落实造成出让金长期收不到;另一方面又因大铺摊子造成征地后无资金开发或开发后无项目进区,使得大片土地闲置,严重影响了农业生产不说,土地出让金更难以征收。

六是财政部门的征管政策、法规滞后。早在1989年5月,国务院就发布了《关于加强国有土地使用权有偿使用收入管理的通知》,明确规定“凡进行国有土地使用权有偿出让的地区,其出让收入必须上缴财政”。随后又在一系列文件中作了具体规定。

而财政部虽在1992年年底出台了一个管理办法,但有的条款已明显不能适应目前征管。湖南省至今还只有一个“讨论稿”,与土地改革的进程极不适应,从全省14个地(州、市)的情况来看,征收、管理、稽查三分离的征管约束机

制均没能很好建立起来,“多部门”、“多支笔”审批土地和减免的现象时有发生。

因此加强土地使用权出让金收入的征收管理已刻不容缓,总的要求是土地出让金收入必须纳入财政笼子,用于城建和土地开发。具体建议是:

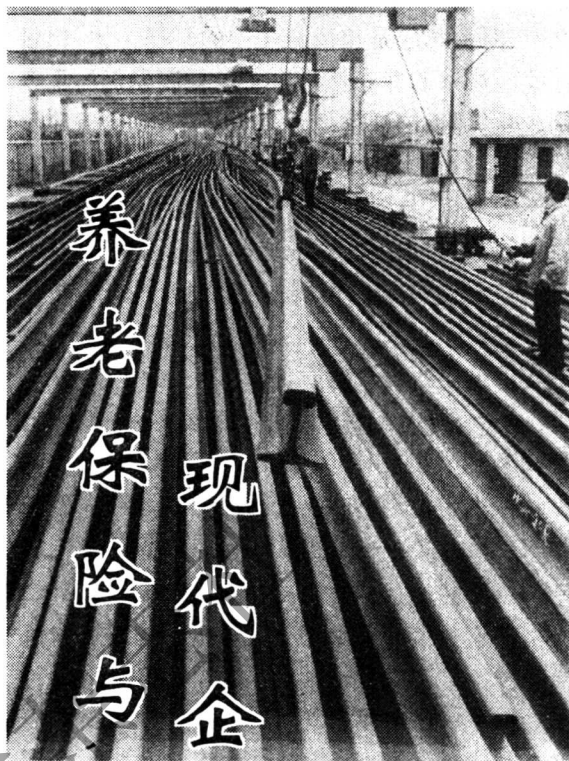
(一)扩大宣传,统一思想。要及时制定和完善国有土地使用权有偿使用收入的具体规定。要利用各种形式,广泛宣传国务院、财政部以及省关于国有土地使用权出让金征收管理的各项规定,使全社会尤其是各级党政领导充分认识土地作为一种生产要素,在社会主义市场经济建立过程中的作用将会越来越大;土地使用权出让金收入作为地方固定收入,它不是某个部门的收费,而是国有资产的一项重要资源性收入,由政府纳入财政管理是天经地义的;财政管理部门代表国家当家理财,对这项收入进行预算管理是义不容辞的职责,因此,国土出让金收入必须纳入财政预算管理,全额上缴同级财政,任何部门、单位和个人无权截留、挪用、坐支。

(二)理顺关系,加强协作。财政、国土两家应在政府统一领导下,紧密配合,互相支持。土地部门是出让金的代征部门,应严格按法律、法规和财政部门规定征收好土地出让金收入,土地使用证的发放要与出让金的征收管理结合起来,对于不及时交纳出让金的,不能发放土地使用证,不能承认其土地使用权,还要主动配合财政管理部门将土地出让收入纳入财政预算管理。财政管理部门应充分发挥职能作用,将出让金全额纳入预算管理。对征收管理中的问题,应及时向党政领导汇报,主动争取理解和支持。考虑到出让金征收管理中的实际操作困难,建议对代征机关全额上缴的出让金收入可由财政设立“土地出让金财政过渡户”,用于收入的存储和各项补偿、开发、业务经费的清算缴拨,对净收益实行按季缴库。

(三)强化征管,提高土地出让金中的财政收益份额。一是要按照政府规定,由国土局会同物价、财政部门在基准地价指导下制定合理的出让金的收取标准。二是要学习外地经验,尽可

能提高出让率和拍卖率。除国家规定可作行政划拨供地外,其余均应以出让方式供地,出让率应达50%以上。在出让中,又应提高招标和拍卖的比例,减少协议供地,对个体、私营用地一律实行拍卖。使土地真正进入市场,增加政府土地收益。三是要强化征管。对该收的土地收入都要及时足额地收上来,要重点抓好原划拨用地改为商业或服务用地后土地出让金和欠缴增值费的收缴,堵塞国有资产收益的流失。同时,要对近几年来土地收入进行一次全面清理,把该补缴的财政收入统统收回来。对清查出来的违法违纪金额,全部没收上缴财政,对问题严重、态度恶劣的当事人应依法追究经济 and 法律责任。在此基础上,应建章建制,规范土地收入管理。四是要严格减免程序。土地出让金收入减免权应集中在政府或由政府授权财政部门办理。为避免“行政干预”、“多支笔”审批减免,对土地出让收入要实行征、管、查三分离制度。征收由财政管理部门委托国土管理部门办理,国土管理部门应不断强化征收工作,把该收的钱及时足额收上来,未经政府和财政管理部门同意,不得少收、缓收、免收出让金;财政部门应切实加强管理,把好收入减免关。要加强出让金收入的检查监督工作,由政府授权审计、财政、物价等部门或由财政委托社会监督机构对土地出让金收入征收管理情况进行定期和不定期检查,及时发现和纠正征收管理中的问题。五是要建立健全全国土地出让金收入财务管理制度。国土部门要依法收取收入,健全财务机构,配备专职人员,实行统一归口财务部门的会计核算制度、上缴清算制度、票据管理和报表上报制度等。财政管理部门亦要建立专户存储、清算拨付、结算解库、报表稽核等制度,特别要把好成本拨付和减免关,尽可能节约支出、杜绝浪费、提高土地出让的纯收益。

(责任编辑 石化龙)



养老保险与现代企业制度

○杜振华

养老保险制度是我国社会保障体系中的主要组成部分。目前,我国经济体制改革的深化已聚焦在如何搞活国有企业这一关节点上,搞活国有企业,必须建立与社会主义市场经济相适应的现代企业制度。而我国大多数国有企业在养老保险方面负担沉重,成为现代企业制度建立的严重障碍: