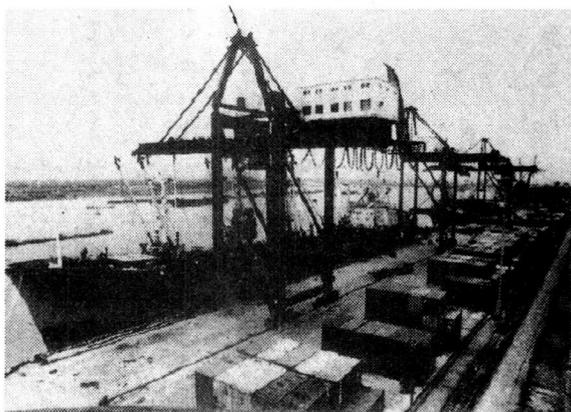


认真清理,收归国有。各级财税部门要按照有关法规的要求研究制定上缴财政和使用管理的具体办法,加强国有土地收入的征管。国有土地有偿使用收入的代征部门和财政部门要紧密配合,相互支持,国有土地有偿使用收入的代征部门应严格按照有关法规征收国有土地有偿使用收入,不得委托非行政职能部门和单位代为征收。土地部门发放土地使用证要与土地使用权出让金征管结合起来,对于不及时足额交纳出让金的,不能发放土地使用证,不能承认其拥有使用权。要加强土地的立法和执法工作,土地作为一种特殊商品进入市场,必须要有一套法规,做到有法可依,有章可循。

第三,按建立现代企业制度的要求加强企业土地资产管理。一是要明确土地的产权,建立适合现代企业制度需要的土地资产管理制度,必须确定企业的土地使用权,尽快完成企业土地使用权的确认登记发证工作。已领取国有土地使用证的企业,在根据现代企业制度的要求进行重组时,要按照土地变更登记的要求,对原企业用地情况进行复核,根据重组企业用地状况的变化情况进行变更登记,以保护改组后企业的合法权益。二是搞好土地评估。土地估价是正确反映企业土地资产数量的唯一手段。因此应当按照培育土地市场和建立现代企业制度的需要,积极开展基准土地价和宗地地价评估工作。土地评估结果经国有资产管理部门确认后,方能作为土地资产处置、折股等方面的依据,以防止低价折股、低价出售,造成国有土地资产的大量流失或变相流失。三是理顺国家与企业土地收益上的分配关系。企业补办出让手续,补交土地使用权出让金后,企业获得一定年期的土地使用权,土地资产变为企业法人资产;国家以土地使用权出让资金作为资本金入股,在企业中体现为国家股,由国家授权的单位或部门管理。国家以租赁的方式向改组后企业提供土地使用权,国家每年收取年地租。无论企业采用何种重组方式,国家与企业的土地资产收益关系必须明确。

第四,把国有土地有偿使用收入纳入预算



完善沿海下放港口 管理体制的建议

○佟宝君 孙光奇

从1984年6月到1987年底,交通部直属的15个沿海主要港口(除秦皇岛港外)陆续下

管理。国有土地有偿使用收入是国有资产的一项重要资源性收入,财政部门对这部分收入进行预算管理有义不容辞的责任。按《中华人民共和国城市房地产管理法》的规定,土地使用权出让金应全部上缴财政,列入预算。因此各级政府和财政部门要认识到将国有土地有偿使用收入纳入预算管理,是规范土地市场,加强土地市场管理,防止国有土地资产流失的一项重要措施。财政部门要严格守法执法,地方政府要加强领导,采取有效措施,将国有土地有偿使用收入及时、足额纳入财政预算管理,并专款专用。通过财政预算管理手段,防止国有土地有偿使用收入的流失。

(责任编辑 张沁)

放到所在地城市,实行所在地市与交通部双重领导、以地方为主的管理体制。港口下放以来,生产稳步增长,社会效益与自身效益均逐年提高。1994年,下放港口吞吐量达4.9亿吨,比下放前的1983年增长1.48倍,年均递增3.6%;实现利润12.5亿元,比下放前的1983年增长1.56倍,年均递增2.8%。我国最大的港口上海港1993年吞吐量达1.76亿吨,居世界第3位。然而,现行港口管理体制尚存在一些问题,主要表现在:

——**多头管理,缺乏协调。**“双重领导、地方为主”的行政管理体制,一定程度上调动了中央和地方两个积极性。许多地方政府制定了“以港兴城”的发展战略,并相应给予优惠政策,交通部也从行业管理方面尽力支持。但这种体制目前的状况是:组织管理方面,各港口的党政主要领导均由所在地政府直接任免(征求交通部意见后);财政方面,每年定额上交中央财政利润,数额由中央财政核定;投资方面,建设资金即以港养港资金以及支大于收港口的拨改贷资金的拨补也由中央部门核定;物资供应方面,大多数港口(13个)仍由交通部负责。地方管人,中央管财、物和投资,完整的港口企业整体被割裂,造成港口管理目前到底以谁为主说不清楚。其结果是:从国家宏观看,不利于港口建设规划,重复建设多,浪费严重;从港口内部看,一个港口几个婆婆,政出多门又缺乏协调,港口难以适应。港口形容这种管理体制是,港口有利益时各部门都伸手,有困难时都避而远之,致使港口有些该解决的问题积重难返,典型的是国务院于1985年确定的对港口地面设施建设贷款贴息问题,地方认为因财政和投资关系在中央应由中央部门负责,中央有关部门认为下放港口是以地方为主管理则理应由地方政府负责,问题拖到现在也未解决。

——**财政管理体制不顺。**在财政体制方面,下放港口实行“以港养港、以收抵支,财务包干,一定五年不变”的办法。财政部具体核定了“八五”后三年下放港口每年应定额上交中央财政的利润。在预算管理上,各港口应定额上交的利

润,年度执行中按季交入地方金库,年终地方财政以上解科目专项上交中央并单独结算。1994年开始实行新税制,为与“八五”体制衔接和过渡,财政部规定下放港口1994、1995两年先按33%的税率上交所得税,年终中央财政与地方财政结算时仍以原核定的定额上交利润为基数,超过部分通过地方财政返还给港口。

实际上这仍是一种利润包干的财政体制。其存在的问题一是与财税体制改革精神不符;二是在预算关系方面下放港口是作为地方预算企业管理,而政策决策又在中央,造成中央与地方对港口均疏于财务监督,典型表现是港口的年度决算无人审批。

——**投资主体移位,人为造成投资缺口。**下放港口的投资体制与财政体制紧密相联。即:“以港养港、财务包干”。港口在下放期间正常的基本建设与技术改造投资国家不再负责,由养港资金解决,养港资金来源是,按港口应交财政所得税和留利应交的“两金”作为应交财政收入,扣减财政核定的定额上交利润后的差额部分全部形成养港资金。养港资金形成后,国家计划部门在投资政策上按养港资金数抵顶国家对港口的基本建设投资额。国家财政按核定的各港口的以港养港资金数从安排给国家计委的基本建设投资中相应扣回。

这种投资体制存在两个问题:一是本属财政的收入却直接用于对港口的投资,投资主体由计划部门移为中央财政。二是财政核定的养港资金数和国家计划部门下达的基本建设投资规模经常不一致,后者总是大于前者。投资决策和资金来源相脱节,人为造成港口建设资金缺口。为弥补缺口,适应国家经济发展的要求,港口用高利率贷款来进行建设,目前港口贷款负担十分沉重,1994年底贷款余额已近110亿元。无力按期足额归还贷款是港口普遍存在的问题,其直接后果是影响港口再贷款,港口由于贷款无门只好靠吃老本过日子。

我们认为,完善下放港口管理体制应遵循以下几条原则:

一是与目前国家已出台的建立社会主义市

场经济体制的财税、投资等改革政策相适应原则。

二是充分考虑港口实际情况的原则。港口属国家基础设施,一次性投资大,回收期长,自身收益率低(据世界银行测算,港口建成后,自身收益率仅占15%)。更应看到,港口具有运输、加工、贸易、就业等综合功能,它是国际贸易的大门,也是经济发展的直接媒介,国内外的许多保税区、开发区等都设在港口。不少国家和地区都是利用港口优势,招商引资,亚洲四小龙经济腾飞就是例证。因此,在扩大开放的中国,应在宏观政策上进一步扶持港口。

三是下放港口的行政领导、财政、投资等各项管理体制紧密相联,涉及部门多,政策性强,情况复杂,在完善过程中应注意把握积极稳妥和相互协调的原则。

四是参照国外一般做法的原则。西方国家对港口的管理分两种类型:由中央政府直接管理,如新加坡、韩国等;由地方政府管理,如美国、德国、澳大利亚等。由于港口地位特殊,大多数国家对港口均采取扶持政策,主要包括:(1)政府对港口水下基础设施建设进行投资。若港口由中央政府管理,投资由中央政府负责;若由地方政府管理,则由地方政府负责大部分,中央政府负责少部分。(2)财政部门低息贷款给港口,或出面为港口为筹资发行的债券进行担保。(3)对港口的经营收入全部或部分地免征税赋,如美国西雅图港所在地市政府规定,该港所得经营收入均不纳税,全部留给港口用于完善其基础设施。

根据上述原则,我们对完善下放港口管理体制提出以下几条建议:

(一)双重领导,分类管理。鉴于港口属于地域性基础设施,同时又须接受国家交通部的行业管理,所以下放港口的行政管理体制仍应坚持中央与地方双重领导,但以谁为主应区别对待。建议根据港口规模的大小、地域的分布和对地区及国家经济发展的作用程度把港口分成重要港口和一般港口两大类,进行分类管理:重要港口应以中央为主进行管理,以有利于国家对

国民经济的发展实施宏观调控,保证我国经济快速、健康发展。目前,因亚太地区经济的快速发展,世界枢纽港口的竞争焦点正由西欧移向亚太地区。我国应抓住机遇,加快完善港口基础设施,在政策上对这类港口予以扶持,建成几个具有国际水平的大港,以增强我国在国际市场上的综合竞争能力。一般港口应以地方政府为主管理。

(二)按港口分类管理的隶属关系规范投资体制和产权关系。属地方为主管理的港口,港口水下基础设施建设所需投资以地方为主解决;属中央为主管理的港口,水下基础设施建设所需的资金由中央政府解决。港口属国有企业,其资产属国家所有,实行分级管理办法。

(三)取消现行“以港养港”办法。根据财税体制改革要求,所有下放港口均应按33%的税率向国家交纳所得税。属中央管理的重要港口向中央政府纳税,属地方管理的一般港口向地方政府纳税,原属中央财政收入部分采取划转基数办法解决。规范税制后,港口现存以下问题应予考虑:(1)港口担心按33%交纳所得税,政府对港口的投资得不到保证。因此,建议国家计委及地方计划部门应按所安排的各港口建设规模,保证其资金来源。财政也将原下放港口抵顶拨改贷投资部分,不再从安排给计委的基建拨改贷中抵扣。(2)历史问题的处理。国务院1985年决定:“列入国家计划的港口建设项目,除油码头外,水下基础设施部分原则上由国家投资建设,免还本息。地面设施所需资金,由港务局和经营单位自筹,需要银行贷款的,经有关部门批准,可予贴息。”到1993年底,下放港口应豁免的水下基础设施建设贷款本息数额较大,仅大连港等四个港口统计就达16.7亿元,但有关部门一直未予豁免。这部分债务已成为港口发展的沉重包袱,也是规范税制的较大障碍。建议按国务院上述规定精神,对这部分贷款豁免本息,转为国家投资,作为增加港口国家资本金处理,使港口企业轻装上阵,顺利转轨。

(责任编辑 张沁)