《财政》1993年第1期(总第330期)

四、加快配套改革,完善复式预算

1.合理调整国民收入分配格局,加快财政体制的改革。随着经济形势的好转,要加快调整国民收入分配格局,合理确定财政收入占国民收入的比重。同时,要加快财政体制的改革,规范收支基数的核定,对地方留成比例太低,分成财力不够维持正常经费支出等问题要加以解决,以调动地方增收节支的积极性,从而为实行复式预算铺平道路。

2.加快"税利分流"的步伐。复式预算方案有些收入项目的划分是根据"税利分流"的思路设计的,如将"国营企业调节税"(实质上是企业税后利润)和企业上交利润(包括未实行利改税企业上交的利润,也包括了企业上交承包费、租赁费、国有企业产权转让出售收入等)划作建设性收入,理由是这些收入均属国家以资产所有者的身份取得的资产收益。"税利分流"后,调节税及各种上交费等要取消,而转化为企业上交的税后利润,实行这种税后以资分利,就名正言顺了。这就需要积极搞好"税利分流"试点,早日在全国推行"税利分流"办法。

3.加快总预算会计制度的改革。原来制定的单式预算总预算会计核算制度越来越不能适应复式预算编制需要。各级总预算会计要按照复式预算的要求,立即着手修订现行的总预算会计制度,制定与经常性预算和建设性预算相适应的会计科目、会计报表和会计事务处理程序,进行分别核算,以达到反映经常性和建设性两类预算收支的目的。

4.拓宽理财领域,扩大预算管理范围。针对当前财政资金过于分散的现状,从复式预算要反映国家双重职能的要求出发,要对预算外资金进行清理,对该列入预算的收支项目要尽可能列入预算,如财政部门掌握的预算外资金,为行使政府职能而建立的各种基金等要统一编入复式预算,实行预算管理。

我国土地收入管理的问题与对策

○胡定荣

我国实行国有土地使用权有偿出让制度,最早是从沿海一些城市开始的。按照土地所有权和使用权相分离的原则,政府以土地所有者的身分出让土地使用权,使土地由政府的不动产转化为国家的财政收入。根据有关部门统计,从1987年我国深圳出让第一块土地开始,到1991年底,全国已有20多个省市城市开展了土地出让转让工作。随着我国经济体制改革的不断深入,我国的土地市场必将进一步放开,土地有偿使用收入必将成为国家的一大财源。

然而,由于我国土地有偿使用尚处在起步阶段,管理制度、配套政策、相关法规还有待建立和完善,目前土地收入管理上还存在许多值得研究的问题。其中比较突出的是土地收入流失问题。据国家土地局对全国几十个城市的调查和测算,全国每年划拨土地使用权自发转让、出租、抵押转移的地产和土地收益超过200亿元。这笔巨额收入的绝大部分都在财政的体外循环,其中流入单位、部门和个人腰包的相当多,而收归国有的却很少。到1991年底,在中央和地方两级财政报表上反映的土地收入只有14.3亿元,其中,上缴中央财政仅2.63亿元。

根据调查分析,土地收入流失情况主要有以下几种:(一)缺乏对土地转让知识和国际土地市场行情的了解。(二)为某种需要而出让土地,急于成交,不惜降价、减税,提供不合理的"优惠"。(三)一手将原来无偿划拨的土地转让出手,一手则向政府要求无偿或低价划拨土地,致使国家收入流失。据反映,沿海某市一所中学将临街操场开辟成简易营业房出卖,135万元收入全部由学校收取,而又向政府申请3亩教育用地,只花15万元。(四)相互攀比,竞相压价出让土地。(五)从本部门、本单位利益出发,乱摊费用,截留收入。

国家土地收入的流失是一种经济现象,在这个表面现象的背后,存在着一系列值得探索的内在原因。根据我们调查分析,目前导致我国土地收入流失的原因主要有以下几点:

中国财政杂志社

第一、观念上的模糊。由于我国长期实行的是高度集权的计划经济体制,人们的传统观念是:土地属于公有财产,没有使用权与经营权之分,它不属于商品范畴,不能进入市场进行交换。由于这种观念根深蒂固,人们以为土地无偿划拨"姓社",而有偿出让"姓资",长期以来不敢闯这个禁区;还有一些领导,对将国有土地有偿出让给外商评头品足,甚至错误地把它同中国近代史上的"法租界"、"英租界"联系在一起,似乎出让了土地就失去了主权;也有一些基层干部,认为土地有偿出让是一种额外负担等。由于这些模糊认识的存在,妨碍我国的土地有偿使用的落实。

第二,权益上的冲突。我国实行的多元化经济体制,冲破了原有的僵化模式,调动了各个经济单位发展自身的积极性。但同时也使本位主义、部门利益等消极因素得以滋长,表现在土地权益上,几乎所有的经济部门都想插手土地收入的管理,在一些地方出现了不如实上报土地收入、不按规定将土地收入上交财政等本位主义的问题。

第三、制度上的缺陷。我国现行的土地收入管理办法,只是对土地出让收入的管理作了一些规定,而对于转让、出租、抵押等新出现的土地市场形式,目前还没有规范性政策。据了解,当前收入流失最多的也正是这一块。有些单位和居民,凭借繁华地段的优势,将房屋或场地出售、出租后,所获的高额地租全部视为己有,无需向任何部门上交分文。这种现象在很大程度上是制度不完善导致的。

第四、方法上的失误。由于我国土地有偿使用尚处在起步阶段,因方法不当而造成的收入流失较为普遍。许多地方出租土地方法简单,形式单一,往往只凭一次交涉、一纸协议,便一锤定音。据《中国青年报》载,去年4月在北京市开业的"麦当劳饭店",地处王府井黄金地段,就被外商赚走了不少级差地租。如果采取拍买、招标等多种形式出让土地,国家在同一土地上所得到的地租收入可能要高出一倍到数倍。

我国的土地使用制度由无偿变有偿,从不允许流动到允许流动,这本身就是一个质的飞跃。在改革初期,土地收入的部分流失,是不可避免的经济现象。我们认为,要解决这个问题,必须从以下几方面抓起。

——观念要更新。为适应土地使用制度改革的客观要求,从上到下都要确立土地的商品属性,认识土地市场是社会主义商品市场体系的重要组成部分。外商在尊重我国主权、遵守我国法律的前提下来境内投资开发、经营土地,是我国土地使用制度改革成功的标志,也是我国社会主义事业兴旺发达的标志。土地由不动产转换为国家的财政收入,是我国经济体制改革中的一大进步。要认识到,国家在保证土地所有权不变的前提下,实行有偿使用制度,给受让者以相对独立的土地使用权利,并允许使用权的合法转让,让市场挑选经济效益最高的使用者,从而实现土地资源的优化配置,是维护社会主义经济制度的一项重要措施。

——市场要整顿。随着我国土地有偿使用市场的扩大,加强土地的市场管理极为重要。各级人民政府要切实加强城乡土地的统一管理,特别是工商、税务部门要充分履行职能,认真清理、整顿土地隐形市场,取缔黑市交易,制止土地收入的人为流失。对于土地收入的征收结算,要严格按照部门职能分工,归口财政部门统一管理。根据一些城市的管理实践,我们建议,土地一级市场的出让收入由土地主管部门代收;二级市场的转让、出租等收入由城建或房地产部门代收;所有土地收入由财政部门代表国家行使征收、管理职能。有关土地有偿使用的财政政策和财务制度,按财政部有关文件执行。

——地价要规范。无论转让、出让、出租、抵押,地价是一个重要尺度。现在地价比较混乱,同一地区的土地在不同的经营者手里,地价往往有数倍之差,由此而给土地资产带来的损失难以统计。我们建议国家物价部门对此作专题研究,根据我国不同地区、不同经济状况以及不同的土地用途,划分若干价区,在此基础上确定一个浮动幅度,让地方灵活掌握。上海、深圳等地在这方面取得了一些经验,值得借鉴。他们在确定土地价格时,一般从当时当地的繁华程度、使用性质、交通条件、基础设施、批租期限、设计参数以及供求关系等几个因素来考虑。总的原则是,土地价格要高于开发投入30%以上。这样,国家应得到的土地收益才不致流失。

——权益要调整。土地所有权的经济意义,就是土地收入的国家所有。我们认为,国有土地出让市场,要实行国家垄断,体现国家意志,不允许在土地收益上同国家讨价还价、截留土地收入,更不允许任何单位和个人炒卖国家土地,利用国家地产资源,从中渔利。

——法规要强化。目前,我国土地的法规尚不健全。客观上给土地使用者和土地受让人提供了分割国家土地资产和截留土地收入的条件。要通过土地立法,强化法律手段,实现土地收入的国家所有。对于专门钻国家制度的空子,把土地收入据为单位、部门所有,任意违反国家法规和财政政策的,要施之以法,绳之以纪。我们认为,只有这样,才能有效制止土地收入的流失,也才能从根本上保证土地收入成为国家的一大财源。

中国财政杂志社