

由于长期以来折旧率偏低造成的看法，更不赞成以此作为仿效西方加速折旧的理由。无可否认，过去我国的折旧率偏低，固定资产更新周期长，对我国固定资产的更新改造有一定影响。但这不是固定资产陈旧落后唯一的原因。我们认为，造成这种现状的主要原因还有两个：一是过去折旧基金的管理体制不合理，集中太多，使用又不当。二是过去扩大再生产的战略有失误。一方面只注重外延扩大再生产，把大量资金（其中包括国家集中的折旧基金）用于建新厂，基建周期长，迟迟不能形成生产能力；而另一方面投资少、见效快的内含扩大再生产被忽略。如果我们一直重视固定资产的技术革新改造，管好用好折旧基金，有计划有重点地进行投资，情况就会大不一样。近几年，加强折旧基金的管理和扩大再生产的战略有了改变，并收到良好效果，就是有力的证明。我们认为，改变我国固定资产的现状，是一个大题目，需要从多方面采取措施，关键并不在于要不要实行加速折旧。

——我国沿海和内地一些“三资”企业实行加速折旧后，对全局确实未造成严重的不利影响，但这也不能成为在我国全面推行加速折旧的理由和依据。我们认为，充分、合理地利用外资，建立、发展“三资”企业，是贯彻执行对外开放政策的一个重要方面，也是解决我国财力不足，外汇紧缺，尽快提高我国科技和管理水平的有效途径。但是，外资的利用，“三资”企业的建立，需要有对外商极具诱惑力的投资环境和优惠条件，使之有利可图。允许“三资”企业实行加速折旧，正是为改善投资环境，减少外商投资风险，增强外商投资吸引力的一种特殊性的举措。况且，就总体而言，目前我国“三资”企业的数量是很有限的，所以，允许“三资”企业加速折旧对全局的影响不会太明显。然而，若盲目地在全国数十万个国有企业中全面推行加速折旧，情况就大不相同了，其影响是不可估量的，不仅将会带来前面述及过的严重后果，而且还会抵销我国吸收外资政策的效应。这显然是不符合国家整体利益的。



谈谈加强国有土地使用权 有偿出让收入管理的问题

云志平 谭春林

国有土地使用权有偿出让收入，是指根据国家（由各级政府代表）与受让人签订的土地使用权出让合同，国家将一定期限的土地使用权出让给受让人并向受让人收取的土地使用权价款。目前，随着经济体制改革的深入，国有土地使用权有偿出让工作已经在全国许多城市开展或即将开展起来。伴随着国有土地使用权有偿出让工作的开展，国有土地使用权有偿出让收入的管理已经提到了议事日程。1989年，国务院以国发（1989）38号文件发布了《国务院关于加强国有土地使用权有偿出让收入管理的通知》（以下简称《通知》）。为了贯彻、落实这一文件，财政部经与建设部、国家土地管理局研究后，制定了《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行实施办法》（以下简称《办法》）。下面，我们就《通知》和《办法》的精神，结合国有土地使用权有偿出让及其收入管理的实践，谈谈我们的一些看法。

一、提高认识，加强管理，努力完成今年的预算收入任务

城市土地归国家所有，这是我国《宪法》规定的。那么，在有计划的商品经济条件下，城市土地的国家所有权如何体现呢？我们认为，仅仅是以法律的形式来表现是远远不够的，还必须从经济关系上来体现。因为只讲法律上的所有权，而不求其经济体现，这种所有权是不完整的。我国几十年来国有土地无偿使用的实践已证明了这一点。同时，放弃土地使用权在经济上的体现，就无法从根本上制止滥用、多占等浪费土地的现象发生。

那么，国家所有的土地，如何在经济上得到体现呢？这就是通过收取地租，即收取出让土地使用权的

出让收入，把它交给国家财政，作为财政收入的一部分，由国家来统筹安排这部分资金的使用。

当前，积极推进国有土地使用权有偿出让，也是治理整顿的一项重要措施。因为，对国有土地使用权采取有偿出让的形式，就能将大量流失的地租收归于土地的所有者国家，就能增加国家财政收入，增强城市建设的经济实力，缓解当前的财政困难；同时，采取出让的形式，还有利于合理利用土地、充分发挥土地资源的经济效益，实现生产要素优化配置，调整产业结构，对固定资产投资规模膨胀也能起到抑制作用。目前，土地使用权有偿出让这种形式只在部分城市试点，但每年的土地使用权出让价收入却已近十亿元。因此，土地使用权有偿出让将会是一个很有前途的大财源。对这笔收入，我们从一开始就应该管好、用好。

目前，无论是土地使用权出让主管部门，还是地方财政部门，都有这样一种认识，认为土地使用权出让收入中，中央财政的分成比例太高，在中央财政与地方财政实行“分灶吃饭”的现行体制下，如果出让收入的地方分成部分不足以“保本”，那么，地方财政势必必要被中央挖走一块，地方上越是搞土地出让，就越是“赔本”。因此，他们认为现行的规定不利于地方发挥出让土地使用权的积极性，难以完成中央财政安排的土地使用权出让收入预算任务。我们认为，这种认识带有一定的片面性。中央财政应该参与分成，这是毫无疑问的。按理讲，城市土地既然归国家所有，其使用权出让收入也应大部分归中央所有，但考虑到这项工作刚起步，开发成本要多一些，地方多留一点对开展这项工作有好处，因此，在《办法》中规定。首先将出让收入留下20%，用于补偿出让土地城市的开发成本，余下部分，再在中央财政和地方财政之间进行“四、六”分成。如果扣除出让主管部门的业务费，中央财政实际所得只有30.4%—31.36%。另一方面，还有一个至关重要的问题，这就是中央财政分成收入的使用方向。中央集中一部分只是为了加强宏观调控。无论是中央还是地方，从土地取得的收入都要建立城市土地开发建设基金，做到专款专用，形成“以地养地”。因此，开展土地使用权出让工作，对各方面来说，都是有利而无弊，应该大力推进，积极努力地完成今年土地使用权出让的预算收入任务。

二、对国有土地使用权出让及其收入管理的几个问题的意见

为了有利于推进国有土地使用权出让工作，加强

土地使用权出让收入的管理，除了提高认识之外，还必须注意做好以下几个方面的工作。

(一) 科学地制定土地使用权出让价格。土地使用权出让价格直接关系到土地使用权出让收入。因此，价格的制定非常重要。在土地使用权出让价格上，目前存在的主要问题是定价偏低，且各地差异过大。这样，一方面，使土地收入流失；另一方面，也影响了土地使用权出让工作的进一步开展。造成这种局面的原因，主要是有些地区短期行为严重，搞出让只是为了取得一笔收入，定价随意性较大，土地使用权出让没有一个长远规划，这种现象必须尽快制止。我们认为，在土地使用权出让价格上，应该坚持实事求是的原则。各地应根据当地实际情况，进行认真测算，该高就高，该低就低。在定价上应避免“一刀切”和相互攀比。制定土地使用权出让价格的基础或根据应该是地租，在考虑使用年限、环境因素、土地用途、受让者的支付能力等条件下，合理确定价格。在开始阶段可适当低些，但从长远来看，必须把价格定在合理、科学的标准上。由于用地单位情况十分复杂，支付能力不同。因此，按照用地单位的实际情况和用地需要，选择合适的土地使用权出让形式。对商业用地，一般应采取拍卖形式；对生产用地，国内企业一般采取招标和协议形式，而对国外企业，也可以采取拍卖形式。这样，就可以适当提高出让价格。

为防止低价出让国有土地使用权，应加强土地使用权出让价格的宏观控制，有必要制定全国统一的定价原则，按地区规定必要的下限价格和最高出让年限，作为各地制定出让价格的依据。

(二) 合理规范土地开发成本的范围。为了使土地达到能够出让的状态，必须对土地进行一些必要的开发建设。在这个过程中也必然发生一些费用，即土地开发成本。土地使用权出让收入减去土地开发成本就是土地使用权出让净收入，也就是真正能增加国家财政收入的部分。因此，土地开发成本与土地使用权出让收入密切相关。为了加强土地使用权出让收入的管理，还必须合理地规范土地开发成本的范围。

据我们调查了解，土地开发成本平均占土地使用权出让收入的30%左右，一般包括征地拆迁费、五通一平费、小区配套费及部分市政配套设施费。但是，目前各地的土地开发成本大都列支过高。我们认为，各地土地开发成本之所以偏高，除了含有一定的虚假成份、想冲销一部分收入之外，一个非常重要的原因就是土地开发成本的范围很不规范，既没有全国统一的成本列支范围，各地也没有制定相应的成本管理办法。



实行税利分流之我见

程凤朝

自1987年推行承包经营责任制以来，对于提高企业经济效益，发挥了一定作用，但实践也越来越清楚地表明，承包制也确实给社会经济生活带来了一些消极影响。一是企业收益分配的格局发生了变化，严重地影响了国家财政收入的增长。由于目前的承包是把所得税和税后利润“捆”在一起作为基数包干的，这样就把国家财政的所得税收入包死了，使国家所得不能随企业利润的增加而增长。1988年河北省预算内工业企业产值增长15%，销售收入增长31.2%，实现利润增长31.8%，而上交利润仅增长5.9%。这种分配格局如果继续下去，势必削弱国家财政的宏观调控能力。二是助长了消费基金膨胀。从近两年的情况看，承包企业的留利和职工收益水平都远远高于同期产值、销售收入和实现利润的增长幅度。三是企业间竞相涨价。承包制所采取的“包死基数，超收全留”的做法，一方面鼓励了企业增产增收的积极性，但另一方面也刺激了企业靠涨价增收的心理。据对河北省1989年前5个月预算内工业企业实现利润分析，由于产品涨价增利151312万元，相当于同期全部利润的133.2%。四是理论上的“欠收自补，确保上交”原则，在实践中很难办到。企业一旦发生亏损，自有资金也好，风险基金也好都难以补齐应上交国家的收入。

以上这些问题和矛盾，必须认真加以解决。就目前前看，我认为通过实行税利分流办法来完善承包制，是最现实的选择。

所谓税利分流，是指把国家与国营企业利润的分配关系分解为两个层次：第一个层次，国营企业实现利润的一部分要以所得税形式上交国家；第二个层次，实现利润的另一部分要以利润的形式上交国家，然后把其余部分留在企业让企业自主运用。税利分流的核心是企业必须依法交纳所得税，对所得税不能搞承包；企业的固定资产投资借款要由企业用缴纳所得税以后可以自主运用的资金归还。

实行税利分流是深化企业改革的基本方向，有利于提高国家宏观调控能力，完善企业经营承包责任制，有利于保证财政收入的稳定增长。具体地说：

——实行税利分流，使国家的政权收益（赋税）与国家国有资产收益相分离，有利于实现政企真正分离。我们的社会主义国家，具有双重身份，一是以政权为根据，作为社会主义管理者和经济调控者。以这种身份凭借国家的政治权力，以强制的手段，无偿征集税收，以取得维持和巩固政权的必要资金，取得对国民经济进行调节和控制，对社会分配进行调节的必要资金。二是以所有权为依托，作为全民所有制资金

由于成本范围不清，就势必出现乱挤乱摊成本的现象，严重地影响了土地使用权出让收入的合理使用。鉴于目前在土地开发成本范围上的严重混乱状况，我们认为迫切需要在全国统一规范土地开发成本范围，加强对土地开发成本的管理。

（三）协调好有关部门之间的关系。土地使用权出让收入规模与土地出让面积成正比。因此，要想取得较多的土地使用权出让收入，顺利完成土地使用权出让预算收入任务，只有不断扩大土地使用权出让业务范围。因此，要组织和扩大土地使用权出让收入，单靠财政部门一家是不行的，还必须依靠土地使用权出让主管部门积极努力的工作。各级财政部门要积极主动地搞好同有关部门之间的关系，配合有关部门搞

好土地使用权出让业务。除在土地使用权出让业务费上给予支持外，还要做好宣传工作，争取得到各方的支持。

（四）健全财务、会计管理办法。为了保证土地使用权出让收入预算任务的完成，合理使用土地使用权出让收入，还必须建立、健全财务、会计管理办法。目前迫切需要制定土地使用权出让收入的财务管理办法、土地使用权出让定价办法、土地开发成本范围以及会计处理办法。各地在财政部的办法未出台以前，要尽快制定适合该地实际情况的财务、会计管理暂行办法，全国统一的管理办法颁布后，按国家统一办法执行。