

谈谈国有土地使用制度改革中的财政对策

王淑敏 陈东浩

国有土地作为国家的一种宝贵资源，几十年来，一直实行无偿划拨、无偿使用的管理制度。这种管理制度使得我国有限的土地资源得不到合理有效的利用。近几年，随着我国经济改革的深入，我国已在立法中明确规定国家依法实行国有土地有偿使用制度。目前，一些城市已开始了国有土地批租、收取土地使用费等方面的试点。我国有关部门也正在研究制定国有土地有偿使用的管理办法。这些工作的进行，对促进我国土地资源的合理利用和开发将起着积极的作用，也是我国土地使用制度的一项重大改革。在土地使用制度的改革中，必然会涉及一些财政问题，本文就国有土地使用制度中的若干财政问题谈几点看法。

一、国有土地使用制度改革与财政的关系。国有土地使用制度改革，是我国经济体制改革的一个组成部分。在过去传统的计划经济

体制下，我国国有土地和房产一样，实行“供给制”。这种对国有土地的无偿使用，不仅使用地单位不计经济效益，好地劣用，大地小用，占而不用，造成土地资源的严重浪费；也使用地单位不讲社会效益，滥施滥用土地，造成自然环境的破坏。随着有计划商品经济的逐步发展，旧的国有土地管理体制已不适应经济发展的需要。外资的引进，外商投资企业的发展，使我国国有土地资源不可能由外商无偿使用；城市房地产业的发展，在事实上也使土地使用权由无价变成了有价。在这种情况下，有必要将土地使用权的“供给制”改为“购买制”或“租赁制”。国有土地使用制度改革的核心内容是，将国有土地的无偿使用改为有偿使用，它的途径是通过国家收取土地使用费和有关税来实现。这项改革既是一个管理问题，也是一个经济问题。

步巩固国有资产管理上所有权与经营权分离的成果。表现在财政上，就要实现税利分流，实行复式预算。国家应单列国有资产预算，与经常性预算分报，以反映、监督、计划、指导社会主义物质技术基础的发展和壮大。

再说“导向竞争”。它是指资产配置的各种方法、委托管理的各条途径、承担责任的各类人选等，都在优化国有资产管理总目标的导向下实行全面的、公平的、充分的竞争，在竞争中优选。这样就形成了一个特种市场，它既不是通常的商品市场，更不是资本主义条件下的资本市场和劳动力市场，而是国有资产配置市场。这个特种市场的客体是国有资产，不同

于唯利是图的资本；它的主体是国家，从而决定着特种市场直接服务于社会利益的目的性；它的调控手段是计划，并且运用必要的行政、法律、教育手段，从而不同于资本的自发市场；它的杠杆是导向竞争，从而竞争的目的、性质和方式都有别于资本主义的自由竞争。目前，运用特种市场主要解决两大问题：一是引进竞争机制，选择国有资产的委托经营者，使资产这个“足球”总是受控于最优秀的球员。二是引进竞争机制，推动资产存量和流量的优化配置，按照优化资产管理的要求在不同的用途间进行选择和不拘一格地流动。

国有土地使用制度改革和财政的关系极为密切。因为随着土地有偿使用制度的建立和发展，必然引起社会财力分配关系的变化。这项改革搞得不好，能够促进各种财力的合理分配和开辟新的财源，增加财政收入；搞得不好，会搅乱各种财力分配关系，缩小财源，减少财政收入，增加财政困难。因而财政部门必须积极参与这项改革，及时研究改革中的问题，并制定相应的财政政策，积极推动这项改革的顺利进行。

二、目前我国征收的土地使用费和城镇土地使用税的性质。现在我国对外商投资企业使用国有土地已收取土地使用费（含批租土地收取的租金），对国内单位和个人使用城镇土地也开征了土地使用税。有的同志据此认为，土地使用费和土地使用税都是国有土地有偿使用的形式。这种看法失之偏颇。我们认为，土地使用费和土地使用税虽然都是对土地使用者征收的，但它们有着质的区别。

土地使用费，是国家以土地所有者身份，向土地使用者索取的一种补偿，具有租金性质。即是国家将土地的使用权在一定期限内出租给使用者，使用者须按年或一次性将租金支付给国家，可以认为土地使用费是国有土地有偿使用的主要表现形式。

去年七月国务院发布的《城镇土地使用税暂行条例》中规定对使用城镇土地的单位和个人征收的土地使用税，不是土地有偿使用的表现形式。这是因为，首先，它不仅对使用城镇国有土地者征收，同时也对使用城镇集体所有土地者征收，国家在这里是以税收管理者身份出现的，而不是以所有者身份出现的；其次，土地使用税征收的标准很低，远远不足以对土地所有者进行补偿。因而，我国现行城镇土地使用税，是国家为了合理利用城镇土地资源，调节土地级差收入，提高土地使用效益，用经济手段加强城镇土地管理，以管理者身份收取的带有行为税性质的收入。

综上所述，可以看出，土地使用费和土地使用税的性质是不相同的。前者反映的是土地

所有者和土地使用者之间出租与承租的关系，是所有权与使用权分离的表现形式；后者反映的是国家和城镇土地使用者之间管理与被管理的关系，是国家职能的表现。

三、国有土地使用制度改革中财政的对策。随着国有土地使用制度由无偿向有偿的转变、过渡，出现了许多新情况新问题，急需财政部门运用国家分配手段进行调节。目前财政部门对此还没有引起足够的重视，更没有及时采取相应的对策，致使各地做法五花八门，大量应收上来的财政收入流失。面对这一情况，财政部门应尽快研究自己的对策，运用财政税收的经济手段进行有效的调控，组织财政收入，加强管理。我们认为，当前财政部门对国有土地有偿使用应采取以下对策：

（一）对正常使用国有土地者和进行房地产经营者采取有区别的政策。

——土地使用税。由于这是国家以管理者身份收取的税收，收取此税的目的不仅在于财政意义，更重要的是国家运用税收手段控制对土地资源的不合理使用，因而，土地使用税既可以向使用国有土地者征收，也可以向使用集体土地者征收；既可以在城镇征收，也可以在乡村征收；既可以向外商投资企业和外国人征收，也可以向国内企业、单位和个人征收。

——土地使用费。因为这是国家以土地所有者身份收取的租金性质的收入，是国家行使所有权的体现，所以只能从使用国有土地者那里收取。

——土地增值税。对从事房地产经营者，要开征土地增值税。房地产经营是一种商业行为，国家对从事这种商业行为的企业同从事其他商业行为的企业一样，要征收各税。除此之外，从事房地产经营者，一般都会从土地自然增值中获取超额收益，这种超额收益并不是经营者通过对土地加工生产、付出劳动获得的，而是因为国家政策的变化，以及对土地需求的增加等因素，使得土地使用价格自然上涨产生的收益。从理论上讲，这种土地的自然增值收益，应该收归国家。因而，国家应通过开征土



探索目标效益管理之路

提高财政资金使用效益

——湖北省襄阳县财政局开展支农资金目标效益管理的调查

梁光学 谢绪超

党的十一届三中全会以来，湖北省襄阳县对财政支农资金的管理进行了一系列改革，提高了资金的使用效益，对农村经济的发展起到了积极的推动作用。但在支农资金的管理上仍存在资金使用分散、效果不佳等问题。为加强支农资金管理，进一步提高资金使用效益，1988年初，襄阳县财政局组织20多名财政干部，分成四个调查小组，分别对1986年以来用于乡镇企业、多种经营、国营农牧企事业、小型农田水利建设等四个方面的支农资金的管理使用情况进行了调查，在此基础上制定了《财政扶持乡镇企业目标效益管理试行办法》等四个目标效益管理办法。同时，在广泛征求意见的基础上，制定了《襄阳县财政支农资金目标效益管理试行办法》。支农资金目标效益管理就是在财政支农资金的管理使用上，根据科学上合理，经济上合算的原则，选定支持项目，制订目标效益，集中资金，重点支持；在项目建设过程中，科学地调度各方面的资金和力量，以具有风险性的责任制形式将任务落实到责任人，确保目标效益规划的实现。1988年以来，襄阳县财政部门在41个不同类型的经济单位进行了财政支农资金目标效益管理的试

点，取得了初步成效。截至1988年9月底，30家试点的乡镇企业实现工业总产值4892万元，利润319.24万元，税收241.84万元，分别比上年同期增长50.2%、146.1%和135.7%，完成年度产值、利润、税收目标效益的71.5%、78.5%、71.7%；6个试点的国营农牧企事业单位完成产值、利润、税收分别比上年同期增长44%、141%和101%；襄阳县五千渠工程配套建设、一万亩烟叶生产基地建设等都如期完成了预定的目标效益。襄阳县开展目标效益管理的具体做法是：定项目、定投资、定效益、定责任、定奖惩。

一、定项目。选准项目，是实行目标效益管理的基础工作。在确定投资项目上，他们坚持了三条原则：一是坚持财政支农资金必须为农村经济发展服务的原则。二是坚持高效益的原则。从经济效益、社会效益、生态效益三个方面进行综合平衡。三是坚持科学论证的原则，防止在确定扶持项目上的主观性、盲目性，力求避免投资决策的失误。在试点过程中，襄阳县财政局按照上述原则，从各乡镇申报的100多个项目中，精选了10个扶持项目、具有代表性的41个单位作为实行目标效益管理的试点单位。

地增值税，将土地的涨价收益拿回来。

(二) 加强对税、费收入的管理。国有土地由无偿使用转为有偿使用，必然涉及到各方面的分配关系，这首先要冲击现行的国家和企业的分配关系，中央和地方的分配关系。为了平稳地实现过渡，减少对现行财政体制和财政收入的冲击，土地使用税、土地使用费及土地增值税等，都应由国家财政统一管理。土地使

用税和土地增值税应全部列入财政预算，土地使用费收入的大部分也要列入财政预算。考虑到土地使用价值和需求状况各地差异很大，具体的土地使用费标准要在国家原则规定下由各地制定，征收管理也需要各地政府和有关部门配合。为了调动地方征收的积极性，土地使用费收入的一部分可留给地方。