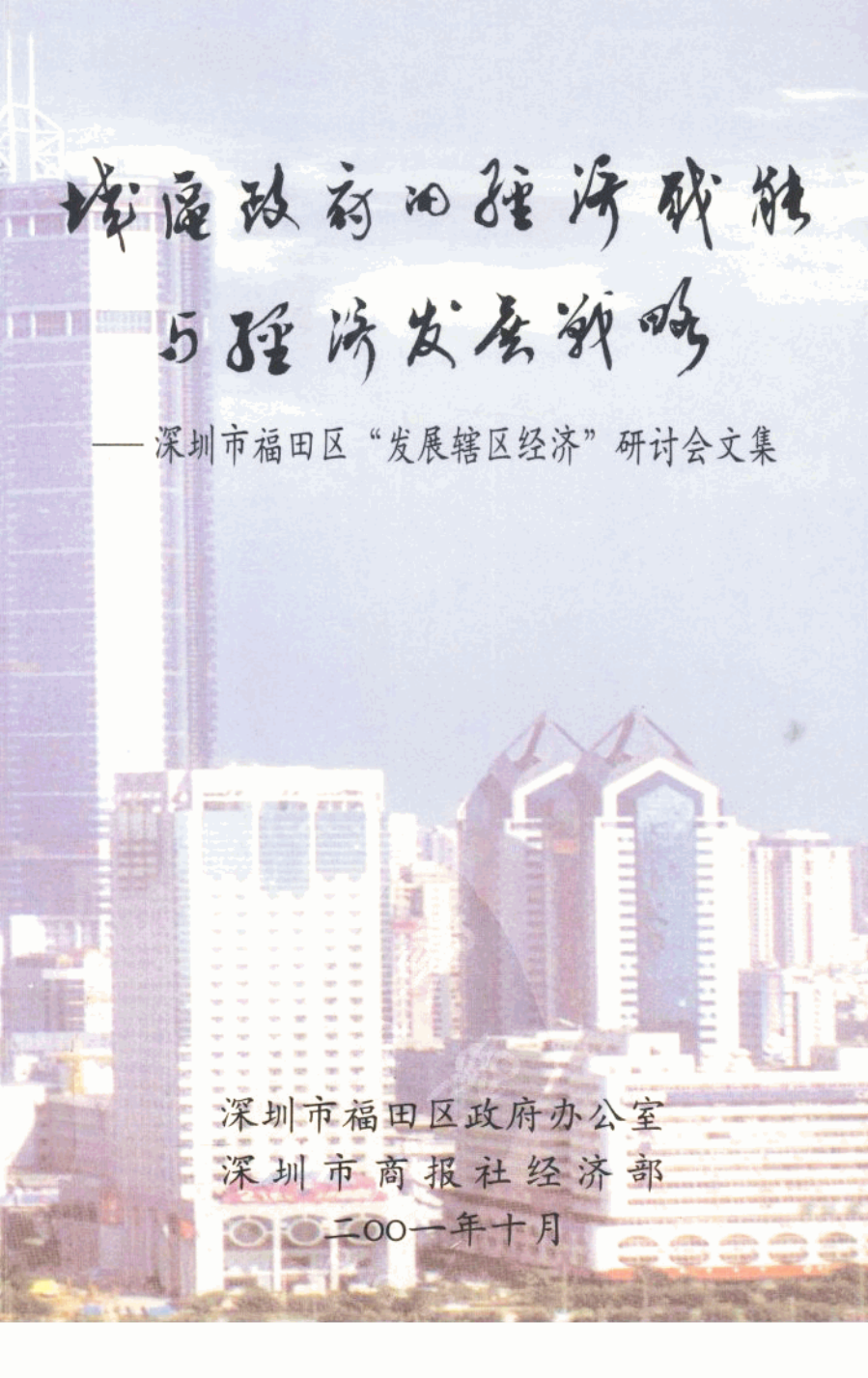




福田区政府的经济职能 与经济发展战略

——深圳市福田区“发展辖区经济”研讨会文集

深圳市福田区政府办公室

深圳市商报社经济部

二〇〇一年十月

目 录

·主题演讲·

- 地方财政体制改革与预算管理改革 贾 康 (1)
- 城区政府的职能转换与经济发展 柏兰芝 (23)

·重点发言·

- 从全球经济一体化高度,加快发展辖区经济 ... 谢百泉 (39)
- 入世后的辖区经济与政府职能 吕锐锋 (43)
- 继续解放思想,促进福田辖区经济的新发展 ... 徐铁南 (57)
- 福田区国有企业改革探索 吴连成 (66)
- 抓住我国加入 WTO 机遇,加速发展福田辖区经济
..... 陈淦棠 (69)
- 集体股份合作制经济发展的思考 黄英超 (76)
- 从区属经济走向辖区经济 黄卓君 (83)
- 深圳经济特区的第五次战略定位转变 曲 建 (92)
- 抓住有利时机,加速福田辖区经济发展 周秉腾 (102)
- 关于福田中心辖区发展战略的思考 魏达志 (108)
- 税收与福田辖区经济 韩进川 (113)
- 完善区域功能,构建现代化中心城区 蔡 羽 (120)
- 关于加入 WTO 后发展辖区经济的一点思考 ... 谢 频 (124)
- 发展辖区经济的思辩与建议 周 品 (132)
- 走向机遇与挑战的房地产业 凌 克 (144)
- 立足辖区,发展优势,面向世界,努力迈向国际化

.....	黄章勇 (149)
福田区民科企业技术经济持续发展浅探	何希麟 (159)
加入 WTO 后政府在高新技术产业发展中扮演的 角色与作用	胡笑平 (163)
推行在地统计, 服务领导决策	彭传斌 (166)
新财政体制对福田辖区经济发展的影响与对策	黄亦平 (175)
试论“辖区经济”的理论实践意义及其难题与对策	王成钊 (190)
辖区经济新理念下的我区高新技术产业	刘贡力 (209)

· 与会论文 ·

试论城区政府的经济职能与福田区经济发展战略决策	福田区委区政府办公室 (217)
福田辖区个体私营经济发展的现状、困难及对策	福田工商分局 (242)
福田辖区个人所得税收入回顾及趋势分析	福田地税分局 (248)
劳动工作服务于辖区经济发展	福田区劳动局 (255)
发挥区位优势, 适应入世要求, 大力发展与中心区配套的 第三产业	陈淦棠 王成钊 朱世平 徐 恣 (263)
构筑面向辖区的城区政府平台, 促进辖区经济全面发展	陈淦棠 陈雪芳 (278)
改革区属经济, 推进辖区经济发展 ...	黄自明 熊家友 (287)
从华强北的兴旺看政府在促进辖区经济中的职能与作用	郝 立 陈乃奕 顾 敏 (297)
发挥区位优势, 拓展工作思路	王成钊 陈小才 张淑娥 (307)

积极扶持软件产业发展, 实现福田辖区产业结构的优化调整	
..... 刘贡力 许以成 廖 新 (318)	
创新引进企业的优化途径与辖区环境	孙福好 (326)
福田辖区高新技术产业发展调研	许以成 廖 新 (331)
抓住机遇, 加快建设福田商务中心区	许以成 (341)
关于适应加入 WTO 新形势, 加快福田经贸发展的思考	
..... 朱世平 (348)	
创造良好的劳动关系, 为辖区经济发展服务	赖莲凤 (361)
试论福田区旅游业发展的战略布局	邓 芬 (379)
围绕辖区实际功能定位, 培育第三产业主导行业	
..... 孙福好 (392)	
都市工业——福田“辖区经济”发展的基础和希望	
..... 李献宇 (400)	
贯彻辖区经济思想, 促进中小企业发展	陈雪芳 (407)
试论福田旅游业的支柱地位和发展对策	饶丽娟 (418)
统一开放式辖区人力资源市场建设探讨	刘义军 (432)
从福田辖区外贸管理谈政府的有所为有所不为	
..... 徐 恂 (441)	
福田辖区旅游饭店业发展研究	饶丽娟 (450)
WTO 与城区政府攻略	范胜祥 (461)
面向珠三角, 再创福田辉煌明天——福田区辖区经济	
发展综述	郑党贞 (471)
吕锐锋同志在福田区“发展辖区经济”研讨会结束时的讲话	
..... (479)	
附: 2000 年福田经济回眸	(482)
后记	(513)

地方财政体制改革与预算管理改革

贾 康

【贾 康 博士生导师，中国财政部财政科学研究所所长，中国财政学会常务理事、副秘书长，《财政研究》主编。享受政府特殊津贴，北京市人民政府、福建省人民政府特聘专家。著有《财政本质与财政调控》等专著 10 余部，发表论文 300 余篇】

能参加这样一个研讨会，对我来说也是一个学习交流的机会，很高兴能够向在座的福田区领导和同志来吸取你们的经验。我现在先主要从全国一般情况向大家作一个汇报，因为财政体制改革到省以下非常复杂，我提出一些观点仅供大家参考。

一、地方财政体制改革

我想先从地方财政体制方面谈一些自己的看法。地方财政体制的改革是总体财政体制改革的一个重要组成部分，也是中国整个经济管理模式转轨的一个重要组成部分。经济管理模式的转轨紧密结合着增长模式的转轨，这两个转轨实际上就是中央强调的两个模式转变问题，要依靠这样的两个转变，来实现中国国民经济现代化、实现我们民族的伟大复兴、邓小平同志勾画的三步走的战略目标。

在两个配套的转变之中，中国的财政体制改革应该非常重视的一个转折点，就是1994年的财税配套改革，它解决的一个基本问题，我们把它表述为，从行政性的分权转到经济性的分权。

从80年代开始，要解决中国现代化的问题，不改革是没有出路的，而改革怎么走，经历了相当一段摸着石头过河的撞击反射的过程，一个是适应农村区域生产力的现实要求，实现家庭联产承包责任制，搞农村改革；一个是中央以极大的魄力决定在我们深圳建立特区，当然还有其它几个特区的建立，但深圳最早，通过深圳特区的建立，有了一个改革开放的试验田和窗口，产生了辐射作用和先导作用；再有一个非常重要的突破口，就是财政由过去的传统的、以高度集中为特征的体制转向分灶吃饭的体制，这种分灶吃饭的体制，我们称之为行政性的分权，从原来的条条为主，变成了块块为主，中央的权力比较多地下放到地方，这样调动地方政府理财的积极性，推动了80年代各地经济加快的发展。这样的几个突破口，把传统体制总体的运行拉开了一些弹性的空间。比如说在指令性计划仍然维持社会再生产的同时，财政方面在分配的环节上分权以后，其它的计划控制、物价控制、劳动力的控制、生产资料物资的调配等方面开始有体制内、体制外双轨运行的空间，预算外资金迅速增长起来。我们一系列的原来指令性计划轨道上运行的再生产过程的旁边，又生长出了民营经济。各种各样的改革试验，逐渐把我们的改革局面打开了。在1984年，才在中央形成了关于经济体制改革的决定，吹响了城市改革全面进军的号角。这个过程中，财政的分灶吃饭体制是功不可没的。

但是80年代中期以后，它的弊病也越来越明显，特别是地方的保护主义、重复建设的问题，以及按行政隶属关系控制企业的问题，从中央向地方的放权，迟迟不能放到企业层面，

真正要想搞活企业的问题，成为了一个不论下多少文件在现实生活中都处理不好的问题。所以，我们从研究的角度来分析，从条条为主走到块块为主，传统体制一些根深蒂固的弊病没有得到根本的改造。

到了90年代前期，经过反复探讨，在改革的思路逐渐理清，在微观层面上人们开始认同现代企业制度，就是要在产权关系上进一步明晰化，允许用现代企业制度的股份制来改造我们过去大量的国有企业；在宏观层面上明确树立了以间接调控为主的思路，以间接调控为主意味着政府的整个系统必须淡化行政隶属关系的条块分割的方式，在这样一个认识基础上，我们进行了某些省市的分税制的试点。在1994年，以极大的魄力推出了财税配套、比较综合性的宏观层面的改革，这样一个改革，所转向的轨道我们称为经济性的分权，它基本的特征是，建立了中央和地方之间的以分税制为基础的分级财政管理框架，在这样一个框架下，首先看政企关系方面有什么实质性的改变，就是分税制使所有的企业，无论大小，不分行政级别，无论所有制形式如何定性，都走到了在税法面前一律平等、按照法律规定纳税这样一个公平竞争的起跑线上，所有的企业，该交国税的交国税，该交地方税的交地方税，税后的留利按照产权规范和所谓企业自主权的范围，按照规范化的一些游戏规则来处理，这样的一种淡化条块分割的行政隶属关系的财政体制改革，成为相关体制改革的一个积极促进因素。

我们试想，如果说在政府组织财政收入方面，不再按照隶属关系这样的几十年传统方式来做，让所有的企业可以不分大小，不分行政级别通通照章纳税，走到一条起跑线上，其后我们再在人事管理方面，在其它的相关配套方面跟上的话，怎样使企业焕发活力的问题，就能出现实质性的推进。在94年的改革以后，从中央和地方这样一个角度来看，体制上是完全脱

开中央和地方讨价还价来确定一个包干的盘子、然后每隔几年在很多复杂的因素下重新再定一个新盘子这样一个不良循环，而是稳定地构建中央和地方各自掌握什么税种、按照各自的税种组织收入的体制，同时发展了自上而下的中央财力转移支付，来调节各地区之间的差异。这样一来，在政府和企业、中央与地方两大角度上，对政府财力分配体制，94年的改革都实行了创新，这种创新是适应社会主义市场经济体制总体改革目标要求的。

但也要承认，94年的改革，过渡色彩还相当浓重，在“中央和地方”大概念下，它相对清晰解决了中央和省一级分税分级财政管理体制的问题，在省以下的地方财政体制方面，遗留的问题还相当多。在中央和省一级之间，是保既得利益，当时是以93年为基数，在基数内的部分，原来体制规定的上解和补助仍然维持，这样一个传统的轨道继续运行，但是寄希望于在它旁边所设计好的增量部分按新的轨道运行，它会逐渐提高在总的财政分配盘子中的比重，慢慢使既得利益部分相对缩小以后，直到无足轻重的时候，总体的体制并轨、完全转到新体制轨道上的局面就可以形成。在这样一个过程当中，当然会遗留很多需要进一步深化改革的问题。

我们现今看来，94年以后，种种客观因素的制约，使这种深化改革的进程相当缓慢，可以说不能令人满意。这几年，由于国际、国内的形势变化，我们决策层很大的注意力不得不放在怎样实施扩张性的财政政策、实行反周期的宏观经济调控，来维持国民经济发展、改革、稳定几个大方面的基本要求上来。对于怎么样推行省以下体制的改革，应该说在重视程度上、在实际工作方面都显得相对薄弱。要探讨这个方面，深化改革的意义是很重要的。我们必须正视在地方财政体制改革方面所存在的矛盾和问题。很突出的问题由下面几个方面组成：

(一) 在 94 年的体制里还拖着一条旧体制的尾巴。

其它的税种或者是中央专享，或者地方专享，或者是中央和地方共享。比如说流转税里的增值税，是中央拿 3/4，地方拿 1/4，也是一个比较规范的形式，全国不论什么样的地区都是按这一基本规则，来实行中央、地方对增值税的共享。但唯独企业所得税仍然沿用了传统体制下的按行政隶属关系来决定它的归属这样一个基本制度，严重阻碍形成市场资源配置机制发挥作用的现实环境。可以越来越多地观察到，在企业必须实行跨所有制、跨地区、跨行政隶属关系的兼并重组（而这种兼并重组对实现国有经济战略性改组、完成改革攻坚任务，意义非常突出）的过程中，许多的实际生产要素重组的过程，就是因为在企业所得税的归属方面谈不拢，难以推行。

例如：北京的郊区石景山区，从发展辖区经济的角度着眼，投入财力搞经济开发区，七通一平，这个开发区建成数年，积极招商引资，但是实际的效果，不令人满意。其主要障碍是石景山区政府认为，开发区的企业，除了它的流转税按照属地原则，区政府可以拿到一块之外，还要在所得税里面得到一块，而所有来投资的企业，按现在的体制规定，所得税是按照隶属关系上交的，它有它自己行政主管的“婆婆”，而那个“婆婆”一般情况下，不会放弃自己对企业所得税的索取权，所以，招商引资就迟迟难以有进展。另外有一些反过来的例子，比如河南，有些企业跨地区的兼并谈通了，是地方政府意识到最后不实行这样的兼并重组，他们肩上的担子和包袱更重，不得不放弃对于自己企业所得税的索取权。在河南有一些这样的企业，地方政府认识到，让江浙一带的企业和其它有实力的企业到河南实现兼并重组以后，即使当地政府并不要求得到这个企业的所得税，但总体来说，解决了一大批当地劳动力就业的问题，解决了自己相关产业保持一定繁荣度的问题，对

于地方政府还解决了一大块过去没有前景来摆脱的企业债务问题，它卸下了一大块包袱，想到这点，才达成了最终兼并重组方案。不到万般无奈，不会这样做，这显然不能适应现在越来越有现实需要的统一市场的构建、生产要素的合理流动、使市场更积极发挥资源配置基础机制作用的改革要求，所以，企业所得税的旧体制尾巴必须革除。但几年来，这方面进展缓慢，曾经几次下决心，主要难在如果把企业所得税全部交给中央，地方受不了；全部划给地方，中央又受不了。没有别的选择，只能是中央和地方共享，这就要解决一个数量界限的问题。如果是把企业所得税作为共享税来处理，在总的分配盘子里还可能有个负作用，税种共享成分可能会进一步提高，原来已经有了增值税，以后还有营业税等陆续加大共享成分，在总的分税分级体制里出现越来越多的共享，是不是会使总体制变形，当然在逻辑上会有这样的担心。

同时，地方同志在初步方案中表示强烈的怀疑，因为94年以后，特别是中西部地区，在地方财力困难方面加剧，如果实施企业所得税重大的改革，怀疑是不是中央进一步挖地方的财力。在97—98年，财政部领导曾经考虑把企业所得税的旧尾巴割掉，改成共享，在和地方同志开了座谈会以后，这个念头又打消了，认为地方怀疑心理这么重，反对意见十分强烈，那么就等等看。98年以后，几年来，不断要应付的问题是通过扩张性的积极财政政策扩大内需，在企业所得税上，一直在议方案，但始终没有出台。

从研究角度认识，把企业所得税转成共享税，这样一个权衡是两害相权取其轻，看起来增大了共享成分，但毕竟这样处理优于行政隶属关系下传统体制的办法，我们寄希望于在以后经济发展过程，逐渐把分享因素分解、融合到国税、地税当中，这个中长期过程，眼前一下子难以做到，但毕竟这种做法

可以迂回接近我们的改革目标。现实生活势必要求企业所得税按照行政隶属关系决定归属这样一个旧体制尾巴的革除，在今后不太长的时间内，就要明确地提上财政体制改革有关事项的议事日程，很可能将结合我国加入 WTO 后，实行普遍国民待遇，把内资和外资的企业所得税并轨的改革措施同时出台。

（二）关于转移支付问题。

深圳经济发展强劲，财力比较雄厚，并不指望中央给这样的发达地区多少转移支付的支持，然而对广大中西部地区而言，转移支付是一个很重大的问题。中央自上而下转移支付，实际上是把发达地区、税源充足地区的财力，通过一定体制安排集中到中央手上，然后以转移支付的形式，分配给欠发达的地区去使用，来调节地区的发展差异，调节社会成员之间的收入差异，来维护和追求整个国家统一、大局稳定、民族团结的社会目标。过去的转移支付是基数加调整，中央和各地通过谈判，在基数上加因素调整，确定对各地的收入上解和补助的基本安排。

94 年以后，我们开始推出过渡期转移支付办法，是因素法的转移支付办法。因素法是把客观的可以用统计数据代入的指标，放在一起形成计算公式，来决定整个中央盘子里应有多少份额支付给各个地方。比如：中央的盘子是 100% 的话，用因素法算出各地在百分之百中占有多少份额。

94 年在决算的时候，首先采取了因素法转移支付的方案，由于当年中央财政困难，只能挤出 20 多亿作为因素法的转移支付，第一年算下来，实际得到财政支持的只有 18 个省区，像广东这样的发达地方，实际是拿不到钱的。18 个拿到补助的地区中，大多数地区拿到的钱又很少，主要的钱集中在欠发达的民族地区，用于最燃眉之急的需要，比如发放教师的工资。地方同志评价这次是财政部几十年来转移支付方案最不引

起争议、最让人心服口服的一次。到去年，已经提高到 130 多亿。在中央提出西部大开发的战略以后，因素法转移支付的力度会进一步提高，而且，2001 年新提出的民族地区转移支付也是用因素法来确定的。

这种转移支付，从前景来说，如果中央能够提高到年度 1000 多亿元规模的因素法转移支付安排，这样所分配的财力，将不仅仅是解决燃眉之急的问题，它应该是解决公共产品和服务提供的均等化目标，基本的理念就是统一市场下的社会成员，不论在中国的任何地方，都能享受到大体均等的公共服务。这是一个远景目标，但是，是一种市场经济普遍接受的理念，是要在长期发展过程中逐渐去接近的目标，这也是地方财政体制必须承认的大方向，但是近期不可能真正做到均等化。从逻辑上讲，因素法转移支付将逐渐扩大，扩大到一定程度的时候，会使原来既得利益盘子里面以税收返还、上解，补助“基数加调整”转移支付部分的相对份额，变得无足轻重，到那时并轨的时机就成熟了。这样的前景需要一个漫长的过程。在这过程中，怎样处理好新的转移支付的逐渐培养和生长，是地方财政体制改革配套中需解决的一个方面。在省以下同样有这样的问題，比如广东省，虽然有珠三角这样发达的地区、同时，还有河源、韶关这样的欠发达地区，这些地方也需要考虑得到省一级转移支付，很多省这些年都在探讨因素法转移支付的问题。

（三）省以下分税、分级框架怎样搭建。

现在很多地方还很朦胧。我们曾经作过一些调查了解，省以下的体制五花八门，甚至不少地方沿用了过去的包干体制。省以下分税分级框架的形成将非常复杂，中央不可能拿出一套整齐划一的方法，各个地方也不可能同日而语，都在探索。现在框架没有形成，矛盾却在暴露。

比如最近几年，县乡的困难越来越明显。有些地方，县一级的政权运转出现了困难，五大班子的电话都有一定限制，打长途需要审批，五大班子之外的电话要拿锁锁起来，就是打个市内电话也要领导签字，这样，基层政府的运转陷入半瘫痪的状况，财力非常紧张，欠发工资严重。有的县一级公安部门，甚至宣称不是杀人案就不接案，没有办案经费。当然这些例子比较极端，但不得不承认县一级的财政确实比较困难，乡一级更加突出。在这种情况下，究其弊病所在，是不是体制问题的集中表现？

地方同志曾普遍认为，中央集权过度，财政部作过比较全面的数据分析，今年在西安和成都两片召开的财政工作会议上，项怀诚部长拿出了一套基本数据，表明自 94 年以来，全国财政收入里面分级的比重，中央从 94 年的 55.7% 下降到 52.2%，下降了 3.5 个百分点。中央集中程度在下降，而地方总体来看，94 年存在地方财政赤字 59 亿元，到了 2000 年，地方财政净结余 134 亿元。

但是，县乡级的困难是怎么形成的？似乎主要是因为中央的集中度并没有提高、反而有所下降的过程中，省一级的集中度明显提高，这些年省一级的财政比重，大概是年均提高 2%，速度是相当快的。省一级的比例提高，有一定的积极因素，说明省一级的政府力图来加强它的调控力度，但省以下的分税分级框架需要进一步理顺。中央级既然没有集中过度，就要考虑省及省以下的框架如何调整以符合我们改革发展的实际要求。在前两年实行的农村税费改革试点中，注意到虽然现在的预算法明确规定地方政府不能举债，但实际乡村两级存在大量债务，省、地市级可能也存在类似的债务。现在最难以解决的债务问题表现在乡村两级，这两级的债务粗略测算是个天文数字。前一段一个说法是 3700 亿元以上。2001 年年初准备推

开的农村税费改革，考虑一些现实情况的制约，包括基层政权负债的问题，中央决定不再推开，仍然是各地作试点，与基层政权运转的困难有一定关联。

把这个事情想得更宽广一点，我感觉 94 年以后，省以下体制深化改革很慢的现实情况下，省以下税制改革，行政管理体制的改革，乃至政治体制的改革远远没有作好配套。由于没有全方位的配套，如果想在税费改革的突破口，一下把关系理顺，很难做到。税费改革看起来是政府收入规范化的问题，但牵一发而动全身，总体的体制结构、财力分配格局、政府社会职能的调整，以及政府的整个决策制度与过程，都必须一并考虑，一并解决。

比如安徽的税费改革，在推行一年以后，现时还在进一步探索经验。现在有几个值得疑虑的问题还得不到解决，国务院领导在安徽考察时，最关心的两件事，一个是农村基层政权的运转能不能够维持，农民的负担减轻了，中央给一块转移支付，但总体来说，财力有一块缺口，这个缺口如果不弥补，基层政权如果出了问题，我们的干部、机构可能再巧立名目，给农民增加负担；另一个关心的问题是，原来由乡一级承担的义务教育经费能否得到保障，农民的负担减轻以后，虽然要求县级政府统发教师工资，其津贴部分仍然要乡或乡以下来承担，另外小学校的危房改造资金解决不了，这些财力到不了位，危房不改造就要出人命，那么就要逼着基层政权去搜刮财力。如果这些实际的障碍不能清除，税费改革之后，农民负担降低一段，然后又会上反弹。要解决好这个问题，不能完全从基层政权的角度来考虑。

比如中国五级政府的架构，有没有可能把分税分级体制贯彻到底？我个人认为不行，看看搞市场经济的国家，还找不出一个五级架构的政府。虽然宪法明确规定是五级政府，但是按

这样的框架，各级政府如要求都有自己稳定的税基，都能够按照分税分级的框架来形成财力分配，在基层看不到出路。比如乡一级，它没有大宗稳定收入来源来形成它的分税体制。是否能考虑减化政府的级次，是否能考虑把乡一级政府变成县一级政府的派出机构？这样一来，乡一级的人大主席团、政协联络组、政法委书记和其它七站八所等机构，都可以大大减化，把政府的职能到位、效率提高、精简机构和转变作风结合起来，才可以做到合理化。在这种四级政府的前提下，再考虑搭分税分税框架，进而还可以考虑把地市一级政府进一步虚化。过去地级实际上就是省级的派出机构，近年来地市合并后，已经实化了。但象浙江、安徽，省和县之间的联系是很实的，而市是一种过渡的形式，浙江明确市和县都对省政府来搭财力分配框架。如果能把政府缩到实二级或三级半，就非常接近市场经济国家的通常情况了，这种情况下的分税分级体制和现在省以下的理不清的体制难题，就有可能有望得到一个相对好处理的方案。

总之，现在的改革，必须通盘考虑，我们要改变过渡色彩浓重的财政体制，越来越需要全局的设计。

（四）推进地方财政体制改革的大思路。

这个大思路是要按“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算，一级产权，一级举债权”的原则，来完善分税制为基础的分级财政。

一级事权就是要解决政府职能合理设置的问题，中央一级和省以下各级政府它的事权应怎样规定。这里的事权主要是投资权的问题，其它的事权相对好办，比如说气象预报，既向全国提供了服务，又向地方提供了服务，中央和地方在气象预报系统上，形成配合关系，财力分配技术上相对容易。

几十年最扯不清的事权，就是企业投资权，特别是兴办一

般竞争性投资项目。在 94 年的体制里，是“知难而退”的 94 年的体制文件里规定，各级政府都可以举办投资项目，没有明确一般竞争性领域政府怎样退出。

我个人认为，地方政府应该退出一般竞争性领域，使它的投资收缩在公共工程、基础设施、公益性的投资项目上，有别于经营性的投资；而中央对于一些大型、长周期、跨地区、对于增加国民经济发展后劲有突出意义、带有战略性质的投资项目，虽可能有竞争性，但也要参与，当然应该是有限参与，如京九、三峡、宝钢这样的大项目。中央政府也并不一定是把资金百分之百地拨过去，而是采取控股，参股以及其它的经济手段，来牵头把项目做起来。这样事权上的纠葛可以得到理清，使事权按照市场经济客观规律的要求，结合中国的国情，得到理清以后，财权就能顺理成章搭好框架。

财权最根本的问题，是分税制里的税基问题，各级政府都应该有自己大宗、稳定的税源，比如现在地方政府大宗收入是营业税。从前景来看，应该发展不动产税，不动产税是最适合地方政府来掌握的税种。这类不动产税是非常稳定的税源，只要地方政府一心一意优化投资环境，地方政府的财源会随着投资环境的改变不断扩大，它的职能的重点和它财源的培养，便非常吻合了，正好适应政府职能和财政职能调整的导向。现在我国房地产税还是一个很小的税种，对于外资企业征收统一的房地产税，对于内资企业是房、地分开的，而且没有充分考虑地段的因素，没有三五年重评一次税基的规定。市场经济国家的经验我们可以借鉴，逐渐把不动产税调整到统一的房地产税来征收，同时考虑不同地段因素。那么，象深圳这样的发达地区，正好就会成为政府的一个支柱性的重要税源。面积造价差不多的一处房地产，在繁荣的闹市区和边远的郊区，在税基的体现上可以相差几倍或十几倍，甚至几十倍、上百倍。在市场

经济条件下，地方政府非常看重的是优化投资环境，使辖区里的繁荣程度提升，房地产不断升值，同时便扩大自己的税源，而形成稳定的大宗财政收入来源。这是“一级税基”应该探讨的重要方面。

分税制的另一个题中应有之义，就是地方政府从长远发展来看，势必应该具有必要的税种选择权、税率调整权，甚至一定条件下的设税权。94年体制里，只开了一个小口子，有两个税种：宴席税和屠宰税，允许地方政府选择是否开征。在98年以后，农村税费改革的方案里，屠宰税就取消了，宴席税在绝大多数地方也没有开征。这种地方很小的选税权，显然还不能适应今后分税分级体制的要求，所以在进一步的财税体制改革的过程中，怎样扩大地方政府税收方面的选择权，税率调整权，一定条件下的设税权，通过地方的人大和立法形式来建立地方自己的税种，这也是一个大的方向。一级预算，是适应社会主义市场经济间接调控所要求的规范化的政府收支管理形式。

接下来还有一级产权，国有资产说起来是一个很笼统的概念，过去国有资产管理，在无法形成人格化代表的情况下，产生了产权的虚置和悬空，说起来谁都对国有资产有责任，出了问题谁都可以不负责任。全民的财产，说起来人人都有份，但这一份怎么体现，怎样保值增值，得不到有效的贯彻，国有资产的损失、流失，大家都无可奈何。

解决这样一个深刻的问题，要配合国有经济战略性的重组，必须探索如何建立国有资产管理体系，这个体系必须把明确产权的原则落实到各级政府。庞大的国有资产到底归属哪级政府，一级政府后面要有一级产权，要有有效的保值增值的管理体制，这个事情在中国现在还远远没有见眉目。

80年代后期，我们组建了国有资产管理局，要求把保值