

河北省财政学会 / 编

新视点·新探索

——河北省财政调研暨财政学会优秀成果选

XINSHIDIAN XINTANSUO

HEBEISHENG CAIZHENG DIAOYANJI CAIZHENGXUEHUI YOUXIU CHENGGUOXUAN



经济科学出版社

新视点·新探索

——河北省财政调研暨财政学会优秀成果选

河北省财政学会 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新视点·新探索: 河北省财政调研暨财政学会优秀成果选 / 河北省财政学会, 编. —北京: 经济科学出版社, 2007.6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6304 - 0

I. 新… II. ①河…②编… III. 地方财政 - 河北省 - 文集 IV. F812.722 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 058299 号

前 言

近两年来,河北省财政科研工作坚持以科学发展观为指导,按照“讲科学、求规范、重创新、兴财政、促发展、为人民”的基本理财思路,勇于创新,积极探索,在财经理论和政策研究方面涌现出一批有决策参考价值的科研成果。为总结科研成果和推动成果应用,调动广大财政工作者进行理论和政策研究的积极性、主动性,进一步发展全省财政科研事业,根据《河北省财政调研课题成果评审办法》,我们组织有关专家学者,对2005年度全省财政系统科研成果和2004~2005年度河北省财政学会的研究成果,按照“作者隐名参评、评委公开打分”的原则进行了评审。

这次评审共收到论文、著作和调研报告223篇,内容涵盖了财经领域和当前河北省财政工作的众多方面及若干热点、难点。有的围绕“十一五”财政改革发展、支持和谐社会建设、提高财政收入占GDP比重等全局性、战略性问题进行了深入研究,提出了较有深度的见解。有的结合河北省预算管理、财政国库管理、农村税费、县乡财政体制、社会保障、财政监督、“金财工程”建设等重点改革和工作,进行了对策性研究,提出了具有可操作性的具体措施。特别需要指出的是,有些研究成果已经应用到实际工作中,在实践中产生了很好的效果。

本次评审聘请了在河北省财经理论研究方面有一定声望的专家组成评选委员会。评委有:河北经贸大学财税学院院长、教授张晋武,河北大学管理学院院长、教授孙健夫,河北大学经济学院教授王延杰,河北省财政厅办公室主任、研究员姚绍学,河北省财政厅农业处处长、研究员石树鹏,河北省财政厅科研所所长、研究员段国旭,河北省财政厅财政干部教育中心副主任、研究员冯鸿雁等人。经评选委员会客观、公正评审,共评选出60余篇优秀论文,现编辑成书,供广大读者参阅。

对于本次评选入编的论文,尽管参加本书编审的同志做出了最大的努力,但由于时间仓促和水平所限,难免会有疏漏之处,恳请作者和广大读者见谅并批评指正。

编 者

2006年12月



前 言	1
-----	---

第一篇 经济社会与财税政策研究

公共财政调控土地资源管理研究	3
河北省间接利用外资情况调查及对策建议	12
“十一五”期间邢台市财政经济发展战略初探	25
2005~2010年张家口财政跨越式发展研究报告	33
河北省财政收入占 GDP 比重问题研究	41
河北省财政收入占 GDP 比重偏低问题分析与对策	53
论产业集群在区域经济发展中的重要作用	60
支持高新技术产业发展的公共财政政策研究	67
推进国有资产管理体制改革研究	74
我国物业税改革中优惠政策的国际借鉴及过渡期相关问题探讨	80
河北省财政利用外资的思考	87
出口退税对河北省财政经济运行的影响和政策建议	96
河北省地方财源体系建设与财政收入增长对策研究	100
调整财政支出结构 推进构建和谐社会	105
评估行业监管体制研究	110
对十个省会城市财政工作的考察与研究	118
CEPA 框架下的经济与税收格局	125
纳税评估：理论探讨和河北省模式设计的思考	133

第二篇 财政体制与管理改革研究

政府收支分类改革在预算执行中有关问题的探讨	143
河北省财政支出绩效评价体系与改革思路研究	157
建立和健全预算决策机制研究报告	162
关于加强和完善河北省政法机关经费保障的几点思考	168
区域财政可持续发展的评价指标体系研究	172
树立科学的发展观 调整河北省财政支出范围优化支出结构	178

我国财政转移支付制度绩效的实证分析·····	184
唐山市县区财政综合绩效评价报告·····	192
行政机关消耗性福利开支货币化改革探讨·····	205
为河北绩效预算管理改革“把脉”·····	213
加强与完善非税收入管理的研究·····	217
公共部门财务管理的市场性分析与运用·····	224
完善国库集中支付制度 构建公共财政框架·····	230
国库集中支付制度改革环境下的会计核算研究·····	234
关于邯郸市差旅费改革的调研报告·····	238
政府预算的契约结构：一个分析框架·····	242
基于博弈论的财政预算管理研究·····	248
人民代表大会对预算审查制度的缺位之研究·····	253
国库集中支付改革中现金管理模式研究·····	259
深化地方财政体制改革的思考·····	264
承德市财政供养人员现状及控制办法探讨·····	269

第三篇 县乡财政与三农研究

河北省县乡政府债务的形成机制与化解对策·····	279
农村税费改革与农村公共财政体系建设·····	288
财政困难县乡走出困境的调研报告·····	295
减免农业税后亟待制定配套改革政策·····	300
防范和化解县乡财政风险刻不容缓·····	305
完善农村义务教育投资体制问题的几点思考·····	313
促进城乡协调发展的财政政策研究·····	318
浅谈财政如何支持县域经济发展·····	325
建立和完善河北省农村社会救助体系的思考·····	334
刍议公共财政框架下小城镇财政的职能·····	339
如何有效控制和化解乡镇债务·····	344

第四篇 社保、会计、监督及其他方面研究

实行住房分配货币化中购房补贴政策研究·····	351
河北省社会保障资金管理实证分析研究·····	358
河北省建立财政监督员制度的探索与实践·····	368
河北省省级卫生支出绩效试点项目评价报告·····	371
会计信息失真问题研究及对策探析·····	378
河北省会计诚信问题与对策研究·····	388
企业改制过程中会计政策、会计处理方面的问题和对策·····	396

基于网络环境下社会保障基金管理电子政务研究·····	400
行政事业单位会计基础规范工作存在的问题与对策·····	405
“金财工程”建设 服从整体 重视统一 ·····	413
浅议两个“确保”和“低保”之间的内在关系 ·····	416

第一篇

经济社会与财税政策研究

公共财政调控土地资源管理研究



河北省财政土地收支管理存在的主要问题

（一）土地税制不合理，需要深化改革

以前河北省由于没有建立土地一级市场体制，未实行熟地出让，而是将未经开发的生地划拨给国有房地产开发企业，由这些企业进行开发和转让造成了巨额土地增值收益的流失，由此造成各种炒卖行为的存在；同是相邻的两宗相同用途的出让土地，一宗由外资企业受让，一宗由内资企业受让，但两个企业承担的土地成本却不一样，外资企业因交纳了土地出让金，可以不再交纳外商土地使用费，只需交纳房地产税，而内资企业不仅交纳土地出让金，还要交纳城镇土地使用税和房产税。两个企业的出让金优惠政策也不一样，如果两宗土地同时再进入二级市场转让，就可能扭曲地价信号，反过来再影响一级土地市场秩序。

（二）土地管理不规范，政府收益还有待挖潜

对土地管理者——县以上人民政府而言，土地出让金是政府出让使用权的收益，是政府对土地所有权的具体体现。但政府收益体现得还不充分。原因有三点：一是土地专项资金的征收标准，与沿海地区比较，土地出让标准过于偏低。而从全省范围来看，征收标准各地市又不同，即使在一个县内各村镇的征收标准都不一样，统一标准也的确存在一定现实困难。政府无法准确判断各地实际的地价水平，或难以确定应该收取的土地收益标准；二是有部分资金“体制外循环”，造成国家土地收益的流失；三是河北省国企较多，目前正处于改制中，土地出让收益多数都用于填平企业净负债和企业破产、改制的职工安置，几乎没有纯收益，故出现了“虽有出让项目，但收效甚微”的局面。

（三）财政收支缺乏预算，地区结构差异明显，资金使用的规模效益较差

一是土地资金的支出范围过于宽泛，不太集中，土地补偿、土地储备、城镇建设等应该以什么样的比例投入没有计划，土地资金分散投资，效果不是很明显；二是土地资金的地区投资结构有待于深化研究。一线地区经济发展较快，经济水平较高，土地的价值相对体现明显，而以农业为主的非一线地区土地价值显现得就不是很明显。按不同经济发展水平安排土地资金的区域投资也是很值得研究。通过编制土地预算可以将土地纳入河北省统一价值体系管理中，为河北省经济社会发展宏观决策、编制国民经济和社会发展规划、制定有关政策、进行科学决策等提供依据。可以体现土地供应情况和事权范围的一致性，提高土地供应的透明度和使用效益，防止和减少土地供应的随意性。还可以维护法定土地计划的严肃性。河北省经过多年的国

土地资源管理工作的积累,继续改进土地预算编制是完全可行的。

(四) 土地专项资金的征收标准不统一,清算难度较大

土地出让金的清算是征管工作中的一个重要环节,这项工作的质量好坏,直接影响土地出让收入成果的多与少,入库时间的早与晚。目前,土地开发建设成本的核算范围全省尚未统一,在土地出让金的清算过程中,土地开发建设成本的“度”很难把握,哪些属于土地开发建设成本范围,哪些属于城镇建设的范围难以界定,给土地出让金的清算工作增加了难度。因此,明确土地开发建设成本范围,科学地制定土地开发建设成本的核算办法显得非常必要。

(五) 部分资金不能及时足额缴入专账,收支效率较低

各种相关征收法规规定,收取的费用必须及时足额缴入财政专户,封闭运行,这既有利于业务管理也有利于财政监督。但实践当中存在着缴款不足问题,如,用于农业土地开发的土地出让金,2004年四季度到2005年一季度,全省应缴入专账4 177.2万元,实际缴入1 922.8万元,应缴未缴2 254.4万元;其中省级应缴1 253.1万元,实际缴入571.2万元,应缴未缴681.9万元,该缴数与未缴数差距很大。极个别市、县国土部门和财政部门工作效率较差,不能积极主动执行相关政策。如,征收土地出让金业务费部分很少有返还到县级的。又如,耕地开垦费,即使在市、县两级部分资金也存在截留现象。财政拨付和资金使用之间时滞超出正常政策运行时限,资金不能及时到位,直接影响了一些重点项目的实施和进度。

(六) 某些专项资金的监督工作存在盲区

耕地开垦费没能纳入省级预算,对专项资金的管理和监督工作都极其不利。省一级耕地开垦费提留的只有几百万左右,其他部分均停留在市、县两级,土地出让金的绝大部分也停留在市、县两级,收支管理缺乏监督。这些资金的使用大多采用粗放式分散式投入,明显缺乏宏观调控,只顾局部和眼前利益,不能从全局和长远利益出发,致使有限的财政资金没能发挥更大效力。

(七) 政策存在模糊的规定,有待完善

新增费征收使用管理办法规定:“申请用地的市、县人民政府应缴的新增建设用地土地有偿使用费,由市、县人民政府财政部门负责缴纳。”耕地开垦费征收管理办法规定:“根据国家占用耕地补偿制度,经批准的非农业建设占用耕地的区县政府、农村集体经济组织和建设单位,在没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求时,须依照本办法的规定缴纳耕地开垦费。”比如,从实际来看,石家庄地区市、县新增费70%~80%是用地单位缴,其余由政府承担。按照谁用地,谁缴费的原则,理应强调由具体用地单位缴费,而文件法规里并没有明确规定是县政府缴还是用地单位缴,造成理解和执行上的偏差,给资金管理缴付工作带来一定阻碍,给地方政府增加了财政负担。

(八) 一些地方对折抵、置换概念和含义理解不准确,运用不当,造成土地资源和资金管理混乱

折抵政策是指土地整理新增耕地扣除补偿建设占用后,可按一定比例追加建设占用耕

地指标作为鼓励,其具体数量为折抵指标。折抵指标应视同为建设占用耕地计划指标,按用途管制的规定,只能在土地利用总体规划划定的建设用地范围内使用。置换政策是指将原建设用地复垦成耕地后,在符合规划的前提下,可以异地等量增加建设用地。具体数量为置换指标。土地置换包括两方面内容:一是将原村镇用地复垦成耕地的,可以在规划确定的新址建设;二是工矿企业用复垦原废弃地所造耕地与即将破坏或已经破坏的集体耕地交换,总的要求是先造地,后换地。一些地方由于历史上的原因,把土地整理增加耕地折抵建设用地称为土地置换。这既不利于土地资金管理,也不利于全省建设用地的供给,造成不必要的麻烦。



发达国家公共财政调控土地的管理模式和经验

(一) 土地制度

受基本经济制度的决定,发达国家一般都实行土地私有制,政府手里没有多少土地,土地资源配置主要靠市场调节,市场参与者独立决策在土地市场上买卖土地,政府的权力受到严格限制,不能随意干预土地市场,不能直接控制土地开发利用规模和城市以外的私有土地用地性质,但政府(主要是地方政府)对涉及公众利益的城市土地的开发利用则有很多限制,包括用地性质、地上地下建设内容等,而限制的具体体现就是土地规划。发达国家的土地规划具有极大的权威性,非经法定程序,任何人都不能违犯。

(二) 土地税制

发达国家政府对土地开发规模和土地市场的调节一般通过税收手段来实现。许多国家都对土地保有课税,有的国家单列税种征收,但多数国家将土地与其他财产合并课税,如,美国、新加坡等国家把土地等不动产和动产合并征收;加拿大、法国、英国、荷兰等国家都把土地归入不动产税内征收;印度、挪威、秘鲁、墨西哥等国家把土地合并并在财产净值税中征收;泰国和巴西征收房地产税;日本对土地征收地价税、固定资产税、城市规划税和特别土地保有税。

对于土地增值征税,有的国家和地区的土地增值税只对土地的增值额课税,如,我国台湾地区的土地增值税和韩国的土地超额增值稅;有的则包括土地及建筑物增值额一起课税,如,我国现行的土地增值税和意大利的不动产增值稅;有的将土地转让或定期增值的收入同其他收入一样征收个人所得税和法人所得税。

土地取得税是对个人或法人在购买、接受赠与或继承财产等方式取得土地时课征的税。韩国设立不动产购置税,日本有不动产取得税和特别土地保有税(取得部分),德国、意大利、荷兰等国都设有“登记许可税”,在土地所有权转移书立登记凭证时,按土地的转让价格计算纳税对双方各征50%税。对土地赠与或继承等无偿转移,发达国家一般都对其课税,包括遗产税、继承税和赠与税,是财产转移税的一部分。

土地税是发达国家普遍征收财产税之一,主要是地方税。在地方财政收入中,美国有关土地的财产税占80%,加拿大占84.5%,英国占93%。但土地税占全部税收的比重比较小,多数发达国家对土地课税一般采用比例税率,大致在对象价值的2%左右。

（三）城市土地开发中的财政活动

旧城改造是任何一个国家的城市管理中都会遇到的一个难题，发达国家也有旧城改造的问题。英国政府为治愈 20 世纪 50 年代至 70 年代产生的内城衰败城市病，中央政府通过国家财政预算拨款资助衰败地区恢复经济和争取国际经济组织的援助。国家财政预算拨款的政策包括土地复垦基金，用于支付内城区的废地开发费；城市计划开发基金用于内城再开发区的平整场地费，铺设各类服务设施费，修缮内城区计划范围内废弃建筑或维修建筑的费用；城市开发费用于向中小型企业提供低息贷款，鼓励其参与内城的开发利用活动。国际经济组织的援助包括欧洲共同体基金、欧洲地区开发基金、欧洲投资银行和欧洲社会基金。前三项经济援助主要用于内城区的基础结构的建设，后一项主要用于提供职员训练费，培训技术工人，以提供合格的生产人员。

英国政府还制定了规划政策，保证有效并顺利地完成内城再开发，包括设立公私合股开发区和计划开发区。公私合股开发区是指国家政府参与私人企业、股份集团公司，对内城某一成片地区进行开发。开发有盈利归私人企业，有亏损由政府负担。计划开发区因其规模较小，一般由私人企业集团负责承担全部开发费用，但酌情免除部分税款，也可以向政府申请低息贷款。

英国政府为治理内城的荒废地，1980 年颁布了《地方政府土地规划法》，提出了对现有土地进行登记注册，强制各机构将无明确开发目的的土地按市场价格出售给政府，然后由政府再统一调配使用，从而在宏观上控制了荒废地数量的大幅度增加。1982 年中央政府颁布了《荒废地开垦法》，以立法的形式规定了开垦荒地的经济干预行为。仅 1991~1992 年，中央财政部就核发了 7.55 亿英镑的荒废地改造费，开垦改造了 1 700 公顷的荒废地。

郊区是城市发展的重要组成部分，随着交通条件的改善，郊区也将成为城市发展的首选。国外新城镇开发主要有三种模式。

模式之一是美国的边缘城市。第二次世界大战后的美国城市扩散过程分为三个阶段。第一阶段是城市居住功能郊区化阶段。这一阶段是 20 世纪 40 年代后期开始的把居民住宅建到城市郊外。第二阶段是郊区购物中心大规模化阶段。这阶段从 60 年代至 70 年代，在大城市的郊外建造了许多大规模的购物中心，人们不必再为购买生活用品而专程返回城市中心商业区。第三阶段是“边缘城市”阶段。“边缘城市”是在原有的城市周边郊区基础上，形成的具备就业场所、购物、娱乐等城市功能的新都市。

模式之二是英国的郊区新城。英国郊区新城的开发始于第二次世界大战以后。它的形成过程和城市形态都与土地富裕国家如美国、澳大利亚的郊区城市不同。英国的郊区新城完全是在政府的规划下，由政府拨款的新城开发公司联合私有企业，在专业规划的指导下建立起来的，从而避免了一些传统都市的弊端。1945 年，由英国中央政府直接拨款的新城开发公司正式成立，英国的新城开发运动也由此拉开序幕。到 20 世纪 70 年代中期，英国已经先后建立了 33 个新城，其中 11 个分散在伦敦外围 129 公里周长范围内。新城的土地规划适合大规模的住宅开发、大型办公建筑和工业的发展。最重要的是，其城市功能着眼于促进大都市中心区的经济发展。

模式之三是澳大利亚的郊区中心。在澳大利亚，州政府的规划对郊区城市中心的土地利用和空间的布局起着重要作用。20 世纪 70 年代后出现的郊区城市中心都是在州政府的规

划下建设的, 州政府的规划包括最初的圈地、土地平整、商务区、停车场布局和景观设计等诸多内容。政府通过实施在规划上强调土地区划、发展高密度居民住宅、尽量在已有的郊区中心基础上再拓展等发展战略, 使澳大利亚的郊区城市中心避免出现美国式低密度的边缘城市。



河北省公共财政调控土地管理的措施

(一) 深化土地管理体制变革

协调河北省和国家在土地上的矛盾, 争取国家土地收入分配补偿重点向河北省倾斜。土地垂直化管理的改革解决了过渡征用耕地的问题, 但也侵害了河北省的一项基本权利, 使土地管理与地方经济与社会发展脱节。河北省农用地总体质量并不高, 耕地的盐碱化、沙化、污灌问题日益突出, 显然发展其他产业比发展农业要合适。土地的农业产值远远低于城市建设和工业产值, 而河北省正处于城镇化和工业化加速进程中, 建设用地需求极其迫切。这就需要国家宏观的利益调整分配机制, 应该根据我国人口、资源分布不平衡, 各地区经济社会发展水平差异的国情, 对全国经济发展的空间布局进行大规模的统一规划, 对各地区在全国发展过程中的功能重新定位, 避免地区间经济发展不平衡加剧。

协调河北省财政管理与土地管理的关系。要明确土地管理的财政意义, 土地管理是实物财政的一部分, 要与财政管理相呼应。财政要结合土地管理, 对土地及时充分地投入, 并进行考核和监督。土地管理配合财政政策, 财政政策要考虑到土地管理的特殊性。首先树立“土地——财政系统协同”的理念, 构筑“土地财政数据——土地财政信息——土地财政调控”完整加工链。其次加快土地财政管理之间标准化的建设。二者之间没有达到默契配合的作用, 是与二者之间没有一套统一的管理标准, 如土地管理注重数量管理, 财政管理注重账款管理, 它们之间应该建立价值管理体系, 这是二者交融的管理平台。最后公共信息共享。信息是管理基础。只有做到信息共享, 建立数据库, 打造公共信息基础平台, 才能充分发挥二者应有的宏观调控作用。

尽快统一河北省建设部门和国土部门的地籍和房籍管理。国土资源部管理地籍, 建设部管理房籍, 省级政府可以决定房地由统一机构管理或由两个部门管理。目前四大直辖市中北京、上海、重庆都实行房地合管。河北省实行规土合管, 并且城市个人土地使用权权属证由房管局核发, 由此割裂河北省房地产市场, 造成管理不到位, 尤其权属管理, 房管局为违法用地核发房产证, 用地手续未办结, 开发商就已拿到了房产证或预售证向市场出售房屋, 因此, 统一房地产管理机构和管理职能是房地产市场的内在要求。

(二) 调整全省土地供给总量与结构

调控河北省土地供给总量要着眼于地价的变化。要加快河北省综合地价测算工作。通过地价的变化决定总量的供给是否收缩或者放松。土地管理要从数量管理转变到数量、质量和价值并重管理。目前各项规划是对土地用途和面积的规划, 依然是低水平的实物数量管理, 而不是价值量管理, 无法纳入国有资产价值管理体系中, 也就不能进行有效的核算、分析、比较、决策和监督评价, 不利于提高土地使用效率。

根据用地类型调控土地供给结构。对国家机关用地和军事用地；城市基础设施用地和公益事业用地；国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地要无偿供地。对于混合性公共产品中的路、桥等基础设施和基础产业以及高等教育等公益事业所占用的土地，需要政府给以满足的一些需要，其公共支出应实行以市场为主，政府资助为辅。竞争性工商企业所占用的土地属于非公共品，应完全由市场供应。

根据产业政策调控土地供给结构。从全省范围看，要向河北省钢铁、医药、石油化工、装备制造、建筑建材、食品、纺织服装、信息、现代物流和旅游等主导产业倾斜。从地区角度看，要依据“十一五”各市、县特色产业、支柱产业、主导产业调控土地供给。

根据不同地区城镇化水平调控土地供给结构。河北省城镇经济实力不强，经济带动力明显不足，因此在地区结构上，应重点巩固保定、廊坊、唐山、秦皇岛一线城建投资；配合南厢黑龙港地区的发展战略，重点支持石家庄、衡水、沧州、黄骅城市带建设，为构建新的经济增长极提供土地要素支撑。

节约集约用地，转变用地方式。要严格执行土地利用总体规划；盘活和利用城市规划区内存量土地；加快城市规划区内“城中村”改造；加快旧城改造；加大农村“空心村”治理力度；加大各类开发区单位土地面积的投资强度；严格按照用地定额审批各类项目用地；严格控制工业项目厂区绿化率；加大土地开发整理力度和已关闭砖、瓦、窑等废弃土地的复垦力度；加大城乡结合处的土地管理。充分利用闲置土地，集约节约用地。

（三）强化土地有偿收益管理

继续完善河北省年度土地财政收支专项预算。收支专项预算编制的内容包括收入计划和支出计划。收入计划要反映各地块的出让面积、基准价、预计出让价款以及出让时间等内容；支出计划要反映各出让地块的土地开发费用、提取和上缴税费及专项资金、土地出让金结余用于企事业单位改制安置费用，定向分配给各市国有投资开发单位的基本建设支出，政府财政统一分配项目支出等。强化土地出让金收支专项预算，保证专款专用。

进一步加强土地有偿收入的征收管理。随着经济的发展和土地出让金收入的增多，需要对土地出让收入的管理做出相关政策调整。明确规定，土地出让金缴付由占地单位缴付；研究和制定土地出让标准，核定土地出让成本，加大土地出让收益份额；加大省级提留用比例；加大用于农业土地开发的出让金征收管理工作，及时足额缴入专户，严防拖欠；2005年河北省国企改革进入攻坚阶段，为支持河北省国企改革的顺利进行，应取消将国有企业改制的土地出让金计提用于农业土地开发的土地出让金基数等；加大新增费省级用于农业土地技术改造省级所用资金比例，适当提高征收标准，提高新增费收益。依据地区发展水平和发展重点，加强地区间土地专项资金的转移力度。

针对耕地开垦费管理的不规范性，建立省级耕地开垦资金。借鉴浙江省经验，为加快开发土地后备资源，确保全省耕地总量动态平衡，建立省级耕地开垦资金。各市、县政府、建设单位向省国土资源行政主管部门申报建设用地申请时，应按非农业建设占用耕地面积（包括非农业建设使用本集体经济组织的耕地以及通过易地和委托开发途径补充耕地的建设占用耕地）和相关规定标准，向省级缴纳20%的耕地开垦费。省政府授权由市、县政府审批的非农业建设使用本集体经济组织耕地应上缴的省级耕地开垦资金，由各市土地行政主管部门在受理建设用地申请时代收，并按季汇缴省财政主管部门。缴纳的省级耕地开垦资金，仍用于上缴市、县

范围内的耕地开发、复垦、土地开发整理等。

（四）强化税收手段，为土地税制改革做好准备

今后河北省对市场的调控应逐步过渡到“以税为主，以费为辅”的轨道上来。土地税收基本上都是地方税，是河北省政府有一定自主权的税收。河北省政府可以在这方面有所作为，更多地利用税收手段，更规范地管理好城市土地。一是要改进土地税制。目前河北省土地税收比较混乱，存在明显对内对外差别待遇的问题，税种也比较杂。对此，最好能够逐渐统一，规范地征收土地保有税、转让税，在保有环节合并城镇土地使用税、房产税、房地产税、外商场地使用费为土地使用税；在转让环节开征赠与税和遗产税，完善土地增值税。二是要调整土地税收结构。现行税制各个税种的出台都有特定的背景，所以各个税种税制要素的配置一般只考虑到本税种所担负的功能，很难考虑到同其他税种税制要素的协调。这就不可避免地造成税种之间的税制要素配置相互矛盾，造成相互调节功能的冲突，以致相互抵消。新税制应尽量对各税种之间的要素配置综合平衡，特别避免税种要素相互扭曲的情况。三是要设计好税制内在的调控机制。运用税收手段调控宏观经济通常有两种具体的操作方式：一是靠税制内在的调控功能。这就是通过税收立法，在税收建设中依一定的调控需要如调节收入分配、促进可持续发展、促进科技进步和开发利用等，构建起内在的税收宏观调控体系，实现河北省的宏观调控目标。这是经常和一贯起作用的调控体系。二是在税法之外，用税收手段相机发布各种税收优惠政策，起补充调控作用。发达国家由于法制较为健全，前一种方式是主要方式，后一种方式只是必要时的补充。河北省目前正在完善法制之中，为提高宏观调控的稳定性和科学性，改革各个税种或出台新的税种应尽可能有前瞻性，对经济发展中可能出现的新情况和新问题，税法中应能有较大的适应性规定。

（五）强化土地预算管理

河北省的土地预算应该结合各地经济发展情况有所区别，城市与农村、各市与各市间，都要有所差别。要坚持集中财力办大事的原则，保证省委、省政府经济和社会发展重点需要，要积极推行土地价值化管理，具体体现就是编制土地预算，根据用地性质和地价指数，测算土地的预算价值量，明确用地计划的价值含义，对不同的供地方式进行经济核算，使土地管理由单纯数量管理，上升到数量和价值双重管理的新平台上。借鉴财政预算的原理和编制方法编制土地预算，是对土地管理的升级和深化，是土地财政的重要基础性工作。支出预算安排顺序应当是：第一，安排必保的人员经费和政权机关运转支出；第二，保证社会保障及保稳定支出；第三，增加教育、支农、科技支出；第四，统筹预算内外财力安排生产建设和事业发展支出。

（六）加强土地的财政投入体系建设，建立财政对土地投入的资金渠道

一是对土地开发建设方面予以资金保障。使土地本身处于良性循环利用状态，保证永续获得土地资产收益。最主要的是协调基础条件建设与土地开发规划，通过土地收购储备计划与市政建设计划的有机结合，既可围绕市政建设开展土地储备工作，又可围绕市政建设迅速改善储备地块的基础设施配套情况，迅速提高土地附加值，从而在供地过程中实现更多的土地收益，政府因此获得更多的城市建设资金投入基础设施和公共配套设施建设，形成市政建设和土地资

产经营工作的良性互动。

二是对土地管理方面资金的支持。只有高效率的管理工作才能使土地成为经济社会发展的资源和资产。应该保证土地管理的工作经费,尤其是在预算中保证土地规划经费。土地事业费、土地规划、土地收购储备、土地供应纳入到财政预算统一核算,建立土地规划、土地调查评价、科技建设等财政预算支出体系和土地收购储备(开发整理)的运行成本、土地资产置换投入体系。

建立财政对土地投入的资金渠道重点在土地收购储备机制的建设。政府必须加强土地一级市场的垄断,用税收方式调控土地二级市场。争取到2006年100%的市、县建立储备中心,11个设区市要建立起功能齐全、服务完善、交易规则健全的土地有形市场,城镇土地供应、二级市场交易要全部进入市场运作,实行市场化配置。对于公益性土地收购储备,以公益性为目的,提供公共或部分公共土地产品,应该由财政出资或政府补助并纳入财政预算;对于盈利性储备,以赢利性为目的,可以在执行规划要求的前提下贷款、发行债券或募集股本取得的土地收购储备活动资金。

(七) 切实改进河北省规划工作

要根据国家关于土地利用总体规划修编的要求和部署,认真做好河北省各市、县土地利用规划修编前期工作。着眼于解决土地利用中重大矛盾问题(如,2005年和2006年制约河北省建设用地的主要矛盾是国家在河北省的重点项目,如,高速公路建设等占用省内建设用地指标的一半左右,达到10万亩),积极协调,尽快修正年度用地规划指标方式。认真做好土地利用现状调查,详细查实土地实际用途、类型和面积,纠正原土地利用规划中不切实际的耕地和基本农田。必须衔接好影响河北省经济发展的国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划。应该想办法将上述多部综合规划统一为一部规划,在此基础上理清政府相关部门的职能定位,避免部门之间职能的重叠和交叉,按国际惯例编制土地利用规划,集中人力、财力编制高水平、高起点的土地利用规划,更好地满足各方需求。加强规划编制的科学性,注重规划指标与目标的配套,注重规划的项目支撑,要继续加大规划与同级财政预算结合度。按照国土资源部土地利用总体规划修编工作进度安排和要求,把新时期的土地利用总体规划编制成为既能保证耕地总量的动态平衡,又能满足各项建设用地要求的规划。

(八) 集中财力抓好耕地占补平衡工作

要做好耕地占补平衡工作,大力开发河北省后备土地资源,提高土地利用率。解决土地开发的资金问题,重点向河北省土地资源丰富的黑龙港地区倾斜。鉴于国家关于土地开发“谁投资、谁收益”的原则不利于该区土地资源的综合利用,省里应明确制定“以我为主”的投资方针,依靠自己的财力解决省内的土地开发问题。要用活用好折抵和置换等国土资源管理政策,要进一步督促国土部门推进政策的完善。建设用地指标可以全省有偿使用,可以转让,努力盘活建设用地指标。将河滩地开发纳入开发重点,争取在河滩地治理上有所作为。

(九) 加强监督检查工作力度,抑制土地投机

进一步提高资金使用效益,对省级土地开发整理专项资金安排的全成本项目进行定期的全