

Economics

Selections

经济活页文选

培训版

财政部干部教育中心 组编

中国省以下财政管理体制 现状及改革

中国财政经济出版社

2005.8
总第28期

《经济活页文选(培训版)》

2005年第8期(总第28期)

目

录

中国省以下财政管理体制现状及进一步改革思路

..... 张 通(3)

1994年中国进行了分税制财政体制改革。各省、自治区、直辖市比照中央对地方的分税制框架,结合本地实际情况,陆续实行了分税制财政管理体制。十多年来,针对省以下财政管理体制运行中存在的突出矛盾和问题,各省相应调整完善了省以下财政管理体制

中国财政改革:政府层级、事权、支出与税收安排的思路..... 贾 康(11)

我们在研究中形成的基本认识是,深化我国财政体制改革的大思路,应考虑从1994年财税配套改革的基本制度成果出发,按照建立公共财政框架的方向,在适当简化政府层级的前提下按照“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”的原则构造完整的多级财政,同时改进和完善中央自上而下的财力转移支付制度

第四届财政部教材编审委员会：

主任委员：廖晓军

副主任委员：王 军 王建国

委	员：	张 通	王保安	杨 敏	朱振民
		王 伟	张弘力	詹静涛	翟 钢
		李林池	李 萍	虞列贵	丁学东
		路和平	贾 湛	赵晓宇	刘玉廷
		耿 虹	赵鸣骥	俞二牛	贾 康
		李 赤	刘祝余	贾 杰	罗志荣

主 编：王建国

副主编：贾 杰 李 赤 贾荣鄂

编 委：穆赛男 刘 晨 张晓智

屈福堂 毛文勇 郭 利

编辑部成员：郑宁军 洪 钢 王芝文

褚爱军 张若丹

编 辑：《经济活页文选》编辑部

出 版：中国财政经济出版社

总发行：新理财杂志社

编辑部地址：北京市海淀区阜成路甲 28 号新知大厦 909 室

邮 编：100036

电 话：(010)88190909 88190910

传 真：(010)88190947

E-mail: xlc@xinlicai.com.cn

中国省以下财政管理体制现状及 进一步改革思路

——张 通

很高兴参加由中华人民共和国财政部、加拿大国际开发署、世界银行共同举办的“地方财政建设国际研讨班”。根据研讨班的安排,我就“中国省以下财政管理体制现状及进一步改革思路”,谈几点看法。

省以下财政管理体制基本框架

3

1994年中国进行了分税制财政体制改革。各省、自治区、直辖市(以下简称“省”)比照中央对地方的分税制体制框架,结合本地实际情况,陆续实行了分税制财政管理体制。十多年来,针对省以下财政管理体制运行中存在的突出矛盾和问题,各省相应调整完善了省以下财政管理体制。

1. 现行省以下财政管理体制。从财政管理级次上看主要有两种类型:

(1) “省管县”财政管理体制。所谓“省直管县”财政管理体制即省级直接管理地市与县(市)财政,地方政府间在事权和支出责任、收入的划分,以及省对下转移支付补助、专项拨款补助、各项结算补助、预算资金调度等都是省直接对地市和县(市);地市没有管理县(市)财政的职能,不直接与县(市)发生财政关系。截至2004年为止,全国36个省区市中,除北京等4个直辖市、大连等5个计划单列市从体制上本来就是“直管县”外,其他27个省区中,浙

江、安徽、湖北、黑龙江、福建、海南、宁夏等 7 个省区已实行“省管县”财政管理体制；河北、山西、江西、河南、云南等 5 个省从 2005 年开始对部分县试行“省管县”体制。

(2) “市管县”财政管理体制。所谓“市管县”财政管理体制即省首先与地市划分事权，明确省与地市的支出责任，划分省与地市的收入，确定省对地市的税收返还；省对下转移支付补助、专项拨款补助、各项结算补助、预算资金调度等省直接对地市，不直接对县(市)。县(市)级财政由地市直接管理。在省对地市财政体制框架下，合理确定市与县(市)的财政体制，划分地市与县(市)事权和支出责任，明确各自的收入范围。地市财政负责对县(市)实施转移支付、专项拨款、结算补助和预算资金调度。除上述实行“省管县”体制的 12 个省区外，山东、江苏等 20 个省区实行“市管县”财政管理体制。

4 2. 省以下政府间支出责任划分。1994 年分税制改革后，各省都按照现行的地方政府行政管理职能职责，结合本地实际情况，对省以下政府间事权和支出责任的划分做了原则规定，主要是按行政隶属关系划分支出责任。但由于缺乏明确的法律依据，各省支出责任的划分不够全面和清晰。尤其是近些年来政府机构改革，各级政府的职能职责不断调整变化，对政府间事权和支出责任影响较大。虽然近几年各省对省以下财政管理体制进行了调整，但主要是对政府间收入进行调整，政府间事权和支出责任大多依旧维持分税制改革时确定的划分内容。因此，现行省以下财政管理体制关于事权和支出责任的划分，已不能很好地适应地方各级政府履行职能职责的需要。事权和支出责任划分与现行实际情况不符，影响了分税制作用的进一步发挥。

3. 省以下政府间收入划分。受经济发展水平和产业结构差异的影响，省以下政府间收入划分形式多样。总体看，大致有以下几种情况：一是将主要行业或支柱产业收入划归省级，市县不参与分享。采用这种划分方式的省份较多，如有 17 个省将金融保险营业税

全部作为省级的固定收入。二是划归地市或县(市)固定收入的税种较多,但收入规模较小。目前,划归地市或县(市)的固定收入税种主要有资源税、城建税、房产税、车船使用和牌照税、耕地占用税、印花税、契税、土地增值税、屠宰税、固定资产投资方向调节税等。尤其是国家取消除烟叶外的农业特产税、降低农业税税率后,地方政府缺乏主体税种。三是多数省将收入规模较大、收入稳定的税种设置为省与地市或省与县(市)共享收入税种。目前,省与市县共享收入税种主要为增值税(地方分享部分)、营业税、企业所得税(地方分享部分)、个人所得税(地方分享部分)、城镇土地使用税等。四是按隶属关系划分为省级固定收入和市县固定收入。

4. 省对下转移支付制度。从1995年起,各省区根据国家过渡期转移支付的指导意见,结合本地实际情况,逐步建立了省对下政府间转移支付制度。对缓解基层财政困难,确保基层政权正常运转发挥了积极作用。省对下转移支付的主要类型有一般性转移支付、工资性转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、激励性转移支付等。转移支付数额主要是通过计算市县的财政标准收入、标准财政支出、标准财政供养人员等因素确定。

5. 引入激励机制,调动地方各级政府增收节支的积极性。为调动地方各级政府增收节支的积极性,多数省在省以下财政管理体制中都建立了增收和节支的激励机制。激励机制的主要形式,一是通过收入划分实施激励。具体做法是:(1)减少省与市县共享收入税种,将大部分税种下放给市县。(2)提高省与市县共享收入中市县的分享比例。二是通过转移支付办法实施激励。(1)建立转移支付和财政收入增长的关联机制。大部分省都采用这一办法,但在具体实施上各省间差别较大。(2)建立转移支付和财政收支平衡的关联机制。(3)根据标准财政供养人员测算标准支出。三是对不享受一般性转移支付市县实施的激励。

6. 形式多样的县对乡镇财政管理体制。县对乡镇的财政管理体制不统一,形式多样。归纳起来,主要有三种类型:一是分税制

型。在省和市(州)分税制财政体制框架下,县与乡镇按照事权划分,确定县与乡镇的财政收支范围。根据财权与事权相结合的原则,按税种将收入划分为县级固定收入、乡镇固定收入和县乡共享收入,同时核定乡镇支出数额,实行县对乡镇的税收返还制度。二是收支包干型。县与乡镇按照税种划分收入,收支均由县财政核定,实行超收分成(或留用)、短收不补(或补助)的财政管理体制。三是统收统支型。乡镇的所有收入都作为县级收入,县财政按照实际需要,对乡镇的工资、公用经费和其他事业发展支出进行核定,保证乡镇人员工资和正常运转的最低需要。

省以下财政管理体制运行成效及特点

1. 省以下财政管理体制运行成效。总的来看,1994年以来,省以下财政管理体制运行基本平稳,地方政府间的分配关系逐步规范,较好地调动了地方各级政府发展经济、组织收入的积极性。主要表现在:

(1)促进了地方财政收入的稳定增长,提高了财政收入占GDP的比重。省以下实行分税制财政体制,明确了各级财政收入范围,调动了各级财政拓展财源、大力组织收入的积极性,促进了财政收入的持续、快速增长。1994~2003年,地方财政收入年均递增17.5%;地方财力年均递增16.5%,大大高于1988~1993年包干体制下的增长水平,也大大高于同期经济增长水平。地方财政收入占GDP的比重由1994年的5.1%提高到2003年的7.3%,上升了2.2个百分点。

(2)促进了地方资源的优化配置,加快了经济结构调整步伐。省以下分税制财政管理体制确立以后,按税种划分各级收入,取消了地方政府的减免权,有利于企业的公平竞争,也抑制了地方政府扩大投资的冲动,对防止重复建设和优化资源配置发挥了重要作用。同时,各地政府根据不同产业对财政的贡献度,极大地调动了地方

政府发展二、三产业的积极性和主动性，逐步把发展经济的侧重点转向有利于地方财政增收的第二、三产业，各地产业结构发生了较大变化。据统计，全国各省三次产业结构调整已由 1994 年的 20.2 : 47.9 : 31.9 调整为 2003 年的 14.6 : 52.2 : 33.2。

(3) 强化了各级政府自求平衡、自我发展的意识。省以下分税制财政管理体制明确了各级政府的收入来源和支出责任，规范了政府间的分配关系，转变了地方政府的观念，强化了立足于自我发展、开辟财源、增加收入、控制支出、加强预算外资金管理的意识，促进了地方财政收支平衡。

2. 省以下财政体制运行的主要特点。

(1) 地方财政收入与财力总量增加较快，但增速呈回落态势，地方财政收入质量有所提高。1994 年分税制改革时，各地出于地方利益考虑，人为地提高了地方财政收入基数。1994~1998 年各地纷纷采取措施，消化、挤掉地方财政收入的“水分”，夯实财政收入，使 1995~1998 年地方财政收入与财力增速呈现回落态势，中西部地区回落趋势更为明显。1999~2000 年地方财政收入和财力增速平稳上升。2001 年受所得税分享改革影响，加之国家加大对地方的转移支付力度，地方财政收入和财力增长速度又创近年新高。剔除 2001 年所得税分享改革因素影响，2002 年、2003 年地方财政收入和财力平稳增长。

虽然地方不断夯实财政收入，财政收入质量有所提高，但也不容忽视在地方财政收入的增量中，政府可安排支出的收入增长较慢。形成这一问题的主要原因：一是各地为保 1994 年地方财政收入基数，采用列收列支、借款等方式人为虚增财政收入。二是随着收支两条线改革的深入，行政性收费、罚没收入等预算外资金逐步纳入预算管理。地方财政收入中的非税收入由 1994 年的 326 亿元增加到 2003 年的 1766 亿元；非税财政收入占财政收入的比重由 1994 年的 14% 逐步上升到 2003 年的 16%，中西部地区非税收入占财政投入的比重高达 24%，比东部地区所占比重高 10 个百分点。三是部分地

方为招商引资,擅自出台财税优惠政策,采用先征后返、列收列支和增加企业亏损补贴方式,使地方支配财力与财政收入增长不同步。

(2)省级财政收入所占比重持续增长,且幅度较大,县乡财政收入则一直呈下降趋势。1994年以来省以下各级政府的收入结构发生了较大变化,省级财政收入占地方财政收入比重由1994年的17.1%提高到2002年的26%,平均每年增长1个百分点;县乡财政收入所占比重由1994年的41.8%下降到2002年的37.9%,平均每年下降0.4个百分点。上述比重变化的主要原因:一是经济因素影响,由于县乡经济滑坡,县乡财政收入增长趋缓;二是体制性因素影响,通过省以下体制调整,省级从市、县集中比例较高。

此外,省级财政收入比重在各地之间也很不平衡。有些省级收入比重较小,省级财政主要依靠中央补助和下级上解。

(3)地方财政支出增长快,支出范围扩大,维持性支出比重高。1994~2003年,地方财政支出年均增长17.8%,其中东部地区平均增长18.7%,中部地区平均增长17%,西部地区年均增长17.3%,高于同期地方财力的增长。从总量上看,2003年东部地区财政支出占全部支出的46.6%,中部地区占28.2%,西部地区占25.2%。从级次上看,2003年,省级财政支出占全部支出的26.4%,地市占30.8%,县级占33.5%,乡级占9.2%。从地方支出结构变化情况来看,维持性支出比重呈上升趋势,生产建设性支出比重有所下降。2003年,地方用于政权基本运转与各项事业发展的维持性支出占地方支出的80.8%;用于生产建设性的支出占地方支出的19.2%。其中,中西部地区政权基本运转与各项事业发展的维持性支出所占比重更高,“吃饭财政”特征明显。

省以下财政体制运行存在的问题

省 以下体制调整的成效是明显的,但问题也较为突出。体制运行
中存在的问题主要有以下几个方面:

1. 省以下政府间事权划分不明晰。一是省以下地方各级政府间事权的划分缺乏明确的法律依据,按行政隶属关系进行划分,过于原则、笼统,执行中不易操作。二是省以下政府间支出范围既有越位,又有缺位,存在不合理的交叉,支出责任不明晰。三是近几年行政事业单位上下划较为频繁,基层财政支出格局变化较大,而支出责任则没有相应进行调整。

2. 省以下各级政府收入划分仍不尽合理。分税制改革后,地方各级财政始终没有形成明确的主体税种。一是省与市县共享税种设置过多,共享收入省分享比例仍然较高。二是还有部分省按企业隶属关系划分省与市县的共享收入,这种划分办法不利于企业间的改组、改制、联合和兼并,不利于促进产业结构调整和区域经济协调发展。

3. 省对下转移支付规模较小。一是尽管省对下建立了较为规范的转移支付制度,受省级财力影响,除中央给予的转移支付资金外,许多省难以拿出更多的财力用于对下转移支付。二是省对下转移支付计算方法千差万别,缺乏规范性和科学性。三是省对下转移支付下达不及时,规模难确定,享受转移支付的市县难以将上级财政转移支付资金及时安排到当年预算中。

4. 部分地区县乡财政困难。一是受多方面因素影响,部分地区县域经济发展缓慢,难以形成稳定的收入来源,财政增收乏力,加之国家近些年出台的减收增支因素较多,省对下转移支付力度不够,县乡收支矛盾十分突出。二是县乡财政供养人口增长过快,进一步加重了财政负担。三是县乡债务居高不下,债务负担沉重,给县乡财政预算正常执行带来了较大冲击,也对县乡经济和社会事业发展形成严重制约。四是县乡财政体制改革进展缓慢,缺乏对县乡财政的有效监管。

完善省以下财政体制的思路

为了解解决好省以下财政体制运行中存在的问题,各省要结合本省实际,继续做好调整完善省以下财政管理体制工作,同时还应

进一步发挥财政职能作用,深化各项财政改革,加强财政监督管理,提高基层政府发展经济、组织收入的积极性,缓解县乡困难。

1. 有条件的省可以简化财政管理级次,实施“省管县”的财政管理体制。从一些省实行“省管县”财政管理体制的实践看,“省管县”体制一是有利于省从全局的角度,合理分配财力,统筹考虑解决县(市)的实际困难和问题,发挥省财政调节市县财力差异的职能作用,确保财政困难县(市)过日子的基本需要。二是在管理层次上省直接对县(市),没有市一级中间环节,有利于提高工作效率和政策措施及时贯彻落实,降低行政成本。三是把省与市县利益紧密挂钩,既注重增强省级财政的调控能力,又保证市县的既得利益,有利于调动市县开拓财源,增加财政收入,促进经济发展的积极性。

2. 在确保省级支出的前提下,进一步向市县倾斜财力。一是各地要进一步下放省与市县共享收入,向基层财政让度财力,确保基层政权的正常运转。二是打破按企业隶属关系划分税种收入的做法,加快企业间的改组、改制、联合和兼并,促进产业结构调整 and 区域经济协调发展。三是加大省对下转移支付力度,增加市县可用财力,缓解基层财政困难。

3. 建立切实可行的增收和节支激励约束机制。一是省市财政要建立增收节支奖励资金,调动县市政府增收节支的积极性,建立起县市财政收入稳定增长机制。二是要严格控制县乡财政供养人员过快增长,提高财政资金使用效益。

4. 规范乡镇财政支出管理,推行“乡财县管乡用”的财政管理方式。对地区内经济欠发达、财政收入规模较小的乡镇,推行由县财政部门管理并监督乡镇财政收支,实行“预算共编、账户统设、收入统管、支出统拨”的“乡财县管乡用”财政管理方式,巩固农村税费改革成果,促进乡镇政府转变职能,控制和压缩乡镇财政供养人员过快增长,防范和逐步化解乡镇政府债务风险。

(作者系财政部办公厅主任)

中国财政改革：政府层级、事权、支出与税收安排的思路

——贾康

中国在建立社会主义市场经济新体制的过程中，已通过 1994 年的财税配套改革搭建了一个“以分税制为基础的分级财政”框架。但由于种种制约条件，1994 年体制的过渡色彩比较浓重，需要在深化改革中对之加以改进和完善。现实生活中近年基层财政运转困难的问题，与这种困难直观相联的事权重心下移、财权重心上移使两者严重缺乏对应性的问题等，都和体制问题有密切的关系。各方关注的中国省以下财政体制和地方财政的种种问题，归根到底是一个现代化转轨过程中的财政制度安排问题。如能把制度安排处理好，运行的问题将一通百通。

深化财政体制改革是一项复杂的制度创新系统工程。改革必须标本兼治、贯彻“治本为上”的指导方针，为中央和地方各级财政的可持续发展和规范运行，创造一个稳定、有效，兼具激励和自律机制的制度环境。在整体的市场经济体系正在确立的新时期，地方财政改革不能再寻求建立过渡性制度模式了，而应重点推进实质意义的分税分级财政建设。深化改革不是简单缓解财政收支矛盾，而是要为收支规模的正常化和收支平衡构造长期有效的条件。

我们在研究中形成的基本认识是，深化我国财政体制改革的大思路，应考虑从 1994 年财税配套改革的基本制度成果出发，按照建立公共财政框架的方向，在适当简化政府层级的前提下按照“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”的原则构造完整的多级财政，同时改进和完善中央自上而下的财力转移支付制度。本文简要讨论在这个思路之下的层级设置、事权划分、税收安排和支出管理等方面的要点。

关于减少政府层级和财政层级

考察一下实行市场经济的国家，尚找不出一个五级构架的政府，比较典型的情况是三级架构或准三级架构（如联邦制的美国、澳大利亚和单一制的日本、法国）。

虽然目前我国宪法规定是五级政府，但是按这样的架构，各级政府如都要求有自己稳定的税基，都能按照分税分级的框架来形成财力分配，至少基层看不到出路，乡一级已全然不可能有大宗稳定收入来源来形成分税体制。因此有必要积极推进“乡财县管”的试验，取得经验，走出减少乡镇财政层级的一条路子，进而在条件成熟时修宪减少政府层级，把乡镇政府变成县级政府的派出机构。这样一来，乡级的人大（主席团）、政协（联络组）、政法委（书记）和其他“七站八所”等机构，都可以大大简化，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，做到系统化和合理化。虽然前些年我们曾做过建设乡财政的努力，但从实践情况看，乡级金库的建立在大部分地区不具备可行性，乡财政一直很不完备。而且，发展趋势是近年税务、金融、工商等管理系统已按照经济区域而非按照行政区划在基层设所，财政系统如仍坚持按乡、镇行政区划建立乡财政机构，已丧失了基本的配套环境。农村税费改革后，占乡级支出大半的乡镇教师工资由县级统一发放，加之近年又停征了农业特产税，并将停征农业税，乡财政的内容就更“虚”了，确实已称不上一级财政。在上述这种四级政府加乡镇派出机构简化之后，进而还可以考虑在省以下实行市、县财政同级，即实行财政的“省管县”体制，把地区一级政府

我们要改变过渡色彩浓重的财政体制，必须周到地考虑政府体制全局的优化设计

虚化。原来地级就是规定为省级的派出机构，近年地市合并后，已经实化了，很多地方搞了“地市合并”或“撤地设市”。但浙江等地，省和县之间的体制联系是很实的，而市是一种过渡的形式，浙江的市和县都对省政府“说话”来搭财力分配框架，即在财政体制上，市与县实际是“平级”地位。如果能把政府缩到实三级加两个半级（市与县在体制上同级、地和乡作为派出机构层级），就非常接近市场经济国家的通常情况了。这种情况下，实行分税分级体制和解决现在省以下理不清的体制难题，就有望得到一个相对好处理的方案。从中国的历史看，自秦朝行郡县制两千余年以来，不论朝代如何兴替、政府体系如何变化，县级政府始终是最稳定的一个层级，另外省级亦是相当稳定的层级，中央之下有了这两级实的，挂上一级（乡镇）或两级（地、乡镇）派出机构，并合理规定派出机构的功能和编制，当可解决好既减少层次，又维护政府体系有效运转的任务。当然，实际的推行必须审时度势，允许试验和各地作因地制宜的探索，不强求一律。不少地方可以先行推动“乡镇合并”减少其数量的措施；发达地区的一些乡镇，可能不是变派出机构的问题，而是升为区级政府的问题（如在广东东莞）；市县间“行政不同级”的情况下，可先行“财政同级”方案。总之，现在的改革已牵一发动全身，处处要求通盘考虑，前后衔接，循序渐进。我们要改变过渡色彩浓重的财政体制，必须周到地考虑政府体制全局的优化设计。

关于一级事权

地方政府应该退出一般竞争性领域，使其投资收缩在公共工程、基础设施、公益性投资项目上，有别于经营性的投资

一级事权就是要解决政府职能合理设置的问题。这是合理设计政府财权和安排政府支出的大前提，因为财权要与事权有所呼应，支出则是履行政府职能、贯彻事权的手段。这里首先要解决的问题是如何合理界定我国中央、地方政府职

能。从总体上说，地方政府的基本职能就是提供地方公共品。在市场经济条件下，特别是在社会资本积累规模已经持续扩张的条件下，我国的各级地方政府确实应该把职能收缩到提供地方公共产品上来。中央一级和省以下各级政府事权应如何划分，难点在于投资权的问题。其他的事权相对好办，比如气象预报工作部门，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，财力分配如何处理，技术上相对容易。我国几十年最扯不清的事权，就是企业投资权，特别是在兴办一般竞争性投资项目方面。在1994年的体制里，这方面是“知难而退”的，体制文件里的措辞实际上是说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。我们认为，从方向上说，地方政府应该退出一般竞争性领域，使其投资收缩在公共工程、基础设施、公益性投资项目上，有别于经营性的投资；而中央对于一些大型、长周期、跨地区、对于优化生产力布局和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，虽项目自身有一定竞争性也要参与（如京九、三峡、宝钢这样的大项目）。当然应该是有限参与，中央政府不宜简单沿用传统体制下把资金百分之百地拨过去的方式，而是采取控股、参股以及其他经济手段，牵头或积极推动、引导社会资金把项目做起来。这样我国几十年政府间事权上的纠葛，可以得到理清，在政府职责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，公共财政中的财权就能顺理成章搭好框架。在合理界定政府职能框架分工的基础之上，进而可逐步形成详细的事权明细单，并分清哪些事权由哪级政府独立承担，哪些事权由哪几级政府共同承担以及如何共同承担。

关于一级财权和一级税基

一级财权最根本的问题，是分税制里的税基问题，即税收安排、税种切分问题。原则上，各级政府都应该有自己大宗、稳定、

各级政府都应该有自己 大宗、稳定、与事权 相呼应的税源

与事权相呼应的税源。一般看来，那些与保证中央集中财力和维护全国统一市场正常高效运行、实现全局性经济调节关系密切的税种，应划为中央税；那些有利于发挥地方信息优势和征管优势、宜于由地方调节掌握的更切合基层职能、更具多样性的税种，应划为地方税。

粗线条地说，中央政府应掌握的税种除关税外，在前景上不应排除对个人所得税的专享，或将个人所得税逐步调整为主要归中央掌握其收入的税种，配套条件之一是社会保障“统筹”的级次要提升为全社会，即实现全国统筹并取消户籍制度，使最关键的生产要素——劳动力（人力资本）可以无壁垒、无社保顾虑地在全国统一市场自由流动，而个人所得税也成为一种中央政府掌握的宏观反周期景气调节的“稳定器”。现在省以下政府的大宗收入是营业税，而从前景来看，应该发展不动产税，逐步形成省级以营业税为财源支柱、市县级以财产税为财源支柱的格局。不动产税是最适合基层地方政府掌握的税种，是非常稳定的税源，“跑得了和尚跑不了庙”，只要地方政府一心一意优化投资环境，自己地界上的不动产就会不断升值，每隔若干年重新评估一次税基，地方政府的财源就会随着投资环境的改善不断扩大，地方政府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。现在在我国税收盘子中间，不动产税还是一个很小的部分，不超过税收总量的5%（有些都市地区如青岛已大大高于这一水平，且增速甚高），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，没有几年重新评估一次税基的规定。市场经济国家的经验我们可以借鉴，应逐渐把现行有关不动产的税、费调整为统一规范的房地产税来征收，同时考虑不同地段的因素并几年重新评估一次税基。这样，不动产税就会逐渐随着市场经济发展而成为地方政府的一个支柱性的重要税源。面积和造价差不多的一处不动产，座落于繁华闹市区或座落于边远的郊区，在税基的体现上可以相差几倍、十几倍，

甚至几十倍、上百倍。在市场经济条件下,地方政府应该看重的是优化投资环境,使辖区的繁荣程度提升,房地产不断升值,同时便扩大自己的税源,从而形成稳定的大宗的财政收入来源。这是“一级税基”原则用于基层政府层次所应该探讨的一个非常重要的方面。

至于中央、地方的共享税,在中国可以预见的历史时期内,恐难以取消,比如增值税,似乎只好较长期地处理为中央地方共享税。但近些年实际上越搞越多的“共享”,总体上说属于过渡中不得已的安排,从长期看,应当创造条件尽可能使这些“共享”分解、溶合到国税和地方税之中去,以尽可能减少“讨价还价”因素,巩固分税制,形成稳定、长效的制度安排。

一级财权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、税基和税率调整权,甚至一定条件下的设税权。1994年体制里,只开了一个小口子,有两个税种即筵席税和屠宰税,允许地方政府选择是否开征。在2000年以后,农村税费改革的方案里,屠宰税已被取消,筵席税在绝大多数地区也没有开征。这种地方政府很小的选税权,显然还不能适应今后分税分级体制的要求,所以在进一步深化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,在中央必要约束条件下通过地方的人大审议程序和立法形式来建立地方自己的税种,这也是一个值得研究的大方向。

此外,地方非税收入的合理化、规范化是一个重要的配套事项。作为正税的必要补充与辅助形式,规费、地方公共品使用者付费和为地方公共事务所需的一次性集资,都应当规范地针对不同事项各归其位,在公共财政制度中通过公共选择程序来作具体的取舍、决策和监督。

关于一级预算和支出管理

一级预算应成为适应社会主义市场经济“间接调控为主”要求的规范化的政府收支管理形式,地方各级预算应符合公共财政框