

杨福刚 主编

地方财税改革与

DiFang CaiShui GaiGe Yu ChuangXin YanJiu

创新研究

—— 天津财政地税系统优秀科研论文选



地方财税改革与创新研究

——天津财政地税系统优秀科研论文选

杨福刚 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财税改革与创新研究——天津财政地税系统优秀科研论文选/杨福刚主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.4

ISBN 7-5005-9007-5

I. 地… II. 杨… III. 地方税收-税收管理-天津市-2003~2005-文集 IV. F812.721.423-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 029427 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 17.125 印张 410 000 字

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 7-5005-9007-5/F·7841

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

责任编辑：梁 涛 陈迈利 许靖宇
美术编辑：郁 佳

序

天津市财政局局长

天津市地方税务局局长 杨福刚

天津市财政学会会长

天津市财政、地税系统 2003~2005 年优秀调研成果即将结集出版，这是继 2003 年《天津财税改革与探索》之后出版的又一部论文集。

本书所收录的是天津市财政学会和市财政（税收）科研所组织的财政、地税系统群众性科研获奖成果，同时包括市局人教处组织的直属单位科研成果获奖作品。它是三年来财政、地税系统的科研和业务工作者调查研究的结晶，涵盖了诸如天津市区县财政管理体制、部门预算改革、社会保障制度改革、政府采购制度改革、农村税费改革、税收征管改革、出口退税改革、非税收入管理改革等方面的内容。这些调研成果，既紧密联系了天津市的实际，又借鉴了国内外成功的经验；既总结了我们在改革、发展中所取得的成绩，又指出了存在的不足和缺陷，有针对性地提出了进一步改革的建议。这些无疑将成为天津市财税发展与改革的重要参考。

近年来，天津市的财税工作呈现出跨越式发展势头。2005

年实现财政收入 725.5 亿元, 同比增长 26.8%, 财政支出 520.3 亿元, 同比增长 20.6%, 为天津市的经济建设、社会发展和各项改革提供了财力保证, 进一步巩固了我国作为全国经济社会比较发达的地区地位。这些成绩的取得离不开我们的财税科研工作, 正是由于广大财税干部、科研人员的认真调查研究, 积极建言献策, 对财税改革中出现的新情况、新问题做了大量的超前性研究, 才使得我们能够及时全面掌握情况, 准确判断形势, 不断调整完善财税政策, 从而使领导决策更加正确和科学。实践证明, 超前的科学研究和正确的理论导向, 已经成为财税工作实现新跨越的重要环节和基础工作。

2006 年是实施“十一五”规划的第一年, 是实现“三步走”第二步战略目标的重要一年, 也是在新的起点上加快推进滨海新区建设的关键一年, 财税改革与发展的任务十分繁重。这些艰巨任务的完成, 财税工作新跨越的实现, 对财税科研工作提出了更新的目标和更高的要求。

一是要牢固树立“财税科研为财税改革服务, 为中心工作服务”的指导思想。各级领导要进一步提高对做好调查研究工作重要性的认识。重视和加强调查研究, 是辩证唯物主义认识论的基本要求, 只有深入调研, 才能发现问题, 寻求规律, 制定政策, 促进财税事业的不断发展。

二是要进一步拓展财税科研的空间。要将财税科研工作融入经济社会不断改革与发展的大环境, 避免就财税论财税的狭隘倾向。要以科学发展观为指导, 围绕我市“三步走”战略和滨海新区开发开放的新机遇, 努力探索财税发展中不断出现的新问题和新挑战, 提出思路与对策, 为经济社会发展大局做好服务。

三是财税科研要体现必要的超前性。要坚持理论指导实践, 财税科研的价值在于它对经济、社会发展过程中的新情况、新问

题、新矛盾进行超前与前瞻的研究。通过观察、分析、判断，提出思路、预案和对策，从而使财税工作和财税改革取得主动地位。

四是要逐步增强财税科研的针对性和应用性。科研成果可否应用于财税工作和财税改革，是检验研究水平的重要标准。研究问题要有理论高度，但必须同时具有针对性和应用性，否则就会束之高阁，无法指导实践。财税部门的研究机构、学会以及业务部门的干部，应努力发挥与业务一线接近、信息快、交流多的相对优势，选好科研切入点，提高科研成果的针对性和应用性。

天津市财政地税部门有着优良的调查研究传统，各级领导重视调研、参与调研已蔚然成风。多年来，我们建立了一支专业工作者与实际工作者相互配合、相互促进、共同提高的科研队伍，他们甘于寂寞、不求闻达，不怕坐冷板凳，形成了一种理论联系实际、基础理论与对策研究相结合的优良学风，形成了求真务实、不尚空谈的优良文风。正是因为有了这样的优良传统，才保证了我们科研工作的高水准和高质量。

我相信，这本论文集的出版必将对天津市的财税改革和发展起到积极的借鉴作用，必将对于调动大家从事调查研究工作起到积极的推动作用。同时我也相信，在不久的将来，财政地税系统的科研工作必将取得更为丰硕的成果。

是为序。

2006年3月3日于天津

目 录

一、财政体制与预算管理

深化乡镇财政体制改革的探讨	马培祥 (1)
天津市区县财政体制: 回顾、评价与改革构想	高丽丽 (10)
适应财政新体制 构建稳定的区级固定收入保障 体系初探	霍建训 王昌光 高 圆 (22)
政府收支分类改革问题研究	于 喆 (32)
部门预算的实践与难点分析	天津市和平区财政局 (40)
天津市财政收入与 GDP 关系研究	王利江 (47)
树立科学发展观 确保财政工作服务于区域经济 发展大局	李恒印 张勇革 (58)
进一步完善公共财政职能 促进经济和社会发展	郝玉全 杨树军 王 峰 张 伟 (66)
加强票据管理 实施票款分离是加强非税收入管 理的有效途径	天津市财政局征收局 (74)
推进天津市非税收入管理改革的几点思考	解忠艳 (83)
义务教育经费支出绩效评价研究	马培祥 (96)
健全管理体制 推进依法采购进程	张季良 于世明 (109)

政府采购协议供货制度的尝试与思考

..... 刘鸿禧 郭之江 耿国生 贺海军 (115)

二、税源建设与税收征管

“税收无偿性”辨析..... 刘运峰 (123)

完善现行地方税制的研究..... 牛 丽 (132)

浅议优化和完善地方税制..... 陈国斌 卢惠茹 (146)

加强税源建设是财政增收的根本保证

..... 天津市红桥区财政局 (154)

做大做强骨干企业 壮大主导税源..... 李连珍 (159)

进一步增强红桥税收增长后劲的征管对策思考

..... 张广泰 黄敬华 杨素云 (172)

加强重点税源户的监督与管理

..... 张曼林 刘 云 毛疆哲 (182)

天津市地方税源分析..... 牛 丽 (191)

关于南开区经济与税收结构的研究

..... 孙俊文 韩 杰 (206)

在新形势下, 如何加强减免税管理..... 金永泽 (220)

加强区域经济税源监测 扩大税源增长方式

..... 王秀琴 夷佩群 (228)

实现税源精细化控管 提高申报纳税质量

..... 孟育军 舒 畅 (235)

天津市部分边缘地区税费流失情况调查..... 刘运峰 (242)

税收征管实行属地管理之管见..... 时继祥 夏璟华 (250)

试论天津地税信息化整合之道..... 杜 彬 (256)

出口退税机制改革跟踪研究..... 刘家庆 (267)

个人所得税实行综合分类模式探讨

..... 边 境 燕 伟 张华梅 (275)

宝坻区个人所得税征管存在的问题与解决对策

..... 王守义 (284)

浅议堵住个人房屋出租的税收漏洞

..... 赵占春 于美萍 解国卫 (288)

关于开征物业税的探讨 刘建强 郑 仲 刘 娜 (294)

试论我国税收信用体系共建 刘拥军 (301)

关于利用网络信息资源实现发票跨区查询稽核的

探讨 甄淑英 王 燕 (311)

房产税征管的实践与思考

——以天津市河西区地方税务局为例

..... 梁宣健 先晓霞 秦军萍 (319)

充分重视取证工作 切实提高办案质量 梁 斌 (325)

三、财政投融资管理

关于经营管理者长期激励与约束机制的研究

——经营者期权制初探 栗庆林 (332)

投融资制度与国有产权制度配套改革刍议

..... 李志杰 (350)

推动中小企业信用担保业健康发展的若干思考

..... 于文权 (361)

浅议财政专项资金管理 杨树宁 (368)

充分发挥投资评审作用 积极为财政改革服务

..... 李 沫 刘文忠 (378)

加强天津市借用外债的监控与管理 积极防范、

规避外债风险 王文彬 (386)

四、“三农”问题与小城镇建设

充分发挥财政支农资金的导向作用 刘克增 石芳华 (392)

关于天津市新型农村合作医疗制度存在问题的
思考与对策 陈庆和 王文庆 范志华 (399)

关于完善“三补”政策 促进农民增收的研究
..... 李春华 高向军 (412)

关于粮补政策及执行中有关问题的探讨
..... 王铁龙 姚建忠 (419)

农村税费改革后,“减负”工作中应注意把握的
几个问题 齐占国 (427)

农业综合开发土地治理项目状况及资产管护问题
研究 温国祯 周荣娟 宣晓军 (433)

推动小城镇建设,发展农村经济 刘子明 刘淑艳 (444)

推动小城镇建设,加快农村经济发展
..... 李云海 袁爱军 (455)

关于推动小城镇建设 发展农村经济的研究 刘凤常 (462)

五、会计管理及其他

加强和改善财政地税系统财务管理工作的若干探讨
..... 侯爱喜 (471)

浅谈会计负责人应有的良好素质和能力
..... 张卫国 赵永年 (477)

天津市注册会计师行业概况与诚信建设管窥 王洪江 (481)

产权式酒店——一种新型的担保业务	陈喜梅 (492)
对建立机关事业单位工伤保险制度的探讨	于 兵 (498)
利用适度通货膨胀 促进经济高速增长	王洪凯 (508)
创新观念 完善机制 努力在干部能下方面求突破	王世弟 郭现军 (515)

六、附 录

天津市财政地税系统 2003—2005 年度优秀科研成果

获奖名单	(521)
------------	-------

天津市财政地税系统直属单位第四届优秀论文评选

获奖名单	(531)
------------	-------

一、财政体制与预算管理

深化乡镇财政体制改革的探讨

马 培 祥

一、天津市乡镇财政体制现状与特点

(一) 实行符合各区县特点的分税制

1994 年分税制财政体制改革以后，天津市各区县按照市对区县分税制财政体制的模式，先后建立并不断完善乡镇分税制财政管理体制。从总体上看，天津市乡镇财政体制基本上体现了“统一政策，分级管理”、“一级政权，一级事权，一级财权”、“在分清事权的基础上，划分财政预算收支范围”这些分税制改革总的指导思想和原则。

一是在确定事权的基础上，明确收支范围。从收入划分来看，多数区县仍然按照分税、分享、分隶属关系三个标准划分收入归属，而按企业隶属关系划分收入在乡镇分税制中表现更为突

出。在区县与乡镇收入划分上，区县一般把区（县）属国有企业缴纳的增值税、营业税、企业所得税和个人所得税留县部分划归县级财政，以保证县级财政相对稳定的收入来源，其他税种大部分下划给乡镇，县财政不再与乡镇分享。同时，大部分区县把乡镇在县级开发区注册的招商引资企业所缴纳的税收划归乡镇，以调动乡镇招商引资的积极性。

二是县对乡镇收支预算的核定仍采用基数法。对乡镇财政收支预算的核定，各区县都采用基数法，即按某一年或某几年财政收支（剔除非正常因素后）的平均数作为收支基数，财政收入基数大于财政支出基数的乡镇，收大于支部分，每年定额上解区财政。财政收入基数小于财政支出基数的乡镇，收不抵支部分，每年由区财政定额补助。这样就形成了基本的转移支付办法。对财政收支基数一般是一定几年（一般3~5年）不变。为促进乡镇财政收入的增长，有的区县对乡镇财政收入基数规定每年提高一定的增长率。但为给乡镇留有一定的增收余地，这个增长率一般比较低。然后再调整各乡镇的定额上解数和定额补助数。

三是建立增收激励机制。对各乡镇收入超过核定的基数部分，不同区县采取不同办法。财力状况好的区县将这部分收入全部留给乡镇；财力较差的乡镇则采取分成的办法，为了不影响乡镇的增收积极性，采用了“乡镇拿大头，区县拿小头”的办法，有的按三七分成，有的按四六分成。

（二）县与乡镇之间财力分配逐步向乡镇倾斜

20世纪90年代末期，受多种因素的影响，天津市乡镇财政出现了不同程度的困难，突出表现在乡镇财政收入在区县财政收入中的比重下降，债务负担较重，个别乡镇连基本工资的发放都无法保证。为缓解乡镇财力紧张的状况，各区县在近年的乡镇财

政体制改革中，注意财力分配向乡镇财政倾斜，有的区县扩大了乡镇财政收入范围，把过去一部分县级财政收入改为乡镇级收入，大多数区县通过“压低收入基数、不规定增长比例、超收部分全部留乡、一定几年不变”的办法增加乡镇财力。通过这些措施，调动了乡镇政府增收节支的积极性，乡镇级财政收入的比重得到了普遍的提高。

（三）乡镇之间财力分配逐步趋向缩小差距

针对近年来乡镇财政收入差距过大的问题，天津市各区县在财政体制调整过程中加大了对乡镇财力调节的力度，使乡镇之间财力差距过大的问题初步得到缓解。这种调整是通过在确定财政收支基数时，选取正常年度收支数或几年的收支平均数，剔除非正常因素后作为收支基数，使收支基数定得更加合理。有的区县在此基础上，对经济基础较好、发展潜力较大的乡镇适当提高收入基数，对经济基础较差和财政负担较重的乡镇适当调低收入基数。通过这些措施，使乡镇间财力差距普遍缩小。

二、天津市乡镇财政体制存在的主要问题

（一）乡镇分税制财政体制不够规范，缺乏相对稳定性

从天津市乡镇分税制特点来看，具有两重性：一方面各区县的分税制改革在一定程度上具有分税制的基本内容，如按分税制的要求界定事权、财权及划分税种等。另一方面，还较多地保留了财政包干体制的痕迹，还很不规范：一是仍然保留了按基数法核定收支基数的办法。基数法不仅强化了现有利益分配格局，还容易造成人为控制收入增长的弊端。二是保留了按企业隶属关系

划分收入范围的办法。在乡镇财政体制改革中，还出现了一种新的按企业隶属关系划分收入归属的办法，即对乡镇在区县级开发区招商引资所取得的收入划归乡镇。这种按企业隶属关系划分收入归属的办法，容易造成政府对不同归属的企业区别对待，不利于企业间公平竞争。因此，乡镇财政体制只是初步建立了分税制体制框架，与规范化的分税制财政体制相比还存在一定的差距，需要在今后的改革中逐步加以完善。

(二) 不同区县的乡镇财政体制差异较大

目前，各区县乡镇财政体制按照市对区县分税制模式，结合各区的实际情况，各自制定政策、各自实施，体现了统一政策、因地制宜的指导思想。但是这种乡镇体制差异性的存在也带来一些问题：一是县乡政府的事权划分由于缺乏法律基础，没有统一标准，导致各区县事权划分比较混乱。二是事权划分不合理。乡镇财政支出基本上按隶属关系划分，一些重要的支出项目也下放给乡镇（如教育支出），在乡镇政府财力紧张的情况下，导致这些重要支出难以保证。三是行政事业单位上划下划比较频繁，政府间事权界定经常处于变动之中，导致财政体制变动频繁，给乡镇经济发展造成不利的影响。乡镇财政体制差异过大，造成乡镇财力负担难以衡量和比较，乡镇之间贫富差距过大且得不到有效调节。

(三) 乡镇财政缺乏稳定的收入来源

乡镇财政缺乏稳定的收入来源是全国普遍存在的问题。我国的分税制改革是由中央到省，再到市、县、乡，逐级向下推广。由于增值税、所得税等主体税种中大部分被划归中央，余下的收入在省、市、县、乡镇政府之间分配，因此留给乡镇的大多是数

额小而分散的零散税源。分税制是在分清事权的基础上划分财权，而对乡镇一级政府而言，无论事权大小，财权就已经被划定在十分有限的范围之内。从天津市情况看，由于在全国尚属于发达地区，乡镇财政的情况比中西部地区好得多，但由于天津市各区县乡镇经济发展水平的差异很大，在经济发展比较落后的乡镇，财政收支矛盾仍然较为尖锐。对于乡镇财政之间的苦乐不均问题，由于区县财政的财力也十分有限，难以进行较大规模的转移支付，使得贫富差距过大的问题得不到有效解决。

（四）乡镇一级国税、地税与财政部门的关系尚未理顺

一是国税和地税征收管理机构按经济区域分设，有的是“一乡一所”，有的是“几乡一所”。国税所与乡镇财政的设置不配套，未设税务所的乡镇很难及时准确地掌握本乡财政收入进度，从而无法制定出有针对性的增收办法。二是三个部门管理形式各异，国税、地税部门实行垂直管理，财政所由当地政府领导，上级税务机关下达给税务所的收入任务往往要小于乡镇政府需要税务所完成的收入任务，从而使乡镇政府很难做好收入责任的落实工作。为了增加财政收入，乡镇政府往往需要花大量时间和精力来协调与税务部门的关系，有时甚至要付出较高的手续费和奖金请税务部门收税。三是由于乡镇一级财政不设国库，造成财政、国地税以及国库部门之间的收入账目不便于核对。

（五）存在的体制外问题没有彻底解决

一是乡镇政府的债务问题。由于历史原因，天津市乡镇政府债务负担比较沉重，乡镇债务负担一般占财政收入的70%左右。这些债务问题长期得不到有效解决，成为制约乡镇财政发展的问題。在分税制改革中，有的区县采取由区县财政让一部分的办