

014032498

D922. 201

03

V2

2



CAISHUIFAXUE
QIANYANWENTI
YANJIU

DIFANGCAISHUIFAZHI
DE
GAIGE
YU
FAZHAN

中国法学会财税法学研究会 / 主办
刘剑文 / 主编



财税法学前沿问题研究

地方财税法制的改革与发展



北航

C1720845



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

D922. 201

03

V2

图书在版编目(CIP)数据

财税法学前沿问题研究. 2, 地方财税法制的改革与发展 / 刘剑文主编. —北京: 法律出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5665 - 4

I. ①财… II. ①刘… III. ①地方财政—财政法—司法制度—制度改革—研究—中国②地方税收—税法—司法制度—制度改革—研究—中国 IV. ①D922. 204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 276865 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/21.5 字数/420 千

版本/2014 年 3 月第 1 版

印次/2014 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5665 - 4

定价:56.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑委员会

主 任	刘剑文				
委 员	张守文	王 征	徐孟洲	俞光远	汤贡亮
	贾绍华	刘修文	刘 佐	陈少英	宋晓明
	廖益新	周序中	朱大旗	熊 伟	

前 言

秋高气爽枫叶红,风轻云淡明月圆。2011年9月,中国法学会财税法学研究会2011年年会暨第十五届海峡两岸财税法学术研讨会在沈阳召开。本届年会由中国法学会财税法学研究会主办,辽宁大学法学院和辽宁大学经济法制研究中心承办。海峡两岸二百余名财税法学者齐聚辽宁大学,共同研讨“地方财税法制的改革与发展”。

2011年,一波又一波的涉税新闻不断吸引着社会各界的眼球,受到越来越多各界人士的关注。重庆和上海率先进行的房产税试点;全国“两会”中有关财政透明、预算公开的高调呼吁,为提高个人所得税生计费用扣除标准而进行的漫长论证和争辩;“三公”经费公开所引发的震动和遗憾;伪造国税47号文件的闹剧;房产证“加名税”风波以及中秋前的“月饼税”争议,等等。如会长刘剑文教授在闭幕致辞中所言,一系列的涉税新闻反映出社会对财税法的持续关注。社会的关注意味着人心的“围观”。有围观就有力量,有围观就有改革的希望,围观是净化,是提升,实际上也是走向文明。中国不是铁幕,变化是中国的本色。纳税人与政府的博弈平衡,是中国走向希望、走向未来的重要力量。

本届年会以“地方财税法制的改革与发展”为主题,这是中国新一轮税制改革中的重要课题,既涉及分税制改革如何继续推进、中央与地方政府间财政关系如何协调等纵向层面的问题,也涉及地方政府之间的财政合作与竞争如何规范等横向层面的问题;既有地方税制结构如何优化、地方财政自主如何落实等宏观层面的问题,也有财产课税如何规范、房产税改革如何推进、非税收入如何控制等微观层面的问题。与会学者提交的128篇论文,既有来自海峡两岸权威财税法专家的高屋建瓴之论,亦有来自海峡两岸中青年财税法学者的勤恳耕耘之作,基本涵盖了地方财税制度改革的重要问题。在专题研讨过程中,两百余名与会专家通过观点的交锋凝聚了共识和理念,对财税法学理论研究和制度建设都具有很好的参考价值。

鉴于此,中国法学会财税法学研究会会长会议研究决定,从128篇会议论文中遴选出29篇与年会主题密切相关的论文,汇编成本次年会的论文集并公开出版。我们根据具体议题,将精选出来的论文分组为四篇:

第一篇为“分税制与政府间财政关系”,共收录了9篇论文。俞光远的《加快财税改革和财税法制建设 推进中央与地方财税关系法治化》提出了推进央地关系法治化的财税改革路径;郑琳的《论中国地方政府地位及财力配置》对中国地方政府财力配置的问题进行了深入的探讨;陈清秀的《中国台湾地区“地方”财税法制之现状与未来改革方向》提出了中国台湾地区的财税法制之问题与改革方向,可为大陆地方财政法制改革提供有益参考;蔡茂寅的《地方财政权之保障》探讨了如何落实地方财政权之保障与财政健全主义;甘功仁的《论“省直管县”财政体制改革的非单一性》对时下中国正在推进的“省直管县”财政改革进行了深度解析;翟继光的《税制改革中地方税收利益的蚕食与维护》探讨了如何在税制改革中维护地方税收利益的问题;乔博娟的《增值税改革与政府间财政关系的协调》探讨了“营改增”对地方财政的影响及其与中央财政关系的协调问题;胡小红的《论地方政府良性财政竞争的法律制度保障》探讨了地方财政有效合作和财政竞争行为的监控问题;赵芳春和张振洲的《地方政府间税收竞争的理论与实践思考》探讨了地方政府间税收竞争的异化及诱因并提出了制度对策。

第二篇为“税权划分与地方财政自主”,收录了6篇论文。葛克昌的《制度性保障与地方税》从中国台湾地区地方自治的角度出发探讨了地方税的保障问题,汤贡亮、何杨和李俊英的《地方税税权划分与规模优化的国际借鉴研究》进行了地方税权划分的国际比较研究并对中国的制度改进提出了建议,贾绍华和曹明星的《试析我国地方税权的正当依据、合理范围与规范路径——兼及中国经济社会转型的制度逻辑》在地方税权的正当性依据寻找和合理范围的界分方面进行了深入的论证,郭维真的《以税收立法权为中心的地方治理》从个人与国家的互动和中央与地方的互动层面探讨了税收立法权之于地方治理的重要性,史俊明的《地方税收立法权构建空间——以建立上海国际金融中心为视角》探讨了地方税收立法权的划分如何助推上海国际金融中心的建设,廖钦福的《中国台湾地区“地方”自治团体课税“立法权”之困境与转机?——以高雄市“事业气候变迁调适费”为例》通过个案分析探讨了我国台湾地区地方自治团体的税收立法权如何规范等问题。

第三篇为“财产课税与地方税制完善”,收录了10篇论文。刘剑文的《掠夺之手抑或扶持之手——论私人财产课税法治化》探讨了私人财产课税法治化的理论基础、基本要求与法治路径,刘佐的《中国改革开放以来房地产税改革的简要回顾与展望》分析了房地产税制改革的历史进程、现实问题和发展方向,黄茂荣的《狂飙之不动产价格及其管制》研究了不动产的产业态势和房地产价格调控的应有之道,潘明星和王杰茹的《论财产税

属性下的房产税改革》从财产税属性与功能出发深度评析了房产税试点改革,徐妍的《财产税的若干基本问题探析》探究了什么是财产税、为何要对财产课税和如何课税等基本理论问题,杨秋林的《我国房地产税法律问题研究》从房产税试点改革的合法性争论出发探讨了如何规范地方税收权的问题,沈理平的《房产税试点立法与税收立法权的法律规制》探讨了地方税收立法权的法律规制问题,刘汉霞的《论我国个人房产税应定位于合理利用资源》从房产税的目标定位出发研究了个人房产税如何定位于合理利用资源,杨小强和冯俊文的《房地产交易:如何从营业税纳入增值税》探讨了“营改增”在房地产交易领域的特殊问题,杨广平的《区域经济转型的财税法思考——以加强对不动产税的征收管理为重点》分析了区域经济转型中的不动产税征收问题。

第四篇为“地方政府融资与地方财政法治”,收录了4篇论文。华国庆的《我国地方政府性债务风险控制的财税法研究》探讨了财税法如何控制地方政府性债务风险,刘映春、佟轶:《浅析我国地方政府债务的成因及应对之策》详细分析了地方政府债务的成因和应对之道,闫海的《地方公共收费的法理阐释与制度转型》研究了地方公共收费制度的宪政重构,谭立的《地方非税管理权及其配置》探讨了地方非税管理权配置的理论基础、目标与原则等问题。

编委会在遴选论文时,遵循论文质量优先和密切联系年会主题的原则,但囿于篇幅,仍有很多佳作未能收入本书,部分入选的篇幅较长的论文在编辑过程中也进行了适当调整,书中难免有疏漏和不当之处,敬请各位作者和读者予以谅解。在本书的编辑过程中,中国人民大学法学院教授朱大旗,中国人民大学法学院副教授徐阳光以及中国人民大学法学院博士研究生乔博娟、胡明等人做了大量辛勤的工作,特此说明并致谢。

中国法学会财税法学研究会
2012年2月28日

目 录

第一篇 分税制与政府间财政关系

加快财税改革和财税法制建设 推进中央与地方财税关系法治化	俞光远(3)
论中国地方政府地位及财力配置	郑琳(11)
中国台湾地区“地方”财税法制之现状与未来改革方向	陈清秀(20)
地方财政权之保障	蔡茂寅(49)
论“省直管县”财政体制改革的非单一性	甘功仁(69)
税制改革中地方税收利益的蚕食与维护	翟继光(77)
增值税改革与政府间财政关系的协调	乔博娟(86)
论地方政府良性财政竞争的法律制度保障	胡小红(91)
地方政府间税收竞争的理论与实践思考	赵芳春 张振洲(99)

第二篇 税权划分与地方财政自主

制度性保障与地方税	葛克昌(111)
地方税税权划分与规模优化的国际借鉴研究	汤贡亮 何 杨 李俊英(125)
试析我国地方税权的正当依据、合理范围与规范路径	
——兼及中国经济社会转型的制度逻辑	贾绍华 曹明星(135)
以税收立法权为中心的地方治理	郭维真(141)
地方税收立法权构建空间	
——以建立上海国际金融中心为视角	史俊明(150)
中国台湾地区“地方”自治团体课税“立法权”之困境与转机?	
——以高雄市“事业气候变迁调适费”为例	廖钦福(157)

第三篇 财产课税与地方税制完善

掠夺之手抑或扶持之手

- 论私人财产课税法治化 刘剑文(185)
- 中国改革开放以来房地产税改革的简要回顾与展望 刘 佐(203)
- 狂飙之不动产价格及其管制 黄茂荣(211)
- 论财产税属性下的房产税改革 潘明星 王杰茹(234)
- 财产税的若干基本问题探析 徐 妍(241)
- 我国房地产税法律问题研究 杨秋林(248)
- 房产税试点立法与税收立法权的法律规制 沈理平(257)
- 论我国个人房产税应定位于合理利用资源 刘汉霞(263)
- 房地产交易:如何从营业税纳入增值税 杨小强 冯俊文(272)
- 区域经济转型的财税法思考
- 以加强对不动产税的征收管理为重点 杨广平(286)

第四篇 地方政府融资与地方财政法治

- 我国地方政府性债务风险控制的财税法研究 华国庆(297)
- 浅析我国地方政府债务的成因及应对之策 刘映春 佟 轶(311)
- 地方公共收费的法理阐释与制度转型 闫 海(318)
- 地方非税管理权及其配置 谭 立(326)

第一篇 分税制与政府间 财政关系

加快财税改革和财税法制建设 推进中央与地方财税关系法治化

俞光远*

推进中央与地方财税关系法治化,需要做多方面的工作。首先必须深化财税配套改革,理顺和规范中央与地方的财税分配关系,并在此基础上加快财税法制建设。目前最重要、最紧迫的是要从以下三个方面入手:一是深化分税制预算管理体制,理顺中央与地方财税分配关系,促进中央与地方财税关系规范化;二是推行地方财税配套改革,规范地方政府间的财税分配关系,构建地方和谐的财税分配关系;三是加快财税立法,特别是有关中央与地方财税分配关系的有关法律,促进中央与地方财政关系法治化。为此,一要针对现行分税制预算管理体制存在的主要问题,从我国目前的实际情况出发,深化分税制预算管理体制,理顺和重塑中央政府与地方政府间的财税分配关系;二要针对省以下地方政府间存在的财税分配问题,尽快推行财税配套改革,理顺和构建省以下地方政府间和谐的财税分配关系,以财政公共服务均等化为目标,促进地方区域经济协调发展;三要在构建中央与地方和谐的财税分配关系的基础上,有针对性地推进财税法制建设,有重点地加快急需的财税立法,促进中央与地方财税关系法治化。

一、深化分税制预算管理体制改革势在必行

实行分级管理的分税制预算体制是市场经济国家普遍推行的财政管理体制模式。目前我国分税制预算体制存在一些问题,严重影响中央与地方财政关系的规范化:一是中央与地方事权划分尚不明确、不科学,特别是对经济管理权的划分;二是中央与地方的财权的划分不清晰、不合理,分配关系尚未理顺,地方税体系不健全,地方主体税种缺位,特别是县乡财力规模过小,县乡财政普遍比较困难,难以支撑地方政府正常运行;三是转移支付制度不规范、不科学、不透明,转移支付有较大的随意性,难以充分发挥转移支付调节地区间收入差距的功能。这些问题主要表现在以下几个方面:

* 中国财税法学研究会副会长、全国人大预算工委法案室原主任。

(一) 政府间事权的划分不清晰,特别是对经济管理权的划分

中央与地方政府间事权划分是分税制财政管理体制的基础。1994年财政体制改革是在当时中央与地方事权划分基础上进行的,基本维持了原来的支出范围。目前中央与地方政府事权和财政支出范围的划分总体上有原则的,但在某些方面还不太明确,有些交叉不尽合理,如一些属于地方事权、应由地方财政负担支出的事务,中央财政也安排支出;反之,有些属于中央事权、应由中央财政负担支出的事务,地方财政也负担一部分经费。中央与地方的事权划分还缺乏明确的法律界定,宪法对各级政府间事权划分只作了原则性规定,在一些具体事务上,中央政府与地方政府的职责权限划分不清晰,特别是在经济事务的划分上较模糊。

(二) 政府间收入范围的划分不科学,地方税收体系不健全

实行分税制预算管理体制,一方面,对中央与地方间收入范围的划分总体上还是比较合理的,但某些收入划分并不符合科学规范原则。例如,2002年对所得税收入实行中央与地方分享改革以后,分享比例变动比较频繁,几乎一年一定,中央所占所得不断上升,而且人为因素较大,缺乏法律依据。另一方面,在建立地方税收体系方面迈出了重要一步,但地方税收体系还不适应市场经济的发展要求,除营业税是地方的主体税种外,其他大多属于零星的小额税种,而且各税之间缺乏内在的联系,有些地区间财力差异悬殊,有些地方财政缺乏稳定的税收收入来源,特别是县乡财政比较困难,难以保证基层政府运转的正常需要,更难以充分发挥财税的调节作用。

(三) 省以下分税制体制改革不落实

各地按照中央对省的分税制改革的基本原则与模式,结合本地区的实际情况,实施了对下级政府的分税制财政管理体制。但较为普遍的现象是,多数收入划为共享收入,作为一级政府的专享税种较少,有的地方财政还缺乏稳定的收入来源。有些地方资金调度不落实。中央财政在核定地方资金调度比例时,曾明确规定各地必须将资金调度比例逐级核定到县级,以保证县级财政资金周转需要,但这项规定执行不够彻底,在一定程度上影响了县级财政正常的资金需要,各省辖区的地区间财力差异也较为悬殊。

(四) 政府间财政转移支付制度不规范

实行分税制财政管理体制后,我国政府间财政实行了过渡期转移支付制度,增加对一部分困难地区的补助。但转移支付制度尚不规范、不科学,存在一些不容忽视的问题:一是调节功能过弱,离财政公共服务支出均等化的目标有较大差距。分税制改革后实行的税收返还、体制补助和上解是从原来体制沿用过来的,由中央财政列支拨出返给地方,由地方自主安排使用,其性质属于一般性转移支付,是新旧体制衔接过程对地方既得利益的补偿,由于其决定因素不是地方标准收入与支出的差额,因而难于发挥调节地方财力、缓解地区间公共服务水平差异的重要作用。二是一般性转移支付制度不规范,随意性较大。例如,转移支付规模的确定不规范,预算安排上的随意性较大;在标准收入的测算上,涉及的有关因素不够广;在标准支出的测算上,对各地成本差异因素的运用也不

够。三是专项转移支付分配办法也不规范,主观随意性很大;专项分配范围过大,项目过多过杂;专项规模变动比较频繁,项目增减比较随意;中央政府有关部门直接对口下级部门,“戴帽”下达的项目过多。上述主要问题只能通过深化分税制改革去解决。

二、深化分税制改革,构建中央与地方和谐的财政关系

(一)调整理顺政府间的分配关系,构建中央与地方间和谐的财政关系

深化分税制预算管理体制改革的首要目标是理顺政府间的分配关系,构建政府间和谐的财政关系。为此,一要按照集中统一和适当分权相结合的原则,合理划分中央政府与地方政府之间的事权和财政支出范围,中央政府主要负责全国性的事务,地方政府主要负担地方性的事务。二要按照受益范围原则、公平与效率兼顾原则,划清由中央政府承办的事务、由地方政府承办的事务、由中央承办地方协助的事务、由地方承办中央资助的事务,在此基础上明确各级政府的行政管理权限、经济管理权限、科教文卫等事业发展方面的权限。三要按照财权、财力与事权相适应的原则,明确划分中央财政、地方财政与事权相匹配的财权、财力,理顺中央财政与地方财政的分配关系,确保各级财政正常履行相应职能和提供公共服务的基本需要。四要制定“中央财政与地方财政关系法”,在理顺分配关系的基础上,使中央财政和地方财政的分配关系规范化、法制化,构建中央与地方间和谐的财政关系。

(二)改革完善财政转移支付制度,促进公共服务支出均等化

改革完善财政转移支付制度,不仅是深化分税制预算管理体制的重要内容,而且是实现公共服务支出均等化、促进区域经济协调发展的重要手段。为此,一要尽快改革目前的财政转移支付办法,以公共服务均等化为目标,将“基数法”改为“因数法”,采用规范化、公式化的计算方法,测算出标准收入和标准支出及其差额,并根据各地的实际情况,核定各地转移支付的规模,尽快健全规范转移支付办法,减少转移支付的随意性,提高透明度。二要加大转移支付的规模,加大对中西部地区转移支付的力度,逐步提高中央对地方的一般性转移支付的比例,适当降低专项转移支付的比例,以增强地方政府自主使用财力的能力和欠发达地区财政的造血功能。三要尽快制定《财政转移支付法》,促进财政转移支付的规范化、法制化,逐步实现公共服务支出均等化,促进区域经济协调发展。

(三)完善省以下财政管理体制,强化预算管理

完善省以下财政管理体制是深化分税制改革的重要组成部分。完善省以下财政管理体制的主要目标:充分调动各级政府增收节支的积极性,切实保证机关人员工资的及时足额发放和基层政权的正常运转,逐步缩小辖区内地区间财力差距,促进社会经济的持续快速健康发展。完善省以下预算管理体制应坚持的原则是:突出重点,适当增强财政困难县的财力;保证各级地方财政的平稳运行,其财力调整主要通过增量进行;简明规范完善省以下财政管理体制目标实现的办法,力求简单透明,统一规范,便于操作。为此,一要合理界定省以下各级政府的事权范围和财政支出责任,二要合理划分省以下各

级政府财政收入,三要规范省以下财政转移支付制度。

三、深化财税配套改革,构建地方政府间和谐的财税关系

地方财政是国家财政的重要组成部分。由于种种原因,目前有些地方财政比较困难,特别是有些县乡财政困难较大,不能保障基层政权正常运转的财力需要。为了从根本上解决这个问题,摆脱县乡财政困境,除了适当调整中央财政与地方财政的财力分配格局以外,必须进行财税体制综合配套改革。由于财税体制综合配套改革是一项复杂的系统工程,内容多、难度大、涉及面广,必须精心设计、严密安排、分步实施,有计划、有重点、有步骤地进行,才能取得理想的预期效果。

(一)精简财税管理层次,适当扩大基层财权

深化财税配套改革的基本思路是精简财税管理层次,适当扩大基层权限,提高财税管理效率,促进区域协调发展。其主要措施是适当简化政府管理级次和财政管理级次,由现在中央、省、市、县、乡五个层级的管理框架精简到三个层级管理,减少政府间职能重叠、权限交叉,并为划清政府间的事权和财权、理顺政府间的分配关系创造有利条件。

1. 推行“省直管县”

最早浙江在特殊因素综合作用下坚持“省直管县”几十年。目前河北已有92个县实行了“省直管县”。广东也正在试行政“省直管县”。海南则是从建省开始就由省政府直接领导18个县市,没有地区一级的设置。“省直管县”的政策意图之一在于,向基层政权下放权力,财政“省直管县”是由于任何政府的运转都要落实到财力、事权上,因而率先成为综合改革的突破口;政策意图之二是,由省级财政统筹安排县级财政,不仅可以减少财税管理层级,提高财税管理效率,而且有利于缓解基层县乡财政困难;政策意图之三是,通过财政“省直管县”改革,推动行政“省直管县”改革,并从行政性分权逐步转向政府间“法律分权”。

2. 推行“乡财县管”

农业税取消后,乡镇已经基本没有收入了,特别是农业区域,一点收入都没有了,运行经费全靠上级财政下拨,这种乡镇财政已经名不副实,其实已经不是一级财政了。因此,乡镇的财政收入和财政支出必须由县财政统筹安排,同时加大财政转移支付的力度,确保基层政权的收入来源和正常运转。

(二)明确划分中央与地方的事权和财权

通过财政综合配套改革,实行“省直管县”、“乡财县管”,形成中央—省—市(县)三级财税的管理框架。在建立此基本框架的基础上,尽快明确“一级政权,一级事权;一级财政,一级税基;一级预算,一级产权,一级举债权”。

1. 明确划分中央与地方的事权

实行财税综合配套改革,要在“十二五”期间尽快划清中央与地方的事权,明确划分哪些应由中央管辖的事权归中央,哪些应由地方管辖的事权归地方,哪些应当共同管辖的事权由中央和地方共同承担,以后逐步动态优化。

2. 合理确定中央与地方的财权

根据中央与地方划分的事权,合理确定中央与地方相应的财权,适当调整中央与地方的税基。调整税基的基本思路是,抓住资源税、房地产税等改革的有利时机,充实地方税体系,壮大地方财政收入。调整到位以后,中央税主要有关税、国内消费税、海关代征增值税、消费税、社会保障税(出台后的)等;省级地方税主要有营业税(改革后的)、城市建设维护税、资源税(改革后的)、车船税等;县级地方税主要有房地产税(改革后的)、城镇土地使用税、耕地占用税、屠宰税,在资源丰富而经济活动欠发达地区则可主要依托资源税;中央地方共享税主要有增值税(改革后的)、企业所得税、个人所得税等。

(三)适当赋予省级地方政府举债权

1. 赋予省级地方政府适当的举债权

按照发展社会主义市场经济的原则要求,必须正确处理中央与地方、集中统一与适当分权的关系,实行名副其实的分税制后,应当赋予省级地方政府适当的举债权,省级地方政府可以举借一定规模的债务,主要用于弥补以前年度的财政赤字、归还政府旧债(包括隐性挂账)和其他急需的财政支出。

2. 对省级地方债务实行规模控制和预算管理

为了有效控制省级地方债务规模,强化债务约束,应当将地方债务收入与支出纳入预算管理。^① 省级地方债务预算应对当年地方债务的发行额度、主要用途、使用期限、借用利率、使用方式和还本付息等作出详细说明,并由本级人大审查批准和监督。东欧国家加入欧盟组织有一个前提条件,就是财政赤字(或国家举债)不得超过本国当年 GDP 的 3%。参照国内外有关经验,结合我国的实际情况,一般来说,地方省级债务占当年本地区 GDP 的比重应当控制在 3% 以内,省级债务余额占 GDP 的比重一定要控制在 20% 以内,这是省级综合财力可以承受的范围,总体上必须控制在安全可靠的范围之内。

3. 建立透明规范的地方融资机制

在清理历年地方财政赤字和地方隐性负债(各种形式的财政透支和挂账)的基础上,尽快建立透明规范的地方融资机制,替换现有的地方隐性融资机制,并纳入地方省级政府任期目标责任制,与地方省级主要负责人的政绩考核挂钩。严禁以后再搞变相的地方融资平台和地方隐性负债。

4. 将地方债务管理纳入法治化轨道

抓紧修订《预算法》、《担保法》有关地方债务方面的内容,及时制定“政府公债法”,对地方债务的发行主体、发债规模、发债程序、偿还机制、发债责任、债务资金使用及其绩效考核等作出明确规定,尽快将地方债务纳入法治化的管理轨道。^②

① 冯静:“我国地方政府发债面临的问题及对策”,载《财政研究》2009年第4期。

② 熊波:“我国发行地方债的理论基础与制度设计”,载《财政研究》2009年第6期。

(四)完善省以下财政管理体制

1. 合理界定省以下各级政府的事权范围和财政支出责任

各地要按照建立公共财政框架的基本要求,依法界定各级政府的事权范围,进一步明确省以下政府的财政支出责任。在明确划分各级政府财政支出责任的基础上,各级政府要各负其责,严格实行行政执法责任制。属于共同事务的,应根据各方受益程序,并考虑县乡财政的承受能力,确定合理的负担比例,积极探索共同事务的经费负担办法。

2. 合理划分省以下各级政府财政收入

各地要根据各级政府的财政支出责任以及收入分布结构,合理确定各级政府财政收入占全省财政收入的比重。省级财政不得将因完善体制增加的收入用于提高本级财政支出标准或增加本级财政支出。省以下各级政府间财政收入的划分,要按照规定的原则,结合各地实际,采用按税种或按比例分享等规范办法,为保证县乡财政收入的稳定创造条件。

3. 规范省以下财政转移支付制度

省级财政要采取有效措施,切实帮助解决县乡财政困难。在明确划分省以下各级政府财政收入和财政支出的基础上,建立规范的财政转移支付制度。省级财政要按照有关客观因素和开支标准,合理测算所属市级、县级机关人员工资和政权正常运转等基本财政支出需求。省政府要承担起分级管理的应尽职责,要通过多种方式,积极筹措资金,增加一般性转移支付资金规模,加大对财政困难县乡的支持力度。转移支付资金的分配要力求公平、公正和合理。省级财政要采取措施保证中央安排的转移支付资金落实到县乡。

(五)加快县乡财源建设

1. 合理划分县乡财政收支范围,建立县乡固定收入增长机制

按照县乡相应的事权,合理划分县乡财力,既要考虑适度集中财力的需要,又要考虑县乡政权行使职能的财力需要,调动县乡政府增收节支的积极性。在改革完善地方税制体系基础上,可将改革后的房地产税作为县级财政收入的主要税种。

2. 加大省级财政对县级财政的转移支付力度,为县乡财源提供有力保障

改进和规范转移支付制度,用“因素法”取代“基数法”,增强转移支付制度的科学性和透明度,同时加大省级财政对县级财政转移支付力度,适当增加一般性转移支付资金的比例,切实把解决县级财政困难作为稳定基层政权的战略任务,尽快有效缓解县级财政困难。

3. 加快经济发展方式的转变,为县乡财源发展提供根本保证

当前县乡经济增长主要依靠高投入、高消耗、高污染的发展方式,必须转变县乡经济这种粗放型的发展方式,尽快转向集约型发展方式,根据本地资源和特点,因地制宜重点发展特色经济、绿色经济、循环经济,建立有本地特色的科学发展机制,促进县乡经济可持续发展,增强县乡造血功能,保证县乡有稳定的收入来源,促进区域经济协调发展。