

# 财税改革纵论

财税改革论文及调研报告文集

---

2013

楼继伟 主编



经济科学出版社  
Economic Science Press

013068316

F812.2-53

03

2013

# 财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集

(2013)

楼继伟 主编



经济科学出版社



北航

C1676014

F812.2-53

03

2013

01308310

### 图书在版编目 (CIP) 数据

财税改革纵论：财税改革论文及调研报告文集. 2013 /  
楼继伟主编. —北京：经济科学出版社，2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3599 - 2

I. ①财… II. ①楼… III. ①财税 - 财政改革 -  
中国 - 2013 - 文集 IV. ①F812. 2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 154762 号

责任编辑：卢元孝  
责任校对：徐领柱  
版式设计：代小卫  
责任印制：邱 天

### 财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集  
(2013)

楼继伟 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编辑部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxpbs. tmall. com

北京万友印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 52 印张 108000 字

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3599 - 2 定价：125.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

# 序 言

一年一度的《财税改革纵论》又与大家见面了。本书精选了财政部机关和驻各地专员办 2012 年度撰写的优秀论文和调研报告，共 72 篇。这也是 1994 年分税制改革以来，《财税改革纵论》走过的第二十个年头。这个系列，从一个侧面记录着财税体制改革的历史进程。

2012 年是我国实施“十二五”规划承上启下的一年。面对复杂严峻的经济形势，在党中央、国务院的领导下，财政部门深入贯彻落实科学发展观，按照稳中求进的工作总基调，发挥财政职能作用，实施积极的财政政策，进一步提高政策的针对性、灵活性和前瞻性，加快推进经济发展方式转变和经济结构调整，着力扩大国内需求特别是消费需求，着力加强自主创新和节能减排，着力保障和改善民生，把稳增长、控物价、调结构、惠民生、抓改革、促和谐更好地结合起来，各方面工作都取得了新的成绩。本书收录的文章突出反映了广大财政干部围绕加强财政宏观调控、优化财政支出结构、重点保障民生等热点问题进行调查研究的理论成果；文章提出的一些改革思路和建议，不少已体现在财政政策和财政实践中。《财税改革纵论》集学术研究和反映财政实践于一体，希望能对财政工作者以及关心、关注财政工作的同

志提供启发和帮助。

本书的编辑出版,得到了财政部机关各单位及驻各地专员办的大力支持和帮助,谨表感谢!在此,还要感谢经济科学出版社的卢元孝同志,作为责任编辑,多年来为此付出了大量心血。由于水平有限,本书编辑过程中难免有疏漏和不妥之处,敬请读者提出宝贵意见。

编者

2013年7月

目  
录

- 谢旭人 王 军 许宏才 李 承 许京花 张 琛  
关于县级基本财力保障机制运行情况的报告 ..... 1
- 王 军 刘新安 方向阳 唐在富  
我国财政收入与 GDP 增长匹配情况的分析与思考 ..... 7
- 张少春 王家新 高书生 董德刚 湛志伟 兰 培  
管好用好国有文化资产 发展壮大国有文化企业 ..... 34
- 李 勇  
抢抓机遇 攻坚克难 服务大局 发挥财政金融在“服务实体经济”  
中的重要作用 ..... 40
- 刘建华 吴奇修 邵 敏 李永光 黄敏捷  
中央政府公共投资预算执行存在的突出问题与对策建议 ..... 54
- 朱光耀 张文才 常军红 杨 凡 张 涂  
外汇储备管理的国际经验借鉴与思考 ..... 61
- 王保安  
推进国库集中收付制度改革 完善现代国库管理运行机制 ..... 70

■ 刘红薇 宋康乐 庄伟 高华 非洲三国访问报告 .....	80
■ 胡静林 穆树彬 易建华 胡艳君 王宏伟 王凌 任 焱 国民收入分配格局研究及促进公平分配的财政政策 .....	89
■ 余蔚平 杨敏 陆建桥 李剑 陈瑜 潘石 深化会计国际交流与合作 提升会计国际规则参与度 ——关于会计准则国际趋同及等效情况的考察报告 .....	101
■ 郑晓松 邹加怡 杨英明 张政伟 姚里程 鲁劲 王 勇 未来几年中国与国际金融组织合作走向 .....	111
■ 李敬辉 孙志 闫林 2008年以来宏观调控政策总结分析及近期调控措施思考 .....	117
■ 王保安 欧文汉 汪义达 马拴友 骆晓强 赵倩 于永臻 公共财政与和谐社会建设量化指标体系构建研究 .....	123
■ 欧文汉 我国基本公共服务财政保障机制的情况及对策 .....	139
■ 邹加怡 陈诗新 邹刺勇 鲁劲 张天伟 危机后发达经济体财政整顿与经济增长关系评析及对我启示 .....	149
■ 贾 康 苏京春 财政分配“三元悖论”制约及其缓解路径分析 .....	158
■ 白景明 居民人均收入倍增与经济增长 .....	182

■ 岳学鲲	省管县财政体制的困境如何打破 ——吉林省白城市“省管县”财政体制改革启示 .....	195
■ 贾 谡 王晓华 徐 涛 李汉臣 王方着 余伟地 许 文	关于进一步完善地方税收体系的报告 .....	206
■ 贾 谡 郑建新 谭崇钧 胡 错	对部分营改增试点企业税负增加的专题调研报告 .....	215
■ 朱光耀 王 伟 方 霞 陈智远	对环境税于边境环节征收问题的研究 .....	223
■ 翟 钢 娄 洪 李大伟 唐龙生 刘 英	我国现代国库管理若干重大问题研究 .....	229
■ 翟 钢 王 瑛 杜 强 夏 玲	关于深化政府采购制度改革有关问题的调研报告 .....	239
■ 嵇 明 张智乾 宋安刚 许国军 涂 特	支持推进新型城镇化发展的财政政策建议 .....	245
■ 王光坤 李建民	加快完善城乡发展一体化体制机制 .....	254
■ 史 卫 申学锋	新农村建设模式研究 .....	263
■ 屈 霞	论中央财政在支持“三农”中的责任 .....	274
■ 张少春 王卫星 黄维健 陈有方 左臣明	积极推进农村要素市场化改革研究 .....	283



- 王建国 卢贵敏 韩 玉 姜大峪 吕书奇 丁丽丽  
支持农业生产社会化服务体系建设 推进中国特色现代农业发展 ..... 292
- 王光坤 韩国良 楼小惠 王海燕 李荣玲  
关于进一步加强农业综合开发项目评审工作的思考和建议 ..... 301
- 王光坤 李若云 芮晓峰  
关于黑龙江、河南等省农业综合开发情况的调查报告 ..... 309
- 董 妍  
盼还林春风再度玉门关  
——甘肃省退耕还林有关情况的调查报告 ..... 319
- 丁国光 黄小彦 赵登发 赵则永  
澳大利亚乡村地区服务体系建设情况及其借鉴 ..... 328
- 李林池 陆素娟 濮剑鹏 林鲁宁  
积极推动国防科技工业军民融合式发展 ..... 339
- 宋康乐 赵 钢 区利民 贺定凡 仲崇悦 林 山  
高 华  
“十二五”时期中国“走出去”战略研究 ..... 350
- 李方旺 曲富国 罗 华 刘毅飞  
重点产业运行情况分析及对策建议 ..... 379
- 李 钢 於亚洲 范晓刚 陆庆平 刘玉廷  
关于我国重点产业结构优化调整及合理布局几点问题的思考 ..... 387
- 冯晋平 王守业  
我国新能源汽车及关键零部件产业状况调研报告 ..... 400

- 戴柏华 吴 涛 杨良金 邓 刚 杨晓杰  
促进中小企业发展的财税政策研究 ..... 410
- 贾 谦 郑建新 刘永禄 吴京芳  
我国小型微型企业的税收负担情况 ..... 418
- 胡成玉 孙绪华 陈 彬  
城镇化背景下农民工随迁子女的义务教育问题及对策研究  
——基于政策执行的利益博弈视角 ..... 423
- 谢旭人 王保安 由明春 宋其超 姜 宇 李岱昕  
王 敏  
我国药价虚高的原因及对策 ..... 436
- 由明春 符金陵 王文君  
扶贫标准调整对农村低保制度的影响及有关政策建议 ..... 454
- 薛鑫堂 潘文立 何孝文 蔡 伟  
财政视角下新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险整合的可行性  
分析 ..... 461
- 赵术高  
最低生活保障制度“附加福利”：福利依赖与欺诈问题及防范 ..... 469
- 王家新 胡 帆 李卫华 李挺伟 余远方  
关于文化企业国有资产监管工作情况的调研报告 ..... 481
- 王家新 胡 帆 花向荣 岳 林 王 昱  
国有文化企业人才培养需求调查报告 ..... 490
- 文秋良 靳 俐 王洪涛 刘晓洲 汪曙光  
四川省、上海市政府向社会组织购买服务情况的调研报告 ..... 498

■ 王宏利	
财税政策支持地方自主创新 推进创新型国家建设研究 ——以广州国际创新城为例 .....	511
■ 孙晓霞 马 勇 杨 兰	
推进利率市场化改革的必要性和风险点分析 .....	519
■ 姚志强 王 遂 夏 蕊	
转型期金融资产管理公司经营现状调查报告 .....	529
■ 耿 虹 王克冰 李柏青 张雪琴 余佳奇	
深化行政审批制度改革 推进财政职能转变 ——农业部、商务部行政审批制度改革调研报告 .....	541
■ 许大华 王克冰 陈东浩 冯 涛 黄建立	
预算法及其实施条例立法调研报告 .....	548
■ 刘 萍	
加强市场法评估研究 促进资本市场创新发展 .....	561
■ 刘文军	
科研项目预算编制存在的问题及对策 .....	573
■ 刘建华 吴奇修 赵 骏 黄 斌 姜小林	
完善财政监督体制问题研究 .....	581
■ 齐凤瑞 李继庚 郑大鹏	
财政部门利益冲突的表现形式和治理建议 .....	592
■ 张更华 潘风华 刘 磊	
专员办财政监督工作标准化管理探讨 .....	597

- 程 瑜  
完善我国财政预算绩效管理的思路和建议 ..... 606
- 孙 力  
英国绩效审计对我国财政支出绩效评价的启示 ..... 664
- 许宏才 郎福宽 张志华 尹李峰 操佳佳  
中国地方政府性债务管理改革的成效、问题及政策建议 ..... 672
- 秦 斌 牛江涛 宋文翠 朱雪梅  
地方政府性债务管理研究 ..... 680
- 潘淑珍  
浅析地方政府性债务风险传导机制与防控建议  
——基于对某市政府性债务的检查 ..... 693
- 王淑玲 孔海涛  
地方政府在招商引资中存在的问题、原因及对策 ..... 701
- 傅道鹏  
论财政与行政单位财务的关系  
——基于《行政单位财务规则》修订的思考 ..... 712
- 杨 敏 应 唯 王 鹏 黄 赞  
加强内部控制建设 创建行政事业单位风险管控新机制  
——对我国行政事业单位内部控制情况的调研报告 ..... 719
- 许宏才 廖路明 王劲松 齐凤瑞 梅红永 刘江华  
左臣明 陈 茂  
关于基层党组织经费保障情况的调研报告 ..... 729
- 詹静涛 曲桂福 邬晓冬  
加大政策倾斜 支持边关发展  
——边境海关建设及重大装备配备情况调研 ..... 738

■ 耿虹 祝向文 周劲松 蒋胜林 啜佳佳 林彦 美国《海外账户纳税法》主要内容及其影响 .....	744
■ 赵鸣骥 杨保安 杨光 梁功平 方兴 构建完善财政干部德的考核机制问题研究 .....	757
■ 王庆阁 冯占武 贾蕙堃 黄妍 以抓“第一要务”的理念抓“第一要素”的培训 ——湖北省财政干部教育培训工作调研报告 .....	796
■ 陈毓圭 完善“四位一体”的治理结构 探索行业组织服务社会管理创新的 有效途径 .....	811

# 关于县级基本财力保障 机制运行情况的报告

谢旭人 王 军 许宏才  
李 承 许京花 张 琛

2010年以来,中央财政在缓解县乡财政困难“三奖一补”政策基础上,全面推进县级基本财力保障机制建设。三年来,经过各级财政的共同努力,县级财力水平明显提高,提供基本公共服务的能力显著增强,保障机制已初步形成。

## 一、县级基本财力保障工作进展顺利

按照现行体制,中央对地方实行稳定的分税制财政体制,同时通过转移支付制度,对地区间的财力分布进行调节。省以下财政体制,包括收入和支出划分、省对下转移支付制度等,均由省级政府确定。但受多种因素影响,部分县级财政财力水平较低,无法满足其基本支出需求,出现财政困难。为了促进县域经济社会发展和民生改善,在国务院的领导下,在全国人大的支持下,财政部2010年研究制定了《关于建立和完善县级基本财力保障机制的意见》(财预〔2010〕443号),明确提出以实现县乡政府“保工资、保运转、保民生”为主要目标,全面推进县级基本财力保障机制建设。这是在现行财政体制条

件下,通过调动省级政府的积极性,强化其保障责任,提高基层财政保障能力的一项重要举措。

县级基本财力保障机制的主要内容是:中央财政每年根据国家相关政策,制定县级基本财力保障范围和保障标准。保障范围包括国家制定的工资政策、民生政策,以及机关事业单位公用经费、地方津贴补贴等。其中,前两项的保障标准按照国家统一规定执行,后两项的保障标准依据各地区财力状况分省核定。在此基础上,测算确定全国各县的基本财力保障需求,并与各县的同口径财政支出相比较,核定支出缺口。对保障情况较好的地区,给予激励性奖励;对存在财力缺口的地区,依据缺口消化情况,给予保障性奖励;对到2012年底仍存在县级基本财力缺口的地区,扣减对该地区的2013年均衡性转移支付或税收返还并直接补助到财力缺口县。中央财政采取激励约束的方式,引导省级财政通过完善省以下财政体制、加大对县级财政转移支付力度等办法,落实保障责任。

三年来,根据国家统一民生政策调整情况,中央财政在不断扩大保障项目、提高保障水平、加强考核检查的基础上,逐年加大对县级基本财力保障的支持力度。2010年下达县级基本财力保障机制奖补资金475亿元,2011年增加到775亿元,2012年又增加到1075亿元。同时,财政部还积极开展专题调研,督导各地落实保障机制,完善保障办法,并组织召开重点人大建议办理座谈会,与全国人大代表进行面对面的交流和沟通。

在政策的有效引导和激励下,各地结合实际情况,不断完善相关政策措施。主要做法是:

1. 制定政策文件,全面建立县级基本财力保障机制。青海省在全国率先开展县级基本财力保障机制建设,2009年印发了《关于建立和实施县级基本财力保障机制的指导意见》。广西壮族自治区人民政府专门召开会议,认真研究部署贯彻落实工作。山东省人民政府印发了《关于建立县级基本财力保障机制的意见》,建立保障财政困难县基本财力的长效机制、转移支付帮扶机制、税收增长激励机制等县级财力保障体系。目前,各地均制定了比较规范的县级基本财力保障制度和办法。

2. 调整省以下财政体制,均衡各级政府财力。广东省为了给欠发达地区提供基本财力保障,从2011年起提高省级财政对企业所得税、个人所得税、营业税和土地增值税的分成比例,并将新集中的财力全部用于对欠发达地区转移支付。内蒙古自治区针对各盟市之间财力水平差距较大的情况,从2012年起,将自治区本级财政对资源税的分成比例由25%提高至65%,并将新集中的收入全部用于增加对困难地区的财力补助。2010年以来,全国已有9个省份完善了省

以下财政体制，通过调整收支划分范围等措施，均衡行政区域内财力分配。

3. 完善转移支付制度，加大对县级的财力支持。云南省 2011 年调整了均衡性转移支付分配办法，将标准支出缺口分为基本支出缺口和均等化缺口两个部分，对基本支出缺口县给予全额补助，对均等化缺口县依据财力状况适当补助。黑龙江省完善了均衡性转移支付机制，针对国家和省政府制定的有关政策，及时增加对县级政府的均衡性转移支付。内蒙古自治区对财政困难的兴安盟、乌兰察布市和巴彦淖尔市实行特殊扶持政策，2011 年安排财力补助 10.1 亿元。辽宁省从 2011 年起，每年给予县级政府定额财力补助 38 亿元。同时，在中央财政下达的奖补资金基础上，各地主动加大投入力度。2011 年，广东、山西、吉林、福建等省分别增加对县级财政的奖补资金 24 亿元、10 亿元、3.3 亿元和 3 亿元，帮助县级政府减少基本财力缺口，提高保障水平。

4. 深化财政改革，加强支出管理。到 2011 年底，全国已有 27 个省（自治区、直辖市）对 1 080 个县实行了财政直接管理，特别是将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入了省直接管理范围。各县级政府普遍实施部门预算、国库集中收付等改革，强化了财政支出管理。江苏省建立财政支付经费人员核查和控制机制，从源头上控制机关事业单位人员支出和公用经费。安徽省建立省级部门会商制度，对省本级和市县预算编制、执行、监督和绩效管理中的重点事项和重大问题，有针对性地开展会商，共同采取措施，加强对县级财政的指导，提高其财政管理水平。黑龙江省印发《关于在全省推进乡镇财政管理信息公开工作的通知》，全面建立乡镇财政信息公开机制，主动接受社会监督。

5. 注重激励约束，强化绩效评价。为了有效发挥县级基本财力保障机制在均衡县级财力、推动基本公共服务均等化等方面的积极作用，各地区大力开展绩效评价和考核工作。四川省将县级基本财力保障奖补资金和均衡性转移支付资金使用情况，纳入重点绩效考核评价范围，督促县级政府将各项转移支付资金优先用于基本支出和保障民生需求。河北省对财力情况较好而保障支出安排不足的县，采取扣减对其转移支付资金的方式予以约束。湖南省对财政管理规范、支出安排合理的县给予奖励，推动其提高管理水平。

## 二、县级基本财力保障工作成效显著

县级基本财力保障机制的逐步建立和不断完善，既为各地弥补县级基本财力缺口提供了有力支撑，也调动了县级政府发展县域经济、提供公共服务和改善民



生的积极性,发挥了督促县级政府规范预算管理、注重支出绩效的导向作用。具体成效是:

1. 县级财政收入和上级转移支付资金快速增加。各地按照科学发展观的要求,大力发展县域经济,积极培育和壮大财源,财税部门依法组织收入。2011年,全国县级一般预算收入总额达2.43万亿元,相当于2009年的1.7倍,年均增长30.4%,高于同期全国财政收入增幅7.3个百分点。其中,819个基本财力缺口县2011年实现一般预算收入3124亿元,比2009年增加1332亿元,年均增长32%,高于同期全国财政收入增幅8.9个百分点。与此同时,2011年,上级政府对县级政府的转移支付资金达到2.63万亿元,相当于2009年的1.53倍,年均增长23.5%。其中,819个基本财力缺口县2011年获得上级政府转移支付8162亿元,比2009年增加2976亿元,年均增长25.5%。

2. 县级财政支出较快增长。随着县级基本财力保障机制的不断完善,县级政府履行职责的保障能力明显增强,公共财政支出快速增长。2011年,全国县级政府一般预算支出总额为4.79万亿元,相当于2009年的1.56倍,年均增长25.1%。2011年省、市、县三级一般预算支出占地方一般预算支出的比重,分别为21.5%、26.9%和51.6%。与2009年相比,县级占比提高1.5个百分点,省级和市级占比分别降低1.4个百分点和0.1个百分点。819个基本财力缺口县2011年实现一般预算支出1.14万亿元,比2009年增加4154亿元,年均增长25.4%。

3. 基本财力缺口县和缺口额大幅减少。2009年,全国基本财力保障缺口县有819个,缺口额894亿元。2011年底,缺口县减少到113个,缺口额下降到93亿元。其中,广西壮族自治区2009年有缺口县49个,缺口额59亿元;2011年缺口县减少到3个,缺口额下降到6亿元。陕西省2009年有缺口县57个,缺口额45亿元;2011年缺口县减少到1个,缺口额下降到0.5亿元。

4. 县级民生支出得到有力保障。2011年,全国县级财政用于教育、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障和文化等方面的民生支出合计2.21万亿元,比2010年增长33.4%,高于全国县级一般预算支出增幅8.4个百分点;用于农业、水利、交通运输、节能环保、城乡社区事务等与民生密切相关的支出合计1.26万亿元,占全国县级一般预算支出的26.2%。

福建省邵武市(县级市)在县级基本财力保障机制建立后,干部职工年平均工资水平由2009年的3.1万元提高到2011年的3.8万元。所有乡(镇)、街道办的人员工资、住房公积金和事业人员养老保险、医疗保险等基本支出,均实现了及时足额发放,稳定了基层干部和教师队伍,基层执政基础更加牢固。

四川省巴中市巴州区由于工业基础薄弱,经济发展滞后,财政自给率不足