

完善地方税体系 构建地方收入新格局

王金田 | 马安太

随着“营改增”的逐步推进及深入完善，未来地方财力保障机制的构成成为值得关注的一大课题。

我国地方政府收入体系现状

（一）目前地方政府收入构成

从地方公共财政本级收入构成来说，税收收入有国内增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税及其他税收等共十五项；非税收入有专项收入、行政事业性收费、罚没收入、其他

收入等四项；地方政府性基金收入有地方农网还贷资金收入、文化事业建设费收入、新增建设用地土地有偿使用费收入、国有土地使用权出让金收入、其他政府性基金收入等三十一项。总体来说，收入来源过于分散，主力财源不明，虽然在现行财税分配体制下，“土地财政”财政烙印明显（见表）。从地方政府财政收入构成比例看，按窄口径（即当年国有土地使用权出让金收入/地方公共财政本

级收入+地方政府性基金本级收入）计算，2011—2013年，国有土地使用权出让金收入占当年地方全部本级收入的比重分别为34.3%、27.97%、33.38%；按宽口径（即当年国有土地使用权出让收入合计/地方公共财政本级收入+地方政府性基金本级收入）计算，国有土地使用权出让收入合计占当年地方全部本级收入的比重分别为36.54%、29.93%、35.26%。无论从窄口径还是宽口径来看，其占比都接近1/3，说明地方政府财政收

2011—2013年地方政府性基金收入中土地收入部分情况分析表

单位：亿元

项目与年份	2011	占当年本级收入比重	2012	占当年本级收入比重	2013	占当年本级收入比重
地方（公共财政）本级收入	52547.11		61078.29		69011.16	
新增建设用地土地有偿使用费收入	707.09	0.0078	773.24	0.0081	699.22	0.0060
国有土地使用权出让金收入	31140.42	0.3430	26652.40	0.2797	39072.99	0.3338
国有土地收益基金收入	1093.53	0.0120	897.32	0.0094	1259.67	0.0108
农业土地开发资金收入	231.86	0.0026	194.86	0.0020	234.30	0.0020
国有土地使用权出让收入合计	33172.90	0.3654	28517.82	0.2993	41266.18	0.3526
地方政府性基金本级收入	38232.31		34216.74		48030.31	

人对土地出让的依赖性很强。地方政府依赖土地财政的模式不可持续,长期来看,应逐步摆脱土地财政,而使税收成为组织地方财政收入的主要手段。

(二)“营改增”完全规范后将导致地方政府收入减少

根据2011—2013年数据显示,地方营业税收入分别为13504.44亿元、15542.91亿元、17154.58亿元,占当年地方税收收入的比重分别为32.85%、32.85%、31.83%,占本级收入比重分别为15%、16%、15%。营业税改征增值税后,地方将缺乏能提供稳定收入的主体税种。随着“营改增”政策的推进与完善,试点期或过渡期“营改增”中仍归地方政府的部分收入,未来也将按“共享税”一部分划归中央政府,这是规范税种划分收入的必然要求。因此试点期或过渡期结束、增值税规范后,如何满足地方政府的财力需要,完善地方财力保障,以新的地方税体系弥补因“营改增”带给地方政府收入的减少,成为地方税制度改革的新要求。

构建新的地方税收入体系

税收的特性决定了税收是地方政府取得和筹集收入的主要方式,构建地方税收入格局必须与当地实际相结合。“水处者渔,山处者木,谷处者牧,陆处者农。”一个地区的居民收入、生产生活方式、经营方向始终与当地资源、自然条件紧密相连。因此,体现与地方资源及环境方面征收的资源及财产税类,成为构建地方税体系的首选;在考虑资源及财产税的前提下,与地方居民收入联系紧密的个人所得税,也成为地方政府收入体系的重要组成部分。

(一)以地方资源为支撑,构建资源税体系

资源税是典型的绿色税种,完善的资源税体系不仅是筹集收入的重要来

源,而且可以起到促进资源节约、合理、有效利用的作用。应整合现有税种,并与地方特点相结合研究探讨逐步扩大资源税征收范围,打破原来以土地转让筹集财政收入的方式,将水资源、森林、草原等与土地相关的资源列入征收范围,整合耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税、土地补偿费等,改变计征方法,采取价量结合的方式,既可对资源的使用从量上进行调节,也与市场需求规律相吻合。

(二)构建以房产税为主的财产税体系

目前世界上许多国家对财产税的征收与分配,通行的做法不外是征收房产税与遗产税,就这两税种来说,具有同时开征又不相互交叉的特点,我国地方政府收入的筹集自然可以借鉴。

从房产税方面看,在居民所拥有的财产中,作为税法客体的财产,一类是不动产,如土地、房屋、建筑物等;另一类是动产,包括有形动产如营业用设备、原材料等和无形动产如有价证券、银行存款等。动产易于被转移和隐瞒,对其流动性不易监控,因此房产税成为财产税的主要税种。就我国来说,应逐步完善房产税税法设计,作好房产税立法的“顶层设计”,明确税收立法原则、征收范围、征收办法,具体的实施细则如税率的确定、房产价值的评估、税收的使用方向等,可由地方根据当地情况确定。

从遗产税方面看,开征遗产税,可以将遗留财产中的一部分重新参与社会分配,限制不劳而获,尽可能淡化后人对遗产的依赖,激发和鼓励后代在国家政策的引导下继续创造财富。遗产税虽为一些专家学者诟病,但就开征原理和分配依据来说,其开征是种历史发展和进步的必然;遗产税与其他税种相比,重要的特点是其征收的偶发性、一次性,征税面窄,

随着经济规模的增大和居民收入的提高,亦可成为地方政府取得收入的另一重要来源。

(三)进一步完善个人所得税制

就个人所得税来说,个人所得获取渠道多、支付手段多样,有些收入来源隐蔽,导致个人所得难以核实并进行有效监控,加大了个人所得税的征管难度。怎样合理设计既便于征管、又能方便纳税人纳税、还能体现个人所得税核心的税制,是一个社会性的大课题。它的设计必须与个人取得收入及所得的方式相衔接,与社会管理体制机制相配套。我国现行的个人所得税设计比较简单,目前实行的是分类税制,除税收列举的收入外,没有综合其他来源的收入。应逐渐改革创新适合我国国情的个人所得税制度及征管模式,由分类转向综合与分类相结合的税制,同时考虑纳税人家庭生活需要及必要扣除因素,体现个人所得税的人文性,进而规范政府从居民收入中取得收入的方式。

(四)构建与地方基本情况密切相关的社会保障税、环境保护税等辅助税收体系

人口老龄化进程的加快,使社会保障问题成为我国不得不重视的一个社会问题,而我国现行社会保障收入筹集办法的强制性和约束力明显不足。开征社会保障税作为地方政府收入的一个税种,借助税收法定的特性,既能筹集养老资金,又能结合当地情况因地制宜解决养老资金不足的问题。此外,将环境保护费改税,进行环境保护税立法,既有利于地方集中部分资金,满足地方进行环境治理的需要,又可从源头控制各种污染行为的取得。■

(作者单位:甘肃省税务干部学校)

责任编辑 李燕