

新型城镇化建设亟待重构地方税制

□ 国家信息中心新型城镇化建设课题组

地方税作为地方财政收入的主要来源和国家宏观调控的重要工具，既是推进新型城镇化建设的物质基础，也是新型城镇化建设财政模式创新的制度保障。继十八大对“中国特色新型城镇化道路”提出明确要求和十八届三中全会做出“完善城镇化健康发展体制机制”的决策部署后，中央城镇化工作会议进一步作出了“完善地方税体系，逐步建立地方主体税种”的具体决定，当前要正确认识新型城镇化过程中遇到的地方税问题，并从重塑地方税制着手，建立地方主体税种，健全地方税制体系，提高地方财力水平和筹资效率，促进新型城镇化建设健康发展。

一、新型城镇化建设为什么要重塑地方税制

我国现行18个税种之中，收入完全归属中央的有消费税、关税、船舶吨税和车辆购置税等4个税种，收入完全归属地方的有契税、房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、车船税、烟叶税等7个税种，收入由中央和地方分享的有增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、城市维护建设税、资源税、印花稅等7个税种，所以，目前的地方税制由地方税种和地方共享税种共同组成，但这个税制在新型城镇化建设中存在不少问题。

(一) 地方税制顶层设计严重不足，不利于新型城镇化建设的整体推进。分

税制改革将所有税种明确划分为中央税、地方税和中央地方共享税。但严格说来，目前，我国并没有形成真正意义上的地方税。其理由在于：一是严格意义上的地方税应由地方立法、征管、使用的税种，而我国的地方税税基在地方辖区内并没有普遍意义，而且地方政府均没有真正的税收立法权、税法解释权、减免税审批权等。二是地方税的收入应是地方政府财政收入稳定、可靠的来源，因此，地方税税基的选择应该是没有流动性的，即应该具有相对的独立性，而非全国性税基让渡给地方。但是，分税制改革时我国并没有以真正的地方税制要素的设计为基础，只是在当时的财政体制中把一部分收入划归地方。由于这些收入大都是全国性的收入项目，而且在随后对税收制度的调整中，又将部分地方税收入划归为中央政府的收入，从而使得部分地方税成为了实质上的共享税。如1999年11月1日恢复对个人储蓄利息征收个人所得税后，将原本属于地方税的利息个人所得税收入划归为中央收入。之所以出现这样的状况，还是源于地方税制度的建立缺乏理论依据和长期规划，未能以法律的形式规定下来，使地方税制度的建立和规范缺乏保障。

(二) 税种老化，改革滞后，不能适应新型城镇化建设的新要求。1994年分税制改革方案中对城市维护建设税、土地使用税、房产税、车船使用税、遗产税问题都提出了具体要求，但由于中央这些年来主要侧重于中央税的改革，地

方税改革相对滞后。在现行地方税制中，房产税和城市维护建设税分别于2008年和2010年做了部分修订，但两个税制的主体架构仍然带有1986年房产税暂行条例和1985年城市维护建设税暂行条例的“烙印”；契税依然适用1997年10月颁布的暂行条例；土地增值税仍然适用1994年1月颁布的暂行条例。目前我国人均GDP从2000年开始已经突破6000美元大关，城镇化水平已达到52.57%，相形之下，地方税的税种、税率、税额却还停留在人均GDP1000美元和28%以下城镇化率水平。房产税和城镇土地使用税开征20多年未进行大的改革，税制滞后于经济社会发展，征收范围仅限于城镇、免税范围较宽且计税依据不尽合理。城市维护建设税对市区、县城、镇及其他地区实行差别税率，不同地区纳税人之间税负不公平。这些税种的许多规定已不适应新形势发展要求，亟需改革调整。

(三) 筹资能力弱，无法满足新型城镇化建设巨额资金的需求。尽管我国地方税收入的绝对额在逐年增长，在全国税收收入中所占比重也由1994年的44.8%提升到2012年的47.03%，但占地方财政总收入的比重却由1994年的99.36%下降到2012年的77.45%，同时满足地方政府财政支出的程度由1994年的56.87%下降到44.15%。地方税收占地方财政收入和支出的比重过小，不仅不利于地方政府职能作用的充分发挥，更使得地方政府的支出过多地依赖于中央的转移支付收入，也使得新型城镇化建

设的资金无法及时得到保障。

(四)税制结构不合理,缺乏主体税种,新型城镇化建设很难从中取得大比例的收入支撑。目前的地方税涉及14个税种,但税制结构不合理,除营业税、增值税和企业所得税收入占地方税收入的比例超过10%之外,其余税种筹集的税收占比非常小,有2个税种连1%都不到。地方税收入构成中,流转税所占比重较大,所得税和财产税所占比重较小,与地方政府所承担的职能不相适应。收入全部属于地方的7个税种所筹集的收入仅占全部地方税收入的22.51%,契税占比最高只有6.07%,连10%都达不到,没有一个税种可以做主体税种。收入部分属于地方的7个税种所筹集的收入占全部地方税收入的77.48%,其中营业税占32.85%,确实是主体税种,但实施营业税改征增值税,将原本完全属于地方的营业税改成中央与地方按比例分成的增值税后,还没有可以替代的税种来平衡支撑,特别缺乏对地方财力具有决定性影响且长期稳定的主体税种。

(五)管理权限过于集中,难以调动地方政府进行新型城镇化建设的积极性。我国无论是中央税、共享税还是

地方税,基本上都是由中央统一立法,地方只能在税收法律、法规明确授权并且与其不相抵触的前提下,对某些地方税种如房产税、车船使用税等行使制定实施细则的权限,无权自定地方性税收法规。因此,地方税种的立法权、解释权,大部分地方税种的税目税率调整权、减免税权集中在中央,近年来部分地方税日益成为实质上的共享税,进一步缩小地方税收入规模,而且分率分享、行业分享、隶属关系分享、增量分享等分享方式也不完全规范,这无疑加大了地方实现财力与事权相匹配的难度,也不利于调动地方政府推进新型城镇化的积极性。

(六)税收法律级次低,税收优惠不规范,破坏了新型城镇化建设的税收秩序。目前我国的税收法律级次不高,14个地方税种以法律形式颁布的只有3个,其余的都是以暂行条例的形式发布或以规定、暂行办法、部门文件的形式公布,降低了税法的权威性,增加了执法的随意性。加之一些地方政府为招商引资,越权自行制定了一些减免税政策。审计署2012年的审计公告显示:被审计调查的54个县中有53个县2008年至2011年出台了221份与国家政策

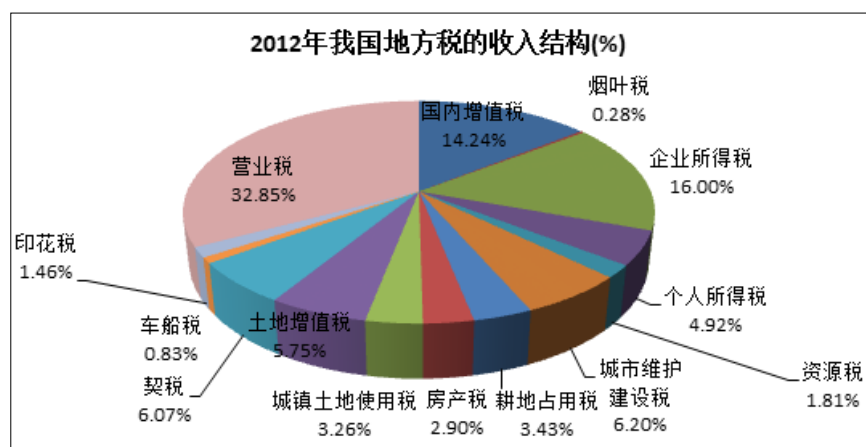
明显相悖的招商引资优惠政策文件,以财政支出方式变相减免应征缴的财政性收入70.43亿元,其中2011年变相免征33.36亿元,相当于其当年一般预算收入的5.81%。审计发现,有的地方以招商引资为名滥开减免税口子,有的地方仍采取随意性“包税”的做法,有的地方甚至采取“先征后返”方式帮助企业逃避税收,这些做法严重违反税法要求,也破坏了新型城镇化建设的正常税收秩序。

二、新型城镇化建设需要什么样的地方税制

地方税体系是现代公共财政制度的重要组成部分,是政府组织结构问题的具体体现。重塑地方税制要按照经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的要求,统筹考虑地方税制与整体税制的关系,根据各税种的内在特征和合理的功能定位,确立主体税种,整合辅助税种,优化税制结构,合理税负水平,既符合国家税制改革的总体方向,又能与中央税制作好制度衔接,最终形成布局合理、科学规范、功能完善、协调配合的地方税制体系。为此,重塑地方税制应坚持以下原则:

(一)有利于形成全国统一的市场体系,形成公平竞争的税收环境。要更好发挥市场在资源配置中的决定性作用作为重塑地方税制的重要取向,能够兼顾中央与地方利益、局部利益和全局利益、眼前利益与长远利益,为市场营造更加统一、规范、公平、透明的税制环境,加快形成统一开放、竞争有序的市场体系,着力清除市场壁垒,提高资源配置效率。

(二)有利于调动地方积极性,提高地方财政保障能力。地方税收是地方财政收入的主要来源,在调动地方政府积极性方面有着独特的作用和功效。地



方税制的改革与完善应是我国新一轮税制改革的重中之重，应充分利用地方资源，努力提高地方税收占税收总收入的比重，既能满足地方政府的现实需要，又不影响财政发展的未来潜力，壮大地方财源，增加政府财政收入，扩大地方政府理财空间和调控能力。

(三) 有利于调控地方经济，促进经济繁荣发展。地方税不仅是对国家全部税收的初始分配，更是地方政府调控区域经济发展的重要手段。重塑地方税制，应处理好政府、企业和个人收入分配关系，不断增强经济发展微观基础的活力，为实现经济持续健康发展提供不竭动力，有效发挥税收对地方经济的调控作用，促进地方经济繁荣发展。

(四) 有利于规范政府间财政关系，促进财力事权相匹配。重塑地方税制是建立财力与事权相匹配的财政体制的重要内容，应结合财政体制改革方向，厘清中央与地方的收入分配关系，建立科学稳定的府际财政关系，既要保证中央财政收入合理稳固，增强对全局的宏观调控能力，又要最大限度增强经济社会发展活力，建立地方财政收入长期稳定增长机制。

三、推进新型城镇化建设重塑地方税制的思路

当前和今后一个时期，我国处于人均GDP由6000美元向10000美元冲刺的发展阶段，为达到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标，新型城镇化建设的战略部署对地方税制建设提出了更高要求，应按照十八届三中全会和中央城镇化工作会议中关于“构建地方税体系，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度”的要求，加快地方税体系公平、科学、法制化进程，为城镇化建设创造科学的税收环境。

(一) 加快推进资源税改革，在石

油、天然气从价计征的基础上，将煤炭等矿产品实施从价计征改革，逐步扩大征税范围，将资源税扩展到占用各种自然生态空间，应在对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记的基础上，逐步将土地、水、山场、草场、海洋、所有矿产、地热、进口资源等逐步纳入课征范围。将目前正在收取的煤炭基金、水资源费、林业补偿费、育林基金、林政保护费、矿山专项维护费、更新改造基金、电力基金、无线电管理费、渔业资源费等资源保护性收费进行清理整合，逐步以税收的形式进行规范。

(二) 加快房地产税法立法并适时推进改革，在个人住房房产税改革试点经验的基础上，逐步扩大试点范围，积极探索形成科学合理的房地产税法，积极稳妥地推进房地产税改革，同时清理房地产开发、流转、保有环节各类收费，解决目前在交易环节税负重而保有环节税负轻的问题。

(三) 改革个人所得税制，逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制，应统筹考虑我国纳税人的家庭结构、婚姻状况、子女抚养和教育、家庭被赡养人以及医疗支出特别是大病住院治疗等特殊情况，优化和调整税率和级次，完善个人所得税征管机制和相关配套措施。

(四) 改革完善城市维护建设税，建议将城市维护建设税改为城乡维护建设税，将地方用于城乡建设的收费、基金、附加等合并到城乡维护建设税之中，以体现国家大力发展小城镇和新农村建设的战略方针，更好地为我国的城镇建设和维护发挥积极的作用。

(五) 改革现行以社会保险基金收费为主的社会保险筹资模式，加快实施社会保险费改税，将分散在劳动、民政、人事、卫生等部门的社会保障基金改为统一征收“社会保障税”，建立城乡统一的社会保障税制，为社会保障资金的筹

措提供强有力的保证。

(六) 长远来看，有必要在对现行的教育费附加和地方教育发展费等各种政府教育性收费以及文化事业建设费、国家电影基金等文化性收费进行整合的基础上，可以考虑实施文化领域的费改税，为城乡文化建设确立必要的长效筹资机制。

(七) 积极配合建立系统完整的生态文明制度体系，推动环境保护费改税，将环保部门征收的排污费以及污水处理费等改为“环境保护税”，推动地方政府在新型城镇化建设中用财税制度完善环境治理、保护生态环境。

(八) 将现行证券交易印花税的征税范围扩大到期权、期货等各种金融衍生品，逐步降低税率，发挥税收调控金融市场、防范金融风险 and 调节收入分配的作用，并考虑将证券交易印花税收入的一部分专门用于支持城镇化建设。

(九) 遗产税是世界普遍公认的“良税”而不是“恶税”，目前世界上多数发达经济体和新兴经济体征收此税，一些人均GDP迈向高收入国的快速成长型经济体在酝酿开征遗产税。《国务院批转发展改革委等部门关于深化收入分配制度改革若干意见》(国发〔2013〕6号)提出“研究在适当时期开征遗产税问题”，随着经济社会的快速发展，研究我国开征遗产税和赠与税具备一定基础和条件，特别是在当前收入差距持续扩大、利益固化障碍严重的形势下，对纳税人不劳而获的巨额财产开征遗产税是大势所趋、人心所向。

(十) 推进地方税收法制化进程，提高税收征管效能。提高税收立法层级，积极创造条件将比较成熟的税收暂行条例上升为法律。提高税收执法的规范性，加大税收执法力度，堵塞税收征管漏洞。□

责任编辑 张蕊