

完善我国地方税体系的思考

苏冬一 杜威 ●

目前,地方税制的改革一直停滞不前,难以提供地方政府履行其职责的财力保证,必须对其进行改革和完善,以促进地方经济发展,满足地方政府实现职能的需要。

现行地方税体系存在的主要问题

(一) 税收制度内外有别,不利于公平税赋和平等竞争。目前,我国内外资企业所适用的税法,从总体上讲对外资企业优惠较多,不仅企业所得税法不一致,而且内资企业适用的房产税、土地使用税、车船使用税等,与外资企业适用的城市房地产税、车船使用牌照税等均不相同,同时对外资企业还不征收城市维护建设税。这不仅不利于公平税负和内外资企业间平等竞争,也不利于我国税制与国际税制接轨,更不符合WTO规定的国民待遇原则。

(二) 地方税改革滞后于经济发展,不利于充分发挥税收的调节作用。一是税种功能弱化。现行城市维护建设税、车船使用税、房产税、土地使用税的征税范围、计税依据、税率等都是在上世纪80年代制定的,近20年没有进行补充和修改,税收调节作用逐步减弱,很难适应经济和社会发展的要求。特别是城市维护建设税,仅仅是增

值税、消费税和营业税三税的附加,不具备独立税种的应有特征,而且收入规模较小,难以维持城市维护建设的基本需要。二是遗产和赠与税、社会保障税等尚未开征,税收聚财功能、调节功能和社会功能的发挥受到很大限制。

(三) 地方税体系缺乏有效、稳定的主体税种。在2002年实行所得税分享改革以后,目前我国地方税有十多个税种,除营业税、城市维护建设税、个人所得税外,大多是零星分散、征收难度较大的小税种,税源不稳定,收入规模较小。因此,现行地方税体系中已无主体税可言,地方政府没有主要的固定税源,难以保障地方经常性支出的需要。由于地方税主体税种模糊,地方政府很难确定自己收入的主要来源,进而影响地方财源建设,不利于地方经济乃至整个国民经济的健康发展。

(四) 税收权限高度集中于中央,不利于地方因地制宜处理地方经济问题。目前,我国税收权限高度集中于中央,几乎所有地方税的税法、条例、实施细则都由中央制定和颁布,地方只有征收管理权限及制定一些具体的征管办法和补充措施的权限。这种高度集中的税收权限划分模式,虽然有利于国家税法的统一,但同时存在着难以与各地经济情况相协调的问题,

不利于地方经济的发展。

完善地方税体系的总体构想

(一) 加快地方税种改革步伐,进一步完善体系。一是贯彻WTO原则,统一税制。为了实现内外资企业公平竞争,增强内资企业竞争力,不但应尽快统一目前正在酝酿的内外资企业所得税制度,适当降低所得税税率,统一税前扣除和税收优惠,而且要将分别适用于内外资企业的房产税与城市房地产税、车船使用税和车船使用牌照税予以合并,使内外资企业处在公平竞争的条件下。二是改革城市维护建设税。根据权利和义务对等的原则,多使用城市公共设施要多负担税收,为此,应改变城市维护建设税附加地位,使计税依据由依三税计征改为以销售收入、营业收入和其他经营收入为计税依据,扩大征税范围。同时将城建部门征收的市政设施配套费和城市公用事业附加等收费纳入其中,改称为城乡维护建设税,实行有等级差别的弹性税率,使该税成为独立税种,为加强城市维护和市政基础设施建设提供重要的资金来源。三是取消不合时宜的税种,适时开征新税种,废除各种收费。筵席税已经失去对经济的调节作用,应适时取消。应开征遗产和赠与

税,增加财政收入,调整社会收入分配;开征环境保护税,取消排污费,加强对环境的保护和促进资源充分利用;开征社会保障税,取消养老保险费、医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费,构筑社会安全网,促进社会稳定和协调发展;开征教育税,取消教育费附加,保持对教育的持续投入和实施科教兴国战略。四是扩大资源税和印花税的征收范围。首先扩大资源税的征收范围。对所有的矿产资源、土地资源、水资源、草原资源、森林资源、滩涂资源、地热资源和沙石资源征税,改变目前计税依据单一、征收范围窄的局面,实行差别税额,对不能再生的稀缺资源课以重税。以此提高资源利用率,调节企业之间资源级差收入水平,促进企业公平竞争。其次扩大印花税征税范围,凡具有合同性质的凭证、单据以及各种权力证照均纳入征税范围,以扩大税基,提高全民的纳税

意识。

(二)合理选择主体税种。地方税主体税种应依据经济发展水平分阶段确定。近期,鉴于我国国情并借鉴国际经验,只能选择税源广泛、税基较深厚、税制规范的营业税作为地方税主体税种。同时可将交通运输业与建筑安装业纳入到增值税征税范围。中远期,可选择财产税作为地方税主体税种。财产税因具有非流动性和受益性的良好禀赋而成为最适宜的地方税主体税种,改革调整现行房产税、城镇土地使用税、车船使用税等税种,构建新型的财产税体系。遵循国际惯例,按使用占用、转让、收益所处三个环节设计税种。在财产使用占用环节设置统一的房产税和车船税;在财产转让环节,设置财产登记税,同时取消现行印花税中有关财产转让方面的税目;在财产收益环节,继续完善土地增值税、所得税,从而形成多环节征税、作用互

补、自成体系的财产税体系。

(三)适当赋予地方税收权限。首先,选择合理的税权划分模式。实行分权与集权相结合的税权划分模式,即中央适当集中与地方分级管理相结合。中央税、共享税和地方税的主要税种,其税收立法权和税收政策制定权都要保留在中央,不下放地方;对影响宏观经济较小的地方税税种向地方适当分权,中央只负责制定这些地方税税种的基本税法,但其实施办法、税目税率调整、税收减免及其征收管理等权限应赋予地方。其次,适当下放税收立法权限。通过进一步明晰中央与地方政府的事权财权划分,规范共享税的征收与分配办法,减少财政级次等配套改革,在不侵蚀中央税基、不损害中央利益的前提下,地方政府可以对区域性资源开征新税。●

(作者单位:武汉理工大学经济学院
辽宁大学经济学院)

图片新闻

日前,江苏省姜堰市全面完成了2006年2562.7万元的农民种植小麦、水稻补贴资金发放工作,补贴农户21.12万户,受益人口62.75万人。补贴资金由财政部门通过“一折通”平台将资金打入农户“财政涉农补贴专用存折”。●

(唐余贵 沈厚旺摄影报道)



PHOTO NEWS