



# 完善地方税制的对策

○ 张光荣

在现代市场经济条件下,推进地方税制建设、完善地方税体系是正确处理中央与地方财政分配关系的重要条件。经过1994年分税制改革,我国已初步奠定了地方税制与地方税体系的基础,向着符合市场经济需要前进了一大步。然而,我国目前的地方税制建设与地方税体系的发达程度、调控力度、税种结构及运行成效等方面,尚未达到市场经济及分级财税管理体制的要求,主要表现在现行地方税源窄、收入规模小,地方税体系不健全、不到位、主体税种不稳,收费名目繁多、以费挤税现象严重。因此,进一步深化地方税改革和完善地方税体系是走向市场经济的中国税制改革的一个重要方面。

## (一) 正确处理好事权、财权与税权的关系

在税种的划分上,不要机械地受

制于财权与事权对应理论。明确地方政府的事权范围,是确立地方税体系的基础性前提。同时,以事权体现的政府职责必须有财权相对应。地方政府的财权并不完全体现在征税权上,即征税并不一定完全与事权相对应,因为政府间的财力还可以通过税收上缴、税收返还、转移支付等方式进行二次分配。由于各地自然条件、资源状况、人口分布、经济发展水平等存在巨大差异,试图以征税权与事权的绝对一致来设计分税制是不现实的,更不能指望地方政府靠地方税来实现全部收入自收自支。

与财权和事权相关的一个问题是税权划分。在这一问题上,应把握好两点:第一,在税收立法权限方面,我国在今后相当长一段时间内,仍应坚持“统一税法、集中税权”的原则。对中央税、共享税和多数地方税的立法权,都应集中于中央一级。其理由,一是我国是一个政治上高度统

一的单一制国家,税收立法上的高度分权模式是难以设想的。二是在社会主义市场经济发展的初期阶段,中央需要掌握立法手段,发挥税收的宏观调控功能,统一协调全国各地区的税收活动,防止出现税收方面的“不当竞争”。三是发挥税收的均衡功能,也需要有统一的税法和税收政策。第二,中央集中税权不等于垄断税权。在税收管理方面向地方适当分权,对于改善地方一级的税收征管是有益的。现行体制规定的分权措施主要有两项内容:一是对某些地方税种,在中央规定的征税范围和税率幅度内,地方政府可视本地具体情况,享有选择权;二是对某些地方税种,地方一级拥有决定开征权和制定具体征税办法的权力。随着经济发展和分税制进一步完善,可以考虑在一定范围内,赋予省级开征地方税的立法权,如地方性的养狗税、高尔夫球场使用税等,这样有助于广开地方财源和增强

外,应积极发展税务代理业务,实现税收征管工作的公开化、社会化;建立健全协税护税网络及税源管理部门协调机制,通过细化部门责任形成控管合力,最大限度地减少税收流失。

6、加强税收立法、执法、司法建设步伐,进一步推进依法治税进程。一是加强税收立法,合理设置税收立法框架。科学的税收立法框架应是以税收基本法为主导,税收实体法

与税收程序法并驾齐驱的“三维”模式,即基本法起统领、指导、管理和制约作用,实体法规定权利与义务,程序法规范税收征纳行为。二是坚持依法治税,严惩涉税违章行为。税务机关应按照“税法面前一律平等”的原则坚持依法征税、应收尽收,变“人治”为“法治”,特别应加大对税收流失行为的惩处力度,使涉税违章主体受到政治和经济的双重重创,付出远大

于“机会收益”的“机会成本”。三是加强税收司法,健全税收司法保障体系。在积极争取各级司法机关的支持与配合,共同打击涉税违法犯罪行为的基础上,尽快组建税务警察和税务法院(法庭),以强化税收执法刚性,提高税务司法水平,阻止终端环节税收流失的“管涌”。

(作者单位:安徽省砀山县国家税务局)

税收管理的效率。

## (二)合理配置税种，明确地方税制建设中的主体税种，优化地方税制结构

当前分税体制及其现行地方税体系的一个重要缺陷，就是主体税种不明确，影响其收入规模，不利于调动地方积极性。从世界各国地方主体税种的状况来看，差别很大。如美国州地方税以销售税为主体税种，日本以法人税和地方居民税作为主体税种，澳大利亚以工资税为主体税种，英国以财产税为主体税种。可见，地方税主体税种的选择并没有一个固定的模式，而是依据经济发展水平、税种的变化而有所变化。一般地说，随着税制改革的深化，地方税制结构的变化，个人收入的增长和税收管理的加强，以及税收政策的变化，地方税的主体税种地位也会有所改变。从我国目前形成的地方税总体格局来看，营业税约占地方税的38%，城市维护建设税占10%，企业所得税占19%，个人所得税占6%，农牧业税占10%，财产税占6%，其他税占11%。根据这样一个状况，从近期看，仍然要维持营业税作为地方税主体税种的地位，至少在营业税被增值税取代之前的这一段时间里，更应如此，但从税制改革的总体趋势来看，增值税迟早要逐步地部分替代营业税。这样，从长期看，应改革城市维护建设税，并使其成为地方税体系中的主体税。随着经济体制改革的日益深化，在规范各级政府职能的同时，地方政府的城市建设功能会日益强化并上升为主体，这样以城市维护建设税作为主体税与地方政府主要职能相匹配。

进一步深化税制改革，加快地方税收制度改革步伐，实现地方税制结构的优化组合，是完善我国税制总体结构的一个重要方面，也是进一步深化分税制改革的客观要求。现行的地方税拥有的税种较多，已初步形成了具有多种调节功能的税收体系。但由于税种配置的不尽合理，加上有些

税种本身存在功能缺陷，还有一些税种并未按其属性确定归属，出现地方税的调节功能不强、力度不够、作用偏差等现象。今后改革的思路：一是应尽快统一现行内、外资企业两种税制，将“两税合一”后新的企业所得税定为中央与地方共享税，采用共税基、分税率，组织税款入库。二是将现行城镇土地使用税、房产税、城市房地产税合并建立内外资统一的房地产税(或不动产税)，统一纳税人，合理调整计税依据，适当提高征收标准。三是将现行车船使用税和车船使用牌照税合并，建立内外资统一的车船使用税。将车船使用税明确为财产税性质，凡拥有车船的单位和个人都是车船使用税的纳税人，合理调高税负水平。四是将现行城市维护建设税按流转税税额附征(即附加税)改为以销售(或营业)收入为计税依据的独立税种。凡有经营收入的单位和个人，包括外商投资企业和外国企业均应交城市维护建设税。建议该税种实行差别税率，根据城市服务功能的优良和城市规模容量，在国家规定的幅度内由地方政府确定税率。五是通过立法开征环境保护税(或生态税)。为了保护环境，实现资源的永续利用，保障我国经济的可持续发展，建议以国家有关部门核定的对环境造成污染的生产经营企业为征税对象，按污水排污、环境噪声排污、废渣排污、废气排污和其他设计税目开征环境保护税。环保税由地方税务机关进行征收管理，收入纳入地方财政，按照“专款专用”的原则，交付环保部门统一管理使用。六是通过立法开征社会保障税。参照国际经验，从我国的实际出发，制定社会保障法，开征社会保障税，是紧迫而又现实的选择。具体实施方案是：在保障项目上，设立退休、失业和医疗三个必缴税目，对工伤和生育等保障项目，暂时仍由企业或家庭自我保障。结合大多数国家社会保障税的纳税人为雇主(公司)、雇员和个体经营者的现实情况和我国国情，我国社会保障税的纳税人原则上也应该是所有支付工薪的单位、工薪收入者和个体经营者；按照国际惯

例，社会保障税的计税依据为雇员的工薪收入(不包括资本利得、利息、股息所得等)、个体经营者的纯收益额或营业利润；在税率上一般按比例税率征收，并且对税基的最高额有限定，当然限征额要根据物价指数适时调整；社会保障税可作为共享税，由国家税务机关征收。在分享比例上，目前可将税款的大部分划归地方收入，少部分划归中央，供中央在全国范围内调剂。

## (三)规范地方政府的收费行为，清费立税拓展税基，加强地方税制建设

应结合税制的进一步改革，从清理名目繁多的预算外收支入手，对各种收费项目和行为进行规范，将其中一部分地方收取的名为费、基金实为税收的非税收入改为名正言顺的地方税。在具体的操作实施过程中还应注意以下几个问题：一是对“三乱”性质的、不合理的收费要坚决取缔。农民、企业、单位在缴足了税收之后，有权拒缴各种非法收费、集资与摊派。同时，要加快行政体制改革的步伐，加大政府职能转换和机构改革的力度，从源头上压缩对财政性开支的需求。二是某些具有合理性但不宜改为税的费，可继续采取收费的形式，但一些管理办法和制度要完善，而且要尽可能转为预算内的规费形式。地区、社区内的一次性集资，原则上应经过公共选择程序决定。至于某些原政府单位“企业化”之后的经营性收费，应与政府体系脱钩，转入商业性资金的运作模式。三是合理的但宜采取税收形式的收费，要加快创造条件改为收税。如：教育费附加、农村教育事业费附加和义务教育中的平均摊派部分，实质是就不同的对象征收的同一目的的税收，建议统一为教育税。这一征收方式的改变不仅降低征收成本，更重要的是规范政府行为，理顺政府和企业的分配关系，增加企业的投资意愿，促进地方经济增长。

(作者系中共湘潭市委副书记)