

完善地方税制的建议

○ 徐 龙 宋 涛 陆新洋

1994年确立的分税制财政体制和地方税体系基本框架,充分调动了地方各级政府发展经济壮大财政实力的积极性,促进了地方财政收入的稳定增长,保证了地方各项事业的健康发展。但是,随着财税体制改革的进一步深入,地方税制还需要进一步健全和完善。

(一)现行分税制体制没有明确对中央和地方事权范围作出相应的调整,地方税管理权限划分不合理。分税制改革是根据“统一税法、公平竞争、简化税制、合理分权”的原则,合理界定中央与地方政府之间税收管理权限,以保证中央与地方正确行使税收管理职能。从目前来看,存在的主要问题:一是现行的分税制体制虽然对政府的事权范围做了原则性的调整,但中央只管政策地方只出资金的不正常现象仍然存在,

造成了事权与财权的不统一,地方政府没有相应的财权、税权作保障,使地方政府只好压缩其他开支来弥补中央所开的资金缺口。二是中央税与地方税的划分不规范。我国现行中央与地方税种的划分,基本上是以“收入”来界定的。地方税的税制结构基本上是依托于“分税制”中“固定收入”而形成的,并非根据税收自身的特点确定的,带有明显的过渡性,存在着不合理的因素。地方税种大部分税源零星分散,收入不稳定,征收难度大、征收成本高。而且,中央税与地方税的划分标准不一,有的按税种划分,有的按行政隶属关系划分,还有的根据收入需要划分,这样的划分带来了收入的混库、混税等现象。

(二)税制改革不到位,地方税体系有待进一步健全和完善。现行的地方税体系存在的主要问题:一是地方税的

税改进展缓慢,制约了整个税制改革的进程。在现行的地方税收体系中,大部分地方税的征税范围偏窄、税率偏低、收入规模小。除了营业税和企业所得税外,大多数税种只是在部分修改的情况下,沿用不同年代的条例和征收办法,没有起到应有的调节地方经济的作用。二是税收政策不统一,税种划分内外有别。在现行地方税种中,企业所得税、房产税、车船使用税、城镇土地使用税等,只适用于内资企业,外商投资企业则执行另外一套税制,这给地方税的征收管理造成困难,不利于内外资企业公平税负和平等竞争,违背了市场经济中的“平等”原则,也不符合国民待遇原则。由于这些不平等因素的存在,造成了假三资企业的增多,地方税收流失越来越严重。三是地方税收入规模小,难以满足地方日益增长的支出需要。加

一句话,热情接待每一位纳税人,认真办好每一笔税费业务,准确解答每一个咨询问题。树立了“爱岗敬业,勤廉从政,争创一流”的良好形象。

在重点直征过程中,由于征管及服务措施得到落实,所以,蕉期一到,坂仔蕉市日交易额百万元以上,日外出蕉120车次,日输出蕉量1500吨,年交易

额2.5亿元,成为福建省最大的香蕉绿色食品集散地,而征管工作则是繁而不乱,紧张有序,颇有成效。

除了香蕉这一主要大宗的特产税实行市场重点直征抱大“西瓜”外,对蜜柚、柑桔等较为分散、零星的一些品种的特产税的征管,则采取“划分片区,各负其

责,应收尽收”的办法,实行片区别管理,源头征收,兼捡细小芝麻,做到大税既收,小税不丢。1997年全镇共征收蜜柚、柑桔等零星、分散的特产税达89万元。

(作者单位:福建省平和县坂仔镇财政所)

之地方税收法规制定权、解释权等均由中央统一掌握,地方政府只负责征收,不能对地方税种适时进行合理的调整,不利于地方税收体系的发展和完善。

(三)地方行政性收费侵蚀了地方税税基。地方行政性收费种类繁多、规模庞大,年增长幅度超过了地方税收收入的增长幅度,出现了税费倒置的状况。地方过多的行政性收费限制了税收职能的发挥,造成税费不分,干扰了税收工作的正常开展;同时加重了企业的负担,增加了企业成本,严重侵蚀了所得税税基,对国家税收和财政预算执行造成了严重的冲击。

健全和完善我国的地方税制,既要考虑到我国政治、经济、管理等方面的国情和现行税制结构及未来改革发展的趋向,也要考虑市场经济对地方税制的要求。目前可从以下几方面着手:

(一)合理划分税收管理权限,赋予地方适度的立法权。为了进一步理顺中央与地方之间的财政分配关系,调动地方政府组织财政收入的积极性,应改变我国税收高度集中的状况,赋予地方适当的立法权。税权的划分,应当既能体现中央集中统一的权威性,又能体现地方政府的相对独立性,按照其不同类型来划分,具体可分为三类:第一类是将涉及社会收入分配公平、国家宏观调控以及与第三产业有密切联系的税种的绝大部分税收立法权限划归中央,以利于全国税收政策的统一和加强国家的宏观调控。主要税种有企业所得税、个人所得税、营业税、固定资产投资方向调节税、土地增值税等。第二类是将城建税、房产税、城镇土地使用税、车船使用税、农业四税等税种的管理权限(除税收立法权归中央外)较多地集中于地方,以利于各地能够根据本地实际情况灵活运用国家税收政策,促进地区经济和各项社会事业的更快发展。第三类是将税源零星分散、纳税环节不易掌握、征收成本高而且对宏观经济不发生直接影响的税种的立法权下放给地方,主要税种有屠宰税、筵席税、印花

税、遗产税等。

(二)优化现行地方税种,构建科学的地方税收体系。目前,我国的地方税改革已明显滞后,许多现行的地方税种已远远不能适应新形势的要求,需要进一步改革和优化。一是进一步改革和调整现行的财产税体系。统一车船税和车船(牌照)税,改从量定额征收为从价定率征收,以买价和一切价外费用的总额为征税客体;统一房产税和城市房地产税,扩大其征收范围,实行国民待遇;尽快开征遗产税、赠与税。二是改革现行的营业税、城建税和个人所得税。营业税作为地方的主体税种,应不分行业、不分企业隶属关系,将包括铁路、金融、保险等部门的营业税收入统一归属企业所在地财政;城市维护建设税更名为城乡维护建设税,将征收范围扩大到农村,同时改变其附加税的地位,将其计税依据由增值税、消费税、营业税的税额改为销售收入,成为一个独立的税种;扩大个人所得税的征税范围,实行双向申报制度和预扣税款制度,加大对违法行为的惩处力度。

(三)合理调整地方税的税制结构和收入结构,建立以营业税为主的地方税制结构。要通过改革和完善地方税种,逐步扩大地方税调节的广度和力

度,使之负担起组织地方收入的主要职责。从我国的国情来看,建立以营业税和企业所得税为主,以城建税和个人所得税为辅的地方税制结构是比较现实的。营业税占整个地税收入的比重相对比较高。以徐州市为例,1997年营业税收入为28763万元,占同期地方财政收入的35%,1998年营业税收入为32698万元,占同期地方财政收入37%,高于其他税种占地方财政收入的比例。在目前和今后相当一段时期内,营业税的征收范围不宜再缩小,因为其征收规模直接影响到地方财政收入的增减,进而影响到地方各项社会事业的发展。

(四)调整现行的收费体系,逐步实行费改税,增加地方财政收入。在日益膨胀的行政性收费不断侵蚀地方税税基的情况下,改革现行的收费体系,实行费改税,是十分迫切和必要的。目前要加强对行政性收费的约束和管理,纠正正在实际工作中与税费改革方向相背离的做法。同时,要加快对当前混杂的收费体系进行清理调整的步伐,逐步取消为弥补管理经费不足的收费,禁止和取消为筹集建设资金而设立的各种收费,增加一些与市场经济相联系的政府行政许可证收费,使收费趋向合理。

(作者单位:江苏省徐州市财政局)

(上接第28页)
构,规范稽查程序和权限,形成既相互配合又相互制约的运行机制。三是提高稽查人员业务水平。通过加强税务稽查技能专业培训和完善人事管理制度等途径,提高税务稽查人员查账水平,从而提高税务稽查选案的准确性和案件审计的效率。

(五)加快对纳税人信息的获取和涉税情报在税务机关内部的有效流动。一是建立由当地政府牵头,财政、地税、国税、审计、工商、计经委等部门组成的联席会议制度。定期互通信息,以搞好对各纳税环节的控制,特别是地税、国税部门要建立健全税务信息交换或共

享制度。同时,要重视计算机网络建设,以扩大税源监控覆盖面,加大税源监控的力度。二是完善和施行有关纳税人信息的提供制度和对纳税人的涉税情况问询制度。三是搞好税收统计分析预测和税收会计核算监控。着重掌握各重点税种、重点企业和重点行业的税源动态,并通过税收会计核算,对应征、上解、入库、提退、减免、待征、死欠等税收资金活动全过程进行监控。四是充分调动社会力量,进一步加强涉税违法案件举报工作,努力查处大案、要案,确保实现税源监控目标。

(作者单位:浙江省开化县地方税务局)