

地方税制建设初探

○东北财经大学 刘明远

一、概念

什么是地方税?地方税是指按照财政管理体制的规定,隶属于地方财政收入的诸税种的总称。在分级财政的条件下,各级财政都应依法组织属于自己的收入,中央税的税收立法权和管理权集中在中央,税收收入归中央支配;地方税的收入归地方支配,地方税的立法权原则上集中中央,也可分税种下放给地方一部分或全部,征管权归地方。一般地说,立法权不是判定是否是地方税的最终标准。有中央统一立法的地方税,也有由地方独立立法的地方税,这与各国的国情相关。

二、地方税制的演变

(一)1950年初的《全国税政实施要则》规定,除农业税外,在全国统一开征货物税、工商业税、盐税、关税、薪给报酬所得税、存款利息所得税、印花税、遗产税、交易税、屠宰税、房产税、地产税、特种消费行为税、使用牌照税共14个税种。税制的确定也借鉴了西方的某些做法,其中已经包含了几种属地方税的税种。后来又宣布薪给报酬所得税和遗产税暂不开征,地产税和房产税合并为城市房地产税。在以后的一个较长时期内,国家明确把屠宰税、城市房地产税、车船使用牌照税、牲畜交易税、集市交易税5个零星分散的小税种划为地方税。这些税的基本法规均由中央制定颁布,但授予地方较大的管理权限。

(二)党的十一届三中全会后,随着社会经济由单一的封闭式的产品经济向多样化开放型的社会主义经济发展,1983年—1984年进行了利改税。这是一次工商税制的全面改革,对国有企业开征所得税和调节税,

增设了一些地方税种,使税收收入占财政总收入的比重迅猛上升到90%,为按税种划分为中央与地方收入提供了财力条件。按照1985年实行的“划分税种,核定收支,分级包干”体制规定,明确列为地方财政固定收入的税种有:①集体企业所得税;②农(牧)业税;③车船使用牌照税;④城市房地产税;⑤屠宰税;⑥牲畜交易税;⑦集市交易税;⑧契税;⑨城市维护建设税;⑩土地使用税;⑪房产税;⑫车船使用税;⑬地方国营企业所得税;⑭地方国营企业调节税。后来由于有几个税种尚未开征,又面临投资、消费双膨胀的压力,按税种划分收入还有困难,因此在“七五”时期暂时实行“划分税种基础上的总额分成”办法。地方税还是没有建立起来。

(三)按照建立社会主义市场经济体制的要求,1994年出台的分税制体制规定,地方税包括:①营业税(不含铁道、银行、保险集中缴纳的营业税);②地方企业所得税(不含地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税);③个人所得税;④城镇土地使用税;⑤固定资产投资方向调节税;⑥城市维护建设税(不包括铁道、银行、保险集中缴纳的部分);⑦房产税;⑧车船使用税;⑨印花税;⑩屠宰税;⑪农(牧)业税;⑫农林特产税;⑬耕地占用税;⑭契税;⑮遗产和赠予税;⑯土地增值税。地方税制建设迈出了决定性的一步。

三、实行分税制,加强地方税制建设刻不容缓

计划经济体制下,为什么地方税制建设从未成为一个紧迫的课题?这是因为:1. 在集中的财政体制下,地方财政收支都由中央核定,地方财政还不是真正独

立的一级健全的财政;2. 中央与地方收入的划分,采用直接划分收入项目的办法(如分类分成)和收入比例分享的办法(如总额分成和增长分成),划分税种成为次要层次上的问题(如地方财政固定收入中包含几种地方税);3. 受“税收无用论”和“税收非税论”的影响,税收不介入国有企业的利润分配,税基狭窄。1953—1980年间各项税收占财政总收入的比重还达不到50%,地方税只占百分之几,其地位可想而知。

为跟上经济体制总体改革的步伐,财税体制近期改革的重点是把地方财政包干制迅速过渡到在合理划分中央与地方事权基础上的分级财政分税制,以划分税种来确定各级财政收入的来源。建立一级健全的地方财政,要以健全的有稳定收入的地方税正常运行为基础。没有这一点,地方政府的事权与财权统一原则就难以到位,地方一级独立的财政就没法落实。近期大力加强地方税制建设是推行分税制的重要一环。

四、中央与地方之间税种划分的原则

在健全税制和合理设置税种的基础上,哪些税种属于中央税?哪些税种属于地方税?按照什么原则来界定税种的归属?

《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中指出:“根据事权与财权相结合的原则,按税种划分中央与地方的收入。将维护国家权益、实施宏观调控所需的税种划分为中央税;将同经济发展直接相关的主要税种划分为中央与地方共享税;将适合地方征管的税种划分为地方税,并充实地方税税种,增加地方税收入。”这是体制转换中符合我国国情的划分中央与地方收入的正确原则。

考虑到我国分税制从目前初步形成向彻底的分税制过渡的必然性,西方市场经济国家中央与地方分割税收的原则是可以有所借鉴的。这些原则是:1. 功能原则。力求使功能不同的税种划分利于中央和地方政府更有效地行使其职责,例如把有助于中央实行宏观调控(包括稳定经济、调节级差收入等)的税收划归中央,把受益性税收、区域性税收划归地方,体现区域内居民利益对称的原则。2. 便利原则。方便征管是划分中央税和地方税的标准之一,如房产税、土地税,世界各国几乎无例外地列入地方税,因为作为征税对象的房屋和土地分布在各个辖区之内,便于地方掌握税源,核实价格,及时征税。3. 效率原则。税收的分割应有利于市场经济运行和提高经济效率,如对商品流转额课税,应有利于公平竞争和统一大市场的形成和发展,由中央征管为主更能促进货畅其流;如果由地方征管,容易出现追求地区利益的保护主义,进而关卡林立,堵塞流通渠

道。4. 协调原则。分税制条件下中央税和地方税是相对独立的税收体系,但不是截然分裂的两个利益主体,而是统一政策下协调运行的两级税收体系。越是大的国家,各地区经济发展不平衡的矛盾比较大,越要注意处理好地方税的协调,或是事先协商,或是中央有裁定权。在中央与地方的关系上,地方服从中央是各国共同遵循的原则,即使在高度分权的国家也无例外可言。

五、完善地方税制的几点设想

我国1994年出台的分税制体制正在正常运行中。现行方案的收入划分要点是:消费税划归中央,营业税划归地方,增值税由中央与地方按“七五、二五”比例共享,企业所得税仍按隶属关系分别征收。这是一个新“双轨制”结合运行,具有过渡性特点的办法。

从完善地方税体系的要求看,应有以下几点考虑:

1. 按照分税制原则,加大分税种的力度,缩小共享税的比重,弱化收入分成办法,将增值税改为中央主体税,强化中央财政收入的主体地位。

2. 彻底破除按企业行政隶属关系划分收入的原则,将企业所得税改为中央与地方同源课税,分率计征。推进政企分开和企业转换机制。

3. 扩大地方税收规模,选择财产、土地税和个人所得税、社会保险税、城市维护建设税及营业税作为地方主体税。应使地方税收入在全国税收总收入的比重逐步上升到30%左右,在地方财政收入中的比重逐步上升到60%,成为地方财政稳定可靠的收入来源,保证地方政府公共支出的基本需要。

4. 适当扩大地方的税收立法权。凡涉及全国范围的地方税的基本法由中央制定,在基本法规定的范围内地方立法机关可以根据本地实际制定实施办法,并制定地方某些特有税种的单项法规,有确定征收范围、税率、税额、起征点以及开征、停征、减免税等权限。

5. 分设税务机构。从税收征管机构看,各国的办法不拘一格,有的按中央税、地方税分设机构,独立管理;有的由中央代征地方税;也有由地方代中央征收的。从我国实际出发,在由财政包干制向分税制转换中,中央要集中必要的财力,将把过去财政收入由自下而上的流动改为自上而下的返还,这种转变是很大的。为保证中央与地方两级财政收入,特别是为了保证中央收入,分别设立国税局和地方税局是完全必要的。有些地区现在地方税的数额很小,设置地方税局似不迫切,其实,增设地方税局正是要加强地方税制的建设和地方税在地方财政中的职能作用。合理规范的地方税制将在地方的经济和社会发展中发挥越来越大的作用。

(责任编辑 方震海)