



中央财经大学
Central University of Finance and Economics

中国财政发展协同创新中心
China Finance Development Innovation Center



中央财经大学
Central University of Finance and Economics

税务学院
School of Taxation

2013/2014

中国税收发展报告

—— 中国地方税改革研究

China Tax Development Report
— Research on China Local Taxes Reform

中央财经大学税务学院 编

中国税务出版社

2013/2014

中国税收发展报告

—— 中国地方税改革研究

China Tax Development Report
— Research on China Local Taxes Reform

中央财经大学税务学院 编

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国税收发展报告. 2013~2014: 中国地方税改革研究 / 中央财经大学
税务学院编. -- 北京: 中国税务出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-5678-0117-2

I. ①中… II. ①中… III. ①税收管理—研究报告—中国—
2013~2014 ②地方税收—税收改革—研究—中国 IV. ①F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 145134 号

版权所有·侵权必究

书 名: 2013/2014 中国税收发展报告——中国地方税改革研究

作 者: 中央财经大学税务学院 编

责任编辑: 朱承斌 姜莉娜

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: 中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 B 座 18 层

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 63908889 / 90 / 91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 31.25

字 数: 612000 字

版 次: 2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0117-2

定 价: 78.00 元

如有印装错误 本社负责调换

报告编写组

顾问 李俊生

主编 杨志清

副主编 樊勇 刘桓 曹明星 何杨

执笔

第一篇 理论基础与国际比较

第一章 曹明星 熊文钊 郑毅

第二章 张京萍 何杨 李升

第三章 John Mikesell

第二篇 制度演进与现状评析

第四章 刘金科

第五章 李升

第六章 蔡昌等

第三篇 实证研究与改革思路

第七章 寇恩惠

第八章 何杨 满燕云 刘威

第九章 樊勇 张宏伟

第十章 王文静

第十一章 王文静 寇恩惠

第四篇 实地调研与地区分析

第十二章 杨志清 何杨等

第十三章 山东省地方税务局课题组

第十四章 湖北省地方税务局课题组

统纂 杨志清 樊勇 何杨

前言

2013—2014年对于中国未来的改革之路具有标志性的意义。经过30多年持续快速发展,中国经济取得了举世瞩目的成就,但是也积累了一些体制性的问题,改革进入了深水区。2012年11月8日,党的十八大胜利召开,新一届领导集体以崭新的面貌亮相。2013年11月12日,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,使得全面深化改革成为新时期的主题词。

作为一个幅员辽阔的大国,在多层级的政府治理框架下,考虑到历史的惯性、地区间自然禀赋的差异、人口众多等复杂的国情,中央和地方的财政关系如何处理是中国长期以来面临的一个难题。1994年分税制改革虽然对税收收入在中央和地方间进行了划分,但是政府间事权划分、财权划分、转移支付等基础性制度都没有完全建立。事权与支出责任划分上的矛盾、专项转移支付份额过大、地方政府性债务风险激增等问题,使得政府间财政关系已经不能仅仅依靠小修小补来调整,而是必须通过整体的、系统化的全面改革加以改变。地方税改革正是这一全面改革的突破口。

我国是单一制国家,税收立法权应集中在中央。同时,也应强化中央政府的财政责任,把应当管理的事务管起来。中央政府是国家安全、经济稳定和收入再分配职责的主要承担者,全国性公共物品以及具有大范围规模经济和外溢性的活动也需要中央政府承担或参与。依据地方各级政府法定的事权,赋予地方相应的财政收入和安排支出的权力,使得各级政府的财政能力能够很好地同其所担负的事权实现逐级对应,从而在制度上为事权与财政能力相协调的实现提供有力保障,也将进一步理顺经济关系,使经济活动规范化。因此,地方税的问题既是财政问题,也是法律问题;既是技术问题,也是制度问题;既是理论问题,也是应用问题。

从历史上看,中国长期以来作为一个中央集权的大国,地方政府的地位可以说是逐渐没落。汉代的地方行政最为后世称道,但自汉武帝始,即开始通过强硬手段,增强中央,削弱地方。往后唐、宋、明、清各代,中央集权不断加强,地方几乎所有财权都归属到中央。新中国成立之后,也经历一个从计划经济体制

的集权，到“财政承包体制”的分权，再到1994年分税制改革的财权上收。由于中国自身独特的历史、文化和政治环境，西方国家在财政分权上的理论和实践对于我们又有哪些借鉴呢？我们的研究发现，无论是发达国家还是发展中国家，均在确保中央政府集中大部分税收收入的前提下，使地方税收收入达到一定规模，但并不存在一个统一的、可比的标准。而合理分配征税权有助于政府控制自己的财政，可使地方政府决定自己的支出水平以及支出资金用于哪些经济领域。

目前，由于地方缺少自己的主体税种，很多真正需要地方政府提供的公共物品和公共服务并没有得到很好的提供。一些应该由中央做的事情交给了地方，“中央点菜、地方埋单”，加重了地方的负担；一些属于地方管理的事项，中央相关部门有相当的资金补助，限制了地方政府在地方事务上更好地发挥作用。于是出现了一种特殊的结果，财政资金70%以上是在地方花的，但是如何花这些钱地方政府却没有发言权。2008年全球金融危机之后，中央财政及一百多家中央企业的获利能力越来越强，而地方政府则严重依赖土地财政，正在推进的“营改增”使得地方收入进一步降低。随着城镇化战略的实施以及各项社会保障制度的健全，地方政府的支出需求不是减少而是大幅增加。当前地方财政依赖房地产税费，地方政府债务风险加大等现象的出现，都意味着重新调整中央和地方的财政关系，扩大地方政府的良性收入能力，已是经济改革的首要课题。

那么，对于当前热议中的各种地方税改革方案，是否具有可行性，又会产生什么样的影响呢？本报告进行了一系列的实证研究。对于当前关于“营改增”是否进行到底的疑虑，报告第七章运用CGE模型，论证了扩围范围越广，扩围税率越高，越有利于减轻原征收增值税行业的税负。并且只有在所有行业都实行增值税，并采用17%的统一税率时，增值税和营业税收入之和才会明显增加。在“营改增”全面推进的趋势下，地方政府税收收入减少幅度明显，地方税的改革刻不容缓。房地产税的改革也是探讨的热点之一，报告第八章对房地产税改革影响进行了测算，如果按照人均25平方米设定免征额，到2018年存量住宅房地产税收入为4081.9亿元，增量住宅房地产税收入1.1万亿元，再加上商用住房房地产税收入，房地产税可以逐步成为地方政府稳定的收入来源。但是我国的房地产税改革面临征管成本和土地制度两大难题，应该结合土地出让制度的改革，分步骤推进。报告第九章以碳税为例，对开征环境税作为地方税进行了分析，并在财政支出数额一定的情况下对等幅补贴与差幅补贴的累退性消除效果进行了模拟，发现针对不同阶层给予差额补贴为更优的方案。报告第十章对消费税作为地方税的可行性进行了探讨，发现如果消费税作为我国地方财政收入的来源之一，仍然具有较大的增收空间。第十一章对资源税作为地方税，由从量计征改为从价计征进行了影响测算，资源税收入大体上提高了4~5倍。同时，资源税改革需要注意既达到引导企

业积极节能降耗的目的，同时不能严重挫伤微观经济活力，形成自律的良性经济循环。

任何改革设想都离不开具体的国情、省情。为此，我们还选择北京、山东、湖北作为案例，对其地方税改革的实践和影响进行调研。结合不同省市的经济、社会、产业和财税状况，地方调研报告还对社保费改税、企业所得税分成比例调整、零售环节的销售税等方案进行了可行性分析。从中可以看出，由于不同省市的经济发展状况、地方财政收支状况不同，在地方税主体税种选择、地方税体系构建中都有不同的侧重，也反映出既然作为地方税，必须要考虑不同地方的特征而不可一刀切。

诚然，地方税问题涉及的内容较为庞杂，不同利益主体的诉求差异显著，既有“财”的问题，也有“政”的问题。本报告不期望能够回答所有的问题，但是希望能够就我们力所能及之处进行一些探讨。期盼通过这些研究，能够为探索地方税完善之路提供一些有价值的成果。

本报告是《中国税收发展报告》的第四集。从2010年起，中央财经大学税务学院发起的《中国税收发展报告》已经成为学界和行业的一个标志性成果。本报告一如既往地得到了中央财经大学党委书记胡树祥教授，校长王广谦教授，副校长李俊生教授、赵丽芬教授和中国税务出版社社长张铁勋，副总编辑黄琳、朱承斌的热情关怀、指导与鼎力支持，在此表示衷心的感谢！中国社会科学院财经战略研究院院长高培勇教授、财政部科研所副所长刘尚希研究员、国家税务总局科研所副所长靳东升研究员、北京大学经济学院财政系副主任刘怡教授、中国人民大学财政金融学院朱青教授等对报告的顺利完成给予了指导。我们也期望一如既往地得到全国税收理论与实务界各位领导、专家以及各兄弟院校税务专业同行们的指导和帮助，共同建设这个共同的学术家园，为中国的税收改革与事业发展作出贡献。

中央财经大学税务学院

2014年7月

目 录

第一篇

理论基础与国际比较

第一章 中央地方财政关系的法治基础

一、国家结构形式及其基本理论	4
(一) 单一制模式	5
(二) 联邦制模式	6
(三) 单一制模式与联邦制模式的评价	7
(四) 国家结构形式的模式选择	8
(五) 探讨：“中国特色”单一制模式	10
二、现行宪法文本中的中央与地方关系	13
三、我国处理中央与地方关系的基本原则	16
(一) 统一性与灵活性相结合原则	16
(二) 集权与分权相平衡的原则	18
(三) 公民权利决定公共权力原则	19
(四) 充分调动地方积极性的原则	20
(五) 行政区划与经济区域相协调原则	21
(六) 行政区域与司法区域相分离原则	22
(七) 公共权力运行效率最高原则	23
(八) 中央与地方关系法制化原则	24

四、分税制：中央与地方财政关系的基础与归依	26
(一) 分税制出台的背景	26
(二) 分税制的产生与发展	27
(三) 分税制的成果与缺陷	29
(四) 基于分税制：中央对地方的财政控制	31
五、党的十八届三中全会后对中央与地方关系的展望	32

第二章 地方税设置的基本原则与各国实践

一、中央地方税收划分中应该遵循的原则	38
(一) 根据政府行政权力体制划分中央税与地方税原则	39
(二) 受益原则	40
(三) 资源优化配置的效率原则	40
(四) 体现政府职能分工原则	41
(五) 税务行政管理效率原则	42
二、地方税设置的各国实践	42
(一) 主要单一制国家地方税体系	42
(二) 主要联邦制国家地方税体系	52
三、地方税体系建设的国际经验	64
(一) 地方税体系及其主体税种的选择	64
(二) 各级政府间税权的划分	65
(三) 地方税收收入占全国税收总收入比重	70

第三章 地方税收管理的国际经验

一、引言	77
二、对可供选择模式的比较	78
(一) 中央管理税收	78
(二) 独立的次国家政府管理税收	80
(三) 税收权力分散化的困境	83
三、税收管理系统概述	84
(一) 中央税收管理	84

(二) 独立的地方政府税收管理	89
(三) 共享和合作管理	99
四、结论	103

第二篇

制度演进与现状评析

第四章 我国财政体制的变迁与评价

一、我国财政体制的变迁	108
(一) 财政体制变迁的背景	108
(二) 财政体制变迁的脉络	110
(三) 财政体制改革的特征	120
二、我国财政体制变迁的评价	122
(一) 我国财政体制改革的成效	122
(二) 我国财政体制改革中存在的不足	128
(三) 财政体制改革的展望	133

第五章 我国现行地方税制的运行与评价

一、地方税历史沿革	137
(一) 新中国成立后至改革开放前的地方税	137
(二) 1980—1993年的地方税	139
二、我国地方税现状	140
(一) 现行地方税的构成	140
(二) 地方税的收入结构与收入规模	141

三、地方税在整体税制和地方财政中的地位和作用	144
(一) 地方税在现行税制中的地位	144
(二) 地方税在调控经济、调节分配中的作用	145
四、地方税收入运行情况分析	149
(一) 纵向税收划分不合理	149
(二) 地方税构成呈现规律性变化, 出现“两高一低”的特征	151
(三) 省级及省以下地方政府缺乏主体税种, 对共享税收依存度较高	153
(四) 地方税收的主体税种存在区域性税收竞争, 且暗含体制性的分配不公	155
(五) 地方财力对房地产的税费依赖性大	156
五、地方税收与地方公共财政支出的匹配分析	159
(一) 地方税与地方公共财政支出的整体匹配分析	159
(二) 地方税与地方支出的具体匹配情况	162
六、现行地方税的立法权、税政管理权限及存在问题	163
(一) 地方税的立法权、税政管理权限的现状	163
(二) 地方税的立法权、税政管理权限的法律视角分析	165
(三) 地方税的立法权、税政管理权限的经济视角分析	167
(四) 地方税的立法权、税政管理权限现存的问题分析	170
七、现行地方税种的税制要素及存在问题	171
(一) 大部分的地方税制度建设相对滞后, 无法适应 经济社会发展的需要	171
(二) 部分地方税制不规范	173
(三) 地方税体系在制度设计上缺少弹性, 难以兼顾不同地域 经济社会发展特点	173
八、现行地方税种的征管情况及存在问题	174
(一) 国地税征管范围调整频繁, 地税征管难度较大	175
(二) 国地税征管范围存在一定的不合理性	176
(三) 现行税收征管法并不完全适应地方税征管需要	177
(四) 地方税的征管机制有待进一步完善	177

(五) 地税征管难度大, 征管水平不高, 与未来地方税体系的构建差距较大	178
--	-----

第六章 地方税改革思路与征管制度

一、地方税制改革的目标与原则	180
(一) 我国地方税制改革的目标	180
(二) 我国地方税制改革的原则	180
(三) 贯彻地方税制改革原则的必要条件	181
二、地方税制改革的主要思路	182
(一) 以房产税改革为重点, 完善地方财产税体系	182
(二) 整合多个税种, 综合开征房地产税	183
(三) 调整企业所得税分成方式	185
(四) 继续加快资源税制改革	186
(五) 改革建立地方销售税	187
(六) 适时开征独立的环境税	188
三、我国地方税征管体制分析及改革措施	188
(一) 税收征管的含义及影响因素	188
(二) 我国地方税征管体制的现状分析	189
(三) 地方税征管改革的相关措施	189

第三篇

实证研究与改革思路

第七章 增值税扩围改革对中国经济的影响

一、相关文献综述	196
(一) 扩围改革的必要性	196
(二) 扩围改革的难点	196

(三) 扩围改革对财政收入及行业税负的影响	197
(四) 扩围改革对价格和居民福利的影响	198
(五) 增值税改革的CGE模型文献综述	199
二、CGE模型的结构描述	202
(一) 生产结构和要素市场	203
(二) 居民	205
(三) 企业	206
(四) 政府的收入与支出	206
(五) 要素市场结构与均衡	206
(六) 投资储蓄	207
(七) 增值税扩围模拟的方案	207
(八) CGE的数据基础社会核算矩阵	208
(九) 社会核算矩阵基本原理和编制步骤	210
三、模拟结果	213
(一) 税负的影响	213
(二) 对生产要素的影响	224
(三) 对宏观经济变量的影响	227

第八章 房地产税改革研究

一、房地产税与地方财政	234
二、我国从土地出让到房地产税的模型构建	235
三、征收房地产税后的效应分析	237
四、我国房地产税的改革历程	239
(一) 全国房地产税改革历程	239
(二) 上海市个人住房房产税试点	240
(三) 重庆市个人住房征收房产税改革试点	243
(四) 杭州市房地产税试点经验	246
(五) 深圳市房地产税试点经验	251
(六) 其他地区关于房地产税的试点经验	254

五、房地产税改革的影响测算	255
(一) 住宅存量房征收房地产税的测算	255
(二) 商用住房保有环节房地产税	260
六、开征房地产税可能带来的挑战	262
(一) 征管成本问题	262
(二) 土地制度问题	263
 第九章 环境税与环境税负担的影响——以碳税为例	
一、碳税概念的界定	268
(一) 碳税的分类	269
(二) 碳税与环境税	269
(三) 碳税与能源税	270
(四) 碳税与相关税费	271
二、碳税的国际实践	272
(一) 碳税的表现形式	273
(二) 碳税的基本要素	273
三、碳税实施面临的问题与挑战	280
(一) 碳税理论上存在负经济效应	280
(二) 碳税的税制设计争议不断	281
(三) 碳税实施缺乏社会广泛支持	282
(四) 碳税国际协调难以推进	282
四、碳税对我国宏观税负的影响	283
(一) 我国宏观经济及碳排放分析	284
(二) 碳税对宏观税负的影响分析	285
五、碳税对我国产业税负的影响	286
(一) 各产业部门的碳排放状况	286
(二) 碳税的产业税负及变动分析	287
六、碳税对我国区域税负的影响	289
(一) 我国各区域碳排放	289

(二) 碳税对各区域宏观税负的影响	290
七、碳税对我国城乡居民收入分配的影响	294
(一) 我国收入分配及居民碳排放现状	295
(二) 碳税收入分配负效应的相关理论	298

第十章 消费税改革研究

一、消费税基本问题概述	311
(一) 消费税的起源及发展历程	311
(二) 我国消费税的基本情况	312
(三) 消费税的职能定位	319
二、我国消费税调节效应的现实分析	323
(一) “寓禁于征”下的扭曲	323
(二) 烟消费税的特殊财政贡献能力	324
(三) 设计形式对消费税调节效果的影响	325
(四) 消费税改革的相关实证研究	327
三、将消费税纳入地方税体系的思考	329
(一) 消费税的财政贡献能力	330
(二) 消费税税权的科学配置	334
(三) 消费税设计形式的有效设置	335
(四) 未来消费税改革的相关政策建议	336

第十一章 资源税改革的经济影响

一、资源税基本问题概述	340
(一) 我国资源税的历史沿革及其职能定位	340
(二) 我国资源税的收入规模	343
(三) 当前我国资源税体系存在的主要问题	351
二、资源税改革效应的相关文献综述	352
(一) 资源税改革的总体效应	353
(二) 关于资源税税率设定的研究	354
(三) 关于油气资源税改革的研究	355

(四) 关于煤炭资源税改革的研究	356
三、资源税改革的CGE模型	358
(一) RTCGE 模型的构建过程	358
(二) RTCGE模型的结构	360
四、主要模拟结果	371
(一) 对劳动就业的影响	371
(二) 对宏观经济变量的影响	374
(三) 对出口的影响	375
(四) 对消费者价格指数的影响	377
五、主要结论及政策意义	378

第四篇

实地调研与地区分析

第十二章 北京市地方税改革调研报告

一、北京市地方税收的现状与特征	384
(一) 北京市地方税收总体特征	384
(二) 北京市地方税收的结构特征分析	386
(三) 北京市地方税收的地区特征分析	388
(四) 北京市地方税收的行业特征分析	390
二、地方税改革的总体原则	392
(一) 财力与财权相匹配原则	392
(二) 税收收入可持续增长原则	392
(三) 清费立税的原则	393
(四) 与地方税收征收管理水平相协调原则	393
三、地方税改革的建议方案及可行性测算	394

(一) 赋予地方政府一定税收立法权	394
(二) 改变增值税分享方式, 逐步淡化营业税地位	395
(三) 合并和重构房地产税收, 建立现代意义房地产税	397
(四) 推进费改税, 开征社保税 and 环境保护税	401
(五) 配套完善地方税征管能力	403

第十三章 山东省地方税改革调研报告

一、山东省经济与财税发展基本情况	405
(一) 经济发展基本情况	405
(二) 财政收支总体情况和收支结构	405
(三) 房地产税费情况	406
二、山东省地方税体系的现状、问题及原因	406
(一) 山东省地方税体系当前概况	406
(二) 当前地方税体系存在的主要问题	408
三、未来地方税主体税种的方案选择	411
(一) 消费税改革方案的税制设计	411
(二) 本方案的收入规模	413
(三) 本方案的实施条件	414
(四) 本方案的利弊分析	414
四、山东省未来地方税体系改革的整体构想	415
(一) 税种配置	415
(二) 各地方税种相互关系探讨	417
(三) 现行地方税体系改革建议	418
(四) 地方税征管机制改革建议	419
(五) 对地方税税权配置的建议	422

第十四章 湖北省地方税改革调研报告

一、湖北省社会经济发展基本情况	424
(一) 2008年以来湖北省社会经济发展情况	424
(二) 2008年以来湖北省各级政府承担事权情况	425