

地方税系研究

DIFANG SHUIXI
YANJIU

DIFANG SHUIXI YANJIU

▲ 邓子基 等著



经济科学出版社

地方 税 系 研究

附送—中国 IV. 6815.453

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 039617 号

邓子基 等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方税系研究 / 邓子基等著. —北京: 经济科学出版社, 2007. 5

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6231 - 9

I. 地... II. 邓... III. 地方税收 - 税收管理 - 研究 - 中国 IV. F812. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 039617 号

经济科学出版社

责任编辑：王 茵 赵兰芳

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

地方税系研究

邓子基 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 12 印张 290000 字

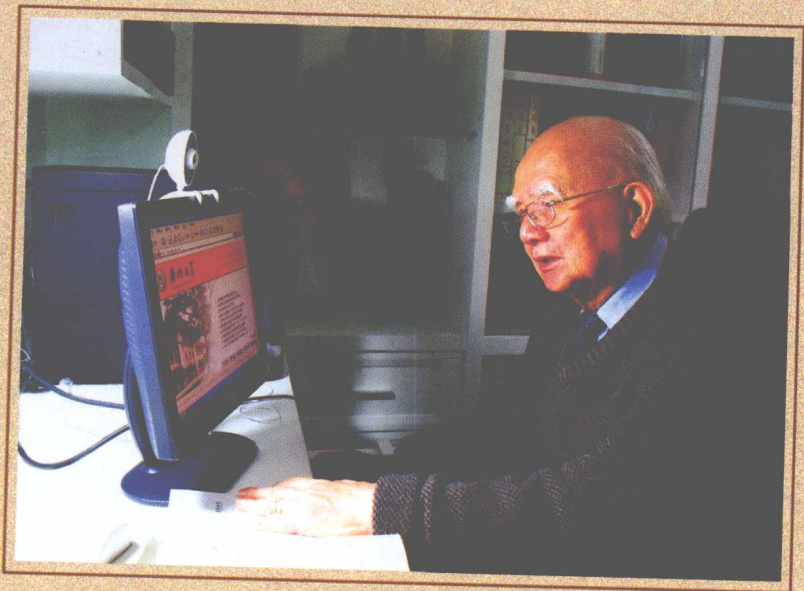
2007 年 5 月第一版 2007 年 5 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6231 - 9 / F · 5492 定价：22.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）



□ 邓老在工作

个人简介

邓子基 男，1923年6月生，福建沙县人，汉族，中共党员。厦门大学《资本论》研究生毕业（1952年）。现任厦门大学资深教授（院士待遇），博士生导师，博士后联系导师，访问学者导师，财政科学研究所名誉所长，国家级重点财政学科总学术带头人。著名经济学家，财政学家，教育家，中国财政学界主要学派“国家分配论”主要代表人物之一。已从事教育与科研工作60周年，培养了大量高级专门人才，其中包括数以万计的本科毕业生，300多名硕士，逾100名博士（包括博士后3人）。他（她）们多数成为国家机关高级领导干部，著名财政经济学家、教授、博士生导师，大学校、院长，国家专业银行总行行长、证券公司董事长等。曾任厦门大学经济学院副院长、顾问，福建省政协常委兼经济科技委员会副主任，国务院经济学科初审组成员，国家教委经济学科评审组成员，福建省高校职称评委会委员，文科评委会主任兼经济学科评审组组长等职务。现兼任中国财政学会顾问、中国国际税收研究会顾问、中国国有资产管理学会顾问、英国剑桥国际传记中心副总裁和美国传记协会副总裁等职务。学贯中西，治学严谨，勤奋拼搏，开拓创新，著作等身，自成体系。公开出版《财政学原理》、《财政理论与财政改革》、《财政理论与财政实践》、《国家财政理论思考》、《财政与宏观调控研究》和《国有资本财政研究》等著作、译著、教材60本，发表论文400多篇（含合作）。其理论观点与政策主张多为政府所采纳，成为制定政策的依据。多次组织与参加国际学术交流，先后到法国、英国、美国、加拿大、日本、新加坡和肯尼亚等国家访问、讲学；在1990年6~7月，应邀访问英国剑桥国际传记中心；出席在肯尼亚内罗毕召开的第16次人文与通讯国际大会。1989年5月在厦门主持召开“财政金融政策与宏观调控——1989年中国国际学术会议”；1993年10月出席美国第13次可持续发展国际学术会议；还组织、出席国内各种财政、税收与国有资产管理国际会议。荣获“国务院政府特殊津贴”等国家、省部级荣誉奖励50多项。其名字被列入《世界500名人传》（英国）、《国际500名有重大影响人物传》（美国）和《伟大的中国》、《伟大的复兴》、《中流砥柱》、《一代名家》、《中华骄子》、《东方之子》等60多种国内外名人传记、画册、辞典之中，荣获“国际荣誉勋章”、“世界500名人勋章”（英国）和“终身杰出成就金人奖”（美国）等。

前 言

我国于1994年实行了分税制改革。分税制是在中央与地方之间划分事权和财权的基础上，以税种来划分中央与地方财政收入的一种财政制度。这一制度有力地确保了中央财政收入，促进市场经济的发展，增强中央的宏观调控能力，缩小地区差别，并初步建立起了相对独立的地方税系，从而使我国中央政府与地方政府之间的财政分配关系逐渐趋于规范化和明晰化。然而，对比新时期经济发展的要求，我国地方税系仍存在着一些矛盾和问题，地方税系改革明显滞后，地方财政出现不少困难，从而影响地方经济的进一步发展与社会和谐。因此，如何健全地方税系问题值得思考、研究。

从各国的实践来看，凡实行分税制的国家，都十分重视中央与地方两套税收体系的建设。目前，我国地方税系建设相对薄弱，如地方税收立法层次不高、地方缺乏有影响力的主体税种、征管制度相对落后等，制约着地方财政的发展和收入水平的提高，从而在一定程度上制约着地方这一级政府职能的实现。随着市场经济改革的逐步深入与公共财政体制框架的基本建立，以“统一税法、公平税负、

优化结构、提高效率”为指导原则的新一轮税制改革正在积极有序地进行。落实科学发展观与构建和谐社会对健全我国地方税系提出了更高的要求。如何抓住当前的经济机遇和有利条件,逐步完善我国地方税系,具有十分重要的现实意义。

目前,对地方税制改革的研究颇多,许多学者也提出了很多有益的建议和看法,但对地方税系全面、系统的研究还处于研究的初级阶段,文献并不多。我于2005年承担了福建省地方税务局的重点课题——“健全和完善我国地方税系”的研究任务,曾带领我的几位博士生组成课题组在福建省进行调研、访谈和讨论,于2005年底顺利完成该课题的研究报告,获得了福建省地方税务局课题评审专家组的好评。在此基础上,我又同博士生们一道,对该研究报告进行补充与扩展,撰写成为《地方税系研究》这一著作。

需要指出,我们在写作过程中凡直接借鉴引用他人成果的,均在本书中标明并在此表示感谢。本书的初稿分工如下:第一章、第二章第一节、第三章由马恩涛博士写作;第二章第二节、第四章、第五章由蔡承彬博士写作;第六章、第八章由江明融博士写作;第七章由尤雪英博士写作;第九章由王哲林博士写作。最后,由我总纂定稿。

本书得以出版,要特别感谢经济科学出版社的大力支持。厦门大学经济学院、财政系和福建省地方税务局对本书的写作和出版也给予了大力赞助,在此一并表示感谢。

由于我们的研究能力与水平有限,所以,本书难免存在疏漏及错误之处,敬请各位专家学者和实践部门的行家们批评指正。

邓子基

2006年12月

于厦门大学

10	.....	税系概论	第一章
20	.....	税系概论	第二章
20	.....	税系概论	第三章
101	.....	税系概论	第四章
目 录			
111	.....	税系概论	第五章
121	.....	税系概论	第六章
130	.....	税系概论	第七章
130	.....	税系概论	第八章
130	.....	税系概论	第九章
130	.....	税系概论	第十章
130	.....	税系概论	第十一章
130	.....	税系概论	第十二章
130	.....	税系概论	第十三章
130	.....	税系概论	第十四章
130	.....	税系概论	第十五章
130	.....	税系概论	第十六章
130	.....	税系概论	第十七章
130	.....	税系概论	第十八章
130	.....	税系概论	第十九章
130	.....	税系概论	第二十章
130	.....	税系概论	第二十一章
130	.....	税系概论	第二十二章
130	.....	税系概论	第二十三章
130	.....	税系概论	第二十四章
130	.....	税系概论	第二十五章
130	.....	税系概论	第二十六章
130	.....	税系概论	第二十七章
130	.....	税系概论	第二十八章
130	.....	税系概论	第二十九章
130	.....	税系概论	第三十章
130	.....	税系概论	第三十一章
130	.....	税系概论	第三十二章
130	.....	税系概论	第三十三章
130	.....	税系概论	第三十四章
130	.....	税系概论	第三十五章
130	.....	税系概论	第三十六章
130	.....	税系概论	第三十七章
130	.....	税系概论	第三十八章
130	.....	税系概论	第三十九章
130	.....	税系概论	第四十章
130	.....	税系概论	第四十一章
130	.....	税系概论	第四十二章
130	.....	税系概论	第四十三章
130	.....	税系概论	第四十四章
130	.....	税系概论	第四十五章
130	.....	税系概论	第四十六章
130	.....	税系概论	第四十七章
130	.....	税系概论	第四十八章
130	.....	税系概论	第四十九章
130	.....	税系概论	第五十章
130	.....	税系概论	第五十一章
130	.....	税系概论	第五十二章
130	.....	税系概论	第五十三章
130	.....	税系概论	第五十四章
130	.....	税系概论	第五十五章
130	.....	税系概论	第五十六章
130	.....	税系概论	第五十七章
130	.....	税系概论	第五十八章
130	.....	税系概论	第五十九章
130	.....	税系概论	第六十章
130	.....	税系概论	第六十一章
130	.....	税系概论	第六十二章
130	.....	税系概论	第六十三章
130	.....	税系概论	第六十四章
130	.....	税系概论	第六十五章
130	.....	税系概论	第六十六章
130	.....	税系概论	第六十七章
130	.....	税系概论	第六十八章
130	.....	税系概论	第六十九章
130	.....	税系概论	第七十章
130	.....	税系概论	第七十一章
130	.....	税系概论	第七十二章
130	.....	税系概论	第七十三章
130	.....	税系概论	第七十四章
130	.....	税系概论	第七十五章
130	.....	税系概论	第七十六章
130	.....	税系概论	第七十七章
130	.....	税系概论	第七十八章
130	.....	税系概论	第七十九章
130	.....	税系概论	第八十章
130	.....	税系概论	第八十一章
130	.....	税系概论	第八十二章
130	.....	税系概论	第八十三章
130	.....	税系概论	第八十四章
130	.....	税系概论	第八十五章
130	.....	税系概论	第八十六章
130	.....	税系概论	第八十七章
130	.....	税系概论	第八十八章
130	.....	税系概论	第八十九章
130	.....	税系概论	第九十章
130	.....	税系概论	第九十一章
130	.....	税系概论	第九十二章
130	.....	税系概论	第九十三章
130	.....	税系概论	第九十四章
130	.....	税系概论	第九十五章
130	.....	税系概论	第九十六章
130	.....	税系概论	第九十七章
130	.....	税系概论	第九十八章
130	.....	税系概论	第九十九章
130	.....	税系概论	第一百章

第四章	我国现行地方税系概览	91
第一节	我国现行地方税系的基本内容	92
第二节	营业税与所得税制度	95
第三节	资源、财产税	100
第四节	目的、行为税	106
第五章	我国现行地方税系的评价	119
第一节	1994 年税制改革取得的成效	121
第二节	我国地方税系存在的弊端	125
第三节	地方政府非税收入的问题分析	136
第六章	地方税系的国际比较	145
第一节	美国地方税制概况	146
第二节	法国地方税制概况	158
第三节	日本地方税制概况	164
第四节	各国地方税制比较及经验借鉴	170
第七章	我国地方税系改革的时代背景及	
	总体思路	181
第一节	地方税系改革的时代背景	182
第二节	新时期地方税制改革的指导思想	216
第三节	地方税系改革与完善的原则	234

第八章	我国地方税权与地方税制改革	251
第一节	地方税税权划分	252
第二节	地方税制结构的优化	258
第三节	营业税与所得税的改革与完善	265
第四节	资源税与财产税的改革与完善	278
第五节	行为目的税的改革与完善	286
第六节	进一步加快地方税费改革步伐	290
第七节	健全和完善转移支付制度	294
第九章	我国地方税收征收管理模式的探索	301
第一节	地方税征收管理概论	302
第二节	现阶段地方税征收管理模式的改革	310
第三节	税款征收的管理优化	322
第四节	税源监控的强化管理	330
第五节	税务稽查作用的规范与创新	341
第六节	纳税服务的优化完善	348
第七节	完善地方税征收管理的其他几个问题	357
	参考文献	368

改革开放后，我国进入了一个新的历史时期。社会主义市场经济体制的逐步完善和公共财政框架的初步形成，使得人们对社会经济中的政府与市场的职能分工有了更清醒的认识。伴随着人们民主法制意识的提高以及对政府职能等问题的深切关注，与中央政府相对应的地方政府也越来越表现出对自身利益的关注和谋求。在世界性的分权浪潮下，地方政府究竟应当处于什么样的政治和经济地位、发挥什么样的职责和功能，进而如何构建实现这些职责与功能的地方税系就成为了各国政府所必须面对和予以解决的问题。

通过分析一些国家地方政府的财政收入规模和地方税系的建设状况，我们发现，地方税系比较完善、地方财政收入与财政支出责任协调一致的国家，其地方政府都拥有较强的自我调整和发展能力，且在国家政治和经济中都能发挥重要的、积极的作用，相应地，这些国家的经济也就比较健康、发达；而地方政府财政收入受中央政府约束过多、政府财政收支缺口过大的国家，其地方政府的自我发展能力和对地区性政治、经济问题的应变能力都受到限制，地方政府发展经济和服务社会的主观能动性降低，相应地，这些国家的经济发展往往比较缓慢。

我国地方政府的财政收支矛盾尖锐，突出表现在地方政府财政支出的责任过大而组织收入的能力相对偏小，而地方政府组织收入的能力偏小的根本原因在于地方财政缺乏一个健全的地方税收体系，导致财政收入对中央的依赖性过强。我国地方政府尤其是县级地方政府的收支矛盾直接导致了地方财政困境，从而影响到地方财政的可持续发展和社会和谐。而正是地方财政运行中的

这种困境将我们的研究视线引向了对地方税系的研究。

第一节

地方税系相关概念的界定

一、地方税

健全我国的地方税系，首先要对地方税与地方税系的概念有一个清楚的认识。在传统的财政体制下，中央政府只需与省级政府分享财政收入，省级政府拿到税收收入后再与地、市、县等各级政府划分收入，所以在我国相关文献和词典中，地方税的概念是指省级政府以及省级以下各级政府所享有的税收。

对于地方税这一概念，我国的税收理论界和业务部门在探讨过程中尚未形成一致的认识。由于地方税是按照税种的收入归属和管理权限为标准划分的一种税收，而税收的管理权限主要包括税收立法权和征收管理权，因此，对地方税概念的界定也就体现在对税种的收入归属权、立法权和征收管理权这“三权”的认识上。如《税务词典》^①认为，地方税是“中央税”的对称，税制分类的一个标准，以税收管理权限划分，作为地方财政收入主要来源的税收收入的总称。而《财经大词典》^②将地方税定义为，根据财政管理体制的规定，凡是划归作为地方政府固定收入的税种称为地方税，对地方税，地方政府拥有较大的管理权。上述两种对地方税概念的表述虽不尽相同，但内涵基本一致，大致

① 章炜主编：《税务词典》，中国财政经济出版社，1989年版。

② 何盛明主编：《财经大辞典》，中国财政经济出版社，1990年版。

都将地方税的概念限定于税收收入归地方政府支配的税种，对税收的立法权、政策制定权和司法权等都没有强调。

1994年实行分税制以后，地方税的概念实际上发生了根本变化，其不再仅仅局限于税收收入划归地方政府所有，而是更深入地涉及到税收的其他权力，核心内容是税收的立法权。从2000年出版的《中国税务词典》^①中对地方税的概念陈述，就能看出这一变化趋势。该词典认为，地方税是“中央税”的对称。指由地方政府负责征收、管理和支配的税收。地方税在不同的国家所占全国税收收入总额的比重不尽相同，且一般不多，通常由一些收入零星且不稳定的税种组成。地方税管理权限大致可分为三类：（1）立法权与管理权均属地方；（2）立法权归中央，地方政府有较大机动权；（3）立法权与管理权均归中央，地方政府只负责征收管理。

经过以上对比研究，加之对其他相关文献的考察，我们发现，各种关于地方税的不同定义的共同点是都将“收入归属于地方”作为划分地方税的基本条件，不同点则体现在对立法权和征收管理权的不同认识上。我们认为，收入归属于地方政府应当是地方税的基本条件，而地方政府拥有一定的税收管理权则应是地方税不可或缺的必要条件，不同的只是地方政府所拥有的税收管理权限大小和程度不同而已。关于地方税的判定标准，一般考虑以下五个因素：（1）税收的立法权是否归地方政府；（2）税基的确定权是否归地方政府；（3）税率确定权是否归地方政府；（4）税收的征收管理权是否归地方政府；（5）税收收入的最终支配权是否归地方政府。这五个因素从前向后法律地位依次降低，权力分量也依次降低。

从世界各国的实践来看，只有在美国等少数几个实行彻底的

^① 金人庆主编：《中国税务词典》，中国税务出版社，2000年版。



分税制的国家，地方政府对于地方税拥有完全的立法权，而在单一制国家，被称为地方税的税种则难以同时满足这五大要素。缺乏的主要是税收立法权。因此，如果将立法权也作为地方税的一个必要条件，那么对于世界上的大多数国家而言，都会由于“地方税”的税种数量及收入规模过小而失去研究的意义，对我国来说尤其如此。因此，我们将地方税的概念界定如下：地方税是指根据中央与地方政府事权划分状况，按照财政管理体制的规定，由中央或地方政府立法，地方政府负责征收管理，收入由地方政府支配的各类税收的总称。它是地方政府为了实现管理社会公共事务的职能、满足地方性一般公共需要而对地方性社会产品进行的一种强制扣除，体现了以国家（地方）为主体的特定的分配关系。

二、地方税系

税收体系是一个国家根据其社会经济条件、经济发展水平、财政支出需求和税收征管水平等，合理划分税权、科学设置税制、明确税收征管等而形成的一个相互协调、相互补充的整体系统。它是筹集政府财政收入、实现政府职能的重要保证。税收体系并不等同于税收，它作为一个系统，强调的是政府财源的运动，侧重于系统内要素的构成、功能的转化和与外部信息交流途径的建立等问题的研究。一般来说，一国税收体系根据税收管理的权限不同，可分为中央税系和地方税系两大系统。

所谓中央税系，是指实行分税制的国家在中央与地方之间划分事权进而划分财权的基础上，由中央税收管理权限、中央税收制度结构及相应的中央组织机构和运行保障机制所构成的税收分配运行系统。地方税系，是指由地方税收管理权限、地方税收制度结构及相应的地方组织机构和运行保障机制所构成的税收分配运行系统。一般来说，地方税系即地方税收分配运行系统的健

全,属于财政管理体制范畴,主要包括在政府间事权和支出范围划分确定的基础上,科学合理划分中央与地方税权、设置地方税收制度结构、确定地方税收规模和比重;也包括采取先进的征管手段、合理设置地方税收组织机构和加强税务人员业务培训等内容。其中,以事权、支出范围和财权划分为主要内容的分税制是地方税系存在的前提和基础,由税源分散、功能各异的地方税种所构成的税收制度结构是地方税系的主要内容,而科学、先进的税收征管制度则是地方税系落到实处的必要保证。

在市场经济条件下,设立中央与地方税系是正确划分中央和地方财政收入、处理和规范政府间财政分配关系的必然选择。1994年我国进行分税制改革后,初步建立起了较为完善的中央税系,与此同时,地方税系也进行了改革方案的设计和部分税种的重新配置,从而在体制上相对固定了中央与地方之间的财政分配关系,标志着我国地方税系的初步确立。

三、分税制

讨论地方税系还必须涉及到的一个概念就是分税制。可以说,只有建立了分税制财政管理体制才会产生真正的地方税系,它是地方税系形成和发展的基础,而地方税系的完善也必须以分税制的理念为指导。分税制并非只是简单的将税种在不同级次政府之间进行划分,它真正的含义是指为了妥善处理中央和地方财政关系,通过划分事权、财权、税权,按照各项税收的自身特征,划分中央税、地方税、共享税,以此建立起相对独立的中央税系和地方税系,并通过转移支付,稳定中央政府与地方政府的税收分配关系的一种财政管理体制。在分税制下,中央税与地方税收入按照管理体制分别入库,分别支配,分别管理。共享税的收入则并不完全归属于中央或地方政府,而是按照一定的比例在