

张学清 / 主编

刘佐 杨斌 林琼 / 副主编

中国地方税 的 改革与发展

ZHONGGUO DIFANGSHUI
DE GAIGE YU FAZHAN



经济科学出版社

中国地方税的改革与发展

张学清 / 主 编

刘 佐 杨 斌 林 琼 / 副主编

经济科学出版社

责任编辑：刘欣欣 解 丹

责任校对：徐领弟

技术编辑：王世伟

中国地方税的改革与发展

张学清 / 主编

刘 佐 杨 斌 林 琼 / 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京欣舒印务有限公司印刷

河北海跃装订厂装订

850 × 1168 32 开 25.25 印张 620000 字

2005 年 12 月第一版 2005 年 12 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5347 - 3/F · 4611 定价：34.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言

1994年，为了适应建立社会主义市场经济体制的要求，我国进行了一场新中国成立以来规模最大、范围最广、内容最深刻的工商税制改革，开始推行分税制。经过10年的实际运行，效果显著，它确证了中央和地方财政收入的稳步提高，在短短的几年时间里，我国税收收入实现了跨越式增长，初步建立了税收分级征收和分级管理的制度。可以说，一个与中国社会主义市场经济发展要求基本适应的税制结构框架已经形成。

但美中不足的是，分税制改革及其实施后的10年间，对地方税制触动不大，属于地方税收收入的地方税种的更新建设没有及时跟上，现行的相当部分地方税种仍是计划经济的产物，致使现行地方税制未完成初步适应社会主义市场经济体制的跨越，对整个税制的完善与分税制财政体制的真正确立带来了较为明显的阻碍作用，与构建地方公共财政框架要求相适应的地方税体系并没有真正建立起来。随着我国市场经济的深入发展、加入WTO以后情况的新变化，现行地方税制不能完全适应经济发展的矛盾更是日渐突出。因此，党的十六届三中全会提出“分步实施税收制度改革，在统一税政前提下，赋予地方适当的税政管理权”。可见，地方税制的建设与完善已引起党中央的高度重视。

一场成功的税制改革，离不开充足的理论准备。每次税制改

革前后过程中,许多理论界的资深财政税务学专家都倾注了大量心血,为设计税制改革方案提供理论基础和导向。1994年分税制改革已运行了10年,10年的实践和理论探索使我们积累了许多宝贵经验,对现行地方税制改革滞后的评价也越来越深刻、越来越客观,对进一步深化地方税制改革的方向也越来越明确。在这样一个特殊时期,从理论上探索地方税制改革与发展问题,以至于为政府出谋献策,显然具有十分重要的意义。为此,2004年11月23~24日,国家税务总局税收科学研究所、福建省地方税务局、闽江学院在福州共同举办了“2004福建:中国地方税制改革与发展高级研讨会”,来自全国的财政税务学界著名专家、财经院校学者和税务工作者共106人参加了会议,提交会议论文60多篇。福建省人民政府副秘书长黄常鄂、国家税务总局地方税务司司长赵兴玉亲临大会,并分别代表福建省人民政府陈芸副省长和国家税务总局王力副局长致辞。三方主办单位领导刘佐、张学清、杨斌发表了热情洋溢的讲话。

研讨会上,与会专家、学者全面贯彻了党的十六届三中全会“关于分步实施税收制度改革,在统一税政前提下,赋予地方适当的税收管理权”的精神,就中国国情下如何完善分税制财政体制,健全地方税体系、充分发挥地方的积极性,促进地方社会、经济、税收全面发展,进行了广泛、深入的探讨,并提出真知灼见。会后,我们对专家和学者的观点进行归集,相信这本书能够集思广益,为我国即将启动的新一轮税制改革,特别是地方税制改革奠定坚实的理论基础,为破解地方财政和地方税收的困境提供可行的良策。

非常感谢经济科学出版社的王岩女士,她为本书的顺利出版提供了大量的帮助。还要感谢福建省地税局科研所的潘贤掌、杨纯华、王爱华、陈必福、沈榕贞五位同志,他们在本书的编写过程中做了大量具体、细致的工作。

由于时间仓促和水平所限，本书编写中难免存在某些疏漏、不足之处，敬请专家、学者、实际工作部门的同志和广大读者批评指正。

编者

2005 年 4 月于福州

目 录

在“2004 福建：中国地方税改革与发展高级研讨会”上的致辞	赵兴玉 (1)
在“2004 福建：中国地方税改革与发展高级研讨会”上的致辞	黄常鄂 (5)
尽快建立健全公共财政框架下的地方税体系	张学清 (8)
从历史发展的角度看我国地方税制度的改革 ——在中国地方税制度改革研讨会开幕式上的发言	刘 佐 (35)
关于我国地方税体系存在依据的论辩 ——兼论建立与非对称型分税制相适应的多元多层 地方税收体系	杨 斌 (43)
如何在新一轮税制改革中逐步完善地方税制	邓子基 (60)
关于完善地方税体系的若干思考	安体富 (69)

破解新一轮税制改革启动难题	高培勇 (74)
中国地方税税权划分的理论分析和改革方向	苏 明 (79)
财产税应当成为我国地方税的主体税种	王国华 马衍伟 (104)
对我国开征物业税有关问题的研究	孙 钢 李 铭 (123)
借鉴韩国经验建立和完善我国税收体制	李雪若 (138)
关于中国地方税改革的三个观点	邓力平 (142)
公共财政与地方税制改革的问题	张 馨 (145)
论我国地方税制的完善与相关配套改革	庞凤喜 (151)
对开征物业税若干问题的思考	杨卫华 (172)
改革、完善财产税制度, 加强地方税 体系建设	刘植才 (184)
我国地方税改革的三点思考	吴旭东 (200)
从地方政府税收自主权谈我国中央和地方的税权 划分问题	陈 工 刘之佳 (205)

政府间职能分工与收入划分：一个分析框架	
.....	林致远 (218)
统一我国城乡税制的思考	
.....	吴俊龙 (227)
物业税的理论依据与制度设计	
.....	黄衍电 (235)
论分税制下地方财政的税政管理	
.....	李汝胜 (246)
从农村公共产品供给的制约看财税改革	
.....	杨 红 (253)
我国现行地方税收体系改革研究	
.....	林 颖 (261)
我国开征物业税的难点及现实选择	
.....	马克和 (289)
农民身份与城乡税制统一	
.....	李 华 (302)
从税法建设看分税制：理论分析与 现实考察	
.....	蔡秀平 (312)
地方税系，三足鼎立	
.....	叶少群 (326)
完善地方税体系势在必行	
.....	张东昱 (336)
把握农村税费改革契机，提高农业自然风险 控制能力	
.....	林人慧 (346)

彻底治理地方税收流失的思考

..... 翁曼莉 (355)

福建省农村税费改革的成效、问题与对策

..... 陈俊星 (366)

关于统一城乡税制的思考

..... 巨宪华 (378)

契税应该从“农业四税”中分离出来

..... 董彦明 (392)

试论“厌税”、“非税”情绪的民间基础

..... 陈惠林 陈启英 (397)

我国现行地方税体系存在的问题及对策

..... 张晓华 王中亮 姜国君 (404)

我国开征物业税的必要性和可行性初论

..... 王蕴璐 李胜良 夏 涛 (414)

中央与地方税权关系的历史考察

..... 周俊琪 (424)

关于完善我国个人所得税制的探讨

..... 蒋达林 (436)

从增值税、消费税对地方经济的影响谈完善

地方税体系和统筹区域间、城乡间协调发展

..... 王廷奎 董泽明 (440)

改进个人所得税的思考

..... 沈光继 (448)

房产税的收入分配效应

——当前房产税改革不可忽视的问题

..... 潘贤掌 张华东 (459)

完善我国现行地方税制的若干思考	
.....	邹利红 (473)
试论“统一城乡税制”问题	
.....	温伟民 蔡 玲 (486)
地方税种的现状与改革建议	
.....	黄庆火 林建峰 (494)
关于优化设置地方税税种的思考	
.....	张玉明 (503)
中美不动产课税征缴的比较与借鉴	
.....	何明清 何文贞 林玉雄 (512)
我国税制改革历史与发展趋势研究	
.....	王爱华 (523)
对我国地方税制改革的思考	
.....	贵州省地方税务局课题组 (542)
建立与分级财政体制相适应的地方 税收体系构想	
.....	湖北省地方税务局课题组 (553)
完善我国地方税制建设的研究	
.....	江西省地方税务局课题组 (576)
我国现行地方税制改革与探索	
.....	江苏省地方税务局课题组 (587)
中国地方税收制度改革研究	
.....	浙江省地方税务局课题组 (603)
完善地方税制改革的若干思考	
.....	青海省地方税务局课题组 (616)
从广西实际出发探索地方税制改革	

- 广西壮族自治区地方税务局课题组 (632)
- 地方税制的国际比较与我国地方税制改革
- 福建省地方税务局课题组 (647)
- 构建我国财产税制度的国际借鉴研究
- 福建省地方税务局课题组 (660)
- 我国财产税改革研究
- 福建省地方税务局课题组 (677)
- 财产税改革及其配套措施的国际借鉴研究
- 福州市地方税务局课题组 (703)
- 关于现行房地产税制改革的若干思考
- 厦门市地方税务局课题组 (713)
- 地方税改革的制度经济学分析
- 泉州市地方税务局课题组 (726)
- 试论运用税收政策 促进海峡西岸经济区发展
- 漳州市地方税务局课题组 (740)
- 保持山区地方税收稳定增长问题研究
- 龙岩市地方税务局课题组 (750)
- “2004 福建：中国地方税改革与发展高级
研讨会”观点综述
- 潘贤掌 杨纯华 陈必福 (770)

在“2004 福建：中国地方税改革与发展高级研讨会”上的致辞^①

►► 国家税务总局地方税务司司长 赵兴玉

尊敬的各位专家、各位代表：

大家上午好！在这南国初冬阳光明媚的日子里，为了纪念我国分税制实施和地方税务局系统组建 10 周年，为了研究落实党的十六届三中全会关于“完善地方税制，在统一税政的前提下，赋予地方税政适当管理权”的精神，福建省地方税务局联合国家税务总局科研所和闽江学院，共同举办了这场中国地方税改革与发展高级研讨会。研讨会的召开必将对研究探索符合我国国情的地方税管理体制，对推动我国地方税收制度的改革与发展发挥积极的作用。为此，我受国家税务总局王力副局长的委托代表他本人和地方税务司，对这次研讨会的召开表示热烈的祝贺！向参加研讨会的各位专家学者和税务同仁们表示诚挚的谢意和崇高的敬意！并预祝这次研讨会能够取得丰硕的成果，为推动我国地方税的改革与发展，促进经济社会协调发展与进步，全面实现小康社会的奋斗目标作出积极的贡献。

地方税是我国税收体系当中不可或缺的重要组成部分。10 年来，我国地方各税的法制建设不断完善，征收管理不断加强，

① 根据讲话录音整理。

税收收入稳定增长，为地方经济建设和社会的稳定发展作出了积极的贡献。但是从总体上看，由于我国现行税种大多数是在改革开放初期，计划经济色彩比较浓厚的情况下制定或者修订实施的，税种老化、功能弱化，已明显不适应当前我国市场经济发展和加入 WTO 以后的新情况，所以改革的任务非常艰巨。

党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，这个《决定》为包括地方税在内的整个税制改革指明了方向。《决定》指出，分步实施税制改革，统一各类企业税收制度，改进个人所得税等。而且特别指出，实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费，在统一税政的前提下，赋予地方适当的税收管理权。那么，如何按照“科学发展观”和“五个统筹”的要求，做好地方税制改革工作，将中央确定的地方税制改革目标细化，并分步落实。这是摆在我们面前的一项伟大而艰巨的任务，也是我们在座各位专家学者和同仁们的历史责任。

根据中国的国情和分步实施税制改革的精神，同时借鉴国外的经验和国际通行的做法，目前总局已经初步提出了将房产税、城镇土地使用税、城市房地产税、土地使用费等税费合并为统一的物业税，建立与中国社会主义市场经济相适应的科学规范的物业税的具体目标。这些具体的目标主要包括以下几个内容：第一，统一内外资企业税制，公平税负；第二，将房产和土地合并设置房地产税；第三，清费改税、简并税种，提高房地产保有环节的税收比重，降低交易转让环节的税收负担，使其成为地方税收的主要税种之一；第四，改革现行房产税按原值或者租金征税，还有土地使用税按面积定额征税的办法，统一以房地产评估值为计税依据；第五，取消对房产税、城镇土地使用税征税范围的限制，对生产经营企业不分坐落位置都应该纳入征税范围，并逐步恢复对个人拥有的居住房产征税，设置起征点，调节个人存

量财富差距；第六，尽快建立完善与财产相关的法律制度，逐步建立房产登记管理制度，实行房产登记管理信息等公共管理资源的政府部门共享与协作。

地方税制改革是一个庞大的系统工程，需要与其他方面的改革相配套并分步实施，在条件具备的时候逐步推出。为了解决税制老化带来的问题，缓解税制过于陈旧给税务执法带来的不便，促进我国经济社会的可持续发展，同时也为将来的物业税等地方税种的出台创造条件，当前我们认为必须要加大对地方税收管理的力度。从当前地方税管理的现状来看，地方税信息化管理的程度不高，管理的基础相对比较薄弱，依法征税任重道远。因此，当前我们强调要抓好地方税征管。这既是在目前地方税制滞后，改革时机还不成熟的情况下，为确保完成地方收入任务，通过管理促进收入的一种客观必然的选择；同时也是依法治税，推进税制改革的一种内在要求。管理不到位，往往我们也很难发现和认清税制当中存在的问题；同时，管理不到位也不利于为我们税制改革奠定一个好的征管基础。

在加强地方税管理上，总局近年主要做了两方面的工作：第一，是强化对地方税政策的调研和完善，通过系统深入的调查研究，对看准了的问题，总局及地方政府在税法规定的权限内可以做大量的工作，充分用好用足自己的权限。对一些过时或者缺位的政策规定，要积极研究及时地加以修正和补充；对于尚未明朗的一些税收政策问题，还要做进一步的调查研究，创造条件逐步加以解决，为税制改革积累经验、奠定基础。第二，就是强化征管、规范执法。近年，各地地方税务局在加强税源监控，信息化建设和加强部门协作配合，开展纳税评估等方面做了大量的工作。今后，我们还需要在这方面作进一步的努力，不断提高地方税征管的质量和效率，减少征纳成本，方便纳税人。近年，各地区的税收实践也表明，通过完善政策和加强管理，既可以促进地

方税收的可持续增长，满足地方经济社会发展必需的财力；又能在一定程度上弥补和缓解当前税制由于陈旧而存在的各种问题。

各位代表、各位专家，我国税制改革任重道远，让我们携起手来，共同努力，为我国地方税制的改革与完善，为地方税收的持续稳定发展，奉献我们的聪明才智和力量。谢谢大家！

在“2004 福建：中国地方税改革与发展高级研讨会”上的致辞

►► 福建省人民政府副秘书长 黄常鄂

各位领导、各位来宾、同志们、朋友们：

今天，“2004 福建：中国地方税改革与发展高级研讨会”在这里隆重召开，在此谨让我代表福建省人民政府向会议的顺利召开表示热烈祝贺！向各位领导和来宾的莅临表示热烈的欢迎！

福建省现有 9 个设区市，下设 14 个县级市、45 个县和 27 个区，人口 3346 万，土地面积 12 万平方公里，海域面积 13.6 万平方公里，海岸线长达 3300 公里，仅次于广东，居全国第二位，是我国重要的海洋省份。同时我们福建省也是全国重要的林区之一，森林资源丰富，森林的覆盖率达到 62.5%，居全国之首。我们福建又是我国著名的侨乡和台胞祖籍地，闽籍华人和华侨遍布全世界 160 多个国家和地区，旅居世界各地的闽籍华人和华侨达到 1008 万人，港澳同胞有 123 万人，台湾同胞中祖籍福建的占 80% 以上。同时我们福建又是革命老区，具有光荣的革命传统，全省有古田会议旧址、红军长征出发地、将军之乡才溪、瞿秋白烈士陵园等近百处革命旧址。我们福建名胜古迹众多，除了拥有自然和文化遗产的武夷山，以及厦门的鼓浪屿，湄州的妈祖文化，闽西的土楼群，泉州的海丝文化等五大知名品牌