

· 四川省重点软科学项目 ·

地方税收体系建设

石恩祥 等著

2.42

四川大学出版社

• 四川省重点软科学项目 •

96
F812.42
334
2

地方税收体系建设

石恩祥 等著

XAK65/17



四川大学出版社
1996年·成都



C

336700

(川)新登字014号

责任编辑:蓝明春

封面设计:冯先洁

技术设计:蓝明春

责任校对:刘 华

封面题字:黄工乐

地方税收体系建设

石恩祥 等著

四川大学出版社出版发行 (成都市望江路29号)

郫县犀浦印刷厂印刷

850×1168mm 大32开本 5.875印张 2插页 130千字

1996年2月第1版

1996年2月第1次印刷

印数:0001—3000册

ISBN 7-5614-1299-1/F·197

定价:6.50元

顾问

辛 文：四川省政协副主席

李达昌：四川省财政厅厅长

吉福仓：四川省人大常委

陆树玉：原四川省税务局局长

袁景葵：四川省科委主任

黄工乐：四川省财政厅常务副厅长

詹君美：四川省地方税务局常务副局长

杨继瑞：四川联合大学经济管理学院院长、教授

刘邦驰：西南财经大学教授、博士生导师

陈显昭：西南财经大学教授

陈高林：四川联合大学经济管理学院副院长、教授

《地方税收体系建设》研究项目

总项目负责人：石恩祥

分项目负责人：	石兆军	李晓东	杨国玉
	陈少中	冯建军	何自金
	郑卫东		

参 研 人 员：	郭 宾	邬忠平	黄金全
	姚茗国	欧杰平	于暘辉
	杨爱珍	高槐莉	沈 萍
	王冰河	陈志芳	唐归鸿

序

按照建立社会主义市场经济体制的要求，党中央、国务院1994年推出了一系列重大改革，其中税制改革是一个重要的方面。中央决定建立中央税收体系和地方税收体系；增加地方税税种，扩大地方税收收入规模。这项决策，对于整个财税事业的发展，不仅具有重要的现实意义，而且具有深远的历史意义。

国际经验表明，完备的税收制度是分税制实施的基础。我国分税制这一新的财政体制，决定了地方税收是地方财政收入的主体、财力增量的最大生长点、财源潜能的希望所在，同时也是省级政府实现中央所赋予的对经济一定的调节权的有效手段。因此，把地方税收体系建设好，意义重大。

严格地讲，我国现行税制体系还不够完善，特别是地税体系建设尚处于起步阶段，至今还没有一个总纲，地方税种较少，地税收入规模不大，既不能满足地方政府充分发挥其政治职能和经济职能需要，同时也不能发挥税收调节经济、公平分配、维护合法竞争的杠杆作用。这些问题都需在理论上缜密研究、实践中认真总结、改革里努力解决。

我一贯主张财税干部特别是年轻同志，在努力搞好本职工作的同时，认真学习理论，钻研政策，结合工作实际，研究财税改

革理论实践问题，进而提出工作建议和意见，努力为经济建设、财税事业多作贡献。省地税局部分同志对地方税收体系建设问题进行研究，我认为很有价值。新财税体制运行之初，需研究解决的问题较多，希望全省财税干部积极、主动了解新情况、研究新问题、提出新建议，努力做好新时期财税工作。

我阅研了《地方税收体系建设》一书，以为有新的思想、新的见解，特推荐给广大财税干部研读和工作参考。

李达昌

一九九六年一月

目 录

地方税收体系构建基本思路	(1)
巩固完善营业税 建设地方主体税	(35)
统一企业所得税制 扩大地方税收规模	(49)
完善个人所得税制 缓解社会分配不公	(60)
建设资源税系 保护利用资源	(75)
严格土地增值税制 保护开发土地资源	(93)
改革农业税制 发展基础产业	(102)
建立社会保障税制 维护社会安定团结	(113)
课遗产赠予税 促进社会进步	(130)
加强其它地方税 服务经济建设	(140)
专家点评	(170)
后 记	(179)

地方税收体系建设研究主报告

地方税收体系构建基本思路

●党中央、国务院决定建立中央税收体系和地方税收体系；充实地方税税种，增加地方税收入。构建科学、严密、效能、符合中国国情的地方税收体系，是发展社会主义市场经济的客观要求，是建立分税制财政体制的物质基础。

●地方税收是地方财政存量的主体；地方税收是地方财政增量的最大生长点；地方税收是地方财政的潜力所在；地方税收是促进共同富裕目标实现的有效手段；地方税收是地方政府调节经济的重要杠杆；地方税收征管强化是服务地方经济、政治、社会稳定发展的落脚点。

●我国地方税制建设轨迹可为五个阶段：统一、调整、削弱、恢复和发展。

●完善税制可研究借鉴典型：美国税制；日本税制；德国税制；印度税制。

●现行地方税制主要问题：尚无统领税收体系的税法大纲；现行地方税制仍内外有别；现行地方税收体系尚无主体税种；新地方税种尚待开征；地方税税权财权不统一。

●地方税制建设思路：制颁税法大纲；优化地方税制结构；合理划分地方税管理权。

●地方税制体系建设应当着重研究的税种：统一企业所得税；巩固营业税；完善个人所得税；改进固定资产投资方向调节税；严格土地增值税；扩大资源税；改革城市维护建设税；扩大房产税调节广度；增强城镇土地使用税调节力度；改革完善农业税；开征社会保障税；开征遗产赠予税；加强农业特产税；规范屠宰税。

《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，近期财税体制改革的重点：一是把现行地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制，建立中央税收体系和地方税收体系；将维护国家权益和实施宏观调控所必需的税种列为中央税，同经济发展直接相关的主要税种列为中央、地方共享税，充实地方税税种，增加地方财政收入。二是按照统一税法、公平税负、简化税制和合理分权原则，改革和完善税收制度。显而易见，构建科学、严密、效能、符合中国国情的地方税收体系，是发展社会主义市场经济的客观要求，是建立分税制财政体制的基础。1994年财税改革，是对原税制的整体性、结构性、根本性改革，基本构建了符合中国国情和国际惯例的、体现市场经济要求的、有利增强中央宏观调控能力的社会主义新税制框架。新税制体系的建立，一是为各类企业站在同一起跑线上公平竞争创造了条件。扩大增值税征收范围，消除了产品税重复征税弊端；统一内资企业所得税制，体现了公平税负原则；统一税法和规范税制增强了依法治税观念。二是税种设置与分税制财政体制相配合，增强了中央财政调控能力；统一税政，集中税权，有利于税收收入稳定增长。三是国家与企业的分配关系进一步理顺，新的企业所得税制度取消了长期以来用承包所得税代替国家征税的办法，明确了国家和企业各自的权、责、利，有利于国有企业转换机制，加强经济核算，提高经济效益，进而建立现代企业制度。四是新的资源税制度扩大了调节广度，增强了调节力度，实现了部分税

源转移,促进欠发达地区的资源优势向经济优势和财政优势转换,较为有效地对经济发展不平衡状况进行了调节。五是重新修改公布实施的个人所得税法,更为有效地调节个人收入差距,为缓解分配不公创造了条件。六是新税制与国际通行做法更加接近,既有利于外商来华投资,也有利于我国企业对外经贸合作,参与国际竞争。必须肯定,新税制为市场经济发展创造了良好的税收环境。但在充分肯定财税改革成绩的同时,也必须理性思索、清醒认识税制改革特别是地方税制建设方面还存在的问题,积极研究并采取有效措施认真解决。

一、地方税收体系构建的现实意义

按照邓小平建设有中国特色社会主义理论指导,我国正在构建社会主义市场经济体制。新的经济体制要求各项制度深化改革,且与之相适应,实现市场规则的规范化和法制化,而财政、税收规则是市场规则中最重要、最首要的规则,必须率先改革。

1994年我国进行了分税制财政改革和工商税制全面改革,它使旧的财税体制发生了根本性变革,财税工作进入新的时代、跃上新的台阶。新的财税体制将国家税收分为中央税收和地方税收,从而决定地方税收直接为地方经济建设服务,与地方社会发展唇齿相依,在地方政治、经济、社会稳定发展中具有重要地位和巨大使用。财税改革实践无不证明,它既适应中国经济改革实际,又符合国际惯例,利于与国际税制接轨。

1. 地方税收是地方财政存量的主体

我国预算管理法律、法规明确,地方财政收入是指由地方政府组织、支配的收入,它是经济建设、地方政府机构运行和文化、教育事业发展的关键因素和物质基础。地方财政收入主要源于地方本级收入和中央财政补助两个方面。分税制实施后,中央财政依然较为困难,对地方财政的补助十分有限;加以转移支付制度

尚未建立，实质上地方各项支出基本上靠地方政府组织的收入支撑，而地方政府组织的财政收入主要源于地方税收收入。从全国看，税收收入占财政收入90%以上，四川省亦不例外。1994年全国组织的工商税收，中央收入占58.55%，地方收入占41.45%；四川省组织的工商税收，中央收入占57.22%，地方收入占42.78%。如果加上地方企业所得税和农业税收，实质上地方税收已经无可非议地成为地方财政收入存量的主体。

2. 地方税收是地方财政增量的最大生长点

《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》明确：中央财政对地方税收返还数额以1993年为基期年核定，1993年中央净上划收入全额返还地方，以此作为以后中央对地方税收返还基数；1994年，以此作为中央对地方税收返还基数；1994年以后，税收返还额在1993年基数上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税的平均增长率的1:0.3系数确定，即增值税、消费税全国平均每年增长1%，中央财政对地方的税收返还增长0.3%。而地方税收，不但存量部分全部留归地方，且增长部分即增量部分亦全部留归地方，因此它是地方财政增量的最大生长点，地方财政收入增长主要靠地方税收收入增长。目前，我国尚处于经济发展高速期，国家采取低积累、鼓励投资的政策无疑正确，但也带来了中央、地方财政都较困难的负效应。理性分析，中央财政困难是建设投资的困难，而地方财政则是“吃饭”的困难。如果地方税收入没有较大增长，地方财政收入规模将受到很大制约，既影响地方财政预算平衡和缓解财政“吃饭”困难突出矛盾，更影响地方国民经济计划实施、地方政府机构有效运转和地方重点建设。切实抓好地方税收工作，对于促进地方税收稳定增长、确保地方财政收支平衡具有十分重要的意义。

3. 地方税收是地方财政的潜力所在

1994年税制改革，对完善税制，促进和保障社会主义市

济有序、健康运行具有深远意义，但也要清醒看到，我国以增值税、消费税、关税等税种为主体的中央税收体系已经基本形成，而地方税收体系仍不完善，主要表现在税种较少且无主体税种，收入规模过小制约地方积极理财，财权、税权不统一左右地方财政平衡，进而影响分税制的改革进程和规范化，因此完善地方税收体系已是当务之急。随着地方税收体系的完善，地方税收调节广度将有大的拓展，调节力度更加适度，收入规模有所扩大，地方税收收入在地方财政收入中的比重将有更大提高，显而易见地方税收是地方财政的潜力所在和希望所在。发展地方经济、增裕地方财源途径主要有：

——开征地方新税种、开辟地方新财源。一是开征社会保障税。社会保障税是为筹集社会保障基金、健全社会保障制度而开征的税种，当今世界已有80多个国家开征，其中德国、法国、瑞士、荷兰、瑞典等发达国家的社会保障税已成为税收体系中的主要税种。目前我国尚未开征社会保障税，而是靠社会统筹办法筹集社会保障基金。这种办法费用来源单一且缺乏刚性，支出难以保证；支出约束机制不健全，浪费较为严重；保障面较窄，作用发挥受到影响，难以适应市场经济体制和现代企业制度的建立，因此开征社会保障税很有必要。由于社会保障制度建立涉及社会方方面面，它包括养老保险、工伤事故保险、待业和失业保险、医疗卫生保险等等，与每一个公民的切身利益直接关联，因此所需财力很大。开征社会保障税税基须大，力度须强，税源须广，收入须多，所以必将是地方财政的重要潜能。二是开征遗产赠予税。此税起源于古代埃及、罗马，现荷兰、英国、法国、意大利、日本、德国、美国等先后开征。我国在建国初曾提出开征遗产税，后因“一大二公”左的思想影响一直未能实施。改革开放后，我国经济进一步发展，人们收入水平提高，高收入者出现，遗产和赠予财产数量将愈来愈大，如不开征遗产赠予税进行调节，一些人

会靠继承或受赠不劳而获、安于现状、不思进步、腐化堕落，一方面败坏社会风气，另一方面也不符合社会主义按劳分配、劳动致富原则。开征遗产赠予税应是地方税收体系建设题中之义，无疑为地方财政开拓了新的税源。

——继续完善地方税的原有税制，巩固和扩大地方财政税源基础。一是个人所得税。当今世界较多国家十分重视个人所得税建设，个人所得税已是美国、英国、德国等发达国家的主体税种。1985年美国联邦个人所得税收入3384亿美元，占联邦税收收入的45%，居各税之首；1986年美国个人所得税与GDP（即国内生产总值）的比率为10.2%、英国为10.9%、德国为10.7%、意大利为9.3%、日本为7.2%，规模很大，而我国1994年仅征收个人所得税72.5亿元，约占税务机关组织收入的1.53%，占GDP或GNP的比率就更低；国家税务总局同有关部门调查表明，我国月收入达1000元的有1000万人、月收入达1万元的有100万人、月收入达10万元的有1万人，据此计算应征收个人所得税150亿元以上，但实收与应收差距较大。随着我国经济体制改革深化、社会主义市场经济发展、国民收入规模壮大、公民纳税意识提高和强化个人所得税征管，个人所得税的潜能应该逐渐被挖掘，其在地方税收中的地位将愈来愈高、作用将越来越大。二资源税。它应对一切自然资源课征，而我国目前对自然资源课税范围很窄，实质上只对列举的几种矿产品课税，调节力度亦不强，因此收入规模很小。随着我国经济发展、科学技术进步，必将对资源进行广泛开发、利用，为保护和合理利用资源，运用税收手段进行调节应是较好选择。我省属资源富集地区，随着资源开发程度深化和资源税征收范围扩大，资源税收入规模将越来越大，成为地方税重要潜在税源，成为地方税收发展的坚实基础。三是房产税和土地使用税。国家统一征税办法规定的是幅度税基和幅度税率，由省、自治区、直辖市政府自行决定具体标准。四川省从减轻企业税负角

度考虑较多，制定的实施办法是税基、税率按最低标准核定。此办法虽有利增强企业活力，但也带来房地产资源利用欠佳、制约地方税收规模扩大等负效应。适时扩大房产税税负基，加大土地使用税调节力度，都将为地方财政收入奠定基础。四是其它各税。国家确定的农业税税负在16%左右，目前实际运作税负只有3%；屠宰税税负每头猪应是3斤肉钱，实际税负现只有0.5斤肉钱；国家规定对自行车可征车船使用税，四川有数千万辆自行车，目前暂未征税。随着改革深化和税制完善，适度调整税负，地方财源大有作为。

4. 地方税收是促进共同富裕目标实现的有效手段

邓小平同志在南巡讲话时科学地指出：“社会主义本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两级分化，最终达到共同富裕。”这一论断是税收调节方向的指南。改革开放以来，我国经济有很大发展，但由于国大、人多，东部地区与中西部地区经济基础、地理位置、交通条件和财力状况等都有较大差异，总的是东部优于中西部。同时十多年来东部地区享受了许多中西部地区享受不到的优惠政策，使中西部地区为东部地区发展作出了巨大贡献，形成东部与中西部经济发展极不协调、贫富差距悬殊。比如，因地理位置、政策导向等因素，截止1992年底，广东省外资企业户数、投资金额、注册资金分别占全国总数的31.2%、37%、37.2%，远高于中西部地区。另据有关部门测算，东部地区与中西部地区经济实力之比为6:1，上海与贵州之比为9:1。这种悬殊必须引起高度重视。小平同志指出：“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕”，“如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两级分化就会产生”，“如果搞两级分化，情况就不同了，民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子”。小平同志还指出：“社会主义制度就应该而且能够避免两级分化。解决的办法之一，就是先富起来的地区多

交点利税，支持贫困地区的发展。”目前解决地区之间发展差距问题，已是一个紧迫的重大问题。适当扩大资源税征收范围，增强资源税调节力度，将资源税原则作为地方税，目的是为了将加工环节税收大规模向资源开发环节转移，使中西部地区的资源优势转化为经济优势、财政优势，无疑是解决东部与中西部差距的重要措施。据测算，我省为此每年可增加税收约2亿元。但由于资源税立法权、政策调整权在中央，出现中央定政策、地方出资金、影响地方财政收入等问题。如中央决定对冶金矿产品减征资源税40%，我省仅攀枝花市就影响当年地方财力7000万元；中央决定对天然气由每千立方米征收资源税15元减为12元，我省因此将每年减收2000万元。

为贯彻共同富裕的社会主义原则，一要完善地方税收体系，包括进一步扩大资源税收广度和增强资源税调节力度等；二要合理界定地方税收管理权，使地方税立法权、政策调整权、征收管理权、计划管理权、分配使用权基本统一和有机结合，充分调动地方积极性；三要在国家统一政策下给中西部地区一定优惠，如赋予中西部地区省级人民政府调整地方税政策的更大权力，适当提高中西部地区共享税分享比例等，促进中西部地区经济迅速发展，使整个国民经济持续、快速、健康发展，以及政治团结和社会稳定。

实现共同富裕，还应在个人收入分配上防止和消除两极分化，利用税收杠杆保护勤劳致富，同时对高收入者实施有效调节。据有关资料称，我国个人拥有百万资产者已愈百万，年收入在3万元以上者近500万。另一方面也出现企业发不出工资或者不能发足工资，甚至待业、失业情况。为此应当充分发挥个人所得税“均财富”、调节个人收入差距过大的矛盾。1993年国家已经公布实施修订后的个人所得税法，调节个人收入已有法律规范，问题在于征管较为困难、税收流失很大。主要表现在：一是纳税入依法纳

税观念难树立；二是税源隐蔽分散难控管；三是代扣代缴税款义务难落实；四是关联部门难配合；五是干预指责难执法；六是违章处理难逗硬；七是力量不足、素质不高、手段落后以致征管水平难提高；八是全社会协税护税工作难开展。解决的主要途径：一是强化宣传；增强全民纳税意识；二是严格个人收入申报制度，严厉处置税收违法行为；三要严格现金发放，个人存款真名化、工资发放存款化、代扣税款法制化；四要提高税务人员政治、业务素质，改革征管手段，最大限度减少税收流失；五要动员社会力量协税护税，重奖举报偷税案件有功人员，建立激励机制。

5. 地方税收是地方政府调节经济的重要杠杆

经济决定税收，税收作用经济。调节经济是税收诸功能中较为积极、活跃、潜能深厚的因素，其动作方式、范围、对象、着力点、力度和目的不同，对社会经济影响也存在较大差别。税收对社会经济的调节，主要通过税种开征与停征、税率设计、税收优惠、税收政策调整、税收征收管理等方式进行。根据现行税收管理体制及改革方向，地方政府对增值税、消费税等中央税和共享税无权管理，则不可能便利地运用其调节地方经济。而地方税收是与地方经济密切相关、属地方固定财政收入、地方有部分立法权，由地方政府组织征收管理的税收。随着财税改革的深化和财权与税权的统一，地方政府完全可以运用地方税收调节地方经济、服务地方经济。一是开征停征地方税对地方经济实施有效调节。如通过开征或停征筵席税，抑制大吃大喝、合理引导社会消费和投资。二是调整税率调节地方经济。如《营业税暂行条例》规定娱乐业具体适用税率由省级人民政府在国家规定幅度内（5—20%）确定，地方政府通过对税率高低的调整，可以引导娱乐业健康发展，优化地方产业结构。三是调整税目调节地方经济。如《资源税实施细则》规定未列举名称的其它非金属矿产品和其它有色金属矿原矿由省级人民政府决定征收或缓征等，地方政府可以