

主 编 方晓丘 潘宝明
副主编 赵 定 林永健

DIFANG SHUISHOU

地方税收

42

福 建 人 民 出 版 社

96
F12.42
357
2

地方税收

《地方税收》编撰委员会

编委会主任:方晓丘 余长继

主 编:方晓丘 潘宝明

副 主 编:赵 定 林永健

编委会成员:方晓丘 余长继

潘宝明 赵 定

林永健 申国贵

李从顺 詹冬梅

李平禄 姚 莉

谢治诚 黄乃田

余建华 柯 强

项金玉 刘林思

林开彬

福建人民出版社



3 0106 2144 3



C

358808

地方税收

DIFANG SHUISHOU

主 编 方晓丘 潘宝明

副主编 赵 定 林永健

*

福建人民出版社出版发行

(福州得贵巷 59 号)

福州美奇彩印有限公司印刷

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 9.75 印张 4 插页 228 千字

1996 年 3 月第 1 版

1996 年 3 月第 1 次印刷

印数:1—6000

ISBN7—211—02635—9

F·135 定价:12.00 元

本书如有印装质量问题,影响阅读,请直接向承印厂调换。

序

当今世界形势的总趋势是缓和，和平与发展成了时代的主题。尽管地区性的局部冲突时有发生，但有利于我国建设的和平大环境可望继续保持。我们要抓住机遇，深化改革，扩大开放，促进发展。在这种和平建设的环境中，要争取发展得更快些更好些。

党的十四届中央委员会五次全会决定了加快社会主义现代化建设的根本大计，提出了关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议。会议公报指出：我们要充分利用各方面的有利条件，继续集中力量进行经济建设，进一步发展和壮大自己，把一个经济持续发展、社会全面进步、充满生机和希望的中国带入 21 世纪。

进行现代化建设，正确处理改革、发展、稳定的关系至关重要。发展是目的，是硬道理。包括财政困难在内的所有问题，归根到底要靠发展来解决。改革是发展的动力，许多矛盾和问题，只有通过改革才能解决好。稳定是发展与改革顺利进行的基本前提条件。现在要改善财政状况，必须从开源和节流两个方面采取措施，使收入增长高于支出的增长。开源的办法是继续完善税制改革，适当调整有关税率，扩大税源基础，合理开征新的税种，逐步取消税收减免，加强税收征管，增加财政收入。”

通过深化财税改革增加财政收入、改善财政状况，17 年的实践证明是有成效的。现在财政管理上集中过多、管得过死的状况有

了根本性改变,企业吃国家财政的“大锅饭”、个人吃企业的“大锅饭”和生产建设由国家包下来,忽视经济效益和社会效益的状况,已经发生了很大变化。

深化和完善税制改革,必须适应从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制和经济增长方式从粗放型向集约型两个转变。实行分税制财政体制,要以现行复合税制为基础,统一税法,集中税权,公平税负,简化税制,强化税收征管,加强法制建设,改进中央税和地方税的划分,形成完善的中央和地方的税收体系。税制改革要有利于把企业推向市场,在平等竞争的市场机制作用下,增强企业活力,提高经济效益,使之成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产者和经营者。要体现国家产业政策的精神,从设置税种、确定税率和税收政策等方面,促进产业结构的改善。坚持公平税负,为企业创造平等竞争的环境。税制改革应与财政、价格、企业改革等协调配套,使之相互促进,以利于适应社会主义市场经济的繁荣和有中国特色的科学合理的新税收体系的形成。

深化改革后的新税制,应有利于国家取得财政收入、财政职能的实现,有利于对经济发生影响和调节经济职能的实现,有利于对纳税人的纳税行为进行监督、管理。为国家积累资金、调节经济和对纳税人依法纳税进行监督,是国家税收的职能。我们应该充分发挥税收的职能作用,更好地促进现代化建设目标和任务的实现。

在社会主义市场经济条件下,虽然市场在国家的宏观调控下可对资源配置起基础性的作用,但仍然需要政府利用税收政策进行宏观调控,对市场调节力度不够的区域、薄弱的部分以税收调节进行弥补,这是发达国家经济发展的成功经验。我国改革开放取得

了巨大成就,但与发达国家相比仍有不少差距,如果放弃税收调节手段,会在国际市场竞争中吃大亏。因此,需要通过涉外税收、国际税收协调参与跨国收入的分配,以保护国家合法的税收权益。再如,改革开放中一部分人先富起来了,为防止收入悬殊,走共同富裕的道路,有必要通过税收调节个人的收入。我国实行效率优先、兼顾公平的发展经济的原则,需要利用税收政策体现。采用税收手段调节过高的个人收入,消除不正当竞争和因机会不等而谋取的额外个人收益,防止两极分化,以达到共同富裕的目的。这也是促进社会秩序安定,稳定政治环境,保证社会主义市场经济健康发展的重要举措。

社会主义市场经济是法制经济。经济的运行,必须建立良好的经济秩序和法律法规,使市场竞争有章可循。税收监督是保证税法执行的十分重要的环节。它与财政监督、财务监督、审计监督、价格监督、司法监督等相配合,尽量消除或大大减少市场经济中的消极因素,遏制各种偷漏税行为,优化市场环境,保护进入市场者的合法权益。

二

实行分税分级财政体制,必然要求建立和完善地方税体系。分税制是按照事权与财权相适应的原则,处理中央与地方的分配关系,在税收体制上划分中央税和地方税以及中央地方共享税,并分别征管。地方税是由地方政府征收、管理和使用的税收。这就需要建立权责利相结合、结构合理、规模适度、调控自如的地方税体系。

我国地方税体系的发展,大体上经历了两个阶段,第一阶段是从建国起到改革开放前的28年,由于受计划经济和高度集中的财政管理体制的束缚,税种很少,还谈不上地方税体系;第二阶段是

改革开放以来改革了税制,初步形成地方税体系雏型。尽管地方税体系尚不够完善,但对充分发挥税收的宏观调控功能,调动地方政府当家理财的积极性,有重要作用。

地方税相对于中央税来说,具有税源分散、涉及面宽、征管难度大的特点。在实践中,从分税制的划分方法看,形成了附加、特定税收分配、税源划分、分成、补助金及协助金等方式。从征管体制上看,形成了分散、委托、集中等征管制度。尽管分税制后的地方税征管存在问题,但一个行之有效、科学合理的公正的地方税体制,可望在本世纪末建立健全起来。

在建立健全地方税体系方面,我国已经迈出了可喜的步伐,取得了成效。但它仍受着传统体制和利益结构的束缚和影响,很难适应市场经济进一步发展的需要。税源贫瘠,规模偏小,处于依附地位的惯性尚来完全摆脱。目前地方税的收入规模,从宏观上看不过占整个税收收入的一小部分。从扭转中央财政收入比重过小的角度看,中央税比重大些,是必要的。但是从长远看,必须在客观上科学划分和扩大地方税源,逐步改变地方税种调控功能脆弱、征收成本过高的状况。还要看到,地方税制结构松散,尚未形成税源丰厚的主体税种,有的税种零乱、重叠,各税之间缺乏内在的互补性,运转的稳定性较差,有的税种是有税无收,其征收费用得不到补偿。特别是至今尚未形成规范化的法规体系,地方税种的开征权、减免权皆集中在中央,地方缺乏必要的灵活性,因而制约着地方政府开拓财源的积极性,改变这一状况对建立健全地方税体系是至关重要的。以上只是建立健全地方税体系中的部分问题,从中也可以看出,地方税的改革任重而道远,应列为深化财政体制改革战略重点之一。因为,地方财政困难甚至财政危机,最终必将影响全国财政状况的改善和正常运转。

地方税制改革从其历程看,比其他经济体制改革进展迟缓,其

中财政体制与税收体制改革的方向性差异是重要原因。财政体制改革是围绕着“分税、分权、分管”展开,推行分级管理,税制改革则注重统一税法、集中税权。地方税作为财政体制的基础和税制的重要组成部分,因而无法进行全面的实质性改革和创新。这也表现在计划性集权与市场化分权的矛盾对地方税改革的困扰,出现了供求失衡、财力分散、财税秩序混乱、中央财政宏观调控能力减弱等问题,影响了地方税制改革的稳步前进。税收是以国家为主体参与国民收入分配而形成的分配关系。完善这种分配关系,必须处理好公平与效率的关系,在宏观与微观间合理配置税种和税源,促进税收与经济的良性循环,充分调动中央和地方两个积极性。在以往的税制改革中,强调税收的宏观公平多,注意税收的微观效率少,如只让利不放权,有关地方税的立法、解释、税率调整等权不适当下放,影响了地方税深层次改革的展开。这些问题财税领导机关已经看到,现在财政体制和税制改革的目标已趋于一致,从而为地方税制的深化改革创造了条件。

改革完善地方税制包含两个方面,一是调整完善现有的地方税,使税种、税率及其征管等规范化;二是开征新的地方税,如社会保障税、遗产赠与税、环境保护税、劳务输出税、特种娱乐消费税、社会事业发展税、利息税等。改革和完善地方税,首先要遵循公平和效率原则,避免重复课税,提高征收效率,既保证国家增加收入,又有利于地方因地制宜地征收管理。其次要依法规范,集分协调。税收的开征权、税率调整权及优惠减免权,要依法办事。中央与地方间,从税种到税权均要集中有度、分散合理,调动地方开拓税源的积极性。特别要注意权责利对称统一的原则。“权责”构成税收分配关系的核心,它是取“利”的依据,而利是行使权责的基础。处理好权责利的关系,可为地方税的有序运转奠定科学的基础。

三

福建省政府领导十分重视地方税收工作,于1993年责成省政府发展研究中心、省财政厅、省地方税务局联合研究建立健全地方税体系的课题。在这一课题完成之后,还组织地方税工作人员和科研人员合作撰写营业税、资源税、企业所得税、个人所得税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、房产税、车船使用税、土地增值税、土地使用税、耕地占用税、农业税、农业特产税、屠宰税、印花税、契税等16个税种的介绍及其改革的建议。

在处理省级与地(市)、县、乡镇级政府的分税关系上,既要保证省级中观(或称省级宏观)调控能力,也要充分调动地(市)、县和乡镇开辟税源的积极性。为此,在完善地方税制方面,可以考虑为地(市)、县、乡镇划分主体税种,使有关各级政府都有自己相对独立的税源,保证各自的财政支出的需要。比如可考虑省级财政以营业税、所得税为主体税种;地(市)级财政以城市维护建设税为主体税种;县(市)级财政以农业特产税、资源税为主体税种;乡镇级财政以屠宰税等为主体税种,加上农业特产税与县财政分成等收入,形成乡镇级财政的收入。主体税种是逐步培育形成的,各地区、各县不能整齐划一,可视各地经济发展和税源情况的不同而有所区别。地方政权应有自己的主体税种这一思路,对调动地方开辟税源、自主理财的积极性大有好处。

开辟税源、开征新税种有利于壮大地方政府财力,是一件好事。但不能认为征税越多越好,地方政府的日子就越“好过”。以“竭泽而渔”的办法征收税费,是古今中外一切政权最糟的理财思路。凡是征收重税的国家或地区,其经济发展必然缓慢;反之,注意“放水养鱼”则经济发展迅速,欣欣向荣,财源茂盛。毛泽东同志说

过：“财政政策的好坏固然足以影响经济，但是决定财政的却是经济。未有经济无基础而可以解决财政困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的。”^①这是我们处理财政与经济的关系时永远要遵循的指导思想。由此可见，适度征税的“度”，是各级政府要重视研究和妥善掌握的课题。地方税收的税种、税率及如何征管等问题，是必须正确处理的重大问题；能否正确掌握征税的“度”，不仅是经济问题，也是可能影响社会安定的政治问题。

四

本书的结构，主要有三部分：一是建立健全福建省地方税体系的研究报告，以及介绍现行的和将要开征的地方税种（不包括建议开征尚未立法的地方税），并提出改进的设想；二是论述建立健全地方税体系的文章；三是介绍几个国家的地方税、地方政府的财政收入。

关于建立健全福建省地方税体系的研究报告指出：福建省作为综合改革试验区，应解放思想、大胆探索，加快建立健全福建地方税体系。设计地方税体系，应遵循体系的衔接性、收入性、公平性、简易性、调节性和能动性原则，选择合理的税制结构，明确地方税的主体税种，根据需要开征新税种和调整老税种。建议尽快建立符合地方税体系要求的税收管理体制，包括税务机构管理、税收计划管理、税收权限管理、税收征收管理和税收法规建设管理。研究报告还对深化地方财税改革，加强税务队伍建设，积极培育税源，加强税收征管现代化建设，逐步建立纳税人自我申报、税务代理、税务稽查“三位一体”的征管新格局提出建设性意见。

^① 《毛泽东选集》第3卷第891页。

论述建立健全地方税体系的一组文章，是分税制实行以来的一些不同观点论文的汇集。文章的建议和观点不完全一致，这正体现了“百花齐放，百家争鸣”的精神，便于省、市、自治区选择不同的地方税方案时有所参考。但文章作者的出发点，无不以建立完善具有中国特色的地方税体系为宗旨，反映了他们尽快完善适应现代化要求的方税体系的良好愿望。

在文集的最后，摘编了美、英等国的地方政府的财政收入和地方税情况。这是作者辛勤劳动的成果，是阅读了大量有关资料汇编起来的文章。这些文章给地方税改革者以启迪，有利于地方税改革方案的设计，使之与国际惯例接轨，更有力地促进我国各地方的经济发展，加速实现现代化的宏伟目标。

本书对建立完善地方税体系的探索，许多问题有待实践检验。出版本书，是为了抛砖引玉，希望获得完善地方税体系的丰硕成果。

本书是福建省地方税务局和省政府发展研究中心财金处共同组织编写的。在本书编写出版过程中，省政府发展研究中心、省财政厅、省地方税务局等部门的许多同志给予大力支持，陈叔平教授、王亘坚教授、梁尚敏教授和吴国华同志等给了许多帮助，在此一并表示衷心感谢！

方晓丘

一九九五年十月八日

目 录

关于建立健全福建省地方税体系的研究	《地方税体系》课题组(1)
营业税	李平禄 陈良银 项金玉(25)
资源税	李平禄 张 良 项金玉(33)
地方企业所得税	姚 莉 许玉生 刘林思(44)
个人所得税	任荣夫 许增强 刘林思(63)
固定资产投资方向调节税	郑孝真 吴国宾 林开彬(80)
城市维护建设税	游春海 叶泽炜 林开彬(86)
房产税	施福成 张 伟 陈学挺 林开彬(90)
车船使用税	施福成 张 伟 陈学挺 林开彬(97)
城镇土地使用税	施福成 张 伟 陈学挺 林开彬(104)
屠宰税	游春海 叶泽炜 林开彬(109)
印花税	游春海 叶泽炜 林开彬(111)
土地增值税	施福成 林开彬(117)
农业税	申国贵 叶子林 陈少平 项金玉(121)
农业特产税	申国贵 叶子林 涂华旺 项金玉(129)
耕地占用税	李从顺 张水兴 姚瑞金 项金玉(139)
契税	李从顺 张水兴 姚瑞金 项金玉(148)

二

建立符合中国国情的地方税体系·····	梁尚敏	鲁年友(155)
地方税收体系构建初探·····		石恩祥(164)
深化税制改革与地方税体系建设·····	徐守勤	刘植才(179)
努力开创条件建立我国的地方税制——英国地方 税制比较研究的启示·····		吴俊培(188)
完善地方税体系在地方经济发展中的作用·····		赵漪文(198)
关于地方税体系若干问题的思考·····	胡道新	魏贵和(205)
地方税论·····		刘心一(212)
论地方税建设·····	卜祥来	王纪成(218)
加强地方税收法制建设问题·····	龚凤龙	刘林思(226)

三

若干国家分税制简介·····	唐腾翔	(223)
美国纽约州和纽约市的税收及课征办法·····	陈叔平	(241)
英国地方政府的财政收入和财产税的征收办法·····	陈叔平	(270)
英国中央政府对地方政府的财政监控办法·····	陈叔平	(277)
澳大利亚的个人所得税分享法的实施办法及其 经验·····	陈叔平	(287)

关于建立健全福建省地方税体系的研究

《地方税体系》课题组

·1994年,我国全面推行财政分税制和税收制度改革,在建立社会主义市场经济体制方面迈出了关键性的一步。目前,财政分级分税体制已落实到县市,省级范围内的国家和地方两套税务机构的组建也已基本完成。财税改革呈现出平稳过渡的发展趋势。

为了保证财税体制改革取得成功,当前的任务之一是尽快建立和完善我省地方税收体系,保证地方财力稳步增长,以促进我省社会经济的全面发展。

一、建立地方税体系的现实意义

1. 建立地方税体系是过渡到彻底的分税制的不可缺少的环节和条件,是完善财税体制改革的重要保证。分税制改革的基本框架是:按照中央与地方政府的事权划分,合理确定各级财政的支出范围;根据事权与财权相结合的原则,将税种划分为中央税、地方税和中央与地方共享税三大类,并分设国家和地方两套税务机构进行征管;科学核定地方收支基数,逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度。实行分税制财政体制的目的,是增强中央与地方两级财力,在提高中央宏观调控能力的同时,基本保证各地既得财力,使地方财政收入稳步增长。因此,实行分税制必然要求建立起中央税收体系和地方税收体系,使税收工作规范化、制度化。否则,地方税收工作上不去,地方财源难以扩大,势

必影响地方政府对财税改革的热情,其结果会反过来影响中央财力的增长,使财税改革难有明显的成效。因此,建立地方税体系,是财税体制改革的题中之义,是调动地方各级政府当家理财积极性、在体制上保证地方财力稳定增长的重要环节。

2. 建立地方税体系是构筑市场经济体制的需要。建立社会主义市场经济体制是最根本的改革。社会主义市场经济体制的形成,离不开财税体制的改革。实行分税制财政体制,建立地方税收体系,是建立社会主义市场经济体制的重要内容。今后税制改革的重点,必将向地方税延伸。没有完善的地方财政和地方税体系,就谈不上分税分级财政体制,从而也谈不上构建完善的市场经济体制。财政、税收是宏观调控的重要经济杠杆,是保证市场经济体制正常运行所不可缺少的。从国外的实践看,分税制作为处理中央与地方财政利益分配关系的一种较优体制,早已为世界上市场经济发达国家普遍运用。而建立地方税体系,是贯彻执行分税制财政体制的具体行动,是我国财税体制迈向国际规范化的重大举措。面临“复关”,建立地方税体系更显得重要和紧迫,直接关系到税制向国际惯例靠拢的进程。因此,以建立地方税体系为契机,规范各级政府的行政职能,在宏观调控中扩大经济手段的运用,必将导致市场经济的成熟,有助于市场经济体制的早日成型。

3. 建立地方税体系是促进我省社会经济全面发展的需要。分税制财政体制改变了以往财政包干体制的做法,在划分税种基础上,通过划分财权与事权的办法,分别确立中央与地方两级财政收支范围。这样,今后地方财政收入主要是地方固定收入及共享收入中的地方分成部分。地方税收工作好坏,直接关系到地方财政总财力大小,对各地经济发展与社会事业进步影响十分直接。尤其在支出呈刚性增长情况下,地方税收能否稳步增长,对推进各项改革和进行经济建设关系更大。千方百计把地方税收搞上去,无疑是我省

财政经济工作的重点。

改革开放以来,我省财力有了较大增长,连续 9 年实现财政收支基本平衡,但基础还不够稳固,1993 年仍有 30 多个县市有滚存赤字。这次财税体制改革,建立分税制的财政体制,使我省财力结构又发生很大变化。省里可直接支配的新增财力由定额补助变为部分上交,财力相应下降。1994 年不少县市财力明显减少,全省有 40 多个县市财政出现赤字,全省财政平衡难度进一步加大。因此,壮大福建地方财源,增强福建经济实力,是当前和今后我省经济工作的重点。地方税收情况直接关系到我省“九五”计划和“三步走”战略目标的实现,是关系到改革开放、经济发展与人民生活水平提高的全局性问题。而要把地方税收工作搞上去,重要的是建立健全地方税体系,把此项工作列入各级政府的议事日程。过去我省虽有地方税,但未形成体系,且地方税收入所占比重小;现在,地方税税源和范围已发生变化,在税收管理等方面需要进行系统的研究探索。只有这样,才能把促进国民经济发展与加强地方财源建设紧密结合起来,通过培植地方税主体税种,扩大税基,增加税源,建立起一套较为完善的具有福建特色的地方税体系。

二、我省地方税现状与问题

我省地方财政收入,主要由工商税收、农业税收、企业上交利润以及各种附加费、基金、行政性收费组成。其中,各类税收占主导地位。1993 年,我省各项税收收入占财政收入总额 94.27%。

实行分税制后,地方财政收入主要来自地方税收收入。因此,建立地方税体系,首先应分析我省地方税收的结构。

(一)我省地方税收结构分析

地方税存在已久,改革开放以来,我国又相继出台一些地方税种,在经济生活中发挥了一定作用。1993 年,列为我省收入的地方

税种有 11 个,包括城市维护建设税、房产税、土地使用税、印花税、车船使用税、屠宰税、固定资产投资方向调节税及农业四税。1993 年我省地方税收入共 11.86 亿元,占当年各类税收总额 104.24 亿元的 11.38%,占当年地方财政收入 110.58 亿元的 10.73%。从收入情况看,上亿元的税种有城建税、农林特产税和房产税,农业税、耕地占用税和固定资产投资方向调节税也达到 9000 多万元,5000 万元以下的税种主要是土地使用税、契税、印花税、车船使用税及屠宰税。

财政分税制改革和新的税制改革,使地方税内涵和外延都发生较大变化。除原有的地方税种以外,新增加了营业税、个人所得税及地方企业所得税等。保留下来的地方税种也发生了若干变化,农业特产税已将原征收产品税的农、林、牧、水产品纳入征税范围,扩大了税基;城建税也拟进行改革,随经济增长而增收。目前,我省地方税收结构,可通过对 1994 年地方税收收入情况的分析得到反映。

表 1 1994 年福建省地方税收结构 单位:万元

地方财政收入	915180	车船使用税	3637
地方税收入	620539	土地使用税	4671
一、工商税收	401737	印花税	4325
营业税	236308	屠宰税	1436
个人所得税	36427	二、农业税	18737
涉外企业所得税	30614	三、农业特产税	56137
固定资产投资方向调节税	10969	四、耕地占用税	19016
城市维护建设税	44908	五、契税	10231
房产税	23745	六、企业所得税	114681
资源税	4697		