

地方税学

王乔 饶立新 著

SX

序

党的十一届三中全会以来，我国税务界不断肃清过去因错误理论影响而在税收领域出现的“税收外壳论”、“非税论”、“税利一窝论”、以及“税收无用论”等错误观点，从而在社会主义初级阶段理论和有计划商品经济理论有所突破的基础上，税收科学研究和税收学科建设进入了一个新的繁荣昌盛时期。从总体上说，我国复税制格局已经初步形成，税收职能作用得到进一步发挥，税收政策得到有效贯彻，我国税制建设已经进入了一个新的阶段；在税制改革研究和税收理论创新上，更呈现一派百花齐放、百家争鸣的崭新景象。十年税收研究成果回顾评比的结果，从一个侧面大致反映这一时期的盛况。而最近由王乔、饶立新同志合著的《地方税学》一书，又在税收科学百花园中绽开出一朵新花。

税收科学特点之一是集基础研究、应用研究、发展研究于一身。当我读完《地方税学》，深深感到这本书确实实在地方税领域中把基础研究、应用研究、发展研究体现在全书之中，它对地方税基础理论作了系统的归纳和阐述，又对我国地方税工作实践力求作出切合实际的概括，吸收了我国税收理论界研究的丰硕成果，是我所看到的关于地方税理论与实践方面有关书籍中最有系统和条理的一本书，而且作者还运用历史研究和比较研究的方法，对我国地方税历史作了扼要阐述，又对我国社会主义地方税作了系统阐述；作者运用

比较研究方法，对美国等14个国家地方税作了介绍，这就使本书研究广度和深度大大增加，提供的资料 and 知识面明显扩大。最后作者对地方税与分税制作了阐述，对我国财政管理体制的主体模式的选择作了探索，从而，为《地方税学》增添了新的内容，并大大增强了本书的现实感。《地方税学》为税收学科这一家族增添了新的成员，反映了作者在地方税教学经验和实践经验两方面的丰富积累，应该承认是对税收学科的丰富、发展和创新。

对《地方税学》进行卓有成效的创作，它既是作者孜孜不倦努力探索的成果，也是我国经济体制改革前进的时代需要。不容讳言，我国地方税体系有待完善，分税制模式有待继续探索，地方税税源有待涵养和发掘，希望作者在以后再版或修订中在这些方面继续努力，为世纪之交我国税收科学发展作出新贡献。

正值《地方税学》正式出版之际，我谨向税收理论和教学工作者、税收实际工作者和地方政府企业、事业单位有关同志，郑重推荐这本书。希望它在完善地方税体系、宣传和普及地方税知识、加强税收学科建设中发挥其应有的作用。

祝税收科学繁荣昌盛。

徐日清

1991年4月8日于上海社会科学院

目 录

第一篇 地方税的基本原理

第一章 绪论	(1)
第一节 地方税的概念	(1)
一、地方税的由来	(1)
二、地方税在税收体系中的地位	(1)
三、地方税的定义	(2)
四、关于地方税定义的几种不同观点及评价	(3)
五、关于地方税定义的理论性与现实性问题	(4)
第二节 地方税学的研究对象及其特点	(5)
一、地方税学的研究对象	(5)
二、地方税学的特点	(5)
第三节 研究地方税学的原则、方法和意义	(6)
一、研究地方税学的原则	(6)
二、研究地方税学的方法	(7)
三、研究地方税学的意义	(8)
第二章 我国地方税的历史	(10)
第一节 地方税产生的诸因素	(10)
一、生产力的发展水平	(10)
二、社会制度的进步	(10)
三、税制的发展水平	(11)
第二节 地方税的起源	(12)

一、地方税的史前期·····	(12)
二、地方税的酝酿期·····	(14)
第三节 北洋政府时的地方税·····	(17)
一、最初划分国、地两税·····	(17)
二、再次划分国、地两税·····	(18)
第四节 民国政府时的地方税·····	(18)
一、1934年县级税收的划定·····	(19)
二、1942年地方税的调整·····	(19)
三、1946年再次调整地方税·····	(20)
第三章 地方税的特点、职能和作用·····	(26)
第一节 地方税的特点·····	(26)
一、收入为地方财政的固定收入·····	(26)
二、管理权限主要由地方所掌握·····	(27)
三、税源分散、收入零星、征管难度大·····	(27)
四、对国家经济影响小，与地方经济关系密切·····	(28)
第二节 地方税的职能·····	(28)
一、组织地方财政收入的职能·····	(28)
二、调节地方经济的职能·····	(29)
三、提供地方经济信息与监督地方经济的职能·····	(29)
第三节 我国社会主义地方税的作用·····	(30)
一、筹集地方财政资金，提供地方政府行使其 职能所需的部分财力·····	(30)
二、调节生产与消费，促进地方经济的发展·····	(31)
三、调节企业盈利水平，促进企业加强经济核 算·····	(31)
四、配合地方政府加强经济管理，促进经济体 制改革·····	(32)

五、反映经济信息为地方政府决策提供依据···	(32)
第四章 地方税的依据和分类·····	(34)
第一节 确立地方税种的基本理论依据·····	(34)
一、对宏观经济不发生直接影响的税种·····	(34)
二、税源分散, 且形成环节不易掌握的税种···	(35)
三、收入的用途带有明显的地方区域性和受益 性的税种·····	(35)
四、税源的形成带有明显地方区域性的税种···	(36)
五、针对地方特种经营行为而开征的调节税种	(36)
六、历史上的惯用地方税种·····	(37)
第二节 地方税的分类·····	(37)
一、按课税对象划分·····	(38)
二、按计税标准划分·····	(39)

第二篇 我国社会主义地方税理论与实践

第一章 我国社会主义地方税的建立与发展·····	(41)
第一节 我国社会主义地方税存在的必要性·····	(41)
一、正确处理中央与地方财政分配关系的需要	(41)
二、为使税收制度适合我国国情的需要·····	(43)
三、为使地方政府公正稳妥地从各种所有制的 经济实体里取得财政收入的需要·····	(43)
四、地方政府运用经济手段管理经济的需要···	(44)
第二节 我国社会主义地方税的建立·····	(46)
一、全国税政统一前的地方税制·····	(46)
二、全国税政统一后的地方税的建立·····	(47)
第三节 我国社会主义地方税的发展演变·····	(48)

一、1953年修正税制时的地方税·····	(49)
二、1958年税制改革时的地方税·····	(49)
三、1973年税制改革时的地方税·····	(51)
四、1979年以来的税制全面改革,重新确立地方税·····	(51)
第二章 我国现阶段地方税体系的建立与完善·····	(54)
第一节 建立与完善我国地方税体系的现实意义 ·····	(54)
一、建立与完善地方税体系是强化地方政府职能、理顺中央与地方财政关系的重要手段 ·····	(54)
二、建立与完善地方税体系,是深化财政体制改革的需要·····	(55)
三、建立与完善我国地方税体系,是壮大地方财力、提高财政收入占国民收入比重的重要途径·····	(55)
四、建立与完善我国地方税体系,是强化地方政府运用经济手段管理经济的需要·····	(56)
第二节 我国地方税的现状及其主要问题·····	(56)
一、收入规模过小,不能满足地方预算支出的需要·····	(57)
二、管理权限过多地集中于中央,地方政府的管理权限小·····	(57)
三、税种设置不够合理·····	(57)
四、某些法规不严密,漏洞过多,致使有的税种形同虚设·····	(58)
五、少数税种已失去存在的必要·····	(59)

六、计税方法过简,影响税收调节功能的发挥 也使税基趋于萎缩·····	(59)
七、征管机构不健全,征管力量薄弱,偷漏税 情况严重,地方收入缺乏有力的保证·····	(60)
第三节 现阶段我国地方税体系建立的指导思想·····	(60)
一、扩大地方税收入规模,调动地方增收的积 极性,为实行分税制创造条件·····	(61)
二、赋予地方相应的税收管理权限·····	(62)
三、加强地方税的征收和管理·····	(62)
四、发挥地方税的经济调节作用·····	(62)
第四节 建立和完善我国地方税体系的基本构想 ·····	(63)
一、建立和完善我国地方税体系的各种观点···	(63)
二、我们对建立和完善地方税体系的构想·····	(70)
第三章 我国地方税管理体制·····	(75)
第一节 地方税管理体制的内容·····	(75)
一、地方税的立法权和解释权·····	(75)
二、地方税种的开征和停征权·····	(75)
三、地方税的减税和免税权·····	(76)
四、地方税的调整权·····	(76)
五、地方税的违章处理权·····	(76)
第二节 地方税管理体制的原则·····	(76)
一、统一领导、分级管理原则·····	(76)
二、充分调动中央与地方两个积极性原则·····	(77)
第三节 地方税管理体制的发展演变·····	(78)
一、统一全国税政时的地方税管理体制·····	(78)

二、1958年下放税收管理权限时的地方税管理 体制·····	(79)
三、1961年适当收回部分地方税管理权限·····	(80)
四、1970年下放税收管理权限试点时的地方税 管理体制·····	(80)
第四节 现行地方税管理体制·····	(81)
第四章 地方税征收管理 ·····	(85)
第一节 地方税征收管理概念及其意义·····	(85)
一、地方税征收管理的概念·····	(85)
二、地方税征收管理的现实意义·····	(86)
第二节 地方税征收管理的特点和原则·····	(87)
一、地方税征收管理的特点·····	(87)
二、地方税征收管理的原则·····	(88)
第三节 地方税征收管理制度·····	(90)
一、纳税鉴定制度·····	(90)
二、纳税申报制度·····	(91)
三、税款征收制度·····	(92)
四、帐务、票证管理制度·····	(94)
五、税务检查制度·····	(94)
六、违章处理·····	(95)
第四节 地方税的征收管理机构·····	(97)
一、地方税征收管理机构的演变·····	(97)
二、地方税征收管理机构的现状及发展趋势·····	(99)

第三篇 地方税制

第一章 税务部门征管的地方税 ·····	(100)
第一节 房产税·····	(100)

第二节	城镇土地使用税.....	(107)
第三节	城市维护建设税.....	(121)
第四节	车船使用税.....	(126)
第五节	屠宰税.....	(134)
第六节	牲畜交易税.....	(139)
第七节	集市交易税.....	(143)
第八节	印花税.....	(147)
第九节	筵席税.....	(163)
第十节	城市房地产税和车船使用牌照税.....	(166)
第二章	财政部门征管的地方税.....	(173)
第一节	农业税.....	(173)
第二节	牧业税.....	(181)
第三节	契税.....	(183)
第四节	耕地占用税.....	(187)
第三章	外国地方税.....	(192)
第一节	外国地方税制比较.....	(192)
第二节	美国地方税.....	(197)
第三节	日本地方税.....	(200)
第四节	法国地方税.....	(204)
第五节	联邦德国地方税.....	(205)
第六节	意大利地方税.....	(207)
第七节	加拿大地方税.....	(210)
第八节	瑞典地方税.....	(211)
第九节	瑞土地方税.....	(212)
第十节	英国地方税.....	(214)
第十一节	印度尼西亚地方税.....	(215)
第十二节	印度地方税.....	(217)

第十三节	苏联地方税	(218)
第十四节	匈牙利地方税	(221)
第十五节	南斯拉夫地方税	(224)
第十六节	澳大利亚地方税	(225)

第四篇 地方税与分税制

第一章	地方税与分税制的关系	(227)
第一节	分税制的概念	(227)
一、	分税制的涵义	(227)
二、	分税制涵义的几种观点及评价	(229)
第二节	地方税与分税制的关系	(231)
第二章	分税制的推行	(233)
第一节	实行分税制的现实意义	(233)
第二节	现阶段实行分税制的客观依据	(235)
第三节	推行分税制的基本条件	(239)
第四节	当前推行分税制存在的困难	(242)
第五节	过渡型分税制模式的选择	(245)
一、	过渡型分税制模式选择的原则	(245)
二、	关于过渡型分税制模式的各种观点	(246)
三、	我们对过渡型分税制模式的构想	(252)

第一篇 地方税的基本原理

第一章 绪 论

第一节 地方税的概念

地方税是具有较长历史的税收范畴，是国家税收制度的重要组成部分，是在国家税收的基础上产生和发展起来的。

一、地方税的由来

税收是国家为了实现其职能，按照法律规定，向经济单位和个人无偿征收实物或货币，以取得财政收入的一种方式。税收是一个经济范畴，同时又是一个历史范畴，是社会生产力发展到一定历史阶段的产物，它随着生产力的提高和社会的发展而日趋复杂和完善。当税收由简单的力役和实物交纳发展到用货币交纳时，税制也由单一变得复杂。至近代，世界各国普遍实行复税制，国家征收的税收种类繁多。每一种税都有其本身的特性，税种与税种之间存在一定的区别和联系，因此，人们可以从一些不同的角度对税收进行分类研究。在分类研究中，人们发现，以税收管理和所有权限为标准，税收可分为中央税和地方税。由此，地方税的名称也就出现了。

二、地方税在税收体系中的地位

税收体系指的是一个国家税种、税类的构成及其相互关系，包括国家所设置的税种、税类，以及各税种在整个税收体系中的分布状况。如前所述，地方税这一名称是在税收分

类研究中以税收管理和所有权限为标准进行划分而产生的。一个国家若以这种分类方法为依据建立税收体系，地方税便成为该国税收体系中的一个分体系。

一个国家的税收体系，不是凭着人们的主观意愿建立的。因为，建立一个什么样的税收体系，必须考虑两大方面的制约因素：一是国家的生产力水平、社会制度以及由此决定的经济体制对税收提出的客观要求，它们要求税收所承担的任务；二是各种、各类税收可能发挥的作用。考察目前世界各国的税收体系，多数国家是按其管理体制，将税收划分为中央税与地方税，或者是中央税、地方税、中央与地方共享税，并用这种形式来固定中央与地方各级政府之间的财力分配关系的。为了适应我国社会主义有计划商品经济发展的需要，新的税收体系的建立也将朝着上述方向发展。

三、地方税的定义

地方税是税收体系中的一个分体系，在其属性得到肯定的前提下，我们研究地方税定义也就必须从税收管理和所有权限两个方面进行。

（一）从税收管理权限来考察。税收管理权的内涵十分丰富，其核心是税收立法权和征收管理权。单从立法权来讲，税收可以分为由中央立法开征和地方立法开征两种，由中央立法开征的就是中央税，由地方立法开征的就是地方税。单从征收管理权来讲，税收可以分为由中央（国税局）负责征收管理和地方（地税局）负责征收管理两种，由中央直接征收管理的税叫中央税，由地方负责征收管理的税即为地方税。

（二）从税收所有权限来考察。税收所有权即税收收入的归属，它可以分为收入归中央财政和地方财政两种。固定

作为中央财政收入的税叫中央税，固定作为地方财政收入的税叫地方税。

划分中央税和地方税的标准实际可以细分为多种，一般来说，税收立法权与征管权归地方的税，其收入也归地方。但是，收入归地方的税，其立法权与征管权不一定归地方。由此可见，决定地方税的本质特征是其收入归属，这就是人们之所以习惯把收入归地方的税称为地方税的原因。

当然，我们在强调地方税收入归属的同时，不能忽视立法权与征管权的问题，完整意义上的地方税，应该是立法权、征管权、收入使用权都归地方。

综上所述，地方税的定义为：地方税是相对于中央税而言的，是根据国家财政管理体制的规定，由地方立法开征并组织征收，税款为地方财政固定收入的各种税的总称。

四、关于地方税定义的几种不同观点及评价

由于人们的思维方式各异，观察问题的角度、深度和出发点不同，对同一概念往往会有不同的见解，对地方税的定义也不例外。

目前，对地方税下的定义大致有如下四种：

第一种观点认为，地方税是指根据国家财政税收管理体制的规定，由中央统一立法，地方负责征收管理，征收的税款作为地方财政固定收入的几个税种。如现行的房产税、车船使用税、城市维护建设税、屠宰税、牲畜交易税、印花税、筵席税、集市交易税以及对外资企业征收的城市房地产税、车船使用牌照税等税种。

第二种观点认为，我国历史上对于屠宰税、城市房地产税、车船使用牌照税、牲畜交易税和集市交易税等5个税种，划归地方预算收入，所以习惯上称这5种税为地方税。以后开

征的，诸如城市维护建设税，也划归地方预算收入，连同上述5种税，都称之为地方税。

第三种观点认为，地方税是由地方立法开征，税款归地方财政收入的各种税的总称。

第四种观点认为，属于地方政府固定收入的税种，即为地方税。

第一种定义的缺陷在于，过分强调地方税“由中央统一立法”，从而排除了地方立法的可能性与可行性；第二种定义的缺陷在于，没有完整地概括出地方税的本质特征，而是列举历史上的陈规旧例进行说明，显然不足为据。第三种定义的缺陷在于，对地方税的征收和管理权的归属问题，只字未提。第四种定义的不足之处在于，它只说明了地方税收入的归属问题，而完全忽视了地方税的立法权限和征收管理权限问题。

国外经济学家对地方税的定义也不尽一致，有些观点是从本国的实际情况出发的，如西蒙·詹姆斯（英）在《税收经济学》中认为，“地方税”是由地方政府对“应纳税的财产”的“应税价值”所课征的一种财产税。应纳税的财产包括土地、房屋和建筑物；一项财产应税价值是指它的年净价值，它等于这项财产的市场年租金减去修缮费。

五、关于地方税定义的理论性与现实性问题

新中国成立四十多年来，随着政治经济形势的发展和变化，我国的税收制度在经历一个艰难坎坷的历程后，才走上今天逐步完善和发展的轨道。作为税制重要组成部分的地方税，其经历更是如此。面对一个尚待完善的税制，我们的理论决不能只起注脚作用，而必须进行超前性的探讨，为其提供进一步发展和完善的依据。

本书对地方税的定义，与当前地方税的实践有些脱节，或者说是超前，这并不是作者标新立异，而是旨在坚持定义的科学性和合理性。理论的超前性与实践的局限性终归是个矛盾，那么，如何处理好这对矛盾？我们的态度是，在坚持自己理论性观点的同时，并不一味排斥与非难地方税现状。即：我们在对地方税理论进行探讨时，不为地方税现状所束缚，但在谈及现行地方税制时，承认其局限性，并对其进行必要的介绍与评价，这种态度，将贯穿本书的全部。

第二节 地方税学的研究对象及其特点

一、地方税学的研究对象

世界上任何事物都有自身运动的规律，事物运动规律的客观存在，是不以人的主观意志为转移的。人们通过长期实践，逐步对某一认识对象运动规律加深了解，产生了感性认识，这些感性认识再经过思维的加工，上升为系统的理论体系，从而，形成关于这一事物的科学。

地方税学的研究对象是地方税这一特定税类的矛盾性和规律性。通过对地方税的本质和特征、基本原理、税制结构、征收管理等进行理论与实践相结合的科学研究，从中找出其产生、发展、变化的基本规律。

二、地方税学的特点

地方税学研究对象所具有的特殊性，决定了地方税有不同于其它学科的特点。

第一，研究对象的局限性。地方税学研究对象是地方税这一特定税类而不是其它，对地方税相关领域进行研究也是以地方税为中心的。

第二，研究内容的综合性。地方税学所要研究的是地方

税的历史、现状，地方税基本原理、税种的设置和征管、收入的归属、各国地方税的理论与实践等多方面的内容，而并非某一方面。研究对象和范围的复杂性，必然使地方税学在内容上具有综合性的特点。同样地，也只有具备综合性的特点，才能较全面研究地方税，使其成为一个独立的学科体系。

第三，研究方法的系统性。地方税是税收这个大系统中的子系统，但其内部的要素组合和功能又有相对的独立性。地方税类也是功能齐全的系统。所以，要研究地方税，就必须以系统观点为指导，对地方税作出全面的、系统的研究。这也决定了地方税研究方法具有系统性的特点。

第三节 研究地方税学的原则、方法和意义

一、研究地方税学的原则

地方税学的特点和作用，决定了地方税学研究应遵循以下基本原则：

（一）理论与实践相结合的原则。这是我们一贯提倡的一种学风，也是研究地方税的原则。这要求我们，要把一般原理的研究和当前的现实问题结合起来，用正确的理论指导地方税的实践。如果地方税的理论研究脱离实际，也就很难起到指导实践的作用。因此，地方税理论的研究，要密切结合中国的国情，结合各地区经济发展的实际情况。

（二）宏观研究与微观研究相结合的原则。宏观在这里是指整个国情与国家税收，微观是指区域经济与地方税收。这要求我们既要从全国各区域以及整个历史发展过程来研究地方税学的每一具体内容，把研究对象看作一个整体，把每一具体内容看作整体的一个有机组成部分；同时，又要重视把