

为国聚财

WEIGUO JUCAI

——地税工作研究

吴亚荣 著

海南出版社

23-53
412

为国聚财

WEIGUO JUCAI

——地税工作研究

吴亚荣 著

海南出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

为国聚财：地税工作研究/吴亚荣著. —海口：海南出版社，2004.11

ISBN 7 - 80645 - 944 - 8

I. 为... II. 吴... III. 地方税收 - 税收管理 - 中国 - 文集 IV. F812.423 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 120216 号

为国聚财

吴亚荣 著

责任编辑：刘国尧

*

海南出版社出版发行

(570216·海口市金盘开发区建设三横路 2 号)

海口琼山人民印刷有限公司印刷

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：7.75

字数：202 千字

ISBN 7 - 80645 - 944 - 8/F·95

定价：32.80 元

序

吴亚荣

长期在第一线担任领导工作，吴亚荣同志不能说不忙，且他有着做什么事都要做得最好的认真劲，因此他在工作中下的功夫要比别人多些。一项工作从调查研究到策划、部署、检查、指导、落实和总结，他常是亲力亲为，也常是新招频出，创意无穷。虽说很忙，但这些年来，他却忙中有序，忙而不乱，在百忙之中坚持学习、善于思考、勤于练笔，出了好几本书，内容涵括社会、经济、人文、领导艺术等，现在又推出了探讨地税工作的专业性很强的论文集《为国聚财》，着实让人钦佩。

吴亚荣是个惜时如金、拼命工作、勤奋学习的人，伴灯伏案，辛勤笔耕，成了他业余生活的重要部分，自然便有了许多论著的问世。

当然，他著书立说，并非为了扬名播誉、流芳千古。细览他的几本书，你会发现书中的内容大都与他的

工作有关。他研究如何提高领导艺术，如何发展地方经济，如何推动精神文明建设，如何搞好地税工作。一言以蔽之，就是研究属于他更属于党和人民的事业的发展。书中不仅倾注着他对事业的酷爱，更倾注着他对事业的心血，我们可以从他每篇论著中，分享他对每个问题潜心研究、深入思考的蜜果，追寻他当领导多年来各项工作从决策到成功运作的历程，乃至他坚实的人生足迹，领略一位成熟领导人稳健、勤勉、果敢、睿智和大度。

他的地税工作专论《为国聚财》，给我们以新的启示。税收是共和国的血脉，吴亚荣同志担任市县领导工作多年，自然对税收工作有着深刻的认识。调任海南地税局局长，地税工作的专业化对他来说，无疑是一场新的考验，更是一项严峻的挑战。但他硬是凭着自己优秀的潜质和不懈的努力，不仅在几年内锐意改革创新，使海南地税工作大步迈上新台阶，取得了令人满意的业绩，而且不辞辛劳将几年的工作研究汇成专著，向社会献上一份可贵的精神财富。随着时代的发展，党的事业对各级干部的要求越来越高，他们不仅要埋头苦干、乐于奉献，还要勤奋学习、善于思考，唯有如此，才能与时俱进，开拓创新。吴亚荣的书将给人们以一定的启迪。

(金人庆 系中华人民共和国财政部部长)

2004年12月26日

目 录

序	金人庆
关于完善地方税体系的思考	(1)
善待企业 培植税源	(10)
理顺税收网络 强化税收征管	(16)
海南第三产业与地方税收的关系探析	(26)
“五化”管票以票控税的实践与思考	(39)
充分发挥税收作用促进产业结构优化升级	(46)
关于民营经济税收问题的思考	(53)
海南地方税收持续增长问题及对策	(61)
地方税收增长和税收负担问题分析	(73)
努力构建海南地税现代征管工作新格局	(82)
关于社会保险费征管工作的调查与思考	(91)
依法征税是依法治税的核心	(96)
充分发挥地方税收职能作用为海南改革发展稳定服务	(98)
浅议加强国际反避税措施	(110)
税收职务犯罪原因及对策	(117)
我省农村税费改革农业税收政策调整取向及收入分析	(127)
建立优胜劣汰机制 增强地税队伍活力	(133)
加强我省税源监控的对策思考	(142)

2 为国聚财

解决收入差距问题的三点建议	(154)
新税收征管法：权利与义务完整统一	(157)
海南省地税机构改革面临的任务、困难及其对策	(159)
努力建设一支强有力的地税队伍	(166)
提高依法治税工作水平问题的初探	(174)
优化海南税收环境之我见	(187)
关于海南地方税收潜力与经济发 展的若干构想	(199)
依法治税 文明执法	(212)
海南地税五年工作的实践与思考	(219)
后 记	(239)

关于完善地方税体系的思考

1994年实施的分税制财政管理体制，对处理中央与地方的税收分配关系，加强中央的宏观调控能力，调动中央与地方的积极性，都发挥了积极作用。但这种体制在运行中也暴露出一些不容忽视的问题，主要表现为分税制不彻底，地方税体系不够完善。现在，完善地方税体系的呼声越来越高，笔者认为应从以下三方面来完善地方税体系。

一、赋予地方适度的税收立法权

（一）税收立法权过分集中于中央

分税制的核心是合理划分税权，而税权划分的内涵表现在立法权划分、税种划分、收入划分、征管权限划分等多方面，然而1994年分税制中的税权划分却表现为征管权限与收入划分，税收立法权过分集中于中央，地方税收立法权有名无实，具体表现为：

1. 《国务院关于实行分税制财政体制的决定》（国发〔1993〕第85号）规定，“中央税、共享税以及地方税的立法权都要集中在中央”。按照这个规定要求，目前几乎所有地方税种的税法、条例都是由中央制定与颁布的。

2. 国务院有关文件规定，屠宰税和筵席税由省级人民政府自行决定征收或者停征，但这并不能说明地方享有独立的税收立法权。理由是：筵席税和屠宰税的条例都是由中央制定的，随着经济的发展，这两个税种由于自身的缺陷显得越来越不合时宜。

1994年税制改革时，中央曾考虑统一停征，后来考虑到各地情况的差异，将开征或停征的权力下放给地方。权力下放后，几乎所有的省份都停征筵席税，屠宰税也只有少数省份继续开征。

3. 尽管现行城市维护建设税、房产税、车船使用税、城镇土地使用税等税种的条例都规定，省级人民政府可制定相应的实施细则，但中央并未授权地方对这些税种的基本税制要素进行调整变动。

(二) 赋予地方适度税收立法权的必要性和可行性

1. 必要性

第一，我国幅员辽阔，各地经济发展不平衡，赋予地方适度的税收立法权，可使地方政府因地制宜，开辟新税源，发挥地方税的灵活性。因为有些小税种在全国范围内没有普遍开征的意义，但在部分地区却有开征的意义。第二，在市场经济条件下，要通过全国人大或中央政府立法往往需要经过较多的程序和较长的时间，而地方人大往往只要较短的时间就可以做到。第三，赋予地方适度税收立法权，可进一步规范地方政府收入，否则，当地方财政收支矛盾突出时，地方政府滥用收费权，且收费规模日益膨胀，造成费挤税，扰乱了分配程序，削弱了政府宏观调控能力，同时也助长了不正之风，损害了政府形象。

2. 可行性

按照宪法规定，省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会在不违背宪法、法律、行政法规的前提下，可制定地方性法规。省、自治区、直辖市人民政府在不违背宪法、法律、行政法规和地方性法规的前提下，可制定地方性规章。因而，赋予地方适度税收立法权，是符合宪法规定的。

(三) 适度下放税收立法权

1. 对宏观经济影响较大的全国性地方税种，如营业税，税收立法权应集中于中央，其开征、停征、税目的增减、税率浮动

幅度的确定、减税免税的权力都应由中央掌握，地方拥有在中央规定的小部分税率浮动幅度内确定本地区适用税率的权力。

2. 对税基较固定，对宏观经济影响不大的地方税种，如土地使用税、房产税、城市维护建设税、车船使用税、印花税、农业特产税等，中央只负责制定这些税种的基本税法，其实施办法可由地方制定，赋予地方政府在中央制定的较大的税率浮动范围内确定本地区不同地域的适用税率，以及在中央限定的条件下减税免税的权力。

3. 允许地方开征部分地方色彩浓厚的地方税种，这些税种的开征、停征、税目税率的调整、减税免税的权力属于地方，但地方制定的这些地方税收法规须报中央备案，凡与国家法律、行政法规相抵触的，中央有权废止或责令地方纠正。

(四) 适度下放税收立法权的约束机制

为了避免适度下放税权后出现地方滥用税收立法权的现象，应加强民主法制建设，充分发挥地方人大的作用，使地方人大通过的地方税收法规和地方公共预算充分体现民意。另外，应制定税收基本法，明确中央与地方的税收立法权限，从而约束地方的税收立法权。

二、科学划分税种，合理确定地方税体系的主体税种

(一) 现行税种划分缺乏科学性和规范性

税种划分是税权划分的一个重要内容。1994年的分税制改革强调增强中央的宏观调控能力，重视财力分配，在划分中央税、地方税与共享税时，缺乏科学性和规范性。有些中央税和地方税，从税种、税目、税基到税率互相交叉，你中有我，我中有你，边界不清楚。中央税和地方税，既按税种划分，又按企业隶属关系划分，如企业所得税，中央企业所得税归中央，地方企业所得税归地方，但同时又将地方银行、外资银行及非银行金融机

构的企业所得税划归中央收入；既按税种划分，又按行业划分，如营业税和城市维护建设税本是地方税，但又将铁路、各银行总行和保险公司集中缴纳的营业税和城建税划归中央收入；既按税种又按税目划分中央收入和地方收入，如个人所得税本来确定为地方税，但恢复征收的城乡居民储蓄存款利息税，又规定作为中央税收收入。划分给地方的税种数量不少，但大多是税源分散，收入较小的税种，收入规模较大的营业税名义上为地方税，实际上属共享税，地方税主体税种缺乏。

（二）科学划分税种

对于具体税种的归属问题，总的划分依据是根据不同税种的特征、税源大小以及对经济的调节作用等因素，确定不同税种分别作为中央税、地方税与共享税。凡是关系到国民经济全局、税基具有流动性，有利于发挥中央政府职能和便于加强中央宏观调控作用的税种划归中央。与地方关系密切、税基具有非流动性、税源分散，需要发挥地方积极性组织征收的税种划归地方。与整个经济发展直接相关的税种划为中央和地方共享税。

按照上述原则，应将增值税由共享税改为中央税，应恢复营业税属地方税的本来面目，其收入全部划归地方。要在合并内外资企业所得税的基础上，将企业所得税改为规范的中央与地方共享税。所有企业，不分内资、外资，不分行政隶属关系，不分所有制性质，统一根据属地原则，就地纳税，按率计征，按比例分享，分别入中央库和地方库，以促使中央与地方共同关心企业经营管理 and 经济效益，消除各级政府对不同级次企业有亲疏厚薄的心理，有利于企业的公平竞争。

（三）合理确定地方税体系的主体税种

针对现行地方税体系主体税种缺乏的现象，我们要合理确定地方税主体税种。作为地方税的主体税种，除了应具备地方税种的共性（如由地方政府征收管理更有效率、税基不易流动等）

外，还应具备以下特征：

第一，税基较广，税收规模较大。作为地方税的主体税种，必须具有上述特点，只有这样，才能在地方税体系收入中占有相当比重，稳定地方税体系。

第二，具有适度的弹性。作为地方税的主体税种，还应当对经济有适度的弹性，若弹性太小，则其数量不能随经济的增长而相应地增加，从而不能满足随经济增长而增长的地方政府的支出需求；若弹性太大，则其数量波动过大，又有不稳定之嫌，也不适合作为地方税主体税种。

我们应根据上述主体税种的特点要求，合理确定地方税主体税种。

1. 巩固营业税的主体税种地位

营业税在地方税种中，具有税基宽、征收普遍、覆盖面广泛、收入规模大等特点，已经发挥着主体税种的作用。一方面，营业税是地方税种中的第一大税种，收入占地方工商税收的40%左右；另一方面，营业税收入主要来源于第三产业，而第三产业中，交通运输业、邮电通信业、文化体育业等与当地的基础设施和公共服务关系密切，有利于地方政府培植财源。

巩固营业税的主体税种地位，一是将营业税收入全部划归地方税收收入，中央减少的税收收入可通过提高企业所得税中央的共享比例解决。二是避免增值税范围扩展对营业税的侵蚀。目前，交通运输业和建筑安装业占到营业税收入的40%左右，若改征增值税，将大大削弱营业税的主体税种地位。同时，受我国税收管理水平的制约限制，增值税在管理上一直存在不少问题，而且这两个行业中的纳税户，以我省为例，小型、个体、账册不健全的纳税户约占80%。若这两个行业改征增值税，其中80%的业户将被认定为小规模纳税人，按6%的征收率征收增值税，这样，事实上已不是真正意义上的增值税，还不如维持现状，利

大于弊。

2. 确立个人所得税的主体税种地位

个人所得税是一个很有前途的税种，随着经济发展、人民收入增加以及个人所得税征收管理水平的提高，个人所得税收入占地方工商税收收入的比重将越来越大。以我省为例，2000年度个人所得税收入占地方工商税收收入比重达16%，是地方税中的第二大税种。为了进一步确立个人所得税的主体税种地位，应该将储蓄存款利息的个人所得税收入也划归地方，还个人所得税属地方税的本来面目。

3. 培植房产税、土地使用税等财产税成为主体税种

房产税、土地使用税等财产税，由于其税基不具有流动性，且房产、土地等的增值，收益的高低与当地的基础设施、地方政府的公共服务的优劣密切相关，因而从实行分税制国家的情况看，财产税一般都是地方税的主体税种。随着我国经济的发展和人民收入的增加，财产税在地方税中的地位会逐渐上升。以我省为例，2000年度房产税和土地使用税收入合计约占地方工商税收收入的10%。

4. 改革后的城市维护建设税由于计税依据的改变和课税范围的扩大，其数量在地方税体系中也将较为可观，逐渐也将有能力充当地方税的主体税种。

三、结合费改税，改革完善地方各税

(一) 地方税改革滞后，不适应经济发展

我国现行地方税种大多是在1985~1990年制定或修订实施的，随着我国经济体制改革的不断深入和经济的发展，现行地方税已显得老化，主要表现在：

1. 内外税制不统一。现行税制中，对外资企业征收外商投资企业和外国企业所得税、城市房地产税、车船使用牌照税、土

地使用费，而对内资企业，却征收企业所得税、房产税、车船使用税、城镇土地使用税。另外，城市维护建设税又不适用于外资企业，内外税制不统一，税收待遇不公平。

2. 有些税种的征税范围和计税依据已不适应情况变化，执行起来矛盾多，漏洞大，难以执行。

根据房产税条例规定，房产税按房产的原值征收，而房产的价值随着时间的推移，不同程度上发生了增值或贬值。以海口为例，在1993年购买的房产，至2000年时，房产的价值已跌至原值的30%，但房产税还是以原值作为计税依据，很不合理。另外，出租的房产，按租金收入依12%的税率计征房产税，也是很很不合理的。理由是：既然房产税属于一种财产税，就应该以财产的价值作为计税依据，而且租金收入已按5%的税率计征营业税，再按12%的税率计征房产税，有重复计税之嫌。

印花税条例是1988年颁布的，该条例以列举的方式列举了该计税的合同、凭证。但漏洞很大，不但无法将种类繁多的合同、凭证都一一列举，而且使印花税条例无法适应经济的发展。

土地增值税是1994年为抵制过热的房地产炒作而出台的，该税种出台时就很不完善，且时过境迁，目前国家为扩大内需，鼓励投资，再征收土地增值税，显然不合时宜，但又无明文废止，使得基层税务机关左右为难。

(二) 改革完善地方税

1. 营业税：一是取消行政事业性收费的免税政策，扩大税基。二是改革营业税，尽量减少营业税对经济的扭曲作用。例如，建筑安装业中采取包工不包料形式发包的工程，对于施工企业，应改为按其取得的包工费收入计征营业税，而不应像现行营业税实施细则规定的那样，计税营业额包括工程所耗用的原材料及其他物资和动力的价款在内。因为原材料是由建设单位提供的，施工单位并未取得原材料收入而要求施工单位缴纳这部分营

业税，不符合流转税按流转额征税的基本原则。

2. 企业所得税：统一内外资企业所得税，简化税率，不分经济性质，规模大小，地区差别，统一实行 30% 左右的比例税率；实行法人所得税制；统一税基，建立产业政策导向与区域发展战略导向相协调的所得税优惠机制。

3. 个人所得税：将现行的个人所得税由分类所得税制改为分类综合所得税制。对综合征税项目，费用扣除应考虑家庭差异等因素，对分类征税项目，应简化税率。规定通货膨胀达一定程度时实行费用扣除指数化。普遍推行个人所得税自行申报制度，强化源泉扣缴，实行单位支付与个人收入相结合的双向申报制。

4. 改革房产税和土地使用税，统一合并为房地产税。取消城市房地产税，对内资企业和外资企业都统一适用房地产税。房地产税以房地产的评估价值为计税依据，设计幅度比例税率，地方政府可根据当地经济发展水平确定本地的适用税率。

5. 城市维护建设税：改革城市维护建设税，将城建方面征收的市政设施配套费、城市公用事业附加、占道费等收费纳入其中，将其课税范围扩大到外资企业，计税依据改为销售额和营业额，重新设计分区域的差别税率，并将其名称改为城乡维护建设税。

6. 车船使用税：合并车船使用税和车船使用牌照税，并大幅度提高小轿车的税额。

7. 资源税：现行的资源税征税范围不宽，实际上只是矿产资源税加盐税。资源税是一个较有前途的税种，从保护资源，合理利用资源，扩大税源来看，应结合“费改税”，把矿产资源费改为征收资源税，并研究将水资源、森林资源、草场资源等纳入征税范围。

8. 印花税：一是扩大征收范围，将合同法规定的各类合同全部纳入征收范围。二是重新设计税目、税率，强化纳税申报和

管理，减少税收流失。

9. 改革农业税：将农业税、农业特产税和牧业税合而为一，统称为农牧业税，颁布新的农牧业税法，对有农牧业收入的单位和个人，依其取得的农牧业收入课税。

10. 取消一些税种，包括土地增值税、屠宰税和筵席税，开征遗产税和社会保障税。

（《新华社内参》2002 年第 3 期）

（《海南经济》2002 年第 1 期）

善待企业 培植税源

——浅谈改善投资环境善待企业培植税源

海南建省办经济特区十五年取得了显著成绩，发生了巨大变化，但仍存在经济结构不合理、投资软环境不如人意，企业缺乏活力，财政长期困难等问题。切实把“坚持多予少取放活的方针，减轻企业负担”落到实处，着力改善投资环境，善待企业，培植税源，夯实经济基础，这是我省创新发展机制面临的一个极为迫切的课题。

一、改善投资环境善待企业培植税源是当务之急

海南建省办特区以来，投资环境有了明显的改善，尤其是基础设施越来越好，企业对我省的投资硬环境越来越满意，但是投资软环境仍未尽人意。近年我省不少大企业外迁，注册的公司数量及注册资本不断减少。如2000年海南新大洲股份公司总部迁往天津，海南港澳实业股份有限公司迁址北京；2001年海南恒泰芒果股份有限公司东迁杭州；2003年宝华实业股份有限公司、海南金海集团公司、海南中兴实业股份有限公司等相继迁址北京，等等。截止2002年6月，全省累计登记注册的内资企业有46431户，注册资本1131.51亿元，分别比1997年减少了27.59%和31.80%；全省累计登记注册的外资企业有6065户，注册资本123.17亿元，分别比1997年减少了12.8%和6.83%。这种状况目前丝毫没有减缓或扭转的迹象，令人忧虑和担心。

税源大户的外迁使地方税收遭受重创，仅海南新大洲一家公