

“五大建设”研究

“九五”甘肃地税 事业发展的战略重点

史文献

甘肃省地方税务局

1991年以来,随着我国社会主义市场经济的建立和发展,甘肃财税体制朝着建立社会主义市场经济体制的方向迈进,不断推进以实施新税制和分税制为内容的财税体制改革,促进了甘肃税务事业的发展。特别是1994年分税制实施后,甘肃地方税收体系初步确立,并逐步得以完善与发展。主要表现是:

地方税收入持续快速增长。按现行地方税收口径(不含增值税的25%留地方部分,下同),1990年到1995年地方税收由112,900万元增加到219,628万元,五年平均增长14.2%。除国有企业所得税收入下降外,其它各项收入均快速增长,工商税收平均增长16%;农业各税、教育费附加分别平均增长21%和15%。

地方税收入结构趋向合理。作为地方工商税收主体税种的营业税由“八五”初期1991年的30,060万元,增长到1995年的70,309万元,增长了26.45%。比工商税收同期增长率高出7.76个百分点。同时,个人所得税和固定资产投资方向调节税1995年各为5,571万元和2,614万元,均比1991年增长2倍以上。农业各税

中的农业税由 1991 年的 8,959.7 万元增加到 1995 年 17,444 万元，增长了近一倍，农业特产税从 1991 年的 898.8 万元增加到 1995 年的 15,819 万元，增长了 16 倍多。

适应新财税体制的要求，强化了地方税收征管，加快了征管体制改革步伐。随着地税事业的发展，税收各项改革特别是征管改革取得积极进展，思想观念、工作重心、工作作风都发生了变化。目前，我省已有 18 个地、市、县克服困难建起了规模不同、形式多样的办税服务厅，进行了纳税申报、税款征收、税务咨询、运用微机管理、重点稽查的试点工作。全省各地因地制宜、按照城乡不同情况，开展了征管查分离的征管改革工作。地税组织建设队伍，建设在完善机构、提高人的素质、勤政廉洁方面也取得了明显成效。

我省地方税务工作尽管取得了很大发展，但存在的问题还十分突出：

一是主体税种作用不突出，税种结构尚不合理。税种的配置，实质上是税种之间收入和调控两大职能作用的配置。合理的税种配置，主体税种的收入职能和调节作用要相对突出，辅助税种要在收入和调节作用上有较强的补充作用，我省地方税结构上明显的不足就是主体税种调节作用不突出，辅助税种补充作用较弱。1995 年全省地税总收入中，收入超过 1 亿元的税种有 7 个，营业税 77,400 万元，城建税 29,970 万元，农业税 16,960 万元，农业特产税 15,800 万元，地方企业所得税 32,500 万元，房产税 12,400 万元，教育费附加 13,000 万元。这些税种收入规模在地税收入中比重较高，但大都难以充当主体税种。营业税是地方税中能把收入和调节功能聚于一体的税种，但其调节范围仅限于第三产业。城建税、教育费附加、地方企业所得税、农业税调节面窄，作用也不突出。对经济具有明显调节作用的税种如资源税、个人所得税、投资方向调节税，目前收入规模小，难以发挥其调节作用。从我省地方税收入的构成来看，工商税收占 70% 左右，农业各税占 16% 地

方企业所得税占 8%左右，农业各税和所得税占地方税收的比重低是地方税收结构中突出的问题。

二是地方税种杂而分散，税额小，征管难度大，征收成本高。1995 年全省地税收入为 219,628 万元，地税征收人员近 5000 人，人均年征收数 43 万元，较之全国经济发展地区和国税系统人均征税额相对要少，但投入的劳动和成本都大大超过国税部门。中央税与地方税征管成本差异，其原因就在于税制结构上的差异，增值税和消费税是中央税的主体，税源相对集中、稳定，主要来自工业和商业而划归地方固定收入的地方税税种多收入零星、分散、面广几乎涉及所有经济部门。并且大税少、税源大户少据 1995 年调查，全省地方税收入 100 万元以上的企业仅有 100 户左右，1000 万元的企业不足 20 户。由于目前地方税收征管范围没有完全划分清楚，征管矛盾较多，偷逃税现象较为普遍，税收流失现象严重，诸多因素，造成地方税收征收成本偏高。

三是地方政府的税权偏小，影响地方税收入。从现行财政体制的基本框架看，事权范围已在中央和地方政府之间大体确定，但税权的划分存在明显的不合理，地方税收收入虽划归地方政府，但地方税的立法权集中在中央。地方政府只有个别税种起征点的选择权、税率幅度的确定权以及筵席税、屠宰税开征和停征权。在一定时期，地方税收入规范是相对固定的，地方经济的发展，要求地方政府需要有一定的税权以调整征税范围，增加税收收入，调节地方经济结构合理发展。按现行政策规定，但目前地方人大和政府的事权与税权不相适应，地方税收收入容易受到冲击。1995 年一年中，由于国家出台一些地方税减免政策，影响全省地方收入就达 5000 多万元。

四是地税机构组建时间短，基础薄弱，工作条件差，经费缺口大，再加上人员素质尚待进一步提高，影响着我省地税事业的发展。

可见 我省地方税务事业在税源、税制、税收征管、干部队伍和

基础建设方面还面临着艰巨的任务，因此，“九五”期间，地税任务繁重，要全面加快地税系统建设步伐，其工作重点应放在以下五个方面。

一、税源建设

要使地方税收保持持续稳定的增长，就需要采取各种有效措施，积极培植地方税源。根据甘肃经济发展战略和税源状况，今后一个时期甘肃税源建设的思路是：坚持以提高经济增长的质量和效益为中心，进一步巩固壮大主体税源，积极培植新支柱税源，发挥地区优势，拓宽补充税源，加大对农业的投入，提高农业各税的比重，力争到 2000 年，形成一个主体税源突出，结构合理，确保地方税收稳定增长的地方税源体系。

第一、搞活国有企业，巩固壮大主体税源。我省国有企业的所得税收入是地方税收的主要来源之一。因此，搞活国有企业，提高企业经济效益，是税源建设的重中之重。在搞活国有大中型企业方面，我省已提出了加快和发展的具体思路、对策。首先要围绕建立现代企业制度并加快实施进度；加大调整力度“抓大放小”；加速技术改造；加强企业管理。要加快企业经营机制的转换，积极鼓励和扶持企业，走效益型经营和集约化生产的路子，把技术改造和企业组织结构调整结合起来，发挥优势，提高规模效益。其次，政府要引导企业处理好企业的规模经营和竞争的关系。一方面要鼓励各企业之间展开公平而充分的竞争，从而使企业有压力信心；另一方面又要防止企业之间的盲目竞争而造成的资源浪费。因此，政府要做好企业的协调管理，对于效益好，发展有潜力的企业应鼓励其上规模，上档次，兼并其它弱小企业，争取规模优势，同时鼓励企业转变增长方式，变外延型为以高质量和经济效益为主要内涵的增长方式。再次，要立足于市场需求，按照科技兴省的发展战略，集中力量发展支柱产业和拳头产品，形成以高新技术为先导的

产品群体，在经济发展中抢占制高点，赢得市场竞争，使国有企业真正成为地方税收的主体税源。

第二，加快第三产业的发展，培植新兴支柱税源。第三产业所需投资少，已是地方税收的重要来源，近几年来，甘肃省第三产业发展较快，但与全国水平来比差距还很大。今后一个时期要把发展第三产业放在突出位置，尽快使其成为地方经济发展的重要支撑力量和地方收入的新兴支柱来源。一要加快发展城市综合性、专业性商贸市场和农村小城镇。二要支持交通运输业的发展。甘肃具有发展交通运输业的优势，但潜力尚待挖掘。今后要搞好政策引导，在资金上给予必要的支持，振兴国有交通运输业，大力发展集体、个体运输业。三要发展旅游、服务业。甘肃地处古丝绸之路要道，旅游资源比较丰富，发展旅游业的前景十分广阔。今后要立足资源优势，抓好景点建设，充分利用和开发旅游资源，增加旅游收入和外汇收入。改革开放以来，我省的旅游业发展很快，但规模不大，档次不高，今后要在规模、档次上下功夫，提高服务质量。四要加快发展市场潜力大、带动能力强、附加值高的金融、保险、邮电通讯、信息咨询和房地产业，促进第三产业由低层次向高层次发展，使其逐步成为地方收入的重要来源。

第三，促进外向型经济和个体经济的发展，拓宽补充税源渠道。近年来，我省外向型经济和个体经济都有一定的发展，但与东部地区相比，差距甚远。今后要进一步解放思想，更新观念，加快改革开放步伐，积极招商引资，兴办外资企业，利用我省的资源优势，发展创汇农业、创汇工业。在招商引资中，要改变过去那种一味靠“减免税”吸引外资的做法，把重点放在优化投资环境上。同时，要加强对外资企业的税收征管，防止税收流失；要研究调整外资企业、股份企业的财政税收政策；要有利于增加地方收入，兼顾内外利益。加快个体经济的发展，重点要抓好市场建设，一方面为个体户提供良好的经营场所，另一方面有利于对个体户进行管理，要引导个体经营由流通型向工商型结合转变，提高个体工商税在

地方税收中的比重。

第四，加大对农业的投入，发展基础税源。农业是国民经济的基础，也是财政收入的重要来源，必须把强化农业作为税源建设的重点来抓。要加大对农业的投入，在不放松粮食生产的同时，以市场需求为导向，重点支持农业科技开发和高附加值农产品的生产，大力发展农业、农林特产业和农产品加工工业，调整农业结构，提高农业各税的比重。

二、税制建设

今后一个时期我省税制建设的主要目标是：

第一，建立健全地方税收立法权和管理权。为了保障地方政府行使其职权，地方政府应有一定的税收立法权和税收管理权，以发挥地区优势，促进地方经济的发展。全国统一开征且对宏观经济有较大影响的地方税，其基本法的立法权可集中在中央，征管权和部分政策调整权可以留给地方；全国统一开征但对宏观经济影响小的地方税，由中央制定基本法，实施办法由地方制定，政策解释权和征收管理权完全留给地方；全国不统一开征的地方税，特别是地方行政事业收费改为收税项目，其立法权、政策解释权、征收管理权全部由地方政府行使，地方政府可以结合本地区的经济资源和社会发展状况，报经中央批准，可以决定开征、停征税种。为了统一税政，地方政府制定的地方税收法规，凡与国家法律、法规有抵触的，国务院以及税务总局有权废止或者指令地方政府改正，以便建立一套层次分明、既能体现中央集中统一、又能体现地方政府相对独立的地方税收体系。

第二，严格划分征管范围，实行彻底的分税制管理体制。一是要统一内、外资税制，逐步取消对外资企业的城市房地产税、土地使用税、车船使用牌照税等优惠政策，将城建税、教育费附加的征收范围扩大到对外资企业征收，统一纳入地方税管理轨道。地方

政府为了吸引外资、兴办企业，如果需要从政策上给予优惠，也不宜改变税权，可以实行收支两条线，由政府返还。以保护税法严肃性。二是将个体税收入地方税收。三是将中央在甘企业所得税、外商投资企业所得税、资源税、增值税、证券交易税列为中央与地方共享税，其它税收全部划为地方固定收入，税种的征收管理权属于地方。

第三，优化地方税体系结构，完善地方各税。在整个地方税体系中 建立以调节面较广、调节力度较强、收入规模较大、征收方法较为便利的营业税、地方企业所得税、个人所得税作为主体税种，进一步规范和完善财产税、行为税等在收入和经济调节上起补充作用的辅助税种，把社会保障税列入地方税，加强对行政事业单位部分收费项目改为收地方专项税的研究，最终形成主体税种明确，作用突出，辅助税种配置合理，补充作用充分的符合甘肃实际的地方税收体系。

三、征管体系建设

第一，全面深化地税征管改革。今后一个时期地税征管改革，按照积极、稳妥、先试点后推广 先城市后农村、城乡有别 逐步统一、规范的指导思想，积极推行以纳税申报和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查的征管模式。围绕新的征管模式 建立“一个制度、四个体系”。即建立纳税人自行申报纳税制度 建立服务、监控、稽查和组织体系。使税收征管由“粗放”管理向纳税申报优质服务，重点稽查的征管方式转变。主要任务是：

1 建立健全纳税申报制度。在新的征管模式中，纳税申报制度是中心环节，是整个工作的基础。做好这项工作有利于分清征纳者的法律责任，增强纳税人依法纳税自觉性；有利于及时掌握税源情况，加强税务管理，保证税款及时足额入库。因此在征管改革

中，首要的问题是建立健全纳税申报制度和处罚措施，强化“三自纳税”真正把纳税人的责任还给纳税人。

2 优化纳税服务体系。建立以纳税人自核自缴为基础的申报纳税制度是征管改革的关键，但这需要纳税人必须具备两个条件，一要有自觉申报纳税的意识，二要有自行申报纳税的能力。而这种意识的提高和能力的具备则离不开良好的纳税服务体系做保证。因此，税收征管改革的纵深发展要求系统完整的配套措施和纳税服务体系与之相适应。要做好税法宣传，税务咨询等服务工作，使纳税人了解税收法律知识，提高自觉纳税意识。同时，要逐步推行税务代理。

3 重点稽查。新的征管模式确立以后，稽查工作就成了征管工作的“重中之重”。要依靠规范化、专业化的税务稽查，抵制偷税、抗税、逃税等税收违法行 为 通过强有力的税务稽查 建立良好的税收秩序。同时，加强日常检查工作。税务部门也要强化执法力度，牢固树立依法治税，依律计征的法律意识，避免违法违纪案件的发生。

第二，严格规范征管范围。税务机构分设，是分税制财税体制实施的需要。国、地两税征管范围的划分是各自开展征管工作的最基本的前提。新税制开始运行已经两年了，在国、地两家税务机构征管范围上还存在着许多需要共同研究的问题和矛盾，有些问题虽然总局都作了明文规定，但在具体的实施过程中，问题就出现了。今后在这些问题上，要本着有利工作的原则严格按照总局的文件精神执行。集贸市场和个体工商户缴纳的各项地方税收以及农税、行政事业收入税票印制发放等问题，目前，由于多方面原因，我省尚未理顺，但已有了纳入地税征管的思路。

四、队伍建设

随着社会主义市场经济的逐步建立和分税制的不断完善，税

务工作面临着新形势和新任务，“九五”时期，我省地税事业能保持快速发展，必须要有一支高素质的地税干部队伍做保证。今后一个时期，地税队伍建设的目标是，用邓小平同志建设有中国特色社会主义理论武装干部，按照江泽民关于“努力建设高素质的干部队伍”的要求，培养和造就一支具有政治素质、业务素质、理论水平都较高的跨世纪地税干部队伍。根据这一目标，今后的任务是：

一要加强领导干部和领导班子政治学习和理论学习。领导干部首先要具有坚定正确的政治方向、政治立场和政治观点，具备政治敏锐性和鉴别力。用马列主义、毛泽东思想、邓小平特色理论分析问题、解决问题。加强班子建设；加强领导干部自身的思想品德修养。领导干部时时刻刻要以党章为标准，以身作则，从大局出发，弘扬正气，抵制一切不良思想的影响和腐蚀，为全体干部树立良好的榜样。好的领导，带出一个好班子才能保证地税事业的发展 and 成功。

二要加强地税干部职工的政治学习、理论学习、业务学习，提高干部的政治、业务素质。要加强地税干部的职业道德教育，引导干部树立正确的人生观、价值观，树立爱岗敬业、艰苦奋斗、全心全意为人民服务的意识，严格遵守税务职业道德。

三要加强干部队伍的廉政建设。教育干部要严格执法，依法治税，做到应收尽收，实事求是，即不能收过头税，更反对有税不收甚至收人情税 抓廉洁 要以教育、防范为主 做到警钟长鸣。

五、基础设施建设

基本建设是地税工作正常运转的保证，是当前关系新税制和分税制财政体制能否在我省顺利运行的关键问题。目前，我省地税系统由于底子比较薄弱，受资金短缺的限制，征管条件比较差。基本状况是办公条件差，办公用房紧张，全省地税上下都存在租房办公的问题，交通工具短缺，正常经费紧张，诸如此类的问题严重

制约着我省地税事业的正常发展。今后一个时期，基本建设的重点是放在基层，在财力允许的条件下，有步骤、有重点地建设一批基层税务所、纳税大厅及机关办公用房，购置必要的交通、办公设置，努力提高地税装备水平，逐步实现办公自动化，为地方税务工作创造良好的条件。基本建设应本着自力更生，量力而行的原则，避免摊子铺得过大，造成浪费。建设资金，主要依靠当地政府的支持，把各地赋予的政策用足有活，利用超收分成，提手续费，兴办实体，积累资金。

地方税制存在的问题及改革思路

王维国

甘肃省地方税务局

新税制实行两年来，运行基本正常。达到了预期的目的。但由于新税制是在原有税制基础上设计的，不能不考虑各方面的既得利益。这次税制改革又是建国以来规模最大、范围最广、内容最深的一次改革，也不可避免地会出现这样或那样的矛盾和问题。现就新税制运行以来地方税制存在的问题及改革的基本思路，谈一点个人意见。

我国地方税制建设在改革中起步，在探索中前进，在实践中发展，已取得很大的成绩，虽然人们对分税制有若干不同的看法，然而分税制对于社会主义市场经济体制的完善，对经济的发展，已经起到了极大的促进作用，这是必需充分肯定的。但是，还存在若干问题，需要继续完善，目前，地方税制建设面临的主要有以下几个问题：

（一）尚无统领整个税收体系的税法大纲。从一个国家来讲，要有一个统领整个税收体系的税法大纲，通过税法大纲，对税收的性质、作用、立法原则、管理体制、税收法律关系主体、客体及主客体之间的权利与义务、中央与地方的税收立法权和管理权、各级税务机关的职责、政府与税务机关权限划分、地方税税种开征及调节范围等重大问题，进行科学、具体的规定。由于我们现在没有一部税法大纲，地方税收体系乃至整个税收体系建设缺乏依据和规范，

使相当一些税收行为是以政府或税务机关的行政文件来制约的，造成税务机关之间、税务机关与各部门之间在一些问题上相互扯皮。

(二) 现行地方税制仍实行内外有别，不利于社会主义市场经济的建立，不利于公平竞争，不利于我国税制与国际税制接轨。例如内资企业适用内资企业所得税、车船使用税、房产税、土地使用税等，外资企业适用外资企业和外国企业的所得税法、车船使用牌照税、城市房地产税等；固定资产投资方向调节税、城市维护建设税等只适用内资企业。

(三) 地方税改革严重滞后 直接影响了分税制改革的到位 没有建立一个规范的地方税体系。具体表现在：

1. 地方税收体系中 缺乏调节面广 调节力度强 征管简化 收入规模较大且起主导作用的税种，使地方税收体系缺乏灵魂和长远目标。

2. 营业税是地方税的“当家”税种，但改革后的营业税征收范围相当有限，且铁道等行业的营业税归中央财政。

3. 城建税严格地说不是一个独立税，只是附加税，其税基和城市建设毫不搭边，无法起到保证和促进城市建设的作用。

4. 资源税征税范围太窄，仅限于矿产业和相关资源，而放弃了对水、林资源的调节。这在很大程度上削弱了资源的调控力度，无法使中、西部地区的资源优势转化为财政优势和经济优势的初衷得以实现。

5. 房产税、土地使用税、屠宰税、车船使用税、农业税、契税等税种，作为历次改革的保留税种，其税基和征税对象早已发生了这样那样的变化，但这些税种在这次改革中仍完整地沿袭下来，没有做相应的调整和改革。

6. 一些有利于地方经济发展和地方税体系完善的税种有的至今没有出台，有的虽已出台但尚未进入运行状态或运行还不到位，例如：社会保障税、证券交易税、遗产赠与税。

（四）征管权限交叉的矛盾十分突出。按照分税制的要求，中央税由国税局征收入中央库，共享税由国税局征收按比例分别入中央库和地方库，地方税由地税局征收入地方库。但目前的状况仍然是中央与地方政府的“财权”划分交叉，税收管理体制与分税制的理论构想脱节，突出表现在集贸市场、个体税收和外资企业税收管理权限的划分上，至今还没有很好地解决。

（五）对各级收入的划分存在不科学的问题。按分税制的要求，对中央固定收入、地方固定收入、中央与地方的共享收入范围都给予界定，但对界定的范围不科学，主要表现在：既按税种分又按企业级次分，如国内企业所得税，将中央企业缴纳的所得税划归中央，地方企业缴纳的所得税划归地方；其二既按税种分又按行业分，从总体上讲营业税、城建税划为地方固定收入，但又将铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的上述两项税划归中央；其三，既按企业级次分又按行业分，地方企业所得税划为地方固定收入，但又将地方银行、外资银行及非银行金融企业乃至农村信用社所得税划为中央收入。由此产生的负效应是：首先是按企业隶属关系划分所得税，这必然是在谁上的项目税收利润归谁的利益驱动下，竞相上热点项目，从而加剧了地区之间产业、产品上的同构化，从而加大了产业结构和经济结构调整的难度；其次，使区域财力更趋向于两极分化。目前分税制遵循的是增量累进的原则，由于是以 1993 为基数，发达地区和落后地区的差距，会随着各年返还额的变动而越拉越大，因为新税制取消了对集体、乡镇企业的减免税等优惠政策，使中西部本来就起步晚而又失去了前几年的机遇后，面临着要从并不公平的“同一起点”开始竞争的问题。第三，不利于政府行为的规范和政府职能的转变，这次改革在确立上解下拨额度时，仍沿用基数法，而核定基数又是以承认既得利益为前提的，是谁的支出大谁占便宜。核定基数后，随之而来的就是保基数，为了能保住曾采取各种手段争上的基数，各级政府又不得不采取各种不得已而为之的手段，因此，出现了税收是各级首长的

税收，到了年底，各级首长带着税务局长、银行行长收税的怪现象。

为适应社会主义市场经济发展和分税制改革的要求，必须进一步改革和完善地方税制，构建一个税种适量、结构合理、制度严密、征管高效、调控力强的地方税收法制体系 为此建议：

（一）尽快制定税法大纲规范各方面的行为。全国人大应尽快研究，创造条件制定符合我国国情的税法大纲或税收基本法。对地方税收的立法权、管理权、收入规模、税种量限、管理体制等重大问题作出规范，以促进地方税收体系的建立和完善，在此大纲的统领下，再逐步调整已出台的各个税种及未出台各个税种的有关税法规定，以纠正和防止以往头痛医头、脚痛医脚的弊病。

（二）建立地方税收主体税种。地方税主体税种的建立，要考虑量大、面广、灵活、稳定等因素 才能起到主体税种的作用。可考虑将营业税、所得税（包括企业和个人）、资源税作为地方税的主体税种。

营业税在迅速发展的第三产业中普遍征收，具有广泛性，它以营业额作为计税依据，不受经营成果升降的影响；具有稳定性，可作为地方政府的当家税种。

所得税具有流转税的某些特点，具有面大、灵活、稳定的特点，对调节收入，解决分配不公等方面问题都有积极的作用。对企业所得税要改变按隶属关系征收的方法，可以设想，把企业所得税作为共享税源，制定中央、地方各自的征收税率，分别征收中央税和地方税。对个人所得税，应变分项个人所得税制为综合所得税制。个人所得税的税基应适应个人的所有收入内容，统一计算个人在一定期限内的总收入，把以个人为纳税单位的做法改为以家庭为纳税单位，实行累进税率，合并目前两套税率为统一的一套税率，健全个人自行申报制度，规范代扣代缴办法，建立个人储蓄和个人财产实务制度等。

资源税具有地域性、税基的非流动性、收入的稳定性等特点，

是一个大有前途的税种。建议扩大征收范围，除原有范围外，中央要根据各地的资源特点，扩征一些地方资源的税目，以促进中西部地区的资源优势早日变为财政和经济优势。

(三) 合理划分地方税收管理权。税权的划分可本着中央立法为主、地方立法为辅、中央地方分税分管的目标进行。国际税收管理主要有中央集权型、地方分权型、中央地方兼顾型三种模式。我国地广人多，地区经济发展很不平衡，财力悬殊大。如果采用地方分权型，不利于中央加强宏观调控和促进国民经济的协调发展，不利于全国共同富裕，也不利于社会稳定；实行中央集权型，不利于调动地方的积极性。根据我国的国情，最好采用中央地方兼顾型的模式，赋予省级人大、政府必要的地方税管理权、具体内容：(1) 中央税和共享税的税收立法权、政策解释权、征管权等集中在中央。(2) 对一些影响大、涉及到全国范围的地方税，例如营业税、土地增值税、农业税等，其基本法的立法权可集中在中央，征管权和部分政策调整权下放地方。这些税种虽然基本法的制定集中在中央，但在制定一些税收要素时，最好要给地方一定的调整幅度，例如，在税目、税率的调整，税收加征和停征权等方面要给一定的幅度，便于地方政府根据各自的情况进行调整。(3) 对其他一些全国统一开征但对宏观经济影响力或地方特色浓的地方税，例如：车船税、印花税由中央制定基本法、实施办法、政策解释权、征收管理权全部赋予地方。(5) 给予地方一定的开征某些税种的权力，地方可以根据自己的经济资源和社会发展状况，决定开征某些税种，为了统一税法，可先报中央后开征。

(四) 在中国境内无论内资企业还是外资企业实行统一的税法，以便公开竞争，支持民族工业的发展。遵照国际惯例，对于统一市场内的企业，必须实行统一的税收政策，在税收制度上都必须享受同等的国民待遇。不论内资企业还是外资企业，都要执行统一的税收政策，内资企业征什么税，外资企业也要征什么税，内资企业的税率为多少外资企业也为多少。为了在国际上给内资企

创造一个平等竞争的机会，进行改革成为当务之急。

(五) 加快某些地方税种的改革。

1. 把两个附加税改为实体税，即：改城建税为实体税，将教育费附加由附税变为一个正式税种，适当提高征收额度。

2. 加速土地增值税的到位进度。

3. 尽快出台证券交易税、遗产赠与税和社会保障税的出台。

4. 农业税的征收应该根据当年的实际产量和农业产品的当期市场价格结合起来进行计算征税。

5. 改革耕地占用税的征收办法，扩大征收范围，把园林用地、牧草地、养殖水面和其他用于农耕的土地，都列入征税范围。

6. 调整、完善农业特产税政策，改变两道环节征税的做法。

(六) 改革征管方式。过去征、管、查为一体，产生了许多问题。从 1985 年开始部分地区试点，到 1990 年厦门全国税收征管工作会议推广 经历了征、管、查“三分离”、“两分离”征管改革和会计改革以及计算机应用的“两同步”、“三结合”等阶段 取得了可喜的成绩。但目前，由于受到人为的阻力和财力等各方面的影响，进展缓慢，应该本着权力分散、互相制约的原则进行改革，按照积极、稳妥、先试点后推广、先城市后农村、城乡有别、逐步统一规范的指导思想，积极推行以纳税申报和优化服务为基础，以计算机网络为依托，形成集中征收，重点稽查的征管模式。

(七) 认真落实分税制的有关政策。根据分税制的原则和国务院的有关规定，按照谁的税谁征、谁登记、谁管理、使用谁的发票、谁稽查的原则，尽快地把集贸市场、个体、外资企业中属于地方税的由地方税务机关征收管理，属于中央的由国税局征收管理。

强化对行政事业单位税收管理的思考

郝发忠

甘肃省地方税务局

1995年,财政部、国家税务总局联合行文(财税字〔1995〕6号),重申:必须严格执行税法统一规定,不得擅自对行政事业单位收费减免营业税。然而,各级地方税务局在实际征管过程中,遇到许多困难,征收阻力大,税收政策难以贯彻到位,税收流失普遍,成为税收征管中的一个难点和死角。为了巩固和完善新税制,维护国家税法的统一性和严肃性,真正体现公平税负的原则,必须对行政事业单位依法征税,采取强有力的措施,以增加我省财政收入,为地方经济的发展作出贡献。

一、加强对行政事业单位税收征管的必要性

1 行政事业单位收费已形成一定规模,加强税收征管可增加地方财政收入

我省行政事业单位各项收费收入的基本特点是:涉及面广,数额大,项目多,增长快,且已形成一定规模。据不完全统计,我省目前有收费项目的行政事业单位共计37个部门,所辖独立核算的收费单位约1,670个,各项收费项目按大项统计多达2,500项,每年的收费数额在40亿元左右,且1995年的收费总额比1990年平均每年增长46.5%。实行分税制财政体制以后,营业税作为地方财