

# 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，当前的重要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。

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		

除地方税收入外,1994年我省与中央共享税收入尚有增值税(25%)155812万元。因此,我省地方税收入与共享收入分成部分及滞纳金收入合计782549万元,占同期地方财政收入的85.51%。

从表1可以看出:我省地方税收入已占地方财政收入67.81%,是地方财政收入的主要来源;②在地方税收入构成中,工商税收占64.74%,农业四税占16.78%,地方企业所得税占18.48%;从单个税种看,在地方税收结构中,营业税比重最大,占38.08%,其次为农业特产税(9.05%)、城市维护建设税(7.24%)、个人所得税(5.87%)、涉外企业所得税(4.93%);地方企业所得税,是省内国有企业、集体企业、私营企业及股份制企业等多种经济成分所得税的组合,占地方税收比重的18.48%仅次于营业税收入。

## (二) 我省地方税现存问题

我省地方税收工作已经起步,为今后建立地方税体系打下了基础。但由于历史的原因,我省地方税收还很薄弱,与分税制财政体制要求还有较大差距,主要有以下几个问题:

1. 主体税种单一,征管难度较大。除营业税外,其他税种在地方税构成中的比重都不高,还未成为支柱税种。主体税种单一,是我省地方税收总量不大的主要原因。巩固发展原有的地方税种,加速培育主体税种是税收工作面临的紧迫任务。就目前而言,我省地方税种虽然不少,但都具有征收面广、税源零星、要求部门配合性强、征管难度大等特点。尤其是屠宰税、印花税、车船使用税等收入规模过小,征税成本过高。个人所得税虽然极具潜力,但税源难以控制,缺乏强有力的监控手段,征收难的问题相当突出。此外,税收体系尚未形成,一些有潜力税种尚未设立,如社会保险税还未开征。因此,应根据我省的具体情况,对地方税税种作相应的调整。税

种能合并的合并 该撤销的撤销 把小税种发展成为大税种 开征一些具有地方特色的新税种 并加强税收征管 增大地方税收收入规模, 以适应我省经济和社会发展的需要。

2. 一些税种缺乏税收扩张力。在地方税中, 有些税种的设置具有有限定性和惩罚性, 其对经济生活的调节功能大于税收积累资金的功能 如固定资产投资方向调节税、耕地占用税和土地使用税就属于这类性质的税种。前者是为了控制地方固定资产投资规模和引导产业结构调整, 后两者则是为了更有效地利用土地这一不可再生的稀缺性资源 因此收入都有一定限度。还有一些税种 如农业税等 虽然税负很轻 但从发展农业考虑 也不可能大幅度提高。因此, 真正具有税收扩张力的税种为数不多。

3. 各种收费名目繁多, 影响地方税收合理增长。据不完全统计 我省各种收费多达上千种 有附加费、基金和行政事业性收费。其中, 真正由地方税务部门代征的仅教育附加费、以工建农基金、基础设施建设附加费和 1994 年 7 月 1 日起执行的社会事业发展费等 4 种。繁杂的各种收费与税收混杂在一起 不仅加重纳税人负担, 而且直接影响地方税收收入和税源的培养, 导致税收大量流失。因此 必须继续对各种收费进行彻底清理 可将一些收费项目改为地方税或地方税附加, 使之合法化。

4. 地方税立法工作亟待加强。地方税的立法、司法和解释权过多地集中在中央 地方政府的管理权限太小 对绝大多数地方税无权开征、停征、合并 也不能调整地方税税率。地方税与中央税的管理办法几乎相同 地方税缺乏一定独立性。这不仅有碍地方税体系的建立 而且违背地方政府事权与财权相统一的原则。目前 只有 4 个地方税有实施细则, 房产税、印花税等仍在按老办法征收。因此, 应加大地方税改革步伐, 尤其在地方税立法方面要先走一步。

### （三 正确处理两套税务机构分设带来的问题

设立两套税务机构是税制改革的重要内容，也是适应分税制财政体制的需要。我省两套税务机构的组建在省委、省政府的领导下目前已基本到位。但从运转情况看 还存在一些突出问题。

1. 征管范围交叉，组织地方税收入任务艰巨。税务机构分设的目的是确保中央、地方收入 分税种划分收入 分机构收税 各收各的税。但目前尚未过渡到位 约有 40% 的地方税收由国家税务局系统代征。由国税系统征收的地方税种主要有三资企业的营业税、三资企业外资人员及雇员的个人所得税、涉外企业所得税等，三资企业和大型集贸市场均由国税局征收。两套税务机构征管交叉 问题不少 主要表现在：①计划编制、落实难度大 地税任务完成困难。按目前做法 每年地方税务系统编制计划都要划出一块给国税局征收。由于国税系统承担的中央税和中央与地方共享税的征收任务较重 加之机构分设后力量不足 而地方税又具有零星分散、征管难度大的特点 因此可能出现征管削弱的问题 影响地方税收任务的完成。应创造条件 理顺征管交叉问题 使国税、地税两个机构集中精力 抓好各自的管征 堵塞漏洞 为筹集中央和地方财政收入做出更大贡献； 政策掌握宽严不一。交叉征管，必然涉及税种的政策掌握标准问题。一个税种两家征管，各有各的解释。由于掌握宽严不一 导致税负不平衡。我省沿海地区已出现集体企业向三资企业靠 小企业向个体户靠 要求变更登记的现象 从而影响地方税收的增长；③印制发票问题。两套税务机构都可印制对方的发票，如国税局也可印制营业税发票，从而造成开发票混乱、编号重叠；④税务检查权问题。由于一些内资企业业务上与三资企业发生关系 如三资企业的建安项目由内资企业承建 因此在向内资企业征税时 可能要到三资企业调查。但由于三资企业的地方税是由国税系统征收的 地税人员无权进去检查 发生偷漏税现象也

无法及时制止，这就可能导致税款流失。

2. 税务干部不足，经费紧张。国地两套税局分设后，原有税务干部 60%到国税局、40%到地税局工作。这种划分不够合理，因是按税款比重划分的。地税征收面广，纳税户多，地税干部明显比国税系统紧张。地税局要负责管征 12 种地方税及省政府委托征收的“三费一金”征收任务很重。尤其地方税种税源零星分散，有的一张税费票开出去仅收入几角钱，征管难度大，投入的人力、财力多，税收成本高，征管效率低。目前，地税机构设到乡镇，相当多的乡镇税务所只有 1—2 人。如龙岩地区 120 个税务所，单人所有 4 个，双人所 86 个，合计占地区税务所总数的 75%。因此，要加强地税管征，编委应尽快解决地税系统编制问题。

3. 设备落后，缺乏现代化征管手段。两套税务机构分设后，各地地税部门普遍存在办公装备、交通工具、通讯电脑设备、办公用房短缺和经费紧张等问题，难以有效打击偷抗税行为。目前，国税系统在搞“金税工程”，北京市提出 3 年实现征管现代化。国家税务总局 1994 年拨给福州市国税局装备款 85 万元，整个工程有 500 万元。地税征收任务完成好坏，对我省经济建设关系大，但地税部门靠自身的力量难以做到征管现代化，因此解决地税系统的困难应该列入我省各级党政部门的重要议程。

### 三、开创我省地方税体系的基本构想

在分税制财政体制条件下，建立以省为主体的地方税体系势在必行。作为综合改革试验区的福建，应解放思想，大胆探索。根据分税制财政体制和新税制改革的基本要求，吸收国际经验，从实际出发，加快本省地方税体系建设。要探索建立当家的税源、税种，瞄准可开发的潜在税种；按照宽税基、严减免、少优惠的思路和适应经济市场化、外向化的要求，不断完善地方税体系。

### （一）设计地方税体系应遵循的六大原则

1. 体系的衔接性原则。地方税体系作为国家税收制度的重要组成部分，应能适应分税制财政体制的基本要求，与全国税制改革相统一，与中央税体系相协调，还应向国际规范税制靠拢。地方税体系的各个有机组成部分，包括税制结构、税收管理、税收征管，都应参考国际税制通行做法，符合规范化要求。

2. 体系的收入性原则。在分税制财政体制下，我省财政收入主要依赖地方税收入的增长。地方税体系的建立，应有利于地方税收大幅度增长；只有通过税收的不断增加，才能对经济建设起直接促进作用。因此，选择税种尤其是确立地方税主体税种时，一定要考虑该税种的岁入能力。

3. 体系的公平性原则。公平税负、为企业创造平等竞争的外部环境是发展社会主义市场经济的根本要求，也是税制改革目的之一。从迎接“复关”角度讲，公平税负对于地方税体系建设显得更为重要，因为“复关”后的市场经济要求最大限度地发挥自发调节功能。因此，税收的中性原则，有利于市场的公平竞争，可减少税收干预带来的一切无形损耗。考虑地方税体系，要从总体上解决问题，把公平税负作为重要内容来抓，突出地方税的公正性，而不是等地方税体系建成后，再对不合理的税负进行调节。

4. 体系的简易性原则。这是任何税收体系的普遍原则，地方税体系也不例外。就税种而言，地方税体系应改变过去小税种多而税源零星的问题，相对集中一些有潜力的税种。对原有税种，需要变动的尽快调整，该保留的进一步完善。从征管角度考虑，地方税体系要简明易行，有利于降低税收成本，提高征管现代化水平。

5. 体系的调节性原则。税收是重要的经济杠杆，税收的调节职能与收入职能是不可分割、相互关联、互为依存的两个方面。考虑地方税体系建设时，既要重视税收组织收入的作用，也要重视税

收调节经济的作用。要从我省实际出发 灵活运用税收杠杆 通过增减税种、升降税率、调整区域政策、产业政策、消费政策以及减免税等办法 对福建经济总量、经济结构、经济规模进行宏观调控 促使投资规模、消费规模与国民经济发展速度和国民收入增长速度相适应。

6. 体系的能动性原则。以省为主体的地方税体系，不排斥地市县发展地方税收的积极作用。各地地方税收潜力不同 充分调动各级地方政府扩大财源建设积极性，应是建设地方税体系的工作内容。既要从有利于增加省级财力出发 也要从地市政府促进财政状况好转的意愿出发 设计地方税体系 使地方税体系能体现我省各级政府搞好税收工作的愿望。

## （二）地方税税制结构

选择什么样的税制结构，是建立地方税体系首先遇到的问题。税制结构包括税源、主体税种等内容。

1. 现行地方税税种。根据变动情况划分，现行地方税大致可分为四类：一是开征后又停征的 如筵席税、牲畜交易税、集市交易税等；二是税制改革后从中央预算级次中分离出来作为地方税的税种 如营业税、个人所得税、企业所得税等 三是保留下来的原地方税种 如房产税、印花税、农业税等 这类税种较多 是地方税主要税种 四是尚未开征或即将开征的税种 如遗产赠与税、社会保险税、城乡建设税、证券交易税等。目前 根据财税体制改革方案 由我省征收的地方税共 16 种 其中由省税务部门征收的有营业税、个人所得税等 12 种 由省财政部门征收的有农业四种税。这 16 种税构成现行地方税的框架。

从管理权限分析，地方税又可分为三类：一是完全由中央控管、中央制订税法 and 实施细则 税收解释权在中央。这主要指事关全局、事关国内市场统一的地方税种 如营业税、个人所得税、企业

所得税等；二是由中央统一制订税法和幅度税率，由地方制订实施细则，税收解释权归地方；三是完全由地方人大制订法规，地方有全部税收管理权。这主要指具有因地制宜特点、对全局影响不大的地方税种，如屠宰税、车船使用税、房产税及由地税部门征收的费、基金等。

2. 地方税的主体税种。由多种税构成的相互补充、相互协调的税制结构中，属主导地位的税就构成了税制结构中的主体税。主体税种是税收体系的支架，体现税收体系的功能和类型。主体税种确立后，税制结构的格局及其模式就基本形成。在优化税制结构的模式中，如何选择主体税种是至关重要的战略问题。只有合理选择主体税种，才能从总体上做到税制结构的优化，才能从广度和深度上发挥税收的作用。主体税种的确立主要在于税收体系所依赖的经济环境。选择主体税种的主要依据，一是岁入能力很强，目前在地方级税收中已占较大份额，占地方财政收入比重也较大的税种；二是目前虽然占地方税收收入比重不是很大，但潜力大，从发展趋势看，只要精心培育就有可能成为大税种、能对我省经济发展起较大影响的税种。

我省目前可选择营业税、所得税、农业特产税、城建税作为主体税种。理由是：①营业税。营业税属于流转税范畴，具有税源普遍、征收面广、税目与税率设计简单而整齐、征收管理简便等特点。该税在我省财政收入中占据重要位置，是最大的地方税种。1994年营业税收入达236308万元，占地方税收收入的38.08%占地方财政收入的25.82%。营业税主要来源于第三产业，随第三产业增长而增长。我省第三产业基础比较差，大力发展第三产业是摆在我们面前的重要任务。到本世纪末，我省第三产业计划每年增长1个百分点以上。因此，随着我省第三产业的高速增长，营业税收入将非常可观。但这一税种的征税范围今后可能因增值税税基的扩大

而缩小；②所得税。福建近年来多种经济成分发展很快，人民生活水平显著提高，各种所得税也增长很快。1994年所得税收入181722万元，占地方税收入的29.28%，占地方财政收入的19.86%。所得税作为主体税种之一，包括个人所得税、涉外企业所得税及地方企业所得税，发展潜力很大，精心培育，严格征管，将成为大税种；③农业特产税。该税在农业四税中总量最大，也最具发展潜力。尤其在一些内地山区，农业特产税是当地财政收入的主要来源，超过工业税收收入。1994年我省农业特产税税收总额达56137万元，占地方税收入的9.05%，占地方财政收入的6.13%。我省是亚热带季风性气候，山多海阔，山林、滩涂众多，适合发展开发性农业和创汇型农业，这就为农业特产税的征收提供丰富的税源。城建税。过去城建税是附加的税种，规定以缴纳‘三税’者为纳税人，不缴纳‘三税’的单位和个人，如政策性或临时性减免税的、三资企业等均不属于城建税的纳税人，因此收入规模不大。按照税制改革的总体设想，改革后的城乡建设税计税依据将改变，收入规模将呈不断扩大之势。今后，城市建设将发展更快，凡享受市政建设利益的单位和个人，都应是纳税人。做到这一点，城建税将可能成为地方税的大税种。

3. 需要开征的新税种。要增强地方财力，除搞好现有地方税种的征管与培育外，还需要根据本省实际情况开征一些新的税种，以扩大税源。国函(1988)58号文曾指出，福建省可根据社会经济发展需要，报财政部备案后开征地方性税费种，灵活调整地方性税费率。为此，根据国外的一些经验和我省近年来税务系统的研究成果，提出如下新税种供开征选择：

(1) 社会保障税。在资本主义国家，社会保险税是很重要的一个税种。1980年美国联邦一级的税收收入中，社会保险税占32.1%，与个人所得税一起构成主体税种。目前，社会保险税已为

多数国家普遍接受，世界上征收社会保险税的国家 1990 年就已达 80 多个。在我国，建立健全社会保障体制，应发挥政府、有关部门（民政、劳动部门和保险公司三方面作用）它们在社会保障体系中分别承担不同的职能。社会保障税作为政府社会保护系统的重要资金来源，主要用于全体社会成员的最低生活保障。而保险公司主要是商业经营，是更高层次的保障。因此，开征社会保障税与当前保险公司的商业化经营并不矛盾。改革开放以来，福建社会保障体制改革不断深入，各项社会保险费用支出占国民收入的比重逐年提高，人们的保险意识也得到增强，从而为开征社会保障税打下了基础。我省有 3000 多万人口，有大批的各种所有制企业，开征社会保障税潜力很大。目前，作为中央收入的税种中没有社会保障税，社会保险事业的税费征收基本上由各省市自主决定，因此今后社会保障税应由地方税务局负责征收，征收范围包括省内所有企事业单位和个人，税率先按现行保险费率设计，以后再逐步调高。

(2) 预算外资金调节税。改革开放以来，我省预算外资金增长很快，1993 年全省财政预算外收入达 57.5 亿元，占当年财政收入的 52%。今后几年，全省预算外资金仍将有较大的增长，开征预算外资金调节税的潜力很大。如按 5% 税率征收，1993 年就达 2.875 亿元。开征预算外资金调节税，有利于加强预算外资金的管理，提高资金使用效率，使预算外资金更好地为福建经济建设服务。由于“两金”取消后，企业预算外资金不多，因此，预算外资金调节税的征收范围，重点应是行政事业单位。今后要加强对预算外资金的财政监督，所有有预算外资金收入的单位都应在财政部门设立专户，以利于征收调节税。

(3) 特种娱乐消费税。目前，我省对娱乐业征收 5—20% 的营业税。由于娱乐业经营档次及消费心理差距较大，从考虑群众性消费需要角度看，营业税规定的娱乐业税率基本上是可行的，一般娱

乐业只要征收营业税即可。但对于消费水准高的娱乐业，现行营业税对娱乐业的规定税率就显得偏低，调节力度不够。因此，为了抑制高消费和解决分配不公问题，有必要选择一定的标准，对特定的高收入的娱乐项目和消费项目在征收营业税基础上加征一道特种娱乐消费税。这样做，属于参照国税系统对烟草等行业征收增值税后加征一道消费税的做法，是进一步发挥税收调节功能的体现。征收特种娱乐消费税，从娱乐行业讲，包括高级俱乐部、高档歌舞厅及水上游艇、赛马场等。纳税义务人为娱乐场所、娱乐设施、娱乐活动的提供人或举办人；计税的税基为娱乐活动所收票价或收费额。此外，可考虑开征汽油税或汽油费附加，委托各地加油站征收，作为特种娱乐消费税之一，同时取消收费站。海南省已正式实行，福建可参照实行。

(4) 遗产赠与税。改革开放以来，人民生活水平有较大提高，属于个人的资产也日益增多，继承遗产和接受馈赠的现象已不鲜见，开征遗产赠与税确有必要，并且从发展趋势看，这个税种潜力很大。但目前发生的遗产数额和赠与数额难以确定，征管有相当困难，一时难以形成规模。因此，现阶段主要是加强个人所得税的征管工作，同时可开始着手就开征遗产赠与税的有关事项进行调研，时机成熟后开征。遗产税课征对象为动产、不动产及其他有财产价值的权利等无形资产。赠与税课征对象主要是动产和不动产及其他有财产价值的权利。遗产赠与税的纳税义务人，原则上是遗嘱执行人和转让财产的管理人或取得人。一般情况下，由遗产的合法继承人缴纳遗产税，由财产的接受者缴纳赠与税。遗产税和赠与税均为累进税率，且两税分设税率。赠与税税率要高于遗产税税率。

(5) 环境保护税。随着经济的快速发展，环境保护显得更为重要。我省由于经济发展速度高于全国平均水平，造成排污总量增

加 环境负荷加重 在不少地区 大气污染、水资源污染和噪声污染都较为严重，环境质量不容乐观。目前大气，只有厦门市达到国家规定的一级标准，其余城市则不及或接近国家的二级标准。全省 500 多家制鞋厂 年消耗“三苯”有机溶剂上万吨 大量“三苯”废气排入大气 大气污染十分严重。降尘 全省城市普遍超标。噪声 全省有 80% 的城市超标。水资源方面，全省仅有 3 个城市的饮用水源过标。全省现有 600 多家小造纸厂，大多无废水处理和碱回收装置 对河流污染严重。全省 12 条主要河流，除霍童溪和诏安溪外，都不同程度地受到污染。因此，要一手抓经济建设，一手抓环境保护。环境治理需要大量资金，目前收费的做法很不规范。环境保护事业是大众的事业，必须全民重视并积极投入。因此，很有必要开征环境保护税，这样既可增强人们的环保意识，又可解决治理环境的资金问题。开征环境保护税的基本思路是：简化收费项目，改收费为征税，由现行的超标收费向排污征税转变，合理确定基准税率和档次，扩大税基和征税覆盖面。凡造成环境污染，包括产生污水、废气、废渣、放射性物质、噪声的企事业单位和个人都属纳税人。环保税开征后，应设立专户使用，专门用于环境保护与治理。

(6) 劳务输出税。随着我省经济的发展，劳动力输出的不断增长，从事劳务输出的公司也越来越多。虽然现行政策已把这些公司列为经营单位处理，征收营业税和所得税，但仍然有一些从事劳务出口和就业介绍的机构收费标准太高，表明现行税种还不足以调节它们的经营活动。为使劳务输出工作规范化，有必要对特定高收费的劳务输出项目通过征收劳务输出税加以调节。此项税收正常化以后，在一些劳务输出多的县市，将成为一项可观的税收。

(7) 社会事业发展税。目前 我省收费项目较多 有些合理的收费可以合并成税。建议把省里开征的“基础设施建设附加费”和“社会事业发展费”合并为“社会事业发展税”仍以销售收入、营业收

入作为计税依据。如果税率为 0.5% 按 1994 年数字计算 可收入 5 亿多元，潜力很大。这两种费都与社会发展有关，调整为社会事业发展税较规范。目前，要积极做好两费合并调研工作，税率可一次性定 8%。也可考虑把环境保护税纳入社会事业发展税统一征收，把税基搞大。开征社会事业发展税后，不能让政府有关部门再任意设立社会事业收费项目。

4. 需要作适当调整的税种。现行一些税种设置时间较早，目前仍按老办法征收，适应不了形势发展的需要，应作适当调整。印花税税目过细，税率档次太多，税率和起征点太低，可将税目和税率档次进行必要的合并，税率适当调高，起征点定为 1 元。固定资产投资方向调节税在项目动工之前就要先缴纳，各地反映强烈。建议改在领取开工许可证时缴纳，否则不予开工。耕地占用税目前征收范围有限，与耕地实际被占用情况极不相符，需要调整。我省开办大量三资企业和乡镇企业，耕地占用较为严重，仅乡镇工业小区全省就达 1000 片。为了有效保护耕地资源，必须提高耕地占用税率，扩大征税范围，凡占用耕地的企事业单位与个人，包括三

表 2 福建省地方税收结构

现行税种分类	停征税种	筵席税、烧油特别税、牲畜交易税、集市交易税、奖金税
	新增加税种	营业税、个人所得税、企业所得税
	原保留税种	房产税、印花税、城建税、车船使用税、屠宰税、资源税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、农业税、农业特产税、耕地占用税、契税
主体税种		营业税、所得税、农业特产税、城乡建设税
拟新开征税种		社会保障税、遗产赠与税、环境保护税、预算外资金调节税、特种娱乐消费税、社会发展税、证券交易税、劳务输出税
需适当调整税种		印花税、固定资产投资方向调节税、耕地占用税、城乡建设税

资企业在内都应纳税。

我省税收结构总的情况可以列表 2。

### (三) 地方税税收管理体制

分税制财政体制的实行，需要科学严密的税收管理体制作保证。福建应根据中央赋予的特殊政策和省情，尽快建立符合地方税法体系要求的税收管理体制。福建地方税收管理体制，主要包括税务机构管理、税收计划管理、税收权限管理、税收法规建设管理等内容。

1. 税务机构管理。福建省地方税务局已正式成立，它是我省主管地方税收工作的职能部门，实行省人民政府和国家税务总局双重领导、以省人民政府为主的管理体制。省以下地方税务系统在机构设置、人员编制、干部管理、经费开支等方面实行省地方税务局垂直领导。省地税局的成立，使福建地方税收管理有了专门常设机构，揭开了我省地方税收工作新的一页。省地税局负责管理的事务很多，从机构管理来讲，首先要处理好成立两套税务机构后产生的有关问题，协调与国税机构的关系。国税与地税分开以后，在人员分流、财产分割以及职能划分等方面都会有一些矛盾，处理好这些矛盾，对今后两套税务机构的协调配合极为重要。省地税局还应负责管理好全省地税队伍的建设，包括充实、培训、使用税务干部等工作，都需要进行规范化管理。建议省政府尽快批准将省地方税务局升为正厅级单位，以利于同省国税局和全国各省地税局平衡，加强地税工作。

2. 税收计划管理。这是税务部门的一项重要工作。以往税收计划都由国家税务总局统一下达，地方税务局只是执行而已。现在省地税局必须根据国家税务总局和我省发展经济和社会事业的需要与可能来编制地方税收计划。由于地税的 40% 由国税局征收，因此每年的地税计划还要考虑国税局的接受程度。税源丰厚建立