

论·文·集

# 培育与发展地方税源经济

南京市委政策研究室  
南京市人民政府研究室  
南京市地方税务局

编

东南大学出版社

# 培育与发展地方税源经济

中共南京市委政策研究室  
南京市人民政府研究室 编  
南京市地方税务局

东南大学出版社

## 培育与发展地方税源经济

中共南京市委政策研究室  
南京市人民政府研究室 编  
南京市地方税务局

\*

东南大学出版社出版发行  
(南京四牌楼2号 邮编2100018)  
江苏省新华书店经销  
东南大学激光照排印刷中心照排·印刷

\*

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 19.5 字数 489 千  
1999年2月第1版 1999年2月第1次印刷  
印数:1—2600册  
ISBN 7—81050—434—7/F·39  
定价:35.00元

(凡因印装质量问题,可直接向承印厂调换)

# 《培育与发展地方税源经济》

## 编委会

主任委员：

钟章润 陈胜利 戚 鲁

副主任委员：

孟晓文 陈礼海 何声贵

委 员：

赵德群 黄秀玲 朱海光

王裔华 王冬明 唐 跃

朱锦山 陈 奇 张瑞生

责任编辑：

赵德群 朱海光 张瑞生

## 《培育与发展地方税源经济》

### 评审专家组

- 萧承龄 高级经济师  
南京审计学院兼职教授
- 钟永一 江苏省社会科学院经济研究所副所长  
研究员教授
- 孙澄生 高级审计师  
国务院有突出贡献的专家
- 徐康宁 东南大学经济管理学院教授、系主任
- 刘小川 南京大学商学院副教授  
南京国际税收研究会副会长

# 序

戚 鲁

继 1997 年我局与市政府研究室联合主办以“地方税收与南京发展”为主题的大型理论研讨活动,并出版了南京市地税局第一本《地方税收与南京发展》论文集后,1998 年我局又与市委政研室、市政府研究室联合组织了以“培育和发展地方税源经济”为主题的研讨活动。此活动历时 8 个多月,在各有关单位领导的重视下,经过所有作者与组委会全体工作人员的共同努力,第二本论文集《培育与发展地方税源经济》一书今天又和大家见面了。这充分说明此次研讨活动主办单位合作是成功的,组织工作是富有成效的。

自 1994 年税制改革后,地方税收作为整个税收体系中的一个重要组成部分,肩负着保障地方财政收入,促进地方经济发展的重要职责。南京市地税局成立以来,在困难多,地方税收任务重的情况下,连续两年组织大型理论研讨活动,其目的旨在调动多方面的积极性,发动社会各界主动关心、支持我市的地方税收建设,为共同培育和发展稳定的地方税源,保障南京经济持续、快速、健康发展而献计献策。

“培育和发展地方税源经济”是这次研讨活动的主题,也是市委、市政府确定的 1998 年全市重点调研课题之一,在整个活动中,得到了全市社会各界的广泛关注和支持。研讨会共收到各类论文 210 篇,经组委会专家组的评审,共评出获奖论文 95 篇,其中一等奖 15 篇、二等奖 30 篇、三等奖 50 篇。在获奖作者中,既有大专院校科研单位的专家学者,又有区县委、政府的主要领导;既有税务

干部,也有纳税人。其参与人员之广、获奖论文之多、作者层次之高均超过了上次。这次奉献给广大读者的这本《培育与发展地方税源经济》获奖论文集,希望能成为有关领导决策的依据;同时,也希望能成为广大经济、税收理论研究工作者的良师益友。

关于税源经济这一提法,中年以上的同志可能还有印象,在80年代中期,我国实行利改税之际,就有一些经济学专家提出以税源建设为基础的经济概念,但由于学术上同财政学界分配说主流学派的分歧,加之当时在传统的计划经济条件下,政府是靠企业上交利润来运转生存,因此导致这一概念被逐步淡化。随着社会主义市场经济的逐步建立和完善,企业不再给政府上交利润,税收成为满足政府履行职能的主要财政基础,也是政府部门得以运转的重要支柱。在政府与税收的关系问题上,马克思曾作过十分形象的比喻,即“税赋是喂养政府的奶娘”。这句话生动地说明了政府工作乃至一切活动都依赖于税收提供资金保证,离开税收,政府就失去了生存运转的基础,是税收养活了政府机关,政府理所当然应该集中精力抓经济建设,而且要抓有税源的经济。基于这一认识,1998年,我们提出“培育和发展地方税源经济”作为重点调研课题。通过广泛的发动和社会各界的积极参与,目前取得了初步的成果,起码在多数区县领导层已有了一定的认识。对“税源经济”这一课题大家还可以继续探讨,可以多角度、多方位地去研究,学术提倡百家争鸣、广开言路。今后通过每年组织一次这种规模的应用型调研活动,我们相信,它必将对我市的税源经济建设起到积极的促进作用,同时,通过几次这样的活动,形成一支素质较高且相对稳定的地方税收理论队伍指日可待。让我们携起手来,为南京地方经济和地方税收事业更加辉煌的明天而继续共同努力奋斗!

# 目 录

着力税源经济发展 实现增长方式转变·····	李福全 叶 皓(1)
税收促进南京第三产业发展的几点思考 ·····	郑 良 戴敬瑞(7)
重视非公有制经济发展 培育地方税源新增长点 ·····	崔成龙 吴 兵(13)
第三产业是地方税源经济的强大动力 ·····	王文岚(21)
浅谈加强税源经济建设 ·····	苍 阳(30)
着力培植税源 发展秦淮经济 ·····	时呈忠(36)
培育税源经济 增强财政实力 ·····	郝仓魁(40)
发展区域税源 振兴地方经济 ·····	曾宪翔(46)
推行税费归位 扩大地税税源 ·····	金 泓(54)
改善高淳县个体私营经济税收征管的思考 ·····	陈桂华 赵建华(64)
南京市地方税收占 GDP 比重分析及对策 ·····	孙 猛 刘妙龄(71)
市场经济条件下税收与经济关系浅析 ·····	唐 跃 杨泗周 王琪玮(80)
论知识经济对税收的影响与对策 ·····	楚天佑 戴道贵(90)
南京经济发展与地方财力研究 ·····	夏德智 赵前成 彭光煜等(101)
从完善税收立法体制建立健全税收司法保卫体系入手 加快社会主义税收法制建设进程·····	黄 昀(121)

\* \* \* \* \*

关于发展城区区域经济的几点思考·····	刘云涛(131)
大力扶持个体私营经济发展 增强区属税源经济后劲 ·····	王永山(136)
完善地方税体系 培植地方税税源·····	王 芊(141)
依法行政 发展经济 税源自足·····	张震翰(148)
对于培育与发展地方税源经济的几点思考·····	丁 乔(157)
加强外籍人员个人所得税征收管理的一点思考 ·····	胡连强 范海涛(163)
纳税人说税务·····	陈 耘(167)
税源经济若干问题探讨·····	王德礼(170)
完善科技税收政策势在必行·····	高小峰 陶荣杰(177)
浅谈地方税源的培育与地方经济的发展·····	彭胜胜(184)
对发展地方税源经济的几点思考·····	聂宝华(190)
税源经济——热门话题的冷静思考·····	刘小玲(195)
加强税源管理的一点思考·····	经 波(199)
扶持非公有制经济 促进地方税源经济发展·····	朱利民(205)
对南京市地税系统稽查体制改革的调查与思考 ·····	刘 超(210)
试论企业改制和资产重组中如何培育和发展地方 税源经济·····	王 颖(219)
论企业改革与发展地方税源经济 ·····	陈崇基 谭清峰 高永峰(226)
从地方税收看大厂区个体、私营经济的发展 ·····	费明华 戴道贵(237)
房产税和土地使用税征管中存在的问题及对策·····	吴明芝(243)
乡镇企业改制带来的地方税收问题及对策·····	盛晓根(248)
加强地方税收建设中的几点思考·····	潘国义(253)
加强改制企业税收征管之对策·····	李洪进(261)

抓住企业改制有利时机 加快地方税源经济发展···	刘有贵(266)
乡村税源经济营造和培植的几点思考·····	赵小明(272)
加强和完善地方税 振兴地方经济·····	吕志浩(279)
南京地方税源现状的利弊分析及对策·····	金惠春(285)
完善地方税收体系 促进地方经济发展·····	王海啸(294)
加强建筑业税收征管 杜绝地方税源流失·····	仇远龙(300)
企业改制对地方税收的影响及对策·····	张瑞生(307)
所有制结构的调整对南京市地方税收的影响及对策 ·····	李洪波(315)
* * * * *	
营业税税源调查情况分析 及启示·····	姚胜强 陈晓菁(323)
浅谈南京地方税源存在的主要问题及对策·····	任 华(329)
所有制结构调整对地方税收收入的影响及其对策 ·····	周校可(334)
提高地方税收收入占 GDP 比重 的分析和对策 ·····	仇劲松(340)
分税制下的地方税源建设·····	杨 迤(345)
由税收调节的供给效应谈地方税源建设 ·····	郑立峰 沈向民(353)
试论税源经济的发展与税收征管的相关性 ·····	杜 军 金长莉(359)
在企业改制与资产重组中培育和发展地方税源的思考 ·····	胡金福 田 申 孟洁洁(363)
分税制条件下地方税源经济发展方略·····	吴汉平(369)
浅谈企业改制对税收影响及对策·····	徐道斌 何 晋(375)
企业改制对地方税收的影响及对策·····	杨 剑(384)
确立地方主体税种 完善地方税税收体系 ·····	陈丽花 张竹青 吴 兵(392)
对费改税的几点认识·····	陶 莉 江晓彤(398)

发展地方税源经济 加快地方经济建设·····	姚楠(405)
个体私营经济是地方税源建设的一个亮点·····	魏薇(412)
加强和完善对个体私营经济税收征管·····	杨建强(418)
搭经济发展之脉搏 促地方税收之增长·····	吉琳娟(424)
调整地方税收政策 确保税源稳定增长·····	管如飞(431)
处理好企业改制中的涉税问题·····	卓越(435)
浅析保持地方税收稳定增长的途径和对策·····	章锦(440)
小议“费改税”·····	王蓓 杨远(447)
论加强个人所得税的征收管理·····	陈晓红(452)
生态税在中国开征的意义与必要性·····	石亮(458)
确立主体税种 发展税源经济·····	薛剑春 殷保林(465)
也谈城市的经济增长与发展·····	李宏祥(471)
由高等院校的校办产业结构,浅议税制、税收优惠 政策与高校产业的发展·····	曹军(475)
积极推进依法治税 努力开创税收工作新局面·····	陈斌(479)
关于完善我国个人所得税税收制度的思考·····	姜进(486)
利用优势发展“三产” 振兴经济拓宽税源 ·····	江伟 李庚棠(493)
实施名牌战略,培育雨花名牌,发展雨花经济,开拓 地方税源·····	武善彩(498)
扩大再就业与地方税收·····	张相轮(505)
企业改制对地方税源的影响及对策·····	王有富 钱振勤(514)
关于税收促进再就业工程实施的思考·····	李玮(521)
加强个体工商户的地方税征管 培植地方税源经济 ·····	周国强(527)
关于培植地方培源,发展税源经济的探讨 ·····	陈东 张传荣(532)
以税源经济为中心 促进地方税收增长	

.....	刘鹤民 吴 潇	(536)
在企业改制、资产重组中如何培育和发展地方税源经济		
.....	管 晶 杨 晶	(542)
个体税收重在管理.....	朱国生 陶 亮	(549)
在加快改革开放的新形势下如何培育与发展地方		
税源经济.....	杨志强	(553)
强化税务监控和稽查体系 完善税收征管.....	张庆渡	(558)
充分发挥南京优势 发展南京经济.....	张 超	(564)
企业改组改制带来的税收问题及对策.....	张 柯	(569)
对完善分税制、优化税制结构的思考 .....	李光霞	(573)
企业改制对地方税收的影响及对策.....	丁兴华	(579)
企业欠税原因探究及其对策.....	沈永惠	(584)
所有制结构调整对地方税收收入的影响及其对策		
.....	芮国华	(591)
税收应如何面对所有制结构的调整.....	冷 强	(596)
不同经济成分的税源变化及对策.....	王金荣 路 清	(600)
加强建筑业营业税征管是寻求税收增长点的有效之举		
.....	陈 云 郭智华	(605)
浅议规范分配方式,清费立税的必要性及对策 ...	沈心怡	(611)

# 完善地方税收体系 促进地方经济发展

王海啸

1994年我国实行了分税制财政体制改革,这是我国财政体制的一次全面性、整体性、结构性改革。这次改革对中央和地方政府间的利益分配格局作了重大调整,使地方税逐步成为地方财政收入的主要来源,肩负着保障地方财政收入,促进地方经济发展的重要职责。但是,由于改革是渐进式的,与中长期目标还存在着较大差距,地方税收体系存在的不足已充分暴露出来,直接影响到地方经济的发展。因此,为了促进地方经济持续、快速、健康发展,提高人民的物质文化生活水平,完善地方税收体系已成为当务之急。

## 一、地方税收体系的现状及其存在的问题

我国地方税收体系建设长期被忽略,直到1994年,我国在全国范围内全面实施分税制财政体制,并提出建立中央税收和地方税收的目标,地方税收体系建设才被列入议事日程,并成为进一步深化分税制改革的一项战略任务。目前,我国现行地方税体系的缺陷是明显的,存在的主要问题是:

### 1. 地方税体系需要完善

在现有地方税种中,地方企业所得税受到经济发展状况和经济效益状况影响很大,收入很不稳定;个人所得税因人们纳税意识淡薄、执法刚性不强、征管水平不高、社会监控难以形成等因素,造成税款难以征收;土地增值税实施细则虽已出台,但由于地区间地

价差和地区经济本身发展不平衡而举步维艰；城市维护建设税改革措施迟迟未出台，使其仍然依附于流转税，不能独立发挥作用；筵席税形同虚设，无疑是画饼充饥；作为主体税种的营业税，由于与增值税有交叉部分，部分项目有可能被增值税所取代而减少地方收入。

另外，企业所得税、资源税、城市维护建设税都不是严格意义上的地方税，更象共享税，带有明显的行政隶属关系的痕迹。

## 2. 地方税收立法权过于集中

目前，绝大部分地方税种的条例，实施细则都是由中央制定颁布的，地方政府只能制定一些具体的征收办法和少量的补充规定，地方税的减免权也基本上集中在中央。税权高度集中于中央，地方的税收与事权不相适应，不利于地方政府利用本地资源，发展特色经济与支柱产业，培育骨干财力，抑制了地方政府发展经济组织收入的积极性。

## 3. 地方收入规模小，地方财政入不敷出

我国地方税具有税种多、税源零星分散且不稳定、税源潜力小、缺乏弹性、征收难度大，成本高等特点，使得地方收入规模远远解决不了地方财政支出问题。按分税制初衷，地方可用于支出的财力占全国财政支出的60%左右，但实际中并未达到。因此，地方政府为了满足财政收支的需要，便通过征收基金，收缴费用等手段来扩大收入，使得税轻费重。

## 4. 税费“倒挂”现象严重

制约地方税体系建立健全的一个重要原因是，税收受地方日益膨胀的收费的冲击。目前，各种行政事业性收费种类繁多，且规模庞大，直接增加了企业的生产成本，严重侵蚀着税基，使一些本来应该开征的地方税无法开征，制约地方收入规模的扩大。如车船使用税因税率低，征收的税款远远不能满足交通建设的需要，先后出台了养路费、车辆购置费、交通管理费、过路费、公路基金，交通

基金等。据有关部门统计,一年上缴费、金比车船使用税税额超出40~50倍。综上所述,地方税收体系亟待完善。

## 二、完善地方税收体系的几点建议

针对目前地方税收体系存在的上述问题,完善地方税收体系应借鉴国际经验,并结合我国国情。具体如下:

1. 进一步完善地方税制体系。地方税制体系的基本框架应是:以营业税和所得税为主体,以财产税,行为税为辅助的税收体系。围绕这一税收体系,一要加快地方税制的改革步伐。房产税要改现行按房产余值计税和租金收入计税,为按房产评估值征税,车船使用税和土地使用税要适当提高单位税额,以缓解能源紧张和道路拥挤状况,节约土地资源。上述三税和城市维护建设税新税制出台后,应同时适用于内外资企业。印花税要扩大征税范围,改进征税方法。改城市维护建设税作为增值税、消费税和营业税的附加税,为按销售收入(或营业收入)独立计税,并适当提高税率。二要改革农牧业税、农林特产税,契税和耕地占用税,划归地税机构征管。农牧业税和农林特产税可以合并,区别税目,实行低税率,契税可以纳入印花税的征管范围。三要研究开征社会保障税。社会保障税是对工资薪金收入所征收的一种专门用于医疗和就业保障等方面的税收,也称工薪税,是目前西方国家税制结构中的主体税种之一。开征此税有利于建立完备的社会保障制度,保障广大职工的基本生活,促进现代企业制度的创立。社会保障税收入专门用于职工的就业和医疗保障等事业,应作为地方收入。四要开征遗产与赠与税。遗产与赠与税是对财富发生转移时课征的一种税,开征此税有利于促进社会财富公平分配,是西方国家普遍开征的一种税收。随着社会主义市场经济的日益发展,少数人积累了大量财富,为开征这项税收提供了可能。此外,各地还可以开征一到两个税种,报中央政府备案,以增强灵活性。

2. 正确划分税收立法权限。现实选择是：第一，地方税的立法分层次，有选择地在中央与地方政府间合理划分。全国统一开征的属地方税的主体税种，其立法权、政策解释权，减免税权归中央，以保证税政统一。税率，税目调整权可以下放给地方，由地方确定并报中央批准；次主体税种且是全国范围内普遍开征的，中央保留立法权和政策解释权，税目税率调整权和减免权下放给地方；辅助性税种，属于全国范围统一开征的，由中央立法，赋予地方政策解释权，税率税目调整权、减免税权和开征停征权。至于属与地方性开征的税种，立法权及其他各项权限应完全交由地方，报中央备案。第二，地方税的征收管理权应完全交给地方，以避免征管脱节。鉴于我国共享税收入在各级财政中的主导地位，可以考虑将增值税在中央与地方间划分税率，分别征收。将17%的基本税率划分为12%和5%，将13%的低税率划分为10%和3%，分别由国税系统和地税系统征收。零税率由国税系统管理。关于企业所得税，随着内外两套税制的并轨，要改目前按企业行政隶属关系分别征收方式为分率征收，33%的比例可以分割为20%和13%，27%的比例可以分割为17%和10%，各征各税。这样做可以使各级政府都来关心重视税源建设，也符合大多数国家的通行做法。关于农业四税的征收管理问题，宜划为地税征管。

3. 要合理界定地方税的收入规模。从国际上大多数国家的现实情况和发展社会主义市场经济的趋势看，这一规模确定在40%左右比较妥贴。确定这一规模，一是继续保持中央税收在整个税收收入中的主导地位，有利于增强中央宏观调控能力；二是有利于增加地方税收占地方可用财力的比重，提高地方理财的积极性，促进地方经济发展；三是与世界上大多数国家地方税收规模一致。当然，确定一定的地方税收规模还需合理划分地方税权和建立相应的地方税制体系，三者相互依赖，互为因果。

4. 变费为税，充实地方税收入。在整顿收费，健全立法的基础

上,对属于全国性的,普遍收取的而且数额较大的收费项目应划为地方税种。具体措施是将全部收费项目划分为合理收费和不合理收费两部分,在坚决取缔不合理收费的同时,对合理收费要进行认真研究,将具有税收性质的应纳入税内管理范围,改列为地方税,以增加地方税收收入。如将社会保障统筹改为社会保障税,将排污费改为环境保护税,将养路费并入车船使用税,将土地使用费并入土地使用税,将教育费附加改为教育税等等。

### 三、针对现状,挖掘地方税源潜力,促进地方经济发展

现行地方税的征税对象几乎涉及到所有的经营单位,机关事业单位组织以及收入较高的个人,但收入额总不高。近年来,营业税、城市维护建设税、固定资产投资方向调节税和个人所得税等为数不多的税种收入具有较快的增长潜力。为了最大限度地保障地方财政收入的需要,现行营业税等具有潜力的税种应大力拓宽其征税领域,着力培植税源,从而强化地方政府调控经济的能力。当前,重点应该是:

1. 加快第三产业发展,壮大地方税源。第三产业是国民经济中最具潜力的产业,也是提供地方税源潜力最大的产业。这是因为:(1)第三产业的邮政、电讯、房地产、金融、证券、广告等行业都是高利税行业;(2)第三产业的大多数行业都具有投资少,见效快的特点;(3)第三产业不仅可以直接创造税源,而且还可以改善第一、第二产业的环境,带动相关行业的发展,间接创造税源。只有第三产业发展了,壮大了,在国民生产总值中的比重提高了,作为地方税收主要税种的营业税,才会成为地方财政收入中的大税种,我们才会有稳定而可靠的税源。目前税源主要孕育在房地产业、金融业(包括保险业)、旅游业、信息业中。我市房地产业从1996年以来开始升温,1998年呈现火爆态势,增长潜力很大。房地产业的发展还能带动其他相关产业的发展,建筑、建材、化工等多种部门的