



# 我国地方税系存在的问题及对策



厦门大学经济学院 王哲林 江明融

**【摘要】** 本文分析了我国地方税系存在的问题,并提出了改革和完善我国地方税系的对策,以期构建符合我国实际的、规范化的地方税收体系提供参考。

**【关键词】** 地方税系 国际比较 税收

根据财政分权理论和公共产品的层次性,财政体制主要是为了解决各级政府之间的财政分工问题,而公共产品的层次性决定了各级政府需要在一定范围内提供满足本辖区内各种不同偏好的公共产品和服务,公共财政必须具有清晰的内涵和层次性,所以分税分级财政体制是公共财政框架下的必然选择。当前,我国实行的是1994年建立的以分税制为基础的分级财政管理体制,并仍处于向公共财政积极推进的转型时期。十余年经济、社会的高速发展,使得原有体制存在的一些不足,尤其是地方税系建设中的薄弱环节日益显现出来并影响着这一体制的有效运行。可以说,分税制的建立和完善不仅需要中央税收体系的健全和完善,同时也需要地方税收体系的健全和完善。因此,我们必须深入研究分析我国地方税系存在的问题,认真借鉴西方发达国家地方税系设置的有益经验,努力构建符合我国实际的、规范化的地方税收体系。

## 一、我国地方税系存在的问题

1.地方税收立法滞后,层次低。税法是法律的一个重要形式,在税收制度中具有最高的法律效力,是由国家立法机关及全国人大及其常务委员会制定和颁布施行的。目前我国地方税收立法严重滞后,且层次不高,主要体现在三方面:①《税收基本法》、《地方税法通则》均未出台,不能从法律的高度对我国中央和地方的税收立法权与管理权、政府与税务机关的权限划分、地方税种开征及调节范围等重大问题进行科学、合理的界定,地方税收乃至整个税收体系建设缺乏依据和规范。②现行地方税制只有个人所得税法由全国人大立法,其余则是由国务院制定和颁布实施的暂行条例规范,立法层次低,虽具有法律效力,但与税法相比缺乏权威性和威慑力。③现行地方税各税种大多是在分税制改革前立法制定的,与目前实际的经济状况相脱节,明显滞后于社会发展,且法律程度低,税法的严肃性和刚性不足,易受其他政令或政策的干扰。

2.税权划分不科学,地方税权弱化。尽管分税制改革已大体明确了应归属于地方的税种,但中央与地方政府在地方税税权的划分上界限不明确,划分不合理,税权划分与税种划分脱节。其具体表现在:地方税税收管理权限过多地集中在中央,地方税收法规制定权、解释权、税目税率调整权以及减

免税权基本都集中于中央,地方政府只有制定一些具体的征税办法和补充规定的权限。这种税权划分方法至少造成了三个比较突出的问题:①地方税权与事权不相适应,迫使地方政府在没有税收立法权和政策调整权的情况下,不得不利用收费权力来筹集收入、补充财力,进而助长了非规范性收费的泛滥,导致大量收费游离于财政预算管理之外,严重侵蚀了税基。税基和税收收入的萎缩反过来又助长了收费,从而形成恶性循环。②中央统一制定的税收法规、开征的税种不太符合各地千差万别的经济情况。有些已开征的税种,地方却缺乏相应的税源或征收费用很高;有些税源充足的税种,地方却又无权开征,这就束缚了地方政府因地制宜开拓税源和利用税收杠杆调控经济职能的发挥,削弱了地方税作用的发挥,阻碍了地方经济的可持续发展。③地方税税种在具体的征管机构划分上尚未完全归位,由于税制设计上的不严密、不规范,存在征管手段相对落后、征管难度大、税收流失严重等问题。

3.地方税制设计不合理,税政不规范。财政分权要求建立完善、合理的地方税体系,要求地方政府拥有能为正常公共支出提供财源,并且对经济具有一定调节作用的主体税种与辅助税种。而我国目前地方税系中调节面广、调节力度强、收入规模大的税种仅有营业税、企业所得税(现为共享税)和城市维护建设税。从主体税种应具有的功能看,这三个税种不具备主体税种应有的主导作用,税种本身的设置也存在不合理的地方。

目前营业税收入占地方税总收入的40%以上,但由于在征收时按企业行政隶属关系划分,造成税种划分与收入归属不一致,税种归属混乱。企业所得税则内外不统一,不利于税收征管,也不利于企业之间的公平竞争,更不利于税制的简化和税收征管效率的提高。同时,目前我国实行的是以所得税纳税人隶属关系为标准的税源分享制度,影响了地方政府有效利用所得税政策来推行社会经济政策。现行城市维护建设税以增值税、消费税和营业税的税额为计税依据,本身并无特定的征税对象,其实质是一种附加税。现在增值税和消费税归国税局征收,营业税归地方征收,计税依据不易计算汇总,给税收征管带来许多问题。另外,根据国外经验,随着经济的发展,财产税占地方税总收入的比重会逐步提高,有

些国家的比重甚至达到60%左右。而我国虽然有房产税、土地增值税、契税等财产税税种,但税源不稳定,收入额小,弹性低,征收成本高。

## 二、改革与完善我国地方税系的对策

1.合理划分税权,充分调动地方政府的积极性。西方国家税收管理级次划分都与政权级次保持一致,各级政府事权、财权、税权都依法清楚界定,职责范围明确。各国一般都是通过宪法、财政法或地方税法等明确规定地方政府的职责。征税权相对集中于中央是各国共同的特点,中央掌握重要税种的立法权、解释权、开征停征权,但地方也有较大的机动权,如税目税率调整权、税种开征停征权以及减税权等。各国都十分注意地方税制在整个税制中的重要地位,都能从效率与受益的角度考虑,把各级政府的责、权、利有机结合起来,以税收的自身特征与性质来划分各级政府的税源,以事权与财权相统一的原则确定税收收入分配的份额。地方政府的财力和地方税收紧密相联系,保证各级政府尤其是地方政府自主地组织和支配财源。这既体现了税收管理的科学性,又能充分调动政府治税理财的积极性和主动性。鉴于此,在我国地方税系改革与完善的过程中,应从财政体制创新入手,在减少财政级次的前提下,根据“一级事权、一级财权、一级税权”的原则界定好各级政府的税权。对于那些对全局影响较大的税种,立法权归中央,地方则根据本地区实际情况制定具体实施法律。而那些对全局影响不大的税种,立法权应由地方掌握,但地方在颁布实施这些税法之前,必须先呈报中央审查备案。至于地方税法的调整权和税制执行权,原则上应由地方支配,对于涉及全局的调整权应由中央支配。共享税的执行权一般应由中央行使。在特殊时期,或出于效率的考虑,共享税也可委托地方管理。

2.完善税权均衡机制,防止地方税权滥用。随着政府管理职能范围的扩大,政府机关所掌握的公共权力越来越大,不仅拥有传统意义上的行政权及行使职权时的较大自由裁量权,而且拥有准立法权,甚至拥有准司法权,反映到税权上同样如此。在这种情况下,政府掌握的公共权力就容易被滥用。因此,各国在强调分税分权、给予地方政府较为独立的税权时,也纷纷建立完善的权力均衡机制,以避免地方政府滥用税权。各国主要通过立法机关、行政机关和司法机关之间以及上下级政府之间的“以权力制约权力”与政府外部——社会公众(纳税人)的“权力制约权力”相配合来防止税权的滥用。

由于我国现阶段的分税制还属于一种过渡性的分税制,既不同于美国的分权型分税制,也不同于法国的集权型分税制和日本的混合型分税制,考虑到当前地方政府自我约束能力较弱,地方税立法应实行二级立法终审制,这有利于税权的均衡与协调,可以防止地方税权滥用。对那些将会对全国或邻近地区的稳定产生不良影响的税收法规,中央政府有权禁止地方颁布实施。

3.实行主体税种与辅助税种相配套的复合税制。西方各国地方税普遍实行复合税制,地方税种的选择标准都充分考虑了不同税种的性质与功能,并兼顾地方税收收入规模的需求。在税种搭配方面,一般以具有收入稳定、增长灵活、税负

公平、征管方便等特征的所得税和财产税为主要税种,同时合理配置若干辅助税种,以体现地方税收体系的完整性、功能的健全性、收入的可靠性以及调拨的灵活性。

目前我国经济处于高速发展阶段,选取一种或几种作为长期不变的地方税主体税种是不切实际的。为适应当前及未来一段时间的经济、社会发展需要,近期应选择营业税、所得税和城市维护建设税作为地方税主体税种,同时对这些税种进行适当的改革。由于营业税具有随经营规模的变化而变化的特点,从长远看大幅度增长将比较困难,且即将改革的增值税必将营业税税目中的建筑安装和交通运输业纳入其征收范围,到时营业税收入肯定会受到影响。所以,不应将营业税作为地方税的长期主体税种。从发展的眼光看,随着经济发展和财富增加,财产税的税源会越来越广,税基会越来越宽,收入规模也越来越大。且财产税以财产为课税对象,其税基一般不会发生地区间的转移,十分稳定,具有税源广、区域性、收益性、便于征管等特点,在经济、社会调解方面可发挥积极作用,可以调节贫富不均,有利于形成“多征收,多提供公共服务”的良性循环,财产税成为地方主体税种是必然选择。辅助税种最能体现地方的区域性、收益性特点,具有调节范围广、税负轻、税种多样、征收方式灵活等特点。它还可以对主体税种不能或暂时不能涉及的经济活动进行调节,有利于提高税制结构的公平性和效率性。

在现阶段,应以车船使用税、物业税、资源税、印花税作为辅助税种。地方税辅助税种的配置不能遵循固定模式,在其实际配置上应赋予地方更多的税收管理权限,特别是赋予地方一定的税收立法权。当然,我们也要防止出现地方税种过多和各地区之间税负、税率差别过大的情况,以保证全国市场的统一。

4.实行不同形式的转移支付制度,满足地方政府的财政需要。由于分税并非国家财力的彻底分配,而是国家全部税收收入基本的或初始的分配,中央与地方之间的财政关系不可能通过“一刀切”的办法予以划分,所以地方税收只是地方政府收入的主体部分,一般都不足以满足地方财政支出的需要。因此,为了使税权集中与事权分散的矛盾得到缓解,各国一般都建立了相应的财政补助制度来弥补地方财力的不足。目前,我国的财政转移支付形式有税收返还、体制补助、结算补助和专项补助等,主要采取税收返还的形式,属于无条件财政转移支付形式,存在政策导向不明确、调节功能弱、转移支付形式繁多、管理分散等缺点,不利于中央实现宏观调控,不利于地方政府发挥积极性,不利于节约支出和提高财政资金的使用效率。因此,应通过缩小无条件财政转移支付的范围、扩大有条件转移支付范围、改进过渡期转移支付办法、扩大过渡期转移支付规模、推进省级以下转移支付制度的建立等措施,进一步改革与健全现行的财政转移支付制度。

### 主要参考文献

- ①邓子基,马路生.福建地方财政体制改革研究.北京:中国财政经济出版社,2003
- ②许正中,苑广睿,孙国英.财政分权:理论基础与实践.北京:社会科学文献出版社,2002