

加快构建我国地方税体系的思考

赵宁

(石家庄职业技术学院 石家庄 050081)

【摘要】 本文首先分析了我国 1994 年分税制改革以来近 20 年时间地方税体系仍未成型的原因,然后根据地方税体系的赋税权、设税种、提比重、改机构等核心内容的要求,提出进一步完善政府间财政关系、优化政府内部财政管理,逐步形成符合我国国情的地方税体系的建议。

【关键词】 地方税 税权 税种

地方税制度是我国分税制财政体制的重要内容,也是保证地方政府行使管理职权、提供公共服务的物质基础。构建科学、规范的地方税体系对我国市场经济体制的完善和行政管理体制的优化都具有重要意义。

一、我国地方税体系存在的问题

1. 地方税政权限不完整。我国的地方税管理权限高度集中于中央,几乎所有地方税种的税法、条例以及大多数税种的实施细则都由中央制定,地方税的减免权、税目与税率的调整权等管理权限也基本集中在中央,地方只具有征收管理权及制定一些具体征税办法和补充措施的权限。可以说,我国地方政府拥有的税政管理权远低于联邦制国家,甚至多数单一制

投资机构参与的公司没有太大差异。风险投资机构的性质、数量等都对公司经营业绩的影响不显著。

由此,我们提出几点建议:①我国创业板市场由于起步晚,很多规章制度不完善,因此要规范创业板市场的发展。②要增加风险投资机构、保荐商等对公司经营管理的影响,因为这些机构具有很好的监督管理作用,可以减少投资者与发行者之间信息不对称的矛盾。③对上市公司的集资规模加以严格控制,使每笔资金得到切实有效的利用,解决资金过剩、资金使用率低下等问题。

【注】 本文系国家自然科学基金项目“产权安排、避税行为与企业价值研究”(项目编号:71002027)的研究成果。

主要参考文献

1. Tomas J. Boulton. Venture capital and the incorporation decisions of IPO firms. *Journal of Economics and Business*, 2010;62
2. Yan Xiong, Haiyan Zhou, Sanjay Varshney. The economic profitability of pre-IPO earnings management and IPO underperformance. *Journal of Economics and Finance*, 2010;34

国家。以房地产税类为例,世界上有超过 130 个国家(地区)有类似税种,大多数国家(地区)将其作为地方税,地方政府或议会拥有确定税率和计税依据等方面的自主权,而我国地方政府仅有设立实施细则的权力。这种高度集权的管理模式,难以适应各地复杂的经济环境和税源状况,影响了地方政府以本地税收调控经济和保障收入的职能。比如,中央要求开征的税种,地方未必有相应的税源,或因税源小而征管成本很高。同样,一些地方存在某种地域性税源,需要用经济手段调节,却受限于税政权限只能以收费形式出现,影响了征管的规范性,典型例子便是山西省征收的煤炭可持续发展基金。

2. 地方税种结构不合理。一是不健全,某些重要税种缺

3. Carmen Cotei, Joseph Farhat. Informational externalities of initial public offerings: Does venture capital backing matter?. *Journal of Economics and Finance*, 2011

4. Joseph A, LiPuma. Internationalization and IPO performance of new ventures. *Journal of Business Research*, 2012;65

5. Carmen Cotei, Joseph Farhat. Informational externalities of initial public offerings: Does venture capital backing matter?. *Journal of Economics and Finance*, 2011

6. 唐运舒,谈毅. 风险投资、IPO 时机与经营绩效——来自香港创业板的经验证据. *系统工程与理论实践*, 2008;7

7. 梁建敏,吴江. 创业板公司 IPO 前后业绩变化及风险投资的影响. *首届学术论坛优秀论文集*, 2012

8. 陈祥有. 风险投资与 IPO 公司盈余管理行为的实证研究. *财经问题研究*, 2010;1

9. 陈工孟,俞欣,寇祥河. 风险投资对种子企业首次公开发行抑价的影响——不同证券市场的比较. *经济研究*, 2011;5

10. 张学勇,廖理. 风险投资背景与公司 IPO: 市场表现与内在机理. *经济研究*, 2011;6

失。目前,世界上有 130 多个国家开征了社会保障税,其税收收入在许多发达国家占到了总税收的 1/4; 西方国家还普遍开征了遗产税及碳税、硫税、排污税、汽车燃料税等多种环境税,对社会经济活动起到了重要的调节作用。这些税种在我国均未开征。二是不科学,现有税种零散交叉。仅房地产税类就包括契税、房产税、耕地占用税、土地增值税、城镇土地使用税 5 个税种,并涉及营业税、城建税和个人所得税。不少税种间还存在征收交叉现象,如城镇土地使用税与耕地占用税、土地增值税与企业所得税、对房租征收的房产税与营业税都存在交叉征收现象;在房地产所有权和使用权转移时,印花税与契税还存在征税范围重叠问题。三是不完善,主体税种尚未成熟。营业税、城建税和资源税是当前地方税体系的三个主要税种,但这些税种都具有共享性质,并非严格意义上的地方税。尤其是位居其首的营业税,随着营改增的推进,其是否还能成为未来地方政府的主要税源尚不确定。而财产税在我国远未成熟,现有的各房地产税种收入规模小、波动大,合计比重不足地方税收收入的 20%,其增速有的年份低于 5%、有的年份高于 100%,难以为地方政府提供稳定财源。

3. 地方税收地位不突出。我国各级政府的税收收入高度依赖共享税种,地方税种在收入规模上远未达到其应有地位。目前征收的 18 个税种中,只有 7 个税种收入完全归地方政府所有,其收入不到全部税收的一成,仅能提供地方财政收入的两成,见下表。从全国层面看:2011 年,3 个共享税收入为 5.1 万亿元,占全部税收收入的 56.3%,若加上具有共享性质的 4 个地方税种,比重为 76.5%,而纯粹的 7 个地方税种收入仅占到 9.6%。从地方层面看,共享税分成收入 1.5 万亿元,占地方税收收入的 36.9%,若加上具有共享性质的地方税种,比重为 79%,纯粹的地方税仅占到 21%。

2011 年我国各类税收情况汇总

	中央税	共享税*	地方税	
			共享性质地方税	纯粹地方税
税种数量	4	3	4	7
	消费税、车辆购置税、关税	增值税、企业所得税、个人所得税	营业税、城市维护建设税、资源税、印花税	契税、房产税、城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、车船税、烟叶税
占全部税收收入比重	13.9%	56.3%	20.2%	9.6%
占地方税收收入比重	-	36.9%	42.1%	21%

注:*表示主要归中央政府所有的共享税。

可见,这种状况极大弱化了地方政府行使职权的物质基础。为弥补收支失衡,许多政府被迫采取了两种措施。一方面,“自己动手、广开财路”,导致土地财政、税外收费和债务性融资问题日益突出。前两年房地产市场繁荣时,一些地方的土地收入竟占到全部财政收入的 70%以上,还有浙江、河北等地出

现了寅吃卯粮、收过头税现象。另一方面,“依赖上级、跑部钱进”,本地财力严重依赖于上级转移支付。2011 年全国有 6 个省份一般性转移支付规模超过本地可用财力的一半,有 14 个省份超过 1/3,这又似乎回到旧体制的“统收统支”局面,地方政府的税权被严重削弱,组织收入积极性大打折扣。如果营改增完全推开后,地方政府将进一步面临减收(企业税负降低)、增支(弥补增税企业损失)甚至制度性减收(收入按现行增值税分成比例)的多重压力。据有关机构预测,仅减收就将达到数千亿元规模。

4. 税务征管机构不协调。一是国地税机构分设与形势发展不协调,二是国地税机构之间工作不协调。一方面,随着经济社会发展、税源结构变化和财税改革深入,国地税两套机构分设带来的弊端日渐显现,其核心表现就是由机构增设、人员增加、程序繁琐和征管手段落后共同导致的征税成本持续升高。据《中国税务报》数据显示,我国目前的征税成本为 5%~8%,远高于 1994 年税改前 3.12% 的水平,更高于西方发达国家 1% 左右的平均水平(美国仅为 0.58%)。另一方面,两个税务机构的工作关系尚未完全理顺,仍存在税收征管范围划分不尽合理、工作配合不够密切、操作程序不够规范等问题。而随着“营改增”试点行业的扩大,国地税分工又开始出现新的矛盾,作为地税系统主要征收税种的营业税征管业务逐渐转向国税部门,势必进一步减少地税部门的工作量(2011 年营业税收入占全国地税系统税收征收额的 40.5%)。如何协调两者关系,在征税范围、机构职责和人员安排上作相应调整,将是地方税体系构建不可回避的重要内容。

二、加快构建我国地方税体系的建议

当前,我国增值税扩围、房产税试点和资源税调整等地方税改革已然启动,但总体看,进展步伐较慢、效果尚不显著。构建地方税体系,应按照党的“十八大”报告“加快改革财税体制”的总体要求,进一步完善政府间财政关系、优化政府内部财政管理,逐步形成具有我国特色的税权相对独立、税种相对完整、收入相对稳定、征管相对协调的地方税体系。

1. 探索不同类型税权划分,形成相对独立的地方税权体系。国家政体和地区间经济发展不平衡的现状,决定了我国不可能建立完全分权型的地方税体系,只能中央地方兼顾,即中央立法为主,地方立法为辅。根据不同税种的属性和功能,具体可分为三种类型。①中央独权型。对全国统一开征流动性较大且与稳定国民经济、调整收入分配有关的税种,如资源税、未来的社会保障税和遗产赠予税等,由中央统一立法和解释。②中央主权型。对全国普遍开征作用范围仅限于地方、对全国统一市场没有太大影响的税种,如契税、印花税、城建税等,由中央统一立法,地方政府可以确定实施细则和征管办法。③地方主权型。对具有地方性特点的税源开征新税种,如对本辖区内特有的大宗产物课征特产税、对本区域具有税收特征的收费或基金改成地方税种,赋予省级政府完整的立法权和征管权,但需报中央及全国人大备案并接受监督。

2. 推进三大主体税种改革,形成相对完整的地方税种结构。地方税主体税种应该具备税基坚实、范围广泛、规模较大等特征,从我国国情来看,应尽快推进房产税、资源税和城建税改革,将其打造成地方税体系的三大支柱。其中较发达地区工商业繁荣、城镇化率较高,应以房产税为主体税种;欠发达地区多为资源富集地区,可通过资源税形成大宗稳定的支柱财源;一般地区只要拥有一定数量的从事生产经营活动的单位和个人,就会带来较充裕的城建税收入。

(1) 加快推进房产税试点。目前,以房产税为代表的财产税已成为多数国家地方政府的主要税源,日本财产税占到市町村税收收入的四成,法国建筑税和住宅税占到地方税收收入的七成,美国房产税占到州以下地方政府税收收入的3/4。随着我国经济发展、城镇化进程加快和居民收入提升,房产存量不断增加,税基也日益坚实。据有关部门测算,若比照上海和重庆的征收税率对全国所有住宅开征房产税,预计每年可实现收入约5 000亿元,将是目前房产税收入的4倍。目前,应利用房地产市场相对放缓的有利时机,进一步扩大个人存量房产税征收试点区域,适时调整征收范围和征收方式。在试点房产税的地方,还可以探索将房产税和城镇土地使用税合并,并逐步将土地增值税一同并入,最终实现将现存于房地产开发、流转和保有环节的各类税费合并为统一的房地产税。

(2) 深入推进资源税改革。2010年6月,我国率先在新疆开展资源税改革试点,一年后资源税收入增长了5.2倍,成为当地第三大税种。2011年11月改革扩围到全国,当年资源税收入增长了43%。目前应适时将水、森林、草场资源纳入征收范围,将占我国能源消费70%的煤炭和具有重要战略意义的铁矿石改为从价征收。当然,由于矿产资源是上游产品,牵一发而动全身,而我国目前国民经济还严重依赖钢铁、石化等资源型产业,尤其是钢铁行业尚未摆脱亏损,一旦对焦炭和铁矿石两大炼钢原料进行税改,势必冲击相关行业,进而威胁多个地区的重要财源,因而需选好时机、统筹考虑。

(3) 探索推进城建税调整。城建税具有普遍课征特征,能够为地方政府提供稳定的收入来源,在许多地区一直是仅次于营业税的第二大地方税种,2011年其收入占我国地方税收收入的6.8%。建议尽早探索城建税改革,使之成为独立税种,改变其附加税属性和专款专用特征,将纳税人销售(营业)收入作为计税依据,并科学设定幅度比例税率。

3. 依据税改阶段分步实施,形成相对稳定的地方收入规模。地方税体系构建是个长期过程,为保证地方政府在过渡期拥有稳定的收入来源、更好地履行职能,应根据税改的不同阶段,采取不同的目标和对策。

(1) 税改初期增加转移支付。为弥补地方税改革之初对地方政府、尤其是欠发达地区政府收入的冲击,应进一步完善均衡性转移支付测算办法,增加一般性转移支付规模和比例,保证地方政府拥有一定的财力规模。

(2) 税改中期提高分享比例。在地方税改革已经启动、主

体税种尚未成熟的情况下,为减少过于依赖转移支付所带来的成本损耗,宜考虑调整相关税种的收入归属与分享比例。以营改增为例,今年的试点范围将进一步扩大到中西部省份和邮电通信、铁路运输、建筑安装等行业,必然造成地方财政直接减收。因此,应提高增值税地方分享比例(比如将25%调高到40%),等地方税成型后,共享部分再顺势减少。

(3) 税改后期做实地方税种。地方税体系的形成最终需要地方税种的支撑。在地方税改革后期,应通过开征新税种、调整现有税种、减少共享税种的方式,适当提高地方税种的收入规模和所占比重,使其既能调动地方政府的征收积极性,又能满足中央财政的统筹需要。比如,在正税清费的基础上,选择防治任务繁重、技术标准成熟的税目开征环境保护税,探索社会保障筹资机制和教育费附加的费改税,开征遗产赠与税;调整印花税征税对象和耕地占用税征收标准。

4. 深化相关财政经济改革,形成相对协调的财税管理关系。完善我国的地方税体系,形成协调有效的税收征管制度,必须深化相关财政经济改革,主要是处理好三层关系。

一是处理好各级政府间的财税关系。完善中央与地方以及各级地方政府之间的事权与支出责任。目前,可在义务教育、公共卫生、社会保障等基本公共服务领域取得突破,建立基本公共服务的各级政府共享与分担机制。此外,需要简化政府层级,在完善财政省直管县的基础上,加快探索行政省直管县改革,最终实现省、市县两级政府都有相对应的税种体系。

二是处理好区域政府间的财税关系。尽快制定制度性规范措施,完善跨区域总分机构企业所得税、营业税的分配管理办法,有效化解税收与税源背离的负面影响。同时,应规范政府行为、严格税收执法,彻底改变区域间各种违反税法的先征后返、税收优惠、减免收费、相互引税等恶性竞争状况。

三是处理好税务系统间的财税关系。进一步规范国地税机构的职责范围,加强工作协调配合,加快征管改革步伐,通过建立统一的办税大厅、信息网络和纳税检查,实现国地税联网运行、信息共享。同时,随着营改增的推进,按照降低税收成本 and 税收负担的原则,探索两税合并的大部制改革。

【注】本文系2012年河北省科学技术研究与发展计划项目“做大做强河北财政蛋糕研究”(项目编号:12456203D)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 池海琦,秦练才.借鉴发达国家经验 走出我国分税制改革困境.财会月刊,2011;5
2. 刘玲玲,冯懿男.分税制下的财政体制改革与地方财力变化.税务研究,2010;4
3. 贾康.新时期中央和地方税体系建设.经济,2012;10
4. 邓子基.建立和健全我国地方税系研究.福建论坛(人文社会科学版),2007;1
5. 潘明星,王杰茹.财产税属性下房产税改革的思考.财政研究,2011;8