# 地方税制模式创新的探讨

来源：网络 作者：独影花开 更新时间：2025-01-21

*地方税制模式创新的探讨 地方税制模式创新的探讨 地方税制模式创新的探讨[关键词]地方税;税制模式;地方税权;主体税种;税种结构我国现行的地方税制模式是1994年分税制改革建立起来的。这次改革适应了建立社会主义市场经济体制的要求,也借鉴了国际...*

地方税制模式创新的探讨 地方税制模式创新的探讨 地方税制模式创新的探讨

[关键词]地方税;税制模式;地方税权;主体税种;税种结构

我国现行的地方税制模式是1994年分税制改革建立起来的。这次改革适应了建立社会主义市场经济体制的要求,也借鉴了国际上的成熟经验和通行做法,总体上看是成功的。但8年来的运行实践也暴露出许多问题,说明现行的地方税制模式只是过渡性的。当前应顺应我国经济体制改革日益深入和加入WTD进一步与国际经济接轨的客观要求,从三个层面上对现行地方税制模式进行创新。就是通过对地方税权的界定、地方主体税种的确立和税种结构的优化,建立一个与规范化的分税财政体制相配套的地方税制新模式。

一、关于地方税制模式创新应遵循的原则

按着上述改革基本方向和目标的要求,对地方税收制度的任何改革都要有利于理顺中央与地方的财政分配关系;有利于发挥市场机制对资源的配置作用;有利于增强中央的宏观调控能力;有利于简化地方税制和降低征管成本。因此,对地方税制模式创新应遵循以下四条原则。

(一)低税率、宽税基

一般来说,在宏观税负水平一定的条件下,税基越宽,税率越低;税基越窄,税率就越高。新的地方税制模式在税种选择和税率的设计上宜坚持宽税基、低税率原则。因为在现实中,过高的税率必然会加重纳税人的负担,当这种负担达到一定限度时,消极作用便会从两个方面表现出来。一是从宏观方面导致税收替代市场机制,扭曲社会资源合理配置,从而对经济增长产生抑制作用,最终导致税源枯竭;二是从微观方面导致纳税人心理和行为的扭曲,甚至想方设法偷税漏税。为了避免上述消极作用的产生,构建新的地方税制模式应与我国经济发展水平和收入结构的变化相适应,尽可能把更多的应税对象纳入课税范围,通过税基的扩大而不是税率的提高扩大地方税收规模,把应承担纳税义务的纳税人所取得的收入、收益、利润。财产及其特定行为都纳入征税范围,使新的地方税制模式体现出税率适当、税种合理的特点。

(二)强化调控、平衡发展

西方发展经济学认为,在发展中国家普遍存在“地理上的二元经济结构”,即经济发达地区和不发达地区同时并存。如果任其自然发展,地区上的二元经济结构不仅不能消除,而且还会进一步拉大。因此当经济发展到一定阶段时,政府应采取一定措施来支持落后地区的发展。在这些特殊政策中,税收政策因其调节的广泛性、直接性和有效性,在改善落后地区的投资环境和吸引投资方面发挥着不可替代的作用。一般来说,落后地区的税收优惠多一些,税负就轻,投资者的税后收益相对较高,这样就会产生发达地区的资本、技术、人才向落后地区转移的“扩散效应”,最终会促进落后地区经济加快发展。所以一些发展经济学的代表人物普遍认为,对不发达地区实行特殊的税收政策和体制安排是必须的。我国在实施西部大开发战略过程中,也应充分利用税收调控在平衡地区发展方面的作用,在地方税制模式设计上要坚持强化调控、平衡发展原则。如在所得税方面给予西部地区更大的减免权,以吸引更多民间投资向这一地区转移;在资源税方面给予西部地区更大的税率、税目调整权,使这些地区能够从本地资源条件出发,充分利用资源税增加财政收入,并利用资源税转移税负的特点从东部省区获得更多财政利益。

(三)简化税制、降低征管成本

构建新的地方税制模式必须防止税制复杂和征管成本的增加,在这方面有必要借鉴西方的税收中性思想。斯密是最早提出税收中性思想的人,他主张在税收政策的执行过程中,只为国家提供充足的收入,而尽量避免征税对纳税人造成的额外负担,为此他提出了公平、确实、便利、节约的税收四原则。当代西方经济学的供给学派也认为市场机制是一切经济活动的原动力,扭曲市场相对价格的政府政策往往会扭曲资源配置,降低经济效率。他们主张应合理地选择税种和安排税收结构,最大限度地减少税收杠杆运用中的负效应。根据供给学派的税收中性思想,在税制建设上要遵循简化、低税负、低税率、低成本的原则。它反映了当代世界各国税制改革的潮流,对于我国建立科学、规范的地方税收制度不无指导意义。

(四)中央税为主、地方税为辅

构建新的地方税制模式必然涉及到地方税与中央税的比例问题。如何确定二者比例,必须以满足国家宏观调控对中央财力的需要为目标。因为中央税收是中央财政收入的主要来源,可以说中央税收规模直接决定着中央宏观调控效能。我国是一个经济发展极不平衡的国家,中央宏观调控除保证经济总量平衡,更应着眼于地区发展不平衡和产业结构不合理这两大宏观经济运行问题的调控。1994年实行分税制,虽然从形式上划分了中央和地方收入,但实质仍是收支对称,分级包干,“分灶吃饭”。结果中央税收过小、地方税收过大的局面并没有从根本上消除,这样,中央财政收入安排本级支出已是捉襟见肘,更谈不上有足够财力建立系统的转移支付制度。经济落后地区收人本来有限,再缺少了中央对地方的规范转移支付,使地方财政人不敷出的困难状况日益加剧。于是一些地方政府为了自求财政平衡,纷纷扶植短、平、快项目,又出现了重复建设、盲目建设,使全国的产业结构更加不合理。因此,为了解决经济落后地区的财政困难状况和扭转中央财政的被动局面,在构建新的地方税制模式时,应坚持中央税为主,地方税为辅的原则。按着这一原则,在税种划分上,收入多、影响大、带有全面性的税源要由中央掌握。

二、关于地方税制模式创新对地方税权的界定

实现地方税制模式创新,必须重新界定地方税权,即地方政府是否应拥有一定的税收立法权?地方政府的税收管理权限以多大为好?对此应作出明确的界定,这是实现地方税制模式创新的基础和核心。从地方税权的大小来看,西方国家的地方税制模式主要有三种类型。一是以美国为代表的完全税权模式,在这种模式下,联邦、州和地方三级政府各有属于本级政府的税收立法权、司法权及执行权,同时税种上相应划分为联邦税、州税和地方税,为了弥补与地方事权相适应的财政支出,上级政府对下级实行规范的补助金制度。二是以法国为代表的无税权模式,在这种模式下税收的立法权和行政权均集中在中央。税收行政就是中央一套税务机构,没有地方税务机构。主要税种均为国税,只有一些零星的小税种为地方税。中央政府对地方政府实行一般补助和专项补助相结合的纵向财力分配制度。三是以日本为代表的有限税权模式,在这种模式下立法权集中,执法权分散,地方政府经中央政府批准,可在法定税种以外开征普通税。范围广、影响全国利益的均列为国税,其余的列为地方税。同时设有国税、地方税两大系统。中央政府对地方政府的转移支付是通过地方交付税、国家让与税和国家支出金方式实现的。在上述三种模式中,虽然在税权划分上中央政府集权程度不同,地方政府税权大小有差异。但从总体上看三种模式的共同点是税权集中、事权分散,中央与地方在税权的划分上表现出与事权的非对称性。就是主要税权集中在中央政府,主要税种也划归国税;而事权又主要分散在各级地方政府。为了保证地方政府有足够财力履行其事权,中央政府对地方政府均实行自上而下的财务转移制度。这样做的最大好处是增强了中央政府财力,可以充分发挥中央财政在平衡地区经济发展方面的调控作用。

我国是一个地区间经济发展极不平衡的国家,在政治上又是单一制。在经济体制转轨过程中尤其要注意防止地方割据,因而在中央与地方的税权分配上应确保中央高度集权,地方适当分权。无论是国税还是地方税,立法权均应集中在中央手中,以保持税收制度的全国统一性,防止地方政府在税收问题上各自为政,从本地区利益出发,制造税收壁垒,阻碍生产要素的自由流动。而地方税的税收管理权具体包括税率、税目调整权和减免权则可授予省一级地方权力机关。允许省、市、自治区人大及其常委会根据本地区资源状况和经济发展水平以及国家产业政策,在中央规定的税率幅度内和税目范围内制定具体税率和决定开征那些税目,并对地方税进行必要减免。这样可以使地方政府更加灵活地运用税收杠杆调控区域经济运行。

三、关于地方税制模式创新对主体税种的选择

地方主体税种是地方税种模式中处于主导地位,且税源丰富、征管方便、调控能力强的税种。对地方主体税种的选择是实现地方税制模式创新的关键。我国现行的地方税制模式中虽然税种数量较多,但缺乏税源充足、收入稳定的主体税种。营业税和企业所得税本应成为地方主体税种,但由于税种划分标准相互重叠,杂乱无序,在营业税中把本来属于地方固定收入的铁路部门、各银行、保险公司集中缴纳的营业税和城建税划归中央;在所得税中把本来属于地方固定收入的地方银行、外资银行以及非银行金融机构的所得税也划归中央。结果导致营业税和地方企业所得税不能成为地方的主体税种。

什么样的税种才能成为地方主体税种?一般来说作为地方主体税种必须具备以下三个条件:税基较宽,税源丰富,且具有增长潜力,对增加地方税收规模影响较大;在收入和地区产业结构方面具有较强的调节性;在税制方面严密规范,透明度高,便于征管。目前世界上许多国家都以财产税作为地方税的主体税种,从我国的实际情况来看,目前要把财产税作为地方主体税种,显然条件还不具备。笔者认为地方主体税种的选择,必须符合经济发展实际水平和税制结构的变化。据此要求,应分阶段、动态地确定地方主体税种。另外,作为主体税种可以是单主体税种,也可以是双主体税种,就我国的实际情况看,在当前和今后一定时期内应选择双主体税种。在近期内应该选择营业税与企业所得税作为地方主体税种。这两个税种在目前属于税基广、税源充足、税制规范的税种,以此为地方主体税种,可以更好地实现收入和调节功能。在中期也就是在2025年后,可以选择营业税和个人所得税作为地方主体税种。之所以用个人所得税去代替企业所得税的主体地位,因为随着我国入世,我国对外开放将进入一个新的阶段,必然推动我国经济实现持续、快速增长,到2025年以后,个人收入水平必将出现大幅度提高,这就为扩大个人所得税的规模提供了充足而稳定的税源。可见,到那时以营业税和个人所得税作为双主体税种应该是完全可行的。在远期也就是在2025年后,随着我国经济的进一步发展和人们收入水平的提高,以及市场经济体制的成熟和税收制度的完善,最好终选择国际通行的财产税和个人所得的财产税和个人所得税作为我国地方的主体税种。

四、关于地方税制模式创新对税种结构的优化

在构建地方税制模式过程中,随着地方税权的界定和主体税种的选择,还要围绕主体税种,配置合理的辅助税种,实现税种结构的总体优化。这是实现地方税制模式创新的必然要求。为此需要完善现有税种,并适时开征一些新税种,停征已过时的税种。

(一)完善现有税种

1、企业所得税。首先要改

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找