

构建新三年上海地方税体系的思考

李刚

1995年起,我国的分税制改革将在1994年“分税”的基础上全面步入正轨,逐步走向规范,上海国民经济能否在较高基数上继续保持持续、健康、快速的发展势头也将在新三年得以充分检验。建设上海的地方税体系,既是上海对巩固、完善和发展分税制财政体制的必然责任和应有贡献,也是上海地方政府具有相应财力的保障和调控地区经济发展的重要杠杆。上海要实施新一轮的“三年大变样”,不失时机地把上海建成国际性的“三个中心”,地方政府拥有扎实的财力保障至关重要。在分税制逐步走向规范的过程中,地方税收日益成为维持地方政府开支的最重要的来源,地方税收的规模在一定程度上制约着地方政府行使职能的范围和力度。因此,新三年上海地方税体系建设面临的首要任务就是地方税的扩张。这种扩张,不仅包涵着税种的增加,而且也包涵着税基的扩大和税负的调整,其最终的趋势是把地方税建成一个集流转税、所得税、财产税和行为税等税类于一体,具有对各行各业、各种经济成份和各种经济行为都能触角所至的、有利于公平竞争的、较为完整的和独立的税收体系。构建新三年上海地方税体系的战略思路应该是:

一、与分级财政体制下上海地方政府的职责相配合,进一步扩大地方税收人的规模

分级财政要求中央预算和地方预算相互独立,地方预算只反映本地区的收入和支出,并自求平衡。在财政收入主要来源于税收的情

况下,地方税收成为地方财政收入的主体,从而在量上成为地方财政支出的主体。因此,地方税的收入规模要与地方政府的职责相配合。地方政府的基本职能与活动范围包括“地方基础设施的建设;地方医疗、卫生、保健事业;地方社会治安、地方社会保障和救济;地方文化教育事业;地方行政管理;中央授权的其他事务。政府职责的定位越高,地方税的收入规模也要更大。1992年三年来上海国民经济的年均增速在14%以上,高于八十年代增幅7.4%约7个百分点,高于全国同期约2个百分点。新三年是上海实行大提高的三年,要保持国民经济持续、快速增长的势头,地方政府的配置性支出,尤其是为经济发展提供公共性的城市基础设施的费用将达到空前的规模,这就要求地方税的收入规模与地方政府配置性支出的规模一同扩张,以求平衡。在前三年上海国民经济大发展的背景下,这种平衡不仅必要,而且已成为可能。具体地讲,在流转性税类中,将城市维护建设税改为城乡维护建设税,并把纳税依据从增值税和营业税的税额调整为营业(销售)收入,税率定为市区6%,县城4%,其他地区2%。在财产税类中,将城镇土地使用税改为地价税,把税基扩大至农村,并成倍提高适用税额;将房产税的计税依据由现行的按房产原值一次性扣除10—30%的余额或租金收入改为按每一时期的房产评估价值计算,并把税基也扩大至农村;将车船税的适用税额大致提高六倍;土地增值税在五

年期的原有优惠政策到期结束后,恢复征收。在所得税类中,应逐步提高个人所得税的税负,扩大税基,尤其是应该大幅度提高个体工商户收入、承包经营收入、财产转让收入和高薪收入的税负。在行为税类中,主要针对高消费,调整和开辟筵席税、高档娱乐消费税、宠物税等一系列相关税种。

二、致力于形成一套权限层次分明、集中与分散相结合的地方税税权模式

所谓税权,即税收管理权限,具体包括税收立法权、税法解释权、税种开征停征权、税率调整权、减免税审批权等。目前我国在税收管理体制上还一直沿用1977年治理整顿时期形成的体制,税权绝大部分集中在中央,几乎所有有关地方税种的《条例》以及大多数税种的《实施细则》都是由中央制定和颁布的,省、自治区、直辖市只有制定一些具体的征税办法、少数地方税种减免和税率调整的权限。地方由于受到种种限制,实施管理权的范围和余地很小,难以在地方税上有很大的举措。尤其象上海这样的国际化大都市,正处于“一年一个样,三年大变样”的高速发展时期,改革过程中不时出现前所未见的新情况和新问题,如果遵循现行体制,就无法针对本地区经济发展中出现的新情况、新问题提出相应的税收对策而失去税收杠杆;如果从本地区的实际出发,就不得不违背现行体制而越权行事。因此可以预见,在中央和地方关于地方税的税权归属问题上,随着分税制及税制改革的不断深入和完善,税权归属必然由高度集中逐渐走向合理分散。但是上海不能等,小平同志曾经指出:九十年代是历史赋予上海的“最后一次机遇”,要力争“每隔几年上一个台阶”,上海地方税务部门应主动出击,争取在新三年形成一套权限层次分明、集中与分散相结合的地方税税权模式。这个模式包括两个层次,一是中央和地方共享税权,采用这种形式的税种具有一定的全国性影响,但程度较小且不涉及中央税基或涉及较少,中央拥有对这些税种的立法权、解释权和开停征权,地方政府拥有对这些税种在中央规

定的税率幅度内自定税率的权力和有限的减免税权。二是独立的地方税权,采用这种形式的税种权限于上海地方范围而根本不致影响全国全局,尤其不会对中央税基构成重大威胁,由地方政府决定是否立法开征,由地方政府自己解释、自定税率、自行决定减免税的范围。

三、积级设计、开辟新的地方税种,力争超前,防止滞后

随着高起点、跳跃式发展的跨越战略的实施,上海地方社会经济活动和经济行为的变化不断产生新的地方税税源和新的地方税调节对象。税务部门不仅要密切注意随时可能出现的新的税源增长点,推进地方税体系的内容向更高层次的方向发展,而且要注重做一些超前性的研究,不失时机地推出新的地方税种,时间上的延误仅使地方政府本身处于被动,造成税源流失,而且影响广大公民依法纳税的积极性。新三年上海需要新开辟的主要地方税种包括:(1)遗产税与赠与税,个人财产净值税。此两税是世界上许多国家普遍开征的税种,从税收的社会效应来看,它们属于良税,有利于公平社会财富,减少贫富悬殊、分配不均的矛盾。根据新税制的有关精神,上海应在调查研究的基础上,在全国先行一步开征这两种税。(2)社会保障税。目前正在采用的社会保障基金由社会统筹的做法尽管显示了其优越性,但它终究是一种过渡形式,社会保障费用筹集方式税收化是一个必然趋势,也是国际上的通行做法。开辟社会保障税可以扩大统筹范围,增加统筹基金,而且税收采取的是法律手段,依法征收,带有很大的强制性,保证社会保障基金有一个固定的资金来源。上海尽早开征社会保障税,也是向标准国际化大都市迈出的重要一步。(3)环境保护税。在环境保护方面,目前发达国家城市工业废水与生活污水处理率基本上都已达到了100%,城市垃圾的处理技术也十分先进,上海在这方面问题很多,与发达国家城市的差距很大,好在全市上下对这一问题已经有了统一认识,根据市府提出的新三年

工作“要更加注重城市管理水平的提高和城市生态环境的改善”的指导思想,开征环境保护税,顺乎民心,合乎民意。

四、建立具有上海特点的地方税征收管理体系,保证地方税应收尽收

地方税体系是地方税收政策体系、地方税征收管理体系所组成的有机统一体。其中,地方税收政策体系是整个地方税收体系的核心,它的目标、调节力度和基本框架以及与中央税收政策体系的衔接,直接影响地方财力的适度增长与地方经济的良性发展,而地方税收征管体系则是保证地方税收政策全面贯彻、地方税收调节力度充分实现的重要手段。具体地讲,地方税收经营体系应具有两方面的内容,一是要建立具有上海特点的、完善的税收征管制度和办法。地方税作为税收范畴,它和中央税在征管的基本规则上是相通的,因而地方税的征管制度和办法总体上应和中央税协调一致,体

现税收的整体公平性,但同时,地方税有其自身的特点,其征管措施也应具有其特定的色彩,在有些方面采取区别于中央税征管的特定方式。二是要设置科学合理的组织机构并建立一支有较高政治和业务素质的干部队伍。既然分税制已经明确,地方税务部门理应采取一切必要的措施,无条件地承担起对地方税的管理职责,使地方税的调节方向和力度得以实现。机构设置可以在实践中不断完善,既要适应税收工作的一般规律,又要体现上海特点,以保证地方税收政策的全面贯彻和地方税收的及时足额入库。同时,税务干部队伍建设要紧紧跟上,地方税务干部不仅要熟谙地方税的特点,而且要对本地区的经济发展状况有比较全面透彻的了解,树立经济发展第一的观念,摆正经济和税收关系,能动地做好上海的地方税收工作。

(上接第 35 页)8. 扩大房产税征收范围。将房产税的征收范围扩大到农村地区,实行城乡统一。计税依据由现在的按房产原值一次性扣除 10—30% 后的余额或租金收入计算改为按每一时期的房产评估价值(即市场价)计算,税率由 1.2% 改为 1—3%,实行内、外资企业统一标准。

9. 完善个人所得税。针对城乡居民的个人收入占国民收入的比重逐年提高这一趋势,应该逐步提高个人所得税的税负,扩大税基。尤其是应该大幅度提高个体工商户收入、承包经营收入、财产转让收入和高薪收入的税负。

10. 改进屠宰税。进一步完善屠宰税法规,扩大屠宰税征收范围,把现行对生猪征收增值税、屠宰税合并征一道屠宰税,同时适当提高个人宰杀自养自食牲畜的屠宰税额。

11. 开征社会保险税。随着社会保障制度的不断规范,社会保险税也应及时出台,其税基可分为两部分:一部分由投保人自行缴纳,另一部分由投保人所在单位(如公司、雇主等)缴纳。税款收入可以全部归属地方政府纳入预算,作为社会保险专项支出,也可以作为共享税,按比例一部分由地方政府纳入预算,作为地方保险专项支出,另一部分上缴中央预算,作为中央政府用于保险专项支出。

12. 及时推出遗产和赠与税。遗产和赠与税的财政意义虽不大,但它们的调节功能却十分显著,对激励上进和调整社会财富的分配具有重要作用和意义。随着个人收入和财产申报制度的逐步健全,遗产和赠与税在条件成熟的时候应及时推出。