

●上海市税务学会课题组

## 国税系统与地方税系统的规范刍议

分税制改革的推行，为我国建立完善健全的国税系统和地方税系统，奠定了坚实的基础和开辟了畅通的道路。现在，摆在我们面前迫切需要研究的有两大课题，一是国税与地方税两者的系统如何进一步构建完备，二是国税系统与地方税系统两者之间如何规范协调运行。本文重点研究后者。

### 一、规范国税系统与地方税系统两者的协调运行是深化财税改革的进一步要求

(一) 建立健全全国税系统和地方税系统及其规范的运行关系，是构建我国财政新体制不可缺少的关键之举。

从某种意义上讲，现行分税制的推行，只是初步奠定了我国财政分配关系新体制的框架思路，一定程度上提高了我国中央财政的宏观调控能力。但由于旧体制所具有的中央与地方两级财政分配关系不规范的弊端仍然存在，如税收收入的挤占截留、税收管理权的越位和税收立法权不明确等，中央与地方两级政府的财政分配及税收关系仍处于交织之中，因此消除这些弊端，建立独立、规范的分级财政体制是实行分税制基础上继续深化改革的要求，而健全全国税系统和地方税系统，并在两大税收系统之间建立起规范的运行关系，成为建立独立的分级财政的重点。

建立独立的分级财政体制，首先要健全全国税系统和地方税系统。这些年的经验告诉我们，没有健全的国税系统，中央财政就不可能使宏观调控达到高效、有力度的运行，同样，没有健全的地方税系统，地方财政也不能按照本地区经济发展的特点，开展地区性的财政调控。因此，中央和地方建立各自完整的税收系统，才能使两级财政有一个独立运行的机制条件。

建立独立的分级财政体制，还要规范国税系统和地方税系统之间的关系。因为独立的分级财政体制并不等于国税系统与地方税系统处于独自运行的封闭状态，正相反，在国税系统和地方税系统建立之时就应明确两者之间的地位，遵循的原则和运行的规则，避免国税系统和地方税系统运行操作过程的矛盾和摩擦，也使得在产生矛盾和摩擦时解决问题有一个明确规范的准则。只有国税系统和地方税系统两者关系协调才能充分显示独立的分级财政体制的优越性。

(二) 建立健全全国税系统和地方税系统及其规范的运行关系，是完善我国税收体制的关键步骤。

目前，我国的税收制度还不完善，税收结构还不稳定，不仅所得税需要统一，流转税需要调整，其他财产税、行为目的税需要加强建设，而且整个税制结构如税收负担总体水平

的选择及其布局、税种的选择及布局以及税收管理体制和税收系统的构造等都有待合理。其中，健全全国税系统和地方税系统并建立起两者规范的运行关系对完善我国税收制度，合理稳定我国税收结构起重要作用。

首先，健全全国税系统和地方税系统可以完善我国税制建设原则和政策方针，使之具体落实到两大税收系统之中。如税收的效率原则一直是我国税制建设中所忽视的问题，建立健全两大税收系统，就可以使这一原则得到贯彻，即国税系统对某一税种的征收税率高就应划归中央来征收管理，反之，地方税系统对某一税种的征收税率高，就应划归地方来征收管理。

其次，健全全国税系统和地方税系统并建立起规范的关系，可以使我国税收制度所包容的税收立法和税收法规具有完整性和层次性。长期以来，我国的税收立法和税收法规一直是集中统一的，缺乏地区性差别，因此，我国的税收制度面对区域广大、经济发展参差不齐的现状，总有力不从心的不适应感觉，其根本原因就是缺乏国税系统和地方税系统，缺少国税系统从全国范围的角度运用税收立法和税收法规进行集中精力的宏观调节，缺少地方税系统从地区范围运用地方性立法和地方性税收法规着眼于中观性的区域调节。由此可见，完善我国的税收制度，使之具有完整性和层次性离不开健全的国税系统和地方税系统。

第三，建立健全全国税系统和地方税系统及其规范关系，还直接影响到我国税制建设中税收负担水平的总体选择和地区间分布。税收负担水平的选择一直是我国税制建设较为核心的问题，其税负的高低又是税收理论和实践的争论焦点。之所以产生截然不同的看法以致于直接影响到税收政策的制定和实施，关键在于不仅不同产业实际的税负承受力有差别，更为重要的是不同地区的税收承受力有差别。一刀切的税负水平的选择必然造成一类地区不堪承受，另一类地区则较为轻松。这就要依靠健全全国税系统和地方税系统加以平衡。国税系统着眼于全国性基本税负的选择，根据全国经济发展的最低水平的税负承受能力加以确定，并根据宏观调控要求在产业间加以调整。地方税系统着眼于区域性税负的选择，经济发达地区地方税税负可以高一些，反之可以低一些。只要国税系统的基本税负合理，由于地区间生产要素流动中的税负比较作用的存在，地方的总体税负自然会达到一个相对均衡状态，这样我国税制建设中的税负问题就会得到妥善解决。这也是建立健全全国税系统和地方税系统的重要作用所在。

（三）建立健全全国税系统和地方税系统及其规范的运行关系，是完善两级政府职能、培育两级政府财源的重要环节。

我国中央和地方两级政府行为目前还处于某些扭曲状态，职责不明，事权不分，其重要原因是没有各自相对独立的财权和收入机制，造成财权与经济发展要求相脱节，财力与政府职责要求相脱节，两级政府出于对财力的旺盛需求都把注意力放在现有财源的分割上。因此，要消除这些弊端，应抓住建立健全全国税系统和地方税系统这首要的一环。其原因有三：

首先，只有建立健全全国税系统和地方税系统及其规范的运行关系，才能根据两大系统所划定的收入规模、税种分布、税收管理权限等，确立两级政府事权的范围，事权的大小，确定两级政府财政支出规模和支出所能涉及的领域。确定中央政府由于国税系统所内含的收入规模及税种税权占主导地位，不仅其事权和支出范围涉及公共领域，而且应该和必须涉及经济领域。地方政府由于其收入规模及税种税权占次要从属地位，其事权和支出范围只能主要放在公共领域。同时，两级税收系统和事权一旦确立，中央政府的事权向地方转移，必须相应地向地方作财力财权的转移，避免过去常出现的事权错位，财力不配套状况。

其次，只有建立健全全国税系统和地方税系统及其规范的运行关系，才能根据两大税收系

统的税种、税权的地位，确定两级政府通过上述税收杠杆对经济调控能力的高低、调控范围的宽窄、调控强度的大小。目前通过分税制虽然加强了中央财政的宏观调控能力，但没有从根本上解决中央财政运用税收杠杆对经济的调控力度需要有多大，范围需要有多广，哪些应由地方去行使调控职能。解决这一问题，必须通过建立健全全国税系统和地方税系统及其规范的运行关系来实现。中央税系统和地方税系统为中央和地方政府发挥各自的调控功能提供了系统内的保障，当调控手段和范围超越系统时，依据国税系统和地方税系统之间的原则规范进行协调，从而使中央和地方两级政府行为有法可依，有章可循，规范而又协调地为不同层次的经济服务。

最后，只有建立健全全国税系统和地方税系统，才能使两级政府通过各自税收体系所拥有的税权和税收机构，培育和开辟自己的税源。一方面中央和地方两级政府通过各自的税收系统和税收杠杆，调节和吸引投资，发展经济，增加税源。另一方面，中央和地方两级政府可以根据两大税收系统的需要与可能，调整和充实税种，开辟新税源，避免由于国税系统和地方税系统不健全的情况下，开征新税种后再在中央和地方之间划分，使中央与地方利益关系不稳定，导致受益不明确而忽视对新税源的挖掘，造成税源流失。因此，建立健全全国税系统和地方税系统及其规范的运行关系，是提高中央与地方建设和培育税源能动性的关键。

## 二、规范国税系统与地方税系统的内容、标准及原则

### （一）规范国税系统与地方税系统的内容。

1. 税种的规范。国税系和地方税系有着不同类型的规范性划分。从模式上分，可以单纯地把某一类税种划归国税而把另一类税种划归地方税，从而形成互不联系的规范化税系；也可以在确定了一部分税种为国税和另一部分税种为地方税的基础上，把其余的税种作为共享税，从而形成以共享税为联系纽带的规范化税系。从税基的同一性或差异性分，可以把所有的国税和地方税都分别建立在不同的税基之上，从而形成各自都由差异性税基的税种所组成的规范化税系；也可以把国税和地方税中的大部分税种都分别建立在不同的税基之上，而把一部分税种建立在同一的税基之上从而形成既有差异性税基又有同一性税基的规范化税系。

2. 税权的规范。税收管理权限具体包括税收立法权、税法解释权、税种开征权、税率调整权、减免税审批权等。规范两个税系税权的实质是地方税系中的税权如何规范。因为无论是从理论上讲，还是从目前所有国家的实践看，国税系中任何一种税种的税权都是由中央政府掌握的，既然只此一种选择，也就无所谓规范。但地方税系中的税权到底归中央政府所有还是归地方政府所有，则存在着不同的选择。可以是全部归中央，也可以全部归地方，还可以部分归中央，部分归地方。假若中央政府和地方政府都必须掌握一定的地方税税权，那么就存在着中央政府应该拥有哪一些地方税的税权，地方政府应该拥有哪一些地方税的税权问题，而且对于同一种地方税来说，就立法权、解释权、开征权、调整权和减免权等而言，还存在着中央政府的税权范围究竟在哪里和地方政府的税权范围究竟在哪里的问题。若在立法上和执行上能使这些税权都非常合理和明确，也就达到了税权的规范。

3. 税务机构的规范。税务机构的合理设置，关系到国税系和地方税系的有效运行，也是国税和地方税及时足额收缴的组织保证。在规范税务机构的工作中，主要必须回答和解决的问题是：（1）按照税种的归属不同，如何设置两个税局？（2）是否还需要根据税种性质的不同（如直接税和间接税之不同）再在两个税局中分别进一步分设税局？（3）如果有

共享税，那么共享税应该划归哪个税局征收管理？（4）各税局的协调机构、监察机构、税务行政复议机构和组织人事机构如何设置？它们之间的关系如何？等等。这就存在着许多不同的选择。必须根据实际需要和可能，选择最佳设置方案。

## （二）规范国税系统与地方税系统的标准。

划分税种是分税制财政体制的核心内容，也是理顺中央和地方财政分配关系的关键问题。国税、地方税系统的税种界限并不是单一的、泾渭分明的，而是多元的、综合复杂的。但是不管世界各国的模式如何差异，总是存在着若干共同的标准，这些标准总是有利于一国的税收工作的正常进行，有利于市场经济的正常发展。我们认为，这些客观标准主要有以下几个方面：

1. 税收的调节功能。税收归属于哪一级政府，就会增强哪一级政府的财力，这体现的是税收的财政性。除此之外，税收还具有对经济及其他社会活动的调节功能。税收归属于不同级别的政府，其调节功能所发挥的作用和效果也会出现明显的差别，产生不同的效果。有些税种如划归国税系，由中央制定其征管方面的所有政策并由中央组织力量征收，则可能对整个经济及其他社会活动产生有效的刺激和鼓励作用，但若划归地方税系，由地方政府行使管理权，则很可能削弱这些税种的有效调节功能，甚至有可能朝着有害的方向调节，阻碍经济和其他社会活动的健康发展；同样，有一些税种可能只适宜于划归地方政府，由地方政府行使管理权，才更有利于发挥其有效功能，如划归国税系，由中央负责管理，则可能出现适得其反的结果。因此，在两个税系的规范和协调中，必须把税收的调节功能作为确定税种归属的一个重要因素。

2. 征税的易难程度。不同的税种，由于其课税对象、课税环节和计税方法等各不相同，因而各自的征税易难程度是各不相同的。而且，有的税种在征与不征或征多征少等方面的原则性强，灵活性差，较少出现纠缠不清的问题，但有的税种或许由于存在着地区生产力的不同、资源条件的不同及其他一些情况的不同而在征与不征或征多征少等方面允许存在较大灵活性，这也在一定程度上造成不同税种征税易难程度上的差别。划分两大税系之后，为了保证各自税收的足额入库，国税系和地方税系就必须按不同的征税渠道分别征收，尤其是，中央政府必须组织专人负责国税的征收。这就需要考虑各税种在征收上的不同的易难程度，合理地划分属于国税系的税种和属于地方税系的税种。一般情况下，应该把那些征税程序比较简单、扯皮较少、征税的原则性较强而灵活性较弱的税种，即那些比较容易征收的税种，划归国税系，而把那些不易征收的税种划归地方税系。

3. 税基的涵盖面。不同的税种有着不同的税基涵盖面，有的税种，其税基涵盖全国，涵盖各行各业，有的则涵盖局部地区，涵盖局部行业，有的仅局限于个别地方，或个别行业。税基的涵盖面与其所造成的经济影响和社会影响是成正比的，即税基涵盖面越广，影响越大，反之则越小。一般来说，涵盖面广、影响较大的税种，原则上应划归国税系，而涵盖面狭、影响较小的税种应划归地方税系。但这并非是绝对的，有时候，如果确属特别的需要，个别税基广、影响大的税种，也可以划归地方税系。

4. 税种的大小。在任何一个国家的税制结构中，各税种的大小差别，都非常悬殊，有的税种收入，可以大至占国家财政收入的30—40%，有的税种则小至占财政收入的1%以下。大小不同的各种税收在国税系和地方税系间的配比，当然要根据具体的国情、各级政府的具体事权以及具体的财政体制而定，但一般情况下，为了确保中央政府事权的贯彻，尤其

是保证中央政府宏观调控的地位，也为了有利于分税制体制中政府财力转移支付的有效实施，都把税量大、且具有普遍性的大宗税收收入划归国税系，或者说，把一个国家税制结构中的主体税种、主要税种划归国税系，而把税量相对较小的次要税种留归地方税系。

### （三）规范国税系统与地方税系统的原则。

1. 规范要有利于两级职能的充分行使。规范国税、地方税系统，理顺两者之间的关系，要使系统内的运行效率最大化，同时系统之间既不扯皮也不相互牵制。这是规范的原则，也是衡量规范与否的标准。税收要素在两大系统之间可以有很多种不同的组合方式，究竟哪种组合方式才算是规范的，就要看这种组合是否创造了良好的效率，是否有助于两个系统职能的充分发挥。凡是低效率的，就是不规范的，需要加以调整，或者重新组合。

2. 规范要做到效率与公平的相互统一。对全国性的公共财产强调公平是分税制改革的主要取向之一。但是，由于我国地区间的社会经济差异性较大，如果过分强调公平，势必造成资源由高效地区向低效地区转移，出现以牺牲效率来换取公平的状况，不利于社会经济的正常发展。规范两个系统，必须认识到我国的财税体制改革尚处于起步阶段，迫切需要提高改革的效益水平，尤须突出效率机制。因此，效率与公平要相互统一，中央政府在公平问题上要多加考虑，以维护全局的稳定，地方政府则在效率问题上要多加考虑，通过局部效率的大幅度提高来带动全局效率的提高，通过经济效益的提高来达到内在的真正的公平。

3. 规范要注重国税、地方税系统内在的统一性。两大系统的确立打破了原来单一税务局一统天下的局面，从税种的划分到税务机构分设，国税、地方税在形式上是分而治之，但是，两者又具有内在的统一性，从这方面讲又是密不可分的。不论是国税还是地方税，都同时具有组织收入、调节经济和监督管理的职能，只是行使职能的对象、范围有所不同，实际上，两者都是国家税收的组成部分，缺一不可。规范要在一定高度上把握这一特征，将它们的内在统一性转化为现时的合力。

4. 规范要有利于税源的培养。税源是否合理增长是衡量税收工作好坏的重要标准。规范国税、地方税系统，要为税源的培植开发营造一个良好的环境，不仅要做到税种在两个系统之间的配置恰到好处，而且要适应改革开放迅速发展的大环境、大气候，建立起与市场经济运行机制相符合的新型税源建设系统。

## 三、规范国税系统和地方税系统两者协调运行的对策思路

### （一）国外国税系统和地方税系统两者协调运行的基本做法及其借鉴。

国外一些国家的分税制早在19世纪就颇具特色，协调中央与地方的税收关系，规范国税、地方税系统是其核心内容之一，其中的许多做法是富有成效的，研究借鉴它们的成熟经验，对于推进我国的财税体制改革，规范协调国税、地方税系统大有裨益。

#### 1. 中央和地方税收管理权限的协调

（1）立法权和征税权。中央与地方政府的立法权和征税权的划分在各国不同，但主要权限都集中在中央政府一级。中央政府不仅控制了整个国家主要税种的立法权，而且对地方税收的征收也起着控制和监督作用。不论地方政府对于税收的管理权限有多大，其行使范围都要受到中央政府的制约，各级地方政府只能在中央所赋予的权力许可范围内行使税收管理权。如美国的主要税法由国会制定，财政部颁布细则规定，由国内收入局解释执行；州地政府可以规定自己的税种、税率和征收办法，但州地政府在行使征税权时，要以联邦法律为依据。

(2) 税务组织机构的设置。一般都分国税征收系统和地方税征收系统。各自设立本级政府的税收征管机构，分别隶属中央和地方政府，相互无组织上的关系。如日本的国税征收系统为大藏省内设的国税厅，下设有12个国税局，国税局下设有550个税务署，是国税系统最基层的征收管理单位。地方税征收系统属地方行政管理机构，在道、府、县设有47个税务事所，市、町、村役所中也设有税事务所。

## 2. 中央和地方税种结构的协调

从总体情况看，国外在处理中央和地方税收关系时，都将一些收入充足且稳定的税种作为国税。如日本中央政府集中了所得税、法人税、物品税、印花税、消费税（增值税）等影响面宽、收益大的税种。中央在税源分配、税种比较和税收数量诸方面占有绝对优势，征收的税款约占税收总额的 $2/3$ 。这样，一方面保证了中央政府的财政收入来源，另一方面保证了中央宏观调控的有效发挥。

国外一般将一些收入零星且不稳定的税种归地方管理。如日本地方政府的征税权在1955年制定的“地方税法”中也有明确的划分，由都道府县和市町村负责征收主要包括都道府县和市町村居民税、事业税、不动产购置税、固定资产税等29种。地方政府征收的税款额约占税收总额的 $1/3$ 。这样地方政府将许多零星的、中央政府不易组织的税收收入由地方有效地组织起来，保证地方政府根据需要与可能广辟地方税源，组织地方收入。

## 3. 中央和地方在财力上的协调

对中央政府来说，将大部分税收收入集中起来，根据地方的需要和中央政府的要求，将部分收入以补助形式给地方，不仅可以有目的使用收入，而且还可以灵活调剂地方之间的收支。对地方政府来说，地方收入基本上可以获得保证，主动性提高，并可以根据自己的需要自行支配收入的使用方向，相应减轻了对中央政府的依赖性。

各国财力协调方式不一。美国主要有税款代征、税收抵免、税收免征、税收扣除及预缴代扣五种形式；德国采取提取增值税总收入总额的 $1/4$ 建立联邦基金及向财力较强的州征收一定比例的平衡基金的方式，补助财力较弱的州；日本通过国家让与税、国家下拨税、国库支出金三种形式弥补地方财源的不足，保证各地方财力的均衡可靠。

## （二）规范国税系统和地方税系统的科学涵义。

分税制体制的实施，客观上造就和形成了国税与地方税两个系统运行的格局，在这样的基础上，提出规范两者的协调运行，是抓住了当前以分权制为核心的财税深层次改革的又一焦点问题，具有重要的现实作用。但是，要使国税与地方税系统两者协调运行，必须对规范的涵义有一个科学正确的理解，尤其是在处理中央与地方两者切身利益的过程中，更要防止借规范的提法，从一个极端走向另一个极端，从而干扰和扭曲国税与地方税两大系统的正常运行。我们认为，规范国税系统和地方税系统的协调，首先要有利于财税改革的深层次进程，更有利于市场经济发展的财税新框架的建立和完备；其次要有利于中央与地方各级政府职能的最佳行使与积极性的最大发挥，而不是通过规范来束缚地方政府的手脚，或借规范来无限变化扩张地方的职能，削弱中央政府宏观调控的权威地位；再次要有利于财税管理效率的提高及协调作用的发挥，消除分税制体制运行中的分而治之的消极面，做到大政统一、分层灵活、各司其税的高效管理格局，并通过管理效率的提高，来达到不断扩张税基和增加税收的目标。总之，我们认为，当前提出规范国税与地方税系统两者的协调运行，是不可置疑的，但规范的科学涵义，应该是有利于改革，有利于发展，有利于完善国税与地方税的两者建设

及各级政府积极性的充分调动，离开了这一点，规范就失去了其本来的意义，也不可能达到规范的目标取向。

### （三）规范国税系统与地方税系统协调运行需要处理好的几个关系。

在分税制的基础上，国税系统和地方税系统如何构建及协调运行，势必涉及到财力（税种）、财权（税权）及机构在中央与地方之间的配置，但是，这种涉及到一系列的权责利的要素配置，并不能由财税这些要素本身来决定，而是受一系列更重大的问题所决定。所以处理好以下几个关系，对于国税与地方税今后的各自适度及协调运行，具有直接的决定性意义。

第一，要处理好宏观经济调控体系中的中央政府与地方政府职能界定及事权配置。税收作为政府手中的重要经济政策与调节杠杆，不可能完全由中央政府一级掌握行使，也不可能完全置于地方政府手中行使，但是在整个税种系统中，究竟哪些税种归中央政府，哪些管理权限由中央政府行使，哪些税种及管理权限归地方政府掌握，主要取决于一个国家的宏观经济政策目标及相应赋予中央与地方各自职能的大小。中央政府职能的转变及中央政府与地方政府职能的合理界定及不断调整，还有待于在进一步的改革及实践中不断总结经验，但在规范国税系统与地方税系统的建设及两者的协调上，必须要超前考虑这一问题，否则，国税与地方税之间的权责利的配置，就难以有一个基本的行动准则，与此两者关系也难以协调运行，极有可能产生较大的副作用。

第二，要处理好转移支付机制运用的力度及范围。实行分税制的国家，在规范了国税与地方税两个系统后，都比较注重行使转移支付这一调节机制，但是在不同的国家中，转移支付运用的力度与范围又是大不一样，有的国家中央政府对地方实行转移支付的力度很大，中央政府宏观调节的意图很强，有的国家只将转移支付作为国税与地方税两个系统划分后的一般辅助调节，范围很小。那么中国在实行分税制后，中央政府也必将启用转移支付的机制，但问题是转移支付机制的力度及范围放在什么位置上，却是一个很大的问题，它将直接影响国税与地方税今后各自构建的走势，以及在协调两者关系上会出现不一样的模式。所以，对中央政府今后转移支付的问题，应同样放在研究国税与地方税两者规范协调时事先加以认识探讨。

### （四）规范国税系统与地方税系统及协调运行的初步设想。

从1994年起，我国实行了新的分税制财政体制，与此同时对税制结构进行了重大的改革与调整，初步划分后形成了国税与地方税的两个系统，但从规范国税与地方税两个系统及协调两者的关系看，还大有文章可做，这是稳定、巩固和完善我国分税制体制的内在的、长远的客观要求。

#### 1. 中央与地方在税种系统上的规范与协调

现行分税制体制，已经将税种系统在中央与地方之间作了必要划分，形成了国税、中央地方共享税和地方税三大部分，从国税系统的含义分析，应包括国税和共享税两大内容，尽管共享税的一部分收入划归地方，但从税种行使的主权角度看，应属国税范畴。现在的问题是，由于我国分税制体制刚刚起步，中央与地方的税种划分，还明显受到原有中央与地方既得利益的束缚与局限，税种配置上缺陷及地方税残缺等弊端依然存在，因此，要规范国税与地方税两个系统及相互协调，首先要合理划分中央与地方税种及积极充实和完善两个税收系统，不要使税种设置在中央与地方之间错位。为此设想：第一步在现行分税制格局内，作适当微调，使税种配置及共享份额更加趋向合理；第二步应致力于地方税系统的建设，充

实和完善地方税种，力争使地方税收入的比例达到占整个税收收入的30%左右。

今后国税与地方税两个系统建设的基本走势，我们认为，国税系统应高度简化透明，达到少而精、少而份量重、少而调节力度强的境界，从而既能保证中央政府支出的需要，又能实现全国公平竞争的政策目标。地方税系统则应趋向复杂化，根据地方的特色及受益与义务相对等的原则，不断设置新的税种，来调节各种各样的经济行为，这也是一般发达国家税种结构演变的基本特征。

## 2. 中央与地方在税收管理权限上的规范与协调

以税收立法为核心的税收管理权限，依旧是高度的集中制，也是中国经济体制改革中唯一没有触及到的堡垒。现在，随着国税与地方税两个系统的逐步形成，客观上必然涉及税权上的改革与调整，否则国税与地方税之间的规范与协调便缺乏实质性的内容，或者说是不全面的。

国税与地方税在管理权限上的规范与协调的思路，我们认为，凡是国税系统的税种，其立法权及一系列的调整、减免等权限，全部归中央政府，地方不得擅自变动；对地方税系统中的税种，应分三个层次处理：首先对地方税系统中的一些大税种，特别是对地方经济交往有影响作用的税种，其立法权及税目、税率及减免税权，应由中央政府来规定实施，以保证全国统一市场运行的需要，防止造成地区之间分割或不正当的调节引诱。其次对地方税系统中的一些中等份量的税种，可由中央政府掌握立法开征，但在税负确定上及减免方面，给地方一定的弹性，由地方根据自身的需要及承受能力，来选择最佳税率。再次对地方税系统中的一系列小税种，特别是针对地方自身特点开征的税种，则由地方立法开征，中央政府不予干预，但立法设置的税种应向中央政府备案。

## 3. 中央与地方在征管机构上的规范与协调

在实行分税制的国家中，普遍推行国税与地方税两套征管机构，各司其责。在我国税收征管上，实行国税与地方税两套机构也势在必行。但问题是，在还未完全形成两套征管机构之时，就要超前研究两者在征管上的规范与协调。现在只能粗线条地提出一些设想：一是要加快国税征管机构的建立与实际操作运行，以确保国税的收入，防止国税流失。二是在两套税收征管机构形成后，一切税务部门的征税行为准则及征管模式的基本要求，应由中央政府统一制定确立，以保证全国税务管理秩序的统一性及纳税行为的规范化；地方税务机构在业务管理上要接受中央政府税务职能部门的领导与制约。三是国税与地方税两套征管机构在各司其责的运行中，既应形成明确的分工界线，又应有一定的协同互补效应，过分强调上下分而治之、分别征管，而没有一定的协同互补，也会造成各自征管机构设置上的浪费和效率的递减。总之，在征管机构上的规范与协调，应注重实践中的经验总结，不断摸索调整，从而达到两者的最佳协调运转。

（课题组顾问：董鼎荣、邵子平；课题组组长：任连友；副组长：孙梓华、周少云；成员：钟恒、李刚、赵漪文、吴燕、金仲豪、张荣、庄莲平、王伟）