

# 浅论我国现行分税制

张流柱

(长沙民政职业技术学院经贸系, 湖南长沙 410004)

**【摘要】**分税制是按税种划分中央和地方收入来源的一种财政管理体制, 是国际通行的处理各级政府间财政关系的规范体制, 也是在市场经济条件下规范各级政府间财政关系的必然选择。本文对我国现行的分税制体系存在的问题进行了分析并提出了改进的设想。

**【关键词】**分税制; 中央税; 地方税; 共享税

**【中图分类号】**D922.22

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008 - 939X (2004) 01 - 0060 - 02

为了适应社会主义市场经济的发展, 进一步理顺中央与地方的财政分配关系, 更好地发挥国家财政的职能作用, 促进国民经济持续、快速、健康的发展, 1994年我国进行了分税制财政体制改革。

## 一、我国现行的分税制体系

我国分税制制度按照征收管理权和税款支配权标准划分, 凡征收管理权、税款支配权划归中央财政的税种, 属于中央税; 凡征收管理权、税款支配权划归地方财政的税种, 属于地方税; 凡征收管理权、税款支配权由中央和地方按一定方式分享的税种, 属于共享税。其中不同税种形成的中央税、地方税和共享税如下表所示。

中央税、地方税和共享税分税种收入划分一览表

项目 级次	收入范围
中央政府收入	关税、消费税、海关代征的增值税和消费税、中央企业所得税; 地方银行、外资银行和非银行金融机构的企业所得税; 铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的营业税、所得税和城市维护建设税; 对储蓄存款利息征收的个人所得税。
地方政府收入	营业税、城市维护建设税、个人所得税(不包括上述列入中央收入的部分); 地方企业所得税(不包括上述地方银行、外资银行、非银行金融机构的企业所得税); 城镇土地使用税、耕地占用税、房产税、车船使用税、印花税、契税、屠宰税、筵席税、农业税及地方附加、牧业税及地方附加、遗产和赠予税(尚未开征)、土地增值税、国有土地有偿使用收入等。
共享收入	增值税(中央分享75%, 地方分享25%)、资源税(海洋石油企业缴纳的部分归中央政府) 证券交易税(中央与地方各分享50%, 尚未开征)。

不同部门的不同征管权限划分情况如下表所示。

## 二、现行分税制体系存在的问题

(一) 由于税种划分有不合理, 造成中央和地方税制体系构成的不完善, 主要问题表现在:

(1) 两大税制体系界限不清, 税种归属混乱。例如营业税, 有些企业的营业税属于中央税, 有些企业的营业税属于地方税。税种归属混乱, 潜伏着很多不稳定因素。世界上实行分税制的国家所形成的中央与地方税制体系大都界限分明, 各自独

立运作, 由于税制划分科学合理, 其税务协调也就规范简便。

分税制下各部门各税种和税收征收管理范围一览表

项目 系统	税收征收管理范围
国家 税务局	增值税; 消费税; 中央企业所得税; 中央与地方所属企业、事业单位组成的联营企业、股份制企业的所得税; 地方银行、外资银行和非银行金融机构的企业所得税; 铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的营业税、所得税和城市维护建设税和教育费附加; 海洋石油企业所得税、资源税; 外商投资企业和外国企业所得税; 证券交易税; 对储蓄存款利息征收的个人所得税; 中央税的滞纳金、补税、罚款。
地方 税务局	营业税、城市维护建设税、个人所得税和教育费附加(不包括上述由国家税务总局系统负责征收管理的部分); 地方国有企业、集体企业、私营企业所得税; 资源税、城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、房产税、城市房地产税、车船使用税、车船使用牌照税、印花税、契税、屠宰税、农业税及地方附加、牧业税及地方附加、遗产和赠予税(尚未开征); 地方税的滞纳金、补税、罚款。在大部分地区, 农业税及地方附加、牧业税及地方附加、契税、耕地占用税由地方财政系统征管。
海关	关税、行李和邮递物品进口税; 负责代征进口环节的增值税和消费税。

(2) 地方税税权划分不清晰。实行分税制后, 地方税的税权仍然过多地集中于中央, 几乎所有的地方税税种的税法、条例以及大多数税种实施细则, 都是由中央制定和颁发的, 地方只有征收管理权及制定一些具体的征税办法和补充措施的权限。这样一种过度集中型的税收管理模式很难符合我国各地复杂的经济情况和千差万别的税源情况, 既不利于地方政府事权与财权的统一, 也不利于地方政府利用税收杠杆调控地方经济。

(3) 中央税系税种单一, 地方税系缺乏稳定、有效的主体税种。现行中央税制体系中属于独立税种的只有消费税和关税, 地方税系税种庞杂, 搭配不当, 没有大的主体税种。几个较大税种(增值税、企业所得税、营业税、资源税)都不是独立的地方税, 剩下的税种大多是收入不稳、税源分散、征管难度大的小税种。

收稿日期: 2003 - 11 - 20

作者简介: 张流柱(1970 - ), 女, 湖南常德人, 长沙民政职业技术学院经贸系讲师, 注册会计师。

## (二) 现行分税制在财政体制运行中出现的问题。

我国分税制财政体制改革已取得初步成效，但由于此次分税制改革采取的是渐进的、比较温和的改革方式，尽量保持了原有的利益结构，再加上某些制度设计时的不规范，在运行中也出现了一些问题。

(1) 地方财政困难的现象十分严重。由于分税制改革对地方税改革不到位，使地方税不仅缺乏税源大、涉及面广的主体税种，而且除营业税、地方企业所得税外，其他税种均不同程度存在收入不稳定、征管难度大等问题，造成地方税收收入虽有增长但规模不够大，难以满足地方政府支出的需要。

(2) 对企业的行政干预仍然存在。现行分税制企业所得收入是按行政隶属关系划分的，这首先容易导致各级政府对所辖企业进行不必要的干预以及提供不合理的优惠等，不利于政府职能转换和现代企业制度的建立。其次容易导致税种的归属不明确，地方政府可以通过变更上交登记等手段来挤占中央财政收入，从而造成中央与地方的利益之争。

(3) 某些税种所有权与征管权相脱节。现行分税制由于税收管理权的高度集中以及税种在中央和地方之间划分不彻底，导致了某些税种的收入所有权和征收管理权的脱节，如境内外资企业和外国企业所得税、外籍个人所得税、集贸市场和个体户的营业税与城市维护建设税，以及增值税的 25% 部分，其收入大都属于地方，而征收管理权却属于中央。这种脱节很容易引起国税、地税两局扯皮的现象发生，导致税收在一定程度上的流失，也不利于调动地方政府理财聚财的积极性，影响地方财政收入的稳定增长。

## 三、完善分税制体系的设想

### (一) 完善我国中央和地方税制体系

完善我国中央和地方税制体系应以税种功能作用为主，兼顾财政收支、税源税基特点等因素，科学地进行中央与地方税种和税收收入划分，并结合税制改革，逐步建立起两套税种结构体系。按照这一原则，对现有税种归属的具体设想如下：

(1) 营业税。营业税作为流转税的一种，在地方税收中起着举足轻重的作用，是地方财政收入的主要来源。营业税的依据明确、简单，比较适应我国征税方的管理水平，可以减少偷漏税现象。营业税征收普遍，具有广泛性。它以营业额作为计税依据，不受经营成果升降的影响，稳定性强，适合作为地方的当家税种。因此，加强营业税征管，拓展营业税课税范围，对促进地方经济发展，平衡地方财政具有重要意义。

(2) 个人所得税。个人所得税在我国是一个非常具有潜力的税种，仅为了利于征管而将其划归地方显然理由不足，中央政府也有必要参与个人所得税的征管和分享。鉴于个人所得税增长的前景可观，同时个人所得税由地方政府征管也存在着一一些问题，随着我国各地区间人员流动的日益普遍，人们往往在许多地区同时取得收入，由中央政府参与个人所得税的征管，两个层次的政府以不同手段从不同途径获得的信息相互对照、相互补充，可以有力地制约纳税人的逃税行为，从而提高个人所得税的征管效率。

(3) 企业所得税。从企业所得税的特性来看，这个税最适宜作为中央和地方的分享税，这样可以充分发挥企业所得税的宏观调控作用，也有利于调动中央和地方发展经济、提高企业效益的积极性。实行分享的做法同时可以促进现代企

业制度的建立，有利于淡化行政隶属关系，使资产可以合理流动。在现代企业制度改革进程中，企业隶属关系越来越复杂，按隶属关系划分企业所得税的归属，也带来许多征管和收入划分中操作的困难。为将企业所得税的征收管理、收入分配关系理顺，可以考虑由中央财政对企业所得税进行征管，地方财政参与分享税收收入或者征收一定的附加，且参与分享或获得附加的地方政府由企业注册地或管理机构所在地决定。体现地域管辖权的原则。

通过对几个归属较有争议的税种的分析，初步设想划分的格局如下：

中央税：消费税、关税（海关代征的消费税和增值税仍属于中央固定收入）、证券交易税。

中央、地方共享税：增值税、资源税、企业所得税、个人所得税。

地方税：营业税、城建税、土地使用税、房产税、车船税、印花税、土地增值税、遗产和赠予税（待开征）、农牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税、屠宰税、筵席税等。

### (二) 合理划分中央政府与地方政府的税收管理权限

合理划分税收管理权限，必须坚持如下两大原则：一是要有利于中央贯彻其宏观调控；二是要有利于地方政府增加财政收入、加强区域经济调节。按此思路，将影响范围广、能够体现国家宏观调控要求的税种，如营业税、城市维护建设税、耕地占用税、个人所得税、证券交易税等，立法权、开征停征权、税目税率调整权等都集中在中央；将区域性特点强、税源不易转移、地方政府能够灵活运用以调控区域社会经济发展的税种的税率调整权和减免税具体办法的制定权交予地方；对少数税源零散的税种，中央只保留立法权，其他权限都交予地方。在以上原则指导下，地方税和共享税的税权划分可具体设想为：

(1) 营业税、城市维护建设税、证券交易税、遗产与赠予税以及耕地占用税的税收立法权、税法解释权、税种开征停征权、税目税率调整权、税收减免权均划与中央。

(2) 房产税、车船税、印花税、土地使用税、土地增值税、农业税、农业特产税、契税的税收立法权、税法解释权、税种开征停征权、税目税率调整权、税收减免权部分划归地方。(3) 牧业税、屠宰税、筵席税的税收立法权、税法解释权、税种开征停征权、税目税率调整权、税收减免权全部划归地方。

(4) 共享税的所有税权应划与中央。

税收权限划分得科学合理，中央和地方才可能有效运用税权对区域经济加以调节。

总之，尽管我国分税改革已取得初步成效，但随着我国经济的发展，现行的分税制已越来越不适应我国经济发展的需要，我国应借鉴世界上发达国家的经验并结合我国国情，真正建立一套适合我国社会主义市场经济体制的、符合国际惯例的分税制，以便更好地促进我国经济与社会的不断发展。

(责任编辑：王晓玲)

### 参考文献：

- [1] 赵黎明. 经济发展中的中国税收研究 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2001.
- [2] 文英. 转型时期的税收理论与制度创新 [M]. 四川: 西南财经大学出版社, 2001.
- [3] 许善达. 中国税收法制论 [M]. 北京: 中国税务出版社, 1997.