

简介波兰从中央集权到地方分权的税制改革

<http://www.crifs.org.cn> 2005年7月8日 吴雪

一、简介

波兰共和国面积为312,700平方公里，人口3,865万人（1999年）。

波兰经济在世界上大致处于中等发展水平，它是东欧国家经济体制转轨较早也较成功的国家。1990年1月1日，波兰开始采取紧缩的宏观经济政策，放开90%的商品和劳务价格，实行贸易的自由化和国有企业的私有化。1992年，波兰经济开始增长，到1997年波兰经济已恢复到1989年的水平。根据欧洲复兴与开发银行的资料，1999年波兰人的生活水平比1989年提高了20%。目前私人经济活动已占经济活动的70%。下面主要介绍一下波兰税制改革的发展进程。

波兰从1989—2004年进行了从中央计划经济到自由市场经济的转轨，涉及到不同行政级别在机构和观念的上三个方面的改革。

截止到1989年，波兰的中央计划经济体制是极端集权的，自治市完全服从中央政府的指令，它们既没有自己可支配的预算，也没有任何市政资产，只存在国有资产。

1989年9月，波兰政府开始了地方分权的改革，随之而来的是1990年5月的自由而独立的地方选举，以及1991年初的重新规划了的地方财政体制，地方分权进程在那时起有了一个开端。与此同时，在49个地区还继续保留“过度时期的解决方案”。

1998年，地方行政机构被重新规划，49个地区被废止而改为16个省和380个行政区，它们仍然不具有税收自治权。波兰最大的65个县级市（它们有自己的行政管辖权），其情形类似自治市和行政区。此外，共有315个乡域区作为省和自治市中间的一级政府，它们的职责仅限于中等教育、工作的中心及地区道路建设。1998年10月，产生了行政区和省国会的第一次选举，1999年的1月1号国会正式投入运作，从而完成了第二次地方分权的进程。关于波兰税收收入的分配，各级行政机构一直以来实行的是一种既分离又混合的体系，下见表一。

表一： 波兰中央、省、行政区及自治市之间的税收收入分配 单位：%

	中央政府	省	行政区	自治市
--	------	---	-----	-----

个人所得税	69.9	1.5	127.6	
-------	------	-----	-------	--

公司所得税	94.5	0.5	0	5.0
-------	------	-----	---	-----

增值税 100 0 0 0
 消费税 100 0 0 0
 财产税 0 0 0 100
 林业税 0 0 0 100
 农业税 0 0 0 100
 财产让与税 0 0 0 100
 遗产税 0 0 0 100
 运输税 0 0 0 100
 薪金税 0 0 0 100
 微型税 00 0 100

2002年10月的选举，第三次地方分权的改革取得了显著成效。在所有的县级市、乡、自治市，市长第一次可以被直接地选举，地方行政机构的权力和职责范围也被扩大。

与其它的欧洲国家相比，波兰的县级市、乡和自治市的居民结构是密集型的，共有2478个自治市，其结构见表二（统计时间为2003年6月31日）。

表二： 2003年波兰自治市的居民结构

人口数	自治市数
100以下	0
100-499	0
500-999	0
1,000-4,999	604
5,000-9,999	1049
10,000-49,999	731
50,000-99,999	54

100, 000-199, 999 22

200, 000-499, 999 13

500, 000 and more 5

资料来源：波兰统计，2003。

二、波兰市政的税收结构。

下面是对波兰自治市税收的考察。自治市和行政区里的65个县级市、乡的税收收入都

已经很稳定了。它们由于要承担一些指定的责任，不但可从行政区分享一定的垂直拨款，还可分享已被行政区逐步削减了的1%的所得税。

2001年，波兰的自治市有136.4亿欧元可供支配，从图1中可以看到它的收入资源的分布。

图1. 波兰自治市在2001年的收入情况

47%的部分为税收 7%的部分为其它收入

45%的部分为拨款 1%的部分为各种费用

三、波兰市政的财力。

波兰自治市税收收入在2001年总计64.1亿欧元，在这一级的收入中，46.95%是由最大的、

单一的所得税构成。自治市还分享公司所得税和个人所得税，此外，它们被允许开征一些地方税种。下面的图2说明了2001年自治市的税收分配情况。

图2：波兰自治市2001年税收收入的分配情况

35%的部分为微型税 3%的部分为农业和林业税

31%的部分为个人所得税 2%的部分为公司所得税

28%的部分为财产税 1%的部分为运输税

从图2中可以看出，波兰自治市的税收收入中，有1/3来自公司所得税和个人所得税，然而，在过去的几年里，分享收入在减少，如中央政府多次削减公司所得税（波兰1999年税制改革方案的重

主要内容之一是在5年内分阶段削减公司所得税)，导致了总体收入的减少，(见表三)。

表三： 公司所得税降低率 单位：年份，%

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
40	38	36	34	30	28	28	27	19

下面介绍一下目前波兰最重要的地方税种—财产税、农业税和林业税。

1. 财产税。

总地说来，财产税是波兰自治市除分享来的个人所得税之外的最大的一块税收，它并不

是依据不动产和土地的市场价征税的，而是根据土地面积单独制定的一个计税尺度。为了满足其需要，土地财产税被分成了4个种类，征收不同的税收。对于头三种类型，中央政府为自治市规定了每平方米的最高税额（一些研究文献上也提到这样一个事实，在设定税率时，偶尔也会考虑到通货膨胀的因素，然而严格地说，没有与通货膨胀率直接挂钩。最高税率是由中央政府制订的，如果可能的话，应把通货膨胀率作为一个必须考虑的因素，然而在法律上却没有给予明确）。下面介绍的是2003年的情况：

—用于个人居住的，不超过0.11欧元

—空闲、商业性的场地，0.12欧元

—商业性的房地产，3.51欧元（管道和电站不在此范围缴税，对它们的征税要结合它们的资产负债表，税率由中央政府确定）。

—未开发的土地不用缴纳农业税和林业税，中央政府没有规定税收的上限。

土地的所有权归国家的，要缴纳财产税；土地所有权属于天主教和其它宗教组织、慈善机构和社会组织的，公共道路、机场用地，免缴波兰的财产税。大约有540万的纳税人要缴纳财产税。

2. 农业税。

波兰的农业税是从1984年11月15号开始实行的，被公认为是农业生产性用地的，以及在上面积种植树木、灌木丛的土地都要缴纳农业税。农业税的计税依据不是土地的市场价值，而是根据土地公顷面积作为评估基础，准确地说还要结合农业用地所处的位置。由于进行了土地的登记，因此，土地及其在上面的建筑是很容易管理的。相比较，另外两种评估税基的方法的管理成本要高些。由于土地有14种不同的农业用途，构成农业税评估税基的最终成分——农业用地的地理位置，根据4种纳税区域的方法计入征税的范围。

在确定农业税率的时候，采用的“变更系数”是以上一年的前三个季度的小麦购买的平均价格结合小麦的出售价格综合考虑作为计税依据。

处于闲置状态的农业用地，以每公顷5的系数的两倍考虑其变更系数，以建立一个激励制度，从而鼓励农业用地的开发利用。

波兰财政部制订了一个全国统一的税率，自治市被允许有权选择是从当地的纳税人收取全额税款，还是征税达到被允许的最大值——自治市税收收入的25%。

归总说来，波兰约有200万人要交纳农业税，税款可分4次分期付款，分别截止到3、5、9、11月的15日。

3. 林业税。

林业税是针对在土地登记时用于林业的土地征税，税基的评估是根据林业用地的公顷数，税率是按照财政部规定的“变更系数”制订的，如同农业税，根据上一年头三个季度的木材的生产价格和售出价格综合考虑计税。

大约有120万纳税人符合交纳林业税的条件，所得税收归自治市。

4. 结论。

波兰地方政府的税收收入可分为两个来源：

- (1) 固定的分享公司所得税和个人所得税；
- (2) 大量的地方税——微型税是其主要税源——财产税是其最重要的税源。

尤其是与中央政府分享的公司所得税和个人所得税与地方预算紧密相连，直接对经济产生影响。

从1998年以来，波兰地方政府的财力与中央政府的减税直接相关，一个能够解决的方案就是，中央政府放弃固定比率的个人所得税，变个人所得税为地方独立的附加税。

总之，波兰共和国的中央高度集权制在向地方分权国家的转轨还需要一个过程，尽管它已经快步地走到了前面。

文章来源：《中国税务》增刊 2005.6 （责任编辑： hhx）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430