# 税权划分的理性思考

来源：网络 作者：玄霄绝艳 更新时间：2024-06-09

*税权划分的理性思考 税权划分的理性思考 税权划分的理性思考 税权划分的理性思考孙习亮摘要：如何科学、合理地划分中央与地方的税权是我国财税体制改革需要解决的问题。本文从我国现行税制税权划分存在的弊端入手，提出一些税权划分应坚持的原则、构想和其...*

税权划分的理性思考 税权划分的理性思考 税权划分的理性思考 税权划分的理性思考

孙习亮

摘要：如何科学、合理地划分中央与地方的税权是我国财税体制改革需要解决的问题。本文从我国现行税制税权划分存在的弊端入手，提出一些税权划分应坚持的原则、构想和其他应解决好的问题。

关键词：分税制 税权划分 公共产品

1994年，分税制在我国正式实施，经过7年的实际运行，效果是显著的，首先它保证了中央和地方财政收入的同步增长；使我国初步建立了税收的分级征收和分级管理的制度；使我国税收管理体制由中央高度集权制逐步地向地方适当分权的方向发展。它从根本上克服了在20世纪80年代有计划商品经济条件下建立起来的税收制度的某些局限性。但是，由于它是市场经济发育不成熟的早产儿，先天不足，在市场经济日益成熟和世界经济向一体化发展的今天，它的机能越来越不适应发展着的经济环境，最突出的表现是税权划分不合理、不科学。因此，如何科学、合理地划分中央与地方的税权是我国财税体制改革需要解决的问题。本文从我国现行税制税权划分存在的弊端入手，提出一些税权划分应坚持的原则、构想和其他应解决好的问题。

一、现行税制在税权划分方面的弊端分析

1．不利于市场经济发展

建立完善的市场经济体制是我国经济建设的目标，这是我们实践经验的总结，也是世界经济一体化趋势的要求，我们的任何一项改革都必须符合市场经济的要求，税权的划分也应该有利市场经济的发展。现行税制中按企业的隶属关系划分企业所得税，即中央企业向中央政府交纳企业所得税，地方企业向地方政府交纳企业所得税。从动态上看，这种安排，客观上鼓励地方保护行为，尤其是一些地方政府通过行政手段强行推销本地企业产品、排斥外来企业产品的行为倾向，甚至导致一些行业中中央属企业在一些地区面临不利的竞争局面，全国市场一体化进程遇到妨碍。它有碍我国市场经济的发展。

2．不利于分税制的实施

分税制是市场经济国家普遍实行的一种财政体制。它是按市场经济的原则和公共财政理论建立的。它是市场经济国家运用财政手段对经济实施宏观调控较为成功的做法。按照市场经济的要求，党的十四届三中全会果断地作出了在我国实行分税制的决定。现行分税制对推动我国经济体制的完善和发展起到一定的积极作用，但在实际运作过程中也暴露了不少问题，如中央可支配的财力呈下降趋势；中央财政赤字不断增加；中央财政收入的增长低于地方财政收入的增长；中央债务规模不断扩大；税收收入占GDP比重预期目标尚未达到；地方的积极性也未能很好地调动起来。这与我国现行分税制的税权划分不合理是分不开的。

我国是一个中央集权制国家，政治上要求统一和稳定，这就决定了我们不能按西方一些联邦制国家一样实行地方分权制。另外，我国又是一个经济社会发展不平衡的大国，各地区的经济基础、自然条件、人文地理状况不一样，甚至差距很大，这就决定了我们国家不能象日本、法国、新加坡等国一样实行税权集中在中央的中央集权型制度。根据我国的政治制度和经济社会状况，我国应实行以中央集权为主，合理给地方放权的形式，只有这样，才能使地方税在一个较为合理的环境下开征，又不影响中央财政收入的增加和宏观调控能力的加强。我们在中央与地方的税权划分上，既不能把税权过分集中于中央，也不能毫不限制地扩大地方的税权。要根据我国的国情，科学、合理地划分,从而保证我国分税制的贯彻实施。

3．有悖公共财政理论

公共财政学论认为，公共产品具有层次性，按其受益范围的大小，可以分为全国性公共产品和地方性公共产品。公共产品的提供由中央和地方之间的分工制度确定，是一种经济机制设计，有必要由中央政府提供全国性的公共产品，地方政府提供地方性公共产品。税收是公共财政的主要来源，税收作为公共产品的价格，各级财政支出所提供的公共产品的范围大体与本级政府辖区界限相一致。所以，中央和地方在公共产品的提供上，应具有相对的独立性，相应地，中央和地方应拥有各自的税权。只有中央和地方政府拥有各自的税权，才能保证各级政府支出的基本需要，才能有效地提高政府机构的效率。而我国现行分税制的税权划分不清晰，不符合公共财政理论的要求。

4．不利于调动中央与地方两个积极性

另外，现行分税制没有赋予地方政府独立取得收入的权力，尤其是没有独立开征税收的权力，而是按中央统一制定的税收制度去组织收入，现行分税制体制改革，划给地方政府固定收入的税种有16种之多，但地方基本上仍没有自己独立的税种。现有的地方税如同几十年来就一直存在的地方税一样，只是小额零星分散的税种，远不足以成为地方财政支柱收入来源。这就根本否定了地方政府财政的独立主体地位。在目前经济利益多元化格局的背景下，如果不考虑地方相对独立的经济主体地位，简单地把地方利益目标等同于中央利益目标，不利于调动地方政府的积极性，最终也会影响宏观调控能力的加强和中央利益的实现。

二、税权划分应坚持的原则

1．市场经济的原则

建立完善的市场经济体制是我国经济体制改革的目标。在我国，只有实行社会主义市场经济，才能充分发挥社会主义制度的优越性，赢得同资本主义制度竞争的比较优势；只有选择市场经济的资源配置方式，才能从根本上提高资源利用效率。所以，中央与地方税权的划分，一定要有利于市场经济的完善和发展，有利于资源的有效配置，有利于促进经济的发展。税权的划分应尽量不妨碍市场经济的发展。同时，也要考虑到市场也有其自身的弱点和消极方面，存在着市场失灵的地方，因此，必须加强和改善国家对经济的宏观调控。

2．效率原则

效率原则包括两个方面的含义,一是经济效率原则，一是税收本身的效率原则。经济效率原则是指税权划分对资源配置和经济机制运行的影响最优化，也就是说，纳税人在正常负担之外，经济活动不会因为税权划分的不合理而受到干扰和阻碍，相反还因此而得到促进。因此，我们在划分税权时，要充分考虑哪些税权集中中央有利整个经济的发展，哪些税权下放给地方有利于调动地方政府发展经济的积极性。税收本身的效率原则，是指以最少的税收成本获得最多的税收收入。降低税收成本，提高税收效率，要运用先进科学的方法管理税务，要简化税制，税权划分既要方便中央税收征收管理和组织收入，又要方便地方的税收征收管理和组织收入，要尽量使纳税人方便、省时、省事、省费用。

3．事权和财权相结合的原则

事权，就是某一级政府所拥有的从事一定经济事务的责任和权利。财权即某一级政府所拥有的财政管理权限，包括财政收入权和支出权。一般来说，中央与地方应科学合理地划分各自的事权，并依据事权合理确定支出的规模，在确定事权和支出规模的基础上划分财权。改革开放以来，我国中央和地方的关系经过了几次调整，总体而言，调整仍没有到位，中央与地方的事权划分仍缺乏科学性和规范化，划分不够彻底，相互扯皮的现象时有发生。

我们在处理中央与地方关系，划分中央与地方事权的时候，应通过法律的程序，来规范中央与地方的法律关系，使之成为中央政府与地方政府都必须遵循的行为准则，使中央与地方关系的处理有法可依，应根据公共产品的特征和层次性或受益范围来界定中央与地方的事权和财权。在公共财政的模式下，全国性、地区性公共产品划分的理论为中央与地方的合理划分事权和财权提供了客观依据，即地方产品由地方政府负责提供，全国性的公共产品由中央政府提供。从市场经济发展的要求来看，中央与地方事权和财权的界定，可根据各级政府对各项经济和社会事务的把握方式和适应程度，并考虑公平与效率的关系。

4．分税制原则

坚持分税制原则，关键是要建立地方税体系，要创造必要的条件进一步完善我国分税制体制，使之与我国社会主义市场经济相适应。地方税是相对于中央税而言的，是根据国家财政管理体制改革的规定，由中央统一立法或由地方立法开征，由地方负责征收管理，税款为地方财政固定收入的各税种的总称。地方税是国家税收的重要组成部分 ，它除了具有国家税收的三大特征外，还具有收入归地方所有，属于地方财政的固定收入，管理权限主要由地方所掌握，税源分散、收入零星、征管难度大、税收成本高、与地方经济关系密切等特点。地方税体系问题是与我国分税制实施相伴而产生的，分税制是现代市场经济国家的基本作法，它的完善是与地方税体系的健全分不开的，没有发达的地方税就不能实现一级政府一级预算的原则，推进规范的分税制改革也就是一句空话。

要建立起合理科学的分税制，地方税收体系的确立和完善就必须提到重要议事日程。地方税收体系，应该是主体税种稳定，辅助税充裕，结构合理，功能齐全的地方税多税种的组合。建立地方税体系，关键在地方税基的选择和税种的设立。我们要在确定中央与地方共享税，确立地方税主体税种，如营业税、财产税等的同时，根据地方经济发展的需要开征一些新的地方税种，如社会保障税、车辆购置税、遗产税、赠与税、环境保护税等，改革现有的地方税种，如个人所得税、城市维护建设税、房产税、资源税等。

三、划分税权的基本思路

1．优化税制结构

另外， 我们应开征一些新的税种，如社会保障税、遗产税、环保税、车辆购置税、燃油税等；扩大增值税的征收范围，将建筑业和运输业并入增值税的征收行列，并实行消费型增值税；将企业所得税与外商投资企业和外国企业所得税合并统一为公司（法人）所得税；可将城镇土地使用税并入资源税；将筵席税并入消费税，适当调整消费税的课税范围，增加一些高档娱乐项目和高档消费项目，如高尔夫球、桑拿浴、高级美容等，并取消现行消费税目中的生产资料和一般生活品，如酒精、护肤护发品。

2．正确划分中央与地方的税收立法权

税收立法权的正确划分是合理划分中央与地方税权首先要解决的问题。要在确保中央税收立法权的同时，逐步扩大地方政府的税收立法权。

立法权就是主权者所拥有的，由特定的国家机关所行使的，在国家权力结构中占据特殊地位的，用来制定、认可和变动规范性法文件以调整一定社会关系的综合性权力体系，它包括国家立法机关行使的立法权以及其他国家机关、地方权力机关行使的立法性职权。我国实行的是高度集中的政治体制，这就决定了中央集中统一领导是我国现行立法权限划分体制的根本特点。这一特点决定了中央立法在整个国家立法体系中的主导性和基础性。有关税收的基本的、全国性的税收法律必须集中在中央，由全国人民代表大会或其常务委员会立法，或由全国人大及其常务委员会授权国务院立法。如《税收基本法》、《税收征收管理法》和我国重要税种如增值税、所得税、营业税、消费税、社会保障税等税收实体法以及与之配套衔接的《税务行政复议法》、《税收减免特别法》、《税务司法法》等法规。

另外，由于我国各地区情况差别较大，尤其在经济体制改革中许多改革办法带有探索试验性质，如果全部税法由最高权力机关制定，难以做到机动、灵活和及时；我国实行民主集中制，历来强调发挥中央与地方两个积极性，这就必须充分发挥地方权力机关在立法方面的积极性。税收立法权在中央与地方政府之间的适当划分，既有利于保持中央政府在税收调控中的主导地位，有利于宏观经济的协调稳定发展，又有利于发挥地方政府在税收调控方面的积极作用，使地方区域经济的发展充满活力。对于一些区域性、地方性税种，可根据各地实际需要和可能，由地方各级权力机构行使立法性职权，由地方政府确定开征或停征，这些税种的立法权由地方权力机关行使，由地方自行决定是否开征，税率的高低和税基的宽窄由地方调整，这样可以更好地发挥地方扩大财源，组织收入的积极性。

总之，税收立法权限要明晰合理，对中央和地方的税收立法，要分税分管，赋予地方与其事权、财权相适应的税收立法权，以满足地方经济发展需要。同时对税种的设置、开征、停征、解释和减免等权限也要进行合理的划分。

3．明确划分中央与地方税收收入的归属权

因此，我们在确定中央财政收入占全部财政收入比重时，应基于我国国情，本着发挥中央与地方两个积极性的原则，把这一比重确立在60%左右。在税种和税收收入的划分上，由于中央政府所承担的任务具有全局性和特殊重要性，地方政府主要承担与本地经济和社会发展密切相关的事务。所以，我们应该把收入比重高，税收负担分布广泛的税种划归中央，将那些与地方经济和社会事业发展关系密切、税源分散、适合地方征管的税种划为地方税收收入。同时，将某些与经济发展直接相关的主要税种作为中央与地方的共享税收收入。在具体划分和操作上，我们可以在现有分税制划分的基础上确定。中央固定税收收入包括：关税、海关代征消费税和增值税、消费税。地方固定税收收入包括：营业税、个人所得税、社会保障税、遗产税、赠与税、车辆购置税、燃油税、城镇土地使用税、印花税、契税等。中央与地方共享税收收入包括：增值税、所得税、资源税和证券交易税。其中增值税，所得税和证券交易税可以采取同源分率的形式划分，资源税仍按现行制度划分。

4．明确国税、地税各自的税收征收管理权限

税收征收管理制度是税收制度的重要组成部分，它是保证税收政策得以有效实施，进而保障税收收入及时、足额入库的关键。因而，国税、地税各自的税收征收管理权限划分的明确与否，直接关系到中央与地方各自的税收收入征收和入库质量。我国自税务机构分设后，国税、地税在税务登记、发票管理、纳税申报、税款征收等方面的税收征收管理权限进行了多次调整，但在某些方面仍存在交织不清的情况。为了提高我国税收征收管理水平，防止国税、地税在征收管理问题上发生磨擦和“撞车”，明确国税、地税各自的税收征收管理权限很有必要。

在税务登记方面，可仍按现行的“统一代码，分别登记，”的办法，可以把税务登记的稽核权明确给即将成立的税务警察部门，这样有利于加强对漏登漏管户的管理，不断提高税务登记率。在发票管理方面，应按收入归属权的流转税归属来划分，属中央固定和中地共享流转税的纳税人发票管理权属国税部门，属地方固定收入的流转税纳税人的发票管理权归地税部门。在纳税申报方面，要坚持分别申报的办法，中央税向国税申报，地方税向地税申报，中地共享税必须同时向国税、 地税申报。在税款征收方面，国税、地税的征收边界应严格划分。中央固定税收收入固定由国税局征收，地方固定收入固定由地税局征收，对中地共享税，可以由国税统一征收分别入库，条件成熟的地方省市，如地方税务局认为本省市的地方税务局人员的整体素质，征管手段和征管水平达到征收共享税水平的，可以由地方政府向国家税务总局提出申请，由国税和地税分别分率征收。随着条件的不断成熟，全国税务人员的整体素质不断提高，征管手段的不断现代化，在对共享税的征管上，应实行国税、地税分税分征，逐渐取消由国税代征地方税的办法，凡地方税种以及共享税中地方分享的部分应全部由地税系统自行征收管理。

(作者单位：海南省琼山市国家税务局)

扬州大学税务学院学报 2024年第1期

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找