# 论我国的税权划分

来源：网络 作者：暖阳如梦 更新时间：2023-12-28

*论我国的税权划分 论我国的税权划分 论我国的税权划分（一）中央与地方政府的经济职能分工不同众所周知，现代国家政府具有稳定、分配、配置的职能。按照公共财政的原理，促进经济和社会稳定，实现收入公平分配涉及国家利益、受益范围普遍，其涉及的事权和财...*

论我国的税权划分 论我国的税权划分 论我国的税权划分

（一）中央与地方政府的经济职能分工不同

众所周知，现代国家政府具有稳定、分配、配置的职能。按照公共财政的原理，促进经济和社会稳定，实现收入公平分配涉及国家利益、受益范围普遍，其涉及的事权和财政收支权限应主要划归中央政府；配置资源、区域范围受益显著的事权和财政收支权限应主要划归地方。如果地方性公共产品和服务会产生跨地区外部效应和规模经济效应，应由尽可能低的一级政府负责将外部效应内部化，并充分实现规模经济效应。只有地方各级政府都无法实现这个目标时，该项职能才由中央政府承担，这样的职能分工适合中央政府有能力把握全局和地方政府有条件因地制宜的要求。事权的划分必然伴随着财权的划分，它要求各级政府应有与各自事权相对应的财权和财力，从而必然引起税权在中央与地方政府间的纵向划分。

（二）公共产品和服务的受益范围不同 附图

图1 中央政府统一提供公共产品的效率损失

因此，只有中央政府和地方政府作为不同的公共产品提供主体，才能适应公共产品的多层次性、差异性需要，达到公共产品配置的帕累托最优状态。而要保证各级政府合理、稳定、有效地提供公共产品，各级政府除了要有稳定的财政收入来源外，还必须有相应的税权作保证。

二、税权划分模式的国际比较分析与借鉴

从国外情况看，因受政治、经济、法律以及历史等诸多因素的影响，各国税权划分并不一致，甚至存在很大的差别。目前国际上通行的税权划分有三种模式：

（一）以美国为代表的税权分散模式

美国是联邦制国家，政府机构分联邦、州、地方三个层次，联邦、州、地方均有各自相对独立完整的税收体系，并享有各自相对独立的税收立法权和征管权。各级政府都有明确的事权、财权，实行以分别立法、财源共享、自上而下的政府间转移支付制度为特征的分税制。联邦政府的主体税种是个人所得税，州政府的主体税种是销售税，地方政府的主体税种是财产税。美国联邦、州、地方三级政府虽然各有相对独立的税收立法权和征收管理权，但实际上是受到上级法律的监督和制约的，即它既可以控制下级政府税收权限的范围，又可以使下级政府在一定幅度内较为灵活地行使必要的职责。在税权分散模式下，地方政府拥有较充裕的本级税收固定收入来源，对中央财政的依赖性较小。

（二）以日本为代表的适度分权模式

日本是单一制国家，税收权限分为中央、都道府县和市町村三级。日本税制中的一个突出特征便是税款征收上的中央集权和税收权限上的地方分权或称税收立法权、征收权相对集中，管理权、使用权相对分散。原则上，日本的中央税和地方税均由国会统一立法，其中地方税是以《地方税法》的形式加以确定的。地方政府根据国会颁布的法律制定属于地方税种的条例，并拥有决定开征和停征一些法定外普通税种的权力。日本税权划分的另一个特点是中央对地方实行较严格的管理，即“课税否决制度。”该制度可以在一定程度上限制地方政府擅自开征税种，同时对地方税率给予适当限制。在税收收入划分方面，中央政府征收国税，地方政府分别征收各自的地方税收，各级政府均有自己的固定收入。在税收总额中，地方政府的固定税收收入占35%。从事权和财权相对统一的角度看，地方政府税收收入仍相对不足，需要中央政府实行再调剂制度，但对中央政府的依赖性较弱。

（三）以法国为代表的高度集权模式

法国实行的是较为明显的集权式分税制，其税收权限主要集中于中央，一般税权则分散于地方。中央对全国税收拥有立法权，并对中央税行使征收权；地方在中央立法的范围内只能对属于本级政府的地方税行使征收权，并对其拥有一定的税率调整权和税收减免权。在中央授权的范围内，地方也可以开征某些零星的税种。由于中央集权程度较高，地方政府的税收管理权限十分有限，收入份额较小，财政支出规模取决于中央政府的补助规模，地方对中央政府的依赖性较强。

综合以上比较分析，可以得出以下几点重要结论和启示：

第一，中央税权的主导性与适度赋予地方税权相结合。虽然各国从自身国情出发选择的税权划分模式存在较大差异，但都不同程度地赋予地方一定的税权。而且无论强调税权集中，还是强调税权分散，各国大致上都将中央税权置于地方税权之上，使地方税权受到中央税权的制衡，确保中央政府的宏观调控能力。

第二，税权划分的规范性和科学性相结合。各国严密、健全的法律体系是维持税权划分顺利进行的有力保障。同时，各国税权划分的形式、结构等也不是一成不变的，而是按照一定的条件进行调整，使税权划分的法制化和弹性化有机的结合。

第三，税权划分要考虑地方政府的事权与财政支出需求。政府分权的重要方面是财政分权，政府提供公共产品的过程也就是财政承担支出责任的过程，只有在中央政府与地方政府之间合理划分税权，才能保证地方政府提供地方性公共产品的可能性和可行性。无论采用那种模式都必须充分考虑各级政府提供公共产品的范围及其财政能力。

第四，税权划分要注重调动地方政府征税的积极性。虽然地方政府通过某种方式能够获得财政收入，但地方政府由于有自身的利益需求，而这种需求又是中央政府难以准确判断与估算的，只有让地方政府拥有一定的财力自主权，才能既有利于强化中央政府的宏观调控能力，又有利于分清政府之间的财力分配范围，使各级政府各司其职，发挥资源配置的最佳效率。正因为如此，各国均注重发挥地方政府征税的积极性，赋予地方一定的征税权限甚至一定的立法权限。

三、当前我国税权划分方面存在的主要问题

1994年我国实行的分税制财政体制改革，初步确立了我国政府间税收权限划分的雏形，向着公共财政的目标迈进了一大步，并已经在实践中显示出其积极作用。但是也应该看到，由于当时的改革主要是出于中央加强宏观调控的需要，在税权划分上具有过渡性，使现行分税制保留了旧体制的痕迹，存在着明显的缺陷和不足。主要表现在：

（一）税收立法权过分集中于中央

我国宪法规定，省、自治区、直辖市的人大及其常委会在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性税收法规。但在实际操作中，这项规定并未实现。例如，国务院国发[1993]第85号文件规定，“中央税、共享税以及地方税的立法权都要集中在中央”，国发[1993]第90号文件规定，“中央税和全国统一实行的地方税的立法权集中在中央”等等。按照这些规定的要求，目前几乎所有地方税种的税法、条例及其实施细则都是由中央制定与颁发的，地方税的其他税权，如税收优惠政策和减免政策也完全集中在中央。

（二）税权的划分缺乏规范性

在法治化水平较高的国家，税权的纵向分配一般通过宪法予以明确规定，或至少由最高立法机构通过的基本法予以规范，而我国税权的纵向划分一直没有一个统一的、稳定的规则。其实际划分是由中央政府，即国务院通过颁布行政法规来加以规定的。此种处理方式使得税权划分的过程成为中央与地方博弈的过程，从而使集权一放权一集权的循环变得不可避免。

（三）不利于分税制财政体制的实施，有悖于我国建立公共财政的目标要求

规范的分税制应在合理界定中央和地方事权的基础上划分中央和地方之间的财权，要求各级政府应有与各自事权相对应的财权和财力，并以此在中央与地方政府间进行税权的纵向划分。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，而是按照中央统一制定的税收制度去组织收入，这就从根本上否定了地方政府财政的独立主体地位。尽管地方难以从地方税中筹集足够的收入来满足其支出需要，拥有一定的地方税权对地方政府来说仍至关重要。通过地方税，地方政府可以决定是否需要增加（或减少）税收以提高（或降低）公共服务水平，这是公共财政对各级政府的起码要求。我国现行分税制的税权划分没有考虑地方政府的需求，有悖于我国建立公共财政的目标要求。

（四）地方越权、滥权现象严重，与市场经济下政府通行的规范化分配方式相悖

从国外市场经济国家的情况看，政府分配历来以税收分配为主、收费分配为辅，而且将政府收费纳入政府统一的预算管理。而我国当前的现实是，在税权高度集中、地方缺乏必要税权、而且地方财政收支矛盾日益突出的情况下，地方的收费权限和收费规模却在膨胀。近年来地方各级政府以各种行政性收费方式参与社会收入分配的现象日益严重，表1反映了地方财政收入中税收与非税收入状况。一些本应以税收形式征收的地方性收费或基金项目，由于地方没有税收立法权而不能征税，形成了“税不够，费来凑”的现象。

表1 地方预算内外收入中税收与非税收入的比重 (%)

附图

资源来源：根据《202\_中国财政年鉴》计算

我国地方收费扩大化的趋势是在我国经济转轨时期伴生的一种独特分配现象，具有一定的客观背景，但从某种程度上讲，地方收费权的扩张也是地方缺乏必要税权的必然结果。

四、完善我国税权划分的基本思路和建议

中央与地方的税权划分不仅是税收制度体系的一个重要内容，而且是正确处理政府间分配关系，建立公共财政机制的一个重要基础。根据当前我国的现状及国际经验借鉴，完善我国税权划分应主要把握以下五个方面：

（一）选择合理的税权划分模式

税权划分的本质问题是解决税权集中还是分散，以及集中或者分散的程度。一国税权模式的选择，客观上说，是由一个国家的生产力发展水平、政治经济制度、宏观经济管理水平决定的。

从国外情况看，虽然各国的国情不同，税权下划的程度不同，但大多数国家的中央政府对地方税权处于绝对支配地位。从我国的具体情况来看，一方面我国是单一制的集权国家，客观上要求中央宏观调控有主动权，就税权而言，必须确保相当的税权集中。同时，我国正处于向市场经济转轨的关键时期，中央一定程度的税权集中有利于在全国范围内实现公平税负，消除地方之间税收的恶性竞争和攀比。另一方面，我国又是一个大国，各地自然条件及经济发展水平很不平衡，财政能力和税源情况也有很大差别。在这种情况下，只有适度分权，将必要的税权赋予地方，才能促使地方政府根据本地资源情况，挖掘税收潜力，改善财政状况，促进经济发展，实现地方政府职能。另外，现有不少税种有明显的地方特色，无法在全国范围内普遍开征，只有适度分权，才能促使地方因地制宜开辟本地税源，规范收费行为，建立符合现代市场经济运行特点的分税制体系。

根据我国的国情及借鉴国际经验，我国宜实行分权与集权相结合的税权划分模式，即中央适当集中与地方分级管理相结合的模式。这种模式符合现代市场经济运行的特点和现代政府分级管理的要求，区别公共产品的层次，深化税费改革，最终建立起能够独立运行的中央税收体系与地方税收体系。

（二）通过完善的税收法律体系规范税权划分

（三）按照公共财政的要求进一步明晰中央与地方政府的事权财权划分

从国外情况看，各国无论采用那种税权划分模式都充分考虑了各级政府提供公共产品的范围及其财政支出需求。合理界定中央和地方政府事权是中央和地方之间划分财权，进而进行税权纵向划分的基础。按照公共财政的原理，国家的职能应仅限于市场经济不能有效解决的问题上，主要承担宏观经济稳定收入再分配以及市场无法高效率供应的公共品的提供方面。按照这一原则，我国各级政府的事权和支出职责的划分必须作相应的调整。一方面，根据政府职能的转换对财政职责范围重新界定。对过去缺位的支出，例如基础教育、基础科学、卫生保健、社会保障以及农业投入等要适当增加；而对越位的部分，例如企业挖潜改造支出、企业亏损补贴和价格补贴等，要逐步减少或退出。另一方面，着力解决投资支出的职责划分，逐步退出竞争性行业。这是我国事权划分和支出职责划分的关键。在政府间事权划分上应该按照“比较优势”的原则，凡是地方政府具有比较优势的事权项目，原则上都应该划给地方政府。中央政府的投资应侧重全国性能源、交通、电讯投资，大江大河治理和水利设施投资，自然资源和环境保护投资以及新兴产业和高科技产业投资等；地方政府侧重教育、卫生保健、农业、城镇建设，公共设施以及地方性基础产业投资。

与之相适应，在税权划分上对收入较多、影响较大的全国普遍开征的税种，中央享有立法权和解释权；对全国普遍开征但经济影响小的税种，立法权在中央，税收政策解释权在地方；对收入规模小，不宜在全国普遍开征的税种，立法权和解释权均在地方。这样，一方面可以确保中央宏观调控的主动权，另一方面也有利于调动地方政府的积极性。

（四）赋予地方一定的税收立法权 对税收立法权进行以上划分，一方面可以保证中央的权威，强化中央政府的宏观调控，避免因地方各自为政而可能引起的地区间低税竞争扭曲资源配置从而造成效率损失的现象；另一方面亦可以调动地方的积极性，使地方政府可以因地制宜地运用税收政策调节本地的社会经济，合理配置当地资源，提供符合本地居民需要的公共产品。

（五）构建地方税权的“公共选择”制度约束【参考文献】 [2] 寇铁军.中央与地方财政关系研究[M].大连：东北财经大学出版社，1996.

[3] “税权划分问题”课题组.关于税权划分问题的研究报告[J].财政与税务，202\_,

(4).

[4] 单学勇.合理分权：中央与地方税收关系的必然选择[J].财政与税务，202\_,

(3).

[5] 周开君.划分税权和完善分税制的比较与借鉴[J].税务研究，202\_,

(3).

[6] 苏明.中国地方税税权划分研究[J].世纪之交的财经改革——第十四次全国财政理论讨论会文选，202\_.

[7] 李丽，刘早春.论我国政府间税权划分[J].陕西经贸学院学报，202\_,

(6).

[8] 逄艳红，孙晓峰.地方税权建设的借鉴与思考[J].财政与税务，202\_,

(9).

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！