# 财政自治及其在中国的实践—

来源：网络 作者：情深意重 更新时间：2024-01-09

*\" 【摘要】文章从财政自治的基本内涵切入，考察了财政自治在西方发达国家的实现形，并指出了财政自治的基本条件；同时紧密结合中国政治经济体制和政治发展的现状与趋势，重点阐述了财政自治在中国的实践及其类型，界定了民族自治地方财政自治权限及范围，论...*

\" 【摘要】文章从财政自治的基本内涵切入，考察了财政自治在西方发达国家的实现形，并指出了财政自治的基本条件；同时紧密结合中国政治经济体制和政治发展的现状与趋势，重点阐述了财政自治在中国的实践及其类型，界定了民族自治地方财政自治权限及范围，论述了加强对民族自治地方财政自治研究的理论价值和现实意义，从而向人们揭示了中央与地方关系发展的未来目标模式。

【关键词】财政自治；民族自治地方；分税制

【正文】

财政关系是中央与地方关系的一项重要内容，是政府间关系的神经系统，因为财权是各级政府利益的最重要体现，财权、财力在各级政府间的分配量度，直接关系到中央、地方政府各自利益的满足程度或实现程度。而财政的强制性和无偿性决定了财政的政治性，财政的强制力量来自国家的政治权力和政府的权威，政府能否顺利、及时征集到预定的税收，是国家能力的一个重要标志。同时，中央对地方控制有效，其中一个重要体现是地方政府应当上缴中央的财政收入能够顺利地上缴中央，若地方利益过分膨胀，不仅冲击中央政府的财政收入，而且削弱国家宏观调控能力。因此，如何在中央与地方之间安排税金收入的分配比例，涉及中央与地方的关系和国家的统治能力，是一个十分敏感的政治问题。西方发达国家大多通过分税制的制度安排、以地方财政自治为基础和中央财政平衡作保障来确保中央与地方[1]财政关系的良性互动。中国自1994年进行了财政体制的全面创新，推行中央与地方分税制的改革，从制度上为彻底解决改革进程中的深层次矛盾——中央与地方关系提供了一条根本途径，也为财政自治在中国的良性发展奠定了坚实的基础。

一、财政自治及其实现形式

对于财政自治（Financial Autonomy）的认识，目前国内外学者尚未达成共识，有的认为没有财政自治，自治就不能得到保障。我们认为，财政自治在世界许多国家的财政立法和财政实践中是客观存在的[2]，其内涵是指在一国宪法和财政法规所确定的框架内，地方政府依法自主地决定和管理本地区财政事务的制度。财政自治权限和自治程度由该国宪法和财政法规作出规定，并且与该国经济资源配置方式、民主政体和其他非经济因素（如历史和文化传统等）密切相关。在西方资本主义国家大多保持着地方政府的自治体制即地方自治（Local Autonomy），在中央与地方财政关系中普遍采用了分税制财政体制，但分税制的内容和与之相应的财政自治权限却是千差万别的。归纳起来，目前国外分税制的基本模式有如下三种：

1.美国模式：财权分散，财力相对集中。财权分散，是一种明确的分权式的分税制模式，联邦、州、地方三级政府各司其职，各有自己的税收来源，各为自己的税收立法，当然州与地方税法不得与联邦税法相抵触。财力相对集中，是指在三级政府的财政分配格局中，联邦一级收入占较大比重。自70年代以来，美国税收收入的划分基本保持在中央占6成、地方占4成的六四开水平上。

2．法国模式：财权集中，财力集中。这是一种财权、财力双集中的分税制模式，不仅税收管理权限集中于中央一级，从税收立法到具体的税收条例、法令均由财政部统一制定，地方政府只能按国家的税收政策与法令执行，而且在税收收入划分上，中央一般占到总收入的75％左右，呈现七三开的分配格局。

通过以上分析，我们不难发现财政自治应具备的基本条件：第

一、法制要完备，这是财政自治的准绳；“自治”源于希腊文，是自治与法律的结合，法律是自治的依据和保障，任何自治的形式、内容、权限以及自治的程度等都离不开宪法和法律的设定。第

二、事权决定财权，各级政府事权划分应明确，这是财政自治的基础；如在西方许多国家的宪法条文中都可以找到明确中央与地方财政关系的依据，地方政府的财政权利受到普遍而充分、有效的尊重和保护，非经法定程序中央政府不得随意变更。第

三、税收体制要合理、完善，这是财政自治的重要条件；以美国为例，在联邦、州和地方三级财政体制中，各级政府都有其相对独立的税收体制，有些税目虽然彼此重复，但各级政府征收的侧重点非常明确。第

四、财政体制科学并保持相对稳定，这是财政自治的核心；没有制度性就谈不上规范性和科学性，没有规范性也就没有稳定性，科学、稳定的财政体制必须具备现代制度性的要求。第

五、要有一个与宏观调控适度的中央政府，这是财政自治的根本保障；在国家的财政关系中，中央政府所处的地位直接反映了它的财政能力，而中央的财政能力又与中央权威直接相关，所以在当今世界的绝大多数国家，中央政府的税收远远超过地方政府，地方政府的支出都要程度不同地依赖中央政府的拨款或财政转移支付。

所以，财政自治既不同于分税制，与财政包干也有着本质的区别，财政包干（也称财政承包）有多种形式，最一般的做法是，由地方政府将其税金的特定数额上缴中央政府，这种上缴中央政府的款项数额往往是以绝对数核算的，并且一定几年不变，地方政府所收的税金凡超过上缴中央数额的那一部分，或者全数留归地方，或者按一定比率再与中央政府分成。在新中国成立以后的大多数年份里，正是实行有别于统收统支的财政包干制，不过1980年后的“分灶吃饭”更全面，形式也相对规范。[5]当然中国曾经实行的财\" 政包干体制是历史的产物，有历史的作用。但随着时间的推移，条件的变化，产生了严重缺陷，成为国家汲取财政能力下降的主要原因。

二、财政自治在中国的实践

香港和澳门基本法规定，香港、澳门回归后实行高度自治，按照“一国两制”的构想继续实行原有的政治、经济制度，并明确规定了特区在政治、经济、文化等方面的自治权，主要包括：行政管理自治权、立法自治权、以及独立的司法权和终审权；特区行政机关和立法机关由当地人组成；特区保持财政独立，收入全部用于自身需要，不上缴中央，中央政府不在特区征税；港币、澳币继续发行、流通；财政、经济、文化和教育等各方面的政策均由特区政府自行制订；特区并享有一定的对外事务的管理权。基本法还同时规定，中央所属各部门以及各省、自治区、直辖市等地方政府均不得干预香港、澳门特别行政区自行管理的事务。[6]

根据宪法和民族区域自治法的规定，民族自治地方的自治权有：制定自治条例和单行条例的自治权，有特殊政策和灵活措施的制定权及对上级国家机关的决议、决定、命令和指示的变通执行或停止执行权；组织维护本地方社会治安公安部队的自治权；管理地方财政的自治权；安排和管理地方性经济建设的自治权；管理本地方教育、科学、文化、卫生、体育事业的自治权；配备民族干部和培养民族人才的自治权；以及使用和发展民族语言文字的自治权等。民族区域自治是在国家统一领导下、各少数民族在其聚居的区域内建立民族自治地方、设立自治机关、行使自治权的政治制度。权力来源于国家体制，在单一制国家，国家主权属于全体人民，由中央政府代表国家行使。通过对民族自治地方和特别行政区自治权的比较我们不难看出，民族自治地方财政自治与特别行政区的财政自治在自治范围和程度上有着明显的区别。民族自治地方财政自治是指在国家统一的财政体制下，自治机关根据宪法原则和民族区域自治法及其他相关法律法规（如税法等）的精神，依照自治条例的规定和当地民族政治、经济及文化的特点，制定财政自治条例、或有关法律的变通及补充规定等，组织财政收入，统筹分配财政资金，自主地管理本地区财政事务的活动。民族自治地方财政自治的基本内容包括：[8]

2．自主地组织和使用财政收入。也就是自主地筹集和使用依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入；在执行财政预算过程中，自行安排使用收入的超收和支出的节余资金。

4．税收管理自治。即民族自治地方在执行国家税法时，除应由国家统一审批的减免税收项目以外，对属于本地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的，实行减免或免税。自治州、自治县决定减税或免税，报省级人民政府批准。

5．享受财政援助。[9]即各级民族自治地方依法享有国家及上级机关的财政援助。民族自治地方各项事业的发展，离不开上级国家机关的支持和帮助。这是因为由于历史等因素的制约，民族自治地方经济基础薄弱，普遍面临财政困难，对中央政府的依赖程度高，在一段时期内其财政困境，仅靠自身努力是难以解决的，必须依赖中央和上级机关的援助和支持。为此，新修正的民族区域自治法第32条第2款明确规定：“民族自治地方在国家统一的财政体制下，通过国家实行的规范的财政转移支付制度，享受上级财政的照顾。”并在第六章“上级国家机关的职责”中就财政和金融投入、基本建设和环境保护、以及民族教育发展和对外贸易等问题作了全面的规定。以“从财政、金融、物资、技术和人才等方面，帮助各民族自治地方加速发展经济、教育、科学技术、文化、卫生、体育等事业”（第55条）。

三、民族自治地方财政自治的功能分析

财政自治是民族区域自治不可或缺的重要组成部分，是民族区域自治制度存在和发展的经济基础。就当代中国的现实而言，宪政规定和民族区域自治制度的确立，奠定了财政自治的制度安排；然而由于理论提升不够，虽有一系列的法律规定，但实施有限。所以，加强对分税制下的民族自治地方财政自治问题的研究，对于推进我国民族区域自治建设，完善分税制财政体制，合理调整中央与地方关系，促进西部大开发战略的平稳实施和地区经济的合理布局与协调发展，实现各民族的全面振兴和共同繁荣，加强民族团结，维护祖国统一，有着重要的理论价值和现实意义。

2．有利于财政理论的创新，转变政府理财观念，完善分税制财政体制，合理调整中央与地方关系。为政必须有财，财政是政府的“总帐房”，没有财政的支持，政府活动难以开展，国家职能不可能实现。现在一般是以征税和收费来增加财政收入，以平衡支出。问题是财政支出中有不少用来建豪华宾馆，购买高级轿车，出国旅游、公款请客等。财政支出之大，增加幅度之快，远远超出了生产的发展。财政困难，入不敷出，就要想方设法多收税、费，增加收入。而税费过重，企业和个人负担加重，特别是农民，不堪重负，生产发展后劲不足，越穷越收。这与社会主义生产目的是背道而驰的。财政不仅是政府活动资金的供应者，而且也是政府活动的组成部分，现代财政收支活动还调节市场经济条件下各方面的经济关系，发挥着资源配功能。同时促进社会政治稳定也是现代国家财政的基本功能之一：通过财政运转和财政政策的实施，主动降低社会进步和经济发展的成本，避免或减缓经济波动；通过财政收支活动，有效协调全社会现期福利增长与远期福利增长的矛盾，均衡社会成员及地区差距。纵观世界各国现代化的发展历程，市场体系的建立和工业化的推进，都会对原有的经济运行规则和资源配置格局形成冲击，并带来多层震动，这就要求在社会体制转轨的时期更应充分发挥财政的稳定功能。

在中国，建立和彻底推行与市场经济体制相适应的现代分税制财政体制，已是大势所趋。实行分税制，从短期看可以解决中央和地方的财政分配关系，提高中央的财政收入；从长期看则有利于从制度上规范中央和地方的关系，保证国家的长治久安。因此，在分税制条件下，抛弃传统的依赖思想和改变当官不管（理）财的不正常现象，树立与新体制相适应的“理财观”，努力培养财源，积极组织收入，依法理财，从计划经济下财政资金的筹集、分配和使用方式尽快地转入“生财有道、聚财有度、用财有方”的轨道上来，对当代中国的政治家们来说是至关重要的，这将直接决定着他们的政治抱负和政治意图的实现。研究民族自治地方财政自治问题，就是要界定民族在治地方财政自治范围和财政自治权限，完善分税制财政体制，全面落实民族自治地方的财政自治权，提高民族自治地方自治机关的自治意识，规范民族自治地方的财政收支行为，在财政自治中实现财政自给和自我发展。民族自治地方财政是国家财政的有机组成部分，可以想象，民族自治地方财政自治的成功实践和民族自治地方财政的全面振兴，其意义将是深远的，它不仅可以为分税制的完善、中央与地方关系的协调提供借鉴，对其他非民族自治地方和事业单位来说，如何树立财政自立、自主意识，严格财政法纪，加强财政管理，提高财政效益等，也可以从中得到有益启示。[10]

3.有利于振兴民族自治地方财政，促进西部大开发战略的实施，实现民族自治地方经济社会的协调发展，加强民族团结，维护祖国统一。中共党的十五大报告明确指出：“集中财力，振兴国家财政，是保证经济社会各项事业发展的重要条件。要正确处理国家、企业、个人之间和中央与地方之间的分配关系，逐步提高财政收入占国民生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重，并适应所有制结构变化和政府职能转变，调整财政收入结构，建立稳固、平衡的国家财政。”[11]振兴国家财政，既包括振兴中央财政，也包括振兴地方财政，当然也包括振兴民族自治地方财政。分税制改革的指导思想之一，就是要合理调节地区之间、国家与企业之间的利益分配格局，为振兴国家财政奠定基础和创造条件，分税制既要有利于经济发达地区继续保持较快的发展势头，又要通过中央财政对地方的税收返还和转移支付，扶持经济欠发达地区的发展和老工业基地的改造。民族自治地方大都地处西部，经济欠发达，要调节民族地区与非民族地区之间财力分配的横向不平衡，加快西部开发，有待于分税制的完善。由于大少数民族地区生产力发展水平低，经济落后，可供财政分配的剩余产品、财政资金来源有限，这就决定了民族自治地方财政收入在一定时期内还不能满足本地区财政支出的需要，因此，今后较长的时期内，民族自治地方不但离不开上级政府特别是中央财政的支持，而且还需要中央财政的特殊照顾。国家必须通过财政的宏观调节给予民族地区财力扶持与援助，使之与民族地区的社会经济发展相适应，这样才能更好地支持民族地区经济的迅速发展，让少数民族地区尽快摆脱贫穷落后的面貌。这种资金调剂就是在充分考虑民族地区的实际情况和充分照顾地区间各种利益关系的前提下进行的，是国家的民族政策在财政分配领域中的集中体现。与此同时，民族自治地方财政还要在本地区各民族之间进行分配，它涉及各民族之间、民族自治地方与其他地方的经济利益。所以又反映了各民族之间、地区之间的财政分配关系，这种财政分配关系体现了我国各民族人民团结友爱、相互支持、共同繁荣的新型社会主义民族关系，这应该说是民族自治地方财政的显著特性。正因如此，国家赋予民族自治地方自治机关财政自治权，实行财政自治。

国际经验表明，在一般市场经济的条件下，贫困人口和贫困地区的利益最容易被忽略，同时，对弱者的扶助也不会自发地进行，因为这是一种逆市场而动的行为，在市场中不存在以公平分配为目标的分配机制，或者这种再分配机制虽存在，但作用很小。[12]因此，如果没有国家的干预，完全把民族自治地方推向市场经济中去“公平竞争”是不公平的。中央政府实施的西部大开发战略，正是适应经济体制的转换，主要由政府主导和推动的现代意义上的区域开发。当然，西部的崛起最终要靠西部人自己的艰苦努力，发展少数民族地区经济必须把地区的发展同当地少数民族的发展结合起来，才能带动、加速当地少数民族各项建设事业的发展，才能在尽可能短的时间内，使后进民族地区接近或赶上先进地区的发展步伐。因为一个地区的发展依靠中央政策的扶持仅是一个方向，更重要的是在（中央）政府的推动中实现自身的制度创新。也就是说，少数民族地区的发展更离不开这些地区和各民族人民的自力更生和艰苦奋斗。从一个民族发展的角度讲，自力更生的内在发展动力是促进民族发展繁荣的基础。也只有自力更生、奋发图强，少数民族和民族地区才能在国家的支持和发达地区的帮助下实现真正意义上的发展。建国以来，国家在少数民族地区投资达数千亿元，但大部分民族地区的落后面貌并没有发生根本性的改变，其根本原因就在于没有形成“造血”机制，自身发展能力仍然较差。财政自治，就是要在国家的扶持下，充分发挥民族自治地方各族人民的积极性和创造性，挖掘民族自治地方的优势和潜能，因地制宜、扬长补短，\" 培育自我发展机制，[13]实现从“输血”型财政到“造血”型财政的转换，加入全国经济发展的快车道，最终实现民族自治地方经济社会的全面发展，为民族团结、社会政治稳定和祖国统一奠定坚实的物质基础。

【作者简介】

戴小明，中南民族大学法学院副院长兼民族法制研究所所长、教授。

【注释】

[1]在不同的国家结构形式中，“中央与地方”概念是有差别的，如在联邦制国家，市镇经常被称做“地方”，中央与地方一般指联邦与州、市镇，有时也指联邦与州、联邦与市镇，因为联邦有时越过州与市镇直接打交道。 [3]参见李刚：《中国分税制的未来走向与模式构建》，《财经研究》1995年第11期。 [5]田一农：《中国财政体制改革与宏观调控》第77－83页,中国财政经济出版社1988年版。 [7]新华社香港1997年4月8日电。

[8]参见戴小明：《关于民族自治地方财政自治及其法律问题》，《民族研究》1997年第6期；中国人民大学复印刊《民族研究》1998年第1期全文转载。

[9]关于财政援助问题，也已引起了国外研究地方自治问题的学者的关注。有学者明确指出：无论哪种类型的自治，其中的关键是国家提供足够的财政资助才能有效达到自治目的，无足够的财政资助和明确的自治内容，自治只是空话。参见(挪)Maria Lundbrg：《论有效参与公共生活和自治》（“中挪第一届中国民族区域自治制度研讨会”论文，202\_年8月内蒙古呼和浩特）。 [11]江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，《人民日报》1997年9月22日。

[12]参见戴小明：《国家职能与财税法》第36--37页，湖北人民出版社1996年版。

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！