# 探索中国的非对称分税制模式

来源：网络 作者：紫竹清香 更新时间：2024-01-09

*探索中国的非对称分税制模式 探索中国的非对称分税制模式 探索中国的非对称分税制模式 [摘要]使在分税制较完善的国家，税权也相对集中于中央，不过这些国家的地方政府在治理地方税上有一定的自主权。我国的财税体制既要保证中央有较强的宏观控制能力，又...*

探索中国的非对称分税制模式 探索中国的非对称分税制模式 探索中国的非对称分税制模式 [摘要]使在分税制较完善的国家，税权也相对集中于中央，不过这些国家的地方政府在治理地方税上有一定的自主权。我国的财税体制既要保证中央有较强的宏观控制能力，又要充分调动地方积极性，因此，我国分税制必须“中央地方兼顾”。“初始财力与事权非对称，最终财力与事杠相统一”的分税制模式是实现中央地方兼顾的一种理想途径，不过，其形成的改革过程必然是渐进式的。

外国分税制经验考察

世界主要国家多数已采用分税制，各国分税制的具体模式千差万别，但是从国家财政收入的初始分配来看，分税制模式主要可归纳为三类：①彻底分税、联邦与地方分权型，以美国为典型；②联邦(中央)、地方兼顾型，以德国和曰本为代表；③中央集权型，如法国、韩国等。比较完善的分税制模式也有所不同，但它们明显具有三个共同特征：

1、分税制都不是绝对的。在分税制较完善的国家，分税制并不是国家财力的决定性分配，而是国家税收在政府间的初始分配，各国都借助纵向或横向的转移支付手段以达到各级政府的最终财力使用权与事权的大体平衡，一般不存在地方向中央上解的现象。即使是分税制最为彻底的美国，州和地方政府也不是只以本级收入实现本级事权，联邦拨款占州与地方政府支出的比例在“80年代初达到25％，尔后保持在20％左右，90年代逐年有所上升”。

2、税权相对集中于中央，事权分散给地方。这些国家，主要的税收立法权集中于中央，税源稳定的大宗税收收入划为中央财政收入，作为中央的初始财力，而通过授予地方较多的事权(辅之于财力补助)来发挥地方政府的能动作用。例如，在美国和日本，所得税是税源最有保障的税收，个人所得税和法人所得税就成为联邦(中央)税的最主要收入。

3、许多分税制较完善的国家都赋予地方政府①适当的税收管理权。如“美国实行联邦、州和地方三级课税制度，三级政府各自行使属于本级政府的税收立法权、征收权”。虽然曰本和德国的主要税收管理权集中在中央(或联邦)，但是日本“一些地方税的解释权和减免权归地方政府”，德国的“州级政府也有权开征某些地方性税种”(以上引自《外国税制概览》)。而法国“无论是征税权还是税额的分配都由中央政府统揽”那种高度集中的税收管理体制并不足取，因为“法国的现行税制非常复杂”，也“还没有建立起规范的调节机制(指转移支付制度)”(《法国财政制度》p52和

80)。

外国的分税制经验给我们以下启示：①不能割断中央与地方之间的财政关系，由于地区间的经济发展不平衡，分税制的有效运行要求一套完善的转移支付体系。②税权的相对集中是必要的，许多市场经济发达国家的中央集中程度并不低，例如，1980年以后美国联邦政府财政支出占全国财政支出的比例一直保持在55％左右。英、法等国家的这一比例更高。③授予地方政府适当的税权和赋予地方政府较多的事权同样重要，前者可以提高地方税收效率，后者可以提高政府职能的有效性。

总结各国分税制实践还可以发现，高效的规范化分税制需要具备一些基本运行条件：①各级政府的事权范围比较明确，②比较充分的信息资料积累准备，为分税制及转移支付制度的科学设计提供经验依据，③能够建立比较完善的地方税收体系。

中国分税制模式的选择

我国的财税体制应该既能保证中央有较强的宏观控制能力，又能充分调动地方积极性，因此，我国分税制的方向必须是“中央地方兼顾型”的模式。

但是在另一方面，随着经济市场化进程深入，政府的事权又逐步过渡到以地方为主，如各地方的基础设施建设，支柱产业的形成与发展，市场体系的培育，以至于下岗失业人员的安置等，已主要靠地方政府运用自身财力来努力实现(徐康宁，2000a)。而且，一般事权以地方为主更有利于提高政府职能效率(徐康宁，2000b)。

这就是说，我国的财税体制模式要求财政政策和立法权的高度集中与地方财力使用的高度自治有机结合：税收立法等权限主要集中于中央，税收初始分配上中央占主要部分，而国家财力的最终使用则主要由地方支配，从而表现出“初始财力与事权非对称，最终财力与事权相统一”的双重特征。从这个意义上说，我国分税制的理想模式应该是非对称分税制，这种分税制模式与较为完善的转移支付体制配套运行，将保证“中央地方兼顾”。

非对称型分税制模式渐进形成的必然性

非对称分税制思想有肋于打破“统死放乱”的怪圈，但是目前还不具备这种分税制有效运行的条件，非对称型分税制模式的形成将是一个渐进的过程。因为现行分税制还面临很多问题。

1、政府事权模糊。1994年分税制出台时，各级政府的职责范围未能及时地做出明确、合理的划分，其后也没有逐步解决这一问题，因而政府事权模糊，主要表现在；①中央与地方事权时常上划下移，②政府涉入企业经营管理过多，③国有企业的软预算约束扩散为税收管理的软约束。

2、“财权与事权统一”含义不明。在中央与地方财政分配上。我国一直坚持“财权与事权统一”的原则，但是其内涵很不明确。从广义上说，财权应包括收入权和支出权(这样的话，我国的财权与事权显然不统一)，即使财权就是狭义地指财力使用权，财权与事权统一的含义仍不够明确，因为各级政府并不是只以本级组织的收入来实现其事权，中央要搞税收返还及其它转移支付，地方要向中央上解。

3、转移支付体制不完善。分税制改革前的“包干制”的许多不规范特征仍保留在现行转移支付制度中，缺乏科学的确定各地转移支付规模的方法。不少地方政府(机关)热衷于“跑部”要资金，这在一定意义上反映了目前转移支付受人为因素影响较大的实情。

4、税收立法落后。现行税制中，只有为数不多的几个税收法规是由立法机构正式立法的，其余的都是以暂行条例等形式出现，不少暂行条例一用几年，甚至几十年。“费改税”进展缓慢，行政性收费过多，社会保障税等新税种又迟迟不出台。

5、地方政府税权相当有限。税权包括税收的立法权、征收权和调整、减免权。目前，地方税权仅限于在地方税征管上具有制定．一些具体征收办法的权力，不利于发挥地方管理税收的积极性，也不利于规范地方财政分配关系。一方面，分税制后地方税体系残缺严重，地方税收未跟上地方事权扩大的需要，不少地方通过开征基金、增加收费等来弥补财政支出缺口，另一方面，有的地方又以财政返回的形式代替税收减免，以鼓励某些产业。

6、税收划分不规范，税收征管不协调。目前中央与地方之间的税收划分的标准不统一，既按税种划分，又按行政隶属关系划分，还按行业和收入归属划分。税收划分不规范必然带来许多不利影响，并容易导致中央与地方税收征管的“越位”和“缺位”，出现政令不一等人为的不协调现象，不利于提高税收效率。

7、一些税种不完善，尤其是地方税体系残缺严重。比如增值税、消费税、农业税、城建税等都有待进一步完善，有的还要作重大的变革；内外资企业和个人适用的税制不统一，特别是所得税的不统一，影响税收的公平性，也使税收制度更加复杂而降低税收效率；地方税体系几乎还没有税源广、税基厚的主体税种，地方税大都是些税源分散、征收困难的小税种。

由于问题的存在，规范化的分税制的基本运行条件在短时期内还难于满足，因此，非对称型模式必然是渐进形成的。

形成非对称型分税制的渐进改革

分税制的进一步改革就是要逐步消除1994年保留下来的包干体制“胎记”②，消除上述弊端，按照规范的分税制要求调整利益格局，解决地区贫富差距扩大等问题，体现中央财政的宏观调控作用。因此，非对称分税制模式需要通过以下几个方面的改革逐步形成：

1、明确界定政府事权。①随着计划经济体制转向市场经济体制，政府经济职能应从包揽企业经营活动中退出，而主要体现在弥补“市场失灵”上，划清政府与企业的事权界线；②中央与地方之间要明确职责范围，各级政府事权的划分必须在法律上给予明确。

2、合理划分各级财政支出范围。财政支出的划分应以事权的划分为基础，而且，财政支出财力应区分初始财力和最终财力两个概念③，而“财权与事权统—”中的财权应就是指最终财力使用权，使“财权与事权统一”原则的含义明确化、科学化。

3、完善政府间转移支付制度。对非对称型分税制下，地方初始财力与事权不对等的缺口只有通过中央对地方的转移支付来弥补，才能实现地方最终财力与事权的平衡。这种转移支付不同于“抽肥补瘦”和“统收统支”，税收返还也不是严格意义的转移支付。为适应规范化分税制的要求，现行转移支付制度在规模和形式两个方面都应进一步改革。

转移支付规模的确定以因素法取代基数法，建立科学的量化指标体系和客观标准，以消除历史和人为因素的不合理影响。地方应得到的转移支付数额应以该地初始财力与必要事权所需财力间的缺口为基准，防止地方与中央“搏弈”和讨价还价。

转移支付的形式可借鉴转移支付制度较为完善的国家(如美、日、德等国)的经验，设置一般补助、专项补助和特殊灾害补助三大类财政转移支付，其中专项补助的规范化至关重要，一般补助主要用于弥补财政困难地区的各种刚性财政开支缺口，保证困难地区的正常施政和公务员享受应有的物质待遇。专项补助一般应“专款专用”，主要用于基础设施建设：或资助外部性强的区域性项目，或帮助贫困地区改善投贸和生活环境，或实现中央对全国经济的调节控制。灾害补助用于帮助受灾地区抗灾和恢复。

4、适当扩大地方税权。如前所述，分税制较完善的国家的地方政府在治理地方税方面都有一定的自主权，包括地方税的立法权、解释权和减免权等。我国幅员辽阔，地区差别非常大，很有必要在坚持税权相对集中于中央的基础上，赋予地方政府适当的税权。如让地方在对宏观经济影响较小的地方税种上拥有一定的解释权、减免权和税率、税目调整选择权；对那些不影响宏观调控和中央税基的地方税种的立法权也可下放给地方。

5、完善地方税收体系。首先，确定地方税的主体税种，主体税种应同时体现收入功能和调节功能，并根据经济发展的不同阶段进行调整，目前主要可培育营业税和城建税为地方主体税种，往后逐步完善所得和财产课税制度，提高所得税和财产税的地位。其次，规范划分税收的标准，坚持按税种划分中央税、共享税和地方税，取消按行政隶属关系和按行业划分的不规范做法。其次，逐步统一内外企业和个人的税负，尽快统一内外资企业所得税，把它设为共享税并适当向地方倾斜。最后，适时出台一些在理论界已达成共识的新税种，如证券交易税和社会保障税等；加快“费改税”进程，将合理的、普遍性的收费改为立法征税。

6、加强税法建设，改喜税收征管。各主要税种及主要的税收征管规则应有人大正式的税收立法，以提高税收管理的立法水平，增强税收管理的权威性。改善税收征管主要包括：①税收应由税务机关征管(关税除外)，且明确划分两套税务机关的征管范围，防止税收管理的相互交叉或不到位现象的发生。②做好税源研究，完善税收收入规模的预测方法，为合理制定税收计划和实施转移支付提供科学依据。③建立以纳税人“自报自缴”为基础的申报纳税制度。④提高税务人员的业务素质，积极推行税务代理。

注释：

①这里的地方政府一词是经济学意义上的概念，包括了地方行政、立法和司法等机构。

②1994年分税制改革……保留了许多包干体制“胎记”，如事权、税权划分不合理，按基数法核定收支基数，按企业隶属关系划分企业所得税，沿袭原有财政上解、补贴等办法等（何振一等，19

9

9)。

⑨现存资料如《中国统计年鉴》和《中国经济年鉴》中以“本级政府组织的收入”列入各级财政收入，这还不能反映各级政府的初始财力。我们认为，中央初始财力应为年鉴上的“中央财政收入”加上地方上解数，减去税收返还数；地方初始财力应为年鉴上的“地方财政收入”减去上解中央数，再加上税收返还。

来源：《涉外税务》

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！