# 试论我国地方税收立法权的确立与界定

来源：网络 作者：心上花开 更新时间：2024-02-10

*试论我国地方税收立法权的确立与界定 试论我国地方税收立法权的确立与界定 试论我国地方税收立法权的确立与界定 一、确立地方税收立法权的必要性 改革开放以来，我国在税收立法和税收政策制定方面一直强调坚持税权集中、税法统一。在这种思想的指导下，...*

试论我国地方税收立法权的确立与界定 试论我国地方税收立法权的确立与界定 试论我国地方税收立法权的确立与界定

一、确立地方税收立法权的必要性

改革开放以来，我国在税收立法和税收政策制定方面一直强调坚持税权集中、税法统一。在这种思想的指导下，我国的税收立法呈现出高度的集中性特征，各税种无论是中央税、中央地方共享税还是地方税，基本上都是由中央统一立法，地方只能在税收法律、法规明确授权、并且不与其相抵触的前提下，对某些地方税种如房产税、车船使用税等行使制定实施细则的权限，一般都无权自定地方性税收法规。我国目前的税收法律体系中，有关的税收法律、法规、规章及规范性文件，基本上都出自中央，按法律效力的大小依次为：由全国人民代表大会及其常委会制定的税收法律，如《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》、《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国税收征收管理法》等；国务院根据全国人民代表大会及其常委会的授权制定的具有法律效力的税收暂行规定或条例，即授权立法。根据1984年全国人民代表大会常务委员会授权立法和1985年全国人民代表大会授权立法，国务院从1994年1月1日起实施工商税制改革，制定实施了增值税、营业税、消费税、资源税、土地增值税、企业所得税等6个暂行条例。 这些暂行条例的法律效力仅次于税收法律，高于一般的税收行政法规，具有“准法律”性质；国务院根据宪法赋予的、可“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”的权力所制定的税收行政法规，如《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法实施细则》、《中华人民共和国个人所得税法实施细则》、《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》等；国务院财政税务主管部门制定的规章，主要是财政部、国家税务总局就有关税收法律、法规作出具体解释、规定，如财政部颁发的《中华人民共和国增值税暂行条例实施细则》、国家税务总局颁发的《中华人民共和国发票管理办法实施细则》等。

以上这些由国家立法机关、中央行政机关制定的税收法律、法规、规章在全国范围内具有普遍适用效力。从总体上看，税收立法权高度集中于中央，在一定程度上体现了我国法权高度集中、中央统揽全局的合理要求，对保证国家税收政策的权威性和税制体系的统一性起到了一定的积极作用。但由此带来的税收调控缺乏灵活性、税收管理体制僵化、税收经济效率低下等诸多问题在很大程度上制约了税收职能作用的发挥，与社会主义市场经济的发展已越来越不相适应。因此，改革高度集中的税收立法权划分体制势在必行。从长远发展来看，适度下放税收立法权，确立地方税收立法权十分必要：

1.它是适应我国基本国情的现实选择。税收立法权的分权程度与一国的政治体制、国家规模以及社会经济结构等基本国情有着密切关系。我国是实行单一制政治体制的社会主义国家，单一制的政体决定了我国不可能象美国、意大利等联邦制国家那样实行相对分散、地方拥有较大税收立法权的税收立法体制；同时我国又是地域广阔、人口众多，地区经济发展很不平衡的发展中大国，地方经济资源和税源的显著差异性决定了全部税法都由中央集中制定，很难适应各地自然、经济、文化差异悬殊的客观现实要求，容易使税收调节作用的针对性和灵活性大打折扣。因此，为适应国情的需要，在坚持统一税法（并不等于集中立法）的前提下，赋予地方适度的地方税收立法权是必要的，它既可以保证中央对税收大政方针的决策权、维护中央在税收领域中的领导地位，又有利于调动地方的税收征管积极性，根据地方经济状况因地制宜地制定地方性税收法规，促进地方经济发展。同时确立地方税收立法权还有助于克服因权力过于集中造成的主观主义和官僚主义。

2.它是提高资源配置效率的有效途径。税收立法权是税收管理权限中最根本的权力，其核心是税法制定权，即在法定权限内立法征税、立法确立税制的权力。谁拥有完全的税收立法权，谁就不仅可以通过确定税收规模、选择税制结构、设置税制要素等来贯彻政策意图，配置和调度经济资源，而且可以在一定程度上控制税收征管权和税收政策制定权。从这个意义上讲，税收立法权实质上就是一种资源配置决策权。税收立法权在中央和地方之间的划分，实际上划分的是税收资源的支配权。由于各地经济资源各具特色，经济发展水平各不相同，同高高在上的中央政府相比，地方政府更贴近居民和社区，在地区经济信息收集和掌握中占有优势，能更好地留意社会和个人的需求并迅速准确地作出差别性反应。因此，根据资源配置的效率原则，地方政府理应在地方资源配置中占据地位。这就自然要求地方对配置地方资源的重要经济杠杆-地方税拥有一定的税收立法权，使地方可以自主地根据地区经济税源发展和地方公共物品的供求情况，通过地方税收立法优化区域资源配置，尽量减少由中央在信息不完全的情况下制定地方税法带来的效率损失。

3.它是分税制财政管理体制进一步完善的内在要求。完善的分税制财政管理体制要求事权、财权、税权在中央与地方之间科学合理地划分。我国目前的分税制财政管理体制距此目标尚有不小差距。地方事权多、财权少、税权极为有限的不对称现状极大地制约了地方经济的发展。由于转移支付制度尚不健全，地方又没有相应的税收立法权，地方不得不采取各种各样的变通做法以满足本地财政支出的实际需要，这是造成地方预算外资金膨胀、“以费挤税”现象盛行的原因之一。它不仅侵蚀了税基，而且扰乱了正常的社会经济秩序。因此，进一步完善分税制财政管理体制、理顺中央与地方财政关系的重要内容之一就是确立地方税收立法权，使地方在组织税收收入中拥有一定的自主权。这不仅可以恢复和巩固地方税在地方财政收入来源中的主体地位，而且可以有效地遏制预算外资金的膨胀和乱收费现象的蔓延，为地方着手进行“费改税”提供可行性，从而把地方组织财政收入的行为纳入法制轨道。

二、确立地方税收立法权的原则

虽然确立地方税收立法权是符合我国国情、顺应经济发展潮流的必然选择，我国的宪法和有关法律也规定地方权力机关在自己的职权范围内可以制定和颁布地方性税收法规，但它并不是没有条件和限制的，同样需要遵循一定的原则：

2.不抵触原则。这一原则是法学中“法律效力高的为上位法，效力低的为下位法，下位法不得与上位法相抵触”原理的体现。根据我国宪法、全国人民代表大会组织法、国务院组织法及地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法的规定，我国各法之间的效力关系为：宪法高于基本法律，基本法律高于法律，法律高于行政法规，行政法规高于地方性法规，等等。由此推知，我国规范的税收法律体系中各法之间的效力关系为：宪法高于税收基本法（待制定），税收基本法高于一般性税收法律，一般性税收法律高于税收行政法规，税收行政法规高于地方性税收法规。可见，地方性税收法规在我国税收法律级次中处于较低的层次。不抵触原则要求有地方税收立法权的省级立法机关根据本地的具体情况和实际需要，在不与宪法、税收法律、税收行政法规相抵触的前提下进行地方税收立法。换言之，凡超越权力制定的、或与宪法、税收法律、税收行政法规及宏观政策导向相抵触的地方性税收法规、规章，中央有权废止或责令地方予以纠正。我国宪法第67条规定，全国人民代表大会常务委员会有权“撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议”。坚持不抵触原则，可以从根本上保证我国税收法律体系统一于宪法，统一于税收基本法，使地方税收立法始终处于立法体制约束之下。

3.不重复原则。指对那些明确规定中央拥有税收专属立法权限的中央税、中央地方共享税，除法律另有特别规定外，地方不得对该税目重复立法课征。地方只有在中央并未行使其税收立法权的范围内，才享有地方税收立法权。如果中央尚未就某种税目立法，地方可以先行立法，但仅限于并不影响全国经济的统一性以及生活条件的统一性的地方性税种；中央一旦立法，地方的先行立法与之相抵触的部分自然失效。坚持不重复原则，可以避免因重复立法带来的立法资源浪费和立法权限之间的混乱，防止地方对中央税源的侵蚀和非法利用；保证中央税收收入及时足额取得；同时可以保护纳税人免于遭受数个征税主体的不公平课税，承受重复、超额的纳税负担。

三、地方税收立法权的界定

目前，在中央与地方税收立法权划分权限问题上，人们比较一致的意见是：中央税、中央地方共享税的实体法、主要税收程序法的全部立法权应集中在中央，而对地方税收立法权的划分看法不一。笔者认为，地方税收立法权的划分不是简单地界定什么地方税归中央立法，什么地方税归地方立法。比较合理的划分方法是遵循上述原则，区分地方税种，将税收立法权诸项权能在中央与地方之间进行程度不同的划分。根据地方对不同地方税种拥有的地方税收立法权限大小，具体界定思路如下：

1.对全国统一开征税基流动性较大，与稳定国民经济、调整收入再分配有关或与自然资源有关的地方税种，如个人所得税、营业税、遗产赠予税、资源税等，为防止出现由地方自主立法造成的税基异常流动（如居民流向个人所得税税率较低的地方、公司迁移到营业税税率较低的地区），税收宏观调控功能减弱，自然资源分布不均衡加剧等问题，这些税种的税法制定权、税法解释权、税收开征停征权等大部分立法权能宜集中于中央，保证中央对这些税种的控制权，便于国家统一税法、加强宏观调控。地方只在中央规定的范围内拥有一定的税目、税率、起征点等的微调权，以增强这些地方税种的灵活性和适应性。

2.对全国普遍开征作用范围仅限于地方，对全国统一市场没有多大影响的地方小税种，如城市维护建设税、契税、印花税等，宜增强地方的立法权限。除税法制定权仍由中央保留外，其余的如税法解释权、税收开征停征权、税收调整权、税收减免权及税收加征权等应全部下放地方，便于地方利用税收调控手段发挥地域资源优势，发展地方经济。

3.省、自治区、直辖市根据当地的具体情况和实际需要，有权通过税收立法，在本行政区域内开征一些新的地方税种，如对本辖区内特有的大宗产物依法课征特产税；县市为适应地方经济发展需要，经省级立法机关立法课征特别税；地方政府为应付临时性的特殊需要，经省级立法机关立法课征的临时税等。对这些税种，地方拥有包括税制要素立法权、税法解释权等在内的完全的税收立法权。但不得损害国家整体利益及其他地方公共利益，不得任意加重纳税人的负担，中央保留对地方开征新税种的否决权。

另外，为配合“费改税”工作的进行，省、自治区、直辖市还可以对已纳入财政预算、在本行政区域内统一征收的具有税收特征的一些收费或基金，以税收立法的形式向地方税种过渡。

应该看到，地方税收立法权的确立与界定不是一项孤立的改革，而是整个税收法制体系、财政管理体制改革的一个有机组成部分。地方税收立法权的顺利落实还需要辅以其他一些配套性改革措施，如加紧税收法律体系中的“母法”-税收基本法的制定工作，在其中对中央与地方的税收立法权限划分、立法程序、立法原则予以明确规定；进一步划分和落实税收执法权和税收司法权，形成较为健全的税收法制体系；合理划分税种管理级次，尤其要健全和完善地方税收体系，为税收立法权的合理界定奠定良好的税制基础。

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！