



夏琛舸 ●

现行税权模式的困境及出路

自1994年实行分税制改革以来,省以下分税制体制迟迟没有建立起来,基层政府的事权与财权不相称的问题比较突出。尽管形成这一问题的原因比较复杂,但其中税权比较集中,地方税权相对较为弱小是一个重要原因。尤其是随着农业税的取消和税费关系的理顺,中西部地区地方财政财源匮乏、增长乏力的问题表现得更为明显。此时,探索税权改革,尽快重构税权框架,应该说是帮助地方财政走出困境,逐步健全分税制财政体制的一条良策。

我国税权模式的现存问题

(一) 税收立法权过分集中而且缺

乏规范性。一是从纵向分权的角度看,目前省级的税收立法权主要只有:筵席税的开征和停征权;城镇土地使用税、车船使用税、房产税、城市维护建设税等地方税实施细则的制定权和解释权,以及在规定税率幅度内具体使用税率的确定权,还可以在中央规定的幅度内确定本地增值税、营业税起征点的权力等。除此以外,税收立法权的主体全部集中在中央。二是从横向分权的角度看,税收立法权是由全国人民代表大会及其常务委员会行使的,但是在现行税法中,只有《外商投资企业和外国企业所得税法》、《个人所得税法》和《税收征收管理法》是由全国人民代表大会及其常务委员会通过的,

其他则是由全国人大常委会授权国务院制定的税收条例,这种情况的形成原因同改革开放以来体制机制变化过快,立法程序难以跟上有关。三是与税收立法权相关的税收收入分配权主要集中在中央。由于税收收入划分缺乏基本的规范性,存在着税种、行业、税目、税率等多种划分办法,主体税种几乎都被设置为共享税,且收入比重向中央倾斜,使地方税税源有限、税收弹性差、税种设计陈旧,一定程度上影响了地方财政发展后劲。

(二) 税收征管权限有交叉。在实际工作中,国税与地税在征管权限上有一定的交叉,征税权与执法权及征管权与收入权也有一定的脱节,同时

还存在一些征管“真空带”，削弱了税收征管工作力度。此外，地税实行垂直领导的体制后，由于省以下政府无权征税，他们必须依赖同级税务部门提供收入。为了保证必要的财政收入，地方政府不得不动用大量物力财力参与税收的征收，地税工作在某种程度上也因此受到地方政府影响。

(三) 税收司法工作滞后。税务机关缺乏一定的税收司法权。例如，尽管《税收征收管理法》用大量篇幅谈及税务检查的有关内容，但只是规定了纳税人、扣缴义务人必须接受税务机关依法进行的检查，如实反映情况，提供有关资料，不得拒绝、隐瞒等内容，对纳税人、扣缴义务人一旦拒绝税务检查应承担什么样的法律责任、税务机关具有什么样的权力则没有作出明确规定。此外，阻止出境、税收保全和强制执行措施也缺乏相应的具体实施办法和保障措施，一定程度上加大了税务机关的执法难度。

现行税权模式存在的问题在一定程度上阻碍了公共财政建设和分税制改革的深入。首先，从全局角度看，分税制的核心是根据事权划分财权，税权是财权之一。然而，我国现行法律制度体系中，对于中央与地方政府间的税权划分缺乏规范性、原则性阐述。在实际工作中，税权划分是由国务院通过颁布行政法规来加以规定的，税权主要集中在中央，地方政府在税权方面基本上没有发言权，使得税种收入划分成为中央与地方博弈的过程，并引发相应的问题。其次，从地方政府的角度看，由于地方税权的缺失，在一定程度上诱发了地方政府越权的问题，主要表现在地方政府对税收执法的干预和越权减免等方面。同时，迫使地方政府在收费上大做文章，不仅扭曲了地方财政收入格局，而且对税费改革造成不利影响。

推进税权改革的几点建议

从现阶段的情况看，适时改革税权，科学、合理的调整中央与地方之间的税权关系，是深化税制改革，完善分税制体制，建设公共财政，促进地方财政与中央财政同步良性发展的一个极其重要的突破口。

(一) 赋予地方一定的税收立法权。从发展的眼光看，应赋予地方一定的税收立法权，建立起以中央立法为主、省级立法为辅，两级立法相辅相成的税收立法格局。在中央政府掌握主体税种的税收立法权、解释权、开征停征权和减免权的基础上，对于一些与地方实际联系紧密、地域性特点突出的非主体税种可以考虑给予地方政府一定的税权，如起征点、扣除项目、税率调整和税收优惠政策制定等。实际操作中，地方政府依照相应税权出台的政策必须报经全国人大和中央政府批准或备案。现阶段，全面赋予地方政府地方税立法权的时机还不够成熟。这是因为，在税收立法方面，地方政府尚不具备足够的经验，也缺乏相应的人才储备、研究能力和统驭全局的税收观念。然而，从中长期的角度看，赋予地方政府地方税立法权是必然的改革方向。我国是一个幅员辽阔的国家，各地拥有各自的税源优势，赋予地方政府地方税立法权有利于调动地方的积极性，促进地方政府因地制宜灵活处理本地的税收和经济问题。因此，可以先选择部分省级政府做试点，积累一定经验后再考虑是否给予地方政府一定的地方税实体法的立法权。

在地方各级政府间不宜继续划分税权。地方税权立法应以省、直辖市和自治区人大为主，必要时给予同级政府相应的临时规章制定权。具体的税收征管工作，涉及政策制定方面的统一由省级财政部门牵头研究制定，其

余工作由省级税务部门归口管理。

(二) 深化税收征管改革，降低征管成本。有条件的地方可以将国税与地税系统合并征管，前期可以探索先将征收大厅和登记部门合并，再逐步推进。也可以将地税部门与同级财政部门合并，征管工作委托国税部门代行，本级地税部门只执行检查权、处罚权和复议权。或是保留现有征管格局，在国税与地税之间设立税收征管协调机构或建立联席办公会议制度及信息共享的协调机制，以解决税收征管权交叉问题。

(三) 加强税收司法工作。应充实税收司法干部队伍，加强税收司法的组织和机构建设，重视税收司法的经费投入。远期随着税收司法力量的加强，可以考虑引入司法机关参与对实体税法的解释等。

(四) 相关配套措施。一是应根据经济社会环境的变化，适时调整税收收入分配格局，注重事权、财权与税权的统一。尽快出台税收收入分配的法律依据，规范分配办法；综合考虑政府职责、受益范围、宏观调控要求、财政需要、税基流动性和征管成本等因素，重新划分税收收入，适当减少共享税并适时调整共享比例；配合税制改革，继续清理规范地方性收费项目，构建全新的地方税体系。二是尽快规范省以下分税制体制。税权改革与规范省以下分税制体制工作实际上是相辅相成的，两者缺一不可。三是完善转移支付制度。地方税收收入只是地方政府财政收入的一部分，下级政府较多地依赖上级政府的转移支付。目前我国各地经济发展不平衡，收支差异很大，单纯考虑税权划分是远远不够的。因此，有必要继续完善转移支付制度，尤其是省以下政府间的转移支付制度，以保证基层政权正常运转。●

(作者单位：海南省海口市财政局)