

地方自治解困与分税制改革

<http://www.criifs.org.cn> 2008年8月6日 任洪国

【摘 要】地方自治是宪政制度的重要组成部分，是西方发达国家处理中央和地方关系的普遍选择。地方自治的实现建立在许多条件之上，其中以分税制为财政基础。我国现行分税制是过渡时期的产物，带有明显的不彻底性，无法满足地方自治的需要。欲在我国真正建立地方自治制度，必须解决地方自治的财政问题，欲解决财政问题必须对分税制进行改革。通过改革建立与事权相匹配的财政体制，实现分税制的法制化、规范化，从而为地方自治的实现提供充分、稳定、独立的财政体系。

【关 键 词】地方自治；分税制；分权；法治化

所谓地方自治，是指一定区域的公民以自己的意志为基础，选举自己的代议机构和行政机关等，对该地方的事务进行自主管理的一种法律制度[1]。近年来，地方自治的呼声日益高涨。探究分税制和地方自治的关系，破解地方自治实现的财政难题，不仅具有理论意义，而且具有很强的实践意义。

一、分税制：地方自治的财政基础

地方自治制度是人类社会发展到一定阶段的产物。对此，哈耶克曾有过精彩的论述：“旨在一定意义上合乎目的的各种制度是如何复杂又有序地不通过人们的设计，而在人们的相互交往中形成的，他们不是源自某些人的发明创造，而是源自很多人的分别行动，尽管这些人当时并不知道他们在做什么”[2]。一种秩序的形成与其赖以生存的环境有着密不可分的联系。地方自治并非空中楼阁，作为一种制度，它的实施必须建立在一定的土壤之上，这种土壤包含其必需的政治、经济、文化等各种元素，否则就会导致发育不良乃至夭折。理想的地方自治是以国家的民主政治为大前提，同时又深深扎根于坚实的经济基础之上。西方国家之所以能够建立地方自治制度，这与高度发达的工商文明是分不开的，高度发达的工商业是地方自治机关获得充裕的财政支持的保障。

实践证明，分税制是地方自治实现的唯一的财政体制选择，是地方自治实现的财政基础。分税制对地方自治的必要性和有效性主要体现在以下两个方面：

1、明确地方政府收支范围，确保地方自治所需财源，为其履行职能提供资金保障。“国家的正常运行离不开税，不征收与开支金钱任何政府都无法存在”[3]。对于税收的重要性，马克思曾经有过精彩的论述：“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活来源。一句话，它是整个机构的生活来源，强有力的政府和繁重的赋税是同一概念”[4]。可以说，税收与自治机构的关系就像鱼和水，离开了税收的支持，任何地方自治机构都无法生存和发展。地方自治，就其实质而言，是一定地域

的民众采用合法的方式，通过多数选举特定的自治机关，自治机关依照法定程序进行工作。经济基础决定上层建筑，地方政治上要想获得独立和自治，首先必须保证经济上独立。财政独立是地方自治的关键，一个在财政上高度依赖外来的机构，是不可能真正实现独立和自治的。地方自治的性质和特征决定，其必须有稳定、充足、独立的收入来源作保证。分税制满足了地方自治对财税的要求。分税制的成功之道在于：在科学界定中央和地方政府事权的基础上，确立地方政府的事权和财权，理顺中央和地方的财税分配关系。在分税制财政体制下，全国财政收入明确划分为中央收入、地方收入和共享收入。在分税制设计之初，根据地方自治的需要通过合理的划分，实现彼此独立。在漫长的社会发展过程中人民之所以选择和支持地方自治制度，原因就在于地方自治能提供更好的公共服务，更能够体现人民的需求和利益。分税制为地方自治机构提供服务奠定财源基础，从而使其职能得以顺利实现。

2、分税制是解决政府财政竞争的有效手段，是实现地方财政独立的制度保障。地方自治意味着分权，分权经济下必然出现的一个问题就是财政竞争，不仅包括横向竞争还包括垂直竞争。市场经济条件下，中央和地方、地方和地方之间除了共同利益之外，还存在自己独特的利益。在税收总额确定的情况下，一个政府的财政政策会影响其他政府的财政收入。而且，在现有政绩考核体制下，税收又是衡量政绩的一个重要标准。于是，在自身利益的驱动下，各级政府采取各种竞争手段以取得更多的财政收入。在单一制国家，地方政府具有双重性质，一方面它是中央政府根据统治和管理的需要在地方设立的，受中央的领导，另一方面又代表地方利益，在财税竞争中处于明显不利的地位。在这一矛盾下，如何保障地方的正当财政利益？如何避免中央政府对地方政府财政的侵占和索取？又如何实现地方的财政独立？这就必须建立一种机制，这种机制既能够约束中央对地方财政的随意侵害，又赋予地方政府的财政收入具有与中央抗衡的力量。分税制通过对税种和税收权限在中央和地方的明确划分，确定了中央和地方的分配关系。中央和地方在财政领域通过立法达到分工明确，既相互联系，又彼此独立，排除了中央对地方的非法干预。在规范化、法制化的财政关系下，地方政府的合法权益得到了保障，从而避免了地方自治政府因为财政受制于中央，财政不能独立而导致自治不能。

二、我国分税制的现状及对地方自治的影响

我国分税制始于1994年，实施十几年来初步建立了地方财政框架，调动了地方的积极性，带动了地方财政收入的增长，在一定程度上理顺了中央和地方财政关系，这有利于地方自治的实现。但是，我们又必须看到它只是中央和地方分配关系进行的一次激进改革，有很大的过渡性和不彻底性，还存在一些不利于地方自治实现的因素，尚未达到地方自治对财政基础的要求。

1、中央与地方政府之间事权、财权划分不清，事权和财权不匹配。地方自治意味着一定程度的独立和分权，它必然要求地方自治机构有清晰、明确、独立的事权和财权。我国分税制改革之初，人们把财政收入多少视为衡量财政状况好坏的标准就大谈分配，很大程度上使原有体制下的支出划分格局得到了维持和延续。从总体上讲，我国分税制只是对中央和地方的收入分配关系进行了粗略划分，很多方面模糊不清，部分税种的划分也不够科学。此外，省级和地级，地级和县级，县级和乡级分工不清，致使各级财政在收入上相互争夺，财权层层上移。1994年以来，省级政府的资金集中程度呈现出不断强化的趋势。中央和省对县乡财政的干预导致地方政府财力不足，对地方自治的实现构成了障碍，损坏了地方财政的独立性。分税制的成功依赖于中央与地方事权的明确划分。然而，在事权上，中央与地方之间缺乏明确划分，大量社会发展领域的支出责任不明确，导致“中央请客，地方买单”现象十分普遍。省、市、县、乡划分更为模糊，存在大量交叉、错位。在责任相互推诿

的情况下，大量的重担最终落到了县乡两级政府身上。据研究，中国的县乡两级政府提供了大多数的公共服务，即70%的教育支出，55% - 60%的医疗卫生支出，100%的失业保险和福利支出等[5]。1994年以来，地方的财政收入占全国财政收入的比重一直稳定在48%左右，但是财政支出却达70%，对地方政府而言，事权和财权严重脱节，严重不匹配，这是与地方自治严重相违背的。财权不足，事权又模糊，地方自治难以实现。

2、现行分税制导致县乡财政拮据，无法有效履行职能。笔者认为，我国地方自治的重点在于乡和县两级，县和乡是地方自治的根本，地方自治的实践路径应从县乡逐步向市和省推进。然而，目前县和乡两级却陷入了严重的财政困境。如2005年在全国的2600多个县中，有超过1/3的县级政府面临赤字。全国县乡村三级债务约为6000-9000亿之间。其中乡镇一级平均负债超过400万元，总额在2200亿左右[6]。县乡财政困难有深刻的原因。首先，税种划分不合理。中央税主要由一些金额大、税源稳定、易征收的税种构成，而县、乡主要是一些小额、零星的税种。1994年实行分税制改革，将增值税、资源税和证券交易税作为共享税。2002年又将企业所得税和个人所得税作为共享税。数额较大的税种已全部共享，且共享比例缺乏明确的法律规定，完全由中央决定。2006年中央作出取消农业税的决定，使地方财政日益困难。其次，税收转移制度不规范。税收转移制度的本来目的在于弥补地方财政的不足。然而现实中却被层层截留，只有部分落实到了县和乡两级。再次，负担过重以及“吃饭财政”也加剧了地方政府入不敷出。我国目前县乡两级财政收入之占全国财政总收入的21%，而供养的人员却占财政总供养人员总数的71%左右。县乡两级政府向全国一半以上的人提供行政管理、教育、卫生等公共服务。

地方财政拮据产生两大主要危害：一方面财力不足削弱了地方政府的影响力，导致大量应该由地方政府完成的任务无法完成。另一方面，在税收“垂直不均”和严重失衡的情势下，地方政府特别是县乡基层财政对预算外资金甚至体制外资金具有更大的依附性，从而使乱收费、乱罚款的违法现象愈演愈烈，不断激化着基层社会矛盾，动摇着基层政权的诚信基础[7]。近年来房价的飙升与地价的狂涨是分不开的。在房价的飙升过程中，地方各级政府起了推波助澜的作用，引起了社会各界的强烈不满。

三、改革和完善现行分税制，破解地方自治财政困境的构想

1、明确、合理划分中央与地方的财权和事权，建立与地方自治事权相统一的财权。明确划分中央与地方的事权和财权是破解地方自治财税困境的第一步，也是关键。早在20世纪初，孙中山先生就曾作过一番论述，他认为：“关于中央和地方之权限，采均权主义。凡事务有全国一致性质者，划归中央又因地制宜之性质者，划归地方。……中央当有中央当然之权，军政、外交、交通、货币、关税是也。地方有地方当然之权，自治范围内是也”[8]。笔者认为，中央与地方的事权和财权划分应当坚持一个总的原则：“让凯撒的归凯撒，上帝的归上帝，亚里士多德的归亚里士多德”。

(1) 事权划分。事权划分是财权划分的前提，没有科学、合理的事权划分，财权就会陷入混乱。我国的分税制改革，首先必须打破事权划分的混沌状态，明晰各级政府的支出任务，做到“该是谁的就是谁的”。根据我国分税制的现状和公共财政理论，笔者认为中国中央和地方政府事权划分应坚持以下原则：第一，凡是涉及国家公共利益的支出项目由中央承担，包括全国性的军事支出、管理支出、经济支出和社会发展支出。比如国防、外交、全国性的或者地方的基础设施建设、大型国有企业、地区协调、中央机关的运行等等。中央承担这些项目有利于集中全国的人力、物力和财力，从宏观上进行把握。第二，地方主要负担辖区内的经济发展、行政管理和公共服务等。对

于一些需要中央承担而由地方完成更为有利的特殊项目，可以采用中央出钱委托地方，中央负责监督的方式来完成。第三，混合型的公共事务由双方负担，负担的比例由法律予以明确，而不是由上级政府来确定。

(2) 财权划分。我国分税制在税权的划分上体现了照顾中央利益，中央拿大放小的特征。地方财权的困境源于缺乏稳定的主体税种，财政收入偏小。笔者以为，我国分税制改革在财权划分方面应改变目前按照行业和隶属关系划分中央和地方税的做法，重新界定中央税、地方税和共享税，实现财权和事权的统一。第一，保证中央政府税收的适当优势地位。中央政府集中大部分税收，有利于维护国家的统一和中央的权威地位。从世界各国的做法看，中央政府税收一般占60%左右。在我国，中央税主要包括消费税、资源税、固定资产投资方向调节税、个人所得税、企业所得税和关税等。第二，地方税改革主要是确立地方税的主体税，理清地方税的中央、地方税收关系，取消不合理的税种。地方税应以营业税、城市维护建设税、契税为主体，包括车船使用税、印花税、屠宰税和筵席税。第三，共享税主要包括增值税和社会保险税。由于长期以来地方在共享税中比重偏小，改革应增加地方的比重。

2、完善税收立法，加快财税法治化建设。日本著名税法专家金子宏教授说：“税收法律主义在近代法治主义的确立上，起了先导和核心作用”[9]。日本是税收立法高度发达的国家，值得我们学习。在日本，地方自治的财税立法包括《财政基本法》、《地方财政法》、《中央地方财政关系法》和《一般性转移支付法》等，形成一个完善的税法体系。

十五大提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的口号，税收法治是我国依法治国的重要内容。分税制是一种以配套齐全的法律体系进行保障的规范化的财政体制，“有法可依”是其必然要求。市场经济国家，通常在宪法中明确规定分税制，并在宪法中确认各国家机构的职责和相应事权，为分税制提供国家基本法上的依据，在此基础上，通过法律将分税制的各方面制度固定下来。然而，我国宪法对分税制的规定是一片空白，普通法立法也严重不足。实现财税法治化，首先要弥补宪法相关规定的不足，从根本大法上确立分税制。其次，应尽快制定《税收基本法》，规定分税制的基本问题和一般问题。总之，我国应构建以宪法为根基，以税收基本法为主体，包括税收法律、税收法规、税收规章在内的完善的法律体系，从而为地方自治提供充分的法律保障。

3、赋予地方适当的税收立法权。地方自治所需的财源，主要取之于地方税的自治立法。自主的征税权是地方自治的核心问题。[10]分税制立法可以分为相对分权和绝对分权两种。前者将财政立法权和行政权全部集中于中央，同时赋予地方国家机关一定的财税立法权和行政权。后者在中央和地方的财政分权比较彻底。中央和地方各自的财政立法权、行政权和收支范围非常明确。

从立法法第八条看，我国确立了一元的中央税收立法权，地方只拥有部分税收的征收权和减免权。我国是否可以赋予地方必要的立法权呢？从我国国情看，全国各地经济发展差异大，地区间发展不平衡。如果对各地千差万别的经济条件和税源优势一律由中央立法征税，实行“一刀切”无法体现公平，也会影响地方的健康发展。而且，在现有的立法体制下，将所有立法任务都交给中央，中央也很难及时作出反映，根本无法满足地方对立法的需求。赋予地方一定的税收立法权可以减轻中央的立法负担，让中央挤出更多的时间和精力来监督、协助地方的自治。赋予地方一定的税收立法权，符合我国分税制管理体制的要求，与税收法定主义也不矛盾。地方立法作为一种授权立法，控制在一定的范围内，既保证了税法的统一性，又发挥了地方的积极性。

四、结语

总之，地方自治是我国实现宪政的必然选择，它建立在完善的分税制之上。欲实现地方自治，必须对我国现行的分税制进行改革，从而为地方自治打下坚实的经济基础。否则，地方自治的实践只能是“看上去很美”。鉴于我国长期以来实行高度集中的管理体制，民主思想、自治观念尚未深入人心，地方自治的实现注定只能是一个不断摸索，不断推进的过程。对此，我们要有足够的耐心和信心，决不可急于求成，一蹴而就，只有循序渐进，才能到达理想的彼岸。

【参考文献】

- [1] 杨海坤. 中央和地方关系法治化基本问题探讨[J] .现代法学, 2007, (6) : 25.
- [2] [英] 哈耶克(著) ; 杨玉笙(译) . 自由宪章[M] . 北京: 中国社会科学出版社, 1999. 89.
- [3] 王 怡. 立宪政体中的赋税问题[J] . 法学研究, 2004, (5) : 12.
- [4] 马克思, 恩格斯1马克思恩格斯全集(第8卷) [M] .北京: 人民出版社, 1961. 221.
- [5] 黄佩华. 中国国家发展与地方财政[M] .北京: 中信出版社, 2003. 146
- [6] 辛向阳. 大国诸侯: 中国中央与地方关系之结[M] .北京:中国社会科学出版社, 2008 - 31
- [7] 刘 丽. 税权的宪法控制[M] . 北京: 法律出版社, 2006. 150.
- [8] 孙中山. 孙中山全集[M] . 北京: 中华书局出版社, 1986. 123.
- [9] [日] 金子宏(著) ; 刘多田(译) . 日本税法原理[M] .北京: 中国财政经济出版社, 1989. 48.
- [10] 刘 丽. 税的统筹分配与地方自治[J] .当代财经, 2005, (12) : 58.

文章来源: 湖南财经高等专科学校学报 (责任编辑: XL)