# 分税制改革中中央与地方税收关系的探索

来源：网络 作者：悠然小筑 更新时间：2024-04-29

*分税制改革中中央与地方税收关系的探索 分税制改革中中央与地方税收关系的探索 分税制改革中中央与地方税收关系的探索一、税制改革中中央与地方税收关系上存在的问题1994年分税制的建立，使得中央与地方之间明确划分税收收入（也即划分事权），顺应了现...*

分税制改革中中央与地方税收关系的探索 分税制改革中中央与地方税收关系的探索 分税制改革中中央与地方税收关系的探索

一、税制改革中中央与地方税收关系上存在的问题

1994年分税制的建立，使得中央与地方之间明确划分税收收入（也即划分事权），顺应了现代市场经济环境，是我国规范中央与地方各级财政事权的具有历史意义的开端。但是，在分税制运行将近10年的实践过程中，中央与地方的税收关系在良性改变的同时也积累了一系列亟待解决的问题：

（一）政府职能并没有完全的重新界定。中央政府和地方政府都还在不同程度上介入商品性生产，导致中央政府和地方政府的事权划分也不清楚。我国宪法虽然对各级政府间的事权划分作了大致的规定，但在经济方面的事权和财力划分不明确，上下级政府间事权相互交叉，混淆不清。事权划分具有不确定性，致使财源划分也存在着很大的困难，所以，完善分税制中处理中央与地方税收关系摆在我们面前最关键的难题，就是确定中央与地方的事权究竟要如何明确划分，进而具体确定中央与地方的税收来源，划分好中央与地方的税收收入，充分调动各级政府发展经济的积极性。

（二）1994年开始的分税制下，我国中央与地方之间的税收划分大致如此：中央税包括了增值税、消费税、关税、中央企业所得税等等；地方税包括了地方企业所得税、企业税、个人所得税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、印花税、遗产赠予税等。共享税包括增值税、资源税、证券交易税等。这是分税制改革初期必须协调好中央与地方前提下的划分。而且，为了使地方税收保持一定的规模，还把一部分中央税基让渡给地方。但随着社会主义市场经济的发展及财税体制的进一步完善与国际接轨，这种划分越来越不合理，阻碍着中央与地方税收关系的积极协调发展。比如，个人所得税划归地方，不利于其收入再分配作用发挥；企业所得税按行政隶属关系划分，易导致各级政府对其所属企业进行干预。

（三）分税制改革后，中央财政收入迅速增加，超过了地方财政，这符合分税制的指导思想，但这种从我国原有的财政包干制下地方税收收入多于中央税收收入的状况的转变，使得地方政府一时间难以适应，1998年，全国31个省直辖市地方财政收支都出现逆差，并依赖于中央“税收返还”来弥补财政收支缺口。虽然这正是中央调控能力增强的显示，但同时又带来了一些新的问题：

1、下一级政府为了争取较多的上级政府财政“补贴”，不时要花费大量精力、时间或其他资源，政府系统内部的“公关工作”增多了。

2、由于地方政府权力受限，不能进行债券融资，有的地方政府就变相地通过地方融资机构在境内外发行债券或拆借资金，这些隐性的行为缺乏必要的规范，往往会积累起相当的地方政府债务风险。

3、地方政府在感到财政收入不足，上级财政“补贴”也不足，同时又无力变相发债借钱时，往往惯性地利用手中职权向社会强行摊派或收费，使预算外财政收入迅速增加，这不仅加重了群众负担，而且影响了政府的声誉。这种现象在我国几乎普遍存在，分税制改革开始的头几年尤为突出和严重。

二、解决中央与地方税收关系中存在问题的对策研究

如何解决上述中央与地方税收关系中存在问题呢？关键也就是如实地处理好中央政府与地方政府的事权划分，处理好中央与地方的税收划分，以及运用好配套的转移支付制度，具体而言：

（一）规范中央与地方政府的事权范围，规范中央与地方的事权范围，是以我国的政治体制改革和产权制度改革为依托的，各级政府必须从盈利性的商品生产投资中彻底退出，将这种盈利让渡给企业和个人，而其自身职能向满足公共需要转变，这是划分清楚中央与地方事权的必要条件。所以，首先应积极地推进政治体制改革和产权制度改革，建设良好的政企分明的外部环境。其次，政府以满足公共需要、提供公共产品为己任的理论为分税制奠定了基础，我们应该明确政府的职能是提供公共产品。这样，按照公共产品的层次性来规范各级政府间的事权与支出范围，中央与地方的事权划分就会自然而然清楚起来：全国性的公共产品由中央政府来提供，地方性的公共产品由地方政府来提供。对许多需要各级政府共同承担的事务应按照支出责任和受益程度的大小具体情况具体分析来确定各级政府负担的开支的比例，并以转移支付的方式将资金归集到承担具体事务的政府。最后，长远看来，需要用法律手段、经济手段调控地方财政活动，因为，完善后的地方税制能适应当地经济环境变化的需要，并为履行地方财政职能提供必不可少的财政收入，而且，各级政府的税收活动应当实现法制化。一旦地方政府责任和权力具有高透明度，就会自觉地节制自身的短期行为以接受外部约束，使长远利益得以实现。在解决事权之后，就可以以此来划分财权，使二者统一起来。

（三）减少地方政府短期行为和保证地方财政收入要同时兼顾。分税制改革暂时性地给地方财政带来很多困难，也由此引发了地方财政的一些短期行为。那么，如何来解决地方财政的困难，使地方财政节制自己的短期行为，但同时也能保证地方财政收入呢？最根本的一点是：积极地推行“低税率、宽税基”的税制改革政策。分税制改革后，地方财政收入的取得变为地方税、共享税和中央返还三个渠道，主财源转向中央，次财源留归地方。但由于长期实行的“高税率、窄税基”与税种单一的弊病，分税制改革使地方财力遭到了严重的削弱，如云南省，它是全国唯一以消费税为主体的省份，（因为烟草业为云南省的支柱产业）1995年，其消费税占“两税”收入的55.5%。全部上缴中央，造成云南地方财政收入水平比全国平均水平还低。如此一来，加宽税基，扩大税源，改善地方税源结构，成了增加地方财政收入的根本所在。其次，地方政府应积极发展地方主力税种。培育地方政府的主力税种对增加地方收入，改变地方税种单一的局面大有益处。根据我国当前的经济发展水平和税制结构现状，借鉴国际上成功的经验，可以把财产税、营业税、城市维护建设税作为地方税主体税种，它们的税源都很充足稳固，而且绝大部分是归属地方税收，必将成为地方税的重要税收来源。另外，如果有明确的偿还基础，财政支出范围也明确界定，且拥有的资产是一个可计算和变现的概念，那么，政府将拥有相对独立的地方财政体系，可以发行政府公债。这有利于地方政府以“公债”这种比较规范的融资形式来为一些资本项目筹措资金，从而也抑制其它诸如乱收费、乱集资、乱摊派的形式来筹措政府资金的恶劣做法。而且，债务筹资有还本付息的压力，这有助于政府对支出进行成本收益分析，谨慎处理。最后，1997年以后开始实施的费税改革是直接针对地方税收收入削弱而导致的强行摊派和收费的措施。当时，农村流行的一句顺口溜叫做：“一税轻、二费重、三摊四派无底洞。”据不完全统计，河北省1996年各种收费和摊派146.15亿元，占全省财政收入的56.52%，占地方财政收入的96.29%，比例之大，令人瞪目结舌。可见，费改革对于“费挤税、费侵蚀税基、弱化税收地位和作用”的恶劣现象，有积极改善作用，费税改革必须进一步推进和完善。【参考文献】[1].丛树海.1994年中国税制改革探析[J].财经研究，1994,

(5).[2]吴俊培.论中央与地方的财政关系[J].经济研究，1994,

(4).[3]夏进.税收理论与税务改革研究动态[J].经济学动态,1994,

(4).

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn