

■ 姜孟亚 著



法学理念 · 实践 · 创新丛书

我国地方税权的确立 及其运行机制研究

 中国人民大学出版社

014043873

■ 姜孟亚 著

F812.7
80



法学理念·实践·创新丛书

我国地方税权的确立 及其运行机制研究



北航

C1731742

F812.7
80

中国人民大学出版社

· 北京 ·



北航

C1731742

图书在版编目 (CIP) 数据

我国地方税权的确立及其运行机制研究/姜孟亚著. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 10

ISBN 978-7-300-17086-2

I. ①我… II. ①姜… III. ①地方税收-税收管理-研究-中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 239698 号

法学理念·实践·创新丛书

我国地方税权的确立及其运行机制研究

姜孟亚 著

Woguo Difang Shuiquan de Queli jiqi Yunxing Jizhi Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京易丰印捷科技股份有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 16.75 插页 1

字 数 286 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2013 年 10 月第 1 版

印 次 2013 年 10 月第 1 次印刷

定 价 49.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



我国地方税权的确立及其运行机制研究

序

曾几何时，关于中国何以在市场经济起步不久、社会诚信和民主法治均尚薄弱的条件下，能够取得经济高速发展和社会的进步，竟成为西方学术界暨法学界的一个热门和前沿的话题。外国人置身事外，对中国社会的内在和深层次的机制不甚了了，加之难以割舍的偏见，其研究结论自然多数是不着边际的。只有也应该由中国人自己，来解开这个“斯芬克斯之谜”，以总结规律和经验教训，继往开来，将中国特色的社会主义暨市场经济不断推向前进。

事实上，中国崛起的要诀之一是地方发展的冲动，及其所带来的地方之间、地方与上级、与中央之间的竞争。各级地方竞相招商引资，打造优良的投资及人居环境，党政首长力求当好“父母官”，以政绩取悦于本地方民众，形成了一种基于多样性的大国发展的巨大冲动和合力。所谓“经济联邦主义”，造就了经济和社会发展的奇迹。而租税是政府的物质基础，因此，作者将地方税权作为自己的研究选题，研究其与地方政权运转的内在关系，我国现行地方税权之于地方改革、发展的优越性和不足，借鉴国外经验教训，提出相应对策和建议，无疑具有重要的理论及实际意义。

我国地方税权制度建设的一个重要里程碑，是 1994 年的分税制改革。

由此，在“经济性分权”框架下超越了“行政性分权”的局限，调动了中央与各级地方的理财积极性，改变了中央与地方之间的博弈关系，改善了政府提供公共及准公共物品、公共服务、公共投资的能力，促进了地方的发展和善治，为后续深化改革推进公共财政转型提供了空间。然而，税权包括税收立法权、收益权、征收权和相应的救济制度，立法权中又有税种的开征权和停征权、税目的确定权、税率的确定和调整权、税收优惠的确定权等，地方税权究竟应当如何界定？在对税权的概念作深入的理论探讨和辨析的基础上，作者认为，地方“分税”分的应当是税权，而不是分税款、分税种。因为税权是根本，是税权决定税种的确定，并带来税款；税权中最为重要的是税收立法权，如果税收立法权能够分配得当，则其他税权的配置都能迎刃而解了。

发展不平衡是客观、普遍的规律。作为发展中大国，中国尤其需要高度的智慧，以中央集权为主导、地方分权为基础，把握好集中与分散的辩证法。地方最了解地方的需求，分权能够使地方的公共服务符合地方的多元化需求偏好，并通过地方间的竞争提升政府公共服务的效率，降低成本，裁撤冗员，提高执政水平，促进地方和国家的制度创新。除有关国民经济的总量平衡，财税政策、货币政策、汇率政策、竞争政策、涉外政策等的拟订，需要全国统筹或垂直贯通执法的海关、药监、金融监管、工业产权管理等，全国性重大项目的安排和投融资，各省市自治区之间重大经济关系的协调等应主要集中在中央外，剩余的经济权力包括税权，都可以适当的方式交由地方享有。而税权受到限制、无法满足地方基本需要的情况，会造成地方财政困难，也会促使地方滥用收费和“土地财政”的权力。因此，需要真正赋予地方税权。同时，权力也意味着相应的边界和约束，地方税收和政府间税收竞争应当受法律规制。

作者认为，零星分布、征收成本较高的地方税种，如城镇土地使用税、车船税、印花税和契税等，其立法权、征收权和管理权可全部划归地方；省级地方根据本地区经济和社会发展的需要，以及经济资源优势和税源情况，可报请中央批准开征某些具有地方特色的税种。当然，依国际通例，像房产税这样具有地方性的税种，也应当完全纳入地方税权的范畴。房价不断攀高，民怨鹊起，其中的一个重要原因，不正是因为国家法律未作规定，地方就不能决定对住宅征收房产税，导致拥有住宅不必承担法律上的财产义务也即相应的社会责任，引起过度的投资、炒作，扭曲了住宅



的功能吗？考虑到国情，作者建议将地方税收立法权下放到省一级地方，而且省级地方行使税权不得损害国家和其他地方的利益，也不能损害本地人民的利益，中央对此应握有监管权。

总之，作者基于扎实的功底和理论勇气，认识准确而恰当。全文立意确切、有价值，资料搜集充分，论述和形式合乎学术规范，结构合理，思路清晰，文字清新流畅，观点和结论正确，反映作者具备了较强的研究能力和文字素养，本书不失为一本优秀的著作。

当然，作为天然地负有诠释中国的成就和问题“职能”的一本著作，本书在针对性方面尚嫌不足，未紧扣中国实际展开理论的分析探讨，相关对策和制度设计也就不尽具体、到位。但瑕不掩瑜，希望作者有机会时能对本书再作修订、充实和完善，以发挥更好的社会效益。

是为序。

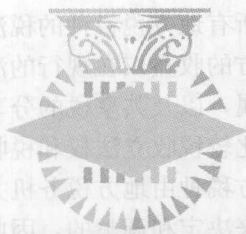
史际春
于中国人民大学明德楼
2013年7月

目 录

导 论	1
一、选题意义	1
二、文献综述	4
三、方法与框架	29
四、创新	33
第一章 确立地方税权的必要性和可能性	36
第一节 税权的内涵、外延及基本特征	38
一、税权的基本内涵	39
二、国际法上的税权	45
三、国内法上的税权	46
四、税权的基本特征	67
第二节 我国地方税权的历史发展及现状	69
一、高度集中体制时期的地方税权	71
二、财政包干体制时期的地方税权	74
三、分税制财政体制改革后的地方税权	78
第三节 地方税权异化的原因及表现	86
一、确立分税制的法律文件效力层次低	87
二、实施分税制的初衷是集权而非分权	87
三、变相的地方税权——收费权过度膨胀	91
第四节 我国确立地方税权的必要性	92
一、满足我国基本国情的客观需要	93
二、提高资源配置效率的有效途径	93
三、完善分税制财政体制的内在要求	94

	第五节 小 结	96
第二章	确立地方税权的理论基础和依据	98
	第一节 确立地方税权的理论基础	99
	一、确立地方税权的经济学基础	99
	二、确立地方税权的政治学基础	101
	三、确立地方税权的宪政理论基础	102
	四、确立地方税权的法律理论基础	105
	第二节 财政分权理论：确立地方税权的理论依据	106
	一、分税制：回归规范的财政分权模式	108
	二、财政分权的重心是税权的纵向划分	116
	第三节 纵向分权模式：确立地方税权的制度依据	119
	一、发达国家税权纵向划分的典型模式	121
	二、发达国家税权纵向划分的有益经验	130
	第四节 小 结	132
第三章	地方税权的基本构成及其实现	134
	第一节 单一制下中央与地方税权的分立	135
	一、单一制的国家结构形式及其类型	136
	二、划分中央与地方税权的条件及原则	138
	第二节 地方税权的形成及基本构成	139
	一、税权分配的基本原则	140
	二、地方税权是税权分配的结果	141
	三、地方税权各权能的基本构成	143
	第三节 促使地方税权协调运行的法律规则	147
	一、法律规制地方税权运行的原因	148
	二、法律规制地方税权运行的具体途径	151
	三、法律规制地方税权协调运行的具体规则	153
	第四节 小 结	157
第四章	地方政府间税收竞争的法律规制	158
	第一节 地方政府间税收竞争的基础理论	161
	一、地方政府间竞争的基本内涵	163
	二、地方政府间竞争存在的原因	167
	三、地方政府间税收竞争与市场秩序	170

第二节 法律规制地方政府间税收竞争的原因	175
一、地方政府间良性和恶性税收竞争	177
二、地方政府间税收竞争的特征和条件	181
三、地方政府间税收竞争的原因及效应	187
第三节 法律规制地方政府间税收竞争的表层路径	203
一、实行均等化的基本公共服务	206
二、确立可促使税权协调运行的地方税权	212
三、施行反行政垄断、破除地方保护的反垄断 制度	216
四、促进地方政府间的税收协调与合作	219
第四节 促使地方政府间税收竞争规范化的根本路径	224
一、建立健全地方政府间税收竞争理论	224
二、促使地方政府间税收良性竞争的措施	227
三、创建集分型地方政府间税收竞争模式	229
第五节 小 结	232
结 论	234
参考文献	238
后 记	258



我国地方税权的确立及其运行机制研究

导 论

一、选题意义

税收,是国家存续的命脉,特别是在被称为“税收国家”的现代国家。这是因为“对金钱的权力事关政府心脏”。分权是现代国家的常态,其中,最重要的分权是财政分权。我国作为世界上最大的发展中国家,最根本也是最主要的国情是“大”,特点是幅员辽阔、地大物博。这使得中央政府即使有高度集权的主观意愿,也不得不迫于客观现实而采取适当的分权模式。中央与地方关系的实质是中央与地方之间的权力分配方式及其相关关系,因此,研究我国这一单一制国家下的财政分权问题,对于促使地方政府筹集足够的财政资金、提供充分的基本公共服务,是极有理论价值的。从法学角度研究税权问题,已经有不少学者作出了卓著的贡献。但是,对于地方税权这一税权纵向结构中的“弱势”权力来说,无论是财税法学理论研究,还是财税法律实践,对其的认识和重视都严重不足。

我国地方基本上不享有税收立法权,不仅中央税、共享税的税收立法

权集中于中央,而且几乎所有地方税税种的税法、条例及其实施细则都是由中央制定和颁发的。地方的收益权在现行的法律框架下是不明确的,中央经常自行调整税种的归属,以及共享税的分享比例。因此中央与地方的收益界限是不清晰的。相比较税收立法权和税收收益权,地方享有的税收征管权相对比较完整。地方税种由地方税务机关来负责征收,但是哪些税种划归地方税却是由中央来决定和调整的,因此说其享有的征管权是相对完整的。从总体上来讲,可以认为我国不存在规范意义上的地方税权。但是我国的实践情况表现出来的却是另一种情形,即地方拥有非常多的变相税权。地方不仅利用收费权来行使征税之实,而且滥用税收征管权,蚕食中央税和共享税。所以,从实然的角度讲,地方还是拥有实际的、大量的不规范、不完全的税权。总之,研究地方税权问题,既具有重大的理论意义,又具有重大的现实意义。

如果要讨论地方税权问题,必须从税权谈起,也不得不谈到分税制以及初步确立分税制的法律文件。尽管其法律效力低,但是,其至少初步将分税制变成了现实:1993年12月15日,国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》要求:中央税、共享税以及地方税的立法权都要集中在中央,以保证中央政令统一,维护全国统一市场和企业平等竞争。各地区、各部门都要依法治税,不得超越权限擅自制订、解释税收政策。因此,我国税收立法权高度集中于中央,地方几乎没有税收立法权。而地方政府实际掌握的主要是不稳定的征管权和收益权。

经过了十几年的实践,分税制从“理想”的理论变成了“现实”的制度后,再次面临从“现存”的有较大问题的制度,向较为符合分税制本意和中国国情需要的“理想”的制度的方向发展、优化,其中,中共中央十七大报告即明确指出:“深化预算制度改革,强化预算管理,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,加快形成统一、规范、透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力。规范的地方财力来源主要有税收收入、收费收入以及举债收入。”由此可见,经过若干年的发展,社会经济情势已经发生了极大的变化,如果说分税制实施当时的初衷是中央集权的需要和考虑的话,现阶段应当是还原分税制的本来面目,重视地方税权的确立及其运行机制,成为完善分税制财政体制的主要方面。

税收立法权是税权中最根本、最原始的权力,其核心是税法的制定

权,或者说是开征权,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,本质上就是划分中央和地方之间税收资源的支配权。税收立法权的分配规则,决定了税收收益权和税收征管权的归属。

税收立法权是税权中最重要的权力,因此,地方税收立法权的缺位造成了地方政府财政运行的困难(尤其是县乡两级政府)^①,进而导致地方纷纷滥用收费权,给企业、公民的正常生产经营以及日常生活带来了非常大的不确定性,同时也极大地侵害了他们的财产权和营业(行为)自由,实际上造成了地方税权异化的问题。也就是说,实践中,严格意义上的地方税收立法权虽然并不存在,但是,实质意义上,却以地方收费权的形式在实际运行。在这个意义上说,确立地方税权是极为必要的,不仅可以使地方取得财政收入的权力得以“名正言顺”,更可以切实解决县乡基层财政的资金困绌问题,实现分税制财政体制的内在意涵。

继1992年开始实行社会主义市场经济体制、1994年实施分税制财政管理体制后,我国《预算法》于1995年1月1日开始实施,进一步确认和明确了社会主义市场经济体制下分税制的法律地位,该法的第8条规定:“国家实行中央和地方分税制。”第28条规定:“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券。”可见,在预算法确立的法律框架下,只有国务院才有权发行债券。^②如果地方财力不能满足事权的需要,其无法自行发行债券,只能由国务院代理发行。而事实上,国务院谨慎地固守着不允许地方政府举债、也甚少考虑为地方政府举债的界限,使得地方政府为应对现实的财政困难,不得不进行法律许可范围外的举债行为;而

① 中央政府垄断税收立法权造成了这一现象的长期存在:地方政府将转移支付以及制度外的收入(例如出售土地使用权),而非税收,作为满足地方支出的主要来源。这些选择通常会被视为与财政自治相互矛盾。参见崔威:《税收立法高度集权模式的起源》,载《中外法学》,2012(4)。

② 经国务院批准,2013年上海市、浙江省、广东省、深圳市、江苏省和山东省开展地方政府自行发债试点。

且,这种情况还屡见不鲜。如还不正视的话,则不仅会使得地方政府举债禁止的规定名存实亡、破坏法律法规的严肃性,而且事实上属于违法行为,理应受到严厉的法律制裁。值得研究和讨论的是,地方举债虽然于法不合,却是于理能存的。由此可见,如果回避地方税权问题,是无力于满足社会需求的。

国务院总理温家宝在2009年《政府工作报告》中指出,国务院同意地方发行2000亿元债券以应对金融危机。此次由财政部代理发行,列入省级预算管理。这是继1998年之后,我国再次通过中央代地方以发行债券的方式帮助地方解决融资问题。1998年,为应对亚洲金融危机影响,我国首次通过发行长期建设国债并转贷给地方的方式,增加地方政府财力。^①虽然由中央代替地方发行债券能一定程度上缓解地方政府资金困难,但是其力度毕竟有限。在目前新一轮财政政策扩张的情况下,如何提升地方的财力及其来源的规范性已成当务之急。

从长期来看,要解决基层地方政府的财力不足问题,必须从制度上入手。允许地方政府发行债券和收费都不是彻底解决问题的最佳方案。只有从宪法和基本法律的层面上规定和完善分税制,赋予地方一定的税权,并辅之以规范的财政转移支付制度,才有可能较为妥善地解决这一问题。也只有这样,才可以调动中央与地方两个方面的积极性,并规范地方政府间事实上存在的恶性税收竞争。综上所述,研究我国地方税权的确立及其运行机制,既可以推动我国税法理论研究的进一步发展,更可以切实解决我国分税制财政体制下,政府间纵向财政分权不彻底所产生的种种不足和问题。可见,本书的研究既具有一定的理论价值,更富有实践意义。

二、文献综述

(一) 地方税权的研究

1. 国内有关地方税权的研究

目前关于地方税权的相关研究成果主要集中在经济学与法学这两个领

^① 但其后转贷资金的偿还情况并不理想,一些财力薄弱的省份无力归还,最终由中央财政兜底。参见朱宝琛:《地方政府性债务是“真老虎”还是“纸老虎”》,载《证券日报》,2011-07-20,第A03版。

域。除论文、专著与博士学位论文之外,还有一定数量的硕士学位论文与期刊文章。

一是经济学领域,其对中央税权与地方税权的确立、税权的纵向划分等问题有着一定广度、深度的研究。主要论文、专著与博士学位论文如下:

刘冰认为税权是税收分配活动中,各涉税主体依法享有的权力和权利的统称。社会主义市场经济条件下,税收是政府为满足社会公共需要,依法强制参与社会产品的分配。它既是一种具体的分配活动,又体现着特定的分配关系。由此可见,就涉税主体来说,税权主要由国民税权、政府税权和国际税权所构成。其中,国民税权包含国民的整体税权和个体税权;政府税权可进一步细分为政府的征税权与用税权;国际税权则是政府税权行使效应外溢所引发的国际税收分配权。在一个开放的经济环境中,国际经济活动与国民经济活动并无明显的分界,各类经济活动和不同经济主体,既受制于各国与地区所固有的政府税权,也同时受制于政府税权在不同国家和地区之间的分配,即受制于国际税权的冲突与协调。^①

魏少婷分析了税权划分中的正式制度和非正式制度。认为税权划分的正式制度是指由国家立法机构及相关部委制定和颁布的,强制实施并且受国家公权维护的,关于税权划分的各项法律、法规、行政规范、指令等;税权划分中的非正式制度是指影响税权划分的各种传统的、无形的、却能够影响人们行为选择的各种非正式的规则和习惯。其主要包括价值观念、道德观念、习惯性行为、伦理规范、意识形态及传统因素,其中意识形态处于核心地位。在实际的税权划分中,非正式制度也正深刻地影响着中央与地方以及同级政府不同部门的税权关系,是我们在完善横向和纵向税权关系中不可忽视的重要因素。在税权划分的过程中,应该既看到正式制度改革,也要有全局性的观念,看到非正式制度的重要影响,要进一步深化税权划分改革,应该调整总体的改革思路。^②

汤玉刚、关凤利认为由于地方政府不具有包括税收立法权、税率调整权和税收征管权等在内的完整意义上的税权,地方税权仅指狭义上的税收

① 参见刘冰:《国民税权的内涵界定及其引申》,载《改革》,2009(11)。

② 参见魏少婷:《论税权划分中的正式制度和非正式制度》,载《扬州大学税务学院学报》,2009(5)。

征管权。分税制改革之后,“买税卖税”现象在我国中西部地区的基层政府,尤其是乡镇一级政府间浮现出来,并呈蔓延之势。这种现象被称为税权交易。在当前的压力型体制下,以税收计划指标为依托的纵向税收竞争诱发了地区之间横向的非正式税收合作,使税权交易双方的福利同时得到改进。税权交易的兴起与衰落是一个复杂的历史过程。税权交易的存在使政府间纵向财政关系发生变化。由于税收超收返还、跨期税权交易和跨区税权交易的存在,实际税收集中指标的计算变得复杂。随着税收制度规范化程度提高,上级通过税收指标控制税收征管效率的收益递减,内生于纵向指标化管理的税权交易也将淡出历史舞台。^①

白彦锋在《税权配置论——中国税权纵向划分问题研究》一书中区分了国家税权和政府税权等不同层次的概念,将税权细分为税收立法权、税收征管权和税收收益权;又在研究税权划分过程中,形成了税权划分悖论这一特有的研究方法。作者对以中国税权划分悖论为核心的我国的税权划分现状做了深入分析,以中美税权划分悖论为核心论证了我国税权划分改革的方向。作者在将税权划分为税收立法权、税收征管权和税收收益权的基础上,又将税收收益权细分为初次收益权和最终收益权。此书研究的初衷是关注政府间财政关系中的相关问题,因此将税权概念界定为:国家为实现其职能取得税收收入,在税收立法、税收征管和税收收益方面的权力和权利。^②

靳东升主编的《依法治税:中央与地方税权关系研究》中所收录的论文既包括税收理论基础研究,又涉及税收工作的实践经验,主要是根据我国目前中央与地方税权划分中存在的问题及世界各国对税权划分的经验,综合我国的国情及国内市场经济的特点,围绕着中央与地方税权划分的课题进一步开展研究与探讨的。^③

许善达在《中国税权研究》一书中将税收领域的权力划分为税收立法权、税收执法权和税收司法权,并从国家税收权益和促进国民经济稳定发展的高度,全面探讨、研究如何健全税收立法体制、完善税收秩序、制裁

① 参见汤玉刚、关凤利:《税权的跨区跨期交易与税收制度规范化》,载《经济研究》,2010(9)。

② 参见白彦锋:《税权配置论——中国税权纵向划分问题研究》,北京,中国财政经济出版社,2006。作者博士学位论文为《中国税权纵向划分问题研究》,中国人民大学2005年博士学位论文。

③ 参见靳东升主编:《依法治税:中央与地方税权关系研究》,北京,经济科学出版社,2005。

税收违法行为、使税收在推进社会主义市场经济健康发展方面发挥应有的作用；同时还从公共财政理论的高度提出了“研究中国税权问题”，为进一步深化税费改革、理顺分配关系、规范“费权”运行，进行了有益的探索；不仅如此，还对“中央与地方关系研究”、“关于税权问题的国别研究”和“关于中国税权问题的历史研究”，从宏观决策和历史实证的视角，提供了一个可供比较和借鉴的平台。^①

杨文利写作了《中国税权划分问题研究》一书。该书从理论到实践、从国外到国内、从历史到现实对中国税权的纵向划分等问题进行了开拓性的探讨，并提出了相应的政策建议。^②

二是法学领域，其中主要以经济法学领域的成果为代表，从税权的内涵与税权的分配角度探讨中央税权与地方税权之间的关系；并且探讨了地方税权的运行构建与运行机制等问题。针对地方税权的确立及其运作机制这一问题，并无相应的专著或博士学位论文，而有关“税权”这一问题有一定数量的专著、博士论文与期刊论文，根据目前通过公开检索渠道可以收集的资料情况来看，基本上包括：

（1）代表性观点

张守文的《税权的定位与分配》和《税法原理》是从国际法和国内法两个维度对税权概念进行考察的。其认为税权在不同的层面、不同参照系中的坐标是不尽相同的。这些层面包括国际层面和国内层面、国家层面与国民层面、立法层面与执法层面等。在国际层面上，税权就是一国对税收事务的管辖权。在国内层面上，税权又分国家税权和国民税权，国家税权包括税收权力和税收权利，前者指国家的征税权，后者指国家对国民的税收债权；国民税权包括国民总体的税收权力和个人享有的税收权利。提出从效率的角度而言，应当由中央政府和地方政府分别提供不同层次的公共物品，这已为经济学理论和相关国家的制度实践所证明。因此，从这个角度说，对税权进行有效的配置，合理界定各级政府的税权，实行“财政联邦主义”所要求的分权，也是有其意义的。^③

① 参见许善达：《中国税权研究》，北京，中国税务出版社，2003。

② 参见杨文利：《中国税权划分问题研究》，北京，中国税务出版社，2001。

③ 参见张守文：《税权的定位与分配》，载《法商研究》，2000（1）；张守文：《税法原理》，4版，北京，北京大学出版社，2007。

徐孟洲在《税法原理》一书中提出：税权，也称课税权，指由宪法和法律赋予政府开征、停征及减税、免税、退税、补税和管理税收事务的权力的总称。税权是由法律规定的，是国家权力在税收上的表现；它具有专属性、法定性、优益性、公示性和不可处分性。不管是集中税权还是分散税权，都是针对国家在税收征管方面的情况而言的，所以，税权的主体应该是国家并仅限于国家。当然，国家的权力总要通过权力分工的方式实现，所以，税权主体包括抽象意义的国家和国家机关。^①

刘剑文、熊伟在《税法基础理论》一书中提出，横向的课税权主要包括税收立法权、税收征收权、税收司法权和税收违宪审查权；纵向的课税权主要涉及地方的税收立法权、收益权和征收权。作者认为，目前的地方财政危机主要是由税收收益权分配不合理造成的，解决问题的关键应当从划分税收收入的归属入手。至于地方税收立法权的问题，当前的谨慎做法具有一定的生命力，不宜轻易改变。如果非要赋予地方税收立法权，除非将我国国体改为联邦制，或者实施地方自治，否则地方税收立法权只能通过中央授予，其本身不具有独立性。^②

朱大旗在《“分税制”财政体制下中国地方税权问题的研究》一文中认为，税权从广义而言，可分为纳税人（人民或国民）税权和国家（政府）税权；从狭义而言，税权仅指国家（政府）税权。国家（政府）税权，简而言之，是指国家（政府）依法享有的征税权（税收权力）和税收债权（税收权利），其内容大致可包含税收立法权、税收征管权、税收收益权（税种归属权）和税收司法权。前述税权内容，除税收司法权外，在市场经济体制国家的公共财政框架下，往往要依法（宪法、地方自治法、财政收支划分法等）在中央政府和地方政府之间进行比较明细的划分，从而形成中央（政府）税权和地方（政府）税权，以切实保障中央和地方各自的基本财力，更好地满足全国性公共产品（或服务）和地方性公共产品（或服务）的需要。^③

史际春、张扬、冯辉三位作者合作撰写了《论和谐社会语境下的地方

① 参见徐孟洲：《税法原理》，北京，中国人民大学出版社，2008。

② 参见刘剑文、熊伟：《税法基础理论》，北京，北京大学出版社，2004。

③ 参见朱大旗：《“分税制”财政体制下中国地方税权问题的研究》，载《安徽大学法律评论》，2007（2）。