

构建 和谐四川之路

GOUJIAN HEXIE SICHUAN ZHI LU

中共四川省委党校研究生部 · 编



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

构建和谐四川之路

中共四川省委党校研究生部 编

西南交通大学出版社

·成都·

图书在版编目 (CIP) 数据

构建和谐四川之路 / 中共四川省委党校研究生部编.
成都: 西南交通大学出版社, 2007.8
ISBN 978-7-81104-600-7

I. 构… II. 中… III. 中国共产党—执政—党的建设—文集 IV.D25-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 104087 号

构建和谐四川之路

中共四川省委党校研究生部 编

责任编辑	臧玉兰
封面设计	本格设计
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 87600533
邮 编	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	四川煤田地质制图印刷厂
成品尺寸	140 mm × 203 mm
印 张	14.625
字 数	341 千字
版 次	2007 年 8 月第 1 版
印 次	2007 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81104-600-7
定 价	25.00 元

图书如有印装问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话: (028) 87600562

序

本书收录的是中共四川省委党校 2003 级在职研究生班学员的 14 篇优秀毕业论文。或许，这些论文并不是最优秀的；或许，另有优秀论文没有被收录在册。但我个人以为这些已经不重要了，我们权且把它们当作老师心目中的优秀论文吧。

有一点是可以肯定的，就是这些论文是中共四川省委党校的在职研究生们经过三年的理论学习和专业训练，运用刚刚练就的理论武器和研究方法，去认识改革和发展，去探究落实科学发展观、构建和谐四川之路上的许多值得思考的问题。

“科学发展、和谐社会”，恐怕是当下社会生活中出现频率最多、人们最为耳熟能详的词汇。因为这两个词汇所代表的问题，已经十分尖锐地摆在我们面前，并深深地引发着我们的思考。大家曾经认为，目前经济发展了，人民生活水平提高了，社会更加和谐与稳定了，所以，我们就可以一门心思地致力于以经济增长为中心的发展。但，事实并不如此简单。在新中国成立前，中国社会既不公平又不公正，所以中国共产党要领导人民闹革命，推翻当时这个社会及其政治经济制度。中国革命取得成功以后，我们实行了二十多年的计划经济体制，取得了一定发展，社会生活发生了重大变化。但是，随着社会的发展，我们看到，计划经济

并不能解决所有的问题，于是市场经济便成为我们前进的一大选择。因为我们发现，市场经济未必属于资本主义，社会主义也可以搞市场经济，社会主义市场经济能给我们带来富裕，带来公平和公正。

1993年9月16日，邓小平同弟弟邓垦有一次十分重要的谈话。他说：“十二亿人口怎样实现富裕，富裕起来以后财富怎样分配，这都是大问题。题目已经出来了，解决这个问题比解决发展起来的问题还困难。分配的问题大得很。我们讲要防止两极分化，实际上两极分化自然出现。”他指出：“少部分人获得那么多财富，大多数人没有，这样发展下去总有一天会出问题。这个问题要解决。过去我们讲先发展起来，现在看，发展起来以后的问题不比不发展时少。”^①

我们现在所面临的诸多问题，应当是经济增长到一定阶段，市场经济发展到一定程度时，利益群体开始分化，利益分配出现不公平，新的弱势群体出现所导致的。面对这些问题，迫切要求我们坚持以人为本，全面落实科学发展观，努力构建社会主义和谐社会。只有这样，才能从根本上解决社会不公平不公正的问题。

学习掌握运用马克思主义理论、尤其是马克思主义中国化的最新理论成果，来认识、分析和研究解决现实问题，历来是中共党校的优良传统。在延安时期，毛泽东同志就指出：“对于在职干部的教育和干部学校的教育，应确立以研究中国革命实际问题为中心，以马克思列宁主义基本原则为指导的方针，废止静止

^① 《邓小平年谱》，中央文献出版社2004年版，第1363页。

地、孤立地研究马克思列宁主义的方法。”^①他还要求：“现在我们的党校也要定这个规矩，看一个学生学习马克思列宁主义以后怎样看中国问题，有看得清楚的，有看不清楚的，有会看的，有不会看的，这样来分优劣，分好坏。”^②毛泽东同志认为，用马克思主义理论来认识现实问题，要树立两种科学态度。一是“有的放矢”态度。这里，“的”就是中国革命，“矢”就是马克思主义。要用马克思主义之“矢”去射中国现实之“的”。二是“实事求是”态度。毛泽东同志说：“‘实事’就是客观存在着的一切事物，‘是’就是客观事物的内部联系，即规律性，‘求’就是我们去研究。我们要从国内外、省内外、县内外、区内外实际情况出发，从中引出其固有的而不是臆造的规律性。”^③毛泽东同志把实事求是作为中央党校的校训和党校教育的基本方针，这是我们必须坚持的。党校教育的显著特点和优势是，直面现实、研究现实、干预现实。因此，当科学发展和和谐社会成为当下的热点和现实的强音的时候，党校教育应该紧跟形势，组织有关学员围绕科学发展观和构建和谐社会这个主题开展研究。

从学科和专业看，本书收录的这些论文涵盖了政治学、经济学、法学、管理学等各学科并形成了一种交叉和融合。从内容和选题看，这些论文涉及了区域经济发展、工业化道路选择、公共财政问题、社会保障体系建设、农村土地制度改革、生态环境保护、农村专业合作经济组织发展、公民权益保障和行政体制改革等。我们知道，科学发展与和谐社会，是一个没有止境的追求过程，很难说我们现在的发展已经十分科学，社会已经治理得非常

① 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1991年版，第802页。

② 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1991年版，第815页。

③ 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1991年版，第801页。

完美了。这正如邓小平同志所言：“发展起来以后的问题不比不发展时少。”所以，这些论文，只是记录了中共四川省委党校的研究生们，在追求科学发展、构建和谐社会的道路上蹒跚前行中的理论思考和点滴心得。

这里，我们要感谢这些研究生的指导老师们以及推荐、评选这些论文的老师所付出的劳动。我们期待在职研究生们在今后的工作中能写出更多的更有价值和启迪的研究论文。尽管在许多年以后，当我们回头阅读这些论文，其中的观点或许过时了，甚至会感到好笑。但，我们仍然可以毫无愧疚地说，为了科学发展和构建和谐四川之路，我们曾苦苦思考过，努力过。

是为序。

郭伟

2006年5月

目 录

进一步理顺中央与地方分配关系的思考	(1)
以破解“三农”问题为切入点，夯实党的执政基础	(28)
论工会在维护国有企业职工合法权益方面的作用 ..	(55)
土地补偿标准的经济学浅析	(83)
试论宜宾区域物流体系与区域经济发展	(112)
泸州发展港口经济的若干思考	(145)
关于加快推进苍溪县工业化进程的思考	(178)
税源分析与税收能力评估问题探讨	
——兼论自贡市国税收入与经济增长的相关性	(221)
从瞿河乡的实践看农村社会保障体系建设 ..	(261)
对公共政策执行障碍性顽症的分析与思考	(294)
农村专业合作经济组织发展的现状及对策研究	
——以四川省资阳市为例	(323)
论退耕还林的政策缺失及对策措施	(356)
论我国卫生行政复议法律制度建设	(391)
论电力设施保护法律制度的完善	(424)
后记	(459)

进一步理顺中央与 地方分配关系的思考

杜 川

【内容提要】 中央与地方分配关系不仅表现在中央与地方政府的财政和财力划分及其相互关系上,也表现在中央与地方以及地方各级政府间的职能确立和事权划分上,从这个意义上讲,分配关系就是政治关系。1994年的分税制改革,确立了我国政府间尤其是中央与地方的分配关系框架,但这个框架只是基本的、初级的。矛盾与问题昭示我们:进一步的深化改革势在必行。

本文分析了现阶段我国分配关系特别是中央政府与地方政府分配关系中存在的问题,从协调处理好集权与分权的辩证关系角度,对进一步理顺中央与地方分配关系作了理性思考,并从公共财政体制建设的层面,提出了进一步理顺中央与地方分配关系的路径,即:应以集权和分权相结合的,国税、地方税和中央地方共享税共存的不彻底型分税制为主来进行逐步改革。

【关键词】 中央 地方 分配关系 税收

在中央与地方的关系中,财政关系是最基本和基础的关系。1994年我国开始实施的分税制财政管理体制,较好地解决了中央集权与地方分权问题,对于理顺中央与地方的分配关系,调动中

央、地方两个积极性发挥了积极作用。但在实施过程中，也显露和积累了一些问题，有待于我们在深化改革时加以完善。

一、中央与地方关系中的财政关系

在国家管理中，科学处理中央与地方的关系，对实现政府对整个国家的有效管理具有极为重要的意义。中央与地方的关系涉及经济、政治、文化等各个领域。其中，财政关系是最基本和基础的关系，它对政府提供公共服务，在政府有效管理社会经济、政治、文化事务等方面起着根本的制约作用。

（一）财政关系与政府职能的实现

财政属于政府的分配，而不同级次的政府所执行的特定职能或侧重点是不同的。因而应根据各级政府行使职能的需要，相应地划分财权和财力，为不同级次的政府履行其职责提供物质保证。

政府职能的实现及实现程度是与各级政府提供公共产品的质、量、度紧密相连的。就我国实际来说，如果忽视政府作为公共产品供给者的基本属性，而只讲其他属性，那么，政府职能就不会得到根本性转变。因此，公共财政建设是政府职能转变之必须。

公共财政是政府集中一部分国民收入用以满足公共需要的收支活动。在市场经济条件下，公共财政具有三个基本特征：一是公共性，着眼于满足社会公共需要；二是公益性，立足于非营

利；三是法制性，收支行为要规范。公共财政发挥作用的领域是市场机制失灵的领域，即单纯依靠市场机制无法解决或解决得不好的领域。在这样的情况下，就需要公共财政通过财政支出、税收、转移支付等手段，参与国民收入再分配，为全体社会成员提供公共产品和公共服务。

稳定经济是现代政府的职能之一，在经济发展的不同阶段，配置职能与分配职能发挥着不同程度的影响作用。一些发达国家的实践证明，政府职能作用的着力点正从配置职能转向分配职能，从而使发达国家相对强化了中央政府及其财政的地位。稳定的职能是中央政府独有的职能，分配的职能主要由中央政府来完成，而配置的职能主要是通过地方政府来完成。

事权、财权划分与中央、地方政府职能作用的侧重点相关，与公共产品的受益范围相关。如果说中央与地方政府在政府职能分工上具有的层次性，从主观上为事权、财权的划分提供了约束条件，那么，公共产品受益范围的层次性，就从客观上为事权、财权的划分提供了依据。提供难以受市场左右的公共产品和服务，是政府配置资源的重要组成部分。地方政府是地方性公共产品的最佳提供者。这是因为居民之间对一定的区域性公共产品的偏好程度是各不相同的，而这种不同的偏好程度，也就决定着不同地区居民对各种公共产品的需求量存在着差异。与中央政府相比较，地方政府行使职责的背景有所不同。

（二）处理中央和地方分配关系的模式及主要特征

在处理中央与地方分配关系上，在世界主要经济发达国家中多数国家采用的是分税制。各国分税制的具体模式千差万别，但

是从国家财政收入的初始分配来看,分税制模式主要可归纳为三类:①彻底分税——联邦与地方分权型(以美国为典型);②联邦(中央)、地方兼顾型(以德国和日本为代表);③中央集权型(如法国、韩国)。比较完善的分税制模式也有所不同,但它们明显具有三个共同特征:

1. 分税制都不是绝对的

在分税制较完善的国家,分税制并不是国家财力的决定性分配,而是国家税收在政府间的初始分配。各国都借助纵向或横向的转移支付手段以达到各级政府的最终财力使用权与事权的大体平衡,一般不存在地方向中央上交事权的现象。即使是分税制最为彻底的美国,州和地方政府也不是只以本级收入实现本级事权,联邦拨款占州与地方政府支出的比例一般保持在20%左右。

2. 税收相对集中于中央,事权分散给地方

在这些分税制较完善的国家里,主要的税收立法权集中于中央,税源稳定的大宗税收划为中央财政,作为中央的初始财力,通过授予地方较多的事权(辅之以财力补助)来发挥地方政府的能动作用。例如,在美国和日本,所得税是税源最有保障的税收,个人所得税和法人所得税就成为联邦(中央)税的最主要收入。

3. 许多分税制较完善的国家都赋予地方政府适当的税收管理权

如美国实行联邦、州和地方三级课税制度,三级政府各自行使属于本级政府的税收立法权、征收权。虽然日本和德国的主要税收管理权集中在中央(或联邦),但是日本一些地方税的解释权和减免权归地方政府,德国的州政府也有权开征某些地方性

税种。而法国无论是征税权还是税额的分配都由中央政府统揽。这种高度集中的税收管理体制并不足取,因为法国的现行税制非常复杂,也还没有建立起规范的调节机制(转移支付制度)。

外国的分税制经验给我们以下启示:

(1) 不能割断中央与地方之间的财政关系。由于地区间的经济发展不平衡,分税制的有效运行要求一套完善的转移支付体系。

(2) 税权的相对集中是必要的,许多市场经济发达的国家的中央集中程度并不低。例如,1980年以后美国联邦政府财政支出占全国财政支出的比例一直保持在55%左右。英、法等国的这一比例则更高。

(3) 授予地方政府适当的税权和赋予地方政府较多的事权同样重要。前者可以提高地方税收效率,后者可以提高政府职能的有效性。

总结各国分税制实践还可以发现,高效的规范化分税制需要具备一些基本运行条件:

- ① 各级政府的事权范围比较明确;
- ② 比较充分的信息资料积累准备,为分税制及转移支付制度的科学设计提供经验依据;
- ③ 能够建立比较完善的地方税收体系。

二、我国分税制财政体制改革及其存在的问题

(一) 分税制财政改革及其背景和基本要求

财政体制是划分中央与地方以及地方各级财政收支范围和管理权限的制度。我国在改革开放以后,随着税收制度的改革、建设,税收收入占财政收入的比重不断增长,逐步成为财政收入的主要来源。2005年,全年财政收入31 148亿元,其中税收收入30 866亿元,占99%(据《中国税务报》2006年1月2日报道)。因此,中央与地方的收入分配主要是通过税收来实现和完成的,税收体制是财政体制的重要内容。

1994年,我国进行了分税制财政体制改革。其后,从1995年开始,我国又对政府间财政转移支付制度进行改革,逐步建立了较为规范的政府间财政转移支付体系,加之2002年的所得税收入分配改革,我国基本上建立起了适应社会主义市场经济要求的财政体制框架。这是新中国成立以来政府间分配关系方面涉及范围最广、调整力度最强、影响最为深远的重大制度变革。

分税制财政体制是“在中央与地方之间以及地方各级政府之间以划分各级政府事权为基础,相应划分财权和财力的一种分权式财政体制”。实行分税制,要求按照税种划分中央和地方收入来源,实现“三分”,即分权、分税、分管。所以,分税制实质上就是为了有效地处理中央政府和地方政府之间的事权与财权关系,通过划分税权,将税收按照税种划分为中央税、地方税(以及中央和地方共享税)两大税类进行管理而形成的一种财政管理体制。

实行分税制后,税种和各税种形成的税收收入分割按照立法、管理和使用支配权,形成了中央税和地方税(中央和地方共享税)。其中,中央税是指税种的立法权、课税权和税款的使用权归属于中央政府的一类税收;地方税是指立法权、课税权和税款的使用权归属于地方政府的一类税收。税款收入按照管理体制

分别入库，分别支配，分别管理。中央税归中央政府管理和支配，地方税归地方政府管理和支配。

在实践中，某些税种的收入并不一定完全归属于中央或地方政府，而是按照一定的比例在中央政府和地方政府之间进行分配，收入共享，从而出现共享税类。一般来说，共享税是指税种的立法权归中央政府（或上级地方政府），上下两级政府分别征收、管理，并各自享有一定比例的使用权的一类税种。共享税的决定性划分标准不是立法权，也不是征收管理权，而是税款所有（支配）权，是按照税款归属标准进行的划分。

分税制的真正含义在于中央与地方财政自收自支、自求平衡。当今世界上，实行市场经济体制的国家特别是发达国家，一般都实行了分税制。至于实行什么模式的分税制，则取决于三个因素，即政治历史、经济体制以及各自遵循的经济理论。

我国在古代便有分税制的雏型，汉代以来对税收一直中央与地方按比例分成制。据《汉书》记载：汉代，县级是收税基层单位，各县所征收的赋税除支付俸禄外全部上交郡，郡再核实汇总上报中央，“汉定以来，百姓赋敛，一岁为四十余万万，吏俸用其半，余二十万万，藏于都内（中央）”。即中央与郡一般实行对半分成。

唐初，中央与州的赋税分成仍是各占一半。唐代后期，实行“两税三分制”。“先是先下百姓，输赋（税）于州府”，然后，由州府将收入分作“上供（中央）、送使（节度）、留州”三部分。《旧唐书·王彦威传》记载：唐文宗时（公元826—841年），“天下租税，一岁所入，总不过三千五百余万，而上供之数三分之一焉”。

宋朝初年，宋太祖对地方政府采取“稍夺其权，制其钱谷，

收其精兵”的政策。各州赋税收入除日常供给外，其余一概由转运使“辇送京师”。

到了元代，税收分成制继续向着有利于中央的方向发展。根据武宗时中书省“常赋岁钞四百万锭，各省备用之外，入京师者二百八十万锭”的奏言，可见上交中央与留省自用的比例达到了7:3。

到了明代，专制主义中央集权得到进一步加强。州县税收分“起运”、“留存”两部分。每年各州县赋税征齐后，按规定的数量和时间，将应上缴中央的税收“起运”至省布政司，听凭户部调用。“留存”部分划归地方用于官俸、军饷和办公经费等。“起运”与“留存”比例大体上为8:2。

清代承袭明制，中央的户部拥有“制天下之经费”的权力，各省“留存”必须经奏准才能开销。清嘉庆末年（19世纪初），全国赋税收入3 335万两白银，“留存”只有580万两，仅占18%。可见清朝前期的财税权力达到了中央高度集中。

由此看来，中央与地方政府之间的分配关系是一个历史范畴，分税制作为中央与地方的收入划分方式具有历史必然性，同时分税制的状况也直接反映着中央与地方的集权分权关系。

我国1994年起实施的分税制财政管理体制改革的经过多年的财政包干体制基础上展开的，其总体要求是：以原包干制为基础，按照“存量不动，增量调整，逐步提高中央的宏观调控能力，建立合理的财政分配机制”的原则设计，采取了“三分一返一转移”的形式，即划分收入，划分支出，分设税务机构，实行返还和转移支付制度。这当中，突出了提高“两个比重”的目标，即提高财政收入占GDP的比重，提高中央财政收入占全部财政收入的比重。具体划分方式是：把需要由全国统一管理、影

响全国性的商品流通和税源集中，把收入较大的税种划为中央税，税权（立法权、司法权、执法权）归中央；把与地方资源、经济状况联系比较紧密，对全国性商品生产和流通影响小或没有影响，税源比较分散的税种划为地方税，税权归地方；把一些税源具有普遍性，但征管难度较大的税种划为中央和地方共享税，立法权归中央，司法权和执法权归中央或地方。

按上述思路框架，中央税包括：关税和进口增值税、消费税、中央企业所得税、地方银行和外国银行及非银行金融机构的企业所得税、铁道部和银行保险公司总部集中缴纳的收入（营业税、企业所得税、利润和城建税）。地方税包括：营业税（不包括铁道部、银行和保险公司总部缴纳的）、地方企业所得税（不包括地方银行、外国银行和非银行金融机构缴纳的，2002年改为共享税）、个人所得税、土地使用税、固定资产投资方向调节税（已取消）、城建税（不包括铁道部、银行和保险公司缴纳的）、房产税、车船使用税、印花稅、屠宰税、农业税（已取消）、农林特产税、耕地占用税、契税（未开征）、遗产赠与税（未开征）、土地增值税、国有土地使用税等。共享税包括：增值税（地方：25%，中央：75%）、资源税（中央：海洋石油，地方：其他）、证券交易税（中央：50%，地方：50%）。同时，税务机关分为国家税务局和地方税务局，分别征收，分别入库。

在此模式下，就占税收收入主体的增值税和所得税（占税收总量70%以上）而言，前者中央得75%，后者中央得60%（2005年）。

可以看出，我国分税制财政体制从一开始就处于这样的背景之下：以财权划分为中心，财权与事权基本分离；中央财政的匮乏；致力于提高中央财力，增强中央宏观调控能力。