



中青年经济学家文库
ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中央与地方税权配置的法经济学研究

彭艳芳 / 著

ZHONGYANG YU DIFANG SHUIQUAN PEIZHI DE
FAJINGJIXUE YANJIU

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中青年经济学家文库

中央与地方税权配置的 法经济学研究

彭艳芳 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与地方税权配置的法经济学研究/彭艳芳著.

—北京: 经济科学出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7158 - 7

I. ①中… II. ①彭… III. ①税法 - 法学 - 经济学 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 220. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 186924 号

责任编辑: 刘 莎

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 邱 天

中央与地方税权配置的法经济学研究

彭艳芳 著

— 经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

710 × 1000 16 开 13 印张 220000 字

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7158 - 7 定价: 49.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

当今中国正在逐渐由一个“自产国家”向“税收国家”转型，对国家治理提出了新的要求。税权，是税法学与税收学研究的逻辑起点与核心，也是一种稀缺的资源。作为一项制度安排，税权配置问题对整个社会经济影响深远。事实上，近年来中国经济出现的很多问题都可以在税权配置上找到根源，强化对该问题的研究具有重要的理论与实践意义。

已有的研究中，法学界与经济学界基本上是泾渭分明，鲜有将二者结合起来的学术成果。税权配置涉及国家的根本权力，具有复杂性与特殊性，单纯从法学或经济学的角度展开研究，并不足以将问题分析清楚。在目前学术界，特别是经济学领域，对税权的研究尚显薄弱的情况下，运用法经济学的研究思路与方法，深入探讨中国中央与地方税权配置问题就成为本书的一种尝试。

本书所要解决的核心问题是：中国中央与地方税权配置是否符合效率、公平标准？其背后的制度成因是什么？围绕该问题，本书主要采用了文献调查、均衡分析、统计分析、历史分析、比较分析、博弈论等方法，以税收债务关系理论为研究始点，在法经济学理性选择范式下，分析中央、地方的行为选择与动因；从不同角度考察中央与地方税权配置是否效率以及是否公平；从制度供给、需

求层面研究实践中税权配置出现不公平和效率损失的原因，并在此基础上阐述优化中国税权配置的路径选择。

本书的核心观点是：当前中国税权配置的根本症结在于行政化的分权方式，税权法治以起点公平为始，总成本最小，也最有效率；优化中国税权配置应遵循法治的路径前行。创新之处有：

（1）研究视角的创新。本书以税收债务关系理论作为研究的逻辑起点，将效率、公平作为衡量税权配置的标准；基于法经济学理性选择范式，通过分析中央政府与地方政府在税权配置中的行为，对中国税收分权进行动态考察，并从制度层面探讨现有税收分权模式的成因。与传统法学、经济学对中央与地方税权配置的分析路径相比，本书在研究视角与思路上有所突破。

（2）税权配置的公平效率观。本书在运用效率、公平指标分别对中央与地方税权配置进行考量的基础上，进一步探讨当前中国税收分权中存在种种问题的根本原因正是由于制度安排的起点不公，即行政化的税权配置方式。税权法治则恰恰补正了行政分权的不足，起点的公平不仅有助于结果公平的实现，也有利于长期效率的提高。

（3）将税权横向、纵向配置相结合。税权配置的两个维度间并非孤立存在。在探讨中央与地方政府间的税权配置时，将其与横向配置结合，认为中国税权纵向配置失衡源于横向配置的失控。因此，尽管纵向分权对经济的影响更为显著，但问题的解决却最终应归结于税收立法权的横向配置，这也使得所提出的税权法治化的路径选择更具说服力。

（4）分析了所有制结构变动对税权配置的影响。市场经济环境下，私营经济的快速发展使得来自“私人部门”的税收收入在国家财政收入中的地位越来越重要，这大大提升了对税权的合法性、正

当性等方面的要求。然而，中国的税权配置方式依然沿袭过往的行政化路径，没有适时调整及摆脱对“人治”路径的依赖，未能很好地适应当前经济发展的要求，从而导致实践中诸多问题的产生。

（5）构建更加符合中国国情的税收分权指标——地方税收自给率，实证结果表明，近年来中国的税收分权状况并不利于经济增长。

目 录

第1章 导论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 主要概念的界定与厘清	3
1.2.1 税权	3
1.2.2 国家税权与政府税权	7
1.2.3 税权配置、税收分权与财政分权	8
1.3 相关文献综述	11
1.3.1 国外的研究	12
1.3.2 国内的研究	15
1.4 研究的内容、方法与主要观点	21
1.4.1 研究内容	21
1.4.2 研究方法	23
1.4.3 主要观点	24
1.5 本书的创新与不足	25
1.5.1 本书的创新	25
1.5.2 本书的不足	27
第2章 中央与地方税权配置的理论分析	29
2.1 效率与公平：理想税权配置的标准	29

2.1.1	税收债务关系理论:分析的逻辑起点	30
2.1.2	税权配置的效率	31
2.1.3	税权配置的公平	43
2.1.4	税权配置中效率与公平的关系	46
2.2	三个假设:分析的基本前提	48
2.2.1	有限理性	49
2.2.2	机会主义行为	52
2.2.3	不完全信息	57
2.3	税权配置中的中央、地方关系	58
2.3.1	中央与地方间的委托—代理关系	59
2.3.2	中央与地方税权配置的博弈分析	60
2.4	税权配置的交易成本理论分析	62
2.4.1	交易成本与税权配置制度化	63
2.4.2	交易成本与税权配置方式的选择	64
2.4.3	二元选择模型的构建	66
2.5	本章小结	67
 第3章 中国中央与地方税权配置的效率与公平分析		69
3.1	中央与地方税权配置的历史演进	69
3.1.1	1950~1978年:“统收统支”体制下的税权集中	70
3.1.2	1979~1993年:“财政包干”体制下的税权下放	74
3.1.3	1994年至今:分税制下的税权集中	78
3.1.4	当前中国税权配置格局	87
3.1.5	中国税权纵向配置的特点	89
3.2	中央与地方税权配置的效率考察	90
3.2.1	效率的度量标准	91

3.2.2 税收分权与经济增长的关系	91
3.2.3 税收分权对地方征税积极性的影响	99
3.3 中央与地方税权配置的公平考量	103
3.3.1 税权配置中的起点公平	104
3.3.2 税权配置中的结果公平	106
3.4 本章小结	112
第4章 中国中央与地方税权配置的制度需求与供给分析	114
4.1 税权配置制度供求模型	115
4.2 中国税权配置的制度需求	118
4.2.1 税权配置改革的内在驱动力	118
4.2.2 税权配置改革的外部压力	124
4.3 中国税权配置的制度供给	132
4.3.1 中央与地方税权配置的正式制度	133
4.3.2 中央与地方税权配置中的非正式制度	139
4.4 税权配置制度供需失衡分析	141
4.4.1 失衡的集中表现	142
4.4.2 制度供给中的路径依赖	143
4.4.3 异化的公平效率观	147
4.5 本章小结	149
第5章 优化中国中央与地方税权配置的路径选择	150
5.1 关于最优分权“度”的反思	150
5.2 行政抑或法治——基于扩展性成本方法模型的 讨论	151
5.2.1 扩展性成本方法的基本模型	152

5.2.2 模型的推论与适用	154
5.3 税权配置的国际比较与借鉴	156
5.3.1 高度分权的美国模式	156
5.3.2 相对分权的日本模式	158
5.3.3 相对集权的德国模式	159
5.3.4 高度集权的法国模式	160
5.3.5 不同模式税权配置的国际经验：简单总结	161
5.4 优化中国税权配置的框架设计	161
5.4.1 税权配置优化的方向	162
5.4.2 税权配置优化的原则	164
5.4.3 税权配置优化的制度构建	169
5.5 本章小结	178
结语	179
参考文献	181
后记	197

第 1 章

导 论

在改革开放之前，中国是一个典型的“自产国家”，国家财政收入的主要来源是国有企业上缴的利润。随着改革的不断深入，特别是 20 世纪 80 年代以来，中国相继完成了两步“利改税”改革，并逐渐确立了社会主义市场经济体制，多元化的产权结构开始形成，税收在国家财政收入中所占的比重也越来越高，这些均表明中国正逐渐从“自产国家”向“税收国家”转型。在这个转型过程中，国家与社会关系开始被重构，纳税人意识开始形成和发展，均要求国家治理予以回应（马骏，2011）。从经济学的角度看，税权，这个税收学和税法研究的逻辑起点与核心，也是一种稀缺的资源。作为一种制度安排，税权的初始界定，即配置问题，将对整个社会经济产生深远影响。

1.1

问题的提出

改革开放以来，中国经济发展取得了举世瞩目的成就。然而，不容忽视也无法回避的是，近年来中国经济问题频出，有些甚至已经到了严重危害国民经济健康运行的地步，如“土地财政”现象的

形成、大量存在的非税收入、产业结构失衡以及难以转变的经济增长方式等，不一而足。它们已经成为中国下一阶段经济能否持续、健康发展的重要制约因素。而在这些现象背后，我们几乎都可以在税权问题上找到其根源。

与西方国家不同，中国的税权配置有着自身的特点，“政治上的集权与经济上的分权并存”被认为是“中国式”财政分权的最显著特征。学者们注意到了这一点，近年来，关于中国财政分权的研究成果十分丰富。相比之下，税收分权尚属一个新的研究领域，相关学术成果并不多见。尽管财政分权与税收分权联系密切，但二者毕竟还又有所不同。财政分权，包括收入分权与支出分权两个方面，税收分权只是财政收入分权中最重要的部分。那么，财政分权的研究成果是否适用于税收分权？单纯从财政收入的角度来探讨税权配置对中国经济的影响，又会得出怎样的结论？对于这些问题，笔者深感兴趣。此为研究缘起之一。

在国内关于税权配置的研究中，法学界与经济学界基本上是泾渭分明，大部分研究都是单以法学或经济学为视角，鲜有将二者结合起来的学术成果。法学研究主要以公平正义为其价值追求，注重税权的概念和内容，强调从法律角度对中国税权划分问题进行规范，侧重于税权横向配置的研究。经济学研究则更为关注税权配置的效率问题，主要以财政分权理论为依托，重点研究中央与地方间税权纵向配置的效果。税权配置横向、纵向两个维度之间是否具有必然的联系？是否存在相互影响？如何妥善处理税权配置中的公平与效率目标之间的关系？如果使用经济学的理论、方法，来认识和解读法学领域内的基本问题，从法和经济互动的角度进行研究，是否能够得出更进一步的结论？此为研究缘起之二。

随着经济、社会的发展，对于税权配置问题的关注已不再囿于

学者们的视野。2013年两会期间,32名全国人大代表共同提出议案,要求税收立法权回归全国人大。尽管这样的议案不是第一次出现,但由于提议者人数之众以及议案发起人的非专业背景而备受瞩目。这也表明,税权配置问题已经越来越多地引起社会公众的广泛关注。在新近召开的党的十八大三中全会上,明确指出科学的财税体制是优化资源配置、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障;必须完善立法、明确事权、透明预算、提高效率,发挥中央和地方两个积极性,建立事权和支出责任相适应的制度。在这种背景之下,研究中央与地方间的税权配置问题无疑具有重要的现实意义。此为研究缘起之三。

1.2

主要概念的界定与厘清

鉴于当前不同领域对税权相关概念的混淆使用现状,在研究工作开始之初,有必要首先对一些主要概念予以界定和厘清,并对书中使用的部分术语作出事先说明。

1.2.1 税权

税权,是本书最为核心的概念。对税权概念的内涵与外延理解不同,决定了具体研究工作的方向与内容。

1. 税权的概念

“税权”作为一个专用词汇,首次正式出现于中国的官方文件是在1991年4月七届全国人大第四次会议通过的《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》之中。该纲要明确提出,

新一轮的税制改革要按照“统一税政、集中税权、公平税负”的原则。1993年12月,为了适应社会主义市场经济体制和分税制财政体制改革的要求,国务院在批准国家税务总局报送的《工商税制改革实施方案》时,将“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”确立为改革的指导思想,其中“分权”中的“权”也被多数学者理解为“税权”。这是税收分权理念在国家层面第一次提出,相比之前的“集中税权”而言是一个巨大的转变。

在学术界,有学者经过考证后指出,“税权”一词最早出现在我国期刊文章中是在20世纪80年代末,此后,对税权的研究逐渐兴起,但明显局限于税收学领域,主要用于解释分税制中相关实践问题,并未从理论上对税权概念加以界定。^①1998年赵长庆教授发表《论税权》一文,首次从法学的角度,系统论述了税权的法学含义及内容,由此拉开了法学学者们研究税权问题的序幕。对“税权”概念的理解,关键在于“权”,是“权力”、“权利”,抑或是二者的统一?基于学科特点的不同,经济学与法学对税权的认识并不一致,各自关于税权概念的界定差异颇大。总的来说,有广义税权和狭义税权两种。

经济学界一般将“税权”之“权”理解为“权力”,认为税权是国家权力在税收领域的延伸。还有人将税权理解为税收管辖权,内容包括两方面:一是国家与居民间的税权关系,就国家角度而言,这是一种权力与责任的关系;二是不同国家机构之间的税权关

^① 据学者魏俊考证,杨光裕和聂春玉发表在《经济问题》1987年第12期的题为《优化中央与地方经济管理职能的有效途径——适度分权制》一文中,首次提及“税权”——“地方政府的自我发展能力取决于财权、税权的下放度。因此,在财、税权的划分上要有个责任明确的界定”。转引自魏俊:《税权效力论》,法律出版社2012年版,第2页。

系,具体包括税收立法、执法、司法权在国家机构间的配置(“税权划分问题”课题组,2001)。在2011年出版的《中国税务大词典》中,“税权”被定义为“国家立法机关、国家行政机关、国家司法机关在有关税收方面所拥有的各类国家权力的总称。”

法学研究者们则普遍倾向于广义税权概念的运用,认为税权是权利与权力的统一。赵长庆(1998)指出,税权是国家的一项重要权力,是“税和权力或权利的结合”,“是国家为了实现其职能,取得财政收入,在税收立法、税款征收、税务管理等方面的权利或权力”。张守文(2000)分别从国际法、国内法角度对税权进行了细分,其中,在国内法上,税权又被区分为广义与狭义两个层面。广义税权的主体包括国家与国民,双方所享有的税权均同样包括税收权力与税收权利,客体指的就是征税权。狭义税权就是国家或政府的征税权,或称税收管辖权,它是一种专属于国家或政府的公权力,具体包括税收立法权、税收征管权与税收收益权。

从以上有关税权概念的观点中,我们大致可以归纳出以下两点:①国家是税权的最重要的主体,也是学者们研究的重点;②经济学通常对税权的认识更接近于法学研究中的狭义税权,但在具体内涵上又有所区别。前者包括税收司法权,而后者并未将其涵盖。有的法学学者认为,税收司法权属于一项保障性权力,国家不能直接凭借该项权力取得税收收入,因此,不同意将“税收司法权”归入“税权”的内容体系(赵长庆,1998)。

鉴于中国当前税收司法权配置现状,本书所研究的税权主要是税收立法权、税收征管权和税收收益权,未包括税收司法权。基于此种情况,综合上述观点,本书中的税权也是一个狭义的概念,即税权是国家机关行使的在税收立法、税收征管和税收收益方面的各类权力的总称,是国家取得财产所有权之权。税权是国家权力的重

要组成部分，来自公民的授权，具体包括税收立法权、税收征管权和税收收益权。

2. 税权的内容

就税权的不同内容而言，税收立法权是最具根本性和重要性的权力，处于权力配置链条的初始环节。根据现代税法的最基本原则——税收法定主义的要求，税收立法权事关公民的基本权利，应当归属于国家议会机关，以充分代表民意。税收征管权居于中间环节，由代表国家执行日常管理事务的行政机关（政府）行使，它以税收立法权为基础并受其约束。税收收益权是税收征管权的一项附随性权力，是政府通过行使税收征管权获取税收收入的权力。具体内容如下：

（1）税收立法权。税收立法权主要包括税法的初创权、修订权、解释权和废止权，其中税种的开征权与停征权、税目的确定权和税率的调整权以及税收优惠的确定权等尤为重要（张守文，2000）。由于税种开征权的行使将导致某一新税种出现，因此，开征权便成为税收立法权的核心。

按照税收法定主义的要求，税收立法权应主要由立法机关直接行使。立法机关不同，所立法律的级次也不相同。根据税法的不同级次，税收立法权又可从狭义、广义两个角度理解。狭义的税收立法权仅指与制定税收法律有关的各种立法权限。在中国，有权制定法律的立法机关仅有全国人大及其常务委员会，至今，中国的税收法律仅有四部——《税收征收管理法》、《企业所得税法》、《个人所得税法》和《车船税法》。广义的税收立法权则包括了与制定各种具有法律效力的税收法律、法规、规章有关的立法权限。中国当前税法体系中，除上述四部税收法律外，还存在多部涉税法规、规章等，主要由国务院、财政部、国家税务总局等机关制定。本书所

讨论的税收立法权就是一种广义的概念，主要由国家立法机关行使，但由于实践中存在授权立法现象，政府也享有部分税收立法权力。

(2) 税收征管权。包括税收征收权和税收管理权，是指法律、行政法规确定的国家机关，按照法律、行政法规和税收规范性文件的规定征收税款以及从事有关税务管理活动，实现法律、行政法规和税收规范性文件拟定的“立法”本意和目的的权力。具体包括税收征收权、税务检查权、税收处罚权、税收减免权、税务行政复议裁决权等（吕冰洋，2011）。这些权力的具体实施构成了税收日常工作的主要内容，对于保障税款及时、有效实现，以及资源从私人部门向公共部门转移起着重要作用。当前我国拥有并行使税收征管权的机关主要是各级税务机关，财政及海关部门也拥有少量税收征管权。本书仅讨论前者。

(3) 税收收益权。也称税收入库权，它因税收征管权的实现而产生，指应由政府职能部门行使的涉及谁有权获取税收收入、谁有权将其缴入哪个国库的权力。税收收益权是政府间税权划分的最终利益落脚点，直接关系到各级政府的财政收入规模以及所提供的公共产品与服务是否能够得到有效的财力保障，对一系列政府行为的发生具有显著影响。本书所研究的税权也主要围绕税收收益权展开。

1.2.2 国家税权与政府税权

白彦锋（2006）认为，“国家”与“政府”是两个不同的概念。国家是指拥有法律强制手段的一套机构；而政府是国家权力机关的执行机关。国家的含义较为抽象，更多情况下是一个政治概