

中央民族大学“211”“985”工程项目

民族自治地方 税权论

王玉玲 著



《宪法》、《民族区域自治法》以及我国税收立法体制的规定，使得民族自治地方的税权具有特殊性，有条件成为我国地方税权改革的先行区域。本研究从对财政分权、民族区域自治与财政自治权的分析着手，提出民族自治地方税权概念，将民族自治地方税权分为税收立法权、税收管理权和税收收益权三个方面，并围绕这三个方面展开讨论。力求从理论上明确完善民族自治地方税权的必要性，就其构成提出框架和路径，包括赋予相应的税收立法权，完善税收管理权，保障税收收益权。

中国社会科学出版社

民族自治地方税权论

王玉玲 著

图书在版编目 (CIP) 数据

民族自治地方税权论 / 王玉玲著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0040 - 0

I. ①民… II. ①王… III. ①民族自治地方—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 (2011) 第 177781 号

出版策划 任 明

特约编辑 乔继堂

责任校对 林福国

技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 8 月第 1 版 印 次 2011 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 12.5 插 页 2

字 数 311 千字

定 价 30.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

中央民族大学“985 工程”中国民族地区经济社会发展与公共管理哲学社会科学创新基地

学术出版物 编委会

主	任	刘永佺		
委	员	李俊清	张丽君	李克强
		杨思远	党秀云	
主	编	刘永佺		

总 序

民族是人类历史进程中特定阶段的社会存在形式，它从文化、政治等各个层面影响着经济发展，而经济发展又是民族存在和演化的基础。中华人民共和国成立后，标志着中华民族的统一，并以法律的形式承认中华民族的 56 个支民族，其中汉族人口占百分之九十以上，55 个在总人口中的比例居少数的民族，称为“少数民族”。不论汉族还是 55 个少数民族，都是中华民族的一员，权利、地位、义务、责任是平等的，都在为中华民族的振兴而努力。虽然历史上少数民族经济发展相对滞后，但在中华民族总体现代化过程中，各少数民族劳动者积极主动，取得了飞跃进步。少数民族经济是中华民族经济的重要组成部分。

少数民族经济也是经济，具有经济的一般性，经济学的基本原理和范畴都适用于对少数民族经济的认识。因为这种一般性，所以出现了对少数民族经济理论研究的质疑：既然少数民族经济也是经济，只要应用经济学的基本原理和范畴实际问题就够了，何必再对之进行理论研究呢？然而，科学研究并不仅局限于一般性，一般性与特殊性的内在统一才构成科学的规定。经济学自从形成以来，一直关注着各国、各民族的特殊经济矛盾，所有已经出现的经济学说，实际上都是对特定国度、民族经济矛盾的理论探讨。在特殊经济矛盾的探讨中体现着、包含着经济的一般性。所谓经济学的基本

原理和范畴，都是某一国家（十九世纪是英国、二十世纪是美国和苏联）的经济学家在探讨其本国、本民族特殊经济矛盾中作出的规定，因其具有一定的代表性，所以形式上表现为“基本”或“一般”了。中国人知道并应用经济学，是从二十世纪开始的，由于简单地将某一外国的特殊经济学说当成基本原理，是“放之四海而皆准”的，忽略了对本国、本民族经济矛盾特殊性的研究，因而走了许多弯路，甚至吃了很大亏。经验教训告诉我们，必须明确中国和中华民族的主体性，才能从特殊矛盾的探讨中形成适合中国和中华民族发展的经济学。也只有在中国经济学和中华民族经济学的研究中才能发现并概括出对经济学基本原理和范畴的新认识。

对中国经济的研究，当然也包括中国的少数民族经济，在一国、一民族的总体中有 56 个支民族，这是中国经济的一个重要特点。中国经济学的研究必须正视这个特点。不仅要从总体上包括对少数民族经济的研究，还要从少数民族经济自身的特殊性上进行专注研究。这正是中国少数民族经济理论研究的现实性和可行性之所在。

中央民族大学是中华民族统一的象征，也是 56 个支民族相融合的学府。中央民族大学经济学院不仅承担着培养经济人才的任务，也肩负对少数民族经济理论和实务研究的责任。“九八五工程”的“中国民族地区经济社会发展与公共管理哲学社会科学创新基地”所设的首要课题，就是对民族地区经济发展的研究。经与本校及全国民族（地区）院校同行、学者的同心协力，我们从理论、专题、应用、调查四个层次进行探索，所得成果，结丛书出版，请教学界、政界、企业界人士指教。恭候批评。

劉永信

二〇〇八年十月十日

序

税，是国家干预、调节经济的政治权力的体现，以强制力征收经济体的部分实物或货币用于政权存续及平衡社会关系。税收的范围、比率及其应用，不仅关系国家与经济体的利益关系，更制约着经济体及地区的经济发展。税收合理与否，能否及时合理地调整税收，是验证一个政府执政方向和能力的重要标志。

作为一个文明古国，中国自夏商时期就有初级的税收，到春秋时期形成了比较成熟的以土地国家所有权为根据的对土地占有者的税收，延续两千余年，“坐江山”的各届朝廷及地方割据政权都把土地税作为基本税种，是农业生产方式下国家维持其统治的主要手段。除土地税之外，还征收人头、工商、矿产等各类税。税的征取及使用，就构成古代中国经济史的中心内容，也是集权专制的能量与功效的集中表现。因此，在税收上聚合了古代统治者的精力和智力，而税收所集合的经济、社会矛盾，致使几次大的改变都聚焦于税收，如王安石、张居正的变法都如此。

古代欧洲自希腊时期就已出现税收，到罗马帝国成一系统，经中世纪封建领主与教会的双重税收，到近现代资本国家的税收，虽较中国有明显差异，但一般本质是相同的。上世纪末西欧及北美诸

国出现了一种“公共财政论”，将国家视为提供公共服务的机构，否认税收的强制性。这是资本企业与政党、工会组织势力增长的表现，它们对政府税收的制约在强化。但这些并不能改变税收的一般本质，而是在关于税制、税率等的争论中更加体现了税收的一般本质，各社会利益集团都在努力争取控制政治权力，进而由此制定对本集团有利的税收政策。这在美国的共和党与民主党，欧洲各国的左、中、右三类政党的角逐中充分展现。而所谓“公共财政论”只不过是一种理想态。

值得注意的是，近年“公共财政论”在中国也得以传流，与欧美诸国相比，中国更不具备“公共财政”的条件。一些人关于“公共财政”的主张，既是一种愿望，也模糊了对现实问题的认识。我们对中国财政，尤其是税收的研究，还要以其一般性本质规定，以中国的现实出发，认知实际经济问题，促进经济健康、平稳、协调发展。

民族区域自治是中国所特有的制度，民族自治地方依法有其地方税收，包括税收立法权、税收管理权和税收收益权。民族自治地方税收应有的自治权在长期高度统一的税权下，并未得到体现和应用，与其他地区没有多少差别，仅表现为有限的税收减免权。这种情况，不仅影响到民族自治地方的财政和经济发展，也使民族区域自治制度充分落实。

财政学和中国少数民族经济研究，关注民族自治地方税权的探讨，已成为一个重要课题。这不仅是民族自治地方经济发展之必需，也是财政学和中国少数民族经济学科深化、细化的要求。只有加强这个课题的研究，才能使财政学和中国少数民族经济两个学科体系得以充实，并切实地在中国经济和少数民族经济社会发展中发挥作用。

王玉玲作为中央民族大学经济学院财政学系主任、中国少数民

族经济的学术骨干，几年来专注于民族自治地方的税收问题研究，发表了有影响的著作与论文。本书是她在以前研究的基础上所写的关于民族自治地方税权的专著，对民族自治地方的税收立法权、管理权、收益权进行了系统研究，具有开拓性和明显的实用价值。当此书付梓之际，写了上面这些文字，愿作者在征求读者意见的同时，进一步深入探讨这个课题，进一步丰富、完善中国民族自治地方税收体制，也为财政学和中国少数民族经济两个学科的建设，发挥更大作用。

劉永信

二〇一〇年十二月二十日

目 录

导 论	(1)
一、税与地方税	(2)
二、税权	(6)
三、民族自治地方税权	(11)
四、研究现状及评价	(14)
五、研究意义	(18)
六、研究方法	(21)
七、研究内容	(22)
 第一章 财政分权、民族区域自治权与财政自治权	(24)
第一节 国家权力结构、地方分权与财政分权	(25)
一、国家权力结构	(25)
二、地方分权	(30)
三、财政分权	(35)
第二节 民族区域自治权	(50)
一、民族区域自治权的界定	(51)
二、民族区域自治权思想的源流	(58)
三、民族区域自治权的特点	(67)

四、民族区域自治权中的经济自治权	(69)
第三节 民族自治地方的财政自治权	(72)
一、民族自治地方财政自治权的法律依据	(72)
二、民族自治地方财政自治权的内容	(75)
三、民族自治地方财政自治权的行使	(78)
 第二章 源与流：民族自治地方税权的历史发展	(82)
第一节 我国地方税权的演变	(83)
一、新中国成立前我国地方税权的演变	(83)
二、新中国地方税权的演变	(88)
第二节 民族自治地方税收立法权的演变	(100)
一、统制经济体制下的民族自治地方税收立法权	(100)
二、经济转轨期的民族自治地方税收立法权	(104)
第三节 民族自治地方税收管理权的演变	(105)
一、统制经济体制下的民族自治地方税收管理权	(105)
二、经济转轨期的民族自治地方税收管理权	(105)
第四节 民族自治地方税收收益权的演变	(106)
一、统制经济体制下的民族自治地方税收收益权	(106)
二、经济转轨期的民族自治地方税收收益权	(109)
三、经济转轨期民族自治地方的税收优惠	(113)
 第三章 民族自治地方的税收立法权	(118)
第一节 民族自治地方税收立法权概论	(118)
一、立法权	(118)
二、民族自治地方立法权	(122)
三、我国的税收立法体制	(132)
四、民族自治地方税收立法权	(139)

第二节 民族自治地方税收立法权的划分	(142)
一、我国税收立法权划分的历史和现实	(142)
二、中央与民族自治地方税收立法权的划分	(148)
三、民族自治地方税收立法权的横向划分	(169)
第三节 民族自治地方税收立法权的行使	(177)
一、税收立法事项	(177)
二、民族自治地方税收立法权的行使现状	(179)
三、民族自治地方税收立法权的特征和行使原则	(182)
四、民族自治地方税收立法权的行使内容	(187)
第四节 民族自治地方税收立法权的监督	(202)
一、民族自治地方税收立法权监督主体	(203)
二、民族自治地方税收立法权监督对象	(205)
三、民族自治地方税收立法权监督方式	(205)
四、完善民族自治地方税收立法权监督	(212)
第四章 民族自治地方的税收管理权	(216)
第一节 税收管理权的界定	(216)
一、税收管理权的概念	(216)
二、税收征管法的历史沿革	(218)
三、税收管理权的内容	(224)
四、税收管理组织模式的发展趋势	(229)
第二节 民族自治地方税收管理权的依据和行使主体	(231)
一、民族自治地方税收管理权的依据	(231)
二、民族自治地方税收管理权的行使主体	(236)
三、民族自治地方的地方税务局主要职责	(254)
第三节 民族自治地方税收管理权存在的问题	(257)
一、民族自治地方税收管理权界限不清晰	(257)

二、税收计划的影响	(259)
三、国地税协作管理缺乏	(260)
四、税收管理秩序有待整顿	(265)
五、税收成本高	(266)
第四节 民族自治地方税收管理权的完善	(273)
一、明确中央与民族自治地方税收管理权的界限	(273)
二、以依法治税取代税收计划管理	(275)
三、融通与互补:实现国地税的有效协作	(276)
四、整顿税收管理秩序	(278)
五、提高税收管理效率,降低税收成本	(279)
第五章 民族自治地方的税收收益权	(292)
第一节 税收收益权划分的原则、方法和模式	(293)
一、税收收益权划分的原则	(293)
二、税收收益权划分的方法	(301)
三、税收收益权划分的模式	(302)
第二节 民族自治地方税收收益权的缺失及其实现	(309)
一、民族自治地方税收收益权缺失	(309)
二、民族自治地方税收收益权缺失带来的影响	
——以新疆资源税为例	(312)
三、明确民族自治地方税收收益权	(317)
四、民族自治地方税收收益权的实现	(321)
第三节 构建税收横向分配制度,保障民族自治地方的	
税收收益权	(326)
一、税收横向分配、税收纵向分配与财政分配	(326)
二、民族自治地方税源与税收背离:税收横向分配	
制度建立的原因	(328)

三、税收横向分配的实践探索：三峡电站和水布垭 电站的启示	(331)
四、由“一事一议”到逐渐制度化：探索及其评析	(335)
五、构建税收横向分配制度：细化“属地管理”原则 与建立“先分后税”模式	(342)
第四节 民族自治地方财政转移支付制度的完善	(349)
一、民族自治地方财政转移支付制度的历史演变	(350)
二、民族自治地方财政转移支付制度的基本架构	(355)
三、民族自治地方财政转移支付制度存在的问题	(358)
四、民族自治地方财政转移支付制度的优化	(364)
 结 语	 (374)
参考文献	(380)
后 记	(385)

导 论

我国是单一制国家，政府结构包括中央政府和地方政府，其中，地方政府又分为四级：34 个省级（直辖市 4 个、省 23 个、自治区 5 个、特别行政区 2 个）、333 个地级（地级市 283 个、地区 17 个、自治州 30 个、盟 3 个）、2860 个县级（市辖区 856 个、县级市 369 个、县 1463 个、自治县 117 个、旗 49 个、自治旗 3 个、特区 2 个、林区 1 个）、41040 个乡级（区公所 10 个、镇 19369 个、乡 14119 个、苏木 98 个、民族乡 1088 个、民族苏木 1 个、街道 6355 个）。^① 相应的，税收分为中央税和地方税。同时，我国实行民族区域自治制度，民族自治地方包括民族自治区、自治州、自治县和自治乡，即省级、地级、县级和乡级自治地方，其中省级自治地方 5 个，地级自治地方 77 个，县级自治地方 699 个，乡级自治地方 8910 个。^②

本研究关注民族自治地方税权。从一般性看，民族自治地方是地方，其政府属地方政府，其税权为地方税权；从特殊性看，民族

① 《中华人民共和国行政区划简册》，地图出版社 2007 年版。

② 国家民族事务委员会经济发展司、国家统计局国民经济综合统计司编：《中国民族统计年鉴（2004）》，民族出版社 2004 年版，第 232 页。

自治地方依我国区域自治制度构建，是特殊的地方，其政府是特殊的地方政府，其税权也体现出特殊性。

本部分将就研究的相关概念（包括税与地方税、税权、民族自治地方税权等）进行讨论和界定，并阐明针对“民族自治地方税权”的研究现状，以及本研究的研究意义、研究方法和研究内容。

一、税与地方税

（一）税

“税”^① 概念是“地方税”概念的基础。英文中最常用的“税”为 tax，tax 来自拉丁文的 taxake，原意为“一碰就痛”，也有“忍受”、“承受痛苦”之意，形象地反映了纳税人对“税”的感受。

关于“税”的内涵，有学者归纳了较具代表性的几种观点：^① 税是政府为满足公共利益的需要而向人民强制征收的费用，它与被

^① 对税收概念究竟应使用什么语词进行准确表述，学者们有不同的见解。王书瑶认为，解放后由于从财政实务角度出发，并未从根本上确认赋税乃是国家重要的组成制度之一，所以一般就称为“税收”。但是，“税收”一词应当是仅指对税款的征收和征收的税款；而“赋税”则表现为一种制度，一种政府与它所管辖的居民之间的关系，它概括了赋税立法与税款征收的全过程。参见王书瑶等《赋税导论》，经济科学出版社1995年版，第54页。此外，还有学者对“税收”概念提出了异议，认为“税收”仅仅描述了有关税的征收的一面，而税的内涵应既包括税的征收，又包括税的使用，因此，“税收”概念从逻辑上不能完全涵盖税权运作的全过程，有以偏赅全之嫌。同时，“税收”作为动态的描述方式，也不能反映作为结果的税的静态特征。参见刘丽《税权的宪法控制》，法律出版社2006年版，第5—6页。廖益新等学者也提出了同样的看法。参见廖益新、李刚、周刚志《现代财税法学要论》，科学出版社2007年版，第70页。本研究认为，“税收”一词确有不妥当之处，因此，在此讨论概念时，使用“税”。但因约定俗成，后边的研究则仍会使用“税收”，特此说明。

征收者是否因此而得到的特殊利益无关。②税是公共团体强制课征的捐赋，不论是否对纳税人予以报偿，都无关紧要。③税是国家为了取得用以满足公共需求的物质条件，基于法律的规定，向私人课征的金钱给付。④税是政府根据一般市民的标准而向其课征的资财，它并不是市民对政府的回报。⑤税是居民个人、公共机构和团体被强制向政府转让的金钱（偶尔也采取实物或劳务的形式）。①此外，还有观点认为，⑥作为法律上的权利与义务主体的纳税人，以自己的纳付作为享有宪法上各项权利的前提，并在此范围内根据遵从宪法制定的税法承担的物质性给付义务，即为税。②⑦有学者区别了税法上税之定义和宪法上税之定义，提出宪政语境下的税是指以人权保障为终极价值、以严格立法程序为基本方法、以规制征税权和用税权为基本理念、以无偿性为基本特征的一种国家征收内容。③

上述界定，多是法学研究者从税法学角度进行的。从财政学角度对税进行的界定也非常多。具有代表性的是：①近代财政学创始人阿道夫·瓦格纳认为，税“从财政意义上讲，就是公共团体为满足其财政上的需要，凭借其主权，作为对公共团体的事务性设施的一般报偿，依据一般原则和准则，以公共团体单方面所决定的方法及数额，强制性地征自个人的赋课物；再从社会政策的意义上说，所谓赋税，就是满足财政上的必要的同时，或不问财政上有无必要，以纠正国民收入的分配及国民财富的分配，借以矫正个人所得与个人财产的消费为目的所征收的赋课物”④。②税是与国家的存在直接联系的，是政府机器赖以存在并实现其职能的物质基础，也就是政

① 张守文：《税法原理》，北京大学出版社2001年版，第5页。

② 陈刚：《税的法律思考与纳税者基本权的保障》，《现代法学》1995年第5期。

③ 刘丽：《税权的宪法控制》，法律出版社2006年版，第13页。

④ 瓦格纳：《财政学》，商务印书馆1931年版，第24页。