

美国财政能力衡量方法述评

■ 尚元君 殷瑞锋

财政能力是指一级政府为提供公共物品和服务从辖区内获得财政收入的能力，客观、科学、有效地衡量地方政府的财政能力是转移支付资金分配的基础。美国衡量财政能力的方法包括PCPI、RTS、IWE和GSP等，各种方法的应用条件和理论基础不同，也都存在优点和不足。

(一) PCPI(Per Capital Personal Income)。以地区居民平均收入为基础衡量地区财政能力，是美国财政实践中最早应用的方法。由于居民收入数据易得，方法又简单易懂，PCPI在20世纪80年代之前一直被联邦政府采用。但很多研究者对这一方法提出了批评，他们认为居民收入指标并不能全面反映居民的收入情况：衡量收入的指标包括居民收入、货币收入、税前收入和工作地收入等，使用不同的指标测度的财政能力结果不同；居民收入仅包括当期收入，并不包含公

司的未分配利润等积累性收入，采用居民收入指标会低估企业留利较多和投资利润未分配的州的财政能力，当财富收入增长快于劳动收入增长时，这种低估还会被加剧；缺乏及时的收入统计数据会导致制度效果的时滞。还有学者认为居民收入指标不适合用来衡量地区财政能力：个人收入不包括财产价值，采用PCPI方法会高估某些居民收入高而财产价值低的地区的财政收入能力；PCPI是衡量居民纳税能力的指标，但不是一个好的衡量政府征税能力的指标，州和地方政府的收入来源还包括财产税、销售税等，居民收入标准不能体现财政收入来源的多样性。如果地区间税制差异大，PCPI衡量的财政能力结果还会失真，如密西根州政府收入主要来源于增值税，采用这一指标会低估该州的财政能力；另外，PCPI“完全忽视了各州之间的税收转移”，在开放的市场条

件下，居民在辖区外消费或取得劳务收入并不会增加居住地政府的财政能力，所造成的税收转移是普遍发生的，地区产业结构差异和经济发展差距决定了这种税收转移的分布也是不平衡的，旅游和能源产业集中的地区向辖区外转移税收的能力较强，使用PCPI方法会低估这些州的财政收入能力。针对这些缺点，很多学者提出了改进办法，包括拓宽收入计算范围，在收入指标中加入财产价值、经济活动的积累收入和用能够反映税收转移情况的地区国民收入或产出指标代替居民收入指标。直到20世纪70年代，能源价格高涨造成西部能源输出州在财政能力大增的情况下依然能够依据较低居民收入享受联邦政府补助的现象直接导致了其他州对PCPI的反对，使其最终被RTS方法取代。

(二) RTS(Representative Tax System, RTS) 标准税系统法。这一方

国海外经济形象的重塑和大型上市公司(银行)的决策问题，因此必须用特别方式对待，可以从两方面着手：一是利用中国投资有限责任公司的特殊投资职能，评估后购买此类海外不良资产，形成资产池，并成立专门海外公司(类似RTC)管理处置此类资产，中

国投资有限责任公司甚至可以将其购买的海外资产，如黑石集团股份等纳入资产池，综合评估，个体解决。二是委托国内一家或几家AMC合资成立专业海外资产管理公司，统计组合海外不良资产，以商业化模式剥离，并组织专人管理处置。当然，也可以重

新组建一家资产公司，但是成本过大。无论采取何种措施，对海外不良资产的处置绝对不能再以现金流、回收率、处置时限等简单标准考核，而应该因地制宜，等候最佳时机。

(作者单位：中南财经政法大学)

责任编辑 刘慧娟

法以各州采用全国平均税率和标准税基时获得的人均财政收入作为各州的财政能力。例如,采用RTS方法计算出的1986年阿拉斯加州的财政能力为177,表示其财政能力比全国平均水平高77%,密西西比州的财政能力为65,表示其财政能力比全国平均水平低35%。RTS的标准税基和部分税种包括财产总额、一般销售毛收入、个人收入、企业收入、选择性消费税、许可证税、矿产提取税、房地产税和赠与税,占1986年州和地方政府税基的96%,但证券交易税、专业许可证税和汽车旅馆课税不在标准税范围内。以RTS表示的地区财政能力就是各标准税基和对应的标准税率乘积的总和,不管实际中是否开征标准税或有无税收减免。例如,佛罗里达州没有开征个人所得税,但是在计算财政能力时,也要包含居民收入这一项。可以说,RTS方法实际是在回答“运用统一的税率和税种,各州的税收生产力的相对状况如何”这一问题。

与PCPI相比,RTS反映了财政收入来源的多样化,对某一地区应税能力的考察更全面,并且能反映辖区间税收转移的情况,被评价为“衡量州和地方政府潜在税收收入能力的标尺”。RTS另一个突出的优势是能更有效、及时地反映地区经济增长和经济周期对税收规模的影响。研究表明,RTS对地区经济增长反应更明显,例如,20世纪80年代初,新英格兰地区和五大湖地区各州的PCPI和RTS都有上升,但是RTS上升更快。RTS指标直接与税基相连,对受经济周期影响的税收规模变化更敏感,用于政策领域将有助于联邦政府为各地区提供反经济周期的财政补助。但许多学者也认为RTS并非是衡量财政能力的完美标准:RTS仍不能涵盖地区所有的经济资源和财政收入来源;RTS包括财产

税和消费税收入,但这两类税收的收入规模反映了消费者的选择,而非消费能力;RTS并不能够精确衡量地区之间的税收转移情况;各州实际税率会影响税基的大小,例如,新罕布什尔州对烟草业和酒精饮料征税的税率较低所以税基较大,而纽约州的高税率使税基萎缩。事实上这些缺点是至今为止任何一种衡量方法中都存在的难题。

1985年,美国政府间关系顾问委员会在RTS的基础上加入了其他非税收入,如利息所得、使用费所得和矿产资源所得等,构建了标准收入系统(RRS),但是运用RRS方法衡量得出的结果与RTS相比并没有出现很大差别,这种结果的稳定性也成为RTS被许多学者拥护的理由。为了减少或消除RTS中的制度反馈,也有些研究者运用回归分析方法,用各州采用标准税率时税基的大小来代替实际税基规模计算财政能力,纠正税基对税率的弹性反应。为了反映能源资源丰富的西南部各州迅速增长的财政能力,用RTS取代PCPI指标作为分配联邦财政补助依据的提议得到更多人的赞同,但却遭到西南部各州的反对。原因除了会影响他们的既得利益之外,他们认为,尽管能够从资源提取税中获得大量收入,但这并不意味着应该为此付出“补助缩小”的代价,能源总有一天会耗尽,而产业迅速发展带来的很多环境问题需要加以解决。正如一些研究者所言,“资源丰富的西部各州面临的真正问题并非是财政能力的衡量是否公平,而是补助公式是否认识到这些州由于高速增长带来的一些特殊需要”。这种批评促使美国政府间关系顾问委员会后来发展了一种标准支出系统(RES),该指标纳入了贫困率、公共学校注册学生数和其他人口特征,也包括了能源发展所带来的冲击,试图在

补助公式中更准确地体现各州的支出需求。

(三) EAI(Export-Adjusted Per Capital Income Index)。也被称为IWE(Income with Exporting)方法,这种方法的倡导者认为居民收入水平和辖区间税收转移决定了地区提供公共产品和服务的能力。EAI指标用税收负担率、居民累计收入的乘积扣除向辖区外转移的税收额得出。累计收入中除个人收入外,还包括公司未分配利润、资产所得、未实现的资本利得、折旧的部分和财产价值等。这种方法衡量在存在税收转移的情况下,如果居民将其收入的一定比例用于公共物品消费,各地区的财政收入是少。有专家认为地区税收转移包括两部分:一是由要素、商品的辖区间流动引起的税收转移,例如非居民在辖区内消费、取得劳动收入、获得投资利润和持有财产等都会引起税收转移;二是联邦政府所得税税基中对某些州和地方政府税收项目进行了抵免,抵免的部分转移给了其他州的纳税人承担。美国各州的税制不同,各州征收的税种也很多,如何确定地区各个税种的税收转移至今仍然是一个难题,尽管如此,数据统计和计算技术的进步增加了应用这种方法的可能性。另外,EAI中居民累计收入和税收转移仍然会受到制度反馈的影响,这只能通过变量之间的弹性效应加以调整,但不能彻底消除。

(四) GSP(Gross State Product)。运用各州国内生产总值表示州的财政能力,具体用地区生产总值指标代替PCPI中的居民收入指标衡量地区财政能力。GSP指标在居民收入的基础上,计入当期产出但未分配给个人的部分,如社会保险税、公司未分配利润、间接税、非税收入和资本折旧等,再减除未代表产出增加的部分,如政

府转移支付和公债利息得出。GSP的优点很多：包含了当期地区消费和净财富的变化；与PCPI相比能体现资源开发收入对财政能力的贡献；由于增值税会在各个生产环节被计入总产出，如果地区税制中增值税占很大的比重，GSP指标就更适用；与RTS相比，GSP涵盖的收入范围更广泛，并且能够衡量地区产出增加对财政支付能力的边际贡献，是较好的预测和衡量长期财政收入能力的指标。除此之外，GSP的最大优点在于它能涵盖地区当期的所有产出，包括非居民在辖区内提供劳动和资本所创造的收入，从而体现辖区间税收转移。但这种效果是有限的，因为地区产出指标在计入非居民在辖区内创造的财政能力的同时，也排除了居民在辖区外的劳动所得和资本所得引起的财政能力的增加。对不同的地区来说，这两方面影响的程度不同，有的地区发生税收的净转移，有的地区发生税收的净吸收，这同样依赖于各地区的产业结构和税收制度。GSP的缺点在于不包含政府转移支付收入，如果地区税制中消费税占较大的比重，就会低估地区财政收入能力；其往往只包括当期新增加的经济活动，不包括土地和财富价值，所以不能反映美国地方政府普遍征收的财产税的收入能力。

虽然中国的国情和财政体制与美国有根本的区别，但是我们能够从美国财政能力含义的发展和各种衡量财政能力方法的比较中得到一些有益的启示：

1. 加强对政府财政能力的研究意义重大。财政能力不仅是政府间转移支付制度设计的基础，也为中央和地方政府的各项政策提供信息和效果预测，还可以为私人部门进行市场开发、企业计划等活动提供有价值的信息。

2. 选择何种财政能力衡量方法

受到数据可获得性的制约。当下重点要加强对税基和交易数据的精细化统计，为尝试各种财政能力的衡量方法提供可能性和数据保障。

3. 转移支付制度设计中要将不同地区的财政收入能力与财政支出需要结合起来考虑。影响地区对公共物品和服务需求的因素包括贫困人口比重、学龄儿童比重、地理位置、经济基础、提供公共服务成本的差异等等。中国地区间的自然环境和发展水平差距大，有时财政收入能力弱的区域同时也是财政支出需求大，公共服务提供成本高的地区，对此要综合考虑，适当加倍均等化转移支付的力度。

4. 对财政能力衡量方法的选择也要考虑实际应用的便利。理论研究者力图进行理论的深化和研究方法的科学化和精细化。与此相对比，财政实践和管理者却提出建议，希望简化补助设计公式，使分配方式更简化，更有操作性，更便于管理。

5. 各种衡量财政能力的方法并非相互对立的关系，它们之间既可以互相替代，也可以相互补充，可以根据具体的衡量目标和应用领域在衡量中进行方法间的相互借鉴。

（作者单位：中央财经大学）

责任编辑 常嘉

