

德国共享税的利益平衡机制

■ 孙 竹 赵 旭

德国共享税的利益平衡机制在世界各国独树一帜,其核心就是均等化。它提倡“中央和地方兼顾”,一方面加强中央的宏观调控,同时赋予地方参与的权利,通过三次平衡支付,以“富帮贫”的形式保证各地区公民享有均等的公共服务。

德国中央政府与地方政府的税收管理体制上实行的是一种共享税与固定税相结合、以共享税为主的分税制。即把全部税收划分为共享税和固定税两大类,共享税为联邦、州、地方三级政府或两级政府共有,各级明确划分事权,并按规定的比例在各级政府之间分成;固定税则分别划归联邦、州或地方政府所有,作为本级政府的固定收入。德国财政体制一大特点是坚持实行纵向和横向财政平衡,其宪法《基本法》第107条是财政平衡的法律基础。《基本法》确立了“公民生存条件一致性”的原则,即公民享有的公共服务在全国范围内是均等的。经济发展水平高的州必须对经济发展水平低的州提供财政补贴,以保持各州财力水平的适度均衡,促进国内各州为居民提供大体一致的公共服务。联邦政府为了保证各地公共服务水平基本一致,实现区域经济协调发展和加强宏观调控,还制定了《联邦财政平衡法》,明确规定了德国转移支付体系的具体调整范畴和实施办法。

共享税是联邦和各州财政收入的主要部分,占其税收总额的75%以上,所以共享税在联邦和各州之间的分配比例成为纵向财政平衡的依据。在所

有共享税中,增值税是惟一调整联邦与各州之间财力关系的税种,并形成了联邦和各州之间收入规模的基础。

(一) 纵向转移支付

德国实行联邦、州、地方三级管理,各级明确划分事权,并由此确定各自的财政支出范围。在上下级政府间的财政转移支付,包括联邦对州、州对地方两个层次。

联邦对州的纵向转移支付包括对增值税州分享部分的两次分配以及联邦对贫困州的补充拨款。按照现行财政平衡法的规定,全部增值税收入的5.63%和2.2%将分别用于养老保险和分配给地方政府,所余的92.17%增值税收入由联邦与州按49.6%和50.4%的比例分享,州分享部分又被分成两部分用于各州之间分配,即增值税州分享部分要进行两次分配。第一次分配是从州分享部分中至少抽取75%,在全国范围内按照人均增值税额和各州的居民人口数分配。第二次分配是将增值税剩下的部分进行平衡性非对称分配,主要针对财政能力弱的州。方法是先测算各州的税收能力和标准税收需求,进行平衡比较后确定贫困州资格,然后对这些贫困州进行分配,其目的是使那些贫困州的财政能力达到全国平均水平的92%。经过平衡分配后仍有余额,按照州的居民人数再进行分配。联邦补充拨款也称联邦补贴,是联邦政府的一种直接的无条件拨款,不规定资金的具体用

途,是对增值税共享和各州之间横向平衡的一种补充,主要用于补贴财力贫乏州,以平衡财力需求和解决其他特殊困难。

州对地方的财政转移支付包括一般性财政拨款和指定用途的拨款。一般性财政拨款不限定具体用途,地方可自由支配使用,约占州对地方财政拨款的70%。指定用途的拨款是对确定的任务提供专项拨款,地方政府必须按照州的规定专款专用,通常用于学校、幼儿园、医院、道路、公共交通、停车场、文体设施、水资源、“三废”处理、养老金和社会救济等。

(二) 横向转移支付

德国联邦财政体制中独具特色的内容就是州与州之间的横向财政平衡。其具体操作程序是,先按照公式计算各州的财力指数与平衡指数,然后进行平衡关系的比较,并通过富州向穷州的横向拨款来实现各州之间财力水平的平衡。

财力指数主要衡量各州的税收能力。财力指数 = 增值税前的税收能力 + 增值税 + 补贴税 - 港口税 + 地方税。由于某些州有特殊负担,如汉堡和布莱梅两个州级港口城市的港口维护费用,可在统计其税收收入时作部分扣除。如果特殊负担与扣除额相差过大,可以由联邦财政部在取得参议院同意后,对扣除额加以调整。这种扣除在进行州与州之间的财力比较时是有利的,因为在测算时减少了这些州的税收收入,降低了这些州的财力指数。

阿根廷的预算监督及其借鉴

■ 朱 炜

在阿根廷,对政府预算的监督主要由经济部、全国总工会、全国监督总局等部门实施。经济部的监督主要是通过预算办公室审查各行政部门的预算草案,检查各项支出安排的合法性、真实性和合理性;在预算执行中,经济部通过国库办公室、总会计师办公室等单位监督各部门正确使用预算科目、管理账户,如发现问题,及时予以纠正;通过预算监督局开展专项监督,实施绩效评价,评价结果直接影响到次年的预算安排。全国总工会隶属于总统府和首席部长部,主要通过其派驻中央各部门的内部监督小组,监督经济部及其他中央部门正确执行预算法案,并按规定的项目和标准使

用国家资金。议会下设的全国监督总局由参议两院组成的混合委员会(人员组成为两院各出6人,共12人)领导,负责实施对政府预算的监督,可以对任何预算单位开展检查,对于阻挠检查的部门可以直接提起法律诉讼,对于检查不合格的部门,有权暂停预算执行。为保证全国监督总局的独立性,阿根廷法律规定,监督总局的局长必须由反对党人士担任。每年初,全国监督总局根据议会通过的预算法案制定全年检查计划,并经两院混合委员会审议通过。阿根廷的预算监督具有很高的透明度、严格的程序和很强的法律约束。

(一) 预算编制公开透明。首先预

算编制要遵循严密的程序。每年4月底,阿根廷中央各部门要向经济部提交下一年度的预算,经济部要与各部门进行沟通,对各部门的预算进行初步审核,7月底形成草案报首席部长部和总统府审定。9月15日政府确定预算草案提交议会审议。参众两院初审时间为两周,初审通过后,预算草案返回政府,议会继续对预算进行复审,众议院一般审议两个月,参议院一般审议1个月。12月底议会正式审议通过政府预算法案,次年1月1日预算法案由政府正式对外公布实施。每年议会财政预算委员会都要对政府报来的预算草案认真进行审议,充分论证政府预算的合理性,主要讨论当年的预算支出是否有收入

平衡指数是一个用来比较各州的财力指数、以确定财力平衡情况的数值。平衡指数 $I = [(所有州的增值税前的税收能力之和 + 增值税 + 补贴税 - 港口税) \div 所有州测定居民数总和] \times 各州测定居民数$ 。平衡指数 $II = [所有州的地方(区)税之和 \div 所有州测定居民数总和] \times 各州测定居民数$ 。平衡指数实际上就是通常所说的标准财政支出需求。平衡指数包括平衡指数 I 和平衡指数 II 两部分。前者表示州本级的标准财政支出需求,是用全国人均的税收收入分别乘以各州的居民人数。后者表示州内地方的标准财政支出需求,是用各地的居民人数乘以全国人均

的税收收入。

财力平衡是通过各州财力指数与平衡指数的对比,根据下面的公式来确定某州是接受转移支付的州还是贡献的州,以及各州之间财政转移支付的资金流向和数量规模。超额(+)及短缺(-) = 财力指数 - 平衡指数之和($I + II$)。经过比较,需要对州财政能力低于平均财政能力95%的州进行第二次转移支付,以保证经过第二次转移支付后,每一个州的财政能力(包括接受转移支付以后的财力)至少要达到平均财政能力的95%。而经过上述测算,其财政能力超过标准的州,按均衡法规定比例所贡献出来的财力正是转移支付资金的来源。

(三) 联邦补充拨款

联邦补充拨款主要用于补贴财力贫乏州,以平衡财力需求和解决其他特殊困难。

德国政府财政关系基础是明确各级政府承担的公共事务,体现相关支出与任务一致的原则。通过均等化的转移支付解决各级政府财政的横向和纵向的不平衡,实现公共服务的均等和公平。纵向的转移支付制度能够保证各地区财政收入的来源,横向的转移支付以及联邦补贴则可以平衡各地区的财政收入差异,有利于社会的和谐与发展。

(作者单位:中国石油大学 中国人民大学) 责任编辑 王文涛