



法国的 地方财政税收 管理制度

徐瑞娥

一、中央与地方各级政府的事权划分

法国国家预算管理体制的构成与国家政权的结构和行政区域的划分有着密切的关系。法国的行政结构分为中央、省、市镇三级。全国现有 95 个省,各省设有省政府和省议会;有市镇 36900 个,各市镇设有市镇政府和议会。省以上还有 22 个大区,是根据历史和自然情况划分的,不是一级政府,只负责协调地区内的经济与社会发展工作。从各级政府、政治、经济和社会发展中的地位 and 相互关系来看,有其特点:一是由于地区和省数量较多、规模较小,国家的政治、军事、经济大权都高度集中在中央政府,即使经过 80 年代的分散化过程,地方政府的自主权仍然十分有限。二是法国各级政府的职能和事权划分比较明确,各行其政,运作有序。大区和省、市镇政府之间没有直接的行政隶属关系。从各级政府的职能分工看,中央政府主要负责宏观管理与战略发展规划,大区主要

负责经济结构和地区布局的调整,省级政府负责社会福利和保障政策的实施,市镇政府提供最基本的公共产品和服务。

二、各级政府的财权划分

法国的财政由中央预算(即国家预算)和地方预算组成。地方预算包括省预算和市镇预算。省、市镇预算是与中央预算独立分开的,所谓独立就是各有自己的收入和自己的支出。法国的财政比较集中,在各级政府预算收入总额中,中央预算收入所占的比重较大。如 1991 年,法国的三级预算总额为 19 500 亿法郎,其中,中央预算收入 12 000 亿法郎,占 61.5%;省以下的地方预算收入 7 500 亿法郎,占 38.5%。

自 1982 年以来,随着权力下放,地方政府建立了相对独立的财政预算,财权有一定程度的分散。其中,市镇一级财政所负担的主要是日常生活,如小学、托儿所、倒垃圾等事宜;省一级财政主要负责社会保险和高等学校以外的教育管理,以及支持

农业和规模耕作等;市镇一级财政主要负责经济发展和职业培训等。三级财政之间不存在隶属关系,其财政预算由各级议会决定。

法国财政在预算收支划分上,全国性的重大收支均列入中央预算,地方性的、与居民生活密切相关的收支,则列入地方预算。例如,数额大的所得税、增值税、消费税、关税等收入;国家的重大建设投资(如铁路、全国公路、航运、国有企业投资)、国防费、外交费、中央行政经费、国债还本付息以及对地方的补助等支出,均列入中央预算。法国地方预算支出不同于多数资本主义国家,用于一般行政、警察、国防、造船和火灾保险方面的开支比重较大,超过地方预算总额的 1/3;第二位是旅游、住宅建设和交通事业占 12.6%;保健、医疗卫生项目的开支达到 11.6%,地方经济干预的开支占 6.6%等。

省和市镇的财政收入分为两部分,一部分为经常性收入(列入经营业务),一部分为特别收入(列入投资

业务)。经常性收入包括直接税、间接税以及来源于财产或国营部门的经营收入;特别收入包括债务收入和补助金等。地方直接税包括:房屋建筑地产税、非房屋建筑地产税、动产税、营业税和其它直接税。前四类税收占地方直接税的90%左右。间接税分为强制性和非强制性两种,强制性税收有饮料销售专利税、演出税、娱乐税、通行税等,非强制性税收有居住税、矿泉水附加税、电力消耗税、广告税、打猎税等。地方税收占地方预算收入的60%。

收支范围划分以后,各自安排本级预算,自求平衡。如果支大于收,有些问题必须要解决的,允许地方预算向银行借款或发行债券,但只准用于公共投资(借款数额不得超过公共投资数),不能用于人员经费开支,并且要保证偿还。法国地方预算收入中,固定收入(包括地方税)占60%左右,依靠上级补助拨款占25%左右,依靠借贷或自筹占15%左右,由此可见,地方财政对中央依赖性是比较大的。中央财政对地方财政补助有两种形式,一种是一般性的补助,具体讲就是笼统地补给地方,不是针对某一项开支,用于维护地方预算收支平衡。每个市镇都可以得到补助。1993年,中央政府拨给地方的财政资金共2150亿法郎,其中962亿法郎用于补贴省和市镇的行政开支,分别占这两级政府行政预算的12%和31%。这种补助金一般是按省和市镇的人口比例进行分配的,人口越多,得到的补助金就越多。为了鼓励市镇做好税收工作,还规定了征税越多得到的补助金就越多多的办法。另一种是专项补助金,即指对地方兴修的专项工程给予补助。

三、地方财政预算的编制、执行和监督

法国财政预算由各级政府分级编制,由财政部门具体编制预算草

案,提交政府讨论,然后由各级议会审议通过后即完成法律手续,予以执行。如果预算不符合国家政策法令或出现赤字,中央政府便要出面干预,或修改上级补助数,或要求市镇重新考虑预算。

地方机构都有自己的预算,由各级议会通过。省的财政执行权集中在省长手里,省长由政府任命。省的预算由省长报送政府批准。省长有权对市镇预算的编制和执行进行干预与监督。在法国,由于财政管理偏于集中,中央的补助主要是拨给市镇的,因此,市镇在编制预算时,省长对市镇有三条要求:1、列出市镇的收入数及省对市镇的补助数;2、列出开支的项目及开支数;3、预算的编制必须符合预算法,坚持收支平衡。

法国地方预算的执行和管理,由省政府的省预算办公室和市镇财务办公室办理,但是预算的执行则由一个全国性的机构统一负责,中央设有公共会计局,省设有总出纳署,市设财务所,全国统称公共会计网,专门负责国家和地方预算收支的执行工作。各省的总出纳由中央派出,既管中央预算在该省的执行,又管本省的预算执行,他负责组织收入入库,按预算拨付支出,编制年度预算,还负责征收国家直接税。在税收具体征管上,虽分为中央和地方两个系统分别征收本级政府收入,但在税收上,不存在中央税和地方税两套机构,省和市镇的税务机构,均属中央财政部的税务总局领导。

在财政经济管理上,地方拥有一定的自主权,但受中央严格监督。税收立法,包括征哪些税、向谁征收、如何分配均由国家统一规定。具体税收条例、法令由财政部制定,地方政府只能按全国的税收政策和法令执行。但是地方也有一定的机动权力,地方税的税率可由地方来定;地方有权决定开征某些捐费,如卫生费、体

育场费等等;还有权对纳税人采取某些减免税措施,如对新建企业的行业税可免税五年等等。另外,地方政府有权制定市政规划、建立地方保健事业、管理地方公路、发展地方文教设施等。但是地方自主权常受中央限制,制定市政规划事先要取得中央有关部门的认可。

法国政府在长期的实践中形成了一套比较严密的财政监督体系,内设会计法庭、财政总监和财务监察官,对中央预算和地方预算进行事前和事后的监督。会计法庭与其它法庭一样,是一个独立的国家机构,它的权力是议会授予的,不受任何部门控制。会计法庭主要监察公共资金的使用情况,例如,政府的预算执行情况,包括各部经费预算执行情况、地方政府预算执行情况、财产所有权属于国家或地方的公共机构(如学校、医院、科研等事业单位)、社会保险单位和国营企业。财政总监是经济和财政部的“技术专家”。其职权范围很广,对一切公共会计单位,无论是国家的还是地方的税务局、海关、国有企业、公共机构和接受国家补助金或贷款的私营企业,以及所有执行国家预算的部门和单位,都有权进行监督。财务监察官是由财政部任命的。财政部对国家行政机构的所有部门派驻由5—10名财务监察官组成的监督小组,只对该部的各项财政收支活动进行调查监督,主要是审核各项支出是否合法,预算中有无这笔资金。财政部对各省的财政监督,由省的总出纳作为财政部长的代表代行财务监察官的职责。如省长决定修某项工程,要先征求省总出纳的意见,否则就不能兴建。各省根据所管辖面积大小不同,在总出纳下设1—4名财务监察官,其任务是协助省总出纳检查省局各基层单位的财政收支情况。

(责任编辑 何杰平)