

部分国家政府间转移 支付做法简介



○达吉

建立科学、透明、公平的政府间转移支付制度,对于完善一个国家的财税体制至关重要,为此,7月25日至29日,财政部和国际货币基金组织在青岛联合召开了政府间转移支付制度研讨会。中外专家聚集一堂,就政府间转移支付问题进行了广泛讨论交流。现将会上交流的部分国家在转移支付方面的做法简介如下:

一、加拿大

加拿大有一个庞大的联邦对省的转移支付制度,转移支付规模也较大。1994—1995财政年度,联邦对省转移支付总额为419亿加元,其中由联邦政府直接拨款291亿加元,税收返还128亿加元。而同期联邦政府预算支出总额为1636亿加元。如果将税收返还收入作列收列支调整,那么该年联邦政府转移给省政府的资金占其总支出的比重高达24%左右。从形式上讲,加拿大转移支付呈多样化,具体分为4大类。

1. 财政均等化补助。这是由宪法规定的联邦政府必须对省政府进行补助的一种重要形式,目的在于实现财政收入均等化,确保省级政府有足够的财力在合理的可比性税收水平上保证合理的可比性公共服务水平。加拿大实行收入均等化的具体方法是:首先确定均等化标准的人均财政能力;其次测算各省的财政能力,并将此换算成该省的人均财政能力;最后,以均等化标准的人均财政能力与各省的人均财政能力相比较,低于标准的有权得到联邦政府的均等化补助,其数量大小等于同标准相比的差额与人口数的积。1982年以来,由于加拿大来自自然资源的财政收入极不稳定,联邦政府对财政均等化补助总额实行了上限控制,规定财政均等化补助的总额,不能超过国民生产总值的1.2%,如超过,则必须相应减少各省的均等化补助数量,直到不超过上限标准为止。

2. 固定项目补助。这是联邦政府对由省级政府负

责的两项主要公共服务(健康和高等教育)进行专项补助的一种形式。起初,这种固定项目补助采用费用分担形式,由联邦和省分别承担50%。1977年,加拿大对这项制度进行了调整,一方面引进了收入分享机制,用“税收返还”的形式为各省健康支出提供资金;另一方面,将以前费用分担式的固定项目补助,改变为一种切块补助形式。1983年以来,联邦政府对切块补助规模进行了控制,1990年以来实行“人均冻结”,将该类补助总额的增长率控制在人口增长率以内。

3. 联邦援助计划。这是联邦政府对省政府在社会福利领域提供资助的一种形式。对于一些协议项目联邦政府负担50%的费用,从1990年起联邦政府又实行代理佣金的办法,并对那些没有接受收入均等化补助的省这类补助年增长率限制在5%以内。

4. 其它联邦转移支付。这些补助大体占联邦政府转移支付总额的10%左右。从1994—1995财政年度看,主要用于:①地区性资助,主要是考虑横向财政不平衡;②基础设施建设;③其他特殊目的转移支付包括农业、经济发展、住房、能源等;④用于稳定省财政收入的补助。

二、意大利

意大利政府由中央政府、区政府(包括一般规定区和特别规定区)和地方政府组成。

中央政府对区政府的转移支付包括一般性拨款和专项拨款。一般性拨款占一般规定区政府总收入的3%。这类拨款又分为共同基金和区项目开发基金两类。专项拨款中最大项目是健康基金和运输基金,这两项基金的分配数额取决于1970年分权前中央政府用于各个区的支出数额,以后每年增加部分资金,并根据不同的公式分配到各地区。1994年,对健康基金拨款办法作了改变,即根据中央政府制定提供服务的人均标

准费用(扣除工资税),按大区人口,确定拨款数额。

中央政府对地方政府的转移支付分为两部分拨款,一部分是每年根据地方政府前几年开支的数额来分配;另一部分为均衡拨款,占总拨款的三分之一,这部分拨款主要考虑两个因素,即城市大小和财富情况,具体讲,70%的均衡拨款是用来调整大小城市的差异,30%用来调整财富和收入上的差异。

三、西班牙

西班牙政府由中央政府、区政府和地方政府组成。中央政府对区政府的转移支付包括三部分:

1. 一般性转移支付。转移支付数额通过因素法加以确定,进行资金分配时主要考虑6项因素:人口、土地面积、行政结构(移交给区的公共机构数量)、偏远性(离首都的距离)和相对财富及财政措施。在不同的领域,6项因素的比例不同。

2. 专项拨款,此项拨款占区政府总收入的15%左右,涉及部门较多。

3. 国际补偿基金。此项拨款占西班牙区政府总收入的10%左右,目前,该基金的总水平已达到中央政府投资额的30%。它的分配仅限于7个最贫穷的区。

中央政府对地方政府的转移支付,是地方政府收入的重要来源之一,其数额占地方政府总收入的三分之一。资金来自市政合作基金,基金的总水平以国内生产总值的增长率及中央政府支出指数来确定。

四、印度

印度的政府间转移支付有三种方式:

一是财政委员会的转移支付。根据印度宪法的规定,总统每5年任命一个财政委员会,处理以下转移支付事务:1. 按税收转让标准(根据贡献、人口、人均邦国内产值等因素计算),在联邦与邦之间分配规定的一些税收如个人所得税和联邦消费税等,并确定各邦所占的比重;2. 按宪法规定,制定从税收总额中补助邦财政的原则;3. 根据总统的要求,处理改善财政状况的有关事务。

二是计划委员会的转移支付。按最新的方案,可供计划委员会分配的资金(主要来源于借款)30%给小区邦,70%给主要邦。对小区邦90%采取补助金的方式,10%采取贷款的方式,以其制定的计划项目为援助的基础。对主要邦,30%采取补助金的方式,70%采取贷款方式,其援助采取因素法,有关因素的权数分别为:人口60%,人均邦国内生产总值25%,财政管理7.5%,各邦特别问题7.5%。

三是由中央各部委根据各自的要求,制定标准和项目的转移支付和专项援助方式。

五、韩国

目前,韩国转移支付的方式有5种:

1. 地方分享税,将国内税收按法律规定的固定比例划给地方政府。根据法律规定,将国内税收的13.27%分给地方政府,11.8%分给地方教委。

2. 地方转移基金。地方转移基金法规定超额土地税的50%,酒税的80%和电话税的100%直接作为地方收入。这项基金专门用于地方道路维护、水资源保护等。

3. 国库补助,是中央政府对地方政府的专项补助。主要对自然灾害恢复项目和其它建设性项目以及为鼓励地方政府开发某些项目提供的财政援助。

4. 财政调整补助,主要是汉城等5个城市对所属自治区的转移支付。

5. 道府转移支付,一是道府补助即道府对市府和郡府的专项补助;二是征税补助即对市府和郡府征收道府税收发生的管理费补偿,实际上是对道府税的分享。

六、瑞士

瑞士宪法对各级政府的职权都有详细规定,在纵向划分税权时也是明确的。按照最初的规定,中央政府征收所有的间接税,州和市政府征收直接税。后来由于纵向财政不平衡和地区间收入需求的差异,使联邦也分享了一部分直接税。

为了使各州能提供水平相当的服务,而又不强迫他们征收比其他州更繁重的税,中央政府主要采取3种纵向的财政措施来平衡税收能力的差异。1. 联邦税收的支付。联邦把关税的一部分再分配给各州,同时把某些职责(如筑路)也下放给各州,让他们代表中央政府来管理。财政援助按这些职能来计算,支付的转移基本是无条件的。2. 税收分享,这是一种无条件的一般性收入拨款。原则上是按各地区的财政收入、人口和根据一种统计标准来衡量的相对财政“需求”来分配的。这种拨款的财政补偿是由较富裕的州担负的。3. 专项拨款。这是一种有条件的补助拨款,根据上解州优先的政策来实施。联邦通常按定额分配给各州,并附加要求。税收的支付和税收的分享是根据州财政能力来实施的,专项拨款还能起到一些平衡的作用。

对州财政能力的测算包括:1. 人均财政收入;2. 人均国民生产总值;3. 征税效率(联邦不允许任何州通过

降低征税效率来获得更多的拨款);4. 特别开支需求。

七、德国

德国收入分享的财政措施与各级政府的职责是相符的。联邦和州共享所得税和增值税。中央统一管理税收立法,地方议会则无权对税收作出法律规定,所有的税都根据国家统一的税则来测算。

在德国,共享税占总税额的四分之三,所得税的纵向分配额由宪法限定,除了拨款,任何调整都得通过联邦和州重新谈判确定的增值税分配额来实现。对各州之间的收入按三个级别进行分配;第一级是税收的分配,通过共享税的分享纵向地分配资金。第二级由一种州际财政平衡机制构成,它是横向分配,没有中央政府的干涉。一个州的财政能力同一种平衡标准比较(这种标准由所有州的人均财政能力乘以一个州的人口得出),州财政能力不足于或超过标准的部分被分级平衡到各州。第三级用联邦政府的补助拨款又一次进行再分配,这一级包括向仍低于财政能力的州发放无条件的补充拨款和专项拨款。主要用于平衡地区差异,特别是基本设施的差异,促进稳定和发展。

八、印度尼西亚

印度尼西亚中央政府对地方政府的转移支付分为一般性切块转移支付和专项转移支付。作为财政权力下放政策的一部分,政府已逐渐提高了一般性切块补助在转移支付中所占的份额,1993—1994财政年度的一般切块补助份额已由1986—1987财政年度的16%提高到20%。

在一般性转移支付中,有4种形式的补助金分别针对省、区和乡三级政府。1. 省级发展补助金旨在协调部门与地区之间的发展,刺激地方参与经济发展活动。大部分资金均等地分给各省,其余部分按省面积进行分配。近年来,地方政府在使用该项资金时有较大的灵活性,但中央政府仍通过省级政府的预算计划等手段加强控制。2. 区级发展补助金设立于1970—1971财政年度,其目的在于创造和改善就业机会,提高人民对发展经济的参与程度。传统上该项补助主要用于地方道路更新和改良。3. 乡村发展补助始于1969—1970财政年度,主要是为了鼓励乡村团体发展自己家乡的公共活动,该项补助金均等地分配给各乡村,其开支必须用于购买材料,并使用当地的劳动力。4. 欠发达乡村补助金是新的补助项目,实施细则正在完善中,计划于1994—1995财政年度推开,首期三年。

专项转移支付主要用于小学教育、卫生保健、交

通、绿化及环境保护等项目。该项补助对不同级的地方政府也采用不同的形式。中央政府对省级政府的有条件转移支付有4种类型;财政平衡补贴、支持补助金、小学教育补贴和乡政府和乡政府人员补贴。中央政府对区级政府提供6项专项转移支付:对自治区的补贴、区(镇)道路改良补贴、小学补助金、卫生拨款、造林与保护拨款、市场设施开发拨款等。

除转移支付外,中央政府还直接通过预算,承担地方某些发展项目的费用,支持地方的发展。

德国的财政职能

○河北省财政厅赴德考察团

战后成立的联邦德国及目前统一后的德国,是在资本主义私有制基础上,实行以集权与分权相结合为基本特征的社会市场经济体制。这种体制的涵义可归结为一个简明扼要的公式,即:市场经济+宏观调控+社会保障。其中,市场经济是基础,是保证微观经济活力和较高效率的源泉;宏观调控是保证整个国民经济协调稳定发展的重要手段;社会保障则是维护社会稳定重要措施。为了维护这样一种经济体制的正常运转,国家对这三个主要环节都承担着极为重要的职能,包括反对垄断、保护竞争,推动经济结构合理化,促进各地区协调发展,支持科技、教育事业,保护生态环境,以及健全各项社会保障制度等。德国财政职能的特点,可从其财政收支范围、结构和政策方面明显地体现出来,而且从财政收支规模的绝对量和相对量上还可以判断出其财政职能的力度。

为了维护社会市场经济体制的正常运行和国家调控经济职能的有效实现,德国政府通过税收和公债等形式吸收了国民生产总值的很大份额,然后通过财政支出分配到经济、社会发展的各个领域。以德方向我们提供的1992年数字为例,当年财政支出为16109亿马克,占同年国内生产总值的比重高达53.6%。以如此巨大的财力作物质基础,财政职能的力度是相当强的。

在力度很强的财政职能中,财政对经济、社会事业