《财政》1994年第8期(总第349期)

美国、法国、日本财政体制的比较

世界之窗

○宗长楚

一、财政体制的共同特征

美国、法国、日本财政体制,分别是西方市场经济国家分权型、集权型和集权与分权结合型财政体制的代表。无论其在具体运作上存在多大差异,至少在运行模式上有以下几点共同特征:

第一、中央(联邦)政府掌握财政收入的主要来源,直接或间接地控制着大部分财政支出资金。根据国际货币基金组织《1992年政府财政统计》提供的数字,1990年美、法、日三国中央财政收入占全国财政收入的比重分别为58.3%、87.7%、66.1%,中央财政支出占全国财政支出的比重分别为55.5%、80.7%、37.3%。法国中央财政收支占全国财政收支的比重高达80%以上,反映出该国中央高度集权的特征。尽管日本中央财政支出在财政支出总额中的比重较低,但中央通过转移支付制度,对地方财政支出仍具有较强的控制权。

第二、中央与地方之间建立了合理的事权分工和规范的财政分配制度。在事权分工方面,美、法、日三国将涉及整个国家利益,需要全国统一行动才能实现的政府职能都划为中央政府职能;将那些不涉及全局性的事业,需要发挥地方政府的主动性,有利于提高政府活动效率的职能划归地方政府。以此为基础,明确划分了各级政府财政支出范围,即支出负担与事权分工相对应。并根据各自的国情实行了分税分级财政体制,合理划分了中央与地方政府的收入来源,各级财政都拥有自己的主体税种和独立的税收征管体系。

第三、中央对地方实行科学、稳定的财政补助制度。西方市场经济国家的地方财政要实现财政收支平衡,都不同程度地依赖于中央的财政补助,而且这种补助的规模呈不断扩大的趋势。以美国为例,1990年联邦对州和地方的各种财政补助达到了1 212.7亿美元,占当年国内生产总值的2.2%,比1950年提高了1.4个百分点。中央通过补助制度,一方面调节了中央与地方间的纵向财政资源分配,有助于中央财政经济政策的贯彻落实;另一方面,有助于协调各地方政府间的横向财政资源再分配,对地区之间的平衡发展起着重要的作用。

二、中央与地方财权分配的不同模式

法国实行集权型财政体制。这是由其中央集权制的政体决定的。其特点是:(1)从财政收支角度看,中央财政控制着绝大部分税收,一些主要税种如增值税、个人所得税、企业所得税、消费税和关税等,全部划为中央收入,地方不参与分成。1990年中央财政收入占全国财政收入的比重为87.7%。同时,中央政府也负担着绝大部分财政支出,1990年中央财政支出占全国财政支出的比重为80.7%,大大高于其他发达国家。(2)从税收管理权限看,60年代以前,法国地方税有40多个税种,地方政府税收管理权限比较大,经过60年代和70年代初两次重大税制改革,地方政府的税收管理权限大大缩小。目前地方税主要是那些收入弹性较小的税种,如土地税、房产税、行业税等。(3)从地方财政收入来源看,相当一部分是中央财政的税收返还和专项补贴,大体占地方财政收入的三分之一,而且中央对地方财政补助主要是平衡补助。

美国实行分权型财政体制。政体上实行联邦制的美国,相应也实行分权型财政体制。(1)联邦财政收支占全国财政收支的比重相对较低。1990年中央财政收入占全国财政收入的比重为58.3%,支出的比重为55.5%,明显低于法国。(2)地方预算收入来源于中央补助的比重也较低,1990年美国州预算收入来源于联邦财政补助的比重为20%。(3)尽管立法权仍然主要集

中国财政杂志社

中联邦政府一级,但是州和地方都有各自独立的预算,在很大程度上拥有相对独立的税收立法权和税收体系。

日本实行集权与分权结合型财政体制。日本财政体制的明显特征,是收入上集权、支出上分权。(1)中央和地方政府的财政收入与财政支出的分配格局不一致。中央集中的收入有三分之一要通过补助等形式给地方。(2)日本地方政府的税收管理权限较小,大多数税种必须由中央立法,大部分税收也由中央政府征收管理。(3)地方政府在支出管理上的权限较大,即许多事业是由地方政府举办。总之,中央政府集中大部分收入并控制税收管理权限,体现了集权,有利于加强中央政府的宏观调控能力;地方政府安排着大部分财政支出,体现了分权,有利于调动地方政府的积极性。

三、各级政府间财政收入分配的比较

美、法、日三国财政收入的主要来源是税收,所谓各级政府间财政收入的分配实际上是税收的分配,但各国的具体做法不尽一致。

(一)税收收入的分配

美、法、日三国的税收分配代表了三种典型的收入分配方法。

1. 法国的固定式分税制。即完全按税种划分各级政府财政收入来源,设置中央税和地方税两大体系。具体做法是,将一些大宗税收都划为中央所有,不与地方分成,一些零星分散的税种则划归地方。目前法国共设有 50 多种税,其中中央税有将近 40 种,包括增值税、所得税、公司税、国内石油税、印花税、工资税、交易所税等;地方税有 10 多种,包括房屋建筑地产税,非房屋建筑地产税,动产税等直接税,以及饮料销售税、演出税、娱乐税和通行税、矿泉水附加税,电力消耗税,广告税和打猎税等间接税种。

2. 日本的共享税式分税制。即除划定中央税和地方税之外,还设置中央与地方共享税税种。目前日本共有 58 种税,其中国税 26 种,都道府县税 15 种,市町村税 17 种。国税由中央政府直接管理,地方税由地方政府负责管理。在 26 种国税中,有 8 种税为共享税,即所得税、法人税、酒税、石油液化气税、地方道路税、飞机燃料税、汽车重量税、特别吨位税等,由中央、都道府县和市町村三级政府分享,但征收管理权由中央政府掌握。

3. 美国的税源分率分享制。即各级财政对同一税源同时按不同税率征收。美国联邦和州都有独立的税收立法权,联邦、州、地方三级政府都征收个人所得税、公司所得税、销售税、遗产税、赠与税以及其他税收,而且都有自己独立的税收管理权限,可以调整税率和税目。这些税收实际是联邦、州、地方政府的共享财源,但是,州和地方政府的税收征管要受到联邦政府的制约。比如,根据美国 1982 年《财政法》的规定,1984 年以后州和地方个人所得税税率要低于联邦政府个人所得税税率。

(二)各级政府的主体税种

在美国,主体税种的设置充分考虑了税种的性质和不同级次政府的特点。联邦政府主体税种是个人所得税,1990 年该项收入占联邦政府税收收入的 46.7%;州财政的主体税种是销售税,1990 年这项税收占州税收收入的 55.3%。美国宪法规定,公民可以自由选择居住和投资区,所得税由联邦一级征收,有利于避免地区之间不合理的税收竞争;而将销售税作为州政府的主体税种,可以保证州政府用较低的名义税率和课征费用得到较多的收入。地方政府的主体税是财产税,1990 年占地方税收收入的 74.5%。由于固定资产代表着一种较长远的资本投资形式,具有不动产的有形性和相对的不流动性,因而可以成为地方政府的主要税源。

日本中央、都道府县和市町村三级财政都有自己的主体税。与美国不同的是,日本各级财政在税制结构上采取双主体结构,即每一级政府都以两种税为主体税种。中央财政的主体税种是个人所得税和法人所得税,道府县的主体税是事业税和居民税,市町村的主体税种是居民税和固定资产税。在 1990 年财政年度中,个人所得税和法人所得税占国税总额的比重分别为 41.6%和 31.4%;事业税和居民税占都道府县税收总额比重分别为 28.4%和 28.8%,居民税和固定资产税分别占市町村税收总额的 49.4%和 33.4%。

法国大宗收入的税种,如个人所得税、公司所得税、增值税、消费税、关税等,均归中央财政,其中增值税是主体税。1990 年增值税约占中央财政税收收入(扣除社会保障税)的 40%。地方政府则以各类财产税为主体税。

(三)税收征管机构

实行分税、分管和分征相结合的原则,建立合理的税收征管组织体系,是美、法、日三国分税制的共同特征之一。但由于各国经济管理体制不完全一致,其税收征管的组织体系也有较大差异。

美国税收划分为联邦、州和地方政府三级管理。联邦政府的基本课税权由宪法授予,主要税法由国会制订,财政部颁布实施细则,并由国内收入局解释执行。

中国财政杂志社

州和地方政府的课税权虽不需要联邦宪法直接规定，但宪法通过特殊条款或者通过司法部门对宪法中与税务有关的其他条款的应用，对各州课税权有一定的限制。同时，州的课税权还要受其州宪法的约束。地方政府这方面的权限由州授予。在一定范围内州政府和地方政府可以规定自己的税种、税率和征收办法。美国税务机构分为国内收入局、州税务局和地方税务局三套系统，分别负责各自税收收入的征收管理工作。目前，美国联邦政府处理与州政府的税务行政管理关系主要采取两种形式：一是配合税务行政管理，即联邦政府与州、地方政府合作或共同管理征税；二是集中的税务行政管理，即联邦政府管理州政府的征税，州政府仍还保留自行确定税率和根据情况改变税率的自由。

日本税收也是实行三级管理(中央、都道府县和市町村)。税法由国会制定，内阁为实施税法制定政令，都道府县和市町村政府根据政令制定具体条例，各级税务机构通过制定内部文件来统一贯彻税法和政令。当地方政府出现收不抵支情况时，可以开征法定外普遍税，但该税的开征和调整必须经过地方议会讨论通过，并要经过自治大臣批准。日本税务机构分中央、地方两套税务系统，地方税务机构负责征收都道府县、市町村等地方税。

法国税收管理权限集中于中央一级。在税收立法方面，税收开征权、征税范围以及如何分配税收收入，均由国家统一规定。具体税收条例，法令由财政部制定，地方政府只能按国家的税法政策及法令执行。地方拥有一定的机动权力，可以决定地方税的税率，并有权对纳税人采取某些减免措施等。法国税收机构由两大系统组成：一是税务局系统，它由经济与财政部的税务总局领导，负责直接税、间接税的税基以及间接税的征收管理工作，主要业务人员是“税务稽核员”；地方设省税务局，下设直接税局、间接税局、登记税及印花税局。二是国库系统，由经济与财政部的公共会计局领导，负责征收各项直接税。

四、各级政府间的转移支付体系

(一)美国实行以专项补助为主体的财政补助制度。自本世纪30年代以来，尤其是五、六十年代以后，美国财政补助制度有了新的发展。首先，各级政府间的转移支付规模日益扩大，联邦对州和地方政府的补助金支出占国民生产总值的比重，由1950年的0.8%上升到1990年的2.2%，州政府对地方政府的补助金支出占国民生产总值的比重1990年达到3.1%。其次，联邦政府、州政府的补助金支出结构也发生了变化。目前美国联邦对州、地方政府补助的范围很广，包括能源、自然资源与环境、农业、交通、社区和区域的发展，教育和训练、就业、社会服务、保健以及收入保证等。1990年联邦最大的补助项目是卫生健康，而州政府的最大补助项目是社会保险与社会福利。第三，专项补助是联邦财政补助的主要形式。美国联邦财政补助形式大体可分为三类：一是无条件补助，即所谓“一般收入分享”。这种补助计划有利于各州之间的财政横向平衡，增强了州和地方政府的财政能力。二是有条件的专项补助。1960年，专项补助资金为70亿美元，1982年为702亿美元，占补助总额的81.6%(目前约占70%左右)。三是分类财政补助。针对专项补助易于产生中央集权的弊端，收入分享又易出现地方行为失控的缺陷，1971年尼克松政府实行了“专用收入分享”计划，将一百多个项目划归6个主要补助领域，这类补助金都必须用于指定的6个领域，对其具体用途则不加以限制。1972年这种补助金为28亿美元，占各种补助金的8.1%，1982年则达到了115亿美元，占各种补助金的13%。里根政府上台后将新型补助金制度的形成作为建立新联邦体制的重要基础之一。

(二)日本实行以税收划转为主要形式的财政补助制度。与其他西方国家相比，日本中央对地方财政补助规模更大，地方政府对中央政府的依赖性更强。1990年中央政府对地方政府的补助占地方财政收入的49.6%，这是日本“中央财政筹款、地方财政花钱”的财政运行机制的突出特点。目前，日本中央对地方财政补助形式包括：交付地方税、国库支出金和让与地方税，其中前两种是基本形式。在1986年中央对地方财政补助中，地方交付税为98 309亿日元，占对地方补助的比重为47.8%；国库支出金为102 828亿日元，比重为49.9%；让与地方税为4 822亿日元，比重为2.3%。

(三)法国实行以平衡补助为主体的财政补助金制度。法国地方预算收支平衡在很大程度上依赖于中央财政补助。1990年地方政府来自于中央政府的补助为2 072亿法郎，占其财政收入的37.8%。中央对地方财政补助有两种形式：一是一般性补助又称平衡补助，这是法国财政补助的主要形式，用于保证地方预算的收支平衡。这种补助金一般是按市镇人口比例进行分配的，人口越多，得到的补助金就越多。有时也考虑征税的努力程度，往往地方税征收越多，得到的补助金也就越多。二是专项补助，即中央对地方兴建的专项工程给予补助，如市镇学校、铁路、托儿所建设等。这些资金拨付是按照中央部门的规划来实施的。

中国财政杂志社