



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Gogo.cn

站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

国外三类典型分税制财政体制及对我国的借鉴

刘松华（审计署京津冀办）

【时间:2012年12月19日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 本文试图总结三种典型分税制财政体制运行的实践经验, 从中寻求对完善我国分税制财政体制的有益借鉴。

关键词: 分税制, 财政体制, 国际借鉴

能否“正确界定政府与市场的边界, 科学划分中央与地方的事权财权”是评价一种财政体制成功与否的重要标准。目前, 市场经济国家通行的是分税制财政体制, 它是根据市场经济的原则和公共财政理论确立的一种分税分级财政管理制度, 是处理政府与市场、中央与地方财政分配关系的一种较为规范的方式。

一、 国外三类典型分税制财政体制的实践经验

各国分税制财政体制形式上有所差别, 归纳共性可分为三种类型: 一是分权型分税制财政体制。其特点是各级政府财政的初次分配中, 财权与事权大体相称, 主要存在于政治和经济管理权限都比较分散的国家, 以实行联邦制的美国最为典型; 二是集权型分税制财政体制。其特点是税收集中于中央, 以实行共和制的法国为代表。三是混合型财政体制。其特点是集权分权兼顾的混合型分税制, 地方自治和中央集权相结合, 以单一制的日本最为典型。

(一) 美国: 分权型分税制财政体制。

美国政府包括联邦政府、州和地方政府(市、县、镇)三级, 实行联邦和州政府之间纵向分权且三级政府相对独立的财政分权体制, 地方政府享有较充分的自主权, 各级政府都有明确的事权、财权以及规范的财政转移支付制度。

1. 事权划分。美国各级政府的权力内容以法律确定, 联邦政府的事权集于国防、外交与国际事务、保持经济的稳定和增长以及维持和促进社会发展等国家层面的重大事务; 各级地方政府承担区域性和地方性极强的事; 另外, 依据公共产品层次性的客观要求, 联邦政府与州政府、地方政府在某些项目上存在着交叉, 详见表1。

表1: 美国各级政府间的事权划分

事权范围	联邦政府	州政府	地方政府
社会保障	P	P	N
高速公路	P	P	S
外交	P	S	N
国防	P	S	N
教育	S	S	P
卫生	S	S	P
通讯和交通	S	S	S
城市发展	S	S	P
财产保护	S	S	P
自然资源开发	S	S	N

注: “P”表示主要事权, “S”表示次要事权, 而“N”则表示没有或极微小的事权。

2. 支出划分。美国以事权划分为基础划分政府支出职责, 联邦政府财政支出包括国防、物力资源、人力资源、净利息和其他等五大类; 州政府财政支出包括公路建设、公共福利项目、基础教育、医疗和保健开支、收入保险、警察、消防、煤气及水电供应等; 地方政府财政支出范围主要包括道路和交通、公用事业、治安、消防、教育、家庭和社区卫生、一般行政经费等。

3. 收入划分。美国实行“分别立法、分别征管、互不干扰、财源共享”的税收管理体制, 三级政府都有各自相对独立的税收体系, 享有各自的税种设置、税率设计、税款征收管理的权利。各级政府都有自己的主体税种, 联邦政府以征收所得税为主, 州政府以征收一般消费税为主, 地方政府以征收财产税为主。

(二) 法国: 集权型分税制财政体制。

法国财政体系分为中央与地方两级, 不设共享税或同源课税, 中央掌握财政立法权, 地方财政在地方税率的变动、捐费的征停、减免税等管理方面有一定的自主权。

1. 事权及支出划分。法国中央财政负担国际支出、外交支出、重大的建设投资(如铁路、公路、航运、国有企业投资)、国家对社会经济的干预支出、中央级行政事业经费、社会安全费、国债还本付息以及对地方的补助等。地方财政负担文教卫生经费、市政住宅等公共工程、社

- 政府信息公开指南
- 政府信息公开目录
- 政府信息公开申请
- 政府信息公开年报

- ### 审计资讯
- 近日要闻
 - 图片新闻
 - 要闻回顾
 - 机关动态
 - 特派办动态
 - 地方动态
 - 审计结果公告
 - 审计工作通告
 - 国际交流
 - 案件披露
 - 综合论坛
 - 理论与方法
 - 审计播报

- ### 网上服务
- 考试信息
 - 教育培训
 - 资料下载
 - 成绩查询
 - 审计知识
 - 公共信息
 - 网站地图
 - 历史上的今天
 - 报刊订阅
 - 投稿信箱及投稿须知

- ### 互动交流
- 信访举报
 - 在线访谈
 - 图文直播
 - 网上调查
 - 意见征集
 - 审计长信箱
 - 投稿信箱
 - 地方在线访谈
 - 地方在线直播

会福利事业、地方治安、公用事业、地方行政机构费以及地方债务的还本付息等。另外，中央通过平衡性补助、专项补助来平衡地方财政。

2. 收入划分。法国实行完全按税种划分各级政府财政收入的原则，税收分为国税和地税两类，税种有50多种。其中，国税全部列入中央预算，不与地方分成，主要包括个人所得税、公司（法人）所得税、增值税、关税等；地税全部列入地方预算，主要包括居住税、土地税、行业税以及其他收入等。

（三）日本：混合型分税财政体制。

日本实行“大权集中、小权分散”的混合型分税财政体制，即财政立法权集中，执行权相对分散；财政收入集中，支出相对分散。

1. 事权划分。日本各级政府的事权遵循“夏普三原则”（即明确行政职责、优先市町村及效率原则）划分，并通过地方自治法详尽规定了各级政府负责管理的事务：中央政府主要承担国防、外交、司法、重点交通设施等具有全国性的公共事务；都道府则负责地方性交通设施的管理，警察支出由县来负责；市町村管理消防、户籍、城市计划、住宅等贴近居民的基本性事务。

2. 财权划分。日本法律明确规定各级政府的征收权。宪法规定中央政府负责税源、税种和地税收方面的立法，负责制定标准税率和变动幅度；地方政府没有立法权，地方税法只负责在法律权限内规定地方政府税收的种类、税基、征税标准。在具体税种划分上，遵循基于能力原则和基于利益原则，前者主要是指以个人、法人的收入、财产所得为对象的税，后者主要是指以“事业”、“土地”、“房屋”、“折旧资产”等为对象的税收，详见表2。

表2：日本各级政府间的税权划分

所得税类	个人所得税	个人居民税
	法人税	个人事业税
		企业居民税
		企业事业税
财产税类	遗产税和赠与税	不动产取得税
	土地增值税	固定资产税
	证券交易所税	都市计划税
	证券交易税	特别土地保有税
	登记许可税	
	印花税	
消费税类	消费税	地方消费税
	酒税	道府县烟税
	烟税	市町村烟税
	汽油税	特别地方消费税
	航空燃料税	宅地开发税
	天然气税	共同设施税
	石油税	汽车税
	电力资源开发税	汽车购置税
	关税	轻油交易税

资料来源：内山昭，《日本税制改革的现状分析》。

3. 支出划分。日本的财政支出项目可分为9类共16项，地方政府提供除了国防费的全部以及公债费以外的全国绝大部分公共物品和劳务，主要项目包括教育经费、民生经费、户籍管理经费、社会福利经费、功在和和其他地方性事物所需经费等。

4. 转移支付制度。日本政府间的转移支付主要通过地方交付税、国库支出金和地方让与税来完成。其中，地方交付税属于税收分享，由中央直接向都道府县和市町村均衡支付，用于弥补地方政府的财政收入不足，平衡各地方的财政实力；国库支出金即通常所说的专项拨款，用于实现全国各地公共服务水平的均等化和质量标准化。

二、 国外分税制财政体制对我国的借鉴

（一）清晰界定政府与市场的边界，促进“公共财政”与“私人市场”的良性互动。

市场是供给私人物品的高效机制，但市场机制在处理“垄断、信息不对称、外部效应及公共物品”等方面是无效或缺乏效率的，另外，市场机制也会内在的引发收入分配不公和经济波动，这些市场失灵导致的空白区，需要政府的介入和干预。当然，政府参与资源配置存在“权力寻租、经济决策失误以及集团利益或个体利益膨胀凌驾于集体利益”的风险，导致政府“缺位”、“越位”和“错位”现象的产生。因此，只有通过政府与市场间的有效配合，才能达到公平和效率的最佳结合点。

政府与市场的职能分工是实行财政分权体制的基础，因此，完善分税制要从正确界定政府与市场的边界开始。科学划分二者的职责，一是强化市场在资源配置方面的主体地位，市场能够提供的产品由市场机制来完成；二是明确政府稳定、分配、配置的经济职能，市场无法提供的公共产品才由政府负责，避免财政“缺位”、“越位”和“错位”，促进“公共财政”与“私人市场”的良性互动。

（二）科学划分中央与地方的事权，推动公共财政均等化。

财政分权理论认为，政府间适度分权有助于解决中央政府的政策与居民偏好不相符等问题，充分发挥中央政府与地方政府各自的比较优势，同时，科学财政分权能够保证居民有权通过“用手投票”选择官员和“用脚投票”选择居住地区，促进政府间产生竞争，从而提高社会总的福利水平。

国际上大部分分税制财政体制实践中，关于事权及支出职责划分基本遵循三个原则：一是受益范围原则。中央政府供给受益范围遍及全国的或多个省级行政区域的公共产品和服务，地方政府供给受益范围局限于地方的公共产品和服务。二是行动原则。中央政府承担在行动上要求全国一致或需要统一规划的事权；地方政府承担要求根据具体情况因地制宜、分别进行决策的事权。三是技术原则。中央政府主要负责公共工程规模巨大、需要一定技术才能完成的项目。

表3：政府间支出责任划分的国外借鉴

支出分类	支出责任划分		备注
	责任者	承担者	

国防	中央	中央	效益分享与成本分担的范围是全国性的
对外事务	中央	中央	同上
国际贸易	中央	中央	同上
环境保护	中央	地方	效益分享与成本分担的范围可能是全国性、地区性或地方性的
货币政策、货币、银行业	中央	中央	效益分享与成本分担的范围是全国性的
财政政策	中央	中央、地方	能有效地在政府间进行协调
省（州）际商业	中央	中央	效益分享与成本分担的范围是全国性的
对个人的转移支付	中央	中央	收入再分配
对企业或行业的补贴	中央	中央	地区发展、产业政策
自然资源	中央	中央、地方	促进共同市场、地区公平
政府规管	中央	中央、地方	促进共同市场
移民	中央	中央	效益分享与成本分担的范围是全国性的
失业保险	中央	中央	同上
航空与铁路	中央	中央	同上
工业与农业	中央、地方	中央	产生重大的辖区间外溢
教育、卫生与社会福利	中央、地方	中央	实物转移
社会治安	地方	地方	主要是地方受益
公路			
省（州）间公路	中央	地方	国内共同市场
省（州）内公路	地方	地方	省（州）内效益与成本
省（州）内地区间公路	地方	地方	省（州）内地区间效益与成本
地方公路	地方	地方	地方的效益与成本
上级财政对下级财政的拨款	中央、地方	中央、地方	影响下级政府决策的财政转移

（三）合理分配中央与地方的财权与支出范围，调动中央与地方两个积极性。

表4： 财政收入划分的国外借鉴

税种	税基的确定	税率的确定	税收的征收管理	备注	
关税	中央	中央	中央	国际贸易	
所得税	中央	中央、地方	中央	再分配、要素流动	
遗产税	中央	中央、地方	中央	再分配	
公司税	中央	中央、地方	中央	要素流动	
资源税	中央、地方	中央	中央	不均衡分布	
销售税	地方	地方	地方	与居民消费相关	
增值税	中央	中央、地方	中央、地方	与商品流通相关	财政收入划