

● 世界经济研究

# 美国地方财政体制再思考

——以佐治亚州为例

甘行琼<sup>1</sup> 汤凤林<sup>1 2</sup>

(1.中南财经政法大学 财税学院,湖北 武汉 430073 2.重庆工商大学 财税金融学院,重庆 400067)

**摘要** 美国的地方财政体制受其政治体制的影响,无论是支出责任还是税权在地方政府间的配置都有其特点,具备一定的效率优势。分析美国地方财政体制,明确中国税费改革理念,构建成熟的税费体系,以期对我国地方财政体制的改革和完善有所助益。

**关键词** 地方财政体制 地方政府的税权配置 地方政府的责任配置;中美比较

**中图分类号** F113 **文献标识码** A **文章编号** :1007-2101(2013)01-0085-07

## 一、美国地方政府的政治行政体制

美国的政府活动发生在联邦、州与地方三级,因此,政府间的财政关系涉及到联邦与州、州与地方、联邦与地方、州与州、地方与地方之间的关系。本文主要研究州以下的地方政府及其与州之间的财政关系。

地方政府是指州以下的行政单位,是州的分治区,由州议会立法或特许创设,经州的批准而成立。因此,地方政府是州创造的工具,从属于州。地方政府只能行使州宪法赋予的权力和由州议会经立法授予的权力,一切权力归州政府,地方政府只能作为州的代理人或根据州议会的特许行使权力。地方政府在规模、结构、权力、职能及相互关系方面,各州有很大差异,不存在全国统一建制。

地方政府单位包括县、市、镇、乡、村、学区和其他特区。地方政府类型分为综合职能的地方政府和单一职能的地方政府。前者是指一般目的的地方政府在本行政区内行使一般的管理职能(公共安全、公共管理、公共事业),如县、市、镇、乡、村;后者只管理本辖区某一方面的事务,如学区、消防区、供水区。地方政府在州的法律地位不同于州在联邦体系中的法律地位。

当一定人数的居民愿意组成城市自治体时,就

可以向州议会申请。如果符合设定的条件,经公民投票通过,州议会颁发特许状,市即告成立。县与市之间是并列的,不具有权力隶属关系。

乡和镇是各州所设的更小的行政单位,虽然名称相同,但设立标准、法律地位、行政职能在各州不尽相同。乡镇作为州的更小的分治单位,由州创设,虽然在县或市的地域内,却并不意味着它们归属于该县或市管辖。同时也是独立的综合职能的地方政府,担负着维持治安、道路和福利的职能。随着乡的人口增加,有些乡会并入市或结成新的市政自治体。镇一般指小型城镇,由当地的居民依据州的法律程序结成的市政自治体。

特区是单一职能的地方政府,类型多,如学区、灌溉区、消防区、公园区、水管理区、土壤保护区、公墓管理区、卫生区、医疗区、道路改良区、污水管道区等,分布在除阿拉斯加州和哥伦比亚特区外的所有州。特区发展快,数量大大超过了综合职能的地方政府单位。其发展有历史和社会原因,在技术上是为了适应特定区域的特定需要,处理超越县市乡边界的特殊问题;或者是为了规避州宪法和法律以及特许状关于赋税和借债总额的限制,成立特区以便于筹集资金兴办地方事业;或者是因为处理特殊问题需要专门知识,需要组建特区政府,由专业人员进行管理。特区是一种地方自治体,享有法人的权利,作为

收稿日期 2012-08-28

作者简介:甘行琼(1966-),女,湖北公安人,中南财经政法大学财税学院教授,博士生导师,研究方向为财税理论与中外财税制度;汤凤林(1974-),女,湖南益阳人,重庆工商大学财税金融学院讲师,中南财经政法大学财税学院博士生,研究方向为财税理论与实践。

地方政府单位 特区又享有政府的法律地位,享有以特区的名义和信用借债、征税和开支的权力,有制定和执行法律的权力,其官员由选举产生或州政府任命产生。

特区的建立程序和组织结构由各州的法律规定,一般有三个步骤:首先,倡议人起草请愿书,并拥有规定数量的居民签名和财产所有者担保;其次,请愿书递交给县委员会;最后,若经县委员会同意,一般应就此举行公民投票,如通过,特区即告成立。特区类型不同,收入来源也不同:学区主要依靠财产税和州拨款,水区和卫生区主要依靠摊派费和服务收费;土壤保护区主要依靠捐款。大多数特区有权发行债券,但需要获得选民同意。特区的征税和借债的能力受到州宪法和法律的严格限制。一般由县为县域内的特区代征税款。特区政府单位与一般目的政府单位之间有很大的财政独立性和行政管理独立性。

## 二、美国地方政府的一般收入来源构成

2008年地方政府课征的一般收入总额为1.4万亿美元。其中,几乎近37.4%来自联邦和州政府的转移,剩下部分来自地方税收、收费和杂项收入。具体说来,2008年地方政府接受了政府间转移收入大约0.525万亿美元,财产税构成了地方政府的最大自有收入来源,总额为0.397万亿美元,占地方一般收入的28.3%;收费与杂项收入占地方政府收入的23.4%,约为0.328万亿美元,销售与总收益税、个人所得税和其他税收构成了地方一般收入中剩下的10.8%,产生了大约0.152万亿美元的收入。

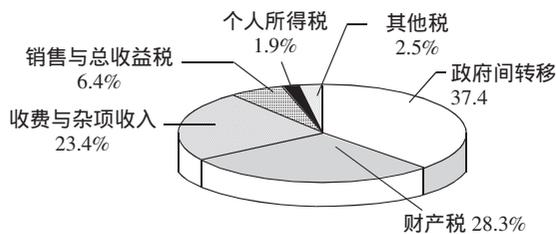


图1 2008年地方一般收入来源构成

资料来源 State and Local government Finance Data Query System.

图2显示了1977—2008年大约30年间美国地方政府一般财政收入的百分比构成的历史发展趋势。其中,来自联邦和州政府之间的转移收入在20世纪80年代以前呈现下降的轨迹,然后保持稳定状态,在21世纪初期稳中略降。财产税收入在1980年前呈现下降态势,但随后一直保持稳定,成为地方政府的主要收入来源。值得注意的是,自从1977—

1983年,收费和杂项收入急剧增加,随后保持稳中有升的态势,成为地方政府重要的收入来源。销售和总收益税在地方政府一般财政收入中占比不高,一直保持稳定。

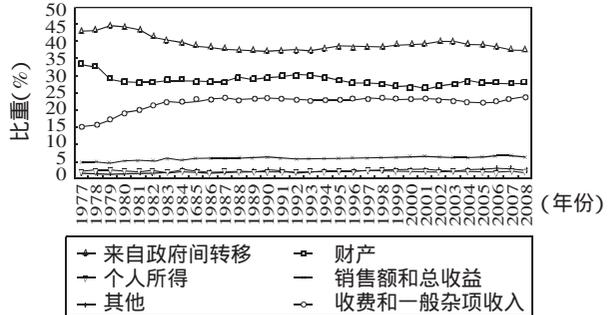


图2 1977—2008年美国地方政府一般财政收入的百分比构成的历史趋势

资料来源 (1)“州和地方政府财政数据查询系统” <http://www.taxpolicycenter.org/slf-dqs/pages.cfm> 城市机构——布鲁金斯研究所税收政策中心。

(2)数据来自美国人口普查网站 州和地方政府财政年度调查和政府人口普查局《政府财政》(第四卷) 2010-10-25。

## 三、佐治亚州地方政府支出责任的配置

佐治亚州(State of Georgia)是美国东南部最大的州,美国东南部经济发展的龙头,首府亚特兰大更被誉为美国东南部经济发动机。

佐治亚州有两种类型的一般目的的地方政府:县和自治市。佐治亚州宪法限制了县的数量不能超过159个。州宪法要求县边界的改变必须经过相关县选民的批准同意。自治市可以通过合并改变规模。自治市合并是一种减少服务提供者之间重复劳动、降低服务提供成本的方式。县和自治市是州的政治分支机构,其权力与责任主要是由州宪法和州法律来规定。这些才是理解州内各地方政府间关系的重要的背景材料。地方政府拥有的法律授权决定了地方政府回应其选民的能力。

佐治亚州宪法第六条第二章规定了各县的自治权力:县具有采用合理法律(与佐治亚州宪法保持一致)的立法权,可以进行自身法律的修改。佐治亚州宪法以负列举的方式规定了县的权力:无权影响选举办公室和选举程序;无权界定犯罪行为或惩罚;不能超越宪法或法律授权进行课税;不能影响土地征用权的实施;无权干预法庭系统和公共学校系统;无权干预保留给佐治亚州公共服务委员会的管制性活动。佐治亚州宪法明确规定:县委员会的权力仅限于宪法授予的权力。

自治市的地方自治不是通过州宪法而是通过州

立法规定的。州宪法明确规定,州大会有权规定自治市的自治权力。其宪法意图在于:允许州大会采取立法的形式,许可自治市政府不经过州大会处理地方问题。因此自治市的自治权力是通过一般法律和自治市宪章许可的,都必须经过州大会批准,并写进佐治亚州法典。可见,自治市政府的宪法地位不及县。自治市政府的行政管理权力包括建立办公室、规定文官录用制度、签定服务合同、授予特权、建设供水和污水系统、发行债务等。佐治亚州法典以负列举的方式规定了自治市的权力:不能改变自治机构的构成或形式;不能改变选举自治机构的程序;无权界定已经确认的犯罪行为;不能对超过6个月或1000美金的犯罪行为实施审判;不经授权不得课税;不得影响土地征用权的实施;不得影响法庭系统和独立的公共学校系统;不得延伸保留给佐治亚州公共服务委员会的管制性活动;自治市不得授予自身新权力,只能接受或保留州大会授予的权力。

县政府主要负责如下事务:记录归档、公共卫生、福利、法庭及实施州法律的职责。自治市政府负责市民需要的其他服务,如公园、警察、供水与污水系统、划区、垃圾处理等。州宪法授权自治市具有承担相应责任的权力:如垃圾收集、公园或娱乐服务。1972年,佐治亚州通过了宪法修正案19版,要求县政府要向本县域内自治市以外的地区提供一套与自治市完全相同的服务:消防、垃圾和土壤处置、公共卫生、动物控制、街道与道路建设、公园和娱乐、污水处理、公共住房管理、公共交通、图书馆、停车场、代码编制、空气质量控制、地方政府雇员的福利等。1997年,佐治亚州大会通过了服务提供策略法令,解决了县与自治市之间服务供应的交叉与重复问题。这个议案是佐治亚州县委员会和自治市协会进行协商的结果。其目的是为了促进服务供应的地方合作,让县和自治市对州负责,以合理的方式资助和提供服务。州宪法规定,中小学是州政府的责任,但当地学区也负有提供教育的责任,主要负责提供基础教育。地方学校系统的权力与责任在“高质量基础教育法令”里写的非常明确。特定目的的特区如亚特兰大地铁当局(MARTA)和医院当局主要提供地铁和医疗等特殊服务。

理论上,评价美国这种多层次交叉的地方政府体制的设计是否合理、地方政府的数量和规模是否有效率以及公共服务提供在各政府层级之间的配置是否合适,主要依据下面的原则:一是对应原则,即

一个政府单位的地理区域应该对应于所提供的公共服务的受益范围。二是一个辖区的人口和面积应该有助于最大限度地降低提供公共服务的人均成本,人口规模能带来提供公共服务的规模效应。三是政府应该满足市民对公共服务的需要,如果个人在公共服务的水平和结构方面的偏好有差异,那么需要为个人提供一揽子的公共服务结构和组合的选择。个人偏好差异越大,设立大量地方政府单位就越重要。四是如果政府间在提供服务的能力方面存在差异的话,就会引起公平的问题。这四个原则对辖区数量和规模的决策都有影响,但每个原则的具体含义不同,比如,规模经济效应要求大规模的辖区,而满足居民多样化公共服务需求的偏好则要求若干小规模辖区。同时,这四项原则意味着,受益面大的支出应该由高层政府来承担。受益面小、几乎没有外溢效应的支出应该由地方政府来承担,在这个框架内,在决定支出责任的“正确”分配方面还存在很大的主观性。因此,地方政府数量及规模的选择和提供服务责任的配置需要在这四个原则之间进行权衡。

表1包含了美国和佐治亚州在2008—2009年对于不同类型公共服务的直接支出中州和地方负责的绝对额和相对额。其中,基础教育和图书馆的供应应该是地方政府的责任,因为一方面学校和图书馆所在辖区的地方政府最了解当地居民的需要,另一方面当地居民以财产税资助了此类服务,因而当地居民获得此类服务的大部分受益是理所当然。在佐治亚州,基础教育和图书馆的直接支出的都是由地方政府来承担,州的角色是制定标准并通过向地方学校系统提供拨款而资助基础教育。在佐治亚州,州政府为基础教育提供了一半以上的资金。州还为图书馆提供拨款。这也是美国其他州的模式。只有在夏威夷才由州提供基础教育。在佐治亚州,高等教育几乎全部是州的职责,地方政府关于高等教育的直接支出不到1%。州之所以要承担提供高等教育的责任,其理由在于高等教育的外部效应,并溢出一个市或县的边界。“其他教育”类型包括教育行政、学费拨款、私立学校援助以及特殊项目,完全是州的责任。在社会服务与收入维持方面,最大的单项支出是公共福利。事实上,公共福利是美国和佐治亚州州政府最大的单项支出类型。表1显示,公共福利无论对于佐治亚州还是整个美国来说,都是州政府的一项主要的直接支出。在佐治亚州,医院主要是地方的职责,其他州的情况也是这样。卫生支出比如公共卫生

机构则在州与地方政府之间分担。一般福利支出属于州级政府的职责,而具体的服务(医院)支出更多地属于地方一级的职责。这样的配置也是符合前面的相应原则的。高速公路类型包括高速公路、街道及其建设、维持和运营。州和地方政府共担高速公路的责任,不过,州的份额要高些。这是基于道路和高速公路系统往往是由不同辖区居民共同使用的结果。佐治亚州有个州—县分担机制,类似于美国的情况。其他的交通包括机场、停车场、地铁补贴,因基于地方使用主要是地方的职责。无论佐治亚州还是美国,警察和消防都主要是地方的职责。监狱改造又是州的职责。防护性的检查与管制,包括为了保护公众而管制私人企业和检查灾难性活动,相对于美国平均情况而言,在佐治亚州,更多的是地方的职责。除了自然资源以外,环境与住房主要是地方政府的责任。除了公园和娱乐外,佐治亚州的地方政府对于这些直接支出所负的责任要远远大于美国其他地方的地方政府。这方面的人均支出1992年以来一直缓慢增长。住房方面的支出类似于福利支出,具有再分配效

应。地方安排较高的住房支出也许是为了吸引人口流入。许多地方住房当局是由上级政府的拨款来资助的,因此,地方所安排的总体支出水平不一定就反映了实际的地方自主性。财务管理在地方与州政府之间分担。在美国,其他州政府要比佐治亚州州政府负有较大的司法职责。其他的政府行政管理如筹划和分区职责,在佐治亚州主要是地方职责,而美国其他地区,州政府负有较大的责任,地方司法支出也在增长。

佐治亚州的州与地方政府之间的支出责任的划分大致符合一般支出配置的政策规范。不过,有些领域的责任配置在佐治亚州不同于整个美国的一般情况。比如,佐治亚州州政府的总体支出水平要大大低于整个美国的平均水平,佐治亚州州政府在医院、卫生、防护与管制、住房与社区发展、污水、司法以及其他政府行政管理等方面的支出也要低于整个美国的平均水平,而在高等教育、公共福利和自然资源方面的支出要大于全国的平均水平。理论上,这些超过全国平均水平的支出类型具有再分配的性质,其影

表1 2008—2009年美国与佐治亚州州和地方政府的直接支出

	州	联邦政府 地方	州占比(%)	州	佐治亚州 地方	州占比(%)
总数	1 335 804 488	162 598 975	45	30 635 855	45 851 578	40
教育						
高等教育	195 633 507	38 753 152	83	5 556 264	30 447	99
中小学教育	828 759	569 313 333	1	-	18 621 463	0
其他教育	8 690 626	-	100	626 276	-	100
图书馆	481 579	10 896 002	4	-	179 419	0
社会服务与收入维持						
公共福利	379 211 050	51 886 471	88	9 447 592	229 268	98
医院	55 773 578	80 687 288	41	621 542	3 694 605	14
健康	41 325 884	40 612 934	50	985 442	1 082 503	48
其他	5 467 083	49 711	1	153 405	-	100
交通						
高速公路	90 623 397	61 433 498	60	1 778 524	1 466 458	66
其他	145 899	26 663 466	1	223 047	977 263	19
公共安全						
警察保护	12 185 571	80 813 623	13	260 531	20 546	11
消防	-	40 312 308	0	-	1 038 100	0
检查和规定	47 840 054	26 663 126	64	1 393 618	870 598	62
保卫检查和管理	9 231 785	5 614 558	62	62 517	15 076	31
环境和住房						
自然资源	2 022 579	10 337 289	66	459 404	22 770	95
公园和娱乐	5 276 957	501 300	13	209 639	89 017	20
住房和社区发展	8 430 948	39 057 916	18	206 898	995 679	17
污水收集系统	1 188 241	46 430 261	2	11 835	1 409 578	1
固体废物管理	2 639 330	21 751 078	11	8 485	606 922	12
行政管理						
财政	22 069 238	18 249 283	55	453 001	505 344	47
司法法律	20 887 445	21 966 512	49	244 714	760 203	24
一般公共建筑	3 825 168	11 483 292	25	11 850	402 102	3
其他	5 148 449	2 794 687	18	65 881	993 488	6
一般债务利息	45 201 558	58 276 325	44	660 288	881 295	45
其他支出	41 809 681	90 122 027	68	622 918	1 479 387	30

资料来源:美国统计局,2008年州和地方政府财政。

响超过了地方政府的边界,具有外溢性。那些低于全国平均水平的支出类型在本质上就是地方性的支出,外溢效应小。

佐治亚州支出责任的配置不同于美国其他州的原因有下面三个方面:一是历史原因。这些支出责任的配置可以理解为是早期预算配置和偏好的结果。二是政治原因。这些支出责任的配置可以理解为是地方立法者为了赢得选民支持的结果。三是经济学的理由。正是某些支出在佐治亚州的外溢效应的大小决定了支出责任的配置。

#### 四、佐治亚州地方政府税权的配置

税权在州宪法里有专门提及。课税权力专属于州,州不会将税权转移给任何地方政府,也不会以任何方式修改这种税权。县市的税权只有通过州宪法或州法律直接授予。相反,美国宪法关于税权有明确的纲要规定:州的税权的唯一主要的限制取决于州与州之间的商业活动与关税。

佐治亚州宪法规定州的税权的唯一限制是:州政府对有形财产课税不得超过其价值的0.25%。该限制的目的在于,不允许州使用从价财产税,把从价财产税留给地方政府。

允许地方政府课征财产税。财产税的基础一般是公平的市场价值,所有的县在课征财产税时都要求使用此基础。然而,住宅的免税价值是由地方立法确定的,因而在不同的地方政府之间有差异。无论是税率还是课征,除了县学校系统外,不存在州关于财产税的强制限制。对于县学校系统而言,州宪法规定了2%的最高财产税率。

允许地方政府采用各种销售税及总收益税。所有的销售税税率在全县范围内统一确定,为1%~3%,只有1996年10月1日以后颁布的地方选择性销售税条例(LOCAL OPTION SALES TAXES, LOST)是个例外。地方销售税的税基包含用于家庭消费的食物,而州销售税免征家庭消费的食物。地方选择性销售税的收入在县和自治市政府之间进行分配,分配办法每十年协商一次。这笔收入用于财产税减免和资助一般服务。

特定目的的地方选择性销售税(SPECIAL PURPOSE LOCAL OPTION SALES TAXES, SPLOST)可以用于县和自治市的资本项目,最长可以课征五年,不过可以更新。县和自治市必须就资本项目进行协商。地方学区为了改善资本或减少债务而采用教育

目的的地方选择性销售税(EDUCATION SPECIAL PURPOSE LOCAL OPTION SALES TAXES, ED-LOST)。截至2011年4月1日,有154个县实行了地方选择性销售税,148个县实行了特定目的的地方选择性销售税,157个县实行了教育目的的地方选择性销售税,2个县实行了住宅选择性销售税(至少80%的住宅选择性销售税HOST收入必须用于资助增加的住宅减免),2个县实行了MARTA税,2个县和亚特兰大市实行了其他地方选择性销售税。

州宪法允许地方采用1%的地方所得税,不过,县不能同时课征地方销售税和地方所得税。要课征地方所得税必须在每年的上半年举行公民投票表决,并且要求至少50%的选民参加。因此,迄今还没有县试图去采用地方所得税。

自治市和县政府有权课征开业税(OCCUPATION TAX)。此税是针对从事特定的职业比如医生、律师、会计师等开业的实体进行课征,税基是雇员的人数或总收益。以全国利润率为基础,税率在不同的实体之间也不同。

自治市和县政府还有权对旅馆、汽车旅馆以及租赁车辆课征消费税,不过,这笔税收收入必须用于经济发展、旅游或习俗、娱乐或体育设施。此外,自治市和县政府还可以对酒精饮料课税,税率要受到州的限制。地方政府还被禁止对就业课税,禁止对航空公司的乘客课税或收费。

#### 五、美国地方财政体制的再思考

美国州与联邦之间是严格的联邦制,联邦与州之间、联邦与地方政府之间不存在纵向的权力关系,各州都拥有自己的宪法、预算和税收制度,各州拥有充分的自治权力,处理本州的事务。州与地方之间才是单一制。州与地方之间的关系由各州来界定,地方政府处理自身事务的权力也由州来界定。每个层级的政府单位都有自己的立法和执法机构,各级政府在某些政策领域的管制权力可能存在交叉或冲突,各政府层级之间可能彼此告状到法院。因此,严格意义上,就中美两国的财政体制而言,中层政府与中央政府之间的关系不具备可比性。只有在中层政府与中层以下的地方政府之间的财政关系才具备一定的可比性。在美国,县市之间彼此并立,共同隶属于州政府,乡镇也直接隶属于州政府,与县市之间不存在权力上的隶属关系。可见,美国的州与地方政府之间并非严格的单一制,而是一种地方自治程度较高的

单一制。中国实行“省管县”财政体制改革后,县与市之间也是并立的关系,共同隶属于省政府。而中国的乡镇则隶属于所在的县市。其实,在美国地方政治行政体制发展演变的漫长历史过程中,州的集权与地方自治两种趋势一直并存着。美国地方政府的收入来源中,政府间的转移收入占比高本身就反映了地方对上级政府的依赖以及上级政府的集权程度(见图1)。中国地方财政体制演变的历史本身也可以看成是上级政府的集权与地方分权两种力量相互较量的历史。虽然从理论上讲,严格的单一制意味着地方政府的自主权必然有限,但在长期的实践中,中国地方政府以变通的方式对于自主权的追求,本身就反映了地方自治的诉求。地方分权极大地促进了中国经济高速增长的事实,从实践上证明了地方自治的效率优势。因此,正确处理各级政府之间的财政关系无非是在不同领域进行集权与分权的动态的修正权衡。

一国地方政治行政体制必然影响其地方财政体制。从理论上讲,地方财政体制不仅应该反映地方各级政府单位之间的权力划分关系,更重要的是应该反映地方政府与地方居民之间的关系。地方财政体制建设的出发点和服务对象应该是地方居民。因此,涉及到地方财政体制的各项制度建设都应该以地方居民的偏好和意志为轴心。从中美两国地方政府单位的组建程序上看,美国地方政府单位(市、乡、特区)的组建是按照由下到上,由居民自愿申请、经议会批准(公民投票表决)并按民主程序来设立的;中国所有的地方政府都是由上到下根据行政隶属原则设置的,是严格的单一制。从地方居民在地方政府单位组建过程中的角色来看,美国地方居民在地方政府单位的创设过程中的主动性突出,由此可以进一步看到地方居民投票在地方政府预算过程中的监督作用,而中国地方居民在地方政府单位组建的过程中完全是被动的,由此可推测出中国地方居民在地方政府预算过程中的被动角色及其监督政府的作用之一般。地方政府单位的组建程序决定了美国地方政府单位必须对地方居民直接负责,而中国地方政府单位必须对上级政府直接负责,其权力职责不受地方居民的直接约束。显然,完善中国地方财政体制的关键环节应该是强化地方居民与地方政府之间的关系纽带,加强地方居民对地方政府的权力约束。

从佐治亚州地方政府的事权责任配置来看,佐治亚州通过州宪法和法律以列举的方式明确规定了

各地方政府单位的事权和支出责任。各地方政府单位不得超越州宪法的授权进行有关活动。实践中,佐治亚州支出责任在州与地方政府之间的具体配置不仅仅是出于经济学考量,相反是政治因素、历史因素、技术因素和经济因素综合作用的结果。在经济学上,某项支出的外溢效应的大小应该成为各级政府间支出配置的主要依据。实践中,如果某些支出责任的配置超出了一般配置原则的情况,就要求立即进行变革。如果来自居民的反应能够充分证明地方政府所支持的某项服务远远超过了该地方政府的边界的话,那么该地方政府就应该减少此类服务。有效的政策变革应该是将此类服务责任更多地转移给上层政府。当然,这样的结论和判断应该是基于对该类服务及其居民的细致深入的调查研究。反思中国地方政府之间的支出责任的配置同样应该遵循这样的思路。

美国各州享有包括税收立法权在内的充分税收自主权。州以下地方政府的税收权限由州宪法和州法律所赋予。在联邦及州宪法规定的范围内,地方可以制定本地的具体法规、行使税收管理权。各州给予地方政府相当自主权的同时,对于地方政府可以课征的税种及其税率都作了明确具体的规定,有些州甚至对于某些地方税种税款的用途也作了具体规定。各地方政府可以在州规定的税率幅度内根据自身组织财政收入的需要自行决定税率。在税基方面,地方政府也有意识地与州之间进行协调。这种协调的目的是为了减轻私人部门的税收负担。另一方面,美国地方政府虽然拥有较大的财政自主权,但并非不受限制。州宪法以列举的方式明确规定了地方政府不得超越州宪法的授权课税。州常常会对地方的财政收入进行管理,实行税率和税额限制,各州管理的具体形式各异。有的州对地方收入实行“逆向”管理,规定地方财政收入必须保持在一定水平上;否则,将减少州对该地用于诸如道路建设等项目的补贴,其意图在于鼓励地方努力征税,减轻地方对州转移支付的依赖。总体上,美国三级政府之间坚持税源同享、分率课征、以税基范围和税率幅度的具体差异进行税收协调的原则。因此,地方政府与州政府的税源基本相同,两级政府的税收体系大致相似,包括销售及总收益税、财产税、个人所得税、公司所得税、机动车辆许可证税以及其他税收。州与地方政府之间进行税收协调的结果,形成了不同层级政府之间来自这些税种的具体收入份额不同,州以销售税为主、地方以财产税为主要税收来源的格局。中国在严格

的单一制架构内构思地方财政体制和地方税体系时,可以借鉴美国州与州以下地方财政体制的模式。中央对于地方政府赋予充分的财政自主权,包括税收自主权和债务发行权,同时对其财政自主权给予一定的限制,包括收入限制(如税基、税率、税额限制)、支出限制和债务限制(如债务总额及用途限制)。这样既可以保证地方自治的落实,又可以保证中央宏观调控意图的实现。

从美国地方政府的收入来源构成看,2008年的地方政府总收入构成中,收费收入占有很大比重。这是美国市场经济发达的产物。理论上收费类似于政府服务价格,因而,相对于政府课税而言,美国居民比较认同政府收费。在成熟的市场经济背景下,美国居民更相信市场,相信私人部门,而对于政府征税习惯于质疑其依据和用途的合理性与合法性。自从20世纪80年代中叶以后,当地方政府减少了对上级政府转移和财产税的依赖以后,各州地方政府的收入结构中,收费比重呈上升趋势(见图2)。因此,长远看来,中国的税费改革应该明确一个基本的理念,即

应该设计一套有利于培养公民市场意识、规范政府职能、促进市场成熟的税费体系。合理的收费必须保留,强制性不是以税代费的充分理由。

#### 参考文献:

- [1] 谭君久.当代美国政治体制 美国[M].兰州:兰州大学出版社,1998.
- [2] 【美】文森特·奥斯特罗姆,罗伯特·比什,埃莉诺·奥斯特罗姆.美国地方政府[M].井敏,陈幽澥,译.北京:北京大学出版社,2004.
- [3] 甘行琼.美国财政分权的效率分析[J].中南财经政法大学学报,2004(5):29-32.
- [4] Ronald C. Fisher, State & Local Public Finance [M]. Thomson Higher Education, 2007.
- [5] David L. Sjoquist, John Stavick and Sally Wallace. Intergovernmental Fiscal Relations in Georgia [J]. Fiscal Research Center, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, GA, FRC report No.141, Feb.2007.

责任编辑、校对 李金霞

### Rethinking about the US Local Fiscal System

Gan Xingqiong<sup>1</sup>, Tang Fenglin<sup>1,2</sup>

(1.School of Public Finance & Tax, Zhongnan University of Economics & Law, Wuhan 430073, China ;

2.School of Finance, Chongqing University of Industry and Commerce, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** The US local fiscal system has been deeply influenced by its own political system. The expenditure responsibilities and tax power allocation between local governments have their own distinctions and efficiency advantages. The author has made theoretical analyses about the US local fiscal system, summarized its features based on the realistic needs of the reform of the Chinese local fiscal system, and constructed the mature tax system to help promote the reform of the Chinese local fiscal system.

**Key word:** local fiscal system; allocation of expenditure responsibility; responsibility allocation of local government; comparison between the US and the Chinese