

中国公共财政监测报告系列

外国地方政府 支出责任与地方税收： 实践与启示

The Enlightenment in Foreign Practice: Expenditure Responsibilities and
Taxation of Local Governments

西南财经大学财政税务学院

李建军 等 著



西南财经大学出版社
Southwest University of Finance & Economics Press

中国公共财政监测报告系列

外国地方政府 支出责任与地方税收： 实践与启示

The Enlightenment in Foreign Practice: Expenditure Responsibilities and
Taxation of Local Governments

西南财经大学财政税务学院

李建军 等 ○ 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

中国·成都

图书在版编目(CIP)数据

外国地方政府支出责任与地方税收:实践与启示/李建军等著. —成都:西南财经大学出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5504 - 3335 - 9

I. ①外… II. ①李… III. ①地方政府—财政支出—研究—国外
②地方税收—研究—国外 IV. ①F811 - 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 317722 号

外国地方政府支出责任与地方税收:实践与启示

WAIGUO DIFANG ZHENGFU ZHICHU ZEREN YU DIFANG SHUISHOU SHIJIAN YU QISHI

李建军 等著

责任编辑:向小英

助理编辑:金欣蕾

封面设计:何东琳设计工作室

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	170mm × 240mm
印 张	12.25
字 数	220 千字
版 次	2017 年 12 月第 1 版
印 次	2017 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 3335 - 9
定 价	78.00 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

序 言

建立现代财政制度是国家治理体系与治理能力现代化的基本要求和重要保障，现代政府间财政关系是现代财政制度的重要组成部分。党的十八届三中全会提出，“建立现代财政制度”“深化税收制度改革，完善地方税体系”“建立事权和支出责任相适应的制度”。习近平同志在党的十九大报告中进一步指出，“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”“深化税收制度改革，健全地方税体系”。科学合理地划分中央与地方政府之间的事权与支出责任，在改革税制的基础上，科学合理地确定中央税、地方税和共享税，改革政府间税收划分关系，建立完善的地方税收体系，成为我国财税体制改革的重大课题。

科学合理、规范稳定的地方政府支出责任和地方税收体系是现代政府间财政关系的重要内容，也是地方治理现代化的重要基础。不同层级政府的事权、支出责任与税收的划分都是复杂的系统工程，需要基于严谨的理论分析和实证检验，更需要立足于纷繁的现实和具体的实践。世界主要国家的地方政府支出责任和税收划分与理论状态并不一致，国与国之间存在着显著差异，系统梳理和分析国外地方政府支出责任、税收划分和地方税收，放眼世界，汲取世界地方税收实践经验，对于更好地理解和运用税收理论研究成果、立足中国实践改革和完善政府间财政关系、健全地方税体系，具有非凡的价值和意义。

本书由西南财经大学财政税务学院教授李建军设计、组织写作和最后修改总纂，西南财经大学财政税务学院硕士研究生章孟迪、徐菲、梁远川、杨天乐、余秋莹和宋亚香等参与了研究和写作工作。全书由七章组成。第一章为“美国地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示”，由李建军完成；第二章为“日本地

方政府的支出责任与地方税收：实践与启示”，由李建军和余秋莹完成；第三章为“英国地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示”，由李建军和杨天乐完成；第四章为“澳大利亚地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示”，由李建军和徐菲完成；第五章为“德国地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示”，由李建军和宋亚香完成；第六章为“印度地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示”，由李建军和梁远川完成；第七章为“韩国地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示”，由章孟迪完成。

本书是作者主持的国家哲学社会科学基金“基于地方政府基本支出责任与税收能力的地方税收体系构建研究”项目的阶段性成果，同时也是西南财经大学财税学院中国公共财政监测报告系列之一。本书在写作过程中，承蒙西南财经大学财税学院院长刘蓉教授、财政系主任杨良松博士等同仁的鼓励和支持，在此深表感谢。

在本书写作过程中，作者尽量收集整理相关国家可得的最新一手资料，并受益于国内外诸多著述者的相关研究，虽尽心尽力，但因水平所限，难免有不当甚至谬误之处，敬请批评指正。

李建军

2017年10月31日

目 录

第一章 美国地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示 / 001

一、美国政府间支出配置和地方事权与支出责任 / 001

（一）政府结构及支出概述 / 001

（二）联邦、州和地方政府的支出 / 002

（三）州和地方政府的事权与支出责任 / 005

二、美国政府间财政收入和税收划分 / 010

（一）联邦、州和地方政府的财政收入概述 / 010

（二）联邦、州和地方政府的财政收入构成 / 012

（三）联邦、州和地方政府的税权划分 / 015

三、美国州与地方政府的主要税种 / 017

（一）销售税 / 017

（二）财产税 / 019

（三）消费税 / 021

（四）社会保障税（联邦和州） / 022

（五）个人所得税 / 025

（六）公司所得税 / 028

四、结论与启示 / 030

第二章 日本地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示 / 034

一、日本政府的事权与支出责任 / 034

(一) 中央与地方政府的事权划分	/ 034
(二) 中央与地方政府的财政支出	/ 037
(三) 地方政府的支出责任	/ 039
二、日本的地方税收	/ 041
(一) 政府间收入与地方收入结构	/ 041
(二) 地方税收与税收分权	/ 043
(三) 地方主要税种	/ 047
三、结论与启示	/ 049
第三章 英国地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示	/ 053
一、英国中央与地方政府的支出规模及事权与支出责任	/ 053
(一) 中央政府与地方政府的支出规模	/ 053
(二) 中央政府与地方政府的事权与支出责任	/ 055
二、英国中央与地方政府的财政收入与税收划分	/ 057
(一) 中央与地方财政收入	/ 057
(二) 中央政府税收	/ 058
(三) 地方政府税收	/ 058
三、英国地方政府的主要税种	/ 061
(一) 地方议会税	/ 061
(二) 非住宅房产税	/ 064
四、结论与启示	/ 066
第四章 澳大利亚地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示	/ 069
一、澳大利亚政府间支出结构及地方政府支出责任	/ 069
(一) 政府结构	/ 069
(二) 政府支出规模	/ 070
(三) 联邦、州和地方政府的支出结构	/ 070

(四) 联邦、州和地方政府的事权和支出责任划分	/ 073
二、澳大利亚政府间财政收入和税收划分	/ 079
(一) 地方政府的财政收入概述	/ 079
(二) 联邦、州和地方政府的财政收入构成及税权划分	/ 081
(三) 州与地方政府的主要税种	/ 086
三、结论与启示	/ 100
第五章 德国地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示	/ 104
一、德国政府间事权与支出责任配置	/ 104
(一) 德国财政体制概述	/ 104
(二) 各级政府的事权与支出责任	/ 105
(三) 各级政府的财政支出情况	/ 106
二、德国政府间财政收入与税收划分	/ 110
(一) 联邦、州和地方政府的财政收入概述	/ 110
(二) 联邦、州和地方政府的税收划分	/ 113
(三) 州与地方政府的税收	/ 115
(四) 地方财政的平衡机制：转移支付	/ 117
三、结论与启示	/ 118
第六章 印度地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示	/ 121
一、印度政府的事权与支出责任	/ 121
(一) 联邦政府与邦政府的事权划分	/ 121
(二) 印度政府的支出规模	/ 123
(三) 联邦与邦政府的支出状况	/ 124
二、印度的税收划分与地方税收	/ 129
(一) 印度的政府收入	/ 129
(二) 联邦政府与邦政府的税权划分与税收收入	/ 131

(三) 邦的主要税种	/ 134
三、结论与启示	/ 136
第七章 韩国地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示	/ 139
一、韩国政府与财政概况	/ 139
(一) 政府结构	/ 139
(二) 政府财政收支规模	/ 141
二、韩国政府的事权与支出责任	/ 142
(一) 中央政府与地方政府的事权	/ 142
(二) 中央政府与地方政府的支出责任	/ 145
三、韩国的地方税收	/ 159
(一) 中央政府与地方政府的财政收入	/ 159
(二) 中央政府的财政收入构成	/ 161
(三) 地方政府的财政收入构成	/ 162
(四) 中央政府与地方政府的税权划分	/ 167
(五) 不同层级地方政府的主要税种	/ 169
(六) 主要地方税种概述	/ 175
四、结论与启示	/ 183
参考文献	/ 188

第一章 美国地方政府的支出责任与地方税收：实践与启示

本章提要：本章着眼于美国地方政府的支出责任和地方税收，对美国联邦、州和地方政府间财政支出的配置、州和地方政府的事权及支出责任、政府间财政收入和税收划分、州和地方政府的主要税种等进行了比较全面系统的梳理。美国的政府间财政关系、地方政府支出责任及地方税建设实践对我国地方支出责任划分和地方税体系建设、政府间财政关系的改革完善具有参考价值和启示作用。

一、美国政府间支出配置和地方事权与支出责任

（一）政府结构及支出概述

1. 政府结构

美国是典型的联邦制国家，分权和制衡是政府组织的基本原则，也是指导政府间财政关系的重要思想。美国联邦制政府分为联邦、州和地方政府三级。美国共有 50 个州政府、1 个特区（即华盛顿哥伦比亚特区）。按照联邦政府的界定，2012 年美国有 89 055 个地方政府。美国地方政府的形式多样，其中包括县郡、乡镇、自治市、特别区等。美国宪法对州政府的权力有规定，各州政府又有各自的宪法。美国联邦政府是由州授权形成的，联邦政府和地方政府的权力是各州政府让渡的结果。联邦政府和州政府之间是一种平等关系，而地方政府行为和职权由州宪法规定，各州的州政府和地方政府之间是上下级关系。

美国地方政府（不含州）主要有两种类型：一类是通用型地方政府，包括县郡、市、镇或村，这类政府通常提供多种公共服务，如治安、交通、市政建设、垃圾处理等；另一类是提供特定公共服务、满足不同利益群体共同需求的特

别服务区政府，如向公众提供学校、消防、公园、供水等单一服务的政府。特别服务区政府是基于功能和特定公共服务的提供而设置的，其管辖区域通常与其他形式的地方政府行政管辖区域交叉重叠。特别服务区的辖区与受益范围具有一致性，符合辖区设置的财政等价原则，可以使公共服务的受益和成本相匹配，使外部效应内部化，消除“搭便车”问题，并发挥特定公共服务提供的规模效应；但这同时使地方政府太多、太杂，增加了公共服务的提供成本。县郡政府和市级政府（或镇政府、学区政府、特别服务区政府）等各种类型的地方政府之间是平级关系。

2. 政府支出规模

从历史来看，随着经济和社会的发展，美国政府的事权和支出范围也不断扩展。1930—1931 财年，美国政府支出与 GDP 之比为 12.93%。此后，由于社会福利政策、公共设施建设等应对经济危机的“新政”使政府支出范围和规模迅速扩大。20 世纪 30 年代末，政府支出与 GDP 之比达到 20% 以上。第二次世界大战中，美国参战后军费开支急剧增加，政府支出规模在 1945 年占 GDP 的 51.79%，成为历史最高。第二次世界大战后，由于社会福利的发展、政府活动范围的扩张，政府支出占 GDP 的比重整体呈上升趋势。2008 年全球金融危机爆发后，美国反危机政策的实施，使政府支出占 GDP 的比重在 2009—2010 财年^①达到 41.27%。其后，随着经济的复苏，政府支出占 GDP 的比重又有一定幅度的下降，2014—2015 财年政府支出为 GDP 的 34%（参见图 1-1）。

（二）联邦、州和地方政府的支出

美国联邦、州和地方三级政府有各自的事权和支出责任。在三级政府中，联邦政府的事权和支出责任更大，同时对州和地方政府给予转移支付，以支持各地方公共服务的供给及政府职能愿景的实现。表 1-1 和表 1-2 分别列举了美国联邦、州和地方政府的财政支出情况以及美国各级政府支出所占比重。从财政支出看，2014—2015 财年，联邦政府直接支出为 3.51 万亿美元，占政府总支出的 53.18%；州政府直接支出为 1.51 万亿美元，占政府总支出的 22.88%；地方政府直接支出为 1.58 万亿美元，占政府总支出的 23.94%；州和地方政府直接支出

^① 美国的财政年度为每年 10 月 1 日至次年 9 月 30 日。

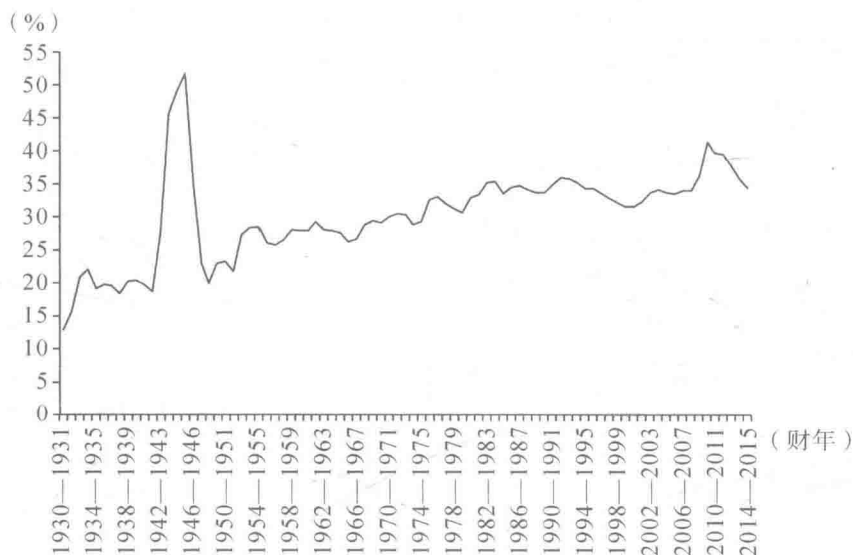


图 1-1 1930—2015 财年美国财政支出与 GDP 之比

数据来源：根据美国政府支出网 (<http://www.usgovernmentsspending.com/>) 的数据计算整理。

约占政府总支出的 56.82%。而在 2002—2003 财年，联邦政府直接支出占政府总支出的比重为 49.51%，州和地方政府支出占政府总支出的比重为 50.49%。比较而言，州和地方政府的事权和支出责任有所缩减，联邦政府的事权和支出责任却在扩大。

州和地方政府相对于联邦政府更直接面对居民，理论上由州及以下地方政府提供公共服务更符合居民的偏好，在公共服务供给上更为有效。事实上，美国作为典型的分权型政府，联邦政府的公共支出与州及以下地方政府的公共支出规模大致相当，联邦政府仍承担着相对较大的事权和支出责任。联邦政府在国防、养老、医疗、社会福利、公共管理事务、公共安全、交通运输、农林牧渔、生态保护、社区发展、基础研究、经济事务等方面产生大量的支出。

表 1-1 2002—2015 财年美国联邦、州和地方政府的财政支出情况

财政年度	联邦总支出		政府间转移支付		州直接支出		地方直接支出		总计	
	金额 (万亿美元)	与 GDP 的比重 (%)	金额 (万亿美元)	与 GDP 的比重 (%)	金额 (万亿美元)	与 GDP 的比重 (%)	金额 (万亿美元)	与 GDP 的比重 (%)	金额 (万亿美元)	与 GDP 的比重 (%)
2002—2003	2.01	18.32	-0.36	-3.31	0.92	8.36	1.13	10.29	3.69	33.66
2003—2004	2.16	18.76	-0.40	-3.51	0.98	8.49	1.19	10.32	3.92	34.06
2004—2005	2.29	18.68	-0.42	-3.42	1.02	8.28	1.25	10.15	4.13	33.68
2005—2006	2.47	18.88	-0.45	-3.42	1.07	8.15	1.30	9.91	4.39	33.51
2006—2007	2.66	19.16	-0.45	-3.29	1.12	8.10	1.37	9.91	4.70	33.89
2007—2008	2.73	18.85	-0.46	-3.21	1.17	8.11	1.48	10.25	4.92	34.01
2008—2009	2.98	20.26	-0.48	-3.26	1.26	8.56	1.58	10.70	5.34	36.26
2009—2010	3.52	24.40	-0.56	-3.85	1.34	9.31	1.65	11.42	5.95	41.27
2010—2011	3.46	23.10	-0.63	-4.19	1.46	9.74	1.65	11.05	5.94	39.70
2011—2012	3.60	23.22	-0.63	-4.04	1.51	9.72	1.65	10.61	6.13	39.51
2012—2013	3.54	21.88	-0.56	-3.49	1.50	9.28	1.65	10.19	6.12	37.86
2013—2014	3.45	20.60	-0.56	-3.36	1.52	9.05	1.60	9.55	6.01	35.84
2014—2015	3.51	20.13	-0.59	-3.39	1.51	8.67	1.58	9.07	6.01	34.48

数据来源：美国政府支出网（<http://www.usgovernmentspending.com/>）。

表 1-2 2002—2015 财年美国各级政府财政支出占总支出的比重

财政年度	联邦政府 (%)	州政府 (%)	地方政府 (%)
2002—2003	49.51	22.66	27.83
2003—2004	49.88	22.63	27.48
2004—2005	50.22	22.37	27.41
2005—2006	51.03	22.11	26.86
2006—2007	51.65	21.75	26.60
2007—2008	50.74	21.75	27.51
2008—2009	51.20	21.65	27.15
2009—2010	54.07	20.58	25.35
2010—2011	52.66	22.22	25.11
2011—2012	53.25	22.34	24.41

表1-2(续)

财政年度	联邦政府 (%)	州政府 (%)	地方政府 (%)
2012—2013	52.91	22.42	24.66
2013—2014	52.51	23.14	24.35
2014—2015	53.18	22.88	23.94

注：各级政府财政支出为直接支出，不计政府间转移支付。

数据来源：根据美国政府支出网（<http://www.usgovernmentspending.com/>）的数据计算整理。

（三）州和地方政府的事权与支出责任

政府的支出结构和支出项目是政府事权与支出责任的直接体现。美国联邦、州和地方政府在事权与支出责任上具有共通性，经常共同负责提供大量公共服务。2012—2013 财年美国各级政府的财政支出项目及 2012—2013 财年美国各级政府主要支出项目的支出金额占总支出的比重分别如表 1-3 和表 1-4 所示。

表 1-3 2012—2013 财年美国各级政府的财政支出项目 单位：十亿美元

支出项目	联邦政府	联邦 转移支付	州政府	地方政府	总支出
养老 (Pensions)	819.5	—	201.2	42.9	1 063.6
其中：疾病与残障	146.4	—	10.9	—	157.3
老年人支出	673.1	—	190.3	42.9	906.3
医疗卫生 (Health Care)	818.5	-269.4	476.5	138.0	1 163.6
其中：老年人医疗服务	471.8	—	—	—	471.8
医疗服务	—	-18.8	107.5	132.6	221.3
供应商付款	308.2	-250.5	369.0	5.4	432.1
教育 (Education)	103.3	-63.4	271.5	609.1	920.5
其中：初等和中等教育	47.5	—	6.8	558.6	612.9
高等教育	12.1	—	220.3	39.5	271.9
国防 (Defense)	849.6	0.0	0.8	0.0	850.4
福利事业 (Welfare)	411.2	-135.6	181.6	90.2	547.4
其中：家庭和小孩	269.5	-100.1	64.3	46.9	280.6
失业	93.8	-7.3	107.2	0.3	194.0
住房	47.9	-28.3	10.1	43.1	72.8

表1-3(续)

支出项目	联邦政府	联邦 转移支付	州政府	地方政府	总支出
公共安全 (Protection)	35.7	-7.2	67.7	157.8	254.0
其中：警察服务	29.0	-4.7	12.8	84.1	121.2
消防	-	-	-	42.4	42.4
监狱和社会矫正	6.8	-	46.0	26.6	79.4
其他公共秩序与安全	-	-2.5	8.8	4.7	11.0
交通运输 (Transportation)	93.0	-60.7	114.0	133.7	280.0
其中：交通运输	93.0	-47.8	101.0	84.4	230.6
公交	-	-13.0	13.0	49.3	49.3
一般公共管理服务 (General Government)	50.6	-4.1	51.0	72.9	170.4
其中：行政与立法机关	18.8	-	29.9	50.9	99.6
法院	20.5	-	21.1	22.0	63.6
一般服务	11.2	-4.1	-	-	7.1
其他支出 (Other Spending)	135.1	-24.6	88.4	340.9	539.8
其中：基础研究	16.6	-	-	-	16.6
农林牧渔	24.6	-13.9	18.9	10.2	39.8
燃料和能源	8.3	-0.9	10.4	73.1	90.9
废物管理	-	-	3.3	72.7	76.0
污染治理	10.8	-5.6	-	-	5.2
保护生物和景观	11.1	-	-	-	11.1
社区发展	25.1	-	-	1.9	27.0
供水系统	9.2	-	0.4	60.8	70.4
休闲与体育服务	3.8	-	4.6	32.8	41.2
经济事务	26.4	-	2.5	2.5	31.4
利息支出 (Interest)	220.4	0.0	47.3	61.8	329.5
总支出 (Total Spending)	3 537.0	-564.8	1 500.1	1 647.4	6 119.7
联邦赤字 (Federal Deficit)	1 087.0	0.0	0.0	0.0	1 087.0
公债 (Gross Public Debt)	16 050.9	0.0	1 145.6	1 796.7	18 993.2

注：联邦转移支付为联邦政府对州和地方政府的转移支付或补助。

数据来源：美国政府支出网 (<http://www.usgovernmentsspending.com/>)。

表 1-4 2012—2013 财年美国各级政府主要支出项目的支出金额占总支出的比重

支出项目	联邦政府 (%)	联邦转移 支付 (%)	州政府 (%)	地方政府 (%)
养老 (Pensions)	77.05	0.00	18.92	4.03
医疗卫生 (Health)	70.34	-23.15	40.95	11.86
教育 (Education)	11.22	-6.89	29.49	66.16
国防 (Defense)	99.89	0.00	0.09	0.00
福利事业 (Welfare)	75.12	-24.77	33.18	16.48
公共安全 (Protection)	14.05	-2.83	26.64	62.10
交通运输 (Transportation)	33.21	-21.68	40.71	47.75
一般公共管理服务 (General Government)	29.69	-2.41	29.93	42.78
其他支出 (Other Spending)	25.03	-4.56	16.38	63.15

数据来源：美国政府支出网 (<http://www.usgovernmentsspending.com/>)。

州政府的主要事权和支出责任主要有医疗卫生、高等教育、养老、福利事业、高速公路的运营和建设、公共安全、州公共行政事务等。2012—2013 财年美国州政府财政支出结构如图 1-2 所示。

①医疗卫生。医疗卫生支出是州政府的第一大支出。2012—2013 财年，该项支出占州政府总支出的 31.76%，主要用于医疗服务（包括公共卫生服务和医院运营、建设及其他资本性支出）和对私人部门提供的公共医疗服务项目的支付。

②教育。2012—2013 财年，教育支出占州政府总支出的 18.1%，是州政府的第二大支出项目。州政府的教育支出主要花费在高等教育；此外，也有州奖助学金、对特定教育培训的项目支出（如残障教育、成年教育、职业教育等）、在初等和中等教育上的少量支出。

③养老。2012—2013 财年，养老支出占州政府总支出的 13.41%，是州政府的第三大支出项目。州养老支出主要用于公共部门就业人员退休金支付，以及对符合州强制意外伤害保险计划的职工进行的支付。

④福利事业。2012—2013 财年，福利支出占州政府总支出的 12.11%，是州政府的第四大支出项目。该项支出主要用于对失业人员的失业补偿、对居民家庭和小孩的收入性支持、住房和社区发展。

⑤交通运输。州政府的交通运输支出主要花在高速公路的运营和建设、公交事业上。2012—2013 财年，该项支出占州政府支出的 7.6%。

⑥公共安全。州政府的公共

安全支出主要用于监狱、警察服务和其他一些公共秩序及安全事项。2012—2013 财年，该项支出占州政府支出的 4.51%。⑦一般公共管理服务。州的一般公共管理服务支出是州立法机关、行政机关和法院的支出。2012—2013 财年，该项支出占州政府支出的 3.4%。⑧其他。州政府在自然资源事务、能源和燃料等方面也承担有部分事权与支出责任。2012—2013 财年，该项支出占州政府支出的 5.89%。

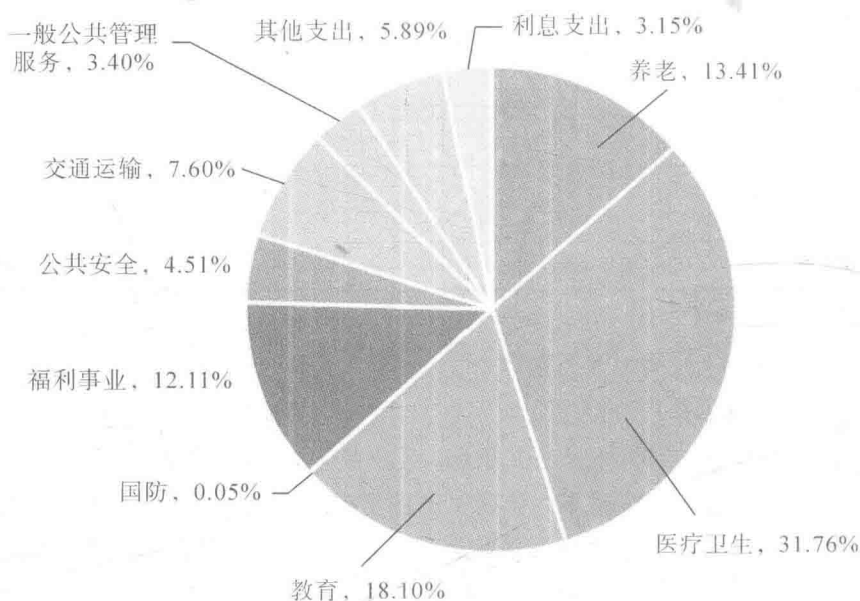


图 1-2 2012—2013 财年美国州政府财政支出结构

数据来源：根据美国政府支出网（<http://www.usgovernmentsspending.com/>）的数据计算整理。

美国地方政府主要承担受益范围和需求具有地方性的公共服务，如基础教育、消防、治安、道路和公交的建设和运营、医疗、娱乐和体育、供水等。2012—2013 财年，美国地方政府财政支出结构如图 1-3 所示。①教育。教育支出是地方政府的第一大支出。2012—2013 财年，教育支出占地方政府总支出的 36.9%，主要用于初等和中等教育、高等教育、图书馆建设等，其中初等和中等教育支出占地方教育支出的 90% 以上。②公共安全。地方政府的安全事务主要包括消防、犯罪矫正等。2012—2013 财年，该项支出占地方政府总支出的 9.58%。