

A low-angle, upward-looking photograph of several large, light-colored classical columns. The columns are fluted and have ornate capitals. The perspective creates a sense of height and grandeur, with the columns converging towards the top of the frame against a clear blue sky.

第22章 联邦制下的财政

1. 背景

- **联邦制**：由不同级次的政府组成，这些政府负责提供公共物品，并拥有一定程度的决策权。

美国政府辖区大约有87000多个：1个联邦政府，50个州政府，3,034个县，19,429个市，16,504个镇，13,506个学区以及35,052个专区。

- **财政联邦制**：探讨的是“各级政府的职能及其相互关系”。一种联邦制是否比另一种联邦制更集权，就要看这种联邦制大部分决策权是否都掌握在较大辖区的政府手里。

- **集中率**：这是衡量一种制度集权化程度的最常用指标，即中央政府支出占政府直接支出的比率。美国的集中率为48%（Fisman and Gatti, 2002）。

$$\text{集中比率} = \frac{\text{中央政府支出}}{\text{政府直接支出总额}}$$

- 如果地方和州政府的支出行为受中央政府的约束，那么集中比率就会低估该制度的真实集权程度。

附录1:

- 美国的州（state）是一级行政区，但是拥有高度自治权；美国的县（county）由州管辖，美国没有“地级市”；美国的市（city）隶属于县管辖。

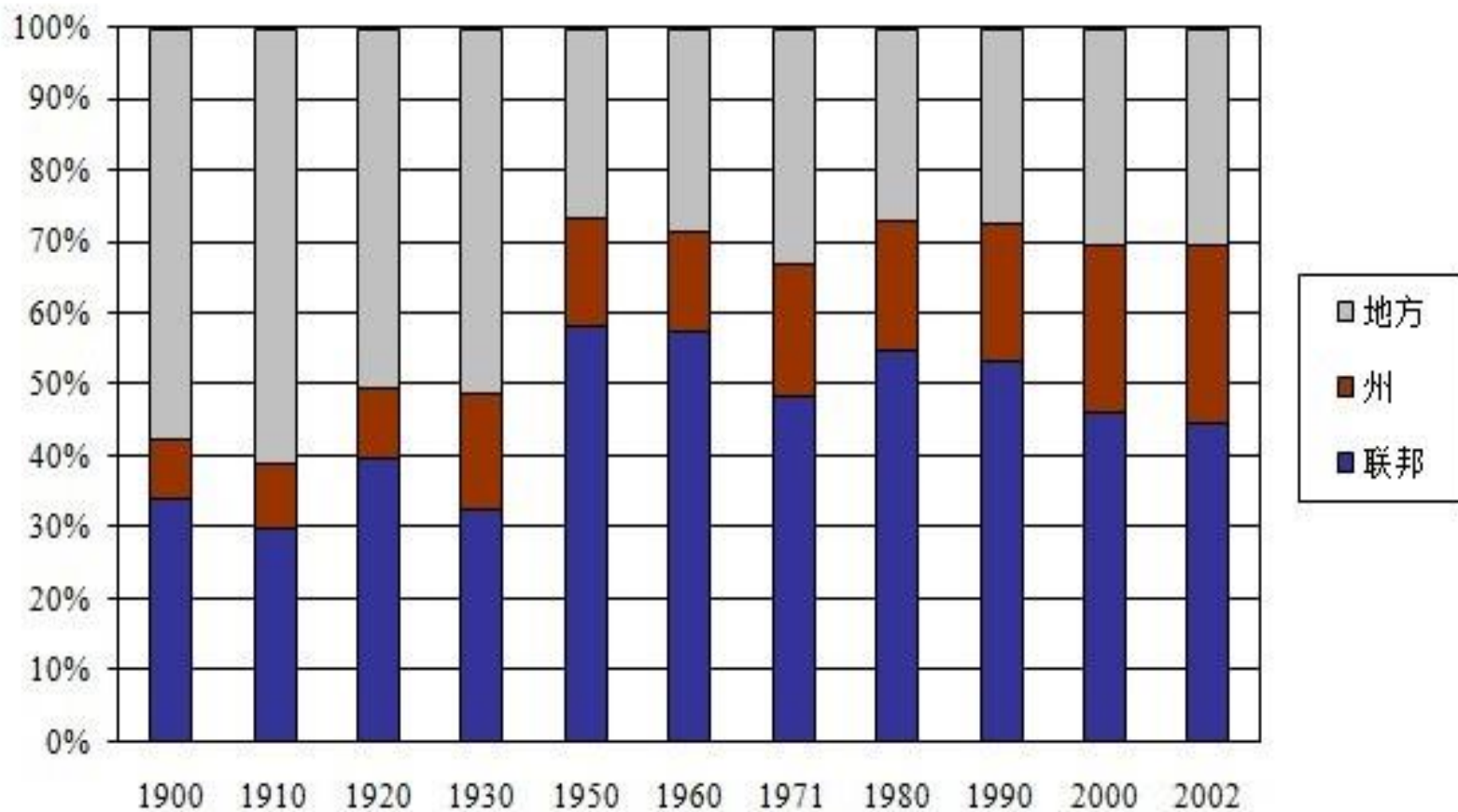
- 举例：

U.S. - California - Los Angeles County - City of Los Angeles (Population of 3,928,864 as of July 1, 2014)

U.S. - Texas - Brazos County - College Station (Population of 100,050 as of July 2013)

集中率

图22-1 美国各级政府支出分配情况



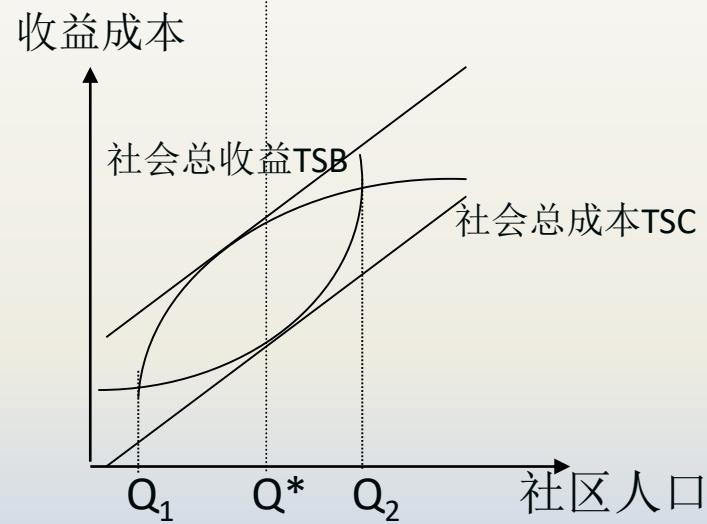
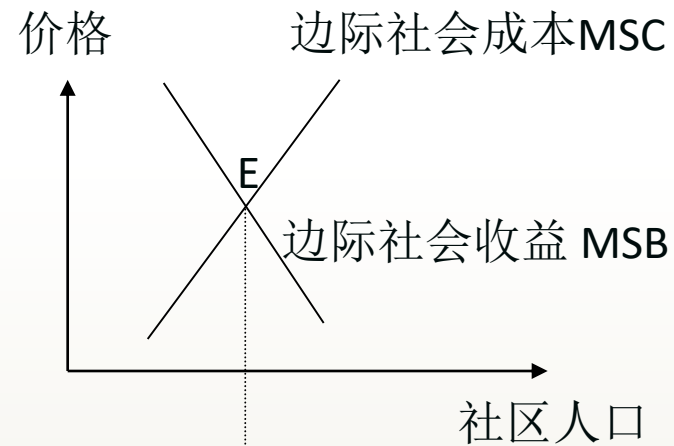
说明：自20世纪上半叶以来，美国联邦政府直接支出占总支出的比率上升了，但不是稳步上升的。

- 许多重要活动都是由州和地方政府从事的，其中包括教育、公共安全等，而联邦政府对国防和社会保障负全责。
- 联邦和州的权力皆由宪法赋予和划定，美国宪法划分联邦权与州权的标准是：涉外、全国性的治权归联邦政府；对内、地方性的治权则归各州政府。

2. 社区的形成

- 社区（视为**俱乐部**）：是指人们聚在一起共享某种好处的自愿联合体。
- 俱乐部理论：把一个社区看做一个俱乐部，并用俱乐部来说明社区规模和公共物品的提供是如何决策的。
- **最适社区**：是指成员数和服务水平能同时满足**边际成本**等于相应的**边际收益**这一条件的社区。
- 社区形成的俱乐部模型表明：社区的规模和公共物品的数量取决于对公共物品的偏好、提供公共服务的成本以及拥挤程度。

附录2：社区最优规模



3. 蒂伯特模型

(1) 蒂伯特模型

蒂伯特指出，人们在各辖区间的流动能力使其可以“用脚投票”，选择到公共服务和税收的组合令他们最满意的社区去住。



"I hate it when people vote with their feet"

(2) 蒂伯特的假定

蒂伯特模型强调流动性，在一定条件下，公民“用脚投票”的能力能导致公共物品的有效供给。下面列举一些关键条件：

- 政府活动不产生外部性。
- 人们是完全流动的。
- 人们对于每个社区的公共服务和税收情况了如指掌。
- 存在着足够多的不同社区，每个人都能找到满足其公共服务需要的社区。
- 公共服务的单位成本不变，即如果公共服务的数量翻番，那么总成本也将翻番。
- 公共服务用比例财产税来筹资。税率在各社区之间可以不同。
- 社区可以颁布**排他性区域规划法**——禁止土地用于某些用途的法律。

(3) 蒂伯特模型和现实

- 评价

蒂伯特模型显然不能完全描述现实情况。其中某些假定在现实中并不能得到满足。但不应草率放弃蒂伯特机制。

- 实证检验

一项研究着眼于地方公共服务和税收价值是否被资本化到了地方财产价值中。其观点是，如果人们搬迁，是对税收和公共服务组合的反应，那么，这些组合的差异应当反映到财产价值中。在其他条件（包括税收）相同的情况下，在提供较好公共服务的社区中，财产价值就应该高一些。而研究结论是：资本化的确是一种普遍现象。这一结论表明，至少在某些情况下，蒂伯特模型是对现实的一个良好概括。

4. 最适联邦制

(1) 经济职能的最适配置

- 宏观经济职能：旨在影响失业与通货膨胀水平的支出和课税决策应由中央政府进行。
- 微观经济职能：关于提高效率和公平的微观经济活动，是集中制还是分权制更有可能使社会福利最大化，存在着相当大的争论。

(2) 分权制的缺点

- 效率问题

- 存在社区间的外部性（如教育、环境污染）
- 公共物品提供中的无规模经济（如图书馆）
- 税收竞争导致无效率课税（如税收优惠）
- 无法利用征税的规模经济（如建立税务机关）

- 公平问题

高收入者会迁离税收和支出都有利于低收入者的社区，最终导致社区缺乏再分配收入能力。

(3) 分权制的优点

- 使产出适合当地偏好

某一辖区的官员比联邦政府更了解本地区的特定问题。

- 鼓励政府间竞争

竞争压力促使地方政府更有效率地提供公共服务。

- 地方提供物品和服务的实验与创新

多样化的政府管理制度，鼓励地方政府进行低成本试验，会增加找到解决问题方法的机会。

(4) 含义

- 一个纯粹分权制无法实现社会福利的最大化。
- 有些社区活动产生了溢出效应但在范围上又不是全国性的。
 - 办法一：把所有相互影响的社区置于一个地区政府之下。
 - 办法二：实行庇古税和补贴制度。
- 提供公共物品责任的划分

地方政府提供地方性公共物品，中央政府提供全国性公共物品。

在实践中各级政府之间的相互作用是很大的，有些责任需要协调解决。

分配目标如果主要依赖地方政府就无法实现。实际上，在美国，收入维持的大宗支出是由联邦政府开销的。社会保障、补充性保障收入、食品券以及劳动所得税收抵免等，都是联邦政府计划。

（5）联邦制下的公共教育

- 最适联邦主义理论可以用来分析教育，教育是州和地方政府预算中最重要项目之一。教育支出大约占州政府直接支出的18%，占地方政府支出的38%（US Bureau of the Census, 2012c, pp. 147, 247）。
- 2008年，在美国的总教育支出中，联邦政府和州政府都占相对较小份额，各级地方政府占较大份额。联邦政府占16%，州政府占23%，其余都是其他各级政府支出的。
- 地方政府在提供教育上起主要作用的重要理由是地方政府更能适应当地偏好。提供资金的多少决定了对学校的控制权——谁出资，谁做主。

- 地方政府主要通过财产税来筹措教育经费，但是不同学区可得到的财产税差异很大，为了平等教育支出，联邦政府分配一定财力用于教育也是适当的。所以政府间的补助也是教育经费的重要组成部分。
- 联邦政府教育资金的使用集中在两个领域：在基础教育和中等教育上，主要用于贫困儿童和特殊教育儿童的教育计划。在高等教育上，主要用于研究方面，成果属于公共物品。
- 联邦政府在教育领域的作用不仅体现在提供资金上，还体现在通过大量联邦法律法规对公共教育进行管理上。

5. 财产税

- 财产税是地方税，联邦政府不征财产税。2002年，美国财产税收入为2790亿美元，其中州政府征收的财产税为97亿美元，各级地方政府征收的财产税为2690亿美元。
- 财产税在全国税收中并不像其他许多税种那样重要，但在地方财政中占据举足轻重的地位，占地方政府税收收入的73%。

(1) 财产税如何征收？

一个人的财产税应纳税额，等于税率乘以应税财产的估定价值。

- 估定价值：是税务当局确定的该项财产的价值。
- 估定比率：估定价值与市场价值的比率。
- 估定比率的不同，会造成具有相同法定税率的财产的有效税率存在很大差异。
- 一般来说，建筑物和建筑用地都是要纳财产税的。但是究竟哪类财产可以不纳税，适用什么税率，各个政府的做法有很大差异。

Residential Property Tax Rates (selected cities)

City	Effective Tax Rate (%)
Indianapolis	2.75
Detroit	2.11
Jackson	1.70
New Orleans	1.40
Oklahoma City	1.25
Boston	1.06
Seattle	0.79
New York	0.62

（2）归宿和效率效应

谁最终承担财产税，观点不同，财产税的归宿也不同。财产税有三种观点：传统观点、新观点、使用费观点。

① 传统观点：财产税是一种货物税

财产税是一种对土地和建筑物课征的货物税。税收归宿由供求曲线的形状决定。土地和建筑物的供求形状是不一样的。

- **土地税的归宿**

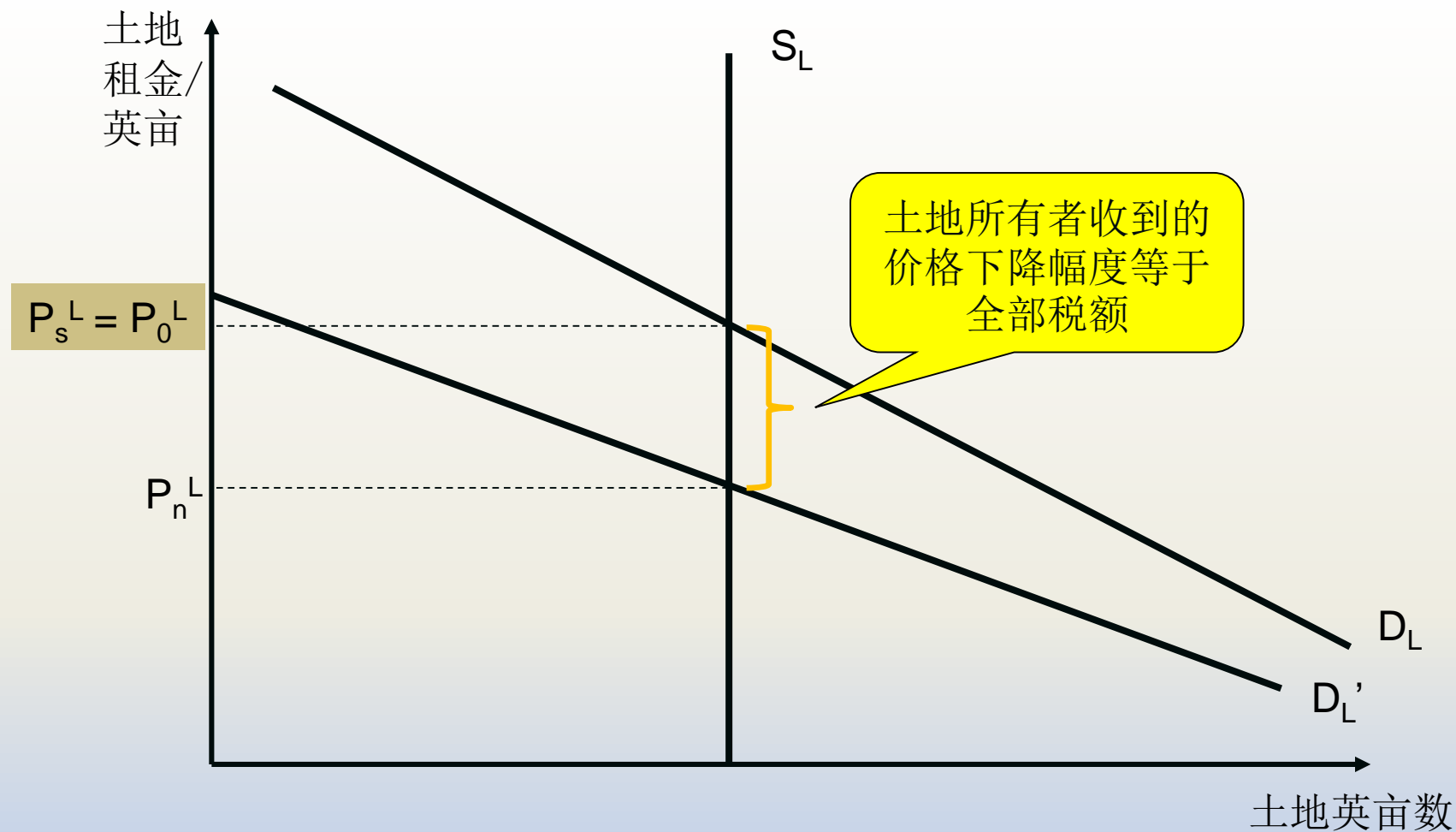
如果土地数量是固定的，土地的供给曲线就是完全无弹性，故土地所有者承担了对土地课征的全部税负。土地税资本化为土地的价值，未来应纳税额会降低土地价格。

如果土地供给不是固定的，以上分析就不成立。

- **建筑物税的归宿**

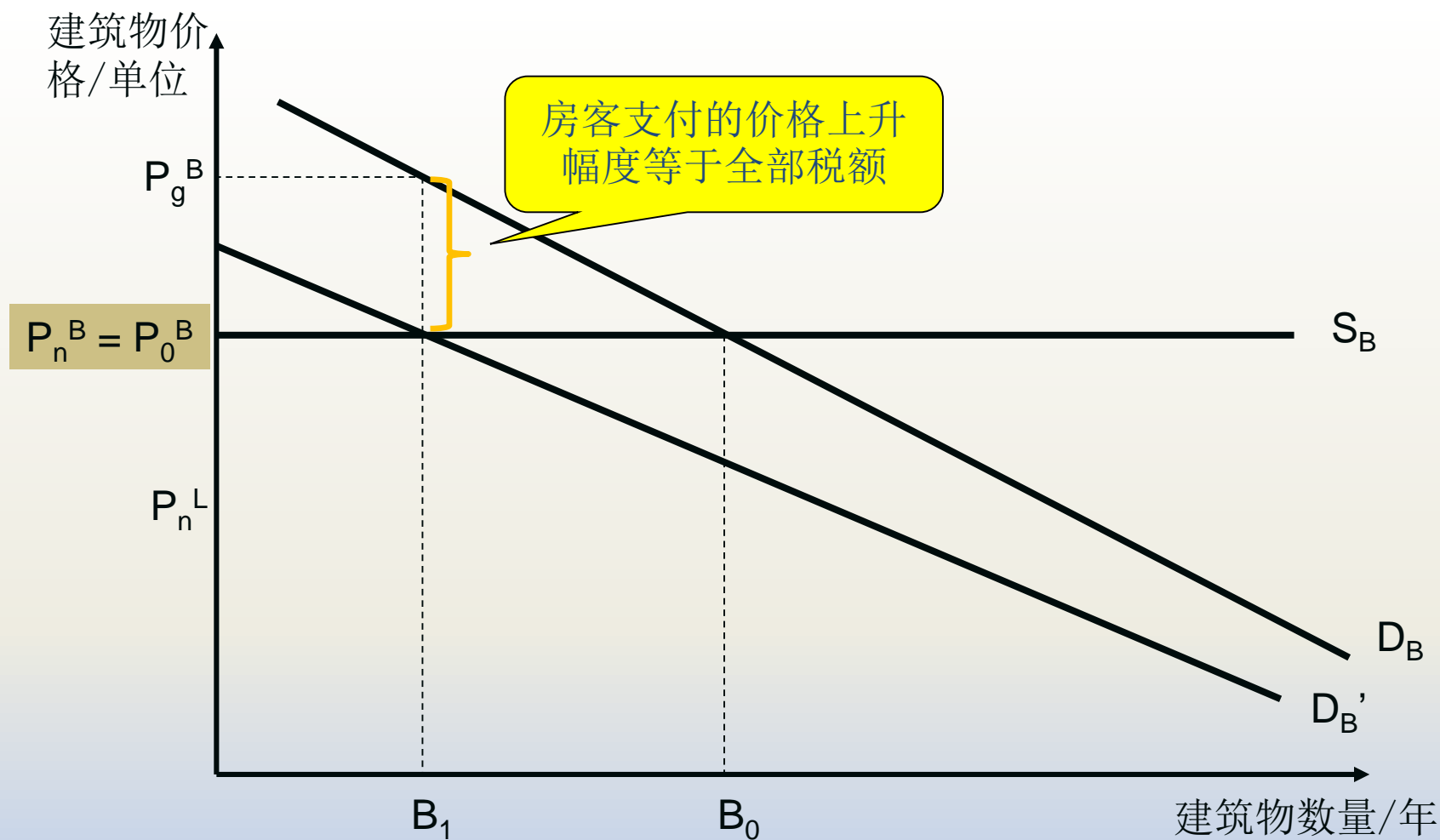
从长期看，建筑行业能以市场价格获得它所需要的任何数量的资本，因此，建筑物的供给曲线是完全水平的。如果建筑物的供给曲线是完全弹性，那么房客承担对建筑物课征的全部税收负担。

图22-2 土地税的归宿



说明：土地的供给曲线完全无弹性，故土地所有者承担了对土地课征的全部税负。

图22-3 建筑物税的归宿



说明：如果建筑物的供给曲线是完全弹性，那么房客承担对建筑物课征的全部税收负担。

• 传统观点的总结与含义

土地税由土地所有者承担（或者至少由土地税课征时的土地所有者承担）；建筑物税转嫁给房客承担。因此，财产税的土地部分由土地所有者承担，其负担与收取的**租金收入**成正比；财产税的建筑物部分由房屋消费者承担，其负担与**房屋消费金额**成正比。

累进性

- 土地税：取决于土地所有权收入份额是否随收入的增加而上升。实际情况确实如此，故财产税的土地税部分具有累进性。
- 建筑物税：取决于住房支出占收入的比例随着收入的增加而上升还是下降。如果住房支出比例是下降的，则建筑物部分的财产税具有累退性，反之亦然。

实证研究的证据

- 基于永久收入的计算，住房消费与永久收入大致成比例，建筑物税不是累退的，也不是累进的。基于年度收入的分析，建筑物税是累退的。

② 新观点：财产税是一种资本税

财产税的新观点采用的是一般均衡分析。财产税是对资本课征的一般税，其中某些资产按低于平均税率课征，有些则按高于平均税率课征。

- 一般税效应

财产税的一般效应是，由于资本所得所占比例会随着收入的增加而上升，所以资本税是累进的。

- 货物税效应

财产税的税率差异，会使资本从高税率地区迁移到低税率地区，使高税率地区内不易流动的生产要素受损。这种货物税效应引起的资本流向调整过程非常复杂，人们还不清楚这对累进性有何影响。

- 长期效应

人们对财产税通过改变资本存量规模而产生长期效应的重要性，也知之甚少。如果货物税效应和长期效应不能足以抵消一般税效应，那么财产税的整个影响就是累进的。

③ 财产税是一种使用费

在蒂伯特模型中，财产税恰好就是购买公共服务的成本，因此，财产税更像公共服务使用费。这一观点具有三个重要含义：

- 财产税的归宿是一个毫无意义的概念
- 财产税不产生超额负担
- 联邦所得税允许扣除地方财产税款，实际上是对其纳税申报表采取分项扣除的人消费的地方公共服务提供了补贴。

④ 三种观点的协调

- 有关财产税的这三种观点并不是相互排斥的。从不同的角度看，每种观点可能都成立。
- 如果我们要了解取消所有财产税并代之以全国性销售税会产生什么结果时，用“新观点”来分析时恰当的。因为这个分析正好要用一般均衡理论框架。
- 如果某个社区正在考虑降低财产税率，并以地方销售税来弥补财政收入损失时，那么以“传统观点”来分析是最佳视角。因为单个社区的资本供给曲线基本上是一条水平线。
- 如果税收和福利一起变化，而且人们在挑选社区时有充足的流动性，那么以“使用费”观点来分析是有益的。

(3) 人们为何如此厌恶财产税？

财产税是很不受欢迎的税种，人们厌恶财产税的成数甚至超过了联邦所得税。

① 几种解释：

- 财产税必须按估定价值征收，如果估价工作做得不好，这种税就被认为是不公平的。
- 财产税直观明了。往往由纳税人直接缴纳，税收痛苦感比预扣代缴的所得税要大。
- 财产税被认为具有累退性。低收入者可能被迫出售住房去缴税。为此一些州采取了上限条款，一个更为适合的办法是延期纳税，直到该财产出售时再补缴。
- 财产税是一种地方税，相对易于攻击。

② 改进财产税的建议

- 改进估定程序，使估定程序更加统一。
- 把财产税改成个人净财富税，这可能导致由联邦政府来管理。而财产税的一个主要优点是，它可以由地方政府来管理。

6. 政府间补助

联邦政府补助是州和地方政府一个非常重要的收入来源。从一级政府到另一级政府的补助，是联邦制内部改变财政资源的主要方法。

图22-2

联邦补助与联邦、州和地方支出的关系（部分财政年度）

Year	Total Grants Billions of 2010 \$	Grants as % Of Total Federal Outlays	Grants as % of State & Local Spending
1970	88	9.6	17.1
1980	168	12.3	21.9
1990	171	8.8	15.2
2000	309	13.2	19.3
2010	532	14.4	25.4

说明：1970-2010年，来自联邦政府的补助，不论是从实际价值、从占联邦支出总额的比例还是占州和地方政府支出的比例来看，都增长了。

（1）政府间转移支付为什么增长这么多？

- 补助增长的原因是：在过去几十年里，传统上由州和地方政府提供的服务（如教育、交通、治安等）的需求，一直在迅速增长。但是，以销售税和财产税为主的州和地方收入结构，不能提供与所需支出同步增长的收入。而联邦税收收入长期以来却在自动增长，这主要是由于联邦个人所得税的累进性和20实际80年代中期以前没有实行指数化时的通货膨胀所致。因此，征税的政府和需要用钱的政府之间发生了“**错配**”现象，故中央政府向州和地方政府提供补助，矫正这种错配。
- 错配理论并不令人满意，因为它无法解释州和地方政府为什么不能提高其税率使之与地方公共物品的需求保持同步增加。

(2) 补助的类型

补助基本上有两类，一类是有条件补助，一类是无条件补助。

① 有条件补助

它也被称为专项补助，补助提供者在一定程度上规定了补助的用途，补助接受者按规定使用补助金。

• 配套补助

补助提供者为支持某一特定活动而提供的每1美元，补助接受者也必须支出一定的金额。这在一定程度上降低了地方公共用品的价格，从而提高社区的整体福利水平。

• 限额配套补助

为了限制住配套补助的成本，补助提供者可以规定它愿意补助的最高额，但限额的存在制约了公共物品增加的刺激能力。

• 非配套补助

补助提供者提供一笔数额固定的资金，规定必须用在某种公共物品上。社区在接受该项补助后，通常会缩减自身用于该公共物品的支出，从而使得公共物品的实际消费增加额小于补助提供者的预期。社区常常用一部分有条件的非配套补助资金来减少本身的税收。

图22-4 配套补助

实行一比一配套补助制度后，使初始预算线斜率减半，导致公共物品和私人物品的消费都增加。

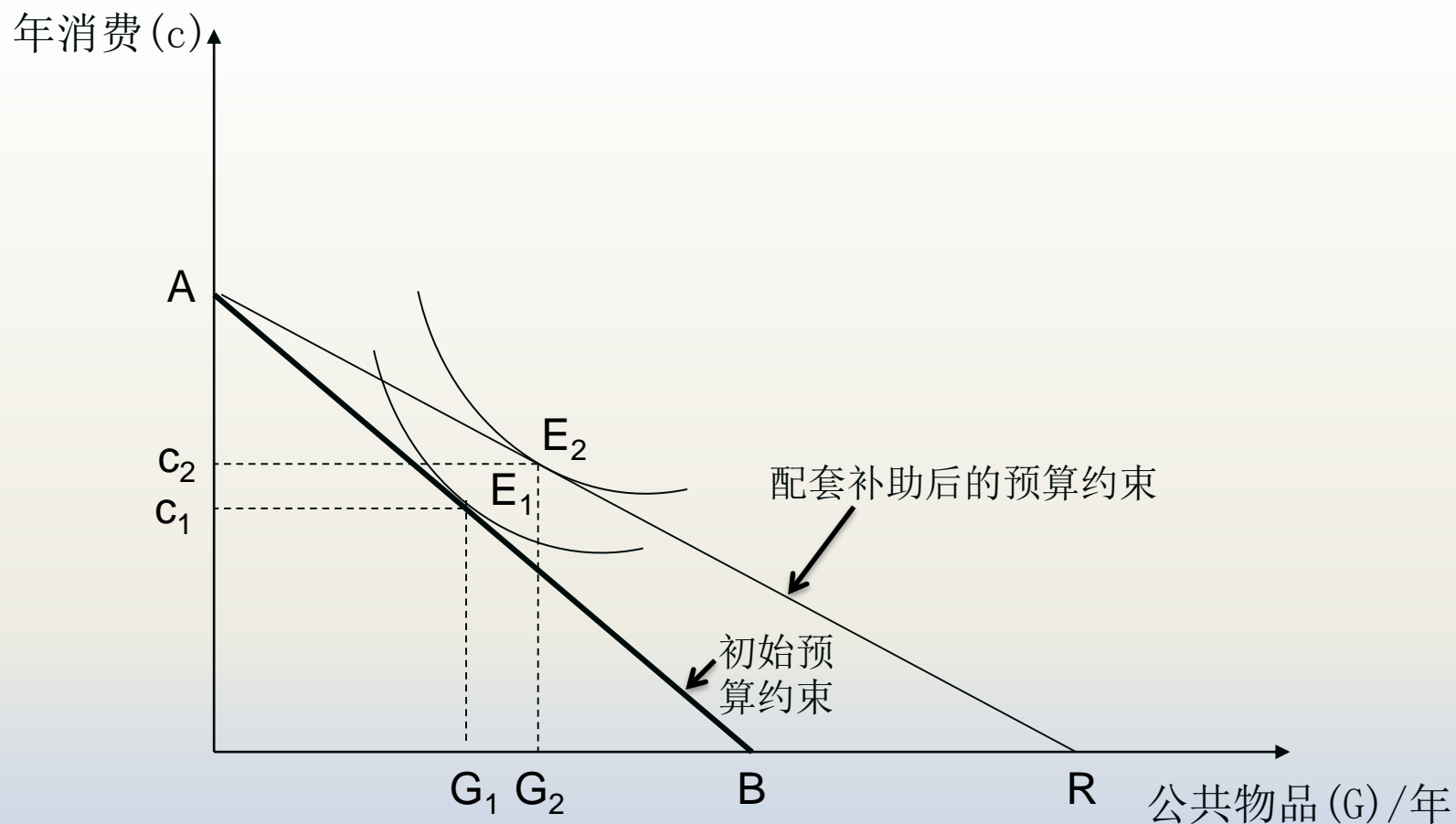


图22-5 限额配套补助

补助规定了上限，使得预算约束线变成弯折线ADF。新的均衡结果是对公共物品的消费比没有这种补助时增多，但小于无限额配套补助时的消费量。

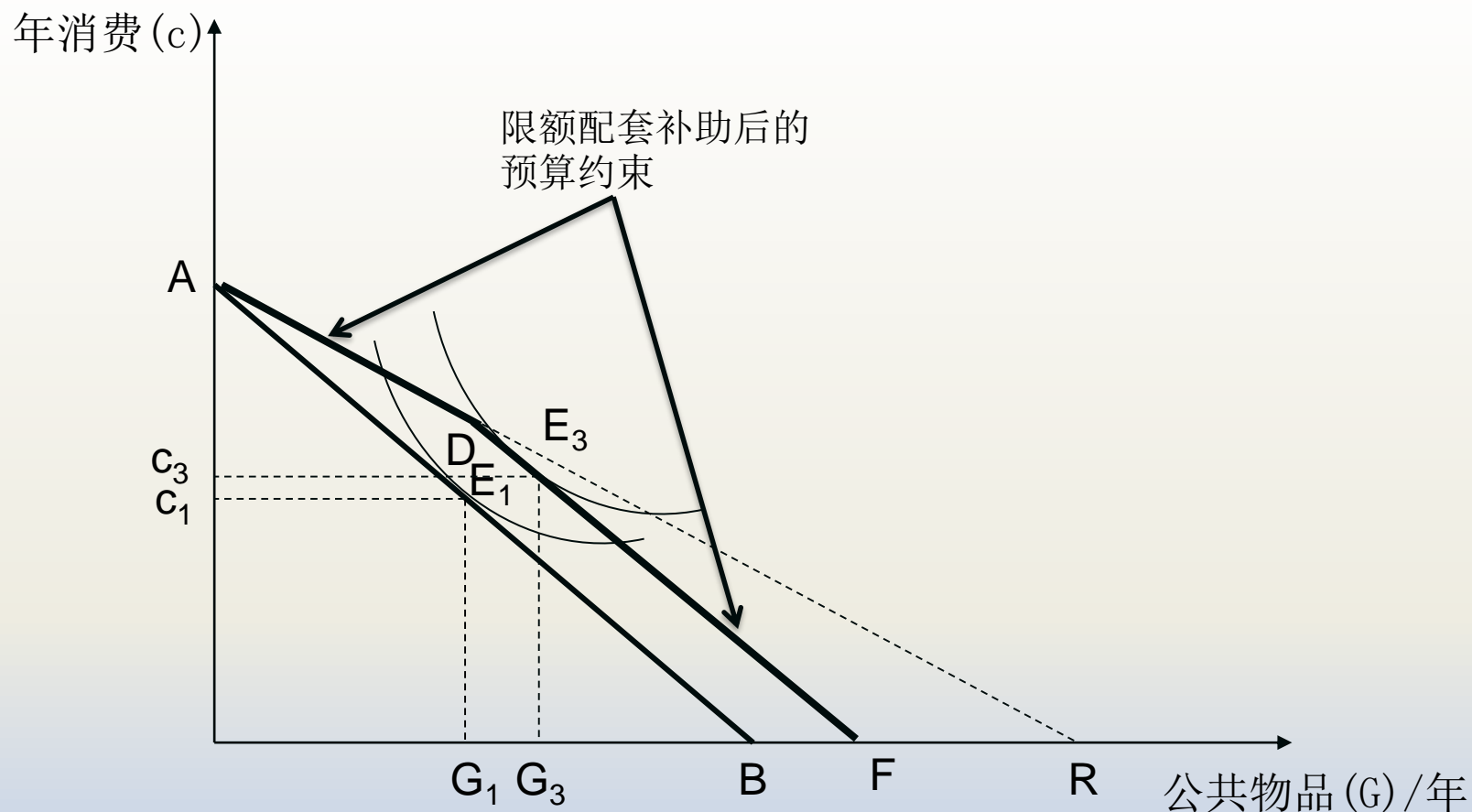
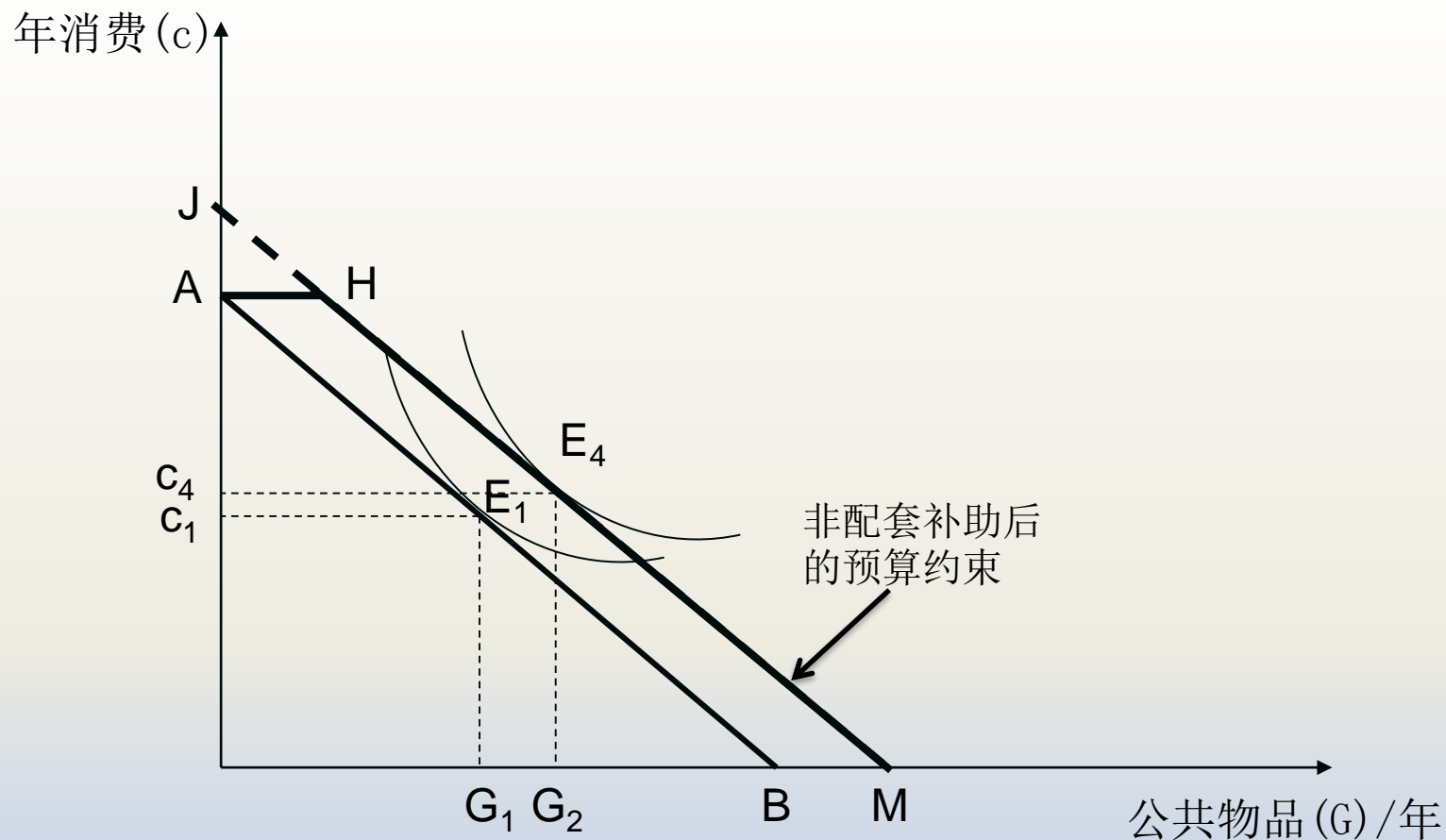


图22-6 非配套补助

对购买AH单位公共物品的非配套补助，导致折弯的预算线AHM。这项补助导致公共物品和私人消费都增加。



② 无条件补助

它有时被称作收入分享，在特定情况下，相当于无限制的一次性总额补助。

- 为什么中央政府要向州和地方提供无条件补助？中央政府向州和地方政府提供无条件补助一般是为了促使收入分配公平，但通过无条件补助的方式促进分配公平的效果令人怀疑。
- 在决定某个社区从联邦政府获取多少补助时，一个重要因数是其**税收努力**。它一般定义为税收征收额与税收能力的比率，其含义是，努力征税但仍不能为很高的公共服务水平提供资金的社区，是值得补助的。

(3) 粘蝇纸效应

- 根据中位选民理论预测收入和补助对支出的影响

社区收入增加1美元恰好和收到1美元无条件补助一样，对公共支出的影响是完全相同的。

- 实际经济计量研究收入和补助对支出的影响

实际经济计量研究得出了一个与人们预料相反的结论：社区以补助形式收到1美元，要比社区收入增加1美元所导致的公共支出更大。这种现象被称为粘蝇纸效应。因为这笔钱好像粘在了其最初拨给的部门。

对粘蝇纸效应的解释：官僚们利用了公民对社区预算约束的不完全了解。官僚为了追求预算规模最大化，不愿意让公民知道社区所收到的补助金的真实水平。通过隐瞒这种信息，官僚们可以“哄骗”公民投票赞成比原来更高的预算水平。根据这种观点，粘蝇纸效应是因为公民不知道真实的预算约束情况而引起的。

7. 总的看法

联邦制是一种切实可行的制度。允许地方社区自行决策，很可能会增进地方公共物品提供的效率。然而效率与公平也可能要求中央政府发挥重要作用。特别是，只用地方财力为地方公共物品筹资，这种制度被认为是不公平的。

另外，经济分权一般是与政治分权联系在一起的，因此分权的看法通常会相互矛盾。