

公共财政学

FINANCES
PUBLIQUES

〔法〕让-吕克·阿尔贝 著
JEAN-LUC ALBERT

彭捷 刘守宇 龚兆华 徐阳鸣 等译

財

公共财政学

FINANCES
PUBLIQUES

[法] 让-吕克·阿尔贝 著
JEAN-LUC ALBERT

彭捷 刘守宇 龚兆华 徐阳鸣 等译

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政学/ (法) 让-吕克·阿尔贝 (Jean-Luc Albert) 著; 彭捷等译. —北京: 经济科学出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5141-8163-0

I. ①公… II. ①让…②彭… III. ①公共财政
IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 126351 号

责任编辑: 刘新颖 江 月

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏

公共财政学

[法] 让-吕克·阿尔贝 著

Jean-Luc Albert

彭 捷 刘守宇 龚兆华 徐阳鸣 等译

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

787×1092 16 开 35.25 印张 730000 字

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

印数: 0001—3000 册

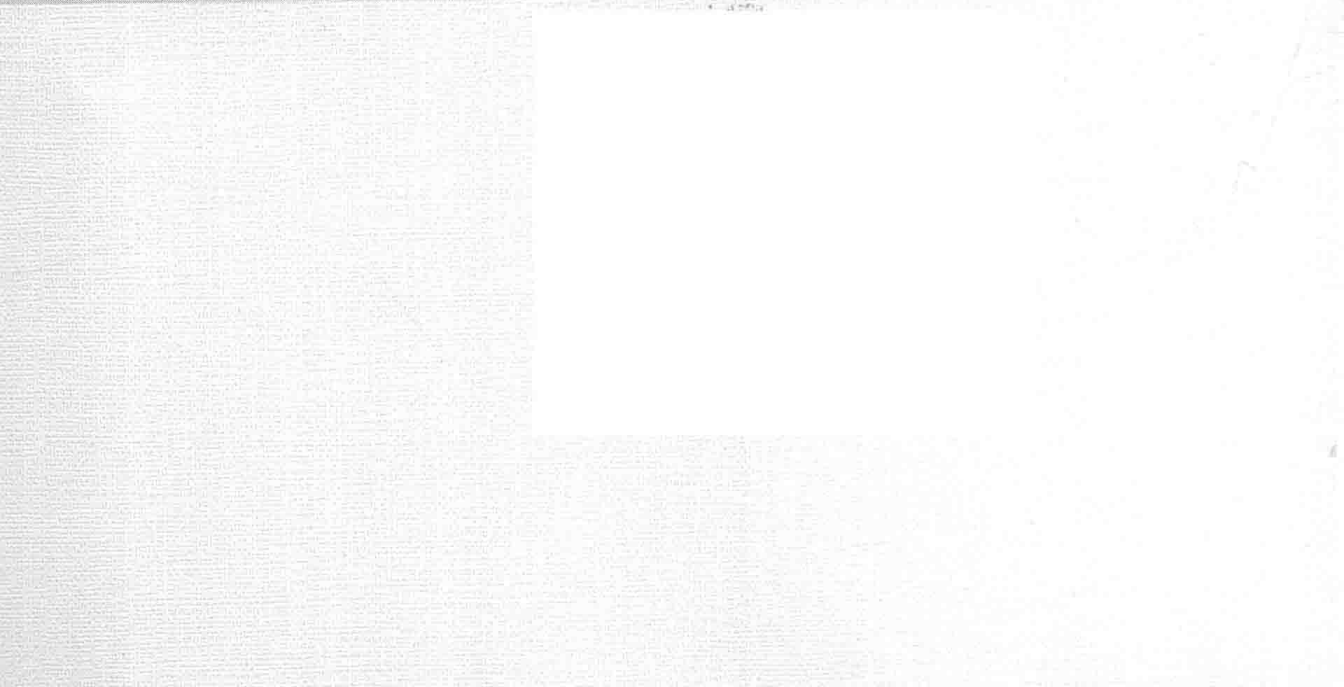
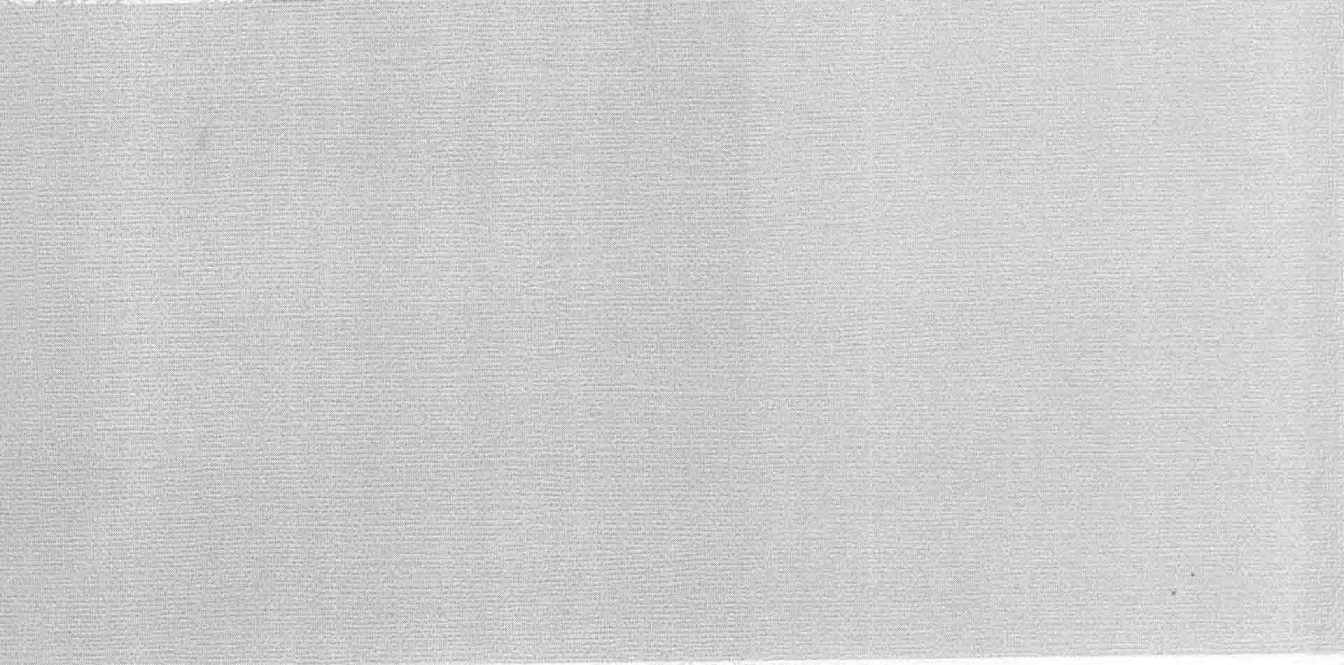
ISBN 978-7-5141-8163-0 定价: 80.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

FINANCES PUBLIQUES



达洛兹课程

公共法系列

巴黎第二大学教授 多米尼克·夏诺洛·德萨布雷 主编

COURS DALLOZ

Série Droit public

Sous la direction de Dominique Chagnollaude de Sabouret

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

公共财政学
2015 年 第 9 版

艾克斯-马赛大学教授
里昂第二大学法律系名誉主任
让-吕克·阿尔贝 著

本书初版由里昂第二大学法律系主任
吕克·萨吉著于 1995 年

FINANCES PUBLIQUES

9^e édition

2015

Jean-Luc Albert
Professeur à Aix Marseille Université
Doyen honoraire de la faculté de droit de l'Université Lumière (Lyon II)

Ouvrage créé par le Doyen Luc SAIDJ en 1995

财政之材料应简单至老妪能解。

——柯尔贝

本书中的主要法文缩写

C. comptes 国家审计法院
C. douanes 《关税法》
CDU 《欧盟关税法》
C. mon. fin. 《货币金融法》
C. pén. 《刑法》
C. rur. 《农业与海洋渔业法》
C. urb. 《城市规划法》
CASF 《家庭与社会活动法》
CCH 《建筑居住法》
CDBF 《财政预算法》
CE 最高行政法院
CEDH 欧洲人权法院
CGCT 《地方法》
CGI 《税法》
CGPPP 《公共法人财产法》
Civ. 民事终审法庭
CJA 《行政法》
CJCE 欧共体法院
CJF 《财政司法法》
CJUE 欧盟法院
COJ 《司法组织法》
Com. 商业终审法庭
Cons. const. 宪法委员会
Const. 《宪法》(1958年10月4日)
Conv. EDH 《欧洲人权公约》
CRC 地方审计法院
Crim. 刑事终审法庭
CSP 《公共卫生法》
CSS 《社会保障法》

- DDH 《人权宣言》(1789 年 8 月 26 日)
- DGDDI 海关和间接税总署
- DGFIP 公共财政总署
- HCFP 公共财政高级委员会
- LFR 财政法修正案
- LOLF 《财政法组织法》(2001 年 8 月 1 日)
- LOPGFP 《公共财政管理和程序组织法》
- LPF 《税收程序法》
- LPFP 《公共财政程序法》
- MAP 公共行动现代化计划
- NSU 单一监管机制
- NRFG 欧盟议会和欧盟委员会关于欧盟总预算财政使用条例的第 966/2012 号章程 (2012 年 10 月 25 日)
- RD 欧盟议会和欧盟委员会关于欧盟总预算财政使用条例的第 966/2012 号章程的使用法则 (2012 年 11 月 7 日法令)
- RFAP 《法国公共管理评论》
- RGBCP 预算和财务制度管理第 2012—1246 号法令 (2012 年 11 月 7 日)
- RGPP 公共政治总修正案
- Soc. 社会终审法庭
- TCE 《欧共体条约》
- TFUE 《欧盟运行条约》
- TIMES 《欧盟稳定机制条约》
- TSCG 《欧洲经济货币联盟稳定、协调与治理条约》
- TUE 《欧盟条约》

目 录

本书中的主要法文缩写	1
引言：公共财政的定义	1

第 1 部分 公共财政概论

第 1 章 公共财政权	7
1.1 公共财政当局	7
1.2 公共财政原则	22
1.3 国库	63
第 2 章 财政政策	71
2.1 公共财政政策的发展	71
2.2 公共支出	88
2.3 公共收入	90
2.4 公共财政失衡	97
第 3 章 欧洲层面的公共财政	113
3.1 欧盟财政	113
3.2 欧盟对各成员国公共财政的约束	153
第 4 章 国际层面的公共财政	166
4.1 国际组织的财政	166
4.2 各经济体公共财政的国际环境	173

第 2 部分 法国公共财政

第 1 章 公共财政的“总管理”	185
1.1 共同机构	185

1.2 共同限制	239
第2章 中央财政	255
2.1 中央预算原则	257
2.2 中央预算准备	284
2.3 中央预算批准	293
2.4 中央预算执行	306
2.5 中央财政方法	331
2.6 中央财政收支	348
第3章 地方财政	367
3.1 地方财政制度	368
3.2 地方财政技术	392
3.3 地方财政运营	408
3.4 地方财政层级	432
第4章 社会保障财政	445
4.1 社会保障的财政收支	447
4.2 社会保险融资法案	471
4.3 社会保障机构的财政制度	493
参考文献	505
索引	530

引言：公共财政的定义

1 公共财政可以有三种主要的定义方式。

2 首先，它可以指公共法人的财政。公共法人包括国家机关、地方政府、公共机构和其他公共组织（在外部层面上，还包括国际组织和超国家组织）。大学公共财政课程一般采用这一定义，传统趋势是以国家财政为主，甚至只关注国家预算，尽管后者不过是公共财政的一个部分。这种定义只考虑相关机构的法律性质，而不考虑其所进行的活动的性质（根据该定义，则公共法人所进行的商业活动必然是公共性的）。这一定义虽然清晰，却未能将当代公权力的某些领域包括在内。

3 于是，人们越来越倾向于采用第二种定义：公共行政机关的财政。

经济核算体系即采用这一定义。如目前的国民经济核算体系（SCN 2008，它在联合国、欧盟委员会、经济合作与发展组织、国际货币基金组织和世界银行的主持下制定的，由联合国统计委员会通过，以作为国民经济核算的国际统计标准）、2010 年欧洲经济核算体系（简称 SEC 2010，是对 SEC 95 的更新，2013 年 5 月 21 日由欧盟理事会通过）和法国国民经济核算体系（根据 SEC 2010 编制。2010 基数取代了之前的 1956、1962、1971、1980 和 1995 基数，作为对法国经济活动整体进行核算的工具。从 2014 年起，国民经济核算以 2010 基数为基准）。

那些主要经济活动是对主要（直接或间接）来源于必提费用的资源进行再分配或生产非商品性质的服务（即销售收入只相当于生产价格的一半以下）的“机关单位”被视为公共行政机关。

SEC 2010 中“公共行政机关类”（S. 13）与“私人管理机构类”相对，后者被称为“为家庭服务的非营利性组织”。“公共行政机关类”分为四小类：中央行政机关（S. 1311），包括中央政府和其他中央行政机构（在法国此类组织有近 700 个，包括大部分国家级行政性公共机构）；联邦制国家成员管理机构（S. 1312）；地方行政机关（S. 1313），包括地方政府和其他地方行政机构（尤其包括大部分地方级行政性公共机构）；以及社保管理机构（S. 1314），包括社保的必要机构和相关附属机构（尤其包括从 1987 年起主要由社保基金资助的法国公立医院或类似的医院）。

这些分类以及欧洲统计局在这一领域的介入曾引起一些争议，基本都已由欧盟法院法官裁定平息，如以下两个判例：2006 年 9 月 5 日欧共体法院第 T-148/05

号关于马德里自治共和体的判决；2008年6月20日欧共体委员会第C-448/07-P号关于马德里市政厅的判决。

上述第二种定义最适于对各国公共财政进行比较，因此被用于衡量欧盟内部财政赤字和公共债务的状况。它与第一种定义有两大区别：一方面，它将参与公权力活动的私权机构（在法国主要是地方社保基金）的活动包含在内；另一方面，它反过来将营利性的公共服务（甚至中央或地方政府执行的服务）和从事营利性活动的公共机构（如法国的巴黎公共交通运输公司和各地廉租房管理处）排除在外。

随着预算和财务制度管理第2012-1246号法令（RBCP）在2012年11月7日颁布，法国法律开始参照这一定义。该法令取代了1962年12月29日颁布的关于公共核算一般条例的法令。预算和财务制度管理第2012-1246号法令第1条明确了该法的适用范围，即1996年6月25日条例所定义的公共行政机关，而非1962年法令所述的公共组织。

- 4 我们也可以采用第三种外延更广的定义：公共领域的财政。这一定义的核心在于除了公共行政机关之外，还可以包括国有企业，即公权力控制的工业或商业企业（首先是被国有化的企业）。这种定义能够更好地衡量公权力的经济和财政分量，因为国有企业相对于公权力的自主性总是非常有限的。

但是“国有企业”这一概念很难定义（甚至“企业”一词本身的定义有时也成问题），一家企业是否属于“国有企业”，不仅源于一个量化标准（公权力控制企业的大部分资本，或在企业决策机构中拥有多数投票权，或两者兼备），也可能源于其他难以确定的因素。

因此，法国法律有时会将“国有企业”定义成“公权力所占股份使其可以拥有决策权或管理权优势”的企业（《财政司法法》，法律部分^①第133条第2款第d项，关于审计法院对国有企业的审查的条款），而欧盟法律则将“任何公权力因其所有权而参股的企业需遵守的规则能够直接或间接对企业产生决定性影响”视为“国有企业”（欧洲经济共同体1980年6月25日关于国家与国有企业财政关系第80/723号指令第2条，后来被收录到2004年6月7日第2004-503号法令中）。经济合作与发展组织（OCDE）国有企业管理的指导思想（2005年）对“国有企业”定义如下：“国家是唯一股东，或持有多数股份，或持有少数但有影响力的股份使其能够进行有效控制的企业。”国家持有少数但能够确保对企业进行控制的股份，或某些国家在企业中保留的“黄金股”（golden share）使其能够反对某些金融操作即属于此类。不过这种做法受到欧盟法律的限制，尤其因为影响资本自由流通而倍受质疑（欧共体法院，2002年6月4日第483/99号判决，

^① 译者注：本书所引用的法律法规不同部分分别由L、R、D、LO表示，分别译为法律部分、法规部分、法令部分和组织法部分。

埃尔夫·阿基坦公司案)。

因此，关于公共领域财政的统计数据只可能是部分的或相对的（法国由财政部和国家核算机构统计其中一些数据）。另外，公共领域的财政这一概念不适用于国际比较，因为公共领域的规模各国差异很大（不过，公共行政机关中的社保管理机构的情况也是如此，参见 3 段）。

- 5 在更广泛的意义上，我们还可以提出公共经济的财政，即在公共领域财政之外，将接受财政援助但未必受公权力控制的代理人所执行的活动也包含在内；或者更广泛地，还可以包括那些从公共领域接受资金的代理人的活动。
- 6 同样，我们也可以像欧盟那样划定一个“经济性公共利益服务”领域（《欧盟运行条约》，第 14 条），包括国家参股的企业（持多数或少数股权）和国家未参股但需受国家调节的企业。国家调节不仅旨在促使企业至少履行最低限度的公共服务义务，也可允许一定程度的公共投资。关于国内市场的服务业的欧盟委员会第 2006/123 号法令（2006 年 12 月 12 日）并未涉及经济性公共利益服务的投资问题。

2007 年 12 月 13 日签署的《里斯本条约》附带有一个关于公共利益服务的专门议定书，该议定书一方面重申了欧盟在经济性公共利益服务方面的共同价值，另一方面明确指出了条文不得损害各成员国提供、执行和组织非经济性公共利益服务方面的职能（关于公共利益服务的第 26 号议定书）。

- 7 上述各种因素使得公共财政成了某种“综合”形式，一般由国家当局负责。这正是《欧盟运行条约》第 126 条所述的“公共财政”的意义，并由关于过度赤字程序的第 12 号议定书加以阐明。该议定书第 2 条指出“公共”一词的意义指的是“与一般行政机构相关，所谓‘一般行政机构’，即中央政府、地区或地方政府和社保基金，不包含欧洲综合经济核算体系所定义的商业活动”。

本书分为两个部分：

公共财政概论（第 1 部分）；

法国公共财政（第 2 部分）。

第 1 部分
公共财政概论

公共财政可以从四个主要方面进行概述。

一是制度方面。这一方面涉及支配公共财政的机制框架，归根结底与公共财政权这一概念相关。公共财政权始终是公权力的一种重要执行模式，也是政治权力的一个根本要素（第1章）。

二是物质方面，涉及公共财政的内容本身，与公共财政活动这一概念相关。公共财政活动出现了极大的扩展和变化，我们有必要在此对公共财政政策进行分析（第2章）。

三是欧盟层面的公共财政的建立（第3章），由于国际环境的影响（这一点不可忽视），不断被加以完善和强化，由此引出了第四个方面（第4章）。