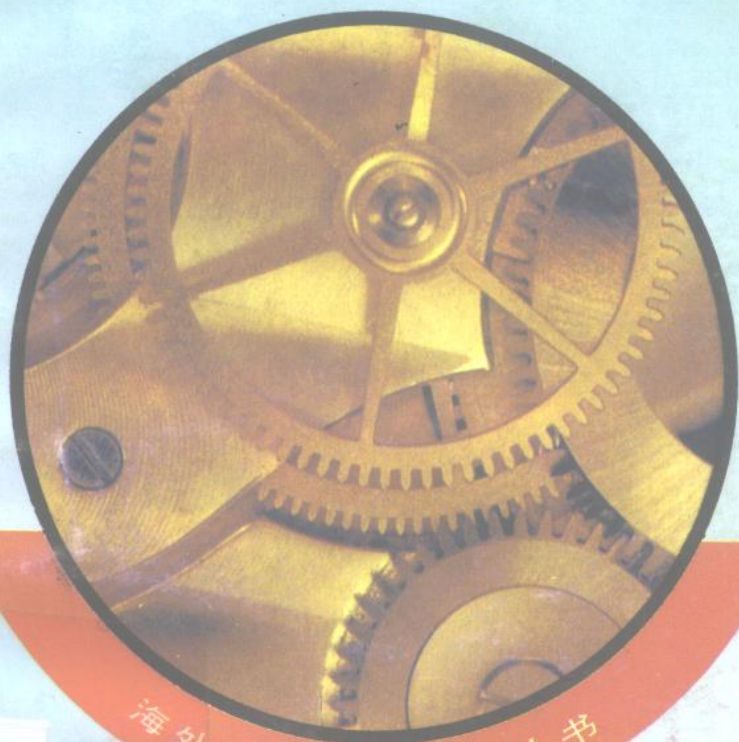


巧用理财之手

张扣娣 傅志华 庄巍



海外经济管理运作丛书

巧用理财之手

日、德、香港财政管理特点

张扣娣 傅志华 庄巍

78
-5

129391

F811
95-5

巧用理财之手

日、德、香港财政管理特点

张扣娣 傅志华 庄巍



人民出版社



封面设计：尹凤阁

海外经济管理运作丛书

巧用理财之手

QIAOYONG LICAI ZHI SHOU

——日、德、香港财政管理特点

张扣娣 傅志华 庄巍

人民出版社 出版发行 新华书店经销

北京冠中印刷厂印刷

787×960毫米 32开本 8.375印张 124,000字
1992年11月第1版 1992年11月北京第1次印刷
印数 0,001-20,000

ISBN 7-01-001318-7/F·208 定价 5.00元

序

徐 惟 诚

人类离不开劳动。劳动创造了人自身。人类又在自己的发展过程中，不断提高劳动本领，运用新的劳动工具，扩大劳动的对象，创造出越来越多的物质财富和精神财富，以满足人类不断增长的需要。

人是社会的动物。人是作为社会的人诞生的。人的生活是社会生活，人的劳动是社会劳动。人的社会分工提高了人的劳动效率。人类社会越进步，劳动生产的社会化程度越高。这是全部人类历史告诉我们的事实。

社会化的劳动需要有组织地进行，需要解决劳动力的配置和劳动资源的配置问题，使劳动能够连续地、有效地进行。劳动社会化的程度越高，这种组织工作越重要，也越困难，越复杂。组织的方法大体为两类：计划的方法和通过市场的方法。过去我们以为社会主义只能用计划的方法，市场

DN50/50 08

的方法只能同资本主义相联系。这当然是一种误解，不符合当代世界经济状况的实际，也不符合从十一届三中全会以来我国 14 年改革开放实践的经验。事实上，资本主义生产在企业内部的计划性是极强的，自本世纪 30 年代以来，大多数发达的资本主义国家都在不同强度上用不同方法加强了政府对经济的宏观计划调控。社会主义国家的劳动生产更是几乎从来没有同市场绝缘过。我国 10 多年的经验表明，在我国当前生产力发展水平的条件下，适当运用市场机制，更有助于生产力的发展，有助于社会主义综合国力的增强及人民生活水平的提高。

但是我国的生产力水平毕竟还比较低，生产社会化的程度也不高，对于如何运用市场机制，大多数人是不熟悉的。因此，迫切需要借鉴发达国家或者搞得成功的发展中国家已有的经验。社会主义应当继承和发展人类一切文明的成果，何况社会化生产的管理和经营经验，这是我们所更需要的。这一套《海外经济管理运作丛书》就是为适应这种需要而编写的。

这套丛书的特点在“运作”。就是说，我们希望尽可能地写实，而不是把着重点放在概念、原则的介绍上。研究经济学，概念和原则都是少不

了的。概念和原则也是由事实构成的，是事实的抽象。但是，对于这种抽象各人又可能有不同的理解。加之许多人对事实本身并不熟悉，更可能只凭自己的经验或者想象去理解。现在有一部分争论或者有些同志走的某些弯路，可能与此有关。当然也並不要紧，实践的经验多了，许多认识又可能趋于一致。不过代价总是力求付得少一点好。为此，多了解一点事实，大概不是没有用处的。只不过这些事实不应是表面现象的描绘。所以，我们又希望尽可能深入到经济的运行和操作过程中去，把各种相关的制约因素之间的关系客观地描述出来。这是一件不容易的事。丛书的作者大多对海外的情况有实际的了解。但写这样的著作，毕竟还是一种探索。效果究竟怎样，还有待实践检验。我们希望各界有识之士提出宝贵的意见，以便不断充实本丛书的内容。

出版这一套丛书，还有一个目的，就是希望能够有助于我国同海外经济的联系。开放，就要同别人打交道，做生意，就需要有互相的了解。不了解，有些机会就抓不住。格格不入，有些生意就做不成。不熟悉对方的运作机制，有些钱就赚不了。有些纠纷还可能由于相互对事物的不同理解而产生。我们相信，随着对外开放的扩大，

出版这样一套丛书的必要性也将会显现得更清楚。

任何事物都是在一定条件下形成的，都是作为发展的过程存在的，不可能止于至善，更不可能不囿于条件而放之四海皆准。这套丛书的任务不在于评定各种做法的优劣。我们只是希望在介绍情况时尽可能把背景条件说清楚，以便于阅读者分析参考。这样做，也是一种尝试。

中国在经济上落后的时间已经太长了。中国应当起飞，当前的国际国内条件使我们有可能起飞，需要的是中国人团结一致，扎扎实实地努力奋斗。做一点扎实的工作，我们在编辑出版这一套丛书时以此自勉，并与读者同志们共勉。

1992年10月1日

前 言

战后西方各国经济发展史上，最令人瞩目的乃是德国和日本经济的“奇迹”增长。1950—1981年，德国国民生产总值年均增长5.2%^①，人均国民生产总值超过1万美元。80年代，增长速度虽有放慢，但仍保持增长（约2%）。1990年人均国民生产总值达到23921美元。日本国民生产总值从80年代下半期始仅次于美国，但人均国民生产总值超过美国，1990年达23968美元，成为世界第二大经济强国^②。到80年代末，日本成为世界最大债权国。日元和德国马克成为最坚硬的货币。整个世界经济形成了分别以德国、日本为首的欧洲经济和亚太经济与以美国为首的北美经济三足鼎立的大格局。

德国和日本在战后迅速恢复被战争破坏了的

① 本书中有关德国的统计数字，除有说明者外，均指原联邦德国。

② 数字引自台湾《国民经济动向统计季报》第57期（1992年5月）。

国民经济，稳定货币，消除通货膨胀，并以奇迹般的速度保持经济平稳增长，除战后国际社会形势对其有利外，是与它们颇具特色的经济管理制度分不开的。特别是与它们充分发挥国家宏观经济管理的主要手段——财政管理的作用、选择适合国情的财政政策、建立有效的财政体制有着密切联系。

德国和日本在地理环境、政体结构等方面有着明显差别，体现在财政管理制度上也有各自的特点。日本是亚洲的一个单一制国家，政府为国会制。宪法规定天皇为象征性国家元首，最高权力在国会。以首相为首脑的内阁行使行政权。政府的行政结构划分为中央政府、都道府县、市町村三级。但财政管理体制只划分中央和地方两级。地方政府中的都（东京都）、道（北海道）、府（大阪府和京都府）、县（43个）以及所属的3000多个市、町、村级政府预算都是平行的，均直接与中央政府发生财政关系。而德国是欧洲联邦制国家。全国由16个州组成（前联邦德国地区11个州，两德统一后又增加原民主德国地区5个州）。州下面是区、乡镇等地方政府。与行政划分相一致，德国财政体制分为联邦、州和地方三级预算，其中央与地方财政关系包括联邦预算

一 与各州预算关系以及州同地方政府的关系。另外，由于行政管理制度上的不同，日、德两国各级政府预算所占比重、开发重点等等都有区别。

尽管如此，这两个国家在财政管理上仍有许多共同之处。首先，在处理中央与地方财政关系方面，都是实行中央集中领导、协调下的地方分权管理体制。德国法律规定，德国实行三级独立预算体制，上级政府对下级政府预算无决定权和干涉权。但法律同时又强调三级预算的协调统一，特别是60年代末财政改革以后，通过各种手段和方法确立了中央政府在事权、财权划分以及财政、税收制度的立法、决策等方面的主导调节地位。日本政府在承认地方财政自治的同时，也强调不是单纯的地方与中央对立和绝对的分权，而要维护中央对地方的领导地位以保证全国性财政政策的执行。另外，在战后财政政策的选择上，日、德两国也有其不同于其他西方国家的共同的特点，即这两个国家不像美国等其他发达国家那样更多、更直接地采用凯恩斯主义。从60年代末起到70年代，他们先后引进了一些凯恩斯主义因素，但不是完全的照搬赤字财政主张，在德国的主要目的是利用财政政策工具平抑经济周

期，在日本仍然是以“供给主导型”财政政策占主要地位。

总之，德国和日本这两个战后以来发展最快的发达国家在财政管理上有许多特色，包括日本的财政投融资制度、多重预算方法以及德国独特的“财政平衡体系”。我们认为，全面介绍和深入分析这两个具有不同特点的国家在市场经济条件下加强国家宏观财政管理方面取得的成功经验，对于进一步加深我国经济体制改革、特别是在建立市场机制条件下改进政府宏观经济管理方式具有重要的借鉴意义。

另外，香港地区作为亚洲“四小龙”之一，在财政管理方面也具有一定的特色，特别是作为典型的城市财政管理有许多可借鉴的经验。随着“九七回归”的到来，全面了解香港财政管理的特点和具体运作也具有明显的意义。因此，我们编写此书，将日本、德国和香港地区财政管理经验介绍过来，旨在为我国新时期改革开放服务。

在内容选择上，既反映这些国家（地区）财政管理体制全貌，又突出各国（地区）在某些具体管理制度上的特点，如日本的多重预算编制方法、财政投融资制度，德国的“财政平衡体系”，以及香港城市财政管理的特点等。在介绍方式

上，力求全面、清晰地反映它们在财政管理各个方面的具体运作程序，包括有关的法律规定、日常管理操作方法。

目 录

前 言	1
日本财政管理的特点——多重管理	1
一 中央集中领导下的分权管理	
体制	3
事权划分与经费负担	3
财源分配与再分配	9
财政的多方位管理与控制	17
中央与地方财政分配的问题	19
二 多重预算管理体制	21
预算的原则与内容	21
预算的种类	26
预算的形成与执行	32
地方政府预算管理	41
三 财政投资信贷活动	45
财政投融资的意义与特点	45
财政投融资收入	48
财政投融资支出	52
财政投融资管理与存在问题	55

四	债务管理	62
	国债的种类与发行	63
	国债的流通与偿还	72
	国债管理政策	78
	地方债务管理	83
五	经济发展与财政政策	87
	经济恢复时期的财政政策	
	(1945 至 1954 年)	87
	经济高速增长时期的财政政策	
	(1955 至 1970 年)	94
	经济低速增长时期的财政政策	
	(1971 至 1980 年度)	106
	经济低速稳定增长时期的财政政策	
	(1981 年至今)	112
	浅析日本财政政策	121
	德国财政管理的特点——平衡体系	129
一	预算制度及其管理方法	131
	预算制度	131
	预算的主要收入、支出及其分类	137
	中期财政计划管理	142
	参与国家预算管理的主要机构	144
二	典型的分税制	149
	财政体制的目标原则及中央与地方	
	财政关系的发展	149

三级独立预算体制	152
预算体系的协调管理	160
三 独特的“财政平衡体系”	165
建立“财政平衡体系”的目的	165
纵向财政平衡体系	166
横向财政平衡体系	170
四 国债管理	175
国债的发展变化	175
国债的种类和发行	177
国债流通市场	184
国债管理	185
五 财政政策选择	189
谨慎的财政平衡政策	
(1949—1966 年)	189
“总体调节”的财政政策	
(1967—1981 年)	195
“新保守主义”紧缩财政政策	
(1982 年至今)	203
财政政策的特点	207
香港财政管理的特点——不干预	213
一 财政体制和预算决策	215
政府部门机构设置	215
财政机构设置	216
财政体制的特点和财政司的政策主张	219

	预算编制、审议、执行和审核	221
二	财政收支	224
	财政收入	224
	财政支出	233
	公债和财政储备	238
三	财政管理的基本准则和实践	242
	不干预政策与基本准则	242
	基本准则的主要内容	244
	财政政策的特点和发展	247
后	记	251

日本财政管理的特点

——多重管理