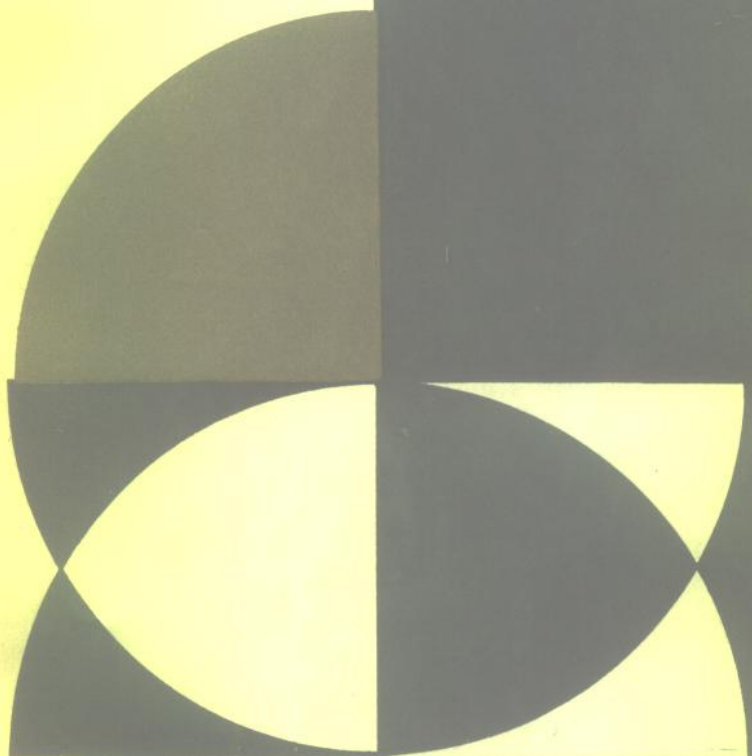
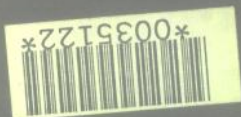


国际财政制度比较

姜维壮 主编



GUO JI
CAI ZHENG
ZHI DU
BI JIAO

中国财政经济出版社

560799



2 018 5171 8

国际财政制度比较

姜维壮 主编



中国财政经济出版社

国际财政制度比较

姜维壮 主编

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县宽子店印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 16.75印张 398 000字
1991年7月第1版 1991年7月北京第1次印刷

印数: 1—3000 定价: 9.80元

ISBN 7-5005-1196-5/F·1123

几点说明

一、这本书主要是为配合我国财政体制改革的参考需要编写时，也可作为《外国财政》、《比较财政》等课程教学的参考教材使用。

二、根据上述目的，编写本书的主导思想，是进行一些可能的纵向和横向的比较研究。前者主要体现在各国财政制度历史发展的变革过程中，后者体现在各国之间财政制度的一些共同点和特点的专题比较研究中。需要说明的是，由于资料等条件，大部分国家以专节的形式整理了财政制度的历史发展和变革过程，也有部分国家以现行制度为主，在不同的范畴中包括一些历史发展变革的内容。

三、因限于篇幅，也考虑到现实意义，对各国财政制度未都作全面整理，主要是选择其基本部分和能反映其重要特点及实践经验教训的内容。因此，各国的体例不尽相同。

四、本书所引用的基本为1988年以前资料，所提出的看法也都是作者到1989年9月为止的观点。在同一部分内，各国的先后次序按中文第一字的笔划排列。

五、参加本书编写的作者有：（按姓氏笔划排列）孔令书（第四章）、边立铭（第三章）、朱珍秀（第五章）、纪守志（第六章）、刘姝威（第十三章）、肖德义（第十一章、第十四章）、肖琛（第十章）、张淳（第十二章、第十五章）、姜维壮（第一章）、崔培文（第八章）、程玉英（第二章、第七章、第九章、第十六

章、第十七章)。全书由姜维壮总纂并担任主编。

六、书中包括的国家较多，牵涉的内容比较广泛，限于作者的水平，欠缺差错之处可能不少，望读者批评指正。

作者

1989年9月

60219/01

目 录

第一章 各国财政管理体制的比较	(1)
第一节 各国财政管理体制的结构.....	(1)
第二节 中央与地方之间的财政管理体制.....	(9)
第三节 国家与企业之间的财务管理体制.....	(17)
第四节 税收管理体制.....	(26)
第五节 财政监督体制.....	(36)
第二章 民主德国财政制度	(44)
第一节 民主德国财政体制的变革.....	(44)
第二节 民主德国现行财政体制及其特点.....	(48)
第三节 民主德国预算制度.....	(50)
第四节 民主德国税收制度.....	(53)
第三章 匈牙利财政制度	(56)
第一节 匈牙利预算制度.....	(56)
第二节 匈牙利企业财务制度的变革.....	(75)
第三节 匈牙利税收制度的变革.....	(81)
第四节 匈牙利财政基金制度.....	(94)
第五节 匈牙利社会保险和国家保险制度.....	(96)
第四章 苏联财政制度	(103)
第一节 苏联预算制度.....	(103)
第二节 苏联企业财务体制.....	(134)
第五章 波兰财政制度	(166)

第一节	波兰预算制度的变革	(166)
第二节	波兰国家与企业之间财政关系的变革	(179)
第六章	罗马尼亚财政制度	(198)
第一节	罗马尼亚财政制度的建立与变革	(198)
第二节	罗马尼亚预算制度	(201)
第三节	罗马尼亚国家同企业的财政关系	(213)
第七章	南斯拉夫财政制度	(217)
第一节	南斯拉夫财政体制的变革	(217)
第二节	南斯拉夫预算制度	(231)
第三节	南斯拉夫税收制度	(246)
第八章	日本财政制度	(259)
第一节	日本财政制度的变革	(259)
第二节	日本现行财政体制	(267)
第三节	日本预算制度	(289)
第四节	一般会计的发出岁入结构	(295)
第九章	巴西财政制度	(300)
第一节	巴西财政体制的变革与结构	(300)
第二节	巴西预算制度	(309)
第三节	巴西税收制度	(316)
第十章	加拿大财政制度	(322)
第一节	加拿大预算制度	(323)
第二节	加拿大财政支出结构的变化	(330)
第三节	加拿大各级政府的财政收入	(335)
第四节	加拿大税收制度的变革	(338)
第五节	加拿大现行税制和80年代的税制改革	(343)
第六节	加拿大三级政府之间的财政关系	(350)
第十一章	印度财政制度	(361)

第一节	印度联邦政府和邦政府的财权划分	(362)
第二节	印度联邦政府和邦政府的财政关系	(367)
第三节	印度预算制度和收支结构	(369)
第十二章	法国财政制度	(377)
第一节	法国预算制度	(377)
第二节	法国税收制度	(388)
第三节	法国财政支出结构	(396)
第四节	法国的公债与借款	(403)
第十三章	英国财政制度	(406)
第一节	英国中央政府预算	(406)
第二节	英国地方政府财政	(416)
第三节	英国税收制度	(420)
第四节	英国社会保险基金和国营企业财务	(426)
第十四章	美国财政制度	(428)
第一节	美国财政制度的变革	(428)
第二节	美国联邦政府的财政体制	(440)
第三节	州和地方政府的财政体制及三级政府之间的财政关系	(466)
第十五章	联邦德国财政制度	(474)
第一节	联邦德国预算制度	(474)
第二节	联邦德国税收制度	(480)
第三节	联邦德国的财政收支	(485)
第四节	1987、1988年度的联邦德国预算	(494)
第五节	联邦德国的公债和借款	(501)
第十六章	瑞典财政制度	(504)
第一节	瑞典财政体制的变革	(504)
第二节	瑞典财政体制的特征	(505)

第三节	瑞典财政制度的结构·····	(507)
第四节	瑞典的税收制度·····	(508)
第十七章	意大利财政制度·····	(511)
第一节	意大利现行财政体制·····	(511)
第二节	意大利预算制度·····	(514)
第三节	意大利税收制度·····	(520)

第一章 各国财政管理体制的比较

第一节 各国财政管理体制的结构

从各国财政管理体制结构的发展变化趋势看，主要特点之一是：大多数国家的财政管理体制结构，是从比较分散到比较集中，从比较单一向多环节的结构体制发展。在不同的国家，这种发展过程又表现出某些特点。

美国是资本主义联邦制国家。这个国家的特有历史发展进程决定，其财政体制结构的特点是先有州预算，后有联邦预算体制。这种由分散独立到逐渐集中统一的过程，至今还体现出相对独立分散的某些特点。如美国现行的三级预算管理体制（联邦、州、地方），下级预算都不参加上级预算；州和地方预算也有自己不同的审议和通过程序。但这种形式上的独立体制，实质上通过财政资金的分配比例变化和联邦预算补助金等形式，实现联邦对州及地方预算的集中控制。例如，联邦预算收入在三级预算总收入中所占的比重，在20年代后半期为35%左右，80年代提高到50%以上（1980年为53.5%，1984年为51.3%）；联邦预算支出在三级预算总支出中占的比重，从30%左右提高55%以上（1980年为56.7%，1984年为58.7%）。联邦政府以援助拨款的形式对地方政府的控制也不不断加强，如50年代（1957年）联邦政府对全国47个大城市的援助拨款只占这些城市预算收入的2.6%，到70

年代末已提高到50%左右(1978年为49.7%)。

美国财政管理体制结构的集中统一趋势,也明显地体现在预算管理机构和管理制度上。如在20年代以前,美国联邦预算收入数额较小,没有统一的预算制度。1921年根据对预算管理重要性的认识,颁布“预算与会计法案”,设立联邦政府预算局和总会计局,正式建立起预算制度,实行单一预算制,或称“分项排列预算”(Line-item Budget)。在实行“新政”时期,1933年使用“复式预算制”,把过去单一的国家预算分为经常预算与资本预算。前者包括政府行政上的经常性收支,后者包括公债收入和公营事业盈余及公营事业投资、公共工程兴建和耐久性资产经营支出。复式预算制的优点是可以促使政府重视节约支出和收支平衡。1949年又决定推广使用“成效预算”(Performance Budget),亦称“成本预算”;1965年又要求联邦各机构采用“计划规划预算制”(Planning-Programming Budgeting System),目的是使财政工作适应经济要求,实现宏观经济控制目标。1977年又通过决议,要求各级行政单位采用“零基预算”(Zero-Base Budget)。上述这些预算,作为编制预算的方法,体现在政府行政预算、统一现金预算、国民收入帐户预算中。在1968年以前,美国的预算制度由上述这三种预算构成,其中的政府行政预算只反映政府占有的全部资金的筹集与分配,现金预算则反映政府的所有帐户,包括政府行政预算和社会保险基金、住房信托基金、公路建设基金等,其作用是全面地反映政府在国民经济中的财政活动。1967年决定实行联邦统一预算,从1968年起以之取代了以前的行政预算和现金预算,它包括了联邦政府的整个财政计划,并相应地建立起一套较广泛的帐户体系,包括预算当局帐户、预算收支和差额帐户、未偿还公债帐户、未偿还贷款帐户等。

当前日本也有一个比较相对统一的和内容复杂的财政体制,

但与美国财政体制的形成过程不同，主要是在国家发展过程中，随着各个时期政府活动的需要和各种企事业的建立逐渐形成的。日本现行财政管理体制由四部分构成，包括国家预算、预算外财政投资贷款计划、地方财政、国营企事业财务。各构成部分又根据资金的不同性质，建立不同的会计形式。如国家预算内资金的管理，分为一般会计、特别会计、政府所属机构会计等几种类型；地方财政也分为一般会计与特别会计；国营企事业财务，根据事业的性质分为政府直接经营和间接经营两部分，分设各种特别会计加以管理。这样的财政管理体制是漫长的历史发展的结果，如1906年设立的国债整理基金特别会计，是根据对1884年和1904年两次战争中大量借债进行整理的需要提出的；1939年根据侵华战争管理军费的需要，建立临时军费特别会计；1947年根据战后恢复的需要，建立复兴金融金库特别会计；1868年明治维新以后，逐步对大公司和一些主要社会事业实行国营，为适应财务管理的需要成立了政府所属机构会计。目前日本财政管理体制中的一般会计预算属政府经费预算，综合反映和管理国家的主要收支活动；特别会计预算属专项基金管理预算，是用以反映和管理国家特种事业的资金收支会计，这种会计的数目和构成内容根据需要而变化，每年有所不同，如1984年中央有39种特别会计，1987年为36种。根据日本财政法规定，凡国家经营特种事业或拥有及运用特定的资金而需要与一般财政收支加以区别管理时，可设特别会计。各种特别会计分别受主管大臣直接管理，有的由两个以上的主管大臣管理。日本通过这种结构比较复杂的财政管理体制，实现对预算内外资金的综合管理。

为实现对政府资金综合管理的目的，日本在1953年开始制定财政投资贷款计划。其内容是对产业特别会计、简易生命保险资金、政府保证长期债务、资金运用部资金等的综合反映，每年要

作为审查预算的参考资料提交国会，从1973年起须经国会讨论通过，作为对一般会计的补充。这也是当前日本财政管理体制中的一个重要构成部分。

从整理出的十几个资本主义国家当前财政管理体制的结构看，已没有一个国家实行的是单一的预算体制，都是多环节的财政管理体制。数量上多少不等和形式上有所区别的预算外财政资金，构成财政管理体制的重要部分。这些国家的财政管理体制基本由中央（或国家）预算、地方预算、预算外独立专项基金、国营企事业财政等四个部分构成，有些内容是各国共有的，有的国家具有自己的特点，特别是独立专项基金的内容和形式各国的特点比较明显，如社会保险基金是许多国家专项基金中的主要构成部分，但有些专项基金各国又各不相同，这主要是由各国不同的社会历史条件决定的。如法国的国库特种帐户中，最主要的是社会经济发展基金、旅游投资基金、书籍基金等；英国除国民保险基金外，还设有70多个专项基金；意大利同社会保险基金并存的，还有专为支持落后地区经济的“南方银行”和出口信贷保险基金等40余种专项基金；日本的专项基金除中央政府专用的有30多种外，由地方权力机关支配的还有几十种。许多专项基金是适应当时本国的特别需要建立的，更具有明显的特点。如联邦德国在战后建立的一些基金，目的与日本相似，但用途各有特点，如40年代末成立应急援助基金，50年代初成立负担均衡基金，60—70年代又建立调节经济发展基金等。在预算体制方面，各国都实行分级预算体制。资本主义国家大部分实行的是中央和地方两级预算，也有实行三级预算的国家，如美国分为联邦、州、地方预算；加拿大实行中央、省、市（地方）三级预算；印度实行的是中央政府预算、邦政府预算、地方预算制。另外，在预算管理形式上，有些国家实行双轨预算或多轨预算，典型的如印度预算分

为政府收支预算和资本预算，一切税收和公共企事业单位收入列入收支预算，一切政府经常性支出均由收支预算拨款；资本预算包括借入款项和资本投资性支出。此外还编制计划预算，包括中央计划内和中央资助邦的重大建设项目支出规划。英国预算在1966年以前分为常规预算（又称“线上预算”）和帐外预算（又称“线下预算”），前者反映政府一贯的经常性收支，后者反映新的和对外“援助”之类的支出。1966年起常规预算改称统一基金预算（又称国库基金预算），帐外预算改称公债整理基金预算，1968年又改称国家债务基金预算（又称国家贷款基金预算）。国家财政资金的主要部分通过统一基金预算分配，国家债务基金预算基建投资贷款预算。前面提到美国在30年代“新政”时期也提倡使用过复式预算制，将国家预算分为经常预算和资本预算，前者反映政府行政的经常性收支，后者反映公营事业投资、公共工程兴建等投资，资金来源是公债收入和公营事业收益等。另外，有些资本主义国家实行多轨预算制，如日本有四种预算：中央政府一般会计预算、中央政府特种会计预算、政府关系机关预算、地方政府预算，同时还编制财政投资贷款计划；法国从1962年起编制国家综合预算，其中同国家总预算一起编制的还有7种附属预算，用以反映邮政电报电话、社会农业补助、造币厂、国家印刷、荣誉团勋章、解放勋章、燃料生产等各方面的财政收支。

在苏联、东欧各国，财政管理体制结构的变化，反映着从革命前的分散多头体制向统一集中体制的过渡，又进而向多环节统一管理体制发展的过程。

比较典型的如罗马尼亚，解放前夕与国家经常性预算并存的还有特别预算、军备专用预算，还有数十种特别会计，实行收支独立预算，数额很大。罗马尼亚人民共和国成立后，从1945年起对上述旧财政管理体制进行彻底改革，逐步把国家的一切财政资

金都集中于国家预算，实行统一集中管理，并逐步建立起分级管理和多环节的统一财政体制。在1978年改革以前，罗马尼亚的统一财政计划体制包括的内容，除国家预算外，还有国民经济中央财政计划、企业和国营经济组织及总局和经济部的财政收支平衡表、行政事业单位的收支计划、集体农业收支预算、农业合作社和手工业合作社及消费合作社的财政计划、国家银行和投资银行的现金出纳计划、国家社会保险预算、罗马尼亚国家银行及投资银行和储蓄所及保险公司的财政信贷计划。1978年改革后，根据1979年7月公布的新《财政法》，对财政计划体制的内容进行充实调整，主要包括各级各部门收支预算、国家预算、现金出纳计划、信贷计划、居民货币收支平衡表、国际收支平衡表、中央财政计划（即综合平衡计划）、地区财政计划。实行这种综合统一多环节财政计划管理体制的目的，是在经济体制改革的过程，更好地发挥财政的经济杠杆作用，对整个经济和社会事业的发展实现统一的有计划的领导。

在其他一些东欧国家，财政管理体制的发展过程，也存在类似的情况，同时各国也体现出一些自己的特点。如在民主德国，建国后到60年代初，实行的是高度集中单一的财政管理体制，国家的资金基本集中到国家预算进行统一分配管理，从60年代初至70年代初进行经济体制改革，着手建立新财政管理体制，在企业实行新经济核算制，扩大企业支配的财力，企业按规定建立企业发展基金、社会福利基金、后备基金、奖励基金等各种专用基金体系，形成多环节财政管理体制。70年代初针对改革中出现的某些混乱现象，又进一步改进财政管理体制，适当集中财力，强调在坚持中央计划的指导下进行体制改革，实行计划管理。经过整顿调整，民主德国的财政管理体制由下列内容所构成：财政部负责组织编制国家预算、信贷计划、外汇计划。这些计划经人民议

院批准，具有法律效力。财政部还负责根据国家预算、银行信贷平衡表、国营企业各种专项基金平衡表、社会保险基金平衡表，编制国家财政平衡表，以期综合反映国家资金的来源和用途。上述各种资金平衡表作为国家财政计划的组成部分，反映的是统一财政管理体制的内容，其中国家和企业预算占主要地位。目前在民主德国与国家预算并存的每个地方政权机关都有独立的预算；企业和联合公司预算也是预算体制的重要构成部分。

匈牙利的财政法规定：国家财政体制的范围包括发生于国家政权机关之间、与其相适应的行政机关之间、银行与财政机关之间，以及经济组织之间、其他法人和自然人之间的一切财政关系，还包括国家所建立的并授权管理、组织和实施上述财政关系的机关。根据上述规定，匈牙利人民共和国财政管理体制包括国家财政信贷管理体制的总和，其构成环节有国家预算、国民经济各部门财务、信用系统的一切环节和社会保险及国家保险。

苏联在十月革命胜利后，根据1918年俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法的规定，建立起统一的预算体制，除国家预算外还要求建立独立的地方预算，但由于外国的武装干涉和国内战争，国家预算与地方预算合并。1921年又划分出地方预算。根据1924年宪法的规定，苏联预算体制由联盟、加盟共和国、自治共和国以下地方预算组成。1930年税制改革后，企业实行经济核算制，企业财务形成财政体制的相对独立环节，从1930—1932年又建立起村预算；1938年不仅把各级预算，而且把国家社会保险预算也纳入国家预算体制内，形成多环节的统一财政管理体制。在第一个五年计划时期开始编制综合财政平衡表，发展到目前，作为财政计划管理的基本形式，除国家预算、部门企业财务计划、保险财务计划外，还包括了信贷计划、外汇计划、现金计划、农庄财务计划、非生产领域财务计划、居民货币收支平衡表等内

容。综合财政平衡表是在更广泛的范围，为完成财政体制的任务提供计划管理的条件。

另外，在有一些国家，还以专用基金的形式管理财政资金，构成更为广泛的财政管理体制。较典型的如匈牙利，在经济体制改革前就实行基金管理制，经过经济体制改革的调整，现存的专项基金主要有技术发展基金、出口发展基金、企业发展基金、大修理基金、厂长基金、公共发展基金。从60年代后期开始建立的企业留用基金（包括后备基金、分红基金、文化福利基金，以及一系列有特殊用途的基金，如保修基金、商品差价基金、住宅建筑基金、担保基金、养路基金等）。匈牙利认为基金管理制从国家的角度看有利于促进企事业单位合理使用资金，保证事业的需要，并具有一定的灵活性，还可以大大简化预算拨款制度。波兰、南斯拉夫等国也建有较多的专项财政基金。南斯拉夫的基金制有自己的特点，设立和使用管理基金的权限已从国家机构下放给社会自治组织机关，基金是一部分为满足社会共同需要及其他需要而筹集的货币资金。南斯拉夫认为基金是经济发展不可缺少的财政手段和管理形式。当前的主要基金有：社会投资基金、社会共同消费基金、预算支援不发达地区基金等。

从上述这些国家的情况看，财政管理体制的结构，适应生产发展和社会生活复杂多样化的形势，从单一转向多环节、从分散转向不同程度的集中统一，是带有普遍性的发展趋势。建立在资本主义私有制基础上的财政管理体制，分散的多环节体制的集中统一，体现出不同利益集团的矛盾和明显的不可克服的局限性；建立在社会主义公有制基础上的财政管理体制，反映着从高度集中单一的体制向多环节和适当分权的统一管理体制发展的过程。这里体现着国家计划管理和发挥各方面积极性与主动性的客观要求。