

财政新视角

外国财政管理与改革

财政部国际司 编



经济科学出版社

财政新视角

——外国财政管理与改革

财政部国际司 编

经济科学出版社

责任编辑：闫建平

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

财政新视角

——外国财政管理与改革

财政部国际司 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

河北三佳集团印刷厂印装

880 × 1230 32 开 22.5 印张 600000 字

2003 年 9 月第一版 2003 年 9 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 3694 - 3 / F · 3000 定价：41.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

为更好地利用国外财政管理和改革方面的经验，服务于当前的财政经济工作，我们分七个专题精选了 1998 年至 2002 年财政部出国考察、培训团组撰写的 53 篇考察报告。这些报告围绕我国财政改革的重大课题，对出访国家的财政管理和改革做了详细、系统的介绍，内容涉及财政管理体制和社会保障制度、农业财政政策、增强财政实力、财政资金有效使用、财政风险防范以及公务员培训和管理等七个大的方面。

上述专题报告的作者大都是长期工作在财经战线上的领导、专家和业务骨干，他们在考察报告中不仅对出访国的财政管理和改革做了深入的研究、分析，而且结合我国国情，提出了进一步深化我国相关财政改革的意见和建议，其中许多观点对我国当前的财政改革和发展有重要的参考价值。希望本书的出版能为广大财政工作者和理论研究者提供良好的借鉴和有益的启示。

出于编辑体例上的考虑，我们对选入的考察报告略有删节。由于水平有限，疏漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2003 年 6 月

目 录

发达国家财政管理体制的最新发展与改革

借鉴日本经验,发挥财政政策在经济结构调整中的作用	
财政部综合司	(2)
法国、德国的财政中长期计划	
财政部综合司	(20)
加拿大的财政管理体制	
财政部办公厅	(30)
意大利、比利时的财政管理	
财政部办公厅	(48)
致力于可持续发展的财政管理新体制	
——1997年以来英国财政改革研究	
财政部综合司	(67)
德国财政预算制度及政府间财政关系	
财政部预算司	(85)

国外社会保障制度研究及启示

日本、泰国的社会保障制度	
财政部社保司	(96)

智利、阿根廷的养老保险制度	
财政部社保司	(120)
巴西、墨西哥的社会保障制度	
财政部社保司	(139)
瑞士的社会保障制度	
财政部社保司	(153)
国外失业保障制度改革和发展的趋势	
财政部社保司	(165)
波兰与匈牙利的养老保险制度改革：比较分析	
财政部社保司	(171)
德国的养老保险制度	
财政部社保司	(180)
德国的医疗保险制度	
财政部社保司	(191)
英国、荷兰的就业制度	
财政部社保司	(201)
马来西亚和澳大利亚的医疗卫生体制	
财政部社保司	(210)
加拿大就业保险制度和促进再就业措施的主要内容及启示	
财政部社保司	(219)
波兰和匈牙利的医疗卫生体制	
财政部社保司	(230)
澳大利亚、新西兰社会保障制度的基本情况及其启示	
财政部财科所	(244)

发达国家的农业财政政策及借鉴意义

新西兰、阿根廷的农业财政政策	
财政部农业司	(258)

韩国、以色列的农业及农业财政政策	
财政部农业司	(269)
德国的农业和农业财政政策	
财政部农业司	(279)
美国农业发展、投入保护及对我国农业综合开发的借鉴	
国家农业开发办公室	(286)
意大利、希腊的农业财政	
财政部农业司	(312)
澳大利亚、新西兰的农业财税政策	
财政部条法司	(323)
关于荷兰的“绿色投资基金”	
国家农业开发办公室	(334)
澳大利亚农业发展及对我国农村税费改革的几点启示	
国务院税改办	(345)
英国、意大利两国政府的农业补贴政策	
财政部农业司	(353)
奥地利、挪威的农业	
国家农业开发办公室	(365)

欧美国国家税费收支管理探讨

加拿大政府收费管理情况及其启示	
财政部政策规划司	(376)
澳大利亚的燃油税征收及管理	
财政部综合司	(384)
发展中国家房地产税费政策设计的经验与教训	
——埃及、土耳其房地产税费管理情况考察	
财政部综合司	(393)

澳大利亚、新西兰政府非税收入管理	
财政部综合司	(406)
英国的国家彩票体制	
财政部综合司	(417)
荷兰和德国税式支出管理制度	
财政部税政司	(437)
美国、墨西哥财政收入预测、税式支出管理	
财政部预算司	(474)

财政资金使用的有效性评价

加拿大的财政支出管理	
财政部办公厅	(516)
澳大利亚公共支出绩效的考评制度	
财政部教科文司	(530)
英国、瑞典的公共支出效绩评价	
财政部统计评价司	(542)
德国的政府投资项目管理与评审制度	
财政部投资评审中心	(555)
加拿大的公共支出管理	
财政部办公厅	(571)
澳大利亚、新西兰政府投资管理工作的	
财政部投资评审中心	(582)
关于 WTO 政府采购协议有关情况	
财政部国库司	(590)
澳大利亚和新西兰财政支出绩效评价	
财政部统计评价司	(598)

瑞典国库单一账户制度

财政部国库司 (613)

财政风险管理考察

“9.11 事件”后美国联邦政府采取的财经对策及其启示

财政部办公厅 (624)

意大利、德国的政府债务管理

财政部国际司 (635)

澳大利亚、新西兰国库现金管理及国债管理

财政部国库支付中心 (643)

美国、加拿大的金融监管体制

财政部金融司 (655)

巴西、阿根廷的金融监管

财政部金融司 (667)

国外公务员的培训和管理的

英国的公务员培训管理

财政部干部教育中心 (676)

奥地利的公务员培训

财政部干部教育中心 (683)

澳大利亚政府人力资源管理的特点和启示

财政部人事教育司 (690)

德国公务员管理的特点和启示

财政部人事教育司 (701)

发达国家财政管理体制的 最新发展与改革

借鉴日本经验，发挥财政政策在经济结构调整中的作用

——财政部综合司——

一、日本财政体制与财政改革

为了有效地进行宏观调控，日本政府建立高度集中的财政管理体制。这种财政体制确立了中央与地方相结合的分级财政体系、中央与地方的财政分配关系以及中央对地方的财政调节制度。

（一）中央与地方相结合的分级财政体系

日本现行的财政体制是以中央集权与地方自治相结合的分级财政体系为基础的。日本的行政区划分为三级，即中央、都道府县和市町村，各级均有自己独立的预算。中央财政负责编制和执行国家预算，并在年终时进行国家决算。日本的国家财政预算包括“一般会计”预算、“特别会计”预算和政府关系机构预算。国家预算收入主要是国税，坚持以征收国税保证财政支出是国家预算的基本原则。地方财政预算有“普通会计”预算和“特别会计”预算。地方财政收入的主要财源是地方税，此外还有国库支出款、地方交付税和地方债收入等。地方财政支出主要用于发展地方公共事业。

（二）中央与地方的财政分配关系

战前，日本是一个高度中央集权的君主立宪国家，地方没有任

何自主权，地方的财源完全依赖于国家。战后，1947年在公布新《宪法》的同时，公布了《地方自治法》，确定了地方自治制度，以调动地方的积极性。地方的权限与战前相比有了进一步扩大。但是在日本的两级财政体制中，中央财政处于主导地位，不仅财权大部分集中在中央，而且中央对地方自治有监督指导权。为了管理地方自治有关事宜，在内阁内设有自治省，代表中央政府管理、调整、处理各地区的问题，以便及时调整中央与地方的关系。

中央财政和地方财政的关系具体表现在财权划分上，中央财政占主导地位。财权的划分主要是征税权的划分。日本的税收分国税和地方税，国税由中央或中央派出机关（国税局）直接征收，地方税由都道府县和市町村直接征收。国税中有法人税、所得税、酒税、专卖收入税等，这些税征收面广，数量多，大约占全国税收的2/3，由地方自治体征收的税是一些零星的、分散的，地区性较强的税收，地方税约占全国税收的1/3。财权的集中保证了中央财政的主导地位，便于中央从宏观上调节经济的发展。当然财政支出大部分还是用于发展地方事业，地方财政支出大约有2/3是依赖于国家。这种财政管理体制有利于调动地方的积极性，充分发挥地方优势，发展地区经济。

根据《地方自治法》的规定，地方政府也具有主管财政的责任。但是，地方自主性的财源却很有限，只占地方财源的30%左右，就是说70%以上是控制在国家手中，因此，日本经济学家称之为“三成自治”的地方财政。由于财权控制在国家手中，能够从宏观上有效地引导地方事业按照国家的意图发展。这样既能鼓励地方行政事业的发展，又能限制地方过大的要求。

（三）中央对地方的财政调节制度

日本财政收入的调控权和使用权是分离的。由于日本各地区的经济发展不平衡，居民的税收负担能力也有很大差别。国家为了防止财力差别的扩大，需要在全国范围内进行调整。但是，日本财政

收入的大部分集中在中央手中，地方财源在解决地区经济发展上则显示出财力不足。为解决这一矛盾，采取以下几种手段加以调节。

第一，交付税制度。各地区为了发展地区经济要计算标准财政需要额。当地方财政收入满足不了标准财政需要额时，将由国家通过交付税给予补充。交付税是来自国税中，32%的所得税、法人税和酒税，按照各地区经济财力的不同，有区别地分配交付税，以调节各地区间经济发展的不平衡。随着地区经济的发展，地区间财力差别逐渐缩小，交付税的比率也在不断调整，使其更有利于宏观经济的发展。

第二，国库补助金。这是根据一定的目的和条件以及地方公共团体特定的需要，由国库向地方公共团体支付的财政资金。它包括负担金、委托费和奖励性补助金等，是一种无偿的国家支出。国家在提供国库补助金时规定了负担的份额，即国家和地方各负担多少。对不同项目负担多少份额又规定了不同的标准，也可以起到控制和调节的作用。如果地方依靠政治力量从国家那里接受了过多的事业份额，也必然会增加地方所负担的金额，甚至会造成地方财政恶化。所以，实行国库补助金和交付税制度，既能鼓励或限制地方事业的发展，也能促进各地区之间的发展趋向平衡。

第三，国家让与税。这是作为国税征收的特定税种的收入，按照一定的标准转让给地方公共团体的一种税收。如地方公路让与税，石油气让与税，汽车重量让与税等等。

日本的财权虽然大部分集中在中央手中，但是通过各种办法将财政收入中的大约2/3用于发展地方经济，使地区经济的发展能够在国家统一监督和领导下迅速地发展起来。

日本这种高度集中的财政管理体制在经济成长期对日本经济的高速增长起到了积极作用，但随着经济成熟期的到来，也逐渐暴露出一些问题：一是中央集权过多影响了地方积极性的发挥。日本学者认为，中央集中财力过多，地方发展事业需要依靠中央补助的财政体制，不利于调动地方发展经济的积极性，地方政府的主要精力

不是放在发展本地经济，而是致力于“跑部钱进”上。针对这一弊端，日本成立了地方自治促进会，旨在促进地方自治权的落实，并建议完善地方税体系，加强地方组织财政收入的责任。但同时强调，地方自治不是不要中央集中，而是要有一个合理集中度的问题。二是带来债务规模的迅速膨胀。当然债务规模的膨胀受很多因素影响，但中央高度集中却是其中一个重要原因。因为地方债的审批权集中在中央，地方债收入作为地方固定收入，地方债的还本付息支出被列作地方固定支出，地方收支不平衡的缺口由中央财政给予弥补，地方债成为地方分配财源的一个重要手段，地方政府对地方债的还本付息不负责任。这样就形成了地方热衷于发债的机制，导致地方债规模膨胀，因此，日本政府于1997年出台了财政结构改革法案，旨在抑制债务规模的膨胀，减轻财政负担。

二、财政政策与经济结构调整

在产业结构调整过程中，日本政府采取了产业保护与扶持相结合的政策，对一些达不到国际竞争能力、但对国民经济发展有重要影响的“幼稚产业”如农业、机械工业以及中小企业，采取产业保护政策。凡是对经济发展具有战略意义、生产潜力大、但暂时处于发展过程中的基础产业，如钢铁、汽车、电子计算机等，政府则采取扶持政策。保护和扶持时间的长短则视各产业部门的重要性和成熟程度而分别决定的。一般说来，当该产业部门健全了较完整的生产体系，产品的价格和质量具备国际竞争能力时就不再采取保护和扶持的政策。在日本经济的成长阶段，日本政府非常重视利用财政政策来实现产业的保护与扶持政策，以促进产业结构的调整。其主要手段有如下几种：

（一）价格补贴政策

通过财政支出对厂商生产的产品在价格方面给予补贴，是日本

政府扶持重点产业发展的重要手段。在战后的经济统制时期，日本实行统制价格，当时规定某些生产者的产品出厂价格如超过了政府规定的统制价格时，超过部分由国家给予补助。如战后初期日本钢铁、煤炭严重不足，但由于设备陈旧，生产条件恶劣，产品成本较高，出厂价格高于国家规定的价格。为了弥补钢铁企业产生的亏损，支持钢铁等重点产业的发展，政府则从国家预算支出给予补贴。政府对重点企业给予巨额的价格补贴，加速了重点的恢复和发展。

（二）税收优惠措施

为了促进产业结构的调整，日本在不同的时期对不同的产业实行了税收优惠措施，来诱导企业投资，指导企业投资方向，以达到调整产业结构的目的。20世纪50年代，日本政府为调整产业结构制定了钢铁、煤炭、电力及化肥等产业的生产合理化计划，为引导私人资本向这些基础部门及新兴产业投资，采取了降低重、化学工业部门的法人税率，对重要机械设备进口实行免税等鼓励措施。这些措施同物资编制分配、财政补贴等经济政策相结合，大大提高了重、化学工业的利润率，从而吸引了大量私人资本向重、化学工业投资，促进了重、化学工业部门的发展，使日本迅速地改变了原来的落后工业结构。

（三）加速折旧措施

这实际上是日本政府对企业给予的一种财政补贴，是税收优惠措施的一个重要方面。这个措施对加速企业设备更新和技术进步，促进产业结构升级具有特殊的重要意义。20世纪50年代，日本政府对重、化学工业部门实行了加速折旧政策，有力地促进了日本重、化学工业部门的迅速发展。

日本财政政策在日本汽车工业的发展过程中起到了重大促进作用。战后初期，日本的汽车工业非常落后，而汽车是产业关联度较

高的产业，能带动其他产业部门的发展，对于国民经济发展有重要意义。因此，日本政府为了发展汽车工业采取了保护与扶持双管齐下的政策。在保护政策上，日本严格控制外国汽车的进口，限制外国资本在日本汽车工业的投资。具体措施有：对于进口汽车征收高关税，对进口小汽车的征税比大汽车高，而在国内物品税方面，汽车型号越小，税率越低。在扶持政策上，具体措施有：政府金融机构向汽车企业提供大量的低息长期贷款；实行特别折旧制度，加速汽车制造企业的设备更新；对国内生产困难而急需进口的生产设备免征关税。在政府的保护与扶持政策下，日本很快建立了现代化的汽车生产体系，逐渐发展成为世界第一汽车王国。

三、日本的金融体制与金融改革

日本现行的金融体制是以日本银行为中心，政策性银行与商业性银行并存的庞大金融体系为基础的。它具有如下两个主要特点：一是不同类型的金融业务，如借贷业务、证券业务和信托业务相互分开。工商信贷由商业银行经营；证券业务由证券金融公司经营，禁止银行兼营证券业务；外汇业务必须由外汇专业银行或外汇指定银行办理；农林渔业贷款由农林渔业金融机构或政府金融机构贷款等。二是把长期金融业务和短期金融业务分开。短期金融业务是在短期金融市场进行票据贴现和短期资金借贷的业务，其交易的对象主要是短期政府证券、银行承兑票据和商业票据；而长期金融业务活动主要是长期信贷、证券发行和买卖等，其交易对象是股票、公司债、国家公债和各种金融债券等，如设备投资由长期信用银行、信托银行经营等。这种严格的分业经营，主要是依靠政府严格的金融管制实现的。日本政府在银行管理方面，实行在大藏省统一领导下的大藏省专业局和日本银行（中央银行）双重管理制度，它们既是金融政策的制定者，又是银行的监督管理部门，具体地管理着政策性银行和商业性银行。

这种金融体制在经济成长时期有利于集中资金发展经济，但在进入经济成熟期后，这种严格管理和分业经营却表现出两个不适应：一是与资产运用多元化的要求不相适应，不利于资产的充分利用；二是与经济全球化下的资本国际化趋势不相适应，导致资本外流和国内资本市场空洞化现象。

针对这一弊端，日本政府进行了一次内容深刻的金融体制改革，被人们称之为日本金融大爆炸（big bang）。这次金融改革的基本目标就是要使日本的金融体制全面与国际接轨，激发日本金融业的活力，减少政府干预，赋予金融机构更大的经营自由和权力，增强其国际竞争能力，以适应目前金融业务全球化、金融服务全方位综合化的国际金融发展大趋势的要求。

根据这一改革目标，日本提出了此次金融体制改革的三大基本原则，即自由化、公正化、全球化。具体来说是指：通过在业务领域、经营品种和价格等方面实现自由化，形成按市场原理驱动的自由市场；通过明确和公开相关法规，保护投资者利益，建立可依赖并具有透明度的市场；建立和健全与国际接轨的法律制度和监管制度。

日本这次金融体制改革的主要内容有以下几个方面：一是于1998年4月实施新的日本中央银行法。新法强调了中央银行决策的独立性和中央银行决策的透明性，规定金融政策委员会是货币及金融调节的最高决策机关，具有对官定利率和存款准备金的决定或变更、货币市场操作等的决定权，政府对金融政策委员会做出的决定没有表决权。二是允许金融机构组建金融控股公司。一家控股公司可以同时拥有银行、证券公司、保险公司以及投资基金等，打破金融业务的严格分界，由分业经营变为兼业经营，允许金融机构之间的业务相互渗透。三是放宽对证券交易活动本身实行的各种管制。如实行股票交易手续费完全自由化、取消上市证券的交易所集中制，允许场外交易等等。放宽或废除对金融衍生商品交易的限制，如允许全面引入股票期权，在原有资产不变的原则下允许银行