

国外政府预算 管理概览

GUOWAI ZHENGFU YUSUAN
GUANLI GAILAN

廖晓军 主 编
曾军平 徐曙娜 副主编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

国外政府预算管理概览

廖晓军 主 编
曾军平 徐曙娜 副主编

中国财经出版传媒集团
经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外政府预算管理概览 / 廖晓军主编. —北京: 经济科学出版社, 2016. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6913 - 3

I. ①国… II. ①廖… III. ①国家预算 - 预算管理 - 概况 - 国外 IV. ①F811. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 095680 号

责任编辑: 白留杰 程辛宁

责任校对: 王肖楠

责任印制: 李 鹏

国外政府预算管理概览

廖晓军 主 编

曾军平 徐曙娜 副主编

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

教材分社电话: 010 - 88191354 发行部电话: 010 - 88191522

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

电子邮箱: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxchs. tmall. com](http://jjkxchs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 50. 25 印张 1250000 字

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6913 - 3 定价: 98. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

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

编委会名单

课题单位：全国人大预算工作委员会

上海财经大学中国公共财政研究院

主 任：廖晓军

副 主 任：丛树海 朱明春

委 员：王全斌 刘小川 蒋 洪

课题组成员：曾军平 徐曙娜 朱为群 陶 勇 宋健敏
刘小兵 刘守刚 邓淑莲 王晓骏 吴 茜
付 然 费 倩 刘妍秀 宁国文 李源纯
龚晓峰 覃婧怡 寿 婷 张艳芳 许珂诚
刘威礼 袁颖欣 吴洛颀 李 诺 吴鸿吟
刘 翠 詹璐君 张 琳 郑 浩 白 玉
万琦瑜 陈 丹 王效洁 谢佳娜 安静宇

目 录

英国政府预算管理	1
瑞典政府预算管理.....	30
阿根廷政府预算管理	55
德国政府预算管理.....	74
荷兰政府预算管理	104
新西兰政府预算管理	127
加拿大政府预算管理	153
美国政府预算管理	183
墨西哥政府预算管理	217
南非政府预算管理	248
西班牙政府预算管理	276
新加坡政府预算管理	302
意大利政府预算管理	322
智利政府预算管理	362
澳大利亚政府预算管理	394
丹麦政府预算管理	413
以色列政府预算管理	439
俄罗斯政府预算管理	477
日本政府预算管理	509

韩国政府预算管理	545
瑞士政府预算管理	585
泰国政府预算管理	613
乌克兰政府预算管理	645
匈牙利政府预算管理	678
印度政府预算管理	700
法国政府预算管理	728
波兰政府预算管理	771

英国政府预算管理

一、财政状况概述

(一) 国家基本情况

英国全称“大不列颠及北爱尔兰联合王国”(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), 位于欧洲西部, 由大不列颠岛(包括英格兰、苏格兰和威尔士)、爱尔兰岛东北部及其附近岛屿组成, 隔北海、多佛尔海峡、英吉利海峡与欧洲大陆相望, 海岸线总长 11450 公里, 面积 24.41 万平方公里(包括内陆水域)。英格兰地区 13.04 万平方公里, 苏格兰 7.88 万平方公里, 威尔士 2.08 万平方公里, 北爱尔兰 1.41 万平方公里。英国属海洋性温带阔叶林气候, 通常最高气温不超过 32℃, 最低气温不低于 -10℃。北部和西部的年降水量超过 1100 毫米, 其中山区超过 2000 毫米, 中部低地为 700 ~ 850 毫米, 东部、东南部只有 550 毫米, 每年 2 ~ 3 月最为干燥, 10 月至翌年 1 月最为湿润。

英国人口 6370 万, 其中英格兰 5350 万, 苏格兰 530 万, 威尔士 310 万, 北爱尔兰 180 万。英格兰划分为 43 个郡。苏格兰下设 32 个区, 包括 3 个特别管辖区。威尔士下设 22 个区。北爱尔兰下设 26 个区。苏格兰、威尔士议会及其行政机构全面负责地方事务, 中央政府仍控制外交、国防、总体经济和货币政策、就业政策以及社会保障等。伦敦也称“大伦敦”(Greater London), 下设独立的 32 个城区(London Boroughs)和 1 个“金融城”(City of London)。各区议会负责各区主要事务, 但与大伦敦市长及议会协同处理涉及整个伦敦的事务。官方语言为英语, 威尔士北部还使用威尔士语, 苏格兰西北高地及北爱尔兰部分地区仍使用盖尔语。居民多信奉基督教新教, 主要分英格兰教会(也称英国国教圣公会, 其成员约占英成人的 60%)和苏格兰教会(也称长老会, 有成年教徒 59 万)。另有天主教会及伊斯兰教、印度教、锡克教、犹太教和佛教等较大的宗教社团。

18 世纪 60 年代至 19 世纪 30 年代成为世界上第一个完成工业革命的国家。1914 年, 占有的殖民地比本土大 111 倍, 是第一殖民大国, 自称“日不落帝国”。1921 年, 爱尔兰南部 26 郡成立“自由邦”, 北部 6 郡仍归英国。第一次世界大战后英开始衰落, 其世界霸权地位逐渐被美国取代。第二次世界大战严重削弱了英国经济实力。随着 1947 年印度和巴基斯坦相继独立, 英殖民体系开始瓦解, 但英国仍是英联邦 53 个成员的盟主。目前, 英国在海外仍有 13 块领地。1973 年 1 月加入欧共体。

英国是世界上第六大经济体, 欧盟内第三大经济体。私有企业是英国经济的主体, 占国

内生产总值的60%以上,服务业占国内生产总值的3/4,制造业只占1/10左右。英国是欧盟中能源资源最丰富的国家,主要有煤、石油、天然气、核能和水力等。能源产业在英国经济中占有重要地位。近年来,政府强调要提高能源利用效率,发展核能和可再生能源,减少对传统矿物燃料的依赖,建设“低碳经济”,并为此进行了一系列立法保障和政策引导,鼓励高效节能技术开发,培养企业和家庭节能意识。2012年,英国可再生能源发电比重同比上升2%,达到11.5%,创历史新高,核电比重上升1%~19.5%,低碳电力总比重从2011年的28%上升至30.5%。主要工业有:采矿、冶金、化工、机械、电子、电子仪器、汽车、航空、食品、饮料、烟草、轻纺、造纸、印刷、出版、建筑等。目前,工业产值约占国内生产总值的23%。农牧渔业主要包括畜牧、粮食、园艺、渔业,可满足国内食品需求总量的近2/3。目前,农业在英国国内生产总值中所占比重不到1%,从业人数约45万,不到总就业人数的2%,低于欧盟国家5%的平均水平,低于其他主要工业国家。服务业包括金融保险、零售、旅游和商业服务等,是英国经济的支柱产业,产值约占国内生产总值的3/4。此外,英国旅游业收入居世界第5位,仅次于美国、西班牙、法国和意大利,是英国最重要的经济部门之一。

受国际金融危机影响,英国金融业遭受重创,经济收缩7.2%,为20世纪30年代大萧条以来最大衰退。2011年,英国经济增长0.7%;2012年,增长0.2%;2013年,增长1.8%,创自2009年的新高。2014年3月19日,英国财政大臣乔治·奥斯本在议会发布政府2014财年预算报告。英国预算责任办公室(OBR)在预算报告中上调了经济增长预测。预计英国经济2015财年增长2.3%,较2014年秋季预算报告预测提高0.1个百分点。这是21世纪以来,英国预算报告中对经济增长的最高预测数据,显示了英国政府对英国经济可持续复苏的信心。在推动英国经济的各种动力之中,除了房地产业,英国服务业的优异表现是推动英国经济增长的支柱动力之一。

(二) 国家政体情况

1. 政治体制。英国是典型的资产阶级议会制的君主立宪制国家。自18世纪初颁布《王位继承法》以来,就实行“三权分立”的政治体制,即议会行使立法权,内阁行使行政权,法院等司法机构行使司法权。英国宪法规定,英王是世袭的国家元首、法院的首领、武装部队的总司令和英国国教的世俗领袖,形式上有权任免首相、各部大臣、高级法官、军官、各属地的总督、外交官、主教及英国圣公会的高级神职人员等,并有召集、停止和解散议会、批准法律、宣战媾和等权力,但实权在内阁。

议会是英国最高立法机构,由国王和上院(贵族院)、下院(众议院)组成,起决定作用的是下院。上院议员包括王室后裔、世袭贵族、终身贵族、教会大主教及主教。1999年11月,上院改革法案获得通过,除92人留任外,600多名世袭贵族失去上院议员资格,非政治任命的上院议员将由专门的皇家委员会推荐。2006年7月,首次经过选举产生了上院议长,现任议长为迪苏莎女男爵(Baroness D'Souza)。下院议员由普选产生,采取简单多数选举制度,任期5年,但政府可提议提前大选。本届下院于2010年5月选出。目前,在650个议席中,保守党占304席、工党占257席、自民党占56席、其他小党和无党派人士占33席。现任议长为约翰·伯科(John Bercow)。英国议会的主要职能是制定调整社会生活的法律,以立法的方式通过财政法案,检查政府的政策和工作,向选民报告有关国内外情况和问

题等。

英国政府实行内阁制，由君主任命在议会中占多数席位的政党领袖出任首相并组阁，向议会负责。2010年5月英国大选后，出现“无多数议会”，议会第一大党保守党与第三大党自民党组成英“二战”后首个联合政府，保守党领袖戴维·卡梅伦（David Cameron）担任首相，自民党领袖尼克·克莱格（Nick Clegg）担任副首相，主要负责宪政改革。2012年9月，卡梅伦曾对部分内阁成员进行过微调，但没有涉及财政、内政和外交等重要岗位。

1999年5月，苏格兰和威尔士选举成立地方议会，分别设129个和60个议席。7月1日，两地议会和政府正式运作。苏格兰议会在地方政务、司法、卫生、教育、经济发展等方面享有一定的立法权和行政权，并享有部分征税权，可将所得税的基本税率浮动3%。现任苏格兰首席部长亚历克斯·萨蒙德（Alex Salmond），2011年连任后，积极推动苏格兰独立。2012年10月，英国中央政府与苏格兰地方政府签署“爱丁堡协议”。英国议会授权苏格兰议会进行立法，在2014年9月18日前就苏格兰独立问题组织公投。威尔士议会主要在就业、卫生、教育和环境等问题上拥有决策权，但没有调整税率的权力。此举被视为工党政府实施权力下放的标志性成就。现任威尔士首席部长卡因·琼斯（Carwyn Jones）。

1998年4月10日，英国和爱尔兰政府及北爱冲突各方签署和平协议，英向北爱移交地方事务管理权，爱尔兰放弃对北爱领土的主权要求，之后选举产生北爱地方议会，推举成立由北爱多党分享权力的北爱自治政府，行使除国防、外交和税收之外的立法和行政权。由于北爱各派在缴械等问题上的争执，英国政府先后被迫4次中止北爱政府的运作。经过多次波折，2005年7月28日，爱尔兰共和军发表声明：宣布从即日起放弃武装斗争，不再从事任何非和平活动。随后，英国政府拆毁在北爱的部分军事设施并分阶段撤军。2007年3月9日，北爱举行地方议会选举，民主统一党和新芬党得票总数过半。2007年5月8日，北爱各方经过艰苦谈判，就权力分配达成妥协，北爱地方联合政府宣告重启。2010年2月，北爱的警务和司法权从英议会移交至北爱地方议会。现任首席部长为民主统一党的彼得·鲁宾逊（Peter Robinson），新芬党的马丁·麦吉尼斯（Martin McGuinness）任副首席部长。

2. 政党制度。英国是实行两党制最典型的国家。现英国主要政党有：

（1）保守党（Conservative Party）：议会第一大党。领袖戴维·卡梅伦，2005年12月当选。保守党前身为1679年成立的托利党，1833年改称现名。1979~1997年，曾4次连续执政18年。2010年5月，英国大选后，保守党重获执政地位，与自民党组成联合政府。支持者一般来自企业界和富裕阶层。主张自由市场经济，严格控制货币供应量，减少公共开支，压低通货膨胀，限制工会权利，加强“法律”和“秩序”等。近年来，提出“富有同情心的保守主义”，关注教育、医疗、贫困等社会问题。强调维护英国主权，反对“联邦欧洲”、欧盟制宪，不加入欧元区，认为英国继续作为欧盟成员符合英国利益，但主张重新谈判英国同欧盟的关系，承诺如2015年大选后以多数执政，将于2017年年底就英欧关系进行公投。

（2）工党（Labour Party）：议会第二大党。1900年成立，原名劳工代表委员会，1906年改用现名。1997~2010年，连续执政13年。2010年5月大选失利，成为反对党。2010年9月，埃德·米利班德（Ed Miliband）当选新领袖。近年来，工党更多倾向关注中产阶级利益，与工会关系一定程度上有所疏远。主张保持宏观经济稳定增长，建立现代福利制度。外交上主张积极参与国际合作，视与美国和欧盟关系为两大外交支柱，支持欧盟一体化建设，

反对英国脱离欧盟，表示如 2015 年大选后执政，除非英国面临向欧盟“实质性”让渡主权，将不会自动在 2017 年举行英欧关系公投。

(3) 自由民主党 (Liberal Democrat Party)：议会第三大党。1988 年 3 月，由原自由党和社会民主党内多数派组成，领袖尼克·克莱格，2007 年 12 月当选。自民党政治主张居中偏左，在很多问题上与工党立场相近。主张通过减税还富于民，提高个税起征点；呼吁限制金融城过度扩张，对银行家薪酬课以重税；承诺公平教育，保护公民权利和自由；倡导宪政改革，提出减少议员议席，在选举制度上采用比例代表制；支持欧洲制宪，主张加入欧元区，反对进行英欧关系公投。2010 年 5 月大选后，与议会第一大党保守党达成协议，组建联合政府，获得 5 个内阁位置，首次成为执政党。

英国其他政党还有：苏格兰民族党 (Scottish National Party)、威尔士民族党 (Plaid Cymru)、绿党 (Green Party)、英国独立党 (UK Independence Party)、英国国家党 (British National Party)，北爱尔兰一些政党如：北爱尔兰统一党 (Ulster Unionist Party)、民主统一党 (Democratic Unionist Party)、社会民主工党 (Social Democratic and Labour Party)、新芬党 (Sinn Fein) 等。

(三) 财政收入和支出概况

英国的集权程度高于其他单一制国家，虽然自 1977 年工党政府上台以后有了相当程度的放权，但税权仍几乎完全由中央政府掌握，地方政府税收收入仅占全国财政收入的 5%。与欧盟国家平均水平相比，英国的总体税负水平偏低，但高于美国、日本和一些新兴东欧国家。

1. 财政支出概况。

(1) 近年来英国政府的支出水平及其变化情况。2007 ~ 2012 年，英国的财政支出平均为 6595 亿英镑，约占当年 GDP 的 44.3%。全国财政支出水平近年来呈现出先升后降的趋势。受金融危机冲击，2008 年的财政增幅达到近年来的最高点 8.1%，财政支出占 GDP 的比例上升至 47%。随着全球经济逐步复苏，2011 年以来，财政支出逐渐下降，2012 年，财政支出为 6753 亿英镑。

与英国单一制的政府体制相适应，英国中央本级的财政支出占其全部政府总支出的 70% 以上，中央本级支出占当年名义 GDP 的比例平均达到 32.3%。如表 1 所示，中央本级的财政支出近年来的变化与全国情况类似，呈先升后降的趋势。

表 1 2007 ~ 2012 年英国政府支出水平							
年份	绝对值：10 亿英镑		%	增长率 (%)		占当年名义 GDP 比例 (%)	
	全国	中央	中央占全国比例	全国	中央	全国	中央
2007	586.6	420.8	71.7	6.1	5.7	40.5	29.1
2008	634.3	456.1	71.9	8.1	8.4	44.0	31.6
2009	672.5	489.7	72.8	6.0	7.4	47.0	34.2
2010	693.9	508.4	73.3	3.2	3.8	46.2	33.8

续表

年份	绝对值：10 亿英镑		%	增长率（%）		占当年名义 GDP 比例（%）	
	全国	中央	中央占全国比例	全国	中央	全国	中央
2011	694.6	516.5	74.4	0.1	1.6	45.0	33.4
2012	675.3	499.6	74.0	-2.8	-3.3	43.1	31.9
平均	659.5	481.8	73.0	3.5	3.9	44.3	32.3

资料来源：英国财政部，<https://www. www. gov. uk/government/organisations/hm-treasury>.

（2）近年来英国政府的支出结构及其变化情况。与大多数发达国家类似，社会保障和医疗卫生是英国财政的主要支出，两项之和占政府总支出近一半的比例。从表 2 可以看出，近年来这两项支出整体呈上升趋势，社会保障支出表现尤为明显，其占名义 GDP 的比重从 2007 年的 13% 升至 2012 年的 16.1%。教育是紧随其后的主要财政支出项目，作为金融危机后调整经济结构的主要内容，2009 年，英国教育支出显著上升，近两年趋于稳定。此外，用于一般公共服务的支出自 2009 年后有所提升，而用于国防、公共安全、环境保护、住房和社区建设、娱乐文化宗教等方面的支出一直较为稳定。值得一提的是，英国用于经济事务方面的财政支出占比较低，其占名义 GDP 的比重平均为 2.8%，这说明英国的政府支出用于资本性支出的比例不高。

表 2 2007 ~ 2012 年英国政府支出结构（全国）

年份	政府支出 占当年名 义 GDP 比 例（%）	按功能分各项占当年名义 GDP 的比例									
		一般公 共服务	国防	公共 安全	经济 事务	环境 保护	住房和 社区 建设	医疗 卫生	娱乐、 文化和 宗教	教育	社会 保障
2007	40.5	3.5	2.3	2.2	2.6	0.7	0.9	7.0	0.8	5.4	13.0
2008	44.0	3.6	2.6	2.3	3.4	0.6	1.1	7.5	0.9	5.8	14.2
2009	47.0	3.6	2.6	2.4	3.3	0.7	1.1	8.2	0.9	6.2	15.6
2010	46.2	4.4	2.6	2.2	2.6	0.7	0.9	8.0	0.9	6.1	15.4
2011	45.0	4.4	2.5	2.1	2.4	0.7	0.6	7.8	0.8	5.6	15.6
2012	43.1	4.3	2.3	2.0	2.3	0.7	0.6	7.9	0.8	5.6	16.1
平均	44.3	4.0	2.5	2.2	2.8	0.7	0.9	7.7	0.9	5.8	15.0

注：各分项数据加总稍低于总占比的原因是支出中还有用于欧盟事务部分和会计调整部分。

资料来源：英国财政部，<https://www. www. gov. uk/government/organisations/hm-treasury>.

2. 财政收入概况。

（1）近年来英国政府的收入水平及其变化情况。英国政府收入水平（全国和中央）收入水平如表 3 所示，近年来全国政府收入平均约为 GDP 的 36.9%，2012 年，全国政府总收入为 5678 亿英镑，占 2012 年 GDP 总额的 36.8%。英国政府收入中在经历 2005 ~ 2007 年的高速增长后，2008 年，因金融危机冲击收入下降，2009 年起开始恢复增长。近年来英国政

府收入占 GDP 比重稳定在 37% 左右。

英国中央政府掌握政府总收入的 93% 左右，2007 年以来平均持有 5145 亿英镑的收入。由于金融危机的冲击，中央政府收入也继危机前的高速增长后经历了危机后的下降。2010 年，恢复增长势头。2007 ~ 2012 年，中央财政收入的增幅平均为 2.3%，与全国财政收入的增幅大致相当，这与其高度集中与中央的税收体制一致。

表 3 2007 ~ 2012 年英国政府收入水平（全国和中央）

年份	绝对值：10 亿英镑		%	增长率（%）		占当年名义 GDP 比例（%）	
	全国	中央	中央占全国比例	全国	中央	全国	中央
2007	548.9	510.4	93.0	5.70	5.60	38.5	35.8
2008	533.3	494.7	92.8	-3.10	-3.10	37.3	34.6
2009	513.4	478.3	93.2	-3.7	-3.3	35.5	33.0
2010	549.9	515	93.7	7.1	7.7	36.1	33.8
2011	567.8	537.8	94.7	3.3	4.4	36.9	34.9
2012	576.8	550.8	95.5	1.6	2.4	36.8	35.1
平均	548.35	514.5	93.8	1.8	2.3	36.9	34.6

资料来源：英国财政部，<https://www.www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>。国际货币基金组织，<http://www.imf.org/external/data.htm>。

（2）近年来英国政府的收入结构及其变化情况。包含社会保障缴费的税收收入是英国政府的主要收入，占其总收入的 95% 左右，其他收入来自于国有资产收益等。所得税、增值税、特种消费税和社会保障缴费总和占英国政府总收入的 3/4。其中，个人所得税约占 26.7%，企业所得税约占 9.7%，增值税约占 14.9%，特种消费税约占 8%，社会保障缴费约占 18.0%。对收入的直接征税约占政府总收入的 46.4%，对商品的间接征税平均约构成总收入的 25.1%，对资本的征税占政府总收入的 3.4%。自 2007 年以来各项税收占其总收入的比重基本稳定。

由于英国政府的税权高度集中于中央，只有房产税归地方，因此，中央的收入结构及其变化情况与全国情况一致，该特点在表 4 中体现得较为明显，约占政府总收入 5% 的房产税归地方政府所有。

表 4 2007 ~ 2012 年英国政府收入结构（中央政府）

年份	总计 (10 亿 英镑)	生产税		收入财产税			其他 税收	强制性社 会缴费	利息和 红利	其他 收入
		总量	其中： 增值税	总量	其中：资 本和收入 利得税	其中： 其他				
2007	510.4	175.9	89.9	208.1	158.8	49.3	13.3	95.4	10	7.7
2008	494.7	167.9	85.4	200.2	153.1	47.1	12.7	96.6	9.7	8

续表

年份	总计 (10 亿 英镑)	生产税		收入财产税			其他 税收	强制性社 会缴费	利息和 红利	其他 收入
		总量	其中： 增值税	总量	其中：资 本和收入 利得税	其中： 其他				
2009	478.3	171.1	83.7	182.2	144.0	38.2	12.4	96.6	8.0	8.0
2010	515.0	191.7	97.3	196.5	151.3	45.2	12.9	97.7	8.1	8.1
2011	537.8	204.5	109.8	198.1	152.3	45.7	15.4	101.6	9.9	8.5
2012	550.8	209.2	112.1	196.0	153.2	42.7	15.4	104.5	16.9	8.8
平均	514.5	186.7	96.4	196.8	152.1	44.7	13.7	98.7	10.4	8.2
2007	100.0%	34.5%	17.6%	40.8%	31.1%	9.7%	2.6%	18.7%	2.0%	1.5%
2008	100.0%	33.9%	17.3%	40.5%	30.9%	9.5%	2.6%	19.5%	2.0%	1.6%
2009	100.0%	35.8%	17.5%	38.1%	30.1%	8.0%	2.6%	20.2%	1.7%	1.7%
2010	100.0%	37.2%	18.9%	38.2%	29.4%	8.8%	2.5%	19.0%	1.6%	1.6%
2011	100.0%	38.0%	20.4%	36.8%	28.3%	8.5%	2.9%	18.9%	1.8%	1.6%
2012	100.0%	38.0%	20.3%	35.6%	27.8%	7.8%	2.8%	19.0%	3.1%	1.6%
平均	100.0%	36.3%	18.7%	38.3%	29.6%	8.7%	2.7%	19.2%	2.0%	1.6%

资料来源：英国财政部，<https://www. www. gov. uk/government/organisations/hm-treasury>。

（四）政府债务概况

1. 近年来英国政府债务水平及其变化情况。英国政府债务水平近年来平均为 10276 亿英镑，占 GDP 的 68.5%。金融危机前英国政府债务水平大约保持在 GDP 的 45% 左右，但 2008 年经济危机爆发后政府债务水平迅速攀升。刺激经济、提高就业率给政府带来沉重的支出压力，在经济复苏期间英国政府债务水平居高不下甚至直逼国民生产总值，如表 5 所示，2013 年政府总债务占名义 GDP 的 90.6%。

表 5 2006 ~ 2013 年英国政府债务水平

年 份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	平均
政府债务水平（10 亿英镑）	576.3	624.3	758.7	951.1	1165.5	1295.9	1387.9	1461	1027.6
占当年名义 GDP 的比例（%）	42.7	43.7	51.9	67.1	78.4	84.3	89.1	90.6	68.5

资料来源：英国财政部，<https://www. www. gov. uk/government/organisations/hm-treasury>。

2. 英国政府债务融资来源情况。英国政府债务融资的主要途径票据及国债发行，其中中长期国债发行占其债务融资来源的 79%。其他融资来源按比重从大到小排序依次为：货币与存款、票据及短期债券、其他借款、中央银行借款。英国政府融资来源结构及其变化如

表 6 所示。

表 6 2006 ~ 2013 年英国政府债务融资来源情况						
年份	中央银行借款	其他借款	货币与存款	票据及短期债券	中长期债券	债务总额（10 亿英镑）
2006	13. 4	32. 5	93. 6	19. 2	417. 6	576. 3
2007	13. 4	36. 0	101. 5	17. 9	455. 5	624. 3
2008	19. 9	37. 2	120. 8	31. 4	549. 4	758. 7
2009	0. 4	26. 0	127. 9	57. 3	739. 5	951. 1
2010	0. 4	24. 3	127. 9	54. 4	958. 5	1165. 5
2011	0. 4	25. 9	136. 0	69. 3	1, 064. 3	1295. 9
2012	0. 4	24. 9	133. 8	49. 8	1, 179. 1	1387. 9
2013	0. 4	26. 2	126. 6	35. 1	1, 272. 7	1461. 0

资料来源：英国财政部，<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>。

二、 财 政 管 理 组 织 框 架

（一）行政权责与组织关系

1. 立法权。英国议会行使国家的最高立法权。上院的立法职权主要是：提出法案；在立法程序中可以拖延法案生效；审判弹劾案；行使国家最高司法权。下院的立法职权主要是：提出重要法案；先行讨论、通过法案；提出质询；财政法案只能由下院提出和通过。国王被看成是“一切权力的源泉”、“国家的化身”，在政治生活中处于“临朝而不理政”、“统而不治”的地位，具有国家的象征意义。在立法职权方面，国王批准并颁布法律；制定文官管理法规；颁布枢密院令和特许状；召集、中止议会会议；解散议会；任免重要官员。但是，国王的这些权力主要是象征性的，行使这些权力主要还是一种形式。例如，国王批准法律，必须先经由议会通过，国王只是履行一下手续；国王解散议会，但必须根据首相的决议才能采取行动。

2. 司法权。英国的法院组织在历史上曾经长期实行二元制，普通法法庭和衡平法法庭自成系统，各自为政，在他们之上没有一个对两种法院进行统一管理的司法行政部门，这种现象从 16 世纪开始。17 世纪初，由于英王和普通法院之间关于管辖权的冲突愈演愈烈，导致了在普通法院和代表国王的衡平法院之间产生了难以调和的矛盾（这种矛盾常被认为是英国革命的前奏之一）。经过 19 世纪的司法改革，两种法庭融合为一，但司法系统的中央行政管理机关却没有因此而产生。直至今日，英国仍没有设立司法部，其司法行政职权在英格兰和威尔士由大法官和内政大臣行使。从法院组织的上下级关系来看，英国法院可以分为中央法院和地方法院两级。中央法院包括上议院、最高法院。它们或是统一审理民事案件和刑事案件，如上议院；或是由其中的民事庭和刑事庭分别处理民事和刑事案件，如最高院中的

上诉院设有民庭和刑庭。只有地方法院是按受理案件的性质明确区分民事法院和刑事法院两种，负责审理民事案件的地方法院称为郡法院，负责审理刑事案件的地方法院称为治安法院。英国的最高法院由高等法院、上诉法院和皇家法院三部分组成，它名义上虽为“最高”，但由于上议院的存在，实际上并非最高审级。一般而言，上议院被视为全国民事刑事案件的最高审级，然而作为欧盟的成员国，欧洲司法法院和欧洲人权法院裁决的效力要高于上议院的裁决和英国立法。欧洲司法法院（EJC）主要审理涉及商贸问题和社会问题的案子，欧洲人权法院（ECHR）审理的案件主要涉及可能违反了《欧洲人权公约》的政府行为。

3. 行政权。英国政府实行内阁制。按照英国的宪法惯例，通常由在下议院中占多数席位的政党领袖组阁，向议会负责。

内阁是英国中央政府的核心，主要由首相挑选的中央政府中一些重要部门的大臣（如外务大臣、国防大臣、财政大臣等）和执政党各派领袖人物组成。英国现内阁由 2010 年 5 月大选后的保守党和自由民主党联合组成。内阁组织机构主要是内阁办公厅和内阁委员会。

内阁办公厅是内阁的常设办事机构，处理内阁日常工作。其主要任务是协助首相、副首相和内阁工作，协调和实施内阁各部的政策和运作，并强化公务员管理。内阁办公厅设有首相办公室、副首相办公室、政治与宪法改革、国家安全、国内政策、公共服务与战略、政府信息、公民社会、应急处理以及内阁秘书处等机构。

有效开展工作，内阁设置各种委员会，其作用主要有两项：一是减轻内阁负担；二是体现连带责任原则。各部部长不仅对本部门的决策负责，也要对内阁的决策负连带责任。目前由保守党和自由民主党联合组成的内阁，设有一个联合委员会，负责审议有关联合政府的运行问题，下设联合政府运行和战略规划小组；并设国家安全、欧洲事务、社会公正、国内事务、经济事务、金融改革、议会事务与立法、公共开支等委员会。

英国政府部门可以分为内阁各部与非内阁部门。内阁各部由部长领导，部长属于内阁成员。截至 2012 年 8 月，英国内阁各部除内阁办公厅外，设商业、创新和技能部等 20 多个部。非内阁部门由非内阁成员的资深人士领导，如国家减债委员会等。表 7 统计了现阶段英国政府机构设置的具体情况。

表 7 英国内阁办公厅、各部和非内阁部门

内阁办公厅和内阁各部	非内阁部门
内阁办公厅	英格兰和威尔士慈善委员会
首相办公室	国家减债委员会
总检察长办公室	皇家地产局
商业、创新和技能部	皇家检控署
社区和地方政府部	食品标准局
文化、奥运、传媒和体育部	林业委员会
国防部	政府精算署
教育部	税务海关总署

续表

内阁办公厅和内阁各部	非内阁部门
能源和气候变化部	国家储蓄和投资局
环境、食品与乡村事务部	国家政府学院
外交与联邦事务部	教育标准局
政府平等部	公平贸易局
卫生部	国家煤气电力市场办公室
内政部	资格与考试局
国家发展部	铁路局
司法部	水务局
交通部	邮政委员会
财政部	公共工程贷款委员会
工作与养老金部	皇家造币局
北爱尔兰事务部	反严重欺诈局
苏格兰事务部	英国统计局
苏格兰总检查长办公室	英国贸易投资局等
威尔士事务部	
议会下院领袖办公室	
议会上院领袖办公室	

资料来源：任进：五国政府机构设置情况及其特点分析，中国机构改革与管理，2012（5）：33-34。

执行机构、执行内阁部门的某些职能，是具有独立法人资格的公法人，不负责政策的决定。执行机构的领导是首席执行官，负责执行日常工作，直接对主管部长负责，并由主管部长对议会负责。如商业、创新和技能部所属的公司注册署、破产署、知识产权署、国家度量衡署等，内政部所属的英国边境管理署、英国护照署等，交通部所属的英国驾驶员和车辆许可署、车辆认证署、高速公路管理署等，财政部所属的资产保护署、英国债务管理署等。

英国政府在英格兰地区设置若干派出机构，如英格兰东部地区办公室、东米德兰地区办公室等，执行中央政府部门在地区的事务。

（二）中央与地方政府财政关系

英国是典型的单一制国家，强调中央政府集权管理。英国规定地方政府职能管理中央允许的事务，不能在规定的职权范围之外行使权力。因此，英国地方政府的职能和范围比其他国家的地方政府小得多；与之相应，中央财政掌握了绝对的财源和绝大部分财政收入，地方财政支出主要依靠中央政府转移支付。

1. 支出责任划分。作为财政权力高度集中的单一制国家，70%的财政支出由中央政府

负担。在按功能分类的各项支出中，中央承担的比例最高的项目依次是医疗卫生、国防、一般公共服务、社会保障、经济事务、娱乐文化与宗教、公共安全、环境保护、教育、住房与社区发展，其中前六项中央政府的支出占该项全国总支出的比例超过 50%，医疗卫生与国防几乎全部由中央政府承担，而教育和社会发展则主要由地方政府承担。但与支出相关的具体管理事务则由各级政府共同分担，并且主要依赖于地方政府。地方财政支出，根据资金使用性质及其拨款来源，可分为经费支出和投资支出两大类。经费支出的主要内容有：（1）教育经费，主要是中小学义务教育费用；（2）一部分卫生保健支出；（3）行政管理部门经费，包括警察局、法院经费；（4）住宅和公共事业的经营支出；（5）为社会服务的费用，如图书馆、俱乐部、公园等公共休闲设施及环境保护、地方运输经营支出等。不同地区之间，郡和区地方当权事权划分有所不同。在苏格兰地区，郡负责教育、道路、治安、消防社会活动、上下水供应等，区负责住房、街道清洁、图书馆、博物馆、娱乐等。

2. 税权划分。与其他国家相比，英国的政府收入集中程度非常高，95% 的税收收入归中央政府，所有 OECD 国家中只有爱尔兰超过了这一比例。除住宅房产税以外的所有税种都属于中央税，其中包括：收入税、增值税、公司税、国民保险缴费、特种商品税、车辆特种税、保险溢价税、空乘税、气候变化税、开采税、博彩税、资本利得税、印花税、营业税、土地占用税、北海石油税、商业房产税等。

基于房产的理事会税（Council Tax）是属于地方政府的税种，地方政府拥有一定的税率决定权，但其税基仅限于住宅房产，不包括商业房产。商业房产税在 20 世纪 90 年代由中央政府收走。这一权限在英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰不同地方政府之间有较大不同。

3. 转移支付制度安排。英国具有比较完全而且成熟的转移支付制度，转移支付数额在中央财政支出中占有相当大的比重，地方财政支出的 2/3 也主要依靠财政转移支付安排。英国政府通过转移支付使各地在基本的公共服务能力方面达到均等，均等的范围仅限于“公共商品”，如教育、卫生服务、警察、消防、公路维修等经常性开支的部分，也包括住房建设、医院建设和道路建设等资本性支出项目，但通常不包括直接援助工业的资本性支出项目。

英国中央财政对地区、郡、区的转移支付可分为专项补助和财力性转移支付两种。专项补助要求地方政府用于专门项目，地方政府在这些特定用途上的支出可以高于但不能低于专项转移支付的额度。如城市公共设施、社会治安、环境保护等，专项补助约占全部转移支付支出的 10%。财力性转移支付由中央政府根据地方政府的支出需要和地方政府的理事会税收入来确定额度，在理事会税收入相对于支出水平较高的地区和理事会税收入相对于支出水平较低的地区之间进行均等化分配。财力性转移支付主要由两部分构成：以再分配为目的的全国非境内税率（National Non-Domestic Rates, NNDR）和收入支持补助（Revenue Support Grant, RSG）。NNDR 是指根据各地人口数量来对基于商业用地租金收入的税率进行调整，以平衡各地区间的收入。RSG 是政府间直接的转移支付。

英国的转移支付是按不同的事权确定支出标准，中央政府把支出补助逐步下划。中央政府的转移支付，通过两个方面转移下去，从块上看，主要是通过政府间的拨款，从条线上看，主要是通过专业委员会进行转移支付。地区根据郡和区的不同事权按不同的因素直接进行转移支付。为了使中央对地方的转移支付能够在不同地区、不同地方当局之间实现公平合理的分配，达到全国公共服务水平的均等化，英国采取了典型的因素分配方法，其基本的指