



21世纪经济与管理规划教材

财政学系列

3rd edition

比较财政管理学

(第三版)

Comparative
Fiscal Management

姜维壮 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

比较财政管理学

(第三版)

Comparative
Fiscal Management

姜维壮 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

比较财政管理学(第三版)/姜维壮主编. —北京:北京大学出版社,2012.2
(21世纪经济与管理规划教材·财政学系列)
ISBN 978-7-301-20127-5

I. ①比… II. ①姜… III. ①比较财政学:比较管理学-高等学校-教材 IV. ①F810

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第016070号

书 名: 比较财政管理学(第三版)

著作责任者: 姜维壮 主编

策 划 编 辑: 贾米娜

责 任 编 辑: 贾米娜 王敬一

标 准 书 号: ISBN 978-7-301-20127-5/F·3039

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
出版部 62754962

电 子 邮 箱: em@pup.cn

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

787毫米×1092毫米 16开本 17印张 393千字

2012年2月第1版 2012年2月第1次印刷

定 价: 35.00元

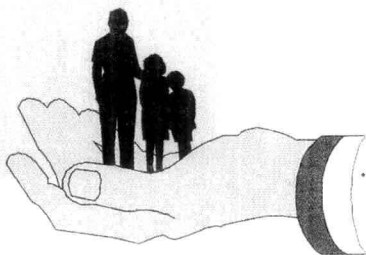
未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

21世纪经济与管理规划教材

财政学系列



说 明

本书是2000年8月出版的《比较财政管理学》(修订本)的第二次修订本。

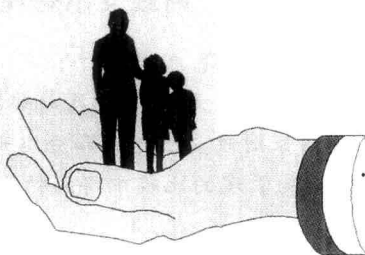
第一次修订本出版后,长期在本校和外校教学中得到使用。为适应教学和工作参考的需要,重新组织力量对修订本作了第二次修订。修订内容着重在两个方面,一是尽可能补充一些新的资料,解决原来的版本中某些内容过时的问题;二是对某些不够严谨的章节作了调整,主要是第一、第二章的合并,以避免内容上的重复,同时使之更加充实。

参加本书修订的有(按章节顺序排列):姜维壮(导论),李俊生(第一章),石刚、姜维壮(第二章),张劲涛(第三章),杨志清、何杨(第四章),黄桦、刘呈呈(第五章),黄桦、王文静(第六章),黄桦(第七章),傅志华(第八章),张玉(第九章),李新华(第十章),刘修文(第十一章)。全书仍由姜维壮担任主编和总纂。

21世纪以来,国内外财政管理领域改革变化的内容很多,也有许多争论的问题。这为比较研究工作增加了难度。限于作者的水平,书中疏漏差错之处在所难免,敬请读者指正。

编 者

2011年12月于中央财经大学



导 论 / 1

第一篇 财政管理体制

第一章 中央与地方之间财政关系比较研究 / 9

第一节 中央与地方政府之间财政支出责任的划分 / 10

第二节 中央与地方财政收入划分的基本原则 / 22

第三节 政府间的财政转移支付制度:模式与规范化 / 25

第二章 国有企业财务管理体制比较研究 / 31

第一节 外国国有企业财务管理体制的概况与特征 / 32

第二节 我国国有企业财务体制的特征与改革进程 / 42

第二篇 财政收入管理

第三章 税制结构比较研究 / 49

第一节 各国税制体系概况 / 49

第二节 各国税制结构比较 / 53

第三节 税制结构的发展趋势 / 65

第四节 从税制结构比较中得到的几点启示 / 68

第四章 21世纪以来各国税制改革比较研究 / 71

第一节 主要发达国家的税制改革 / 71

第二节 主要新兴工业化国家的税制改革 / 78

第三节 主要发展中国家的税制改革 / 80

第四节 主要经济转型国家的税制改革 / 82

第五节 各国税制改革的特征 / 84

第五章 国家信用制度比较研究 / 85

第一节 内债 / 85

第二节 外债 / 102



第三篇 财政支出管理

第六章 财政支出结构与管理比较研究 / 115

第一节 各国财政支出结构的内容、特点与发展趋势的历史比较 / 115

第二节 21 世纪以来一些国家财政支出内容和分类形式的变化 / 124

第三节 从各国财政支出结构管理的比较中得到的几点启示 / 130

第七章 财政支出效果评价比较研究 / 133

第一节 各国财政支出效果的评价方法 / 133

第二节 社会主义国家与资本主义国家财政支出效果评价的差异 / 142

第三节 从财政支出效果评价的比较中得到的几点启示 / 142

第四篇 财政综合管理与监督

第八章 发达国家宏观财政政策比较研究 / 147

第一节 财政政策是政府宏观调控的重要手段 / 147

第二节 第二次世界大战后美、英等国积极运用扩张性赤字财政政策 / 151

第三节 日、德等国战后实行“先紧后松”的财政政策 / 154

第四节 20 世纪 90 年代后发达国家普遍实施紧缩财政政策 / 161

第五节 应对新一轮全球金融危机的扩张性财政政策 / 168

第六节 发达国家财政政策的特点及启示 / 173

第九章 国家预算管理制度比较研究 / 175

第一节 美国国家预算管理制度的演变及理论发展 / 175

第二节 西方国家预算制度和编制方法 / 182

第三节 其他一些国家预算制度的改革与发展 / 214

第四节 我国预算管理制度的重大改革 / 219

第十章 社会保障制度比较研究 / 233

第一节 社会保障的性质和范围 / 233

第二节 社会保障的资金来源 / 242

第三节 老年退休制度 / 245

第十一章 监督财政制度比较研究 / 249

第一节 议会决定和监督财政制度的起源与发展 / 249

第二节 议会决定和监督财政的主要内容 / 251

第三节 有关财政的立法:议会决定和监督财政的主要形式 / 255

第四节 议会决定和监督财政的机构 / 257

第五节 比较国外议会决定和监督财政制度的几点启示 / 260

主要参考文献 / 263

后 记 / 265

导 论

一、指导思想

关于编写这本书和开设这门课程的指导思想,在初版的前言中曾作了如下的说明:“《比较财政管理学》是根据教学、科研要贯彻‘三个面向’的指导方针编写的。”在导论中再次强调:“改革开放的方针,给科研、教学工作提出了‘三个面向’的任务和努力方向。对财政教学和科研工作者来说,坚持这一努力方向有十分重要的现实意义。”

上述说明和强调表明,力争全面正确地理解和运用邓小平同志提出的教育要贯彻“三个面向”方针,既是编写这本教材的理论和政策依据,也是这门课程教学的指导思想。

1992年教材第一版出版以来,邓小平理论在我国各项工作中的指导地位,得到党和国家更高、更明确的肯定,特别是在1997年9月召开的党的第十五次全国代表大会的报告中,明确提出:大会的主题是高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向21世纪。又强调指出:旗帜问题至关重要。旗帜就是方向,旗帜就是形象。并把高举邓小平理论的伟大旗帜确定为这次大会的灵魂。明确提出:坚持邓小平理论,实践中继续丰富和创造性地发展这个理论,是党中央领导集体和全党同志的庄严历史责任。在这次大会上进行了部分修改通过的《中国共产党章程》的总纲中,也明确规定,中国共产党以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论作为自己的行动指南。指出:邓小平理论是马克思列宁主义的基本原理同当代中国实践和时代特征相结合的产物,是毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展,是马克思主义在中国发展的现阶段,是当代中国的马克思主义,是中国共产党集体智慧的结晶,引导着我国社会主义现代化事业不断前进。

根据这些新的重要决定精神,在本书的学习和教学实践中,有必要力求从不同的角度加深对贯彻“三个面向”方针的完整正确的理解。

首先是从理论指导和政策运用的角度,全面深入地学习和理解这一方针。重点是:理解提出这一方针的历史背景及其在建设有中国特色社会主义理论体系中和社会实践中的重要意义。这一方针是邓小平同志1983年10月10日为景山学校校庆的题词,全文是:“教育要面向现代化、面向世界、面向未来。”^①如果从邓小平理论体系的角度去学习思考,可以看出,这一方针是邓小平理论体系在指导教学和科研实践中的具体运用,包括较深丰富的内涵,其本身也有一个丰富发展的过程。这可以从以下几个方面去思考和加深理解:

(1)从邓小平同志倡导的“解放思想,实事求是”这一思想路线去思考理解,可以看出这一方针正是这一路线在一定的历史背景下对指导教学和科研工作的具体运用。

^① 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版,第35页。



(2) 从经济建设方针政策领域去思考理解,可以看出这一方针是改革开放经济建设方针政策的有机构成部分和在教育科研领域的具体化,其中包括关于运用国外的先进技术、管理经验做法和资金等的一系列重要论述。

(3) 从这一方针的丰富和完善过程方面去思考理解,可以看出在小平同志的多次重要讲话中,对这一方针的思想内容作了进一步系统的概括强调和具体说明,主要的如:关于面向世界,小平同志多次指出“面向”不能“照搬”。如 1986 年 9 月在论述“关于政治体制改革问题”时,强调指出:“在改革中,不能照搬西方的,不能搞自由化。过去我们那种领导体制也有一定好处,决定问题快。如果过分强调互相制约的体制,可能也有问题。”^①同年 12 月在论述“旗帜鲜明地反对资产阶级自由化”问题时,再次指出:“我们讲民主,不能搬用资产阶级的民主,不能搞三权鼎立那一套。我们常批评美国当权者,说他们实际上有三个政府。当然,美国资产阶级对外用这一手来对付其他国家,但对内自己也打架,造成麻烦。这种办法我们不能采用。”^②在 1989 年 12 月论述“中美关系终归要好起来才行”时,再次强调:“我多次讲过,美国的制度中国不能搬,美国制度究竟好不好,美国人自己说,我们不干预。”^③在 1992 年的南方讲话中,对这一方针的思想内容作了进一步较系统完整的概括,先后指示:“总之,社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,就必须大胆解放和借鉴人类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”^④

(4) 从国际经验教训的研究总结方面去思考理解,可以体会到其深远的国际历史实践意义。在国际实践历史上,有的国家在一定时期曾执行重视发展教育的政策,但投入大量资金培养出的学生,由于不是以面向社会需要为目标,造成毕业就失业的后果,成为促使社会不安定甚至国家领导人下台的一个重要因素。而许多经济发展取得较好成效的国家,都重视教育和执行教育为社会需要服务的方针。也有的国家执行盲目排外的教育方针和迷信照搬外国制度政策的教育科研方针,给国家建设带来十分有害的消极后果。

从上述这些方面学习、思考“三个面向”方针的指导意义,可以看出:在财政教学、科研和实际管理工作中,坚持立足于我国社会主义现代化建设的实际,以马克思主义及其现代化为指导,有目的地去积极研究、分析和选择,有批判地吸收借鉴外国,包括发达资本主义国家的财政管理制度、方法和实践中可为我用的经验教训,应是一项十分重要的策略任务。这是编写与修订本书的主要动机和指导思想,也是组织本课程教学的指导思想和努力方向。

二、用以指导财政教学与科研工作的可行性和重要性

从财政的性质及其管理运用中体现出的一些共性与特性相互关系的角度学习“三个面向”方针,可能更有利于从财政管理角度加深对其可行性和重要现实意义的理解与自觉运用。

① 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社 1993 年版,第 178 页。

② 同上书,第 195 页。

③ 同上书,第 351 页。

④ 同上书,第 373 页。

在本书初版的导论中曾这样说道：“对财政教学和科研工作来说，坚持这一努力方向有十分重要的现实意义。这主要是由于国家财政作为一个历史久远的经济和政治范畴，其发展过程经历了所有的国家制度，而现代财政的某些重要范畴，则是在现代各国的历史实践中，在市场经济和计划经济的条件下，经历过纷繁多样的变化发展形成的。”这可以从财政一般和财政特殊的关系以及现代财政某些范畴产生发展的历史背景和社会条件等方面去理解。财政作为“历史久远的经济政治范畴”，说的是财政一般；而现代财政某些重要范畴的形成和发展，说的是财政特殊。但这些特殊中又体现着许多的共性，即现代不同社会、不同国家财政的不同阶级和社会属性中所包含的许多共性，其中反映着现代社会化生产的一般规律和现代化管理通行的方法、制度与经验教训。这些内容体现在现代财政管理的许多重要范畴中。

以国家预算为例。国家预算作为现代财政的一个重要范畴和财政管理的一种基本形式，是与商品经济发展紧密关联的产物。国家预算在 14、15 世纪首先出现于商品经济较发达的英国，随着资本主义商品经济的发展和阶级力量的变化，成为新兴资产阶级与专政的封建贵族之间争夺控制财权的主要工具。此后随着市场经济的发展和管理手段的现代化以及管理经验的积累，预算的管理制度、方法手段、内容结构等都不断变革完善。现代一些市场经济发达国家通过预算收入政策贯彻、支出结构调整、效率目标强化，在优化资源配置、调节收入分配、稳定与促进经济和社会发展、保证国家各项职能实现、维护资本主义社会制度和资产阶级利益等方面，发挥着举足轻重的作用。

现代税制也是现代各国财政管理中另一个兼有特性与共性的重要范畴。现代税制是古老的直接税适应商品经济的发展，经历了长期的演变过程而形成的，其中有许多反映市场经济客观规律的运用和实践经验的内容，集中体现在一系列赋税原则中。主要有 18 世纪中期提出的斯密赋税四原则，19 世纪下半期提出的瓦格纳税收征管四项九条原则，以及当代西方一些国家概括提出的税收征管公平与效率两大基本原则。这些原则被不同程度地运用于税收征管活动的各个方面，体现出对市场经济条件下税收征管活动的普遍性参考借鉴价值。

国家信用也是具有这种属性的现代财政的一个重要范畴，集中体现在其产生和发展变化与商品经济的紧密依存关系上。作为一个财政范畴，早在公元前四五世纪已在罗马、希腊等国产生，而作为一种国家信用制度，则是首先出现在 14、15 世纪地中海沿岸的热那亚、威尼斯等一些商品经济和资本主义制度萌芽和较发达的城市地区。随着资本主义商品经济的发展，15 世纪末 16 世纪初的地理大发现（1493 年哥伦布发现美洲，1519 年麦哲伦发现印度），以及殖民地和海上贸易的迅速发展，一些商品经济较发达的国家，如西班牙、葡萄牙、荷兰、英国、法国等，为了支持争夺殖民地的战争和发展海上贸易，以及满足发展市场经济所必需的社会基础设施建设的需要，在财政支出急速增长的条件下，国家信用规模不断扩大。马克思曾把国债制度称为现代工商业的产物，指出它在保证国家不断膨胀和财政支出需要的同时，也成为资本主义“原始积累的最强有力的手段之一”。其力量的强大表现在“它象挥动魔杖一样，使不生产的货币具有了生殖力，这样就使它转化为资



本,而又用不着承担投资于工业,甚至投资于高利贷所不可避免的劳苦和风险”^①。在当代一些市场经济发达国家,近几个世纪特别是进入 20 世纪以来,国家信用规模急剧膨胀,已发展为各国用以筹集财政资金和贯彻国家宏观调控政策的主要财政范畴。发展中国家的内外债规模更是迅速增长。国债规模的膨胀,特别是外债规模的膨胀和结构上的失衡以及管理运用上的失误,成为形成近年金融危机的一个重要因素。对国债的合理规模、科学结构以及有效管理运用的研究,是当代各国普遍重视的一个重要课题。

三、现代财政管理的重要性和交流借鉴的可行性

上述一些重要的现代财政范畴在管理运用中所形成的特种原则、制度、目标、政策措施等内容,综合地体现在许多国家现代财政管理的一系列活动中,使现代财政管理表现出较强的积极能动作用和相互之间交流借鉴的必要性及可行性。

本书以“比较财政管理学”命名,旨在强调管理在财政工作中的特殊地位。在初版的导言中曾作了如下说明:“从广义的角度看,财政活动的各个方面却贯穿着财政管理的内容。因此,财政管理对财政工作发展有全面的决定性意义。”

从财政工作的实践过程看,财政管理在财政工作中的这种重要的决定性作用,主要表现在两个方面:一是财政管理作为人类在财政工作中的一系列有目的的活动,集中体现着人的主观能动作用;二是通过这种有目的的能动作用,根据对社会具体条件和规律的认识,制定和贯彻执行国家的方针政策,处理国家与经济及社会之间的矛盾关系,在市场经济条件下主要是处理国家与市场之间的关系,使国家上层建筑的积极作用得以发挥。在这方面,从历史发展过程看,西方发达国家在通过财政处理国家与市场经济相互关系的实践中所采取的理论政策的具体措施,大致经历过以下几个发展阶段:① 从 18 世纪中期至 19 世纪上半期实行所谓“自由自然制度”;② 自 19 世纪中期至 20 世纪 20 年代,提倡实行有一定限度的所谓“社会政策”和国家干预政策;③ 20 世纪 30 年代至第二次世界大战前实行国家全面干预经济的政策;④ 第二次世界大战以来在几个市场经济发达国家宣传推行所谓“混合经济”、“社会主义市场经济”、“福利资本主义”等制度。在宣传和实施这些理论政策与管理制度的实践过程中,西方国家逐渐形成一系列较具现代化特征的方法、原则、制度,对实行市场经济国家的财政管理有普遍的参考借鉴意义。主要体现在以下几方面:在理财观念上,重视宏观调控和效率优先;在管理原则上,从人治为主向法制为主转变;在管理方式上,从单一型管理环节向综合型多环节结构管理方式发展;在管理方法上,由经验方法为主向科学计量方法转变;在财政收支关系处理上,从一般性强调量入为出和预算无条件收支平衡为主向量出为人和综合平衡,促进国民经济和社会事业协调发展为主要目标转变;在组织收入和资金分配使用管理上,从以保证国家机器的存在与活动的需要为主向保证市场的正常运行和调节经济关系为主的方向转变;在管理体制上,从高度分散和集中统一向体系化、调控化、规范化、民主化、法制化的方向发展;在监督管理上,从以行政监督为主向以国家民主法治监督机制化为主的方向发展。对比研究西方国家财政管理的这些现代化特征,对改革完善我国社会主义市场经济体制下的财政工作无疑有重要的现实意义。

^① 《马克思恩格斯全集》(第 23 卷),人民出版社 1972 年版,第 823 页。

四、对“三个面向”方针完整的理解和科学具体的运用

“三个面向”方针作为一个整体性的战略指导思想,如果把“面向现代化”理解为贯彻执行这一方针的立足点和出发点,把“面向世界”理解为贯彻这一方针的方法,“面向未来”则应是贯彻这一方针的长远目标。这样的理解,在财政管理工作的比较研究中,最重要的一点应是认真坚持实事求是的思想路线和外为中用的基本原则,力避比较研究中的盲目性和片面性。这样才能保持清醒的头脑,分清理论上和思想政治上的是非。在积极研究和学习、借鉴世界各国可为我用的经验做法的同时,努力避免一些腐朽思想和消极因素的影响,以利于促进我国财政管理工作沿着正确的方向向前发展。这就要求我们在肯定和参考借鉴西方发达国家财政管理中一些现代化特征的同时,不应忽视其中包含的资本主义私有制社会所特有的理论、政策的阶级实质,以及由这些实质性因素所决定和表现在实践中的种种矛盾现象以及局限性与虚伪性。以财政管理方法、制度的运用为例,不仅表现出公平、利益等原则在理论与实践之间的巨大差距,而且从长期的历史实践过程观察,西方发达国家财政管理工作的完善和运用,在一定时期和一定程度上,虽然促进了某些国家资本主义市场经济和社会的发展,但长期困扰资本主义社会的一些主要“弊端”却始终未能得到解决,甚至出现不断加剧的趋向。如经济发展的低速波动问题,收入分配上的差距和两极分化现象,长期困扰西方国家的高失业率问题等,都表现出不断加剧的趋势。至于近些年一再爆发的几乎席卷资本主义世界的金融危机,以及不断泛滥的凶杀、吸毒、道德败坏等长期困扰一些发达资本主义主要国家的精神文明领域的问题,更不是依靠财政管理现代化所能解决的。

五、全书的结构体系

根据上述认识在修订本中安排了四篇十一章的内容。

第一篇,财政管理体制。把财政管理体制的比较研究仍然放在全书的起步和具有概括性的位置上,这是由财政管理体制的性质及其在财政管理工作中的特殊地位决定的。首先,财政管理体制是财政管理的基本制度,其基本作用主要体现在以下一些方面:① 通过财政管理体制确定和调整财政管理各环节、各机构、各地区、各部门之间的责、权、利关系,这对各方面财政工作积极性的调动和发挥,对部门、地区职责任务的完成,从而对财政职能作用的充分正确运用和经济及社会事业的发展,起着综合性制约和决定性作用。② 这表明,财政管理体制作为国家财政管理的基本制度,即国家上层建筑的重要组成部分,是国家用以处理上层建筑与经济基础之间、生产力与生产关系之间这些社会基本矛盾以及其他一些社会矛盾的重要手段。根据现代财政管理体制的主要结构体系和内容,在这一篇安排了中央与地方政府之间的财政关系比较研究和国家与国有企业之间的财务关系比较研究,构成书中的第一、第二章。对当今世界一些主要国家结合我国 20 世纪 90 年代以来财税体制的深化改革进行对比研究,力求通过研究体现出一定的现实意义。

第二篇,财政收入管理。财政收入是财政分配关系中的基础环节,组织收入是财政管理工作中的基础部分,也是财政管理体制的一个基本内容,其中体现较强的政策性和较多的经验教训,特别是税收、国债等这类重要的收入形式,受到现代国家的普遍高度重视。

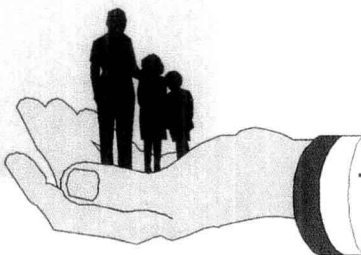
这是由财政收入及其管理在财政分配和管理工作中的基础性地位决定的。因此,对财政收入的比较研究就构成书中一个具有基础性的部分,包括税制结构比较研究、21世纪以来各国税制改革比较研究、国家信用制度比较研究三个部分,构成书中的第三、第四、第五章。这是当代各国组织财政收入最基本的形式和内容,也是财政收入管理几个最基本的范畴。

第三篇,财政支出管理。财政支出是财政分配关系中的一个重要的后续环节。支出管理不仅是收入管理的延续,在合理有效地分配使用财政收入、贯彻执行国家分配政策、支持和调整经济及社会事业发展等方面,支出管理比收入管理具有更直接灵敏的特征,在现代财政工作实践中,适应国家在市场经济中调控职能的强化,财政支出管理受到越来越普遍的重视。一些重要的支出项目,如公共工程支出、社会保障福利支出,以及政府转移支付支出等,被一些资产阶级经济学者誉为资本主义社会的“内在稳定因素”和“安全阀”,在长期的财政支出管理实践中总结提炼出一套提高支出效率的经费分配管理原则,作为决定经费分配使用的质量、范围、支出办法应遵循的基本准则,被运用于财政支出管理的各个方面,主要有:政治性原则,用以规定经费支出的范围,一般只允许对下列事项使用经费,即私人或私人团体绝对办不到的、不应该办的、不想办的;财政性原则,其中又分为经济原则和收支均衡原则,前者强调以节约为宗旨,后者对经费使用力求限于经常性收入范围内;国民经济原则,坚持财政支出应促进国民经济的协调发展;社会性原则,坚持经费使用的平等普遍原则,给社会各方面提供均等的利益。这些原则一般体现在财政支出结构的安排、支出效果的评价等的管理实践中,形成本篇比较研究的两个部分,即财政支出结构与管理比较研究和财政支出效果评价比较研究,构成书的第六、第七章。

第四篇,财政综合管理与监督。这是书中具有鲜明特色的一个部分,也是现代管理中处于核心地位的一个部分。实行财政综合管理是现代市场经济对国家和财政提出的客观要求,也是当代财政管理的一种基本形式和重要特征,具有十分丰富的内容。在第一次修订本中,根据国内外形势的变化和改进管理工作的要求,以国家宏观财政政策比较研究取代了初版中的综合财政计划管理比较研究。目的是从更广泛的范围和更现实、更综合的角度,探讨研究这一问题。综合财政管理,从整个国家职能实现的角度和政策运用的范围着眼,可以看出,它的活动范围不仅体现在国家宏观财政政策的目标、手段、类型等方面,也体现于国家预算管理制度、社会保障制度、监督财政制度等重要的财政管理领域。根据对现实的这种认识和我国财政管理工作改革的需要,在本篇修订版中安排了四章,即发达国家宏观财政政策比较研究、国家预算管理制度比较研究、社会保障制度比较研究、监督财政制度比较研究。分别构成书的第八、第九、第十、第十一章。希望这一篇的内容对建立和完善我国宏观财政体系、完善财政管理的民主法治监督机制,能具有较可行的参考价值。

21世纪经济与管理规划教材

财政学系列



第一篇

财政管理体制

第一章 中央与地方之间财政关系比较研究

第二章 国有企业财务管理体制比较研究

第一章 中央与地方之间财政关系比较研究

我国人口众多,幅员辽阔,因此,政府间财政关系涉及的政府层级比较多,既涉及中央政府与地方政府之间(在我国,省及省以下级别的政府统称为地方政府)的财政关系,也涉及省与市(地)、县、乡(镇)等地方政府之间的财政关系,以及市与县、县与乡之间的财政关系。政府间财政关系的内容主要包括政府间事权的划分、政府间财权的配置以及事权、财权权限争议的处理,包括政府间财政转移支付制度等方面的内容。本章主要通过比较的方式介绍有关国家中央与地方政府之间的财政关系的基本状态和基本发展趋势,以及可供参考借鉴的经验教训。

大约从20世纪80年代开始,世界上许多国家掀起了改革和调整政府间财政关系,尤其是改革中央与地方政府之间财政关系的热潮,其核心内容是进一步实施政府间的财政分权。我国从1994年1月1日开始实施的分税制财政体制,把我国从80年代开始的财政体制改革推上了一个新的高度,标志着我国的经济体制改革已经朝着市场经济的目标模式迈出了一大步,标志着我国的财政体制进入了规范化和法制化的轨道,从而为我国经济在国际化浪潮中的竞争实力不断增强奠定了初步的财政体制基础。

我国起始于80年代并且在90年代初期迈出的财政体制改革的关键性的一步,就是由80年代初期开始实施的各种包干制财政体制变革为90年代初期的分税制财政体制。这种体制上的变革,与同期世界上许多国家兴起的财政体制改革浪潮之间绝不只是时间上的巧合,而是人类社会发展与文明进步的一个重要组成部分。2010年8月16日,由于日本内阁公布日本第二季度国内生产总值为1.288万亿美元,而同期中国国内生产总值为1.337万亿美元的消息引发了关于“中国的国内生产总值是否超越日本而成为世界第二大经济体”的争论^①,其结论尽管有待于进一步观察,但是,从总量上看,中国经济已经成为世界经济稳定与增长的主要力量这一点已经是不争的事实。这表明,随着我国经济的不断高速发展,我国经济与世界经济的联系越来越密切,我国经济实际上已经成为全球化经济的一个重要的组成部分;相应地,与我国的这种经济体制和经济实力相适应的财政体制的构建也已经成为国际上政府间以及一个国家内部政府间财政体制的一个重要的组成部分,在这个体制的某些环节上甚至必须与国际惯例相接轨(例如关税制度以及其他涉及跨国经济联系的财政、税收制度)。从这个意义上说,我国的财政体制改革实际上已经成为世界各个国家财政体制改革浪潮的一个重要组成部分。因此,在我国的财政体制改革过程中,参考借鉴其他有关国家在财政体制改革过程中的成功经验,研究它们的失败教训,对于推进我国的财政体制改革具有特别重要的现实意义和理论意义。

^① “专家谈我国GDP世界第二:统计方法存在失真”,《光明日报》,2010年8月21日。

本章主要介绍自 20 世纪 80 年代以来一些国家(主要是以经济合作与发展组织(OECD)成员组织国为代表的西方市场经济发达国家和部分发展中国家)在中央与地方政府之间财政关系方面的改革情况,并与我国的有关情况进行分析、比较。

第一节 中央与地方政府之间财政支出责任^①的划分

政府间财政支出责任的划分是在政府间划分税种并建立政府间财政转移制度的基础上。长期以来,在许多市场经济发达国家中,政府间财政支出责任的划分状态是比较稳定的,基本上延续了西方国家“传统”的政府间财政支出责任划分框架。这种“传统”的财政支出责任划分的基本框架是:人力资源和财政资源由中央政府集中控制,地方政府特别是地方的基层政府主要负责提供公共服务。^②实际上,这种对财政支出进行管理的框架是在第二次世界大战以后才逐步形成的。在第二次世界大战结束后的数十年里,许多西方国家的中央政府逐渐放松了对支出的控制,它们通常把支出项目固定在若干个类型上,从而赋予了支出管理部门或机构在资源使用上一定的自主权,也有一些国家通过某些改革措施,例如通过计划—规划—预算系统(Planning-Programming-Budgeting,简称 PPB 系统)对整个预算系统进行自上而下的改革,以便把预算的编制过程变成预算政策的制定过程。但是实践证明,这种改革并未取得成功。^③相对而言,许多国家进行的旨在改善公共部门的管理、重新调整中央政府和地方政府之间的财政关系的改革则取得了一定的成效。特别需要指出的是,自 80 年代以来,在 OECD 国家当中,政府之间财政关系调整与变化的一个重要趋势是:将政府的财政收入与支出的权力向下级政府特别是向地方的基层政府倾斜,即实施财政分权(Fiscal Decentralization)。

一、划分财政支出责任的传统依据——单一制和联邦制

政府间财政支出责任划分的实质是在特定的行政与政治体制框架内处理政府之间在财政体制上的集中与分散的关系问题。在理论上,许多西方国家主要是以“单一制政府体制”(以下简称单一制)或者“联邦制政府体制”(以下简称联邦制)这种传统的政府体制类型划分为依据来划分政府间财政支出责任。

1. 单一制

单一制是一种国家结构形式,指若干不具有独立主权的一般行政区域或者自治区域组成的单一主权国家的结构形式,是联邦制的对称。依据国家统治集团的统治需要,并且按照一定的原则,单一制国家把国家划分为各个行政区域,或者称为地方行政区域。各个

^① 我国学术界和实际业务工作者除了习惯使用“政府财政支出责任”这个术语之外,经常使用的另一个业务术语就是“政府的事权”;与之相对应,就有了“政府间事权的划分”和“政府间支出责任的划分”等业务术语。实际上,“政府间财政支出责任的划分”和“政府间事权的划分”这两个术语之间是有区别的:前者强调的是政府财政支出责任的划分,后者强调的是政府行政责任的划分;政府之间的事权划分是政府之间财权划分的基本依据,而政府之间的财权划分则是政府之间事权划分的经济保障。在一定期间内,政府间事权的划分与财权的划分可能会不一致,因此就有了对政府间财政转移支付的需求,就需要有政府间财政转移支付制度来保障政府间财权与事权在配置上的实现。

^② OECD:MODEN BUGETING,1997:11.

^③ OECD:MODEN BUGETING,1997:12.

地方行政区域不具有任何主权特征,不是独立的政治实体,不具有独立的外交权。只有中央权力机关才能代表国家主权成为国际法的主体。因此,从宪法和其他有关法律的角度看,各个地方政府的权力源于中央的授权,而不是地方固有的权力;相应地,地方的自主权或者自治权也是由国家中央权力机关通过宪法授予的,各个地方当局没有单独退出其所在主权国家的权力。

由于单一制国家只有一部统一的宪法和统一的法律体系,因此其立法、行政和司法系统也是统一的,公民也有统一的国籍身份。但是在实践中,单一制国家的权力集中程度不尽相同,因此也可以依据中央集权的程度,把单一制国家进一步分为中央集权型国家和非中央集权型国家。一般认为,中世纪的欧洲国家和古代中国均属于集权型单一制国家,在这些国家中,地方政府的权力受到中央政府的严格控制;而现代单一制的国家则多为非中央集权型国家,中央政府掌管军事、外交等全国统一性政务,而地方当局则享有比较大的行政自主权。^①

目前世界上许多国家的政体均采用单一制,例如中国、英国、法国、日本、韩国、意大利等国。

2. 联邦制

由两个或者两个以上的政治实体(共和国、州或者邦)结合而成的一种国家结构形式或者政体称为联邦制。从历史渊源看,组成联邦制国家的各个成员单位通常是先于联邦国家实体存在的,联邦成员国在联邦国家成立之前就是独立享有主权的政治实体;加入联邦后虽然不再享有完全独立的主权,但是在联邦宪法规定的范围内,联邦成员的主权仍然受到法律保护,联邦成员有自己的宪法和法律。在组成联邦制国家时,联邦成员单位把各自的部分权力让渡给了联邦政府,同时又保留了部分管理内部事务的权力。^②

在联邦制国家中,联邦宪法一般都明确界定联邦政府统一行使的权力和各个联邦成员国政府所保留的权力,同时,联邦成员又有自己独立的立法、行政和司法机构,这些机构一般与联邦的最高司法、行政和立法机构之间不存在隶属关系。联邦的主权由联邦和各个成员单位分享,联邦政府对外代表国家主权,但是各个联邦成员也在联邦宪法允许的范围内行使自己的主权,例如,各个联邦成员在联邦宪法允许的范围内,享有一定的外交独立性,可以与其他外交主体签订某些协议,有些联邦成员甚至也可以参加国际组织,等等。联邦国家的这些法律特征表明,在联邦制的国家体制下,政府之间的行政权力和财政权力是比较分散的,联邦成员以及成员内部各级地方政府均在一定程度上有自己的财政权力,有些国家的联邦成员还拥有本地区的税收立法权,或者是税基、税率的选择权,同时,联邦成员及其下属地方政府也负有相当大的财政支出责任。

目前世界上主要有美国、德国、澳大利亚、巴西等国属于联邦制国家组织形式。

^① 孙宏宏:《政治学概论》,复旦大学出版社2003年版,第118—119页。

^② 同上书,第119—120页。