

—— 财政金融管理制度卷 ——

主编 李晓西

发达国家政府 财政管理制度

王雍君 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

财政金融管理制度卷

主编 李晓西

发达国家政府 财政管理制度

王雍君 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉

北京太平洋国际战略研究所

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元(全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰	王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋	青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西	
国防外交管理制度卷	主编：熊 民	
经济管理制度卷	主编：李寿生	杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄	
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇	钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民	
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊	
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽	

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会: 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会: 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长: 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构:

一、研究发展部; 二、学术交流部; 三、基金托管部; 四、新闻出版部; 五、管理本部; 六、图书馆。

研究所附设机构:

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**”: 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**”: 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰写并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动:

一、“**BPI文库**”; 二、“**BPI文集**”; 三、“**BPI年度报告**”; 四、“**BPI每月报告**”; 五、“**BPI每月通讯**”; 六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子信箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

第一章 财政管理的宪法框架 (1)

第一节 宪法与政府财政管理的关系 (1)

第二节 财政条款的分类与案例..... (12)

第三节 对财政事务的司法解释与违宪审查..... (68)

第四节 借鉴意义..... (78)

第二章 政府预算管理..... (82)

第一节 指导原则..... (82)

第二节 法律框架..... (88)

第三节 权力机关的角色..... (92)

第四节 预算模式..... (94)

第五节 预算程序..... (98)

第六节	支出控制与管理	(105)
第七节	预算管理绩效	(109)
第八节	借鉴意义	(113)

第三章 政府间职责划分 (133)

第一节	职责划分的一般框架	(133)
第二节	职责的分担	(146)
第三节	BOT 管理模式	(152)
第四节	借鉴意义	(162)

第四章 课税权划分与管理 (169)

第一节	课税权划分	(169)
第二节	课税权的协调	(186)
第三节	税收立法管理	(209)
第四节	借鉴意义	(219)

第五章 政府间转移支付 (226)

第一节	政策目标与制度框架	(227)
第二节	公式设计与制度运作	(243)

第三节	借鉴意义.....	(255)
第六章	公债制度.....	(260)
第一节	债券发行.....	(260)
第二节	二级市场.....	(269)
第三节	地方公债.....	(272)
第四节	市政发展基金	(285)
第五节	借鉴意义.....	(289)
第七章	国库管理制度.....	(295)
第一节	机构设置与职能.....	(295)
第二节	单一账户与集中支付	(306)
第三节	收支业务流程	(310)
第四节	借鉴意义.....	(313)
第八章	政府采购制度.....	(325)
第一节	基本情况.....	(325)
第二节	采购原则与招标.....	(331)
第三节	借鉴意义.....	(335)

第九章 财政监督制度..... (348)

第一节 基本原则..... (348)

第二节 五个国家的案例..... (351)

第三节 借鉴意义..... (362)

第十章 地方财政管理制度..... (372)

第一节 地方自治与财政自主 (372)

第二节 对地方税收的管制 (383)

第三节 对地方预算的管制 (394)

第四节 对地方债务的管制 (400)

第五节 借鉴意义..... (404)

参考文献..... (412)

英文提要..... (414)

英文目录..... (416)

第一章 财政管理的宪法框架

第一节 宪法与政府财政管理的关系

一、政府的财政权力来源于宪法

自从资产阶级革命以来,经过几百年的民主和法制的演进,现代西方国家已发展成为比较成熟的法治国家。社会生活的各个方面,包括公共财政事务的管理,均以宪法为中心,纳入法律化和制度化的轨道,实行依法治国,成为所谓的“宪政”国家。

宪政的核心,一是对政府权力进行合法的限制,二是保障公民的基本权利。这两个方面实际上是一致的,因为保障公民权利就需要限制政府权力。美国1776年颁布的《独立宣言》,对这一思想作了淋漓尽致的表述:^①

^① 姜士林等主编:《世界宪法全书》,青岛出版社1997年版,第1614页。本章引用的其他有关宪法条款均源于该书,不再特别注释。

我们认为这些真理是不言而喻的：人人生而平等，他们都从他们的“造物主”那边被赋予了某些不可转让的权利。为了保障这些权利，所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力，则系得自被统治者的同意。如果遇有任何一种形式的政府变成损害这些目的，那么，人民就有权利来改变它或废除它，以建立新的政府……而为他们未来的安全设立新的保障。

政府对财政权力的滥用或行使不当，往往会侵犯公民权利。例如，政府在法律之外实施课税，公民的财产权利就不能得到保障，因此政府的课税权必须有合法的来源，并受法律的约束。从法理上讲，政府的一切权力来源于人民，政府只有征得全体公民的同意才能课税和使用税款，以及从事其他公共财政活动。基于此，政府的财政权力必须有合法的来源。宪法体现了人民的最高意志，人民通过宪法赋予政府以课权、支出、举债等财政权力，是政府的财政权力具有合法性的一个重要象征，也是人民对政府的财政权力进行合法限制的一种最高形式。基于此，西方国家的宪法，均对政府的财政权力加以规定与限制。例如，日本宪法第 83 条明确规定：“处理国家财政的权限，必须根据国会的决议行使。”

二、立宪原则涉及许多公共财政事务

西方国家的宪法，在民主这一总的原则下，遵循

人民主权、基本人权、三权分立以及依法治国四大立宪原则,所有这些原则都与公共财政事务密切相关。

(一)人民主权原则与财政的关联

人民主权原则亦称主权在民原则,为资本主义国家宪法所遵循的首要原则,其核心思想是:国家主权的最终来源归于人民,人民的权力至高无上。法国启蒙思想家卢梭最早系统地提出了人民主权理论。在《社会契约论》一书中,卢梭针对封建君主专制统治的“主权在君”和“君权神授”理论,运用自然法学说,阐述了关于人民主权原则的基本思想:国家是由自由的人们以平等的资格订立契约形成的;人民在国家中是自由的;国家的权力应由人民掌握;国家的主权只能归于人民;人民的主权是不可转让的、不可分割的、不可代表的,是绝对的、至高无上和不可侵犯的;政府不过是人民的代理人,是主权者的执行人。卢梭指出,如果人民的自由被执政者剥夺,人民的意志被执政者侵犯,人民就有权用革命的手段打倒执政者。18世纪末美国和法国各自颁布的宪法性文件《独立宣言》和《人权宣言》,以及以后各资本主义国家的宪法,都规定了人民主权的立宪原则。

政府的权力所以归于人民,政府只不过是人民的代理人,与“人民养活了政府”这一事实相关。政府的存在和职能的履行,都依赖于人民向政府纳税。因此,

政府的角色,就是使用人民(纳税人)提供的资源(税款),按照人民的意愿,承办人民所需要但单独依赖个人的力量做不好的公共事务,如安全、法律、基础教育和其他公共服务,并最终向人民负责。这类事务实际上就是财政管理事务,也就是通过征税形成公共支出,最终为人民谋福利。财政权力的行使不当或被政府滥用,例如历史上经常发生的对人民财产的横征暴敛,必然导致人民主权缺乏保障,人民的意志被执政者所侵犯。基于此,从人民主权原则出发,政府基本的财政管理权需要纳入宪法中,获得合法来源和具最高法律效力的约束。

(二)基本人权原则与财政的关联

英国 1679 年颁布的宪法性文件《人身保护法》和 1689 年的《权利法案》,最早确认了基本人权原则。美国《独立宣言》以“天赋人权”学说为理论依据,明确提出“人人生而平等,他们都从他们的‘造物主’那边被赋予了某些不可转让的权利,其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”法国《人权宣言》也规定:“在权利方面,人们生来是而且始终是自由平等的。”²⁰ 世纪以后,西方国家宪法进一步发展了基本人权原则,拓宽基本人权的内涵:除原先规定的言论、出版、集会、请愿、宗教信仰、私有财产不可侵犯等外,增加了社会经济方面的权利,如享受公共教育、基本医疗