

21世纪财政学系列教材

现代外国财政制度

Modern Foreign Public Finance Systems

王德祥·主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

21世纪财政学系列教材

现代外国财政制度

Modern Foreign Public
Finance Systems

王德祥 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代外国财政制度/王德祥主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2005. 11
21 世纪财政学系列教材
ISBN 7-307-04787-x

I. 现… II. 王… III. 财政制度—外国—高等学校—教材
IV. F811.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 106187 号

责任编辑: 沈建英 责任校对: 刘欣 版式设计: 支笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北省通山县九宫印务有限公司

开本: 787×980 1/16 印张: 23.5 字数: 381 千字

版次: 2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-307-04787-x/F·942 定价: 28.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

为了适应财政本科教学发展的需要,在2003年初,武汉大学财政系决定编写和出版财政学专业系列教材。《现代外国财政制度》是计划推出的教材之一。

“现代外国财政制度”课程的主要目的是系统介绍第二次世界大战后,世界主要国家的财政结构、体制和运行规范。与单纯介绍理论体系的课程不同,它重在阐述主要国家财政运行的现行制度安排以及这些制度的法律基础和理论前提。由于最近20多年来世界各国普遍进行财政与经济改革,财政制度的调整 and 变化很大,全面认识、正确区分和把握各国财政制度的特征和趋势显然是有难度的。然而,这也正是需要突破的关键和需要编写新教材的意义所在。

好在武汉大学有长期从事西方财政教学的传统和研究沉淀,早在20世纪20年代就开始西方财政理论思想和制度演变的教学与研究;同时,武汉大学建有世界银行资料中心、欧洲资料中心、美加经济研究所以及全国四大社会科学文献中心之一和现代化的网络中心。此外,还有财政部财政制度国际比较课题组编写出版的《外国财政制度丛书》和其他学者编著的相关教材和专著,等等。所有这些,都为我们的编写工作提供了有利条件和借鉴。

本书共分七章。重点介绍了美国、德国、英国、日本和俄罗斯等国家的预算制度、公共支出制度、公共收入或税收制度、国债制度、财政体制和国有资产管理体制。本书第一章、第二章由王德祥执笔;第三章由王德祥、刘穷志副教授执笔;第四章由王德祥、程海鹰博士后执笔;第五章由许云波执笔;第六章由龚鸣执笔;第七章由张艳琴执笔。全书由武汉大学商学院财政税务系教授、博士生导师王德祥博士统筹定稿。

由于编者水平有限,错误之处请读者指正。

王德祥

2005年7月

目 录

前言	1
第一章 导论	1
第一节 公共财政制度	1
第二节 公共财政制度的历史发展	5
第三节 公共财政制度的发展趋势	10
第二章 公共预算制度	17
第一节 公共预算制度概述	17
第二节 公共预算的组织和原则	20
第三节 公共预算的程序	24
第四节 公共预算的结构模式	31
第五节 公共预算的技术和方法	58
第六节 公共预算的管理	71
第三章 公共支出制度	82
第一节 公共支出概述	82
第二节 主要国家的支出模式	87
第三节 社会保障制度与支出	104
第四节 农业和农村发展支出	117
第五节 政府采购制度	124
第四章 公共收入制度	127
第一节 公共收入概述	127
第二节 税收制度	130

第三节	所得税税制	152
第四节	商品税税制	186
第五节	财产税税制	204
第六节	税收管理制度	229
第五章	国债制度	241
第一节	国债制度概述	241
第二节	美国的国债制度	246
第三节	日本的国债制度	259
第四节	英国的国债制度	270
第五节	国债管理制度	278
第六章	财政体制	289
第一节	财政体制概述	289
第二节	美国的财政体制	296
第三节	德国的财政体制	300
第四节	俄罗斯的财政体制	305
第五节	日本的财政体制	310
第六节	英国的财政体制	315
第七节	财政转移支付制度	317
第七章	国有资产管理体制	332
第一节	国有资产管理概述	332
第二节	美国的国有资产管理	338
第三节	意大利的国有资产管理	344
第四节	新加坡的国有资产管理	349
第五节	俄罗斯的国有资产管理	354
主要参考文献		364

第 一 章

导 论

制度是和社会组织的行为规范。公共财政制度是指对公共经济活动的基本准则、目标要求、组织机构、行为主体、管理方法、运作程序、责任和权力等方面的规定，是一国经济制度的重要组成部分。本章主要讨论国外公共财政制度的特征、公共财政制度的历史发展以及西方国家近年来公共财政制度改革和发展的趋势。

第一节 公共财政制度

第二次世界大战后，西方财政制度普遍转向公共财政制度。目前，世界上大多数国家已经或正在建立公共财政制度，公共财政制度已成为现代国外财政制度的一般形态。

一、制度与制度变迁

制度是和社会组织的行为规范，是为了构建人类行为而设定的一系列约束。道格拉斯·诺思指出，制度是有序社会的规则、惯例、习俗和行为理念的集合体，它们一起构成了我们日常的行为选择方式，并决定了我们达到预期目标的路径。制度对于人们的行动提供了保证，通过帮助人们形成合理的预期来协调相互关系，在复杂的和不确定的世界中给予秩序和稳定性。

新制度经济学将制度看做是一种结构体系，它包括正式规则、非正式规则和组织实施。(1) 正式规则是人们有意识创造的各种法律、政策规定和契约。法律安排主要由社会的全体公民通过立法程序来作出，政策规定则由政府行政机构来制定，而契约是社会的各种组织、个人和团体之间协商的产物。(2) 非正式规则是指社会习俗、习惯、道德规范、思想信仰和意识形态。非正式规则反映了人们长期实践的成功经验，是一定社会中人们的共识，它对人们行为的约束主要依赖社会舆论。(3) 制度实施是指保证规则执行的组织安排和管理

结构。制度的实施形式——根据某种规范从事一定活动和进行某些管理的各种政治团体、经济团体和社会团体组织，本身就是制度结构的重要内容。在罗纳德·科斯的开创性论文中，制度主要是与企业组织的形成和发展相联系的。

关于制度变迁和制度发展问题，学术界已进行了广泛的研究与探讨。一般来看，社会制度的替代、变更和转换主要源于社会生活条件和环境的改变：（1）技术上的重大发明和创新突破的出现。重大技术创新可以改变人们的行为偏好、生活方式和价值观念，使新的行为和结果得以接受和推广流行，而使原有的或传统的制度规则与社会经济发展不相适应。（2）社会资源状况和分配格局的变化。当社会资源出现短缺或持续的交易障碍时，就会引起资源价格和供求关系上的巨大变化；而社会的收入分配差距过大，也将引起严重的社会动荡与不安。这些都成为推动规则变化调整的强大动力。（3）战争和突发自然灾害的强烈冲击。在应对各种外来冲击时，人们被迫改变规则，以维护社会的存在和发展。

从制度变迁的过程看，在上述各因素的作用下，制度变迁通常采取两种形式：（1）强制性变迁。强制性制度变迁是一种相对突变，主要是指在强烈的外来冲击过程中和冲击之后，社会对正式规则所作的强制性调整和迅速反应，政府的政策调整和一些特殊法令的颁布即是如此。（2）诱致性变迁。诱致性制度变迁是指制度演变的渐进性和自发性，主要指技术和资源的变化促使人们自发地调整行为、生活方式、观念意识和交易规范等非正式制度；特别是当一些团体、组织和个人已经进行了成功的变革尝试之后，其他团体、组织和个人就会学习这些成功经验，从而形成逐渐扩散的、诱致性的制度变迁过程。区分这两类制度变迁的目的在于揭示它们在推动主体、面对的条件和时机上的差异。事实上，在通常情况下，诱致性变迁将会发展为强制性变迁，强制性变迁中又会伴随诱致性变迁，两者没有绝对界限。

制度变迁过程的一个重要特点就是它具有路径依赖特性，即制度演进一经发动便呈现正反馈或自我强化的机制。这是因为制度演进总是在制度变革收益大于成本的预期下开始的，而制度变革净收益的实现又将导致新的制度变革发生。反之，不进行制度变革，社会制度就有可能锁定在原有的状态。这也就意味着，制度改革和创新对于一个社会的进步、稳定和发展具有十分重要的作用。

二、公共财政制度

公共财政制度是现代市场经济条件下国家为保证公共财政活动所建立的法律和政策规范，是国家对公共财政活动的内容、目标、组织机构、行为主体、

管理方法、运作程序等方面的原则规定。公共财政制度是一国经济制度的重要组成部分。按具体内容,公共财政制度可分为公共预算制度、公共支出制度、公共收入和税收制度、公债制度、公共财政管理制度、国有资产管理制等。与其他类型的财政制度(如封建的专制型财政、传统的政府利益型财政制度)相比,公共财政制度具有以下特点^①:

(一) 以提供公共品和满足公共需要为基本准则

公共财政制度与其他财政制度的根本区别,首先在于它以提供社会公共品和公共服务为准则。公共品,如国防、公共秩序、社会保障、医疗卫生、环境保护、科学技术、基础教育和基础设施等,是社会经济发展中人们共同需要、而个人和私人团体所不能充分提供的。在现代市场经济条件下,国家财政活动以提供社会公共品为基本内容,体现了政府的职责,体现了财政活动与市场活动既相互分工区别、又相互补充配合的关系;也正是在这个意义上,现代国家财政才成为公共财政。从社会资源配置的角度看,私人市场配置活动以自身利益最大化为目标,通常向最有利的产业和产品领域集中资源,若财政配置活动不是定位于私人市场活动之外的公共品领域,不仅使社会需要不能满足,而且会造成资源的重复配置和浪费。资源有限性在客观上也要求国家财政活动遵循分工与效率原则。美国著名财政学家马斯格雷夫认为,市场机制的缺陷要求公共政策的纠正和补偿作用,除了提供公共品、优化社会资源配置之外,现代国家财政还应发挥调节社会收入分配,保证经济稳定运行的功能^②。马斯格雷夫注意到财政收入(主要是税收)对于收入分配调整和平抑市场波动的作用,其实,公共品提供也包含着公众按各自能力公平地缴纳税收(分担提供成本)和根据经济运行调整提供量并相应调整税收的问题。所以,公共品提供准则构成公共财政制度的基础和核心。

与此相对,封建专制财政是君主以维护其专制统治为准则的;而传统的政府财政则是一种自我利益型财政,它忽视公共品的提供利用权力来扩大利益范围。它们都抑制社会发展和经济增长。正是由于封建社会的长期停滞和市场中经历的一系列的震荡或冲击,各国才逐渐抛弃旧的财政制度,开始向公共财政制度转变。

① 其他讨论参见叶振鹏、张馨著:《公共财政论》第1章,经济科学出版社,1999年;高培勇、温来成著:《市场化进程中的中国财政运行机制》第10章,中国人民大学出版社,2001年。

② Richard Abel Musgrave, Public finance in theory and practice, McGraw-Hill, 1984, p6.

（二）以公共选择和民主监督为运行机制

公共财政制度与其他财政制度的区别，也在于它以公共选择和民主监督为运行机制。公共财政提供公共品这一本质内容客观上要求实行财政民主化，要求政府将包括所有收入和支出在内的财政预算方案和执行状况完整地向社会公布，让公众及其代表进行讨论和审议，以公开透明和民主选择的方式让公众参与决策和表达对公共品的偏好与需求，对财政活动进行监督和管理。从实践看，在市场经济条件下，政府也是经济人，缺乏适当的约束机制，政府从事财政活动也会优先考虑自身利益；同时，公共品的具体内容和需求也是不断变化的，即使是一个负责任的政府，也很难准确地把握公共品的内容范畴和提供规模，只有采取公共选择的方式，才能保证财政决策的合理性和公共性。因此，只有采取公共选择和民主监督的方法，才能抑制财政腐败和保证财政的公共性。公共选择和民主监督是公共财政所要求的运作形式和机制。

封建财政和传统的政府财政之所以不同于公共财政，关键是缺乏这种公共选择和民主监督的机制，不反映公众意愿和社会要求，不依据民主决策规则来确定财政收入和支出的规模与方向，不以公共品提供为宗旨。从这种意义上来说，封建财政和传统政府财政是一种权力型财政，公共财政是民主型财政，国家财政是否实行公共选择和民主监督机制，是公共财政制度与传统财政制度的分水岭。也正因为如此，“财政制度是广义政治宪章的一个组成部分”^①，很多国家在《宪法》、《基本法》中都明确规定财政活动的原则和机制。现代国家在财政活动中运用公共选择和民主监督机制，对于转变政府观念和行为，使财政脱离传统轨道沿着民主化和规范化的方向发展具有十分重要的作用。

（三）以分权管理和分层组织为结构模式

公共财政制度与其他财政制度的区别，还在于它实行分权管理和分层组织的结构模式。公共财政是分权财政，公共财政的公共性、民主性以及效率要求，是它在财政活动的组织和管理上坚持中央与地方分权的内在原因。从公共品的适用范围看，公共品既有全社会共同需要的全国性公共品，也有适应各个地区需要的地方性公共品，只有根据不同范围内的公共需要，采取分权和分层提供的方式，才能满足整个社会和各个地方的需要，才能真正保证财政的公共性和民主性。同时，从财政活动的效率看，中央与地方划分提供责任和权力，可以调动各级财政的积极性，促使各级政府和财政能动地开展工作，形成公共服务上的创新和竞争机制，从而提高公共品提供的效率、优化财政资源配置。

相反，封建财政和传统的政府财政制度是一种高度集中、僵化和低效率的

^① 詹姆斯·M·布坎南著：《民主财政论》，商务印书馆，2002年，第313页。

制度，中央财政和地方财政是一种支配与被支配的关系。由于缺乏财政自主权，地方财政很容易形成依赖习惯，很难自发地对本地居民的要求做出积极回应，更难期待地方财政会有所创新。当然，公共财政制度提倡分权模式，重视地方财政的作用和创新精神，充分顾及地方利益，并不是倡导各级财政完全独立，而是要建立一种以分权自主为基础、又具有合作协调功能的结构体系，从总体上和各个部分上适应现代市场经济的发展。在联邦制国家，财政分权协调的结构模式是与《宪法》规定的政府关系一致的，又称为财政联邦主义模式；在非联邦制国家，财政分权协调结构是以《宪法》或《财政法》中的有关规定为基础的。

公共财政制度是国家财政活动的基本保证。它的基本功能是：（1）作为公共财政活动的规范，为公共财政运行提供方向和路径框架；（2）决定财政活动主体的地位及相互关系，减少财政活动的成本，保证财政效率；（3）为政府履行社会经济职能、进行资源配置和调节收入分配关系提供法律保证和物资基础。

第二节 公共财政制度的历史发展

国家政治民主制度、市场经济制度和公共财政思想是公共财政制度建立的先决条件，社会的政治、经济、技术环境和财政运行状况的变化是公共财政制度形成与发展的直接动力。从历史来看，西方国家的公共财政制度大体经历了三个发展阶段。

一、萌芽阶段（1640～1880）

公共财政制度的萌芽是与资产阶级民主革命的兴起、封建专制制度的崩溃密切相关的。1640年，由于在筹措军费问题上的尖锐冲突，在英国爆发了资产阶级革命。1689年，英国议会通过《人权法案》，明确规定财政权力属于议会，国家的财政开支和征税必须由议会讨论和批准，由此开始废除封建的财政制度。

18世纪中期后，由于资产阶级革命的胜利和圈地运动、对外扩张政策的推行，英国首先开始工业革命。1776年，亚当·斯密出版《国民财富的性质和原因的研究》一书，市场经济理论和公共财政思想逐渐形成。斯密指出，市场发展和全体国民的努力是社会财富增长的源泉——当每个人都参与市场竞争和分工，充分发挥自己的优势并取得比较利益时，社会财富也就获得了增长。因此，国家和政府的职责不是支配产业发展，而是保证社会独立、个人独

立、建设并维持公共事业及公共设施，这三个方面正是私人所不能或不愿承担的。斯密从政府与市场分工、市场与财政相互补充的角度最早提出了公共财政的问题。

1789年，英国国会通过了第一个正式的国家预算，确立了年度预算制度。19世纪以后，随着工业革命和市场经济蓬勃推进，法国、德国、美国等主要发达国家先后建立预算制度，国家财政制度问题逐渐转移到政府与议会关于预算主导权的争论方面。例如，在美国，由于联邦政府在建国初期所发挥的重大作用，联邦政府的影响力大于国会，财政部长汉弥尔顿加强了政府的行政权，国会则试图采用规范的方法来管理预算；进入19世纪，国会在规范管理预算上取得进展，一是运用分项拨款方式来控制政府预算，二是建立独立的国会预算拨款委员会（1865年）来审议收入和支出（到1885年已建立八个独立的拨款分委员会来研究拨款）。在德国，1870年后，虽然建立了联邦议会和联邦国会，但国家预算权力仍掌握在俾斯麦政府手中。

在这一时期，美国、英国等国财政支出主要是国防、社会秩序和一些公共事务（如济贫、基础设施、农业发展、基础教育），政府行政开支比重较大；国家财政规模有限，财政支出占国民生产总值的比重低。

二、初建阶段（1880~1945）

19世纪中期后，随着一系列新工业、新技术的出现，工业革命全面展开，社会生产力快速增长，社会矛盾也迅速积累和发展。资本积累和大工业生产带来了物质财富的巨大增长，也带来了生产过剩、工人大量失业和连续不断的危机问题。一方面，欧美各国工人运动高涨，工人阶级和其他劳动群众为争取自己的经济利益和劳动权益，自发地建立起各种互助组织和社会团体，要求政府实施劳动保护政策和社会福利政策；另一方面，各国工业和贸易竞争激化了资本主义国家间的矛盾，国内矛盾和国际冲突相互交织。

在这一背景下，国家财政思想有了新的发展。在德国，1870年后新历史学派、社会政策学派和国家社会主义学派积极倡导社会改良，认为国家是社会组织的最高形式、是社会的公共机构，在进步的文明社会中，国家的公共职能应当不断扩大，凡是个人努力不能达到的目标，都应由国家来实现；国家应实行社会改革，调整劳资关系，发展社会福利和文化教育，以此促进国家工业的发展。1880年后，德国经济学家阿道夫·瓦格纳出版了三卷本《财政学》，系统地阐述了他的社会财政思想。在英国，费边主义思想和福利经济学兴起，倡导国家关注公众利益，运用财政活动促进社会资源的最优配置，提出应从社会福利标准来判断一个社会的进步。1909年，费边社的代表人物韦伯夫妇发表

了他们起草的一份著名报告,建议国家从财政和公共基金中拨款,建立全面的社会服务事业,照顾老幼病残,对失业者发放相当于工资的生活费,并重新训练工人从事其他工作。1920年,阿瑟·庇古出版《福利经济学》,1928年出版《公共财政学研究》。他论证说,个人收入越多,货币收入的边际效用越小;个人收入越少,边际效用越大,政府应向富人征收累进所得税和遗产税,然后用来发放失业津贴、社会救济、养老金、医疗保险、房屋补贴等,增加社会福利,使社会满足的总量增加。1929~1933年的经济大危机后,凯恩斯于1936年发表《就业、利息和货币通论》,从扩大社会需求方面阐述了国家财政干预的理论和政策主张。

社会经济形势变化和财政思想的发展为国家财政制度向公共财政制度转化准备了条件。这一时期,西方发达国家财政制度演进的主要标志是社会保障制度的建立。1883年,德国颁布了《疾病保险法》,随后颁布了《工伤事故保险法》(1884年)、《老年和残障保险法》(1889),建立了最早的社会保障体系。英国在19世纪末20世纪初也颁布了《公共健康法》、《工人失业法》、《退休金法》和《国民保险法》。美国在1933年开始推行“新政”政策,通过财政投资大力建设社会基础设施,促进就业和经济复苏。1935年,美国国会通过《社会保障法》,以综合立法形式建立了社会保障制度(包括老年、遗属和伤残保险在内的OASDI以及失业保险UI)。日本在1922年通过《健康保险法》、1942年通过《厚生年金法》(养老保险法)。

西方财政制度演进的另一个重要标志是预算制度改革和税收制度调整。1909年,英国下议院通过的财政预算第一次大幅度增加了对土地所有者和非劳动收入的税收,增加了遗产税,大幅度提高了对养老金等公共福利的支出。但这一预算方案遭到英国贵族主导的上议院的拒绝。结果在1911年英国议会通过法案,决定将预算审批的最后权力给予下议院。在美国,1921年通过《预算与会计法案》,在财政部内设立了专门研究和管理预算编制的“预算局”(1939年又将预算局独立出来,作为总统领导下的一个独立部门),建立了总审计长(对国会负责)领导的“总会计局”;同时,美国通过联邦收入所得税法,与英国、德国等国相似,所得税开始成为主体税种,所得税收入在财政预算收入中的地位上升。

三、形成和发展阶段(1945以来)

第二次世界大战以后,大多数国家开始公共财政制度建设。一是因为一次大危机和两次世界大战的教训;二是因为被世界大战所打断的工业化过程得以继续推进。工业化使生产专业化和社会化程度进一步提高、技术进步加快,使

市场竞争和工作压力增大,使劳动就业、教育培训、医疗卫生、住房交通、生态环境问题社会化,家庭、个人、企业和社会团体都难以应对;同时,社会生产力的发展使社会财富大量增加,客观上为公共财政制度的建立和发展提供了物质条件。

此外,由于凯恩斯主义的影响,政府大规模的市场干预也导致了严重的官僚主义和政府中心主义,而在财政职能和范围大大拓宽的情况下,财政负担不断加重、赤字规模日益扩大,反过来又影响了市场经济发展。

在这种社会经济条件下,西方学术界对公共财政问题进行了新的理论思考。1954年,美国著名经济学家保罗·萨缪尔森在《经济学和统计学评论》杂志上发表《公共支出的纯理论》一文,提出公共品概念,并运用一般均衡分析方法证明财政提供公共品可以优化社会资源配置,指出了有效提供公共品的条件。1959年,著名财政学家马斯格雷夫出版《公共财政理论》一书,明确指出公共财政的三大职能:资源配置、收入分配和经济稳定,并提出了中央财政和地方财政的职能分派原理。20世纪60年代后,以布坎南为代表的公共选择学派从经济人的观点出发研究财政行为,对政府能否尊重公众意愿,保证财政的公共性提出了质疑。实证分析表明,政府和公共部门由于追求自身利益而具有预算扩大化、利用权力获取利益的倾向,要保证财政活动的民主化和公共性,必须完善公共抉择和财政约束与监督制度。公共品理论、财政职能理论和公共选择理论构成了现代公共财政理论体系,为公共财政制度的形成和发展准备了理论基础。

就主要发达国家看,战后公共财政制度的形成主要表现在以下几个方面:

第一,完善社会保障制度。在美国,1952年将社会保障的范围扩大到农业工人、家庭佣人和其他自谋职业者;1965年增加了对低收入者的医疗补助项目和老年医疗保险计划;1972年又增加了对老年人、盲人或残疾人每月提供基本补助的补充性保障收入计划(SSI)。在日本,1947年通过《失业保险法》,建立了失业保障制度;1953~1962年颁布六种“共济组合法”,将养老保险和医疗保险扩大到全体国民;1982年又增加了对70岁以上老年人的额外医疗保险。社会保障制度作为向年老、失业、伤残者和贫困家庭提供基本生活保障的制度,是现代市场经济中的重要公共品;而完善社会保障、扩大保障范围、提高保障水平,必然引起国家财政结构和方向的变化,使国家财政的公共性加强。

第二,建立农村和贫困地区发展制度。20世纪60年代初期,美国农村发展缓慢,贫困人口高达22%。1964年美国发起“向贫困开战”的10年计划:一是授权政府各部门和公共机构实施就业、贷款、收入和福利支持的计

划；二是财政直接支持的项目计划，如共同行动计划、职业团计划、地区发展计划、农业季节工计划等。其中，地区发展计划是在1961年《地区再开发法》和1965年颁布的《公共工程和经济开发法》、《阿巴拉契亚区域开发法》的基础上进行的，主要是对农村投资，建设公路系统、教育、卫生、住房、环境等，开发农村人力资源和完善公共服务体系。日本从20世纪60年代着力解决城乡差距和农村发展问题，1961年制定《农业基本法》，通过支持扩大农地经营规模和农村经济协作来应对农产品消费结构变化和劳动力向其他产业转移问题；1969年制定《农业振兴法》，并建立“农业人养老金制度”，规定地方政府（市町村）作为指定的农业地区的规划主体实施综合发展战略，促进农业和农地的经营转让；1970年制定《过疏地区法》，规定地方政府在人口稀少的农村实施农业发展、村落与生活环境建设综合计划，除中央财政支持外还允许地方发行地方公债；1971年实施《农村地区工业导入法》，向农村转移城市工业企业；1989年制定《村落地域建设法》，建设具有现代城市特点的综合型村落中心。

第三，健全公共财政的法律规范。建立和健全公共财政的法律规范是公共财政制度的基本要求。德国在1949年通过《基本法》，明确规定国家实行联邦制度、议会民主和社会福利制度，将“社会主义市场经济=市场经济+社会保障+国家干预保证社会公正”的模式通过国家的根本大法确定下来，划分了联邦、州、市镇三级政府的职能和税收权限。1967年通过《经济稳定与增长法》和《预算法》，规定政府运用财政政策对社会保障和公众福利，对保证就业和稳定增长进行统筹安排；明确规定了国家预算的基本原则和内容与程序等。在日本，1946年日本国会通过新的《宪法》，规定国家实行民主化、三权分立和地方自治原则；1947年，根据《宪法》制定了《财政法》及《地方财政法》，确立了财政民主和中央与地方的分权体制，规定了中央和地方财政的职能与权限，规定了财政预算的原则、内容、执行和国债发行要求；1950年，根据夏普使团的报告，日本国会通过税制改革法案，建立起以所得税为主体的公共税收制度。这些法律成为德国和日本财政重建、全面开展公共财政建设的基本保证。

第四，改革和完善公共预算制度。预算制度是有关财政计划编制、审批、执行和决算活动的原则与规范，它直接关系到公共财政制度的建立与发展。以美国为例，1946年的《就业法》要求政府实施社会经济稳定政策，改变了预算强调收支项目控制的做法，使预算重点转向社会目标。为此，从20世纪50年代开始，美国开展了多方面的预算改革，这包括：（1）预算编制方法改革。美国联邦政府先后尝试了绩效预算（50年代）、计划项目预算（60年代）、目

标预算和零基预算（70年代），摒弃了粗糙简单的传统预算模式，基本形成了重目标和信息、重产出和服务效率的预算模式。（2）预算分类形式改革。1969年将行政预算、综合现金预算和信托基金预算合并，建立了包括全部政府收支在内的统一预算。（3）预算管理机构改革。1970年将预算局改为预算与管理办公室（OMB），加强了它在政府预算管理上的独立性；1974年成立国会预算办公室（CBO），作为国会所属的非党派的专业预算机构，为国会审议政府预算和立法提供支持。（4）预算审议制度改革。1974年美国国会通过《国会预算改革法案》，重新规定了预算审议程序，以保证审议的充分性；加强总会计局的独立监督地位，规定它不仅要审计政府账目还要调查财政支出项目的效率与合法性；在国会两院内设立预算委员会，建立专业委员会审议、预算委员会协调、大会辩论及共同决议机制；重新定义留置权，对总统扣押预算拨款的权力设立限制和约束。改革的主要目的是保证政府和国会在财政预算中的适当权限，保证预算的公共性与民主性。

显然，社会保障制度和农村与贫困地区发展制度在促使财政结构调整、促使国家财政将重点转移到公共品提供方面具有直接作用，而公共财政法规的建立和健全是公共财政制度建立的基本依据，公共预算制度的建立和完善是公共财政制度建设的核心环节，正是这些制度的建立使西方国家财政总体上具有了公共财政制度的特征。

第三节 公共财政制度的发展趋势

20世纪80年代以来，随着新技术革命和经济全球化的发展，西方公共财政制度出现了改革和发展的新趋势。这种新趋势本质上是政府管理制度改革和发展的一部分，是对信息革命和全球竞争所引起的社会、政治、经济、环境变化的一种积极回应。

一、公共预算原则：向平衡预算回归

第二次世界大战以后，西方国家为刺激经济增长而先后实施了凯恩斯主义的经济政策，使公共预算逐渐背离平衡预算原则，导致预算赤字不断扩大。但最近20多年来，平衡预算原则重新受到西方各国的重视。

1985年，美国国会通过《平衡预算和紧急赤字控制法》，试图通过逐年减少赤字来实现预算平衡或盈余。1990年，美国国会通过《预算执行法案》，提出“量入为出”要求，并提出了控制支出和增加收入的一揽子计划。1997年，美国国会又通过《平衡预算法案》，试图压缩医疗保险和社会福利支出来实现

预算平衡。

德国从20世纪70年代末开始控制预算收支,1990年德国统一后,为促进东部地区的发展,联邦德国一度采取了扩大财政支出和赤字预算政策。但随着东部经济转轨进程加快,又重新实施了限制支出和削减财政赤字的计划,1996年财政赤字比重下降到3.9%。1997年后,德国采取更严厉的平衡预算措施和削减财政赤字的计划,包括冻结预算支出增长和出售国有企业股份等政策。

英国也从20世纪70年代末开始控制预算支出,包括国有企业的私有化改革、减少福利支出和公务员支出等,并在1988年取得了财政盈余。20世纪90年代中期以后,控制预算赤字成为重点。1998年英国国会通过新的《财政法案》和《财政稳定法典》,提出了预算的“透明、稳定、负责、公平和效率”五项原则,其中,效率原则要求从收入和支出两方面寻求平衡或盈余的途径,预算编制着眼于多年度的周期预算平衡。

日本在1974年前一直坚持预算平衡原则。1975年,因“石油危机”的冲击,日本政府通过特别法案,突破了1947年《财政法》的限制,规定在特殊年份允许有例外,从此开始了赤字预算。1990年以来,日本遭受了战后最严重的经济衰退,赤字规模不断扩大。但从1997年度起,日本政府试图扭转这一局面。2001年度,日本政府确立了将国债发行控制在30万亿日元和减少公共投资、减少社会保障支出、减少地方政府支出的政策。

二、公共预算方法:实施绩效预算

公共预算编制技术和方法是预算管理的重要组成部分。近年来,公共预算管理要求通过预算编制来提高公共资源的使用效率和加强政府的责任,推行绩效预算成为各国预算改革的重要内容之一。绩效预算的基本特点是将预算支出与绩效目标挂钩、绩效目标与政府职能及活动项目的成本挂钩,重新研究和确定部门服务的总目标、主要项目、行动方案和所需成本,通过这种方式给予部门支出的灵活性;也使部门授权和支出具有充分的依据,对部门支出的监督和评价更明确、客观。

1993年,美国国会通过《政府绩效与结果法案》(The Government Performance and Results Act, GPRA),决定重新开始早在20世纪50年代初就尝试过的绩效预算改革,要求联邦政府各部门积极着手绩效预算编制的各项准备工作和进行自主性研究开发,并确定了新绩效预算改革的原则框架。2001年美国预算与管理办公室制定统一规范后,联邦政府各部门开始根据统一规范编制绩效预算。美国国会和联邦政府都认为,绩效预算是提高预算效率、赢得公