

财政部财政科学研究所
研究生教学参考书

公共财政制度

GONGGONG CAIZHENG ZHIDU

吕旺实 著



中国财政经济出版社

财政部财政科学研究所研究生教学参考书

公共财政制度

吕旺实 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政制度/吕旺实著. —北京: 中国财政经济出版社,
2002.4

ISBN 7-5005-5619-5

I. 公… II. 吕… III. 公共财政学-财政制度-研究-
中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 014431 号

中国财政经济出版社出版发行

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 19.375 印张 456 000 字

2002 年 5 月第 1 版 2003 年 8 月北京第 2 次印刷

印数: 1 501—3 000 定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-5619-5/F·4948

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

序 言	(1)
第一章 导论	(5)
第一节 公共财政是对国家财政的传承、扬弃和发展	(5)
第二节 公共财政出现的历史和现实必然性	(9)
一、公共财政的生命力在于它的历史适应性	(9)
二、公共财政的生命力在于它所发挥的作用	(12)
第三节 公共财政体现了马克思主义和其他学说揭示的社会经济发展规律	(13)
一、公共财政体现了上层建筑对经济基础的适应与促进的规律	(13)
二、公共财政以最有效的方式实行了社会扣除规律和比例配置等规律	(14)
三、公共财政体现了制度经济学最小交易成本的规律	(15)
四、公共财政体现了社会福利最大化的规律	(16)
第四节 公共财政制度的各个主要构成部分	(26)
一、与保护人的基本权利相关的基本财政制度	(27)
二、与保护产权和调节分配有关的基本财政制度	(28)

三、与国家体制相适应的财政分权与转移支付制度	(30)
四、与政治体制相适应的体现公共选择思想的预算制度	(30)
五、其他有关制度	(32)
第五节 读通公共财政制度的几个原则	(32)
一、多个规律共同发挥作用的原理	(32)
二、主要矛盾随条件转换的原理	(33)
三、民众最基本生存保障成为财政基本任务的原理	(34)
四、始终不能忘记财政效率的原理	(36)
第二章 各国法制框架与财政制度	(37)
第一节 宪法与财政制度	(38)
一、宪法直接和间接赋予了财政部门的职能及征集收入和分配支出的权限	(38)
二、宪法规定的国家结构形式决定着财政体制及其运行	(41)
三、不论何种政体的国家，宪法规定财政必须在国会的直接监督之下运行	(47)
四、宪法及最高法院对财政权力的保护与限定作用	(50)
第二节 普通法律与财政制度	(53)
一、各国预算法	(54)
二、各国地方政府法对财政的规定性	(57)
三、其他普通法对财政的要求	(59)
第三节 行政法与财政制度	(59)

一、行政法与财政	(59)
二、有关财政的行政立法权	(61)
三、财政行政性法规的种类	(62)
四、行政诉讼法及行政复议条例赋予财政的权限	(64)
第四节 法制体系与财政制度的运行与调整	(66)
一、法律构架下的财政运行	(66)
二、法制体系中的财政运行	(68)
三、近现代西方财政制度和政策变迁的基本脉络	(72)
四、产权、市场经济、法制体制下的公共财政及其功用	(78)
第三章 财政立法机构和执行机构	(80)
第一节 各国财政部组织机构及其权限	(80)
一、各国财政机构的一般状况及特点	(80)
二、法国的“大财政部”——经济与财政部	(93)
三、各国财政机构及权限的一些特点	(96)
第二节 内阁财政事务的机构及其运行	(98)
一、议会—内阁制下内阁中财政机构设置、权限及运行	(98)
二、总统制下国务院中有关财政的机构及运行	(107)
第三节 有关财政的立法机构及其运行	(108)
一、国会或议会中有关财政税收的各种委员会	(109)
二、美国国会对预算议案的审查和批准	(110)
三、预算批准程序的几个类型	(116)
四、建立一种适合国情的预算审议和批准制度	(118)

第四章 不同国家政治体制之下的财政体制 ·····	(120)
第一节 联邦制度发展中的各级政府事权与财权	
演变·····	(121)
一、美国邦联制度下各级政府之间的关系及其	
财政权限·····	(121)
二、联邦制国家集权趋向的普遍性及原因的探	
讨·····	(127)
第二节 原集权国家走向分权改革中的财政 ·····	(128)
一、中国单一集权体制下的财政制度及其变革·····	(128)
二、苏联集权体制向俄罗斯联邦体制的演变·····	(130)
三、集权向适当分权变化是一个趋势·····	(137)
第三节 法国各级政府政治和财政权力的变化 ·····	(137)
一、法国集权和分权的历史·····	(137)
二、二战后的中央集权体制·····	(138)
三、1982年以来的分权改革·····	(139)
四、当前法国各级政府的财税权限的划分·····	(141)
第四节 各国财政分权的比较 ·····	(144)
一、各国政府间分权的共性·····	(144)
二、各国政府间分权之特性·····	(148)
三、财政分权历史和现状背后的规律·····	(152)
第五章 政府间的财政转移支付制度 ·····	(157)
第一节 对有关政府间转移支付制度的认识 ·····	(157)
一、有关政府之间转移支付的概念·····	(157)
二、政府间的转移支付与法律制度·····	(158)
第二节 澳大利亚以“同等水平的公共服务”为	

标准的转移支付制度·····	(159)
一、澳大利亚的财政平等机制及其形成·····	(159)
二、转移支付的种类·····	(161)
三、转移支付的原则和联邦拨款委员会拨款的 方法和原则·····	(163)
第三节 加拿大以人均收入和支出为主计算的转 移支付·····	(166)
一、加拿大宪法与财政转移支付·····	(166)
二、税收协议与各级政府间税收权限的划分·····	(167)
三、联邦向省转移支付中均等化原则和转移支 付的几种方法·····	(168)
第四节 德国以分享税为主的纵向与横向结合的 转移支付制度·····	(174)
一、以共享税为主要手段和纵向财政平衡·····	(174)
二、以州际分享基金做横向财政平衡的转移支 付制度·····	(176)
第五节 法国、西班牙和印度的转移支付制度·····	(179)
一、法国的转移支付制度·····	(179)
二、西班牙的转移支付制度·····	(182)
三、印度的转移支付制度·····	(183)
第六节 各国转移支付制度的比较分析·····	(185)
一、各国转移支付制度存在的原因探讨·····	(185)
二、转移支付的几种形式比较·····	(188)
三、各国转移支付计算方法的特征·····	(191)
四、建立我国规范的转移支付制度的一些设想·····	(192)
第六章 公共财政预算及其执行制度·····	(194)

第一节 预算的一般功能和预算内容	(194)
一、预算的一般概念	(194)
二、预算制度的合理性	(194)
三、预算的几种实际功能	(196)
四、预算报告的主要内容	(197)
第二节 预算收支的分类	(200)
一、预算的基本分类	(200)
二、其他分类方法	(217)
三、向新预算分类过渡的必要性	(230)
第三节 预算编制及批准程序和原则	(244)
一、预算编制机关的权限和相对独立性	(244)
二、国会在预算方面的权限和有关活动	(245)
三、三个预算循环	(247)
四、公开原则和预算报告的几个文件	(249)
五、阳光法案和预算的详细说明	(251)
第四节 预算编制及支出控制的方法	(253)
一、多年概算和多年预算	(253)
二、设计和发展了严谨支出核算的概念	(257)
三、采用了限制支出的预算管理程序和方法	(260)
第五节 预算的实施、监督和效绩考核	(261)
一、预算资金使用的行政长官负责制	(261)
二、各国国库管理制度	(262)
三、各国政府采购制度	(266)
四、财政决算和审计	(272)
五、财政支出绩效考核	(274)
第六节 预算理论和我国预算改革	(275)
一、预算改革的理论	(276)

二、我国预算制度未来需要继续改革的几个方面	(279)
三、有关预算制度改革的几个具体建议	(281)
四、进行有关财政预算管理的立法和司法改革	(287)
五、改进预算管理	(288)
第七章 各国财政收入构成和企业负担	(290)
第一节 财政收入中的非税收入	(290)
一、非税收入在各国财政收入中的地位	(290)
二、非税收入的主要内容及征收办法	(291)
三、我国非税收入及管理的改革	(296)
第二节 现代税收结构	(298)
一、当前各国税收的基本结构	(299)
二、近代税收结构的演变	(302)
三、有关税制结构几个问题的探讨	(307)
四、各级政府与税种结构之间的关系	(310)
五、发展中国家的税种及结构	(311)
第三节 税收负担比较	(315)
一、研究我国企业负担问题的必要性	(315)
二、研究我国企业税负必须考虑的因素	(316)
三、中国与加拿大企业直接税收负担的比较	(318)
四、企业的间接税负担问题讨论和比较	(330)
五、我国工业的优势及税制改革探讨	(333)
第八章 各国税收制度	(337)
第一节 个人所得税	(337)
一、个人所得税功能及目前征收状况	(337)

二、个人所得税的计算、征收管理方法·····	(341)
三、发展中国家个人所得税的情况·····	(350)
四、中国与美国个人所得税制度的比较·····	(353)
五、我国个人所得税制度的改革·····	(362)
第二节 企业所得税·····	(365)
一、企业所得税的性质·····	(365)
二、企业所得税的设置要件·····	(367)
三、各国处理公司所得与个人所得的比较·····	(370)
四、几个主要国家的企业所得税·····	(371)
五、我国企业所得税及其改革·····	(374)
第三节 增值税和消费税·····	(379)
一、流转税的演变·····	(379)
二、增值税·····	(382)
三、消费税·····	(397)
第四节 财产税制度·····	(406)
一、财产税的基本概念·····	(406)
二、一般财产税·····	(412)
三、纯财产税或财产净值税·····	(418)
四、土地税·····	(423)
五、遗产税和赠与税·····	(424)
六、对财产税理论及其发展方向的探讨·····	(430)
七、我国台湾省的财产税·····	(433)
八、我国财产税制建设的若干设想·····	(439)
第九章 现代社会保障制度·····	(445)
第一节 社会救济或救助·····	(446)
一、传统救济与公共救助的区别·····	(446)

二、从综合救济到分类救助的发展·····	(450)
三、救济对象的认定标准及分类·····	(453)
四、各国社会救助制度的同异比较及借鉴·····	(456)
第二节 社会保险·····	(460)
一、带有社会性质的传统保险形式·····	(462)
二、现代社会保险制度·····	(463)
三、养老金制度·····	(465)
四、工伤、生育、疾病保险制度·····	(469)
五、失业保险制度·····	(475)
六、其他与保险关联的制度性措施·····	(477)
第三节 几种主要社会保障模式介绍·····	(479)
一、新加坡的公积金(储蓄)与强制商业保险 相结合的模式·····	(480)
二、美国的社会保险与强制商业保险相结合的 模式·····	(484)
三、英国的全民和全面的社会保障·····	(494)
四、澳大利亚、新西兰以社会救助为主要特征 的社会保障制度·····	(499)
第四节 各国社会保障制度改革·····	(508)
一、社会保障基金的筹集和管理制度·····	(508)
二、现行社会保障制度的普遍危机·····	(511)
三、社会保障制度正在进行的改革·····	(514)
四、瑞典养老制度改革·····	(516)
第五节 我国社会保障模式选择与社会保险税·····	(520)
一、社会保险税设置、征收和管理的不同方式 比较·····	(520)
二、我国社会保障税的选择·····	(527)

三、有关社会保障税的几个具体的问题·····	(530)
第十章 对我国财政制度改革的回顾、展望与评价·····	(532)
第一节 计划体制下的财政制度·····	(532)
一、计划经济与此时的财政制度·····	(532)
二、经济体制改革与财政改革·····	(536)
第二节 财政管理企业制度的改革·····	(540)
一、放权让利·····	(540)
二、两步利改税改革·····	(541)
三、进行承包经营责任制改革·····	(541)
四、建立现代企业制度·····	(542)
五、国有企业改造中的难点问题和改革的尝试·····	(544)
第三节 税收制度的改革·····	(546)
一、经济体制改革以前的税收制度·····	(546)
二、利改税和其他税制改革·····	(547)
三、1994年税制改革·····	(551)
四、拟议中的改进税制措施·····	(552)
第四节 政府间的财政体制改革·····	(553)
一、“分灶吃饭”的管理体制·····	(553)
二、实行划分税种、核定收支、分级包干的财政体制·····	(557)
三、1994年分税制改革·····	(561)
第五节 行政事业单位改革以及预算外资金管理·····	(565)
一、行政事业单位经费管理体制的改革·····	(565)
二、预算外资金及其管理·····	(568)
第六节 国债制度改革与积极的财政政策·····	(573)
一、开始发行国债·····	(573)

二、建立发行和流通制度·····	(573)
三、国债回购交易与国债期货交易·····	(576)
四、国债的增加与积极财政政策·····	(577)
第七节 财政立法和财政监督制度·····	(580)
一、实行复式预算·····	(580)
二、颁布和实施预算法·····	(581)
三、颁布和实施税收征管法·····	(582)
四、其他法规建设·····	(583)
五、财政内部监督制度的建立·····	(584)
第八节 财政支出管理制度的改革·····	(584)
一、在全国范围内进行行政机构和公务员精减 的改革·····	(585)
二、进行政府采购制度的改革·····	(586)
三、进行国库管理制度的改革·····	(587)
四、进行部门预算改革·····	(589)
第九节 对财政制度变革的经济学认识·····	(590)
一、从政治经济学的角度看财政制度改革·····	(590)
二、从发展经济学的角度看财政制度改革·····	(595)
三、从制度经济学的观点看财政制度改革·····	(597)
四、从公共财政理论的角度看财政制度改革·····	(598)
五、从福利经济学的角度看财政制度改革·····	(601)
后 记·····	(603)

序 言

财政工作首先是事务，就是说要干事情，要制订预算、要收钱、要拨款、要监督和管理；财政工作又是常务，是日常事务，天天要做事，要满足国家各类事务天天活动的要求，比如公务员的日常生活要求，国防、外交及政府其他机构每时每刻的活动经费要求；财政工作又是时务，要面对不断变化的社会政治经济形势，完成各个部门和机构为应对这些变化必须采取的措施对资金的需求，财政本身也要随时采取措施调控宏观经济和社会。因此，财政是一种对国家事务的操持、在经济财会上的操作，是一种实务。由此也可以说，财政首先是一种实实在在的东西，是实践。

财政的烦琐事务中体现着最简单的理由，社会发展、国家运转、人民生活需要财政存在，这是简单的、浅显的，但却是最基本的；财政政策中体现着人们的某种理念，比如，要改善生存环境、救济贫困人口和提高人民总体生活水平等，是一种意志的体现；财政工作中体现着规律，它是一种超乎人们感情和愿望力量的体现，对这种规律的认识就是财政理论。规律有两种，一种是最基本的、各种条件都适用的规律，比如自然界的万有引力；另一种是某些条件具备后才有的规律，比如水往低处流在地球上适用，在太空中就不适用。因此，理论也不是一成不变的，财政理论也应当有一般和特殊之分，特别是与国情结合之后如此。

在繁杂的事务中，人们制订了各种财政制度，以便有规则地、一致地处理这些日常事务。这些制度就有了取舍，比如鼓励什么、抑制什么，谁可以多得，谁必须少得等。由此，制度的制订就成为一个重要的事情，成为财政工作的关键。制度与理论相比较，理论站得更高，具有指导性；制度与日常事务比较，事务更有原发性，它可以检验制度是否合理。由此可见，财政制度是实践与理论之间沟通的走廊。需要理论指导制度建设，以便使之具有长久、持续的效力；需要在日常事务的实践中对制度进行修订，以便使之适应具体的情况和变化着的环境。

制度的比较研究，既是各国财政实践的比较，也是各国财政理念和理论的比较，也可以说是各国理论与实践结合的产儿的比较。各国的制度是各国实践的产物，是历史经验和教训，是现实做法和新采取的措施，是各自社会矛盾及其转化的结果。各国制度是各国经济学说和财政理论的载体或者产儿，它代表了个国家的主流思想、通行的道德和观念。当然，有时这个主流思想是从非主流的位置上升上来的，因此它也代表了人们的思想历程。

本书通过各国财政制度的现状和变迁的比较，尽可能地告诉人们，在市场经济环境下，各国财政是如何做的以及为什么这样做。

财政制度可以借鉴吗？这个问题似乎已经有了答案。一般地是这样讲的：我们要有海纳百川的胸怀，不惧怕任何外来的东西，要敢于和善于吸收各国、各民族一切优秀的文化和思想。还有进一步的说法：制度作为管理的手段，可以当作工具为我所用。以上回答正确，但不全面。如果以这样简单的方法和态度对待他国的东西，吸收和借鉴就不彻底，甚至使用不当。作为研究人员，他更关心的是制度和政策背后的必然性，是导致他们出现和支撑他们存在的规律。东西方之间、我国与他国之间有一些共

通的规律，因而就有可能结合大致相同的环境和条件制订相同的制度和政策。

我国实行社会主义市场经济，是人口众多和资源相对贫乏的后起国家。但是，我们是初级阶段的社会主义，仍然要有私有经济成份；我们是市场经济国家，市场经济的规律以及它对财政政策的影响方面，在各个国家大致相同；东西方的人文社会经济包括资源的差异比较大，但是他们也有发展的不同阶段，比如人均GDP有一个与我们相同的阶段，恩格尔系数也由高到低地发展着。我们的社会经济包括文化有与之差异的方面，也有与之相似或者相同的方面。有了对规律的相同和相异性的认识，有了对条件和环境的考察，我们对其他国家的制度及政策借鉴、修改或者批判就有了依据，也提高了借鉴、学习的自觉性和主动性。

财政制度作为社会制度的一部分，要处理的主要矛盾是什么？从社会制度上讲，我们是初级阶段的社会主义，还必须发展私有经济。私有经济必然与市场经济结合，带来经济发展的同时，又必然带来社会分化。财政的重要任务之一，是要调节这个制度带来的矛盾。但是，同样重要的是，它要保护私有产权。如何保护产权、保护私有财产，对我们是一个新课题。改革之中，全社会政策要为此进行调整，财政政策尤其要调整。同时，如何在保护产权中调节地区、阶层、行业、团体和个人之间财富的差距，成为财政制度的一个重要课题。这个矛盾在西方也存在，他们是在200年的痛苦中逐渐形成一套成熟的处理这个矛盾的管理制度和政策手段，缓和了马克思所指出的矛盾，这是可以借鉴的。

财政制度作为管理制度，其最主要的目标或需要解决的问题是什么？可能有一个最一般的回答：争取人民的最大的福利。但是这个回答过于宽泛，必须让这个回答与我们需要解决的问题结