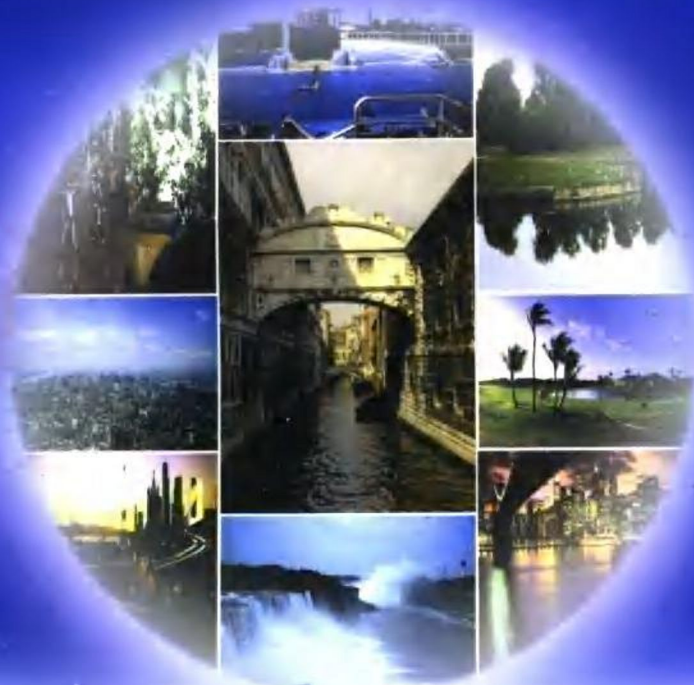


'96年集

国外财政 考察与借鉴

财政部国际合作司 编



经济科学出版社

国外财政考察与借鉴

财政部国际合作司 编

'96 年集

经济科学出版社

责任编辑：王 瑛
责任校对：董蔚挺
封面设计：王 坦
电脑制作：王 坦
版式设计：代小卫
技术编辑：贾志坚

国外财政考察与借鉴

财政部国际合作司 编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京博诚印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 13 印张 330000 字

1997 年 9 月第一版 1997 年 9 月第一次印刷

印数：0001—5500 册

ISBN 7-5058-1186-X/F·849 定价：21.00 元

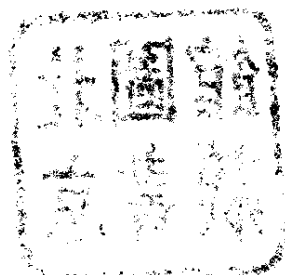
图书在版编目(CIP)数据

国外财政考察与借鉴：'96年集/财政部国际合作司编．北京：经济科学出版社，1997.7

ISBN 7-5058-1186-X

I . 国… II . 财… III . 财政制度-考察报告-世界-1996
IV . F81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 11326 号



前 言

《国外财政考察与借鉴》1996年集遵循客观、求实的指导思想,对过去一年财政部围绕财政中心工作组组织的出访团组所形成的考察报告进行了精选和编辑。本书集中向读者提供国外财税体制和管理的基本情况,以及各考察团组结合我国财政工作现状,从专业角度对上述问题所提出的借鉴与思考。

本书读之给人以启发,令人开阔视野,活跃思维,对经济领域,特别是财税领域的工作者及科研人员做好财经工作具有很好的参考、借鉴价值。本书还具有很强的资料性,由于它是从国外相关部门获得的第一手材料,因而对从实际工作角度收集和积累世界各地的财政经济情况是一个不可多得的渠道。

本书内容涉及广泛,包括财政体制及预算管理,税制税法,农业财政政策,社会保障,基本建设,会计管理,企业财务管理,财政监督,以及科教财务、担保业务等;所涉及到的国家和地区有:美国、日本、德国、法国、芬兰、瑞典、丹麦、澳大利亚、墨西哥、秘鲁、香港、菲律宾等,具有较强的代表性。

希望本书以它的可读性和实用性为读者提供便利,疏漏之处亦请提出批评。

编者 1997年1月

目 录

丹麦、法国的财政政策、支出管理和社会保障制度

..... 财政部财政政策考察团(1)

巴西、阿根廷的财政经济情况 财政部财政、经济考察团(15)

美国的预算管理 财政部预算管理考察团(27)

对智利、阿根廷财政转移支付的考察

..... 财政部财政转移支付考察团(47)

德国政府间财政转移支付制度

..... 财政部政府间财政转移支付高级研讨班(58)

日本的转移支付制度 财政部转移支付制度考察团(71)

芬兰、瑞典、摩洛哥的财政和税收管理 ... 财政部财税考察团(84)

美国的政府公共支出管理

..... 财政部政府公共支出管理研讨班(107)

澳大利亚和新加坡政府的财政统计

..... 财政部财政统计考察团(116)

奥地利、芬兰增值税法考察报告 ... 财政部增值税法考察团(129)

墨西哥、秘鲁消费税法考察报告 ... 财政部消费税法考察团(141)

国外的公司所得税和个人所得税

..... OECD 所得税制培训班财政部代表团(149)

法国、西班牙的农业财政政策及农业产业化

..... 财政部农业财政政策考察团(158)

财政支农与农业财务管理培训报告

..... 财政部财政支农与农业财务管理培训班(171)

关于德国的财税审计及合作经营·····	(182)
德国连锁企业经营与财务管理	
····· 财政部连锁企业经营与管理研修考察团	(188)
瑞士、荷兰对跨国公司的管理 ·····	财政部跨国公司考察团(211)
法国的社会保障制度	
····· 财政部社保制度与财政管理培训团	(221)
新加坡的社会保障制度	
····· 财政部社会保障与财政管理考察团	(236)
韩国的社会保障制度·····	财政部社会保障制度考察团(253)
英国、荷兰公共设施建设考察报告	
····· 财政部基础设施投资考察团	(268)
澳大利亚的现代企业会计管理	
····· 财政部现代企业会计管理培训班	(281)
香港的会计师公会·····	财政部会计师公会考察团(295)
美国、加拿大的会计管理 ···	中国会计学会会计管理考察团(314)
日本、菲律宾的财政监督 ·····	财政部财政监督考察团(331)
美国、新加坡环境经济政策考察报告	
····· 财政部环境经济政策考察团	(339)
奥地利和德国环境保护财税政策考察报告	
····· 财政部环境保护和资源税考察团	(350)
加拿大、墨西哥的教育和科技财务	
····· 财政部教育、科技和政府机构财务考察团	(367)
德国、奥地利担保业务考察报告	
····· 中国经济技术投资担保公司赴德国、	
奥地利担保业务研修考察团	(377)

丹麦、法国的财政政策、 支出管理和社会保障制度

财政部财政政策考察团

应丹麦王国财政部和法兰西共和国财政部的邀请,谢旭人副部长率中国财政代表团于 1996 年 9 月 10 日至 25 日分别访问了上述两个国家。访问期间,除了在两国财政部多次会谈外,代表团还访问了经济部、社会事务部、教育部、中央银行、计划总署等政府部门,以及一些企业、学校和社会保障机构;会见了丹麦财政大臣里克托夫特先生、中央银行执行行长汤姆森先生,以及法国经济财政部等部门的高级官员;考察了两国在宏观经济政策、预算支出管理以及社会保障制度方面的一些做法;同时,也增进了中国财政部与丹麦和法国财政部的友谊。现将有关情况报告如下。

一、以财政政策为主导的宏观经济政策

丹麦和法国均属世界上发达的市场经济国家,财政在广泛的领域内以多种方式履行着资源配置、收入再分配和宏观调控等职能。每年国内生产总值的一半以上都由财政通过不同渠道进行分配,旨在实现政府预期的经济和社会发展目标。

(一)受到广泛重视的经济预测和中长期发展计划。

作为以市场为基础进行资源配置的国家,丹麦和法国都十分重视对经济周期的预测和发展计划的制定,两国财政部均有专门机构负责这方面工作。丹麦的经济预测过去是以需求调节理论为基础,侧重于实现短期经济均衡,近年来,则更加注重中长期经济

发展,重视对结构性问题的分析,包括劳动力市场结构和产业结构的因素变化对经济发展的影响,在继续改善需求调节的同时,逐步考虑供给调节的作用。因此,在进行经济预测时,通常要分析在既定的经济政策下经济增长的潜力与可能达到的经济增长的速度之间的关系,以及宏观经济政策变化,比如扩大或缩减政府支出,提高或降低税率,调整汇率或利率水平等,对经济增长速度的影响。根据这种预测和政策模拟所得出的结果,为政府安排预算收支和进行政策调整提供依据。

法国的经济预测分为短期(2年)和中期(5年)预测,不仅是为政府预算安排和决策服务,同时也为私人企业提供信息咨询。预测一般从分析经济周期和产业结构变化入手,针对不同时期经济运行中面临的主要矛盾,对影响经济稳定增长的一些内外部因素逐一进行分析。当前,法国失业和社会保障问题十分突出,所以在预测上是重点对这些问题作出详细分析。通过建立预测模型,既要检验过去预测的情况与已经发生的事实是否存在偏差,并寻求解决的办法和措施,也要对未来的发展趋势作出分析判断;不仅包括本国的经济运行态势,而且包括对欧盟国家及整个世界范围内经济增长的展望。预测报告形成后,要提交部务会议进行讨论,以便决定有无必要对现行经济政策进行调整。政府制定年度预算草案要以经济预测为基础,收支安排应尽可能与预测结果相一致。财政部在向议会提交预算草案时,要同时提交经济预测报告,并向议会解释其经济政策的基本取向,以便议会审议批准政府预算时能够拥有必要的参考依据。

(二)确定积极务实的宏观调控目标。

过去丹麦和法国政府宏观调控主要围绕经济稳定增长、低通货膨胀率、充分就业、进出口平衡四大目标来进行。自欧盟《马斯特里赫特条约》(以下简称《马约》)签定后,各成员国纷纷向《马约》规定的所有实行统一货币国家必须达到的财政金融目标努力,丹麦和法国也不例外。根据《马约》规定,作为实行统一货币的国家,必

须做到：(1)政府财政赤字不得超过国内生产总值的 3%，即政府公共部门(包括国有企业)的收入和支出差额必须在国内生产总值的 3%以下；(2)国债不得超过国内生产总值的 60%，这里所讲的国债是指政府的债务余额；(3)通货膨胀率不得超过 3 个物价最稳定国家平均水平的 1.5 个百分点，也就是说欧盟各成员国的通货膨胀率要向最低物价水平的国家“看齐”；(4)长期利率不得超过 3 个物价最稳定国家平均水平的 2 个百分点。上述四个目标对稳定货币都是重要的，而财政赤字多少更是问题的关键。据了解，到目前为止，欧盟 15 个国家中，财政赤字达到《马约》标准的只有卢森堡、丹麦和爱尔兰，国债达标的有卢森堡、英国和法国；四项标准都达到的，仅有卢森堡一个国家。欧盟其他成员国由于各自的经济状况不同，几乎每家都有一本难念的经。1996 年法国财政赤字占国内生产总值的比重为 4.2%，为了避免再度出现因紧缩支出，大幅度削减社会保障方面的开支引起的社会动荡，目前法国在制定 1997 年预算时，力图在改革税收制度上作文章，通过从开源和节流两方面想办法，使 1997 年财政赤字占国内生产总值的比重能降到 3%。

(三)相对独立运作的货币政策。

丹麦货币政策直接由中央银行负责，既不需要向政府请示，也无需向议会报告，货币政策的决策权掌握在中央银行三位执行行长手中。当货币政策涉及与政府其他经济政策相衔接的问题时，中央银行要征求财政部和经济部等政府部门的意见，调整利率时需请上述两部门人员共同参加讨论。有关货币政策与财政政策的配合问题，政府要出面进行协调。法国货币政策的独立性是 1994 年才开始确立的，这一改革被视为在机构上解决了向欧洲货币联盟过渡的障碍。中央银行货币政策委员会专门负责货币政策的研究和制定，货币政策的主要工具是利率和法定准备金，政策调整完全由中央银行独立决策，不受政府部门干预。汇率政策则按政府规定浮动的上下限，在允许的幅度内由中央银行灵活处理。尽管丹麦和

法国的货币政策目前均表现出较强的独立性,但在一定意义上主要是为了适应欧洲货币联盟的要求,这种独立性要受到欧盟统一货币进程的制约。

(四)重视运用财政政策调控经济运行。

从客观上讲,由于《马约》为实现统一货币要求给各成员国的货币政策规定了很大限制,各国政府干预货币政策运作的余地越来越小,汇率方面纷纷与日益坚挺的德国马克挂钩,所以,就政府所能直接掌握的调控手段而言,财政理所当然成为政府首选的调控工具。目前,丹麦和法国都处于低速经济增长、低通货膨胀率、高失业率的经济运行态势。这些问题之间都是相互关联的,经济增长速度低,自然实现不了高就业,只有经济较快增长,失业率才会下降;但经济过热,又容易引发通货膨胀,而实现低通货膨胀率下的经济适度增长,无论丹麦还是法国,都面临结构调整问题。贯彻结构政策,客观上需要财政政策相配合,包括调整劳动力就业结构,对失业者进行再培训,控制日益庞大的社会保障开支,降低劳动成本,建立新的就业激励机制等。目前丹麦和法国在财政政策的取向上,都致力于解决公共开支问题,政界领导人都已意识到不能以扩大公共开支、损害下一代人的利益为代价来换取短期的经济繁荣。所以,如何运用好财政政策,使之与结构政策相互协调,是这两个国家当前急需解决的问题。

二、政府公共支出的规范化管理

丹麦和法国作为发达的市场经济国家,政府集中分配的国内生产总值都在50%以上,同时财政体制也比较集权,政府预算收入的大头均由中央掌握,目前丹麦和法国中央财政收入占全国财政收入的比重分别为68%和87%。在这种分配格局下,财政职能范围比较宽,只要是政府行为活动,都必然要有财政参与。政府公共支出责任与其承担的事权密切结合在一起,支出管理十分规范,

预算约束性很强。

(一)财政支出负担与政府事权范围相一致。

根据市场经济下公共财政预算完整性和统一性的原则,丹麦和法国体现政府职能的各项收支活动均在政府预算中反映。凡是政府从事的活动,所需的开支均按政府事权的划分由不同级次的政府预算安排。丹麦中央政府主要负责国防、外交、国内治安(警察)、司法等国家传统职能意义上的事务,并承担相应的支出。地方政府的事权范围相对宽一些,主要负责医疗、教育、养老与社会福利方面的事务。在政府公务员中,2/3 的人员是为地方事务服务,地方财政支出约占全部政府公共开支的一半。法国是一个传统的中央集权制的国家,虽然 80 年代初社会党执政时,对地方政府实行了分权化改革,在法律上扩大了区、省和市镇的行政权力,但中央集权制的政体并没有因此而动摇。1996 年法国中央财政支出占全国财政支出的 68%,除了承担国防、外交、司法等典型意义上的政府职能支出外,还负担各级各类学校的教师工资开支。地方政府管辖的具体事务,主要集中在教育、文化、卫生、住房与城市基础设施建设等方面,1996 年地方财政支出占全国财政支出的 32%。

(二)预算支出管理具有较强的约束性。

丹麦和法国政府公共支出管理均遵循法制化原则,注重预算的法律约束。年度预算一经议会审议通过,任何人无权自行更改变动,必须严格依法执行。如果预算执行过程中出现超收,丹麦法律规定只能用于减少财政赤字或结转下年使用,不得用于安排追加当年支出;法国除了一般用于减少预算赤字外,也可以用来追加当年支出,但开支项目和金额必须报议会审批。各个单位的预算也要依照法律严格执行,一旦经费经财政核定后,当年不再追加,若发生新的增支因素,也要等待下年再列入预算。以收抵支单位如果没有完成年度收入计划,当年也不得向财政申请追加预算,必须自行想办法削减开支自求平衡。对预算支出的监督管理也是强化预算约束的一项重要内容,在这方面,法国财政部在政府每个部门都派

驻一名财政监督员,在每个省都派驻国库主计官。涉及到中央财政的每一项开支都必须经过财政监督员和国库主计官审核同意才能支出、报销。

(三)实行规范化的部门预算管理。

丹麦和法国预算支出的编制和管理,均采取国际通行的按部门(职能)分类管理办法。支出预算先按国防、外交、教育等部门分类,然后再根据支出性质,分为工资(薪金)支出和一般公用经费支出。支出管理按照经费的不同性质实行相应的管理办法。对国家公职人员的工资支出,预算上编列到各部门经费总额中,作为单位预算的一部分,但资金并不拨到单位,而是由财政部门每月直接汇到个人在银行开设的账户,这样既简化了程序,减少了具体事务,又严格控制了各部门公务人员的工薪水平。各部门实际上仅负责安排和管理用于业务活动的公用经费开支,开支标准根据业务性质和应当达到的服务水平分别予以核定,各项开支都要严格按照核定的标准进行安排。

(四)科学合理的单位收支管理。

丹麦和法国对公共事业单位的收入实行全部上缴财政或主管部门,或者全部用于单位事业支出的管理办法。丹麦政策规定,对各公共事业单位实行统收统支的财务体制,各单位的全部收入,无论是幼儿园收费或是养老院收费,都要足额上缴财政(地方政府的收费收入约占地方本级收入的30%),单位需要的开支由财政部门按标准核拨。法国制度规定,单位取得的收入都要按财政部有关规定使用,一般采取两种管理办法:一是对于独立机构来讲,留给单位按财政部核定的标准安排事业支出,但一律不得用于个人奖励、福利。例如,在法国文化部下属的公共文化单位中,卢浮宫、凡尔赛宫和蓬皮杜文化中心的收入都留给单位,由其根据财政部核定的开支标准直接安排单位支出;这些公共事业单位员工的工资由财政部通过银行直接支付,单位是不允许支付个人工资的。二是对非独立机构来讲,其收入要上缴主管部门,在系统内统一安排使

用。对单位来说,由于人员工资直接由财政部门单独划拨到个人在银行开设的账户,单位的核算体制可以相对集中。比如,法国马赛市小学自己不单独建立预算,也不设财务部门和财会人员,有关教学活动的业务开支,全部由市政府教育行政部门拨付,教学用品也是由当地教育管理部门根据预算统一采购后按计划分配的。这样不仅可以减少学校行政后勤人员,而且也有利于节约教育经费开支。

三、不同模式的社会保障制度

第二次世界大战后,欧洲各国为了缓和社会矛盾,积极建立健全社会保障制度,逐步形成了北欧斯堪的那维亚模式、欧洲大陆的德国俾斯麦模式及英国贝费里奇模式。随着时间的推移和情况的变化,一些新的矛盾也逐渐暴露出来,迫使各国政府不得不再次采取一些改革措施。丹麦和法国也不例外。

(一)丹麦的斯堪的那维亚模式。

丹麦作为北欧国家,其社会保障制度属于斯堪的那维亚模式,即社会保障的基础是税收,责任主要由国家直接承担,社会保障总支出约占国内生产总值的 34%。丹麦个人所得税税负为 50%左右,个人所得税和增值税的绝大部分都通过财政再分配用于社会福利和社会保障。社会保险缴费率仅占工资收入的 14%左右(其中雇主 9%,雇员 5%)。社会保障资金管理由财政部会同社会事务部负责,两个部门之间完全按预算规定履行各自的职责。每年由社会事务部根据支出需要编制预算,按程序报送财政部审核,财政部将包括社会保障支出在内的总预算报请议会批准后,由社会事务部依法执行。根据社会保障事务的事权划分,中央政府主要负责转移支付,个人所得税和增值税收入的 80%均用在对个人的社会福利保障支出方面;同时中央政府还通过安排专项转移支付解决社会保障问题,专项转移支付约占财政总收入的 8%。地方政府主要

是通过建立医院、幼儿园、学校、养老院等社会福利设施为本社区的公民提供服务。

尽管斯堪的那维亚模式的基本特征是政府直接管理社会保障,但丹麦政府并没有完全大包大揽,也注意实行多层次社会保障的做法。如在养老保险方面,针对老龄化十分严重的状况,政府制定了一整套完善的分层次的退休养老计划。第一层次为社会养老金,每人每年 44508 丹麦克朗,由一般税收负担,全国 99.5% 的 67 岁以上老人都可以享受,以保证人人都能达到基本的生活标准;第二层次为补充性年金,主要对象是低于法定退休年龄但已失去工作能力的劳动者或低收入者,这也是由一般税收负担;第三层次为缴费性养老金,即由雇主和雇员共同建立的基金负担,按工龄长短确定支付水平;第四层次为行业性养老金,由行业工会与企业主协会共同协商,签订协议,费用由个人缴费负担,建立个人账户,多缴多得,按商业保险方式管理;第五层次为私人养老金,即完全由个人选择私人保险经营,保险期满,按保单承付。这种多层次的退休养老计划的实施,使得丹麦人得到了较高的养老金收入。

(二)法国实行的混合型社会保障制度。

法国的社会保障制度是以欧洲大陆最为典型的德国模式为基础建立的混合型社会保障制度。其基本特征主要有三:一是以雇主和雇员缴费为主的强制性社会保险制度,包括全民性的普及制度和行业性的专门制度两部分;二是自愿参加为基础的社会互助保险制度;三是最低生活保障制度。社会保障总支出占国内生产总值的 35% 左右。资金来源包括:一是“社会费用摊款”,由雇主和雇员共同缴纳,占整个社会保障总收入的 87% 左右;二是为社会保障目的征收的税收,如按个人收入 2.4% 征收的“社会费用附加税”,以及汽车、烟、酒附加税等,约占社会保障总收入的 5.5%;三是政府预算拨款,约占社会保障总收入的 7.5%,1995 年,政府预算共拨出 1800 多亿法郎用于社会保障开支。

法国的社会保障除军人和公务员的社会保险由财政部直接从

预算中按实际需要拨付外,其他社会保险基金均不纳入财政预算,但财政部每年都在春、秋进行两次短期预测,对整个社会保障收支状况,特别是对税收和社会保险缴费情况进行分析。在预测过程中,财政部同劳动与社会事务部共同成立专门委员会,研究工资增长趋势,确定缴费和支出规模。在此基础上作出对社会保障财务平衡的评价,并与整个经济预测报告一起提交议会。重大事项都由政府或议会作出决策。社会保障基金的平衡一般是靠国家行政管理部门制定强硬措施来实现。在社会保险基金的收支管理过程中,各征收机构均实行收支两条线管理,征收的社会保险费首先专项存入专门账户,再按规定拨付给由工会负责的各个基金会。社会保险全国金库的任务就是保证这两个环节的收支平衡,并接受劳动与社会事务部和财政部的派出机构“公共财政处”的行政和财政监督。

(三)社会保障制度改革的主要措施。

丹麦与法国的社会保障制度虽然模式不同,但都是旨在实现社会高福利。在丹麦,政府用于社会福利和社会保障的转移支付约占财政支出的 50% 以上。转移支付的水平以保证平均生活费支出为主要标准。一般来说,法定养老金收入约占平均工资的 48%,失业救济金收入约占平均工资的 70%,其他现金补贴收入约占平均工资的 39—56%。这种在高福利目标下制定的办法,虽然有利于社会稳定,但必然要不断扩大政府公共开支规模,加重政府财政负担。在法国,社会保险制度的初衷是主要依靠雇主和雇员共同承担责任,政府少承担支出,并通过间接管理保证财务平衡。但这种社会保障制度模式对雇主和雇员来说是一个不轻的负担。目前,一年的社会保障费用摊款约相当于工资总额的 60%,其中雇主承担 42 个百分点,雇员承担 18 个百分点。随着保险项目的增加和水平的提高,雇主和雇员的负担将不断呈现上升的趋势。这种局面势必会严重影响企业竞争能力。因此,无论是丹麦的模式还是法国的制度,都有一本自己难念的“经”,都面临着改革的客观要求。

近几年来,丹麦政府已经意识到,丰厚的退休养老制度和失业保险制度过于慷慨,降低了人们的就业愿望,不利于协调社会上就业的人与不就业的人之间的关系,并导致了工作年龄人口税赋过重,而且被动地依靠转移支付通过再分配形式解决失业救济的办法,使财政背上了沉重的包袱。为此,丹麦政府将结构调整政策作为现阶段宏观经济政策的一项重要内容,其中包括对失业和养老保险办法进行改革。通过制定激励措施,明确失业者领取失业救济金的权利要与其对社会承担的责任相统一,强调对社会不做贡献就不能拥有要求救济的权利,促使被动的劳动力市场向积极的劳动力市场转变。失业者在失去工作的3—12个月内必须在工作与受教育之间作出选择,或积极申请工作,争取返回劳动力市场,或接受职业培训,实行新的再就业。否则,就不能领取失业救济金。另外,还采取了两项调整就业结构的措施,一项是“轮岗”计划,即允许雇员在一段时间内离开工作岗位去读书深造或放长假,在此期间政府给失业救济金,用腾出的工作岗位解决一部分人的就业问题;另一项是“提前退休”计划,即允许一些未到退休年龄、文化水平又低的工人提前退出工作岗位,并给他们发放自愿提前退休金或过渡津贴,这样也可以给年轻的失业者创造就业机会。

法国针对社会保险累计赤字高达2000亿法郎,特别是医疗保险开支浪费严重的局面,希拉克政府上台后,为压缩巨额公共赤字,对社会保险制度进行了重大改革。主要措施是:(1)修改宪法,加强议会对社会保险收支的监督;(2)政府与社会保险全国金库签订目标管理协议,严格控制各项开支;(3)将“社会费用附加税”提高一个百分点,即由现行的2.4%提高到3.4%,建立为期13年的社会保险赤字偿还基金;(4)限制缺口最大的医疗保险开支,将医务人员工资冻结一年;(5)设立医疗手册,增收门诊费和住院费;(6)改变家庭津贴发放办法;(7)将公务员和国有部门职工退休保险金的交纳年限由37.5年延长至40年。由于这些改革计划触动了大多数法国人的既得利益,一开始便遭到了普遍反对,特别是国