

姜维壮 主编

比较财政 管理学

BIJIAO

CAI ZHENG GUAN LI XUE

94
F811.2
3
2

比较财政管理学

姜维壮 主编

XHK47/13



3 0106 2602 0

中国财政经济出版社



983920

(京)新登字038号

比较财政管理学

姜维壮 主编

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

*

850×1168 毫米 32开 13.375 印张 1插页 318 000 字

1992年6月第1版 1992年6月北京第1次印刷

印数: 1—5000 定价: 7.60元

ISBN 7-5005-1672-X/F·1579

前 言

《比较财政管理学》是根据科研教学要贯彻“三个方面”的指导思想编写的。目的是作为专著，为财政改革工作提供参考；作为教材，供财经院校本科生、研究生和在职干部及助教培训班教学使用。

本书由中央财政管理干部学院确定为在职干部岗位培训教材；中央财政金融学院确定为本科生和研究生教材。

本书是同期出版的《国际财政制度比较》一书的姊妹篇，两书可结合使用，相互补充参考。

参加本书初稿编写的有(按章节顺序排列)：姜维壮(导论)、李俊生(第一章)、石坚(第二章)、张劲涛(第三章)、肖琛(第四章)、黄桦(第五、六、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)。本书由姜维壮主编并负责全书的总纂。

本书所用资料，外国部分一般截止至1987年，国内部分一般截止至1988年。书中所提出的看法，都是作者到1990年1月为止的观点。

为了比较的需要，书中涉及的国家较多，史料比较广泛。对各国的史料和当前的实践进行归纳整理和比较研究，不仅需要较多的时间，更要求具备理论、业务、政策、中外历史等各方面的知识。在这些方面，编著者深感力不从心。书中欠缺错误之处，

衷心希望读者指正。

本书的出版，承蒙中央财政管理干部学院大力鼎助，在此深表谢意。

编著者

1990年1月

目 录

导 论	(1)
-----	-------

第一篇 财政管理体制

第一章 财政管理体制比较研究	(10)
第一节 财政管理体制的构成环节	(10)
第二节 中央与地方的财政关系	(20)
第三节 划分中央与地方财政收入的方法 兼论分税制问题	(30)
第四节 国营企业财务管理体制	(44)
第二章 税收管理体制比较研究	(58)
第一节 各国税收管理体制的基本概况	(58)
第二节 税收管理权的划分	(64)
第三节 中央与地方政府之间的税收分配格局	(68)
第四节 各国税制比较分析	(75)

第二篇 财政收入管理

第三章 税制结构比较研究	(79)
第一节 各国税制结构概况	(79)

第二节	各国税制结构比较·····	(88)
第三节	税制结构的发展趋势·····	(110)
第四节	从税制结构比较中得到的几点启示·····	(115)
第四章	80年代各国税制改革比较研究·····	(121)
第一节	美国税制改革及其对各国的影响·····	(122)
第二节	其他发达资本主义国家的税制改革·····	(130)
第三节	发展中国家税制改革·····	(142)
第四节	各国税制改革的特征、趋势和启示·····	(156)
第五章	国家信用制度比较研究·····	(170)
第一节	内债·····	(170)
第二节	外债·····	(196)

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·····	(213)
第一节	各国财政支出结构的内容、特点与发展 趋势·····	(214)
第二节	从各国财政支出结构与管理比较中得到的 几点启示·····	(228)
第七章	财政支出效果评价比较研究·····	(233)
第一节	各国财政支出效果的评价方法·····	(234)
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·····	(249)
第三节	从财政支出效果评价的比较中得到的几点 启示·····	(251)

第四篇 财政综合管理与监督

第八章 综合财政计划管理比较研究·····	(255)
第一节 综合财政计划管理的内容、形式和历史 发展·····	(255)
第二节 综合财政计划管理的理论观点·····	(263)
第三节 综合财政计划管理的方法·····	(273)
第四节 从综合财政计划管理工作的比较中得出的 几点启示·····	(293)
第九章 国家预算管理制度比较研究·····	(299)
第一节 美国国家预算管理制度的演变及理论 发展·····	(299)
第二节 一些资本主义国家的预算制度和编制 方法·····	(303)
第三节 社会主义国家预算制度和完善我国预算制 度的设想·····	(354)
第十章 社会保障制度比较研究·····	(359)
第一节 社会保障的性质和范围·····	(360)
第二节 社会保障的资金来源·····	(376)
第三节 老年退休制度·····	(383)
第十一章 监督财政制度比较研究·····	(388)
第一节 监督财政制度的起源与发展·····	(389)
第二节 监督财政的主要形式·····	(392)
第三节 监督财政的主要内容·····	(398)
第四节 监督财政的责任机构·····	(408)
第五节 从监督财政制度比较中得到的几点启示·····	(415)

导 论

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。这主要是由于国家财政作为一个历史久远的经济范畴，其发展过程经历了所有的国家制度，而财政的某些重要范畴，则是在近代各国的历史实践中，在商品经济和计划经济的条件下，经历过纷繁多样的变化而发展形成的。当前我国是处于初级阶段的社会主义国家，实行的是有计划的商品经济。财政的中心任务，是促进我国社会主义有计划商品经济的持续、稳定、协调发展。在这方面，我们已经积累了一些实践经验，但终归历史不长，而有待深入探讨和急需正确处理的问题还很多。解决这个矛盾的重要途径之一，是贯彻“三个面向”的方针，在认真总结本国实践经验和努力掌握本国国情的基础上，运用马克思主义的科学原理，去广泛搜集和比较研究别国的有关制度和具体作法，从中有批判地吸收可为我所用的经验教训和具体方法，作为攻玉之石。而商品经济作为商品生产的发达形态，在西方一些发达资本主义国家已有几百年的历史。这些国家在处理国家财政和商品经济的相互关系上，积累了相当多的经验教训，特别是经受失误和挫折的教训十分丰富。资产阶级从这些挫折和失误中总结出一些理论和政策，对实践也作过多次的调整，在有些国家的某些时期也取得了一定的成就，但实践表明，在坚持资产阶级私有制这个总前提的条件下，国家运用财政和其他经济杠

杆解决资本主义社会基本矛盾的意图和政策，不能不遇到根本性的局限。这是长期历史实践作出的结论。在坚持社会主义公有制的条件下，去研究分析这些实践经验教训，在立足本国的基础上，就有其特有的现实意义；另外，~~其~~其他一些社会主义国家的实践看，有的国家已有较长的历史，特别是50年代中期以来普遍开展的经济管理体制改革，主要内容是国营企业财务体制和国家预算体制改革。改革的主要目的是通过管理体制的调整，自觉运用经济规律，促进社会主义商品经济的发展。在这些改革中，经验和教训都是非常丰富的，值得我们认真研究和借鉴。

根据上述的认识和设想，我们编写了这本书。

从广义的角度看，财政活动的各个方面都贯穿着财政管理的内容。因此，财政管理对财政工作就具有全面的决定性意义。在本书中，我们根据问题对我国现实意义的重要性和各国的实际情况，选定了十一章，分为四篇。第一篇，财政管理体制，包括财政管理体制比较研究、税收管理体制比较研究两章，财政管理体制作为财政管理的基本制度，确定为本书的第一章。这一章对财政管理体制的构成环节、中央与地方之间的财政关系、划分中央与地方财政收入的方法、国营企业财务管理体制等这四个方面的内容，作了比较研究。

在任何社会，财政管理体制的基本任务，都是确定国家财政不同构成环节之间的责、权、利关系，在保证实现国家财政资金有效管理使用的前提下，尽可能合理满足各方面对财政资金的需要，最大限度地调动各方面的积极性，促进各项事业的发展。各国财政管理体制在其发展变化过程中体现出来的一些具有共同性的倾向，包括财政管理体制构成环节从单一向多元化的发展、在中央与地方之间资金从比较分散不断向比较集中化的发展，都不同程度地体现了上述基本任务的要求。而体现这一任务的具体形

式，则受生产发展的水平和所有制的形式所制约。各国财政管理体制构成环节的多样化和资金分配管理格局集中化的倾向，正体现着生产社会化水平不断提高在财政管理上的客观要求。而这些要求实现的可能性，从根本上说，又受所有制形式的制约。在具体形式和政策、方法上，实践经验则占有重要地位。

财政管理体制中的一个中心内容是税收管理体制，这是资本主义国家的一般现象。在我国和其他一些社会主义国家，经济体制改革以来，税收管理体制在财政管理体制中的地位也有了显著的提高。对各国税收管理体制的比较研究，作为财政管理体制的一个重要组成部分，列为第二章。税收管理体制要处理的核心问题，是通过税收管理支配权的划分，协调各级政权之间的集权与分权关系。各国税收管理体制与财政管理体制的发展倾向相适应，也在不同程度上和以不同形式体现着税收管理权的集中化倾向，同时又以不同形式保持了下级不同程度的税收管理权和税收支配权。为保证税收管理体制的严肃性和规范性，税收管理的法制化受到普遍重视。各国实行的不同形式的分税制，是体现税收管理体制法制化的一种较普遍的形式。适应分税制的要求，各国在税收立法、司法和各级税收管理机构的建设方面，给予了较高的重视。

第二篇，财政收入管理，包括税制结构比较研究、80年代税制改革比较研究、国家信用制度比较研究等三章，分别列为本书的第三、四、五章。

税制结构长期以来是世界各国财政收入中一个居于决定地位的重要问题，也是我国近年来探讨较多的一个重要财政收入问题。在这一章，结合我国的实际情况和有关的理论观点，对一些国家税制结构的不同类型、税制结构的发展变化历史趋势等，根据各国的特殊经济、政治等条件，进行比较研究，从中提出几点

对我国有借鉴意义的设想，供改革我国税收制度时参考。

80年代以来，在资本主义国家兴起一个税收改革的潮流，这一时期，一些发达资本主义国家和发展中资本主义国家的税制发生了程度不同的变化，在本国和世界范围内都有相当的影响。一些社会主义国家，80年代以来在经济体制改革中也发生了显著的变化。这一篇，继税制结构比较研究之后，特设80年代税制改革比较研究专章，对一些国家税制改革的历史背景、改革的基本方针、采取的主要措施和改革的主要内容，按不同的发展水平和类型的国家，作了个别的和归类的评介比较，并对各国税制改革的特征和发展趋势，结合我国税制改革的内容与特点，进行比较研究，阐明各国税制改革的动机和目的，提出其中对我国税制改革有某些启示性的意义。

在近代各国的财政收入中，国家信用居于十分重要的地位。在发达资本主义国家，国家信用长期以来不仅是弥补财政赤字的主要形式，也是资产阶级利用国家财政全面干预经济的一个重要手段。国家信用与国家税收相配合，是资产阶级进行原始积累和阶级、民族掠夺的一个重要工具。在社会主义国家，国家信用作为筹集财政资金和调节经济关系的一种形式，在各国历史上曾发挥过程度不同的作用，近年来随着经济体制改革和商品经济的发展，国家信用在各国财政收入中的地位 and 调节运用社会资金方面的作用，受到更多的重视。本书在财政收入管理部分设国家信用专章，作为第五章，从内债和外债两个方面，分别对各个国家公债制度的发展变化、不同社会制度国家公债发行的异同点、主要国家的外债状况、不同国家利用外债的特点、各国利用国家信用的经验教训及其对我国的借鉴意义等方面，进行比较研究，供作我国改进利用内外债的形式、规模、结构、管理方法和原则等的参考。

在第三篇,即财政支出管理部分,财政资金分配的结构问题一向十分重要。这不仅由于财政资金分配结构是一国方针政策的综合体现,而且是不同国家所发挥的不同职能和承担的不同任务的综合反映。财政资金的分配使用结构,对财政资金的使用效果又发挥直接、间接的制约作用。

在财政支出管理篇设财政支出结构比较研究一章,为全书的第六章,对不同社会制度和不同国家财政支出结构的内容、特点、发展趋势、形成的原因、带来的后果,以及各种与此相关的因素,作了比较研究,进而结合我国的实际情况,提出一些启示性设想,供作调整、完善我国财政支出结构的参考。

财政支出管理中的另一个重要问题,是对支出效果的评价。尽管不同社会制度下财政支出的目的、任务有根本的区别,但对支出效果的要求则是相同的。在长期的财政支出管理实践中,各国积累了较多的评价财政支出效果的经验和具体方法。对任何国家提高财政资金的使用效果来说,这些经验和方法都是很宝贵的。本书的第七章,分别对资本主义国家和社会主义国家财政支出效果评价方面的一些内容,包括各国的主要做法、理论认识、原则、方法、效益指标、各自的特点等,进行比较研究,进而结合我国实际,提出从比较研究中得到的若干启示性意见,供作改进我国评价财政支出效果的参考。

第四篇,财政综合管理与监督。这一篇除综合财政计划管理比较研究外,还设有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等,这都是当代财政体系的重要构成环节或综合管理形式。

当代财政管理的一个十分重要内容和形式,是综合财政计划管理,这是生产社会化程度不断提高在财政管理工作上的体现。在发达的资本主义国家,它主要是以财政管理体制构成环节的多

样化和财政资金相对集中化的形式体现出来。有些资本主义国家也力图编制较长期的财政信贷计划，但从严格的经济意义上看，这和综合财政计划管理属于两个不同的范畴。后者是在生产资料社会主义公有制基础上，作为计划经济的一个构成部分和一种表现形式，为计划经济的管理工作服务，体现国民经济有计划按比例发展的规律。因此，综合财政计划管理是社会主义财政管理的一个基本特征。本书第八章结合我国综合财政计划管理工作的实践，对各社会主义国家，重点是苏联综合财政计划管理工作的内容、形式、历史演变情况，以及有关的理论认识和具体方法、原则、指标体系等，进行比较研究，在此基础上作出几点总体性的评价和启示性结论，供作改进我国综合财政计划管理工作的参考。

国家预算管理制度，是财政综合管理的另一个重要内容，列为本书的第九章。预算管理制度综合管理的特点，表现在它所处理的中心问题，是保持国家预算在财政体系各构成环节中主导地位的基础上，处理好预算各管理机构在财政资金分配、管理、使用方面的责、权、利关系，改进预算编制和监督管理的形式，目的是有效地管理、使用财政资金，促进国民经济和各项社会事业的协调发展。因此，对具体体现预算管理权限和管理效果的各种预算管理制度和方法、形式的研究和实践，就成为一些国家预算管理制度发展变化的重要内容。诸如在预算管理中实行过的单一预算制、双轨和多轨预算制、绩效预算制、规划预算制、目标管理、零基预算、多年预算等管理制度和形式，都是在不断总结实践经验的基础上，力图更好地适应政治经济形势和任务的要求，对预算管理权限和管理方法的调整。结合我国的情况，比较研究其他国家历史上和现行的种种预算管理制度和方法的社会背景及实施条件，分析研究其实践中的优缺点及经验教训，有批判地吸收

其中某些具有一定借鉴意义的内容，是本章比较研究的主要任务。

在各国的预算收支和财政构成环节中，社会保障越来越占有重要地位。这也是我国财政工作面临的一个急需探讨和正确处理的重要问题。这主要是由于社会保障制度，作为一个有相对独立意义的财政范畴和财政体系的构成环节，是社会发 展对国家和社 会提出的客观要求。随着商品经济的发展，社会保障制度更成为国家处理一系列社会问题的重要手段。在资本主义社会，社会保障制度是资产阶级力图借以缓和社会矛盾特别是阶级矛盾的重要手段；在社会主义社会，特别是在有计划商品经济条件下，社会保障制度是社会主义国家用以保障人民群众生活，提高群众福利，保持社会稳定，调节经济关系，为企业创造合理竞争条件的重要手段。因此，在一些资本主义国家，社会保障的规模不断扩大，在财政收支中占居十分显著的地位。社会保障的形式也不断多样化。社会保障制度在某些资本主义国家所发挥的重要作用是不可否认的。在社会主义国家，社会保障制度一向受到国家和社会的高度重视，有了迅速的发展。当前在我国进一步改进社会保障制度的组织管理体制，丰富完善其内容和形式，对促进社会安定团结，发展有计划的商品经济、平衡财政收支，都有十分重要的现实意义。本书的第十章结合我国实际，对各国社会保障制度的性质与历史发展、范围、资金来源与筹资方式、管理体制等问题，进行比较研究，从中提出一些改进我国社会保障制度的设想。

财政综合管理的一个重要内容是监督财政。

通常所说的财政监督，作为财政管理监督工作的一个基本构成部分，就各国的工作实践看，主要由两个相互依存又相互区别的部分所构成。一部分是由行政主管部门负责实行的财政监督检查工作，一部分是由国家各级政权机关对行政主管部门所实现的

监督。前者在一般财政教科书中以财政监督的章节形式论述较多；后者属于国家监督财政工作的范围，从财政管理的民主和法制角度看，在近代各国的财政管理工作中受到较多的重视。本书设监督财政比较研究专章，作为财政综合管理与监督篇的一个重要内容和全书的第十一章，结合我国的实际，对一些国家监督财政制度的起源与演变，对各国监督财政制度的主要特点和主要形式，对监督财政的基本体制等内容，进行比较研究，力求从中得出几点启示性的结论，作为完善和加强我国财政管理监督工作特别是民主与法制建设的参考。

书中设立这四篇十一章的理论体系，是设想从财政管理体制的比较研究入手，进而深入到财政收入管理、财政支出管理、财政综合管理与监督的比较研究。这样安排比较研究顺序的根据，主要是考虑到财政管理体制作为财政管理的基本制度，是制约财政收支和一般管理监督工作的基本组织因素。在实际工作中，财政管理体制的改革和调整，一向是各国财政管理工作的中心内容，这方面积累的经验教训和具体做法也较多。实践证明，财政管理体制改革的成败，是制约财政收支分配和各项财政职能能否充分正确地运用，并促进财政自身和整个国民经济及各项社会事业发展壮大的一个主要因素。当前我国经济体制改革的实践，也作出了这样的结论，同时也提出了这样的要求。根据这一认识，我们在书中把财政管理体制的比较研究放在起步的位置。

财政管理体制对有关方面在财政管理中责、权、利的划分和调整，根本目的在于最大限度地调动和发挥各方面的积极性和责任感，作好财政资金分配和使用的组织管理和监督工作。因此，财政管理体制的目的和任务，最终要靠各有关方面作好财政收入、支出、综合管理与监督等具体组织管理工作来实现。而这些方面的工作，又要靠财政管理体制对责、权、利的合理划分和积极性与主

动性的正确发挥而完成。根据财政工作实践中这种客观存在的依存关系，考虑到我国改革完善财政管理工作的实际情况，以及各国财政管理工作的经验积累，书中安排了第二、三、四篇的内容，对财政收入管理、支出管理、综合管理与监督，分别作了比较研究。从全书的整体结构和财政管理体制在财政管理制度中的地位角度看，其它各篇的内容也是第一篇内容的具体化和深入。因此，从财政工作的实践角度看，对这些方面的情况了解和比较研究，同样具有不可忽视的现实意义。

它山之后可以攻玉，这无疑是治学为业者的一个可贵的经验总结，也是本书写作的一个基本愿望。但在实际写作过程，却面临着“采石”和“攻玉”的双重困难，其难度都远远超出编著者的能力和初衷。在这里，有必要再次说明，本书只能作为一个初步成果，有待于在今后的使用中依据读者的批评帮助而不断完善。