

姜维壮 主编

(修订本)

BI JIAO CAI ZHENG GUAN LI XUE

比较 财政管理学



BI JIAO CAI ZHENG GUAN LI XUE 中国财政经济出版社

比较财政管理学

(修订本)

姜维壮 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

比较财政管理学/姜维壮主编. —修订本. —北京: 中国财政经济出版社, 2000.6

ISBN 7-5005-4679-3

I. 比… II. 姜… III. 比较财政学: 比较管理学
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 60701 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 14.125 印张 335 000 字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2000 定价: 29.00 元

ISBN 7-5005-4679-3/F·4207

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

说 明

本书是1992年6月初版的《比较财政管理学》的修订本。

初版发行后，曾受到社会上的肯定，1996年获得财政部优秀教材荣誉奖。为适应本校和其他单位教学与工作参考的需要，重新组织力量对初版作了修订。修订内容着重在两个方面：一是尽可能补充一些新的资料、数据，解决初版中某些内容过时的问题；二是根据实际工作中发生的重要变化，对一些重点章节作了适当调整，主要是把“国有企业财务管理体制”这部分内容从“节”扩改为“章”、同时以“国家宏观财政政策比较研究”为一章，取代了初版中的“综合财政计划管理比较研究”。目的是为了较好地适应形势发展提出的要求。

参加本书修订和编写的有（按章节顺序排列）：姜维壮（导论、第三章）、李俊生（第一章）、夏永存（第二章）、张劲涛（第四章）、杨志清（第五章）、黄桦（第六、七、八章）、傅志华（第九章）、张玉（第十章）、李新华（第十一章）、刘修文（第十二章）。全书仍由姜维壮担任主编和总纂。

90年代以来，国内外财政管理方面的改革变化内容较多，也有许多争论的问题，这为比较研究工作增加了难度。限于作者的脑力，书中疏漏差错之处在所难免，敬希读者指正。

编 者

2000年3月

目 录

导 论	(1)
-----------	-------

第一篇 财政管理体制

第一章 中央与地方之间财政关系的 比较研究	(13)
第一节 中央与地方政府之间财 政支出责任的划分	(14)
第二节 中央与地方政府之间财 政收入的划分：原则	(29)
第三节 政府间的财政转移支付 制度：规范化与模式	(32)
第二章 税收管理体制比较研究	(42)
第一节 各国税收管理体制的基 本概况	(42)
第二节 税收管理权的划分	(50)
第三节 中央与地方政府之间的 税收分配格局	(54)
第四节 各国税制比较分析	(60)

第三章 国有企业财务管理体制比较

研究…………… (63)

第一节 西方国家国有企业管理

体制的概况与特征…………… (63)

第二节 我国国有企业财务体制

的特征与改革进程…………… (74)

第二篇 财政收入管理

第四章 税制结构比较研究…………… (88)

第一节 各国税制结构概况…………… (88)

第二节 各国税制结构比较…………… (96)

第三节 税制结构的发展趋势…………… (118)

第四节 从税制结构比较中得到
的几点启示…………… (123)

第五章 20 世纪 80 年代以来各国税 制改革比较研究…………… (129)

第一节 美国税制改革及其影响
…………… (130)

第二节 其他发达资本主义国家
的税制改革…………… (140)

第三节 发展中国家的税制改革
…………… (154)

第四节 各国税制改革的特征、
趋势和启示…………… (169)

第六章 国家信用制度比较研究…………… (184)

第一节 内债…………… (185)

第二节 外债…………… (215)

第三篇 财政支出管理

第七章 财政支出结构与管理比较研究.....	(235)
第一节 各国财政支出结构的内 容、特点与发展趋势.....	(236)
第二节 从各国财政支出结构管 理的比较中得到的几点 启示.....	(251)
第八章 财政支出效果评价比较研究	(256)
第一节 各国财政支出效果的评 价方法.....	(257)
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.....	(272)
第三节 从财政支出效果评价的 比较中得到的几点启示	(274)

第四篇 财政综合管理与监督

第九章 国家宏观财政政策比较研究	(278)
第一节 财政政策是政府宏观调 控的重要手段.....	(279)
第二节 战后美、英等国积极运 用扩张性赤字财政政策	

.....	(285)
第三节 日、德等国战后实行“先 紧后松”的财政政策	(291)
第四节 90年代以来发达国家 普遍实施紧缩财政政策	(306)
第五节 发达国家财政政策的特 点及启示.....	(315)
第十章 国家预算管理制度比较研究	(317)
第一节 美国国家预算管理制度 的演变及理论发展.....	(318)
第二节 一些资本主义国家的预 算制度和编制方法.....	(327)
第三节 社会主义国家预算制度 和我国预算管理制度的 重大改革.....	(377)
第十一章 社会保障制度比较研究.....	(388)
第一节 社会保障的产生和发展	(389)
第二节 社会保障的性质和范围	(395)
第三节 社会保障筹资模式.....	(403)
第四节 老年退休制度.....	(413)
第十二章 监督财政制度比较研究.....	(418)
第一节 议会决定和监督财政制	

	度的起源与发展·····	(419)
第二节	议会决定和监督财政的 主要内容·····	(422)
第三节	财政立法：议会决定和 监督财政的主要形式·····	(429)
第四节	议会决定和监督财政的 机构·····	(434)
第五节	比较国外议会决定和监 督财政制度的几点启示 ·····	(438)

导 论

关于编写这本书和开设这门课程的指导思想，在初版的前言中曾作了如下的说明：“《比较财政管理学》是根据科研教学要贯彻‘三个面向’的指导思想编写的。”在导论中再次强调：“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。”

上述说明和强调表明，力争全面正确地理解和运用小平同志提出的教育要贯彻“三个面向”的方针，既是编写这本教材的理论和政策依据，也是这门课程教学的基本指导思想。

1992年教材初版出版以来，邓小平理论在我国各项工作中的指导地位，得到党和国家更高更明确的肯定，特别是在1997年9月召开的党的十五次全国代表大会的报告中，明确提出：大会的主题是：高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向

21 世纪。又强调指出：旗帜问题至关重要。旗帜就是方向，旗帜就是形象。并把高举邓小平理论的伟大旗帜确定为这次大会的灵魂。明确提出：坚持邓小平理论，在实践中继续丰富和创造性地发展这个理论，这是党中央领导集体和全党同志的庄严历史责任。在这次大会上进行了部分修改通过的《中国共产党章程》的总纲中，也明确规定，中国共产党以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论作为自己的行动指南。指出：邓小平理论是马克思列宁主义的基本原理同当代中国实践和时代特征相结合的产物，是毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展，是马克思主义在中国发展的新阶段，是当代中国的马克思主义，是中国共产党集体智慧的结晶，引导着我国社会主义现代化事业不断前进。

根据这些新的重要的决定精神，在学习本书和教学实践中，有必要力求从不同的角度加深对贯彻“三个面向”方针的全面正确理解。

首先是从理论指导和政策运用的角度，全面深入地学习和理解这一方针。重点是：理解提出这一方针的历史背景及其在建设有中国特色社会主义理论体系中和社会实践中的重要意义。这一方针是小平同志 1983 年 10 月 10 日为景山学校校庆的题词，全文是：“教育要面向现代化、面向世界、面向未来。”^① 如果从邓小平理论体系的角度去学习思考，可以看出，这一方针是邓小平理论体系在指导教学和科研实践中的具体运用，包括较深远丰富的内涵，其本身也有一个丰富发展的过程。这可以从以下几个方面去思考和加深理解：

（一）从小平同志倡导的“解放思想，实事求是”这一思想路线去思考理解，可以看出正是这一路线在一定的历史背景下对

① 《邓小平文选》，第三卷，人民出版社，1993 年版，第 35 页。

指导教学和科研工作的具体运用。

(二) 从经济建设方针政策领域去思考理解, 可以看出这一方针是改革开放方针政策的有机组成部分和在教育领域的具体化, 其中包括关于运用国外的先进技术、管理经验作法和资金等的一系列重要论述。

(三) 从这一方针的丰富和完善过程方面去思考理解, 可以看出在小平同志的多次重要讲话中, 特别是 1992 年的南巡讲话中, 对这一方针的思想内容作了进一步系统的概括强调, 主要的如: 1992 年 1 月 18 日至 2 月 21 日在武昌、深圳、珠海、上海等地的讲话中指出: “总之, 社会主义要赢得与资本主义相比较的优势, 就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果, 吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式、管理方法。”^① 这一策略思想在党的十四次代表大会的报告中多处作了引用。

(四) 从国际经验教训的总结方面去思考理解, 可以看出其深远的国际历史实践意义。有的国家曾在一定时期执行重视发展教育的方针, 但使用大量教育投资培养出的学生, 由于不是面向实际需要以培养国家建设人才为目标, 造成毕业就是失业的后果, 成为社会不安定甚至促成国家领导人下台的一个重要因素。而许多经济发展取得较好成效的国家, 都与重视教育和执行教育为经济建设服务的方针紧密结合相关。也有的国家执行盲目排外的教育方针, 特别是对资本主义采取全面否定的方针, 给国家建设带来十分有害的消极后果。这是苏联、也是我国过去一段时期实践的经验教训。

从上述这些方面学习、思考“三个面向”方针的指导意义,

^① 《邓小平文选》, 第三卷, 人民出版社, 1993 年版, 第 373 页。

可以看出：在财政教学、科研和实际管理工作中，坚持立足于我国社会主义现代化建设的实际，以马克思主义为指导，有目的地去积极研究、分析和有选择、有批判地吸收借鉴国外一些国家，包括发达资本主义国家的财政管理制度、方法和实践中可为我用的经验教训，应是一项十分重要的策略任务。这是编写和修订本书的主要动机和指导思想，也是组织本课程教学的指导思想和努力方向。

二

从财政的性质及财政管理中体现出的一些共性与特性相互关系的角度学习“三个面向”方针，可能更有利于从财政管理角度加深对其可行性和重要现实意义的具体理解和自觉运用。

在本书初版的导论中曾提到：“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，而现代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。”这可以从以下两个方面加以理解：

（一）从财政一般和财政特殊的关系以及现代财政某些范畴产生发展的历史背景和社会条件等方面去理解。财政作为“历史久远的经济范畴”，说的是财政一般；而“现代财政的某些重要范畴”的形成和发展，说的是财政特殊。但这些特殊中又体现着许多的共性，即现代不同社会、不同国家财政的不同阶级和社会属性中所包含的许多共性，其中反映着现代社会化生产的一般规律和现代化管理通行的方法制度与经验教训。这些内容体现在现代财政管理的许多重要范畴中。

以国家预算为例。国家预算作为现代财政的一个重要范畴和财政管理的一种基本形式，是与商品经济发展紧密关联的产物。国家预算在 14、15 世纪首先出现于商品经济较发达的英国，随着资本主义商品经济的发展和阶级力量的变化，成为新兴资产阶级与专政的封建贵族之间争夺控制财权的主要工具。此后随着市场经济的发展和管理手段的现代化以及管理经验的积累，预算的管理制度、方法手段、内容结构等都不断变革完善，当代一些市场经济发达国家通过预算收入政策的贯彻、支出结构的调整、效率目标的强化，在优化资源配置、调节收入分配、稳定与促进经济和社会发展、保证国家各项职能实现、维护资本主义社会制度和资产阶级利益等方面，发挥着举足轻重的作用。

现代税制是现代各国财政管理中另一个兼有特性与共性的重要范畴。现代税制是从古老的直接税适应商品经济的发展，经历了长期的演变过程而形成的，其中有许多反映市场经济客观规律的运用和实践经验的内容，集中体现在一系列赋税原则中。主要有 18 世纪中期提出的斯密赋税四原则，19 世纪下半期提出的瓦格纳税收征管四项九条原则，以及当代西方一些国家概括提出的税收征管公平与效率两大基本原则等。这些原则被不同程度地运用于税收征管活动的各个方面，体现出对市场经济条件下税收征管活动的普遍性参考借鉴价值。

(二) 国家信用也是具有这种属性的现代财政管理的一个重要范畴，集中体现在其产生和发展变化与商品经济的紧密依存关系上。公债作为一个财政范畴，早在公元前 4~5 世纪已在罗马、希腊等国产生，而作为一种国家信用制度，则是首先出现在 14、15 世纪地中海沿岸的热那亚、威尼斯等一些商品经济和资本主义制度萌芽较发达的城市地区。随着资本主义商品经济的发展和在 15 世纪末 16 世纪初的地理大发现（1493 年哥伦布发现美洲；

1519年麦哲伦发现印度),以及殖民地和海上贸易的迅速发展,一些商品经济较发达的国家,如西班牙、葡萄牙、荷兰、英国、法国等,为了支持争夺殖民地的战争和发展海上贸易,以及满足发展市场经济所必需的社会基础设施建设的需要,在财政支出急速增长的条件下,国家信用规模不断扩大。马克思曾把国债制度称之为现代工商业的产物,指出它在保证国家不断膨胀的财政支出需要的同时,也成为资本主义“原始积累的最强有力的手段之一。”其力量的强大表现在“它象挥动魔杖一样,使不生产的货币具有了生殖力,这样就使它转化为资本,而又用不着承担投资于工业,甚至投资于高利贷所不可避免的劳苦和风险。”^①在当代一些市场经济发达国家,近几个世纪特别是进入20世纪以来,国家信用规模急剧膨胀,已发展为各国用以筹集财政资金和贯彻国家宏观调控政策的主要财政范畴。发展中国家的内外债规模更是迅速增长。国债规模的膨胀,特别是外债规模的膨胀和结构上的失衡以及管理运用上的失误,成为形成近年金融危机的一个重要因素。对国债的合理规模、科学结构以及有效管理运用的研究,是当代各国普遍重视的一个重要课题。

三

上述一些重要的现代财政范畴在管理运用中所形成的特种原则、制度、目标、政策措施等内容,综合地体现在许多国家现代财政管理的一系列活动中,使现代财政管理表现出较强的积极作用和相互之间交流借鉴的必要性与可行性。

^① 马克思:《马克思恩格斯全集》第23卷,人民出版社,1972年9月版,第823页。

本书以《比较财政管理学》命名，意在强调管理在财政工作中的特殊地位。在初版的导言中曾作了如下的说明：“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。”

从财政工作的历史实践过程看，财政管理在财政工作中的这种重要的决定性作用主要表现在两个方面：一是财政管理作为人类在财政工作中的一系列有目的的活动，集中体现着人的主观能动作用；二是通过这种有目的的能动作用，根据对社会具体条件和规律的认识，贯彻执行国家的方针政策，处理国家与经济及社会之间的矛盾关系，在市场经济条件下主要是处理国家与市场经济之间的关系，使国家上层建筑的积极作用得以发挥。在这方面，从历史发展过程看，西方发达国家在通过财政处理国家与市场经济之间的关系的实践中所采取的理论政策的具体措施，大致经历过以下几个发展阶段：从18世纪中期至19世纪上半期实行所谓“自然自由制度”；自19世纪中期至20世纪20年代提倡实行有一定限度的所谓“社会政策”和国家干预制度；20世纪30年代至第二次世界大战前实行国家全面干预经济的政策；二战以来在几个市场经济发达国家宣传推行所谓“混合经济”、“社会市场经济”、“福利资本主义”等制度。在宣传和实施这些理论政策与管理制度的实践过程，西方国家在财政管理中逐渐形成一系列较具现代化的特征，对实行市场经济国家的财政管理有普遍性的参考借鉴意义。主要体现在以下一些方面：在理财观念上，重视宏观调控和效率优先；在管理原则上，从人治为主向法制为主转变；在管理方式上，从单一型管理环节向综合型多环节结构管理方式发展；在管理方法上，由经验方法为主向科学计量方法转变；在收支关系处理上，从一般性强调量入为出和预算无条件收支平衡为主向量出为人和综合平衡，促进国民经济和社会事业协调发展