

 21世纪经济学系列教材
ECONOMICS

现代外国财政制度

第二版

Modern Foreign Public Finance Systems

王德祥 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

 21世纪经济学系列教材
CONOMICS

现代外国财政制度

第二版

Modern Foreign Public Finance Systems

王德祥 编著



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/王德祥编著. —2 版. —武汉: 武汉大学出版社, 2016. 7

21 世纪经济学系列教材

ISBN 978-7-307-17723-9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 065101 号

责任编辑:陈 红 责任校对:李孟潇 版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北金海印务有限公司

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 22.75 字数: 536 千字 插页: 1

版次: 2005 年 11 月第 1 版 2016 年 7 月第 2 版

2016 年 7 月第 2 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-17723-9 定价: 40.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

第二版前言

经过三十多年的改革开放，中国经济已进入创新驱动发展的新阶段。创新驱动除了技术创新驱动，还包括制度创新驱动；在制度创新中，财政制度的创新是重要内容；而要实现财政制度创新，学习和借鉴国际经验又是十分必要的。《诗经·小雅》云：“他山之石，可以攻玉。”

《现代外国财政制度》正是期望能发挥这一作用。为了让读者可以比较全面、系统地了解当前主要发达国家的公共财政制度和其他国家的财政制度，此次修订在保持原有结构基本不变的基础上，根据有关国家政府网站的信息和国际组织公布的最新资料，更新和改写了大部分内容。

与第一版相比，修订版的主要变化和调整是：第一，增加了俄罗斯、印度、芬兰财政制度的内容，它们或许能反映北欧福利国家、经济转轨国家和发展中大国的财政制度特征。第二，加强了公共财政制度的理论基础叙述，例如，公共支出理论、公共债务理论、财政分权理论部分的补充与完善。第三，结合现实调整了一些章节，例如公共支出部分的社会保障制度模式、农业和农村发展支出模式、基础教育支出模式；公共收入部分的直接税主体、间接税主体、直接税与间接税并立模式，税收征管模式；公共债务部分的美国和日本的地方债制度，公债可持续问题。第四，为了真实地反映国外状况，对一些引用的图表尽量不做加工和更变，使其保持了原有形态。第五，主要内容、图表和数据均取自原文权威文献，具有可靠性。

本次修订受益于许多著述者的相关研究。另外，研究生雷蕾、张惠、任静、唐飞、李智、许贝贝、周瑞雪、周宁宇、文洁为本书的数据和资料更新做了许多工作。武汉大学出版社的陈红编辑，为本书做了极为出色的编辑工作，在此一并表示感谢。

编者

2016年4月

目 录

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 公共财政制度近年来的改革与发展	11
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	23
第四节 公共预算的结构模式	29
第五节 公共预算的编制方法	74
第六节 公共预算的管理	85
第三章 公共支出制度	94
第一节 公共支出制度概述	94
第二节 主要国家的公共支出模式	99
第三节 社会保障支出制度	108
第四节 农业和农村发展支出制度	122
第五节 基础教育支出制度	132
第四章 公共收入制度	139
第一节 公共收入制度概述	139
第二节 税收制度：直接税主体模式	143
第三节 税收制度：直接税与间接税并立	172
第四节 税收制度：间接税为主体	199
第五节 税收管理制度	214
第五章 公共债务制度	222
第一节 公债制度概述	222
第二节 公债理论	225
第三节 美国的公债制度	229

第四节	日本的公债制度	245
第五节	公债增长机制与可持续性	259
第六章	公共财政体制	266
第一节	公共财政体制概述	266
第二节	财政分权的基本理论	269
第三节	美国的财政联邦制	275
第四节	德国的合作型财政联邦制	280
第五节	日本的财政分权体制	286
第六节	芬兰的财政分权体制	292
第七节	俄罗斯的财政联邦体制	295
第八节	印度的财政联邦体制	301
第九节	财政转移支付制度	307
第七章	国有资产管理体制	326
第一节	国有资产管理体制概述	326
第二节	美国的国有资产管理体制	331
第三节	意大利的国有资产管理体制	335
第四节	新加坡的国有资产管理体制	340
第五节	俄罗斯的国有资产管理体制	346
参考文献		353

第一章 导 论

制度是社会和组织的行为规范。公共财政制度是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、责任和权利等方面的规定，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、西方国家近年来公共财政制度的改革和发展。

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当代国外财政制度的一般形态。

一、制度与制度变迁

制度是社会和组织的行为规范，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。制度为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安排、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形态。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。

关于制度变迁和制度发展，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，必然引起严重的社会动荡与不安。这些形成了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。在各种外来冲击和震动面前，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）强制性制度变迁。强制性制度变迁是一种相对突变，主要是指在强烈的外在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，政府的政策调整和一些法令的颁布即是如此。（2）诱致性制度变迁。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，诱致性制度变迁将会发展为强制性制度变迁，强制性制度变迁中又会伴随诱致性制度变迁，二者没有绝对界线。

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

财政是指国家的收入和支出活动。财政活动主要由从事国家管理的政府（各级政府部门和机构）来完成，为了保证财政活动有序进行和避免收支不当、部门和人员徇私舞弊、民众不遵从和不配合，以法律、政令等形式所建立的规定、组织和程序就是财政制度。简单地说，财政制度就是国家制定的关于财政活动的规定和行为规范。

财政制度是一国经济制度的重要组成部分。它的功能是：（1）规定财政的性质、目的、作用和原则，为财政活动提供准则、范围、方向和路径；（2）规定财政活动的内容、主体、责任和相互关系，为财政运行确立组织结构、机制、纪律和秩序；（3）为政府履行社会经济职能、进行国家管理提供财力基础和制度保证。

财政制度按它所对应的财政的性质和作用差异，可分为专制性财政制度、自利性财政制度、公共（性）财政制度。例如，公共财政制度所确定的财政就是公共财政，也即保证公共品提供、为居民公众利益服务的财政，它的收支活动本质上是代表公共利益的（而不是代表专制统治者，也不是代表政府部门或管理阶层的利益的）。公共财政作为一个概念，主要是定义一种非“私”的财政属性或为“公”的导向特性^①。

从历史来看，专制性财政制度是奴隶社会和封建社会的财政制度，这种财政制度本质上是为君主专制统治服务的。虽然它可能比较系统（例如中国古代西周的“九赋九式”制度），也可能会进行一些有益于民生的制度调整（例如秦汉以后中国古代的历次财税改革，“租调制”、“两税法”和“一条鞭法”改革等），但它由君主支配、为专制统治服务

^① 关于公共财政的概念，中国财政学界从不同角度给出了多种定义和解释，如公共财政即民主财政、法制财政、民生财政等等。

的性质不会改变。

自利性财政制度是专制性财政制度崩溃、公共性财政制度尚未完全建立时期的财政制度，它的特点是收支安排由政府 and 议会控制，财政活动主要是保证政府利益和维护政府的权威与声望。虽然它看起来比较民主，也会关注民生疾苦和社会公益，但它用于社会发展和公众福利的比重（相对政府自身的消费）不可能很大。

公共财政制度是现代国家的财政制度模式，它以现代市场经济制度和国家现代化发展为基础。其中，又以第二次世界大战后西方发达市场经济国家所建立的公共财政制度为代表。从其内容和组成看，它主要由公共预算、公共支出、公共收入、公债、公共财政体制和国有资产管理体制所构成。作为现代财政制度^①的代表模式，公共财政制度具有鲜明的公共性、民主性和分权性特征。

（一）以提供公共品和履行三大职能为核心

公共财政制度与其他财政制度的根本区别，首先在于它强调现代财政的公共服务性质和资源配置、公平分配、经济稳定的职能^②。公共品是指公众需要而个人和市场主体不愿和不能充分提供的物品与服务，如国防、治安秩序、社会保障、医疗卫生、环境保护、教育和基础设施等。现代财政提供公共品就是面向广大居民、为公众服务，为市场经济发展提供基础、条件和支持，体现了现代条件下国家财政的目的和方向的根本转变。而现代财政的资源配置、收入分配和经济稳定职能，则体现了现代财政在作用和功能上的重大变化。所谓资源配置职能，是指财政通过提供公共品吸收和运用一部分社会资源，从而调整社会资源的配置和运用格局，使社会资源的配置和运用达到最优状态，避免社会资源过多地用于私人品的生产，出现公共品供应不足和不能满足公众需要的状况；财政的分配职能，是指通过财政活动改变市场分配可能出现的严重的分配不公问题，维护社会的公平正义；财政的稳定职能，是指通过财政活动调节市场供求关系、平抑波动、保证市场经济稳定运行。

从实践上看，目前发达市场经济国家的公共预算中，用于公共品和公共服务的支出都占 90% 以上，用于政府行政管理费用不到 10%。在美国联邦政府的预算支出中，每年的行政管理支出甚至不到 1%，而社保、低保、医疗健康支出这三项就占 60% 左右。财政收入也大众化了，除贫困家庭以外，一般在工作的人都会缴纳个人所得税和社会保障税（费），低收入者和老人通过低税率和税收优惠、接受医疗照顾和各种公共服务客观上缩小了与高收入者的差距。目前发达市场经济国家的财政收支状况与它们在 20 世纪上半期以前相比已完全不同。

（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，还在于它以公共选择和民主监督作为运行机

^① 在中国学术界近年的讨论中，现代财政制度是指适应国家治理体系和治理能力现代化要求的财政制度，它应具有统一规范、公开透明、结构合理、调节有力、运行高效的特点。这一定义主要是针对中国实际所提出的财政制度改革的方向和建设目标。

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

制。20世纪60年代以后,以布坎南为代表的美国公共选择学派提出财政运行的“公共选择理论”,明确指出在市场经济条件下政府和公共部门的人员也不能避免谋求自身利益的问题,尼斯坎宁甚至构建了一个预算最大化模型来反映政府部门出于自身利益的、不切实际的预算控制情况。在公共选择学派看来,要保证财政的公共性,保证财政能根据公众意愿有效地提供公共品和公共服务,必须要求实行财政民主化,让公众参与财政预算决策,知晓财政收支的执行状况。这意味着财政预算必须公开、透明、完整,财政收支情况必须接受公众(或通过公众代表)的监督和质询,而不能任由政府部门操纵。为此,布坎南专门写作了《民主财政论》一书^①。

“公共选择理论”是对发达市场经济国家财政运行实践的总结和思考,对发达市场经济国家财政运行实践产生了很大影响。目前,西方发达国家的中央或联邦预算主要采取政府各部门编制、议会审议通过并立法、预算文本全面公开、专门机构监督执行和审计检查的方式。州、省或区域预算以及县预算与中央或联邦预算大体相同,但相对简化。市、乡、镇等地方基层预算则采取居民公众直接进行讨论、审议和投票通过、监督执行的方式。公共选择和民主监督已成为现代公共财政运作的一般形式,成为保证国家财政民主性和公共服务性的重要机制。

(三) 以分权负责和分层管理为组织模式

公共财政制度与其他财政制度的区别,也在于它实行分权负责和分层管理的结构安排或组织模式。在西方学术界,这种组织模式又称财政联邦主义模式,是指国家财政划分为中央或联邦财政、州或省财政、县市乡镇财政,各级财政之间划分公共服务供应边界和税收范围及权限、互不隶属、各自负责。1956年,蒂布特曾以居民流动性差异分析了中央财政和地方财政在收入和支出上的要求和约束,论证了中央和地方财政之间划分权限、自主运作、提供不同公共服务的合理性^②。蒂布特认为,由于地理环境和社会文化差异,各地方的居民存在不同的公共品和公共服务需求偏好,在居民可以自由移居的情况下,如果地方政府不能满足居民意愿,提供他们所需要的公共品,居民就会不愿交税并迁向其他地方,这在客观上要求实行财政分权模式——给予地方政府财政自主权,让它们根据居民意愿自主安排财政收支活动,提供居民满意的公共品和公共服务。在蒂布特提出“用脚投票模型”之后,奥茨又提出了分权定理和基层优先(分权)原则^③。

蒂布特和奥茨的理论模型是以西方发达市场经济国家的财政分权模式为基础的。早在19世纪后期,美国和西欧一些国家就已实行“地方自治”制度。而1787年的美国《联邦宪法》则明确规定了联邦与各州分权:联邦征收捐税、关税、商品税和发行债务,用于偿付战争债务、保障国防安全和提供社会福利,“凡未授予联邦、也未禁止州行使的权力,由各州保留或由人民保留”。第二次世界大战以后,更多国家采取了分权型的财政组织模式,包括传统上偏好集权体制的日本。目前,许多发展中国家和经济转轨国家(如

① 詹姆斯·M. 布坎南. 民主财政论. 北京:商务印书馆,2002.

② Charles Tiebout. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956 (64).

③ 华莱士·E. 奥茨. 财政联邦主义. 南京:译林出版社,2012.

俄罗斯等)都实行财政分权模式。财政分权模式的关键是分工负责,有效提供全国性、区域性和地方性公共服务,对各自辖区的居民负责;在地方基层,财政分权体现为“地方自治”,它是基层政府与居民群众紧密联系、合作发展的关键制度或机制。

关于财政制度的变迁和发展,马斯格雷夫在其 *Fiscal Systems* (1969 年)中进行了分析^①。他认为经济结构(包含发展阶段水平和技术的作用)和收入分配状况(社会矛盾)可能是主要因素,人口、社会思想和政治制度(政府形成)是重要因素。在下节我们将对公共财政制度的形成情况进行讨论。

第二节 公共财政制度的历史发展

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。其中,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基本条件,而经济结构变化下的社会矛盾、经济危机和国际竞争则是公共财政制度形成与发展的动力因素。

一、萌芽阶段(1640—1880 年)

公共财政制度萌芽与资产阶级民主革命爆发、封建专制统治结束密切相关。1640 年 4 月,英王查理一世为筹措军费、镇压苏格兰起义,重新召集了议会(1629 年被查理一世解散),但由于议员们拒绝国王的要求并激烈抨击其专制行为,查理一世再次解散议会并抓捕议员,结果导致资产阶级革命爆发。1689 年英国议会通过《权利法案》,确立君主立宪制,宣告专制统治结束。根据《权利法案》,国家的财政开支和征税需由议会讨论和批准。这标志着财政制度的转变。

英国资产阶级革命胜利后,圈地运动、海外贸易和殖民地开发使大量财富聚集到英国资产阶级手中,英国的工场手工业加速发展。1760 年后,英国率先开始工业革命。

1776 年,亚当·斯密的《国民财富的性质和原因的研究》问世。该书提出,市场经济和每个国民发挥自己的天赋才能是社会财富增加的源泉,国家(政府)的责任就是保障社会独立、保证个人权利、发展公共事业(如学校和道路设施等)。斯密的政府与市场分工的理论、财政公共性与市场私利性的思想,受到英国社会的高度赞扬,也对工业革命中的欧洲大陆和北美产生了极大影响。

1800 年以后,欧美国家已经开始具备一些萌生公共财政制度的条件,并出现了一些具有公共性质的制度安排。(1)早期的公共预算制度。例如,1789 年英国国会通过了第一个国家预算,正式建立年度预算制度。此后,法国、德国、美国等欧美国家先后建立预算制度。在美国,国会还在规范预算管理上取得进展,一是运用分项拨款方式来控制联邦政府的支出;二是建立了独立的国会预算拨款委员会审查和控制支出(1865 年),后来又建立了 8 个独立的拨款分委员会。(2)教育、济贫、农业和农村支出制度。例如,美国各州从 1827 年开始建立公立中、小学,实行全免学费的小学义务教育,马萨诸塞州在 1852 年最早通过《义务教育法》。英国在 1843 年修订《济贫法》,1880 年颁布《教育

^① 理查德·A. 马斯格雷夫. 比较财政分析. 上海:上海三联书店、上海人民出版社,1996.

法》，实行5~10年的义务教育。法国在1852—1870年，修建了多达上万公里的乡村小道。

总体看，这一时期各国财政支出的主要方向是国防、行政管理、债务利息，用于居民公共服务的支出如济贫、基础设施、农业农村发展、义务教育的开支很小。以1875年美国联邦支出为例，在2.74亿美元的总支出中，军队支出（陆军、海军、抚恤金）占31.2%，利息占37.5%，行政管理占25.9%（一般事务如外交、征税、邮政等占19.6%，内政占6.3%），港口和河流建设等仅占5.3%^①。

二、初始阶段（1880—1945年）

1880年后，随着以电力、汽车、化工、钢铁为代表的第二次工业革命的发展，欧美各国的工业化水平进一步提高，工业就业和生产比重超过农业，成为主导产业。资本积累和大工业生产带来了巨大的物质财富，也带来了生产过剩、失业和严重的社会分配矛盾。欧美各国的工人运动和社会运动高涨。同时，工业贸易竞争和殖民地争夺也加剧了国家间的矛盾与冲突，如1898年美西战争、1899年英布战争、1808年波斯尼亚危机、1911年摩洛哥危机和意土战争、1912年和1913年两次巴尔干战争、1914—1918年第一次世界大战。

这一时期，除了马克思主义，在欧美还出现了社会改良、福利主义和社会民主化思潮。在德国，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，认为国家是社会的最高形式，是社会公共机构，在进步的文明社会中，国家的公共职能应不断扩大，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，以此来促进工业发展。在英国，费边主义思想和福利经济学派兴起，它们要求国家关注公众利益，运用财政活动促进社会资源的最优配置，倡导从社会福利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。阿瑟·庇古1920年出版《福利经济学》，1928年出版《公共财政学研究》，他提出了收入边际效用说和社会福利标准，认为政府应向富人征收累进所得税和遗产税，用来发放失业津贴、社会救济、养老金、医疗保险和房屋补贴，增加社会福利，使社会满足的总量增加。

工业化、社会矛盾发展和社会思想的变化促使各国开始关注公平分配和缓和社会矛盾问题。从1883年起，德国先后出台《疾病保险法》、《工伤事故保险法》、《老年和残障保险法》，建立了最早的社会保障制度。进入20世纪后，英国、法国、北欧国家、日本和美国先后建立了社会保障制度。1929年经济大危机后，在凯恩斯写作《就业、利息和货币通论》、阐述国家干预必要性的同时，美国进行了“新政”改革，尝试运用财政政策来推动社会基础设施建设，促进社会就业和经济复苏。在财政收入和税收政策方面，1895年美国联邦政府鉴于西部农业团体和其他社会团体对改革税制、抑制分配不公平的要求，

^① United States Department of the Treasury. Annual Reports of the Secretary of the Treasury. 1866—1877, 1921.

决定开征综合个人所得税,虽然因联邦最高法院裁决“违宪”而搁浅,但最终在1909年通过修宪而合法并于1913年正式开征个人所得税和公司(所得)税,这标志着国家财政发挥公平分配功能的开端。在英国,下议院1909年通过财政预算第一次大幅提高了对土地所有者和非劳动收入的税收,增加了遗产税,同时大幅度提高了对养老金等社会福利项目的支出。虽然这一预算案遭到代表贵族和上流社会利益的上议院的反对,但围绕预算审批权的斗争最终使下议院取得胜利(1911年英国议会通过法案,决定最后预算审批权在下院),这标志着国家财政真正开始走向“公共选择”的机制与道路。

而第一次世界大战之后,出于对战争发生与国家政治制度关系的反思,各国开始推进政治民主制度建设。1918—1928年,德国、奥地利、匈牙利、波兰、荷兰、英国、加拿大、美国等欧美国家,纷纷建立了公民普选的制度。这为公共财政制度的建立准备了政治条件。

这一时期,欧美各国的公共服务支出比重有较大提高。以大危机后财政干预规模最大的美国为例,1938年联邦财政总支出72.38亿美元,其中公共服务支出(包括社会救济、公共工程、社会保障、农业支出)占52.2%,已超过国防、行政管理、利息和一般事务性支出;在62.41亿美元的联邦财政收入中,个人所得税和公司税占41.4%,这两项再加上资本利得税、超额利润税、遗产与赠与税、社保税共占60.4%,可见联邦税收模式已由间接税为主转变为直接税(所得税)为主^①。而同期,英国的财政(中央和地方)总支出中用于经济、社会和环境服务的支出比重为50.2%^②,也超过国防与行政支出。

三、形成和发展阶段(1945年至目前)

第二次世界大战结束以后,鉴于第二次世界大战爆发的教训和反思,西方各国一方面积极建立维护世界和平的国际秩序;另一方面积极完善政治、经济民主化机制,促进国内的社会经济发展。50年代初,工业化再次加速;60年代初,主要国家的工业增长开始减速。70年代初石油危机爆发后,西方国家普遍出现工业收缩趋势。由于战后的经济恢复、重建和经济增长的起伏,由于社会民主化发展和公众对社会服务、公平分配的要求,也由于东、西方制度竞争的环境(战后初期就形成了东、西方两大阵营,并逐渐形成冷战格局),西方国家开始进行制度调整,建立公共财政制度。

与此同时,公共财政理论也应运而生,为公共财政制度提供了支持。1954年,美国经济学家保罗·萨缪尔森在《经济学与统计学评论》发表著名论文《公共支出的纯理论》,明确提出公共品的概念,运用一般均衡方法论证并提出财政提供社会公共品、满足公众需要、提高社会福利水平或优化资源配置的条件。1956年,蒂布特提出“用脚投票模型”,论证了中央和地方分权、构建财政分权体制对于保证各类公共服务良好供应的必要性和重要性。1959年,马斯格雷夫出版《公共财政理论》,提出现代财政的资源配置、公平分配和经济稳定三大职能,提出了中央、地区和地方基层进行职能分派和税收划分的

① Annual Reports of the Secretary of the Treasury, 1940.

② Peacock, Alan T., Jack Wiseman. The growth of public expenditures in the United Kingdom. NBER, Princeton University Press, 1961.

经典模型。60年代,以布坎南为代表的公共选择学派提出,为防止和约束政府官员追求自身利益最大化的行为、保证财政的公共性,必须实行完善的财政民主化制度,建立完善的公共抉择、预算公开和社会监督机制。

一般来看,西方各国大体在60年代建立了公共财政制度的基本框架。此后,在应对经济衰退的过程中,又不断进行调整、补充和完善。从建立和发展过程来看,对公共财政制度建设具有重大作用和影响的主要有4大改革或环节,即:财政分权改革、税收制度改革、预算制度改革、社会保障制度改革。

(一) 财政分权改革

财政分权关系到各级财政的职责、公共服务分工和有效供应问题,也关系到消除集权统治和防止专制政府复活、剥夺公民权利、危及世界和平问题。第二次世界大战尚未结束时,美英苏三国签订《雅尔塔协定》和《波茨坦会议》就决定:战后德国和日本应以政府分权、发展地方权限为原则(作为去纳粹化、去军国主义化的重要措施)。

战后,在美国占领军当局的主持下,联邦德国新宪法《基本法》(1949年)明确规定德国实行联邦制(地方市镇实行自治),考虑到历史传统(1870年前和1919—1933年实行各州和地方自治),德国建立了分权+协商的财政分权制;日本新《宪法》(1946年)明确规定国家实行民主化、三权分立和地方自治,并制定了《地方财政法》和《地方自治法》,规定了都道府县和市町村的公共职能与地方税收,建立了接近美国模式的财政分权制。

美国作为联邦制或分权制的创始国,一些州在1870年后就将分权制用于州和地方,并在州法中规定地方自治。战后,所有州与市镇乡都实行财政分权(80%的州与县分权),并且改革、完善了居民选举制度(包括选举前登记、直选候选人、地方选举和司法选举等)。由于美国的财政分权比较彻底、各级政府自主权大,因此往往成为其他国家改革的参照。

其他西方国家由于非强制性,财政分权改革的选择性大,故有的起步晚(如法国),有的开始早但进展慢(如意大利),效果也不同。分权改革的重要性在于:分权将各级政府的服务责任和相关税收明确规定下来,使各级政府处于平等和自主状态,在居民票选的政治民主制度下,是否努力提供公众需要的公共品成为选择标准,这就促使各级政府坚持运用公共选择机制,认真提供公共服务,自觉维护分权自主格局。至于分权改革的效果,主要取决于分权的明确性与合理性以及地方自治的水平或居民对政府监督约束的情况。

(二) 税收制度改革

经济恢复后,从1948年起,西方各国先后对税收制度进行了改革和调整:一是建立具有大众性和分配性特征的综合型个人所得税制度,以此来加强对收入分配的调节并用于稳定经济运行(通过改变税率来调节社会需求);二是建立直接税(个人所得税为主,包括财产税、遗产税等)占主导的税制结构模式,以支持日益增长的公共服务支出,取代间接税(商品和劳务税)占主导的税收模式。

表1-1反映了美国等5个主要国家的个人所得税占GDP的比重情况,其中,北欧的

瑞典比重最高，亚洲的日本比重最低（OECD 没有计算日本的地方个人所得税——居民税）；5 国个人所得税的主体地位（不考虑社会保障税）和比重基本保持长期稳定状态，其中，在 1985 年后有所波动，2000 年以来出现调整、降低的趋势（瑞典降低幅度最大）。

表 1-1 1960—2013 年主要国家的个人所得税占 GDP 的比重（%）

年份 国家	1960	1970	1980	1985	1990	2000	2010	2013
美国	8.3	9.4	9.9	9.3	9.7	11.8	7.8	9.8
英国	10.8	11.3	9.8	9.2	9.9	10.1	9.4	9.1
德国	6.6	8.4	10.8	10.3	9.6	9.2	8.5	9.5
瑞典	17.1	17.7	17.9	17.3	19.0	16.3	12.0	12.3
日本	4.0	4.1	6.0	6.6	7.9	5.6	5.1	5.6

注：1990 年前为联邦德国。
资料来源：OECD Data, <https://data.oecd.org/tax>.

税制改革对于公共财政制度建设和发展的重要性在于，税收制度是国家财政收入的主要来源，是财政进行公平分配和稳定经济运行的重要手段，故进行税制改革，建立具有宽税基、大众性特点的个人所得税制度，并将其作为国家税收的主体，既可以满足公共财政提供各类公共服务的财力需要，同时也可以有效发挥公共财政制度的 3 大作用或功能。

（三）预算制度改革

预算制度是有关财政收支计划编制、审批、执行、决算的原则和规范，是否改变由政府各部门操纵、维护各级政府自身利益、不公开或拒绝公众讨论并监督的预算状况，成为公共财政制度建立和发展的一个重要环节。第二次世界大战后，西方国家根据本国实际，先后进行预算改革，建立了公众参与、部门有据编制、全面公开、多方监督、服务导向的预算制度。

以美国为例，从 1950 年起美国联邦政府就开始进行预算改革。包括：（1）编制方法改革。先后进行绩效预算、计划项目预算、目标预算和零基预算改革等，摒弃了简单粗糙的编制方法，建立了目的明确、目标可测、基于历史成本和信息、反映公共需要和提供重点、将责任和效率紧密联系的预算模式。（2）预算分类改革。1969 年将行政预算、综合现金预算和信托基金等合并，建立了统一预算并建立了多年度滚动编制、功能预算、部门预算的结构模式。（3）预算管理机构改革。1970 年将财政部预算局改为总统直接领导下的预算与管理办公室（OMB），以保证它的独立性；1974 年成立国会预算办公室（CBO），作为国会非党派性的专业预算机构，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。(5) 预算公开改革。1966 年美国国会通过促进联邦政府信息公开的《信息自由法案》(FIA)，充分扩展了政府信息公开的范围，成为各国信息公开的范本；1976 年通过《政府阳光法案》，要求政府公开财政信息，以便社会舆论和公众监督；1974 年颁布《联邦隐私权法》，规定了信息公开中的保密问题。这些法案成为美国联邦预算通过网络、媒体、出版物向社会全面公开的依据。而美国预算改革往往是其他国家改革的先导和范本。

(四) 社会保障制度改革

社会保障是向老人、失业者、伤残者和贫困者提供基本生活保障服务，社会保障制度是现代市场经济中的安全网或重要公共品，故改革和完善社会保障制度（扩大保障范围、提高保障水平等），必然导致财政结构的变化，加强财政的公共性。

第二次世界大战后，美国在 1952 年将社会保障范围扩大到农业工人、家庭佣人和其他自谋职业者；1965 年增设了对低收入者的医疗补助项目和老年医疗保险计划；1972 年又增设了对老年人、盲人和残疾人每月提供基本补助的补充性保障收入计划。

第二次世界大战前日本建立了私人部门的雇员养老基金（1941 年），战后 1961 年建立了国家养老基金（私人部门除雇员以外的社会群体，1986 年再改革）；1953—1962 年颁布《共济组合法》，建立了包括中央和地方政府雇员、农林渔业合作雇员、教师在内的组合保险体系（含养老保险和医疗保险），将养老保障覆盖到全体国民。第二次世界大战前日本建立了私人部门的雇员健康保险（1922 年）和地方负责的非雇员的国民健康保险（1939 年），战后 1958 年改革国民健康保险（中央政府管理），1983 年又增设了老年综合健康计划（70 岁以上，中央和地方政府、参保人共同分担）。

表 1-2 是 1961 年美国等 5 个主要国家公共服务支出占当年财政总支出的比重和地方税收占税收总收入的比重。由表可见，国家财政支出中用于纯公共服务的支出（不包括国防和行政管理支出）都超过了 50%，财政的公共性特征已经显现。另外，中央（联邦）和地方政府的分权（税收划分）格局也基本形成，其中美国、联邦德国的地方税收比重较高。此后，这些国家的服务支出比重和地方税收比重进一步提高。

表 1-2 1961 年 5 国公共服务支出比重和地方税收比重 (%)

	美国	英国	联邦德国	瑞典	日本
服务支出(不含国防和行政管理支出)/财政支出	53.0	51.2	54.1	53.7	51.4
其中：					
教、卫、社保比重	33.3	41.3	45.9	37.6	24.5
经济建设支出比重	19.7	9.8	8.2	16.1	26.9
州和地方税收/总税收（不含社保税）	34.2	10.9	44.0	25.6	28.6

资料来源：马斯格雷夫，比较财政分析，上海：上海三联书店，1996：164，342-343；日本的数据来自日本财务省网站《财政统计》（预算主要经费分类，昭和 24 年（1949 年）以来）。

第三节 公共财政制度近年来的改革与发展

20 世纪 80 年代以来,随着新技术革命和经济全球化的发展,西方国家的公共财政制度出现改革与发展的新趋势。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

第二次世界大战结束后,西方各国为促进经济增长而先后实施了凯恩斯主义的财政刺激政策,公共预算逐渐背离平衡原则,预算赤字不断扩大。但是,自 20 世纪 80 年代中期以来,平衡预算再次受到重视。

1985 年,美国国会通过《平衡预算和紧急赤字控制法》,要求逐年减少赤字,实现预算平衡或盈余。1990 年,又通过《预算执行法案》,提出“量入为出”和控制支出、增加收入的一揽子计划。1997 年通过《平衡预算法案》,以压缩医疗保险等社会福利支出来实现平衡预算。2011 年通过《预算控制法》,提出到 2020 年减少 9170 美元赤字。

联邦德国从 20 世纪 70 年代末开始控制预算收支规模。1990 年德国重新统一以后,为促进东部与西部的整合,德国联邦政府一度采取了扩大财政支出和实行赤字预算的政策。但随着东部经济的好转,德国重新实施了限制支出、削减赤字的计划,1996 年财政赤字占 GDP 的比重又下降到 3.9%。1997 年后德国采取更严厉的平衡预算措施和压缩财政赤字的计划,包括冻结预算支出增长和出售国有企业股份等。

英国也从 20 世纪 70 年代末开始控制预算支出,包括启动国有企业的市场化改革、减少福利支出和公务员的支出等,终于在 1988 年实现了财政盈余。20 世纪 90 年代中期以后,英国将控制预算赤字作为重点,1998 年英国国会通过新的《财政法案》和《财政稳定法典》,提出预算“透明、稳定、负责、公平、效率”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。

日本 1975 年前一直保持预算平衡。1975 年因“石油危机”冲击,日本政府通过特别法案,突破 1947 年《财政法》的限制,规定特殊年份允许例外,开始实施赤字预算政策。1990 年以来,日本遭受了战后最严重的经济衰退,预算赤字不断扩大。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,赤字率逐步下降。

不过应注意到,由于 2008 年美国发生次贷危机,2009 年后主要国家(特别是美、日、英 3 国)的赤字率大幅度上升(见表 1-3)。但这并不表示公共预算理念发生了变化。