



中国财政政策报告2009/2010

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

世界主要国家 财税体制：比较与借鉴

Fiscal Systems of Major Countries in
the World: Comparison and Reference

高培勇 主编 杨志勇 副主编



中国财政经济出版社

中国财政政策报告 2009/2010

世界主要国家财税体制： 比较与借鉴

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

高培勇 主 编

杨志勇 副主编

中国财政经济出版社

本书由中国社会科学院出版基金资助

图书在版编目 (CIP) 数据

世界主要国家财税体制: 比较与借鉴/高培勇, 杨志勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 1
中国财政政策报告. 2009 ~ 2010

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2370 - 4

I. ①世… II. ①高… ②杨… III. ①财政制度—研究—世界 ②税收制度—研究—世界
IV. ①F811

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 142297 号

责任编辑: 杨 波

责任校对: 胡永立

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京联兴盛业印刷股份有限公司印刷 各地新华书店经销

889 × 1194 毫米 16 开 16.25 印张 392 000 字

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 43.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2370 - 4/F · 1910

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前言

(一)

2009 年年初，我们承接了为中共中央政治局第十八次集体学习起草讲稿（初稿）的任务。讲稿系命题作文——“世界主要国家财税体制与深化我国财税体制改革”。由命题可以立刻看出，这篇讲稿，要从整理文献——世界主要国家财税体制的基本格局及其历史经验——做起。

虽然有着若干年的研究积累，但基于这项工作的意义不同寻常以及视角的特殊性，对于浩如烟海的相关文献，我们选择的处理方式，几乎是“重打鼓另开张”——立足于大发展、大调整、大变革的世界新格局和历史新起点，从最基础的环节入手，去搜寻、梳理和研究文献。无论哪一种类型的要素，都力求第一手资料，不满足于既有解说；也不论哪一层面的实例，都力争仔细求证，不人云亦云。

2 万多字的讲稿篇幅，可容纳的信息量显然有限。只能抓主要框架，择其基本层面和主要内容。但我们为此而整理的相关文献，却不下几十万、甚至上百万字。当讲稿基本成型、可以暂告一段落时，我们发现，手上所积累的这些文献，已经为完成另一项具有重要意义的工作打下了基础。

文献的整理过程，其实就是一个研究过程。在这个过程中，我们很久以来的一个判断得到了进一步的证实。

从 20 世纪 70 年代末开始的中国改革开放事业，在很大程度上，是以世界主要国家特别是典型市场经济国家的经验为参照系并由此起步的。财税领域即是一个突出例子。举凡涉及税制改革、财政体制改革、预算管理制度改革、转移支付制度改革、国债管理制度改革、政府采购制度改革以及财政宏观调控体系构筑等方面事项的推进，几乎总要先问典型市场经济国家是如何做的？世界上有无成功的经验？为此，这些年来，很多人投入了相当的精力或气力，收集并积累了相当的有关国外财税体制的资料文献。正是在来自典型市场经济国家实践经验的启示中，中国财税体制改革获得了令世人刮目相看的进展。

然而，也许是当时的条件所限，也许是取得资料的渠道不同，抑或是理解角度或认识上的差

异，这些业已收集、积累的资料文献，并不那么完整、系统。在某些方面，也不那么真实、可靠。在其中，以偏概全者有之，以讹传讹者也有之。这种状况，给中国财税体制的进一步完善带来了不容忽视的困难。而且，改革越是往纵深发展，越是推进至具体层面，越是要凸显精细化、科学化的设计理念，就越是需要借鉴建立在完整而系统的、真实而可靠的有关世界主要国家财税体制的实践经验。故而，对于我们业已收集、积累的这些相关文献，在全面总结的基础上使之完整而系统，在正本清源的基础上使之真实而可靠，已经成为摆在我们面前的一个重大而迫切的时代课题。这次的起草讲稿工作，不仅给我们启动这一课题提供了契机，而且，也推动我们朝着这一目标跨进了一大步。

在如此的背景之下，我们决定，在完成起草讲稿工作的同时，本着有效配置研究资源的考虑，把《世界主要国家财税体制：比较与借鉴》作为这次的财政政策报告。

(二)

可以简单地盘点一下这本政策报告取得的主要成果。我们做了些什么？又从中发现了什么？

在我国，宏观税负水平高低一直是一个争论不休的问题。有人常用某些陈旧数字来支持某些观点。比如，世界各国的宏观税负在 30% 的观点就较为流行。实际上，这还是 20 世纪八九十年代的情形。现在的情形，则在 40% 左右。这反映了宏观税负逐步上升的趋势。有人也常用《福布斯》“税收痛苦指数”作为指责中国高税负的依据。但实际上，只要认真理解该指数的来龙去脉，就会发现这种指责存在偏颇，重要的是回归理性。高税负不利于经济增长，但宏观税负的高低受制于多种因素，并无绝对的优劣判断标准。一国应根据自身国情需要选择合适的宏观税负水平。

从根本上说，社会保障是一个财政问题。人口老龄化导致待遇确定型的养老保障制度难以为继，各国均在寻找良方。各国社会保障制度的差异性，体现在诸如支出比重的高低、政策设计理念、具体制度规定等多个方面。社会保障制度建设的同时，遭遇经济社会转型与“未富先老”的双重挑战，这是中国问题的特殊性。但无论如何，社会保障体系建设是政府的重要职能，政府在社会保障支出方面担负着兜底责任。引进市场化手段来应对人口老龄化带来的挑战，可以增进效率，但不能减少政府在社会保障中的作用。中国仍然可以从各国社会保障具体领域的改革经验得到启示。

作为社会主义市场经济国家，中国的国有经济地位是许多市场经济国家所不可比拟的。中国的土地是国有的、资源是国有的，但中国至今尚未建立起较为合适的公共产权收入制度，这在一定程度上造成了当前国民收入分配的困局。虽然有这么多的国情因素，我们还是有必要看看世界主要国家是怎么做的。关于国有经济改革问题，我们发现，各国国有企业的行业或部门配置相似，但各国国有经济的规模不同，国企改革也受到意识形态方面的较多影响。关于国有资源管理问题，我们发现世界上无论是发达国家，还是发展中国家，都出现了石油资源“国有化”的趋势；在经营管理上，虽然发展中国家的国有石油公司呈现出“私有化”的趋势，但大部分经济发达国家不设立国有石油公司。关于国有土地，我们发现，各国普遍拥有一定数量的国有土地，虽然数量与中国不能等量齐观，但它们都确立了适当的国有土地经营管理方式和收益方式。这些国家的做法值得我们深思。至少以下三点需要加以重视：私有化未必是中国国有企业改革的唯一出路；建立权利金制度，完善石油财税制度刻不容缓；中国不能过度依赖出售国有土地或其使用权来获取财政收入。

财政体制是一个老问题。正是在向典型市场经济国家学习的过程中，中国立足国情，建立了分税制财政管理体制。这个体制在运行过程中，遭遇众多难题：财权、财力与事权能否匹配？又如何匹配？税权应该如何划分？财政转移支付制度应向何处去？通过梳理主要国家的做法，我们认为以下几个方面值得高度关注：法治化建设是明晰事权划分的基本前提，破解事权划分的难题需要加快国家的法治化进程；均等化转移支付是中央对地方转移支付的主体，这符合转移支付的本意；对于当前的中国，最为迫切的是推进行政和财政级次的调整优化，提高地方政府的财政收入能力。

预算改革是政府转型的重要组成部分。中国致力于完善公共财政体系，离不开预算改革。围绕预算改革，涉及多种利益格局的变化。放眼世界，我们发现，主要国家政府行政部门往往承担预算编制和执行的角色，立法部门则承担预算审批和监督的职能，预算权力在两大部门间的分配与博弈伴随预算运作的始终。想要毕其功于一役，是做不到的。现代政府预算制度既需要统一，还需要监督。完善的预算监督包含：立法机构的事前介入预算编制、事中过程控制和事后审计监督。关于预算的形式，实际上复式预算与单式预算无根本冲突，实践中二者有融合的趋势。复式预算的核心灵魂在于清晰对政府收支内容加以分类，并在此基础上有针对性地实施不同的管理和控制。由此，预算改革最终要走出一条重实质胜于重形式的道路。

历史学家黄仁宇曾说过，中国发展市场经济最缺的是数目字管理。管理的现代化是完善公共财政体系的必由之路。财政管理的现代化不只是一个简单的技术问题。通过梳理有关国家的经验，我们发现，完善的财政法律制度是财政管理规范化的保障；严格的制度安排和多维度的财政监督是财政管理科学化和透明化的内在要求；财政管理信息系统、权责发生制会计的应用、科学细化的政府收支分类与收支预测技术是财政管理精细化的必要条件；以结果为导向的绩效管理是财政管理绩效化的直接体现。由此，中国需要探索建立政府财务报告制度，注重运用市场力量约束和引导地方政府行为。唯此，中国财政管理水平才能得到进一步提高。

20 世纪 90 年代末期和这一次的国际金融危机，为中国的积极财政政策（扩张性财政政策）提供了用武之地。两次应对金融危机的实践，使得积极财政政策成为一个大众话题。对财政政策的期盼，代表着对政府的信心。理论上一直存在财政政策有效性之争，但这不妨碍世界主要国家运用财政政策以稳定经济。通过整理有关国家的财政政策实践经验，我们认为，以下一些方面值得注意：发达国家相机抉择财政政策的实施经常受制于时滞，而发展中国家经常表现出顺周期的倾向；经济全球化背景下，财政政策的国际协调至关重要；财政政策的实施既要注意短期目标，也要和中长期目标相结合，财政政策与经济改革并行不悖。具体到中国，在财政政策实施的同时，一定要采取措施促进经济发展方式的转变，否则，问题只会周而复始；中国还需要通过财税体制改革，以更好地发挥财政政策的作用，包括发挥自动稳定器作用，减少地方财政的软预算约束行为。

（三）

在来自官方的表述乃至各种大众传播媒介的视野中，2009 年无疑是进入 21 世纪以来最困难的一年。在整个社会围绕“保增长”这一最重要的目标而谋划、实施应对金融危机之策，并且，已经率先取得经济回升向好的实绩之际，今年的财政政策报告，聚焦于应对金融危机的财政政策似是自然的事情。但作为取舍的结果，我们却选择了一个更具有长远意义的论题。这是因为，在我们看来，应对金融危机也好，处理财政收支上的一般问题也罢，制度的健全才是最根本的基础



环节。打下了制度建设这个重要基础，才能尽可能减少经济和社会发展中的反反复复。

我们希望能够为社会各界提供一份描述世界主要国家财税体制基本状况的报告。实际上，有限的篇幅是难以充分展示各国财税体制状况的，我们只能有所取舍。在确定每一个专题时，我们的脑海里浮现的是中国的财税问题。在写作过程中，我们深深地体会到“正本清源”之难。在此基础之上，要得出相应的启示与借鉴，更可谓难上加难。抛砖引玉，让更多的人参与这项宏大工程，为中国财税体制改革提供更多、更丰富、更实用的知识支持，这是我们的基本出发点和归宿。主要国家的财税体制并非尽善尽美，同样存在着这样或那样的问题。立足于中国国情，择其善而从之，这也是我们始终坚持的基本原则。

我们一如既往地欢迎广大读者朋友的批评指正。

高培勇 杨志勇

2009年12月30日

本报告写作组名单

主 编 高培勇

副 主 编 杨志勇

执 笔 1. 金 盐

2. 张 斌

3. 汪德华

4. 王 玮

5. 赵 倩

6. 李冬妍

7. 石英华

8. 杨志勇

中国财政大事记（2009.1—2009.12） 范建钢

部分财政经济发展指标 冯 静

协调 杨之刚

特别鸣谢

本报告在论题的形成和撰写过程中，得到了许许多多的领导、同仁和朋友们的帮助。

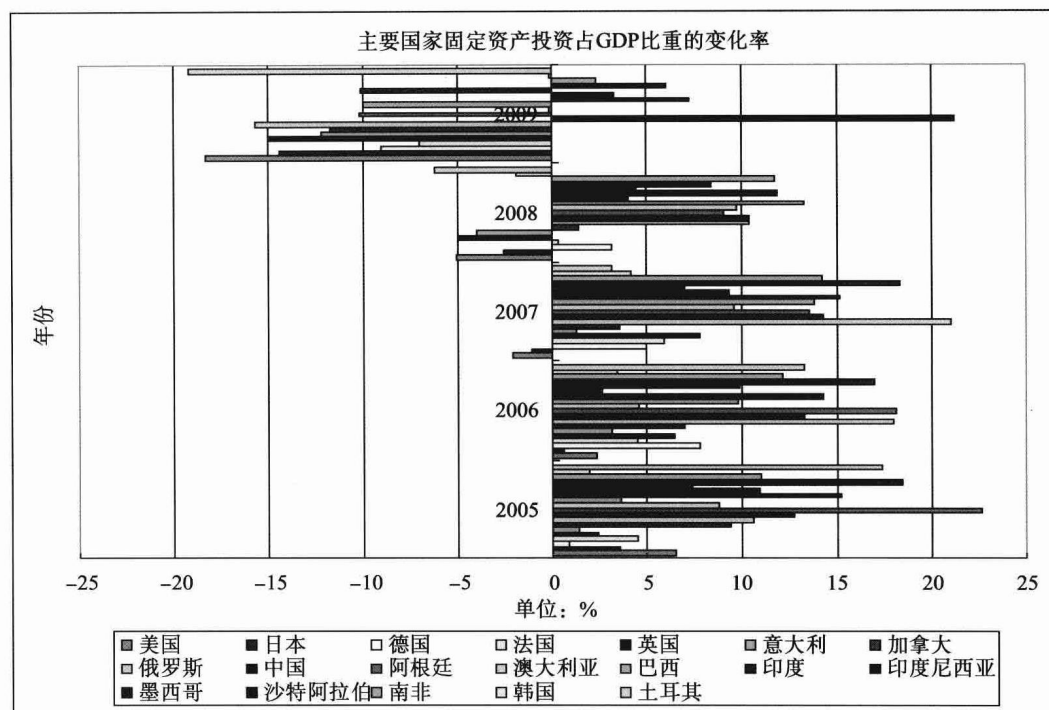
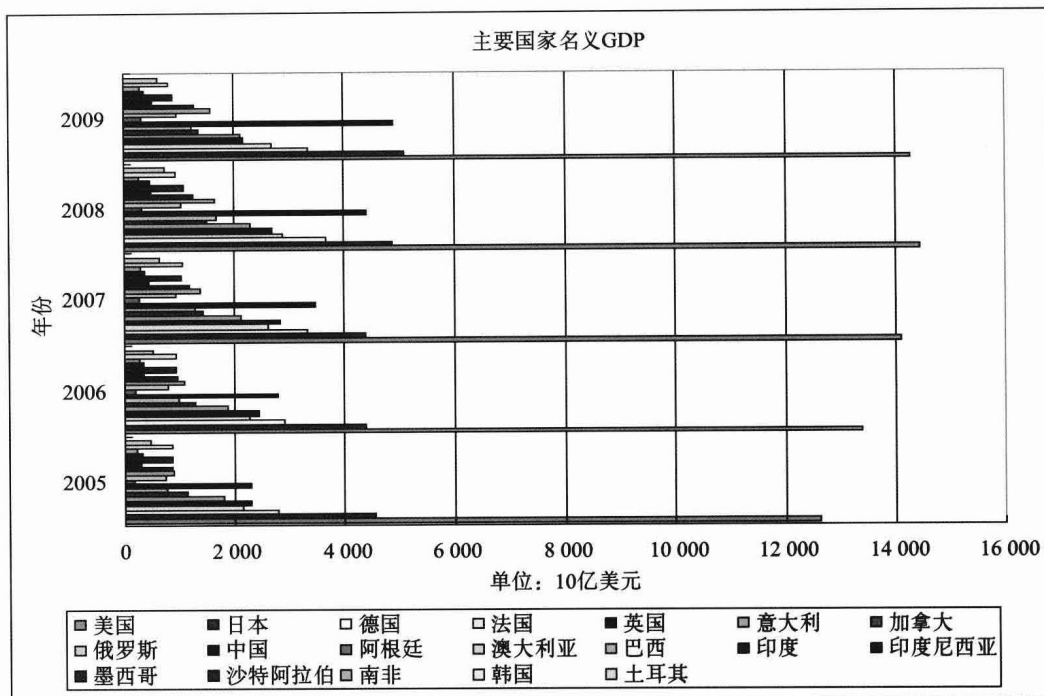
在本报告论题的形成阶段，财政部部长谢旭人同志、部长助理张通同志、部长助理胡静林同志、办公厅副主任刘新安同志以及财政部党组、各司（局）的多位领导和同志们，提出了富有建设性的指导意见。财政部办公厅研究处的各位同志，做出了基础性贡献。

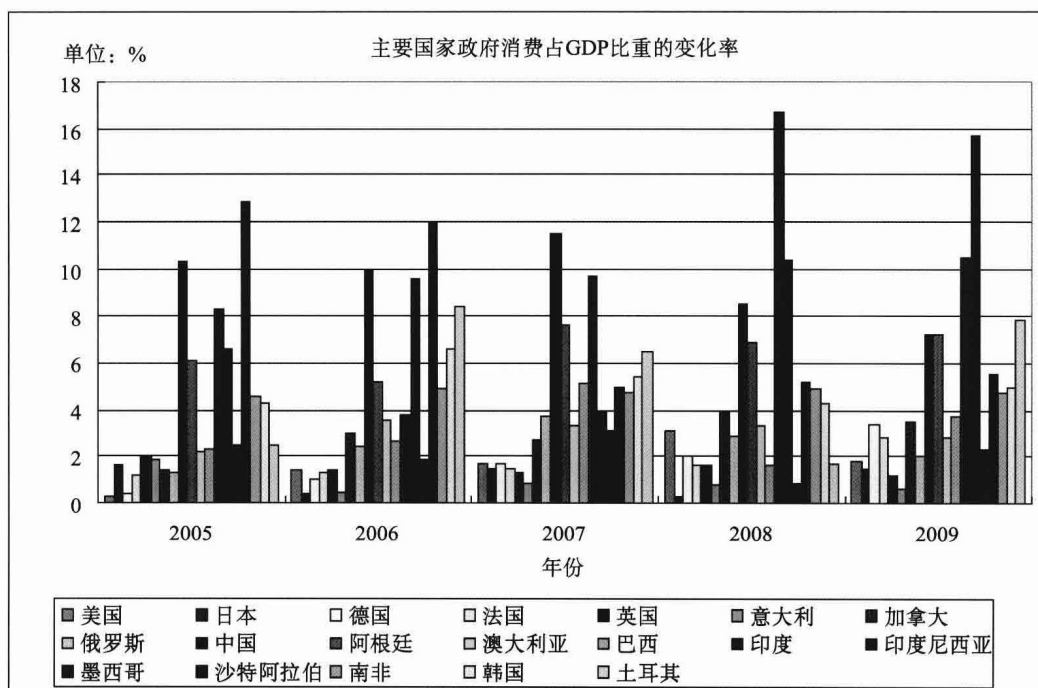
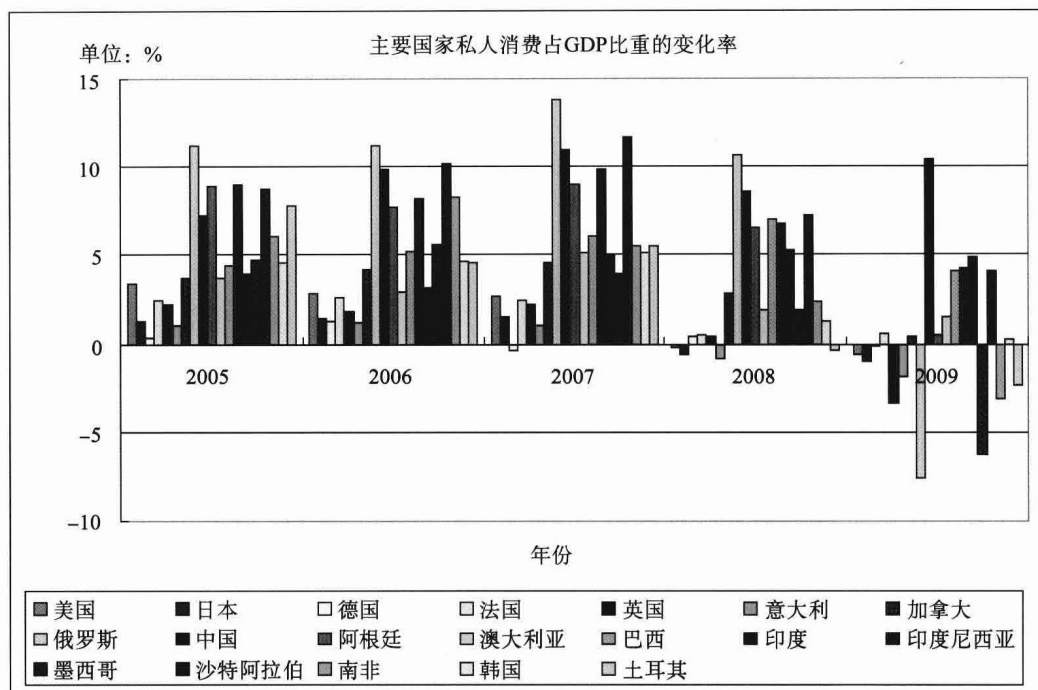
在本报告启动之时，我们曾召开了小范围的大纲讨论会，国家税务总局所得税司副司长刘丽坚女士、财政部预算司张波博士、北京市国家税务局科研所所长邓远军博士、北京市国家税务局李峰博士、大连市国家税务局秦泮义博士、山东大学经济学院副院长李文教授、中国人民大学公共管理学院崔军副教授、中国政法大学徐妍博士等与会，并提出了非常宝贵的建议。

中国财政经济出版社一如既往地支持本报告的出版，中国财政经济出版社社长贾杰先生、副总编辑赖伟文先生，财政分社社长李洪波先生、副社长杨波先生一如既往地付出了辛劳。

中国社会科学院财政与贸易经济研究所诸位同事给予了一如既往的支持和帮助。

特此表示感谢。







目 录

1. 政府与市场：宏观税负	(1)
1.1 宏观税负的概念	(3)
1.2 当前主要国家的宏观税负基本状况	(5)
1.3 中国政府财政收入状况分析	(10)
1.4 宏观税负高低的研判	(13)
1.5 完善中国宏观税负的几点思考	(15)
主要参考文献	(16)
2. 税制结构	(17)
2.1 税制结构的理论分析	(19)
2.2 发达国家的税制结构	(23)
2.3 转轨国家的税制结构	(34)
2.4 发展中国家的税制结构	(37)
2.5 国际比较视角下中国的税制结构	(39)
主要参考文献	(40)
3. 财政与社会保障	(41)
3.1 社会保障体系的发展趋势与模式划分	(44)
3.2 代表性国家的社会保障制度演变	(49)
3.3 养老保障制度的全球概况	(54)
3.4 代表性国家养老保障制度的改革经验	(61)
3.5 对中国的启示	(66)
主要参考文献	(67)

4. 国有经济、国有资源与国有土地	(69)
4.1 主要国家的国有经济	(71)
4.2 主要国家的国有资源	(91)
4.3 主要国家的国有土地	(96)
主要参考文献	(100)
5. 财政体制	(103)
5.1 政府间事权和支出责任划分	(105)
5.2 政府间收入划分	(114)
5.3 财政转移支付制度	(118)
5.4 启示与借鉴	(123)
主要参考文献	(125)
6. 预算管理制度	(127)
6.1 引言	(129)
6.2 预算过程中立法机构与行政部门的权力配置	(130)
6.3 预算的过程控制与监督	(134)
6.4 预算形式结构与财政统一	(146)
主要参考文献	(155)
7. 财政管理制度	(157)
7.1 各国财政管理制度建立和完善的背景	(159)
7.2 各国财政管理制度的基本格局	(160)
7.3 各国财政管理制度的共性和差异	(165)
7.4 各国财政管理制度对中国的借鉴与启示	(172)
主要参考文献	(174)
8. 财政政策	(175)
8.1 各国财政政策的基本格局	(177)
8.2 财政政策的共同点	(181)
8.3 财政政策的差异性	(185)
8.4 主要国家财政政策实践对中国的启示与借鉴	(192)
主要参考文献	(195)
中国财政大事记 (2009.1—2009.12)	(197)
部分财政经济发展指标	(213)

专栏

专栏 1-1	“税收痛苦指数”说明什么？	(14)
专栏 3-1	“社会保障”一词的含义	(43)
专栏 4-1	失败的英国国有铁路私有化	(88)
专栏 4-2	英国主要的监管机构	(89)
专栏 4-3	各国石油财税制度的类型	(94)
专栏 4-4	权利金制度	(95)
专栏 5-1	职能与支出责任划分原理	(106)
专栏 5-2	德国基本法有关联邦与州政府的事权划分条款	(108)
专栏 5-3	部分国家教育事权划分	(109)
专栏 5-4	部分国家社会保障事权划分	(111)
专栏 6-1	美国 2010 年总统预算报告	(144)
专栏 8-1	长短不一的各种经济周期	(182)
专栏 8-2	奥肯定理与“无就业的增长”	(182)
专栏 8-3	20 国集团 (G20)	(185)
专栏 8-4	华盛顿共识	(188)

图

图 1-1	中国财政一般预算收入 (1994—2007 年)	(11)
图 2-1	发达国家的宏观税负 (1965—2007 年)	(25)
图 2-2	发达国家的宏观税负 (不含社会保障税) (1965—2007 年)	(27)
图 2-3	发达国家的税类结构 (1965 年)	(28)
图 2-4	发达国家的税类结构 (2007 年)	(28)
图 2-5	发达国家的税种结构 (1965 年)	(31)
图 2-6	发达国家的税种结构 (2007 年)	(31)
图 2-7	美国的税制结构 (2007 年)	(32)
图 2-8	日本的税制结构 (2007 年)	(32)
图 2-9	德国的税制结构 (2007 年)	(33)
图 2-10	法国的税制结构 (2007 年)	(33)
图 2-11	英国的税制结构 (2007 年)	(33)
图 2-12	意大利的税制结构 (2007 年)	(34)
图 2-13	中国的税制结构 (2007 年)	(39)
图 3-1	若干国家社会保障财政支出占财政总支出比重	(46)
图 3-2	改革后拉丁美洲部分国家养老保险体系覆盖率的变化	(60)
图 4-1	部分 OECD 国家国有企业的规模	(85)
图 5-1	主要国家中央和地方财政收入的对比情况	(115)
图 5-2	2003 年 OECD 国家中央地方企业所得税收入划分情况	(117)
图 5-3	2000—2001 财年部分国家中央 (联邦) 均衡性转移支付比重	(123)



表

表 1-1	世界部分国家（和地区）政府财政收入占 GDP 比重	(7)
表 2-1	发达国家宏观税负的演变（1965—2007 年）	(24)
表 2-2	发达国家宏观税负（不含社会保障税）的演变（1965—2007 年）	(26)
表 2-3	发达国家各类税收占税收收入的比重（1965 年）	(29)
表 2-4	发达国家各类税收占税收收入的比重（2007 年）	(30)
表 2-5	转轨国家各类税收占税收收入的比重（转轨前后期对比）	(35)
表 2-6	代表性转轨国家的宏观税负（2007 年）	(36)
表 2-7	代表性转轨国家的税制结构（2007 年）	(36)
表 2-8	代表性转轨国家的税制结构（不含社会保障税）（2007 年）	(37)
表 2-9	代表性发展中国家的宏观税负	(38)
表 2-10	代表性发展中国家的税制结构	(38)
表 3-1	1870 年以来十国政府支出项目占 GDP 的比重	(45)
表 3-2	若干国家社会保障财政支出占 GDP 比重	(45)
表 3-3	若干国家具体社会保障项目财政支出占 GDP 比重	(47)
表 3-4	若干国家具体社会保障项目财政支出占财政总支出比重	(48)
表 3-5	若干国家公立或强制性养老保障体系概貌	(56)
表 3-6	2004—2009 年 OECD 国家开展的养老保险体系综合性改革	(58)
表 3-7	拉丁美洲国家养老保险体制改革的三类模式	(60)
表 3-8	日本养老保险体系的基本框架	(64)
表 4-1	1979—1997 年间英国被私有化的主要企业	(75)
表 5-1	市场经济条件下政府间事权划分的规范模式	(107)
表 5-2	成熟市场经济国家司法事权划分的一般做法	(113)
表 5-3	部分国家基本公共服务各级政府支出比重情况表	(113)
表 5-4	典型市场经济国家政府间收入划分表	(115)
表 5-5	2005 年德国增值税收入分配情况	(116)
表 5-6	部分国家均等化效果	(123)
表 6-1	各国向立法机构递交预算的时间表	(135)
表 6-2	外部审计的类型	(140)
表 6-3	美国联邦预算程序：以 2005—2006 财政年度为例	(143)
表 6-4	国有企业和国家持股基金的分红政策：所选择的国家	(149)
表 6-5	日本特别会计预算的种类和内容	(151)
表 8-1	实行单一税的国家或地区一览表	(186)
表 8-2	美国联邦政府债务余额占 GDP 的比例	(190)



CONTENTS

1. Government and Market: Macro Tax Burden	(1)
1.1 The Concept of Macro Tax Burden	(3)
1.2 The Current Basic Situation of Macro Tax Burden of the Major Countries	(5)
1.3 China's Government Revenues Analysis	(10)
1.4 Analysis of Macro Tax Burden Level	(13)
1.5 Some Considerations on Improving China's Macro Tax Burden Level	(15)
References	(16)
2. Tax Structures	(17)
2.1 Theoretical Analysis of Tax Structures	(19)
2.2 Tax Structures of Developed Countries	(23)
2.3 Tax Structures of Transitional Countries	(34)
2.4 Tax Structures of Developing Countries	(37)
2.5 International Comparisons Perspective of China's Tax Structures	(39)
References	(40)
3. Public Finance and Social Security	(41)
3.1 Development Trend and Pattern Classification of Social Security System ...	(44)
3.2 Evolution of Representative Countries' Social Security System	(49)
3.3 Global Survey of Old - Age Security System	(54)
3.4 Reform Experience of Representative Countries' Old - Age Security System	(61)
3.5 Implications for China	(66)
References	(67)

4. State – Owned Economy, Resources and Lands	(69)
4.1 State – Owned Economy of Major Countries	(71)
4.2 State – Owned Resources of Major Countries	(91)
4.3 State – Owned Lands of Major Countries	(96)
References	(100)
5. Relation between Different Levels of Governments Finance	(103)
5.1 Division of Intergovernmental Responsibilities and Expenditures	(105)
5.2 Division of Intergovernmental Revenues	(114)
5.3 Fiscal Transfer System	(118)
5.4 Implications and References	(123)
References	(125)
6. Budget Management System	(127)
6.1 Introduction	(129)
6.2 Allocation of Power of the Legislature and the Executive in the Process of Budgeting	(130)
6.3 Process Control and Oversight of Budgeting	(134)
6.4 Form and Structure of the Budget and Fiscal Unification	(146)
References	(155)
7. Fiscal Management System	(157)
7.1 Backgrounds of Establishment and Improvement of Various Countries' Fiscal Management System	(159)
7.2 Basic Situations of Various Countries' Fiscal Management System	(160)
7.3 Similarities and Differences of Various Countries' Fiscal Management System	(165)
7.4 Implications and References to China of Various Countries' Fiscal Management System	(172)
References	(174)
8. Fiscal Policy	(175)
8.1 Basic Situations of Various Countries' Fiscal Policy	(177)
8.2 Similarities of Fiscal Policy	(181)
8.3 Differences of Fiscal Policy	(185)
8.4 Implications and References to China of Major Countries' Fiscal Policy Practices	(192)
References	(195)