



中财 B0002847

财政改革与国外经验借鉴

方晓丘 温英干 主编

C123151

中央财经学院图书馆藏书章

总号 366998

书号 78102/13

东北财经大学出版社

序

我国是世界银行的创始者之一。从1980年恢复我国在世界银行的席位以来，我们的友好合作关系日益发展。世界银行给予我国的贷款，对促进我国社会主义现代化建设的进程起了积极作用。

从1981年起，世界银行经济发展管理学院帮助我国培训适应商品经济需要的经济管理干部，做了许多有益的工作。先后为我国财政、经济、教育等部门举办了建设项目管理、发展政策与发展战略、教育管理、综合交通运输、电子工业、财政政策、投资银行行长等高级干部的研讨会和培训班7个，各种中级培训研讨班70多期，参加的干部达3000多人。参加这些研讨、培训的同志，学习与了解了西方的财经理论、管理经验、先进技术和科学方法，对于推进我国经济改革和开放，是大有裨益的。

第六期高级研讨班的参加人员，主要是中央和地方财政部门的司、厅、局级干部。他们赴美国、加拿大对两国的财政政策与经济关系、税收制度、国家预算管理、中央和地方财权的划分、政府债券的发行与管理等问题作了考察与研讨，并结合我国财政税收工作的实际，写了体会文章。这些文章，从理论与实践相结合的角度，对我国和美、加等西方

国家财税状况作了比较研究，对深化我国财税改革，提出了设想和建议。

这本文集中既有世界银行聘请的高级专家的学术报告，又有我国财经领导干部参加研讨会的发言和考察体会文章，反映和体现了我们与世界银行及其经济发展学院友好合作的成果。它的出版，对研究和分析我国与美、加等国的财税制度和管理经验，对我国培训财税干部和深化财税改革，是十分有益的。我国与世界银行、经济发展学院的友好合作关系有着广阔的前景，祝愿这朵友谊之花开得更加鲜艳。

王 丙 乾

1989年8月

目 录

引 言	(1)
-----	-------

第一部分

中国财政改革的回顾与展望	方晓丘 (16)
中国税制改革的回顾与前瞻	王平武 郑 琦 (30)
论财政政策在宏观调节中的作用	王祖耀 (65)
通货膨胀与财政对策的思考	刘继生 (78)
财政赤字的原因及其解决的对策	
.....	顾超滨 周凯利 (89)
改革预算管理体制的设想	顾超滨 周凯利 (103)
河南财政改革的回顾与深化改革的设想	
.....	刘 琪 范业骏 (117)
西方财政理论与近期美国的财政实践	李儒训 (131)
美国财政体系的特点及对我们的启发	贾 康 (143)
法国的财政管理对我国的借鉴意义	徐雅萍 (161)
美国预算局工作简介	张天明摘译 陈兆昌审校 (178)

第二部分

第一单元：财政在国民经济中的作用	(197)
------------------	---------

一、公共财政在经济发展中的作用	J·林恩 (J. Linn)	(197)
二、改革国有企业、加强财政管理	B·伊斯特里 (B. Easterly)	(205)
三、稳定和调整经济的财政政策	B·伊斯特里 (B. Easterly)	(210)
四、改进政府支出	格里(Gray)、吉曼奈斯 (Jimenez)	(214)
第二单元：税收政策		(224)
一、个人所得税	W·R·瑟斯克 (W. R. Thirsk)	(224)
二、公司所得税	W·R·瑟斯克 (W. R. Thirsk)	(232)
三、增值税与流转税	W·R·瑟斯克 (W. R. Thirsk)	(248)
四、税收改革	V·甘地 (V. Gandhi)	(259)
第三单元：税收管理	彼得·瑞斯克 (Peter S.Griffith)、卡罗·依拉瑞 (Carlosa A. Silvani)、皮特·得斯克(Peter Driscoll)	(278)
第四单元：预算管理	希克 (Allen Schick)	(287)
第五单元：财政分权	罗伊·巴尔 (Roy Bahl)	(311)

第三部分

关于财政税收政策研讨考察报告

.....中国高级官员财政政策研讨会代表团	(337)
-----------------------	---------

附件：

- (一) 关于财政政策在经济发展中的作用问题
..... 王祖耀 李儒训 执笔 (351)
- (二) 关于税收改革问题..... 王平武 执笔 (357)
- (三) 关于预算管理问题..... 王盛臣 尹卫生 执笔 (365)
- (四) 关于财政分权问题..... 刘继生 韩锡正 执笔 (373)
- (五) 关于发展财政信用问题..... 刘桂苏 执笔 (378)
- (六) 中国高级官员财政政策研讨会代表团名单..... (390)

引 言

马克思列宁主义是人类科学文化的结晶，是在总结人类社会历史经验的基础上发展起来的。她是我们一切工作的指导思想，也是我们改革开放的指导思想。按照马克思列宁主义的教导，我国历来实行的方针是：对一切国家的长处、一切有利于我国社会主义四化建设的经验，无论社会主义国家的经验还是资本主义国家的经验都要学习借鉴。

因此，在改革和建设，总结汲取我国的历史经验和学习借鉴外国的经验，是不可缺少的两个重大方面，这是改革和建设进一步发展的客观必然要求。

深化经济改革要借鉴外国经验，深化财政、税收改革也要借鉴外国经验。财政、税收改革为什么要借鉴外国经验呢？

第一，财政、税收改革必须适应社会主义有计划商品经济发展和市场发育的需要，借鉴外国经验是我国商品经济发展的客观要求。在产品经济条件下，产品主要通过调拨供应的渠道送到消费者手里，而在商品经济条件下，商品主要通过市场交换达到消费者手里，在产品经济中，国有企业投资

主要是靠国家拨款，在商品经济中，国有企业应逐步达到具有独立经营和自我发展、自我约束的能力，其投资将以自有资金和融通筹资为主要形式；从产品经济转向商品经济，企业对国家的义务缴纳将发生一系列变化，税收体制将从单一税制过渡到多种税、多环节的复合税制，等等。商品经济的发展，必然带来市场体系的发育。商品经济的原则，必然对财政领域发生影响，国家和地方政府公债等财政信用的发展，使财政资金的融通不可避免，财政资金的使用效益必然提高。在这些方面，苏联和东欧国家发展商品经济的历史不长，有成功的经验，也有走弯路的教训，我们可以借鉴。而美国、加拿大等发达国家的商品经济高度发展，其财政、税收管理经验也值得我们借鉴。

第二，借鉴外国经验是财政、税收为实现现代化的宏伟目标服务的客观需要。经济发达的国家经过几百年的努力，在生产、流通、分配、消费方面已达到较高的现代化水平。它们以现代化的科学技术和设备武装了生产领域和流通领域。财政、税收为实现现代化的宏伟目标服务，就要制定财政、税收的发展战略，做出中、长期规划，与经济的中、长期规划相适应。财政为发展社会生产力服务，首先要以资金投向作引导，为实现党中央和国家提出的战略任务服务。国务院制订的产业政策，指出了产业结构的导向，还需要进一步明确产业区域政策，使不同的地区能因地制宜，扬长避短，发挥优势。财政资金的分配在服从国家经济发展总体战略的前提下，应尽量按照产业政策的导向分配投资，努力调整产业结构，优化资源配置，促进社会效益的提高。财政为社会主义现代化建设服务，就是要为实现中长期

经济发展战略任务和落实国家的产业政策，来调整筹集资金的渠道和资金分配的结构。这就要求财政收支的安排，不仅要考虑到目前的需要，还要考虑今后的长远发展，创造后继财源，为实现战略任务提供财力保证。必须指出，财政自身的现代化也不容忽视。在这方面，经济发达国家积累了不少经验。总之，我们要以马克思列宁主义的辩证唯物论和历史唯物论为指导，吸取对我国社会主义经济管理有用的合理因素，结合运用现代科技手段，把财税管理水平提高到一个新的高度，以适应四个现代化建设的需要。

第三，借鉴外国经验是社会主义初级阶段建立有中国特色的社会主义财政、税收体制的必然要求。改革是国家富强、人民富裕的必由之路。改革的目的是为了发展社会主义事业，完善社会主义制度，进一步促进社会生产力的发展，促进国民经济长期稳定的增长。要实现我国发展战略的三大奋斗目标，建设有中国特色的社会主义，必须走改革的道路，舍此不能成功。工业、农业、商业、财政、金融、计划、物价等体制是经济体制的组成部分。因此，改革财政、税收体制，是我们深化改革刻不容缓的任务。

我国的财政、税收体制是新中国成立初期以苏联为蓝本建立起来的，它在我国的社会主义经济建设中曾起过积极的历史作用，但有相当部分不适应改革开放新形势的发展。因此，要形成有中国特色的财政、税收体制，就必须根据我国国情，对照、比较、分析外国主要国家（包括美国等主要西方国家、苏联以及印度等发展中国家的财政、税收体制的特色及其优劣，以便取其长，避其短，实事求是地选择我国财政、税收体制的模式。

我国财政分配的组织形式、权责划分、管理方式、机构设置、运行调节体系等，在深化改革中处于由旧转新的变革过程中。怎样变革，怎样由不完善到逐步完善？许多国家有成功的经验值得我们学习，也有失败的教训可作为前车之鉴。比如，在国家预算管理体制、企业财务管理体制、国有资产管理体制、基本建设投资管理体制、外事财务管理体制、预算外资金管理体制、社会保障基金管理体制、财政信用管理体制诸方面，其中大部分我们已积累了一定的经验，有些部分才形成不久，有些部分尚在摸索之中，要建立和完善这些体制，无疑需要借鉴国外的经验。

第四，实现财政、税收工作规范化、法制化，也需要借鉴国外经验。十年来的经济改革，取得了举世瞩目的成就。为了深化财政税收改革，必须在经济改革总体战略目标下，把财政、税收工作规范化、法制化列作战略任务之一。从我国长远的财政、税收建设来说，必须努力形成有中国特色的社会主义财政、税收法规体系，以法治代替人治。我国新民主主义革命及社会主义革命和建设形成的一整套理财经验，也需要逐步上升为法规，逐步规范化，以便以法律的力量，使财税工作人员和全体公民自觉执行。那种认为我国长期以来没有整套财税法规也能做好工作，从而轻视财税立法工作的观念，是无法适应现代化建设需要的。

实行对外开放政策，加强国际经济技术交流，是我国坚定不移的方针，财政、税收工作也要贯彻这个方针。但目前在我国还存在着在改革开放中习惯于老办法或借改革开放之名搞资产阶级自由化两种倾向。我们要坚持反对这两种倾向。在财政税收改革中，既要保证社会主义政权行使职能所

需经费的供给，又要以财力支持现代化建设，发展社会主义经济，绝不允许削弱社会主义制度，搞什么“全盘西化”。把西方国家的财税制度、办法不加分析地搬过来使用，既不符合我国的国情，又是与坚持四项基本原则这个立国之本背道而驰的。

遵循邓小平同志关于“冷静地考虑一下过去，也考虑一下未来”的指示，总结十年来的改革开放的经验，是十分必要的。历史雄辩地证明，十一届三中全会以来党的路线、方针、政策和十三大提出的“一个中心，两个基本点”是完全正确的，它使我国发生了巨大的变化。我们要以它为指导思想，即坚持财税改革和财税工作的社会主义方向，坚决反对资本主义化思想倾向。

王丙乾同志在《坚持社会主义财政方向》一文中阐明了财税改革的目标和社会主义财政的大方向。他说：“财税改革坚持社会主义方向，就必须坚持四项基本原则，而不能搞资产阶级自由化；必须坚持以全民所有制经济为主导，多种经济成分同时并存的社会主义经济基础，而不能搞资本主义私有化；必须坚持计划经济与市场调节相结合，而不能搞资本主义市场经济；必须坚持在社会生产力不断发展的基础上建立一个稳固的、有活力的、讲求效益的生产建设型财政，而不能搞限制财政职能、削弱宏观调控能力的供给型财政；必须坚持财政收支平衡和国民经济的综合平衡，而不能搞赤字财政和通货膨胀；必须坚持艰苦奋斗的创业精神，而不能纵容铺张浪费，以权谋私和腐败现象的滋生与泛滥。”我们借鉴国外的财政、税收经验，必须在上述指导思想下进行，否则就会迷失方向。

二

从西方发达国家可以借鉴哪些财政、税收经验呢？我们提出以下十个方面，供大家研究参考：

第一，协调运用财政货币政策，发挥财政的宏观调控作用。70年代以来，西方国家的经济有不同程度的发展，但财政状况先后陷入了困境，有的甚至发生了财政危机。因此，他们都很重视宏观财政经济的调节控制，以改善财政收支状况。在生产资料资本主义私有制占主导地位的条件下，一些发达国家综合运用财政货币政策，运用经济杠杆，引导社会资金循着政府政策目标去投放。如美国，尽管前任总统里根的宏观调控措施成效不很明显，但协调运用控制财政赤字、限制货币发行总量、实行税收改革、发展财政信用等政策对社会经济稳定发展有重要意义。为了搞好宏观调控，许多国家都赋予财政部门重要的职责，使它对货币政策的制订和执行，对财政与货币政策的协调配合起着决定性的作用。我国在借鉴这些经验时，要考虑到社会主义经济的特点，必须坚持计划经济和市场调节相结合的原则；必须掌握必要的资金、物资和外汇，加强中央财政的权力，掌握足够的财力，以创造在各地区、各部门间进行宏观调控的必要条件；进一步协调财政货币政策，使宏观调控发挥更好的效应。

第二，改革税制，在经济往来中寻求与国际税收的相对协调。税收是各国财政收入的主体部分，改革税收制度已经成为世界各国的热潮。这一改革的总趋势是力求做到税收的“公平、中性、简化”。税收政策的总思路是“降低税率，减少优惠，扩大税基，强化管理，保障收入”。美国于1986

年进行税制改革，降低了个人所得税率和公司所得税率，取消了繁杂的税收扣除和优惠，扩大了税基，保证了财政收入，收到了促进经济发展的效果。加拿大也走了这样一条改革税制的路子。在税收结构上，按流转额征税的税种越来越受到重视，目前世界上有60多个国家推行了增值税。由于以上改革措施的实行，各国税收制度趋向协调，是一个明显的特点。这种税收改革的精神，对我国是有参考意义的。

第三，摒弃赤字财政政策，以减少赤字、实现收支平衡为政府的政策目标。西方发达国家实行凯恩斯赤字财政的经济理论时代早已过去，用财政赤字和通货膨胀来刺激经济发展已不适用于当代资本主义经济。在当时，资本主义国家面临“生产过剩”的经济危机，社会有效需求不足，用赤字财政刺激经济发展，可在短期内缓解矛盾，但无法从根本上摆脱资本主义制度的固有矛盾。随着经济的发展，出现了经济停滞和恶性通货膨胀，赤字财政政策失去了原有的效应，他们也被迫放弃了赤字财政政策。现在，在西方国家竞选总统过程中，已把减少财政赤字、争取收支平衡作为竞选纲领的一部分。而有些人却不顾我国与西方国家的不同国情，把赤字财政政策作为万应灵丹拿来推销，结果造成了极为恶劣的影响。在这方面，我们应从大多数国家以财政收支平衡作为政府政策的目标这一事实中汲取经验教训，不能拣起人家实践证明失效的做法照搬推行。即便是现在人家行之有效的管理经验，也要结合我国的实际情况，有鉴别地加以吸纳。

第四，正确划分各级政府的事权与财权，实行分级财政预算制度。美国、加拿大的联邦、州（省）和地方政府的事

权划分，是其划分财权的基础。他们对联邦、州（省）和地方政府各自负责的投资权限较为明确，如公路建设，有国道、州（省）道和地方的小道，由各级政府分工负责。无论是实行集权制的国家或实行分权制的国家，都在明确各级政府职能的前提下，以一定的经济条件为基础，依照职责统一、公平、效益和效率的原则，来划分财权。除印度、巴西、西斯拉夫等少数国家的地方支出超过政府总支出的一半以上之外，大多数国家的地方预算支出的比重较小。许多国家做到了“一级政府，一级事权，一级财权，一级预算”，实行分级独立的财政预算。在收入方面实行分税制，在支出方面上级政府可依法给下级政府以转移支付（补贴）。如果发生财政困难，则由各自寻找克服的办法，互不依赖。为了清晰地反映财政预算收支状况，多数国家，特别是发展中国家采用复式预算，即分别编制经常费预算和资本投资预算。这些都值得我们参考。

第五，运用财政补贴手段，刺激农业生产和公用事业等建设的发展。发达国家对农业、公用事业、社会福利和其他事业也有财政补贴，但比我国财政补贴占财政支出的比例要小得多。如美国，80年代财政补贴在联邦预算支出中的比重呈下降趋势。其中，对农产品的财政补贴主要放在生产环节，以刺激农业生产的发展，促使农产品补贴有利于农业生产自我循环的机制发挥作用，使补贴具有动力刺激性，等等，这一经验对理顺我国的财政补贴具有重要借鉴作用。我国在1980年至1989年间，财政补贴占预算支出的比重，低的年份为26.8%，高的年份竟达39.6%，补贴多得使国家财力难于承受，并且没有发挥应有的作用。因此，改善我国的财

政补贴，使其达到政策目标，减少财政补贴的种类，缩小财政补贴的数额，降低财政补贴占财政支出的比重等，是我们在研究借鉴国外财税工作经验中需要重视的。

第六，广泛地发展财政信用，提高财政资金的使用效益。除发行公债这种财政信用的早期形式之外，利用财政资金发放政策性贷款，也成为近几年发达国家财政信用的重要部分。美国在实行严格的分级财政的条件下，约有40%的政府（包括联邦、州、市、镇或学区行政）机构发行过公债。公债按偿还资金来源可划分为普通义务债、收入债、特税债、租赁收入债四种。由于公债可享受优惠（免交利息所得税），风险小、信誉高，人们购买债券的积极性较高。财政信用贷款，包括农业贷款、住宅信贷等，用于对农民、农场主的农业活动提供贷款和支持居民购买住宅、建筑房屋，以促进房地产业和房屋建筑工业的发展，等等。财政贷款为实行政府的政策目标，其利息一般要比银行信用贷款低，条件优惠。财政贷款还可充分利用财政资金，提高资金的使用效益。如美国马里兰州的预算管理部门对24小时以上的滞留财政资金就要加以利用，通过委托银行发放1至90天的贷款，明显地提高了财政资金的使用效益。从上述财政信用的内容来看，多是我国尚未开展的信用业务，它不会与银行信用活动重复，更不会抢银行的地盘。发展财政信用有利于提高财政资金的使用效益，促进政府政策目标的实现，是我国应该借鉴的重要经验之一。

第七，形成社会保障管理体系，把正确管理和运用社会保障基金纳入财政领域。有些国家形成了政府官员、企业事业单位职工、农村居民的社会保障体系。其社会保障资金的

来源，不是躺在国家身上由财政包下来负担，而是由国家财政、企事业单位和个人分别缴纳一部分。有的国家规定个人缴纳社会保障税，有的国家采用储蓄或缴费的形式，人们在职时先缴纳社会保障税（或储蓄），为退休或病残时积蓄备用资金，这已经成为一种社会风尚。有的国家社会保障基金已经积累了很可观的数额，成为财政信用的资金来源，可供财政调节使用。把社会保障基金的管理纳入财政领域，会同有关部门合理支配使用，对社会稳定和改善财政状况大有好处。同时，只有社会保障管理体系的发育完善，才能更好地做到“生有所育、病有所医、老有所养”。这对我们是很有借鉴意义的。

第八，严格财政管理和监督，发挥财税杠杆的作用。财政部门按照国会或议会通过的预算使用资金，这在许多发达国家都是十分严格的，一些国家连地方政府也重视财政管理和监督工作。纽约市70年代末发生财政危机以后，不仅重视了财政资金的调度使用，还设置了财政厅的特别副厅长，专管财政预算收支执行的监督工作，对改善财政状况起了重要作用。发达国家中的国有资产所占比重很小。有些国有企业所以能站得住脚并取得了经济效益，如纽约交通局（港务局），是与这个局的董事会能开拓前进，实行经营责任制，严格财务管理和监督分不开的。

第九，搞好财政法制建设，使财税工作规范化。在商品经济长期发展的历史过程中，发达国家积累了财政税收法制建设的经验，形成了一整套财政、税收法规体系。美国的预算法是严谨的法律之一，包括总统在内的任何人均须严格遵守，不得违犯。英国的税收法规，对生产、流通、分配和消费诸环节，都详细地规定了纳税的种类、税率、税款的计

算、纳税的手续等，使各种应税人都有所遵循（但过于繁琐是其不足）。财政税收工作的规范化，只有在健全的法制基础上才能实现，无法可依就谈不上规范化。尽管我国与资本主义国家的财政、税收法规性质、特点有本质区别，但他们成功的管理经验，财政、税收法规的制订和执行，以及完善财政、税收法规的对策等，对我国财政、税收工作规范化不无参考价值。因此，经过鉴别，吸收其积极因素，有选择地加以利用，是完全必要的。

第十，运用现代科学技术，以加速财税部门自身现代化的进程，提高决策水平和工作效率。现代军事、行政、经济的管理无不运用现代科学技术，现代化财政、税收管理也要使用电脑等现代科技手段，掌握瞬息万变的国际国内的财经信息，以便采取正确的对策，实现政府的政策目标。这在美国、加拿大等国的许多财税部门，已有一定的经验。我们要在马克思主义唯物辩证理论的指导下，吸取系统论、控制论、调节论和信息论对我国当前财政、税收现代化有用的因素，与现代科技手段相结合，促进财政税收决策科学化和管理的现代化，开创我国财政工作的新局面。

三

我国财政部组织的高级财政官员代表团一行30人，于1988年10月15日赴美国、加拿大，参加世界银行经济发展学院举办的财政政策研讨会和考察。这次研讨考察采取理论探讨、实地考察与经验交流相结合的方法。代表团对美国、加拿大一些主要城市和州（省）的财税部门、金融机构进行了参观、访问和经验交流，这要比单纯从书本上获得的知识丰