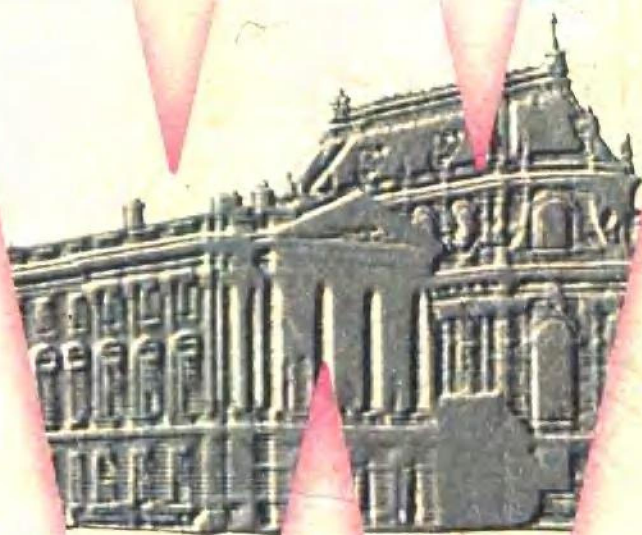


外国财政制度丛书

名誉主编 项怀诚 主编 刘长琨

法国财政制度

财政部财政制度国际比较课题组 编著



WAIGUO CAIZHENG ZHIDU CONGSHU

中国财政经济出版社

外国财政制度丛书

法国财政制度

财政部《财政制度国际比较》课题组 编著

中国财政经济出版社

《外国财政制度丛书》编辑委员会

名誉主编：项怀诚

主 编：刘长琨

副 主 编：廖晓军 解学智 王朝才 储敏伟

委员（以姓氏笔划为序）：

马国强 左 敏 刘汉屏 吕旺实

许建国 李俊生 吴俊培 余蔚平

蒋 洪

本书编写：徐瑞娥

兼收并蓄 避短扬长

(序 言)

财政部《财政制度国际比较》课题组将于近期相继推出两套丛书，一套是全面、系统地介绍二十来个有代表性国家财政制度的《外国财政制度丛书》，一套是就预算、政府支出、税收、国债、转移支付、社会保障、国有资产管理等财政经济范畴和相关制度进行国际比较的《财政制度国际比较丛书》。出版这两套丛书的目的，是促进我国对外国财政的研究，为财政改革和财政工作更好地借鉴国外先进经验服务。

改革开放以来，特别是近十年来，在财政改革不断深入，财政经济迅速发展的同时，财政科学研究也出现了空前的繁荣，大量的论文、译作、专著、教材纷纷发表和出版，其中有很多是研究外国财政或进行中外财政比较研究的，这些研究成果在一定程度上弥补了我国财政理论在这方面的欠缺，为我国财政改革和建设提供了参考。但由于种种原因，在全面地分析各类国家财政制度的总体情况，系统地比较各国财政的精要方面，一直有所欠缺。这次《财政制度国际比较》课题组所做的工作，希望能在这个领域有所进展，有所突破。

建立和完善社会主义市场经济体制是一项前无古人的伟大事业，没有任何现成的模式可供抄袭。然而，新体制决不能是空中

楼阁，维其史无先例，更需要我们广泛深入地研究别国尤其是市场经济国家的经验和作法，大胆探索，勇于实践，找到适应中国自身实际的新路子。研究外国财政的主要目的，正在于借鉴有关国家财政制度建设和财政管理方面的先进经验，吸取他人长处以为我用，对此，我们必须有正确的认识。江泽民总书记在党的十五大报告中指出，在社会主义初级阶段，“需要扩大开放，吸收和借鉴世界各国包括资本主义发达国家的先进技术和管理经验。”这段话明确地告诫我们，在我国改革和发展过程中，需要吸收和借鉴别国的经验，兼收并蓄，避短扬长。显然，这也应当成为研究外国财政的指导。

在建国后相当长的历史时期内，受当时的政治经济理论的影响，财政研究很少涉及外国的情况，特别是对西方财政的态度，或是简单排斥，或是一味批判，而对其实际内容知之甚少。而当时我国经济处于封闭或半封闭状态，实行高度集中的计划经济体制，财政的作用不能充分有效地发挥，事实上也没有很好地具备借鉴外国经济的条件。改革开放以后，特别是我们党决定建立社会主义市场经济体制以来，作为主要的宏观调控手段之一，财政的职能日益强化，作用日益扩大，原来按照计划经济模式建立的财政机制愈来愈不能适应新形势的要求，进一步深化改革势在必行。而要建立适应市场经济发展要求的新型财政，又显得经验十分缺乏，这使得我们自然而然地将目光投向世界，寻求外国的经验，特别是市场经济比较发达的国家的经验。正是这样一种需求，促进了对外国财政的研究，并不断使之与我国财政改革实践更加紧密地结合。

西方发达国家实行市场经济体制已有几百年的历史，在长期的发展过程中，形成了一整套与市场经济相适应的政策、制度和法规，既有成功的经验，也有失败的教训，所有这些是我国在

发展社会主义市场经济过程中应当借鉴的。当然,由于社会制度根本不同,各国国情千差万别,经济发展水平迥异,在西方国家行之有效的政策和制度,放到我国就未必能产生同样的效果。这些因素是我们在借鉴西方国家财政管理经验时应当注意的。但是,这丝毫无损于财政科学国际比较的重要意义。要加强对西方国家财政的研究,真正弄懂西方国家财政运行机制及与之相关的背景、条件,按照马克思主义的立场、观点和方法加以科学分析,取其精华,弃其糟粕,深入探讨社会主义市场经济和资本主义市场经济条件下财政制度和政策中的相似之处和共同规律。

外国财政研究还要特别注意中等发达国家和发展中国家的经验。这些国家在发展本国经济和建立适应本国特点的财政经济制度方面积累了很多宝贵经验,在避免出现发达国家政策和管理上的失误方面,也有很多经验和教训。特别是其中一些新兴的工业国家,它们在经济组织和生产起点上与我国有着比较类似的情况,我们在参考和借鉴上有很多有利条件。曾有一种观点,认为西方国家的市场经济发达而成熟,我们只要研究和吸取这些国家在管理上的精华就够了,甚至认为我们在借鉴外国经验方面最有效率的办法是选准某一国家模仿和照搬。这种观点显然是不正确的。且不说照搬照抄别国的经验无法行得通,就是作为一种思想方法而言,也有极大的片面性。

社会经济活动加速国际化,是战后世界经济发展的一个明显特征。当今,全球性的相互依存程度又进一步扩大和加深。社会主义市场经济是现代经济,是开放经济。在国家之间的联系空前紧密,商品、技术、信息乃至整个经济活动日益趋向一体化的今天,一个国家的制度建设和政策安排已不可能完全孤立地进行,它势必影响到其他国家,也受到其他国家的影响。在这样一种社会背景下,在本国制度建设上吸收和借鉴别国的经验不仅仅是一

种主观选择，更是一种客观需要，是国际合作与协调的需要，是进入国际社会的要求。从这个角度看待外国财政研究这项工作，可以说意义深远。

在当前加快建立社会主义市场经济体制，推进机构改革，转换政府职能的形势下，加强对外国财政的研究工作更加显示出其重要性和紧迫性，因而更具有十分重要的现实意义。希望《财政制度国际比较》课题组所做的工作能够成为引玉之砖，不断有更新更好的外国财政研究成果问世。

《外国财政制度丛书》编辑委员会

1998年8月

编写说明

本书是财政部“九五”科研规划重点课题《财政制度国际比较》的阶段性研究成果之一。该课题于1997年初启动，计划对世界上20来个有代表性国家的财政制度进行系统研究，对预算、政府支出、税收、国债、转移支付、社会保障、国有资产管理等财政经济范畴及相关制度进行国际比较研究，并计划在2000年之前将有关研究成果分阶段出版或发表。为使该课题计划得以顺利实现，由财政部人事教育司和上海财经大学牵头组成了以财政部有关司局领导，部属院校和科研单位的专家、学者为主体的课题组。其具体构成是：财政部人事教育司司长廖晓军同志任组长；人事教育司副司长解学智教授、财政部财政科学研究所副所长王朝才研究员、上海财经大学副校长储敏伟教授和中南财经大学副校长吴俊培教授任副组长；成员为东北财经大学马国强教授、山东财政学院左敏教授、中央财经大学李俊生教授、中南财经大学许建国教授、上海财经大学蒋洪教授、江西财经大学刘汉屏教授、财政部财政科学研究所吕旺实研究员和财政部人事教育司高等教育处处长余蔚平同志等。本书作者为财政部科学研究所徐瑞娥副研究员，主审人为马国强、袁中良。在课题研究过程中，还有很多同志参加了有关工作，一些同志受课题组委托承担了专项研究任务。特别需要说明的是，财政部部长项怀诚同志十分关心课题的进展，并给予了多方面的支持和指导，部长助理刘长琨同志直接主持了有关工作，财政部的老领导刘仲藜同志、刘

积斌同志也对课题的确定给予了关怀和支持。

确定《财政制度国际比较》课题的目的，是通过对世界上各种类型国家财政制度的全面介绍和系统分析，通过对财政制度建设的国际经验的抽象和总结，为我国财政改革乃至整个经济、政治体制改革提供参考，促进外国财政研究的繁荣和发展。但受课题组组成人员水平和其他有关条件的限制，有些研究成果还有可能达不到这一要求，存在这样那样的不足甚至错误，对此，欢迎批评、指正并对课题研究本身不吝赐教。

《财政制度国际比较》课题组

1998年7月10日

目 录

第 1 章	法国概况	(1)
1.1	自然状况.....	(1)
1.2	社会与经济发展状况.....	(2)
第 2 章	政府与财政职能	(7)
2.1	中央政府机构设置.....	(7)
2.2	经济和财政部机构设置及其职能.....	(9)
2.3	地方各级政府.....	(14)
第 3 章	国家预算制度与预算管理体制	(19)
3.1	国家预算制度.....	(19)
3.2	国家预算程序.....	(21)
3.3	国家决算.....	(27)
3.4	国家预算管理体制.....	(27)
第 4 章	国家财政支出	(33)
4.1	财政支出的历史演变.....	(33)
4.2	财政支出的结构.....	(35)
4.3	财政支出的内容.....	(37)
4.4	财政支出管理的特点.....	(44)
4.5	财政政策及其作用.....	(45)

第 5 章	国家财政收入	(50)
5.1	财政收入结构现状.....	(50)
5.2	税收制度.....	(51)
5.3	直接税制.....	(54)
5.4	间接税制.....	(58)
5.5	非税收入.....	(65)
5.6	税收在经济干预中的作用.....	(67)
第 6 章	国债制度	(69)
6.1	国债的规模.....	(69)
6.2	国债的结构.....	(72)
6.3	国债的管理.....	(74)
第 7 章	政府间的转移支付制度	(77)
7.1	中央与地方各级政府的事权划分.....	(77)
7.2	中央与地方各级政府的财权划分.....	(79)
7.3	中央对地方的转移支付.....	(80)
第 8 章	社会保障制度	(83)
8.1	社会保障体系的建立和发展.....	(83)
8.2	社会保障体系的主要内容.....	(86)
8.3	社会保障资金的来源、使用与管理.....	(95)
8.4	社会保障制度存在的问题及改革.....	(98)
第 9 章	法国国有资产与国有企业	(101)
9.1	国有企业的概况.....	(101)

9.2 国有企业的管理机构·····	(106)
9.3 国家对国有企业的管理·····	(110)
9.4 政府对国有企业的监督·····	(117)
9.5 国有企业内部管理权限·····	(119)
 附录 1 法国的经济计划·····	 (121)
附录 2 巴黎市财政经济情况·····	(139)
后 记·····	(150)
主要参考文献·····	(152)

第 1 章 法 国 概 况

1.1 自然状况

法国，全称法兰西共和国，位于欧洲西部，东北与比利时、卢森堡接壤，东邻德国、瑞士、意大利，东南濒地中海并同摩洛哥接壤，南与安道尔和西班牙毗邻，西临大西洋，西北隔英吉利海峡与英国相望。法国地理环境十分优越，国土面积 55 万平方公里，人口 5850 万（1997 年初统计数字）。长期以来，法国一直实行中央集权的管理体制，政权分为中央、区、省和市镇四级。全国有 22 个区、96 个省、36900 个市镇，还有 5 个海外领地和 5 个海外省。法国有丰富的自然资源，本土大部分分为平缓的丘陵河谷以及丰腴的平原，可耕地面积广博。这里四季分明，气候温和，水量充足。得天独厚的自然条件为法国农业提供了极大便利。法国的工业资源包括丰富的铁矿、储量丰富的低质煤，以及铝土矿和磷矿。但是，法国缺乏有色金属、石油、焦炭和纺织原料。法国同其他西欧国家一样，也是依靠出口来换取它所需要的原料。法国是西欧最大的铁矿石和铝的生产国，也是西欧第二个最大的产钢国。它的钢产量仅次于德国，超过英国。

1.2 社会与经济发展状况

法国是资本主义发展较早的国家，但是由于多种原因，直到二战结束以前，资本主义的发展相对较为缓慢。第二次世界大战期间，法国经济遭到了严重破坏：工业生产大幅度下跌，1942年的生产指数只相当于1938年的61%，1944年进一步下降到38%；农业生产也出现严重衰退；交通运输受到的破坏更大，到战争结束时，只有17%的铁路可以使用。据不完全统计，法国在战争期间遭受的损失，按1945年价格计算，总计达48930亿法郎，相当于战前法国三年的全部生产总值。二战以后，特别是50年代末到70年代初，法国经历了一个快速发展的时期，成为西方主要发达国家之一。

第二次世界大战结束后，法国已经从闭关自守、卡特尔控制和增长缓慢的经济，转变为非常开放、具有国际竞争力和增长较快的经济。50年代至70年代初，经济迅速发展，1950—1960年间，国民生产总值年平均增长4.5%，1960—1973年间提高到5.9%；在1960—1973年间，法国按人口平均国民生产总值的平均年增长率（4.7%），高于原联邦德国、瑞典、英国、美国和加拿大。1985年的国民生产总值为45710亿法郎（合5087.9亿美元），仅次于美国、日本、原联邦德国，居世界第四位。在七大工业国家中，1985年到1994年人均国民生产总值年增长率最高是日本，为3.2%，其他依序为：德国1.9%、意大利1.8%、法国1.57%、英国1.4%、美国1.3%、加拿大0.4%，法国排在第四位。1994年法国的国内生产总值为73568亿法郎，比上年增长2.6%，略低于经互会成员国3%的平均增长速度。

从工业类别来看, 1980—1994 年 15 年间, 在七大工业国中, 工业生产年增长率分别为: 美国增长了 46%、日本增长不到 40%、英国增长了 28%、意大利增长了 24.4%、德国增长为 20.9%、法国为 17.6%, 居第六位。1991 年工业总产值为 29500 亿法郎, 约占国内生产总值的 1/3。主要工业部门有矿业、冶金、汽车制造业、造船业、机械制造业、纺织、化学、电器、动力工业、日用消费工业、食品加工业和建筑业等。新兴工业如核能、石油化工、海洋开发、军火、航空和宇航等部门, 近年来发展较快, 在工业产值中所占比重不断提高。核电设备能力、石油和石油加工技术居世界第二位, 仅次于美国。如 1993 年, 世界核电站的发电能力达到 3.57 亿千瓦, 美国约为 1.05 亿千瓦, 法国为 6159 万千瓦, 日本为 3964 万千瓦, 德国为 2373 万千瓦和俄罗斯为 2124 万千瓦。航空和宇航工业仅次于美国、独联体, 居世界第三位。钢铁工业、纺织业占世界第六位。但工业中占主要地位的仍是传统工业部门, 其中钢铁、汽车、建筑为三大支柱。1991 年粗钢产量为 1843.4 万吨, 生铁产量为 1340.7 万吨, 小汽车为 312.2 万辆。在能源方面, 煤、石油都要依靠进口。1992 年总发电量 4623 亿千瓦, 比 1970 年增加了 2.3 倍。法国还重视开发水力资源, 目前, 水电约占总发电量的 10%。电力有一部分出口。1993 年法国在能源消费中, 原油消费占一次性能源消费总量的 39.4%。

从农业来看, 法国农业十分发达, 是欧洲的农业生产和出口大国。法国号称欧洲大粮库, 是仅次于美国的世界第二大农产品出口国, 小麦、玉米、马铃薯、甜菜、葡萄和牛肉产量均居欧洲第一位。

二次大战结束后, 法国市场上农牧产品短缺, 为满足市场需求, 法国政府执行了对农业生产和农产品销售进行巨额补贴的政

策。由于科技的发展，农业机械化的实现和财政的补贴，六七十年代，法国农牧业生产迅速发展，尤其是粮食、奶类和酒类的产量大幅度上升，从 70 年代末起出现了生产过剩。法国农牧业产品逐步实现了自给有余，粮食自给率达 218%，土豆自给率达 104%，食糖自给率达 93%，酒类自给率达 108%。畜牧业以养牛为主，奶牛约占 1/5 左右，干酪产量 1993 年为 156.5 万吨，在世界上仅次于美国，占第二位。

据统计，从 1959 年到 1991 年的 32 年中，法国农作物的产值平均每年递增 1.9%，粮食作物的产量平均每年递增 3.3%。法国油菜籽、葵花籽和大豆等油料作物的产量平均每年增长 11.2%；1979 年至 1987 年期间，这些作物的产量则平均每年增长 28%。每头奶牛的产量从 60 年代初有 2000 立升增加到 1991 年的 4500 立升。1992 年农业产值占国内生产总值的 3%。1992 年谷物产量在欧共体内所占份额为 24%，其中玉米、小麦均为 28%。

1990 年以来，法国农产品出口余额每年高达 350 亿美元。农产品贸易多年来一直顺差：1990 年顺差为 511 亿法郎，1991 年顺差为 446 亿法郎，1992 年顺差为 535 亿法郎，1995 年顺差为 512 亿法郎。

法国是世界上对外贸易比较发达的国家之一，在世界贸易中占第四位，居美国、德国和日本之后。

战后，经过了近 50 年的发展，法国经济对外开放程度不断提高，据统计，1950 年法国的进口额占国内生产总值的比重为 10.6%，1990 年这一比重上升到了 22.3%；同期，出口额的比重也从 10.7% 增加到 22.6%。1994 年又增加到 22.8%。随着对外开放的扩大，法国的进出口贸易在世界贸易中的比重趋于上升，在 1981 年，这一比重达到了 5.1%，1992 年增加到了

6.4%，1994年又增加到4.1%，并基本保持了世界第四位贸易大国的地位。

法国进口商品主要有能源和工业原料等。出口商品主要有机械、汽车、化工产品、钢铁、农产品、食品、服装、化妆品和军火等。

法国对外贸易地区高度集中在发达工业国家，进口的80%和出口的78%均来自或流向欧共体国家，尤其是德国、意大利、比利时、卢森堡、西班牙一直是法国的主要贸易伙伴国。在1982—1992年间，法国对欧共体的出口占总出口比重从52.8%增至62.7%；同期进口比重也从51.1%增加到59.5%。

进入90年代以来，法国很重视开发亚洲市场，据统计，从1989年到1993年，法国对欧共体的出口增长11.1%，对亚洲发展中国家的出口增长38.4%；同期，法国从欧共体进口减少2.3%，从亚洲发展中国家进口增长63.3%。1994年初，法国制定了打入亚洲市场的总体规划，计划到2000年以前逐步将亚洲在法国出口中的比重提高到10%，将法国在亚洲市场上的占有率从2%增加到3.5%左右。

尽管如此，法国经济中仍存在着一系列难题。首先是失业问题积重难返。它不仅影响了社会安定，也制约了经济的发展。1995年初法国约有失业人口320多万人，失业率为12.3%（超过欧盟平均11.2%的失业率），而年青人的失业率更高，达25%。生活在贫困线以下的人数由80年代初的250万人，增加到1995年初的500万人，增长了100%。其次是国家财政赤字居高不下。与失业问题密切相关，政府因失业保险金和再就业培训开支庞大，80年代法国社会福利赤字仅数十亿法郎，1992年上升为150亿法郎，1993年剧增至550亿法郎，1995年初高达1000亿法郎。政府财政预算赤字累计高达4420亿法郎，占国内