

荷兰、意大利两国的 财政政策



○财政部考察团

荷兰、意大利两国的经济均以私有经济为主体,除石油、电力、钢铁及国防工业多为公营经济外,其他均为私人资本所垄断。1994年,两国的人均GNP已分别达到1.8万美元和2万美元,在欧共体中处于中上等水平。两国经济能够在较短的时间内取得较大成就,除了他们相对集中的资本优势和得天独厚的地理条件外,在很大程度上得益于经济政策的科学制定和有效实施。其中,财政政策是相当重要的一个方面。

通过选择经济发展 “参照系”确定财政政策目标

荷兰政府认为,一个国家要跟上时代步伐,跻身于国际市场并立于不败之地,必须把中长期计划的着眼点放在国际先进水平上,找准本国经济发展的“基准线”。为此,荷兰政府选择了与本国经济具有较多共性的五个国家,作为本国经济发展的“参照系”,从宏观经济稳定性、技术水平、科学教育、基础设施、资本市场、劳务

市场、商品市场、财政政策等八个方面,模拟作出经济发展目标的标准化模型,然后用绿色(好)、黄色(一般)、红色(差)标出对本国经济现状的评价、需要解决的问题和有待挖掘的潜力,进而制定或校正自己的宏观政策,建立财政中长期计划的指标体系。据此原则,荷兰1995年制定的各项经济指标分别为GDP年增长3%,通货膨胀率2%,预算赤字占GDP3%以下,政府公债占GDP78%。

中央集权型 的财政政策主体

意大利、荷兰两国是财力高度集中的国家,中央政府集中了90%以上的财政收入,实行中央集权基础上的转移支付制度。荷兰王国政府主管全国性社会公共事务,承担国防、外交、安全、高等教育、社会保障、跨区域的重大基础设施建设等方面的支出。中央政府以下设省、市政府,市政府具有管理本级和对上级负责的双重职能,提供包括基础教育、文化娱乐、

医疗卫生、环境保护在内的公共服务和城市市政管理。地方政府的收入来源,主要是财产税,其次是场地税、狗税、停车费、垃圾费等几项零星收入。鹿特丹市政府提供的情况表明,1994年该市本级收入为3亿荷兰盾,仅占该市财政支出的10%,90%来自中央政府的转移支付。威尼斯市政厅介绍,意大利市一级政府无权开征新税,只能在规定幅度内调整税率,或经中央政府允许后,到资金市场上融资发债。两国这种高度集权的财政体制,使中央政府在实施财政政策、充分行使各项管理职能方面,表现出了较强的统筹运作能力,但也在一定程度上助长了地方政府的依赖心理。为此,两国政府正在逐步下放财权,试图让地方政府靠自己的收入满足支出。

设置财税警察, 确保财政政策实施

严格的财税管理是实施财政政策的重要保障。为了加强

税收征管,意大利政府设有专门从事税收征管的“财政警察”,主管全国税收调查,这在世界上是独一无二的。财政警察属于军队性质,接受军队和财政部双重领导,司令是军队长官,由内阁任命,业务由财政部长统管。财政警察与全国6万税务人员一道,负责征收国家税收,如遇抗税者,由财政警察出面干预,情节严重的由其按法律程序进行制裁。当然,意政府严格的税收管理是以大量和细致的纳税服务为基础的。这主要表现在两个方面:一是意财政部设有专门机构从纳税人那里收集各种意见和情况,提出改进税制的意见;二是由于意大利设有80多个税种,并且每年制定约120多个税收法律,为了让纳税人及时了解各类税收法律的内容,意财政部每年要印发50—100万份介绍税法的小册子,并在全开展电话咨询业务。目前,他们正在实验将税法咨询信息输入“自动显示系统”,与家庭电脑终端联网,使各类税法信息在家庭电脑上得到显示。

两国的社会保障 制度给公民带来高福利, 但给财政带来高负担

荷兰现有400多万人领取福利补助金,与全国劳动人口比较,差不多是一半对一半。其中,约100万失业者吃社会救济,100万残疾人享受社会福利金,200万退休员工领取退休金,全体国民都享受医疗保险,

整个社会保障支出占中央财政支出总额的1/4以上。多年来,政府试图在提高就业率和社会福利水平上达到两全其美,但事与愿违,当一些人工作所得低于领取社会救济时,便毫不犹豫地选择后者,使政府财政不堪重负,这是荷兰和一些高福利国家普遍感到头痛的事。为此,欧共体设有“欧洲社会基金”,以促进共同体内劳动力在地区间和职业间的流动。这项基金主要用于工人培训教育,对残疾工人援助,以及对剩余劳动力的转移和重新安置。荷兰是欧共体较为富裕的国家之一,每年从共同体得到的社会基金补贴远远不能满足需要,政府为了削减财政支出,不得不采取一系列适度从紧的财政政策,一是工资模式化,政府公务员已有10多年没有增加工资;二是保持物价基本稳定,否则,政府的保障支出负担会更加沉重;三是政府采用政策机制影响私人部门,通过税收优惠,鼓励发展私人经济尤其是私人企业接受雇员,以提供更多的就业机会,降低失业率,达到减轻财政负担的目的。与荷兰冻结工资的政策相反,意大利政府几乎每年都对员工增加工资,每小时工薪4美元为最低水平线,这种福利性政策并未缓解劳资双方的矛盾,工会常常因意见分歧而组织罢工。可见,高工资、高福利并不总是实现社会安定的灵丹妙药,比较而言,荷兰王国的劳动管理要比意大利有成效。

努力探索削减 财政赤字的办法

意大利、荷兰财政上都是高赤字、高债务,与欧共体提出的控制目标相距甚远。意大利现行财政赤字占GDP的比重为7.5%,现任政府决心在任期内压缩到理想水平,如争取在1996年将赤字比重降到5.8%,1997年降到4.4%,1998年降到3%,具体措施是,减少养老补贴、价格补贴、医疗保险补贴,有限增加公务人员工资,压缩政府公共开支等。荷兰政府赤字比意大利要低,但与欧共体要求仍有很大差距。与意大利不同的是,荷兰没有政府外债,不对外进行任何投资,目的是避免发生汇率风险和突破政府预算,这在西欧是比较典型的。他们认为,举借外债受若干因素影响,战争爆发、政府更替、国际动乱都可能产生债务风险,因此,他们把发行内债作为政府筹资的主要渠道。荷兰中央政府发行公债一般控制在当年预算支出的15%—20%左右,1994年中央政府发行公债为300亿荷兰盾。按《融资法》规定,财政部代表中央政府负责举借、管理和偿还中央债务,地方政府可以在中央宏观框架内发行地方公债,自借自还。意大利不允许地方政府发行债务,地方支出的90%—95%来自中央拨款,支出不够由中央通盘考虑,在可能条件下专项解决。

(责任编辑 石化龙)