



挪威王国的财税体制 及现行财政政策

○宗长楚

一、挪威混合经济的主要特征

挪威王国位于欧洲北部,国土总面积为38.6万平方公里,总人口约430万,人均国民生产总值25 000美元。挪威是一个混合的市场经济国家,其主要特征是:(1)从所有制性质上讲,以私有经济为主,多种经济成分并存。现阶段挪威经济成分大体上可分为五种:一是公营经济,基本上垄断了石油工业、国防工业、交通运输、邮电通讯等重要经济部门;二是私人垄断资本,一般也称为大财团经济,主要集中在商业和金融业;三是私人中小资本,以小型工业及中小城镇工商业为主;四是外国私人资本,主要是跨国公司在挪威的分公司和子公司;五是资本主义农业经济。(2)从经济运行机制上讲,政府对宏观经济的管理,既不是完全自由放任的市场运行模式,也不是高度集中的计划经济模式,而是市场机制与政府干预相结合的混合运行模式。在市场经济一般原则下,国家允许有些产业以市场调节为主,而对另一些产业,如国家银行、石油、农业等,则以政府调控为主,两种方式协调运作,促进国家宏观经济目标的实现。(3)从分配方式上讲,实行中央集权基础上的转移支付制度,在社会保障和政府间转移支付方面,地方政府对中央政府的依赖程度较高。在保持市场经济一般活动原则的同时,政府积极参与国民收入再分配,通过对收入分配的干预,建立了庞大的中央财政收入体系和完备的社会保障体系,以校正因市场分配不公给社会成员带来的收入悬殊并缩小各阶层成员的贫富差异。

二、挪威政府预算的编制与执行

挪威国家预算的目标是提高整体服务能力,降低失业率,控制财政赤字,防止周期波动。在国家预算编制中,充分体现国家财税政策、货币政策、产业政策和环境保护政策,确保财政总量与结构上的平衡。与此相适应,提交议会的预算“文本,必须包括预算收支水平的建议,税基、税率的建议,削减赤字的建议,转移支付的建议以及节约资源、保护环境的建议等。在预算执行中,政府有一套保证财政收入实现的政策措施,任何涉及全国性税种的税收优惠措施和减免,都要由财政部报议会批准,并在有关税法中明确规定。地方政府无权决定税收减免政策。国家财政的支出安排,立足于量入为出的原则,通过削减行政经费等一系列措施,确保财政收支平衡。年度预算如果在执行中出现意外,需要国会追加预算支出时,必须由财政部向议会补交申请。这种预算管理制度,不仅保证了财政收入的稳定增长,而且维护了中央财政的集中统一。

三、挪威中央与地方政府的事权划分与转移支付制度

挪威1814年宪法规定,议会是最高权力机关,王国政府分为中央、郡、市三级管理,由19个郡和435个市组成,最小的市只有0.7平方公里,5 000多人。挪威宪法对三级政府的事权划分和财政支出原则有明确的法律界定,王国政府主管全国性社会公共事务并制定相关的政策法规,主要包括国防、外交、安全、教育、社会保障等;郡政府是王国政府的派出机构,具有管

理本级和上对王国政府负责、下对市政府实行领导的双重职能,具体负责郡级公路、交通、学校、医院、博物馆的建设和管理;市政府的职责一般包括本市基础设施建设,提供包括学校教育、文化娱乐、医疗卫生、社会福利、环境保护在内的公共服务和城市市政管理等。公共部门基础设施建设,大型项目由中央承担,中小型项目由郡、市承担。挪威王国政府实行中央集权基础上的分税制。中央政府的收入来源主要有增值税、所得税、消费税、社会保险税等,地方政府的收入来源只有财产税一项,收不抵支部分由中央财政对地方财政实行转移支付解决。1994年,挪威中央财政各种转移性支出占国内生产总值32.8%,占中央财政支出总额的三分之二。在对地方的转移支付中,一般性拨款占65%,专项拨款占25%,劳动力市场补贴及难民住房支出占10%。郡、市两级地方政府的收入,分别有41%和47%来源于税法允许征收的财产税,53%和37%来源于上级财政的转移支付,6%和16%来源于上级政府批准的各种收费。挪威预算的编制采用自上而下进行,这是因为预算政策需要协调和郡、市地方政府预算收入中有一部分来自中央财政的转移支付,只有中央对地方转移支付的基数定了,地方才好进行本级政府的预算。中央政府要求地方收支平衡,举债自行偿还,不准地方财政有赤字。

四、挪威税收体系及税收征管制度

挪威设有19个隶属于中央、400多个隶属于地方的税收评估机构,组成中央、地方两套税收征管机构。税收评估机构的主要任务是,依据已有的法律,对直接税进行计税测算,作为税务部门征税依据;中央税局负责征收以增值税为主体的间接税,地方税局负责征收包括社会保障税在内的直接税。挪威每年根据收支总体安排,对税基、税率进行一次调整,由财政部长在财政年度之前提交议会决定。财政收入在各级政府间的分配,实际上就是税收收入的分配,增值税、社会保障税等归中央,财产税及一部分规费收入构成地方固定收入。实行分税后,中央财

政收入占财政总收入的70%以上。在税收结构中,政府对个人征收的税收比重较高,可分为以劳动收入为课征对象的个人工薪所得税和社会保险税,以资本和资本所得为课征对象的公司所得税、个人资本收益所得税、财产税、遗产税、赠予税、增值税以及汽油税、烟酒税等消费税。

五、挪威的财政政策与货币政策以及财政部与中央银行的关系

90年代挪威政府的预算目标是,依赖运转灵活的财政政策和稳定货币的金融政策,减少公共部门支出,稳定物价,保持低通货膨胀率,促进经济发展。在财政政策方面,政府对国有企业尤其是关键部门的国有企业所需的投资在预算中予以保证,以此影响国民经济向预期目标发展。80年代以来,随着国际金融市场的进一步扩大,国内金融市场与国际金融市场一体化程度的提高,国内金融市场组成之间流动性的加强,以及整个生产领域进出口关系的变化,挪威选择了对外开放和实行稳定汇率的政策,1983年起取消进出口外汇限制,1991年取消对国外资本的限制。现在,挪威政府把货币政策当作“反周期”政策的一部分,金融市场实行全面开放,外汇需求与供应完全由市场调节。

挪威财政部和中央银行都是内阁管辖下的重要职能部门。财政部与中央银行是互相协作的关系。财政部负责制定经济发展长期目标,中央银行通过金融手段保证长期目标的实现。中央银行采取调控措施时,必须与财政部会谈和协商。在执行过程中,通常的作法是,中央银行定期向财政部长或财政部秘书长提交报告,包括金融市场状况,各商业银行、私人银行营运状况,当前金融政策及其对宏观经济的影响等,与财政部取得一致意见。当政府财政支出大于收入时,中央政府不能向中央银行借款,只能通过发行国债解决赤字。中央银行注册资本来源于预算,某些政策性银行如住房银行、学生银行的资本也来源于预算。中央银行给商业银行提供流动性贷款,也可向商业银行借款,以短期补充资金流量。中央银行可以通过买卖方式,直接干

预外汇市场,并通过对国债市场的操作,开展商业性融资等,调节商业银行活动。

六、挪威的产业政策与环境保护政策

挪威是建立自然资源会计制度最早的国家,国家非常注重产业发展与环境保护问题,政府采取保护环境的经济政策。其主旨是发展经济,解决贫困,同时反对乱用资源,污染环境。当两者都重要时,就要考虑以下两个因素:一是经济成分的资源构成,二是资源配置效益。挪威是石油产量很高的国家,为促进石油资源的有效利用和尽量减少其对环境的污染,国家除征收较高的消费税外,对某些污染严重、超过国家规定排放标准的产品,还要征收一定比例的“绿色工程”税,有的还要加收环境污染费。征收税费,既是资源保护手段,又是环境保护手段,国家每四年对工业企业污染及其造成的危害进行一次评估、分析,在此基础上采取经济手段、行政手段和管理手段进行调节,以实现产业发展与环境保护的统一。

七、挪威的国有企业管理

80年代以前,国家主管的带垄断性质的企业通称国家企业,有的不是独立法人,对政府的依赖性很强。1991年实施国营企业新型组织模式,对“国家企业”管理体制进行了改革,国家水电公司、国家电讯公司就是根据《挪威国营企业法》组建的,也是目前挪威最大的国营企业。国营企业法规定,无论是全部或部分的国营,都是独立法人,自负盈亏,在商业活动和资源分配方面具有较大的自主权。中央政府参与商业活动,一般以商业股份有限公司身份出现,国家经营的商业半商业活动,如国营证券公司等都按国营企业法统一管理。政府在采矿业持股15%,在商业银行、证券公司持股30%以上。国家在这些部门、行业的权益,主要表现为按股分红,并不干预具体事务。挪威国有经济成分在国内国民生产总值中占15%,其中一半来自石油工业。

美国的社会安全福利制度

○河北省财政厅赴美考察团

美国是实施“社会安全福利”制度较早的西方国家。从当初罗斯福理想中的“强迫性退休金储蓄”演变为今日涵盖“遗属保险、残障保险及医疗保险”三大范围,其发展规模是相当快的,作用也日渐明显。

社安制度的沿革及变化

美国的社会安全福利制度(简称社安制度)始自1935年。当时的总统法兰克林·罗斯福签署社会安全法案,目的在于防止美国人到年老时贫苦无依。因此决策者的初衷是想建立一个“强迫性的退休金储蓄制度”,规定所有被雇用的人员都得从薪水中扣一笔钱交给政府,等退休后(65岁)再定期向政府领取生活费。此外,失业者、残障者或工作的配偶死亡者,也可以获得接济,补偿他们失去的部分收入。1940年,美国政府按照社安制度付出了第一张退休者的生活费支票。那一年22.2万名65岁以上的退休者共领了3500万美元福利金。1993年,3600万人共领了1500亿美元的福利金,其中有一半的人不到65岁。

五十多年来,立法者不断修改社安法案,使美国的社安制度已经象气球一样吹起来,它所