



英国预算管理情况介绍（上）

玉文

财政部预算管理考察团一行七人，于1990年12月12日至12月28日对英国进行了考察访问。在英期间，访问了英国财政部、环境部（负责管理地方政府财政）、审计委员会和基层税务所，并到曼彻斯特市进一步了解了地方财政情况。考察团着重考察了英国财政政策、财政体制、财政在国民经济管理中的作用、预算管理以及财政与银行、税务等部门的关系。

一、国家财政在国民经济管理中处于重要地位

英国是比较发达的资本主义国家。1989年国内生产总值达到5063亿英镑（约合9620亿美元），人均8882英镑（约合16876美元），居世界第六位。1989—1990财政年度，财政收入2034亿英镑，财政支出1977亿英镑，收大于支57亿英镑。财政收入占国内生产总值40.1%，如果扣除社会保障基金收入，财政收入占国内生产总值33.6%，财政集中的程度比较高。

英国政府对经济的干预开始于二次大战期间。1947年，正式授与财政部对整个经济进行管理的责任。1964年，曾单独成立经济管理部门，负责管理经济事务，但效果不理想，1969年又撤销了经济事务部，有关事务仍交财政部负责。目前，英国财政部是英国政府中唯一的综合性经济管理部门，除了负责编制和执行年度财政预算外，还担负着国民经济管理的其他重要职责。

（一）对经济运行和发展趋势进行分析预测。财政大臣每年向议会提交的预算报告和秋季财政报告中，有相当大篇幅是经济形势分析和对发展趋势的预测。此外，每年定期发表两次经济预测报告，分析和预测国内生产总值的增长、国内需求状况、“国民经济预算”（主要估计国民收入和决定政府预算政策用的平衡情况）、物价水平、货币供应量、就业情况以及世界经济和贸易等情况。为了保证分析和预测的准确性，英国财政部设置专门机构，配备一批经济技术专家，运用电子计算机等先进手段，建立了庞大的数据库和宏观经济模型，并且经常与有关部门交换意见，使定性分析与定量分析结合起来。财政部在分析、预测的基础上，提出预算草案和有关财政经济政

策建议。

（二）制定中期财政计划。英国从1980年开始制定为期三年的中期财政计划，使编制年度预算与制定中长期规划结合起来。中期财政计划不局限于财政问题，它涉及到国民经济各个方面，主要着眼于未来经济的发展，通过对经济的分析、预测，提出今后三年的基本经济目标和经济政策。中期财政计划是编制年度预算的依据。“中期计划”是滚动性的，每年都要根据预算执行情况和对经济发展的最新预测，进行调整、修改。

（三）研究制订国家财政、金融政策。财政部根据国家总的经济目标，研究制订财政支出、税收、债务、投资等方面财政政策，同时还制定货币政策，确定利率水平和流通中的货币量增长幅度。

由于英国财政部担负着国民经济管理的重要职责，因此，在内阁中的地位较高。英国宪法规定，财政部由一个以首相为首的委员会领导，在财政部制定重要经济政策时，首相要亲自参与。英国财政大臣和财政部首席大臣均为内阁成员。

为了更好地发挥财政在国民经济管理中的作用，英国有关法律规定了财政部在与银行、税务、审计等部门的关系中，处于领导地位。英格兰银行是中央银行，在货币政策方面接受财政部的领导。税务部门具体执行财政部制定的税收政策，是税收政策的执行机关。审计办公室负责审计中央政府的开支，审计委员会负责审计地方政府的开支，这两个审计机关均按财政部的委托进行工作。为适应管理国民经济的需要，在财政部内部，专门设立了经济事务司，负责国民经济的分析、预测。

二、实行紧缩的财政政策并保持稳定是消除财政赤字的关键

70年代中、后期，英国经济处于“滞胀”状态。1979年5月，以撒切尔夫人为首的保守党执政以后，以抑制通货膨胀为主要经济目标，制定中期财政计划，提出了平衡收支预算、消除财政赤字的要求。与此同时，实行了紧缩的财政货币政策：一是严格控制政府开支，逐步降低政府开支占国内生产总值的比

重。通过控制支出，达到减少财政赤字的目的。二是简化税制，扩大税基，降低税率，既保证国家收入逐步增长，又使企业和个人有更多的收入增加投资，促进经济增长。三是提高银行利率，控制货币流通量，使货币供应量与经济增长保持同步。四是从财政上支持产业结构调整。为了鼓励航空、航天、电子等高科技产业的发展，加速纺织、钢铁等产业的更新改造，政府一方面在国家预算安排上，增加了科技开发经费，另一方面通过减免所得税，鼓励企业和个人增加对这些领域的投资。

为了达到财政政策的预期效果，英国政府非常注意保持政策的稳定性。英国财政部有关人士介绍说，经济发展总有一定程度的波动，但财政政策不能由于这种波动而频繁地变化，必须保持连续性和稳定性。比如上述紧缩政策实施的头两年，并没有立即达到预期的目标，生产继续下降，通货膨胀居高不下，当时不少人对紧缩政策提出非议。但是英国政府没有轻易改变，经过长期努力，终于取得了成效。通货膨胀率从1980年的18%降低到1984年的3%，其后几年虽有回升，但大体控制在4%—8%之间；财政状况也逐步改善，赤字由1980—1981年度128亿英镑降到1985—1986年度60亿英镑，到1987—1988年度开始有结余，1989—1990年度结余达到57亿英镑；紧缩政策也促进了产业结构的调整和经济的增长。今年以来，英国经济增长缓慢，又有人提出改变紧缩的财政政策。但是，英国财政部认为，在通货膨胀压力仍然较大的情况下，不能因为一时的经济增长率下降而改变现行的财政政策，否则会使命多年的成果毁于一旦。

为了保持财政政策的稳定，英国财政部根据财政政策和货币政策的不同特点，分别用于解决不同时期的不同经济问题。他们认为，财政政策从确定、实施到产生影响，需要较长时间，但是产生的影响比较大、比较广，主要应用于解决中长期的经济问题。货币政策比较灵活，便于根据实际情况及时调整，适宜解决短期经济问题。当然，在运用财政政策和货币政策时，还要保持两个政策的一致性。这一点在英国是比较容易做到的，因为这两个政策都是由财政部负责确定的。

三、通过控制支出实现预算收支平衡

由于英国政府对预算收入采取适度增长的方针，每年收入的增长幅度不高。因此要达到收支平衡，主要靠控制支出。英国自80年代以来以抑制通货膨胀为目标，一直致力于消除财政赤字，始终实行严格控制支出的政策。英国财政部认为控制支出的难度很大，

政府必须有决心，同时也要有相配套的措施。他们采取的主要措施是：

(一) 在编制预算时就严格控制政府支出的增长幅度。每年安排预算，都是在经济预测的基础上进行的。在确定了国内生产总值的增长速度后，再考虑支出的增长速度，要求支出的增长速度必须低于国内生产总值的增长速度。由于始终坚持这个原则，英国财政支出占国内生产总值的比重是逐年下降的。1979—1980财政年度，政府预算支出占国内生产总值的43.5%，1989—1990财政年度，这个比重为39%，下降了4.5个百分点。

(二) 支出的确定有比较科学的方法。财政支出的安排采取定额法，即根据经济发展的需要和各支出部门所负的责任，按照明确的开支标准测算各部门的经费开支。对地方的补助支出，也是按照一定的标准和不同地区的情况用13个因素进行测算，合理确定。他们对财政支出的管理还有一个办法，这就是通过审计部门，对各部门提出的支出指标进行事前审计，对支出安排不合理的予以剔除，这种事先监督的作法，保证了支出安排的合理性。

(三) 实行现金控制，支出增长不与通货膨胀挂钩。这个措施是1980年开始采取的，是政府对约占全部开支65%的可以直接控制的支出进行控制的一种方法。每年财政部确定各支出部门的现金限额，并报议会审议批准。各支出部门必须在这个限额内安排支出。如果突破限额，财政部要审查原因，通常要从下年度现金限额中扣除上年超出的部分。采用现金控制，可以避免各支出部门借口物价上涨而不断要求增加支出。

(四) 提高政府工作效率，强调资金使用效益。从1982年起，实施财务改革计划，在政府各部门普遍实行公务员责任制，提高了工作效率，精减了冗员，节省了开支。1980年，中央政府的各类公职人员有75万人，到1990年已经减少到58万人。英国财政部对其他各项支出的使用效益也十分重视。审计部门担负的一个重要职责就是对财政资金使用效益的审计，通过审计帮助政府支出部门加强管理，帮助财政部门更合理地安排支出的项目，尤其是对地方的补助项目。

另外，对一部分工党执政期间的国有企业私有化，减少了政府对国有企业的财政补贴，同时，还取得了一部分资产转让收益。

通过连续十年的支出控制，英国财政状况有了明显改善。从1987—1988财政年度开始，实现了收支平衡，略有结余。