

# 山东省县级农业领导干部培训班

## 讲座大纲

### 简 介

玛丽亚·劳拉·塞圭蒂 (Maria Laura Seguiti)

济南 2000.9

# 简介

玛丽亚·劳拉·塞圭蒂 (Maria Laura Seguiti) 教授

2000.9.11 山东济南

## 概要

本简介以工业化国家的公共财政现状为中心，以意大利为例。将讨论意大利的经验（成功与失败）的同时，了解中国公共财政的状况（特别是涉及农业领域），最后为改善中国的制度汲取一些有用的经验教训。

### 1. 引言：国际环境中公共财政的中心位置

#### - 公共财政的全球性与透明度

1. 从 80 年代初全球各个国家的经济社会政策都经历了一次深刻的转变。因其转变的过程规模很大，因此称之为全球性。以经济为本，且都与近二十年来科技的大发展相联系。

全球性，拥有先进的技术，贸易自由化及金融市场的融合。因此对社会风俗习惯（土地，工作，婚姻与遗产）与不发达的社会生产都有积极的影响。在这种社会中，收入主要由物质富裕及生产决定，所以收入的分配由这些因素决定。

在发达社会，人力资本逐渐代替物质资本。人力资本的分配变得更重要。在物质资本将被高度集中时，人力资本相对集中的程度小。人力资本是最基本的因素，不仅仅是在增长上，而且在人口扩大的同时也是对建立一个更平等更公平社会最重要的因素。

2. 一个国家从全球化中受益，需要此国（及地方政府）的公共财政是透明的。以鼓励财政透明度，使政府对财政政策的方式、决定更负责为目的，国际货币基金组织制定了对于财政管理的透明度进行评估的标准。此标准是，财政透明度优秀案例-原则宣言，是 1998 年 4 月国际财政委员会颁布的。其目标是，使政府结构与职能对公众（私人与金融市场）放开：财政政策的建议，公共部门的审计。

规则是以优秀案例为准，不是以最好的为准。因为不同国家经济与制度不同。所以只有最低标准，没有绝对标准。

1. 作用与责任的明晰
2. 公众及时掌握信息
3. 预算的准备、实施与汇报都应是清楚的
4. 财政政策管理信息的独立验证

#### - 地区性：欧洲货币联盟 (EMU) 和稳定与增长条约

增长与稳定条约：是 1997 年 6 月 16-17 日由阿姆斯特丹欧洲理事会通过的，其目标是对参加欧元的成员国的预算与经济的强制规定，以避免这些

国家在通过经济与货币联盟第三阶段后仍有过度赤字的情况。成员国的国债不能超过国民生产总值的 3%（由马斯特里赫特条约决定）

## 财政稳定与预算平衡的标准

### 2. 公共财政在国家内部的中心位置。资源的地区性与其成果的联系

全球贸易是以贸易集团的形式发展（东南亚国家联盟，欧洲联盟，南太平洋自由经济组织）。地区化经济是应全球不同地区的需要与问题产生，为了保证对当地实际问题的解决与面对全球经济提供有力的工具。

欧洲联盟的经验：

- \* 透明度原则
- \* 项目管理责任的明确划分
- \* 监督制度的有效性
- \* 辅助性原则
- \* 附加原则
- \* 行动的巩固性
- \* 简化性

对地方政府，非盈利组织及私有行业来说，国家的新作用。

首先，全球化是以两方面进行的，一方面是文化均衡性的过程，另一方面管理与政策的分权的过程（对外-世界方面，对内-地方方面）。

同时，经济联合与融合的过程也降低了国家之间的差别，对地区间的不同情况不同处理。

其次，从 1980 年开始许多国家的“国家作用”已经开始减弱，国家逐渐变得更象是服务的提供者，而不是规则的制定者。

- 预算收支平衡的原则。
- 公共行政机构的改革：有效果的管理与预算。
- 良好的财政管理的基本原则。机构，鼓励与信息支持。

### 3. 预算与财政管理改革，分权与地方自治：意大利的经验

- 意大利公共财政结构整顿的过程。

1990 年意大利的国债为国民生产总值的 11.2%，1999 年为 1.9%。2003 年意大利希望是预算平衡。而这种结果的由来是：

1. 预先评估的大致计划
2. 降低投资
3. 提高财政压力

- 为了对农业领域的改善而进行的结构性与财政干预
  1. 1997 年曾对各大区颁布过一项法律,重点是农业与渔业的管理职能。1999 年继续保持了对农业、林业与农粮业的干预。1999-2002 年的四年计划是针对农粮计划文件制定的,该文件有效 3 年。包括:农业,农粮,林业计划;职业培训计划;大区间共同行动计划;为公共管理而实施的活动;意大利发展协会的活动。
  2. 农业发展计划的基本点:
    - 评估当地特产及其质量
    - 各地情况的不同性
    - 结合当地历史文化资源
    - 当地制度发展
    - 检查当地水文地理情况
    - 环保
    - 人民生活质量的改善
  3. 欧盟经验
    - 市场政策-欧洲农业指导与保证基金的保证
    - 结构政策-欧洲农业指导与保证基金的指导
    - 至于农业基金的管理,趋向于干预的巩固和过程的简化。重要是激励生产的质量和有效性。
- 意大利南方发展的新战略
  1. 基本目标是改善社会与经济的状况,及优化公共管理的职能以促进投资。其方式为:有明确目标的计划;公共开支的地区化与投资的财政鼓励;分权;奖励;公共投资的数据库;结果验证。  
计划的方式:计划的一致性,计划的联系,地区计划,地区合同,计划财政监督管理。
  2. 对意大利南方的政策:
    - 改善经济,环境与社会的政策
    - 当地发展的活动
    - 加强竞争与市场的作用
    - 劳动市场政策
    - 为提高效率而进行的公共管理改革
- 中央与地方政府关系的新体系:从集中到分权

意大利政府一直以来都是有权威的特点。只是近年来才有分权趋势的发展。之所以这样,是因为公众不满意中央政府没效率的再分配政策。在财政方面是趋向于联邦财政制,即提高地方纳税,提高对国家纳税的参与,减少国家部分的转移。而这部分的转移由同等国家基金代替以保证各个地区的需求。
- 税务联邦制与稳定内部条约。

欧洲各地区及地方政府都参与为保持国债的稳定性和减少财政赤字的目标。降低财政赤字为国民生产总值的 0.2%，降低其债务为国民生产总值的 0.3%。

- 国家与地方机构预算改革

考虑目标与结果的预算；政治预算与管理预算；财政计划与多层预算。

- 财政管理改革：

经营式管理；成果与“满意”的管理；经济效率与效果；管理监控器与成果评估。

4. 对中国公共财政系统的思考（特别以农业为例），及研究意大利的经验以汲取教益。