

## 英国政府的“人民预算”探源

<http://www.criifs.org.cn> 2008年11月4日 郭伟锋 杨和平

摘要：英国自由党政府1909年提出的“人民预算案”是英国的财政制度、政治制度的转折点。英国政府通过福利制度保障广大劳工阶级的基本生活，而且通过财产税为社会福利筹集款项。这一财政法案有利于促进英国的经济平等和社会公正，有利于福利国家的建立和社会矛盾的缓和。“人民预算”是一个具有重要意义的福利预算。

关键词：人民预算；劳合·乔治；福利制度；税收改革

1909年4月，财政大臣劳合·乔治!制定了一个大胆的财政预算案，大幅度提高所得税、遗产税和土地税，同时给贫困家庭的儿童和老人发放儿童补贴和养老金。这是一次以人民福利为宗旨的预算案。自由党政府公开承认对富人财产课税是用于社会福利和社会改革的目的，是用于社会公正的目的。劳合·乔治强调“这是一项战时预算，是要筹借款项来对贫穷和污秽作不妥协的斗争”。同时声明这只是“减少小部分人的欢乐来缓和千百万人的悲哀”。他指出1909年预算案更倾向于公正、民主和为人民谋福利，因此，他将这次预算称之为“人民预算”。“人民预算”不仅为养老金和其他的社会福利项目筹集款项，而且，还利用民主的方式开辟新税源。不是对人民所必需的食品课税，而是引进土地税和附加税，把税收的对象对准寄生地主的土地和富人的收入。“人民预算案”奠定了赋税济贫的基础，富人的财产税成为政府改善人民生活，缩小贫富差距的财政源泉，这是英国财政制度的转折点，也是英国政府经济平等政策的转折点。

### 一、“人民预算”产生的原因

“人民预算”的出现不是偶然的，1909-1910年度，英国政府将面临和平时空前巨大的财政赤字。1909年4月7日，劳合·乔治在自由党内阁会议上公布了1909-1910年度政府将要面对的财政状况：财政支出：16455.2万磅；税收：14890万磅；财政实际赤字：1565.2万磅，而且，这一赤字可能扩大到1600万磅。财政赤字如此之巨的原因有二：一为现行税收款项的收缩。二为财政支出的增大。政府在1909年的预算中将面对800万磅养老金和300万磅海军发展计划这两项新的开支。

新的税收政策需要在开源和节流上突破。在开源方面，被世人所关注的是关税和财产税。如果政府继续实行自由贸易政策，关税政策没有突破，如果新税不加在商品身上，只有对土地和财产课税，这将遭到贵族地主和关税改革派的反对，而且，劳合·乔治十分清楚，“对任何政府来说，开辟新税源平衡预算不是它们愿意扮演的倍受欢迎的角色”，不过，他又进一步指出：“在今天的预算案中，如果我漠视这些新税，说实话，我将如释重负，但是，此后，我会有一种负罪感，会为我缺乏政治远见而感到内疚”。在节流方面，只有取消养老金制度和海军的发展计划，这是广大的劳工阶级和主张殖民扩张的帝国主义者不愿意看到的。

政府需要权衡利弊，在十字路口作出果断的抉择。因此，劳合·乔治“觉得自己遇到的任务是多么地艰巨，但是还必须将这一重担扛起来，把成功的希望寄托在下院的同情和宽容上”。劳合·乔治不是一个知难而退和紧缩财政的政治家，他要为自由党提出的福利计划筹借款项，而且借此机会恢复自由党的声誉，鼓舞自由党的士气。他所倡导的是重新开辟税源。

劳合·乔治意识到他的预算案将遇到两股势力的阻挡，一股是关税改革派，另一股是上院。因为在预算案中，劳合·乔治反对关税改革，主张继续推行自由贸易，主张增加新税补充国库之不足。关税改革派反对自由贸易，而预算案中的土地税是贵族地主所不能容忍的，上院已多次否决土地税法案。二者的共同目的是寻求办法阻碍预算案的通过。关税改革派认为靠税收筹集款项是最公平的，但是，这些款项应来自关税。他们的口号就是“关税改革会使一切财产问题迎刃而解”。

但是，在劳合·乔治看来，1909年预算案更倾向于公正、民主和为人民谋福利。不仅为养老金和其他的社会福利项目筹集款项，而且，还利用民主的方式开辟新税源。不是对人民所必需的食品课税，而是引进土地税和超额附加税。把税收的对象对准寄生地主的土地和富人的收入，而不是人民所必需的食物。劳合·乔治完全意识到上院贵族不会容忍他们被一个财政法案击败，他们完全可能否决这个预算案。他知道遇到的阻力是多么大，但是，对自由党来说，自由贸易是它的信条，该信条是政党统一和巩固的基础，政党的命运与之息息相关。因此，废除自由贸易政策是不符合自由党的利益的。而且，在1906年的大选中，自由党正是以自由贸易为口号赢得这次选举的。再者，自由贸易政策已经被各个阶层和各个政党所接受。因此，他不能放弃自由党的信条，必须迎接挑战，自由党政府的命运完全取决于预算案的成败。不过，对劳合·乔治来说，这也是一次机遇。他不但打算利用预算这次机会重新恢复自由党的声誉、巩固自由党的地位，而且还要利用这次机会废除上院的封建特权。

1909年11月4日以379票对149票通过于下院，11月30日，以350票对75票在上院被否决。一石激起千层浪，下院和新闻界一致谴责上院剥夺了久已确认的由下院独掌财政的权力。首相阿斯奎斯告诉他的选民，“上院对财政预算的首次干涉是抱有险恶目的的，是违宪的。他们恶意地煽动，迫使人们改变贸易自由的信仰，这必将破坏国家的财政制度”。劳合·乔治则提醒支持者，关税改革派和上院已联合起来与人民为敌。经过近一年的矛盾冲突，上院被迫屈服，1910年4月28日，上院接受了人民预算。劳合·乔治创造了英国历史上最成功、最伟大的人民预算，他在财政史上的贡献是不可磨灭的。这就使得劳合·乔治的名字始终与“人民预算”结合在一起。

## 二、“人民预算”，赋税济贫

劳合·乔治在下院声称他的预算案不仅仅是应对下年财政平衡的暂时之举，设计这种税收是为了未来之需，是为社会福利所需要的巨额开支提供财政支持，是为了满足国家快速发展的需要。

在劳合·乔治的人民预算案中，已向议员描绘了社会改革的最初蓝图。他主张推行社会福利制度来消除和预防贫困和失业，而养老金法案是实现福利制度的初步尝试。劳合·乔治还认为，国家应该用长远的眼光继续推行社会改革。因此，在预算案中，宣传了他的失业保险计划。他说：“我现在所提到的失业不是指由于疾病、个人过失或劳资纠纷造成的，而是指周期性的贸易萧条和经济危机所引起的。这种失业给工人和社会造成更大的危害，因此，我们必须根治这一顽疾。在劳合·乔治的人民预算案中，劳合·乔治对所得税最大的突破就是新增加了附加税和子女救济等税收项目。但是，最精彩、最有意义的是土地税收改革。一方面，他需要利用税收来救济贫民，缩小贫富

差距，缓和社会矛盾。另一方面，通过财政法案削弱贵族地主的特权，促进社会公正平等，有利于和谐社会的建立。

劳合·乔治建议征收三种土地税。第一种是增值税。据劳合·乔治之见，必须对全国的土地做一次测量和估价，估价后将对地基的增值部分课征 20% 增值税。

第二种土地税是未开发土地税。劳合·乔治认为，必须对未开发土地的地基价值课税，每镑 0.5 便士，同样的税率也适用于未开发的矿产。“未开发土地和矿山每年带来的税收将达到 35 万镑”。

第三种土地税是归佃税，也就是“对租地人在租佃期满时课以增值利益百分之十的归佃税”据劳合·乔治的估计，这项新税每年将会带来大约 10 万镑的财政收入。

人民预算案是实施养老金制度、儿童福利制度，以及推行其他社会改革的前提基础，是缩小贫富差距，促进社会公正的重要保证。人民预算案提出用福利和税收两种途径消除社会弊病，通过平衡收入来实现社会目标。这是 20 世纪初自由党政府对贫富不均进行调控的重大举措，也是自由党政府为广大劳动者谋利益的福利预算。

人民预算案产生两大重要结果。首先，削弱了贵族特权，促进了民主的发展。劳合·乔治的土地税尽管仅要求课税 50 万镑，是预算微乎其微的一部分，但是它的意义是重大的。它标志着向传统的统治阶级开了刀。土地垄断和世袭是贵族地主的特权，是封建社会的产物，劳合·乔治正是企图削弱这种特权。因此，劳合·乔治冒着政坛动荡的风险与贵族进行抗争，目的就是消除这些不劳而获的特权阶级，维持社会的公正和平等。土地税造成了两党之间的对立，这种对立引发了 1688 年以来最严重的宪法争端，最终导致了议会法的产生。上院权力受到了极大的限制，贵族的政治特权也被严重削弱。因此，人民预算案有利于英国民主制度的发展和完善。其次，确立了赋税济贫制度。新税源的开辟将使英国国库每年增加 1360 万镑的财政收入，全部税收将达到 16250 万镑。这一数字无论在战争时期，还是在平时时期，都是史无前例的。因此，它被誉为是“英国第一个近代预算。这些税收是实施养老金制度、儿童福利制度，以及推行其他社会改革的前提基础，是建立福利国家的基础。因此，赋税济贫制度一出现，就被此后的英国历届政府所效法，成为建立福利国家的终南捷径。温斯顿·丘吉尔曾这样评价“人民预算”：“自由党政府的预算是公正的，因为它已经开始有意识地尝试建设一个更好、更科学的社会机构来帮助这个国家的工人。

就“人民预算”而言，英国政府适时调整财政政策，向富人征税以补偿穷人，并非意味着英国政府的统治基础发生了质的变化，这仅仅是资本主义制度自身不断的调整和完善。富人拿一小部分财富出来救济穷人，不但不影响他们继续过舒适的生活，而且还可以缓和因贫困引起的社会矛盾，麻痹下层人民的思想，巩固他们的统治地位。这实际上是大工业发展后的上层建筑为适应经济基础的变化及时做出的一种调整，这也是 17 世纪下半叶迄 19 世纪初主要资本主义国家发展时的一条主要规律。“人民预算”的产生实际上是为了维持一种剥削关系的长效机制继续存在和发展下去。国家把贫富差距调控到贫富双方均能承受的程度，工人阶级的生活状况得到较大的改善，阶级矛盾开始调和，社会得以继续发展。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430