



国家级重点学科财政学系列教材

外国财政制度

刘明慧 主编



东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



国家级重点学科财政学系列教材

外国财政制度

刘明慧 主编



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 刘明慧 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

外国财政制度 / 刘明慧主编. —大连 : 东北财经大学出版社, 2008. 3
(国家级重点学科财政学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 81122 - 305 - 7

I. 外… II. 刘… III. 财政制度 - 外国 - 高等学校 - 教材
IV. F811.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 021238 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连金华光彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm

字数: 368 千字

印张: 16 3/4

2008 年 3 月第 1 版

2008 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉

责任校对: 群 力

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 305 - 7

定价: 24.00 元

东北财经大学出版社

您好!感谢您选订我们出版的_____教材,
ISBN (书号)_____。

东北财经大学出版社秉承全方位服务教师的理念,成立了会员俱乐部,每一位选用我社图书作为教材的教师均可成为免费会员,享受免费赠送教材样本、新书推荐、加入作者资源库、提供教学参考资料(限已制作教参部分)等服务,详情请登录东北财经大学出版社网站(www.dufep.cn)。

鉴于以上服务只针对选用本书作为教材的教师,烦请填写如下情况调查表:

* 姓名: _____ * 性别: _____ 出生年月: _____

* 学历: _____ * 职务: _____ * 职称: _____

* 学校全称: _____ * 所在院、系、教研室: _____

* 学校地址: _____ * 邮编: _____

* 区号: _____ * 办公电话: _____ * 手机: _____ * email: _____

* 授课科目: _____ * 学生人数: _____ * 教学层次: _____ * 学期: ☐春季 ☐秋季

其他授课科目: _____ 学生人数: _____ 教学层次: _____ 学期: ☐春季 ☐秋季

* 教材指定者: ☐本人 其他: _____

主要研究领域及成果: _____

是否有出版计划: ☐是 ☐否 出版方向: _____

是否愿意从事翻译工作: ☐是 ☐否 翻译方向: _____

* 对我社教材满意度: ☐满意 ☐一般 ☐不满意 ☐希望更换

对我社的意见和建议: _____

注: (* 为必填项) 院系领导签字: _____

盖章: _____

填妥后请选择以下任何一种方式将此表返回:

电话: 0411-84710715 传真: 0411-84710731

E-mail: ts@dufe.edu.cn 邮编: 116025

地址: 大连黑石礁东北财经大学出版社教学支持中心

国家级重点学科财政学系列教材

编审委员会

主 任

马国强 教授 博士 博士生导师

委 员 (以姓氏笔画为序)

孙 开 教授 博士 博士生导师

孙文学 教授 博士生导师

吕 炜 教授 博士 博士生导师

刘明慧 教授 博士 硕士生导师

吴旭东 教授 博士 博士生导师

李松森 教授 博士 硕士生导师

苑新丽 教授 博士 硕士生导师

寇铁军 教授 博士 博士生导师

序

2007年,东北财经大学的财政学(含税收学)学科被评为国家级重点学科。为反映已经取得的学科建设成果,构筑新的学科建设平台,启动新一轮学科建设工作,我们组织编写了这套“国家级重点学科财政学系列教材”。

一般而言,学科是学识的科目,是分门别类的知识体系。任何一个学科的建设,都包括创造知识和传承知识两个方面。创造知识属于科学研究问题。没有科学研究,形不成知识体系,就没有现在所说的学科。传承知识属于教学问题。没有教学,不能将知识一代一代地传承下去,已经形成的学科也会自然消亡。

教材建设是创造知识和传承知识的连接点,是科学研究和教学的结合部,因而是学科建设的重要内容。从知识创造或科学研究角度说,人们取得的研究成果通常有三个不同层次的表现形式:一是学术论文,主要用以表现作者本人的最新研究成果;二是专著,主要用于表现作者本人和由作者本人借鉴并经作者本人整理以与作者本人研究成果有机结合的其他作者的研究成果;三是教材,主要用于表现包括作者本人在内的国、内外学者的共同研究成果。从这个意义上说,教材是人类已有研究成果的最全面、最集中、最系统的表达方式,是科学研究水平高低的重要体现。

从教学角度说,教材是联系教师与学生的桥梁,是传承知识的主要载体,是教学活动的主要资源。没有教材,就无法组织教学活动。没有高水平的教材,就培养不出高水平的人才。

一部好的教材,至少应当具有以下三方面条件:

第一,正确处理教材与科学研究的关系。从内容方面说,教材要全面、准确地反映已有的研究成果。所称全面,是指不仅要反映本人的研究成果,而且要反映他人的研究成果;不仅要反映国内学者的研究成果,而且要反映国外学者的研究成果。所称准确,是指要对各种研究成果进行甄别、鉴定,实现去伪存真和去粗取精。从形式方面说,教材要对已有的研究成果进行加工整理,使之形成一个严密的逻辑体系。

第二,正确处理教材与教学的关系。教材的立项与编写,必须符合人才培养的目标与规格,符合传授知识、培养能力、提高素质的总要求。不同的学校,人才培养的目标与规格不同,传授知识、培养能力、提高素质的要求不同,编写的教材也应当不同。

第三,适应培养中国特色社会主义事业接班人和建设者的需要。

目前,国内高等学校的教材大致有以下几个来源:第一,引进外国的原版教材。这种做法的前提是:国外教材较好地处理了教材与科学研究及教材与教学的关系,适应培养中国特色社会主义事业建设者和接班人的需要。第二,教育行政部门统一组织的统编教材或规划教材。这种做法的前提是:所编写的统编教材或规划教材适应各高等学校人才培养的目标与规格。第三,高等学校的自编教材。这种做法的前提是:本校的科学研究水平和教学水平达到了国内一流水平。

我们这套教材是一套自编教材。之所以采取自编教材的形式，主要是因为：在财政学（含税收学）领域，国外的原版教材并不适应我们的需要，教育行政部门组织的规划教材并不都符合我们的人才培养目标与规格。同时，在财政学（含税收学）领域，我们有一支较强的师资队伍，可以编写出国内一流的教材来。

为了保证教材质量，我们成立了教材编审委员会，建立了严格的审稿制度。教材的编写提纲，由编审委员会集体审定。教材的初稿，由指定专家审定。我们希望，这次出版的教材均能达到理想的标准。

马国强

2008年3月

前言

近年来,世界各国随着经济发展和改革,对财政制度进行了普遍的调整,特别是一些典型的发达国家和转轨国家的财政制度体系、内容,对我国建立和完善与市场经济体制相适应的公共财政制度具有重要的借鉴价值和指导意义。

外国财政制度涉及面非常广泛,本书从教学和学习的实际需要出发,将教材范围体系限定于选择世界上具有代表性的国家的财政制度,并对其进行系统、全面的介绍和阐述。本书语言流畅,结构合理,条理清晰,具有很强的可读性和实用性。它适合财政、税收、公共管理等专业本科教学的需要,还可作为从事财政方面的研究者和工作者了解、掌握外国财政制度的参考书。另外,它又可以作为公务员培训的教材。

本书重点介绍了美国、日本、俄罗斯等国家的财政支出制度、财政收入制度、税收制度、预算制度、社会保障制度、公债制度和财政调控制度。本书共分十章,其中,第一章、第二章、第三章、第四章、第八章、第十章由刘明慧教授执笔,第五章、第六章、第七章由崔惠玉副教授执笔,第九章由张海星教授执笔。全书由刘明慧教授总纂定稿。

本书在编写过程中,参阅了国内外相关教材,并借鉴和吸收了一些科研成果,在此深表谢意。

由于编者水平有限,错误之处请读者指正。

编者
2008年3月

目录

第一章 导 论	1
第一节 财政制度及其要素	1
第二节 财政制度制定的原则	6
第三节 财政制度的职能	9
第四节 财政制度绩效评价	12
□ 本章小结	16
□ 复习思考题	16
第二章 财政支出制度	18
第一节 财政支出概述	18
第二节 典型国家财政支出制度的特点	20
第三节 发达国家基础教育财政保障制度	25
第四节 财政投资与绩效评价制度	29
第五节 财政支农支出制度	37
□ 本章小结	47
□ 复习思考题	48
第三章 财政收入制度	49
第一节 财政收入概述	49
第二节 主要国家税收制度特点	57
□ 本章小结	68
□ 复习思考题	69
第四章 税种分类与税制要素	70
第一节 所得税制	70
第二节 财产税制	81
第三节 商品税制	86
第四节 农业税制	90
第五节 环境保护税制	94
□ 本章小结	96
□ 复习思考题	97
第五章 政府预算制度	99
第一节 政府预算制度概述	99
第二节 典型国家的政府预算制度	103
第三节 政府预算管理制度	112

□ 本章小结	127
□ 复习思考题	129
第六章 政府预算分类模式与编制方法	130
第一节 政府预算分类模式	130
第二节 政府预算的形式及编制技术	140
□ 本章小结	156
□ 复习思考题	157
第七章 财政管理体制	159
第一节 财政管理体制概述	159
第二节 典型国家的财政管理体制	162
第三节 财政转移支付制度	172
□ 本章小结	183
□ 复习思考题	184
第八章 社会保障制度	185
第一节 社会保险制度	185
第二节 社会福利和救济制度	195
第三节 社会保障制度改革	198
□ 本章小结	207
□ 复习思考题	208
第九章 公债制度	209
第一节 公债制度概述	209
第二节 典型国家的公债制度	212
第三节 国债管理	224
□ 本章小结	234
□ 复习思考题	235
第十章 财政调控制度	236
第一节 财政调控制度概述	236
第二节 典型国家的财政调控制度	242
第三节 区域经济发展的财政调控制度	246
第四节 产业结构调整财政补贴制度	251
□ 本章小结	255
□ 复习思考题	255
主要参考文献	256

第一章

导 论

第一节 财政制度及其要素

一、制度与制度变迁

制度是组织和组织的行为规范，是为了构建人类行为而设定的一系列约束。道格拉斯·诺思指出，制度是有序社会的规则、惯例、习俗和行为理念的集合体，它们一起构成了我们日常的行为选择方式，并决定了我们达到预期目标的路径。制度给人们的行动提供了保证，通过帮助人们形成合理的预期来协调相互关系，在复杂的和不确定的世界中给予秩序和稳定性。

新制度经济学将制度看成是一种结构体系，它包括正式规则、非正式规则和制度实施。(1) 正式规则，是指人们有意识创造的各种法律、政策规定和契约。法律安排主要由社会的全体公民通过立法程序来做出，政策规定则由政府行政机构来制定，而契约是社会的各种组织、个人、团体之间协商的产物。(2) 非正式规则，是指社会习俗、习惯、道德规范、思想信仰和意识形态。非正式规则反映了人们长期实践的成功经验，是一定社会中人们的共识，它对人们行为的约束主要依赖社会舆论。(3) 制度实施，是指保证规则执行的组织安排和管理结构。制度的实施形式——根据某种规范从事一定活动和进行某些管理的各种政治团体、经济团体和社会团体组织，本身就是制度结构的重要内容。

一般来看，社会制度的替代、变更和转换主要源于社会生活条件和环境的改变：(1) 技术上的重大发明和创新突破的出现。重大技术创新可以改变人们的行为偏好、生活方式和价值观念，使新的行为和结果得以接受、推广和流行，而使原有的或传统的制度规则与社会经济发展不相适应。(2) 社会资源状况和分配格局的变化。当社会资源出现短缺或持续的交易障碍时，就会引起资源价格和供求关系的巨大变化；而社会的收入分配差距过大，也将引起严重的社会动荡与不安。这些都成为推动规则变化调整的强大动力。(3) 战争和突发自然灾害的强烈冲击。在应对各种外来冲击时，人们被迫改变规则，以维护社会的存在和发展。

新制度经济学认为，制度变迁根据变迁主体的不同，可以分为强制性制度变迁和诱致性制度变迁两种。(1) 强制性制度变迁，是一种相对突变，主要是指在强烈的外来

冲击过程中和冲击之后, 社会对正式规则所做的强制性调整和迅速反应。由政府命令和法律引入并实行的制度变迁就属于强制性制度变迁。(2) 诱致性制度变迁, 是指制度演变的渐进性和自发性, 主要指技术和资源等因素的变化促使人们自发地倡导、组织和实行的对现行制度的变更或替代。特别是当一些团体、组织和个人已经进行了成功的变革尝试之后, 其他团体、组织和个人就会学习这些成功经验, 从而形成逐渐扩散的、诱致性的制度变迁过程。区分这两类制度变迁的目的在于揭示它们在推动主体、面对的条件和时机上的差异。事实上, 在通常情况下, 诱致性制度变迁将会发展为强制性制度变迁, 强制性制度变迁中又会伴随诱致性制度变迁, 两者没有绝对界限。

在新制度经济学看来, 制度变迁的内在动力是微观经济主体对最大化利益的不断追求。当制度外的变化促成外部利润的形成, 而这些潜在的外部利润又无法在现有的制度安排下内在化时, 人们就会寻找一种新的制度安排, 以便获取这些获利机会。制度变迁过程的一个重要特点就是它具有路径依赖特性, 即制度演进一经发动便呈现正反馈或自我强化的机制。这是因为制度演进总是在制度变革收益大于成本的预期下开始的, 而制度变革净收益的实现又将导致新的制度变革发生。反之, 不进行制度变革, 社会制度就有可能锁定在原有的状态。这也就意味着, 制度改革和创新对一个社会的进步、稳定和发展具有十分重要的作用。

二、财政制度及其特点

财政制度是对财政分配关系的制度性安排, 是国家为保证公共财政活动所建立的法律和政策规范, 是国家对财政活动的内容、目标、组织机构、行为主体、管理方法、运作程序等方面的原则规定。财政制度是一国经济制度的重要组成部分, 它的制定是在国家的宏观经济制度的约束下进行的。从本质上讲, 财政制度是一种公共产品, 它具有广泛的外部性, 对社会的所有成员具有普遍的约束力与影响力。

在现代市场经济条件下, 公共财政制度具有以下特点:

1. 以提供公共产品为基本准则

公共财政制度与其他财政制度的根本区别, 首先在于它以提供社会公共产品和公共服务为准则。公共产品, 如国防、公共秩序、社会保障、医疗卫生、环境保护、科学技术、基础教育和基础设施等, 是社会经济发展中人们的共同需要而个人和私人团体所不能充分提供的。在现代市场经济条件下, 国家财政活动以提供社会公共产品为基本内容, 体现了政府的职责, 以及财政活动与市场活动既相互分工区别又相互补充配合的关系。从社会资源配置的角度看, 私人市场配置活动集中于利益最大化的产业和产品领域, 财政配置活动则是为了弥补市场机制的缺陷, 定位于私人市场活动之外的公共产品领域。这样既能满足社会需要, 又可以优化社会资源配置。从这个意义上说, 公共产品提供准则构成了公共财政制度的基础和核心。

2. 以公共选择和民主监督为运行机制

公共财政提供公共产品这一本质内容客观上要求实行财政民主化。民主型财政决定了国家财政要实行公共选择和民主监督机制, 这也是很多国家在《宪法》、《基本法》中都明确规定财政活动的原则和机制的重要原因。在财政活动中运用公共选择和民主监督机制, 一是要求政府将包括所有收入和支出在内的财政预算方案和执行状况完整地向社会公布, 让公众及其代表进行讨论和审议, 以公开透明和民主选择的方式让公众参与

决策和表达对公共产品的偏好与需求,对财政活动进行监督和管理;二是要求对政府从事的财政活动进行适当的约束,准确把握公共产品的内容范畴和提供规模,保证财政活动的规范性和决策的合理性、公共性。

3. 以分权管理和分层组织为结构模式

公共财政是分权财政,是一种以分权自主为基础、又具有合作协调功能的结构体系。在联邦制国家,财政分权协调的结构模式是与《宪法》规定的政府关系一致的,又称为财政联邦主义模式;在非联邦制国家,财政分权协调结构是以《宪法》或《财政法》中的有关规定为基础的。公共财政的公共性、民主性以及效率要求,是它在财政活动的组织和管理上坚持中央与地方分权的内在原因。从公共产品的适用范围看,公共产品既有全社会共同需要的全国性公共产品,也有适应各个地区需要的地方性公共产品,只有根据不同范围内的公共需要,采取分权和分层提供的方式,才能重视地方财政的作用和创新精神,充分顾及地方利益,并满足整个社会的需要,真正保证财政的公共性和民主性。同时,从财政活动的效率看,在中央与地方划分责任和权力,可以赋予各级财政自主权,调动各级财政的积极性,形成公共服务上的创新和竞争机制,从而提高公共产品提供的效率。

从财政制度和国家制度的关系看,财政制度仅仅是整个社会制度体系的一个环节,但是财政制度所反映的财政分配关系与国家制度密切相关:(1)国家制度决定了财政分配关系的性质和地位;(2)财政分配关系的变化具有独立性,这种独立性由社会生产力的变化决定;(3)社会生产力的不断发展导致社会分工的不断变化,从而使社会利益集团的构成不断变化;(4)社会利益集团的变化引起财政分配关系的变化,这种变化导致掌握公共权力的利益集团所控制资源的变化;(5)这种变化将对国家制度产生重大影响。

三、财政制度的要素

财政制度的要素分为:财政制度的主体、财政制度的客体和财政制度的内容。

1. 财政制度的主体

按照制度主体的概念,财政制度的主体就是财政制度的制定者。然而,由于财政制度的特殊性,财政制度的主体与一般的制度主体相比,具有鲜明的特点。财政制度的特殊性在于它的产生同时涉及政治和经济两个领域,并按政治领域的行为规则得以确定。由于财政制度是政府制度的一个组成部分,因此,财政制度一般是由政府的相关部门制定的,即财政制度的直接主体是政府。

2. 财政制度的客体

财政制度的客体是指承担财政制度所规定的权利、义务的政府部门及经济领域的利益集团和社会成员。与财政制度的主体相同,财政制度的客体也分布在政治和经济两个领域,这是由财政的性质决定的。财政是政府获取和运用物质资源的手段,财政的正常运行必然涉及财政所在政治领域及财政得以获取物质资源的经济领域。因此,作为财政分配关系安排的财政制度,它的客体也必然分布于政治和经济领域。

3. 财政制度的内容

财政制度是财政分配关系的制度安排,而这种制度安排涉及的所有的权利、义务以及财政关系和组织机构都会以具体的条文形式存在于财政制度的内容之中。可以说,从

财政制度的内容中才可以找到所有的财政制度的要素。财政制度的具体内容由财政制度的主体确定。财政制度的内容一般受到当时占统治地位的政治经济理论、社会经济状况、国际环境等多种因素的影响。

四、财政制度的构成

财政制度主要包括财政组织制度、财政收支制度、预算管理制度、公债制度和财政调控制度。

(一) 财政组织制度

财政组织制度是关于财政行政机构的制度,是一个政府组织制度的范畴。财政组织制度从政府行政组织上为财政职能的实现构建了最基本的硬件平台,它往往以法律法规的形式规定政府财政部门的组织结构,以及财政部门与其他政府部门之间、各政府财政部门之间的各种行政关系。

由于财政组织制度是政府组织制度的一部分,因此,财政组织制度与政府组织制度有相同的主体,即中央及地方最高权力机关。而财政组织制度的客体则是各财政行政机关的工作人员以及与财政部门有行政关系的社会成员或团体。财政组织制度的内容因不同时期的社会政治、经济制度以及政府组织制度的不同而不同。此外,由于事实上财政组织制度的建立是政府内部权力、利益划分的结果,因此,更容易受一些偶然性因素影响(例如某个当权利益集团的某种政治经济思想)。概括来讲,财政组织制度的内容主要包括政府财政组织机构的设置、财政部门在各级政府中的地位,以及财政部门之间的关系等三部分内容。

(二) 财政收支制度

财政收支制度是关于财政收支方面的制度,它是在财政收支活动中政府各部门之间以及政府与社会成员之间的财政关系中的已经确定的财政分配关系的实际操作制度。财政收支制度的主体一般是国家的权力机关以及各级政府的财政部门;其客体则是所有与财政分配相关的社会成员;财政收支制度的内容一般包括财政收入制度和财政支出制度。

(三) 预算管理制度

从财政的本质上讲,财政分配是为了满足社会公共需要,财政活动是一项社会公共活动。因此,一方面,客观上要求财政活动中财政收入的取得和财政支出的使用必须置于社会成员的监督之下,做到取之得当、用之合理;另一方面,财政作为以国家为主体的分配,是实现政府职能的重要保证。有一级政府,就要有一级财政。财政资金在各级政府之间的合理分配就成为财政管理的一项重要内容。预算管理制度就是正确处理中央与地方以及地方各级政府之间的财政分配关系,保证财政活动合法性和合理性的制度安排,是整个财政制度体系的一项重要内容。

财政预算管理制度的主体是国家各级权力机关,即全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常务委员会。其客体是各级政府财政部门及与财政分配活动有关的政府职能部门。财政预算管理制度的内容主要包括财政预算制度和财政管理体制。

(四) 公债制度

公债是政府通过信用的形式从本国居民和单位或从国外取得债务收入而形成的一种

债务。公债制度是政府发行公债过程中,政府与经济领域的各利益集团、社会成员之间的经济关系的制度安排。公债制度的主体一般包括国家权力机关以及中央银行。公债制度的客体是政府(即债务人)以及公债债权人。公债制度的内容则包括公债发行制度、公债偿还制度以及公债管理制度。

(五) 财政调控制度

1. 财政调控制度的特殊性

财政制度不仅是一项满足政府职能需要,保证政府职能实现的分配制度,而且还分担着国家对社会的公共职能,从总体上对社会行为和经济活动进行控制和调节。财政调控制度就是国家(或政府)运用各种财政手段控制社会行为和经济活动的制度安排,是各种财政政策的综合。

与财政制度的其他子系统相比,财政调控制度具有明显的特殊性。

第一,财政组织制度、财政预算管理制度、财政收支制度和公债制度一般由国家的权力机关或政府中拥有立法职能的机关制定,制定的程序也很严格,因此,它是一种相对稳定、不得朝令夕改的规则体系。而财政调控制度的制定程序不是很严格。

第二,从制度约束的范围及方式看,与其他财政制度等相比,财政调控制度往往以宏观调控的形式在更大的范围内发挥作用。财政组织制度往往以法律法规形式存在,而财政调控制度中的各项政策,通常以诸如纲领、决议、宣言、命令、声明等形式存在。

第三,与其他财政制度的相对稳定不同,财政调控制度具有灵活性和阶段性。随着社会政治经济的变更,某一项财政政策,只会存在于某一个相对较短的特定时期。

第四,与其他财政制度调节目标具有单一性的特点不同,作为宏观经济调控制度的一部分,财政调控制度一般以社会宏观经济为目标。

2. 财政调控制度的要素

由于财政调控制度的特殊性,财政调控的主体比较复杂。一般而言,凡是能对财政制度施加影响的政府部门都可以成为财政调控制度的主体。就现实而言,财政调控制度的主体是指财政调控制度的制定者和执行者。财政制度的制定者多数情况下为中央政府,执行者为中央和地方政府。但有时地方政府也可以是政策的制定者,这主要与一国的政治体制相联系。在高度集中的政治体制下,地方政府一般为政策的执行者,没有制定政策的权力;实行联邦制的国家,地方政府可以有制定政策的权力。无论是联邦制国家,还是集权制国家,任何一级地方政府都没有权力制定全国性的财政调控制度,但可以依据中央政府的政策导向,结合本地区的实际情况,制定地方性财政调控制度。所以,从严格意义上讲,宏观调控制度的制定主体是中央政府,地方政府对经济的调节仅仅是从属于中央政府,是对中央政府宏观调控政策的延伸、扩展和具体化。由此可见,财政调控制度的主体具有明显的层次性和相对性。

从现象上讲,财政调控制度更多是针对财政制度的其他组成部分。但是,从本质上讲财政调控制度的作用在于使财政制度成为一个有机的整体,它的作用机制在于以现有财政制度为基础和工具调节社会成员的行为以及财政分配关系。因此,财政调控制度的客体是所有参与财政分配的社会成员。财政调控制度的内容包括各种涉及社会经济发展的方针政策。它一般包括预算政策、财政投资政策、税收补贴政策、转移支付政策、公债政策等。

第二节 财政制度制定的原则

财政制度制定的原则是由财政制度的特点决定的。由于财政制度是国家制度的一个组成部分,因此,财政制度的制定首先必须遵循国家制度所在的政治领域的一般规则,即社会性原则;其次,财政制度的安排必须处理好公平问题;最后,绩效原则是任何制度安排都应该遵循的基本原则。

一、社会性原则

社会性原则就是一切行为、政策都是以社会为基本前提和出发点,社会政策的制定,社会问题的解决,需要以社会性原则为基础。持社会性原则的各种理论认为,既然自然选择使人类只能以社会群体的方式生存,那么社会性就是赋予人类的本质特征。个人只有先适应社会,自己才能得以发展。社会的全面、持续的进步才是实现个人解放、实现人类幸福的根本途径。

在人类社会漫长的进化过程中,经过社会进化的自然选择,以社会分工的形式,一部分人开始专门提供公共服务以满足社会的公共需要。逐渐地,这部分人开始以此为职业并形成了一个专门的行为领域——公共领域。由于公共需要在社会生活中的不可或缺,以及对公共服务的提供权(也称公共权力)的重要性,追求这种权力成为在公共领域内各种组织的行为目标,从而形成了所谓“政治”的东西,因此,公共领域事实上就是政治领域。作为公共领域一般行为准则的社会性原则,是社会成员或组织经过长期相互博弈的结果。这可以通过诺斯悖论加以解释。诺斯悖论假定,一方面,参与公共权力博弈的社会成员或组织是完全自利的,参与人对于公共权力的追求是基于个人利益最大化的目标;另一方面,为得到并保持公共权力,必须以提供公共服务为前提,而这对于博弈参与人有更大的制约性。所以公共领域内的各种行为虽然本质上是行为人获取自身最大利益的手段,但却必须遵循“社会性”这个一般性原则。

公共领域活动的目的在于满足社会公共需要。公共需要具有这样的特点:(1)公共需要往往是某一社区甚至是全体社会成员的共同需要,因此,公共需要提供不是以单个人为目标,而是以社会整体性需要为目标。(2)一般而言,满足公共需要的公共产品是在社会成员之间进行公平分配。(3)当某人以某种行为满足他自己的这种需要时,将难以避免其他人会从中受益。(4)公共需要的满足是社会正常运转的必要条件。财政分配的目的是满足社会公共需要,财政分配行为是一种重要的公共领域行为,财政制度是约束参与财政分配的社会成员及组织的各种规则体系的总和。因此,财政制度的制定必须遵循公共领域的一般行为准则——社会性原则。

二、公平性原则

1. 公平的含义

“公平,作为一种道德要求和品质,指按照一定的社会标准(法律、道德、政策)、

正当的秩序合理地待人处事。”^①显然，公平是一个规范性的概念，从着重于制度安排操作性的角度，可从三个方面对“公平”的含义展开叙述性的描述。

第一，公平是一个社会历史范畴，并由通行的社会价值观决定。通俗地讲，公平就是“大家都平等”。然而问题的关键不在于是不是平等，而在于“怎样地”平等、平等的标准问题。这一标准的确定是随着社会的变化而变化的，这种变化又取决于社会价值观的变化。就公平与社会价值观的关系而言，公平的内涵是取决于社会价值观的。

第二，关于机会公平、程序公平和结果公平的关系。“机会公平”的大致含义是：人们在行为之初就处于一个平等的位置，而不应设置造成不平等的障碍。“程序公平”的含义是：人类个体之间事实上是有差异的，而且这种差异很大，因而公平的重点应该放在人们行为的过程中，而不是起点和终点。“结果公平”则着重于终点，因为公平本身带有规范的特征，公平不公平的判断来源于人们的心理感觉，而只有结果的公平才能使人真正体会到公平的实在性，这样的公平也才有意义。虽然各不相同，但是这三种观念对公平的理解都有其合理性。从目标与手段的关系看，由于公平的确切内容是由一定历史阶段的社会价值观决定的，因此，公平本身不是目标，而只是实现社会价值观的手段。如果社会价值观认为“机会公平”是公平的本质，那么，“程序公平”和“结果公平”就只是实现“机会公平”的手段，反之亦然。

第三，公平和效率的关系。效率和公平是判断社会经济福利是否增进的两大准则。一方面，一个经济社会要实现效率目标。经济效率是指资源配置达到帕累托最优状态，无论做任何改变都不可能使一部分人受益而没有其他的人受损，也就是说当经济运行达到了高效率时，一部分人处境改善必须以另一些人处境恶化为代价。显然，效率目标意味着要使资源得到充分的利用，使每个社会成员的福利在其他社会成员的福利水平一定时达到最高。另一方面，一个经济社会要追求公平目标。虽然对什么是真正的公平人们有不同的解释，但总体上说公平目标意味着使社会收入分配状况趋向均等化。

帕累托最优是资源配置的一种理想状态，是经济效率实现的标准，但是效率并不是经济运行的唯一标准和社会发展的唯一目标。从社会经济福利的角度看，效率和公平都是增进社会福利所必不可少的因素，必须综合考虑。帕累托最优尽管保证了经济效率的实现，却不能自动实现收入分配的公平性。符合帕累托最优的资源配置状态并不是唯一的，在有效率的资源配置状态下可能存在着严重的收入分配不公平。因此，只有将效率和公平综合起来才能最终实现社会福利的最优状况。

2. 财政分配与公平

财政的本质是一种社会产品分配关系，即财政分配关系。财政分配包括两个过程的综合，即财政收入的取得和财政支出的使用。就财政收入的取得而言，公平原则是被广泛接受的。“这起源于法律面前人人平等的原则，因为税收处理在本质上是法律的处理”^②。对于财政支出而言，理论上讲，财政支出用于向社会提供公共产品和服务，满足人们的公共需要。财政公平是指财政分配的公平。财政制度是财政分配关系的制度安排，财政制度的确定必须保证财政分配的顺利进行。因此，财政制度安排应该遵循公平性原则。

① 辞海编辑委员会：《辞海》，793页，上海，上海辞书出版社，1999。

② [美]布坎南：《公共财政》，赵锡军等译，57页，北京，中国财政经济出版社，1991。