

中国财政制度研究

崔联会 / 著



经济科学出版社

F812.2
8

中国财政制度研究

崔联会 / 著



北方工业大学图书馆



00588013


经济科学出版社

RBM93/03

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政制度研究 / 崔联会著. —北京: 经济科学出版社, 2004. 12

ISBN 7 - 5058 - 4576 - 4

I. 中… II. 崔… III. 财政制度 - 研究 - 中国
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 125347 号



作者简介

崔联会，山西孟县人，1963年1月出生，经济学博士、研究员，现任山西省人民政府国有资产监督管理委员会副主任，曾任山西省财政厅办公室主任、研究所所长，主要社会兼职有：中国青年科技工作者协会理事，中国财政学会理事，全国青年联合会委员，山西省政协委员，山西省青年联合会常委，山西省经济学会理事，山西省专家学者协会理事，山西财经大学特聘教授、硕士研究生导师等。

序

王朝才

联会是我的学生。在其脱胎于博士论文的专著《中国财政制度研究》付梓出版之际，应邀欣然为其作序，以示庆贺。

联会1983年大学毕业后，一直在实际部门工作。20多年来中国财政经历了波澜壮阔的改革，身处改革大潮之中的他，对中国财政实践有丰富的感受；加之其曾任地方财政科研所所长之职，凭借着锲而不舍的探索精神和沉淀深厚的理论功底，多次参与重大课题调研，发表了几十篇论文，对中国财政改革提出了不少独到的见解。三年前，他考上我的博士研究生后，花费了很大的精力，潜心钻研有关社会学、经济学和财政学理论，知识根基更加稳固。这三年，正值我国社会主义法制建设和制度创新的关键时期，时代的需要和实际工作中的困惑，使联

会同志认识到财政及其财政制度始终是人类社会演进的历史进程中最为关键的制度动力中枢，也是历次变革过程中社会成员最为关注的利益转换机制的总枢纽。随之，萌生了研究中国财政制度的迫切愿望，提出了以历史的大视觉和现实的大思路，合理定位财政制度，构建中国特色财政制度的构想。三年间，联会同志从繁杂琐碎的事务中挤出时间，完成了近30万字的专著，实属不易。更为可喜的是，这部专著，涉猎内容之广泛、研究视觉之独特、提出思路之新颖都是近年来财政研究领域不多见的，我为能有这样的学生，能有这样的研究成果感到欣慰。

这部专著的特点主要体现在三个“新”上。

财政研究的新领域。多年来，关于财政制度研究的文章浩若星海，数不胜数，但是把财政制度作为一个系统进行研究尚属少见。这部专著从财政制度及其构成的分析入手，建立了财政制度研究的理论规范；接着从历史的角度研究了财政制度的演进和变迁，描述了财政制度的演进轨迹和作用因素；进而分析了财政制度的基本内容，包括组织制度、预算管理制度、收支制度、调控制度和公债制度等；然后，从协调论的思想出发，探讨了财政制度协调机制；最后，提出了财政制度绩效评价的基本设想。这部专著，为我们系统研究财政制度，特别是中国财政制度，提供了基本框架，是系统研究财政制度的开山之作。

财政研究的新视觉。这部专著走出了就财政论财政

的圈子，通过分析人与社会的关系及社会系统的构成，引导出社会、国家与财政制度的关系，建立了以社会为出发点的“社会—经济—财政”从整体到局部的系统观，以及以财政为出发点的“财政—经济—社会”从局部到整体的系统观。一方面从由人组成社会出发研究财政制度，论证财政功能的客观性；另一方面从财政制度出发研究经济、社会的发展，分析财政活动的作用区间和作用效果。只有这样，才有可能准确把握社会、经济、财政的系统互动机制；才有可能在研究财政制度的变迁和演进中，准确把握社会、经济、财政发展的动态和动向；才有可能客观认识财政制度在满足人类生存发展需要过程中的基本功能和历史任务；才有可能使我们的研究成果更具有理论价值和现实意义。许毅教授在联会的博士论文答辩决议中提出：“论文借鉴和吸收了国内外的理论研究成果，运用马克思主义的思想方法，把财政放到经济、社会的大系统来考察，形成了一个我国财政制度转型和公共财政制度安排的研究框架。这是一个具有创新性的研究视角，具有显著的方法论意义和重要的现实参考价值。”

财政研究的新思路。这部专著不仅在财政研究的新领域，用崭新的视角为财政制度研究建立了新框架，更为难能可贵的是，统篇都显现出现实主义的色彩，研究虚而不唯虚，分析上而不唯上，通过大量的规范分析和中外比较，结合我国经济改革转型时期的特殊内外环境，提出了一套具有独到见解的新思路、新措施。比

如，在财政组织制度一章中，作者通过对20年来我国财政机构改革的分析，认为至今为止的财政机构改革没有从财政活动的规律性要求出发，没能以财政职能和财政活动为主线，忽视了财政一般和一般财政的特性，机构设置完全是被动的、应急的，缺乏整体规划。由此，他提出以财政部为核心、以职能分工为主线的复合型财政组织制度框架的思路。再如，在财政制度安排的协调机制研究一章中，作者提出了财政制度协调包括三个层面，即财政制度内部的协调机制、财政制度与经济系统的协调机制和财政制度与社会系统的协调机制，也很有见地。

学习重在研究，研究贵在创新，博士研究生更应如此。联合会同志三年间的博士学习经历，在学习和研究方面给我留下了深刻印象。这部倾注了他大量心血的专著，字里行间都流露出凝重的历史责任感和青年学者勇于开拓的创新精神，对中国财政制度构建和创新具有重要的现实参考价值。当然，由于这部专著涉猎内容广泛，个别问题的研究有待进一步深化，有的问题还有待实践进一步验证。我相信，广大读者将是这本书的权威评判者。最后，顺祝联合会同志今后在事业上“百尺竿头，更进一步。”

2004年11月于北京

目 录

绪论	(1)
第一章 财政制度及其构成研究	(17)
第一节 财政制度及其要素	(17)
一、制度及其要素	(17)
(一) 制度的特征	(17)
(二) 制度的要素	(19)
二、财政制度及其要素	(24)
(一) 财政制度的涵义	(24)
(二) 财政制度的要素	(24)
第二节 财政制度的构成	(27)
一、财政组织制度	(28)
(一) 财政组织制度的概念	(28)
(二) 财政组织制度的要素	(28)
二、财政预算管理制度	(29)
(一) 财政预算管理制度的概念	(29)
(二) 财政预算管理制度的要素	(29)
三、财政收支制度	(30)
(一) 财政收支制度的概念	(30)

(二) 财政收支制度的要素	(30)
四、公债制度	(31)
(一) 公债制度的概念	(31)
(二) 公债制度的要素	(31)
五、财政调控制度	(32)
(一) 财政调控制度的概念	(32)
(二) 财政调控制度的要素	(33)
第三节 财政制度安排的原则	(33)
一、社会性原则	(34)
(一) 社会性原则的内涵	(34)
(二) 社会性原则是政治领域的一般行为准则	(35)
(三) 财政制度安排必须遵循社会性原则	(36)
二、公平性原则	(37)
(一) 公平的涵义	(37)
(二) 财政与公平	(38)
(三) 财政制度安排应该遵循公平性原则	(39)
三、绩效性原则	(39)
(一) 制度绩效的涵义	(39)
(二) 绩效性原则的内容	(40)
(三) 财政制度安排的绩效性原则	(42)
四、绩效性原则、公平性原则和 社会性原则的关系	(42)
(一) 社会性原则是实现公平性原则和绩效性 原则的前提	(42)
(二) 公平性原则是财政制度安排的基础	(43)
(三) 绩效性原则是财政制度安排的目标	(43)
第四节 财政制度的职能	(43)
一、财政制度的稳定协调职能	(44)

(一) 化解冲突	(44)
(二) 保证社会公平	(45)
(三) 财政制度稳定协调职能的其他内涵	(46)
二、财政制度的规范职能	(47)
(一) 政治领域中财政制度的规范职能	(47)
(二) 经济领域中财政制度的规范职能	(47)
(三) 财政制度规范职能的其他方面	(48)
三、财政制度的效应功能区	(48)
(一) 效应功能区的概念	(48)
(二) 财政制度的效应功能区	(49)
本章小结	(51)
第二章 财政制度演进与变迁研究	(53)
第一节 财政制度变迁的一般分析	(53)
一、财政制度变迁的历史逻辑	(53)
二、财政制度变迁的路径依赖	(56)
第二节 财政制度变迁的原因分析	(58)
一、财政制度变迁的动力	(59)
(一) 财政制度变迁的根本动力	(59)
(二) 财政制度变迁的直接动力	(60)
二、财政制度变迁的条件	(60)
三、财政制度变迁的成本—收益分析	(65)
(一) 财政制度变迁需求、供给的特殊性	(66)
(二) 主导行为集团的成本—收益分析	(67)
(三) 财政制度变迁的社会成本—收益分析	(68)
第三节 中国财政制度的继承与创新	(69)
一、中国财政制度的继承	(70)
(一) 对经济制度的路径依赖	(70)

(二) 对政治制度的路径依赖	(71)
(三) 对其他因素的路径依赖	(75)
二、中国财政制度的创新	(76)
(一) 中国财政制度的借鉴	(76)
(二) 中国财政制度的创新	(77)
本章小结	(85)
第三章 财政组织制度研究	(86)
第一节 中国财政组织制度的演进	(87)
一、计划经济时期的财政组织制度	(87)
(一) 计划经济时期的财政组织制度及特点	(87)
(二) 计划经济时期财政组织制度的绩效评价	(89)
二、经济转型时期的财政组织制度	(90)
(一) 经济转型时期的财政组织制度及特点	(90)
(二) 经济转型时期财政组织制度的绩效评价	(91)
第二节 典型国家的财政组织制度比较	(92)
一、英国、美国的财政组织制度及特点	(93)
(一) 英国的财政机构设置及特点	(93)
(二) 美国的财政机构设置及特点	(95)
二、日本的财政组织制度及特点	(97)
三、俄罗斯的财政组织制度及特点	(98)
四、外国财政组织制度的基本特点	(100)
第三节 社会主义市场经济体制下的财政	
组织制度建设	(101)
一、财政组织制度建设的原则	(101)
(一) 精简效能的原则	(101)
(二) 完整统一的原则	(102)
(三) 权责相称的原则	(103)

(四) 依法设置的原则	(103)
(五) 适应发展的原则	(104)
二、财政组织制度建设的主要内容	(104)
(一) 财政机构设置基本框架	(105)
(二) 建立新的财政机构框架必须明确的几个问题	(107)
本章小结	(109)
第四章 财政预算管理制度研究	(111)
第一节 财政预算制度	(111)
一、财政预算制度的内涵	(111)
二、财政预算制度的主要内容	(113)
(一) 财政预算体系的组成	(113)
(二) 财政预算的原则	(113)
(三) 财政预算的编制	(115)
(四) 财政预算的执行、调整和决算	(117)
三、中国财政预算制度的演进	(118)
(一) 计划经济时期的财政预算制度	(118)
(二) 经济转型时期的财政预算制度	(120)
四、典型国家的财政预算制度比较	(122)
(一) 美国的财政预算制度	(122)
(二) 日本的财政预算制度	(125)
(三) 俄罗斯的财政预算制度	(128)
(四) 外国财政预算制度的基本特点	(130)
五、社会主义市场经济体制下的 财政预算制度建设	(132)
(一) 按照公共财政要求, 合理界定 预算资金的范围	(132)
(二) 完善财政预算程序, 规范财政预算管理	(133)

(三) 加强财政法制建设, 完善国家《预算法》	(134)
第二节 财政管理体制	(135)
一、财政管理体制的内容	(135)
(一) 财政管理体制的内涵	(135)
(二) 财政管理体制的功能	(138)
二、中国财政管理体制的演进	(139)
(一) 计划经济时期的财政管理体制	(139)
(二) 经济转型时期的财政管理体制	(141)
三、典型国家的财政管理体制比较	(146)
(一) 美国的财政管理体制	(146)
(二) 日本的财政管理体制	(148)
(三) 俄罗斯的财政管理体制	(149)
(四) 外国财政管理体制的基本特点	(151)
四、社会主义市场经济体制下的财政管理体制建设	(153)
(一) 财政管理体制建设的基本原则	(153)
(二) 财政管理体制建设的主要内容	(154)
本章小结	(157)
第五章 财政收支制度研究	(159)
第一节 财政支出制度	(159)
一、财政支出制度的内涵	(159)
(一) 财政支出	(159)
(二) 财政支出制度的内涵	(160)
二、中国财政支出制度的演进	(161)
(一) 计划经济时期的财政支出制度	(161)
(二) 经济转型时期的财政支出制度	(163)
三、典型国家的财政支出制度比较	(167)

(一) 美国的财政支出制度及特点	(167)
(二) 日本的财政支出制度及特点	(169)
(三) 俄罗斯的财政支出制度及特点	(172)
四、社会主义市场经济体制下的财政	
支出制度建设	(175)
(一) 财政支出制度建设的原则	(175)
(二) 财政支出制度建设的主要内容	(176)
第二节 财政收入制度	(181)
一、财政收入制度的内涵	(181)
(一) 财政收入	(181)
(二) 财政收入制度	(183)
二、中国财政收入制度的演进	(183)
(一) 计划经济时期的财政收入制度	(183)
(二) 经济转型时期的财政收入制度	(185)
三、典型国家的财政收入制度比较	(192)
(一) 美国的财政收入制度及特点	(192)
(二) 日本的财政收入制度及特点	(194)
(三) 俄罗斯的财政收入制度及特点	(196)
四、社会主义市场经济体制下的财政	
收入制度建设	(200)
(一) 财政收入制度建设的原则	(200)
(二) 财政收入制度建设的主要内容	(202)
本章小结	(205)
第六章 公债制度研究	(207)
第一节 中国公债制度的演进	(208)
一、国家公债的内涵	(208)
二、建国前的公债制度回顾	(208)

(一) 清朝政府时期的公债制度·····	(208)
(二) “民国”政府时期的公债制度·····	(210)
三、新民主主义革命和计划经济时期的公债制度·····	(211)
(一) 新民主主义革命时期的公债制度·····	(211)
(二) 计划经济时期的公债制度·····	(212)
四、经济转型时期的公债制度·····	(213)
第二节 典型国家的公债制度比较·····	(216)
一、美国的公债制度·····	(217)
(一) 公债的发行原则与公债种类·····	(217)
(二) 公债的规模与结构·····	(219)
(三) 公债流通市场·····	(220)
(四) 债务控制·····	(220)
二、日本的公债制度·····	(221)
(一) 公债的发行原则与公债种类·····	(221)
(二) 国债制度·····	(222)
(三) 地方债制度·····	(225)
三、俄罗斯的公债制度·····	(227)
(一) 国家内债制度·····	(228)
(二) 国家外债制度·····	(229)
(三) 国家债务管理制度·····	(230)
第三节 社会主义市场经济体制下的公债制度建设·····	(232)
一、公债制度建设的原则·····	(232)
(一) 调节经济发展的原则·····	(232)
(二) 适度负担的原则·····	(233)
(三) 绩效性原则·····	(233)
二、国家公债制度建设的主要内容·····	(234)
(一) 合理确定公债的发行规模, 优化公债结构·····	(234)
(二) 健全公债流通制度·····	(235)

(三) 建立公债减债制度	(235)
(四) 完善外债管理制度	(236)
(五) 加强债务风险监控和评价	(236)
第四节 地方公债制度研究	(238)
一、地方公债发行的必要性和可行性分析	(238)
(一) 筹集地方基础设施建设资金	(238)
(二) 缓解国债的供求矛盾	(239)
(三) 正确处理国债与地方公债的关系	(239)
(四) 规范地方政府的债务行为	(239)
二、地方公债制度建设的主要内容	(240)
(一) 地方公债的立法	(240)
(二) 地方公债的发行及流通	(241)
(三) 地方公债的减债制度	(241)
(四) 地方公债的风险监控和评价	(241)
本章小结	(242)
第七章 财政调控制度研究	(244)
第一节 财政调控制度概述	(244)
一、财政调控制度的内涵	(244)
(一) 财政调控制度的涵义	(244)
(二) 财政调控制度的特征	(246)
(三) 财政调控制度的功能	(247)
二、财政调控制度的类型	(248)
(一) 扩张、紧缩和均衡的财政调控制度	(249)
(二) 自动稳定和相机抉择的财政调控制度	(249)
(三) 宏观和微观财政调控制度	(250)
(四) 分配性和调节性财政调控制度	(250)
三、财政调控制度的构成	(251)