



国家级重点学科 · 财政学系列教材

外国财政制度

(第二版)

刘明慧 编著



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





5105 慧明波

国家级重点学科·财政学系列教材

外国财政制度

(第二版)

刘明慧 编著



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

大连

© 刘明慧 2012

图书在版编目 (CIP) 数据

外国财政制度 / 刘明慧编著. —2 版. —大连: 东北财经大学出版社,
2012. 5

(国家级重点学科·财政学系列教材)

ISBN 978-7-5654-0740-6

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 031192 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)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连日升印刷厂印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm

字数: 406 千字

印张: 20

2012 年 5 月第 2 版

2012 年 5 月第 2 次印刷

责任编辑: 时 博 孙佳音

责任校对: 贺 鑫

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0740-6

定价: 39.00 元

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 博士生导师

吴旭东 教授 博士 博士生导师

李松森 教授 博士 博士生导师

苑新丽 教授 博士 硕士生导师

寇铁军 教授 博士 博士生导师

第二版前言

《外国财政制度》一书自 2008 年出版以来，较好地满足了普通高校的教学需要，也获得了广泛的好评。近几年来，随着国际经济形势的变化，一些国家的财政税收制度进行了适时的改革。因此，为了更全面地反映相关制度改革的内容与更好地适应教学需要，对本书进行了此次修订。

在本书的修订过程中，作者以贴近教学、满足教学需要为着眼点，立足于系统阐释国外财政制度的机理、基本内容和基本特征，并力求将典型国家最新的财政制度改革实践融入教材，以便及时把握国外改革的动态，对我国相关财政制度改革提供有益借鉴。

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世界上具有代表性的国家的财政制度，并对其进行全面、深入的阐述。本书共分十章，分别阐述了外国财政制度的基本内涵、财政支出制度、财政收入制度、税收制度、预算制度、财政体制、社会保障制度、公债制度和财政调控制度。

本书第一章、第二章、第三章、第四章、第八章、第十章由刘明慧执笔，第五章、第六章、第七章由崔惠玉执笔，第九章由张海星执笔。全书最后由刘明慧总纂定稿。

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。适合财政学专业本科教学的需要，还可作为财政方面的研究者和从业者了解、掌握外国财政制度的参考书。

本书在编写过程中，参阅了国内外相关教材，并借鉴和引用了在学术杂志发表的一些科研成果，特此说明并表示真诚谢意。

由于编者理论水平和实践经验有限，错误与疏漏在所难免，恳请读者批评指正。

编著者

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.....	5
第三节 财政制度的职能.....	8
第四节 财政制度绩效评价	10
第二章 财政支出制度	16
第一节 财政支出概述	16
第二节 典型国家财政支出制度的特点	18
第三节 发达国家基础教育财政支出制度	22
第四节 财政支农支出制度	26
第五节 财政支出项目绩效评价制度	38
第三章 财政收入制度	45
第一节 财政收入概述	45
第二节 主要国家税收制度特点	52
第四章 税种分类与税制要素	63
第一节 所得税制	63
第二节 财产税制	73
第三节 商品税制	79
第四节 农业税制	82
第五节 环境税制	86
第五章 政府预算制度	94
第一节 政府预算制度概述	94
第二节 典型国家政府预算制度	98
第三节 政府预算管理制度.....	113

第六章 政府预算分类模式与编制方法	136
第一节 政府预算分类模式.....	136
第二节 政府预算的形式及其编制技术.....	143
第七章 财政管理体制	169
第一节 财政管理体制概述.....	169
第二节 典型国家政府间收支划分.....	173
第三节 财政转移支付制度.....	187
第八章 社会保障制度	206
第一节 社会保障制度概述.....	206
第二节 社会保险制度.....	217
第三节 社会救助制度.....	242
第四节 社会保障制度改革.....	247
第九章 公债制度	255
第一节 公债制度概述.....	255
第二节 典型国家的公债制度.....	258
第三节 公债管理.....	274
第十章 财政调控制度	286
第一节 财政调控制度概述.....	286
第二节 典型国家的财政调控制度.....	293
第三节 区域经济发展的财政调控制度.....	301
主要参考文献	308

第一章

导论

第一节

财政制度及其要素

一、财政制度及其特征

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。制度为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。

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经济制度的根本区别，首先在于它以提供社会公共品为准则。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具有基础性、共同性和广泛性，是社会经济发展中人们共同的需要的，是个人和私人团体所不能充分、有效提供的。在现代市场经济条件下，

提供社会公共产品是政府财政资源配置职能的核心内容,是政府责无旁贷的义务。

从社会资源配置方式来看,政府财政与市场既相互分工区别、又相互补充配合。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,规范公共产品提供就构成公共财政制度的基础。

2. 以公共选择和民主监督为运行机制

财政制度的制定是公共领域政治选择过程的结果。以公共选择为基本运行机制就是要求财政制度的设计符合财政民主化、法制化的理念。从财政的本质上讲,财政分配是为了满足社会公共的需要,财政活动是一项社会公共活动。因此,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。

以公共选择和民主监督为运行机制的具体内容包括:第一,在国家的《宪法》、《基本财政法》等法规中明确规定财政活动的原则与机制。第二,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品的偏好与需求,对财政活动进行监督和管理。第三,对政府从事的财政活动进行适当的约束,准确把握公共品的内容范畴,保证财政活动的规范性和决策的合理性、可行性。

3. 以分权管理为体制模式

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。

财政分配体制模式的依据是:第一,公共产品受益范围不同,既有全国性公共品,也有满足各个地方居民需求偏好、适应各个地区发展需要的地方性公共产品。第二,根据不同范围内的公共需要,采取分权提供的方式,能够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。第三,从财政活动的效率看,在中央与地方之间划分公共产品提供的责任和权力,可以更好地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。

二、财政制度要素

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。财政制度是关于政府收支活动的制度性安排,一般是由政府的相关部门制定的,并成为政府制度的一个组成部分,因此,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,换言之,是财政制度规范与约束的对象。财政是政府获取和运用物质资源的手段,财政活动尤其公共财政活动涉及政治、经济、社会、法律等多个领域,与各级政府、企业、个人、社会团体产生直接和间接的利益关系,这些活动特征决定了财政制度客体分布领域的广泛性。

3. 财政制度的内容

财政制度所涉及的所有的制度对象的权利、义务都以具体的法律、法规、条例、条文、原则等形式体现在财政制度的内容之中。财政制度的内容通常在相关理论指导下,根据制度所要达到的政策目标,制度运行的国内外条件与环境,并考量与其他制度的配套协调等因素加以确定和适时调整。

三、财政制度构成

财政制度主要包括财政组织制度、财政支出制度、财政收入制度、预算管理制度、国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,属于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了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由于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,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三个部分。

(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包括财政收入制度和财政支出制度。

(三) 预算管理制度

预算管理制度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。

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。财政预算管理体制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. 财政调控制度的含义

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,具有以社会宏观经济为目标、灵活性和阶段性的特点。

2. 财政调控制度的要素

(1) 财政调控制度的主体

财政调控制度的主体具有层次性和相对性。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。但是,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,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。

(2) 财政调控制度的客体

财政调控制度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,因而其客体是所有参与财政分配的对象,包括行政事业单位、企业、社会成员等。

(3) 财政调控制度的内容

财政调控制度的内容指各种对宏观经济调控的财政政策。具体包括:财政支出政策、政府投资政策、税收政策、预算政策、政府间转移支付政策、公债政策等,这些政策互补协调共同发挥对社会供求的调节作用,保证宏观经济的平稳运行。

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,即社会性规则。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

1. 社会性原则的含义

社会性原则就是一切行为、政策都以社会为基本前提和出发点,社会政策的制定、社会问题的解决都以社会的全面、持续的进步为基础。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,社会发展是实现个人解放、实现人类幸福的根本途径。

2. 社会性原则的产生

在人类社会漫长的社会进化和社会分工过程中,一部分人开始专门提供公共产品以满足社会的公共需要。逐渐地,社会形成了一个专门的行为领域——公共领域。公共需要在社会生活中的不可或缺性,以及公共产品提供权(也称公共权力)的重要性,追求这种权力就成为在公共领域内各种组织的行为目标,从而形成了政治领域(公共领域)的一般行为准则——社会性原则。

社会性原则是社会成员或组织经过长期相互博弈的结果。根据诺斯悖论假定,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,必须以提供公共产品为前提,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。

3. 公共财政制度遵循社会性原则的依据

公共财政以公共领域为活动范围,其目的在于满足社会公共需要。公共需要具有以下4个主要的特点:(1)提供的不是以单个人为目标而是以社会整体性需要为目标,往往是某一社区甚至是全社会的社会成员的共同需要。(2)满足公共需要的公共产品需要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。财政分配行为是一种重要的公共领域的行为,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

公平是一个规范性的概念。“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从着重于制度安排操作性的角度出发，“公平”的含义体现在三个方面：

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”平等以及平等的标准问题。这一标准的确定是随着社会的变化而变化的，这种变化又决定于社会价值观的变化。就公平与社会价值观的关系而言，社会价值观决定公平的内涵。

第二，关于机会公平、程序公平和结果公平的关系。“机会公平”是指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”是指人类个体之间事实上是有差异的，而且这种差异很大，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内心感觉，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。

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。虽然对于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决定社会福利的最优状况。

^① 《辞海》，上海，上海辞书出版社，1999。

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。财政分配包括两个互相联系的过程,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。”^①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,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。

三、绩效性原则

1. 制度绩效的含义

制度绩效是指制度安排的效率问题,即以最小的制度安排费用,取得最大的制度收益。制度绩效包含两个内容:第一是降低制度安排的费用;第二是降低制度运行的费用,并提高制度运行的效率。

制度运行的效率,是指制度的执行结果与制度安排所确立的目标的差距应该最小。提高制度运行的效率应着重解决3方面的问题:第一,任何制度都不是作为单一制度独立存在的。因此,一项制度的安排,首先应该明确这项制度在整个社会制度体系中的位置。第二,制度运行的效率在于制度的内容与所谓的“元规则”的契合度。“元规则”是指一个社会的风俗习惯、文化传统等经过多年沉积而形成的属于意识形态的规则体系,社会制度的安排必须遵循“元规则”,否则制度的执行会遇到阻碍。第三,制度运行的效率决定于制度规则的制定。根据不同制度的不同特点,在原则性规则(只进行原则性规定,而执行则依赖于执行者对原则的理解)与判例性规则(指直接规定是什么,应该怎么样,执行者只要依据规则行为就可以了)之间进行适当的选择,会提高制度运行的效率。

2. 绩效性原则的内容

(1) 简单性原则。简单性是指制度规则易于被绝大部分社会成员理解和掌握,在规范人的行为上有较高效率。一般而言,判例性规则有利于迅速准确地执行制度,但可能带来僵硬而不易变通的弊病;原则性规则虽然灵活,但由于需要更多依据执行者对规则的理解,可能出现人为的失误。因此,简单性原则事实上就是判例性与原则性的统一。

(2) 稳定性原则。稳定性原则是指财政制度在一定的经济社会条件约束下保持相对稳固,为社会成员带来稳定的预期。如果制度可以被随意改动,不仅使社会成员丧失对制度的信心,而且会对制度执行形成巨大的阻力。

(3) 开放性原则。开放性原则是指在保证制度稳定性的前提下尽量提高制度的灵活性,尽可能缩小制度与客观实际之间的差距,保证制度内容与客观现实以及与制度实施环境之间的协调。

^① [美] 布坎南:《公共财政》,赵锡军等译,北京,中国财政经济出版社,1991。

(4) 普适性原则。普适性原则是指制度内容尽可能包纳制度规范对象的差异性,包容的差异性越大,制度得以应用和普及的程度就越大。

(5) 次优性原则。现实中由于信息不对称、人类知识的有限等因素的制约,理论上制度的“最优”往往是不存在的。次优性原则是指财政制度的制定与实施尽可能实现帕累托改善。

3. 财政制度与绩效性原则

财政制度的调整对象是财政分配关系,分配关系直接决定了社会利益分配格局的形成。财政制度的重新安排意味着对原有利益格局的改变。财政制度安排遵循绩效性原则,就是要建立有利于社会稳定和发展的新的利益格局,以及以最小的社会成本来实现新旧利益格局之间的转化。

四、社会性原则、公平性原则和绩效性原则的关系

1. 社会性原则是实现公平性原则和绩效性原则的前提

公平性的内容需要由社会价值观确定,只有遵循了社会性原则,财政公平才可能实现。这是因为财政公平本身是一种公共产品,只有遵循了社会性原则,公共产品的提供才成为可能。同时,只有从社会角度进行思考,绩效性原则的内容才可能符合实际,财政制度的安排才可能达到最高的制度绩效。因此,财政制度安排只有遵循了社会性原则,公平性原则和绩效性原则的实现才会成为可能。

2. 公平性原则是财政制度安排的基础

虽然公平的内涵是由社会价值观来决定的,但是财政制度所能体现的社会性却仅仅表现在公平地实现它的社会目标。此外,由于制度的实现与制度的特点密切联系,财政制度安排只有遵循了公平性原则,才会使财政制度符合其自身特点,才能为制度绩效打下基础。

3. 绩效性原则是财政制度安排的目标

财政制度安排在于确定财政制度的内容。在现实生活中,制度安排往往是制度博弈的均衡结果的反映。因此,制度安排的目标就是对制度博弈中正确的利益分配格局进行的实际操作。

第三节

财政制度的职能

就制度的职能而言,通常表现在两个方面:一是协调各类社会成员行为的稳定协调职能;二是规范人们行为的规范职能。财政制度作为公共财政活动的规范决定了财政活动主体的地位及相互关系,既是政府财政活动的基本保证,也为公共财政运行提供了方向和路径,有助于减少财政活动的成本,保证财政效率,并为政府履行社会经济职能提供法律保证。具体来说,财政制度的基本职能表现在两个方面。

一、稳定协调职能

1. 降低财政运行的社会成本

财政分配覆盖面广,涉及领域多,核心是社会产品分配。在财政分配活动中一方面会产生自身的运行成本以及相应的社会成本。例如,财政制度的呆板和僵硬降低了财政管理的效率,财政资金使用效率低下,加大了财政制度运用的难度;财政制度有时成为政府人员设租、寻租的工具,从而造成巨大的社会损失。另一方面,在财政分配活动中会引起社会利益分配格局的变化和分配关系的调整。财政制度的确立可以提高资源配置的效率,减少社会福利净损失,降低财政活动的交易成本,化解利益分配的各种冲突。

2. 保证收入分配的社会公平

社会公平是社会稳定的“减震器”,财政收支制度是维持收入分配的一种手段。财政制度中规定的各部门、地区之间利益分配的不均衡,以及不同社会群体、社会利益集团之间的分配不公平是造成整个社会收入分配不公平的重要原因。财政制度客观上为收入公平分配提供了两种可行的渠道:第一,收入分配制度的有效调整。通过合理确定财政收入规模,重新调节财政收入存量和增量分配,确保收入分配结构合理化。第二,支出分配制度的规范设计。通过公共产品供给机制的优化,财政支出结构的调整,充分发挥财政支出在缩小收入差距和消费差距方面的作用。

3. 稳定现有的国家制度

财政制度作为整个社会制度体系的一个子系统,它是整个社会运转的一个重要环节,对于社会制度体系的整体功能以及其他社会制度的职能的实现,都具有不可或缺的作用。财政制度所反映的财政分配关系与国家制度密切相关,通过财政制度的变革,事实上可以起到稳定现有国家制度的作用。具体表现在:第一,国家制度决定了财政分配关系的性质和地位;第二,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;第三,社会生产力的不断运动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;第四,社会利益集团的变化引起财政分配关系的变化,这种变化导致掌握政治权力的利益集团所控资源的变化;第五,这种变化将对国家制度产生重大影响。

二、规范职能

1. 规范公共领域事权、财权与财力的分配

财政分配活动中中央与地方的分配关系是一个重要领域,其实质就是政府间事权、财权与财力的划分问题。财政管理体制作为处理政府间财政关系的一项制度,对事权、财权和财力三要素的组合形式与程度具有直接的影响。通过规范和完善财政管理体制,既能明晰各级政府事权,又能为事权的有效履行提供充足的财权与财力保障。

2. 保证公共产品供给制度与需求匹配

公共产品的需求与供给是财政分配活动的主线。一方面,随着经济发展和人均收入水平的提高,社会对公共产品需求的规模不断扩大,需求的结构日益提升;另

一方面,公共产品供给限于制度、政策等因素的影响,难以适应公共产品的需求。公共产品制度的改革和完善有助于改变现行的公共产品供给格局,从而提高与公共产品需求的匹配度。同时,财政制度本身就是一种公共产品,它的供求状况可以为社会成员提供稳定的行为预期。

3. 财政制度是国家管理和控制社会经济的基本手段之一

财政制度不仅为社会成员提供了一个行为框架,而且对财政分配的过程起着管理和控制作用。这种管理和控制,可以在财政收支制度与政策中明确地反映出来,如通过政府购买支出制度和税收制度,引导社会投资的方向;通过公共投资改善投资环境,引导社会投资;通过转移性支出制度,缩小社会经济发展中的贫富差距;通过财政政策和国债制度对宏观经济有效调控;通过财政预算管理制度,有效动员政府财力,合理分配公共资源等等。

第四节

财政制度绩效评价

一、财政制度绩效评价的内涵

财政制度绩效评价,也称财政制度效益评价,是对财政制度安排、运行和实施结果,就其科学性、可行性和目标效果等进行的综合性分析、衡量、比较和评估。财政制度绩效评价贯穿于制度安排和实施的全过程,是发挥制度功能、提高制度科学性、促进制度目标实现的重要保证。

财政制度绩效评价的作用主要表现在:一是保证制度安排科学性和可行性的重要条件。通过对制度制定、安排过程的绩效评价,可以发现制度本身是否科学、是否符合实际要求,制度目标是否合理,从而为制度制定不断提供准确信息,保证制度的科学性和可行性。二是保证制度实施和功能发挥的重要条件。财政制度的实施和贯彻效果,直接关系到制度功能的有效发挥,关系到制度目标的实现程度。通过对财政制度实施全过程的绩效评价,不断提供反馈信息,分析制度运行中的经验与不足,保证制度朝着有利于目标实现的方向运行。三是提高制度效果的重要保证。通过对财政制度运行结果进行绩效评价,可以了解财政制度目标的实现程度,进一步考察制度制定和安排的科学性程度,总结经验和教训,为财政制度的不断完善提供重要的实践价值和理论依据,促进财政制度绩效得以不断提高。

财政制度绩效评价,应贯穿于财政制度的全过程,是对财政制度各个要素的全部运行过程进行的综合评估。财政制度绩效评价应包括以下内容:

1. 制度目标评价

根据制度出台的经济和社会背景,制定明确合理的制度目标,并预测目标的实现程度和偏离程度,分析可能造成目标偏离的各种因素,选择恰当有力的措施,保证制度目标的实现。制度目标是否合理,决定着整个制度的绩效高低,因而制度目