



高等学校财政学类专业主要课程教材

外国财政制度与管理

张青 李农 主编



高等教育出版社

高等学校财政学类专业主要课程教材

外国财政制度与管理

张青 李农 主编

CAIZHENG ZHIDU YU GUANLI

高等教育出版社·北京

内容简介

本书主要介绍西方国家在公共支出、公共收入、税收、预算、政府间转移支付、政府采购、社会保障、公债、财政投融资等方面的财政制度与管理。本书较为系统地阐述和分析了主要发达国家如美国、英国、德国、法国、日本等,以及有代表性的发展中国家如印度、俄罗斯等国的财政制度和管理,介绍和论述这些国家财政工作的经验与教训,以及财政制度与管理的特点、异同点和发展趋势等。

本书可作为高等学校财政学、税收学专业本科生学习“外国财政制度与管理”课程的教材,也可供经济学类其他专业的本科生学习相关课程使用。

图书在版编目(CIP)

外国财政制度与管理/张青、李农主编. —北京:
高等教育出版社,2015

ISBN 978-7-04-041269-7

I. ①外… II. ①张… ②李… III. ①财政制度—国
外—高等学校—教材 IV. ①F811.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 240397 号

策划编辑 施春花
责任校对 杨凤玲

责任编辑 宋志伟
责任印制 朱学忠

封面设计 杨立新

版式设计 王艳红

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 高教社(天津)印务有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 19.25
字 数 470 千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2015 年 1 月第 1 版
印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷
定 价 39.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 41269-00

前 言

鉴于现行同类教材如《外国财政》《西方财政学》《资本主义国家财政》等教材,与《财政学》《公共经济学》等教材内容重复的比例较大,既不能满足学生的学习要求,也不能容纳更多的专业知识。因而本书将重点放在介绍和研究外国财政制度和管理上。

在内容选择上,本书主要介绍西方国家在以下方面的财政制度与管理:公共支出、公共收入、税收、预算、政府间转移支付、政府采购、社会保障、公债、财政投融资等;在国家选择上,本书较为系统地阐述和分析了主要发达国家如美国、英国、德国、法国、日本等,及有代表性的发展中国家如印度、俄罗斯等国的财政制度和财政管理,介绍和论述这些国家财政工作的经验与教训,以及财政制度和管理的特点、异同点和发展趋势等。

学习和总结西方财政制度和财政管理运行中的经验、教训和规律,对完善财政学类专业学生的知识结构是十分必要的。通过本课程的学习,学生将了解世界上主要国家财政制度与管理的内容,掌握市场经济条件下财政制度运行的一般规律和财政管理的共同特征,并能运用所学知识分析和解决我国财政实践中的问题。

本书由张青、李农主编,其中第一、二、三、八、九、十、十一章由张青执笔;第四、五、六、七章由李农执笔;全书由张青统稿。本书在编写中参考了国内外许多学者的相关教材、专著和论文等。中南财经政法大学财政税务学院提供了诸多便利条件,财政系同仁陈志勇、胡洪曙、刘京焕、甘行琼、王金秀、李祥云、孙群力、梅建明、李景友、毛晖、金荣学、赵兴罗、周春英、白志远、王银梅等教授和肖准等老师提出了宝贵的修改意见,谢成龙、包磊、董津津、田文宪、张立、杨佐顺等同学参与了资料收集和整理,在此一并感谢。

由于编者水平有限,书中错误和疏漏之处恳请读者指正和赐教。

编 者

2014年8月

目 录

第一章 财政制度与财政管理概论	1	第二节 西方国家预算程序	129
第一节 公共财政制度	1	第三节 西方国家预算管理体制	140
第二节 公共财政管理	7	第四节 西方国家的预算管理与监督	150
第三节 西方发达国家的财政管理与监督	9	第七章 政府间转移支付制度	159
第四节 发达国家公共财政管理改革	15	第一节 政府间转移支付制度概述	159
第二章 公共支出制度与管理	19	第二节 发达国家的政府间转移支付制度	160
第一节 公共支出的分类	19	第三节 发展中国家的政府间转移支付制度	178
第二节 公共支出的规模	21	第四节 政府间转移支付制度的国际比较	185
第三节 公共支出的结构比较	23	第八章 政府采购制度	188
第四节 公共支出管理	35	第一节 政府采购制度概述	188
第三章 公共收入制度与管理	43	第二节 国际政府采购制度的产生与发展	193
第一节 公共收入的规模	43	第三节 西方国家政府采购制度的运作及管理	196
第二节 公共收入的结构	47	第四节 发达国家或地区的政府采购制度	201
第三节 公共收入的历史分析	53	第五节 西方国家政府采购制度比较	209
第四节 非税收入制度与管理	56	第九章 财政投融资制度与管理	213
第四章 税收制度	62	第一节 财政投融资概述	213
第一节 税收制度概述	62	第二节 日本的财政投融资制度与管理	218
第二节 所得税制度	66	第三节 韩国和美国的财政投融资体制	228
第三节 社会保障税制度	81	第四节 欧盟国家的财政投融资体制的发展	232
第四节 商品税制度	86	第十章 公债制度与管理	235
第五节 财产税制度	94	第一节 美国的公债制度	235
第五章 税收管理	104	第二节 欧盟国家公债制度	246
第一节 税收管理概述	104	第三节 日本的公债制度	255
第二节 税收征收管理	107		
第三节 税务代理制度	113		
第四节 税式支出与管理	121		
第六章 预算制度及管理	129		
第一节 现代预算制度的产生和发展	129		

财政制度与财政管理概论

第一节 公共财政制度

制度是和社会和组织共同遵守的行为规范或办事规程。在新制度经济学的研究中,许多学者把制度分为正式制度和非正式制度两大类。其中,正式制度,是在一定历史条件下形成的某种体系,主要包括政治制度、经济制度、各种合同制度等。非正式制度,主要指社会习俗、习惯行为、道德规范、思想信仰和意识形态等。

财政制度是政府为规范财政分配关系,在财政收支管理活动方面制定的法令、条例和施行办法的总称,是指导和制约财政分配活动的依据和准则。

财政制度有广义与狭义之分。广义的财政制度指财政管理体制,是处理一国中央和地方以及地方政府之间的财权财力的基本制度。狭义的财政制度是指有关财政与税收的具体的法律法规、政策措施和管理方式等。财政制度主要包括:预算制度,税收制度,国债制度,财政投融资制度,社会保障制度,非税收入管理制度,企业财务管理制度,国库管理制度等。

二、财政制度的功能

1

（一）配置功能

财政制度的配置功能就是指财政制度通过对财政分配参与者的行为进行规范,来引导参与者在较好的环境下进行合作、协调生产,促进资源在地区之间、组织之间的合理配置,形成一定的产业结构、资产结构,实现资源的有效配置,降低社会交易成本。

（二）调节功能

财政制度的调节功能就是要对财政分配参与者利益分配的原状进行调整、重组,其目标就是实现收入分配的公平合理。即政府通过一系列制度如税收制度、转移支出制度、财政补贴制度等,调节不同级次政府之间、地区之间、企业之间、个人之间以及政府与私人部门之间的分配关系,以实现利益分配的公平合理。当然,这种财政调节要权衡经济效率,以达到效率和公平的协调与统一。

（三）激励功能

财政制度的激励功能就是通过一定的利益诱导或精神鼓励使财政分配参与者的行为达到预期的状态。也就是说,通过财政激励,要使企业、个人所从事的经济活动达到政府和社会所期望或认同的状态,也要使下级政府的财政活动达到上级政府认可的状态。

（四）约束功能

财政制度的约束功能就是通过劝诫、限制和惩罚,把财政分配参与者的行为控制在符合法律法规和社会道德的范围之内。

三、公共财政

所谓公共财政,就是以满足社会公共需求为主旨而进行的政府收支活动或财政运行机制模式。它与一般“财政”的主要区别是是否以满足社会公共需求为主要目标。它是与市场经济特点和发展要求相适应的一种财政类型。其中,社会公共需求,是指社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需求,因其具有非排他性和非竞争性的特征,而与一般的个人消费需求,或某些局部的社会群体消费需求相区别。

在市场经济条件下,一方面市场机制配置资源发挥决定性的作用,凡是市场能够解决的问题,就交给市场去做,政府不要介入;而另一方面市场配置资源的过程中又存在不足和缺陷,即市场失灵。美国经济学家加尔布雷斯曾把市场失灵归结为三大问题,即微观经济无效率、宏观经济的不稳定性和社会不公平,其主要表现是不能有效地向社会提供公共产品和公共服务。在市场经济条件下,政府与市场应该有明确的分工,政府的主要职责就是向社会提供公共产品和公共服务,以满足社会的共同需求。为履行政府的这一职能,必然要形成一定的分配关系以及与市场相适应的财政管理方式,这就是公共财政。

因此,公共财政起因于市场失灵,公共财政活动的对象是为市场经济中的家庭和企业提供公共产品和公共服务,公共财政活动的目的是满足公共需求。同时,公共财政的公共性决定了财政决策是公共选择的过程。

公共财政的基本特征有:① 公共性,即公共财政是社会公众的财政,着眼于满足社会公共需求。② 法治性和民主性,即财政收支行为的规范化和民主化。③ 非盈利性,政府作为社会管理

者以追求公共利益为己任,是对所有的市场运营主体提供一视同仁的服务。④ 适度性,它的分配规模应由市场决定,财政分配规模应保持在市场所要求的适度规模上;财政活动范围只能限定在市场失灵的领域内,不应超出这一范围而损害市场机制的正常作用。

公共性是公共财政最本质的特征。一方面,公共财政是为市场提供公共服务的财政,即市场经济条件下公共财政的活动范围仅限于为公众提供公共商品和公共服务的政府性公共活动领域,而且是对市场配置资源失灵的补充或替代,财政的公共性特征只有在市场经济条件下的财政实践中才表现得最为明确。另一方面,市场经济条件下公共财政具有重要的公共决定性特征。公共决定性要求公共财政的一切活动必须能体现出公众的意志,它是确保公共财政能在制度方面多大程度上体现其公共性特征的技术保证。这就要求任何财政行为必须合法、公正、公开和透明,必须有完善的法律体系保证,运作方式必须高度制度化、法治化,即要求它必须是高度民主化和法制化的财政,才能最大可能地反映公众的意志。

四、公共财政制度及特征

(一) 公共财政制度

公共财政制度是指在现代市场经济条件下,以满足社会公共需求为财政存在和发展依据的制度;是国家为保证公共财政活动所建立的法律和政策规范,是国家对公共财政活动的内容、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。

公共财政制度是一国政治经济制度的重要组成部分,按具体内容,公共财政制度主要包括:公共预算制度,公共收入和税收制度,公债制度,公共财政管理制度,社会保障制度,国有资产管理制度的等。

(二) 公共财政制度的特征

由于公共财政的公共性本质、公共决定性和市场状态决定性特征,直接或间接地决定了公共财政制度必须能反映出公共财政的本质,并能适应其本质的要求,即要求“市场能做的,财政就不要去做;市场不能做而公众需要的,财政就要去做”。同时也要能体现公共财政是社会公众的财政,所有的财政收支活动都应当由社会公众最终决定,要充分体现社会公众的意愿,并向社会公众公开,接受社会公众的监督。另外,公共财政应当与市场经济相得益彰,在市场经济条件下,公共财政制度要弥补市场机制的不足、为市场的有效运作创造条件。

1. 公共财政制度的公共选择特征

公共财政要满足公共需求,而公共需求是社会公众公共选择的结果。因此,要体现公共财政的公共性,实现满足社会公共需求和实现公共利益的目标,就必须有顺畅的社会公共需求表达机制,公共财政制度必然呈现出公共选择特征。

这个特征也反映了财政的政治属性,即财政是经济在政治生活中的集中体现。整个经济领域存在的商品与服务简单来说可以分为两部分:私人商品和公共商品,市场和企业提供私人商品与服务,这类商品和服务具有竞争性和排他性;政府通过财政方式提供公共商品与服务,这类商品和服务则具有非竞争性和非排他性。从这一角度也可以说财政事实上就是政治的全部内容,因为从经济学角度看,政治就是决定公共商品即公共资源配置的社会机制。以满足社会公共需

求为目标的公共财政过程,实际上就是政治过程中的社会公众、团体等利益主体“追求自身利益最大化”的公共选择过程。所以,好的或有效的公共财政体制应该产生于兼顾公平与效率的公共选择机制。

2. 公共财政体制的法治特征

公共财政制度是市场经济的产物,是与市场经济相适应的财政模式,同时它又是保证市场经济得以存在和顺利运行的根本条件。市场经济所具有的等价交换的内在要求,必然外化为政治上的平等状态。具有“人人平等”形式特征的法律方式,就成为实现市场这一内在要求的最佳手段和必然结果。

市场经济是法治化的经济,法治是市场经济的制度基础。按照公共财政的观点,财政权力并没有独立于市场的价值,它来源于市场,也必须服务于市场。为了正确处理市场与财政的关系,除了民主决定财政事宜之外,还必须规范财政活动的边界,即必须有法律规定财政行使公共权力的边界仅限于满足公共需求。在边界以内的事宜,是财政必须履行的义务,既不能推托,也不能懈怠;超出边界的事宜,财政则不能擅自越位。无论是缺位还是越位,都必须承担相应的后果和责任。如果财政权力不受边界的限制、没有制约,最终都会走向反面,丧失公共性。由此可知,公共财政制度必须以法治国家为基础,才有可能真正实现。

财政法治同时又要求财政行为必须有法律依据。因此,立法机关必须切实履行职责,对财政收入、预算及管理等方面的重大事项,制定切实可行的法律规则。法治的作用不仅在于约束微观经济主体的行为,更在于对政府行为的约束。因为如果政府的行为不受法律的约束,那么自由的经济交易和独立的企业制度就没有保障,从而导致市场经济的基础不复存在,这在根本上决定了公共财政体制也必须具有法治性的特征。这一点在公共财政制度的核心政府预算制度方面体现得最为清楚,即预算制定程序须公正、公开、透明,预算支出的内容须以服务于满足公共需求目标为宗旨,这些都需要靠完善的预算法和配套的监督法来保证。

五、公共财政制度框架

(一) 公共财政是以民主和法制为基础的政治体制

公共财政是市场经济条件下市场失灵的产物,政府适当地介入经济领域,提供社会公众所必需的产品和服务,也是市场经济顺利发展的保证。但事实上如布坎南所指出的,由于垄断了强制力,政府本质上是受限制的。这就会产生导致政府可以根据自身需要不受约束地改变财政收入与分配规则,致使社会出现失范的局面。因此,要实施公共财政,必须以民主和法制为制度保证。

公共财政的公共性特征,决定了民主与法制是公共财政得以存在与运行的基础与灵魂;脱离了民主与法制,公共财政能体现其公共性的假设是非常脆弱和靠不住的。宪法是源规则,其他有关财政活动的各种规范如预算制度等的选择与完善是宪法规定下的选择;只有从宪法和法制层面制定出能限制政府滥用权力的制度,才有可能对终极性的权利规范采用一般化的契约主义标准。

尽管民主与法制之间也存在先天的张力,但两者还是可以调和的,也就是说民主与法制不是

根本对立的,民主需要法制,法制也需要民主,民主与法制之间可以相互吸收、相互借鉴与支持。一方面,民主的正常运转需要宪法和法制为其提供“规则”,在法制缺失的情况下建立民主政治是不可想象的;另一方面,法制需要民主为它提供合法性支持,没有民主,法制便失去了其在当代社会中合法存在的一个主要理由,缺失民主的法制是脆弱的。因此,民主与法制之间并不是根本对立的,它们可以互相吸收和互相支持。

具体到制度实践中,法制与民主机制的确立便是公共财政制度确立的基础前提,公共财政的政治性与公共参与性特征也决定了公共财政必须是以法制为基础,以民主为保障。因此,以法制和民主为基础而建立的政治体制,便是公共财政制度确立与实施的基础。具体来说又包括政府组织财政收入与支出的权限、范围的规定,政府间财权与事权的规范以及相对应的政治架构与制度的设计。

（二）公共财政的核心是建设和完善公共预算制度

从大的背景讲,西方公共财政制度是几百年来市场经济形成过程中逐步自发地形成的。公共财政之所以是与市场经济相适应的财政类型,不仅在于它赖以存在的制度基础是市场经济体制以及它所具有的与市场经济体制的融合性,而且更在于它是受市场约束和规范的财政。公共财政下的政府行为最终是受市场决定和约束的,政府预算制度的产生为市场对政府经济行为进行约束提供了一个基本手段。实际上可以说现代政府预算制度就是公共财政存在的具体表现形式和载体,它只在公共财政条件下才存在,而且也只有建立起了现代政府预算制度才有可能建立真正的公共财政。

政府预算制度的形成最终可以通过在代议机关与政府间形成的财政分权,对政府的财政活动进行规范和约束,从而使政府的财政行为成为真正的“公共财政”。其大体表现为:① 政府只能根据代议机关通过的税收法令征税,使得政府的收入活动不能超越市场的根本约束与限制;② 政府必须按照经代议机关批准的预算安排支出,代议机关以法律的形式确立政府的支出预算,从而规定和约束政府的能力与行为;③ 政府在预算执行过程中如要调整业经批准的政府预算,则需经过代议机关同意才可以变更;④ 政府预算执行过程中代议机关可对预算执行情况进行检查和监督;⑤ 代议机关还可对政府决算进行审议。

可见,政府预算制度的确立使得市场通过代议机关掌握了政府及其财政行为的根本决定权和监督权,进而将政府财政的根本权限最后转移到了社会大众手中,这才是现代政府预算制度根本作用的体现。预算还是一个立法实践过程,在市场经济国家里,预算就是一项法案的形成和实施过程,只不过这项法案有时效性,有效期一般为一个财政年度。预算一经批准,即具有法律效力,非经法定程序不得改变,因此预算即是法律。部门预算、政府采购和国库集中支付制度等,则是政府预算制度的细化与完善。

（三）公共财政的背景是市场经济制度

公共财政理论认为市场不是尽善尽美的,客观上存在市场不能充分发挥其作用的领域即市场失灵,但不可否认的事实是公共财政的发展与市场经济的发展演变紧密相关,并以市场的发展为基础。公共财政的根本目标是最大限度地满足社会公共需求,由于制度与自然资源的有限性,要求公共财政活动必须尽可能高效率地提供社会需要的公共产品。为此,首先要求现实中的经

济活动必须是高效率的。人类的经济实践已经证明,市场机制是人类从事经济活动最有效的经济运行机制。因此,市场经济对公共财政的基础作用首先表现在经济快速与高效率的发展所带来的国民收入的增加,并通过税收的增加间接为政府提供充足的财政收入,使政府有能力提供社会需要公共产品的物质保证;同时,经济的发展又使社会公众收入增长,从而使社会公共需求的规模扩大、档次提高,这就从需求方面为政府实施公共财政提供了新的目标与外在动力。

公共财政制度的实施与财政活动的开展都需要良好的制度配套安排和必要的技术机制,只有在市场经济条件下,良好的市场机制才能使公共财政的运行变得可行和富有效率。公共财政在实施中也必须依赖市场这种技术机制,而不再是计划和行政命令等。这是因为公共财政的公共性本质决定了它的终极目标是满足社会公众的公共需求,而公共需求本质上又是社会公众公共选择的结果,能有效显示公众偏好的公共选择只能产生于市场经济和民主的环境中,而不可能通过计划和行政命令的方式在非市场经济环境中产生。因此,市场经济无论从公共财政的需求目标还是从公共财政供给能力与财政本身的运行方面均起着重要的基础作用;市场经济体制与相关制度的完善也是公共财政制度建设的一个重要方面。

六、公共财政制度有效性的评价

公共财政制度的有效性是指公共财政制度在一定的成本下实现财政制度功能的程度。

(一) 公共财政制度的成本

公共财政制度的成本可以分为创新成本和运行成本,即在制度设立过程中人、财、物的投入和制度运行中的人、财、物的投入。创新成本又可以分为准备阶段成本、过渡阶段成本和完善阶段成本。根据财政制度的功能可以将制度的运行成本分为激励成本、约束成本和配置成本等。

(二) 公共财政制度的评价标准

由于人们在认识能力、文化背景、价值观念等方面存在差异,所以选定的评价标准会有所不同。可以将财政制度功能的实现与财政制度成本结合起来进行有效性评价标准的制定。这里可以选取如下的评价标准:

1. 收益—成本比率标准

收益—成本比率(BCR)就是项目的收益与成本的比率。准确地说,收益—成本比率是项目的收益现值(PVB)与成本现值(PVC)的比率($BCR = PVB/PVC$),若该项制度的收益—成本比率大于1,且相对较大,则该制度在一定意义上可以说是有效的。

2. 净现值标准

净现值(NPV)就是某项财政制度的收益现值减去其成本的现值所得的余额。净现值较大的为最优方案。净现值指标考虑了货币的时间价值,是个动态标准。它衡量的是该制度给经济创造的净增财富,政府的效率目标就是要使本国的经济财富尽可能地高。

3. 成本最小化标准

这里考虑的成本,可以是直接成本,也可以是间接成本。直接成本,即为创新和运作新财政制度而安排的人财物的耗费,而不包括无法准确计量的,给社会、经济带来的负面影响。成本越小,意味着付出的代价越小。用最小的运作成本获得同样的收益,表明财政制度运作是高效的。

而间接成本主要指新财政制度对社会、经济带来的负面影响。精确地评价间接成本是比较困难的,这里可以从两个角度制定了评价标准:① 公平标准。财政制度有调节功能,那么新财政制度实现的公平程度就应该是评判财政制度有效性的主要标准之一。可以利用洛伦兹曲线和基尼系数将其量化,以便更客观地评判。能使基尼系数变小,实现公平分配,这样的财政制度就是有效的。② 经济稳定和均衡发展标准。财政具有稳定和发展的职能,财政制度也应该为实现该职能服务。均衡发展是建立在经济稳定的基础上的发展,经济稳定包含了充分就业、物价稳定和国际收支平衡多重含义。因此,能使经济稳定并均衡发展的财政制度就是有效的,否则就是无效的。这里可以通过社会公众支持率的高低来考察。特别是对以获取社会收益为目标的制度来说,可以用财政制度的社会公众支持率来判断它们的有效性。

4. 帕累托标准

公共财政制度有资源配置的功能,而衡量资源配置状况的主要标准就是帕累托最优和帕累托改进。帕累托改进是用来比较两种可能的状态,而帕累托最优适用于一种状态。评价财政制度有效性时,就要比较财政制度运行前后资源配置的两种状况,如果采取新的财政制度使资源得到重新配置后,在不改变其他人福利水平的前提下提高一部分人的福利水平,这就实现了帕累托改进,就可以说新的财政制度在资源优化配置方面是有效的。

第二节 公共财政管理

一、公共财政管理及其体制

公共财政管理是政府为实现其满足公共需求的职能,运用经济、法律、行政等管理手段,对财政分配关系及相关经济活动过程进行决策、计划、组织、协调和监督活动的总称,它是整个国民经济管理活动的重要组成部分。财政管理包括两大方面:一方面是财政部门通过执行财政政策、法规、制度、编制财政计划和组织财政收支等活动进行的直接管理;另一方面是财政部门指导企业、事业、行政单位的财务部门所进行的财务管理。

公共财政管理贯穿于财政分配的全过程,它包括目标的确定,形势的预测,方案的决策,计划的编制、实施、检查分析,以及财政信息的反馈等。

公共财政管理的基本内容是:① 收入管理。收入管理包括税收管理和非税收入管理,以税收管理为主。② 预算管理。国家预算的编制必须从客观实际出发,根据科学的原则进行编制。预算执行中坚持先收后支,防止出现额外赤字。③ 制度管理。财政法规具有强制性,是组织财政收支活动的依据。④ 业务管理。即各级财政、财务部门,根据国家制定的各种财政、财务制度组织业务活动。业务管理范围包括:税收管理、预算管理和其他管理等。

在市场经济体制下,公共财政的职能是资源配置、收入分配、经济稳定和经济管理。因此,公共财政管理必须实现以下四大目标:① 满足社会公共需求;② 促进收入分配公平;③ 保持社会经济稳定;④ 促进国民经济发展。

公共财政管理体制简称为公共财政体制,是国家为管理和规范财政分配关系,在中央与地方以及各级地方政府之间、国家与企事业单位之间,划分财政收支范围和管理职责,并规定同级政府各财政职能机构之间职责分工的一项根本制度。公共财政管理体制是公共财政管理的核心和最基本的管理制度,其实质是正确处理国家在财政资金分配上的集权和分权问题。通常公共财政管理体制有广义和狭义之分。广义的公共财政管理体制主要包括预算管理体制、税收管理体制、公共部门财务管理体制等。狭义的公共财政管理体制是指政府预算管理体制,政府预算管理体制是公共财政管理体制的中心环节,它划分着各级政府间的财力,规定了预算资金使用的范围、方向和权限。

健全的公共财政管理体制有三个标准:① 财政收入体制。以中性、非扭曲、透明的税收方式为主,辅之以少量的非税收入,充分征纳,为政府活动提供所需资金。② 预算管理体制。预算能高效地使用公共资源,在向政府优先项目分配资源时把产生渎职和腐败的可能性减小到最低程度。③ 政府机构。以最低成本向社会提供高效的公共服务。

二、公共财政管理的三个支点

就其本质而言,公共财政管理既是经济管理又是现代政治的重要内容,现代公共财政管理有三个重要的支点。

(一) 民主理财

公共财政管理的主要目的提供公共商品,满足社会公共需要。在现代社会,这个任务是由政府来完成的。政府受社会公众的委托筹集财力,形成公共收入,并按照社会公众的意愿来安排使用这些收入,形成公共支出。

公共财政的公共性特征就要求公共财政管理必须实行民主理财,要求公共财政收支管理必须体现公众的意愿。公共财政管理体制是政治体制的一个重要方面,民主理财也是现代民主政治的重要体现。公共财政的发展过程就是财政管理公共化、民主化程度不断加深的过程。财政收支预算必须编细、编准,既便于立法机构审议,也便于审计机构和广大公众监督执行。

在公共财政管理上实行民主理财,其基本要求是政府相关部门对财政收支的管理要体现社会公众的意愿,并要公开透明且接受社会公众的监督。对纳税人来说,财政资金是公共的,因而必须公开透明,收入和支出必须受纳税人的监督和约束,这是财政民主化的必然要求。

(二) 依法理财

市场经济是一种法治经济,市场经济条件下的公共财政体制必须坚持依法理财。依法理财是实行公共财政制度的基本原则,要求对政府财政行为进行约束和规范,是现代社会立法精神的根本体现。同时,依法理财也是民主理财的延伸。

依法理财,就是要把一切财政收支管理活动纳入法制规范的范围,做到有法可依,执法必严,违法必究。

公共财政管理的依法理财具体包括以下几个方面的内容:一是必须依法取得财政收入,不能少收或多收。二是必须依法编制预算,政府预算要做到真实、完整、统一、正确可靠、公开。三是必须依法审批预算,没有经相关权力机构批准的预算,政府不能实施。四是必须依法执行预算,

依法组织预算收入、执行预算支出。五是必须依法在规定时限按规定程序决算。六是必须依法进行预算监督和自觉接受监督。政府及政府财政部门坚持依法理财,必须自觉接受权力机构、政府相关部门和社会公众对预算的监督。

在财政管理体制上,一方面要按照合理分权的原则使不同层级政权机构有关财政管理的责任和权力配置做到合理化、明晰化;另一方面,要按照事有专责的分工原则,对同一层级政权机构中各个财政管理主体的责任和权力做出明确、具体的规定。

(三) 科学理财

科学管理是效率和效益的根本保证,公共财政管理也不例外。科学理财的目标包括四个方面:一是保证财政资源配置的科学化,使每一笔财政资金都用得其所、用得适时、用得适量;二是保证财政政策的最优化,使每一项财政政策都有充分的科学依据、有明确的政策目标,政策调节着力点以及调节力度都建立在科学论证的基础上;三是实现财政体制的科学化,其核心是财政管理责任与权力在横向、纵向的配置上做到统分适度,既有力调动中央、地方、有关方面的积极性和创造性,又切实保证各级政府宏观调控意图的实现;四是实现财政管理方式方法的科学化。

第三节 西方发达国家的财政管理与监督

一、西方发达国家财政管理的特征

西方发达国家公共财政管理的基本特征是:相对分权化的财政体制框架和相对集权化的财政管理框架。财政管理的目标可分为三个层次:①宏观层次解决制度化问题;②中观层次解决运行机制、过程问题;③微观层次解决具体的管理实践问题。西方发达国家财政管理的主要内容包括公共财政的组织管理、公共财政的决策管理、公共财政部门的职能管理、公共财政的信息化管理四个方面。

(一) 公共财政的组织管理

西方财政界认为公共财政的组织结构内涵承接于公共财政职能,对公共财政职能表述比较一致的观点是资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。履行公共财政职能,必须凸显公共财政管理体制作为财政管理的核心和基本的管理制度,其实质是国家管理、规范财政分配关系,划分各级政府之间财权和财力或同级政府各财政职能机构之间职责分工的根本制度。

(二) 公共财政的决策管理

西方发达国家普遍认为,公共财政决策既是公共财政管理的起点,又贯穿于公共财政管理过程的始终。公共财政管理过程就是一个不断决策和实施决策的过程。从一个孤立的管理过程来看,公共财政管理过程可分为决策制定、决策实施以及效果评估等环节。公共财政决策只是这一过程的起点,在其他环节也都包含着决策的活动。公共财政决策体制是国家为了有效处理财政事务,对决策权力进行分配,并确定决策程序、规则、方式的根本制度。

（三）公共财政部门的职能管理

西方发达国家财政部门设置的原则是：一级政权，一级财政；目的是为了保证各级政府财权和事权的统一。其财政部门，从上到下形成了一个以财政税务部门为主体，其他有关单位为辅助的管理系统。这个系统在中央设置财政部、税务总局以及预算署等，在地方各级政府设置财政局和税务局等。这些部门分别负责编制各级财政预算，负责财务收支管理。这些部门在行政上受同级立法和行政机关的领导。

（四）公共财政的信息化管理

西方发达国家公共财政的信息化程度很高，为公共财政管理实施提供了重要的基础和保证，能比较全面、及时、准确地提供公共财政管理决策和计划所需的信息。同时还为财政活动进行有效控制和监督提供了重要依据。财政管理是以组织实施阶段输出的信息为依据的，根据输出信息监督、检查财政活动与目标是否背离信息反馈。然后，决策部门又依据反馈信息对偏差及时采取措施进行调节、控制，从而保证财政活动的正常运行和原定目标的实现。财政管理信息化还加强了财政部门与外界联络的沟通。

二、西方国家财政管理的框架体系

（一）收入管理

西方国家在税收征管方面有如下特征：第一，征管法制化。西方国家的税法对征纳双方的权利和义务、具体征管程序、申报、征收、代扣代缴、税务代理、违法处理、复议、起诉仲裁、免税等都作了具体明确的规定，真正做到有法可依。第二，征管现代化。西方国家将大量先进的科技手段应用于税收征管领域，大大提高了征管的效率。第三，纳税服务中介化。西方国家存在很多中介机构，由这些中介机构来代理纳税人的纳税事宜。第四，强化税务稽查。西方国家实施专业稽查，采用先进的选案程序和选案软件进行案件筛选，然后配以财务审计专家对部分不合理的地方进行修正。第五，征管部门协作化。如美国税法对此就作了明确规定，有关部门必须与税务部门采取一致行动以确保税收征管更加有力有效。

在收费管理方面，首先是依法设立收费项目。公共部门出台任何收费项目都要求有严格的法律依据。其次是实行听证协商制度。在设立新的收费项目或修订收费标准之前，必须采取适当的方式通知缴费人，并设立答辩程序，就可能出现的问题与缴费人进行磋商。再次是合理确定收费标准。最后将收费收入纳入政府预算管理。

（二）支出管理

支出管理的实质是按市场经济要求，遵循国家有关法规政策，对各项支出的安排使用进行规范和监督，从而为履行政府职能提供必要的财力保障。

1. 控制支出总量

在任何国家的任何时期，政府财力的增长总是有限的，而支出的需求则是相对无限的。因此，支出管理的首要任务就是控制支出总量，缓解财政压力和矛盾。但控制支出总量并不是支出不增长，关键是要确保支出的合理增长。

2. 调整和优化支出结构

从西方国家情况看,政府支出主要定位在弥补市场缺陷,提供公共产品,财政投资范围限于基础设施、储备战略性物资以及补充或增加特定主体的资本等。

3. 提高公共支出效益

提高效益,就是“少花钱,多办事,办好事”。对政府部门来说,支出没有效益或效益低下,实际上等于浪费了公共资源。

(三) 预算管理

公共预算管理的核心是公共部门如何通过管理和改革预算制度、程序、方法、技术和工具,如何通过将预算的基本原则——受托责任、透明度、预见性和公共参与——融入预算制度与程序中,来达到理想的预算成果的三个层次:有效的财政纪律和总量控制、基于国家战略优先性和政府政策重点的预算资源合理配置、机构和规划层面的良好运营绩效与效率。

1. 部门预算

部门预算是编制政府预算的一种制度和办法,由政府各个部门编制,反映政府各部门所有收入和支出情况的政府预算。它是强调从部门的角度将政府系统所有的预算内外财力完整地反映出来。西方国家的部门预算,有两个本质特点:一是综合性。部门预算综合反映部门预算内外的全部公共收入,并借助中长期宏观经济规划,达到了财政管理的最高境界。二是科学性。部门预算的编制采用零基预算的方法,即预算的基数为零。

2. 财政透明度

财政透明度是纳税人作为“委托人”向财政当局、支出部门等从事财政活动的“代理人”施加制约的手段。财政制约之所以会出现问题,是由于财政支出容易从制度角度被滥用,政府相关部门及工作人员会有将预算资金挪作他用,以及隐瞒或粉饰过度支出等行为。增加财政透明度可以有效地防止预算资金被滥用。

3. 绩效管理

政府绩效管理就是根据效率、能力、服务质量、公共责任和公众满意度等方面的分析与判断,对政府公共部门管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定和划分等级。

(四) 政府采购

政府采购制度起源于欧洲,经过一个多世纪的发展,已成为西方国家管理政府直接支出的基本方式。在规范的政府采购制度中,公开性和透明性是重要的特征,并贯穿政府采购全过程。采购的方法主要包括招标采购和非招标采购两种,以完善的法规相配套,充分体现了物有所值原则、公正公平公开原则和竞争原则。由于其规模巨大,政府采购还可以用来实现某些政策导向,如实施宏观调控,促进本国企业发展,促进某些行业和地区发展,进行绿色采购等。

(五) 国库集中收付制度

国库集中收付制度,是通过国库单一账户体系,对政府资金实行有效、全程的监控,以提高资金使用效率,减少腐败行为的发生。其运作机制主要体现在两方面:一是设置国库单一账户,将所有政府现金资源集中在中央银行账户,不允许在其他银行开户。二是集权化政府支出模式。为加强现金支出的管理,在支付时实行控制实际支出资金的支出方式,即只有当国库资金实际支