

日本财政治理的经验借鉴

田远

当前,国际国内经济环境错综复杂,对财政治理能力提出了新的考验。在欧盟和美国等西方国家,自21世纪初财政治理的概念就逐渐被提及,并被广泛应用在欧盟内部的治理架构中。日本的“财政治理”虽同样属于新生概念,但财政嵌入在法律框架、经济运行、社会运营、中央和地方关系等各个方面,在国家治理中发挥着重要作用。

较为完善的法律框架支撑整个财政治理体系

完善成熟的现代化财政治理体系,需要具有保障性的法律制度体系支撑,日本《宪法》第七章对于财政内容有明确的规定:其一,确立了国会对财政的决定权。这种权力仅次于法律规定的权力,其中包括财政的处置权、国家费用及债务负担的支出权、预算的审议权及财政状况的要求报告权。其二,承认类似于预算外资金这种性质的预备费,并且这种预备费设置也要经过国会决议。其三,对税收的新增及变更规定较为严格,要求必须以法律或其规定的条件作为依据。其四,在第一章对天皇性质确定的基础上,表明皇室财产属于国家,费用列入预算并且需要国会决议来通过。其五,规定了国家财产的用途,这种用途是通过否定列举的方式来确定的,表明了日本对国家财产保护的决心。其六,对决算审查的规定较为严格,承认会计检察院的存在及作用。

除《宪法》的保障,日本还颁布了一系列确保财政稳定的法律。其中,《财政法》对财政基本运营事项进行规定,

包括财政年度、预算编制、相关政策的指定与执行等事项;《国库法》对财政资金的国库管理和操作进行规定,包括财政收入支出、支付及时效、有价证券等;《财务省设置法》对财政部门的组成和权限进行规定;《关于中央政府债券管理的法律》及《物品管理法》对中央政府债券与物品的管理进行规定;《地方交付税法》对一般性转移支付制度的原则及方法进行规定;《地方财政法》对中央政府协调、指导地方财政运行中的相关职能和职责进行规定。

总体而言,日本法律体系对财政的保障体现在以宪法为核心,围绕《宪法》建立起一系列的财政相关法律,形成一个较为完整的财政法律体系。日本《宪法》对财政的保障主要体现在给予国会最终决定权,几乎所有的财政支出都需要通过国会决议,以此来保证财政体系运转流畅。其他专门法律则对财政的具体事项,诸如部门构成、收入支出等做具体规定。较为完整的财政法律体系,保障了财政治理较为顺利的形成和行使。

统一财权有助于财政治理秩序和社会运行的稳定

日本财政的职能集中在日本财务省。日本财务省(前称大藏省)属于政府部门的核心部门之一,其权限在《财务省设置法》中有较为详细的规定。概言之,财务省在日本经济中定位极高,参与经济政策的制定,同时具有预算编制的功能。财务大臣即财政部长,是财务省的主要负责人,负责主持一切事务,属于内阁重要成员。财政集中的优势在

于,可以使日本财务省保持强势地位,从而严肃财政纪律,控制财政赤字,另一方面也能促进财政体制改革。

中央地方建立较为协调的事权关系和良好的财权关系

日本中央政府与地方政府间的财权划分是建立在事权划分之上的,而事权划分则是根据《地方自治法》来明确规定中央政府与地方政府的作用及分工的。根据《地方分权一揽法》,日本的地方政府被视为一个自主并综合地执行地区行政事务的广泛性职能机构,而中央政府则承担作为国家在国际社会中的有关事务和应该由全国统一进行的国民活动事务,并制定有关地方自治基本准则方面的政策。

以事权划分为基础,日本的中央政府与地方政府划分各自的税源以获取收入,同时遵循三个原则:一是各级政府事务所需的各项经费原则上由本级财政负担;二是便于全国统一设定税率并征收的大宗税源归于中央,征收工作复杂的小宗税源划归地方;三是涉及到收入公平、宏观政策的税种划归中央,地方税以受益原则为依据,主要实行比例税率或轻度累进税率。

从税种来看,日本的中央税以直接税为主体,直接税中又以所得税为主体。地方税以间接税为主,而间接税主体则分为两个阶段,在1989年增加消费税之前,酒税等流转税占主体;实行消费税之后,则以消费税为主体。

从总体结构方面来看,日本的中央政府和地方政府税收收入分配比例是

3:2,但是支出方面正好相反,中央与地方支出比例约2:3,因此,日本中央政府也需要通过转移支付制度来弥补地方政府财政支出的缺口。

对于转移支付制度方面,日本主要有两种制度安排:一是不指定用途的一般性转移支付,即地方交付税制度;二是指定用途的专项转移支付制度,即国库支出金制度。其中,地方交付税是与地方税同样重要的地方可自主决定如何使用的一般财政来源,中央政府不得对其用途追加附加条件,或者限制其使用范围。国库支出金的支付范围涉及地方财政支出中的工资、差旅费、设备费、融资资金、工程承包费、补助等诸多方面,一般分为国库负担金、国库补助金及国库委托金三种形式。其中,国库负担金是指基于日本中央与地方政府的共同责任,由作为一方责任人的中央政府向作为项目主体的地方政府支付的款项,主要以保证重要行政事务的全国平均水平为目的,用于地方一般行政,其中具有代表性的是与义务教育相关的国库负担金。国库补助金是指中央为了推进特定政策而采取鼓励措施向地方自治体发放的款项,以提高资金使用效益为目的,主要用于地方公共投资。国库委托金是指基于方便性、效率性而将本应由中央负责的事务委托给地方政府时由中央支付的相关款项,比如,国会议员的选举事务经费等支出都在此列。在日本,国库支出金作为针对特定事务事业发放的特定财政来源,由中央指定用途,地方不得更改挪用,其使用一方面要受主管部门监督、指导,另一方面要受中央会计督察院的审计,一旦发现更改挪用,中央可以收回资金或进行其他处罚。

智库组织在财政治理中扮演重要角色

日本智库的发展历史较短,但经过几十年的发展,现已颇具规模。在这些智库中,有政府主导的研究所,如负责日

本经济运行的通产省所管辖的亚洲经济研究所、经济产业研究所;有企业附设的智库,如野村综合研究所;有独立的民间法人智库,如松下幸之助创立的民间综合性智库研究所;有著名高校自设型智库,如早稻田亚太研究院。这些智库在经济发展的进程中扮演了重要的角色,一方面关注经济发展前沿,比如经济产业研究所为应对经济全球化提出日本要加速从“世界制造基地”向“世界创造基地”的转变,其一系列配套的研究成果为政府采纳并转变为政策法规。另一方面,日本智库在服务国内的同时,也借助国外平台,向外传播日本管理文化,提升日本产品在国际市场上的竞争力,比较著名的是文化开发研究所做的“对日本21世纪文化状况的展望”研究。该研究首次提出了“文化立国”即“输出文化”的建议,经国会审议通过后推行,对日本漫画产业、游戏产业在海外的传播起到了较大的推动作用。日本智库在提出理论的同时,往往还会提供发展的具体实施方案,帮助企业提高核心竞争力,更为重要的是,日本智库重视高校的人才优势,利用高校人才优势来服务政府的重大决策,为政府提供了切实可行的智力支持。

持续推进政府财务状况信息透明化进程

日本于2000年开始执行基于政府层面的财务报告改革方案。根据该方案,政府将披露政府资产负债表,反映基于一级政府的资产和负债,主要关注点集中在财政状况的披露。政府财务报告方面,日本从1998年后开始逐步下移中央政府权力。分权在加大地方政府自主性的同时,也削弱了中央政府的地位,从而限制了中央政府财政能力和与地方政府交流信息的能力。这种情况倒逼地方政府通过引进权责发生制来实行会计制度的改革。这种会计制度上的改革为政府财务报告改革,提供准确的

地方政府资产、负债和净资产的信息打下坚实的基础。此外,审计委员会授权的扩大及1996年开始的预算管理改革也在一定程度上推进了日本政府财务报告改革方案的制定和执行。

行政资产管理方面。日本与我国政府资产相对应的概念是行政资产。关于行政资产的管理,宪法中通过负面清单来规定其用途,并以此为核心,构建了以《财政法》《国有资产管理法》等法律为骨架的法律体系,规定了行政资产委托管理的模式。在日本,行政资产主要由财务省根据资产性质委托中央各职能部门及地方各州县来进行管理,而资产的具体管理职责则交付给职能部门的资产使用部门(比如教育类资产则交付文部科学省进行管理)。同时,实行国有资产报告制度确保国会和国民的知情权及双重监督权。该报告制度由宪法和财政法共同规定,宪法规定称“内阁必须向国会及国民定期(每年至少一次)报告国家财政状况”,财政法规定称“内阁必须在预算成立后立即将预算、上年度的岁入岁出及公债、借款、国有资产现存额及其他与财政有关的一般事项以印刷物、讲演及其他适当形式向国民报告”。财政状况相关公报由内阁在国会通过预算后立即编制,并经由内阁会议决定后刊登于官方公报。

目前,日本政府所面临的经济形势与经济结构调整任务均难言乐观,其财政在国家治理中主要发挥“调节、平衡”与“推进改革”,即“财政重建”(financial rehabilitation)的功能。因此,为扎实落实和推进相关政策,日本财政功能多以集权方式体现,从首相对内阁的实质领导及副首相兼任财政大臣的任命可见一斑。总体而言,这种“集权”方式的财政治理,对“财政重建”利大于弊,且有利于确保社会中长期趋于稳定。□

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 张小莉