



21 世纪高校规划教材
21SHIJI GAOXIAO GUIHUA JIAOCAI

主编 / 蔡付斌 戴启文

公共财政学

GONGGONG CAIZHENGXUE

江西高校出版社

21 世纪高校规划教材

ISBN 978-7-81135-191-3

公共财政学 蔡付斌 戴启文 主编

出版年: 2008.8

ISBN 978-7-81135-191-3

公共财政学

公共财政学 蔡付斌 戴启文 主编

出版年: 2008.8

中国图书馆分类号 (CIP) 2008.8 112569 号

主 编 蔡付斌 戴启文
副主编 路兴中 秦燕江 欧阳春

江西高校出版社	出 版 社
江西省南昌市洪都大道 26 号	址 址
330046	邮 政 编 码
(0791) 8204319	总 编 室 电 话
www.jncp.com	网 址
南昌市长生路 100 号南昌公司印刷	刷 印 厂
江西财经大学图书馆	排 版 厂
各 地 分 销 处	经 销 处
787mm × 960mm 1/16	本 开 本
18.25	张 数
324 千字	字 数
2008 年 8 月第 1 版第 1 次印刷	次 数
1 - 2000 册	册 数
ISBN 978-7-81135-191-3	书 号
35.00 元	定 价

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政学/蔡付斌,戴启文主编. —南昌:江西高校出版社, 2008.8

ISBN 978 - 7 - 81132 - 191 - 3

I. 公... II. ①蔡... ②戴... III. 公共财政学 - 高等学校 - 教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008) 第 115569 号

文自藻 戴付斌 蔡 主
春田烟 王燕素 中兴韶 蔡主福

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791)8504319
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司印刷
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	787mm × 960mm 1/16
印 张	18.25
字 数	324 千字
版 次	2008 年 8 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1 ~ 2000 册
书 号	ISBN 978 - 7 - 81132 - 191 - 3
定 价	32.00 元

前言

随着市场经济体制在我国的建立,市场已成为资源配置的主要方式和手段。公共财政学作为经济学体系的一个分支,其性质也是由经济性质所决定的,基于此种原因和现实发展需要,本书开篇明义,以市场经济体制下的市场失灵作为公共财政学的基础,即以市场失灵理论作为公共财政学的核心理论,而不再花大篇幅去讨论各种关于社会主义财政理的差异性。这样,既符合实际情况,又能使学生比较清晰地掌握社会主义财政的本质,对学习具体内容具有方向性引导作用。

本书以财政支出和财政收入为核心,以财政支出→财政收入→国家预算→财政政策的体系写作,重在基本知识、基本理论和基本方法的介绍和分析,在写作时尽量做到新数据、新方法、新观点的统一,在现实描述的基础上,探讨性地进行对策性或建议性分析。本书重在基本知识的介绍,让学生掌握公共财政学的基本理论,了解公共财政学的最新发展动态,而把一些综合性、理论性强的知识留待财政学的专业书籍去讨论。因此,本书适合于经济管理类专业学生作为公共基础课或财政类专业学生的入门课使用,也可以作为经济管理人员在职培训教材和自学参考书之用。

本教材与其他同类教材相比,具有以下特点:

(1)以社会主义市场经济为基础,以分析市场失灵为前提,以公共产品理论为主线,阐述现代财政基本理论和

观点。

(2)在分析问题时,一定程度上采用了经济学分析方法,同时还运用最新数据对结论进行实证分析。

(3)在理论分析的基础上,结合我国实际情况,分析存在的问题,并且提出建设性意见。

本书由在高校长期从事公共财政学教学和研究的专家老师们共同撰写而成,他们分别来自景德镇陶瓷学院、东华理工学院、宜春学院等几所高校。本书在撰写过程中参考和借鉴了许多业内专家的成果,在此,我们表示衷心的感谢!

由于编写时间仓促,编者水平有限,疏漏和错误之处在所难免,恳请读者批评指正,以便修改。

编者

2007年12月

CONTENTS 目 录

第一章 财政基本理论 /1

- 第一节 市场失灵和公共财政 /1
- 第二节 公共财政理论的发展 /8
- 第三节 财政的基本要素与本质职能 /16
- 第四节 财政学的研究对象与方法 /20

第二章 财政支出概述 /23

- 第一节 财政支出的范围 /23
- 第二节 财政支出的分类 /26
- 第三节 财政支出的规模分析 /31
- 第四节 财政支出的结构分析 /40

第三章 社会消费性支出 /47

- 第一节 社会消费性支出概述 /47
- 第二节 行政管理支出与国防支出 /48
- 第三节 科教文卫支出 /55
- 第四节 政府采购制度 /63

第四章 财政投资性支出 /74

- 第一节 财政投资性支出概述 /74
- 第二节 基础产业投资 /80
- 第三节 财政对农业的投资 /88

第五章 财政转移性支出 /97

- 第一节 社会保障支出 /97
- 第二节 财政补贴 /113
- 第三节 税式支出 /116

第六章 财政收入概述 /124

第一节 财政收入的定义及分类 /124

第二节 财政收入的规模分析 /133

第三节 财政收入结构分析 /141

第七章 税 收 /146

第一节 税收原理 /146

第二节 税收制度 /163

第三节 国际税收 /181

第四节 税收的经济效应 /186

第八章 公 债 /198

第一节 公债原理 /198

第二节 公债的规模和效应 /209

第三节 公债市场 /214

第四节 公债管理 /221

第九章 国家预算和预算管理体制 /228

第一节 国家预算 /228

第二节 国家预算管理体制 /241

第十章 财政平衡 /252

第一节 财政平衡理论 /252

第二节 财政赤字的基本内容 /257

第三节 财政赤字的经济效应 /261

第十一章 财政政策 /267

第一节 财政政策概述 /267

第二节 财政政策效应 /275

第三节 财政政策与货币政策的配合 /277

主要参考文献 /284

第一章 财政基本理论



学习目标

通过本章学习,掌握财政学的研究对象和研究方法;掌握公共财政理论的核心以及公共财政的内涵和框架;了解西方财政理论的发展历程和我国社会主义国家财政的形成和发展;通过学习财政的概念,理解财政的基本要素,掌握市场经济条件下财政的职能范围。

第一节 市场失灵和公共财政

一、公共财政的实质

1998 年的全国财政工作会议,首次明确提出了在我国建立公共财政基本框架的改革目标。而后,在 1999 年 3 月召开的九届二次人民代表大会上,时任财政部部长项怀诚同志在《关于 1998 年中央和地方预算执行情况及 1999 年中央和地方预算草案的报告》中,再一次提出了构建我国公共财政基本框架问题,九届二次人民代表大会审查通过了这一报告。这表明,我国财政改革目标模式计划正式确立,我国公共财政的构建由此进入运作实施阶段。

迄今为止,人类社会存在的经济体制形态有三种,即自然经济、计划经济和市场经济。相应的,财政也就形成了不同的类型,即自然经济状态下的“家计财政”、计划经济状态下的“国家财政”及市场经济下的“公共财政”。公共财政作为与市场经济相适应的一种财政类型,随着市场经济的逐步形成而产生、发展和完善的过程。

公共财政是指市场经济财政,突出表现在公共财政理论的核心是市场失灵论,所谓“市场失灵”,是指利用市场法则的结果造成对市场发展的阻碍。市场机制通常能产生经济上的高效率。这是因为,一方面,市场信号能有效地引导资源向高效率的企业、行业和地区流动,从而带来整个经济效率的上升;另一方面,市场竞争机制可使低效的、高成本的、技术落后的、经营不善的企业在竞争中被淘

汰,通过竞争筛选下来的企业必定是高效率的。早在 18 世纪,英国著名的经济学家亚当·斯密就认识到了市场能够有效地配置资源。他认为,供求双方在市场竞争的环境下各自理性地追逐自身利益,不但不会造成整个经济的混乱,恰恰相反,会带来整个经济的高效率。两百多年来,随着市场经济的发展,使他的这个思想得到了验证。到 20 世纪中叶,美国数理经济学家德布罗用严谨的数学方法证明了这个市场产生效率的命题,德布罗因而获得 1987 年诺贝尔经济学奖。然而,他在证明中也发现,这个命题只在一系列假设条件下才能真正成立。这些条件就是完全竞争的假设。时至今日,人们对市场机制已有了较为深刻而全面的了解:市场机制在许多情况下可以带来效率,但也有失败或无效的时候。

一般而言,市场失灵的领域通常表现为以下几个方面:

1. 收入与财富分配不公

这是因为市场机制遵循的是资本与效率的原则,资本与效率的原则又存在着“马太效应”。从市场机制自身作用看,这是属于正常的经济现象,拥有越多资本在竞争中越有利,效率提高的可能性也越大,收入与财富也越集中;另一方面,资本家对其雇员的剥夺,使一些人更趋于贫困,财富分配的不公平造成收入差距进一步拉大,这种拉大又会由于影响到消费水平而使市场相对缩小,进而影响到生产,制约社会经济资源的充分利用,使社会经济资源不能实现最大效用。

2. 外部负效应问题

外部负效应是指某一主体在生产和消费活动的过程中,对其他主体造成的损害。外部负效应实际上是生产和消费过程中的成本外部化,但生产或消费单位为追求更多利润或利差,会放任外部负效应的产生与蔓延。如化工厂,它的内在动因是赚钱,为了赚钱,对企业来讲,最好是让工厂排出的废水不加处理而直接进入下水道、河流、江湖等,这样就可减少治污成本,增加企业利润,但因此也会对环境保护、其他企业的生产和居民的生活带来危害。社会若要治理,就会增加负担。

3. 竞争失败和市场垄断的形成

竞争是市场经济中的动力机制。竞争是有条件的,一般来说,竞争是在同一市场中的同类产品或可替代产品之间展开的。但一方面,由于分工的发展使产品之间的差异不断拉大,资本规模扩大和交易成本的增加,阻碍了资本的自由转移和自由竞争。另一方面,由于市场垄断的出现,减弱了竞争的程度,使竞争的作用下降。造成市场垄断的主要因素有:技术进步,市场扩大,企业为获得规模效应而进行的兼并。当企业获利依赖于垄断地位时,竞争与技术进步就会受到抑制。

4. 失业问题

失业是市场机制作用的主要后果。从微观上看,当资本为追求规模经营,提高生产效率时,劳动力就会被机器所排斥。从宏观上看,市场经济运行的周期变化,对劳动力需求的不稳定性,也需要有产业后备军的存在,以满足生产高涨时对新增劳动力的需求。劳动者的失业从宏观与微观两个方面满足了市场机制运行的需要,但失业的存在不仅对社会与经济的稳定不利,而且也不符合资本追求日益扩张的市场与消费的需要。

5. 区域经济不协调问题

市场机制的作用只会扩大地区之间的不平衡现象,一些经济条件优越、发展起点较高的地区,其发展也越有利。随着这些地区经济的发展,劳动力素质、管理水平等也会相对提高,可以支付给被利用的资源要素的价格也越高,也就更能吸引各种优质的资源,以发展当地经济。那些落后地区也会因经济发展所必需的优质要素资源的流失而越发落后,区域经济差距也会逐渐拉大。再者,因为不同地区有不同的利益,在不同地区使用自然资源过程中也会出现相互损害的问题,可以称之为区域经济发展中的负外部效应,如江河上游地区林木的过量开采,可能影响的是下游地区居民的安全和经济的发展。这种现象造成了区域间经济发展的不协调与危害。

6. 公共产品供给不足

公共产品是指消费过程中具有非排他性和非竞争性的产品。所谓非排他性,就是当这类产品被生产出来,生产者不能排除别人不支付价格的消费。这种排他,是由于在技术上做不到,即使技术上能做到,排他成本也高于排他收益。所谓非竞争性,对生产者来说,多一个消费者、少一个消费者不会影响生产成本,即边际消费成本为零。而对正在消费的消费者来说,只要不产生拥挤,也就不会影响自己的消费水平,如国防、公安、航标灯、路灯、电视信号接收等。所以这类产品又叫非赢利产品。从本质上讲,生产公共产品与市场机制的作用是矛盾的,生产者是不会主动生产公共产品的。而公共产品是全社会成员所必需消费的产品,它的满足状况也反映了一个国家的福利水平。这样一来,公共产品生产的滞后与社会经济发展需要之间的矛盾就十分尖锐。

7. 公共资源的过度使用

有些生产主要依赖于公共资源,如渔民捕鱼、牧民放牧。他们使用的就是以江湖、河流、草场、森林这些公共资源为主要对象,这类资源既在技术上难以划分归属,又在使用中不宜明晰归属。正因为这样,由于生产者受市场机制追求最大化利润的驱使,往往会对这些公共资源出现掠夺式的使用,而不能给资源以休养生息。有时尽管使用者明白长远利益的保障需要公共资源的合理使用,但因市场机制自身不能提供制度规范,又担心其他使用者的过度使用,因而出现使用上

的盲目竞争。

二、公共财政的内涵和框架

(一) 公共财政的内涵

公共财政作为与市场经济相适应的一种财政类型,以市场的基础性作用为基点,以市场失灵为前提,其本身具有特定的内涵。公共财政具有以下的主要特点和内涵:

1. 公共财政的分配主体是政府

公共财政与家计财政、国家财政从根本上看,都是政府的分配行为,进行的都是财政分配活动。但是公共财政是仅以政权组织身份进行的政府分配,又使它与处于或兼有生产资料所有者身份的政府分配行为有所区别而具有其特殊性,这是公共财政最根本的质的规定性。

在奴隶社会中,国家是由大大小小的奴隶主庄园组成的。国王是最大的奴隶主,他不仅以最高的政治统治者身份,而且还以最大的土地和奴隶占有者身份进行统治,实行“分田制禄、分封治国”。接受封地的贵族奴隶主就成为封地的主人,具有统治权,但他们也必须承担义务,其中包括向国王缴纳贡赋。在“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣。”的封建社会时期的家计财政,封建地主阶级作为生产资料的所有者来安排财政。而在社会主义计划经济体制下,政府凭借其政治权力行使者和生产资料所有者的双重身份,直接组织和安排着整个社会的经济建设活动。计划经济体制下国家财政的根本特征是财政分配的主体是作为政治权力行使者、生产资料所有者和生产经济组织统一体的政府。

2. 公共财政的分配目的是为了满足不同公共需要

公共财政是一种着眼于满足社会公共需要的经济活动或分配活动。这里的分配指广义的分配,包括资源配置、收入分配。最优满足社会公共需要,构成公共财政的出发点和归宿。社会公共需要决定着公共财政的存在,决定着公共财政的活动范围和活动效果。公共财政则着眼于满足社会成员的公共需要,公共财政不应该成为超越市场的力量从而去满足社会成员的私人需要。

3. 公共财政活动的对象是提供公共物品

有需要就要有供给,满足社会公共需要的供给途径就构成了公共财政活动的对象,这就是要提供公共物品。在这里,我们把政府公共财政为社会成员个人提供的各种产品和服务都称为公共物品。私人物品则由市场提供,公共财政不能够超越市场力量去提供私人物品,只能提供市场无法有效提供的公共物品。

4. 公共财政的核心是效率

效率是经济活动的核心,公共财政作为政府为市场提供公共物品满足社会公共需要的经济活动,其核心也是要解决效率问题。从计划财政转向公共财政,

说到底也是提高经济活动效率的必然要求。公共财政的效率表现在两个方面：一是配置效率，二是生产效率或 x -效率。配置效率指的是资源根据最终产品消费者的偏好和预算约束线配置，从而使私人物品和公共物品的资源配置都达到帕累托效率状态。从实践角度看，配置效率是指下列问题：公共部门是否生产选民所需要的服务（公共支出）水平和组合？选民在政治市场上是自主的吗？谁的偏好最重要？ x -效率是从供给方来考虑的，指的是公共财政采用最好的方法和最有效的技术以最低成本生产公共物品。建立公共财政制度就是要最优化制度安排，确保配置效率和生产效率得以实现。

5. 公共财政的立足点是非市场赢利性

公共财政立足于非市场赢利性，其包括三个层次：一是指公共财政活动范围立足于非市场竞争领域，不介入一般竞争性领域，不应“与民争利”；二是指公共财政活动立足于非市场竞争领域，也应立足于非赢利性；三是指政府向社会成员征收收入只应以弥补公共物品的生产成本为限。通俗说法就是，公共财政活动中应做到“以支定收”，即根据社会成员对社会公共需求量来确定公共物品的生产规模及相应的公共支出规模，以公共支出规模确定公共收入的规模，而不能以政府能够征得的收入多少来安排支出，即不能“以收定支”。“以支定收”是政府公共活动的行为准则。“以收定支”则是企业和家庭经济活动的行为准则。

6. 公共财政是运行机制法治化的财政

就是说，整个公共财政活动都置于法治化轨道上，在法律法规约束下进行，做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，实现依法理财。当然，这里的“法”是民主基础上反映最广大人民群众根本意志的“法”，是“合法的法”，即“正义之法”、“理性之法”、“合法之法”。通过民主的方式将社会成员对公共财政活动的集体意愿上升为法律，从而使社会成员的意志得以真实决定、约束规范和监督政府公共财政活动，确保政府公共财政活动符合社会成员的根本利益。阿克顿曾言：“权力使人腐化，绝对的权力使人绝对腐化。”既然国家（政府）为了提供公共物品满足社会公共需要的职责而被社会成员委以强制性的公共权力（政治权力），那么，有效防范掌握了公共权力的公共部门及其官员滥用权力损害社会成员利益，就成了社会公众最关注的问题，而唯一的解决途径就在于政府行为法治化。所以说，政府公共财政活动法治化是关键。因此，构建公共财政框架，就不仅仅是从“公共性”方面入手“甩包袱”（缩减财政支出供给范围），而且更为重要的是，要从政府自身行为规范化入手，推进政府公共财政活动的法治化。

（二）公共财政的框架

1. 建立以公共支出为重点的公共财政支出体系

公共财政围绕满足公共需要的基本职责建立支出体系。

(1)为国家机构的正常运转提供经费。政府机构的存在和运转,构成提供公共服务的基础条件。如建立国防、开展外交、维护社会秩序、进行工商行政管理等,这些市场必不可少的公共服务,都是国家机构通过正常业务运作而提供的,公共财政经常性支出的基本部分将用于为之提供经费。目前应廓清国家机构执行公共需要职责、履行资本所有者职责和生产经营管理者职责三者的边界,使公共财政支出专注于执行公共需要,资本所有者职责由国有资本财政承担,生产经营管理职责归于企业。

(2)提供市场资源配置所不能解决的社会事业经费。科学、教育、文化、卫生等社会事业,尽管可以区分出这些活动的直接个人受益者,但它们又具有很大的为全社会提供利益的性质,对于社会性的公共事业的经费,应由公共财政提供。计划体制下财政对许多事业活动经费全包下来,没有区分其中私人直接受益的个人付费和社会公益应由财政付费两部分,是形成目前支出“越位”、效率低下与投入不足交织并存的原因。

(3)公益工程与公共工程投资。公益工程如电讯、自来水、电力、煤气以及公共交通等,是自然垄断集中存在的部门和行业,市场对资源难以做到有效配置,市场自发运行往往导致大量公益工程资源浪费,只能由政府干预来纠正。而且,这些部门和行业为企业和个人提供最基本的工作与生活条件。为此,公共财政必须为干预自然垄断状况、提供此类社会福利、平抑社会不公状态而支出应有的费用,如通过制定最高限价,提供补助或补贴,承担主要的投资责任。许多公共项目的投资是市场难以解决的,但它们对社会经济发展又是必不可少的,如防洪堤坝、公共道路、公用桥梁的建造、路灯、交通指挥系统的设立等等,这些项目直接提供利益造福于公众,但它们的建设和使用在很大程度上不能收费或不能足额收费,或虽然能够实行收费服务,但成本巨大,需要公共财政全部或部分投资。

(4)政府在提供公共服务中所必需的政策性开支。这类支出基本上是转移性支出,如社会保障支出、补贴性支出、税式支出等。

2. 建立以税收收入为主,以规范化的收费为辅的公共财政收入体系。公共财政只能以税收为最主要与最基本的收入来源,因为企业和个人都是市场经济中独立的行为主体,政府只有借助于明确的法律依据去取得收入,才能克服“免费搭车”心理,正常顺利地提供公共物品。税收具有由法律确定的权威性,只有它才是作为权力行使者的政府在财政上的充分体现。税收是政府提供公共服务的收费,对企业和个人来说则是享受公共服务的付费。而规费是政府在执行社会管理者职能过程中运用其权威为企业和个人提供个别的、特殊服务的收费,体现为政府服务与企业、个人间的利益交换关系。这种交换关系具有鲜明的个人受益者为本人所享受的专门服务付费的性质,有着明确的一对一的交

换关系。从另一方面看,规费又是政府进行社会管理的内容之一,其收费标准由政府的制度以至法令所规定,因而可以认为是具有某种带强制性的活动,但仍然是一种财政收入。这种“强制性”以自愿性为基本前提,它既不同于税收,也不是价格,同样不是市场行为。

3. 建立以保证国民经济稳定协调快速发展为目标,综合运用预算、税收、投资、贴息、补贴等财政政策和杠杆的公共财政调控体系。

财政的调控目标以政府在不同时期根据宏观经济形势的变化而确定的宏观调控目标为依据。一般来说,财政调控目标就是指导经济稳定运行、促进经济快速发展、公平社会分配。公共财政调控主要是以调节社会总需求为对象来调节社会总供求的平衡关系,是政府宏观调控的两个支柱手段之一。主要包括:

(1) 预算政策。预算的调节功能主要体现在财政收支规模和收支差额上,预算通过对国民收入的集中性分配与再分配,可以决定企业和个人可支配收入规模,可以决定政府的投资与消费规模,可以影响货币流通量,从而调节整个经济的总需求量以及总供求关系。预算政策可根据不同需要采用赤字预算、盈余预算和平衡预算,它们分别体现的是扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性财政政策。

(2) 税收政策。税收强制性地将企业和个人对资源的控制权转移给政府,供政府直接使用或转移给他人。税收作为调节手段,一是通过自动稳定机制和相机抉择机制,调节总供求关系;二是主要通过累进所得税制和财产税制调节收入分配关系,公平社会分配。

(3) 支出政策。财政购买性支出规模直接关系到社会总需求的增减,它包括政府投资和政府消费。政府投资是财政支出的重要部分,因为投资规模大,主要用于基础设施、公共事业、经济的“瓶颈”部门,目标在于提高整体经济效率而不在于盈利。投资来源是税收和公债,因而对经济总量和结构的调节具有见效快、作用直接的特点。

(4) 财政补贴政策。财政将一部分资金用于社会福利和财政补贴等支出上,社会福利性支出的调节作用在于将高收入阶层的一部分收入转移到低收入阶层,以促进公平分配,它在经济萧条时增加,经济繁荣时缩减,是实现公平分配、反周期调节的主要工具之一。财政补贴用于消费性补贴,其调节作用在于增加消费者可支配收入,增加消费需求;用于生产性补贴,其调节作用在于鼓励特定的生产投资,增加供给。

(5) 公债政策。公债的调节作用,一是表现为“排挤效应”,使企业和个人的投资和消费减少;但从另一角度讲是“替代效应”,当企业或个人投资需求不足或在某一领域投资不足时,通过国债筹集资金,增加政府投入,以弥补社会投资缺

口。二是表现为“货币效应”,引起货币供求变动。三是表现为“收入效应”,在一般纳税人与公债持有人之间产生收入转移。公债的调节作用,通过公债规模、持有人结构、期限结构、公债利率等综合体现出来。而且,在现代经济中,公债的市场操作是沟通财政政策与货币政策两大调节手段的主要载体和结合点。

4. 建立以实现社会效益和宏观经济效益的最大化为目标,以财政收支为中心,以财政法规为依据,以规范化的制度和现代科学技术为手段的公共财政管理体系。

财政作为政府的分配行为,必须为实现社会的稳定、经济和社会的协调持续快速发展服务。不论是预算的安排,还是各种财政政策制度措施的制定,都要以社会效益和宏观经济效益的最大化为目标,这与公共财政为市场的有序顺畅运行服务是完全一致的。

(1)要维护市场的正常有序运行,财政就必须依法理财,健全财政法制。财政法制建设是实现规范化的财政管理的基础和前提,要将它提到加强财政管理的重要议事日程上来。

(2)公共财政管理围绕预算收支来进行,要按政策和制度的要求,及时、足额地完成税收任务,依法治税,真正提高税收占整个财政收入的比重,把纳税收入纳入国家预算。

(3)加强支出管理应受到重视。支出的管理集中反映财政管理水平,当前应按照政府职能的转变和公共财政的性质和任务,调整支出结构,建立一套与市场经济相适应的公共财政支出管理的制度和办法,如政府采购制度、零基预算制度等。

(4)财政管理必须运用科学的手段,重视信息网络建设和运用,这不仅是政权管理的需要,也是财政部门当好政府参谋、参与决策的需要,也是财政管理上水平的重要条件。只有及时系统地了解财政经济的实际运行状况,才能制定出科学的政策、措施。

(5)规范化的管理是市场经济对财政管理的一个重要要求。市场运行要求有序、法治、公平,这需要通过规范化的管理来实现,其中规范化的财政管理是一个重要的方面。只有财政自身的管理规范化、法治化,才能实现市场运行的法治化管理和市场主体的公平竞争,才能使市场有序运行。

第二节 公共财政理论的发展

一、西方公共财政理论产生与发展的历程

公共财政产生的前提是市场经济,它的产生与发展过程事实上也就是市场

经济产生与发展的过程,也就是人们对于政府在市场中的作用的认识的发展过程。17世纪中叶至18世纪中叶,西欧从封建社会末期过渡到自由资本主义初期,经历了一个从自然经济向自由市场经济转化的过程。1776年,英国著名经济学家亚当·斯密所著《国富论》的出版标志着公共财政理论的诞生。亚当·斯密崇尚经济自由主义,把市场经济描述为“看不见的手”调节的经济。他认为,市场能够有效配置资源,供求双方在市场竞争的环境中,各自理性地追求自身的利益,可以带来整个经济的高效率,因此,反对国家干预,主张自由竞争,极力要求缩小国家活动的范围,提出“守夜人”、“廉价政府”的口号以及“最好的财政计划是节支,最好的赋税制度是税额最小”等观点。因此,这个时期的公共财政主要是为了保证政府作为“守夜者”这一角色能够正常运转。此后,约翰·穆勒、威克塞尔、林达尔都进一步发展了他的理论,公共产品理论的创立和福利经济学的兴起使得公共财政理论越来越丰富,职能范围也有所拓宽。

20世纪30年代初,西方资本主义爆发了空前严重的经济危机,从而宣告了自由放任的古典经济理论的破产,从罗斯福“新政”和随后应运而生的凯恩斯主义经济学开始,政府必须干预经济逐步获得了人们的共识,各国政府和财政开始对经济进行大规模干预,以便弥补市场缺陷,充分利用市场的功能作用,促进经济资源的合理配置、收入和财富的合理分配以及经济的稳定运行。

随着经济的发展,政府干预经济在实践中开始暴露出自身的缺陷。20世纪70年代的“滞胀”使得人们重新认识“市场失灵”和政府干预的关系,理性预期学派和供给学派为代表的新自由主义对国家干预提出了责难和质疑,开始主张减少国家干预,恢复自由经济。20世纪90年代以来,国家干预政策又重新得到重视。在这个过程之中,财政的职能也相应的不断调整。但是,从大的趋势来看,在市场经济的不断发展和完善过程中,政府干预经济的职能呈现出不断增强的趋势,财政的职能也相应地不断增强。

当代西方公共财政理论认为,财政存在的必要性在于市场存在缺陷,也就是“市场失灵”。社会经济的运行应当以市场调节为主,只是在市场难以调节或者调节不好的领域,才需要政府进行适应性调节,对市场进行干预。公共财政理论还认为,公共财政是为弥补市场失效,提供公共产品的政府分配行为,它是与市场经济相适用的财政模式。在市场经济条件下,政府不能是盈利性的市场运营主体,不能参与市场的盈利竞争,因而也就决定了公共财政的非盈利性。公共财政的活动范围只能限定在市场失效的领域内,不能超出这一领域而损害市场机制的正常运转。

随着许多经济学新领域的开拓,特别是随着宏观经济学和福利经济学的发展和成熟,财政学经历了一个从公共财政学到公共经济学的发展过程。与传统

经济学相比,公共经济学更注重财政收支对整个经济的影响。当然,公共经济学仍然是围绕着财政而展开的,是对公共财政学的继承和发展。

二、中国财政理论综述

中国财政学理论体系的创立和发展不仅有明显的时代特征,还受到马克思主义经济学、苏联财政经济理论及现代西方财政理论等不同思想理论的影响。我国 20 世纪 50 年代的财政理论是以马克思主义的国家学说、劳动价值论、再生产理论及社会总产品分配理论为指导,运用马克思主义的唯物辩证法,结合中国的具体实践,创立了我国社会主义财政学理论体系,“国家分配论”就是该时期的重要产物。到 20 世纪 80 年代,随着改革开放及当代西方财政理论的传入,我国财政理论界就财政本质问题进一步探讨,提出了如“价值分配论”、“国家资金运动论”、“剩余产品分配论”、“社会共同需要论”等观点,这些观点从不同侧面研究财政的内涵和外延。近年来,我国社会主义市场经济改革的不断深入,也促使了财政理论的发展方向在某种程度上与西方公共财政理论观点趋同。

（一）国家分配论

国家分配论认为,国家财政本质国家为实现其职能,以其为主体无偿地参与一部分社会产品或国民收入的分配所形成的一种分配关系,简称为以国家为主体的分配关系或财政分配关系。该论点指出:财政与国家有着本质联系,即财政与国家互为基础和前提;国家为保证其存在和发展,为满足实现它的职能的需要,必须凭借政治权利参与一部分社会产品的分配;财政是阶级社会的产物,有了国家才有财政;国家性质决定财政性质。

（二）价值分配论

价值分配论认为,财政是国家以价值形式进行社会产品的分配而形成的分配关系。国家参与价值的分配,必然在社会的多个方面,首先是在各个阶级之间形成一系列的分配关系,这些分配关系就是财政现象的本质。

（三）国家资金运动论

国家资金运动论认为,财政是国家资金运动所形成的经济关系。不论是国家资金的筹集、分配、使用、周转,都是国家资金的运动,都体现了国家同各方面的经济关系。因此,社会主义财政就是社会主义国家所体现的经济关系。

（四）剩余产品分配论

剩余产品分配论认为,财政分配的本质是剩余产品的分配。与一般分配过程不同,财政分配的对象不是社会总产品和国民收入,而是包括在社会总产品和国民收入中的剩余产品,这是财政分配的质的规定性,也是财政分配区别于其他分配关系的本质特征。