

王军 / 主编

TEXT BOOK OF PUBLIC FINANCE

公共财政

教程

24586542

24586542 256824



经济科学出版社
Economic Science Press

高等院校财经类教学参考书

全国财政系统考试录用公务员参考书

全国财政系统司（厅）处级干部研究培训教材

公共财政教程

王 军 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政教程 / 王军主编. —北京: 经济科学出版社,
2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5058 - 5922 - 7

I. 公… II. 王… III. 公共财政学 - 教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 204940 号

责任编辑: 李爱屏 卢元孝

责任校对: 杨晓莹 徐领弟

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

公共财政教程

王 军 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 28.75 印张 580000 字

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 5922 - 7 / F · 5183 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

上 篇

第一章 导论	3
第一节 基本概念	3
一、财政	3
二、公共财政	4
三、公共财政不是“吃饭财政”	6
第二节 我国财政实践发展历程	8
一、计划经济时期的生产建设财政	8
二、市场经济体制改革时期的公共财政	9
三、公共财政建设的发展方向	10
第三节 公共财政学	15
一、公共财政学研究范围与方法	15
二、西方公共财政学发展回顾	17
三、我国公共财政学发展回顾	23
第二章 公共财政的基本理论	26
第一节 政府与市场	26
一、市场效率	26
二、市场失灵	28
三、政府失灵与政府调控	32
第二节 公共财政的基本特征	33
一、公共性	33
二、公平性	34
三、公益性	35
四、法治性	36

第三节 公共财政的职能	36
一、资源配置职能	36
二、收入分配职能	37
三、稳定经济职能	39
第三章 公共产品与公共选择理论	40
第一节 公共产品的内涵	40
一、公共产品特征	40
二、公共产品分类	41
第二节 公共产品的供给	42
一、局部均衡分析	42
二、一般均衡分析	46
三、公共产品需求偏好与供给方式	48
第三节 公共选择问题	50
一、投票理论	51
二、利益集团分析	56
三、政治行为的经济理论	57
四、寻租	58
五、公共选择理论的运用	59
第四章 公共支出理论	61
第一节 公共支出规模	61
一、公共支出规模的增长趋势	61
二、影响公共支出规模的因素	64
三、我国公共支出规模现状	66
第二节 公共支出分类	68
一、理论分类	68
二、预算分类	71
三、我国现行公共支出分类	71
第三节 公共支出结构分析	73
一、公共支出结构的决定因素	73
二、我国公共支出结构现状	74
三、优化我国公共支出结构	77
第四节 公共支出效益分析	79
一、成本效益分析法	79
二、最低费用选择法	84

三、公共服务收费法	84
第五章 公共支出主要内容	86
第一节 行政管理支出	86
一、行政管理支出的现状与变化	86
二、行政人员数量和报酬增加的宏观经济效应	88
三、控制行政管理支出过快增长	89
第二节 经济建设支出	90
一、经济建设支出的领域及其效应	90
二、经济建设支出的经济增长效应	93
三、经济建设支出的现状与变化	93
四、财政投资决策的标准	94
第三节 支农支出	95
一、财政支农的必要性	96
二、财政支农的政策措施	96
三、财政支农的基本思路	99
第四节 教育科技文化事业支出	101
一、教育事业支出	101
二、科技支出	104
三、文化事业支出	106
第五节 社会保障支出	109
一、社会保障制度	109
二、社会保障的经济效应	112
三、社会保障支出现状	113
四、支持社会保障发展和改革的基本思路	116
第六章 税收理论	119
第一节 税收概述	119
一、税收概念	119
二、税收特征	120
三、税收原则	121
第二节 税收的经济效应	128
一、税收的收入效应和替代效应	128
二、税收对劳动供给的影响	129
三、税收对储蓄的影响	133
四、税收对投资的影响	135

五、税收对生产和消费的影响	137
六、税收对收入分配的影响	138
第三节 税收负担分析	140
一、税收负担的含义	140
二、合理的税负水平	141
三、税负的转嫁与归宿	143
第四节 最优课税理论	145
一、优化税制的含义	145
二、税制设计的原则	145
三、主要税种的优化	146
第七章 税收制度	149
第一节 税收制度概述	149
一、概念及类型	149
二、税制结构	150
三、我国税收制度的演变	151
四、我国现行税制概况	154
第二节 流转税制	155
一、流转税的课税对象及征收范围	155
二、流转税的计税依据及税率	156
三、流转税制类型	157
四、流转税的特点	160
五、我国的流转税制	161
第三节 所得税制	162
一、所得税的类型	162
二、所得税税基、税率及征收方法	165
三、所得税的特点	167
四、我国的所得税制	168
第四节 财产税与其他税收	169
一、财产税	169
二、资源课税	171
三、行为课税	172
第五节 税收征收管理	174
一、税务登记制度	175
二、账簿、凭证管理制度	175
三、纳税申报制度	175

四、税款征收制度	176
五、税务检查制度	176
六、税收法律责任	177
七、关税管理	177
第六节 现行税收制度的改革完善	178
一、现行税制存在的主要问题	178
二、税制改革的总体设想	179
三、改革完善税制的具体措施	181
第八章 政府非税收入	185
第一节 政府非税收入概述	185
一、政府非税收入的概念	185
二、政府非税收入存在的必要性	186
三、政府非税收入的基本特征	188
第二节 我国政府非税收入管理情况	189
一、政府非税收入的历史沿革	190
二、政府非税收入管理政策和制度	191
三、政府非税收入管理现状	195
四、政府非税收入管理存在的主要问题	198
第三节 加强政府非税收入管理	200
一、实施分类规范管理	200
二、合理确立分级管理权限	202
三、建立和完善非税收入管理制度	203
第九章 政府间财政关系	205
第一节 政府间财政关系的基本理论	205
一、政府间财政关系概述	205
二、政府间支出的划分	207
三、政府间收入的划分	209
四、政府间转移支付	213
第二节 我国财政管理体制	215
一、财政管理体制历史沿革	215
二、分税制财政管理体制改革及其完善	216
三、政府间转移支付制度	220
第三节 现行政府间财政关系评价	223
一、分税制财政体制的成效	223

二、现行分税制财政体制存在的主要问题	224
三、完善分税制财政体制的思考	226

下 篇

第十章 部门预算	231
第一节 部门预算概述	231
一、国家预算与部门预算	231
二、部门预算的基本功能	233
三、部门预算的基本特征	235
第二节 部门预算编制	236
一、部门预算编制原则	236
二、部门收入预算编制	238
三、部门基本支出预算编制	239
四、部门项目支出预算编制	241
第三节 部门预算改革实践	244
一、部门预算改革的由来	244
二、部门预算改革现状	244
三、深化部门预算改革	247
第四节 预算绩效考评	249
一、预算绩效考评内涵	249
二、预算绩效考评方法	249
三、预算绩效考评指标体系	250
四、推进预算绩效考评改革	252
第十一章 国库集中收付制度	254
第一节 国库集中收付制度概述	254
一、国库集中收付制度的概念	254
二、国库集中收付制度的功能定位	254
三、国库集中收付制度的基本特征与主要内容	255
第二节 国库集中收付制度改革状况	258
一、实施国库集中收付制度改革的背景	258
二、国库集中收付制度改革的主要内容	258
三、国库集中收付制度改革的进展及成效	263
第三节 继续深化国库集中收付制度改革	267

一、国库集中收付制度改革面临的主要问题	267
二、深化国库管理制度改革的基本思路	268
三、继续深化国库集中收付制度改革	269
第十二章 政府采购制度	272
第一节 政府采购制度概述	272
一、政府采购概念	272
二、政府采购制度功能	274
三、政府采购制度特征	276
第二节 我国政府采购制度	276
一、实施政府采购制度的背景	276
二、政府采购制度改革的主要内容	278
三、政府采购机构设置	283
四、政府采购制度改革进展及成效	286
第三节 进一步规范政府采购制度	288
一、政府采购中存在的问题	288
二、完善政府采购制度的总体思路	289
三、政府采购制度改革重点	289
第十三章 政府债务管理	292
第一节 政府债务概述	292
一、政府债务的性质	292
二、政府债务的分类	294
三、政府债务管理	295
四、政府债务规模	297
第二节 政府债务的经济效应	300
一、李嘉图等价定理	300
二、政府债务的财政效应	302
三、政府债务的金融效应	303
四、政府债务的宏观经济效应	304
第三节 我国国债管理	305
一、我国国债发展历程	305
二、我国国债管理现状	309
三、完善我国国债管理的设想	310
第四节 防范和控制财政风险	311
一、财政风险的概念	311

二、我国国债风险分析	312
三、防范和控制债务风险	317
第十四章 财政政策	321
第一节 财政政策理论	321
一、财政政策目标	321
二、财政政策调控机理	322
三、财政政策调控方式	324
四、财政政策与货币政策的协调配合	327
第二节 适度从紧财政政策实践	330
一、适度从紧财政政策背景	330
二、适度从紧财政政策措施	331
三、适度从紧财政政策成效	334
第三节 积极财政政策实践	335
一、积极财政政策背景	335
二、积极财政政策措施	336
三、积极财政政策成效	338
第四节 稳健财政政策实践	341
一、稳健财政政策背景	342
二、稳健财政政策的主要措施及成效	344
三、继续实施稳健财政政策	349
第五节 财政政策实践的基本经验	351
一、调控方式由直接向间接转变	351
二、调控工具由单一向多元转变	352
三、由被动应急型向预期主动型转变	352
四、注重相机抉择	353
五、调控与促进发展和推进改革相统一	353
第十五章 会计制度	355
第一节 会计基本原理	355
一、会计的产生和发展	355
二、会计在经济管理中的作用	356
三、会计要素及其确认计量	357
第二节 会计核算制度	359
一、企业会计核算制度的沿革	360
二、企业会计准则体系	364

三、行政事业单位和民间非营利组织会计制度	365
四、企业财务报表	366
第三节 内部控制制度	371
一、内部控制的概念	371
二、内部控制的要素	371
三、内部控制的措施	372
四、内部控制制度体系建设基本目标	375
第十六章 会计管理	376
第一节 会计人员和注册会计师管理制度	376
一、会计从业资格管理制度	376
二、会计专业技术资格考试制度	377
三、总会计师管理制度	378
四、注册会计师制度	379
第二节 会计师事务所内部治理	383
一、加强事务所内部治理的必要性	383
二、事务所内部治理的目标和基本原则	384
三、事务所内部治理规范体系建设总体思路	385
四、事务所内部治理的主要内容	386
第三节 注册会计师审计准则	388
一、审计概述	388
二、审计准则体系的发展及构成	390
三、审计准则的主要内容	393
第四节 会计管理改革设想	398
一、会计管理改革的指导思想	398
二、会计管理改革的主要内容	398
三、会计管理改革的国际化目标	401
第十七章 财政监督	403
第一节 财政监督概述	403
一、财政监督的内涵与作用	403
二、财政监督的内容与方式	406
三、财政监督的依据与规则	408
第二节 财政监督实践	410
一、财政监督工作的发展历程	410
二、财政监督中面临的问题	413

三、完善财政监督	415
第三节 内部监督	417
一、建立内部监督的必要性	417
二、推进内部监督的主要内容	418
三、进一步加强内部监督	419
第十八章 国际财经合作	422
第一节 开放经济条件下的财政	422
一、开放经济对财政政策的影响	422
二、公共财政职能在开放经济中的拓展	424
三、财政在国际财经合作中的积极作用	426
第二节 我国国际财经合作	428
一、与国际金融组织的合作	428
二、多边国际财经合作	430
三、双边国际财经合作	432
第三节 国际财政政策协调	435
一、国际财政政策协调的概念与内容	435
二、我国参与国际财政政策协调的目标与原则	440
三、我国参与国际财政政策协调的基本思路	443
后记	446

上 篇

第一章

导 论

内容提要

本章主要介绍财政及公共财政的基本概念、我国财政实践发展历程、公共财政学的研究范围与方法以及财政理论的发展轨迹。

第一节 基本概念

一、财政

财政是政府组织收入、安排支出并对收支进行管理的一系列活动。政府作为社会管理者，要以税收或非税收入等形式从社会成员中获得收入，再将这些收入用于各种不同用途的支出，以满足社会公共需要，这种收支活动及其管理规则和决策机制都是财政现象。简言之，财政就是政府的收支活动。

在人类社会发展中，财政具有独特而重要的地位，它是国家政权活动的重要枢纽。亚当·斯密曾在《国富论》中将财政视为“庶政之母”。不同的社会政治经济形态也决定了财政的基本形态，财政形态反过来又固定、完善并改变着它赖以存在的社会政治经济形态。从古至今，财政大体上经历了原始财政、家计财政（皇家财政）、生产建设型财政和公共财政等几种形态。

财政既是一个经济范畴，又是一个政治范畴，联系着政治和经济两大领域。一方面，财政运行是整个国民经济运行中的一个层次、一个侧面。从根本上说，国民经济运行机制决定了财政运行机制，它规定了财政运行的范围、目标和方

式；财政运行反过来又直接或间接地影响投资、消费和进出口等，影响国民经济的发展速度、质量和结构，影响收入分配状况，影响经济的稳定和可持续发展。可见，财政与经济的关系是分析和解决财政问题的一个主要线索。另一方面，财政又是一个与政治密切相关的概念。财政作为政府的收支活动，是履行政府职能、实现社会管理的重要物质手段和机制保障。财政研究中有关公平、正义的探讨以及政治决策过程的分析，在一定意义上已经超出了经济范畴，进入到政治研究领域。因此，在研究财政问题时不能单纯从经济学的角度理解，要充分考虑到非经济因素的影响。

财政现象虽然古已有之，但是，“财政”这个词却仅有百余年的历史。我国古代曾使用“国用”、“国计”、“度支”、“理财”等词汇来表示“财政”这一概念。1898年，戊戌变法中光绪皇帝在“明定国是”的诏书中提出要“改革财政，实行国家预算”，这是官方文献中第一次正式使用“财政”一词。孙中山先生在辛亥革命时期，曾多次使用“财政”一词。民国政府成立时，第一次将主管国家收支的机构称为财政部。尽管在学术研究中“财政”一词的理解尚有分歧，但是在人们的日常生活中对其基本含义已经约定俗成，没有太多的异议。

“财政”通常又指研究政府收支行为的学科，即财政学。“财政学”是经济学的一个分支。现代经济学说的创始人亚当·斯密在其现代经济学的奠基之作——《国富论》中，就把财政理论作为其中的重要组成部分来研究。19世纪30年代左右，“财政学”开始逐渐从经济学中独立出来，作为一个单独学科逐步发展起来。

二、公共财政

公共财政是市场经济下的财政运行模式。从人类历史发展轨迹看，公共财政是随着市场经济的产生而产生的，是市场经济下财政的必然表现形式，市场经济的发展决定着公共财政，而公共财政的发展进程又反过来促进或制约着市场经济的发展。

公共财政是市场经济的产物。在封建社会，财政表现为非市场性的、服务于君主私人活动的封建家计财政。一方面，农庄财政以是否符合君主个人利益为标准，而不以满足社会公共需要为目标。因此，在市场经济处于萌芽阶段，这种封建家计财政对市场经济的制约作用就明显地表现出来了。另一方面，市场经济的发展要求在市场失灵的领域由政府来提供国防、基础设施等公共产品和服务。也就是说新兴的市场经济需要新型的财政运行模式，既要对市场主体利益产生较小的损害，又要为他们提供基本的公共产品和服务。在这样一个大背景下，1688年的“光荣革命”和1689年《权利法案》的通过，宣告了英国资产阶级革命的胜利和资本主义经济、政治制度的确立，由此英国成为第一个确立公共财政的