



公共财政学教程

李俊生 主编



中国财政经济出版社

公共财政学教程

李俊生 主编

中国财政经济出版社

责任编辑 张冬梅 张 铮 何春冬

封面设计 孙超英

版式设计 尹 植

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政学教程/李俊生主编. —北京:中国财政经济出版社, 2004.12

ISBN 7-5005-7771-0

I. 公… II. 李… III. 公共财政学—教材 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 125956 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr. gov. cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

沈阳铁路局锦州印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 毫米×1168 毫米 32 开 14 印张 361 千字

2004 年 12 月第 1 版 2005 年 11 月第 2 次印刷

定价: 18.00 元

ISBN7-5005-7771-0/F·6821

属印装质量问题印厂负责调换

说 明

本书按照“基础性、中性、规范性和相对稳定性”的原则来安排全书的体系结构和内容，同时，在增强教材的时效性方面做了一些努力，如增加一些有关对现实财政经济状况的描述与分析，使用最新的财政经济统计数据论证有关的财政学原理，等等。希望这些内容会有助于读者理解和掌握公共财政学的基本原理，同时也能够有助于读者理解和分析现实经济与社会中的有关财政经济方面的问题。本书既适合自学，又适合党校、行政学院、高等院校等成人高等教育有关专业教学使用。

本书由中央财经大学副校长、博士生导师李俊生教授进行提纲、结构和内容方面的设计，由袁洋（第一、三、十一、十二章）、安秀梅（第二章）、贺志昕（第二、六、十三、十四章）、唐雅怡（第四章）、邹湘（第五章）和张婷婷（第七、八、九、十章）编写全书的初稿，最后由李俊生和安秀梅对全部书稿进行修改、定稿。书中如有不妥之处，恳请读者批评指正，以便进一步修订。

中国财政经济出版社

中共中央党校函授学院

2004 年 11 月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 财政现象	1
第二节 作为政府活动经济基础的财政	7
第三节 公共财政与公共财政学	11
第四节 本书的主要内容和结构	32
第二章 市场经济与政府职能	35
第一节 市场机制与市场失灵	35
第二节 政府与政府职能	42
第三章 公共财政的职能	59
第一节 公共财政职能的概念和范围	59
第二节 资源配置职能	63
第三节 收入分配职能	68
第四节 经济稳定职能	77
第四章 政府公共支出	82
第一节 公共支出的概念与分类	82
第二节 公共支出项目的选择：原则与方法	89
第三节 公共支出的规模与增长	99
第五章 政 府 采 购	125
第一节 政府采购制度	125

第二节	政府采购方式·····	135
第三节	政府采购管理·····	141
第四节	政府采购的国际规则·····	147
第六章	转移支付与财政补贴·····	164
第一节	基本原理·····	164
第二节	财政补贴的经济分析·····	169
第三节	财政对农业及农民的补贴·····	176
第七章	财 政 收 入·····	196
第一节	财政收入的体系与分类·····	196
第二节	财政收入的规模·····	206
第八章	税 收·····	215
第一节	税收的概念·····	215
第二节	税收的基本术语·····	224
第三节	税收原则·····	234
第九章	现 行 税 制·····	241
第一节	税制概述·····	241
第二节	流转课税·····	245
第三节	所得课税·····	256
第四节	资源课税、财产课税、遗产税和农业税·····	261
第十章	国 际 税 收·····	272
第一节	国际税收的概念·····	272
第二节	税收管辖权·····	278
第三节	国际重复征税及其减免·····	287
第四节	国际税收协定与 WTO ·····	295

第十一章 公 债	302
第一节 公债的概念.....	302
第二节 公债的分类.....	308
第三节 公债的发行与还本付息.....	315
第四节 公债的管理.....	322
第十二章 政 府 预 算	332
第一节 政府预算的概念.....	332
第二节 政府预算的类别与组织形式.....	335
第三节 政府预算的编制、执行和决算.....	342
第四节 政府预算的立法监督.....	350
第五节 预算外资金.....	351
第十三章 政府财政管理体制	363
第一节 财政管理体制概述.....	363
第二节 财税权限.....	370
第三节 预算收支划分与调节方法.....	374
第四节 我国分税制财政体制.....	380
第十四章 财 政 政 策	403
第一节 财政政策的概念.....	403
第二节 财政收支关系：赤字与平衡.....	412
第三节 财政政策与货币政策.....	426

第一章 导 论

本章从我们所熟悉的各种财政现象入手，介绍了财政的起源、特征、本质以及我国和西方国家财政理论的研究发展情况。通过本章的学习，首先应该了解什么是财政以及财政在现实经济生活中的地位和作用，对财政的特征和内涵有比较科学的认识，其次应该对我国财政学说发展的历史和现状有较全面的了解，并较熟练地掌握财政学的研究对象和学习方法。

第一节 财 政 现 象

一、现实生活中的财政现象与财政问题

关于“什么是财政”这个问题，许多财政学的初学者往往感到不好回答，认为财政这个“东西”看不见、摸不到，很难把握。然而，在现实社会经济生活中，从居民的衣、食、住、行，到国家的政治活动和经济建设，财政现象无处不在，无时不在。每个社会成员都会通过各种渠道、以各种方式与财政发生联系，既可以不断享受来自财政活动所带来的好处，也可能时常受到来自财政方面的问题的困扰。

（一）财政活动为人们带来的益处

在我国，几乎所有的大型发电站、钢铁厂、煤矿、油田等国有大中型企业都是由政府出资兴建的，这些企业为国民经济提供大量的电力、能源、原材料等必要的产品，为整个国民经济的发展、人民群众物质文化生活水平的提高，奠定了雄厚的物质基础。

在许多国家中，遍布全国的铁路、公路网、桥梁，城镇的供水、排水、煤气，农村的大型水利工程、灌溉系统以及其他大型公共工程等社会生产和生活基础设施，大多数都是由政府财政投资兴建的。这些基础设施为人们的生产、生活以及相互交往提供了便利。

医院、幼儿园、学校、图书馆、科学研究机构等社会公益性事业单位大多数是靠政府财政出资建立和拨款维持与发展的。一个人的健康、成长乃至全民族科技文化素质和身体素质的提高，都与这些事业单位的建立与发展密切相关。

国防、社会治安、行政管理、司法及其他国家机关，是靠政府财政拨款维持运行的。它们的良好运行，是人们的正常生活秩序以及生命财产安全得以维持的可靠保证。

政府通过财政活动，或直接或间接地为社会提供大量的工作岗位和就业机会。城镇居民和农民均不同程度地享受由政府支付的各种福利、救济和补贴。

工商企业、个体工商户以及达到一定收入标准的居民要依法向国家纳税。

（二）财政问题的困扰

人们在获得财政所提供的益处的同时，也经常会受到一些财政问题的困扰：

1. 财政支出的规模与结构关系到人们的切身利益。

人们一般用两种类型的指标衡量政府财政支出的规模：一个是相对量的指标，即政府财政支出占 GDP 的比重；另一个是绝对量的指标，即一定时期内政府财政支出的货币金额。从世界上一些经济发达国家的财政经济百年历史来看，政府财政支出的规模一般都有了大幅度的增长，例如，日本、美国和澳大利亚等国家政府的财政支出占各自国家 GDP 的比重在过去的一百多年时间里一般都是从 10% 左右上升到 30% 左右，有的国家的同类指

标甚至上升到 60% 左右^①。政府财政支出的规模和结构反映了政府对经济和社会的影响力，从而也必然会直接或间接地影响到政府所辖区域人民的切身利益。以我国的情况为例，从建设性财政支出方面来看，国家耗费巨额投资兴建大型基本建设工程，必然对国民经济发展和产业结构优化发挥一定的作用，但是，也必然会涉及到国家的目前利益和长远利益、局部利益和全局利益等问题；在现代社会条件下，甚至还会涉及到政府投资的方式方法问题。基于此，人们不难发出这样的质疑：这一工程的经济效益和社会效益如何呢？它能给我们带来什么好处呢？好处到底有多大？是由政府投资兴建这些项目好呢？还是由非政府部门（私人）投资兴建这些项目更经济？等等。

从经常性财政支出方面来看，行政事业费用连年剧增，是否会导致财政赤字从而迫使政府发行公债？政府连续多年发行公债，逐步积累的债务到期要还本付息，甚至在某些年份形成还债高峰，对此，居民应当持什么态度？政府应采取什么措施？即使是从自身的经济利益出发，人们也会关注国家行政事业费用能否削减的问题。

从社会保障支出看，政府负有保证全体公民基本生活权利的职责。然而，政府向丧失劳动能力、失去就业机会以及遇到其他事故而面临经济困难的公民提供基本生活保障的资金从何而来呢？这样的问题，甚至在一些已经建立起了较为完善的社会保障体系的西方发达国家，也是一个令人头疼的问题。据 1994 年德国《经济周刊》的一篇文章透露：欧洲国家因承受不了昂贵的养老金而使养老金制度陷入危机。据介绍，欧洲几乎所有国家的养老基金都出现了大漏洞。1994 年，意大利需

① Buchanan, J. M. & Musgrave, R. A., *Public Finance and Public Choice - Two Contrasting Visions of the State*, MIT Press, 1999, P64.

要弥补 730 亿马克的赤字，6 年后（2001 年以后）将要弥补 1500 亿马克的赤字。在德国，退休养老金的钱箱还是满的，但联邦政府一开始就补助了 20% 的养老金支出，1993 年大约补贴了 500 亿马克。养老金以及政府为弥补养老金的赤字所需要的钱从哪里来呢？来自纳税人手中，来自于劳动者手中。据分析：在欧洲的那些国家中，如果政府不愿大力削减支付给退休者的退休金，那么，只好相应提高法定退休保险费比例或者社会保险税的税率。据测算，如果不削减退休金，那么到 2030 年，德国法定退休保险费比例将比目前翻一番，达到 36%；意大利和法国将要达到 40%。毫无疑问，这又必然加重处于工作阶段的劳动者的负担。由此可见，欧洲国家的退休养老金制度一旦陷入危机，受害的不仅是政府，不仅是年老退休人员，而且也包括处于工作年龄阶段的所有劳动者。我国社会保障体系目前也面临着人口老龄化、农村城镇化和就业多元化等挑战，从而使社会保障资金的筹集成为我国社会保障体系建设的一个核心问题^①。

2. 财政收入的规模和结构与人们的利益密切相关。

关于财政收入的规模一般是采用一定时期内的财政收入占 GDP 的比重这个相对量指标和财政收入的货币数量这个绝对量指标来衡量的。从纳税人税收负担的角度来看，就相对量指标而言，一个国家或者地区政府在一定时期内的财政收入占 GDP 比重反映了该国家或者地区人民的财政负担状况，而财政收入的结构则反映了该地区或者国家政府财政收入的来源情况。从政府财政能力的角度来看，一定时期内政府财政收入占 GDP 比重的大小则直接影响到政府的财政能力以及相应的影响经济和社会的能力。例如，近些年来，我国理论界和实际业务工作者普遍认为：

① 郑斯林：“中国社会保障面临老龄化等三大挑战”。中国新闻网 2004 年 9 月 20 日。

我国财政摆脱困境的关键是解决“两个比重”——财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重——严重下降问题。然而，财政收入占国内生产总值的比重多大才是适度的呢？中央财政收入占全国财政收入的比重多大才是合理的呢？再如，企业的税收负担确定在什么水平上，才能既保证政府各项开支的需要，又不致使企业丧失应有的活力？工商户、农民以及达到一定收入标准的城镇居民，在什么水平以上向政府纳税？

从我们所能感知的上述各种财政现象来看，无论是哪一种财政活动，都是以政府为中心、为主体的一种货币收支活动。因此可以说，财政活动实际上就是一种以政府为主体的经济活动。透过财政活动，我们可以发现政府在某一时期、某一阶段在干些什么事情，在从事什么活动。例如，在“冷战”时期，通过考察原苏联和美国等国家政府财政支出中军费或国防费用所占比重大小，我们便可以了解到这些国家的政府是致力于扩军备战，还是着力于发展经济、提高本国人民的物质文化生活水平。通过对任何一个国家中央政府某些财政年度财政支出结构的分析，我们都可以大体上看出这个国家中央政府在干这一时期中在干什么。是把经济建设、提高人民物质文化生活水平放在首位呢？还是将其他工作放在首位呢？是重视科学教育事业的发展呢？还是不重视呢？等等。由此我们不难看出财政的另一个特点：它以政府作为活动主体，而且也是政府政治活动的综合反映。可以说，政府的一切活动都必然在财政活动上有所反映，财政活动涉及政府的各个部门、各个单位、乃至各行各业的国有企业与非国有企业，涉及到居民个人。

因此，在现代社会中，我们每一个居民——无论是作为政府公职人员，还是企业的职员、教师、工人、农民、军人都应当对财政有个起码的了解，了解什么是财政支出、什么是财政收入、什么是税、什么是财政补贴、什么是公债，等等。至于那些从事

财税经济工作以及与此有关工作的人，则更需要掌握有关财政的更多的知识和专业理论。

二、财政的基本特征

财政是一个历史范畴，是人类社会发展到一定历史阶段的产物。财政是政府为了满足一定范围内的社会共同需要而从事的一种社会集中性的经济活动。它是社会经济活动的一个有机组成部分。从本质上讲，财政作为一种经济活动有其特殊性，主要体现在以下几个方面。

（一）财政的公共性

财政的公共性是指财政活动在一定程度上是为了满足社会的共同需要服务的。社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要，它不是普通意义上的人人有份的个人需要或个别需要的算数加总，而是就整个社会而言，为了维护市场经济的正常秩序，必须由政府集中组织和执行的社会职能的需要。为了满足社会公共需要而提供的公共物品，可以无差别地由那些应当享受这些公共物品和公共服务的每一个社会成员共同享用，一个或一些社会成员享用该公共物品，并不排斥其他社会成员享用；而为了满足个人需要或个别需要提供的产品和服务，只能为某个人需要或某个集体所享用，排除了其他社会成员享用的可能。社会成员享用的公共产品，无需付出任何代价，或只支付与提供这些公共物品的成本不对称的少量费用；满足个人需要或个别需要的产品和服务，必须等价交换，方可享用。社会公共需要涵盖的范围颇广，包括政府执行其职能以及执行某些社会职能的需要，诸如行政、国防、文化教育、卫生保健，生态环境保护的需要，也包括基础设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资。从广义上讲，还包括为调节市场经济运行而采取各种措施和各项政策提供的服务等。

（二）财政的无偿性

财政基本上是具有无偿性的一种分配。财政分配是主要以剩余产品为客体的一种分配。在这里，对 M 的分配与对 C、V 的分配不同，因为对 C、V 的分配都只能是对使用权的暂时让渡，具有要求返还的特性，而 M 的分配则可以脱离再生产的过程，使财政分配可以采取不返还的无偿方式进行。财政分配的结果，基本是使社会产品发生单方面的转移，形成无偿的分配，财政收支的对方单位找不到直接的、相应的或者等价的报偿，因此，财政分配基本上是所有权和使用权相统一的分配。

（三）财政分配的强制性

财政也基本上是具有强制性的一种分配。财政分配的强制性是政府在提供公共产品时，运用立法或行政权力的形式，强制地取得一部分社会产品，并给予相应的调节、监督和管理，在规定的范围内任何单位和任何人不得拒绝，或不按照规定，否则要受到一定的制裁。财政分配的强制性体现的是一种经济强制，法律强制是其表现形式。强制实质上就是一种权威，而这种权威的体现就是法律。

第二节 作为政府活动经济基础的财政

一、财政作为一种特殊分配关系的内涵

不同类型的国家中，由于社会经济制度的性质、国家的性质和政府的职能范围的差异，财政的内涵和相应的表现形式在发生着变化，但无论如何变化，我们都可从以下几个方面来把握财政的共性和概念。

（一）国家（或政府）是财政分配活动的主体

财政作为一种分配活动，其参与主体并非惟一，还有家庭、企业等。但从其历史沿革来考察，财政与国家相伴而生，共存共荣，相辅相成，缺一不可。从财政分配活动本身看，财政分配的

对象、数量、范围和方式都主要由国家这个主体来决定，其他分配主体也直接与国家发生分配关系。国家在财政分配中处于主动的、支配的地位。国家是财政分配活动的决定者、组织者和执行者。财政收入的取得，财政支出的安排，财政分配规模的大小，财政资金的来源和使用方向等，决定于国家和政府的意志。马克思、恩格斯对财政与国家的关系都有明确的论述：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税……随着文明时代的向前进展，甚至捐税也不够了，国家就发行期票，借债，即发行公债”。^①“赋税是政府机器的经济基础。”^②政府在财政分配中处于主动、支配的地位。

（二）财政分配的对象或客体是一部分社会产品和服务，即一部分国民收入

社会产品和服务，即国民收入，是指一个国家在一定时期内（通常是一年）所生产的最终产品与所提供的全部服务的市场价值的总和，它是国家取得财政收入的基本源泉，财政分配的对象或客体只能是一部分社会产品和服务，或国民收入。

（三）财政收入的依据是国家所拥有的政治权力

和其他分配活动相比较，财政分配最突出的特点之一，就是财政分配凭借的是国家政权，而不是财产所有权。这是由财政是以国家为主体的分配活动的特点决定的。

（四）财政分配的直接目的是满足其职能的需要

作为一个国家，其政府最基本、最核心的职能是维护国家政权、保障国家安全和维持正常的秩序，即国家的社会管理职能。随着经济和社会的发展，国家的职能范围也逐步扩大，其政府还必须履行经济管理职能。即维护经济正常而有效运行，促进国民

① 《马克思恩格斯全集》第21卷，人民出版社1965年版，第195页。

② 《马克思恩格斯全集》第19卷，人民出版社1963年版，第32页。

经济发展的职能。为了实现其职能，国家需要一定的财力作保证，财政分配的直接目的就是为了国家实现其职能提供财力保证。

（五）财政分配的形式既有价值形式，也有实物和力役形式

在不同的历史阶段，国家财政采取何种形式则取决于当时占支配地位的国民收入分配形式。在自然经济条件下，如在奴隶社会和封建社会阶段，财政分配主要采取实物和力役形式。而在商品经济或市场经济条件下，如资本主义社会和社会主义社会阶段，财政收支表现为货币的收付。

二、市场经济、混合经济与财政

建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目标。市场经济是以市场作为配置资源的基础，它要求产权主体多元化、经济行为自主化、生产要素流动化以及利润追求最大化。

混合经济是指在市场经济条件下，私人（企业和个人）经济与公共经济以及私人部门提供的私人物品与政府部门提供的公共物品并存的经济状态。

财政作为国家（或政府）履行其职能的重要手段，在经济领域发挥着越来越重要的作用。在社会主义市场经济条件下，政府财政是一个十分重要的资源配置机制，而不仅仅是跟在市场调节后面的“拾遗补阙”。对于社会共同需要的公共产品，诸如国防、外交、文化、教育、卫生以及公共工程项目等，完全或主要由政府财政来提供，这也是财政最基本的职责所在。财政通过自身职能的发挥可以弥补市场经济的缺陷和不足，并通过提供公共物品与私人部门提供的私人物品一起满足社会的需要。

三、财政支出规模的比较

财政是政府机器的经济基础。早在 19 世纪 70 年代，马克思就明确指出：“税负是政府机器的经济基础”，或者说赋税“就

是行政权力整个机构借以维持生活的源泉。强有力的政府和繁重的赋税，是相同的概念”。^① 随着商品经济的发展和国家干预经济职能的强化，财政收支不仅是维持政府机器的经济基础，而且成为国家用以贯彻分配政策，调节分配关系，调控经济运行和促进社会事业协调发展的重要经济杠杆。

财政支出是财政分配的第二阶段，是国家（政府）把筹集到的财政资金用于社会生产与生活的各个方面的分配活动，它是政府履行其职能而支付的相应的费用，财政支出通常被称作政府支出或公共支出。因此，通过对财政支出的研究分析，可以看出财政在政府活动中的地位 and 重要意义。

财政支出无论从绝对量还是相对量上看，在世界范围内都呈现出上升的趋势。这里我们以美国的情况为例，自 1902 年至 1982 年美国政府支出占国民生产总值的比重也是明显地呈不断上升的趋势，从 1902 年的 8.3% 提高到 1982 年的 35.4%（如表 1—1）。

表 1—1 1902 年到 1982 年美国政府总支出
占国民生产总值的比重

年 份	比重 (%)	年 份	比重 (%)	年 份	比重 (%)
1902	8.3	1944	48.9	1970	33.9
1913	8.8	1948	19.5	1974	33.9
1919	20.6	1954	26.5	1978	31.5
1927	12.6	1958	28.4	1980	33.0
1933	19.2	1962	28.5	1981	33.3
1939	19.4	1966	28.3	1982	35.4

资料来源：[美国]詹姆斯·M·布坎南和乔治·梅森著，赵锡军等译：《公共财政》，中国财政经济出版社 1991 年中文版，第 82 页。

① 《马克思恩格斯全集》第 21 卷，人民出版社 1965 年版，第 195 页。