

财政与税收

CAIZHENG YU
SHUISHOU

肖文圣 / 编著



(第2版)



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

014060624

F810
132-2

财政与税收

(第2版)

肖文圣 编著



东南大学出版社
·南京·



F810
132-2

内容提要

本书共分为两篇十五章。财政篇介绍财政及基本理论和财政制度,分析了财政、财政收支、国债和国家预算等理论以及财政政策、财政现象;税收篇介绍税收理论,然后重点介绍了我国税收实务,阐述我国现行税收制度中各个税种的基本要素以及应纳税额的计算、税收征管的基本内容。

本书可以作为高等院校国际经济与贸易以及管理类等非财政学专业的本(专)科学生教材,也可以作为广大经贸、财会从业人员的学习参考书。

图书在版编目(CIP)数据

财政与税收/肖文圣编著.—2版.—南京:东南大学出版社,2014.7

ISBN 978-7-5641-5041-9

I. ①财… II. ①肖… III. ①财政—中国②税收管理—中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 137951 号

财政与税收

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼 2 号 邮编:210096

出 版 人:江建中

网 址:<http://www.seupress.com>

经 销:全国各地新华书店

印 刷:南京雄州印刷有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:22

字 数:530 千字

版 次:2014 年 7 月第 2 版

印 次:2014 年 7 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-5041-9

定 价:58.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话:025-83791830

第二版说明

1. 完善与创新。新版内容在如下几个方面做出了完善和创新：提供大量热点讨论资料，便于教师课堂发挥与引导；定量分析与定性分析相结合，便于教师根据学生特点对教学内容的取舍；课后大量习题附有答案，便于学生自学和教师课堂挑选；税收实务更新了最新的税收政策。

由于财政与我们生活紧密联系，社会热点问题和热点现象都体现了政府的财政活动的规范与合理性，为此在保留了“财政实践”、“财政专题”、“税收筹划”等专题内容特色外，增加了大量社会热点的讨论和课后习题中的案例分析，便于教师课堂发挥和引导；在第一版的基础上尽量增加西方经济学常用的图解证明方法，以满足对西方经济学方法的巩固和对财政的理论解释，比如增加了垄断造成市场失灵的机理分析，公共支出梯度渐进理论的图解，补贴的超额负担，政府对垄断产品的定价和税收效应及超额负担等，以求定性和定量分析相结合，便于教师根据学生特点对教学内容的取舍。同时对第一版的数据尽量进行更新，以求与时俱进。为了便于师生互动，每章都精选大量练习题，教师可以由问题引入，通过题目讲解，来解决深奥的财政理论的讲授，把枯燥的理论授课转变为解决问题的生动教学，在课堂上调动学生的积极性。书后还配备了答案，便于学生自学。

2. 教材内容。上篇为财政篇：第一章是财政概论，首先安排了财政的几个相关概念，以求解释财政的财政活动、财政现象和财政意义，奠定理解财政产生和发展的基础，并对财政的产生方面进行了马克思主义和西方财政学比较，其次安排了政府与市场活动范围的划分和财政职能内容；第二章则安排了财政支出理论，从财政支出的分类、规模、结构、支出质量以及购买性支出和转移性支出等方面阐述财政支出的必要性、财政支出规模控制及财政支出对经济的影响；第三章是财政收入理论，安排了财政收入的分类、影响收入规模的因素、结构优化、收入原则、收入质量等内容，以及政府收费问题和国有资产收益等；第四章内容安排了国债及国债原理；第五章是关于国家预算，重点阐述我国预算编制程序；第六章则是安排了财政平衡和财政政策，加强了财政平衡理解内容的编排，以及财政政策的三要素及其与货币配合和配合方式的内容。下篇是税收篇：第七章阐述税收及其原理；第八至十四章分别

阐述了增值税、消费税、营业税、关税、企业所得税、个人所得税和其他税种的税收实务,围绕税收要素如纳税人、征税对象和应纳税额的计算等方面展开税收实务内容,特别是“营改增”,注意了增值税与营业税的变化;第十五章是税收征管,简单介绍我国税收征管的基本法规、条例。

3. 此次参考了大量前辈的相关财政研究内容和教材内容,完善和创新成一本能够让多数人满意的教材,深知一个人的能力有限,能够再版仍然是“站在巨人的肩膀上”取得的成绩。特别感谢徐潇、孙纯杰两位编辑对第二版进行了大量实例、数据以及计算的考证,费了不少心血,在此感谢。由于作者水平有限,错误与疏漏在所难免,欢迎广大读者指出不足,以求改正,弥补编写过程中的缺憾!

肖文圣
2014年3月于南京

前 言

当今世界经济政治格局呈现新变化,世界多极化、经济全球化深入发展。同时,国际金融危机影响深远,世界经济增速减缓,全球需求结构出现明显变化,围绕市场、资源等竞争更加激烈。从国内看,人均国民收入稳步增加,经济结构转型加快,市场需求潜力巨大,资金供给充裕。同时,必须清醒看到,经济增长的资源环境约束强化,投资和消费关系失衡,收入分配差距较大,这些都深刻影响到每个公民。在这样的大背景下,人们对“财政”一词并不陌生了,财政现象与财政问题无处不在、无时不在,我国财政及财政制度正进行着深刻改革。

财政学属于一门应用经济学,笔者通过多年“财政与税收”课程的教学实践,深刻体会到现行的相关教材,有的理论性过强,有的太通俗浅显,不能适应应用型大学要求。编写具有实用性、适合国际经济与贸易专业的教材,成为我多年的心愿。经过长期准备与积淀,采取循序渐进的方式,首先编写讲义,然后在授课中不断完善,包括对各种概念的准确把握与表述,吸收最新理论成果以及内容顺序的编排等,最终得以出版。

关于财政学原理和体系安排主要依据我国财政学界主流思想和研究成果,针对我国财政现象、财政活动进行分析与概括总结,但同时吸收西方财政理论的合理成分,以求反映课程的应用性、实用性,激发学生的学习兴趣,降低课程学习的枯燥性。因此,本教材编写过程中力求达到上述目的。在理论推理部分做出了取舍,增加了“财政实践”、“财政专题”、“税收筹划”等专题内容。同时,为了便于师生互动,在每章都选编了部分练习题,一方面教师可以由问题引入,也可以通过题目讲解,来解决深奥的财政理论讲授,把枯燥的理论授课转变为解决问题的生动教学;另一方面,也便于学生确定学习目的,增强学习兴趣。

本教材内容安排如下:上篇为财政篇,第一章是财政概论,首先安排了财政的几个相关概念,以求解释财政的财政活动、财政现象和财政意义,并对财政的产生方面进行了马克思主义和西方财政学比较,其次安排了政府与市场作用范围和财政职能内容;第二章安排了财政支出理论,从财政支出的分类、规模、结构、支出质量以及购买性支出和转移性支出等方面阐述财政支出的必要性、财政支出规模控制及财政支出对经济的影响;第三章是财政收入理论,安排了财政收入分类、影响收入规模的因素、结构优化、收入原则、收入质量等内容,以及政府收费问题和国有资产收益等;第四章内容安排国债及国债管理;第五章是关于国家预算,重点阐述我国预算编制程序;第六章则是安排了财政平衡和财政政策。下篇为税收篇,

第七章阐述税收及其原理,第八至十四章分别阐述了增值税、消费税、营业税、关税、企业所得税、个人所得税和其他税种的税收实务,围绕税收要素展开纳税人、征税对象和应纳税额的计算等方面阐述税收实务内容;第十五章是税收征管,简单介绍我国税收征管的基本法规、条例。

编写教材的过程中,深深感受到编写工作的艰辛,也感受到个人的水平有限,但为了教学和培养应用型学生的目标,还是努力进行了尝试。在财政学浩瀚的知识信息中,参考了大量前辈和学者的研究成果,在此向他们表示衷心感谢;由于编写的过程较长,有的引用出处被忽略了,深表歉意。此教材能够出版,是“站在巨人的肩膀上”取得的成功。编写过程中,由于我国经济统计数据公布相对滞后,以及统计口径发生变化,教材中的一些数据难以更新也是一个遗憾。

此书能够出版,得到周敏倩教授的指导,她在百忙中对初稿提出不少修改意见,再次深表感谢,也感谢东南大学出版社。

由于作者水平有限,错误与疏漏在所难免,欢迎广大读者指出不足,以求改正。

肖文圣
2011.5

目 录

财政与税收之财政篇

第一章 财政及其职能	(3)
1.1 财政及其相关概念	(3)
1.2 财政的产生与发展	(14)
1.3 财政学的研究内容	(16)
1.4 财政理论及其变迁	(17)
1.5 财政职能	(21)
第二章 财政支出	(33)
2.1 财政支出分类	(33)
2.2 财政支出规模与结构	(40)
2.3 财政支出原则	(47)
2.4 购买性支出与转移性支出	(49)
第三章 财政收入	(68)
3.1 财政收入分类	(68)
3.2 财政收入结构与规模	(73)
3.3 财政收入原则	(77)
3.4 政府收费	(78)
3.5 国有资产收入	(83)
第四章 国债及其原理	(94)
4.1 国债概述	(94)
4.2 国债结构与国债规模	(98)
4.3 国债的发行与偿还	(100)
4.4 国债市场	(103)
4.5 我国发行的国债	(105)
第五章 国家预算	(111)
5.1 国家预算	(111)
5.2 国家预算管理	(117)
5.3 预算外资金	(120)
5.4 国家预算管理体制	(123)

第六章 财政平衡与财政政策	(132)
6.1 财政平衡	(132)
6.2 财政政策的选择与应用	(138)

财政与税收之税收篇

第七章 税收及其原理	(151)
7.1 税收概述	(151)
7.2 税收制度和税收分类	(156)
7.3 税收原则和税收结构	(163)
7.4 税收负担与税负转嫁	(169)
第八章 增值税	(175)
8.1 增值税概述	(175)
8.2 增值税征税范围和纳税义务人	(177)
8.3 增值税税率和征收率	(180)
8.4 增值税的计税依据与应纳税额的计算	(180)
8.5 进口货物征税与出口货物退(免)税	(187)
8.6 增值税的征收管理	(191)
第九章 消费税	(201)
9.1 消费税概述	(201)
9.2 消费税的征税项目、纳税人、税率	(203)
9.3 消费税计税依据、应纳税额的计算方法	(207)
9.4 消费税的计算	(209)
9.5 消费税的减免税和出口退税	(215)
9.6 消费税的征收管理	(216)
第十章 营业税	(224)
10.1 营业税概述	(224)
10.2 营业税的纳税人与征税范围	(226)
10.3 营业税应纳税额的计算	(228)
10.4 营业税的征收管理	(232)
第十一章 关税	(241)
11.1 关税概述	(241)
11.2 关税的征税对象、纳税人和关税税则	(246)
11.3 关税完税价格和应纳税额的计算	(248)
11.4 税收优惠	(251)
11.5 关税的征收管理	(251)
11.6 关税税额计算案例	(252)

第十二章 企业所得税	(259)
12.1 企业所得税概述	(259)
12.2 企业所得税纳税义务人和征税对象	(260)
12.3 应纳税所得额的计算	(262)
12.4 资产的税务处理	(266)
12.5 应纳税额的计算	(268)
12.6 税收优惠	(272)
12.7 企业所得税的征收管理	(273)
第十三章 个人所得税	(282)
13.1 个人所得税概述	(282)
13.2 个人所得税的纳税人和征收范围	(284)
13.3 个人所得税的税率与应纳税额的计算	(286)
13.4 个人所得税征收管理	(296)
13.5 个人所得税税额计算案例	(299)
第十四章 我国其他税制	(308)
14.1 资源税	(308)
14.2 土地增值税	(309)
14.3 房产税	(313)
14.4 契税	(315)
14.5 车船税	(316)
14.6 城镇土地使用税	(318)
14.7 城市维护建设税与教育费附加	(320)
14.8 印花税	(321)
第十五章 税收管理	(327)
15.1 我国税收管理体制	(327)
15.2 税收征收管理	(328)
15.3 税务行政管理	(334)
15.4 税收征管案例	(336)
练习题参考答案	(338)
参考文献	(341)

财政与税收
之
财 政 篇

第一章 财政及其职能

学习目的：通过本章的学习，能够对财政有一定的认识，以及体会到学习财政学这门课程的重要性，掌握财政学的一些基本概念和财政职能的含义与内容，了解财政的产生和发展以及中西方财政思想与理论的发展，熟悉市场与政府的分工。

1.1 财政及其相关概念

一、公共需要

1. 公共需要的定义

公共需要(public needs)是指满足社会公众公共利益的需要，诸如维护社会公共秩序、防治自然灾害、环境保护、国民经济稳定运行、国防建设等。这种需要不是个别需要的加总，也不能分割来满足个体，而是社会公众的共同利益所在，具有不可分割性。

2. 公共需要的特点

(1) 公共需要是全社会的共同需要。它反映全体社会成员的共同利益，社会愈发展，生产力愈发展，这种共同成分愈充分，共同利益愈明显。

(2) 公共需要具有整体不可分割性。它是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要，无法分割。公共需要不是普通意义上的人人有份的个人需要，也不是简单的个人需要的机械加总或混合，而是每一个社会成员可以无差别地共同享用，一个或一些社会成员享用并不排斥其他社会成员对公共需要的享用。

(3) 与私人需要相比，公共需要不以人们的地位和收入为界限。它与私人需要不同，私人需要是以地位和收入为界限，不同收入水平有不同需要，富人和穷人的私人需要明显不同，而公共需要则不分富人和穷人，比如在享受国防、环境卫生、交通秩序管理、防洪水利等利益方面是完全平等的，同时也是机会均等的。

(4) 公共需要是一种有效需求，是社会总需求的一部分，它等同于政府需求。社会总需求包括政府需求和私人需求，它们各代表着一定的社会购买力。公共需要作为政府需求，是一种现实的购买力，代表着一定的货币流量和货币存量。

(5) 社会公众在享受公共需要时也要付出代价，但遵循的不是市场等价交换原则。社会公众在享受公共需要时的付出与其所得不对称，付出的代价为全体纳税人负担。

(6) 满足公共需要的物质手段只能来自社会成员的剩余部分。如果剩余产品表现为价值形态，就只能是对剩余价值(M)部分的抽取。

3. 公共需要包含的范围

作为公共需要，有一定的范围。确定一种需要是否归属公共需要，可以从以下三方面判别：一看要符合公众共同利益；二看私人不能满足(或私人不愿提供)；三是根据其社会利益

的目标,看是否应该由国家提供或垄断。

一般来说,公共需要具体可以划分为如下三类:一类是国家机器运转的需要,包括政府、军队、司法等,是国家实现政治职能的需要,是与国家的概念同步产生和存在的最古老的也是最基本的社会公共需要。二类是教育、科学、文化、卫生、社会保障、环境治理等方面的需要,是社会再生产方面人的再生产的前提条件和必要条件。三类是农业、工业、高新技术产业及其能源、交通等基础产业和基础设施的需要,是社会再生产方面物质再生产的前提条件与必要条件。

公共需要也是历史发展的事物,决定着公共需要范围的物质力量首先是生产力发展水平,其次由社会生产关系状况和社会制度所决定。生产力发展水平,决定社会公共需要,实质上是剩余劳动生产率水平决定社会公共需要。因为公共需要的满足是建立在私人需要满足的基础之上,只有当社会满足了私人劳动者的衣食住行之外,还能提供剩余劳动之时,才谈得上社会公共需要。社会生产关系则是该社会的生产资料所有制、分配制度、劳动制度,这些制度决定着社会公共需要在多大程度上得以满足。在从原始社会末期到资本主义的不同社会制度的进步过程中,社会公共需要是随着生产力的发展而不断扩大其范围。如果不顾生产力发展水平而盲目扩大公共需要的范围,则将阻碍生产力发展。

公共需要是一个相对概念,因为根据上面提供的有关划分公共需要的标准,公共需要并不是绝对不变的。虽然有些需要一般可以归类为公共需要,但只要民间可以办,又愿意办,而且也并不妨碍社会公共利益,就可由市场去解决。即使是建设铁路、公共交通,也可由民间去建设。虽然有些需要一直由民间举办,但只要民间办不了,民间不愿办,而社会又特别需要,就可由政府来举办。例如,农业需要通常是由民间举办的,如果大片沙漠的改造、垦荒种植民间办不了,则政府应该集中纳税人的财政收入来举办。再有,当经济发展进入现代高速发展阶段,物质财富增长的主要动力主要来自科学技术,人们对社会生活福利的评价不再以物质财富的数量增长为标准,而是逐步重视质量的提高,于是发展科学教育、提供高质量的生活福利条件、保护生态环境,越来越构成公共需要的主要内容。总之,公共需要随生产力发展而不断扩大其范围。

二、公共产品

1. 公共产品的定义

西方国家通常把经济部门分为私人部门和公共部门,其中私人部门向社会提供私人产品,公共部门向社会提供公共产品。公共产品(public goods)亦称“公共财货”、“公共物品”,是西方经济学用语。

公共产品是指具有消费上的非竞争性或者受益上的非排他性的产品或服务,是满足公共需要的产品或服务,如国防、公安司法等方面所具有的财物和劳务,以及义务教育、公共福利事业等。其特点是一些人对某一产品的消费不会影响另一些人对它的消费,具有非竞争性;或者,某些人对某一产品的消费,不会排斥另一些人对它的消费,具有非排他性。

2. 公共产品的划分标准

一是非竞争性(non-rivalry)。非竞争性是指由于消费上的不可分割性,某个人消费或使用某些产品,并不对其他人同时消费或使用这种产品构成任何影响,也就是消费引起的社会边际成本为零。通俗地说,是一部分人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费,一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益,受益对象之间不存在利

益冲突。非竞争性有两方面含义：一是边际成本为零。这里所述的边际成本是指增加一个消费者给供给者带来的边际成本，例如增加一个电视观众并不会导致发射成本的增加。二是边际拥挤成本为零。每个消费者的消费都不影响其他消费者的消费数量和质量，如国防、外交、立法、司法和政府的公安、环保、工商行政管理以及从事行政管理的各部门所提供的公共产品都是属于这一类，不会因该时期增加或减少了消费而变化。

二是非排他性(non-excludability)。所谓非排他性是指技术上不可行，无法阻止他人对某项产品的消费或使用，或者说要阻止其他人对某产品消费或使用所耗费的成本无限大。产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人所独占，要将一些人排斥在消费过程之外，不让他们享受这一产品的利益是不可能的，这样其他人不需付费就可以对某件产品进行消费。例如，消除空气中的污染是一项能为人们带来好处的服务，它使所有人能够生活在新鲜的空气中，要让某些人不能享受到新鲜空气的好处是不可能的。

因此，由于公共产品的非竞争性和非排他性，私人或市场不能或不愿提供，为了保证最优化的公共产品的供应量，就只能由政府来组织和供应。

3. 公共产品的分类

公共产品可分为纯公共产品和准公共产品(或混合产品)，它既包括物质产品，也包括非物质产品，如公共服务、无形产品和精神产品。表 1-1 是关于社会产品的分类。

表 1-1 社会产品的分类

	排他性	非排他性
竞争性	私人产品：(1) 排他成本较低；(2) 主要由私人企业生产；(3) 通过市场分配；(4) 从销售收入中获得所需资金。如：苹果、鞋子、书本等	混合产品：(1) 产品是集体消费的，但会变得拥挤；(2) 由私人企业生产，或直接由公共部门提供；(3) 由市场分配，或直接由预算分配；(4) 从销售收入中获得所需经费，如征收服务费，或者从税收收入中拨款。如：运输系统、保健服务、卫生防疫等
非竞争性	混合产品：(1) 具有外部性的私人产品；(2) 主要由私人企业生产；(3) 通过补贴和征税，主要由私人市场分配；(4) 通过销售收入获得所需经费。如：剧院、公园、有线电视等	纯公共产品：(1) 很高的排他成本；(2) 直接由政府生产，或由私人企业根据政府合同生产；(3) 通过预算分配；(4) 从强制性税收中拨款。如：国防、外交等

公共产品与私人产品的区别主要是消费该产品的不同特征，并不是指产品的所有制性质。私人产品同时具备消费上的竞争性和受益上的排他性特征，而公共产品具有效用的不可分割性、受益上的非排他性、取得方式的非竞争性以及提供目的的非盈利性等特征。

(1) 纯公共产品。萨缪尔森这样定义纯公共产品：每个人消费这种产品，不会导致他人对该产品消费的减少。一般说来，公共产品(此处指纯公共产品)是指那些满足整个社会共同需要的产品。严格地讲，它是在消费过程中同时具有非竞争性和非排他性的产品，是任何一个人对该产品的消费都不会减少别人对它进行同样消费的物品或劳务。

纯公共产品具有非分割性，即它的消费是在保持其完整性的前提下，由众多的消费者共同享用的，如交通警察给人们带来的安全利益是不可分割的。不可分割性决定了公共产品的非竞争性、非排他性。纯公共产品不仅包括物质产品，同时还包括各种公共服务。所以，

有时把公共产品与劳务联系在一起来看,除可供公共消费的物质产品外,政府为市场提供的服务(包括政府的行政和事业方面的服务)也是公共产品。这就是说,广义的公共产品既包括物质方面的公共产品,又包括精神方面的公共产品。

(2) 准公共产品。准公共产品亦称为“混合产品”,这类产品通常显著具备上述两个特性中的一个,而另一个则表现为不充分。第一类,具有非排他性和不充分的非竞争性的公共产品。例如,教育产品就属于这一类。教育产品是具有非排他性的,因为对于处于同一教室的学生来说,甲在接受教育的同时,并不会排斥乙听课。就是说,甲在消费教育产品时并不排斥乙的消费,也不排斥乙获得利益。但是,教育产品在非竞争性上表现不充分,因为在一个班级内,随着学生人数的增加,校方需要的课桌椅也相应增加;随着学生人数的增加,老师批改作业和课外辅导的负担加重,成本增加,故增加边际人数的教育成本并不为零;若学校的在校生超过某一限度,学校还必须进一步增加班级数和教师编制,成本会进一步增加,因而具有一定程度的消费竞争性。由于这类产品具有一定程度的消费竞争性,因而称为准公共产品。

另一类是显著具有非竞争性特征,但非排他性不充分的准公共产品。例如,公共道路和公共桥梁就是属于这种类型。受特定的路面宽度限制,甲车在使用道路的特定路段时,就排斥其他车辆同时占有这一路段,否则会产生拥挤现象。因此,公路的非排他性是不充分的。但是,公共道路又具有非竞争性。它表现为:一是公共道路的车辆通过速度并不决定某人的出价,一旦发生堵塞,无论出价高低,都会被堵塞在那里;二是当道路未达到设计的车流量时,增加一定量的车辆行驶的道路边际成本为零,但若达到或超过设计能力,变得非常拥挤时,需要成倍投入资金拓宽,它无法以单辆汽车来计算边际成本。正因为这类公共产品具有非竞争性和不充分的非排他性,因此也称为准公共产品。

纯公共产品的范围是比较狭小的,但准公共产品的范围较宽。总的说来,纯公共产品主要指政权建设、基础教育、科学研究和环境保护等行政服务;准公共产品主要包括高等教育和职业教育、文化卫生、基础设施等社会公益事业。

教育、文化、广播、电视、医院、应用科学研究、体育、公路、农林技术推广等事业单位,其向社会提供的产品属于准公共产品。此外,实行企业核算的自来水、供电、邮政、市政建设、铁路、港口、码头、城市公共交通等,属于准公共产品的范围。

与上述公共产品相对应的私人产品,也可以分成两类,即纯私人产品和俱乐部产品。纯私人产品是指那些同时具备排他性和竞争性特征的产品,包括大多数私人产品。此外,还有一类称为俱乐部产品,即达到“拥挤点”之前,增加消费的边际成本(MC)为零的产品。它可以在某一范围内由私人出资,并在此范围内的所有个人都可以获得利益的产品,如消费合作社等。

4. 公共产品的生产和供给方式

公共产品生产和供给的方式有三种:

(1) 公共生产,公共提供。这种提供方式是指由公共部门生产出公共产品,然后由公共部门向社会提供。所谓公共提供,首先是指这些公共产品是由公共部门供给的,其次它是一种以不收费的方式来提供公共产品的。政府的纯公共产品,特别是行政部门,主要采用公共生产和公共提供方式来供给公共劳务或服务。

(2) 私人生产,公共提供。这种提供方式是指公共产品并不一定都要由公共部门生产,

有时可由政府购入私人产品,然后向市场提供。例如,国家可以将制片商已经拍好的电视片购买过来,在电视台播放;甚至武器和军事装备也由私人部门生产,然后由政府采购,如美国就是这样。

(3) 公共生产,混合提供。这种提供方式是指公共生产,政府和市场共同提供,政府和市场共同承担成本。一般来说,公共产品应当由公共部门来提供,然而有些准公共产品,尤其是在性质上接近于私人产品的准公共产品在向社会提供的过程中,为了平衡获益者与非获益者的负担,提高资源的使用效益,政府往往也采取类似于市场产品的供应方式,即按某种价格标准向消费者收费供应。这样,消费者必须通过付款才能获得消费权。例如,对于医疗产品既可以采取政府供给方式,也可以采取政府供给、个人付费方式。此外,自来水、电、煤气等,也都可以采取收费方式来供给。但是,由于混合供给方式包含了政府的政策因素,它与市场供给的私人产品在性质和管理上是有很大区别的。

在上述三种公共产品生产方式中,前两种采用的是公共提供方式,第三种采用的是混合提供方式,这两者的区别就在于由谁来付款。公共产品无论是采用公共生产、公共提供,还是采用私人生产、公共提供方式,其结果是生产公共产品的费用完全由政府负担,亦即财政拨款。公共产品若是采用混合提供的方式,则其生产成本将由政府和受益的企业或个人共同分担。

为了更好地提供公共产品,需要考虑供给效率和生产效率这两个问题。关于供给效率问题,首先要能够正确解决需求表达难题,其次要解决资源配置难题,最后通过完善民主、科学的财政决策体制解决供给效率问题。这个财政决策体制包括决策者选拔制度、行政官员晋升制度、决策信息收集传达制度、效率评估制度、政府收入和支出制度以及审计监督制度等。关于生产效率问题,解决的基本途径是完善公共部门的组织制度和激励约束制度,确保公共部门的行为不偏离政府意图。

5. 公共需要与公共产品

公共需要在观念形态上是一种欲望、理念;在价值形态上是政府需求,是政府购买力,是财政资金,是总需求的一部分。而公共产品是为公共服务的产品或服务,是有特定用途的产品。公共产品在经济上的意义是总供给的一部分,体现为被政府需求所购买的那部分社会产品,是公共需要的使用价值形态。一种产品产出之前或刚刚产出而没有买主之前,它的身份并没有打上公共产品或私人产品的烙印,它的身份是中性的,可以成为私人产品,也可以成为公共产品,只有当它被公共需求所购买之时,它的身份才被确定为公共产品。例如,一座花园,被政府购买,成为公园,即成为公共产品;被私人购买,成为私家花园,即成私人产品。又如,当一条道路被政府购买,提供社会使用,便是公共产品;如果它被一个企业购买,作为营利的工具,向行人收费,则又变成私人产品了。

公共需要可以转化为公共产品。作为公共需要的价值形态的公共需求以两种形式分配出去:一种是购买性支出,从而直接转化为公共产品。另一种为转移性支出。这部分支出在其形成结果上,可以有两种,一种是用来购买公共产品,例如,中央政府给予地方政府的补贴,一般还是主要用于购买性支出;另一种虽然为了公共需要的目的而支出,但其最终结果归个人使用,例如,对企业补贴的支出,用于社会保障救助穷人的支出,最终形成私人产品。所以,政府需求从根本上说,是为了满足社会公共需要,但从最终结果上看,公共需求却转化为公共产品与私人产品两类产品。当然,政府需求的绝大部分都转化为公共产品。