

GONGGONGCAIZHENGXUE

公共财政学

胡乐亭 卢洪友 左敏 编著

中国财政经济出版社

公共财政学

胡乐亭 卢洪友 左敏 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政学/胡乐亭等编著. - 北京:中国财政经济出版社,
1999

ISBN 7 - 5005 - 4219 - 4

I . 公… II . 胡… III . 财政学 IV . F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 20081 号

中国财政经济出版社 出版

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

e-mail: cfeph@dre.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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 14.875 印张 335 000 千字

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月北京第 1 次印刷

印数:1—13060 定价:23.00 元

ISBN 7 - 5005 - 4219 - 4/F·3828

(图书出现印装问题,本社负责调换)

前 言

公共财政作为与市场经济体制相适应的一种财政模式,是伴随着市场经济的发展和政府职能的转变而不断发展演变的。

任何理论创新均来自于实践,中国公共财政理论体系的创新与建设也不例外。特别是党的十五大提出建立社会主义市场经济体制以来,计划经济体制向市场经济体制转轨的进程加快,包括财政体制在内的宏观经济体制改革取得重大进展。在财政制度创新中,企业财务会计制度、非盈利性组织(行政事业机构)财务会计制度、税收制度、政府预算制度、分税制、社会保障制度以及国有资本金管理制度等已基本或正在与国际惯例接轨;政府职能与市场职能以及政府与微观经济主体横向之间、中央政府与地方政府纵向之间的责权利关系正在逐步理顺;现代企业制度建设已取得重要成效;与市场经济体制相适应的法律法规框架已基本建立;在经济社会转型过程中,经济结构、GDP分配结构以及投资结构等已发生了深刻变化,政府职能、政府经济行为以及微观经济主体的行为也有了较大的转变。适应中国经济和社会深刻变革实践的客观要求,转变财政模式,尽快建立起与社会主义市场经济体制相适应的中国公共财政,不仅是必要的,而且是有可能的。

从已有的理论研究成果看,改革开放以来,中国的财政经济学者根据中国“渐进式”改革实践的客观要求,不仅对财政经济体制改革的每一个方案与步骤的可行性及实施效果进行了跟踪分析研

究,而且对政府应该进行的“下一步”改革作了大量超前性的理论分析探讨。迄今为止,社会主义市场经济理论体系以及与之相适应的政府职能和财政职能理论、政府宏观管理与调控理论、经济活动和政府财政活动中的公平与效率理论、政府支出理论、税收与非税收入理论、公债理论以及财政体制与政府预算理论等也已基本形成。在理论研究中,中国学者以邓小平理论为指导,从中国的国情出发,广泛学习和借鉴西方财政经济理论研究的科学成果,以改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心,着眼于马克思主义理论的运用,着眼于对实际问题的思考,着眼于新的实践和新的的发展,在建设社会主义市场经济理论相适应的财政理论体系方面取得了重要进展,并把适合中国国情的西方公共财政应用理论融入中国财政理论体系,推动并丰富发展了中国的财政学理论研究。

我们认为,中国在 20 世纪末初步建立起社会主义市场经济体制,同时建立起中国政府公共财政的基本框架,客观上要求建设中国公共财政理论体系。

多年来,我们在从事财政学教学与财政理论研究中,一直致力于西方公共财政理论的学习与比较借鉴,并力图把现代市场经济中的公共财政理论融入中国财政理论体系。1993 年以来,我们出了一些研究成果,发表了《试论社会主义市场经济中的政府职能与财政体制》、《试论公共财政的地位》、《非税财政收入研究》、《社会主义市场经济体制下的财政分配体系总体框架》、《建设有中国特色的财政学的初步探索》等文章;承担了“九五”社会科研课题中的国家社科基金资助项目《分税制实际效果分析与完善的对策》,参加了山东省社科重大项目《山东地方财源建设问题研究》等,对市场经济、公共财政理论有了新的认识。同时,我们把多年来的研究成果融入了教材、著作中,1994 年在山东人民出版社出版了

《财政学》，1995年又出版了《财政学教程》、《财政学》，1996年在中国财经出版社出版了《财政学》等。在这些教材、著作中，我们都尽可能地以公共财政理论与实务作为中心内容，为形成新的财政学理论知识体系作了必要的积累和探索。此外，为了系统地研究中国的公共财政问题，我们还申报了山东省“九五”社科规划研究项目《中国政府公共财政理论与实务研究》，被批准为省重点研究课题，并受到社会多方面的关心帮助。我们对该课题进行了深入的社会调查、系统分析和认真研究，比较系统地学习了大量经济学、政治学、财政学等方面的文献。在此基础上，我们撰写了《公共财政学》。

在本书的写作过程中，我们本着博采众长、集思广益、勇于创新的想法，在体系结构创建上，力求反映公共财政理论体系与财政运行的一般规律；对中国公共财政建设和理论研究中的一些重大问题，以邓小平理论为指导，阐明我们的观点；对西方财政学中的应用理论，力求充分借鉴并尽可能地做到通俗化；对规范分析中的一些假定条件以及图示和繁琐的公式推演等，力求用通俗的文字加以表述。我们期望这本书有益于公共财政理论与实务知识的普及，适合高等财经院校教学参考或作为教材采用；从财政理论研究和财政学建设角度讲，她只不过是抛砖引玉，虚心请教于同行专家、学者、教授们，诚恳希望提出宝贵的批评指正意见。

本书由胡乐亭、卢洪友、左敏三位教授共同撰写，1-4部分由胡乐亭执笔、5-12部分由卢洪友执笔、13-16部分由左敏执笔，胡乐亭对本书进行了总纂。

本书的出版得到了中国财政经济出版社的大力支持，得到了许多同行专家学者们的指导帮助，在此表示衷心感谢。本书涉及内容十分广泛，因我们的水平有限，在体系结构的创建、理论阐释

以及内容选择等方面,不妥之处请读者指正。

作者
1999.4

第一章 导 论

1.1 公共财政源于市场经济国家

一般说来,财政是国家的经济体现,是政府的经济行为。它伴随着生产力的发展、社会制度的变革、经济形式的转变、国家类型的更替而发展变化。同时,财政活动的范围也不是任意的,它要受到社会经济条件、生产力发展水平和国家政府职能范围大小等多方面制约。生产力水平的高低,从根本上决定着剩余产品的多寡,决定着可供政府集中的财力的多少,或者说制约着政府集中财力的可能性;同时,政府职能的范围大小,制约着财政规模的大小,或者说制约着财政集中财力多少的必要性。

在自然经济为主的奴隶制、封建制社会的国家中,社会生产力水平的低下,社会经济活动的封闭性,决定了其资源配置主要在各经济单位内部封闭进行。因为剩余产品有限和政府活动范围主要在社会政治领域,所以决定了财政活动范围主要是保证政府的军政物质供养,形成供养型财政。

封建社会末期,特别是进入资本主义社会后,商品经济的发展,使迅速发展的社会化大生产,主要受价值规律支配,以市场为中心,在全社会范围对资源进行配置。同时,市场竞争机制推动着商品生产者追求技术进步,推动着整个社会技术的创新,进而推动着生产力水平和社会劳动生产率的提高,使产品日益丰富,剩余产品增多,为政府经济职能的扩大、财政的发展奠定了物质基础。尽

管在自由资本主义时期,各市场经济国家普遍推行“自由放任”政策,政府经济职能受限,但政府仍然要通过政府预算管一些私人部门管不了、管不好和不好管的事情,以保证社会公共需要,实现国家职能。各国政府在市场经济体制的形成过程中,逐步建立起公共财政。

1.2 公共财政理论的发展

市场经济源于西方,公共财政源于西方市场经济国家,公共财政理论自然也是在西方市场经济国家形成发展的。早在 17 世纪中叶,西方经济学家为适应资本主义生产方式的要求,在吸取重农学派、重商学派、官房学派经济理论的基础上,逐渐形成了古典经济流派。该学派的创始人亚当·斯密于 1776 年发表了研究专著《关于国民财富的性质和原因的研究》,系统阐述了市场能够有效配置资源的原理。他认为商品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运行的混乱,而且会带来整个经济的高效率。200 多年来,尽管经济学和财政学理论有了很大的变化和发展,但是亚当·斯密所描述的“看不见的手”,即市场机制对经济的基础性调节作用,以及政府只能管市场不该管的事情的论点仍然光芒四射。亚当·斯密《国富论》的第五篇专门论述了财政问题,从生产劳动和非生产劳动的理论出发,界定国家政府的作用,认为财政属于非生产性。他主张“廉价政府”,反对政府奢侈浪费;主张量入为出,预算平衡。在赋税问题上,他提出了征税依据;从土地、劳动、资本生产三要素出发,提出了不妨碍资本家积累的“地租、利润、工资”三项税收源泉;还提出了“平等”、“确实”、“便利”和“经济”四项税收原则,从而形成了公共财政

的基本理论框架,成为财政理论体系形成的里程碑。此后,市场经济国家的一些经济学家、财政学家对财政理论又有了若干新观点,但从总体上讲,在“自由放任”经济思想的支配下,财政理论体系没有突破有关政府自身财政收支理论的范畴。

资本主义发展到垄断阶段,资本主义自身固有的生产社会化和生产资料私人占有的基本矛盾日趋尖锐,加之市场信息不完善和不完全竞争,造成市场的自发性和盲目性缺陷明显暴露出来。需求不足,生产过剩,大量失业引起的经济危机,猛烈地冲击着资本主义制度,市场机制完全自发调节经济平衡、供给会自动创造出其自身需求的神话破灭了。进入 20 世纪 30 年代,世界性经济危机使资本主义经济几乎陷入瘫痪。面对经济危机,市场调节的失灵,政府不能不插手经济事务。于是政府对经济的干预越来越广泛,并深入到社会再生产领域,弥补市场对资源配置的失灵,促进社会资源的优化配置和经济稳定增长。此时垄断资产阶级迫切要求有一套新的财政经济理论指导摆脱经济危机,财政经济学家也在努力摆脱“自由放任”的理论束缚,寻求新的理论突破,20 世纪初一些西方经济学家就对市场调节万能论提出质疑。1936 年英国经济学家凯恩斯发表了《就业、利息和货币通论》一书,指出经济危机是由于需求不足、生产过剩引起的,只有国家政府行使权力扩大财政投资、增加有效需求,同时减税并增加私人投资,才能缓解“过剩”经济。其财政资金来源主要通过赤字财政政策解决,即通过大量发行公债和发行纸币来筹集财政资金。凯恩斯以增加“有效需求”的观点为依据,把税收、公债、赤字财政、投资、补贴等财政手段提高到国家宏观调控手段的地位,形成了国家干预经济的理论体系,使政府从管理自身财政收支扩大到对市场经济进行调节的范围,并直接介入生产领域形成相当规模的公共经济,促进了公私混合经济的形成和发展,把市场经济的运行机制转向了以市场

调节为基础、政府对经济运行进行调控干预的轨道。到了 20 世纪 60 年代,市场经济国家的混合经济体制已成格局,现代公共财政理论体系进一步发展完善起来。

但是,实践证明政府干预经济也不是十全十美的,政府公共经济出现了浪费和无效率问题。到了 20 世纪 70 年代,资本主义国家经济出现“滞胀”,这是西方经济危机史上的奇特现象,按照凯恩斯主义理论,如果采取扩张财政政策,会加剧通货膨胀;如果采取紧缩政策抑制通货膨胀,就会加剧经济危机。在同时出现的经济停滞和通货膨胀的危机面前,“国家干预”受到困扰,凯恩斯主义受到挑战,“政府失灵”促使西方新自由主义各类学派,如新货币主义学派、供给学派、理性预期学派、产权学派、新制度学派、公共选择学派活跃起来,反对“政府干预”,主张“自由放任”思潮呈现出复归势头,财政学理论又出现新自由主义倾向。

自亚当·斯密起,西方财政经济理论始终存在着干预与反干预的争议。但是不论市场经济发展进程中出现多少问题,市场机制的作用是政府无法替代的,政府对经济的宏观调控也是市场机制不可替代的。混合经济的格局已无法改变,市场机制调节经济的主体地位已成定局,政府对经济的宏观调控也已成定局,历史不能“复归”。政府干预经济的职能不能取消,只能探索“政府如何干预经济”的问题,即政府干预经济的深度、广度和力度上如何才能有利于市场机制作用的正常发挥。努力提高政府宏观调控能力和整体素质,探索使“看不见的手”与“看得见的手”协调起来,发挥各自优势的新途径。

在当今社会如果没有政府的作用,要形成错综复杂的经济和社会网络是不可想像的。政府的角色不仅和自然资源、劳动力和资本的稀缺性紧密关联,而且还与个人和社会福利息息相关。美国的经济学家,约瑟夫·斯蒂格里茨一贯支持政府干预理论,他著

作的《经济学》、《政府经济学》对政府为什么要干预经济作了精辟的论述。他认为政府行使着重要的经济角色。政府的显著特征——拥有社会成员和强制力——使政府纠正市场失灵方面具有某些明显优势。随着现代市场经济的发展,成熟发达的市场与日益扩大的政府经济干预这种“共生现象”在社会经济发展过程中,必然会找到内在的规律性。公共财政理论仍在发展中,但它必将寻找到政府干预经济的恰当位置。

1.3 建立中国公共财政的必要性

如前所述,公共财政源于西方市场经济国家,它是与市场经济相适应的财政类型。中国长期实行公有制为基础的计划经济,政府在经济配置中的基础性作用,决定了中国的财政是建设性的国家财政。改革开放以来,发展社会主义商品经济,开始了由计划经济体制向市场经济体制的转轨。党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制,发展社会主义市场经济,加速了中国经济市场化的进程。目前中国的社会主义市场经济体制框架已基本形成,中国公共财政也伴随着中国经济市场化 and 社会主义市场经济体制的形成逐步建立完善起来。建立中国公共财政的必要性可以从以下几方面来认识:

1.3.1 建立社会主义市场经济体制的要求

党的十四届三中全会决定对中国社会主义市场经济体制的目标模式作了明确的界定,即建立社会主义市场经济体制,就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。这一目标模式的含义有三点:一是中国的市场经济体制是同中国的社会主义基

本经济制度联系在一起的,它反映了中国市场经济的基本性质、特征和经济运行总体方向;二是中国的市场经济是以市场为中心,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化,通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效率高、效益好的环节中去,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用;三是中国的市场经济是在国家宏观调控下运行的,这里讲的国家宏观调控不仅是要弥补“市场失灵”和纠正市场自发性造成的弊端,同时要保持经济总量平衡,抑制通货膨胀,促进重大经济结构优化,实现经济持续、稳定、健康发展。当然,政府的宏观调控也要顺应市场经济运行规律,有利于市场机制作用的充分发挥。这就要求主要采取经济手段调控经济运行,即运用财政、金融、计划手段的协调配合,才能实现资源优化配置,保证市场经济的健康、有序发展。可见,政府的宏观调控是市场机制有效运行的重要条件,在市场经济运行中,政府调控与市场调节优势互补、不可替代。而在政府调控中,财政调控是国家调控的重要手段和重要实现方式。因为财政作为政府收支活动,是政府配置资源的一种方式,是社会经济运行的重要变量,财政收支对社会经济运行有着直接和间接的双重影响,并以间接影响为主。但是,社会主义市场经济体制下,市场机制起基础性作用,决定了中国财政模式的选择,必然是与社会主义市场经济体制相适应的现代公共财政。

1.3.2 中国政府职能的转变客观上要求建立公共财政

中国的市场经济体制的建立过程,是由计划经济体制向市场经济体制转轨的过程。这就决定了计划经济体制下对经济事务包揽过多的政府职能必须彻底转变,政府不再直接管理微观经济的生产经营活动,转由市场机制调节运行。党的十四届三中全会明确指出:政府管理经济的职能,主要是制定和执行宏观调控政策,

搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境。同时,要培育市场体系、监督市场运行和维护平等竞争,调节社会资源和组织社会保障,控制人口增长,保护自然资源和生态环境,管理国有资产和监督国有资产经营,实现国家的经济和社会发展目标。我们把社会主义市场经济体制下的政府经济职能归结为:进行宏观调控,提供社会服务,管理国有资产,监督经济运行。调控、服务、管理、监督的政府经济职能,客观上要求作为政府经济行为的财政,也要由适应计划经济体制的建设财政,转变为适应市场经济体制要求的公共财政。

1.3.3 财政自身发展的要求

改革开放以后的 20 多年来,财政率先改革,打破了统收统支体制,成为整个经济体制改革的突破口,拉开了整个经济体制改革的序幕,对整个经济体制市场化的改革的推进发挥了重要的作用。在建立社会主义市场经济体制的进程中,在国有企业管理和分配制度上,确立了企业的市场主体地位,逐步理顺了分配关系;在税收制度上建立了增值税为主体,消费税和营业税为补充的新型流转税制,完善了所得税制;在预算编制上,实行了复式预算制度;在财政体制上初步建立了以分税制为基础的分级财政体制,在宏观调控上改变直接控制方式,转向综合运用预算、税收、国债、补贴等政策工具促进经济总量平衡和结构的优化,等等。这表明一个适应社会主义市场经济体制要求的财政体制的框架已经基本确立,国家财政实力和财政分配的格局也发生了很大变化。但是,在改革进程中,“放权让利”的负效应,造成“两个比重”偏低,使国家财力严重不足,财政职能弱化,财政宏观调控能力不足,财政管理监督不力,使财政难以适应国民经济和社会进一步发展的要求,难以从财力供应上满足国家财政正常运转、支持经济和社会各项事业

发展的资金需要,难以真正承担起促进经济总量平衡和结构优化的职责。这就要从发展社会主义市场经济,适应政府职能转变要求的大局来考虑,进行财政模式的转换,建立有中国特色的公共财政。在社会主义市场经济体系发育过程中,能由市场解决的事情,财政要逐步让位;凡应由财政承担的公共需要,财政要到位。这就是说,要正确处理财政与市场的关系,在财政改革的进程中尽快完善公共财政职能。

1.4 中国公共财政的特殊性

公共财政与市场经济有着内在联系。世界上凡实行市场经济体制的国家,不论其社会制度如何,都应建立公共财政。但是,由于各国的国情不同,财政赖以存在的经济基础不同,各国公共财政也有各自特点。中国公共财政的特殊性主要有以下几方面:

1.4.1 中国公共财政是与社会主义基本经济制度相结合的财政

所有制关系是一个国家经济关系中的核心问题。公有制为主体、多种所有制经济共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。公有制经济为主体,决定了社会主义生产关系的性质,适应社会化大生产的要求,代表社会主义发展方向;非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分,是公有制经济必要的、有益的补充。社会主义市场经济这种公有制为主体的多元所有制结构,与私有制为主的多种经济组织形式的所有制结构,反映着根本不同的经济关系。这就决定了与社会主义基本经济体制相结合的中国公共财政的社会主义性质,是有中国特色的社会主义公共



财政。

1.4.2 中国公共财政是拥有巨额国有资本金的财政

中国的市场经济体制不同于西方国家的市场经济体制。西方国家的市场经济体制是在商品生产和商品交换发展到一定阶段,适应社会化大生产的需要而产生并逐步发展起来的;而中国的市场经济体制是在商品生产和商品交换还不够发达的计划经济体制条件下,通过改革转轨才逐步建立起来的。在计划经济体制下,巨额的国有资产分布在国民经济的各个领域,发挥着不同的功能。在建立社会主义市场经济体制的进程中,不可能同西方国家一样,把全部国有资产纳入公共财政范畴,统称公共经济,只能把为社会安定和经济发展提供外部条件,分布在社会公用事业、基础产业,具有无偿性、福利性特征的资本金纳入公共财政范畴;对于那些为社会提供财富、增加积累,分布在社会各个产业中,具有经营性、流动性和增值职能的国有资产,即是属于大中型企业,都要按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求,实行规范的公司制改革,使其成为适应市场法则的法人实体和竞争主体。国家按投入企业的资本额享有所有者权益,对企业的债务承担有限责任;企业依法自主经营,自负盈亏。政府不直接干预企业经营活动,企业也不能不受所有者约束、损害所有者权益。今后,原则上不再设立独资的国有企业,要着眼于搞好整个国有经济,抓好大的,放活小的,对国有企业实施战略性改组,使企业成为真正的市场主体。通过两权分离形式,企业由资产经营者经营,并建立有效的国有资产管理、监督和营运机制,让资产经营者通过市场对其进行保值、增值。政府管理的职责集中于对国有资产运营的宏观调控,强化并完善国有资本金管理工作,实现国有资产管理的目标。在这里,这一部分国有企业,与其他所有制企业一样,主要受市场机制调

节,它们同属于微观经济主体,同样接受政府的宏观调控,受到国家法律的保护,属于公共财政的基本源泉。

1.4.3 中国公共财政具有更强的宏观调控能力

社会主义市场经济的主体是公有制,国有经济控制着国家的经济命脉,对经济发展起主导作用。同时,国有经济是财政宏观调控的对象,也是财政实施宏观调控的重要手段。财政可以依靠所管理的国有资本金,按照国家对社会经济进行宏观调控的任务和目标,对有限的资源进行合理配置,促进国有经济进行战略性重组,使国有经济更多地进入国民经济命脉行业和关键领域,提高国有资产的质量和效益,优化国民经济结构,促进社会生产力发展。同时,中国是一个发展中的国家,市场体系的完善还有一个较长的过程,加之地域辽阔,地区间社会经济发展很不平衡,需要根据国家的总体经济水平和发展进程,改善地区布局,促进区域经济协调发展。这就要求财政掌握更多的资源,通过转移支付,从财力上支持和帮助少数民族地区和落后地区的社会经济的较快发展。综上所述,社会主义中国的具体国情决定了中国的公共财政具有更强的宏观调控能力。

1.5 中国公共财政学的研究对象

财政学属于社会科学范畴,作为经济学门类的一门独立的学科,有其形成发展的过程。在中国,人们对财政学研究对象的认识,是伴随着财政实践的发展、财政学理论研究的深化进行的,但至今并未形成共识。在这里概括如下几种不同的观点:

第一,财政学研究的对象是国家财政分配活动及其所体现的