

公共

马海济 主编

财政学

GONGGONGCAIZHENGXUE



603

F-810
M15a1

公共财政学

马海涛 主编

中国审计出版社

前 言

随着我国经济体制改革的逐步深入，财政改革也步入一个新时期。而建立公共财政体系，实行财政管理制度的创新，则是当前财政改革的主题。现在应该说中西方财政理论有着许多的共性，这种共性也是财政学的基本原理，是学习财政学这门课程所必需掌握的知识。为了满足财政学课程教学改革的需要，我们根据几年来教学、科研的实践，在广泛借鉴吸收他人研究成果的基础上，编写了这本公共财政学教科书，同时也是财政学教材建设与研究过程中的一个阶段性成果。

本书的内容，主要是围绕着市场经济与公共财政这一主线而展开的。具体内容包括：公共财政的基本职能；公共财政支出制度；公共财政收入体系；政府间财政关系的原理及规范化；预算管理制度创新；财政政策体系与财政政策调控宏观经济运行的体现等问题。

本书的特点主要表现在两个方面。第一个特点是兼容性，即在立足我国财政理论与实践的基础上，对西方财政理论进行了较多的介绍与借鉴。第二个特点是实用性。首先在内容的阐述和介绍上尽量做到简明扼要，重点突出每个部分的知识点，对基本概念、范畴、原理与方法在阐述过程中体现其规范性。这样，既能使读者明确基本原理，又为教师的讲授提供展开的空间。其次，在介绍财政学基本理论的同时，注重介绍实用性知

识，特别是对我国财政改革的实践经验和成功的做法进行较全面的介绍和分析，并对其改革的前景做了一定的描述。

本书由马海涛担任主编，并对全书的内容进行协调和总纂。李九领担任副主编。参编人员有：马海涛、叶康涛、彭飞、李燕、李九领、曾康华、曹艺、温来成、李葆萍。本书在编写过程中借鉴了有关财政理论的著述，得到姜维壮教授的指导与帮助，在此一并感谢。

由于我国的公共财政体系尚未真正形成，目前许多问题尚处于研究和探索之中。我们对有些问题的理解不够全面，再加上学识水平有限，书中难免有不当之处，甚至可能存在这样那样的错误和缺陷，敬请读者和学术界同仁批评指正，以求得进一步充实和完善。

作者

2000年1月

第一部分 公共财政基础理论

第一章 公共财政的内涵

本章首先简要分析公共财政的含义，随后分别阐述公共财政的分配主体与分配目的。在最后一节介绍公共财政的研究对象。

第一节 公共财政的含义

一、市场经济体制与公共财政

公共财政 (Public Finance) 按照西方财政学家的定义，是指涉及公共部门的财政收支活动，即政府如何筹资来满足其正常运转成本。然而这只是对“公共财政”这个概念的表面认识。按照马克思主义的基本原理，财政通常被认为是对部分社会产品的分配问题，即属于分配范畴，属于生产关系。马克思主义认为经济决定财政，即“就对象说，能分配的只是生产的成果，就形式说，参与生产的一定形式决定分配的特定形式，决定参与分配的形

式。”^①生产为分配提供对象，作为对生产成果的分配，分配的数量和构成决定于生产的规模与构成。同时，参与生产的一定形式决定着分配的特定形式和性质。这样，我们对公共财政属性与特征的把握，同样要从其经济基础的客观规定性，即从产生公共财政的特定的经济制度和经济运行机制中去加以理解。

公共财政的概念最早产生于资本主义经济自由放任时期，是与前资本主义社会的“皇室家计财政”相对应的。在当时的西欧各国，由于刚刚确立的市场机制与过去的封建制度相比呈现出明显的优越性（特别是在生产效率方面），因而人们普遍相信，私人部门（Private Sector）总是要比公共部门（Public Sector）更有效率。由此导致了经济自由主义的盛行。这意味着，几乎所有的经济决策都应由市场供求力量这只看不见的手（invisible hand）所引导。与此同时，随着议会权力的逐步增大，人们逐步要求国家财政应主要为全民利益服务，而非为皇室服务。由此导致了“公共财政”概念的诞生，即经济活动应主要依赖市场机制来进行，政府的职能应限制在最低限度范围内，不应干预市场机制发挥作用；同时，政府活动应主要为公共利益服务。根据当时的理论，政府的职能主要限于如下几方面：（1）维护司法与社会秩序；（2）国防；（3）投资于某些往往无利可图，但又是市场经济正常运转所需的基础设施建设，如道路、桥梁等。

随着本世纪30年代资本主义经济大危机的爆发，及二战后福利国家（welfare state）的概念日益为西方资本主义国家所普遍接受，人们日益认识到市场经济体制并非尽善尽美，从而相应地扩展了公共财政的职能。除了上述种种职能外，人们还日益要求财政承担起稳定经济、降低失业、调节收入分配、促进经济增长和调节地区发展差异等。尽管如此，各实行市场经济的国家仍始终

^① 马克思：《马克思恩格斯全集》第12卷，第745页。

坚持市场在资源配置中的基础性地位，财政仍只是作为弥补市场失灵的一种有效手段。

从上述分析不难看出，公共财政是与市场经济体制相辅相成的。公共财政的产生，是建立在市场经济体制的基础上的，是指以市场作为经济运行和经济调节的基本机制，使市场成为资源配置和生产经营决策的核心。与此同时，由于市场客观存在的不完善之处，如市场无法提供公共产品，难以做到公平分配和实现经济的稳定增长等，所以也需要财政的存在和补充。但国家通过财政手段对经济运行进行调节，仅限于弥补市场缺陷，以期更好地实现资源有效配置、收入分配和经济稳定增长。对市场能够实现这些目标的运行，国家不仅不予干预，而且力图维护。同时，国家财政的各种调控措施，必须要通过市场机制产生作用，不能超过市场直接作用于生产经营者，否则，市场经济的运行就会出现扭曲。

二、公共财政的含义

根据上面的分析，我们现在可对公共财政的含义作一基本界定。公共财政是建立在市场经济体制基础上的，在经济运行过程中，由市场机制发挥基本的和主要的资源配置作用，公共财政的基本职能在于弥补市场经济的缺陷，以更好发挥市场机制在资源配置方面的有效性。

市场经济有许多长处，如对各种经济信号的反应比较灵敏，便于发挥竞争机制的作用，实现优胜劣汰，有利于通过供求关系的变化，以价格导向对资源配置起主导作用，能真实反映社会需求和消费者偏好等等。但市场经济确实也存在着其本身无法克服的缺陷。这种市场缺陷主要体现在以下两方面：一是某些社会问题市场无法解决，如公共产品，收入再分配等；二是某些社会问题由市场解决较无效率，如垄断，外部不经济等。这样，市场缺陷要求财政从两个方面发挥起应有的作用。一是对于某些市场无法

解决的社会性问题，例如国防、国家行政管理等公共产品以及收入再分配，应需要财政分配来提供；二是对于某些由市场解决无效率的社会问题，也需要通过财政进行干预，如通过设法将外部成本内部化来解决外部不经济问题，通过由政府提供自然垄断产品解决市场垄断问题等。对于市场机制可以较好解决的社会经济问题，则应交由市场来解决，财政应逐步退出这些领域。

三、我国建立公共财政的必要性

随着我国经济体制逐步由计划体制向市场经济体制转变，相应地，我国财政属性也必然由原来的国家分配论转向公共财政。

首先，这是由我国的社会主义市场经济体制所决定的。在社会主义市场经济体制条件下，即“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，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，把资源配置到效益较好的环节中去，并给企业以压力和动力，实现优胜劣汰。运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点，促进生产和需求的及时协调。”^①这就要求财政调控不能取代市场的作用，不能越过市场直接作用于生产经营者。同时，以市场为核心的经济社会，虽然也需要政府的调控和干预，但市场机制在资源配置方面的主导作用，使得财政一般不必直接渗入生产经营，也不必直接参与资源配置，而是主要用于弥补和矫正市场的缺陷与不足。

其次是公共财政与生产资料公有制占主导地位 and 社会主义市场经济体制并不矛盾。公共财政是一种与市场机制相兼容的财政制度，它主要强调在市场经济体制下，如何清晰界定政府与市场各自的活动范围，以更好发挥市场机制在资源配置方面的有效性。公共财政与生产资料所有制形式并无内在的必然联系。正如市场

^① 中国共产党第十四次全国代表大会报告，第16—17页。

可以为社会主义经济体制所用，公共财政同样也可为我国社会主义市场经济体制所借鉴。事实上，公共财政理论要求政府只涉及市场失灵领域，并不意味着国家完全退出竞争性行业。其真正含义是将竞争性领域的国有企业推向市场，实现政企分开，国家不应直接干预该领域企业的日常经营管理活动，这也正是我们建立社会主义市场经济体制的目标之一。

第二节 公共财政的分配目的与分配主体

一、公共财政的分配目的

公共财政是一种与市场经济体制相对应的财政制度。在市场经济条件下，市场在资源配置中起基础性与主导作用，这就决定了公共财政的分配目的主要是弥补市场缺陷，包括为社会共同性需要提供各种公共物品，并对整个市场经济体制实施宏观调控，制止外部不经济等。

需要指出的是，由于市场经济发展阶段不同，市场发育水平上的差异等，决定了不同国家、不同时期的公共财政分配目的也有所不同。如在西方发达国家，由于拥有完善的资本市场及雄厚的私人资本力量，不少基础设施往往是由私人资本兴建的。但在发展中国家，受国内私人资本积累不足及资本市场发育不完善等因素的影响，政府承担了大部分基础设施的建设任务。又如在西方发达国家，随着生产力水平的不断提高，人们日益关注收入分配公平问题。相应地，社会福利支出构成了西方财政支出的一个很大比重。但在发展中国家，由于普遍面临着发展经济的巨大压力，因而公共财政的分配目的主要坚持“效率优先，兼顾公平”的原则。

二、公共财政的分配主体

由于公共财政的分配目的主要是弥补市场缺陷，因而一个社会中凡属于政府所有，其运行目标主要出于弥补市场缺陷的经济实体都构成了公共财政的分配主体。通常我们把这些机构的总和称为公共部门。公共部门又可进一步细分为两个子部门：政府部门与公共企业部门。

政府部门 (Government Sector) 是公共部门中不从事产品或服务的销售，不依靠销售取得主要收入来源，免费或部分免费地向公众提供产品或服务的单位的总和。例如，政府机关在制定某项法规时，它实质上向社会公众提供了一种管理性服务。社会上的每一个人都从这种服务中得到了好处，但人们在享受该项服务时并不需要花钱购买，政府机关在提供该项服务时基本上是免费的。政府机构行使其职能并不依靠销售服务的收入，而是主要依靠税收弥补其成本。在公共部门中，具有类似性质的单位主要有行政司法部门、文教科学卫生事业单位等。当然，有些单位在提供产品或服务时并不是完全免费的，如学校，医院等。但一般而言，这些部门不可能完全依靠收费来维护自身的营运，还必须依靠税收来补充收入来源，因而可以认为它所提供的产品或服务仍具有部分免费的性质，这些单位仍属于政府部门。

公共企业部门 (Public Enterprise Sector) 是指公共部门中从事产品或服务的销售，依靠销售取得收入来源，在兼顾社会效益的同时，也要追求一定的经济效益的单位总和。虽然这些企业也要追求一定的经济利益，从而在行为目标上呈现出与私人企业的某种相似性，但由于这些企业的设立目标仍主要以弥补市场失灵为主，因而可归入公共部门之列。政府所拥有的公用事业企业、银行、农场等都具有这种性质，它们都属于公共企业部门。需要指出的是，并非所有由政府控股的企业都属于公共企业部门，只有那些政府出于社会福利目的，弥补市场缺陷设立的企业（如自然

垄断领域的公共企业等),才可纳入公共企业部门。至于在社会主义国家中,大量存在于竞争性行业的国有企业,由于其行为目标已与一般的私人企业无异,因而根据我们上文对公共部门所做的定义,不应将其归入公共企业部门之列。

第三节 公共财政学的研究对象

经济学总的来说,是研究稀缺问题的,是研究社会在使用它们稀缺有限资源时如何作出决定的问题的。为此,经济学通常要回答下列问题:(1)应生产什么?(2)如何去生产?(3)为谁生产?(4)这些决定应如何作出?

如同经济学,公共财政学同样要解决上述问题,只不过它主要从政府角度在公共部门内部考虑这些问题。

1. 生产什么?这包括两方面的问题。一是研究应将多少资源用于公共产品的生产,多少资源要用于私人产品的生产。为此,可使用生产可能性曲线(production possibilities schedule)来作出选择,该曲线给出了在既定的技术与资源下所可能生产出的这两类产品不同组合的轨迹。图1—1给出了某一社会在一定时期内所能生产出的公共产品与私人产品的不同组合。

图1—1显示,如果该社会准备将较多的资源用于公共产品的生产,它必须同时相应削减私人物品的生产。这样,当资源配置从G点向E点移动时,公共产品的生产增加了,但私人产品的生产却减少了。而在I点,资源配置的结果低于生产可能性曲线,它表明该社会没能有效地配置它的资源,因为该社会是能够同时生产出更多的公共产品和私人产品的。相反,N点表明该社会试图生产的公共产品和私人产品都超过了可利用资源的限度,处于生产可能性曲线的上部,因而在实际上是做不到的。

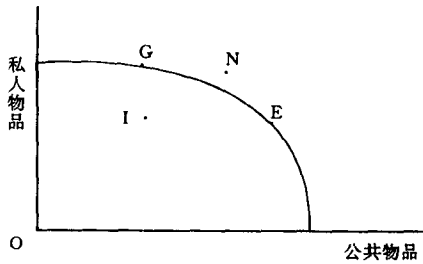


图 1-1

二是研究既定的公共资源在各项公共产品与服务之间如何分配，即多少公共资源应用于国防，多少应用于教育等。这个问题与上个问题同样重要，同时也可用类似于上个问题的方法来分析，即可用公共部门生产可能性曲线来作出选择。

2. 如何生产？这个问题考虑的是，什么时候政府应直接负责那些由公共部门提供的产品的生产？什么时候政府应从私人企业购买这些产品？同时，许多产品由公共企业向私人提供，如电话服务、电力、公共交通等，这样做是否合理？在这个问题上，还有许多派生问题，如政府活动将如何影响企业的生产活动？例如，环境保护条例将限制企业产生的污染；企业为雇员所付的工资税将使得劳动力更为昂贵，从而迫使企业减少需要较多人力资源的生产技术和工艺等。

一般而言，某项公共物品既可由政府生产并提供，也可由私人生产并由政府提供；同时，政府也可参与私人物品的生产与提供。决定一项公共物品或私人物品应否由政府生产并提供，主要取决于这种做法对市场运行机制的经济效应。例如，自然垄断物品，既可由政府提供，也可由私人提供。由政府提供的好处是可以实现按边际成本定价，从而有利于资源配置效率的提高，但另一方面，由于政府部门运营效率相对较低，也带来了另一种效率损失，即 X 无效率；由私人部门提供的好处是由于私人部门运营

效率相对较高，从而可以避免 X 无效率，但与此同时，由于私人部门往往按垄断高价定价，易造成该产品定价过高和社会资源配置效率损失。因此在决定一项公共服务是否应由政府部门提供，主要取决于上述两种效率损失的各自大小。

3. 为谁生产？这是关于如何分配的问题。政府关于税收或社会福利纲领的决定，将影响着不同个人的收入和支出，同时政府也将决定何种公共产品被生产，从而使某些社会集团能够从某些产品的生产中获益，而另一些社会集团则可从另种公共产品的生产中获益。

4. 集体的决策是如何作出的？税收与公共物品的决策是从社会集体的角度共同作出的，是一种集体决策。集体决策与私人决策相比，是一个更为复杂的问题，它除了要考虑经济上的资源有效配置外，它还要考虑到分配上的公平问题。这牵涉到各种政治力量，各种政体结构，甚至还有多种立法程序间的制约平衡问题。目前主要研究如何在西方的议会民主体制下作出社会决定的公共选择问题，已成了西方财政学的一个重要研究领域。

第二章 市场失灵和政府经济活动的范围

上一章已经指出，公共财政总是与市场失灵紧密联系在一起，因而分析公共财政的活动范围问题离不开对市场失灵的分析。本章首先分析完全竞争（即不存在市场失灵）条件下的资源配置问题。进而从现实生活中很难满足完全竞争的条件，推出市场失灵，并进一步分析公共财政的活动范围。最后一节则分析了政府失灵的问题。

第一节 完全竞争下的资源配置

一、资源配置效率标准

当代西方经济学家通常以帕累托最优作为资源配置效率的标准。所谓的帕累托最优是指资源配置达到这样一种状况，此时不可能通过资源的再配置，来使某些人过得更好的同时又不使别人过得更坏。

为了用图示方式来说明经济的帕累托效率问题，可以简单地假设一个只有两个人存在的经济。这两个人可以称为甲与乙。为了确定某个人的生活状况，可以使用效用水平来表示。那么，在给定了甲的效用水平的情况下，乙的生活能达到什么程度，即能够达到多高的效用水平？对此，我们可以用效用可能性曲线来表示。它表明在给定甲的效用水平下，乙能达到的最大效用水平。图 1—2 即为效用可能性曲线图。

图 1—2 中，若经济处于效用可能性曲线上，即表明经济已处

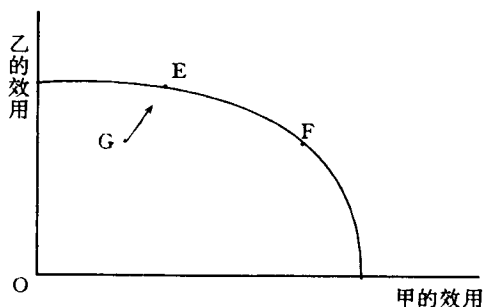


图 1-2

于帕累托最优状态，此时不可能在提高甲的效用水平的同时（如从 E 点移到 F 点），又不损害乙的效用水平。但若经济处于 G 点，则将资源配置状态由 G 点移到 E 点可同时提高甲和乙的效用水平，这表明 G 点并非为资源配置的帕累托最优。

二、帕累托最优的实现条件

为实现帕累托最优，应满足以下三个条件：（1）各个人的产品边际替代率相等；（2）不同产品生产的边际转换率相等；（3）不同产品生产的边际转换率等于社会边际替代率等。

1. 各个人的产品边际替代率相等，这又称之为交换效率。它主要解决在社会可供消费的物品为既定的情况下，如何实现消费者效用最大化。

所谓的边际替代率 MRS (*Marginal rate of substitution*) 是指减少一单位的某种产品消费，需要增加多少其他产品才能维持消费者效用水平不变。对于任何一个消费者 i 来说，两种商品 A 、 B 的边际替代率 $MRS_{a, b}$ 可表示为：

$$MRS_{a, b} = X_a / X_b$$

其中， X_a 为消费者在减少 X_b 单位商品的消费时，为保持效用水平不变，所需增加的 A 商品的消费量。因此 $MRS_{a, b}$ 也就是在效用水平不变的条件下，所愿接受的两种商品的交换比率；它

等于一个人消费的两种商品所提供的边际效用 (MU) 的比率:

$$MRS_{a,b} = MU_a / MU_b$$

在帕累托最优时, 对于任意两个消费者 i 、 j 来说, 应有商品 A 和 B 的边际替代率相等, 即:

$$MRS^i_{a,b} = MRS^j_{a,b}$$

这意味着二人的边际效用比率也相等:

$$MU^i_a / MU^i_b = MU^j_a / MU^j_b$$

若两人的边际替代率不同, 效用无差异的交换比率不同, 两个消费者之间继续进行交换, 对双方就都是有利可图的, 可以提高双方的效用水平。

2. 对于任意两种生产要素来说, 在任何场合, 出于任何目的使用它们的时候, 其边际技术替代率相等。这实际上是解决在社会资源总量一定的情况下, 如何实现社会产出最大化。这种效率要求又称之为“生产效率”。

设任意两种生产要素分别为 L 和 K ; 它们的边际技术替代率 ($MRTS$) 指的是在保持产量不变情况下少使用一单位一种要素, 所需增加使用另一种要素的数量。上述边际条件是一个一般形式; 当把它应用于不同的情况下时, 它就具有不同的具体含义。基本上, 它包含以下两方面的要求:

(1) 生产两种产品 (A 和 B) 的两种要素的边际替代率相同, 即:

$$MRTS^a_{L,K} = MRTS^b_{L,K}$$

如果二者不相同, 生产者就可在生产中增加技术替代率较高的那种要素的投入量, 节省下另一种要素投入另一种生产, 使后者产量增加。

(2) 生产同种商品的不同生活者 (α 和 β) 所使用的两种要素的边际替代率相等, 即:

$$MRTS^{\alpha}_{L,K} = MRTS^{\beta}_{L,K}$$
 如果上述两种边际替代率不等, 减少一

个企业内的某种要素的投入量，投入另一企业，就可使社会总产出增加，实现“帕累托改进”。

3. 任意两种物品的边际转换率 (MRT) 与它们的消费中的边际替代率 (MRS) 相等。即：

$$MRT_{a,b} = MRS_{a,b}$$

这里的边际转换率 (*Marginal rate of transformation*) 的特定含义是：对于两种物品 A 和 B ，一个经济社会多生产一单位 A (或 B)，所必须减少生产 B (或 A) 的数量。因此，它就相当于通常所说的“机会成本”的概念。而消费的边际替代率，指的则是消费者增加一单位 A 的消费，减少一定量 B 的消费，其效用满足程度不变；或者说，按照这一边际替代率改变消费结构，对他来说，其效用水平与改变之前相比是“无差异”的。

上述边际条件的涵义在于：此时改变社会生产结构，已不再能使社会福利有所提高；这时的社会生产结构，就是与消费需求结构相适应的最优结构，故又称之为“产品组合效率。”

三、市场均衡与帕累托最优

福利经济学第一基本定理认为：在如下五个必要条件满足的情况下，则市场均衡的结果是“帕累托最优”的。这五个必要条件是：

1. 行为的一致性。即作为消费者或生产要素所有者的个人，都一致地使用等边际法则，使其购买物品或销售物品与劳务所得的效用最大化；同样地，生产者也一致地追求利润的最大化，使生产因素的组合效率最大化。

2. 众多的购买者与销售者。如果在市场中，只有少数的销售者，则每一销售者的活动，都可能影响市场价格的及销售者的边际收益。社会的需求线与销售者边际收益线 MR ，就会向右下方倾斜，结果利润最大化的产量会小于“最小成本”解。

3. 生产要素的充分移动。这主要是指每一种生产要素都必须