

21世纪高等院校简明实用教材
省级精品课程教材 省级重点建设学科

公共财政学

PUBLIC FINANCE

蒙丽珍 古炳玮 编著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

F810/66

2007

21 世纪高等院校

省级重点建设学科

省级精品课程教材

公共财政学

蒙丽珍 古炳玮 编著

封面

SMI

编号

分类

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 蒙丽珍 古炳玮 2007

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政学 / 蒙丽珍, 古炳玮编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2007. 12

ISBN 978 - 7 - 81122 - 211 - 1

I. 公… II. ①蒙…②古… III. 公共财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 176118 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连天正华延彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm

字数: 322 千字

印张: 11 1/2

2007 年 12 月第 1 版

2007 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 蔡 丽

责任校对: 尹秀英

封面设计: 张智波

版式设计: 孙 萍

ISBN 978 - 7 - 81122 - 211 - 1

定价: 20.00 元

前 言

20 世纪 90 年代末期至今是我国高等教育迅猛发展的重要时期。短短几年间我国高等教育规模发展实现了历史性跨越,取得了突破性进展。全国高等学校招生规模位居世界第一,我国高等教育已经步入了大众化发展阶段。当前,我国高等教育由数量扩张进入质量提高的新时期。面对新的形势,高等教育要适当控制高校招生增长幅度,相对稳定招生规模,把发展高等教育的积极性引导到提高质量上来,把重点放在深化教育教学改革上来。教学理念要实现从重视学历向重视能力转变,从重视知识传授向重视素质培养转变。高校教学必须贯彻科学发展观的要求,注重培养大学生的可持续发展能力。因此,要重视教学方法的探索和改革,注重大学生观察、判断、分析实际问题等思维能力的锻炼和培养。课堂教学不应只注重传授知识,还要让学生在课堂上作为主人参与到教学活动中来,留有思考的余地,在尝试与体验中认识理论、学习知识、掌握技能,为大学生的健康成长铺就一条高速路。为此,我们在财政专业部分理论课中开展了“读、写、议、评”教学方法探索,形成了“读、写、议、评”教学方法的基本思路:丰富教学形式、重视能力培养、加强师生互动。具体操作流程分为四个阶段:导读阶段、写作阶段、讨论阶段、点评阶段。导读阶段主要是通过布置学生大量阅读课外的专业书籍及文章,增加专业方面的信息量,拓宽视野,帮助学生打下牢固的理论基础。写作阶段重点是培养学生归纳及写作能力,写作的形式应多样化,可以是读书心得、观点综述、专业论文等。讨论阶段是通

过组织课堂讨论，促进学术交流，实现互动式教学，提高学生的口头表达能力。点评阶段包括学生互评与教师评议，在讨论的基础上，学生之间相互评议，交流经验，共同提高。

本教材就是总结我们在财政学教学改革经验的基础上编著而成的。其呈现的特点是：将传统的理论教学与实践教学、案例教学、讨论性教学为一体，强调学生对教学的参与性，重在学生自主能力的培养。我们在“读、写、议、评”教学方法的实践基础上，尝试在体例上有新的突破，每章都分为内容提要、引言、正文、案例讨论、推荐阅读资料、复习重点六个部分。推荐阅读资料是建议布置给学生课外阅读的内容。书后附录的“学生写作建议”供任课教师布置作业时参考。案例讨论题可以由师生在使用时灵活选择。复习重点是指导学生在复习时应着重掌握的内容。本书面向财经类各本科专业，力图把财政基本理论和知识讲清，难度适中，文字通俗易懂，便于教师讲授和学生自学。内容上以最新的材料为基础，紧密结合我国改革开放及构建社会主义和谐社会的实际，向学生介绍当前财政改革和发展的生动实践和最新的理论成果，为他们认识社会打开一扇窗口，开启智慧之门，拓宽通往成功之路，同时深化所学知识，巩固专业理论。

全书由广西财经学院副院长蒙丽珍教授策划、审稿，并负责编写第一、九、十二章，广西财经学院古炳玮负责编写第二至第八章、第十和十一章，并编写案例讨论部分。

在教材编写过程中，我们参阅、借鉴了部分书刊资料、新闻报道、理论界研究成果，在此表示衷心感谢。由于主客观条件的限制，书中定有疏漏和不足，恳请读者批评指正，以便修正和完善。

编 者

2007年10月

目 录

第一章 公共财政理论	1
内容提要	1
引言	1
第一节 公共产品	2
第二节 中国建立公共财政体制的必要性	6
第三节 财政职能	10
第四节 财政学的学习方法	12
案例讨论	14
推荐阅读资料	20
复习重点	21
第二章 公共财政支出	22
内容提要	22
引言	22
第一节 公共财政支出的内容	23
第二节 公共财政支出的分类	24
第三节 财政支出规模	27
第四节 财政支出增长理论	31
第五节 财政支出原则	34
案例讨论	37
推荐阅读资料	43
复习重点	44
第三章 购买性支出	45
内容提要	45
引言	45
第一节 行政管理支出	46

第二节 国防支出	54
第三节 教育支出	60
第四节 其他社会事业支出	68
第五节 投资性支出	82
案例讨论	89
推荐阅读资料	94
复习重点	95
第四章 转移性支出	96
内容提要	96
引言	96
第一节 社会保障支出	98
第二节 财政补贴	112
第三节 税式支出	117
案例讨论	123
推荐阅读资料	128
复习重点	128
第五章 公共财政收入	129
内容提要	129
引言	129
第一节 公共财政收入的形式和结构	130
第二节 公共财政收入的规模	136
第三节 提高公共财政收入的质量	138
案例讨论	141
推荐阅读资料	145
复习重点	145
第六章 税收收入	146
内容提要	146
引言	146
第一节 税收的含义和特征	147
第二节 税收的职能	148
第三节 税制要素	150

第四节 税收原则·····	157
第五节 税收负担及转嫁·····	165
第六节 税制改革·····	173
案例讨论·····	183
推荐阅读资料·····	188
复习重点·····	189
第七章 非税收入·····	190
内容提要·····	190
引言·····	190
第一节 非税收入概述·····	191
第二节 行政事业性收费·····	200
第三节 基金收入·····	203
第四节 其他收入·····	206
案例讨论·····	210
推荐阅读资料·····	213
复习重点·····	213
第八章 国债·····	214
内容提要·····	214
引言·····	214
第一节 国债的产生和发展·····	215
第二节 国债的功能·····	219
第三节 国债制度·····	221
第四节 国债规模·····	224
案例讨论·····	230
推荐阅读资料·····	235
复习重点·····	235
第九章 公共预算·····	236
内容提要·····	236
引言·····	236
第一节 公共预算概述·····	237
第二节 公共预算程序·····	238

第三节 预算制度改革	246
第四节 预算管理体制	250
案例讨论	258
推荐阅读资料	265
复习重点	266
第十章 财政政策	267
内容提要	267
引言	267
第一节 财政政策及类型	268
第二节 财政政策目标及工具	269
第三节 我国改革开放后的财政政策	271
案例讨论	278
推荐阅读资料	281
复习重点	282
第十一章 财政管理及改革	283
内容提要	283
引言	283
第一节 财政管理概述	284
第二节 财政信息化	291
第三节 国有资产管理	295
第四节 财政管理改革	302
案例讨论	317
推荐阅读资料	323
复习重点	324
第十二章 国际财政关系	325
内容提要	325
引言	325
第一节 国际财政关系概述	326
第二节 国际贸易与财政关系	328
第三节 国际财政援助	331
第四节 国际财政协调	339

案例讨论·····	352
推荐阅读资料·····	354
复习重点·····	355
参考文献·····	356
学生写作建议·····	357

第一章

公共财政理论

内容提要

公共产品理论是公共财政的基础理论。在本章中,主要介绍公共产品的内涵、特征、分类,公共财政的定义,财政的职能。为帮助大学生尽快迈入财政学的大门,对财政学的学习方法作了简要介绍。后面设计的案例讨论题将加深大家对公共财政基本理论的理解。

引言

2007年春天召开的全国人大、全国政协会议备受关注,其中一个热点问题就是民生问题,其实质是公共产品的提供问题。在建设社会主义市场经济的道路上,究竟哪些由市场提供、哪些由政府提供,争议颇多。有必要弄清什么是公共产品,哪些是公共产品。本章就是围绕这个问题进行阐述的,希望能帮助大家解答这些问题。比如,参观人民大会堂是否应当收费,研究生教育是否需要交费,这些问题都涉及人民大会堂、研究生教育是不是公共产品,如何提供,只有搞清这个问题,才能确定是否应当收费。2007年中央电视台两会报道的平民化,其原因是多方面的,它与两会议题的大众化以及代表表现的平民化息息相关。我们不难发现,2007年虽不换届,两会却不寻常,事关国计民生的系列

问题，如看病难、上学贵、食品安全不过关、房价偏高、社会保障不足、就业压力大、农民收入不高等都是老百姓所热切希望解决的问题。而如何让公共财政向民生倾斜，如何提供更多教育、医疗、社保等公共产品，以及房价、医改、低保、合理配置教育资源、提高就业率、调节收入差距等话题，也是2007年代表、委员所热议的话题。此外，新农村建设也涉及农村公共产品提供问题，入学择校费的收取涉及公共产品提供问题，人才市场提供的服务应不应当收费涉及政府活动范围，如何理解财政部部长所说的“让公共财政的阳光照耀13亿国人”的观点，让我们看看专家、学者的研究成果吧。

第一节 公共产品

一、什么是公共产品

公共产品是指具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性的产品。

一个经典的案例是：黑夜，在茫茫的大海上，有一座灯塔，它为过往的船只提供光明，引导它们绕过暗礁，安全地航行。很多船只都因此得到了利益，但它们却没有付费。而灯塔的主人也无法准确地判别哪艘船“偷看”了灯塔发出的光线，并去收取相应的费用。

在市场上，我们购买了别人的商品或是接受了别人的服务，是要付钱的，而在这里，市场经济条件下普遍适用的交换关系为什么不存在了呢？原因在于，灯塔具有“公共性”，或者说它是一种“公共产品”。

公共产品包含的种类很多，除灯塔之外，像国防、法律、社会治安、消防、道路、教育、基础科学研究、气象服务等，也都属于公共产品的范畴。与公共产品相对应，我们平时所购买的一些商品，如食品、衣服等则被称为“私人产品”。

二、公共产品的基本特征

公共产品具有两个基本特征，也是公共产品与私人产品的本质区别：

一是公共产品具有消费（或使用）上的非竞争性——就是可以由多人共同消费，而不影响其效用。比如说路灯，你可以用它来照明，我也可以，而且任何人对它的消费，并不影响其他人的消费效果。相比之下，私人产品就不能供许多人同时消费。一套衣服，你穿了我就不能穿，一块蛋糕，我吃了你就不能吃。从另一个角度分析，一般的商品，多一个人消费，产品成本就会提高，比如家里多来一个人，做饭就得多下一些米。用数学公式来表示，当消费者为 X 时，成本为 C ，当消费者为 $(X+1)$ 时，成本为 C_1 ， $C_1 - C = \Delta C > 0$ 。而我们又发现有些东西并不因为消费者的增多而增加成本。如一个班 50 个人，或者 49、51 个人，都是一个老师上课，一个教室，同样的教学设施，也就是说增加一个消费者，增加的成本 $\Delta C = 0$ ，边际成本为零。又如，不论我国是 10 亿人，还是 12 亿、13 亿人，军队人数并没有跟着增加，国防军费与保卫的国民人数没有直接对应关系。

二是公共产品在受益上具有非排他性——就是无法将任何人排除在受益的行列之外。公共产品一旦生产出来，不管你是否支付了费用，都可以自由地消费，而无须经过某一个人或组织的批准。像大海上灯塔发出的光亮，根本无法阻止过往的任何一艘船看到。而私人产品的受益则具有排他性，只有支付了费用，你才能受益。比如你想拥有一台电冰箱，那就得花钱买，否则，就别想得到它。又如，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。大家去看过城市广场的喷泉没有？太美了！你看的时候交钱了吗？那是谁出钱建的呢？既然那么多人喜欢看，为什么没有商人出钱建，然后向游人收费呢？我们知道，企业生产产品出售时，谁支付钱就给谁，没交钱就享受不到，排他性很明显。但要想让交钱的人才看到喷泉，不交钱的看不到，就得将喷泉围起来，这需要比较大的费用，可能接近甚至超过收取的费用，那么商人就没有动力出钱建喷泉了。

公共产品跟私人产品之所以不同，根本原因在于它的不可分割性。一种私人产品，比如说一块面包，我们可以用多种不同的办法，将它分给 10 个人享用；而桥梁和道路只有作为一个整体才能发挥作用。如果将它锯成若干段分给居民，让他们各自搬回家，那就失去了它原有的

作用。

此外，公共产品还具有外部性特征。外部性也叫外部效应，是指在实际经济活动中，生产者或消费者的活动对其他生产者或消费者带来的非市场性影响。这种影响可能是有益的，也可能是有害的。有益的影响称为正外部性；有害的影响称为负外部性。正外部性的例子很多，如墙内开花墙外香；一所大学范围很大，运动场也多，于是周围的居民都来散步或锻炼。负外部性的例子有：一户人家煮臭豆腐臭气熏人，邻居叫苦不迭；化工厂对环境的污染等。电视剧《省委书记》中有这样一个故事：一个县里有一家工厂偷偷排放工业废水，造成下游环境污染，但受到地方保护，原因是这家工厂每年给县财政带来几百万元收入。事情曝光后，该县领导说：这几百万元对于一个穷县来说非常重要，小学的校舍盖好了，失学儿童可以上学了，下岗工人可以就业了，而县领导自己一分钱的好处费也没有拿过。表面看，领导的动机是好的，但给下游的居民带来了不好的效果。

由于人通常首先考虑自身的利益，就出现了不愿意为公共产品付费，总想让别人提供后自己免费享用的行为，现代经济学称之为“搭便车”，就像乘公共汽车，却不想买车票一样。结果是什么呢？每个人都指望别人做好事自费提供公共产品，自己坐享其成，结果谁也不生产，最终导致公共产品的供给量为零。因此，楼道上的路灯、公用厕所的灯泡总是没人去换。由于每个人都有占便宜的动机，容易产生搭便车行为，所以经济学家认为，公共产品不可能像私人产品那样通过自由市场来实现最优配量。因此，我们平时使用的公共产品，往往大多是由政府或集体来提供的。古代有“凿壁偷光”的故事，从经济学上讲，实际就是“搭便车”现象，自己不掏钱，却得到光亮。

综上所述，公共产品具有非竞争性、非排他性、不可分割性、外部性几个特征，它们是判断一个产品是不是公共产品的重要依据。

需要特别指出的是，公共产品并不是我们经常说的公共财产，这是两个差别较大的概念。公共财产一般是指有形的物品，是看得见、摸得着的，是指产权属于国家或集体的财产。而公共产品既包括有形的产品，也包括无形的产品和服务，如文化、教育、卫生服务等。它不是根据所有权来划分的，而是根据上述两个基本特征来界定的。

三、公共产品的分类

(一) 纯公共产品与准公共产品

(1) 纯公共产品：同时具有非排他性和非竞争性的产品。

(2) 俱乐部产品：消费上具有非竞争性，但却可以轻易地做到排他，即不付费者可以被排除在消费之外的产品。

(3) 公共资源：消费上具有竞争性，却无法有效地实现排他，即不付费者不能被有效地排除在消费之外的产品。

俱乐部产品和公共资源又合称为准公共产品。

(二) 混合产品和公共中间品

混合产品就是同时具有公共产品性质和私人产品性质的产品。后者是指未被最终消费，而是被用作投入，进入生产过程的公共产品。

(三) 全国性公共产品和地方性公共产品

按照公共产品的受益范围，可以把公共产品划分为全国性公共产品和地方性公共产品。

(1) 全国性公共产品：是指由全国居民享用的公共产品，包括国防、外交、宏观调控、全国范围的环境保护等。

(2) 地方性公共产品：是指由某一区域居民享用的公共产品，包括社会稳定、教育、绿化、市政设施等。

四、公共财政

(一) 公共财政的定义

公共财政可以定义为在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式。

公共财政是为市场提供公共产品和服务的政府分配行为，它是市场经济条件下政府财政的基本选择与必然要求，是与市场经济相适应的财政模式或类型。它仅存在于市场经济环境中，其活动范围限于市场失灵的领域。

(二) 公共财政的提出

1978年以前，由于意识形态方面的原因，在我国，“公共财政”基本上是资本主义财政的代名词，且将其等同于“吃饭财政”，以区别于当时我国计划经济时代财政投向无所不包的生产建设财政。随着市场化

改革的推进，特别是社会主义市场经济改革目标的确立，人们逐渐转变了对于公共财政的认识，公共财政的改革和建设提上了议事日程。

近年来的一系列财政支出和收入改革，都是直指公共财政建设目标的。在财政支出上，逐步退出一般竞争性领域，将更多财政资金投向公共设施、教育、医疗、养老、科研等市场失灵的领域。在财政收入上，税收已经成为我国最主要的财政收入，税制也尽量做到对不同经济主体一视同仁。财政收支管理得到加强，部门预算、政府采购制度、国库集中收付制度、税收征管制度等都按照公共财政的要求，或建立起来，或得到了进一步的完善。财政转移支付制度的建立，促进了区域间基本公共服务的均等化，保证了最低水平公共服务的提供。更有意义的是，我国对农村实行了“少取、多予、放活”的政策，取消了农业税，加大了对“三农”的投入。让公共财政的阳光照耀到全国，让城乡居民享受同样的公共服务，是我国公共财政建设中值得大书特书的一笔。

我国正处于经济社会的转型时期，人民群众日益增长的公共产品和服务的需求与现实供给能力不足的矛盾突出。当前公共财政建设的重点不是创造新的制度框架，而是要进一步完善既有制度，保证既有制度在现实中得到贯彻执行。考虑到财力约束，需要分步实施，有重点地选择改革措施。

公共财政的实质是公共化，因此，城乡居民享受统一的公共产品和服务，是公共财政建设中最为核心的内容，应该成为下一步建设的重点。农村公共产品和服务提供不足，或具有与城市同类的公共产品和服务，但质量较差。城乡公共服务均等化，仅仅依靠农村，让农民自己来扭转，是不现实的。加大对农村的有效投入，是农村公共财政建设的重要内容，也是最终建立城乡统一的公共财政体制必须迈出的重要一步。

第二节 中国建立公共财政体制的必要性

1992年，中国共产党第十四次全国代表大会将建立社会主义市场经济体制确立为经济体制改革的目标。与此相适应，1998年全国财政工作会议提出建立公共财政体制的目标，公共财政的提出与市场经济有

着必然联系，也是水到渠成。1998 年全国财政工作会议上，财政部部长在讲话中第一次提出了建设公共财政的要求，他宣布，我国将在近几年内初步建立公共财政的基本框架。在 1999 年 3 月召开的九届二次全国人大会议上，财政部部长在《关于 1998 年中央和地方预算执行情况以及 1999 年中央和地方预算草案的报告》中再一次提出了构建公共财政的基本框架问题。党的十五届五中全会进一步明确将建立公共财政初步框架作为“十五”时期财政改革的重要目标。

一、中国建立公共财政体制的必要性

随着经济改革的深入，我国从计划经济体制逐步转到了构建市场经济体制上来，这就决定了我国的财政必须相应地从原有的计划型模式，转到市场型模式即公共财政上来。这样，建立公共财政，就不仅仅是财政模式的变革问题，而且它反过来直接引起我国政府行为的变革，是我国市场化改革进一步深入的关键性步骤，将大大地加速我国市场经济体制建立健全的进程。

（一）是中国社会主义市场经济发展的客观需要

在市场经济条件下，政府的作用重在弥补市场失灵和市场不能高效率发挥作用的领域，而不是取代市场。我国要发展社会主义市场经济，就必须构建与之相适应的财政模式——公共财政。随着我国从计划经济体制向市场经济体制的逐步转变，市场经济正在逐步取代计划经济。现代市场经济的一个共性就是不论什么社会制度下的市场经济，都是在国家宏观调控下发挥市场机制在资源配置中基础性作用的经济。在市场经济条件下，市场机制始终是国民经济的最基本的调节机制，它在资源配置中始终发挥基础性作用，所谓“物以稀为贵”就是这个道理。政府的宏观调控不是取代市场，而是必须建立在市场和市场机制作用的基础之上。我国经济体制的转变和市场经济的逐步建立，客观上要求我国的财政必须从计划经济时期的生产建设型财政向社会主义公共财政转变。就目前而言，应着手构建公共财政的基本框架。

（二）是我国财政职能转变的需要

传统的财政理论把财政职能归纳为：分配职能、调节职能和监督职能。对财政职能的这种概括是与我国传统的计划经济实践相吻合的。随着我国财政从生产建设型财政向公共财政的转变，我国的财政职能必须