

公共

财政学

蔡文平 主编

◎ 中国财政学教材系列 ◎

北京出版社



中共北京市委党校成人教育统编教材

公共 财政学

薛文平◎编著

◎ GONGGONG CAIZHENG XUE ◎

北京出版社

圖書在版編目 (CIP) 數據

目 录

第一章 公共财政概述	(1)
第一节 公共财政的涵义	(1)
第二节 公共财政的客观必然性	(21)
第二章 公共财政职能	(26)
第一节 公共财政的资源配置职能	(26)
第二节 公共财政的收入分配职能	(37)
第三节 公共财政的稳定经济职能	(43)
第三章 公共支出	(47)
第一节 财政支出的分类	(47)
第二节 财政支出效益分析	(52)
第三节 财政决策的民主化与法制化	(61)
第四节 政府购买性支出	(67)
第五节 政府转移性支出	(84)
第四章 公共收入	(96)
第一节 公共收入概述	(96)
第二节 税收：公共收入的主要形式	(105)
第三节 公债：有偿性的公共收入形式	(112)
第四节 国有资产收入：不稳定的公共收入	(115)
第五节 费收入和其他收入	(122)
第五章 税收理论	(126)
第一节 税收原则	(126)
第二节 税种分类	(132)
第三节 税制结构的设计	(139)

第四节	税收负担与税负转嫁	(144)
第六章	税收制度	(151)
第一节	商品税	(151)
第二节	所得税	(170)
第三节	财产税和其他税种	(194)
第七章	公债的运用与管理	(206)
第一节	公债运用原则理论的演进	(206)
第二节	公债的种类与发行	(212)
第三节	公债的还本付息	(226)
第八章	政府预算	(232)
第一节	政府预算的含义及形成	(232)
第二节	政府预算的平衡与赤字	(235)
第三节	政府预算体系	(237)
第四节	政府预算的编制、执行与决算	(245)
第五节	我国的政府预算改革	(252)
第九章	政府间财政关系	(260)
第一节	概述	(260)
第二节	分税制和转移支付制度	(266)
第三节	中国分税制改革	(275)
第十章	财政政策	(286)
第一节	财政政策的含义	(286)
第二节	财政政策目标与工具	(292)
第三节	财政政策的传导和效应	(299)
第四节	财政政策与货币政策的配合	(306)

第一章 公共财政概述

第一节 公共财政的涵义

一、什么是公共财政

所谓“公共财政”，是指国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动，它是与市场经济相适应的一种财政类型和模式。它包括两个基本点：1. 它是具有“公共”性质的国家财政或政府财政，财政的“公共性”的具体体现，就是“为市场提供公共服务”；2. 它是财政的一种类型或模式。

人类活动中存在着一种现象，就是国家或政府每天都在进行收支活动。如每天我们周围都存在着的收税现象，这是政府在取得收入；而每天政府都要安排支出，用于某些单位和项目的需要，这些就是“政府分配”活动。这类现象在不同的国度和地域，有的存在了几千年，有的存在了几百年。在我国，人们使用“财政”这一名称来称呼这类活动。可见，“财政”就是指国家或政府的收支活动或经济活动，这就是我国财政学上“财政”的本质问题。依据我国财政学的解释，财政的本质“是以国家为主体的分配关系”，也就是说财政是国家或政府的分配活动。

如同我国财政学所指出的那样，这一“财政”的定义，只是针对“财政一般”而言的。也就是说“以国家为主体的分配”对于历史上存在的所有国家财政都是适用的。在不同的经济体制下，都存在着国家或政府的分配活动或经济活动，即“财政”

的存在。但是，不同的经济体制，决定着不同的财政性质，从而形成不同的财政类型，也就是人们所说的“财政特殊”。这是经济对财政具有决定作用的集中体现。

公共财政是与市场经济相适应的财政类型。公共财政也是政府进行的分配活动或经济活动，这是它与自然经济和计划经济下的财政所共同具有的性质。但是，公共财政只能为市场提供公共服务，这又使得它不同于只为君主私人服务的自然经济下的财政，或只为国家服务的计划经济下的财政。这样，“公共”就是市场经济所给予市场型财政的根本性质。

为市场提供公共服务，是市场经济对政府及财政提出的根本要求。对于市场经济来说，政府及其财政提供的公共服务是必不可缺少的，这是市场活动必须具备的“外部条件”；反过来，市场也必须将政府及其财政的活动限制在一定范围和规模内，才能避免政府和财政对市场的危害。因此，“为市场提供公共服务”就成为市场经济下财政的根本性质。

尽管“公共财政”仍然是财政，但它又只是财政的一种，是与市场经济相适应的财政类型与模式。为市场提供公共服务，就是公共财政区别于其他财政类型的根本性质，自然经济下的“家计财政”和计划经济下的“国家财政”都不具有这一性质。在市场经济下，提“公共财政”问题，就不是财政与市场相适应的问题，而是“公共性”与“市场性”相适应的问题。可见，公共财政问题的关键和要害，是“公共性”问题。作为政府财政，在市场经济下直接涉及的根本问题，就是如何处理政府与市场的关系问题，如何规范政府及其财政的活动使之适应市场经济的根本要求的问题。建立公共财政模式，就是要以“公共性”作为根本准则，去约束和规范政府及其财政与市场的关系。

因此，只要存在着市场经济，财政就必然会向“公共化”转化与演变，从而最终成为“公共财政”，这是市场经济对财政根本决定作用的体现；反之，如果财政不能转向“公共化”，没

有真正成为公共财政，那么市场经济体制也是不可能真正建立的。换句话说，如果在市场经济下财政不能公共化，它将影响和阻碍经济的市场化进程，使得市场经济无法建立，或者即使勉强建立了，最终也是要消亡的。

二、公共财政的特点

经过数百年的发展而逐步形成的公共财政，显然是依据市场经济的根本要求而脱胎换骨地改造了自己，形成了符合市场经济根本要求的内容与特征。那么，公共财政具有哪些基本的特点呢？主要有：一是弥补市场失效的财政，即它处于市场活动之外，为市场的正常和正当活动提供必不可少的服务；二是为市场活动提供公平服务的财政；三是非市场赢利性的财政，即只能以社会利益为自己首要的活动目标；四是法治化的财政。正是通过法律形式，才使得社会公众真正对政府财政行使着决定、规制、约束和监督的权利，使得此时的财政真正成为“公共”财政。这四大基本特征分别从不同的侧面，共同地表现了此时财政所具有的“公共性”。下面将分别加以详细介绍。

（一）弥补市场失效的财政

整个社会有两大系统：市场与政府。财政是政府的分配活动或经济活动，因而市场经济下财政的首要问题和根本问题就是政府与市场的关系问题。那么，市场经济下政府与市场应该有着什么样的关系？用一句通俗的话来说，就是“市场能干的，政府就不要去干；市场不能干的，政府就要去干”。政府及其财政只能干市场不能干而又需要干的事，只能站在市场活动之外为所有的市场活动提供服务，从而表现为一种“公共”的活动。

1. 市场机制发挥作用的领域

市场能够有效地配置资源或正常发挥作用的领域，就是“市场能干”的，也就是政府及其公共财政不应插手的领域；反之，就是“市场不能干”的，也就是政府及其公共财政应该插手的

领域。

“效率”问题是经济体制首要的和基本的问题。市场经济作为一种经济体制模式，其核心问题，是社会资源的配置问题。人类社会数千年的文明史充分证明，市场经济是最有效率的，即具有最佳配置社会资源的能力。因而是一种与较高经济发展阶段相匹配的体制形态。

市场经济之所以比其他经济体制更有效率，在于市场机制对资源配置起基础性作用。依据经济学的分析，在完全和充分竞争状态下，市场机制是能够引导社会资源和要素达到最佳配置格局的。这样，在市场经济条件下，市场机制能够正常和正当地发挥作用的领域，就是“市场能干的”，这只能是企业和个人活动的领域。这也正是政府和财政不能干预和介入的领域，或者说就是政府和财政不能开展活动的领域。这是因为，与企业和个人以市场手段来开展活动不同，政府和财政的活动是以计划手段和行政方式进行的。当政府和财政介入“市场能干的”领域，也就是用计划和行政手段调整市场机制的作用。所以，“市场能干的，政府及其财政就不要去干”这点，对于市场经济来说是至关重要的。计划经济就是以计划和行政手段全面取代市场机制，全面地对社会资源进行计划配置。这就可以说，在市场能干的领域，政府和财政介入了多少，市场经济就被否定了多少；介入多大程度，市场经济就被否定了多大程度。这在市场经济下显然是不允许的。

2. 市场失效、政府及其财政的介入

为什么市场经济下政府和财政活动仍然存在呢？这是因为市场经济天然存在若干“失效”状态，市场机制并不能在任何场合和领域都能有效配置资源和发挥作用。这就产生了“市场失效”问题，即所谓的“市场不能干”的问题。正是市场失效的存在，决定了需要计划机制或行政手段发挥作用，需要政府的直接介入来弥补这些失效状态，以确保市场的正常运转。

市场失效也称为“市场失灵”、“市场失败”、“市场缺陷”等，它指的是在市场充分发挥其基础性资源配置作用的基础上，市场无法有效配置资源，或难以正常发挥作用的状态。

市场失效包含着以下若干基本含义：①它是“市场”的失效状态，也就是仅仅是市场经济中存在的某种状态，是相对于市场有效运行状态而言的。在自然经济和计划经济条件下，从总体上看“市场”本身就不存在，也就无所谓“有效”与“失效”的问题。②市场的这类失效状态，是在一切活动首先考虑由市场承担，而市场在没有人为干预的情况下，仍然无法履行相应的职责之时，这才是市场失效状态。③它是天然的失效，而不是人为干预市场、限制市场和否定市场的产物。在计划经济条件下，也存在着商品货币因素和市场交换形式，但这些因素和活动的总和并不构成市场经济体制，其根本原因就在于人为地否定了这些因素和活动的市场交换实质，留下的只是国家以计划方式配置社会资源进行服务的商品货币经济外壳，所以此时的经济体制是计划经济，而不是市场经济。

归纳起来，市场失效的表现状态主要有：①公共物品的存在。“公共物品”指的是具有共同消费性质的服务。从财政角度看，公共物品就是政府为市场提供的公共服务。②外溢性的存在。“外溢性”是指人们的行为对他人产生的利益或成本影响。③规模报酬递增的存在，它必然产生“自然垄断”的结果。④风险与不确定性状态的存在。⑤社会分配不公。即在特定时期内所存在的与当时社会公认的公平准则不相符合的收入、财富和社会福利的分布状态。⑥宏观经济总量失衡。即市场经济在自发运行过程中所必然产生的失业、通货膨胀和经济危机等现象。

上述这些问题，由于它们都牵涉到社会成员的共同消费问题，仅仅依靠市场机制的自发作用，是难以解决的。即市场机制或者是无法配置资源，或者是难以最佳地配置资源，或者是无法正常发挥作用，从而处于市场失效状态。

然而，克服这些市场失效状态，又是确保市场正常运行的必不可少的前提与条件。这样，就必须寻求非市场的解决办法，这就要求政府及其公共财政的介入。因此，在市场经济条件下，市场失效是公共财政存在的经济根源。

市场失效大体上可分为两大类：

一类是市场机制难以将资源和要素配置于其间的活动。主要包括：①建立国家防务等活动。一个不具备应有规模和质量防务的国家是难以生存的，至少是无法保证和维护自己的正当利益的，整个国家和民族将直接或间接地处于被奴役、被欺辱的境地。②维持社会秩序等活动。一个社会如果没有必要的治安，充满暴力和骚乱，就谈不上正常的社会生活和正常的市场运转。③建造公共工程等活动。对于一个社会来说，建造防洪堤、下水道、道路、桥梁和路灯，清理垃圾，建立消防队伍等，都是不可或缺的。④为市场竞争提供必不可少的规则。⑤再分配以纠正社会不公程度。分配不公的社会是不可能保持稳定的。对市场分配的结果进行再分配，使之符合社会公平准则的要求和资本根本利益，缓和社会矛盾以保证市场的正常运转。⑥稳定宏观经济。宏观经济的周期波动，其受害对象是所有的社会成员。此时不仅贫困阶层将被抛入灾难的深渊，而且富裕阶层也将遭受严重的利润损失。因此，缓解经济周期的波动程度并减少其产生的危害，保持宏观经济的相对稳定增长，既符合市场、资本和社会全体成员的根本利益，也能避免市场经济制度崩溃。因此，宏观经济不稳定必须要求弥补市场失效。

另一类是市场机制能够配置资源和要素于其间，但由于价格信号的不正确而难以达到效率状态的市场失效。这类市场失效主要有：①外溢性的影响。外溢性有正负之分，无论是正外溢性还是负外溢性，只要其外溢效应超过一定的程度，较为严重地影响了社会经济生活的正常进程，就是必须弥补的市场失效。②自然垄断的影响。作为一种垄断，如果听之任之，则自然垄断者必将

通过垄断价格攫取超额利润，这是以全体社会成员的利益损失为代价，来增加少数几个乃至一个垄断者的利益。这就不仅危害着经济效率，而且还会产生严重的社会分配不公问题。因此，这一领域也是必须加以弥补的市场失效类型。

需要强调的是，并非所有的市场失效都必须弥补，只有当市场失效危害或威胁到市场的正常运转时，市场才会对政府提出弥补要求。

在充分尊重市场机制作用的前提下，仍有可能发生市场失效，这是由市场机制作用本身的特点所决定的。这样，依靠市场机制所采用的方式和手段，是无法克服市场失效的。政府及其公共财政恰好是以非市场的方式，按非市场的程序，在非市场的领域，以非市场的目的来展开活动的。这使得公共财政直接表现为市场的一种对立物和异己力量，从而可能干预、影响乃至否定市场活动。正因为如此，当市场本身无能为力，而只能依靠非市场的方式才能克服市场失效之时，具有非市场性的公共财政不仅必须存在，而且还能发挥强有力的弥补市场失效的积极作用。

3. 弥补市场失效，是公共财政活动的唯一准则

从根本上看，政府及其公共财政之所以能在市场经济的机体内存和发展，不在于它能够对市场的正常活动加以否定，而在于市场天然存在的失效状态需要得到有效的抑制和弥补，并且只有政府及其公共财政才能有效地进行这类弥补活动。从这个意义上说，没有市场经济，就没有公共财政；反之，没有公共财政，就没有市场的正常运转，也就没有市场经济。可见，市场经济不仅从根本上决定和约束着公共财政，而且也需要公共财政。弥补市场失效，就是公共财政在市场经济下存在的客观经济根源。

然而，公共财政的非市场性又具有对市场的直接危害力，这又决定了公共财政只能活动于市场失效的范围和领域内。这是因为，公共财政是凭借政府的政治权力来推行市场活动的，如果不是依据市场的根本要求行事，政府凭借其强制能力，完全能够

“为所欲为”地“插足”到市场正常活动的范围中去，这将发生所谓的“市场能干的事政府也去干”的后果。若政府不受约束地插手市场活动，市场经济的正常运行将被否定。

4. 公共财政活动的规模由市场决定

公共财政不能不顾市场能力提供过量的公共服务，过分地弥补市场失效，那将是以市场和资本让渡过多资源和要素给政府为代价的，将损害市场和资本的正常发展能力；反过来，如果公共财政活动过少，政府就无法提供必不可少的公共服务，市场和资本将无法正常运转，也将危及市场和资本的根本利益与长远发展。因此，公共财政的规模必须由市场来决定。

5. 市场失效准则

所谓“市场失效准则”，就是在市场经济下，政府及其公共财政只能以弥补市场所需纠正的失效状态作为自己的行为准则。只有市场失效的领域，才是公共财政可以介入的领域；只有为市场所要求而市场本身又难以有效或正常发挥作用的活动，才是公共财政必须开展的活动。也就是说，公共财政不应进入市场有效运行的领域，或者即使存在市场失效状态，但对市场正常运行没产生重大危害而能够容忍的市场失效活动，公共财政也不应介入。这样，“市场失效准则”的遵循，将确保公共财政既能为市场提供必不可少的服务，又避免了对市场不应有的干预和侵犯。

遵循市场失效准则的公共财政，是市场经济不可或缺的，将对市场的正常运行起巨大的推进作用。为此，公共财政必须从根本上服从、服务于市场经济。公共财政活动的领域、规模、内容和方式等，从根本上看都是由市场决定和认可的。过大、过小的税收和公共支出规模，都将危及市场正常运转而为市场所否定。

(二) 提供公平服务的财政

1. 为什么要提供公平的服务

政府及其公共财政对待市场活动主体的态度和方式，可以区分为“区别对待”和公平服务两大类。

在“区别对待”政策下，政府及其公共财政只着眼于和偏重于某些经济成分、某些社会集团和少数社会成员的利益，只着重支持或扶持某些部门、行业的发展，而压抑或否定其他一些部门、行业的发展，从而使得某些经济主体获得额外好处和利益，损害另一些经济主体的利益。这实质上都是政府以非市场手段对市场进行了不应有的干预，否定市场机制的有效配置资源的能力。因此，“区别对待”明显违背了市场经济的本质要求。

公平服务是指政府及其公共财政在为市场提供服务过程中的公正行为。这样，所有的市场主体都无法依靠政府权力而索取额外的价格和利益，也不会因为政府权力的干预而支付额外的费用。这就说明公平服务是与市场经济的本质要求相适应的。

市场经济是由无数的个人和企业的交换活动所组成的，它们形成了大大小小的集团、阶层，分属于不同的行业、部门、地区，开展着千差万别、形形色色的具体活动。这样，政府及其公共财政为社会成员和市场活动主体的服务，可以是有区别地进行的，即优惠某些集团、阶层、个人，而歧视另一些集团、阶层和个人；也可以是公平对待，即不管其经济成分、性别、种族、职业、出身、信仰、文化程度……乃至国籍的差异，只要他们遵守所在国的法律法规，依法经营纳税，政府及其公共财政都应当按照统一的标准和规格，以相同的态度和方式对待之。

2. 政府及其公共财政是市场公平服务的实现方式

(1) 公共支出。政府为市场提供服务，是通过公共支出直接形成的。为此，要确保政府服务的公平，首先必须具体体现在公共支出的安排和使用上。这就要求政府的支出必须着眼于所有的市场活动主体，而不是只考虑某一经济成分或某些阶层、集团、个人的要求和利益；必须以社会利益和公共需要为直接目的来安排公共支出。这样，市场经济活动才不会因为政府和财政的活动扭曲。

反之，如果政府的支出只是着眼于某些经济成分、社会集团和某些社会成员的利益，这种支出就不是公共支出。若打乱了原有的市场秩序和运行轨迹，其实质就是政府以非市场的方式直接介入和干预了市场的活动。

实际上，政府为市场活动提供的服务，只能是一视同仁的。譬如，政府的国防经费支出形成国家的防御体系，产生了国防这一纯公共物品。政府提供的这种服务，显然是对所有的社会成员提供保护的。此时显然不可能出现某些社会集团和成员享受了和平环境，而同一国家内的另一些社会集团和成员，在同一时期则处于战争状态下的状况。又如政府建造的防洪堤，显然是为可能遭灾区域内的所有社会成员提供的，而不可能是只对区域内的政府机构和国有企事业单位起保护作用，而让该区域内的非国有单位处于受灾状态。此外，诸如治安、城市环境美化、供水、供气、公共交通、路灯、垃圾清理、消防等，这些支出对所有国民均是公平的。

西方政府对私人及其企业的直接支出现象大量存在。典型的如各类社会保障支出，它直接向社会保障纲领的享受者个人发放；而大量的政府补助支出也直接投入到私人企业弥补其亏损。公共财政之所以向这些私人及其企业直接提供财力，并不是要增大它们的市场收益，而是通过向它们提供公共支出为整个社会服务，为市场整体的正常运转服务，这与政府直接建造防洪堤具有一样的功效。它并非是政府要通过自己的支出帮助这些人和企业在市场竞争中击垮对手，而是借助这些活动去实现其服务于整个社会和市场的根本目的。

我国计划经济时期的财政支出显然不是公共支出，此时财政支出的主要部分、基本内容和工作重心，全都放在对国有经济的投资上。这种只支持国有经济而歧视其他经济成分的财政支出政策，是促使整个经济国有化和计划化的关键手段之一。配合政府的其他经济政策，导致了“一大二公”计划经济程度的日益提

高和市场因素的不断萎缩。当然，计划经济时期政府和财政这样做是无可非议的，但在市场经济条件下这样做则是错误的。这也就是为什么改革开放以来，我国财政支出发生了根本变化的原因。

(2) 公共收入。政府的收入直接来源于私人和企业，在市场经济条件下，就产生了必须一视同仁地对待所有纳税人的问题，即政府对待一切市场主体，必须制定相同的税收法律制度。

在现实的经济活动中，流转税是针对市场交易行为征收的，不管价内税还是价外税，它总是直接加大了人们实际市场交易的成本和费用。这样，若额外减轻或加重某些集团和个人税收负担，前者无形之中压低了市场活动费用，后者则抬高了市场活动费用。这些都不是由于人们的市场努力达到的，而是政府非市场性手段干预的结果，显然是为市场所不允许的。

当然，在现实生活中税收公平并非绝对化。典型的如所得税的超额累进税率和零税率等，使得有的人要缴纳较多税款，有的则缴纳较少的税款，而有的不仅完全无须纳税，而且还要政府提供补贴。又如政府征收的消费税，只是针对少数品种的产品，如烟、酒等，而对其他产品则不征收。

这些表而上的不平等，其实是依据税收必须对市场活动一视同仁的基本要求确定的，其理由与对公共支出的分析相同。

对于若干税种来说，之所以要实行超额累进税率，依据税收经济学的基本原理，是基于效率、公平和稳定等原因综合考虑的。它体现了量力负担的原则，也有利于公平社会分配和稳定宏观经济。因而从根本上是符合市场经济的要求的，是有利于市场经济的正常有效运行的。

进一步看，在此基础上通过的有关税收法律，适用于一切市场主体，即所有的社会成员，只要发生了适用有关税法规定的纳税行为，就必须照章纳税。而对同一市场行为实行超额累进税率仍然是一视同仁的。

至于对若干特种产品征收消费税等，本身就是政府在贯彻自己对这些产品的“寓禁于征”的意图，如烟、酒等产品，也没有违背一视同仁原则。公共财政应当一视同仁地对待的市场活动，是正常的和正当的市场活动，是不产生社会危害的市场活动。至于那些对他人、对社会产生危害的产品，作为市场的产物，市场本身无力阻止，只有依靠政府的介入和干预才能较好地克服。严重危害社会的，政府应禁止；危害不那么严重的，政府则应限制。这就是政府为什么要禁毒品等，而对烟、酒等，政府则只是提倡人们减少消费的原因。因此，政府对某些产品征收消费税，本身就是一种对市场失效的弥补，并不违背对正常和正当市场活动一视同仁的基本原则。

3. 公共财政为市场提供公平服务的意义

(1) 公共支出。随着改革开放的深入，非国有经济成分在我国增长很快，它们为解决就业、增加财政收入、促进国民经济的发展和社会的稳定等都发挥着无可替代的作用。非国有经济的市场活动，同样需要政府及其财政为其提供公共服务，同样需要与国有经济一样的经济环境和财政税收环境。为此，市场经济就要求并决定财政支出必须对所有的经济成分一视同仁，而不能只服务于国有经济。在多种经济成分共同活动的经济中，财政不可能只服务于国有经济，而不服务于私有经济。显然，依靠财政支出建立起来的警察治安体系，对所有守法的社会成员都提供同等的服务。政府不可能只保护国有单位及其工作人员，而对非公有经济单位和人员不闻不问，任凭它们被偷被抢。如果这样，就等于说非国有经济仍然是不被我国社会和政府所接受。

(2) 公共收入方面的公平原则，对我国也有重大的现实意义。计划经济时期，我国税收为了贯彻政府的所有制政策，实行了“个体重于集体，集体重于国营”的税收政策。税收上的这种“区别对待”，显然是直接服务于计划经济的。为了尽快克服国民经济过度国有化的弊端，鼓励其他各种经济成分尽快发展，