

商学院
文库

公共财政学

(第二版)

洪银兴 尚长风 编著



南京
大学出版社

商学院
文库

公共财政学

(第二版)

洪银兴 尚长风 编著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政学(第二版) / 洪银兴, 尚长风编著. —2版. —南京:
南京大学出版社, 2006. 9

(商学院文库)

ISBN 7 - 305 - 04036 - 3

I. 公... II. ①洪... ②尚... III. 公共财政学
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 114510 号

出版者 南京大学出版社
社址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093
网址 <http://press.nju.edu.cn>
出版人 左健

丛书名 商学院文库
书名 公共财政学
编著者 洪银兴 尚长风
责任编辑 周春芳 江静 府剑萍 编辑热线 025-83594087

照排 南京紫藤制版印务中心
印刷 南京人民印刷厂
开本 787×960 1/16 印张 30.75 字数 580 千
版次 2006 年 9 月第 2 版 2006 年 9 月第 1 次印刷
印数 1—12000
ISBN 7 - 305 - 04036 - 3/F · 556
定 价 42.00 元

发行热线 025-83592169 025-83592317
电子邮件 sales@press.nju.edu.cn(销售部)
nupress1@public1.ppt.js.cn

* 版权所有·侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

《商学院文库》已出版书目

书 名	作 者	开 本	定 价
现代西方经济学原理(第四版)	刘厚俊 编著	小 16 开	32.00
西方经济学说史	葛 扬 李晓蓉 编著	小 16 开	36.00
国际经贸管理	刘厚俊 张二震 主编	大 32 开	24.80
现代产业经济分析	刘志彪 安同良 编者 王国生	大 32 开	21.00
公共财政学(第二版)	洪银兴 尚长风 编著	小 16 开	42.00
国际金融学(第三版)	斐 平等 编著	小 16 开	36.00
国际银行业务	戴建中 编著	小 16 开	32.00
国际贸易学(第二版)	张二震 马野青 著	小 16 开	29.80
货币银行学(第二版)	范从来 姜 宁 编著	小 16 开	22.00
证券投资通论	范从来 夏 江 著	大 32 开	16.80
宏观经济学(第三版)	梁东黎 编著	小 16 开	36.00
宏观经济学学习指导	梁东黎 编著	大 32 开	12.00
微观经济学(第三版)	刘 东 梁东黎 编著	小 16 开	28.00
微观经济学学习指导	王国生 刘 东 编著	大 32 开	11.00
微观经济学新论	刘 东 主编	大 32 开	11.50
国家税收学	刘小川 著	大 32 开	19.00
国际结算与融资	梁 琦	大 32 开	28.00
现代物流管理概论	茅 宁 主编	小 16 开	22.00
组织行为学	邹宜民 编著	小 16 开	36.00

续表

书 名	作 者	开 本	定 价
国际金融管理	于 润 张岭松 编著	小 16 开	35.00
国际企业：人力资源管理(第三版)	赵曙明 著	小 16 开	30.00
国际企业：风险管理	赵曙明 杨 忠 编著	大 32 开	12.50
财务管理学	陆正飞 主编	大 32 开	23.00
财务管理学导论	陈志斌 编著	小 16 开	38.60
投资项目评估	李晓蓉 编著	小 16 开	25.00
期货投资和期权	赵曙东 著	大 32 开	16.50
管理学原理	周三多 陈传明 等 编著	小 16 开	28.00
运作管理	郑称德 编著	小 16 开	32.00
统计学原理(修订本)	吴可杰 原著 邢西治 修订	大 32 开	16.00
统计学原理学习指导与习题解析	邢西治 编	大 32 开	14.00
市场营销学	陆 娟 编著	大 32 开	24.00
经济法律概论(第二版)	吴建斌 编著	小 16 开	30.00
国际商法新论(第二版)	吴建斌 著	小 16 开	32.00
国际商法学习指导	吴建斌 吴兰德 编著	大 32 开	12.00
公共关系学	史有春 著	小 16 开	29.80
会计学概论(第二版)	杨雄胜 主编	小 16 开	35.80
财务会计	王跃堂 陈丽花 编著	小 16 开	18.00

南京大学出版社地址：南京市汉口路 22 号 邮编：210093

订购热线：025-83593077 83596923 83592169 83328362(传) 83592317

《商学院文库》编委会

主任委员 洪银兴 赵曙明

副主任委员 刘厚俊 周 宪

委 员 (按姓氏笔画排序)

左 健 刘志彪 刘厚俊

刘 洪 陈传明 杨雄胜

张二震 沈坤荣 范从来

周 宪 洪银兴 赵曙明

裴 平

目 录

第一篇 绪 论

第一章 公共财政和财政学的对象

- | | | |
|-----|----------|---|
| 第一节 | 公共财政 | 3 |
| 第二节 | 财政的产生和发展 | 6 |
| 第三节 | 财政学的对象 | 9 |

第二章 财政的职能及其效益

- | | | |
|-----|-------------|----|
| 第一节 | 政府职能赋予的财政职能 | 15 |
| 第二节 | 财政分配的机制 | 21 |
| 第三节 | 财政的效益 | 26 |

第二篇 公共支出

第三章 市场失灵与政府干预

- | | | |
|-----|-----------|----|
| 第一节 | 外部性与政府干预 | 35 |
| 第二节 | 垄断与政府干预 | 40 |
| 第三节 | 政府干预的效果评价 | 43 |

第四章 公共品

- | | | |
|-----|--------|----|
| 第一节 | 公共品的性质 | 45 |
|-----|--------|----|

第二节	公共品的需求与供给	49
第三节	非纯公共品的供给	54
第四节	准公共品提供与生产的公私伙伴关系	58
第五章	公共选择和政府支出规模的增长	
第一节	直接民主制	63
第二节	代议民主制	67
第三节	公共支出的增长	70
第六章	财政支出概论	
第一节	财政支出的分类与方式	78
第二节	财政支出的原则	85
第三节	财政支出的结构优化	91
第七章	购买性支出	
第一节	投资性支出	100
第二节	财政“三农”支出	106
第三节	文教科卫支出	114
第四节	行政管理和国防支出	120
第五节	政府采购制度	126
第八章	转移性支出(一)	
第一节	转移性支出概述	137
第二节	财政补贴	139
第三节	社会保障理论与社会福利	147
第九章	转移性支出(二)	
第一节	社会保险的理论依据	156
第二节	社会保险制度的基本框架	158
第三节	国外社会保险制度实践	160
第四节	中国的社会保险制度	167
第五节	社会保险的经济效应分析	175

第十章 财政支出效益

第一节	财政支出的效益观	180
第二节	成本和收益的衡量标准	183
第三节	财政支出效益评价方法	189
第四节	财政支出效益实例分析	193

第三篇 公共收入**第十一章 税收原理**

第一节	税收及税收分类	201
第二节	税收制度的要素结构	203
第三节	税收原则	207
第四节	中国税收制度改革	214

第十二章 税收负担和税收效应

第一节	税收负担与税负转嫁	223
第二节	税收的经济效应分析	223
第三节	税收的经济负担分析	232
第四节	最适税制研究	238

第十三章 现行税收制度

第一节	流转税	246
第二节	所得税	253
第三节	其他税种	259

第十四章 国际税收

第一节	国际税收概述	266
第二节	国际税收协定	268
第三节	国际避税	273
第四节	国际重复征税	277

第四篇 国家预算与体制

第十五章 国家预算

第一节	国家预算概述	285
第二节	国家预算的程序	292
第三节	复式预算	299
第四节	国库管理制度	305

第十六章 财政赤字

第一节	财政赤字的概念及其产生	310
第二节	财政赤字的经济效应	321
第三节	财政赤字的控制和管理	324

第十七章 国 债

第一节	国家信用和国债	330
第二节	国债的结构	337
第三节	国债市场	341
第四节	外 债	347
第五节	国债绩效与管理	353

第十八章 预算管理体制

第一节	预算管理体制概述	363
第二节	预算管理体制比较	368
第三节	分税制	377
第四节	预算外资金	386

第十九章 地方财政

第一节	地方财政支出	399
第二节	地方财政收入	409
第三节	分税制下地方财政困境的解决	415

第五篇 财政政策**第二十章 财政政策**

- | | | |
|-----|--------------------|-----|
| 第一节 | 财政政策概述 | 421 |
| 第二节 | 财政政策的机制 | 430 |
| 第三节 | 财政政策与货币政策的配合 | 439 |
| 第四节 | 财政政策实践 | 444 |

第二十一章 经济全球化的国际财政关系问题

- | | | |
|----------------------|---------------------|-----|
| 第一节 | 经济全球化与财政利益配置 | 453 |
| 第二节 | 国家财政关系的国际协调 | 459 |
| 第三节 | 自由贸易与关税政策 | 466 |
| 第四节 | 全球利益视角的国际财政援助 | 471 |
| 参考文献 | | 477 |
| 修订后记 | | 479 |
| 后记（第一版） | | 480 |

第一篇 绪 论

第一节 公共财政

一、国家和公共部门

财政是以国家为主体而进行的分配活动。公共财政以市场对资源配置起基础性调节作用为基础,是为市场经济提供公共服务的政府分配行为。公共财政的基本职能是弥补市场的缺陷。其收入的基本来源是依法取得的税收收入;其分配的目的是满足公共需要。公共财政学要研究政府的收支活动及其对资源配置与收入分配的影响。

在现代经济中,国家(政府)机构的活动在整个经济中占很大的比重。财政活动是政府活动的主要方面。国家为了履行其职能,需要消耗一定的社会产品,但国家作为非生产机构,本身不能生产自身所需的产品。因此,国家需要凭借其权力参与社会产品的分配,以取得履行职能所需要的社会产品,这样就产生了一种特定的分配,即财政分配。

财政作为国家的集中性分配,表现为国家集中性收支的形式。国家的公共需要,不仅包括维持公共权力的需要,还包括国家执行社会职能的需要,例如用于科学教育、文化、卫生和公共工程的支出等。在我国,国家还执行经济职能,例如重点建设项目的投资、基础设施的投资以及国有企业的投资等。

在市场经济条件下,社会产品的分配大部分要利用货币进行。财政分配也必然利用货币,表现为货币资金的一种特殊运动。

财政参与社会产品哪一部分的分配,可根据马克思主义经济学作出的规定来确定:在任何社会生产中,“总是能够区分出劳动的两个部分,一个部分产品直接由生产者及其家属用于个人消费,另一部分即剩余劳动产品,总是用来满足一般的社会需要,而不问这种剩余产品怎样分配,也不问谁执行这种社会需要的代表职能”^①。用一部分剩余产品满足“一般的社会需要”,这种经济现象是任何社会共有的,但只是在国家出现以后,才由国家执行一般社会需要的代表职能,从而产生财政。因此财政是国家集中分配部分剩余产品用于满足一般的社会需要而形成的分配活动和分配关系。

财政集中分配部分剩余产品是从本质上讲的,在现实中财政分配并不只是进入作为剩余产品的利润分配领域,它还进入企业财务、个人所得等领域分配收入。但是不管它是从哪个环节上取得收入,归根到底,分配的是剩余产品,政府不可能集中分配劳动者的必要产品。分配是社会再生产过程的一个环节。财政介入社会产品的分配过程,便使剩余产品在国家、企业和个人之间的分配比例在很大程度上反映政府的意志。

在宏观经济学中,所有经济主体分为公共部门(public sector)和私人部门(private sector)两大类。公共部门主要是指政府及其附属机构,私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭,都以各自的方式参与国民经济运行,影响着国民经济的发展方向和速度。在宏观经济学关于国民收入决定的理论中,公共部门、企业和家庭是三个平等的主体,相互关联,而又各有自己的运行规律。如果不考虑国际市场的因素,一国国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家才能等各种生产要素,并从企业取得相应的报酬。居民再以这些报酬向企业购买商品和劳务。企业向家庭购买各种生产要素并向家庭提供各种商品和劳务。公共部门通过税收、服务性收费和公共支出来与企业和家庭发生联系,参与国民经济。经济要保持正常运行,不仅要使企业的投资等于家庭的储蓄,而且要使公共部门从企业和家庭取得的税收和收费与其向企业和家庭的支出相等。国民经济运行出现不均衡时,政府可以通过调节税收和支出,居民可以通过调节消费与储蓄,企业可以改变投资与生产来使国民经济重新恢复稳定。

虽然公共部门与企业、家庭一起共同参与国民经济,但是其行为方式和目的却大相径庭。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的,公共部门却必须以全社会公正和公平为前提和目标,虽然它的经济活动也不能忽视收益与

① 《马克思恩格斯全集》第25卷,第992~993页。

成本。公共部门与私人部门在职能方面也是所不同的。政府部门一般是对全体公民负责,而非政府部门(厂商)的行为则主要是对投资者负责。政府部门的行为往往具有强制性,而非政府部门的行为对于其行为接受者来说则是自愿选择的。

二、公共财政

公共财政以市场对资源配置起基础性调节作用为基础,是为市场经济提供公共服务、满足社会公共需要的政府分配行为和活动。公共财政所涉及的问题主要是政府的收入和支出,其收入的基本来源是依法取得的税收收入;公共财政的职能限于弥补市场的缺陷。其分配的范围限于市场失效的范围;其分配的目的是满足公共需要。其作用是以非市场机制的方式,去克服和纠正市场机制自身的弱点。

相对于私人经济,公共经济包括政府的活动和国营企业的活动,政府的活动即公共财政的活动。在现实的经济活动中,每个人都离不开公共财政。一方面人们向政府缴纳各种税收,如所得税、增值税、消费税、营业税等,认购政府发行的国债,上缴法规和制度规定的红利和费用;另一方面人们从政府那里得到收入和公共服务,例如公务员、事业单位工作人员从政府那里得到薪水,企业职工因生产政府部门购买的产品而从政府得到收入,孩子在政府资助的学校接受教育,人们享用公园、公路和其他公共设施。政府的环境政策和对自然资源的保护给居民提供良好的生存环境。

政府的活动包括国防、外交、施政、立法等,这些都是政府向社会提供的公共产品和公共服务行为。政府管理本身也是一种公共产品。这样,政府不仅要提供和分配公共产品,还要为公共产品的产出解决费用。公共产品并不是一定要由公共活动来生产,它也可以由私人部门生产,但需要政府部门参与其费用及分配。

与私人产品相比,公共产品有两个特征:①非排他性。人们在消费公共产品时,不能排除他人同时也消费该产品。如街道上的路灯谁都可享用,不会被谁独占。②非竞争性。对公共产品来说,新增他人参与消费的边际成本为零。由于公共产品的这两个特点,因而存在着“免费搭车”问题,即某些人付费提供公共产品,而他人可以免费享受该产品。这就使得现实中的公共产品基本上由政府提供,并通过征税为其提供资金来源。

公共产品不等于公有产品。公有产品尽管不能排除社会或集团的所有成员都来消费(即非排他性),但公有产品的消费不一定是非竞争性的。当新增他人参与消费的边际成本大于零时,公有产品就不是公共产品,如公共绿地。需要指出,公共产品还存在着纯度的差别,因为不同的公共产品的非排他性、非竞争性有强弱程度之分。公共产品的纯度越高,“免费搭车”问题越严重,公共产品就越是要由政府来提供。

公共财政存在的必要性在于政府的公共职能：① 市场机制有效配置资源依赖于具备各种产品市场和竞争因素的条件。这些条件是由政府法令和规章条例提供的。② 市场交易中契约的签订和执行需要政府提供法律上的保护。③ 某些产品由于生产和消费上的特点，即使排除了竞争上的一切障碍，亦无法通过市场来供应，必须由公共部门来解决。④ 市场调节资源配置，未必能自动实现高就业率和稳定的物价水平及适度的增长率，这就需要政府的调节和公共政策。⑤ 所得和财富分配的不均也需要政府的介入。所有这些公共产品的提供，都要以政府活动即公共财政为基础。

财政的本质或内涵可以从两个方面来理解：一方面是指财政作为一种经济活动区别于其他经济范畴的性质，另一方面是指财政活动所体现的分配关系。财政的一般本质，是社会再生产过程中为满足社会共同需要而形成的以国家为主体的分配关系。它包括两个基本规定：一是满足社会共同需要的分配，二是以国家为主体的集中化分配。财政的这两个基本规定，是区分财政分配与其他分配形式的根本标志。

第二节 财政的产生和发展

一、财政的产生

财政的产生同国家的产生相联系，但不等于说国家权力创造了财政分配关系。

出现剩余产品，并产生需要由剩余产品去满足的共同需要，是财政关系产生的物质条件。恩格斯在《反杜林论》中指出：“劳动产品超过维持劳动的费用而形成的剩余，以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累，过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础^①。”当然这也是财政关系产生和发展的物质基础。

在原始社会，生产力极为低下，劳动产品没有剩余，因而也谈不上用剩余产品去满足社会的公共需要。后来，随着分工的发展出现了剩余产品，相应地产生了社会的共同需要。氏族首领作为社会组织的代表，集中分配一部分剩余产品，用于满足共同需要。原始社会后期出现的贡品、礼物便是财政关系的萌芽。

随着劳动生产力进一步发展，剩余产品逐渐增加，氏族社会首领开始凭借自身权利占有剩余产品，私有制由此而产生，社会便分化为不同的阶级，国家作为阶级

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第233页。