

 西安交通大学“十一五”规划教材

公共财政学

贺忠厚 主编



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

西安交通大学“十一五”规划教材

公共财政学

贺忠厚 主编

公共财政学



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共财政学/贺忠厚主编. —西安:西安交通大学出版社, 2007. 8

ISBN 978-7-5605-2467-2

I. 公... II. 贺... III. 公共财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 068035 号

- 书 名 公共财政学
主 编 贺忠厚
出版发行 西安交通大学出版社
地 址 西安市兴庆南路 10 号(邮编:710049)
电 话 (029)82668357 82667874(发行部)
(029)82668315 82669096(总编办)
印 刷 陕西元盛印务有限公司
字 数 524 千字
开 本 727mm×960mm 1/16
印 张 28
版 次 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷
印 数 0 001~3 000
书 号 ISBN 978-7-5605-2467-2/F·147
定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究

序

进入 21 世纪以来,我国财政的公共化改革进程加快,公共财政制度框架的补充完善迈出了更大的步伐,相应地,我国的公共财政理论也在发展之中。这些,都对我国的财政学教学提出了挑战,要求财政学教学相应变革。在这种形势下,已有的财政学教材逐步显得不适应,因而财政学教材的更新就成为一项基础性的工作,而亟需着手进行。

由西安交通大学贺忠厚主持编著的《公共财政学》一书,是西安交通大学“十一五”本科规划教材,获得了学校“985 工程”创新性人才培养教材建设项目立项和西安交通大学出版社的经费支持。该教材从 2005 年 9 月开始筹划写作到 2006 年 12 月完成初稿,此后几经修改、补充到最后定稿,历时一年多时间。本书编写组主要成员为财政经济学领域的资深教师,有着二十余年的财政学教学经验,在财政学的教学和科研方面都取得了很好的成就,曾经主持过各类教学改革和科研课题,编写过多本财政方面的教材[其中主要有《财政学总论》(邓晓兰、贺忠厚、宋丽颖主编,1999 年)、《公共财政学》(贺忠厚、宋丽颖、万红主编,2000 年)等]。

本书编写组在以往已有的财政学教材基础上,吸收国内外财政研究的新成果,总结了以往教材编写的经验,结合自身多年来的财政学教学实践和公共财政理论研究,充分吸纳国内外同类教材的优点和诸多学者的研究成果,编写了这部《公共财政学》教材。在这期间,本书编写组还专门承担了“面向 21 世纪的财政学专业系列课程及主要内容改革研究”、“中国公共财政框架构建与财政学专业教学内容改革研究”等教学改革项目,进行了大量的财政税收实地调研,确保了本教材编写的顺利完成。

正因如此,本教材形成了一定的特色:(1)教材体系作了较大的调整,形成了新的教材体系,较大程度地与国际通用的教材体系接轨,克服了以往财政学教材由于受当时条件限制,而基本上采用传统的教材体系的弊端。(2)教材以公共财政论为主线贯穿于全书,使得本教材成为一本真正的“公共”财政学。改革开放以来,尤其是1998年明确了建立公共财政基本框架的财政改革目标以来,如何以公共财政论为主线形成我国自己的财政学,是我国高校广大财政学教师一直在努力的主要事项,但一直没有得到很好的解决。本教材的编写在这方面作出了有益的尝试,也取得了一定的成果。(3)编写组注重跟踪财政税收经济的改革动态,较多地反映了财政税收方面的改革实践。这点,在教材中的各个章节都有不同程度的反映,其中诸如对消费税、增值税、企业所得税、车船税等的改革,均作了较好的反映和说明。(4)本书还直接吸收了编写组成员在诸如市场经济体制改革、预算改革、税制改革、公共债务、政府采购、国库集中收付制度、税收管理信息化、“三农”问题等方面的研究成果,使得本书成为一本有着本校特色的教材。(5)为了使教材更易于学习和理解,更易于为学生所接受,本书采用了讲稿的方式写作,编写力求通俗易懂。

张 馨

2007.3.13 于厦门大学

目 录

第 1 篇 公共财政基础理论

第一章 公共财政与公共财政学

- 第一节 公共财政..... (1)
- 第二节 公共财政学 (11)

第二章 市场经济中的公共财政职能

- 第一节 市场失灵与政府失效 (17)
- 第二节 政府职能与财政收支 (23)
- 第三节 公共财政的职能 (28)

第三章 公共产品理论

- 第一节 公共产品理论的形成与发展 (34)
- 第二节 公共产品供求的局部均衡分析 (37)
- 第三节 纯公共产品供求的一般均衡分析 (39)
- 第四节 公共产品的供给 (44)

第四章 公共选择理论

- 第一节 公共选择理论的形成与发展 (50)
- 第二节 直接民主制与间接民主制下的公共选择 (59)

第 2 篇 公共财政支出

第五章 公共财政支出概论

- 第一节 公共财政支出分类 (76)
- 第二节 公共财政支出规模 (82)

第三节	公共财政支出结构	(88)
第四节	公共财政支出效益分析	(92)
第六章	转移性支出	
第一节	社会保障支出	(96)
第二节	财政补贴支出	(107)
第三节	税式支出	(112)
第七章	购买性支出	
第一节	社会消费性支出	(120)
第二节	政府投资性支出	(127)
第三节	公共财政的农业投资	(133)

第 3 篇 公共财政收入

第八章	公共财政收入概论	
第一节	公共财政收入分类	(142)
第二节	公共财政收入规模	(145)
第三节	公共财政收入结构分析	(151)
第九章	税收概论	
第一节	税收分类	(155)
第二节	税收原则	(161)
第三节	税收负担	(173)
第四节	税制要素	(180)
第十章	中国现行税收体系	
第一节	流转税类	(186)
第二节	所得税类	(197)
第三节	资源税类	(209)
第四节	财产税类	(214)
第五节	行为税类	(219)
第十一章	国际税收	
第一节	国际税收的产生与发展	(223)
第二节	税收管辖权与国际重复征税	(228)
第三节	国际避税与反避税	(233)

第4篇 公共财政管理

第十二章 公共预算

- 第一节 公共预算的原则与程序····· (242)
- 第二节 复式预算、零基预算、部门预算····· (251)
- 第三节 政府收支分类改革····· (263)
- 第四节 预算外资金及其“收支两条线”管理····· (273)

第十三章 政府预算管理体制

- 第一节 政府预算管理体制及其内容····· (282)
- 第二节 分税制····· (291)
- 第三节 政府间转移支付制度····· (299)

第十四章 国库集中支付制度

- 第一节 国库集中支付制度及其意义····· (309)
- 第二节 国外国库管理特点及国库集中支付系统平台建设····· (312)
- 第三节 国库集中支付制度改革的思路与模式设计····· (313)
- 第四节 国库支付中心的职责及业务流程····· (319)

第十五章 政府采购制度

- 第一节 政府采购的特征和功能····· (324)
- 第二节 政府采购的目标和原则····· (329)
- 第三节 政府采购的范围和内容····· (334)
- 第四节 政府采购的组织体系和方式····· (338)

第十六章 税收征收管理信息化

- 第一节 税收征收管理概述····· (349)
- 第二节 税收征收管理制度的主要内容····· (352)
- 第三节 税务检查····· (368)
- 第四节 税务信息化建设····· (371)

第5篇 公共财政政策

第十七章 财政平衡与财政政策

- 第一节 财政平衡与社会总供求平衡····· (385)

第二节	财政赤字的经济影响·····	(390)
第三节	财政政策及其传导机制·····	(395)
第四节	财政政策与货币政策的配合·····	(400)

第十八章 公共债务

第一节	公共债务原理·····	(404)
第二节	公共债务规模与公共债务负担·····	(412)
第三节	公共债务管理·····	(419)
第四节	外债·····	(427)

主要参考文献

后记

第 1 篇

公共财政基础理论

第一章 公共财政与公共财政学

第一节 公共财政

一、社会公共需要

市场经济是市场在社会资源配置中发挥基础性作用的经济模式。市场与政府作为资源配置的两种方式,尽管它们配置资源的手段及运行机制不同,但是却具有共同的目标——实现社会资源配置的效率与公平,更好地满足人类社会需要。我们一般把人类社会的需要分为两种:一是私人需要;二是社会公共需要。其中,私人需要(private demand)属于私人个别需要,具有排他性,也不允许他人共享,主要由市场提供的私人产品来满足;社会公共需要(public demand)属于公众共同需要,不具有排他性,公众可以共同享有,主要由政府提供的公共产品来满足。在市场经济条件下,私人需要与社会公共需要有着截然不同的性质。

(一) 社会公共需要的含义

社会公共需要是指政府向社会提供的安全、秩序、公民基本权利和经济发展



外部条件等方面的需要,如国防、外交、公安、司法、监察、行政管理、义务教育、基础科研、公共卫生、社会保障、生态环境保护等公众共同需要以及公共设施、基础产业、支柱产业、风险产业等公共投资需求。社会公共需要区别于微观经济主体的个别需要,是以整个社会为单位而提出的需要。

(二) 社会公共需要的基本特征

1. 社会公共需要是公众共同需要

社会公共需要不是由哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出的普通意义上的个别需要的数字加总,而是社会公众在生产、生活和工作中的共同的需要。它是由所有社会成员作为一个整体共同提出的,具有不可分割性,必须依托政治权力、动用强制性的手段,由政府集中组织来满足,而不能由哪一个或哪一些社会成员通过分散的活动来满足。

2. 满足社会公共需要的公共产品由公众共同享用

社会公共需要是社会公众的共同需要,为了满足社会公共需要而提供的公共产品,不具有排他性即具有不可排他性,可以无差别地由社会公众共同享用。每个社会成员或一些社会成员享用这种公共产品,并不排斥其他社会成员享用,特别是政府通过公共财政支出提供的公共安全、公共秩序、公共服务、公共工程、公益企业等公共产品与公共服务更应由公众共同享用。

3. 享用公共产品一般无需付费

社会成员享用为满足社会需要的公共产品,一般无需付费或只支付少量费用,具有无偿性或半无偿性特征。社会成员享用公共产品的付出代价与提供这些公共产品的所费不对称,即各社会成员的付出与其所得是不对称的,不能谁多付出谁就多享用,少付出少享用,不付出就不得享用,这里不是等价交换的关系。这也说明了依托政治权力、动用强制性手段的必要性。

4. 公共产品主要来自 M

在社会产品价值 C, V, M 中, C 和 V 主要用于满足私人部门的简单再生产,而保证简单再生产既保证了私人部门的基本经济,又使政府的税源建立在私人部门经济发展之基础上,因此,满足社会公共需要的物质手段只能来自社会产品的剩余部分,如果剩余产品表现为价值形态,就只能是对“ M ”部分的抽取。满足社会公共需要的物质来源只能是剩余劳动、剩余产品或剩余价值。



(三) 社会公共需要的主要内容

社会公共需要涵盖的范围非常之广,为了便于进一步认识,我们往往将其划分和归并成三大块内容。

1. 典型社会公共需要

典型社会公共需要是指社会公众在国防、外交、公安、司法、监察、行政管理、义务教育、基础科研、公共卫生、社会保障、环境保护、社区服务等方面的社会公共需要。

2. 半社会公共需要

半社会公共需要是指社会公众介于社会公共需要与个人需要之间、在性质上难以严格划分的一些社会公共需要,如高等教育、医疗卫生、社会福利等。

3. 经济发展的外部条件

经济发展的外部条件主要是指社会公众在基础产业、支柱产业、风险产业、公共设施等方面的公共投资需求,如邮政、电讯、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁、石油、高科技产业、城乡公共设施等均属于此性质。

二、公共产品

(一) 公共产品的含义

由于人类的社会需要包括私人需要和社会公共需要两大类,相应地满足人类社会需要的社会产品也要进行分类。基于社会资源配置效率原则与社会收入分配公平原则,并根据人类社会需要分类的特点,我们一般把社会产品划分为私人产品(private goods)和公共产品(public goods)两大类。私人产品是指用来满足私人需要的商品或服务,主要由市场来供给;公共产品是指用来满足社会公共需要的商品或服务,与私人产品相对称,主要由政府来供给。

“公共产品”也译为“公共物品”、“公共货物”、“公共财产”等。关于公共产品的定义,著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者萨缪尔森解释为:公共产品是指在消费上具有非排他性和非竞争性的那部分社会产品。认为它是一些特定的商品或者服务。

应该说满足社会公共需要是公共产品的本质属性,也是决定一种产品是否为公共产品的标尺。每个人消费这种商品或者服务不会导致别人对该商品或服



务消费的减少,萨缪尔森的解释是对公共产品的技术性分析,是从当时已有的公共产品中总结出来的属性。因此,区别公共产品和私人产品通常应用两个基本标准:一是受益上的排他性和非排他性;二是消费上或使用上的竞争性和非竞争性。

不完全具有这两种特征的产品,一般称之为“准公共产品”、“混合产品”、“俱乐部产品”等,主要用于满足半社会公共需要和公共投资需求等。准公共产品的供给方式可以是多样性的。

(二) 公共产品的特征

由于公共产品是指在消费上具有非排他性和非竞争性的那部分社会产品,因此,我们把它与私人产品相比较,可以看到公共产品具有非排他性和非竞争性两个显著的基本特征。

1. 非排他性

公共产品的非排他性特征是指公共产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人所专有,从技术上无法将那些拒绝付款的人排斥在消费过程之外不让他们享受这一产品的利益,或者虽然能够排斥但因成本太高而不可行。如减少汽车尾气排放、减除空气污染能为人们带来好处,使所有人能够享受更新鲜的空气,要把某些人排除在享受之外是不可能的。

公共产品的非排他性特征表明了对消费公共产品的人的收费是困难的。由于在公共产品的消费中不能排他使用,公共产品的供给者无法获得使用者的报酬,免费搭车者无偿消费公共产品的现象将不可避免。公共产品根据市场规律是不能够获得收益的。同时也表明单靠市场机制无法提供最优配置标准所要求的公共产品规模。

2. 非竞争性

公共产品的非竞争性是指在公共产品的消费过程中,一部分人对公共产品的消费不会影响另一部分人对该产品的消费,一些人从公共产品中受益也不会影响另一些人从该产品中受益。公共产品的取得无须通过市场采取出价竞争的方式。增加公共产品消费的人数不会引起公共产品价格的上涨。即在非拥挤状态下,一部分人(一些人)对公共产品的使用或消费不会排斥或妨碍另一部分(另一些人)同时使用和消费,也不会减少消费的数量和质量。而人们消费私人产品(如食品、服装等)时,则必须采取市场出价竞争的方式取得。



公共产品的非竞争性特征表明了社会对于公共产品的普遍需求性,公共产品在一经产出并补偿初始成本之后就不需要获得收益,在非拥挤状态下,不论多少个消费者消费该产品都没有问题,如国防保护了所有公民,其费用以及每一位公民从中获得的好处不会因为多生一个小孩或出国一个人而发生变化。

(三) 公共产品的分类

如何判断一种产品的性质(如表 1-1 所示)? 如果一种产品在消费上是非竞争性的,再看它在技术上是否排他。如果不排他(具有非排他性),那么这种产品就是公共产品。如果排他,则要看排他成本是否过高。如果排他成本过高,那么它也是公共产品。如果排他成本不高,它是排他而非竞争性产品(如不拥挤的马路或大桥等)。

表 1-1 产品的性质判断

	排 他 性	非 排 他 性
竞 争 性	纯私人产品	准公共产品
	①排他成本较低 ②由私人公司生产 ③通过市场分配 ④通过销售收入融资 (如食品、服装、家具)	①产品由集体消费但拥挤性受拥挤约束 ②由私人公司或直接由公共部门生产 ③由市场分配或直接由公共预算分配 ④通过销售收入融资或税收融资 (如公共公园、公有资源、公共游泳池)
非 竞 争 性	准公共产品	纯公共产品
	①有外溢性的私人产品 ②私人企业生产 ③通过含补贴或矫正性税收的市场分配 ④通过销售收入融资 (如高等教育、有线电视、私人游泳池)	①排他成本较高 ②由政府或与政府签约的私人部门供给 ③通过公共预算分配 ④通过强制性税收收入筹资 (如国防、义务教育、公共卫生)

如果一种产品在消费上不具有非竞争性,再看它是否具有排他性。如果不排他,那么它属于公有资源(竞争而非排他产品)。如果排他,那么它属于私人产品。

在现实中,许多产品是介于纯公共产品和纯私人产品之间的混合产品,我们一般称其为准公共产品,它只具备公共产品的某一个特征。它们或者有非排他性而没有非竞争性(利益外溢的准公共产品、公有资源);或者有非竞争性而没有非排他性(拥挤性的准公共产品)。



(四) 公共产品的供给方式

大量的事实经验表明,由于在现有的技术条件下,市场机制能够通过分散化的处理方式,更为有效地解决经济过程中的激励和信息问题。所以,在大多数情况下,市场机制比政府机制提供私人产品更有效率。

公共产品的非排他性和非竞争性特征决定了市场机制不可能通过价格机制调节公共产品的供求关系,从而决定公共产品的生产和消费。由于公共产品的供求出现市场失灵和正外部性效应,因此,公共产品要么应该由政府自己直接供给,要么应该向供给者提供成本补贴,要么就是通过制度安排确保供给者能够提供公共产品而获得其他回报或补偿。

对于介于公共产品和私人产品之间的混合产品的供给,应该根据混合产品中公共产品性质或私人产品性质强弱度,类似于公共产品或私人产品的供给机制来处置,或采取由政府和市场共同供给的方式来处置。

三、公共部门

(一) 公共部门的含义

在实行混合经济国家,人们习惯把整个社会划分为公共部门和私人部门两大部门。公共部门(public sector)是指包括政府、公共企业、非营利性经济组织、社会团体等在内的各种组织的总称。其中,政府是最主要的公共部门,正是基于此,人们平时所讲的公共部门其实就是政府部门。

在生活中人们对政府有不同的理解:有的人认为政府就是国家,它是社会公共权力的主体,是制定法律、执行法律的主体,政府应该维护社会公共秩序;有的人认为政府是国家的暴力机关,担负着维持阶级统治、管理社会政治、经济、文化事业的职能;有的人认为政府是国有资产的所有者和监控者,支配和控制着国有企业和国有资产,担负着国有资产保值和增值的职能。那么,市场经济条件下的政府究竟是什么呢?

政府的概念和国家的概念密切相关。一般说来,国家代表着双重意义:一是国家代表着一定的地域,政府是国家职能的物质载体,政府职能在这一定的区域内才有意义。二是国家代表着一定的公共权力,而政府就是一定地域范围内这一公共权力的主体,是按照一定的规则建立起来的组织机构体系。由于公共权力来自社会公众的让渡,所以,人们服从这种公共权力就是服从自己。



当然,就公共部门中的政府部门来讲也有“狭义”和“广义”之别,其中,狭义政府就是人们通常所说的各级行政机关,而广义政府除了行政机关之外,还包括立法机关和司法机关。

政府在公共产品或公共服务供给中发挥着主导性作用,但它所提供的产品或服务的范围与种类不是由消费者的直接愿望决定的,而是由政府机构决定的,在民主社会里则是由公民代表来决定的。

私人部门(private sector)是指提供私人产品或私人服务的部门,其所提供的产品或服务的范围与种类直接决定于私人部门的偏好与市场价格等,而不能由政府机构来定。

任何经济社会的公共部门和私人部门间都是有机组合、相互依存的关系。私人部门依赖政府部门提供的法律和制度基础;政府部门依赖私人部门提供的产品和税收。

(二) 公共部门与私人部门的区别

1. 拥有的权力

在拥有的权力方面,自从政府产生以来,几乎所有社会的政府组织的权力在性质上都是公共的,政府用来从事社会公共事务管理的权力是一种公共权力,政府被赋有一定强制力。经营公共部门的负责人所拥有的职务的合法性是直接或间接从政治选举过程中产生的。在市场经济条件下,作为私人部门的企业机构则没有上述政府组织所拥有的权力,只有占有、经营、处分自己的非公共资源和拥有、享受自身相应权益的权力。

2. 提供的产品和服务

在社会所提供产品和服务方面,作为公共部门的政府的基本职能是对如人口的控制和管理、社会治安、大江大河的治理和维护、社会公共设施的建设和维护、公民基本生活的社会保障、国民素质的提高和智力开发等的社会公共事务进行管理,向社会公众提供公共产品或公共服务。公共产品或公共服务作为一个整体是不可分割的,它不能单独提供给每一个人,而是自动提供给社会中的所有人。而作为非公共部门的企业为社会所提供的则是一种私人产品或私人服务。

3. 占有的资源

在资源占有方面,作为公共部门的政府所占有的是一种公共资源。政府的

公共财政收入来源于公民的税收,政府所控制的国土、矿山、水利等重要资源也是一种公共资源,甚至公共权力也可以看成是公共资源的一部分。而公共资源就其本质而言为全民所共享。作为非公共部门的企业而言,它所占有的则是非公共资源。因此,这类企业所控制的资源应该归企业的所有者拥有,相应地其权益应该主要归该类企业所有。

4. 行为目标

在行为目标方面,作为公共部门的政府应该把全体公民当成自己的服务对象,应该也只能把满足社会公共需要、追求和维护公共利益作为行为目标,而不应该有其特殊的利益。而作为非公共部门的企业则往往以私人需要和其自身利润最大化为行为目标。在我国,国有资产将逐步从竞争性行业中退出。在有些竞争性企业,虽然国有资产还占有很大比例,但已实行所有权和经营权分离,企业享有充分的自主经营权,实行自负盈亏,也正在逐步向非公共部门过渡。

四、公共财政

(一) 公共财政的含义

人类社会迄今为止存在着三种经济体制,从而也相应地存在着三种财政类型。这就是与自然经济相适应的家计财政、与计划经济相适应的计划财政及与市场经济相适应的公共财政。

家计财政是自然经济条件下,奴隶制和封建制君主专制国家的一种财政类型。国家的代表是君主,不管是政治权力,还是财产权利,君主都可视其为“私权”。在这种历史背景下,“私人”与“公共”的区分因为缺乏相应的参照物而成为不必要,国家财政即王室的“家计”财政。

计划财政是计划经济体制下的一种财政类型。计划财政不同于家计财政,也不同于公共财政。在计划财政条件下,财政跳出了财政即王室“家计”财政的状态,同时,它强调国家利益和国家需要的至高无上性和财政的阶级性。

公共财政是与市场经济体制相适应的一种财政类型。财政活动的目的是为了满足不同市场主体的社会公共需要,而这种公共需要通过市场交换的途径是无法实现的,因此,由政府提供公共产品最为经济、便利和现实。

在前述社会公共需要、公共产品、公共部门等内容介绍的基础上,我们可以理会的到,公共财政其实是作为公共部门的政府,提供公共产品或公共服务,满足