



新世纪高等学校规划教材·公共管理核心课系列

公共财政学

(中国版)

王华春◎编著

Public Finance
(Chinese Version)



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



新世纪高等学校规划教材·公共管理核心课系列

公共财政学

（中国版）

王华春◎编著

Public Finance
(Chinese Version)



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政学：中国版/王华春编著. —北京：北京师范大学出版社，2017.8

(新世纪高等学校规划教材·公共管理核心课系列)

ISBN 978-7-303-22323-7

I. ①公… II. ①王… III. ①公共财政-中国-高等学校-教材
IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 100690 号

营销中心电话 010-62978190 62979006
北师大出版社科技与经管分社 <http://www.jswsbook.com>
电子邮箱 jswsbook@163.com

GONGGONG CAIZHENGXUE(ZHONGGUOBAN)

出版发行：北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码：100875

印刷：北京京师印务有限公司

经销：全国新华书店

开本：787 mm×980 mm 1/16

印张：14.25

字数：255 千字

版次：2017 年 8 月第 1 版

印次：2017 年 8 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

策划编辑：张自然

责任编辑：张自然

美术编辑：刘 超

装帧设计：刘 超

责任校对：赵非非

责任印制：赵非非

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话：010-62978190

北京读者服务部电话：010-62979006-8021

外埠邮购电话：010-62978190

本书如有印装质量问题，请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话：010-62979006-8006

内容提要

财政是国家治理的基础和重要支柱，本教材突出市场经济条件下的公共财政建设主题，在正确处理政府和市场关系条件下，从公共财政职能入手，系统分析公共财政支出、公共财政收入、政府债务管理、政府预算、中央和地方财政关系、政府间财政竞争与合作等主要内容，从总体理论上回应“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”重要论断，注重理解和掌握公共财政学中的基础知识和实践要领。

前言

Preface

财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。建立满足公共需求为目的的现代财政制度时间紧、任务重，提升财政对民生需求的回应能力是“四个自信”的重要经济支撑。绩效是财政的生命线，财政对民生需求的经济性、效率性和效果性回应能够有效促进民生发展和回应民生诉求。建立现代财政制度的重点任务之一是进行政府中期预算改革，通过政府中期预算改革可望有效解决我国长期存在的预算软约束难题，提升政府财税治理能力。财政资金分配和使用中的主要问题和现象的制度根源在于低效的预算执行能力和有待提升的政府财税治理能力。这也是一定程度上解决公共部门失灵的重要内容。

公共财政学是现代经济学中重要组成学科，旨在说明政府财政在经济发展中的重要作用，为改进财政政策和财政安排提出建设性意见。本教材内容涉及公共财政学基础理论、公共财政职能、支出与税收、政府预算、政府债务、中央和地方财政关系等公共财政学的核心内容。本教材较好地体现了公共财政学理论和实践，注重公共财政学基本理论、基本知识、基本技能，密切结合我国公共财政改革新形势，特别是如何建立完善现代财政制度相关内容。

编者多年来一直从事公共财政学教学和研究，本教材参考了相关中外经典教材和著作，在了解目前使用的有关公共财政学教材的优点与不足的基础上，根据自己的教学体会和学生反馈撰写而成，面向经济管理类的本科和研究生层次的同学学习，力求形成一本通俗、适用、易学、好教的教材，使学生了解公共财政学的基本知识，同时，本书在力求图文并茂的基础上，穿插必要案例，有助于学生在较短时间内掌握公共财政理论与实务相关要点。

本教材在撰写过程中参考了近年国内外相关经典教材和学者观点，结合学院政府经济管理学科团队多年教学经验实践以及本人近年来多次给本科生、研究生授课讲义基础上整理而成。北京师范大学出版社的张自然等同志做了富有建设性的专业工作，顺利地推进本教材出版。

目录

Contents

第1章 导论	1
1.1 公共财政的起源与发展	1
1.1.1 家计财政	1
1.1.2 国家财政	2
1.1.3 公共财政	2
1.2 公共财政学的发展与研究对象	4
1.2.1 早期公共财政学	4
1.2.2 现代公共财政学	5
1.2.3 公共财政学的研究对象	5
1.3 公共财政学的研究范围	6
1.3.1 公共财政学的内涵	6
1.3.2 中国公共财政的定位	7
1.3.3 公共财政学的基本内容	8
1.4 学习公共财政学的意义	10
1.4.1 理解财政是国家治理的基础和重要支柱	10
1.4.2 理解现代财政制度和提升政府管理能力	12

1.4.3 理解财政是全面深化改革的重要突破口	13
思考题	14

第2章 市场经济条件下的公共财政	15
2.1 市场决定资源配置	15
2.1.1 市场机制决定资源配置	15
2.1.2 市场失灵或导致经济低效	17
2.1.3 政府兼顾市场效率和公平	21
2.2 政府和市场边界	22
2.2.1 合理划分政府和市场边界	22
2.2.2 政府和市场边界划分与国家发展	29
2.2.3 构建互补共生的政府和市场关系	34

2.3 财政是连接政府和市场的桥梁	37	4.1.1 公共财政支出原则	57
2.3.1 公共财政提供公共产品和服务	37	4.1.2 公共财政支出分类	60
2.3.2 完善公共财政需要相关条件	37	4.1.3 公共财政支出演进	62
2.3.3 推进简政放权的政府改革	41	4.2 财政支出发展趋势	63
思考题	42	4.2.1 财政支出增长相关理论	63
第3章 公共财政职能	43	4.2.2 中国财政支出规模与结构	66
3.1 配置公共资源	43	4.2.3 中国财政支出展望	67
3.1.1 资源配置的内涵	43	4.3 财政消耗性与转移性支出	68
3.1.2 资源配置的内容	44	4.3.1 消耗性支出	69
3.1.3 资源配置的手段	45	4.3.2 转移性支出	74
3.2 改善收入分配	46	4.3.3 消耗性支出与转移性支出的区别	76
3.2.1 收入分配的内涵	46	思考题	77
3.2.2 收入分配的内容	49	第5章 公共财政收入	79
3.2.3 收入分配改革	50	5.1 税收概况	80
3.3 促进经济稳定发展	53	5.1.1 税收的内涵与特征	80
3.3.1 经济稳定职能	54	5.1.2 税收来源与税收原则	83
3.3.2 经济稳定内容	54	5.1.3 税收中的效率与公平	85
3.3.3 经济稳定手段	55	5.2 税收转嫁与税收归宿	90
思考题	56	5.2.1 税收转嫁与归宿的内涵	90
第4章 公共财政支出	57	5.2.2 税收转嫁的前提	91
4.1 公共财政支出原则与分类	57	5.2.3 税收归宿的局部均衡	92
		5.3 中国税收制度与改革	94

5.3.1 中国税收制度概况	94	7.2 政府预算程序与内容	134
5.3.2 中国现行主要税种 ...	100	7.2.1 政府预算主要程序 ...	134
5.3.3 中国税制改革展望 ...	102	7.2.2 年度与中期预算	136
思考题	108	7.2.3 政府预算绩效	141
第6章 政府债务管理	109	7.3 政府预算现状与展望	146
6.1 政府债务概况	109	7.3.1 政府预算现状	146
6.1.1 债务、公债与国债 ...	109	7.3.2 政府预算进展	151
6.1.2 国债负担率	111	7.3.3 政府预算展望	155
6.1.3 国债依存度	112	思考题	158
6.2 政府直接和或有债务	115	第8章 中央与地方财政关系	159
6.2.1 政府直接债务和或有债务	115	8.1 转移支付理论与实践	159
6.2.2 政府或有债务的形成	118	8.1.1 转移支付概况	159
6.2.3 政府或有债务风险控制	119	8.1.2 转移支付理论基础 ...	160
6.3 地方政府债务	121	8.1.3 转移支付的政策目标和效应	163
6.3.1 地方政府债务概况 ...	121	8.2 中央和地方间财政理论与实践	166
6.3.2 地方政府债务改革 ...	125	8.2.1 财政分权的理论基础	166
思考题	127	8.2.2 分税制下的财权上移与事权 下移	167
第7章 政府预算	129	8.2.3 完善财权和支出责任匹配 的关系	169
7.1 政府预算的内涵与特征 ...	129	8.3 中央与地方财政事权和支出责任 划分.....	170
7.1.1 政府预算的内涵	129	8.3.1 现行财政事权与支出责任 划分难题	174
7.1.2 政府预算分类	131		
7.1.3 政府预算管理	132		

8.3.2 政府财政事权和支出责任划分思路	175	9.2 完善政府间横向转移支付	187
思考题	179	9.2.1 横向转移支付问题 ...	187
第9章 政府间财政竞争与合作	181	9.2.2 完善横向转移支付制度	188
9.1 省级政府间横向转移支付 ...	181	9.3 政府间财政竞争类型	190
9.1.1 横向转移支付的内涵与依据	181	9.3.1 税收竞争	190
9.1.2 横向转移支付的意义	185	9.3.2 支出竞争	195
9.1.3 横向转移支付的目标与方式	185	9.3.3 规范政府间财政竞争关系	198
		思考题	201
		结束语	203
		参考文献	213

第1章 导论

【学习目标】

- ◆了解财政学的起源、发展和内涵，理解财政是国家治理现代化的基础和重要支柱。
- ◆了解公共财政学发展的不同阶段，理解公共财政学的研究内容。
- ◆了解公共财政学的研究范围，理解公共财政学的学习意义，理解财政在政府经济管理中的重要地位。

公共财政现象在日常生活中普遍存在。人们日常的衣食住行，社会秩序的正常运转都离不开公共财政的支持。居民在享受公共财政提供公共服务的同时，需要付出相应的成本。由于经济中存在不完全竞争、外部效应、信息不对称、公共产品和公共服务、经济周期波动等市场本身难以解决的机制缺陷，而需要引入政府“看得见的手”的调节作用，政府通过税收等方式形成政府财政收入，通过合理有效的财政支出，促进国民经济和社会事业的发展以及改善居民生活。

1.1 公共财政的起源与发展

1.1.1 家计财政

在自然经济状态下存在的主要是家计财政。家计财政是个人、私人理财行为。欧洲在中世纪的早期和中期基本上只有领地而没有民族和国家的概念，封建制度由地主贵族、俗人或僧侣、男爵或主教在一定的领土范围内，对居民办理行政、执行司法和征收赋税等的制度。国家成为阶级统治工具，国家职能取决于统治者需要，财政分配目的为满足统治者统治需要。封建社会末期的西欧存在大量封建君主和领主，相应存在着家计财政和准家计财政。在自然经济状态下，君主制或寡头专政处于“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的“家天下”，即整个国家都属私人所有，财政作为国家进行的收

支活动具有个人或私人性质,即“家计”性质。

1.1.2 国家财政

国家财政指在计划经济体制下财政活动的类型。财政作为国家直接配置社会资源的财务手段,表现为满足实现国家自身职能的需要进行分配,企业和个人的活动服从于政府计划,财政服从于国家需要。它建立在全民所有制基础上,国家利益和国家需要至高无上,个人和企业利益诉求被压抑。国家财政分配的主体是政府,财政兼顾作为政治权力行使者要履行社会经济管理任务、作为生产资料所有者要承担整个国家的经济建设任务、作为生产经营组织者要对企业生产经营活动进行计划安排。

国家财政只为国家自身的经济活动服务,不是为独立于国家的企业和个人提供的公共服务;它是社会再生产的内在因素,而不是弥补市场失效的外部条件,此时财政是国家筹集整个社会建设资金的主要手段;财政直接成为国家财力运作手段,是国家作为整个社会的生产组织者在财力方面的体现。

1.1.3 公共财政

公共财政的兴起与公共产品需求和公共需要直接联系。公共财政在形式上是为了满足各个市场主体的公共需要而存在和运行的,这种公共需要无法通过市场交换途径实现,由国家提供公共产品最为经济 and 有效。为了提供公共产品,国家必须取得公共收入,也必须进行公共支出。公共财政依托于市场经济体制。混合市场经济时代的公共财政实际上是自由放任和国家干预市场经济的中和,表现为财政职能趋于稳定、规模逐渐适中,强调法治规范。

(1)公共产品和服务需求。私人物品和公共产品是依据需求主体和供给渠道来分类的。由市场供给用以满足个人需要的商品和服务称为私人物品,由政府提供用以满足社会公共需求的商品和服务称为公共产品。公共产品的有效供给通常需要政府行动,而私人物品则可以通过市场有效提供。社会共同需要是公共产品产生的基本条件,公共产品表现为由国家公共财政支出来提供,以税收形式获取费用。^①萨缪尔森(Paul A. Samuelson)将公共品定义为:“每个人对这种产品的消费,都不会导致其他人对该产品消费的减少。”社区安全、国防、法律、空气污染控制、消防、路灯、天气预报等都是典型的公共产品或服务。

通常根据排他性和非排他性区分私人物品和公共产品。公共产品具有非排他性和非

^① 即使在市场经济中,公共品的存在并不意味着由公共部门生产,这些产品是由公共部门向社会公众提供,公共品既可以由公共企业生产,也可以由私人部门生产。

竞争性。对于公共产品,非排他性是一些人享用公共产品带来的利益却不能排除其他一些人同时从公共产品中获得利益,这些产品的提供者无法通过消费者的付费与否来决定他是否有权消费这些产品。在一定范围内,任何人对某一公共品的消费都不会影响其他人对这一产品的消费,公共品消费非竞争性是消费者的增加不引起生产成本的增加,或提供公共产品边际成本为零。

(2)公共需要。公共需要指满足社会公共利益的需要,这种需要不是个别需要的总和,而是共同利益,具有不可分割性。公共需要是全社会的共同需要,反映全体社会成员的共同利益,社会越发展共同利益越明显;公共需要具有整体性,公共需要不是人们个别利益的混合;公共需要不以人们的地位和收入为分界线,其不分富人和穷人,例如,在享受国防、环境卫生、交通秩序管理、防洪水利等方面,各利益主体完全平等和机会均等。公共需要是一种富有弹性的有效需求,代表着一定的社会购买力。

公共需要涵盖政府执行其职能及执行某些社会职能的需要,例如,行政、国防、文化教育、卫生保健、生态环境保护以及基础设施等,从广义上还包括政府为调节市场经济运行而采取的各种措施和服务等。公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要,为了维持社会经济生活、维持社会再生产的正常运行、维护市场经济的正常秩序,由政府集中执行和组织的社会职能的需要;公共需要是每一个社会成员可以无差别的共同享用的需要;满足公共需要的物质手段只能是通过政府征税和收费支撑的由国家机关和公共部门提供的公共产品。

公共财政具有以下特征:

(1)公共性。在市场经济中,资源配置以市场机制为基础,促进资源利用效率最大化,政府通过财政分配参与资源的配置过程,必须充分尊重市场机制的决定性地位。要处理好政府与市场主体之间的利益关系,维护市场公平竞争环境。公共财政制度所要满足的是整个社会的公共需要。公共性是财政的运行完全以满足社会公共利益的需要为出发点和落脚点,作为财政分配主体的国家或政府没有独立的特殊利益,不宜超越市场机制活动的界限,行使其分配权力,对待市场经济活动的其他主体应坚持一视同仁,避免市场主体或依靠政府权力寻租,以社会利益和公共需要为目的来安排公共财政支出,依法对私人和企业取得公共财政收入,对弱势群体给予保障。

(2)非营利性。非营利性是以公共利益的极大化,而不是以投资赚钱或追求经营利润作为安排财政收支的出发点和归宿。在市场经济条件下,政府和企业具有不同的行为动机和方式。企业作为经济行为主体,其行为动机是利润最大化,它要通过参与市场竞争实现谋利的目标。政府作为社会管理者,其行为动机不是取得相应的报偿或赢利,而只能以追求公共利益为己任,通过满足社会公共需要的活动,为市场的有序运转提供必要的制度保证和物质基础。政府是拥有政治权力的管理者,一般竞争性行业多是营利性

行业,财政不应进入,因为如果介入市场营利性活动,就不可避免地存在干扰市场经济正常运行秩序的可能。

(3)法治财政。公共财政的宗旨是满足社会公共需要,是按社会公意进行的集中性分配。公共产品是满足社会全体成员的集合性需要,但每个人对公共产品需要有不同的偏好,同时有忽视公共产品成本或者说搭便车的偏好,政府提供公共产品不同于市场买卖决定,必须通过权力机关审批政府预算和决算。

市场经济是法治经济,而财政在市场经济条件下也必须受法律的约束和规范。财政收入的方式和数量或财政支出的去向和规模必须建立在法制的基础上,实施法治财政一般是通过政府预算的法律权威依法取得财政收入,严格按预算安排财政支出,以此决定、约束、规范和监督财政的行为活动。在收入上开征税收、设立规费项目和发行国债,都必须以法律规定为依据,按照一定的法律程序办事,由财税部门依法组织的收入必须全部纳入政府预算;在支出上各项公共财政支出都要严格按照国家预算法和其他财政法规规定的程序和方法进行科学安排,预算审批要公开透明并依法进行。

(4)“财”与“政”的互动性。财政是国家治理的基础和重要支柱。绩效是财政的生命线,财政对民生需求的经济性、效率性和效果性回应,能够有效促进民生发展和回应民生诉求。建立现代财政制度的重点任务之一是进行政府中期预算改革,通过政府中期预算改革可望有效解决我国长期存在的预算软约束难题,提升政府财税治理能力。财政资金分配和使用中的“跑部钱进”“突击花钱”等现象的制度根源在于低效的预算执行能力和有待提升的政府财税治理能力。

政府财政管理体现于“财”与“政”互动的两个方面。围绕“政”的方面,通过授权和问责、参与和透明、增强预见性等,切实将政府的“财”用在刀刃上,确保提供良好的基本公共产品和公共服务。政府管理财政并不是纯粹财政部门内部事务,它与居民生活息息相关,并需要居民积极参与。“财”和“政”的行为规则和方式变化重塑着地方政府行为模式。财政管理有效地改善和发展民生事业,回应居民对财政资金高效使用的诉求。

1.2 公共财政学的发展与研究对象

1.2.1 早期公共财政学

西方公共财政学最早的奠基人是18世纪英国经济学家亚当·斯密(Adam Smith)。1776年,他在著名经济学著作《国富论》中将政府财政的管理范围限定在公共安全、公共收入、公共服务、公共工程、公共机构及公债等范围,亚当·斯密主张政府开支应用于国防费、司法费、公共设施建设和一定的行政费用;在财政收入上提出“平等、确实、

便利和最少征收费用”的税收四原则。与财政支出的非生产性观点相适应,亚当·斯密不赞成政府在平时发行公债,因为他认为发行公债的根源在于统治者的奢侈和浪费,国家举债将会挤占私人用于生产的资金,妨碍生产发展,阻碍经济发展,这基本确立了西方早期公共财政学理论框架。这个时期的公共财政主要是为保证政府作为“守夜人”这一角色能够正常运转,约翰·穆勒(John Mill)、威克塞尔(Wacker Seima)、林达尔(Lindahl)都进一步发展了上述理论,公共产品理论的创立和福利经济学的兴起使得公共财政学理论越来越丰富,职能范围也有所拓宽。萨伊(Say)在亚当·斯密的基础上有许多突破,从公共消费着手来分析财政问题,主张财政利益交换的观念,明确指出政府仅是公共财富的托管人,萨伊的财政分析已涵盖了公共需要和公共产品等具有财政突出特征的内容。

1.2.2 现代公共财政学

现代公共财政学是建立在现代市场经济条件下的政府财政,面对的是由私人部门经济与公共部门经济组合起来的混合经济,从市场失灵出发界定公共部门经济活动的范围和职能。1929年经济“大萧条”后,凯恩斯(John M. Kenyes)把资本主义国家普遍存在的经济危机和大量失业归为一种由于有效需求不足导致的短期非均衡状态,主张政府通过财政政策增加投资需求,使总需求与总供给的均衡达到充分就业的均衡。20世纪30年代以后,随着政府广泛干预经济活动,公共财政的活动范围进一步扩大到对市场失灵的矫正以及对经济稳定增长的调节和管理上,形成了现代意义上的公共财政。

公共财政在这一阶段逐渐形成有效配置资源、公平收入分配和稳定宏观经济等职能。财政活动的范围随着政府职能的扩展而迅速扩大。20世纪70年代的“滞胀”使得人们重新认识市场失灵和政府干预的关系,理性预期学派和供给学派为代表的新自由主义对国家干预提出质疑,主张减少国家干预,恢复自由经济。进入90年代以来又开始重新重视国家干预政策,在这个过程之中财政的职能不断调整。公共财政分析从履行国家基本职能转到对政府如何提供公共产品及服务,以满足公共需求及矫正市场失灵上来。

1.2.3 公共财政学的研究对象

从公共财政理论的发展过程看,财政学是在经济学的丰富与发展中逐步建立与发展起来的。主流经济学派在第二次世界大战以前把财政问题主要集中在税收方面,即财政研究政府收支行为对财富的影响。凯恩斯把政府对收入分配和经济稳定的影响融入财政学的研究范畴。科斯把企业组织作为经济学的研究对象,提出交易费用对公共财政学的效率研究具有较大影响。布坎南(Buchanan)提出政府财政纯理论,从政治程序上探索政府行为。萨缪尔森提出公共商品的需求理论,此后财政学家们更喜欢采用公共部门经济

学名称。经济主体分为公共部门和私人部门两类,公共部门主要是政府及其附属机构,公共部门通过税收、服务性收费和公共支出来与企业 and 家庭发生联系,参与国民经济。公共部门以全社会公正、公平为前提和目标。公共经济包括政府的活动和国营企业的活动,其中政府的活动即公共财政的活动。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,政府管理本身也是一种公共产品。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。斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)从公共财政角度认为,公共财政研究包括以政府为主体的公共部门经济活动的范围和组织,公共部门各种经济活动的结果和效率,政府各种经济政策的评价等。

目前中国学术界对公共财政学研究对象根据政府经济职能、财政职能、财政本质、财政分配对象、财政范围进行了划分,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,分配的范围限于市场失效的范围,分配的目的在于防止收入上出现“马太效应”。公共财政学是从政府提供公共产品、矫正市场失灵、调节资源配置和收入分配等方面分析政府经济行为。它以政府提供的公共产品及其分配规律为研究对象,主要研究公共产品的特征、分配过程及其效果、财政法律制度的制定与实施等问题。

1.3 公共财政学的研究范围

1.3.1 公共财政学的内涵

公共财政来自英文 public finance 一词。公共财政学概念涉及经济学、政府经济学以及宏观经济学,它主要讨论公共部门影响私人经济时所涉及的经济学理论,特别是预算、配置和管制等方面,财政活动指政府对经济支出活动。“公共财政”不同于私人部门领域纯经济行为,不能有利益动机,有学者据此提出公共财政可以用“公共部门融资”来替代。这种提法并不是出于纯经济学角度,主要是公共财政遵循成本—效益分析等经济学基本原理,它有助于支出项目效益最大化。

公共财政与国家财政活动有广泛联系,国家财政体现在预算中,收入主要来源于税收;税收是从一国总收入中筹集来的一定量收入;政府通过利用税收收入参与国民经济;政府支出通过对税收收入的支出重新回到国民经济,参与国民经济活动。^①

公共财政学和经济学之间存在一定共性,公共财政比经济学原理更多地联系实际问题的。公共财政的前提是与市场经济相适应并存在市场失灵,只要存在着市场经济,财政

^① C. B. 维萨. 公共财政管理学[M]. 北京: 经济科学出版社, 2006.

就会向“公共化”转化，最终成为公共财政，这是市场经济对财政根本决定作用的表现；反之，如果市场经济下财政没能“公共化”，它将影响和阻碍着经济的市场化过程，市场经济体制不可能真正建立起来。公共财政是市场经济必不可少的。市场机制存在着天然缺陷，弥补缺陷是市场经济正常运转必不可少的。市场经济作为经济基础从根本上决定着财政活动行为，决定着政府及其财政活动必须与市场相适应，具体体现是财政公共化。公共财政与市场经济两者相辅相成。财政支出主要是提供市场不能提供的公共产品，这是市场活动的外部条件。税收成为公共产品融资工具，市场将政府及其财政的活动限制在一定范围和规模内以避免政府对市场的影响，目标是实现社会资源在公共产品之间、公共产品与私人产品之间达到最优配置。

1.3.2 中国公共财政的定位

计划经济体制下的财政更多是政治权力行使者、生产资料所有者和生产经营组织者“三位一体”的政府所进行的分配活动，不完全是公共财政。在我国逐步向社会主义市场经济转变过程中，非市场性的政府和财政活动逐步与市场性的企业和个人活动区分开来，这是我国财政将要并且必须转向公共财政的经济基础。20世纪90年代中期之前，学界一般使用“国家财政”或“财政”概念来指称现实财政活动。20世纪90年代初，建立社会主义市场经济体制目标提出后，由于财政收入占GDP的比重持续性下降，关于公共财政改革的讨论兴起。中国公共财政体系是在分税制基础上对财政体制的完善，构建公共财政意味着政府与市场的重新定位，重新划定其行为边界，政府应当从竞争性领域退出，把主要精力放在其职责范围内的事务；政府与公众重新定位，政府把民生问题放在首位，致力于更为完善的养老、医疗、就业、基础设施等服务。

中国公共财政根植于基本国情，汲取了人类社会一切文明成果。20世纪90年代后，国内学者展开了对公共财政的广泛论证，研究重点集中在财政本质、公共财政理论和财政研究范式，配合分税制财政体制引领了1998年后的系列财税体制改革研究。在1998年12月全国财政工作会议上，决策层提出了构建公共财政基本框架的决定，公共财政建设进入政府工作议程。2003年10月，中共十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，根据公共财政体制框架提出进一步健全和完善公共财政体制的战略目标。中国共产党第十七次全国代表大会提出的新时期经济建设、政治建设、文化建设、社会建设等全面部署中，都融入了公共财政理念。

中国公共财政产生与发展有其历史特殊性。中国从国家、政府等公共性组织形态出发，讨论财政是什么、财政如何影响国计民生、财政如何实现国富民强等公共问题。公共财政围绕其发生在中国财政领域的重大变化，设计了良好的财政制度安排，突出满足社会公共需要，公共财政建设以公共化为取向的财政制度变革。在当前经济社会发展阶

段，中国财政绝大部分支出除了安排经常性经费外，建设性支出大体上投向无利或低利、微利领域，同时税收已占财政收入的绝大部分。

中国经过改革开放逐步形成与市场经济相适应的公共财政体制框架，但是仍然存在一些问题，例如，收支划分仍不尽合理，部分基层财政困难；政府与市场边界需要更清晰，财政支出结构需进一步完善；地区间财政能力差距日益扩大，财政转移支付不规范。建立公共财政体系的核心是处理好中央和地方财权关系，明确两者的财政事权和支出责任范围。需要重视地方差异，让各地方政府因地制宜执行国家政策。依法治财，规范财政收支管理仍然需要加强。在财政支出管理上，以部门预算制度为切入点，推进国库集中收付制度、预算科目体系和编制方法改革以及推行政府采购制度等任务较重；重视社会和第三方机构对财政的监督作用需要进一步发挥。

1.3.3 公共财政学的基本内容

1. 改进预算管理制度

(1)改进年度预算控制方式。目前预算审批核心是年度收支平衡，而不是支出规模与政策。如果预算以平衡状态为重点，每年财政收入就必须完成预算安排，否则就会造成赤字扩大，客观上容易带来预算执行的“顺周期”问题，即当经济比较热的时候，完成收入任务比较容易，财税部门会倾向于少收，民间的钱越多，经济就会越热；当经济比较冷时，为了完成任务就倾向于多收，经济将更加萧条。改进预算管理后，审核预算的重点由财政收支平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。税收不再是任务而是预期，财政收入依法征收。

(2)建立跨年度预算平衡机制。年度预算审核重点由收支平衡转到支出政策上，收入预算从任务改为预期，预算确定的收支平衡状态在执行中有可能被打破。为确保财政的可持续，需要建立跨年度预算平衡机制，一方面是建立跨年度弥补超预算赤字的机制，另一方面是建立中长期重大事项科学论证的机制，对一些重大项目要有长远考虑，通过实行中期财政规划管理，强化其对年度预算的约束性，增强财政政策的前瞻性和财政可持续性。

(3)实施全面规范的预算公开。未来预算将增强透明度，让公众更好地了解预算。清理规范重点支出同财政收支增幅或 GDP 挂钩事项是解决当前预算管理中存在突出问题的重大举措。目前与财政收支增幅或 GDP 挂钩的重点支出涉及 7 类 15 项规定。2012 年仅财政安排的上述 7 类与财政收支增幅或 GDP 挂钩的重点支出就占全国财政支出的 48%。支出挂钩机制在特定发展阶段为促进有关领域事业发展发挥了积极作用，但也可能会导致财政支出结构固化、僵化，制约各级政府预算安排，加大政府统筹安排财力的难度，全国财政从中央到县各级政府都要求挂钩，不尽符合社会事业发展规律，又容易