

博雅

博雅
在有关文化的事情，是关涉
育、学术、思想、精神，北大
版乃是一个浮躁的
一些不
也
一
品
察
看
思
北
天
涉
教
育
术
思
精
在
这
么
与
众
不
同
性
，
很
有
些
思
想

公共财政管理

Public
Finance
Administration

周小林等 编著

图书在版编目(CIP)数据

公共财政管理/周小林等编著. —北京:北京大学出版社, 2018. 3

(21世纪经济与管理规划教材·财政学系列)

ISBN 978-7-301-29340-9

I. ①公… II. ①周… III. ①公共财政-财务管理-高等学校-教材 IV. ①F810.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第032270号

书 名 公共财政管理

GONGGONG CAIZHENG GUANLI

著作责任者 周小林 等编著

策划编辑 兰 慧

责任编辑 兰 慧

标准书号 ISBN 978-7-301-29340-9

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 em@pup.cn QQ:552063295

新浪微博 @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

印 刷 者 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者 新华书店

850毫米×1168毫米 16开本 19.25印张 445千字

2018年3月第1版 2018年3月第1次印刷

印 数 0001—3000册

定 价 42.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

丛书出版前言

作为一家综合性的大学出版社,北京大学出版社始终坚持为教学科研服务,为人才培养服务。呈现在您面前的这套“21世纪经济与管理规划教材”是由我国经济与管理领域颇具影响力和潜力的专家学者编写而成,力求结合中国实际,反映当前学科发展的前沿水平。

“21世纪经济与管理规划教材”面向各高等院校经济与管理专业的本科生,不仅涵盖了经济与管理类传统课程的教材,还包括根据学科发展不断开发的新兴课程教材;在注重系统性和综合性的同时,注重与研究生教育接轨、与国际接轨,培养学生的综合素质,帮助学生打下扎实的专业基础和掌握最新的学科前沿知识,以满足高等院校培养精英人才的需要。

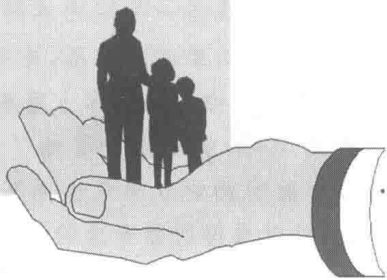
针对目前国内本科层次教材质量参差不齐、国外教材适用性不强的问题,本系列教材在保持相对一致的风格和体例的基础上,力求吸收国内外同类教材的优点,增加支持先进教学手段和多元化教学方法的内容,如增加课堂讨论素材以适应启发式教学,增加本土化案例及相关知识链接,在增强教材可读性的同时给学生进一步学习提供指引。

为帮助教师取得更好的教学效果,本系列教材以精品课程建设标准严格要求各教材的编写,努力配备丰富、多元的教辅材料,如电子课件、习题答案、案例分析要点等。

为了使本系列教材具有持续的生命力,我们将积极与作者沟通,争取三年左右对教材不断进行修订。无论您是教师还是学生,您在使用本系列教材的过程中,如果发现任何问题或者有任何意见或建议,欢迎及时与我们联系(发送邮件至em@pup.cn)。我们会将您的宝贵意见或建议及时反馈给作者,以便修订再版时进一步完善教材内容,更好地满足教师教学和学生学习的需要。

最后,感谢所有参与编写和为我们出谋划策提供帮助的专家学者,以及广大使用本系列教材的师生,希望本系列教材能够为我国高等院校经管专业教育贡献绵薄之力。

北京大学出版社
经济与管理图书事业部



前 言

“公共财政管理”是为今后可能进入政府各类公共部门工作的学生而设计的,这是一门以财政理论和管理理论为基础、以政府财政活动总体概貌为主体的综合性课程。希望学生能通过对本课程的学习了解政府财政活动的总体概貌;熟习重大财政行为与制度法规的决策程序及运作机制;学会将规范的财政理论所描述的是非标准用于对财政实践活动的评判;将先进的管理理论与思想运用于不同的管理对象。以使自己在今后拥有足够的智慧与能力去提高公共组织机构(政府机构)的工作效率,成为优秀的公共管理人才,成为一流的政府行政官员。

该门课程坚持以培养通用性的公共管理人才为目标。将“公共财政管理”定位于一门综合性的课程,它既要涉及财政学的内容,又要涉及管理学的内容;它既要对现实政府财政管理活动实际运作状况进行反映,又不能仅仅停留在对各种规章制度和实际做法的烦琐介绍上。因此,在教学中必须注重将“财政学”和“管理学”的理论知识融会贯通于对财政管理实践活动的讨论分析之中,注重让学生认识和把握财政管理活动内容的整体性及体系感,并把对先进管理制度的分析与我国面临的财政改革问题结合起来。

本书在内容上是这样设计的:以现代管理理论为基础,以财政管理实践活动为主体来安排教材的结构,将全书分为两个部分共十七章。上篇“公共财政管理的基本原理”,由五章组成,主要按现代管理理论和财政理论所描述的政府财政活动的本质特征与基本要求,从总体上对公共财政管理的含义、原则、职能、方法,财政管理的机构设置、人员配备等基本问题进行讨论和研究;下篇“公共财政管理的基本范畴”由十二章组成,主要以实践中实施与开展公共财政管理的具体范畴为线索来进行讨论,主要包括政府会计管理、政府预算管理、税收管理、政府收费管理、国有资产管理、国债管理、政府采购管理、社会保障管理、国库管理、财政风险管理、财政监督与审计管理等。

本书编写中注意以财政管理实践活动的主要内容为主体,对具体的管理方法和相关的管理制度进行介绍,并运用财政理论、管理理论对



一些具体财务管理方法的利弊进行一定的分析。对每一特定管理内容的具体管理方法主要从总体上去进行介绍,重点讨论为实现这一特定内容的管理目标所应选择的规范性制度和管理措施,讨论这些制度和措施的必要性和作用,即重点讨论“为什么要这样做”,而对“怎样做”的细节则不做过多的介绍。由于在内容上基本包括了政府财政管理的各个方面,学生只需要通过这一门课程的学习,就能较完整地了解政府财务管理活动的基本内容,并有能力根据自己的兴趣和今后的就业方向来选择某个特定的管理内容进行更加深入的学习。教师在使用本书时也可以根据所教专业的培养目标对内容进行选择与取舍。

本书第一、二、三、四、五、六、七、八、九、十、十五章由周小林撰写;第十一章由武振荣撰写;第十二章由郭佩霞撰写;第十三章由廖常勇撰写;第十四章由鄢杰撰写;第十六、十七章由周雪飞撰写。此外,冯李婷参与了第八章的撰写;许森林参与了第十章的撰写;黄登辉、刘雨欣参与了第十五章的撰写;全书由周小林总纂。

管理学是一门不断发展的科学,许多新的管理方法、制度不断产生,新的管理思想和管理理论也在不断丰富;公共财政管理的实践活动更是丰富多彩,特别是我国财政的总体制度和某些重要活动内容都正处在一个不断调整和变革的时期,需要深入研究的内容还非常多。由于我们水平有限,不足之处在所难免,望各方人士能在对本书的使用中提出宝贵的批评与建议。

编者

2017年8月

目 录

上篇 公共财政管理的基本原理

第一章 公共财政管理概述	3
第一节 公共财政管理的对象与内容	3
第二节 公共财政管理的理论基础	10
第二章 公共财政管理的原则	22
第一节 透明度原则	22
第二节 分权原则	28
第三节 权责利相结合原则	35
第三章 公共财政管理的职能	40
第一节 管理职能的理论描述	40
第二节 公共财政管理的基本职能	41
第四章 公共财政管理的方法	52
第一节 制度管理的方法	52
第二节 计划管理的方法	58
第三节 现代管理中的管理理念与方法	63
第五章 公共财政的管理系统	69
第一节 公共财政管理活动的构成	69
第二节 公共财政管理系统的构建	70
第三节 公共财政管理人员的配备	74

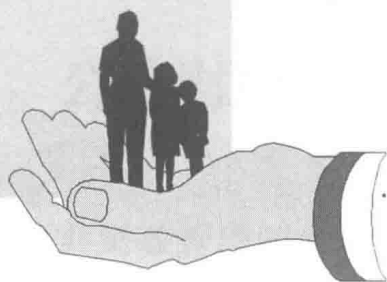
下篇 公共财务管理的基本范畴

第六章 政府会计管理	81
第一节 政府会计概述	81
第二节 政府会计的特点	85
第三节 政府会计的基本前提、目标和一般原则	88
第四节 政府会计的基本方法	92
第七章 政府预算管理	101
第一节 政府预算管理概述	101
第二节 决定和影响政府预算活动的因素	104
第三节 政府预算周期	107
第四节 政府预算编制的类型	112
第八章 税收管理	122
第一节 税收管理概述	122
第二节 税收法治管理	127
第三节 税收征收管理	135
第九章 政府收费管理	143
第一节 政府收费概述	143
第二节 政府收费的作用	145
第三节 政府收费的项目管理	147
第四节 政府收费的价格管理	151
第五节 政府收费的其他管理制度	154
第十章 国有资产管理	156
第一节 国有资产管理概述	156
第二节 经营性国有资产管理	159
第三节 非经营性国有资产管理	167
第四节 资源性国有资产管理	170
第十一章 国债管理	175
第一节 国债管理概述	175

第二节	国债的决策管理	181
第三节	国债的操作管理	184
第四节	国债收入使用的管理	194
第十二章	政府采购管理	197
第一节	政府采购概述	197
第二节	政府采购的管理	201
第三节	国外政府采购制度简介	208
第四节	我国政府采购管理状况与对策	218
第十三章	社会保障管理	225
第一节	社会保障管理概述	225
第二节	社会保障制度的选择与构建	228
第三节	社会保障项目的收支方法选择	235
第四节	社会保险基金的经营管理	241
第十四章	国库管理	244
第一节	国库管理概述	244
第二节	国库管理的职能与内容	246
第三节	国库集中收付制度	249
第四节	发达国家国库管理制度	253
第十五章	财政风险管理	262
第一节	财政风险管理概述	262
第二节	地方政府财政风险的管理	265
第三节	政府行政事业单位的风险管理	274
第十六章	财政监督	279
第一节	财政监督概述	279
第二节	财政监督的机构设置	281
第三节	财政监督的主要方式与基本程序	284
第十七章	审计管理	289
第一节	审计管理概述	289
第二节	财政审计的内容	290
第三节	财政审计的方法与一体化模式	294

21世纪经济与管理规划教材

财政学系列



上 篇

公共财政管理的基本原理

- 第一章 公共财政管理概述
- 第二章 公共财政管理的原则
- 第三章 公共财政管理的职能
- 第四章 公共财政管理的方法
- 第五章 公共财政的管理系统

第一章 公共财政管理概述

第一节 公共财政管理的对象与内容

一、管理的一般概念

从现代社会来看,管理是一个使用十分广泛的概念。这说明管理这一事物存在的普遍性,美国学者戴维·B. 赫尔茨说,管理是由心智所驱使的唯一无处不在的活动。戴维·E. 利连撒尔也说过管理工作是人类活动中最广泛最苛求的活动。由此可知,只要人们的活动是有目的的,是用心想过的,是计划、安排了去进行的,那么,在这种活动中就存在管理。这样看来,不仅国家以及企业单位的活动中存在管理,个人和家庭的活动中也都存在管理,这是一个广义的管理概念。而管理学所研究的管理则主要是指对一定组织系统的管理,这被称为狭义的管理。正如马克思在《资本论》中所指出的“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般的职能”(1974:第431页)。管理学家康纳利也提出,管理就是由一个或更多的人来协调他人的活动,以便收到个人单独活动所收不到的效果。而现代管理学者哈罗德·孔茨则认为管理是设计和维持一种环境,使集体工作的人们能够有效地完成预定目标的过程。从这些描述我们可以看出管理具有以下特征:

(一) 管理是对组织的管理

群体与组织是现代社会普遍存在的现象,当一群人(两个以上)为了一个共同的兴趣而协同工作时,就形成了组织。现代社会绝大部分活动都被包含在一定的组织系统之中,这些组织系统最早是由一些非正式的、特别的群体延伸发展而逐渐形成正式的、高度结构性组织的。军事活动和宗教活动就是其中最早形成正规组织的活动。随着人类社会的发展,各种复杂的组织系统应运而生,通过不断地完善,形成了现代社会的各种组织系统,如国家、政府、政党、社团、企业、学校等。由此可见,组织就是指为一个共同目标工作而结为一体的人群。当人们的活动是通过组织去进行时,在组织内就必然存在选择和确定统一的活动目标,为实现既定目标而进行的指挥、分工,以及对组织成员的行为进行协调和控制的要求。这样就产生了对组织的管理,因此,管理总是在一定的组织内进行的,没有管理,组织就维持不下去;缺乏有效的管理,组织的运作就会出现这样或那样的问题,组织的目标就难以实现。同时,组织又是管理的对象和载体,不同的组织有着不同的组织目标,这也就决定着不同的组织有不同的性质,从而,对管理活动提出更为具体的要求。因此,人们常用组织的名称区别不同组织的管理,如政府管理、国家管理、企业管理、学校管理等。但无论是什么样的组织,其基本的特点都是由人所组成,从这个意义上讲,对组织的



管理实质上就是对人的管理,对人的行为的管理。

(二) 管理是一种具有特殊职能的活动

管理又一定是对某种具体业务活动的管理,每一种组织都有自己的特定目标和具体的业务工作内容,这些目标和工作内容各不相同,不同的业务活动内容构成了人们实施管理的具体内容,从而形成了有针对性的管理方法和管理手段。因此,人们也常用不同的被管理内容来区分不同内容的管理,如公共财政管理、财务管理、生产管理、教学管理、行政管理等。虽然被管理的业务活动的内容多种多样,但却都是在一定的组织机构内进行的,因此,它仍然是对组织的管理,对人的管理。这就使管理活动具有基本一致的职能,即对组织活动的指挥决策、组织分工、领导协调和控制监督。首先,任何组织的任何活动都必须确定其活动的目标,这就是管理的指挥决策职能;其次,为了充分有效地实现既定目标,就必须对组织要从事的工作和可利用的资源进行合理的安排与分配,这便是管理组织分工的职能;最后,组织作为一个有着统一目标的群体,其内部的机构之间、成员之间在行为上必须受指挥与分工的约束,以便协同一致地为实现组织目标而工作,这就是管理的领导协调和控制监督的职能。管理的特殊职能是管理活动区别于其他活动的本质特征,是任何管理都具备的共性。

(三) 管理的目的是使组织的活动更加有效

人们之所以结成一定的组织去开展各种活动,其目的就是使活动能更加低成本、高效率地进行。因此,在形成组织后,对组织进行的管理也必然以提高组织活动的效率为根本目的。正是由于各种人类活动的内容不同,因而形成了不同的组织和不同的活动目标,这样对不同的组织而言,其效率的表现形式就有所不同。但有一点则是共同的,即在既定组织目标基本正确的前提下,组织内部的各种资源(人力、物力、财力以及信息、时间等)是否得到了充分的调动和合理的利用,以使组织的目标得到更好的实现。一般而言,管理水平越高,组织内的资源越能得到充分的利用,组织成员对组织及组织目标实现的满意程度也就越高,所以管理的目的是使组织的活动更加有效。

在理解管理特征时,应注意的是,人们以组织名称来区分不同的管理时,强调的是不同组织的特征,而人们用不同的被管理内容来区别不同的管理时,则强调的是被管理内容的特征。虽然人们有时爱用被管理内容来称呼某种特殊的管理活动,但无论是对什么内容的管理,同样都必须以一定的组织为载体,因为所有的人类活动都是由组织中的人来进行的。因此,在现代管理学中,理解管理一般的关键应该是,管理总是对一定组织的管理,它具有基本一致的职能,而管理的根本目的是提高组织活动的效率。但不同性质的组织和不同的被管理内容反过来又会对具体的管理原则与管理方法提出不同的要求。

从以上对管理一般的分析可知,任何一种管理都是对一定组织系统的管理,但同时又都是对一定具体内容的管理,而不同性质的组织和不同的被管理内容反过来又会对具体的管理原则和管理方法提出不同的要求。因此,要正确认识公共财政管理,明确它的含义,就必须分析实施公共财政管理所涉及的组织系统是什么,公共财政管理所要管理的活动内容是什么。

二、公共财政管理的对象

管理的对象是组织,公共财政管理的对象应该是什么样的组织呢?公共财政管理是对市场条件下的公共权力机构(政府)获得资源和使用资源活动(公共收支活动)的管理。那么与这种收支活动相关的组织和个人应是公共财政管理所涉及的管理对象。

从公共财政的定义可知,在现代市场经济条件下,公共财政是一种公共利用资源的行为,是以社会成员的共同需要为前提的,从公众中去获取资源、再按照公众对共同需要的选择去安排使用这些资源的活动。国家和社会正是一定地域范围内的人们为了共同的需要而形成的组织。因此,公共财政活动所涉及的组织系统,一定是一个国家的整个社会。一切公共收支活动都与全体社会成员的相关行为紧密相连,要进行公共收支活动的管理,就要对一国社会中的所有组织成员与公共收支活动相关的行为进行一定的协调和控制。从这个意义上讲,公共财政管理所覆盖的组织系统应是一个国家的整个社会,这是一个相对开放的组织系统,是由私人(无数的法人、自然人)部门和公共(政府)部门两大部门所构成的。公共财政管理在组织机构上的这种特殊性,也就决定了其复杂性,面对这两种不同的组织机构,公共财政管理所管理的组织的性质是不同的,所要调整的人的行为也是不同的。因此,所要遵循的管理原则和选择的管理方法也是有所区别的。

(一) 私人部门

私人组织机构的涉及面非常广,包括各种不同性质的法人组织和处于不同阶层的自然人。在市场条件下,私人部门成员的经济活动是创造社会财富的基础,也是公共收入的来源。这决定了:首先,公共财政管理必须以尊重和保护市场经济的运行规则为前提,它能够调整和控制的私人部门成员的行为只能是与公共收支活动相关的部分,而不能像计划体制下那样,对其生产、交换、分配甚至消费的方方面面都要进行安排和控制。其次,公共收支活动应如何进行也必须充分尊重所有社会成员的意见。由于私人部门组织机构的数量众多,性质各异,因而对于公共收支活动的偏好会有所不同,任何一种公共收支活动的决策都不可能做到让所有社会成员都满意,这就必然要求公共财政管理的手段和方法具有透明性与稳定性。从公共收入来看,收入形式的选择必须是公开的;征收必须是公平、公正的;集中程度必须是有限度的。从公共支出来看,支出内容安排的决策过程必须是公开的;购买性支出的使用必须遵守市场法则,使每个供应商都获得向政府供应商品的均等机会;转移性支出的原则必须是公开透明的,对待同等条件的社会成员补助的标准必须是一致的。

(二) 公共(政府)部门

公共财政活动的范围虽然覆盖一国的整个社会,涉及所有的社会成员,但组织和实施公共收支活动的主体只能是作为公共权力代表的一国政府。按照公共财政理论的分析,政府正是一个为满足公共需要而产生的组织。作为政府获得资源和分配资源唯一工具的公共财政活动将贯穿政府一切活动的始终。政府本身是一个特殊的相对封闭的组织机构,政府部门又是一个组织结构非常复杂的系统。从一国的空间范围上来看,政府机构的设置包括中央、地方等多个级次;从现代市场条件下人们对公共需要的多样性来看,每一级次的政府又要由许多具体的职能部门来组成。这样一个庞大而复杂的组织机构事实上



既是公共收支活动产生的原因,又是公共收支活动发展的必然结果。从现实来看,公共收入活动是由政府的公共收入部门来实施和操作的,而对通过公共收入所获公共资源进行使用的公共支出活动,也主要是由政府部门来执行和控制的,其中的绝大部分又正是由政府部门花掉的。各级政府、政府各部门,以及所有政府官员和工作人员的行为都会对公共收支活动的合理进行和公共资源的有效利用产生重大的影响。从这个意义上讲,公共财政管理中最重要、最核心的被管理对象,正是政府机构本身这一特定的组织系统,需要被管理和约束的正是各级政府及其官员与公共收支相关的各种行为。所有由政府部门所进行的公共收支活动的全过程都必须是可控制和可监督的。

综上所述,公共财政管理的组织机构,从宏观上看是一个国家的整个社会,它是由私人部门和公共部门两大系统所构成的;而从微观上看主要是政府机构本身。这种组织机构构成上的复杂性也就决定了公共财政管理的复杂性。

三、公共财政管理的内容

如前所述,抽象的管理在现实中是不存在的,任何一种管理都是有具体的被管理内容的。公共财政管理,顾名思义就是对公共财政活动的管理,即对政府公共收支活动的管理。因此,要分析公共财政管理的具体内容,实际上就是要分析公共财政的内容是什么。

(一) 公共财政活动的内容

在不同的社会经济体制中,人们对公共财政活动的内容界定是不同的,这正是管理理论中所强调的环境因素,必须充分认识其对管理的影响作用。而与市场经济体制相协调的政府收支正是我们所说的公共财政,因此我们有必要按照公共财政理论的规范分析来认识公共财政活动的内容。

1. 公共财政的三大基本职能

以马斯格雷夫为代表的现代主流经济学派的公共财政理论认为,经济的基本命题是如何有效利用有限的人类资源,即解决生产什么、怎样生产和为谁生产的问题。人们通过配置资源来解决生产什么和怎样生产的问题,通过分配生产成果(收入)来解决为谁生产的问题。而市场正是市场经济制度中人们选择的一种利用资源的方式,并且被认为是迄今为止最有效率的一种方式。但这种方式也不是完美的,它在配置资源和分配收入上都存在缺陷。而正是因为这些缺陷的存在,才需要政府和由此而产生的公共收支活动。

(1) 资源配置缺陷。市场有效配置资源的前提条件是:① 充分的竞争。任何一个市场都拥有众多的市场主体(卖者和买者,或生产者和消费者),任何一个市场主体都不具有控制市场和价格的能力。② 排他原则。所有的商品和劳务的成本与效益都是完全内在化的,都具有完全的排他性。③ 充分的信息。每个市场主体都能够充分了解其所有可选择行为的全部效用和特性。④ 完全的流动性。所有要素资源都可以在任何行业间迅速流动。然而,在现实的市场中,上述前提条件往往是不能被充分满足的,这样就产生了市场在资源配置上的缺陷。第一,竞争的淘汰、产品的非替代性和生产成本的递减都会使一些领域产生人为垄断和自然垄断;第二,有些物品(公共品和半公共品)是不具充分排他性和竞争性,或收益不能完全内在化的,因而市场不会提供或不能充分提供,而有的物品的

成本外溢,市场又会过度提供;第三,生产与市场的扩大使生产者和消费者都越来越难以获得充分的信息,从而造成错误的生产选择和消费选择;第四,市场结构的日益复杂和规模的日益扩大,生产工艺的复杂和有机构成的提高等原因都使要素的迅速流动日益困难。市场在配置上的这些缺陷最终导致供求在总量和结构上的不协调,程度较轻时使资源不能充分有效使用;程度较重时便造成经济衰退,引发经济危机。

(2) 收入分配缺陷。市场分配收入的规则是按照各种生产要素在生产过程中的贡献大小进行分配。这种分配规则是市场追求效率的结果,但在社会追求分配结果的公平上却存在极大的缺陷。这首先是因为不同的要素在性质上存在巨大差别,资本要素可以不断增值,而劳动要素则不能;其次是因为每个社会成员个人所拥有的要素无论是在体力、智力和资本的数量上天然就会存在很大差异,这些差异会使得按市场规则进行的分配在社会成员间造成贫富差距,而这种差距又会进一步加大人们在要素拥有上的差异,从而使得贫富差距日益悬殊。收入分配上的悬殊差距不仅有悖人类追求社会公平的诉求,同时也会产生许多社会问题并最终影响到市场的效率。

上述缺陷确定了市场条件下政府活动的内容和范围。为了克服市场在资源配置上的缺陷,首先,政府必须在市场不配置资源和不能充分配置资源的领域承担一定的资源配置职能。如向社会提供公共品(国防、治安、污染防治等)和半公共品(教育、交通、医疗等);介入和管理自然垄断行业;颁布法律法规去克服垄断、维护竞争、保护创造发明、控制外部成本;发布提供更多的市场信息,帮助要素流动;等等。其次,为了克服市场在收入分配上的缺陷,政府必须对市场形成的收入分配状况进行调整改善,承担起收入再分配的职能。最后,当市场出现严重的供求失衡面临经济危机时,政府必须从宏观上对经济进行调节,承担起稳定经济的职能。这就是我们常说的政府的三大经济职能:配置资源以弥补市场配置的缺陷;再分配收入以矫正市场收入分配的过大差距;稳定经济以克服市场经济的周期波动。政府实现这些职能的主要手段就是公共财政活动,因而这些职能又被称为市场条件下政府公共财政的三大职能,即公共财政的基本职能。

2. 公共财政的收支内容

公共财政是通过具体的公共支出活动和公共收入活动来实现上述这些职能的。

首先,公共支出活动是实现政府及公共财政三大职能的主要公共财政活动。在市场运行基本正常的情况下,满足政府实现以上公共职能的公共支出基本上可划分为五个方面:① 公共管理支出。这是政府履行行政管理职能所需的经费开支。② 公共安全支出。这是政府用于保障国家安全和公众安全的各种军事及治安支出。③ 公共事业支出。这是政府为提高社会公众素质和生活品质而用于发展公共事业(文化、教育、科学、卫生、环境保护、公共交通、供电、供水、通信、信息等)的支出。④ 公共工程支出。这是政府为社会公众提供公用基础设施的支出。⑤ 社会保障支出。这是政府为因各种原因而面临生活困境的社会成员提供的保障与救济的各种补助性支出。前四项支出构成政府的购买性支出,主要是通过政府建立的各公共部门来使用的。第五项支出是政府的转移性支出,政府只对其进行管理而不能使用。公共支出的框架主要说明了政府在市场条件下的大致活动范围和领域,其与计划体制中公共财政支出框架最大的不同就在于它主要将政府活动的范围局限在了提供各种公共服务的领域,而不介入以获取商业利润为目的的竞争性

生产流通领域。但在经济严重衰退以至于出现危机时,政府也必须适当介入商业性的生产流通活动,但介入的程度(规模及期限)则必须以恢复市场正常运行的客观要求为限度。这样在政府的支出框架中就还包括一项——国有经济支出,主要是政府用以建立和维持商业性国有企业的各种支出。从一个较长的时期来看,真正规范的市场经济体制中,政府公共支出中的国有经济支出应该是非常少的。在市场经济化和政治宪政化的条件下,公共支出管理常常是公共财政管理中最经常和最主要的内容。因为,通常公共收入制度是相对稳定的,而如何安排和使用公共支出就成为公众最关注的公共财政活动。

其次,从公共收入活动来看,公共收入活动的主要作用是为公共支出活动筹集资金,但在收入过程中同样也应该去为实现政府改善市场资源配置、矫正收入分配和稳定经济的三大职能发挥作用。在市场经济中,政府取得公共收入的形式必须与市场经济中的基本产权制度和分配制度相协调,因而可运用的收入手段主要有四种:① 税收,是政府凭借政治权力完全以无偿和强制的方式取得的一种公共财政收入;② 政府收费,是指政府公共部门中的行政事业单位在向社会提供行政管理服务和事业服务时以管理者或供应者的权力向被管理对象或消费服务的消费者收取的费用;③ 国有经济收入,是指政府通过对工商金融资产的经营或凭借对这些资产的所有权所获得的盈利性收入;④ 债务收入,是指政府以债务人的身份凭借借贷的权力运用信用形式所获得的公共财政收入。上述四种公共财政收入由于反映了政府在获取收入过程中所凭借的不同权力和采用的不同手段,因而对市场经济的影响是不同的,但在市场经济中这四种收入形式都有其存在的理由,公共财政管理的一个重要内容就是必须根据市场经济下的基本产权制度和分配制度的客观要求以及社会经济发展不同时期的特定情况来确定每一种收入手段的具体运作方式和作用范围,并使其具有相对稳定的运作机制。

(二) 公共财政管理的内容

概括地讲,公共财政管理的内容就是上述公共财政收支活动的内容。然而,从科学实施管理的要求看,则有必要对这些公共财政收支活动进一步分类。

从公共财政活动的总体运行来看,公共财政活动可分为获得资源的公共收入活动和使用资源的公共支出活动,因此在公共财政管理上也可划分为收入管理和支出管理两大部分。公共收入活动主要表现为资源从私人部门向公共部门的转移,因而管理的主要对象是构成私人组织的法人和自然人。公共支出活动主要表现为政府部门对已获得资源的安排使用,因而,主要的管理对象是组成公共部门的政府各职能部门。

公共财政活动的内容也可分为宏观公共财政活动和微观公共财政活动两大部分,宏观公共财政活动的内容主要包括:如何选择收入形式、安排支出结构和确定收支规模等政策目标的决策活动;微观公共财政活动则主要是完成各项收入征收和落实支出使用的实务性工作。因此,公共财政活动在管理上也可分为宏观的公共财政管理和微观的公共财政管理,这两种管理在制度的建立和管理手段选择上是有差异的,但从公共财政活动目标的实现上看,两种管理却常常是相互交织在一起并互为因果的。例如:支出的总体规模与结构的决策、收入制度的建立、宏观调控手段的选择等虽然都是宏观公共财政管理的问题,但它们的真正贯彻落实和作用的正常发挥则又必须以有效的微观公共财政管理为基础,而有效的微观管理又必须以合理的宏观决策为前提。