

GONGGONGCAI ZHENG
LUN
GONGGONGCAI ZHENG
LUN

公共财政论

叶振鹏 张馨 著

GONGGONGCAI ZHENG
LUN

GONGGONGCAI ZHENG
LUN

GONGGONGCAI ZHENG
LUN

GONGGONGCAI ZHENG
LUN

经济科学出版社

公共财政论

叶振鹏 张 馨 著

经济科学出版社

一九九九年·北京

责任编辑：柳 敏 余建春

责任校对：孙 昉

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

公共财政论

叶振鹏 张 馨 著

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

出版部电话：62630591 发行部电话：62568485

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京博诚印刷厂印刷

河北省三河市永明装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 17.25 印张 430000 字

1999 年 6 月第一版 1999 年 6 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-1769-8/F·1255 定价：29.80 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政论/叶振鹏, 张馨著. - 北京: 经济科学出版社, 1999.6

ISBN 7-5058-1769-8

I. 公… II. ①叶… ②张… III. 财政, 公共-经济理论 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 19618 号

前 言

在社会主义制度的基础上由计划经济向市场经济转变的伟大实践，正产生和创造着崭新的社会主义经济模式和财政模式。随着政府作为政权组织和生产资料所有者双重身份的分离和政府职能的转变，财政这一以国家为主体的政府分配行为，正经历着从计划经济下的单元结构财政向市场经济下的双元结构财政，即由公共财政与国有资本财政构成的新模式的转变过程。对此，我们已在《双元结构财政——中国财政模式研究》^①（以下简称《双元结构财政》）一书中予以详细地描述和说明了，本书正是在该书的基础上，对我国社会主义双元结构财政下的公共财政问题，做进一步地专门研究和探讨。

在正式开始分析公共财政问题之前，我们将先做以下几点说明。

^① 经济科学出版社 1995 年第 1 版，1999 年第 2 版。



改革开放已经进行了近 20 年，我国的经济和财政已经发生了巨大的变化，但计划经济体制尚未根本打破，社会主义市场经济体制也尚未完全建成。这一背景从根本上决定了我国的财政模式尚未完全摆脱单元结构的基本状态。这样，我们这里所做的分析，从直接的意义上看，它并没有以我国现实的公共财政为依托，而只能是进行某种超前性的分析。但是，这种超前性并不意味着我们这里所做的分析是毫无根据的。我们认为，本书的分析是有其科学依据的：（1）关于二元财政模式，是依据我国正在进行的以建立社会主义市场经济体制为根本目标的经济体制改革模式而提出来的。只要有市场经济，就必然有相应的公共财政，这对于社会主义市场经济体制来说也不例外。这样，不仅目前对我国的公共财政问题进行研究是有其依据的，而且还是必要的。因为只有进行了对公共财政问题的超前研究，把握了公共财政问题，我们才能积极主动地指导我国目前正在进行的财政改革，才能配合其他各方面的改革，以尽快建成社会主义市场经济体制。（2）在人类社会的发展史上，公共财政并非仅是一个子虚乌有的存在物。在西方，随着资本主义制度的逐步产生和发展，市场经济体制以及公共财政模式也相应地逐步形成和发展。在几百年的发展历程中，西方的市场经济和公共财政都已发展到相当完

善的程度了，这就为我们提供了一个研究和分析公共财政问题的有用的参照系，使得我们这里所进行的分析仍是有其依据的。(3) 尽管我国目前公共财政尚未建立，但近 20 年来的改革，已使我国财政活动向着双元结构的方向演变，其中包含着各种公共性质的收支活动也正在按市场经济的根本要求逐步独立出来，日益具有清晰性。对正处于形成和建立过程中的我国公共财政进行分析和研究，是能够对我国的公共财政问题做出基本的、并且是正确地描述的。正因如此，本书的研究，除了基本性质的理论分析，以及参照和借鉴西方的公共财政来进行研究之外，主要的将是结合着我国目前的财政经济改革实践，来说明问题的。

二

本书既是一本理论研究专著，又是一本我国公共财政学教科书。这是本书不同于《双元结构财政》一书的主要之处，因为《双元结构财政》一书进行的只是理论研究，而不承担着为教学服务的任务。本书将科研与教学两大任务集中于一体，尽管有其很大的难度，并且也难以说本书能够很好地完成这个任务。但我们仍为自己提出了这么一个写作任务，是基于以下的考虑：(1) 关于公共财政问题的基本理论分析和构想，在《双元结构财政》一书中已做了论述。本书所要进行的，是对双元财政模式下的公共财政问题做进一步的研究。这种较为

具体和详细的介绍与说明，本身就是适于教学的。(2)我国关于财政学的教科书目前尽管不下几十种，但其基本的框架体系，几乎沿用的都还是80年代初改革开放刚开始时所形成的那一套基本东西。尽管近20年来财政教学工作者依据改革开放的实践，对各种版本的财政学教科书的内容进行了大量的补充和修正，但其基本状态并没有改变。为此，建设与社会主义市场经济体制要求相适应的财政学教科书，已成为我国财政学界的一个重要的与亟须完成的任务。我们认为，如果没有依据二元财政的基本构想，分别从公共财政和国有资本财政两大块去形成新的财政学教科书体系，是难以完成建设与社会主义市场经济体制根本适应的我国财政学的。这样，本书带有在财政学教科书建设上进行探索的性质和目的。

三

本书对公共财政的分析，主要立足于我国国情，阐述公共财政的一般性的活动内容和特点。因此，本书的分析，是既立足于又不局限于我国公共财政问题的。至于我国公共财政与国有资本财政的联系问题，则在《二元结构财政》一书中加以解决了，从而不再是本书的任务和内容。

本书的内容，将是围绕着市场经济与公共财政这一主线而展开的。为此，我们将首先对市场经济与公共财

政的关系做基本的理论分析，并据以得出我国公共财政的定义，以及对我国公共财政的要素和特征等问题做基本的说明。马克思的社会再生产理论和社会扣除理论，是这一分析的理论基础，同时，也将借鉴西方财政学关于公共财政与市场经济的具体分析。其次，我们将对公共支出问题进行分析。从市场经济的角度看，弥补市场失效和缺陷的客观需要，决定着政府必须提供公共服务，决定着政府首先要为此安排支出，然后才能据此去相应地规划收入，这样才能将公共财政的分配规模，满足于与市场经济相适应的范围和水平内。所以，对公共支出的研究应先于对公共收入的研究。这一部分的研究，除了对公共支出从总体上考察之外，还应分别对消耗性支出和转移性支出进行分析。公共支出之后是对税收的分析，这实际上是对公共收入的研究，因为如前所述，公共财政主要是以税收作为取得收入的手段的。除了税收基本理论分析外，本书还分别从间接税和直接税的角度加以分析。接下来是国家预算的分析，通过对复式预算的分析，我们从收支对应的角度分别对公共财政所体现的三种财政关系，即经常预算、公共投资预算和社会保障预算进行研究和论述。由此又进一步引起我们对公债问题的探讨。在公共财政中，公债主要是作为公共投资预算的收入来源而存在并发挥其作用的。财政收支赤字与结余、公债对赤字的弥补等，实质上是公共财政政策调控宏观经济运行的具体体现。因而本书关于公债的章节之后，紧接着是对于公共财政政策问题的分

析。最后，我们要探讨的是公共财政的体制问题。政府作为财政分配的主体，是由其内部多部门多层次的组成部分共同构成的，它们都作为某个层面上的主体而直接进行着公共财政活动，因此能否恰当地在它们之间划分财政的财权财力，就成为公共财政能否顺利有效运行的基本条件之一。财政体制正是对各级政府的财权财力划分的法律规范和基本制度。对于公共财政体制的探讨，还将立足于我国的分税制改革来说明。

至此，我们已将本书的体系和内容做了简要的概括。

由于我国的公共财政尚未真正形成，因而本书的分析较多地借鉴了西方的公共财政。但本书的目的，从根本上看，是服务于我国的财政经济改革的。这样，除借鉴外，我们将更多地对我国的现实问题加以分析，并力图阐述对我国双元结构下的公共财政模式的看法。惟其如此，本书的分析可能存在着这样那样的错误和缺陷，但只要本书能对我国的财政经济改革做出一定的有益的贡献，那就是对我们的最大安慰了。



第一章 公共财政导论	(1)
第一节 市场失效与公共财政.....	(1)
一、公共需要及其阶级性	(1)
二、公共产品及其提供	(6)
三、市场失效与公共财政	(9)
第二节 公共财政的内涵与职责	(15)
一、公共财政的内涵	(15)
二、公共财政的职责	(19)
第三节 公共财政历史考察	(21)
一、前资本主义社会不存在公共财政	(21)
二、公共财政的产生	(26)
三、计划经济下的财政不是公共财政	(30)
第二章 市场经济与公共财政	(33)
第一节 社会再生产与公共财政	(33)
一、社会再生产的基本分析	(34)
二、消费与公共财政	(36)
三、交换与公共财政	(41)

四、三个再生产与公共财政	(45)
五、非物质生产活动与公共财政	(48)
第二节 社会扣除与公共财政	(51)
一、社会扣除与财政分配	(51)
二、公共财政“扣除”的某些“弱化”现象	(54)
三、公共财政“扣除”的某些“转化”	(59)
第三节 公共财政的非市场行为	(62)
一、市场对公共财政的根本决定作用	(62)
二、公共财政的非市场方式	(69)
三、公共财政的社会抉择	(72)
第三章 公共财政的作用	(74)
第一节 公共财政的效率作用	(74)
一、公共财政与资源配置的总体效率	(74)
二、中性的公共财政	(78)
三、公共财政本身的效率性	(81)
四、我国公共财政与效率	(84)
第二节 公共财政的公平作用	(88)
一、市场经济与社会分配不公	(88)
二、公共财政是解决社会公平问题的基本手段	(90)
三、我国公共财政与社会公平	(95)
第三节 公共财政的稳定作用	(100)
一、市场经济运行的宏观波动状态	(101)
二、公共财政稳定作用的发挥	(104)
三、我国公共财政的稳定作用	(106)
第四章 公共支出理论	(111)
第一节 公共支出概论	(111)
一、公共支出的性质	(111)
二、公共支出的意义	(119)

三、公共支出对经济的影响	(122)
四、经济体制与公共支出	(124)
第二节 公共支出的原则	(127)
一、弥补市场失效的原则	(128)
二、厉行节约、讲求效益的原则	(131)
三、统筹兼顾、全面安排的原则	(135)
第三节 公共支出的分类	(139)
一、按政府职能分类	(140)
二、按照有无直接对资源和要素形成需求分类	(142)
三、其他分类方法	(144)
第四节 公共支出增长分析	(145)
一、西方公共支出的增长状况	(145)
二、公共支出增长原因	(151)
三、我国公共支出增长状况分析	(154)
第五章 消耗性支出	(163)
第一节 基本建设支出	(163)
一、固定资产再生产的特点	(164)
二、基本建设活动与支出	(165)
三、基本建设投资与拨款	(169)
四、固定资产投资效果分析	(175)
第二节 其他公共投资性支出	(177)
一、更新改造支出	(177)
二、流动资金支出	(179)
第三节 支援农业支出	(182)
一、支援农业支出的意义	(182)
二、发展农业支出的内容	(184)
三、用好财政支农资金	(186)
四、其他的经济建设支出	(187)

第四节 文教科卫支出·····	(189)
一、文教科卫支出的意义·····	(189)
二、文教科卫事业费的内容·····	(191)
三、文教科卫事业费的管理·····	(194)
第五节 行政和国防等支出·····	(199)
一、行政管理费·····	(199)
二、国防支出·····	(201)
第六章 转移性支出·····	(202)
第一节 社会保障活动·····	(202)
一、社会保障对于市场经济体制的意义·····	(202)
二、社会保障的内容·····	(208)
第二节 财政与我国社会保障·····	(211)
一、我国的社会保障制度·····	(211)
二、财政与社会保障·····	(214)
三、财政的社会保障支出·····	(216)
第三节 财政补贴等支出·····	(220)
一、财政补贴的意义与作用·····	(220)
二、财政补贴的内容·····	(222)
三、我国财政补贴的问题·····	(225)
第四节 其他若干公共支出·····	(226)
一、援外支出·····	(226)
二、债务支出·····	(227)
三、其他支出·····	(228)
第七章 税收理论·····	(229)
第一节 税收原理·····	(229)
一、税收概念·····	(229)
二、税收的性质及其形式特征·····	(231)
三、税收的作用与经济效益·····	(233)

第二节 税收原则	(236)
一、效率原则	(238)
二、公平原则	(241)
三、稳定原则	(243)
四、财政原则	(245)
第三节 税收制度	(246)
一、税制要素	(246)
二、税式支出	(251)
三、税收分类	(253)
四、最优税制	(255)
第四节 我国税制沿革	(258)
一、我国税收制度的建立	(258)
二、1958 年改革工商税制与统一全国农业税制	(260)
三、1973 年在全国范围内试行工商税	(261)
四、1979~1993 年的税制改革	(262)
五、1994 年中国税收制度改革	(265)
第五节 税负转嫁与归宿	(269)
一、税收负担	(269)
二、税负转嫁	(270)
三、税负转嫁形式	(272)
四、税负转嫁条件	(274)
五、税负转嫁与供需弹性	(276)
第八章 间接税	(285)
第一节 间接税概论	(285)
一、间接税的特点	(285)
二、间接税的类型	(289)
三、间接税的演变趋势	(291)
第二节 增值税	(292)

一、增值税的理论分析	(292)
二、我国的增值税	(294)
第三节 消费税	(299)
一、消费税的理论分析	(299)
二、我国的消费税	(300)
第四节 营业税	(304)
一、营业税的理论分析	(304)
二、我国的营业税	(305)
第五节 关税	(306)
一、关税的特点	(307)
二、关税的分类	(308)
三、关税制度与政策	(310)
四、我国的关税制度	(313)
第六节 行为税类	(315)
一、印花税	(315)
二、固定资产投资方向调节税	(317)
第九章 直接税	(319)
第一节 所得税类的理论分析	(319)
一、所得税类的演变过程	(319)
二、所得税类的特点	(321)
三、所得税的类型	(325)
第二节 企业所得税	(326)
一、公司所得税	(326)
二、企业所得税	(329)
三、外商投资企业和外国企业所得税	(333)
第三节 个人所得税	(338)
一、个人所得税的理论分析	(338)
二、我国个人所得税沿革	(341)

三、我国个人所得税制度	(343)
第四节 社会保险税	(346)
一、社会保险税的理论分析	(347)
二、社会保险税的课税制度	(350)
第五节 农业税	(351)
一、农业税的理论分析	(351)
二、我国的农业税制	(355)
第六节 财产税类	(357)
一、财产税类的理论分析	(357)
二、土地增值税	(359)
三、房产税	(361)
四、资源税	(362)
五、遗产和赠与税	(363)
第十章 公共预算	(366)
第一节 国家预算及我国的双元预算体系	(366)
一、国家预算及其特点	(366)
二、公共预算及其特点	(369)
三、公共预算的平衡与赤字	(371)
四、我国的双元预算体系	(375)
第二节 公共预算体系	(377)
一、公共预算为市场提供公共服务的性质	(377)
二、公共预算的分类	(378)
三、经常预算	(381)
四、公共投资预算	(383)
五、社会保险预算	(387)
第三节 公共预算编制、执行与决算	(392)
一、公共预算的编制	(392)
二、公共预算的审批与执行	(398)