

杨真祝 刘朝明 等著

# 公共财政管理



GONGGONGCAIZHENG GuanLI

上海财经大学出版社

# 公共财政管理

杨真祝 刘朝明 等著

## 图书在版编目(CIP)数据

公共财政管理/杨真祝,刘朝明等著. —上海:上海财经大学出版社,  
2001.5

ISBN 7-81049-582-8/F·494

I.公… II.①杨… ②刘… III.公共经济学:财政学 IV.F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 25297 号

GONGGONG CAIZHENG GUANLI

公共财政管理

杨真祝 刘朝明 等著

责任编辑 王芳 封面设计 周卫民

---

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海印刷七厂一分厂印刷装订

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 6 月第 2 次印刷

---

850mm×1168mm 1/32 15 印张 349 千字

印数:5 001—9 500 定价:25.00 元

# 公共财政管理

课题组组长:杨真祝 刘朝明

课题组副组长:张 衔 张永成

课题组成员(按姓氏笔画为序):

王 芳 王代玉 申 韬 刘 彤

刘 彬 朱为群 刘朝明 陈 昕

张 衔 张永成 杨真祝 岳桂宁

黄加明 黄绥彪 蒋永穆 谢建宁

谭华昌 黎基钦

## 序

本书以市场经济条件下的公共财政作为研究对象。对于像中国这样的经济转型国家来说,在短期内还不可能完全消除计划经济体制的影响和遗留因素。因此,政府在执行公共财政职能时,还必须从中国的国情出发,既不能照搬国外的公共财政模式,又不能固守传统的计划财政体制,而应当在实践中不断探索和完善有中国特色的公共财政管理模式。

财政属于政府经济管理职能的一个重要范畴,具有悠久的历史。从广义上讲,财政就是确定政府的收入和支出,并通过调整政府收支占国民经济的比例来影响或调节总体资源的使用。按照这个定义,可以区分不同历史时期的财政管理方式。古代国家的政府对税收采取了许多权宜办法(相当于强制性的巧取豪夺),政府支出则主要用于军事、政治和政府消费。自近代以来,凡是实行市场经济体制的国家都采取了公共财政管理方式,即政府筹措收入主要依靠法定的国税和对公共产品的使用费,政府支出则对全体公民提供有利益的公共产品,如基础设施(交通、运输、能源、供水、灌溉等)和公共

服务(法律、秩序、国防、教育、卫生等)。

在计划经济体制环境中,政府在资源配置上的主导作用要求执行一种宽口径的财政职能。为此,财政收入除了来源于法定的税收外,主要依靠国有企业利润上缴和国有经济单位的缴款。相应地,政府支出所涵盖的范围也比较宽,包括公共部门的消费性支出、社会性投资、企业补贴、经常拨款、资本转移支出、债务利息支出等。按最终用途分类,政府支出主要包括基本建设拨款、企业技术改造资金和新产品试制费、支援农业生产支出和各项农业事业费、城市维护建设费、科教文卫事业费、国防支出、行政管理费、价格补贴、债务支出、抚恤和社会救济费等。这种大包大揽式的财政管理方式,被人们习惯地称为“吃饭财政”加“建设财政”模式。

在这里,“吃饭财政”相当于财政的经常性支出,而“建设财政”则相当于财政的资本性支出。在发达国家,政府的经常性支出(包括转移性支出在内)通常占政府支出的90%以上,说明发达国家执行的公共财政职能偏向于政府消费和公共消费的性质。在发展中国家,政府的经常性支出和转移性支出一般占政府支出的80%左右,说明发展中国家执行的公共财政职能更多地倾向于政府投资。长期以来,我国政府执行的财政职能坚持了“一要吃饭,二要建设”的原则,兼顾了公共消费和社会投资。这种模式目前面临的问题来自两个方面:一方面,不断膨胀的政府机构和事业单位增加了对“吃饭财政”的需求;另一方面,不断追求经济增长的高速度又增加了对“建设财政”的需求,从而形成了两个“瓶颈”的制约。

为了缓解上述两个“瓶颈”的制约,必须对现行的财政体

制进行调整和改革。在经济全球化的背景下,我国只有尽快建立和完善社会主义市场经济体制,才能应对挑战,并与国际经济接轨。因此,我国的财政体制亦被要求尽快转向公共财政体制,以满足社会公共需要为口径界定财政的职能范围,并以此构建政府的财政收入与支出体系。为了实现这一财政体系重构的目标,首先需要我们在理论上搞清楚公共财政的内在属性和范围。凡是以市场经济为基础的财政,必定以公共性作为财政的内涵。在市场经济条件下,公共财政的职能范围是以满足社会公共需要为口径界定的。这样,就满足了公共财政在内涵与外延上的一致性。问题是,市场经济有共性与个性或普遍性与特殊性的分别,从而决定了公共财政也具有以下不同职能:从共同性角度看,凡是市场能够调节的领域,公共财政就不应当介入;反之,凡是市场不能调节或市场配置资源失效的领域,公共财政就应当积极介入。从特殊性角度看,公共财政介入的范围与一个主权国家特殊的制度、国情和发展水平相关联,从而决定了政府干预的强度或财政介入的范围也有所不同。例如,我国是一个经济发展落后、市场发育水平不高的发展中国家,因此,决定了政府干预经济的范围比发达国家更宽,财政的公共建设职能在一个相当长的时期内还不能弱化;而且,我国还是一个以公有制为主体的社会主义国家,国有经济的比重较大,区域经济发展也不平衡,因此,决定了公共财政在支持国有经济改制、改组和改造以及落后地区开发等方面还负有艰巨的任务。

根据公共财政的共同职能和特殊职能,我国公共财政的介入或作用领域可以划分为以下五个层次:一是市场调节不

起作用或作用甚微的公共需要领域,如国家安全、公共秩序、公共服务和公共设施等,这是属于公共财政介入的传统领域;二是市场调节失效的“外部经济”领域,如信息流动、经济波动、技术外溢、自然垄断、分配不公、总量失衡等都需要政府积极介入,利用财政杠杆进行强有力的宏观调控;三是由于经济基础薄弱和市场体系发育不完全所产生的“瓶颈”制约,即“基础产业”领域,如能源、水利、交通、原材料、通讯等属于投资周期较长的资本密集型产业,尚需要政府的财政支持才能缓解供应短缺的状况;四是由于区域发展不平衡所产生的“区域开发”领域,如为了改变我国东西部日益悬殊的贫富差距,要求国家注入大量资本性支出以加强基础结构建设,从而带动西部地区的经济全面发展;五是由社会主义制度所决定的“国有经济”领域,政府的公共财政主要支持非竞争性的国有经济产业,对那些属于竞争性的国有企业,则有一个在财政支持下逐步退出的过程。

依照我们对公共财政的上述理解,设计了本书的主题及其展开的内容结构。显然,本书的主题就是研究经济转型期我国从传统的计划导向的财政管理模式转向市场导向的公共财政管理模式。根据这一主题,并按照财政管理的基本流程和其中相互关联的管理环节,本书分为以下几个部分:

导言是本书的总论部分,阐述了公共财政管理在我国的探索过程,从三个方面展开论述:一是财政职能的转型,亦即从计划经济条件下的分配职能和监督职能逐步转向市场化的资源配置职能和宏观调控职能,并调整了分配职能的范围,强化了监督职能;二是理财观念的转变,表现为理财范围从主要



面向国有经济转为面向全社会,理财思维从单纯的收支观念转向战略性的理财思维,理财方式从直接的行政方式转向间接的宏观调控,管理方式从人治为主转向依靠法制理财;三是财政体制改革不断深化,从“划分收支、分级包干”财政管理体制,直至确立了实行“分税制”和转移支付制度的新型财政管理体制。

第一章揭示了在市场经济条件下实行公共财政的必然性和必要性。我们通过数理分析证明:(1)市场经济是一种有效率的资源配置方式,但市场效率的取得必须满足帕累托最优所要求的完全竞争条件假定,即经济行为人具有完全理性、生产要素可以完全流动、产品具有同质性和利益具有可分性,如果不能满足上述条件,就必然出现“市场失效”;(2)市场失效的领域主要包括公共产品具有非排他性和非竞争性、企业参与市场交易存在外部性约束、市场信息流动不完全、经济行为人的有限理性和垄断的不断产生等,使市场失效成为一种常态;(3)市场失效必然导致经济运行不稳定和分配的不公平,因此,需要引入政府的积极干预,在市场经济环境中发挥资源配置职能(提供公共产品)、经济规制职能(制定市场规则)、财政分配职能(以公平为目标实行收入再分配)和经济稳定职能,其中,公共财政是政府行使经济职能的主要手段。

第二章界定了公共财政管理的范畴。首先,揭示了公共财政的内涵。由于公共产品的消费具有非排他性和非对抗性,因此,在公共产品的供给上,市场处于失效状态,由此决定了市场经济条件下的公共财政具有如下特点:弥补市场失效,为市场主体提供公开、公正、公平的服务和非盈利性财政、法

制化财政。政府运用财政手段干预经济具有三大职责(效率、公平、稳定),并由此决定了公共财政的活动范围。其次,提出了公共财政管理的目标,主要有:资源配置最优化目标——主要通过开拓财源和提高财力的综合运用水平来实现;实现收入分配的公平目标——主要通过构建科学合理的税收制度和完善社会保障体系来实现;构建良性循环的财政运行机制目标——主要通过建立合理的财政运行体系和科学的财政管理体制来实现。最后,总结出我国现行体制下的公共财政应具有统一领导与分级管理相结合、预算管理 with 信用管理相结合、行政管理与法治管理相结合的特征。

第三章讨论公共财政的收入管理体系。公共财政收入是整个财政分配过程的起点,是公共支出的前提。税收是公共财政收入的主要来源。广义的税收管理是以税收为对象的各种管理,包括税收立法、司法和执法管理,其中,税收的执法管理是税收管理的主体。税收管理的目标是保证纳税人依法纳税。为了实现这一目标,需要构建一个完整的税收管理体系,包括税收服务系统(信息性服务、程序性服务、权益性服务)、税收处罚系统(税源监控、税务稽查、税收处罚)和环境建设系统(文化环境、政治环境、经济环境、财政环境、税制环境、法治环境等)。政府筹集财政收入除了采取无偿方式(如税收)以外,还需要采用有偿方式(如公债)来弥补财政赤字。政府是发行公债的主体,所遵循的基本原则就是保持适度的公债规模和选择适当的公债结构,并且,公债管理应当与政府的其他经济政策(如金融政策)相配合,以支持国民经济持续与稳定发展。

第四章的主题是构建公共财政条件下的预算管理体制。为此,首先需要明确划分政府的公共事权。根据政府宏观调控的目标,事权的划分必须坚持统一领导和分级管理相结合的原则、事权与财权相统一的原则、公平与效率兼顾的原则、稳定与适当调整相结合的原则、整体设计与逐步推进相结合的原则,科学地划分政府与企业和个人之间的事权、中央和地方政府之间的公共事权、地方各级政府之间的事权,这是实行公共财政管理的基本前提。其次,事权的划分决定着财权的划分,而事权和财权的划分又必须以各级政府的财力为基础。对公共财政收入的政府间分配,必须坚持统一的原则、效率的原则和利益的原则,按公共财政的要求合理划分中央和地方税种的分配制度,规范各级政府的分配行为,改革专项拨款、决算和结算补助办法,规范省以下分税制财政管理体制,逐步建立比较规范的转移支付制度。

第五章进一步分析公共财政预算的类型和程序。在社会主义市场经济条件下,公共财政预算是国家预算的一种特殊类型。公共财政预算按预算层次,可分为中央和地方两级公共财政预算;按预算内容,可分为经常性预算、公共投资预算和社会保险基金预算等单项预算;按预算的编制程序,可分为临时预算、法定预算和变动预算;按预算的编制范围和技术组织形式,可分为单式预算和复式预算。公共财政预算是一个具有严格规范性程序的运作体系,从时间上划分为预算编制阶段、预算执行与调整阶段和决算阶段。预算的编制程序一般采取自下而上和自上而下相结合的方式进行。编制公共财政预算必须反映国家的施政方针和政策,符合国家有关法律、

法规和制度的要求,并能体现国民经济与社会发展计划的指标,坚持公开性原则、完整性原则、真实性原则和法律性原则。对公共财政预算的审批,要通过财政部门 and 立法机构共同竞争、参与进行。无论是预算收入和预算支出的执行,或者是预算执行的调整和预算的决算,都要严格按照既定的程序和目标,坚持法定的原则和规范,采取科学的方法进行组织和运作。

第六章探讨公共财政管理的控制机制。科学合理的控制机制,首先必须确定控制的对象——公共财政收入的依法筹集和公共财政支出的依法拨付与合理使用。对公共财政收入应加强预算管理和非预算管理,对公共财政支出(经常性支出和资本性支出)要纳入规范化的预算管理范围。其次,要确定实施控制的主体。公共财政管理的控制者,除了政府内部的专业管理机关和非专业机关之外,还应吸收政府外部的立法部门、司法部门、政协组织、新闻媒体和社会中介机构参与咨询和管理。再次,从控制方式看,一个完整而有效的公共财政管理控制体系必须始于立法层次,贯穿于行政监管和社会监督的全过程。最后,要对公共财政管理的控制效果进行分析与评价,要确立相应的评价标准,并采用适当的评价方法。

第七章论证公共投资的评估管理过程。在政府的预算支出中,投资性支出占有相当大的比重。在计划经济条件下,政府的投资除了公益性项目和基础性项目以外,还包括大量投向国有企业的竞争性项目。在市场经济条件下,当政府财政转向公共财政以后,竞争性项目应以企业投资为主体,政府一般不参与竞争性项目的投资。对公共投资项目进行评估管

理,首先要以合理划分中央政府与地方政府的公共投资领域为前提。根据各国的实践,划分中央政府与地方政府之间的公共投资领域应当坚持以下四个原则,即政府职能原则、受益原则、行动原则和技术原则。在确定投资项目之后,必须通过投入前评估才能实施,项目竣工后要通过后评价才能验收。

第八章研究国有资本金管理。国有资本金是国有资本的一部分,是指国家对企业占有国有资本所享有的所有者权益。为了确保国有资本金的使用效益,要求对国有企业占有国有资本金加强基础管理,包括产权界定、产权登记和国有股权管理三个环节。在实行政企分开和“两权分离”以后,国有企业经营行为短期化和滥用经营权的现象日益突出,国有资产流失现象也愈益严重,因此,对国有资产流失进行查处,已经成为国有资本金基础管理的一项重要工作。国有资本金收益管理主要包括如下三个内容:向国家缴纳的国有企业所得税的管理,以利润、租金、股息、红利等方式上缴国家财政集中的国有资本金收益的管理,留归企业的国有资本金收益的管理。对国有资本金收益的使用要通过编制独立的预算,并通过授权管理,由中介机构进行再投资。此外,对国有资本金进行定期评价,是保证国有资本金使用效益的一项重要的管理工作。

第九章讨论公共福利支出管理。公共福利支出是公共支出的一项重要内容,包括科教文卫支出、公共工程支出和社会保障支出。其中,对科教文卫支出的管理分别采取全额预算管理、差额预算管理和经济核算三种办法。对公共工程支出的管理属于政府投资管理的范围,重点在于项目投入前的可行性评估管理和项目完成后的效益评价管理。社会保障支出

管理随着市场化改革的推进而变得日益重要。政府应当是社会保障最主要的组织者和提供者,因此,政府设立了专门的管理部门代表国家行使社会保障职能,财政亦需要将社会保障支出列入预算安排。社会保障资金的来源主要有国家对社会保障的财政拨款和经济补贴、企业对社会保障的资金投入、个人对社会保障的储蓄或缴费以及社会捐款等。我国当前开展社会保障管理工作的重心是建立一个完善的社会保障体系,包括保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累等,建立一个多层次、统一规范的分层管理体制。

第十章研究公共财政的赤字管理。财政赤字一般定义为政府支出大于政府收入所形成的缺口,其基本成因在于政府收入短收和政府支出超支两个方面。适度的财政赤字对加速国民经济增长具有积极作用,这对于我国这样的发展中大国来说尤其具有十分重要的现实意义。但是,如果出现过度(超过国际警戒线)的财政赤字,则有可能导致偿还风险,成为导致通货膨胀和财政金融危机的导火线。因此,政府应当十分注意对财政赤字加以控制:(1)通过控制赤字增长率、提高国民经济的税收贡献力和财政资金使用效率,将赤字规模控制在可承受或适度的范围;(2)通过控制赤字承受能力和清偿能力,来保持财政赤字的适度比例;(3)控制财政赤字的结构,主要控制对象是经济性收支,核心是控制行政管理费用的支出。

第十一章讨论对预算外资金的管理。预算外资金是一种特殊的财政资金,它既在公共预算之外,又要纳入综合财政计划,接受财政的监督与管理。我国当前预算外资金管理存在的主要问题是:预算外资金增长速度过快,超过了国民收入和

预算内收入的增长速度；预算外资金的比例过大，几乎相当于同期的预算内收入；在预算外资金结构中，地方和行政事业单位控制的比重较大；扩大预算外资金范围和挤占上缴财政收入的现象严重。针对这些问题，需要将预算外资金纳入财政预算统一管理，保证体现国家财政预算的完整性原则。具体措施包括：严格审批各种收费，加强预算外资金的收入管理；建立财政专户，实行征收与使用分开的收支两条线的管理办法；因事制宜，抓好预算外资金的支出管理；强化对预算外资金的监督检查。

本书最后两章分别讨论了公共财政政策在宏观调控中的作用和西方国家公共财政管理的实践与效果。在市场经济条件下，公共财政政策是政府为社会提供公共需要的一种调控行为，它服从于既定的公共政策目标，选择多种公共政策工具，根据不同的经济运行态势采取不同的调整方式。从公共政策执行的过程看，有事前、事中和事后三个管理阶段；从执行公共财政政策的外部效果看，公共财政政策应当注意与货币政策和产业政策的协调。在本书最后一章，介绍了美国、欧洲和日本的公共财政管理制度。这三种模式的一个共同特点，就是形成了与本国国情相结合的健全、规范的公共财政管理程序和管理工具，我国可以从中借鉴一些共同性准则与方法。

最后，需要指出，公共财政管理的实践在我国才刚刚起步，可供本书参考的著述和案例为数不多。因此，本书整个内容和结构的安排乃至行文都难免流露出传统财政管理体制的痕迹，甚至可能会出现一些错误和疏漏之处。对此，还望理论

界同仁和专业人士给予批评与指正。本书的出版权当抛砖引玉,企盼能在近期看到更多富有创意的公共财政管理的论著问世,以推动我国公共财政管理向科学化、规范化的方向健康发展。

作 者

2001年5月15日于南宁



# 目 录

序/1

导言 公共财政管理在中国的实践/1

第一章 公共财政是市场经济的必然选择/35

第一节 市场效率与市场失效/35

第二节 政府的经济职能/49

第三节 公共财政：政府经济职能的主要手段/56

第二章 公共财政管理的范畴/66

第一节 公共财政的内涵/66

第二节 公共财政管理的目标/75

第三节 公共财政管理的特点/88

第三章 公共财政的收入管理体系/96

第一节 公共财政收入与税收/96

第二节 公共财政的税收管理/104