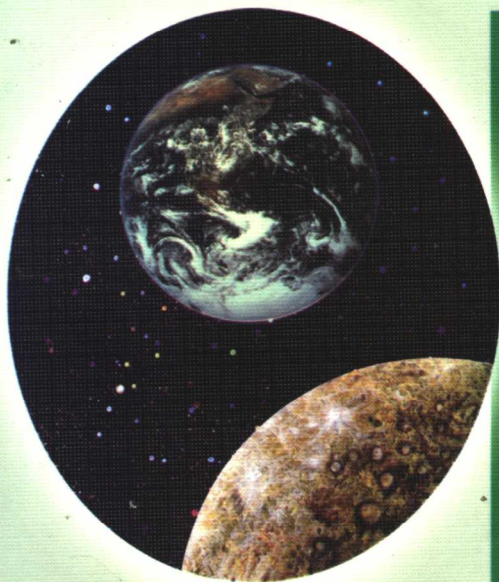




21世纪高等院校经济·管理类核心课程教材

公共财政学

主编 随新玉



郑州大学出版社

21 世纪高等院校经济·管理类核心课程教材

公共财政学

主编 随新玉

郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政学/随新玉主编. —郑州:郑州大学
出版社,2003.10

21 世纪高等院校经济. 管理类核心教程

ISBN 7-81048-832-5

I. 公… II. 随… III. 公共财政学-教材-
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 096309 号

郑州大学出版社出版发行

(郑州市大学路 40 号)

全国新华书店经销

郑州文华印务有限公司印制

开本:710 mm × 970 mm

印张:19.75

字数:359 千字

版次:2003 年 10 月第 1 版

邮政编码:450052)

发行部电话:0371-6966070

1/16

印次:2004 年 6 月第 2 次印刷

书号:ISBN 7-81048-832-5/F·30 定价:28.00 元

本书如有印装质量问题,由承印厂负责调换。

21 世纪高等院校经济·管理类核心课程教材

编审委员会

主任 李文成

委员(按姓氏笔画排列)

王文亮 郑州轻工业学院副院长、教授

仇建涛 河南财经学院副院长、教授

史自力 河南财经学院教授

卢科平 河南大学副校长、教授

孙新雷 郑州市人民政府副市长、教授

李文成 河南省教育厅副厅长、教授

李鸿昌 河南财经学院副院长、教授

张鸣龙 郑州航空工业管理学院院长、教授

林世选 河南师范大学党委书记、教授

贾修国 河南省教育厅高教处处长

徐兴恩 河南财经学院院长、教授

温海昌 河南广播电视大学校长、教授

前 言

公共财政学是研究市场经济体制下政府收支活动及发展规律的科学。公共财政学作为高等院校财经专业的核心课程之一,在高等财经教育中占有非常重要的地位。尽管目前社会上已出版过不同版本的公共财政学教科书,其中也不乏有一定影响和价值的版本,但是,由于我国正处在伟大的社会变革时代,随着我国经济、政治、科学技术和文化的迅猛发展和改革开放的深入进行,尤其是党的十五届五中、六中全会以及“十五计划纲要”对建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政框架提出了明确要求,因此,教材体系和内容相对陈旧和不适时宜,教材更新跟不上时代发展要求的情况总是在所难免。党的十六大提出了要在 21 世纪头二十年,集中力量全面建设经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的宏伟目标,这标志着我国经济建设和改革开放进入了新的历史发展阶段,同时也为公共财政学课程体系和教学内容的更新提出了新的要求和机遇。理论研究既要反映经济建设和改革开放实践活动的成果,又要对经济建设和改革开放实践活动起重要指导作用。基于上述背景和目的,几位始终从事公共财政学教学和理论与实践研究的作者编写了这部公共财政学教科书。

本教科书有以下几个特点:①结构体系比较清晰。全书由公共财政基础理论、公共财政支出理论、公共财政收入理论和政府间财政关系四大部分组成。②内容比较新颖。力求反映建立和完善社会主义市场经济体制和公共财政体系的指导思想和要求;力求反映当今我国财政税收体制改革的新内容和新措施;力求反映当今本学科最新的和比较成熟的学术研究成果。③对公共财政分配活动及其分配关系发展规律的研究,以当今我国经济建设和改革开放的实践为背景,同时也力求做到“洋为中用”,有意从西方经济学界引进一些有益的观点和方法。因为,作为人类共同智慧结晶的一般经济规律,并不是资本主义的专利。④语言表述力求做到言简意赅,既通俗易懂,又有一定的深度和造诣。

本书作者在编写本书过程中,曾参考和引用了有关书刊内容,在此一并表示诚挚的感谢。同时,由于本书作者的水平有限,难免从内容到观点等方面出现欠缺和

不当之处,敬请各位专家、学者、同行和读者批评指正。

本书由随新玉任主编,李九领、杨光焰任副主编。本书编写的具体分工是:随新玉编写第一、二、四章;李九领编写第五、八、十三、十四章;杨光焰编写第三、十二章;宋井源编写第九、十、十一章;刘志平编写第六、十五章;戴毅编写第七、十六章。

编者

2003年9月20日

目 录

第一篇 公共财政基础理论

第一章 导论	3
第一节 社会公共需要与公共物品	3
第二节 公共财政	8
第三节 公共财政的分配目的与分配主体	14
第四节 公共财政学的研究对象	16
第二章 市场失灵和政府经济活动的范围	19
第一节 完全竞争下的资源配置	19
第二节 市场失灵和政府经济活动范围	23
第三节 公共选择理论与政府失灵	28
第三章 公共财政的职能	34
第一节 财政职能的制约因素及历史演变	34
第二节 社会主义市场经济条件下的财政职能	37

第二篇 公共财政支出理论

第四章 公共支出的概述	49
第一节 公共支出分类	49
第二节 公共支出规模	53
第三节 公共支出结构	56
第四节 公共支出的效率分析方法	60
第五章 购买性支出	69
第一节 行政管理费支出	69
第二节 国防支出	71

第三节 文化、科学、教育卫生事业支出	75
第六章 政府投资性支出	80
第一节 政府投资的特点和地位	80
第二节 政府投资的原则和领域	83
第三节 政府的基础产业和农业投资	86
第七章 政府转移性支出	91
第一节 政府转移性支出的分类和特点	91
第二节 社会保障支出	93
第三节 财政补贴	103
第八章 公共支出管理模式改革——政府采购制度	113
第一节 政府采购制度的概述	113
第二节 国际政府采购规则的主要内容	117
第三节 我国政府采购法的主要内容	122

第三篇 公共财政收入理论

第九章 公共财政收入概述	131
第一节 公共财政收入分类和结构	131
第二节 公共财政收入的原则	137
第三节 公共财政收入规模及其影响因素	143
第十章 税收——财政收入的主要形式	148
第一节 税收概述	148
第二节 税收制度要素	153
第三节 税收转嫁与归宿	158
第四节 税制结构及其完善	162
第十一章 政府性收费和基金——财政收入的 必要补充形式	176
第一节 政府性收费和基金概述	176
第二节 政府性收费和基金的管理	180
第三节 税费制度改革理论与实践	184
第十二章 国债与国债管理	190

第一节	国债概述	190
第二节	国债规模分析	194
第三节	国债结构分析	204
第四节	国债的发行、流通与偿还	214

第四篇 政府间财政关系

第十三章	政府财政体制	225
第一节	中央政府与地方政府的利益关系、 行为目标和约束机制	226
第二节	财政的集权与分权	228
第三节	中央政府与地方政府间财政 职能的划分	229
第四节	政府间转移支付制度	234
第十四章	财政体制的创新	237
第一节	财政体制的类型及制约因素	237
第二节	典型国家的财政体制模式	240
第三节	我国财政体制的实践及改革取向	243
第十五章	政府预算管理	257
第一节	政府预算概述	257
第二节	复式预算	260
第三节	部门预算	264
第四节	零基预算	269
第五节	国库集中收付制度	274
第十六章	财政政策	281
第一节	财政政策概述	281
第二节	财政政策的传导机制、效应与类型	288
第三节	财政政策与货币政策协调配合的 理论与实践	291

第一篇 公共财政基础理论

第一章 导论

本章从社会公共需要和公共物品入手,重点介绍公共财政概念、基本特征、必要性和基本框架,在此基础上,对公共财政分配的目的和主体、公共财政的研究对象作简要分析。

第一节 社会公共需要与公共物品

一、社会公共需要

人类的需要尽管五花八门,但从最终需要来看无非是两类需要:一是私人个别需要,二是社会公共需要。在现代市场经济条件下,由市场满足私人个别需要,由政府通过财政满足社会公共需要。

关于私人个别需要和社会公共需要的区分,马克思在谈到不同分配方式时曾指出:“在任何社会生产(例如,自然形成的印度公社,或秘鲁人的较多是人为发展的共产主义)中,总是能够区分出劳动的两个部分,一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费,另一个部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品,总是用来满足一般的社会需要,而不问这种剩余产品怎样分配,也不问谁执行这种社会需要的代表的职能。”美国经济学家理查德·A·马斯格雷夫研究财政问题也是从区分公共需要与私人需要开始,他说:“以资源利用的决定为转移并以私人需要与

公共需要之间的区别为基础。这种区别是我们所关心的,因为这是财政职能的核心。”

(一) 社会公共需要的概念和特征

所谓社会公共需要是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展必要条件的需要。社会公共需要是相对于微观经济主体的个别需要而言的。与微观经济主体的个别需要相比,社会公共需要具有以下特征:

(1) 社会公共需要是就整个社会而言,为了维持一定的政治和经济生活,为了向全体国民提供一个正常的生活、生产和工作环境,必须由国家集中组织和执行的社会职能的需要。如国防、外交、公安司法、行政管理、基础教育和基础科学研究、卫生保健、环境保护、城市基础设施等,都是典型的社会公共需要。为满足社会公共需要的公共产品和服务的效用具有不可分割性的。就是说,它是向全体国民共同提供的,不是向某一个人或某一集团提供的。

(2) 为满足社会公共需要所提供的公共产品和服务,无差别地由全体社会成员共同享用,某个人或某集团享用这些公共产品和服务,并不排斥其他社会成员享用。也就是说,享用公共产品和服务不具有排他性。

(3) 社会成员享用公共产品和服务,不需要支付任何代价或支付与提供这些公共产品和服务的耗费不对称的少量费用。也就是说,人们享用公共产品和服务,不需要按照等价交换的原则由市场取得。

(4) 满足社会公共需要的物质资料,主要是来源于剩余产品。就是说,在生产力极不发达,社会产品仅能满足个人最基本的生活需要的时期,是不可能产生并满足社会公共需要的。

(二) 社会公共需要的内容

社会公共需要不仅是一种意识,而且也是一种存在。不同的经济发展阶段,社会公共需要的具体内容和范围是不一样的。就现代社会而言,社会公共需要主要包括以下内容:

(1) 保证国家机器正常运转的需要。如国防、外交、公安司法、行政管理等。这是在不同国家形态下和各个经济发展阶段上都普遍存在的社会公共需要。

(2) 保证国家执行某些社会职能的需要。如基础教育和基础科学研究、卫生保健、文化体育、社会福利保障等。这些社会公共需要与实现社会平等,提高国民素质,促进科学技术进步和丰富国民的物质文化生活密切相关,因而成为现代社会最典型、最重要的社会公共需要。这部分社会公共需要将随着经济的发展而不断增加。

(3) 大型公共工程以及一些基础产业部门。如基础设施建设、生态与环境保

护工程、极地与外层空间考察、大型能源、交通和水利工程等。上述这些大多数属于社会再生产的共同的外部条件,并且有广泛的外部经济效益,因而具有公共产品的性质。由于这些公共工程一般具有耗资大、高风险、低赢利甚至亏损等特点,单个经济组织无力投资或不愿投资。因此,这些公共工程常常是由政府出资兴办的。

(三) 社会公共需要的共同性、历史性和特殊性

社会公共需要的共同性是指在任何社会形态下都存在社会公共需要,不因社会形态的更迭而消亡,只是不同社会形态下社会公共需要的具体内容和满足程度不同,执行满足社会公共需要职能的代表不同。

社会公共需要的历史性和特殊性总是具体地存在于特定的历史发展过程中。不同的社会形态,不同的历史发展阶段,社会公共需要的具体内容和性质是不一样的。社会公共需要的历史性和特殊性可以从生产力的发展和生产关系的变迁两个方面来分析。

从生产力的发展来看,在各个经济发展阶段,除了保证国家机器正常运转的需要外,社会公共需要的主要内容总是随着社会生产力的发展而变化的。在传统的农业社会,农业是国民经济的主要部门,为农业正常发展提供必要的条件是这一阶段主要的社会公共需要。譬如兴修水利工程,是该时期财政支出的重要内容。在经济起飞阶段,工业逐渐成为国民经济的主导部门,扩大工业投资是推动经济发展的主要动力,因此,政府为推动工业发展提供必要的社会基础设施,并在一些重要工业部门直接投资是该阶段社会公共需要的主要内容。当经济进入发达的成熟阶段,物质财富的增长主要来自于科学技术的进步,人们对社会生活福利的评价不仅重视消费资料数量的增长,而且更重视质量的提高,于是发展科学教育和保护生态环境越来越构成这一时期社会公共需要的主要内容。

从生产关系的变迁来看,不同社会制度下的社会公共需要存在着性质上差异。在以私有制为基础的国家,占统治地位的剥削阶级往往将自身的需要粉饰为社会公共需要,社会公共需要主要是反映占统治地位阶级的经济利益。只要社会制度是建立在对广大劳动人民实行剥削和压迫的前提下,即使在资本主义制度下通过所谓的政治民主程序所决定的社会公共需要也不可能完全是公共的。建立在生产资料公有制基础上的社会主义政治和经济制度,从根本上决定了社会公共需要能够充分显示它的本来面貌,社会公共需要能够反映全体国民的根本利益。尽管现实生活中还存在着种种扭曲社会公共需要的不良现象,但随着社会主义民主政治制度和经济制度的不断自我完善,随着广大人民群众民主监督权力的充分发挥,任何扭曲社会公共需要的不良现象终究是可以消除的。

(四) 社会公共需要的确定原则

社会公共需要具有不同的层次和内容,为了保证社会公共需要的合理性,需要建立社会公共需要的确定原则。

(1) 社会公共需要必须以符合社会公众的根本利益为出发点。在社会主义制度下,社会公共需要能够显示它的真正面貌,但不等于说在各种社会公共需要之间,在社会各个集团及其成员之间不发生矛盾。导致这种矛盾产生的原因是:①用于各类社会公共需要的资源配置不当。不同性质的社会公共需要之间是不能相互替代的,在政府所掌握的资源为一定量的条件下,增加某一公共部门资源的供应,必然减少其他公共部门资源的流入,鱼和熊掌不可兼得。譬如,国防费用不足会影响国防建设,影响国家的安全;反之,如果国防费用膨胀,势必影响经济建设和其他公共部门的发展,同时也会影响国民生活水平的提高。②不同地区和不同社会集团的公共利益不尽一致。譬如,政府拥有的资源要么在甲地区修建一条高速公路,要么在乙地区兴建一座大型水库。由于甲、乙两地受益不一,这就造成了政府公共工程决策的困难。所以,在政府资源为一定的前提下,为使社会公共需要最大限度地符合大多数人的根本利益,客观上要求对各类社会公共需要,按轻重缓急进行科学和民主决策,以选择最佳的公共资源配置方案。

(2) 社会公共需要的范围应以“市场失灵”为界限。所谓“市场失灵”是指在市场价格体系下,市场不能提供社会需要的某些产品,或不能提供社会最适度的产量。一般说来,大多数社会需要是可以通过市场信号,由企业向社会提供适度的产品和产量来满足的。但由于垄断、外部成本和外部效益等因素的存在,一部分社会需要市场是无法提供的。“市场失灵”的结果,客观上决定了社会公共物品存在的必要性。

“市场失灵”既是政府干预经济的理论依据,同时又是政府提供公共物品的数量界限。因此,必须把握好这个数量界限,将社会公共需要界定在“市场失灵”的范围内,切不要认为社会公共需要的范围和数量越大越好,更不能把本来可以通过市场获得的个别需要随意划入社会公共需要。通过市场来满足社会需要的优点在于受竞争和价值规律的制约,可迫使企业将产品成本降至最低限度,这样既可节约社会资源,又可使消费者以较低的价格获取满足自身消费需要的商品和服务。如果不充分利用市场内在机制而任意扩大社会公共需要,其结果不仅社会需要难以得到充分的满足,同时也会导致社会资源得不到充分利用。

(3) 社会公共需要的增长速度应受一定时期经济发展水平的制约。社会公共需要首先作为一种意识很难说有什么极限,因为人们的需要总是在不断增长变化的,当一种需要刚刚获得满足之后,新的需要又会接踵而来。尤其是在社会主义基

本经济规律的作用下,包括公共需要在内的各种各样的社会需要,无论从深度上还是从广度上都提出了更高的要求。无限的社会公共需要与一定时期内政府所掌握的有限资源之间总是存在很大差距。因此,社会公共需要的规模和增长速度必须受一定时期内客观经济发展水平的制约。

二、公共物品

需要是与供给对应的,有需要就要有供给。社会需要分为社会公共需要和私人个别需要,那么社会产品和服务也分为公共物品和私人物品,公共物品满足社会公共需要,私人物品满足私人个别需要。

区分或辨别公共物品和私人物品的基本标准有二:一是排他性和非排他性;二是竞争性和非竞争性。私人物品具有排他性和竞争性,公共物品具有非排他性和非竞争性。

公共物品的第一特征是非排他性。排他性是指个人被排除在消费某种物品的利益之外,当消费者为私人产品付钱之后,他人就不能享用此种产品或服务所带来的利益,私人物品具有排他性。公共物品则具有非排他性,即无法排除他人从公共物品获得利益。例如:灯塔为海上船舶导航,路灯照明等。有些公共物品虽然经过技术处理可以具有排他性,但排除成本太高,因而经济上不可行。公共物品的非排他性意味着可能形成“免费搭车者”,即免费享用公共物品的利益。非竞争性是公共物品的第二个特征。非竞争性是指消费者的增加不引起生产成本的增加,即多一个消费者引起的社会边际成本为零,或者说,一定量的公共物品按零边际成本为消费者提供利益或服务。大多数公共物品同时具有以上两种特征。

公共物品与私人物品是社会产品中典型的两极。有许多物品兼备公共物品与私人物品的性质,可称之为混合物品或准公共物品。有些物品具有非竞争性而不具有非排他性。比如,一座桥梁,在不过分拥挤的条件下,多出一辆车通行,并不影响其他车辆的正常通行,也就是增加一辆车通行并不增加边际成本,具有非竞争性。但是要阻止车辆通行也是可能的,只要设置一个岗亭即可做到,所以又具有排他性。有些物品只有不充分的非竞争性和非排他性。这种情况往往是由于过分拥挤或外部效应引起的。前一种情况还以桥梁为例。该桥梁通行的车辆已经接近或超过负荷能力,如若再增加通行车辆,则必须增加执勤人员来缓解通行该桥的车流量。后一种情况可以一座花园为例。一座花园,即使设置围墙,也不可能排除路人闻到花香并享受净化空气的好处。

三、公共物品的提供方式

一般地说,私人物品主要由市场来提供,而公共物品主要由政府来提供。这是由市场运行机制和政府运行机制的不同决定的。市场是通过买卖提供产品和服务的。在市场上,谁有钱就可以购买商品或享用服务,钱多多买,钱少少买,无钱就不能买。总之,市场买卖要求利益边界的精确性。由于公共物品具有非排他性和非竞争性的特征,它的需要或消费是公共的或集合的,如果由市场提供,每个消费者都不会自愿掏钱去购买,而是等着他人去购买自己顺便享用它所带来的利益,这就是经济学称之为“免费搭车”现象。从一定意义上说,由于“免费搭车”问题的存在,因而需要由政府来提供公共物品。

政府主要是通过无偿征税来提供公共物品。征税是可以精确计量的,如按率征收或定额征收,而公共物品的享用一般是不可以分割的,无法量化,因而每个人的纳税额与他对公共物品的享用量是不对称的。不能说多纳税就可以多享用,少纳税就少享用,不纳税就不能享用。也就是说,相对于市场买卖中利益边界的精确性而言,纳税人负担与公共物品享用之间的关系缺乏精确的经济依据。

由以上分析可以得出以下结论:市场只适合提供私人产品和服务,对提供公共物品是失效的,而提供公共物品恰恰是政府活动的领域,是政府的首要职责。

由于公共物品可以分为纯公共物品和准公共物品,所以公共物品的提供方式也是有区别的。纯公共物品一般同时具备非排他性和非竞争性,其主要提供者应为政府;而准公共物品一般是不同时具备非他性与非竞争性,可能是非排他性与竞争性并存的,也可能是非竞争性与排他性并存,对于这类公共物品应该是部分地由政府提供,部分地由市场提供。

第二节 公共财政

一、公共财政的概念

所谓公共财政,是指在市场经济条件下,为满足社会公共需要而进行的政府收支活动或财政运行机制。它是与市场经济相适应的一种财政类型。

从亚当·斯密提出公共财政(Public Finance)一词至今,西方国家市场经济制度已成功地实现了从自由市场经济向现代市场经济的历史性跨越。适应经济体制和运行机制的转变,国家的经济和社会职能以及由它决定的公共财政职能、公共财