



岭 / 南 / 财 / 税 / 丛 / 书

LINGNAN CAISHUI CONGSHU

林 江 主编
谢贤星 副主编

公共财政 面面观

GONGGONG
CAIZHENG
MIANMIANGUAN



中国财政经济出版社

岭南财税丛书

公共财政面面观

林 江 主 编

谢贤星 副主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政面面观/林江主编. —北京: 中国财政经济出版社,
2004. 11

ISBN 7-5005-7638-2

I. 公… II. 林… III. 公共财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 103418 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市朝教印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 15.625 印张 359 000 字

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1-1260 定价: 36.00 元

ISBN 7-5005-7638-2/F·6692

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《公共财政面面观》之缘起

（代序）

遍查古今，“财”都是一件大事，值得人们为之津津乐道、著书立说。中国古语有云：“君子爱财，取之有道”。又云：“人为财死”。可见无论君子小人，都逃不过与“财”的关系。中国古代虽然始终未能形成系统的财政理论体系，更无专门的财政学论著，但散见于各代典籍的财政思想以及理财之道的论说汗牛充栋，“定赋税，制国用”，从奴隶社会、封建社会到现在几千年漫长的历史，“财”与“政”一直是密不可分的。因此，财政于国、于民都具有不可言喻的重要性。

时间倏忽而逝，千年之后的现在，国家理论、财政理论以及国民素质都有了极大的发展和提高，但是财政于国、于民的重要性却一如既往。

先说于国。公共财政和政府理财是眼下不断被提到的一些热点概念，与计划经济体制下的“生产建设财政”相比，公共财政是一种全新的制度安排。从本质上讲，它是市场经济条件下政府为满足社会公共和共同需要而进行的收支活动模式或财政运行机制模式；从作用功能上讲，它可以比拟为政府的财务部，为政府理财。因此，公共财政的确立，首先依赖于政府理财思想的转变。从公共财政的要求来看，政府理财本质上是受社会公众委托来理财，相当于政府在为公众“打工”，政府理财活动的出发点

2 公共财政面面观

和归宿应该是满足社会的公共需要；其次是政府理财方式的转变，包括理财的观念、资金管理方式和技术手段的创新与提升。从小里说，政府理财思想的提出、政府理财手段的提升是我国财政改革的一部分，往大里说，也是我国整个政治体制改革中至关重要的一环。伴随这一系列变革而来的，是各种概念、理论、方式、手段、技术、系统等等爆炸似的信息。《公共财政面面观》则是一种更新和总结，抱着“与时俱进”的理念，更新理论研究的进步，总结改革实践的步伐。

再谈于民。中国封建社会有“劳心者治人，劳力者治于人”的说法，对于老百姓而言，凡是涉及政府的东西都是犹抱琵琶、雾里看花的。而人民民主共和国则正好相反，追求的是民众意识的觉醒、政治的透明化和监督的广泛化。《公共财政面面观》就是要揭开财政羞答答的面纱，让一般群众也能大大方方地从各个角度把它看得清清楚楚、明明白白、真真切切。党的第四代领导集体所提倡的“以人为本”口号，如何体现在为政府理财的公共财政上面呢？最重要的一点，就是公共财政于民不再是“治人”的工具，而是“服务”的手段。胡锦涛总书记不止一次地强调，三个代表重要思想本质就是“立党为公，执政为民”，要求政府及其公职人员做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，真心爱民，一心为民，诚心富民。这里面所阐述“为民”、“为公”的思想与公共财政的“服务”理念如出一辙，不谋而合。从另一个角度来看，就广大人民群众自身来说，政府既然已经答应揭开其神秘的面纱，我们自己还得懂得如何去看，用一个什么样的标准判断评价政府的财政收支行为，特别是支出行为。通俗地说，就是我们纳税人的钱到底用在什么地方，该不该用在这些地方，用在这些地方是不是有效，有没有让我们得到真正的实惠。因此，《公共财政面面观》面向的是广大群众，作为一种可以让

读者们都读懂、并且能够掌握的工具，然后用这种工具去了解公共财政，去评价政府的财政绩效，体现真正的“以人为本”。尤其是作为“选民们的代言人”的人大代表和政协委员，他们的职责，决定了他们在对宪法以及相关政策的了解和认识上，必须要比“一般人”高出一头，不然，他们将如何看懂每年长篇大论的预算案，如何通过国家每一项的财政大计，如何履行自己的职责代表人民来参政议政，如何保障人民的权益不受侵害呢？就此作用来说，《公共财政面面观》可以从技术性上为他们解决公共财政方面的问题。

因此，这些最初的想法成为《公共财政面面观》这本书的缘起。

为了体现上述的思想，本书同时兼顾了理论上的先进性和内容上的普及性，不但在理论上阐述公共财政的基本理论与相关学说，内容上还包括财政理论前沿问题，如财政绩效评价、积极财政政策问题，以及实际操作上的政府采购、部门预算、国库集中收付问题，和不可缺少的公众所关心的社会保障、国债、农村税费改革等问题。为了方便读者阅读，可以进行有针对性的搜索，本书采取了一问一答的形式，使整本书的内容与层次主次有序，一目了然。

《公共财政面面观》由中山大学岭南学院财政税务系主任林江教授担任主编，谢贤星教授担任副主编，参加本书编写工作的还有来自中山大学岭南学院财政税务系的硕士研究生，他们是：王雅莉、谭惠芬、章力、胡亚元、尹淑平、黄岩梅、肖春武、黄桂山、龙勇、刘明、王倩和李祖光。财政税务系的部分教师对本书的初稿提出了宝贵的意见，最后由林江对全书进行统稿。此次出版得到了中国财政经济出版社的大力支持，特别是财政分社李洪波同志和刘茜同志为本书的编辑、出版付出了大量的心血，在

4 公共财政面面观

此表示衷心的感谢。本书洋洋洒洒 27 万字，或许并不能囊括公共财政的每一理论深义和实操细节，但基本上把涉及到的方方面面都尽量地介绍了一遍。由于编写时间的匆忙及作者水平的有限，本书难免出现一些缺点与遗漏，诚望读者与同行不吝赐教，使之本书不断修订完善。

通过《公共财政面面观》，我们努力为您营造一种氛围，令公共财政可以人人谈，家家议；同时提供一种渠道，从浅入深，由表及里地试图让您了解公共财政的方方面面。但愿本书的出版能引起您对公共财政的兴趣与广泛关注，给您带来真正的实用与便利。

让公共财政与您之间，缘起不灭。

《公共财政面面观》编写组

2004 年 6 月 29 日

目 录

第一部分 财政基本理论	(1)
1. 什么是公共财政	(3)
2. 如何理解我国公共财政的阶段性定位	(4)
3. 什么是私人产品	(5)
4. 什么是公共产品	(5)
5. 什么是准公共产品	(7)
6. 公共产品的提供方式有哪几种	(9)
7. 市场经济与公共财政是什么关系	(10)
8. 为什么在市场经济条件下要搞公共财政	(11)
9. 如何理解公共财政的公平公正原则	(12)
10. 如何理解公共财政的效率原则	(13)
11. 如何理解公共财政的公开原则	(14)
12. 什么是公共财政的范围	(15)
13. 公共财政有哪些职能	(15)
14. 公共财政的资源配置的职能的内容和要求是 什么	(16)
15. 公共财政的资源配置职能应如何应用	(17)
16. 公共财政的收入再分配职能的内容和要求是 什么	(18)
17. 公共财政的收入再分配职能应如何应用	(19)

2 公共财政面面观

18. 公共财政的稳定经济和发展职能的内容和要求 是什么	(21)
19. 公共财政的稳定经济和发展的职能应如何运用	(22)
20. 财政职能与政府职能的关系	(23)
21. 如何理解市场失灵	(24)
22. 什么是外部效应	(26)
23. 什么是公共选择	(27)
24. 市场经济条件下, 政府为什么会失效	(27)
25. 我国建立公共财政的基本框架是什么	(29)
26. 我国公共财政的基本目标是什么	(29)
27. 实现我国公共财政的基本目标有哪些举措	(31)
28. 围绕建立公共财政当前应该进行哪些财政改革	(33)
 第二部分 公共支出	 (37)
1. 什么是公共支出	(40)
2. 公共支出的原则是什么	(40)
3. 美国的财政支出范围是什么	(40)
4. 西方发达国家的财政支出有哪些	(41)
5. 如何界定我国公共财政的支出范围	(42)
6. 公共支出包括哪些内容	(42)
7. 我国的财政支出按经济性质, 可以分为哪几类 ...	(43)
8. 我国的财政支出按政府职能分类, 可以分为哪几 类	(43)
9. 按国际货币基金组织的分类, 财政支出可分为哪 几类	(44)

10. 什么是购买性支出	(45)
11. 购买性支出包括哪些内容	(45)
12. 什么是转移性支出	(46)
13. 转移性支出它包括哪些内容	(46)
14. 什么是社会消费性支出	(46)
15. 社会消费性支出包括哪些内容	(46)
16. 什么是财政投资性支出	(47)
17. 财政投资性支出包括哪些内容	(47)
18. 什么是行政管理支出	(47)
19. 行政支出包括哪些内容	(48)
20. 什么是国防支出	(48)
21. 国防支出包括哪些内容	(49)
22. 什么是教科文支出	(49)
23. 教科文支出包括哪些内容	(49)
24. 什么是基础设施建设支出	(49)
25. 基础设施建设支出包括哪些内容	(50)
26. 什么是财政投融资	(50)
27. 财政投融资有哪些基本特征	(50)
28. 什么是财政补贴支出	(51)
29. 财政补贴支出包括哪些内容	(51)
30. 什么是社会保障支出	(52)
31. 社会保障支出包括哪些内容	(52)
32. 西方国家的社会保障性支出包括哪些内容	(52)
33. 什么是税收支出	(53)
34. 税收支出包括哪些内容	(53)
35. 税收支出应坚持什么原则	(54)
36. 如何控制税收支出	(54)

37. 公共教育支出的必要性是什么	(55)
38. 公共教育支出应采取什么方式	(55)
39. 为什么要进行公共投资支出	(56)
40. 社会保障的内涵是什么	(57)
41. 社会保障有哪些基本特征	(57)
42. 什么是基本养老保险	(58)
43. 什么是基本养老保险个人账户	(58)
44. 享受基本养老保险待遇的条件是什么	(58)
45. 什么是社会保险	(59)
46. 社会保险与社会保障是何关系	(59)
47. 社会保险与商业人寿保险有何区别	(59)
48. 什么叫视同缴费年限	(60)
49. 社会保险费缴费单位如何办理社会保险登记	(60)
50. 社会保险费缴费单位包括哪些	(61)
51. 社会保险费缴费个人包括哪些	(61)
52. 按照基金是否有积累和积累的程度, 社会保障 津贴项目筹资方式可以分为哪几类	(61)
53. 按照是否由雇主或雇员缴费, 社会保障津贴项 目筹资方式可以分为哪几类	(62)
54. 按照是否制度建立的基准, 社会保障津贴项目 筹资方式可以分为哪几类	(62)
55. 社会保障支出的资金来源是什么	(63)
56. 社会保险融资模式分为哪些类	(63)
57. 社会保障基金投资应遵循的基本原则是什么	(64)
58. 社会保障基金可以选择的投资工具有哪些	(65)
59. 社会保障基金投资有哪两种运作方式	(65)
60. 政府为什么要对社会保障基金进行管制	(66)

61. 政府对社会保障基金投资管制的主要内容包括 什么	(66)
62. 广东省应如何进一步推进社会保障工作	(67)
63. 如何完善我国的财政投融资制度	(68)
64. 如何完善我国的财政补贴制度	(70)
65. 当前我国财政支出还存在哪些问题	(71)
66. 为什么要加强财政支出的管理	(73)
67. 为什么要调整财政支出的结构	(74)
68. 如何建立合理的财政支出体系	(75)
69. 为什么要讲求公共支出的效益	(76)
70. 什么是公共支出效益评价	(77)
71. 公共支出效益评价的形式有哪些	(77)
72. 公共支出效益的评价方法有哪些	(77)
73. 公共支出效益评价的原则是什么	(78)
74. 公共支出效益评价的基本内容是什么	(79)
75. 公共支出效益评价应遵循什么样的程序	(80)
76. 什么是财政投资评审	(80)
77. 对政府投资进行评审的必要性是什么	(81)
78. 财政投资评审与社会中介评审有哪些不同	(81)
79. 财政投资评审的范围是什么	(82)
80. 财政投资评审的内容包括哪些	(82)
81. 财政投资评审机构在开展投资评审时, 应达到 何要求	(83)
82. 行政监督部门要对哪些招标活动进行监督	(84)
 第三部分 公共收入	(85)
1. 什么是公共收入	(87)

2. 公共收入包括哪些形式	(87)
3. 什么是税收	(87)
4. 什么是非税收入	(88)
5. 什么是国债收入	(88)
6. 什么是国有资产经营收益	(89)
7. 什么是政府收费收入	(89)
8. 什么是其他财政收入	(90)
9. 影响财政收入规模的因素有哪些	(90)
10. 衡量财政收入规模的指标有哪些	(90)
11. 如何提高我国财政收入的两个比重	(91)
12. 什么是中央财政收入和地方财政收入	(92)
13. 什么是税收的基本属性	(93)
14. 什么是税收原则, 它包括哪些内容	(94)
15. 什么是税收负担	(95)
16. 什么是税收负担转嫁	(96)
17. 国际上通行的对于税收的分类方法是怎样的	(96)
18. 什么是从量税和从价税	(97)
19. 什么是价内税和价外税	(97)
20. 什么是中央税、地方税、共享税	(98)
21. 什么是税收制度, 它包括哪些内容	(98)
22. 什么是税制构成要素	(99)
23. 什么是纳税人	(100)
24. 什么是征税对象	(100)
25. 什么是税目	(101)
26. 什么是税率	(101)
27. 什么是起征点和免征额	(103)
28. 什么是流转税, 它包括哪些内容	(104)

29. 什么是所得税, 它包括哪些内容	(104)
30. 什么是资源税, 它包括哪些内容	(104)
31. 什么是财产税, 它包括哪些内容	(105)
32. 什么是行为目的税, 它包括哪些内容	(105)
33. 我国税法规定了有多少个税种	(105)
34. 税收的征收管理范围是如何划分的	(106)
35. 什么是生产型增值税、收入型增值税和消费型 增值税	(107)
36. 我国的增值税为什么要由生产型转向消费型	(108)
37. 内外资企业所得税为什么要统一	(108)
38. 目前我国的个人所得税制度存在着哪些问题	(110)
39. 我国的个人所得税可以从哪些方面进行完善	(112)
40. 我国现行的农业税有何特点	(113)
41. 为什么要进行农村税费改革	(114)
42. 我国的农村税费改革的主要内容是什么	(116)
43. 我国现行的税制有何特点	(117)
44. 我国的税制结构和其他国家有什么异同	(117)
45. 什么是国际税收	(118)
46. 国际税收和一般税收有什么不同	(118)
47. 什么是税收管辖权	(119)
48. 什么是国际重复征税	(121)
49. 如何避免国际重复征税	(121)
50. 什么是国际税收协定	(123)
51. 什么是税收征管制度	(124)
52. 什么是税务登记	(124)
53. 什么是纳税申报	(125)
54. 什么是账簿、凭证管理	(125)

55. 什么是税款征收	(126)
56. 什么是税务检查	(127)
57. 什么是税收法律责任	(127)
58. 什么是政府性收费	(128)
59. 什么是政府性基金	(128)
60. 什么是行政性收费	(128)
61. 什么是事业性收费	(128)
62. 目前我国政府性收费可以分为哪几种	(129)
63. 政府性基金按照资金使用可以划分为哪几种	(129)
64. 政府性基金按照筹集方式可以划分为哪几种	(129)
65. 政府性收费、基金和税收有什么不同	(129)
66. 政府性收费和经营性收费有什么不同	(131)
67. 政府性收费和政府性基金有什么不同	(132)
68. 我国现行的政府性收费审批制度是怎样的	(133)
69. 政府性收费的资金和票据管理制度是怎样的	(134)
70. 政府性收费的监督检查制度是怎样的	(135)
71. 我国的政府性收费管理存在着什么问题	(135)
72. 如何改革与完善政府性收费管理	(136)
73. 我国现行的政府性基金的审批制度是怎样的	(139)
74. 政府性基金的资金和票据管理制度是怎样的	(140)
75. 政府性基金的监督检查制度是怎样的	(140)
76. 我国的政府性基金管理存在着什么问题	(140)
77. 如何改革与完善政府性基金管理	(141)
78. 我国税费制度改革的基本目标是什么	(142)
79. 我国税费制度改革的基本原则是什么	(143)
80. 我国税费制度改革的总体思路是什么	(143)
81. 我国税费制度改革的主要内容是什么	(144)

第四部分 公债	(146)
1. 什么是政府公债	(147)
2. 公债的特征是什么	(148)
3. 什么是国内公债和国外公债, 其各自特点如何 ...	(149)
4. 按可否在市场上流通可将公债分为哪些类型	(150)
5. 按付息方式划分可将公债分为哪些类型	(150)
6. 按发行凭证划分可将公债分为哪些类型	(151)
7. 什么是定期公债和无期公债	(151)
8. 按照是否附带应募条件为标准, 可以将公债分 为哪些类别	(152)
9. 公债有何作用	(153)
10. 什么是公债的发行, 其原则是什么	(154)
11. 什么是公债的发行对象	(154)
12. 公债的发行方式有哪些	(155)
13. 什么是公债发行条件	(157)
14. 什么是公债的发行价格	(157)
15. 什么是公债的平价发行	(158)
16. 什么是公债的溢价发行	(158)
17. 什么是公债的折价发行	(159)
18. 影响公债利率高低的因素有哪些	(159)
19. 什么是公债的偿还	(160)
20. 公债偿还方法有哪些	(161)
21. 公债偿还的资金来源有哪些	(162)
22. 何谓公债负担	(163)
23. 什么是公债的限度	(164)
24. 衡量公债负担与限度的指标有哪些	(166)
25. 公债市场指的是什么	(167)

26. 什么是公债的发行市场, 什么是公债的流通	
市场	(167)
27. 什么是公债交易的组织形式	(168)
28. 公债交易方式有哪些	(168)
29. 什么是外债	(170)
30. 外债有何功能	(170)
31. 什么是外债的规模	(171)
32. 外债的负担如何量度	(172)
33. 如何合理搭配外债的结构	(172)
34. 我国现阶段外债结构的特点如何	(173)
35. 什么是公债管理, 其原则有哪些	(174)
36. 如何加强公债的发行管理	(174)
37. 如何建立和完善公债偿还制度, 降低公债偿还	
风险	(177)
38. 如何加强公债资金使用管理	(179)
39. 如何加强公债市场的管理	(180)
40. 如何进行外债的管理	(182)
41. 什么是财政风险	(184)
42. 我国财政风险特征表现在哪里	(185)
43. 什么是财政或有负债	(186)
44. 财政或有负债表现在哪些地方	(187)
45. 解决财政或有负债有哪些途径	(190)
46. 如何防范财政风险	(192)
 第五部分 政府公共预算	 (195)
预算及预算的基本原则	(197)
1. 什么是政府公共预算	(197)