

公共财政丛书

主 编○何振一

副主编○杨天赐

公共收入

.....

主编 / 解学智 刘尚希



GONG GONG
SHOU RU

中国财政经济出版社

GONG GONG CAI ZHENG CONG SHU

公共财政丛书

主 编 何振一

副主编 杨天赐

公 共 收 入

主编 解学智 刘尚希

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共收入/解学智、刘尚希主编. — 北京: 中国财政经济出版社, 2000.8

(公共财政丛书)

ISBN 7-5005-4780-3

I. 公… II. ①解… ②刘… III. 公共积累-财政收入-研究
IV. F810.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 67122 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.375 印张 241 000 字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3000 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-4780-3/F·4298

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《公共财政丛书》编委会

主 编：何振一

副主编：杨天赐

编 委（按姓氏笔画为序）：

丁学东 冯秀华 冯健身 杨天赐

张弘力 何振一 贾 杰 徐珠丽

贾 康 解学智 戴柏华

本书编写人员：

主 编：解学智 刘尚希

执 笔（按姓氏笔画为序）：

刘尚希 邢 丽 陈 波 李靖野

赵全厚 夏深舸 解学智

总 序

1998年冬，国务院在总结我国20年来财政改革成就和经验的基础上，提出了建设社会主义市场经济公共财政框架的构想，从而明确了我国财政改革的目标模式，翻开了财政改革的新篇章。

从计划经济的统包供给式财政向社会主义市场经济的公共财政模式转变，乃是一项前无古人的事业，既缺少专业理论可资指导，更没有现成经验可资遵循。改革实践迫切需要理论的创新和理财思路的更新。为适应这一实际需要，我们邀请一批专家学者编写了这套《公共财政丛书》。丛书以邓小平理论为指导，以江泽民关于建立适应社会主义市场经济要求的财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政的重要指示为依据，在总结20年改革经验以及已有的建设公共财政新经验基础上，以史为鉴，以国际经验为鉴，从理论与实际结合上，对我国公共财政建设的各个侧面以及必须解决的重大理论和实践问题，进行系统的研究并归纳出结论，提出改革方略。丛书由公共财政概论、公共支出、公共收入、公共预算、公共财产管理、公共债务等六个分册构成。

丛书的主要作者，都是活跃在财经战线上的业务骨干，他们既是有丰富实践经验的专家，又是学术界很有造诣的学者。由于他们的努力，给这部丛书增添了不少特色：第一，针对性强，丛书各分册研究的内容，都是公共财政建设中人们十分关注的热点问题，也是改革中必须解决的理论与实际问题；第二，视野开

阔，博采众长，丛书广泛吸纳了国内外的学术成果和实践经验；第三，具有探索的前沿性，各分册都能把研究的触角伸向财政学科理论前沿，勇于向新的理论制高点和难点冲击，既实现了理论观点的创新，又展望了改革之未来；第四，突出实践性，丛书是理论性专著，但对各个问题的分析，并没有仅停留在理论层次上，而是在理论剖析之后，提出可资实际操作的改革方略和对策；第五，雅俗共赏，丛书在保证问题研究的理论深度和高度的基础上，对问题的阐述采取了深入浅出的方法，力求通俗易懂，兼顾专业读者和非专业读者之需要。因此，这部丛书无论是对财经业务部门的业务人员，还是对财经理论研究和教学工作者，乃至财经院校的学生，都是有益的参考文献。希望大家都能喜欢这套丛书。

由于组稿和编写的时间仓促，加之我们的水平有限，呈献给读者的这套丛书，肯定会有不足乃至缺欠，望读者不吝指正，以便再版时加以弥补和改进。

何振一

2000年8月8日

目 录

导 论	(1)
第一章 公共收入的决定	(12)
第一节 公共收入的形成	(12)
第二节 公共收入的规模	(19)
第三节 公共收入的增长	(24)
第二章 公共收入原则及其管理	(37)
第一节 公共收入的原则	(37)
第二节 公共收入的管理	(52)
第三章 公共收入的国际比较	(59)
第一节 公共收入的规模	(59)
第二节 公共收入的结构	(66)
第三节 公共收入的历史分析	(81)
第四章 转轨时期的公共收入体系	(93)
第一节 改革开放以前的公共收入	(93)
第二节 改革开放以后的公共收入体系	(102)
第三节 建设适应公共财政要求的公共收入体系	(118)

第五章 税收制度	(125)
第一节 税制目标.....	(125)
第二节 税制演变.....	(131)
第三节 现行税制结构.....	(135)
第四节 我国现行税制存在的问题.....	(147)
第五节 我国税制进一步改革的方向.....	(152)
 第六章 税收的经济分析	(160)
第一节 税收规模与结构.....	(160)
第二节 税收效应分析.....	(170)
第三节 税收负担与转嫁.....	(187)
第四节 税收成本.....	(195)
第五节 小结.....	(202)
 第七章 公共部门收费	(205)
第一节 收费的种类和层次.....	(205)
第二节 收费的经济影响.....	(211)
第三节 收费的规范化.....	(222)
 第八章 国有资产收益	(237)
第一节 我国国有资产收益概述.....	(237)
第二节 国有资产收益的决定.....	(247)
第三节 我国国有资产收益管理中存在的问题.....	(254)
第四节 建立适应公共财政的国有资本金经营 预算问题.....	(268)
 第九章 公债收入	(279)

第一节	公债收入的决定·····	(279)
第二节	我国公债收入的结构·····	(288)
第三节	公债收入的经济分析·····	(292)
第四节	公债收入的风险及管理·····	(296)

导 论

一、什么是公共收入

对于国家所筹集的收入，在我们传统的经济学里是用“预算收入”、“财政收入”或“国家收入”这样的概念来表述的。自从西方经济学被引进以后，“政府收入”这个概念也开始流行起来。最近两年，随着“公共财政”作为财政改革的目标被肯定下来，“公共收入”这个说法日渐增多。从经济学原理上讲，这些概念是相通的，无论内涵还是外延，可以说都没有什么分别，仅仅是不同的表达而已。在西方经济文献中，这些概念相互通用的情况很常见，甚至在同一本书中，出于表达的方便，也时常交替使用这些概念。

但就我国的情况来看，上述概念却难以通用，这首先反映在统计口径上差别很大。“预算收入”是指提交人民代表大会审议通过的那一块收入；而“财政收入”有时是指“预算收入”，有时包括预算外收入。“国家收入”则多是指以国家名义筹集的所有收入，自然包含了预算内外的收入。这和“政府收入”的含义是相通的。单纯从统计口径上看，“国家收入”或“政府收入”大于“财政收入”、“预算收入”。例如各种行政事业性收费、基金，实际上都属于“政府收入”或“国家收入”，但在现实生活中，它们即使纳入了财政部门管理的范围，多数情况下都不被视为“财政收入”，更谈不上列为“预算收入”。故我们在谈到提高

财政收入比重的时候，学术探讨也好，政府文件也好，实际上都是从预算收入的角度而言的。这表明，在我国体制改革、社会转型的历史背景下，原理上相通的概念在实际运用中却存在着重大差别。对于这种差别在分析我国的财政经济状况时是不能忽略的，若是简单套用西方的说法，那就会得出牛头不对马嘴的结论。也许等到改革完成，社会主义市场经济体制建成了的时候，上述差别就自然消失了。

至于“公共收入”的提出，则就不单是一个统计口径的问题，对正处于改革转折时期的我国来说，还包含着一种理念的转变。“国家收入”（或“政府收入”）都是针对国家（或政府）这个主体而言的，就国家是公众利益代表的角度来说，与“公共收入”是等同的。但在国家收入的使用还不透明的情况下，国家收入如何使用，似乎是游离于社会公众之外的，在一般民众的心目中，“国家收入”变成了与自己毫无关联的身外之物。而“公共收入”这个概念却是直截了当地揭示出“国家收入”的内在属性和本质，即由国家出面筹集的收入是社会公众的收入，如何使用，应由社会公众来决定和监督，而不是由少数官僚以国家利益的名义来随意安排。不言而喻，这就必须建立一种民主理财的机制来实现“公共收入”的内在要求。

与私人收入相对应，公共收入是以公共权力为基础的。公共权力产生于社会共同需要，公共收入作为公共权力在经济上实现的标志，同样是社会共同需要所导致的。但在长期的历史演进过程中，社会共同需要是以王室的需要表现出来的，公共权力也以王权的形式体现出来，很自然，公共收入和王室的收入是一体的。在资本主义产生以前，国家财政表现为王室财政，其“公共性”是以私人的形式来体现的。在 13 世纪的英国，公共权力与王权开始分离，到 1688 年实行君主立宪，二者正式分离并以法

律的形式确定下来。与此相对应，公共收入从此获得了一种独立的形式，不再依附于王室，相反，王室所需的费用由法律赋予一种特权从公共收入中来提供。18世纪法国大革命更彻底地把公共权力交还给了社会公众，不仅在观念上，而且从法律制度上确立了公共权力的社会基础和历史地位。公共财政由此诞生，公共收入也就由观念的东西变成了一种实际的存在，并进而成为社会公众行使公共权力的经济基础。

虽然在现实的运作过程中，公共权力表现为国家权力，公共收入也表现为国家收入，但历史却告诉我们，“公共性”是其来源，社会公众是其基础，先贤哲人也曾说“君为轻，民为重”，因此，我们以“公共收入”这个概念来表达国家（政府）收入，就不只是个简单的概念变换，而是预示着财政民主化的历史趋势，当然也包含着一种对现实的话语警示。

二、公共收入与公共财政

在我国，公共收入直接导源于公共财政的提出。要真正全面领悟公共收入的内涵，就有必要对我国为什么要实行公共财政作一基于转轨的分析。

“公共财政”这个说法来自于西方经济学，这既可以认为是一个普通的概念，也可以说是一门学科及其理论。但在我国目前提出的“公共财政”，则有其特殊的含义，既不是一个普通的概念，也不是指一门学科及其理论，而是作为指导我国财政建设方向的一个目标，或者说是财政改革的目标模式。

（一）我国目前正处于一个重大的历史转折时期，这个转折时期构成了我国实行公共财政的历史背景

从这个历史背景来看，提出实行公共财政不是偶然的。实行改革开放在我国已有20多年，经济转轨也包括财政转轨，取得

了重大的进展，国民经济的市场化程度大大提高，财政运行方式也发生了很大的变化，但转轨的历史任务并没有完成，还有很长的一段路要走。回顾这 20 多年的变迁，财政改革的走向在理论上可以说是不清楚的，在实践中更是摇摆不定。在整个改革都是“摸着石头过河”的情况下，这也许难以避免。但财政长期陷于被动，老是被其他方面的改革推着走，就不能说与财政改革目标的不明晰、财政职能的不清楚没有关系。

因为财政职能范围不清楚，到底多大的财政规模合适就失去了依据。在经济转轨的过程中，要打破统收统支，给企业以财力，财政收入比重的适当下降是必然的。问题不在于下降，而是下降到什么程度比较合适。但没有依据，无从判别。财政收入比重一路下滑，以至到了连“吃饭”都成问题的境地。比重的过度下降，逼出了“振兴财政”，但因财政定位不清，振兴财政的依据就难以自圆其说。以解决财政困难为理由，没有说服力，因为困难有多种多样，既可以是吃饭的困难，也可以是发展的困难。故两次提出振兴财政，未得到社会各界的充分认可，结果都是不了了之，未见明显效果。

还是因为财政职能范围不清楚，财政分权到什么程度合适也就没有了标准。要调动各个单位的积极性和主动性，给以一定的财权是必要的。企业要有一定的财权，地方和其他单位也要有一定的财权。分权是必然的，但问题在于分权失去了制约，结果分权变成了分割，财政职能在不知不觉中被肢解了。而财权分割又反过来加剧了财力的分散，以至尾大不掉，难于统一。

方向不明，定位不准，使财政在转轨中的探索显得更为曲折、艰难。计划经济体制下，我们搞过“建设财政”，80 年代末提出过“经营性财政”，1992 年把“市场经济”明确肯定下来以后，提出了转换财政职能范围，要建立与社会主义市场经济相适

应的财政运行机制。但与社会主义市场经济相适应的财政到底是个什么样子，实际上是非常模糊的。在这种历史背景下，明确提出“公共财政”，无疑是为了解决我国经济转轨中的财政改革走向的问题，或者说是财政模式定位的问题。如果从这个角度来看问题，我国实行公共财政也就可以说是顺其自然的事情。

（二）我国搞公共财政是以国民经济的市场化为前提的

西方的公共财政是以市场经济为基础的。同样，我国的“公共财政”是以国民经济的市场化为前提的。不同的是：在西方国家，财政与市场经济是天然地联系在一起的，一讲到财政就是指市场经济基础上的财政，因而并不需要什么特别的术语来与其他什么类型的财政相区分，所以在西方国家的观念中，财政就是指“PUBLIC FINANCE”（公共财政）；而在我国，财政既可以是指计划经济下的财政，也可以指现在正走向以市场经济为基础的财政，在我们的观念中，财政似乎与市场经济并没有天然的联系。我国的财政是从计划经济下走出来的，为了便于区分起见，用“公共财政”来特指以市场经济为基础的财政也许是一个更好的表达，而且“公共”二字也更鲜明地反映出市场经济财政的特性。

按照上面的界定，既然公共财政以市场经济为基础，或者说是相对于市场经济来说的，那么，如果不搞市场经济，就无所谓公共财政。如计划经济下的财政，事无巨细，包揽一切，当然就无“公共性”可言了。因此，正是我国经济的市场化为公共财政的实行提供了逻辑前提。

经济市场化是资源配置方式的变革。从我国来说，就意味着从过去由政府配置全部资源转变为由市场与政府共同来配置资源，并以市场为基础。从市场与政府的关系来看，经济市场化的过程就是政府逐步退出市场能发挥作用的那些领域，以提高全社

会的资源配置效率的过程。在这种格局下，整个社会的资源配置就是通过两种不同的机制来实现：一是市场机制，二是政府机制。与此相应，全社会所需的产品和服务就由市场和政府两个系统来提供。市场能充分发挥作用的领域，就交给市场；而市场不能发挥作用的领域或市场做不好的事情，就交给政府。这成为市场与政府分工的基本原则。那么，哪些是市场作不好或解决不了的事情呢？尽管这还是一个有争议的话题，但以下这些方面是公认的，如法律与秩序、公共安全、公共设施、公共教育、收入分配、经济稳定、环境保护等等。这些是企业和个人无法去完成的，因为不能通过市场价格来显示社会需求，因而也就无法通过市场来生产和提供，而这些又是社会所需要的，亦即社会的共同需要。因此，政府的责任就是解决这些市场解决不了的事情，在弥补市场的同时保护市场和影响市场。这既是一种分工，也是为市场机制的正常运行提供条件。政府为解决这些事情，就需要一定的财力。在此意义上，政府所筹集的财力属于“公共收入”，它满足的是市场无法满足的社会共同需要。

由此可见，在我国实行公共财政，正是相对于我国目前的经济市场化而言的。经济市场化要求财政还其“公共性”的本来面目，从计划体制下养成的旧观念、旧习惯、旧做法中彻底解放出来，逐步建立起从“公共性”的角度来考察、分析财政问题的思维方式并树立与之相适应的新观念。

（三）搞公共财政不等于放弃宏观调控

一提到公共财政，可能会令人不由自主地想起资本主义财政，尤其是斯密那个时代的财政。之所以会产生这种想法，恐怕有两个方面的原因：一是在观念上先验地把公共财政定位于资本主义自由竞争时期，似乎自凯恩斯以后的财政就不能叫做“公共财政”，并以“公共部门经济学”这个提法的出现作为证据之一。

按照这个逻辑，搞“公共财政”就意味着放弃宏观调控，重返经济自由主义。二是长期以来我国财政理论界把“生产建设性”当作社会主义财政的优越性来认识，而把“消费寄生性”视为资本主义财政的缺陷来理解，所以一提到源自西方的公共财政就会想起“消费性”这个似乎早被大家遗忘了的说法，从而认为搞公共财政就是财政自甘“旁落”，放弃调控职能。

其实，搞公共财政并不等于放弃宏观调控。即使从西方国家来说，公共财政的内涵也是发展变化的。在斯密那个时代，财政的“公共性”主要体现在社会秩序和物质性的公共产品方面，如被视为经典例子的灯塔之类公共产品，在这些领域，市场根本不起作用。而到了 20 世纪三十年代之后，财政的“公共性”就扩展到了市场发挥作用的领域，如就业、币值稳定、外部性、收入分配等等，这些问题由于市场自身的天然缺陷而无法由市场来解决，因而是属于“公共性”问题。从某种意义上说，政府对经济干预本身就是一种社会共同需要，也可以说是一项“公共产品”。在全球金融风险不断增大的当今，国外有的经济学家甚至提出应当把一个国家的金融体系视为一项公共产品来对待，不能由市场来自发调节。

从我们国家的情况来看，搞“公共财政”不但不是放弃宏观调控，而是调控方式的转换，在一定意义上说是宏观调控的加强。把“公共性”领域明确为财政活动的范围，使财政调控就更有针对性，更有力度。同时，这也为财政支出结构的调整提供了方向。对于市场在发育过程中逐步能够解决的问题，财政应当逐步让位，不能抱着计划经济老传统不放，去替代市场的作用。在这里，关键还是要转变财政思维方式，从与市场经济紧密联系的“公共性”来考虑财政宏观调控。一般地说，凡是市场能干的，财政要退出；凡是市场不能干的，财政要进入。联系到我国的国

情，可以从三个层次来考虑财政的宏观调控：一是市场现在不能干的，就是政府肯定要干的，这是财政最基本的供应范围。二是市场现在能干但干不好的，同样需要政府介入，需要财政提供财力保障。三是市场能干好，但干得很慢，不符合发展中国家缩小与发达国家差距的要求，如高新技术产业等“朝阳产业”，在这些方面仅仅靠企业自身的积累去发展，也许微观效率并不低，但从全社会来看，产业升级和技术进步就会很慢，这同样需要政府去扶持。对于这一点，这是发展中国家特有的“公共性”问题，是我国不能回避的。这三个层次不是平行的，而是递进的关系。这里反映出财政分配的顺序，从中也看出公共收入筹集的依据以及所应遵循的基本原则。

三、公共收入的分类

公共收入包括四大类：税收、公共收费、公债、国有资产收益。换个说法，这也是四种公共收入形式。尽管存在着形式上的差别，但它们之间却有着内在的逻辑统一性。其基本的理由是，它们都是以公共权力为依托，并都是出于公共目的，不同的只是其实现形式。从现实来观察，这一点也很容易得到证实，上述四大类的收入都表现为国家（或政府）的收入，都由国家来管理和使用。在经济转轨的过程中，这些收入虽然并没有在数量上全部集中到财政部门，更没有全部纳入预算管理，尤其是公共收费和国有资产收益，但这些收入仍然是国家的收入，不能由此否定它们属于公共收入的范畴。

长期来，理论界对公共收入的研究注重于税收和公债，忽略了公共收费和国有资产收益。这种忽略实际上并非简单的疏忽，而是基于理论上的一些错误认识而导致的。如公共收费，在传统的财政学教材中，只是顺带地提到了规费，并没有把公共收费作