



周天勇 主编

现代公共财政 与税收学

XIANDAI GONGGONG CAIZHENG YU SHUI SHOU XUE

中国财政经济出版社

现代公共财政与税收学

周天勇 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公共财政与税收学/周天勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.12

ISBN 7-5005-6331-0

I. 现… II. 周… III. ①公共财政学—党校—函授教育—教材②税收理论—党校—函授教育—教材

IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 110166 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

中共中央党校印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.875 印张 358000 字

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3700 定价: 17.90 元

ISBN 7-5005-6331-0/F·5528

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

说 明

随着我国加入世贸组织，政府管理经济的模式将从直接参与向间接宏观调控转变。各级领导干部需要适应新形势，尽快学习掌握一些公共财政和税收学的基本知识，以便胜任宏观经济管理工作。为此，我们请中共中央党校周天勇教授组织编写了这本《现代公共财政与税收学》，作为在职研究生班的教材。

本书编写坚持以马克思主义为指导，贯彻理论联系实际的原则，根据干部在职学习的特点，力求概念准确，资料翔实，文字简练，通俗易懂。书中如有不妥之处，请广大教师和学员多提宝贵意见和建议，以便进一步修改和完善。

中共中央党校函授学院

2002 年 12 月

目 录

第一章 国家理论与公共经济学	1
第一节 国家和政府的作用	2
第二节 公平与效率原则	9
第三节 公共选择理论	18
第二章 政府与消费、生产和分配	25
第一节 公共、私人和混合产品	25
第二节 外部效应与公共生产	33
第三节 收入再分配	42
第三章 财政收支总论	45
第一节 财政收入总论	45
第二节 财政支出总论	49
第四章 行政和国防支出	59
第一节 行政支出	59
第二节 国防支出	66
第五章 文教科卫支出	71
第一节 准公共产品与事业单位	71
第二节 教育支出	77
第三节 科学文化卫生支出	81

第六章 政府转移性支出	89
第一节 社会保障支出	89
第二节 财政补贴	98
第三节 捐赠与债务支出	103
第四节 税式支出	105
第七章 政府与基础设施和基础产业	111
第一节 基础设施	111
第二节 政府与道路交通	112
第三节 基础设施产品的生产	116
第四节 政府与农业	123
第八章 财政管理	128
第一节 财政管理概述	128
第二节 财政管理的目标	132
第三节 财政管理的手段	137
第四节 财政监督	141
第九章 税收概论	147
第一节 税收原理	147
第二节 税制要素	152
第三节 税收原则	161
第四节 税收的成本与效率	166
第十章 税负的转嫁与归宿	181
第一节 税负转嫁与归宿的基本概念	181
第二节 税负转嫁的主要因素和影响税负 转嫁的其他因素	186

第三节	税收的转嫁与归宿：局部均衡分析·····	191
第四节	税收的转嫁与归宿：一般均衡分析·····	197
第十一章	税收效应 ·····	201
第一节	税收效应及对消费的影响·····	201
第二节	税收与生产·····	204
第三节	税收与储蓄·····	209
第四节	税收与投资·····	211
第十二章	税收制度 ·····	215
第一节	税制分类·····	215
第二节	税制结构·····	221
第三节	1994 年中国税制改革 ·····	230
第十三章	流转课税 ·····	234
第一节	流转税概述·····	234
第二节	增值税·····	244
第三节	消费税·····	261
第四节	营业税·····	270
第五节	关税·····	277
第十四章	所得课税 ·····	285
第一节	所得课税概述·····	285
第二节	企业所得税·····	290
第三节	个人所得税·····	295
第四节	农业税·····	308
第十五章	资源、财产和行为课税 ·····	314
第一节	资源税·····	314

第二节	财产税·····	324
第三节	行为税·····	335
第十六章	公债和国债市场 ·····	348
第一节	公债的效率界线与限度·····	349
第二节	公债的负担·····	359
第三节	国债发行市场·····	365
第十七章	财税领域的一些重大改革 ·····	377
第一节	农村税费改革·····	377
第二节	增值税转型·····	384
第三节	分税制的进一步改革·····	388
第四节	政府采购·····	393
第五节	国库集中支付制度改革·····	397
第十八章	财政税收政策 ·····	403
第一节	财政税收政策的宏观经济效应·····	403
第二节	预算政策和税收政策·····	411
第三节	财政政策与货币政策的协调配合·····	422

第一章 国家理论与公共经济学

长期以来，我国理论界一直将政府预算行为的学科称为“财政学”，其基本研究方法受前苏联影响，与计划经济体制相适应；与此相对应，西方经济中研究政府预算的学科也自然地被称为“西方财政学”。随着研究的深入，学者们对西方财政学的发展了解不断增加，认识到现代财政学更确切的表述应为“公共经济学”或“公共财政学”，所谓“公共经济学”或“公共财政学”从研究对象上看与传统“财政学”并无本质上的区别，只是前者更具有鲜明的时代特征。

公共经济学或公共财政学是当代经济学的核心科目之一，它的重要性首先源自于现代政府收支活动在国民经济中所起的举足轻重的作用，目前绝大多数发达市场经济国家财政收入占国民收入的比重在 20% 以上，财政支出所占的比重就更高。

资源稀缺的问题是经济学研究的逻辑起点。任何社会可用来生产的资源无论在质和量上都是有限的，比如土地、劳动力和资本，而人类总的需求是无限的，这样就产生了资源如何最优配置问题。经济学要研究有限的资源应用于生产何种产品，如何生产，为谁生产，另外还要研究应用哪种制度来作出资源配置的决策，而后者正是公共部门经济学要回答的问题之一。

在现代经济社会中有两种资源配置的制度，市场机制和政府机制，它们分别是私人经济部门和公共经济部门配置资源的机制，市场机制是以价格和竞争机制为特点，政府机制主要是通过公共部门的预算收支活动来配置资源，有时还要借助于法律、行政等手段。

公共经济部门——政府和私人经济部门——企业、家庭是国

民经济中的两大基本部门。从发展的观点看，传统的私人经济部门占主导地位的市场经济国家越来越重视公共部门的干预，而传统的公共经济部门占主导地位的计划经济国家则纷纷进行市场化改革，发展私人经济部门，当代世界各国的经济体制呈现出一种明显趋同态势，只有两大部门协调发展，相互促进才能使国民经济得到发展。也就是说，在市场经济体制下，政府对国民经济的干预调控是至关重要的。研究政府如何通过财政手段来进行干预和调控，是公共财政学的任务。

第一节 国家和政府的作用

国家是一个由政府、居民和领土三要素组合的有机整体，三者缺一不可。政府代表了一种社会制度，它是承担了一定社会和历史任务的组织，它要承担历史和民族振兴的责任，因此，它所代表的是全体居民的全局利益和长远利益。由于所处的地位不同，居民存在着追求目前和短期利益的倾向，这是客观存在的事实，而政府的作用就在此基础上，组织社会生活，并引导人民将目前与长远，全局与局部利益统一起来，由于长远和全局利益高于目前和局部利益，因而国家利益高于个人利益，这就使政府成为凌驾于社会之上的组织。

一、政 府

政府是组织整个国家事务管理的机关。国家的管理事务包含了社会各个领域的政治经济活动。管理国家事务的机关，一般有立法、司法和行政部门。狭义的政府是指管理国家行政事务的行政机关。中国各级人民代表大会是立法机关，各级人民检察院和人民法院是司法机关，各级人民政府是行政机关。行政机关是整个国家机关体系的核心，是国家借以实现其职能的最重要的机关。任何政府都有其阶级属性和社会属性。按照马克思主义国家

学说，国家是一个维护统治阶级根本利益的工具，又是管理社会公共事务的组织。这就决定了任何国家的政府都具有双重属性：一是阶级性，即政府是统治阶级的最高代表，它要有行政、国防、警察等机关，维护其政治权力，政府是为统治阶级利益服务的；二是社会属性，即政府要管理社会的经济、教育、文化、交通、卫生、社会秩序、环境保护等社会公共事务。政府只有对社会公共事务进行有效地管理，才能巩固和加强它所代表的阶级的政治统治。可见，政府一般具有政治职能、社会职能和经济职能。现代市场经济国家的政府具有宪法赋予的履行政府职能的强制性权力，以保证政府活动的正常进行。

二、政府的职能

1. 政府的社会职能

政府的社会职能，一般是指政府对社会文化、教育、科学、卫生、社会福利、社会救济、社会环境、公共设施等社会生活领域公共事务的管理职能。政府通过对这些事务的管理，保障社会安定，提高劳动者的整体素质，推动精神文明建设，改善生活环境，提高全社会的生活质量。在市场经济体制下，政府的社会职能尤为重要。

2. 政府的政治职能

政府的政治职能是维护国家政治统治的职能。一方面，对外防御侵略、捍卫国家独立和主权，对内镇压敌对分子破坏，打击一切违法犯罪活动，维护社会公共秩序，保护公民合法权益和生命财产安全；另一方面，要不断完善和加强公民参政议政机制，加强民主监督，提高政府工作透明度，廉洁行政。政府的政治职能体现政府的性质，反映政府行政管理活动在一定时期的方向、方式和作用。

3. 政府的经济职能

一般地讲，政府的经济职能就是政府管理经济、维护国家经

济基础，以各种方式推动社会经济的发展。实际上，政府的经济职能是社会经济体制的表现形式，政府的经济职能决定了政府的规模和政府管理经济的方式。在现代化大生产的条件下，各国政府都在根据各自的国情和经济发展的特点，不断加强自身的经济职能，力图有效地促进本国经济的迅速发展。

当今社会如果没有政府的作用，要形成错综复杂的经济和社会网络是不可想像的。政府的角色不仅与自然资源、劳动力和资本的稀缺性紧密关联，而且还与个人和社会福利息息相关。美国的经济学家约瑟夫·斯蒂格里茨一贯支持政府干预理论，他著作的《经济学》、《政府经济学》对政府为什么要干预经济作了精辟的论述。他认为政府行使着重要的经济角色。政府的显著特征——拥有社会成员和强制力——使政府纠正市场失灵方面具有某些明显优势。随着现代市场经济的发展，成熟发达的市场与日益扩大的政府经济干预这种“共生现象”在社会经济发展过程中，必然会找到内在的规律性。公共财政理论仍在发展中，但它必将寻找到政府干预经济的恰当位置。

三、政府的作用

政府在市场经济中有它不可替代的作用，主要是弥补市场的缺陷。

1. 调控宏观经济

宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡、促进重大经济结构优化、实现经济稳定增长、推动社会全面进步。

现代经济学认为，总量平衡是关系到国民经济全局的重大问题，是宏观经济中的基本平衡。总量平衡说明宏观经济中重大比例关系比较合理、各部门的发展比较协调，发展速度比较快，经济效益比较高，人民生活质量提高快。所以说，总量平衡是全社会资源优化配置的需要，是国民经济持续快速发展的需要。

保持总量平衡，体现为保持社会总供给与总需求的平衡。社

社会总供给表现为一个国家或地区在一定时期内（如一年）向社会提供的物质产品和劳务价值的总和。社会总需求则是一个国家或地区一定时期内（如一年）经分配和再分配所形成的投资需求和消费需求的总和。市场经济条件下的总量平衡是价值总量的平衡，它表现为补偿基金、积累基金、消费基金的供给与需求的平衡。保持总量平衡，就是保持国民经济持续健康发展，保证人民物质文化生活不断得到改善和提高。然而在现实社会经济活动中，因为供过于求，出现产品积压、资源浪费、失业增加和供不应求，出现经济过热、物价上涨、通货膨胀、资源短缺、经济秩序混乱。这种殊途同归的经济危机现象，是政府经济工作的主要内容，也是政府宏观调控的一个重要原因。

政府宏观调控，首先是总量调控。从长远来讲，宏观调控的基本目标是反经济周期的。具体地讲，就是促进经济稳定增长和经济结构优化，保障充分就业，保持国际收支平衡，不断改善人民生活。

（1）促进经济稳定增长。经济增长是用国民生产总值表示的一个国家或地区生产的商品和劳务总量的增加。它意味着在一国或地区内按人口平均的国民产出的增长，不仅是总量增长，国民产出的持续增长，它是建立在技术进步、资本积累和劳动力增长基础上的长期增长的过程。经济增长与经济发展是有区别的。经济增长着眼于国民生产总值的持续稳定增长；经济发展则是注重于经济素质协调的改变。经济增长是促进经济发展的原动力，经济持续稳定增长，才能为经济发展提供更多的积累，才能保持经济持续发展。

（2）促进经济结构优化。一般地讲，在市场经济体制下，社会上各生产要素，可在各种所有制、各种产业、各地区、各环节之间自由流动。在市场机制的调节下，会形成比较合理的经济结构。但是由于现实经济生活中，往往出现信息不充分、市场机制调节滞后、垄断等现象，使经济结构难以在竞争中自我优化，阻

碍了经济结构合理化的进程。加之中国计划经济体制下形成的所有制结构、产业结构、技术结构、企业组织结构的不合理状况，远不适应市场经济的要求。对经济结构进行调整，实现经济结构优化目标，就成为我国政府宏观调控的重要任务，这也是我国政府宏观调控的一个特色。

(3) 保障充分就业。它意味着社会上愿意接受现行工资待遇水平的劳动者都有工作。充分就业是劳动力要素充分利用的表现，又是居民收入相对平衡的表现。充分就业既标志着经济繁荣，又体现了社会公平，有利于社会稳定。社会主义市场经济体制建立进程中，调整经济结构，出现下岗职工，是经济结构调整中劳动力结构调整的具体表现。在市场经济正常运行条件下，使劳动者就业市场化，由竞争机制决定，有利于促进劳动者素质的提高。关键是采取正确政策，措施得力，培训、组织、协调、指导下岗职工重新就业，找到新的岗位。这样有利于在更高劳动力水平上实现充分就业。

(4) 保持国际收支平衡。对外开放意味着把一国经济融入世界经济体系之中，从而加深本国经济同世界经济的相互依存。在世界经济一体化的进程中，我国对外开放，一方面要大胆借鉴吸收人类社会创造的一切文明成果，另一方面要充分利用国际国内两种资源、两个市场，在广泛的范围内实现资源的合理有效配置，积极参加国际竞争，发挥我国经济的比较优势和后发优势，增强我国的自力更生能力，并注意维护国家经济安全。随着对外开放的扩大，国际经济往来、进出口贸易增加，国际收支对国内经济稳定、经济发展、货币稳定关系很大。国际收支平衡受到很多因素影响，但是政府宏观调控必须注意把外汇收支差额控制在合理的范围内。为了保持我国的外债偿还能力和国际金融信誉，必须保持一定数量的外汇结存，使规模与偿还能力、国际经济实力相适应，保证国际收支的平衡。

(5) 不断改善人民生活。宏观调控要把不断改善人民生活、

提高生活质量作为一项重要目标，一方面要遵循共同富裕和可持续发展的原则，要大力增加城乡居民收入，拓宽消费领域，引导合理消费，改革福利性消费形式，扩大居民的服务性消费领域；丰富精神生活，努力拓宽生活空间，使居民总体消费水平的提高与经济发展状况相适应。另一方面，政府要保护资源，如保持水、空气、土地、森林等自然资源和生态环境的良好状况，营造优美的生存环境，不仅满足当代人需要，还要考虑后代人的需要，实现可持续发展的消费战略。

2. 管理国有资产

国有资产有三种形态：货币形态、实务形态、证券形态。其中实物形态是基本形态，货币和证券形态最终代表实物形态。国有资产按其功能不同划分为两部分：一部分属于为社会安定和经济发展提供外部条件的国有资产，如社会公用事业、基础设施等，资产在运动中具有福利性、无偿性等特征，直接为社会提供公共品与劳务，属于公共财政范畴。另一部分属于为社会提供财富，增加积累的国有资产，委托资产经营者经营，这部分国有资产属于市场微观经济主体范畴，政府作为国家的代表，行使最终所有权。采取现代市场经济资产经营常用的最终所有权与财产权分离，所有权与经营权分离的形式。国有资产作为社会的一种生产要素，在运行中与社会的其他生产要素相互结合，形成联动的经济关系，生产要素配置交给市场。这就是说，纳入市场运行的国有企业必须是产权关系明晰化，生产要素商品化，企业经营自主化，企业行为契约化，保障事业社会化，面向市场开放化。

政府对国有资产管理的目的，是保证公有制经济在社会总资产中占优势的主体地位，使国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用，并主要体现在对国民经济的发展导向和经济运行的整体态势的控制力上，而不在国有资产布局上面面俱到，使其真正发挥在国民经济中的支柱作用，为建设社会主义市场经济和巩固社会主义制度服务。

政府对国有资产管理是实现国有资产的基本职能为目标，是按照“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求建立现代企业制度。企业中的国有资产所有权属于国家，企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权，成为享受民事权利，承担民事责任的法人实体；企业在自主依法经营中，自负盈亏、照章纳税，对出资者承担保值增值的责任；企业要建立起领导体制和组织管理制度，形成激励与约束相结合的经营机制；出资者按投入企业的资本额享有所有者的权益；企业按市场需求组织生产，在市场竞争中优胜劣汰，持续发展。

对国有资产实行国家统一所有，政府分级监管，企业自主经营的体制。按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开原则，积极探索国有资产管理和管理形式和途径。

政府对国有资产管理的职能，集中在对国有资产运营的宏观调控。政府宏观调控的主要任务是：制定国有资产运营的基本政策和有关法规；衔接与整个国民经济和社会发展规划的关系，并通过编制国有资本金预算来进行计划管理，提高国有资产效益，调节国有资产的流向、保值增值，有目标地扶植国有企业的发展；管理国有资金，监督国有资产经营和国有资本投资方向，提高国有资产的整体质量，增加国有资产在市场运行中的竞争力，更好地发挥国有经济的主导作用。

3. 提供社会服务

在市场经济体制下，政府要为社会经济的长期稳定、健康发展提供公共服务。首先，制定中长期国民经济和社会发展的公共政策，促进社会全面发展。如环境保护政策、计划生育政策、社会保障政策等。政府要为这些基本的社会政策的贯彻实施，提供有力的保障。其次，制定和维护市场经济运行的一般性公共政策及法律规范，构造市场主体公平竞争、公正交易的政策和法律环境，保证市场的公开、公平和协调。然后，在效率优先的前提下，兼顾社会公平，促进社会的稳定和协调。

4. 监督经济运行

在一定意义上讲，现代市场经济就是法制经济。我国实行社会主义市场经济，就必须把市场经济纳入法制轨道，有效地规范市场行为，维护市场经济秩序，完善约束机制，监督市场经济运行。

为了更好地监督市场经济运行，必须加强政府宏观调控的监督体系，主要是为了保证宏观调控决策的贯彻落实，监控宏观经济运行态势，判断评价宏观调控的效果，维持经济运行的秩序。

政府监督市场经济运行的形式主要有法律监督、经济监督和行政监督。

法律监督，主要通过完善监督法制，建立健全依法行使监督权力的制约机制，对宏观经济管理对象，主要是市场主体行为进行监察、督导和规范，从而保证宏观决策的合理性与贯彻的有效性。

经济监督主要是通过财政、金融、统计和审计等监督活动，维护财经纪律，防范金融风险，保证经济运行良好态势。

行政监督主要是通过计划、工商、物价和质量监督活动，掌握经济运行的态势和走向，及时采取必要的措施，制止市场运行中违反市场规则的行为，消除市场运行的障碍，维护市场运行秩序，保证市场经济的有序运行。

第二节 公平与效率原则

公平和效率是市场经济政府理财的两个基本原则，也是政府处理市场经济关系的基本原则。财政活动的各个环节，即无论是收入、支出活动中，还是财政政策制定中都必须遵守公平与效率原则。

一、公平原则

1. 公平原则的一般含义