

公共财政理论与实践

Gonggong Caizheng Lilun Yu Shijian

王一宏 ◎ 著



公共财政是在市场经济条件下，
以国家为主体，集中一部分国民收入
用于满足社会共同需要的分配活动和分配关系。

市场经济体制是公共财政的经济基础，公
共财政是市场经济的必然结果。

西南财经大学出版社

政
财
公
政
财
公
政
财
公



公共财政理论与实践

Gonggong Caizheng Lilun Yu Shijian

王一宏 ◎ 著

西南财经大学出版社

责任编辑：刘晓红

封面设计：何东琳设计工作室

书 名：公共财政理论与实践

王一宏 著

出版者：西南财经大学出版社

（四川省成都市光华村西南财经大学内）

邮政编码：610074 电话：(028) 7353785

印 刷：西南财经大学印刷厂

发 行：西南财经大学出版社

全 国 新 华 书 店 经 销

开 本：850mm×1168mm 1/32

印 张：6.75

字 数：160 千字

版 次：2002 年 1 月第 1 版

印 次：2002 年 1 月第 1 次印刷

定 价：15.00 元

ISBN 7-81055-892-7/F·735

1. 本书封底无防伪标志不得销售。
2. 版权所有，翻印必究。

序

社会主义市场经济的运行离不开国家的宏观调控,财政政策是国家宏观调控的主要手段。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和发展,我国财政实践和理论发生了巨大的变革,促进了我国财政事业的发展,丰富和深化了我国的财政理论,但在我们面前尚有许多新的财政现象、新的财政问题有待我们去分析和解决。对财政改革中出现的种种新问题给予积极的探索和正确的判定,既肯定我国财政改革实践和理论探索所取得的成果,又为我国财政实践与理论的进一步探索和发展提供稳定的基础,迫切需要我们正确认识财政的地位和作用,继续深化财政改革,健全财政职能,加强财政管理,为建立适应社会主义市场经济要求的财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政而共同努力。这既是科研院所理论工作者的任务,也是实际工作部门的同志的任务。

王一宏同志是我的学生,亦是我认识多年、颇为熟悉的学友,他既有在院校系统学习的背景,又有在基层财政部门锻炼的经历,还有在省级财政部门担任中层干部的经验。他待人诚恳,工作努力,思想敏锐,作风稳健,勤于思考,善于思考。摆在我面前的《公共财政理论与实践》书稿,就是一宏同志结合自己的业务工作和财政运行中的若干问题的思考总结和结晶,内容涉及地方公共财政框架体系、财政支出结构、行政经费、事业财务、文

教财务、政府采购、部门预算编制和德国公共财政等,深入而又系统,是可喜可贺的。

在高度集中统一的计划经济条件下,财政的功能无所不包,统包统揽,越位分配,不仅涉及企业简单再生产,而且关联企业扩大再生产,乃至有人称之为“大财政”、“生产建设财政”等等。应该说,在这种体制下生成的财政公共性,其范围和口径是经济体制所决定的,尽管这种公共性是别扭的、扭曲的,在建立社会主义市场经济体制的过程中,是需要改革和规范的。

在社会主义市场经济条件下,要求用法制来规范财政关系涉及的主体和分配范围,正确划分市场与财政各自作用的范围。要求把财政关系及其公共性纳入市场经济体制运行轨道,不仅为财政关系及其公共性的发展创造了物质条件,而且强化了财政的调控功能。

由此看出,财政本来就是公共的,但其公共性有一个发展过程。如果说在奴隶制、封建制条件下,君主(国王或皇帝)的个人收支和国家的收支不可分离,财政的公共性尚未彻底独立和成熟,而在计划经济条件下,财政的公共性范围又无序扩张,那么,在市场经济条件下,财政公共性则取得了独立、成熟、规范、完全的存在形式——公共财政,亦即市场经济财政。因此,建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政的基本框架体系,是势所必然的。

问题在于怎样构建公共财政的基本框架体系。一宏同志《公共财政理论与实践》顺应了时代所提出的迫切要求,紧扣时代发展的主题,对建立与市场经济相适应的公共财政理论与实践做了积极的探索。我还期盼着一宏同志有更多的作品问世,继续攀登,“才有希望达到光辉的顶点”。愿共勉之。

王国清

2001年9月28日于光华园

目 录

四川公共财政收支结构研究·····	(1)
行政经费合理增长问题研究·····	(63)
建立健全政府采购制度 规范和完善四川社会集团 购买管理·····	(81)
调整财政支出结构的对策研究·····	(107)
构建地方公共财政框架研究·····	(137)
德国公共财政印象·····	(168)
我国公共财政的行政学思考·····	(176)
事业财务改革若干问题研究·····	(182)
文教财务改革的理论与政策取向·····	(188)
行政事业单位实行政府采购制度的思考·····	(195)
省级部门预算编制改革研究·····	(201)

四川公共财政收支结构研究

一般情况下, 财政的职能行使如何, 在很大程度上与财政收入即财政实务密切相关, 也与财政管理体制有关。改革开放以来, 我国对财政体制进行了一系列重大改革。1980 年开始实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制, 即所谓“分灶吃饭”; 1985 年起, 实施“划分税种, 核定收支, 分级包干”的财政管理体制; 1988 年又实行财政包干体制。1994 年起, 我国实行了分税制财政体制改革, 明确了中央和地方的财权与事权的划分, 建立了中央税与地方税分级管理制度。分税制财政体制改革虽然克服了财政包干体制的许多弊端, 在调动地方政府的理财积极性、增强中央政府的财政实力和宏观调控能力、发挥税收的经济调节作用、保护公平竞争和促使资源的合理配置等方面起到了一定的积极作用, 但是, 经过实践, 可以看出, 当前的财政体制与我国社会主义市场经济体制的要求仍不适应。逐步退出生产性和市场竞争性领域, 最大限度地满足社会公共需要, 建立起与我国社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制并与之相配套的财政收支结构, 势属必然。本文试图通过对西方国家现行的财政收支结构进行分析的基础上, 对四川财政收支现状进行剖析, 探索公共财政体制下与生产力水平相适应的四川财政收支结构。

一、基本理论

公共财政是市场经济条件下较为普遍的财政形态。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，建立社会主义公共财政已是大势所趋。

(一) 公共财政的涵义

公共财政(Public finance)一词来源于西方，它是指在市场经济条件下，以国家为主体集中一部分国民收入用于满足社会共同需要的分配活动和分配关系。具体地说，公共财政主要体现为国家以社会和经济管理者身份取得收入，并用于政府公共活动支出、保障国家安全和社会秩序、提高社会公共服务水平、实现经济均衡发展、促进社会公平的政府财政活动。它是一种在市场经济体制下产生和发展起来的，符合市场经济要求的，在西方国家较为普遍且效率较高的财政形态。

(二) 公共需要与公共产品

按照公共经济学的理论，社会需要分为公共需要和私人需要，相应地为满足社会需要而生产的产品也分为公共产品和私人产品。政府财力支持的范围就是公共产品的生产。社会公共需要一般是指一个国家从事社会管理、维护社会稳定、促进社会发展、体现社会共同利益的基本公共需要，包括国家机器运转、基础教育、基础科研、环境保护、医疗卫生保健等。

(三) 建立社会主义公共财政的必要性

一般情况下，相同经济体制下的财政管理体制总是大同小异的。市场经济条件下财政的职能范围和财政形式是客观的，在满足“市场在资源配置中起基础作用”这个平台上，不同社会制度下的财政职能范围界定标准应当是基本一致的，其目标模式也是基本一致的，其运作形式应当是基本相通的，它们都在“市场经济”这个经济范畴的质的规定性之内。

同时，市场经济条件下作为行使公共权力的物质基础的财政，属于公共财政。市场经济与公共财政具有本质的、必然的联系。是市场经济体制，就应当是公共财政形式；要建立市场经济体制，也就必须构建公共财政模式。当然，市场经济总是与各国所特有的历史条件和社会基本制度联系在一起的，公共财政也一样，与社会基本制度和特有的历史条件相结合，并且不同社会制度下的财政体现不同的分配关系。

在社会主义市场经济条件下，市场在资源配置中起基础性作用，其经济范畴与市场经济相适应，其政治范畴与社会主义相适应。与市场经济相联系，财政应当是公共财政；与社会主义制度相联系，它应是社会主义公共财政。既然市场经济能同社会主义基本制度相结合，公共财政也能与社会主义基本制度相结合。因此，市场经济要求的公共财政，在我国社会主义初级阶段基本制度下，就应形成有中国特色的社会主义公共财政。

另一方面，从当前财政改革来看，财政作为政府的“理财人”，其行为活动服务于政府的行政活动，财政职能从属于政府职能。随着社会主义市场经济的发展，政府也在转变其职能，从强化经济管理职能逐步转移到强化社会管理和公共服务职能，对经济的管理也在从直接管理转向间接管理，由宏观经济、微观经济一起管变为主要管理宏观经济。而对于社会事业的管理方式，也在根据社会的共同需要和市场经济的特点加以调整。相应地，我国的财政模式和活动思路也应从根本上进行改革，以顺应市场经济的要求。因此，客观上要求将经济建设型财政转变为满足社会公共需要的财政，从为政府自我服务的财政转变到为市场提供公共服务的财政，从传统的财政模式转移到公共财政模式上来。当前，财政改革的总体思路应以建立公共财政模式为目标，以社会共同需要理论为基础，以是否属

于社会共同需要为标准,逐步规范财政资金的供给范围,优化财政支出结构,提高支出效益,使财政支出活动退出市场性、竞争性领域,并限定在社会主义公共财政的基本框架之内,努力提高政府的公共服务水平和能力。目前,最为紧迫的任务就是要转变财政职能,优化支出结构,逐步建立公共财政的基本框架。

总之,社会主义公共财政是社会主义市场经济体制下,我国财政职能转变的必然结果,也是当前我国财政改革的必然选择。社会主义市场经济条件下的财政模式是社会主义公共财政,我们财政改革的目标就是建立社会主义公共财政体系。当然,由于我国实行的是社会主义制度,并正处于社会主义的初级阶段,因此,它与资本主义制度下的公共财政相比,有明显不同的本质特征。

(四) 公共财政的职能

1. 资源配置

由于在市场经济条件下存在自然垄断、公共产品外溢、市场不完全、市场偏好不合理、市场信息不对称等情况,因此,在这些方面市场不能提供有效的资源配置,需要政府承担资源配置的职能。以财政手段实行资源配置,即主要利用政府税收和财政支出等财政政策工具进行资源配置。

2. 收入分配

由于市场机制不能避免收入和财富分配的不公平,因此需要政府来执行收入分配职能。政府为了改善收入分配不平等状况而采取的财政措施主要有:实施税收——转移支付制度;将征收累进所得税筹集的收入用于公共事业投资;对奢侈品以高税率征税,对日用品进行补贴等。

3. 稳定经济

由于市场机制不能自发地实现经济稳定发展,因此,需要

政府进行干预和调节,执行稳定经济的职能。目前世界公认的经济稳定的四大目标是:经济增长、充分就业、物价稳定和国际收支平衡。

二、四川公共财政收入结构

20 世纪 80 年代以来,我国财政体制进行了一系列改革,对调动地方政府的理财积极性起了很大作用,但最终还是没能能够规范中央和地方政府间的财政关系。这与社会主义市场经济体制还很不适应。与西方国家相比,财政收入占 GDP 比重还比较低且不断下降,财源流失还比较严重,地方财源也比较分散。加强财源建设、建立起与公共财政体制相配套的收入结构仍然是今后相当长一段时期地方财政工作的重要任务。

(一) 世界主要国家财源结构分析

所谓财源,就是能够对财政提供收入贡献的经济单元,也就是财政收入的最终来源。因为财源归根到底是来自国民经济各部门创造的增加值,因此财源建设就是通过发展经济以求增加财政收入的一种经济活动形式。本课题侧重于从财政收入结构方面对财源进行分析研究。

西方国家财政收入主要来自税收收入,因此在对西方国家财源结构进行分析之前,有必要对以美国为代表的西方国家税制进行简单的介绍。

美国实行三级税收制度,即联邦政府税收、州政府税收和地方政府税收。联邦税收主要包括个人所得税、企业所得税、工薪税、资产税和消费税,其中所得税和工薪税构成联邦政府税收的主体,二者约占联邦税收的 80%;州政府税收主要包括销售税、所得税、资源税(主要针对矿藏、石油和天然气征税)、资产税(侧重于死亡和遗产税)以及发行彩票等,其中销售税和所得税构成州政府税收的主体,二者约占州财政的

50%；地方税收主要包括财产税（侧重于不动产税）、销售税（目前约一半的地方政府开征）、所得税（目前约1/4的地方政府开征）以及一些服务收费（如执照费，特别许可费以及对交通、医疗保健和住房收取的使用费等），其中财产税约占地方税收的70%。由此可见，美国各级税收虽然存在部分交叉，但各级政府主要税收层次分明，各级税收主体明确。

1. 财政收入比重

发达国家政府理财的一个重要原则是预算的完整性原则。即政府部门依赖国家的行政权威、资产所有权或通过某种特殊服务向企业和个人征收的各种收入，都视为财政收入，没有预算内和预算外之分，更无体制外的收入。政府收入要向议会和公民交代，自觉接受纳税人的监督。从公共财政理论来说，政府的资金收支活动都要看做财政活动而予以全面反映和管理，实行公开化、透明化，防止政府部门出现各种腐败和浪费现象。因此，世界上许多财政体制比较完善的发达国家财政收入占GDP的比重一般都较高，其中，尤以福利型国家财政收入比重最高。1992年，瑞典财政收入占GDP比重达到66.1%，丹麦为59.1%，挪威为58.0%。法国、德国、加拿大的财政收入比重也超过40%，分别为47.1%、46.5%和43.0%。英国、美国财政收入比重也在30%以上，分别为39.8%和34.5%。

世界上较发达国家财政收入比重较高，其中一个重要原因是较发达的国家社会福利制度比较健全，社会福利支出较大，这就决定了财政必须要有与这笔较大的社会福利费支出相适应的福利费收入。1990年，美国超过8000亿美元，占国民生产总值的比例超过15%。另外，法国达27.6%，德国、意大利超过23%，日本也在15%以上。从发展中国家看，社会福利制度较健全的新加坡1990年该比例也在10%以上，达到

13.3%；马来西亚略微低一些，但也接近8%。再从社会福利收入的内部构成看，虽然各国差异较大，但是，可以看出，受保人、单位和政府三者共同负担是相同的。

表 1 主要国家社会福利收入构成 %

国别	保费收入		公共负担		利息收入	社会福利收入占GDP比重
	受保人	雇主	政府负担	其他公共部门负担		
美 国	25.5	33.9	22.7	5.6	11.8	15.7
加拿大	9.9	15.7	36.2	28.2	9.8	20.2
英 国	18.1	24.9	47.8	5.2	3.8	18.1
意大利	16.6	51.4	28.6	1.4	0.0	23.3
法 国	77.7	0.0	17.8	0.0	1.2	27.6
联邦德国	36.9	34.3	26.1	0.0	0.6	23.4
日 本	27.4	31.6	20.4	3.9	12.8	15.0
西方七国平均	30.3	27.4	28.5	6.3	5.7	20.5
荷 兰	37.2	30.3	19.0	0.0	13.4	32.5
瑞 士	45.6	22.6	12.8	13.1	4.7	15.8
瑞 典	2.8	38.0	19.5	31.3	8.5	36.4
丹 麦	4.3	5.0	50.0	38.2	2.5	29.4
芬 兰	7.7	41.1	26.7	17.3	7.0	23.9
印度尼西亚	0.0	50.7	0.0	0.0	49.1	0.1
新加坡	49.1	35.3	0.1	0.0	15.3	13.3
马来西亚	20.7	40.2	0.0	0.0	39.1	7.8

资料来源：《日本统计年鉴》（1998）。

为了较好地与我国对比，我们暂且把西方国家的财政收入

8 公共财政理论与实践

中的社会保障税收入扣除, 仍可发现这些国家的财政收入比重也较高。其中, 丹麦达到 56%, 挪威达 44.8%, 加拿大、瑞典、德国都在 30% 以上, 法国为 29.1%, 英国为 27.1%, 美国也达到 23.7%。

表 2

%

国别	比重 1	比重 2	国别	比重 1	比重 2
美国	34.5	23.7	挪威	58.0	44.8
加拿大	43.0	37.9	英国	39.8	27.1
澳大利亚	38.0	38.0	马来西亚	32.5	32.3
丹麦	59.1	56.0	新加坡	32.8	32.8
法国	47.1	29.1	泰国	18.6	18.5
德国	46.5	30.6	印度	22.2	22.2
瑞典	66.1	32.7			

说明: 比重 1 包括社会保障税, 比重 2 不包括社会保障税。各国系 1992 年数字, 取自国际货币基金组织《政府财政统计年鉴》(1994)。

发达国家财政收入占 GDP 比重比较高, 而且 80 年代以来随着社会经济发展水平的不断提高, 财政收入规模也随之扩大, 财政收入比重普遍有所上升 (见表 3)。1992 年同 1979 年相比, 提高较快的有瑞典、丹麦、澳大利亚、加拿大, 均提高 6 个百分点以上。其中: 瑞典由 54% 提高到 66.1%, 提高了 12.1 个百分点; 法国提高 5.7 个百分点; 德国、美国、英国等也提高了 2 个百分点左右。

表 3 部分国家财政收入占 GDP 的比重变化 %

国别	1979 年	1985 年	1989 年	1992 年
美国	32.0	33.7	34.6	34.5
加拿大	36.6	39.6	40.4	43.0
澳大利亚	31.4	35.7	37.5	38.0
丹麦	51.3	57.5	58.5	59.1
法国	41.4	46.7	46.3	47.1
德国	43.8	46.9	46.1	46.5
瑞典	54.0	62.5	64.5	66.1
挪威	54.9	53.6	56.9	58.0
英国	38.1	43.3	42.5	39.8
马来西亚	28.4	35.0	30.0	32.5
新加坡	24.0	38.0	29.0	32.8
泰国	14.9	17.3	19.5	18.6
印度	17.0	...	...	22.2

世界上大多数发展中国家财政收入占 GDP 比重也比较高, 而且在不断上升。1992 年, 新加坡和马来西亚财政收入占 GDP 比重分别为 32.8% 和 32.5%, 印度为 22.2%, 泰国为 18.6%。与 1979 年对比, 以上各国 1992 年财政收入占 GDP 比重均有明显上升, 其中新加坡上升 8.8 个百分点, 印度、马来西亚分别上升 5.2、4.1 个百分点, 泰国也上升了 3.7 个百分点。

以上分析表明: 世界上不论发达国家还是财政体制比较健全的发展中国家, 财政收入占 GDP 比重一般都比较高, 如果不包括社会保障税收入, 发达国家财政收入比重一般在 30%

以上,发展中国家财政收入比重一般在 20% 以上。且随着经济的不断发展,财政收入占 GDP 比重还在继续上升。

由于该课题主要是研究地方财源,故有必要对西方国家地方财政收入占 GDP 比重进行简单分析。

表 4 1995 年部分国家地方财政收入占 GDP 比重 %

	美国	英国	法国	德国	西方国家 平均	巴西
总收入及捐赠	11.3	11.5	9.8	12.5	11.3	12.1
1. 总收入	8.6	3.1	6.2	10.3	7.1	9.7
(1) 经常收入	8.6	2.7	6.2	10.3	7.0	8.9
① 税收收入	5.6	1.2	4.4	8.6	5.0	6.7
② 非税收收入	3.0	1.4	1.8	1.7	2.0	2.2
(2) 资本收入	0.0	0.4	0.0	0.0	0.1	0.8
2. 捐赠收入	2.7	8.4	3.6	2.2	4.2	2.4

资料来源:国际货币基金组织《政府财政统计年鉴》(1997)。

西方国家地方财政收入包括国际、国内无偿捐赠和转移收入。由于西方国家财政收入中中央政府收入占较大比重,许多支出如社会保障支出也主要由中央财政负担,而地方财政主要用于维持地方政府机构的运转、维护地方社会安全、保证地方社会公共支出(如文教、卫生、交通等),故地方财政收入占 GDP 的比重并不是很高。1995 年,美国各州财政收入占 GDP 比重平均为 11.3%,德国平均达到 12.5%,英国地方政府财政收入比重平均为 11.5%,法国为 9.8%,发展中国家巴西地方财政收入比重 1993 年达到 12.1%。如果将各国社会保障基金收费(如美国的工薪税)考虑进去,则该比重将提高很多。

2. 财源结构分析

之所以世界上较发达国家和财政体制较健全的发展中国家财政收入占 GDP 比重较高,一方面是其有比较稳定的财政基础,另一方面也与较合理的财源结构密切相关。

表 5 部分国家地方财政收入构成 %

	美国	英国	法国	德国	西方国家 平均	巴西
总收入及捐赠	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. 总收入	76.2	27.1	64.0	82.5	62.5	80.3
(1) 经常收入	76.2	23.4	63.5	82.3	61.4	73.2
① 税收收入	49.9	10.8	44.6	69.1	43.6	55.4
A. 个人和企业所得税	18.8	0.0	6.8	36.6	15.6	0.0
其中, 个人所得税	15.4	0.0	6.8	0.0	5.5	0.0
B. 社会保障缴款	1.3	0.0	6.8	0.0	0.3	0.0
C. 财产税	2.0	0.2	15.6	4.1	5.5	1.1
D. 货物和服务税	27.7	0.0	5.3	28.4	15.4	50.2
E. 其他税	0.0	0.0	16.9	0.0	4.2	1.8
② 非税收收入	26.2	12.5	18.9	13.2	17.7	17.8
(2) 资本收入	0.0	3.7	0.5	0.2	1.1	7.1
2. 捐赠收入	23.8	72.9	36.0	17.5	37.5	19.7

由上可见,由于各国财政管理体制、税制的不同,无论是发达国家还是发展中国家地方财政收入的结构都有比较大的差异。地方财政可支配收入中,包括本地财政收入和捐赠收入,其中本地财政收入包括经常收入和资本收入,捐赠收入主要来自联邦政府无偿转移支付。在经常收入中,税收收入占较大比重,如德国占 83.9%,巴西占 75.7%,法国占 70.2%,美国占 65.5%。税收收入中,虽然各国税制不同,差异较大,但是货物和服务税、企业和个人所得税均占有重要地位。美国地