

商学院  
文库

# 公共财政学

洪银兴 刘小川 尚长风 编著

南京大学出版社

商学院  
文库

# 公共财政学

洪银兴 刘小川 尚长风 编著



B1280481

南京大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

公共财政学/洪银兴,刘小川,尚长风编著. —南京:南京  
大学出版社,2003.9  
(商学院文库)

ISBN 7-305-04036-3

I. 公... II. ①洪... ②刘... ③尚... III. 公共  
财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 072758 号

丛 书 名 商学院文库  
书 名 公共财政学  
编 著 者 洪银兴 刘小川 尚长风  
出版发行 南京大学出版社  
社 址 南京市汉口路22号 邮编 210093  
电 话 025-3596923 025-3592317 传真 025-3686347  
网 址 <http://press.nju.edu.cn>  
电子邮件 [nupress1@public1.ptt.js.cn](mailto:nupress1@public1.ptt.js.cn)  
经 销 全国各地新华书店  
印 刷 江苏华东有色地勘彩色印刷有限公司  
开 本 787×960 1/16 印张 25.875 字数 500 千  
版 次 2003年10月第1版 2003年10月第1次印刷  
印 数 1-4 000  
ISBN 7-305-04036-3/F·556  
定 价 35.00 元

\* 版权所有,侵权必究

\* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购  
图书销售部门联系调换

## 《商学院文库》编委会

主任委员 洪银兴 赵曙明

副主任委员 刘厚俊 任天石

委 员 (按姓氏笔画排序)

刘志彪 刘厚俊 任天石

陈传明 杨雄胜 张二震

沈坤荣 范从来 茅 宁

洪银兴 赵曙明 裴 平

# 目 录

## ■第一篇 绪论篇■

### 第一章 公共财政和财政学的对象

---

- 第一节 公共财政····· 3
- 第二节 财政的产生和发展····· 6
- 第三节 财政学的对象····· 9

### 第二章 公共产品

---

- 第一节 公共产品的性质····· 14
- 第二节 公共产品的需求与供给····· 18
- 第三节 非纯公共产品的供给····· 22

### 第三章 财政的职能及其效益

---

- 第一节 政府职能赋予的财政职能····· 29
- 第二节 财政分配的机制····· 34
- 第三节 财政的效益····· 39

## ■第二篇 财政支出篇■

### 第四章 财政支出概论

---

- 第一节 财政支出的分类与方式····· 47

第二节	财政支出的原则	53
第三节	财政支出的增长规律	59
第四节	财政支出的结构优化	62

### 第五章 购买性支出

第一节	投资性支出	72
第二节	文教科学卫生支出	81
第三节	行政管理支出	87
第四节	国防支出	91
第五节	政府采购制度	94

### 第六章 转移性支出

第一节	转移性支出概述	104
第二节	财政补贴	106
第三节	上下级政府间的转移性支付	114

### 第七章 社会保障支出

第一节	社会保障支出概述	123
第二节	社会保障支出的基本形式	128
第三节	社会保障制度	131
第四节	社会保障制度的完善	142

### 第八章 财政支出效益

第一节	财政支出的效益观	147
第二节	成本和收益的衡量标准	150
第三节	财政支出效益评估方法	155
第四节	财政支出效益实例分析	159

## 第三篇 财政收入篇

### 第九章 税收原理

第一节	税收及税收分类	167
-----	---------	-----

第二节	税收原则	169
第三节	税收制度的要素结构	176
第四节	中国税收制度改革	180

## 第十章 税收负担和税收效应

第一节	税收负担与税负转嫁	188
第二节	税收的经济效应分析	191
第三节	税收的经济负担分析	199
第四节	最适税制研究	205

## 第十一章 基本课税制度

第一节	商品课税	214
第二节	所得课税	220
第三节	财产及行为课税	225

# ■ 第四篇 国家预算与体制篇 ■

## 第十二章 国家预算

第一节	国家预算概述	233
第二节	国家预算的程序	240
第三节	复式预算	247
第四节	财政国库管理制度	253

## 第十三章 财政赤字

第一节	财政赤字的概念及其产生	258
第二节	财政赤字的经济效应	268
第三节	财政赤字的控制和管理	271

## 第十四章 国 债

第一节	国家信用和国债	277
第二节	国债的结构	284
第三节	国债市场	287

第四节	外债·····	293
第五节	国债绩效与管理·····	299

### 第十五章 预算管理体制

第一节	预算管理体制概述·····	309
第二节	预算管理体制比较·····	314
第三节	分税制·····	323
第四节	预算外资金·····	332

## ■ 第五篇 财政政策篇 ■

### 第十六章 财政政策

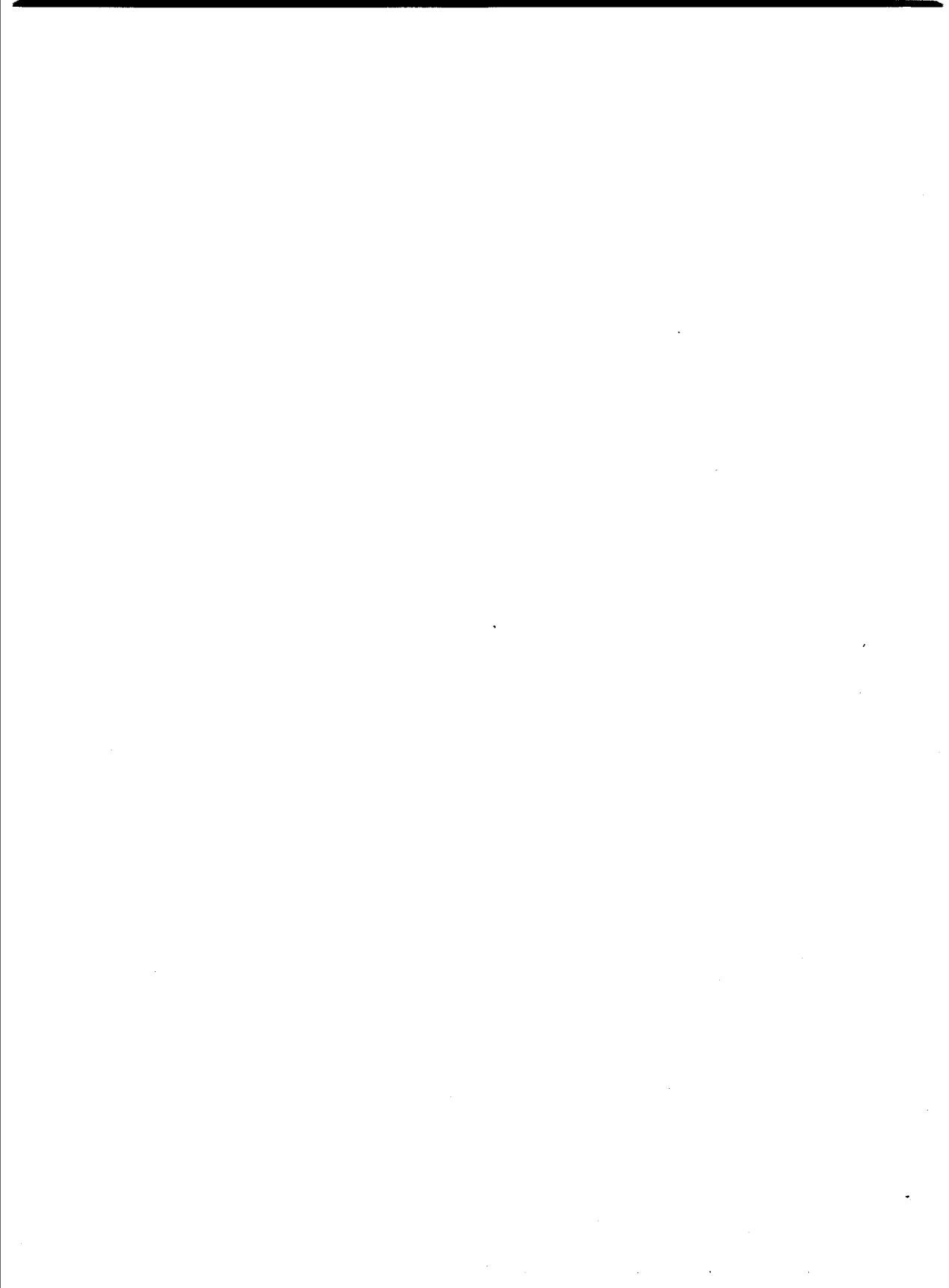
第一节	财政政策概述·····	347
第二节	财政政策的机制·····	356
第三节	财政政策与货币政策的配合·····	366
第四节	财政政策实践·····	370

### 第十七章 经济全球化的国际财政关系问题

第一节	经济全球化与财政利益配置·····	379
第二节	国家财政关系的国际协调·····	384
第三节	自由贸易与关税政策·····	389
第四节	生产要素流动与国际税收关系·····	393
第五节	国际财政援助·····	398



# 第一篇 绪论篇



## 第一节 公共财政

### 一、国家和公共部门

财政是以国家为主体而进行的分配活动。公共财政以市场对资源配置起基础性调节作用为基础,是为市场经济提供公共服务的政府分配行为。公共财政的基本职能是弥补市场的缺陷。其收入的基本来源是依法取得的税收收入;其分配的目的在于满足公共需要。公共财政学的研究内容是研究政府的收支活动及其对资源配置与收入分配的影响。

在现代经济中,国家(政府)机构的活动在整个经济中占很大的比重,财政活动是政府活动的主要方面。国家为了履行其职能,需要消耗一定的社会产品,但国家作为非生产机构,本身不能生产自身所需的产品。因此,国家需要凭借其权力参与社会产品的分配,以取得履行职能所需要的社会产品,这样就产生了一种特定的分配,即财政分配。

财政作为国家的集中性分配,表现为国家集中性收支的形式。国家的公共需要,不仅包括维持公共权力的需要,还包括国家执行社会职能的需要,例如用于科学教育、文化、卫生和公共工程的支出等。在我国,国家还执行经济职能,例如重点建设项目的投资、基础设施的投资以及国有企业的投资等。

在市场经济条件下,社会产品的分配大部分要利用货币进行。财政分配也必然利用货币,表现为货币资金的一种特殊

运动。

财政参与社会产品哪一部分的分配,可根据马克思主义经济学作出的规定来确定:在任何社会生产中,“总是能够区分出劳动的两个部分:一个部分产品直接由生产者及其家属用于个人消费;另一部分即剩余劳动产品,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职能”<sup>①</sup>。用一部分剩余产品满足“一般的社会需要”,这种经济现象是任何社会共有的,但只是在国家出现以后,才由国家执行一般社会需要的代表职能,从而产生财政。因此财政是国家集中分配部分剩余产品用于满足一般的社会需要而形成的分配活动和分配关系。

从本质上讲财政集中分配部分剩余产品,在现实中财政分配并不只是进入作为剩余产品的利润分配领域,它还进入企业财务、个人所得等领域分割收入。但是不管它是从哪个环节上取得收入,归根到底,分割的是剩余产品,政府不可能集中分配劳动者的必要产品。分配是社会再生产过程的一个环节,财政介入社会产品的分配过程,使剩余产品在国家、企业和个人之间的分割比例在很大程度上反映政府的意志。

在宏观经济学中,所有经济主体分为公共部门(Public Sector)和私人部门(Private Sector)两大类。公共部门主要是指政府及其附属物;私人部门是指企业和家庭。无论政府还是企业和家庭,都以各自的方式参与国民经济运行,影响着国民经济的发展方向和速度。在宏观经济学关于国民收入决定的理论中,公共部门、企业和家庭是三个平等的主体,相互关联而又各有自己的运行规律。如果不考虑国际市场的因素,一国国民经济就取决于这三者的经济活动。家庭向企业提供劳动、资本、土地、企业家才能等各种生产要素,并从企业取得相应的报酬。居民再以这些报酬向企业购买商品和劳务。企业向家庭购买各种生产要素并向家庭提供各种商品和劳务。公共部门通过税收、服务性收费和公共支出来与企业和家庭发生联系,参与国民经济运行。经济要保持正常运行,不仅要使企业的投资等于家庭的储蓄,而且要使公共部门从企业和家庭取得的税收和收费与其向企业和家庭的要素报酬支出相等。国民经济运行出现不均衡时,政府可以通过调节税收和支出,居民可以通过调节消费与储蓄,企业可以通过改变投资与生产来使国民经济重新恢复稳定。

虽然公共部门与企业、家庭一起共同参与国民经济运行,但是其行为方式和目的却大相径庭。企业和居民作为私人部门是以收益最大化为前提和目标的。公共部门却必须以全社会公正和公平为前提和目标,虽然它的经济活动也不能忽视收益与成本。公共部门与私人部门在职能方面也是所不同的。政府部门一般是对全

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第25卷,人民出版社,1972年,第992~993页。

体公民负责,而非政府部门(厂商)则主要是对投资者负责。政府部门的的行为往往具有强制性,而非政府部门的的行为对于其行为接受者来说则是自愿选择的。

## 二、公共财政

公共财政以市场对资源配置起基础性调节作用为基础,是为市场经济提供公共服务、满足社会公共需要的政府分配行为和活动。公共财政所涉及的问题主要是政府的收入和支出,其收入的基本来源是依法取得的税收收入;其职能限于弥补市场的缺陷;其分配的范围限于市场失效的范围;其分配的目的在于满足公共需要;其作用是以非市场机制的方式去克服和纠正市场机制自身的弱点。

相对于私人经济,公共经济包括政府的活动和国营企业的活动,政府的活动即公共财政的活动。在现实的经济活动中,每个人都离不开公共财政。一方面是税收支付。所得税、营业税、增值税、消费税等等占了收入的相当部分;另一方面是人们对政府那里得到收入或公共产品。例如公务员、事业单位工作人员从政府那里得到薪水,企业职工因生产政府部门购买的产品而从政府得到收入;孩子在政府资助的学校接受教育;人们享用公园、公路和其他公共设施;政府的环境政策和对自然资源的保护给居民提供良好的生存环境。

政府的活动包括国防、外交、施政、立法等,这些都是公共产品的行为。政府管理本身也是一种公共产品。这样,政府不仅要提供和分配公共产品,还要为公共产品的产出解决费用。公共产品并不是必须由公共活动来提供不可,也可以由私人部门生产,但其费用及分配则是由政府提供的。

与私人产品相比,公共产品有两个特征:①非排他性。人们在消费公共产品时,不能排除他人同时也消费该产品。如街道上的路灯谁都可享用,不会被谁独占。②非竞争性。对公共产品来说,新增他人参与消费的边际成本为零。由于公共产品的这两个特点,因而存在着“免费搭车”问题,即某些人付费提供公共产品,而他人可以免费享受该产品。这就使得现实中的公共产品基本上由政府提供,并通过征税为其提供费用来源。

公共产品不等于公有产品。公有产品尽管不能排除社会或集团的所有成员都来消费(即非排他性),但公有产品的消费不一定是非竞争性的。当新增他人参与消费的边际成本大于零时,公有产品就不是公共产品。需要指出,公共产品还存在着纯度的差别,因为不同的公共产品的非排他性、非竞争性有强弱程度之分。公共产品的纯度越高,“免费搭车”问题越严重,公共产品就越是要由政府来提供。

公共财政存在的必要性在于政府的公共职能:①市场机制有效配置资源依赖于具备各种产品市场和竞争因素的条件,而这些条件是由政府法令和规章条例提供的。②市场交易中契约的签订和执行需要政府提供法律上的保护。③某些

产品由于生产和消费上的特点,即使排除了竞争上的一切障碍,亦无法通过市场来供应,那么这些产品就必须由公共部门来解决。④ 市场调节资源配置,未必能自动实现高就业率和稳定的物价水平及合适的增长率,这就需要政府的调节和公共政策以弥补市场调节的缺陷。⑤ 收入和财富分配的不均也需要政府的介入。当然以上这些公共产品的提供,都要以政府活动即公共财政为基础。

财政的本质或内涵可以从两个方面来理解:一方面是指财政作为一种经济活动区别于其他经济范畴的性质;另一方面是指财政活动所体现的分配关系。根据前述财政定义,财政的一般本质是社会再生产过程中为满足社会共同需要而形成的以国家为主体的分配关系。它包括两个基本规定:一是满足社会共同需要的分配;二是国家为主体的集中化分配。财政的这两个基本规定性是区分财政分配与其他分配形式的根本标志。

## 第二节 财政的产生和发展

### 一、财政的产生

财政的产生同国家的产生有一定联系,但并不等于说国家权力创造了财政分配关系。出现剩余产品,并产生需要由剩余产品去满足的共同需要,是财政关系产生的物质条件。恩格斯在《反杜林论》中指出:“劳动产品超过维持劳动的费用而形成的剩余,以及社会生产基金和后备基金从这种剩余中的形成和积累,过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础。”<sup>①</sup>当然也是财政关系产生和发展的物质基础。

在原始社会,生产力极为低下,劳动产品没有剩余,因而也谈不上用剩余产品去满足社会的公共需要。后来,随着分工的发展出现了剩余产品,相应地产生了社会的共同需要。氏族首领作为社会组织的代表,集中分配一部分剩余产品,用于满足共同需要。原始社会后期出现的贡品、礼物便是财政关系的萌芽。

随着生产力进一步发展,剩余产品逐渐增加,氏族社会首领开始凭借自身权利占有剩余产品,私有制由此而产生,社会便分裂为不同的阶级,国家作为阶级压迫的工具也应运而生。这时,社会的共同需要变为统治阶级的需要,国家便作为这种社会需要的代表集中分配一部分剩余产品,于是产生了财政。因此,虽然财政的产生同国家的出现相联系,但其根本原因还是生产力和生产关系的发展。财政产生

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社,1972年,第233页。

以后,决定财政发展的根本原因也还是经济条件,而不是国家权力。“在一无所有的地方,皇帝也和其他暴力一样,丧失了自己的权力”<sup>①</sup>。

财政产生后,在各个社会形态中,其分配形式、作用范围、规模和数量有不同的特点。这些特点也在一定程度上反映了财政的发展。

在奴隶制社会中,奴隶主占有一切生产资料和奴隶,奴隶的剩余劳动和剩余产品全部归奴隶主所有。这时,财政关系和一般分配过程没有完全分开。奴隶主国家的支出主要包括军事支出,维持政权机关运营的支出,王室的享用以及宗教祭祀支出等。奴隶主国家的主要收入来源是直接占有奴隶的剩余劳动,此外其财政收入还包括附属国和居民的贡品,但这部分贡品在奴隶主国家的收入中不占主要地位。由于奴隶社会生产力发展水平低下,自然经济占据主导地位,社会产品的分配一般采取实物的方式,因此财政分配也采取实物的形式。总的来说,奴隶制国家的财政关系和直接占有剩余劳动的过程是混为一体的。

进入封建社会以后,国家的财政收入和地主的地租逐渐分开,于是,财政关系与一般分配关系逐渐分开,国家的一般费用与维持各级官吏的生活费用也逐渐分开。这是社会生产力发展和剩余产品增长的结果。赋税收入、官产收入和诸侯缴纳的贡品及专卖收入是国家财政的主要来源。到了封建社会后期,国债这种筹资方式开始出现。财政支出包括军事支出、行政开支、皇室享乐支出、宗教文化支出以及少量的农田水利建设支出。早期封建社会自然经济占据主导地位,但随着生产力的日益提高,商品经济、货币关系也日益发展。与此相适应,财政分配的形式在封建社会早期以实物为主、货币为辅,到了封建社会中后期则以货币为主、实物为辅。例如中国古代税赋从产生直到唐朝中期,主要以实物为主;公元780年开始,唐朝税制实行“两税法”,开始以货币计税,并以货币交纳。

资本主义打破了封建生产关系,市场经济关系得到了充分发展,生产社会化程度也大大提高。相应地,财政关系也得到了空前的发展。首先,资本主义利用现代科学技术提高了社会劳动生产率,提高了剩余产品在社会总产品中的比重,从而为财政关系的扩大提供了物质基础。其次,随着生产社会化的发展,国家承担的社会职能也在不断增加,相应地提供公共产品的范围也不断扩大,国家的财政不仅要给政府管理国家提供经费,而且要提供不可缺少的社会福利资金,甚至要承担某些经济投资。

## 二、现代财政

20世纪30年代西方国家大危机后,根据凯恩斯的国家干预理论,财政成为资

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第20卷,人民出版社,1972年,第235页。

本主义国家调节国民经济的主要杠杆。财政在经济生活中的作用大为提高。在现代的资本主义国家,财政在国民经济中占有越来越重要的地位,财政收入在国民收入中的比重一般已在30%以上,有的已接近50%,财政支出占国民收入的比重一般在50%上下(见表1-1)。财政已成为资产阶级政府用以摆脱经济危机、对付通货膨胀、克服高失业率的主要武器。

政府的职能是由财政支持的,因此财政规模与政府职能相关。政府执行公共职能,相应地财政就是公共财政。政府执行的公共职能中经济职能是一重要内容,包括:政府的微观经济职能,即政府影响资源配置和收入分配的方式;政府的宏观经济职能,即运用税收、支出以及货币政策来影响就业总水平和价格总水平。在现代西方发达国家,尽管政府职能限于公共职能,但决不意味着财政规模不大。从其政府支出占国内生产总值的比重,我们可看出财政在一国经济中是举足轻重的。

表1-1 政府支出占国内生产总值的比例(1991年)%

美国(1993年)	34.4	德国	37.4
澳大利亚	33.9	日本	34.4
法国	46.3	瑞典	60.6
加拿大	43.0	英国	38.7

资料来源:[美]哈维·罗森:《财政学》,中国人民大学出版社,2000年。

社会主义国家财政以公有制为主体、各种经济成分共同发展的所有制结构为基础,代表着广大人民的根本利益,为整个国民经济发展服务。社会主义财政关系的物质内容是按照再生产的客观需要在全社会范围有计划地分配剩余产品,保证整个社会再生产顺利进行。社会主义国家财政在相当长的时期内是国家财政,它与公共财政的一个重要区别是:社会主义国家财政是社会主义再生产过程中的一个重要环节。国家财政除了以国家权力为依托参与社会产品的分配外还以资产所有权为依托参与社会产品的分配,从国有企业取得的收入在财政收入中占很大比重。因此在国家的财政分配中,经济建设支出所占的比重一般都高于资本主义国家财政。

总的说来,我国长期以来实行的国家财政的含义和公共财政的含义是有区别的。例如公共财政把国家的全部经济活动都归结为公共财政,国家财政仅限于财政分配。再如国营经济部门的活动也具有财政的性质,而国家财政分配虽然也要进入国有企业的财务分配领域,但企业的财务分配并不具有财政性质。其原因是在实行公共财政的西方国家,国营企业的范围很小,仅限于公共部门,而我国国有企业面广量大。还有,我国国家财政承担的经济建设职能要比西方的公共财政要大得多。现在我国已明确建立市场经济体制的改革目标,在财政制度上转向公共财政是不可扭转的改革目标。



## 第三节 财政学的对象

1280481

财政学的研究对象既不同于研究全部生产关系的一般经济学(如政治经济学),也不同于以部门经济活动为对象的部门经济学(如工业经济学),而是研究某一方面经济活动中的生产关系及其运行的规律。财政学的具体研究对象和范围是随着财政的发展及相应的财政学的发展而发展的。

## 一、财政学的建立和发展

经济学作为一门科学在18世纪后期由以亚当·斯密为代表的古典学派创立,与此相联系财政学体系也在这时建立。

对政府财政问题的研究是经济学最早的领域之一。早期的经济学家都是从国家或君主的收支出发论述经济问题的。在他们看来,经济学不过是政府的“官房学”。古典政治经济学家威廉·配第(1623~1687年)在1662年发表了《赋税论》。他把国家经费分为6个项目:①军费;②官员俸禄和司法费用;③宗教事务经费;④大学及其他学校经费;⑤孤儿赡养费和无工作人员的生活救济费;⑥修路架桥费用和其他公共福利费用。配第在这本书中分析了上述6项国家经费增加的原因、人民对赋税的反对和税收征课的办法以及国家筹集资金的方式与手段,从而开创了财政学的先河。

古典政治经济学的另一位创始人亚当·斯密(1723~1790年)在其1776年发表的巨著《国富论》中也具体论述了国家财政问题。正如恩格斯所说,亚当·斯密“在1776年发表了自己关于国民财富的本质和成因的著作,从而创立了财政学。在这以前,全部财政学都纯粹是国家的,国家经济被看作全部国家事务中的一个普通部门,从属于国家本身。”<sup>①</sup>亚当·斯密虽然主张经济自由,政府不要干预私人经济活动,但他同时又强调政府的存在仍然是必要的。他指出在市场经济中,政府负有保卫本国安全、维持社会治安、建设和维持公共工程和公共事业的职责。为了使这些职能得到充分行使,政府必须支出和筹集经费。为此,亚当·斯密详细地分析了政府收入的来源、征税的原则、方法与时间以及政府通过发行公债来筹集资金的必要性与可能性。以此为标志,财政学作为一门独立的学科走上历史舞台,而大卫·李嘉图则以“赋税论”为题直接从财政分配入手研究经济学。

马克思生前没有写出系统的财政理论,但他作了写作财政学的计划和准备。

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社,1972年,第675页。