

公共财政丛书

主 编○何振一
副主编○杨天赐

公共财政概论

主编/马海涛 安秀梅



GONG GONG
CAI ZHENG GAI LUN

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

公共财政概论

主编 马海涛 安秀梅

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政概论/马海涛, 安秀梅主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.7

(公共财政丛书)

ISBN 7-5005-6556-9

I. 公… II. ①马…②安… III. 公共财政学—概论 IV. F810
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 042154 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12.25 印张 300 000 字

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-6556-9/F·5721

(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：马海涛 安秀梅

执 笔（按姓氏笔画为序）：

马海涛 安秀梅 宋其乐 李成威

李 佳 李 燕 姜爱华 曾康华

温来成

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

第一章 市场经济与公共财政	(1)
第一节 市场经济体制.....	(1)
第二节 市场失灵与市场缺陷.....	(12)
第三节 政府职责与公共财政.....	(15)
第二章 公共财政职能	(27)
第一节 资源配置职能.....	(27)
第二节 收入分配职能.....	(40)
第三节 经济稳定职能.....	(44)
第三章 公共选择与政府失灵	(49)
第一节 公共决策机制.....	(49)
第二节 政府失灵.....	(66)
第四章 公共支出理论	(81)
第一节 公共支出的规模.....	(81)
第二节 公共支出的结构.....	(98)
第三节 公共支出效益评价.....	(111)
第四节 公共支出管理改革.....	(126)
第五章 购买性支出和转移性支出	(142)

第一节	购买性支出·····	(142)
第二节	转移性支出·····	(168)
第六章	公共收入理论 ·····	(185)
第一节	公共收入的分类·····	(185)
第二节	公共收入的形式·····	(189)
第三节	公共收入的规模·····	(193)
第七章	税收原理与税收制度 ·····	(201)
第一节	税收原则·····	(201)
第二节	税制要素·····	(210)
第三节	税收分类·····	(218)
第四节	税收负担与税负转嫁·····	(226)
第五节	税收优化理论·····	(240)
第八章	政府非税收入 ·····	(244)
第一节	公共定价与收费·····	(244)
第二节	国有资产收益·····	(251)
第三节	政府债务·····	(260)
第九章	政府预算管理 ·····	(275)
第一节	政府预算概述·····	(275)
第二节	政府预算的编制、执行和决算·····	(298)
第十章	财政管理体制 ·····	(325)
第一节	财政管理体制的理论依据·····	(325)
第二节	政府间的税权划分·····	(333)

第三节	政府间财政转移支付制度·····	(338)
第十一章	财政政策·····	(351)
第一节	财政政策概述·····	(351)
第二节	财政政策目标·····	(359)
第三节	财政政策工具·····	(363)
第四节	财政政策与货币政策的协调与配合·····	(367)
主要参考文献 ·····		(379)

第一章 市场经济与公共财政

第一节 市场经济体制

一、市场经济的基本特征

(一) 市场经济的概念

目前，世界上许多国家都实行市场经济，我国在今后相当长的一段时期内的奋斗目标也是建立和完善社会主义市场经济。那么，到底什么才是市场经济呢？对此，许多著名经济学家已有描述。萨缪尔森和诺德豪斯合著的《经济学》第13版中将市场经济定义为：“市场经济是一种有关资源配置的组织，在这种组织形式中，生产什么，怎样生产和为谁生产的问题主要是由市场的供求关系决定的，厂商以追求利润最大化为动机来购买投入、进行生产和出售产品，而拥有要素收入的居民则决定市场上的商品需求。厂商的供给和居民的需求间的相互作用决定着市场上物品的价格和数量。”西方经济学一部权威的辞典——《麦克米兰现代经济学辞典》中对市场经济的定义为：“市场经济是一种以价格为基础来做出关于资源配置和生产决策的经济体制，而价格是在生产者、消费者和生产要素的所有者之间自愿形成的，市场经济可以发生于私有制的资本主义经济，也可以在某种程度上作用于社会公有制经济。”概括地说，市场经济是各经济单位和个人

依据一定的市场规则，通过市场运行机制进行资源配置的一种经济体制。

市场经济是支配整个社会经济的商品经济，商品经济的历史发展必然引导出市场经济。市场经济与商品经济的真正区别是在外延上，即二者的发展程度不同。从历史上看，简单商品经济内部仍然有市场调节。但是，简单商品经济之所以不能叫作市场经济，不是因为价值规律对它不起调节作用，如果价值规律对它不起调节作用，它就根本上连商品经济也不是，而是因为简单商品经济在社会经济中不占支配地位，因为不可能在全社会建立市场经济体制。随着商品经济进一步发展，随着商品生产向社会生产的各行各业扩张，特别是在产业革命之后农业中自然经济基础彻底瓦解，从而农业也转向交换经济，商品生产和商品交换取代了自然经济而在社会经济中居于支配地位，全社会的生产和流通以及资源配置都受价值规律调节。这时，整个社会的经济运行方式都表现为市场调节，商品经济就历史性地扩展为市场经济。

市场经济是以市场作为资源配置的主要形式。它同自然经济有以下区别：它是在广泛的社会分工基础上进行的，而不是局限于自然分工和生产组织内部个别分工的经济；它是生产与交换的统一，以取得交换价值为直接生产目的；它是以市场需求为主要制约的经济形式，而不是局限于满足生产者个人的消费。

市场经济又是与计划经济相对立的经济形式。计划经济是在生产资料社会占有的前提下，由社会中心计算和掌握社会需求与供给状况，编制计划指标，调节整个社会的生产与分配，直接实现对社会资源的配置。市场经济与计划经济的资源配置方式是截然不同的，但是市场和计划并不是截然对立和相互排斥的概念。计划调节和市场调节都是调节经济的手段。市场经济以市场调节为主，并不意味着一切经济活动都完全听凭市场的自发调节。恰

恰相反，由于市场机制本身固有的缺陷，如市场无力调节公共产品、市场对外部影响无能为力、市场调节下收入分配容易导致贫富悬殊过大等，仍然需要利用计划手段来纠正市场运行的某些偏差。因此，市场经济中的市场调节并不排斥政府调节。

（二）市场经济的特征

市场经济具有以下主要特征：

1. 产品、劳动力和生产要素的交换都通过市场进行，市场调节成为整个社会资源配置的主要方式。

2. 经济活动的主体是企业和个人。国家的经济活动和宏观调控对市场调节主要起补充作用，其主要职能是：（1）保证市场经济的正常进行和市场机制充分发挥作用，包括建立市场规则和市场调控体系、培育市场组织、重塑市场主体等。（2）弥补市场调节的缺陷和不足。

3. 价值规律是市场经济的基本规律。它有两层含义：一是等价交换原则，即在买者与卖者之间必须遵循等价补偿原则；二是自愿交换原则，即市场价格是在生产者、消费者和生产要素所有者之间自愿形成的，任何商品交换和权利的转移，都不能处于交换各方的非自愿的强迫，因而市场经济要求实现公平竞争。

4. 形成全国统一的市场。只有这样，才能充分发挥市场的资源配置功能。

5. 市场经济是法制经济。市场经济需要法律保障和法制建设，这是因为：（1）市场经济是主体多元化的分散决策型经济，不同经济成分的经济主体间存在复杂的经济关系，只有用法律对这些经济关系进行协调，使各自权利、责任、利益明晰化，才能为市场经济的运行提供必要的前提。（2）市场经济是公平竞争的经济，它要求每个企业生产经营者处于同样的地位，实行公开、平等、自由的竞争，需要以法律形式有效地确立和贯彻公平竞争

的规则和秩序。(3) 市场经济是契约化经济, 各经济主体间的交换关系是靠合同形式进行连接的, 这种合同关系必须得到法律的保护才能实现。在以法律规范和约束经济主体行为的市场经济中, 政府承担着维护竞争秩序的责任, 但不应过多和直接干预企业和个人的经济活动。

二、市场运行机制

机制一词源于希腊文, 原意是机械、机械装置及其运动原理。后被广泛用于自然科学和社会科学, 泛指某一复杂系统的内部结构、运动和工作原理及其内在规律性。经济机制就是指经济系统内部的优化资源配置与协调各种经济利益关系的方式和机理, 亦称经济运行机制, 实际上就是经济规律起调节作用的形式。市场运行机制作为一种经济机制, 是指通过市场价格波动、市场主体之间的利益竞争、市场供求关系的变化来调节经济运行的机制。它主要包括供求机制、价格机制、竞争机制和风险机制。市场运行机制就是依靠价格、供求、竞争等市场要素的相互作用, 自动调节企业的生产经营活动, 实现社会经济的按比例协调发展。

构成市场运行机制的一系列相关因素之间呈现出一种整体的交互作用和循环连动的联系和作用机理, 各种机制都不是单独存在的, 而是表现为一个相互渗透、相互影响的集合体, 在这个集合体中分别扮演不同的职能并且共同形成市场运行机制的整体功能。例如, 人们一般总是讲, 价格机制最为基本因而至为重要。但是, 如果撇开供求, 价格机制也就不存在; 如果抽掉竞争, 不要说就没有了风险, 供求和价格及其相互作用就都没有了。因此, 各项机制之间总是存在这种高度的相关性, 其中任何一个因素变动, 都会引起其他因素相应的变化, 并且往往互为因果。对

于市场运行机制的把握，绝不要忽视它的这种整体性特征，割裂其相关要素的内在联系而片面地强调某一点。

(一) 供求和价格机制

供求机制和价格机制是两个相互联系、相互制约、互为因果的机制。

由于供给和需求都具有弹性，市场供求是不断变化的。需求弹性是指商品需求量对商品价格变动的反应程度，通常用需求弹性系数，即用需求量变动的百分率与价格变动的百分率之比来衡量。在市场经济条件下，需求是指有支付能力的需求，它除了受商品价格变动的影响外，还取决于下列因素：(1) 消费者的货币收入。一般来说，其他条件不变时，人们的收入越高，对商品的需求量越大。(2) 相关商品价格。人们对于商品的需求量，除了取决于该商品本身的价格外，还受可以相互替代的商品价格和与该商品有联系的其他商品价格的影响，比如汽油价格的提高会引起人们对汽车需求量的减少。(3) 消费者对该商品未来价格的预期。比如当人们预料到某种商品的价格在未来的一段时间内会上涨时，他们将增加对该商品的购买。供给弹性是指商品供应量受商品价格变动的影响程度，通常用供给弹性系数，即用供给量变动的百分率与价格变动的百分率之比来衡量。影响供给的除商品本身的价格之外，还有以下因素：(1) 生产技术状况。主要包括生产规模的大小、生产周期的长短、生产技术水平高低等。(2) 生产要素的价格。生产要素价格的变动会引起产品成本的变化，从而影响一定价格条件下产品的供给量。(3) 相关商品的价格。例如小麦价格不变而棉花价格提高，生产者就会少种小麦而多种棉花，这表明棉花价格的变化会引起小麦供应量的变化。(4) 生产者对产品未来价格的预期。如果生产者预期某种商品价格上涨，就会增加这种商品的生产，从而使供应量增加，反之亦然。

这种情况常见于生产周期长的商品，如农产品等。正因为供给和需求都具有弹性，所以供求关系总是处于不断变化之中。

市场供求关系的变化，必然会引起市场价格的涨落，而价格的涨落又会调节供求的增加。当某种商品供不应求时，价格就会上涨，利益的增加会刺激商品生产者扩大生产，从而使供给增加；当某种商品供过于求时，价格就会下跌，利益的减少会促使商品生产者缩减生产，从而使供给减少，价格机制就是指商品的供给与需求同价格之间的这种有机联系和相互作用。供求关系变化引起价格波动，价格的波动又引起供求的变化，如此循环往复，使得供求趋向于平衡、价格与价值趋于一致，从而使价值规律的要求得到贯彻。因此，价格机制实际上是价值规律发挥作用的一个重要机制。

价格机制作为价值规律的作用形式，对市场经济的运行和发展起着十分重要的作用。

1. 调节社会资源配置。如前所述，在市场经济条件下，哪一种商品价格上涨了，生产者在利益的驱动下就会增加这种商品的生产，社会资源就会较多地流向生产该种商品的部门；反之，哪种商品的价格下跌了，生产者为了减少损失，就会减少这种商品的生产，一部分社会资源就会退出该部门。这种由价格波动引起的资源流动，会调整社会资源在社会生产各部门的分配，实现资源的优化配置。

2. 促进企业提高经济效益。由于价值规律的作用，同种商品在同一市场上只能按照大体一致的价格出卖。商品的成本价格和市场价格差额决定了商品生产者的盈亏和在市场竞争中的胜败。因此，商品生产者为了在竞争中取胜并实现利润最大化的目标，必然要想方设法改进技术，改善经营管理，降低生产成本，从而使企业的经济效益不断提高。

3. 引导和调节消费。市场上商品价格的变化，不仅会引起人们的消费方向和消费结构的变化，而且还会引起积累和消费比例的变化。在市场上，某种商品价格提高往往会抑制人们对这种商品的消费。某些商品价格的大幅度上涨，有时还会使消费者取消或推迟对这种商品的购买，并把货币用于储蓄或其他投资，使这一部分消费基金转化为积累基金。

4. 调节社会物质利益的分配。市场上价格的变化过程实际上是物质利益的调整过程。商品价格的提高，意味着一部分物质利益从消费者手中转入生产者手中；反之，商品价格下跌，意味着一部分物质利益由生产者手中转入消费者手中。在市场经济条件下，正确运用价格机制的这一功能，可以促进社会物质利益的合理分配，促进社会的稳定和发展。

（二）竞争和风险机制

竞争是商品经济的产物，只要存在商品经济，就必然会存在竞争。市场经济作为高级的商品经济形式，也同样存在着竞争。市场竞争有三种类型：（1）卖方竞争，即商品供给者之间的竞争。由于同一种商品存在许多供给者，而在市场上同一质量的商品的销路又取决于商品的价格，谁的价格最低，谁就能战胜其他卖主，于是供给者之间就会为了争夺市场而展开竞争。这种竞争会降低商品价格。（2）买方竞争，即商品需求者之间的竞争。同一种商品也有许多需求者，当市场上某种商品供不应求时，买方之间就会为购买这种商品而展开竞争。这种竞争会提高商品的价格。（3）买方与卖方之间的竞争，即商品需求者与供给者之间的竞争。在这种竞争中，买方总是力图压低价格，而卖方则总是力图抬高价格。在以上三种竞争中，最具典型意义的是卖方竞争。

最常见的竞争是生产者之间的竞争。这种竞争又可分为部门内部的竞争和部门之间的竞争。部门内部的竞争是指生产同种产

品的企业，为了争取有利的销售条件，获得超额利润而进行的竞争，这种竞争不仅会使商品在市场上按照社会价值出卖，而且会促使生产要素向劳动生产率高、经济效益好的企业流动，从而实现资源在微观方面的优化配置。部门之间的竞争是指不同行业或产业的企业为了获得更为有利的投资领域而进行的竞争，这种竞争不仅会使利润平均化，即形成平均利润率，而且会使生产要素向短缺的生产部门转移，从而实现资源在宏观方面的优化配置。

竞争机制作用的结果是优胜劣汰，即一部分经济效益好的企业盈利，一部分经济效益差的企业亏损甚至破产。在商品经济中，任何一个经济主体都面临着盈利、亏损、破产的多种可能性，这种可能性就是风险。风险以利益的诱惑力和破产的压力迫使企业努力改善经营管理，不断改进和更新技术，提高经济效益。因此，风险也是一种重要的市场机制。只有通过风险机制的充分作用，各经济主体才会努力提高劳动生产率并按照市场需要安排经营活动。

市场风险主要来自市场竞争，市场风险的大小主要取决于以下三个因素：(1) 市场竞争的规模。竞争双方所投入的竞争成本越大，市场风险越大。(2) 市场竞争的激烈程度。市场竞争的激烈程度主要表现为企业之间在争夺市场占有率、提高销售额和盈利率方面的抗衡状态。市场竞争越激烈，竞争双方所面临的风险也越大。(3) 市场竞争的方式。竞争方式主要指竞争双方所采取的手段和策略。如果竞争双方都采取提高质量、增加品种、降低成本及加强售后服务等手段，进行正当竞争，那么对双方都能减少风险。如果竞争双方以轮番降价的方式，或以破坏对方信誉、窃取对方经济情报等，损害对方利益，甚至损害消费者利益的方式，进行不正当竞争，那么对双方都会增大风险，并可能导致两败俱伤。因此，要使市场机制对社会主义市场经济发挥积极作