

F812

56

公共财政导论

Public Finance Research

周顺明 / 著



经济科学出版社

公共财政导论

周顺明 著

经济科学出版社

(2004年·北京)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政导论 / 周顺明著. —北京: 经济科学出版社, 2004.6

ISBN 7-5058-4251-X

I. 公… II. 周… III. 公共财政学—中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 052700 号

责任编辑：卢元孝
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：刘 军

公共财政导论

周顺明 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036
总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

湖北新华印务有限公司印刷厂印装

850×1168 32 开 13.125 印张 330000 字

2004 年 6 月第一版 2004 年 6 月第一次印刷

印数：0001—3100 册

ISBN 7-5058-4251-X/F·3528 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出要“建立政府公共预算”，2003年党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》又提出要“健全公共财政体制”，这是顺应我国建立和完善社会主义市场经济体制改革的重要选择，是深化财政改革、建立健全有中国特色的公共财政体制的重大决策。

公共财政起源于西欧，是随市场经济的产生而形成，并且是与成熟的市场经济相适应的一种财政体制。尽管公共财政的诞生可追溯到18世纪亚当·斯密时代，但迄今为止，中外并没有对公共财政一词给出统一、明确的定义。就当前我国的社会主义市场经济改革实践而言，公共财政可以看作是国家为市场经济提供公共服务而进行的一种政府分配行为，这种分配具有显著的公共性和非市场营利性两个基本特征。公共财政为弥补市场失灵的领域和满足社会公共需要而进行的收支活动，要通过政府预算来实现。

在市场经济体制下，市场和财政都是资源配置的手段，市场机制通过竞争，在竞争性领域有效地对社会资

源进行配置。但实践证明，市场机制不是万能的，在非竞争性和不完全竞争的领域，如公共产品、社会分配公平、宏观经济稳定等领域会产生市场失灵现象，这就需要政府的介入和干预；财政作为政府配置资源的重要手段，并不是要与市场活动竞争，而是要弥补市场不足，克服和纠正市场失灵，为市场主体的运行和市场竞争提供公共服务，这一系列财政分配活动就产生了公共财政。概言之，健全公共财政体制具有以下重要意义：

第一，健全公共财政体制是完善社会主义市场经济体制的需要。在传统的计划经济体制下，政府将社会管理职能和所有者职能融合为一体，职能范围覆盖了社会再生产过程的各个领域和事务，财政支出范围与政府职能范围相适应，其支出范围过大，包揽过多，特别是向竞争性生产建设领域延伸过多，远远超出了公共财政职能的范围，而对于社会共同需要的一些开支项目却又无力顾及。同时，由于那些不应由财政资金供应的领域和事务占用了不少资金，而应由财政资金供应的领域和事务却得不到资金保障。这种状况不仅造成财政资金严重紧缺，使财政工作十分被动，而且由于资金供应不足导致财政对国家重点支出项目难以实施更加有力的保障等一系列的问题。随着社会主义市场经济的发展以及政府职能的转变，市场已成为资源配置的基础，而财政作为弥补市场缺陷的手段，在公共事务方面必将发挥重要作用。

第二，健全公共财政体制是建立稳固、平衡、强大财政的需要。长期以来，受计划经济体制的影响，政府的职能范围过大，财政供给范围也无所不包，不仅要承担行政管理、公安司法、国防外交、环境保护、文教科技等社会公共需要的开支，还要承担国有企业经营性资金、技术改造和扩大再生产的投资以及弥补亏损的责任，以致干了一些干不了、干不好的事。其结果，财政不堪重负、疲于应付，最终陷入前所未有的困境。而公共财政分配的目的主要是为了满足公共的需要，对竞争性和营利性的投资领

域则交给市场解决，财政资金重点用于经费性和公共投资性的领域。这样，就可优化财政支出结构，并相对集中财力，保证重点支出，使财政逐步摆脱困境，化解运行风险，建立稳固、平衡、强大的财政。

第三，健全公共财政体制是加强财政监督管理的需要。现行的财政监督管理模式特别是财政支出的管理是在计划经济体制下逐步形成的，仍然没有摆脱计划经济体制的影响。随着社会主义市场经济体制的建立，其种种弊端日益显露。例如，预算软化，约束力不强。在预算分配过程中，预算追加频繁，造成年度的实际支出数高于年初预算数，有一定的随意性。法与法之间关系没有理顺，“以法压法”现象严重。如教育、科学、农业等方面的法律和卫生、计划生育、环境保护、文化宣传等方面的法规，都对财政支出作了限定性的规定，要求某项支出增长必须高于财政收入或支出的增长等。在有的地方，财政支出全部用于法定支出也不够用。而《预算法》要求在安排预算时要量入为出、统筹兼顾。法律的不统一，弱化了法律、法规的约束性。再如，“部门财政”现象严重。目前，由于预算的分配方式不尽合理，财政将一部分预算资金切块分给各部门，由主管部门自主安排使用。与此同时，不少主管部门还设立了各种基金，拥有大量预算外资金，并自主安排使用。致使在社会经济运行中，多个部门行使财政部门分配资金的职权，部门与部门之间重复建设、重复购置，浪费现象严重，影响了正常的财政分配秩序。解决以上问题的有效途径就是调整优化公共支出结构，建立公共财政预算体系和预算绩效评价体系，逐步实现财政预算的规范化和法制化。

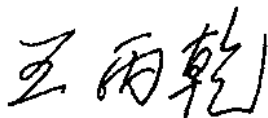
由此可见，建立健全公共财政体制势在必行。然而，在我国完善社会主义市场经济体制的特定国情下，健全公共财政体制既不能盲目照搬西方发达市场经济国家的模式，又不能背离公共财政改革的基本方向。应当注意重点处理好以下三大关系：一是公

共性与发展性的关系，以公共性为基础，以发展性为重点。健全公共财政体制既要突出公共性，又要体现发展性。讲公共财政以及财政要退出一般生产性、建设性领域，并不是说不要支持经济的发展，而是要始终将发展作为公共财政的“第一要务”，只不过在支持经济发展的观念、手段和方式等方面与以往不同而已。二是职能转变与支出调整的关系，以职能转变为前提，以支出调整为保障。健全公共财政首先要服从政府职能转变的需要。政府公共财政范围与政府职能范围密切相关，财政是政府职能在社会产品分配和再分配关系中的体现，因此，财政职能服从于政府职能，财政资金供给范围服从于政府职能范围。在社会主义市场经济体制下，政府职能的转变是重新认识和界定政府公共财政职能和支出范围的重要依据。三是制度创新与实际可能的关系，以制度创新为动力，以实际可能为标准。健全公共财政体制是我国财政体制改革的重大制度创新，但必须与我国现阶段的国情国力水平相适应，改革的速度及力度应与实际可承受度相匹配。我国实行的是社会主义市场经济体制，生产力发展水平较低，生产社会化程度不高，经济结构呈现“二元”特征。因此，在确定公共支出的范围时，一方面要借鉴国际社会的先进经验，另一方面必须结合我国国情，根据财力情况和人们的心理预期，制定出相应的财政政策和规范的支出范围。

基于这一考虑，健全有中国特色的公共财政体制的政策取向主要是：按照市场经济体制的要求，切实转换政府职能，向公共服务型政府转型；调整优化财政支出结构，重点保证公共支出的需要；建立公共财政的部门预算制度、国库集中收付制度、政府采购制度和转移支付制度；健全预算绩效评价体系；加强对政府公共财产的管理等。

有鉴于此，湖北省财政厅周顺明等同志撰写的《公共财政导论》一书，以建立健全中国地方公共财政体制为基点，对公共财

政的理论依据、概念特征、三大预算体系（政府公共预算、国有资产经营预算和社会保障预算）和四大制度（部门预算制度、国库集中收付制度、政府采购制度和转移支付制度）以及西方部分发达国家公共财政经验及借鉴等问题，作了较系统、较深入、较新颖的探讨。相信该书的问世，对于我国公共财政体制的建立一定会大有裨益的。



2004年3月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公共财政的理论依据	(2)
一、马克思的社会扣除理论	(2)
二、西方公共经济理论	(6)
三、中央关于建立公共财政的理论创新	(12)
第二节 公共财政的概念与特征	(16)
第三节 构建中国公共财政的基本思路	(22)
一、建立中国公共财政的现实意义	(22)
二、建立中国公共财政的基本思路	(24)
三、建立中国公共财政应注意的几个问题	(31)
第二章 公共财政预算体系	(37)
第一节 公共财政收入	(37)
一、税收收入	(37)
二、非税收入	(38)
三、债务收入	(40)
四、税费制度改革	(41)
第二节 公共财政支出	(42)
一、公共财政支出的范围和分类	(42)
二、公共支出安排原则	(45)

三、公共支出主要项目分析	(49)
四、公共支出管理改革	(60)
第三节 部门预算制度	(67)
一、部门预算的含义	(68)
二、部门预算改革的必要性	(70)
三、部门预算编制原则	(72)
四、部门预算编制方法	(74)
五、部门预算编制的程序	(90)
六、部门预算改革中需要研究解决的问题	(97)
第四节 预算分类改革	(99)
一、我国现行的预算分类	(99)
二、现行财政收支分类存在的主要问题	(103)
三、国际上预算分类的主要方式	(105)
四、预算分类改革的基本思路	(106)
 第三章 国有资产经营预算体系	 (109)
第一节 国有资产经营预算收支分类	(109)
一、国有资产经营预算收支分类的意义	(110)
二、国有资产经营预算收支分类的原则	(110)
第二节 国有资产的基本分类	(111)
第三节 国有资产经营预算的内容	(113)
第四节 国有资产经营预算收入的内容	(115)
一、一般预算安排的收入类	(115)
二、政府基金收入类	(116)
三、国有资产经营收入类	(117)
四、债务资金预算安排的收入类	(118)
第五节 国有资产经营预算支出的内容	(119)
一、一般预算安排的支出类	(119)

二、政府性工交企业基金支出类	(119)
三、国有资产支出	(121)
四、债务预算支出	(121)
五、其他支出	(121)
第六节 国有资产经营收支结余	(121)
 第四章 社会保障预算体系	(140)
第一节 社会保障预算的概念	(140)
一、社会保障与国家财政的关系	(140)
二、社会保障预算的含义	(143)
三、社会保障预算的类型	(144)
第二节 社会保障预算结构	(145)
一、社会保障预算的必要性	(145)
二、社会保障预算的基本框架	(149)
三、社会保障预算的运作条件	(156)
第三节 社会保障预算收支体系	(159)
一、社会保障预算收支分类	(159)
二、社会保障预算收支核定	(163)
三、社会保障预算收支科目	(166)
四、社会保障预算收支科目改革趋势	(172)
第四节 社会保障转移支付制度	(182)
一、社会保障转移支付的原则	(182)
二、社会保障转移支付的内容	(186)
三、社会保障转移支付的思路	(189)
第五节 以科学发展观指导社会保障预算管理	(196)
一、树立科学的发展观, 注重社会保障理论的创新	(196)
二、树立科学的发展观, 正确处理社会保障关系	(198)
三、树立科学的发展观, 完善社会保障制度体系	(202)

第五章 国库集中收付制度	(210)
第一节 财政国库管理制度改革概述	(211)
一、现代国库管理制度的含义	(211)
二、国际上财政国库管理的通行做法	(213)
三、我国现行财政国库管理制度的主要问题	(215)
四、财政国库管理制度改革的基本思路	(216)
五、建立国库集中收付制度的意义	(219)
第二节 国库单一账户体系的构建	(220)
一、建立国库单一账户体系的原则	(220)
二、国库单一账户体系的构成	(222)
三、国库单一账户体系中各类账户的管理	(224)
第三节 财政收入收缴管理改革	(228)
一、财政收入收缴管理改革的内容	(228)
二、财政收入直接缴库程序	(231)
三、财政收入集中汇缴程序	(232)
四、财政收入退库管理	(232)
第四节 财政支出拨付管理改革	(234)
一、财政支出拨付管理改革的主要内容	(234)
二、财政支出分月用款计划管理	(236)
三、财政支出直接支付程序	(238)
四、财政支出授权支付程序	(241)
第五节 财政国库管理信息系统建设	(244)
一、财政国库管理信息系统建设目标	(244)
二、财政国库管理信息系统的构成	(245)
三、财政国库管理信息系统的实施	(249)
第六章 政府采购制度	(251)
第一节 政府采购的概念	(251)

一、政府采购的特点	(251)
二、政府采购制度的沿革	(253)
三、政府采购制度与公共财政的关系	(254)
第二节 政府采购管理的内容	(256)
一、政府采购制度管理	(256)
二、政府采购预算管理	(260)
三、政府采购方式管理	(268)
四、政府采购信息管理	(270)
五、政府采购监督检查	(273)
六、政府采购效益评价	(275)
第三节 政府采购制度改革的方向	(279)
一、创新理念, 不断增强政府采购政策 超前研究的自觉性	(279)
二、创新制度, 不断完善政府采购的监督管理体系	(281)
三、创新机制, 不断规范政府采购的运作行为	(282)
四、创新方式, 不断发挥政府采购的宏观调控作用	(283)
五、创新手段, 不断提高政府采购的工作效率和质量	(284)
六、创新目标, 不断扩大政府采购的范围和规模	(285)
 第七章 政府间转移支付制度	(286)
第一节 政府间转移支付的意义	(286)
一、调节上下级政府间财力的余缺	(286)
二、调节地区间财力分布的不均衡	(287)
三、弥补部分公共产品的外部效应	(287)
四、强化宏观调控	(288)
第二节 我国现阶段政府间转移支付的主要形式	(289)
一、一般性转移支付	(289)
二、税收返还	(293)

三、政策性转移支付	(294)
四、体制补助和体制上解	(305)
五、结算补助	(306)
六、专项补助	(306)
第三节 转移支付制度的完善与发展	(306)
一、地方转移支付制度建设情况	(306)
二、建立规范的转移支付制度的环境和条件	(310)
三、我国政府间转移支付制度存在的问题	(313)
四、完善我国政府间转移支付制度的基本思路	(317)
第八章 公共财政支出绩效评价	(320)
第一节 公共财政支出绩效评价的概念与意义	(321)
第二节 公共财政支出绩效评价的类别、 方法和规程	(327)
一、公共财政支出绩效评价的基本类别	(327)
二、公共财政支出绩效评价的主要方法	(331)
三、公共财政支出绩效评价的操作规程	(333)
第三节 公共财政支出绩效评价指标体系	(337)
一、财政教育支出绩效评价指标体系	(339)
二、财政卫生支出绩效评价指标体系	(346)
三、政府采购支出绩效评价指标的设定	(349)
第九章 发达国家的公共财政及借鉴	(353)
第一节 美国的公共财政	(353)
一、联邦和州、地方政府的事权与财权的划分	(354)
二、美国的转移支付制度	(356)
三、美国公共财政模式的特点	(358)
第二节 日本的公共财政	(360)

第三节 法国的公共财政·····	(364)
一、法国的财政预算体制 ·····	(364)
二、法国的财政收支结构 ·····	(369)
三、法国中央与地方事权财权划分及转移支付制度 ·····	(373)
第四节 英国的公共财政·····	(376)
一、英国财权与事权的划分 ·····	(378)
二、英国的公共收支结构 ·····	(380)
三、英国的公共财政管理 ·····	(383)
第五节 可资借鉴之处·····	(387)
后记·····	(391)

Contents

Chapter 1: Exordium	(1)
1. Theoretical Bases of Public Finance	(2)
1.1 Karl Marx's Social Deduction Theory	(2)
1.2 Public Finance Theory in Western Countries	(6)
1.3 Theoretical Innovation on Public Finance by the Central Government	(12)
2. Definitions and Characteristics of Public Finance	(16)
3. Trends on Setting up Public Finance in China	(22)
3.1 Practical Significance of Public Finance Reform	(22)
3.2 Basic Measures of Public Finance Reform	(24)
3.3 Questions Should Be Noticed during Public Finance Reform	(31)
Chapter 2: System of Public Finance Budget	(37)
1. Incomes of Public Finance Budget	(37)
1.1 Tax Revenues	(37)
1.2 Non-tax Revenues	(38)
1.3 Debt Incomes	(40)
1.4 Tax and Charge System Reform	(41)