

★经贸文丛★

(第四辑)

公共财政学

Gonggongcaizhengxue

主 编 谢元态 副主编 刘小春



江西科学技术出版社

★经贸文丛★

(第四辑)

公共财政学

Gonggongcaizhengxue



江西科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政学/谢元态等主编.—南昌:江西科学技术出版社, 2008.9

ISBN 978-7-5390-3389-1

I.公… II.谢… III.公共财政学 IV.F810

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第132807号

国际互联网 (Internet) 地址:

<http://www.jxkjcbbs.com>

选题序号:ZK2008052

代码:B08061-101

公共财政学

谢元态等编著

-
- | | |
|----|--|
| 出版 | 江西出版集团·江西科学技术出版社出版发行 |
| 发行 | |
| 社址 | 南昌市蓼洲街2号附1号 |
| | 邮编: 330009 电话: (0791)6623491 6639342(传真) |
| 印刷 | 南昌正彩印务有限公司 |
| 经销 | 各地新华书店 |
| 开本 | 850mm × 1168mm 1/32 |
| 字数 | 40万字 |
| 印张 | 16.125 |
| 印数 | 1000册 |
| 版次 | 2008年9月第1版 2008年12月第1次印刷 |
| 书号 | ISBN 978-7-5390-3389-1 |
| 定价 | 30.00元 |
-

(赣科版图书凡属印装错误,可向承印厂调换)

前 言

我国解放后，随着计划经济体制的建立与前苏联财政理论的介入，导致了“公共财政”及其理论在我国的几近绝迹。我国在长期的计划经济体制下，实行的是“国家财政”体制。随着改革开放的深入和市场因素的逐步增强，这种集权型的财政管理体制，逐渐不适应改革过程中政府对宏观经济进行管理的要求。当党的十四大确立我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制后，如何建立与之相适应的财政体制便提上了议事日程。为此，学术界曾发生一场异常激烈的争论。通过争论，建立“公共财政”体制的主张逐渐为越来越多的人所认同。党的十五大报告中，基本确定我国要建立与社会主义市场经济体制相适应的“公共财政”体制后，这场争论才告基本结束。但是，尽管十多年过去了，全国大多数高校的财政学教材都还在延续着“国家财政”的基本思路，还没有真正转到“公共财政”体制的体系框架中来。

在实践界，建立和完善公共财政体制，成为当前财政改革的重中之重。

在学术界，构建有中国特色的与社会主义市场经济体制相适应的“公共财政”理论框架，成为当前学术探讨的重要内容。

在高等院校，构建有中国特色的与社会主义市场经济体制相适应的“公共财政学”课程体系框架，成为当前课程建设的重要任务。为此，我们组织编写了这部《公共财政学》教材。

“公共财政”是市场经济体制下的必然产物，同时反过来也是确保市场经济得以正常存在和顺利运转的关键条件。《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。因此，在

编写本教材时，我们力求做到以社会主义市场经济理论为指导，借鉴西方财政理论，紧密联系我国财税改革的实际，对公共财政一般理论、财政支出理论、财政收入理论及财政管理理论等作了比较全面的阐述。

本教材除导论外，由四大部分组成。第一部分（第一章至第三章）是财政学基础理论，主要介绍公共财政一般、市场经济与公共财政、公共物品与公共选择；第二部分（第四章至第六章）是公共支出理论，主要介绍公共支出基本理论、购买性支出和转移性支出；第三部分（第七章至第十一章）是财政收入理论，主要介绍财政收入概述、税收理论、税收体制、国有资产经营收益和公债理论；第四部分（第十二章至第十五章）是财政管理理论，主要介绍国家（政府）预算、政府间财政关系、财政平衡和财政政策。

本教材从理论上进一步拓宽了财政的内涵，突出了在市场经济条件下财政的宏观调控地位和作用以及财政运行的一般规律。在编写过程中，我们本着专业理论通俗化，教学内容社会化，权威学说操作化的原则，使读者能轻轻松松地学好这门课程。

本教材由谢元态任主编，刘小春任副主编。各章执笔者是：江西农业大学谢元态（导论、第四章、第八章、第九章），江西农业大学刘小春（第一章、第二章、第三章、第十五章），江西农业大学汪云兴（第五章、第七章），吉林大学刘赛（第六章），西南农业大学张应良（第十二章），青岛市社会科学院李嘉晓（第十三章），江西农业大学周陈曦（第十一章、第十四章），湖北省财政厅傅光明（第十章）。

由于本书作者水平有限，不当之处在所难免，诚请读者批评指正。

编 者

2008年3月

目 录

导 论	1
第一章 公共财政一般	14
第一节 社会公共需要	14
第二节 公共财政的基本内涵	19
第三节 公共财政理论的产生与发展	27
第二章 市场经济与公共财政	39
第一节 市场效率与市场失效	39
第二节 政府缺陷与政府对经济的干预	46
第三节 公共财政及其职能	54
第三章 公共物品与公共选择	69
第一节 公共物品	69
第二节 公共选择	78
第四章 公共支出基本理论	95
第一节 公共支出概述	95
第二节 公共支出的分类与结构	99
第三节 公共支出的规模	106
第四节 公共支出的效益评价	117
第五章 购买性支出	127
第一节 行政管理支出	127
第二节 国防支出	139
第三节 文教科学卫生支出	149
第四节 投资性支出	158
第五节 政府采购制度	170

第六章 转移性支出	184
第一节 社会保障支出	184
第二节 财政补贴	196
第三节 税式支出	206
第七章 财政收入概述	215
第一节 财政收入的分类及形式	215
第二节 财政收入的规模分析	222
第八章 税收理论	231
第一节 税收概述	231
第二节 税收原则	235
第三节 税负转嫁与归宿	243
第四节 最优税收理论	263
第九章 税收体制	269
第一节 税收体制概述	269
第二节 商品课税	280
第三节 所得课税	287
第四节 资源与财产课税	294
第五节 行为目的课税	299
第十章 国有资产经营收益	305
第一节 政府与国有企业的财政关系	305
第二节 国有资产收入的形式	312
第三节 国有企业的利润分配制度	316
第十一章 公债理论	327
第一节 公债概述	327
第二节 公债管理的经济效应	337
第三节 公债管理与宏观经济政策	341
第十二章 国家(政府)预算	347
第一节 国家预算概述	347

第二节 国家预算程序	357
第三节 预算外资金	370
第十三章 政府间财政关系	383
第一节 西方国家政府间财政关系的联邦主义理论	383
第二节 政府间财政关系内容	393
第三节 我国政府间财政关系的革沿	417
第十四章 财政平衡	436
第一节 政府收支平衡与赤字	436
第二节 我国传统的财政平衡学说	451
第三节 财政平衡与社会总供求平衡	455
第十五章 财政政策	466
第一节 财政政策概述	466
第二节 财政政策效应	481
第三节 财政政策与货币政策的配合	489
第四节 我国财政政策的演变	500

导 论

学习目标：通过学习财政学导论，让读者明确为什么要学习财政学，财政学与现实生活有什么样的关系，应该如何学习财政学，使读者从宏观上把握财政学的学科框架体系如何，其内容有哪些，财政学与相关经济管理课程的关系如何等问题。

学习内容：本章主要内容有：一是列举了现实经济生活中一些与财政有关的焦点热点现象；二是阐述了财政学的研究对象，财政学课程的学习目标及财政学的研方法；三是从宏观上描述了财政学的学科框架体系；四是论述了财政学与相关经济管理课程的关系。

一、现实生活中的财政现象

我们生活在一个瞬息万变的社会里，世界各个角落每一天、每一刻都要发生不计其数的大小事情，这些事情中不乏财政现象。所谓财政现象，是指在日常生活中可以观察、观测和体会到的财政行为及结果。社会经济生活中，从居民的衣食住行到企业的生产销售，再到国家的财政活动和经济建设，时时处处存在着财政现象。

当今人们生活在一个市场经济环境中，市场通过商品的买卖来满足人们各种需要。工人、农民、公教人员、工商业者依靠诚实劳动和合法经营取得货币收入，用这些货币收入可以到市场上购买自己需要的商品或劳务，包括吃的粮食、穿的衣服、生活日用品以及私人汽车和私人住房等等；工商企业在市场上卖出商品或提供服务取得货币收入，用这些货币收入支付职工工资，并从

市场上购买原材料和设备，又开始新的生产和经营活动。通过市场提供给个人的商品（服务）和工商企业的生产要素，称之为私人物品，它的功能是满足私人需要。但是，人们的需要是多样化的，市场不可能提供人们所需要的所有物品，不可能包揽人们的一切需要，而市场不能提供或不适于由市场提供的物品，则必须由政府系统来提供。由政府提供的商品和服务，称之为公共物品，它的功能是满足公共需要。就家庭和居民个人而言，当你来到人世接生你的医院，幼儿时期抚育你的幼儿园，学龄儿童进入小学以至进入中学、大学学习的学校，基本上是由政府出资兴办的；参加工作以后，一旦暂时失业，可以由政府提供的救济金维持生活；当你进入退休年龄的时候，可以依靠政府参与提供的养老保障和医疗保障安度晚年；有一天终于寿终正寝，也要送到政府举办的火葬场送终安息，所有这些都离不开政府和财政的服务。这就是通常所说的：生老病死，从摇篮到坟墓，都同政府和财政息息相关。

政府还承担市场不可能承担的诸多的政治和社会职能，包括行政、国防、治安、义务教育、基础科研、公共卫生和公共设施等等。最典型的事例是行政管理、国防、治安以及司法和执法。你手里有钱可以在市场上买到食品、衣物、图书和其他读物，甚至可以买到住房和汽车，但即使有钱也买不到由行政管理、国防、治安等部门以及立法、司法和执法等机关所提供的行政服务、国土安全、国家法规和安定的社会秩序。另一种典型的事例是基础科学。基础科学的研究成果不能直接付诸应用，但却是应用技术和应用工程的基础。如今习以为常的激光、晶体管和原子能是物理学基础研究的成果。基础科研失败的风险大，而且不能被授予专利，不能期望个别厂商热衷于这类事业，但一旦成功，全社会甚至全人类可以受益，因此主要由政府投入并提供这类“产品”是理所应当的。城市公共设施建设则是一个综合性事例。城市里

大小商店鳞次栉比，商品琳琅满目，为居民生活提供了方便，但任何一个商店都不能给居民提供公共设施和公共服务。城市的交通、通信、供水、供气、供暖、排水、排污、净化环境，细小的还有公园、公厕，等等。这些公共设施与公共服务，是工商企业正常的生产经营所必需的，是居民日常生活片刻不可或缺的；这类需要既然是“公共的”，显然不能依赖于市场提供，理所当然属于政府的职责范围。

随着社会经济的迅速发展，政府所承担的社会职能中最值得一提的是政府对突发性公共事件的应急处理，在近年来发生的突发性公共事件主要有 2003 年的“非典”，2004 年的“禽流感”，2005 年、2006 年、2007 年发生较多的“矿难”、“台风”、“旱灾”、“洪灾”，2008 年的初发生在中国南方地区的“冰冻雪灾”及 2008 年 5 月 12 日 14 时 28 分中国四川汶川的地震，让人们记忆最深刻当属 2003 年的“非典”、2008 年的中国四川汶川的大地震，这些都与政府的财政密不可分，2003 年前半年抗击“非典”的斗争，充分显示了政府和财政的重大作用。据报刊透露的不完全统计，抗击“非典”中中央财政动用预备费 20 亿人民币，地方财政动用了 80 亿人民币，这 100 亿人民币的拨付发挥了巨大的无形效应：换回了中国内地近 13 亿人口的“自由呼吸”，挽救了难以计数的人民的生命；同时也产生巨大的有形效应：据世界卫生组织测算，每投入 1 元人民币的公共卫生经费，可以避免 3 元~6 元的物质损失，投入 100 亿元即可避免 300 亿元~600 亿元的物质损失，避免损失就等于增加等额的产出。2008 年 5 月 12 日四川汶川发生地震的当天，财政部就会同民政部紧急向灾区下拨 2 亿元灾民生活补助资金，中国财政部新闻办公室消息显示，截至 9 月 22 日 12 时，各级财政部门已累计投入抗震救灾资金 768.06 亿元，其中：中央财政投入 693.37 亿元，地方财政投入 74.69 亿元。

还要看到，政府不是单纯的消费者，还要承担涉及国计民生和带有战略性的重大工程建设任务。诸如，我国长期规划中开始实施的三峡水利枢纽工程、南水北调工程、西气东输工程、西电东送工程、青藏铁路建设、京沪高铁工程，以及规模宏大的电站、油田、钢铁厂，横跨江河的桥梁，贯通全国的铁路、公路网，大型农业水利工程、灌溉系统，等等，只能由政府拨付资本金的前提下采取多渠道筹资的方式来兴建。特别是像我国这样一个资本市场还未发育健全的发展中国家，这种政府资源配置方式具有特殊的重要意义。

政府与家庭和企业一样，要办事就要有钱，有支出就要有收入，但与家庭和企业不同的是，政府作为公共权力和公共服务机构，本身没有收入来源，他的收入是来自于民，而后用之于民。居民个人一方面享受政府提供的各种物品和劳务，同时也是纳税义务人。个人收入达到一定的标准要缴纳个人所得税，居民死亡留下的遗产有些国家也要缴纳遗产税，对政府提供的某些特定的服务也要支付一定的费用。就工商企业而言，因为工商企业是商品生产和经营的主体，他们是政府为满足公共需要而索取收入的主要承担者，即主要纳税人。作为我国主要税种的增值税、消费税和营业税是由工商企业缴纳的，当前几乎占全部税收收入的80%以上，企业还要缴纳企业所得税，2008年1月1日我国开始实施内外资企业统一的企业所得税法。工商企业作为主要纳税人的同时，不仅享用政府提供的公共工程和公共服务，而且享受政府提供的各种优惠的支持，如税收优惠、投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

财政收支是通过国家预算来安排的，国家预算的编制和执行要经过全国人民代表大会及其常委会的审核和批准。如果仔细阅读一下国家预算就可以发现，这里综合反映了一系列的涉及国计民生的重大财政政策问题：财政收入占国内生产总值的比重以及

中央财政收入占全国财政收入的比重多大才是适度的；企业的税收负担确定在什么水平上，才可能既保证政府各项支出需要，又不致使企业丧失应有的活力；我国税收收入近年来增长速度较快，是否应当实行减税政策；财政运行中为什么会出现财政赤字，财政赤字对经济发展有什么影响，财政赤字和通货膨胀或通货紧缩是什么关系；为筹集国家建设资金或为弥补财政赤字，政府连续多年向居民和企业发行国债，积累的债务余额会逐年上升，是否会形成财政风险和债务危机；从 1998 年开始我国实施扩张性的积极财政政策，实施了 7 个年头，取得了巨大成效，并在 2004 年年底适时淡出，2005 年随着中国社会经济，尤其是经济背景的变化，中国政府又适时推出中性导向的，有保有压、有促有控的稳健的财政政策，到 2008 年又实施了 4 个年头，是不是又该功成身就，慢慢淡出等等。

财政还要随着社会经济政治体制改革而不断深化自身的改革，以适应社会经济政治体制的发展及国家各种政策目标的实现，如财政大力支持解决“三农”问题，2008 年中央财政预算用于解决“三农”问题的支出达 5625 亿；财政支持东部沿海经济特区、西部大开发、中部地区崛起、振兴东北等老工业基地；财政支持企业的自主创新；为了适应社会经济发展新形势，财政正在经历一场有别于 1994 年的分税制财政体制改革的，以“简税制、宽税基、低税率、严征管”为基本原则的“新一轮税制改革”；为了解决县乡财政困难，财政正在进行县乡财政体制改革，其主要特点是“省直管县”，“乡财县管乡用”，并进一步完善 1994 年以来实施的分税制财政体制。

以上所说，就是我们经常看到、听到以及切身体会到的种种财政现象，也就是现实生活中的财政学。

二、财政学的研究对象

财政学是研究政府资源合理有效配置，调节收入分配，调节

稳定经济社会发展，对经济进行监督和管理学科。简言之，财政学是研究政府经济行为的学科。

资源配置、收入分配、经济社会稳定发展是经济学研究的范畴。资源配置主要解决经济资源安排的效率问题，涉及的是怎样生产的问题；收入分配主要解决产品和劳务如何在消费者之间公平分配问题，涉及的是为谁生产的问题；经济社会稳定发展主要解决经济波动和社会福利不断提高的问题。经济学就是研究各经济主体行为的学科，财政学则是侧重研究政府经济行为的学科，因此是经济学的分支。

财政学以政府的经济行为为主要研究对象，但政府的经济行为并不是孤立的，它和企业的行为和居民（生产者和消费者）的行为有密切的联系。因此，为什么要有政府存在，政府在资源配置、收入分配和经济社会稳定发展中能发挥什么作用，怎样发挥作用等问题，就是财政学科要解决的主要问题。

财政学是一门应用理论学科。它以宏观经济学、微观经济学等基本理论为基础，专门就国家分配活动进行理论研究，又为研究更加具体的财政活动提供理论分析的基础。

财政学是研究财政分配的学科，其研究对象是财政分配活动及其规律。研究财政学，就是要从纷繁复杂的社会经济现象中梳理、归纳出财政分配活动，着重研究财政职能定位、财政分配的过程及其内容，研究财政分配与社会经济活动的相互关联，揭示财政分配的规律性。

在现实经济生活中，人们经常接触的总是各种各样的财政现象，财政学自然不能不研究财政现象。但是，作为应用理论学科，它的视野不是囿于现象层次，而是要透过现象，探索本质，揭示支配这些现象的规律。

财政活动，或者说财政运行，是整个国民经济运行的一个部分，一个层次，或一个侧面。归根结底，是国民经济的运行决定

财政的运行，如前者规定了财政运行的范围、目标和方式；财政运行也反过来影响国民经济的运行，它直接影响国内生产总值的分配，并通过改变国内生产总值分配，有力地影响着交换和生产。显然，财政与经济的关系，是财政学的一条根本线索。

财政活动主要具体化为财政的收入和支出。财政收支均由若干项目构成，各收支项目得以成立的根据为何，各有什么特点，它们如何影响国民经济的运行，财政收支总量上的平衡或不平衡怎样影响总供给和总需求的平衡关系，如此等等，都是财政学要研究的主要内容。

政府在自己的收入和支出活动中，必须形成某规则，并依据这些规则作出某些制度上的安排。例如，税制体系如何设置，支出制度如何制定，中央与地方的收支怎样划分，如何向人民反映国家财政活动，人民如何行使其对财政的监督权，也是财政学要回答的问题。

此外，财政学还研究财政政策，但是，它关心的不是财政部门已经做了什么和正在做什么，也不研究供操作的政策设计。财政研究政策的逻辑，关注那些深藏在形形色色、往往朝令夕改的财政政策背后的稳定的规律性的东西。诸如，财政政策的目标是什么，为什么确定这些目标，可以采用哪些手段来实现这些目标，政策效力的传导机制是什么，政策效果如何，怎样评价，财政政策如何同其他经济政策相配合，等等。简言之，财政政策的目标、手段、传导机制、效果，以及同其他政策手段的配合等，是财政学的重要研究内容。

三、财政学课程目标

每一门课程在学习其具体内容之前都要明确其学习目标，也即学习这门课程这后学习者对这门课程的掌握程度应该怎样，财政学也不例外，其学习目标首先是了解财政的基本概念，财政的本质特征，财政的基本要素，财政的属性，财政的产生与发展，

市场经济与公共财政的关系，财政的基本职能等内容。其次是掌握财政的基本管理技能。再次是熟悉我国当前的财政政策及财政政策与货币政策的配合。最后是能够运用财政学的基本理论知识分析各种财政经济现象，解决各种财政经济问题，这是学习财政学的出发点及归宿。

四、财政学的研究方法

中国在社会主义市场经济条件下，财政学的研究，是以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”的重要思想为指导，系统、全面总结建国以来，特别是改革开放以来财政工作实践经验，充分吸收财政科学研究成果，并在借鉴西方财政学有益的理论知识和科学管理方法的基础上进行的。财政学的研究方法，从根本上讲就是马克思主义的唯物辩证法，具体有以下几个方面：

（一）理论与实践相结合的方法

财政学作为一门独立的社会科学，与国家和社会经济有着内在联系，是政府的经济行为，它源于实践又指导实践，在实践中不断充实、完善和发展。要从理论与实践的结合上，研究财政运行规律，建立起中国财政学，建立完善与社会主义基本经济制度联系在一起的、适应社会主义市场经济要求的中国公共财政理论体系。所以，理论与实践相结合是研究财政学的基本方法。

（二）定性研究与定量研究相结合的方法

财政学作为国家政府理财的学问，不仅要从质的方面研究把握财政分配关系的内容和社会性质，又要从量的方面研究把握财政分配的总量与结构的变化规律，把定性研究与定量研究有机地结合起来，以利于建立起有中国特色的财政管理的体系，使财政管理走上科学轨道。

（三）实证研究与规范研究相结合的方法

在本书中，马克思主义的科学研究方法具体化为实证分析与

规范分析的统一。所谓实证分析，就是按事物的本来面目描述事物，说明研究对象“是什么”，它着重刻画经济现象的来龙去脉，概括出若干可以通过经验证明正确或不正确的基本结论。实证分析法运用于财政学，就是要按照财政活动的原貌，勾勒出从财政取得收入直至安排支出的全过程及其产生或可能产生的经济影响，财政活动同整个国民经济活动的相互作用，以及组织财政活动所建立的机构、制度和各种政策安排。规范分析要回答的问题是“应当是什么”，即确定若干准则，并据以判断研究对象目前所具有的状态是否符合这些准则，如果存在偏离、应当如何调整。规范分析运用于财政学，就是要根据社会主义市场经济这一制度前提，根据公平与效率这两大基本社会准则，来判断目前的财政制度是否与上述前提和准则相一致，并探讨财政制度的改革问题。

（四）静态分析与动态分析相结合的方法

财政学研究，从静态的角度分析某一特定时期财政运行质与量的情况，同时又从动态角度总结财政分配质与量的历史情况、现状及未来的发展趋势，使静态研究与动态分析紧密结合起来，把握财政运行的规律。

五、财政学学科体系结构

财政学作为经济学的一个分支学科发展到今天，已经形成了较成熟的理论体系，财政学的整个学科框架体系总体上分为五大块，即“基本理论—支—收—管—平”，五部分形成一个有机的整体，构成一个完整的财政学学科框架体系。其中，财政基本理论是财政学科最基本一部分，财政支出与财政收入是财政学科的主要部分，财政管理与财政平衡是财政学科较新发展内容。

（一）财政基本理论部分。这一部分主要讲述财政的概念，财政的基本要素，财政的基本特征，财政的本质及属性，财政的产生与发展，市场经济与公共财政的关系，财政的基本职能等内容。

（二）财政支出部分。这一部分主要讲述公共物品与公共选