

高职高专“十二五”规划精品教材
财经商贸类系列教材

公共财政基础

**Gonggong Caizheng
Jichu**

主 编 余立新
副主编 何学梅 谭晓宇



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

高职高专“十二五”规划精品教材
财经商贸类系列教材

公共财政基础

**Gonggong Caizheng
Jichu**

主 编 余立新
副主编 何学梅 谭晓宇



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

公共财政基础/余立新主编;何学梅,谭晓宇副主编. 成都:西南财经大学出版社,2009. 8

ISBN 978 - 7 - 81138 - 261 - 7

I. 公… II. ①余…②何…③谭… III. 公共财政学—教材
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 133824 号

公共财政基础

主 编:余立新

副主编:何学梅 谭晓宇

责任编辑:赵 琴

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.bookcj.com
电子邮件:	bookcj@foxmail.com
邮政编码:	610074
电 话:	028 - 87353785 87352368
印 刷:	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸:	185mm × 260mm
印 张:	12
字 数:	285 千字
版 次:	2009 年 8 月第 1 版
印 次:	2009 年 8 月第 1 次印刷
印 数:	1—3000 册
书 号:	ISBN 978 - 7 - 81138 - 261 - 7
定 价:	22.80 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

高职高专“十二五”规划精品教材财经商贸类系列教材

编委会

顾问:

黄友 四川财经职业学院党委书记、西南财经大学会计硕士研究生导师、管理学博士、高级会计师、中国注册会计师、律师、中国注册会计师协会常务理事、四川省人大财经委员会专家咨询委员、四川省后备学科技术带头人、四川省工商业联合会常务执委

主任:

李高伟 四川财经职业学院院长、副教授、市场营销经理、中国职教学会管理委员会委员理事、教育部高职高专工商管理类专业教学指导委员会实践教学分指委副主任、四川省高等教育学会理事

副主任:

游永恒 四川师范大学教师教育学院院长、教授、发展与教育心理学硕士点负责人,学校心理学方向负责人,四川省高校心理健康教育专家组成员

刘 罡 四川省人民政府国有企业监事会主席、中国注册会计师、高级会计师

张中伟 四川财经职业学院党委副书记、副教授、高级商务策划师、全国财经院校语文研究会理事、全国财经职业教育语文研究会执行会长

李洛嘉 四川财经职业学院教育科研处处长、副教授、高级商务策划师

成员:

陈苑红 西南财经大学教授、中国注册会计师、中国注册评估师

吴开超 西南财经大学教授

刘 恒 西南财经大学副教授、经济学院副院长

尹昌列 四川大学工商管理学院副教授、硕士研究生导师、四川大学培训中心副主任

白 波 四川财经职业学院基础部主任、副教授、高级心理咨询师、全国财经职业教育语文研究会常务理事

余立新 四川财经职业学院财政教研室主任、副教授、经济师

刘旭东 四川财经职业学院税务教研室主任、讲师、经济师

尹正年 四川财经职业学院副教授、经济师、ERP 管理咨询师、高级商务策划师

周海彬 四川财经职业学院副教授、高级审计师

游秋琳 四川财经职业学院副教授、物流师

祝 刚 四川财经职业学院副教授

肖兆飞 四川财经职业学院讲师、课程与教学论硕士、技术经济管理博士

吴 伶 四川财经职业学院教师、西方经济学硕士

卿志立 四川省国有资产经营投资管理有限责任公司财务部经理

蓝逢辉 四川中税锦华税务师事务所有限公司董事长、中国注册税务师、中国注册税务师协会轮值副会长、中国注册税务师协会财务委员会主任委员、中国注册税务师协会常务理事

杜培明 四川成都全兴集团有限公司财务副总监、高级会计师

向前友 中国银行德阳分行行长

何学梅 连云港财经高等职业技术学校经贸系副教授、经济师、物流师

左良万 四川财经职业学院经济法律系主任、副教授

徐景泰 四川财经职业学院副教授

孙 静 山东外贸职业学院副教授

李柏村 昆明冶金高等专科学校副教授

《公共财政基础》

主 编

余立新 四川财经职业学院财税金融系 副教授 经济师

副主编

何学梅 连云港财经高等职业技术学校经贸系 副教授 经济师
物流师

谭晓宇 烟台职业学院会计系 副教授

参 编

刘 波 四川财经职业学院会计系 副教授 经济师

王东梅 中南财经政法大学公共管理学院 副教授

李海燕 连云港财经高等职业技术学校 讲师 会计师

杨庆平 连云港财经高等职业技术学校 副教授 经济师

张永锡 连云港财经高等职业技术学校 讲师 经济师

编写说明

● 编写目的

教育部颁发的《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》，是为进一步落实《国务院关于大力发展职业教育的决定》精神，以科学发展观为指导，促进高等职业教育健康发展的纲领性文件。文件中明确地提出了高职教育要“加强教材建设，重点建设好3 000种左右国家规划教材，与行业企业共同开发紧密结合生产实际的实训教材，并确保优质教材进课堂”的要求，从而奠定了高职院校的教材建设方向。对于高等职业教育来讲，教材建设历来是高职院校基本建设任务之一。高质量的教材是实施专业教学方案最主要的媒体，是培养高质量的职业人才的基本保证，更是实现高等职业教育培养目标的重要手段。大力发展高等职业教育，培养和造就适应社会生产、建设、管理、服务和技术一线的高技术、应用型人才，需要我们高度重视高等职业教育的教材改革和建设，编写和出版体现高等职业教育特色的优秀教材。基于这一目的我们编写了这套系列教材。

● 编写思路

职业教育是就业准备教育、生活准备教育、职业生涯教育，即对劳动者的终身教育。我们在这套系列教材中形成了“宽基础、精专业、多岗位”的建设思路，构建了“基础模块、专业模块、拓展模块”，以实现“一年打基础、两年通专业、三年上岗位”的财经商贸类职业人才的培养目标。

“宽基础”是指在专业文化基础课教材的建设中，科学调整课程目标，推进此类教材的改革。在价值取向上，坚持专业文化基础是培养学生综合素质的必备课程，避免为确保就业的技能要求而冲淡专业文化基础课的教学；在内容上，贴近学生、贴近专业、贴近生活，着重培养学生对知识的学习迁移能力、对问题的分析和鉴赏能力、对职业环境的适应能力，以及一定的创新能力。

“精专业”是指在专业教材建设中，从培养学生专业核心能力和职业岗位能力两个方面入手，将专业基本知识与职业岗位基本要求进行有机整合，既考虑学生的“就业导向”，更关注学生的职业生涯发展。

“多岗位”是指为满足学生就业需要，针对财经商贸类典型职业岗位的基本要求而编写的、具有很强的实战性的实训教材。这部分教材一般具有较为明显的时效性、新颖性和操作性，在教材内容中及时

编写说明

融入现时职业岗位的新技术、新技能、新方法、新规程的要求，目的就是要把学生引入行。由于学生的就业具有较大的不确定性，所以在实训教材的构建中，选择了“多岗位”的设计来满足学生对不同岗位实训的需求。

采用“宽基础、精专业、多岗位”教材建设模式最大的优点就是可以有效地建构以专业人文素养、专业基础能力、典型职业岗位能力为主线的教材体系，使学生基础厚、专业强、就业好。

● 编写特点

1. 加大实训教材开发力度

实训教材是站在专业的最前沿，紧密结合职业要求，与生产实际紧密相连，与相关专业的市场接轨，突出专业特色，渗透职业素质培养内容的载体。为了更好地体现高职教育特色，在本系列教材中我们加大了实训教材的开发力度。主要采取的方法是：对财经商贸类公共文化基础教材，采取加大练习和训练的方式来提升学生对知识的掌握能力；对专业性、实务性较强的课程，采取分步练习、强化训练、综合实训等方式进行学习，使学生既有较为扎实的专业理论基础，又有熟练的操作技能。

2. 组建“双师型”编者团队

在这套系列教材建设中，为了更好地实现加大实训教材开发、完善的目的，我们一方面增加了“双师型”编者的比例，另一方面邀请了财经战线的一线技术专家审稿，较好地体现了教材的实用性、先进性和技术性。在强调“双师型”作者比例的同时，我们还特别注意挑选一些具有一定教学经验、懂得教学规律、文字功底深厚的编写者，以保证教材的编写质量。

3. 方便教学的系统性设计

本系列教材在选题上强调系统性和配套性，所选教材绝大多数是财经商贸类专业的常用教材。在这批教材中，除了在主辅教材的配备上考虑了教学的实用性，更为教师的教学提供了很多附加信息。如教学课件（PPT）、相关制度及政策参考资料、练习的参考答案等，为教师在备课、授课、辅导等方面提供了诸多方便。

随着高等职业教育的日益发展、壮大，高职教育教学改革必将结出丰硕的成果。我们将在教材的建设过程不断吸取改革成果的精华，使教材能更好地服务于教学，向学生传递先进的、科学的职业知识。

编写说明

值此系列教材出版之际，我们要特别感谢西南财经大学出版社的冯建、曾召友、肖勋等同志的全力支持，感谢出版社各位编校同志为教材的顺利出版付出的辛勤劳动，感谢他们对高职高专财经商贸类教材建设做出的重要贡献。

高职高专财经商贸类教材建设是一个漫长的过程，我们才刚刚起步。在我们的教材中必定存在诸多不当和错误之处，恳请读者不吝赐教，以备修订、更正。

高职高专“十二五”规划精品教材
财经商贸类系列教材编委会

2009年8月

前 言

公共财政是指政府为市场提供公共产品和服务的分配活动或经济行为,是与市场经济相适应的一种财政模式,是市场经济存在与发展的内在要求,是党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。在全面建设小康社会过程中,财政发挥着重要的职能作用,也日益深入百姓生活的方方面面,越来越受到全社会的关注。公共财政学是研究政府与市场、各级政府之间的关系,政府在弥补市场失灵过程中如何发挥作用和怎样发挥作用的一门理论学科,是财经类各专业的核心课程之一。

目前,我国正在努力构建适应社会主义市场经济的公共财政体系,有关市场失灵、政府职能转变、公共财政改革等问题已成为市场的热点。本教材以“市场经济—市场失灵—政府干预—财政调控”为线索,力求通过典型案例和阅读资料,向读者系统介绍公共财政基础知识、公共财政收支理论、公共财政监管理论以及公共财政宏观调控理论,阐明公共财政存在和发挥作用的必要性,帮助读者理解公共财政理论框架的构建,具有较强的实用性。

本教材是为适应高等职业教育需要,组织部分院校优秀教师编写而成的,可以作为高职高专院校经济类、工商管理类各专业的教材或参考书,也可作为各类企业事业单位员工的培训教材。

本教材由四川财经职业学院余立新副教授担任主编,连云港财经高等职业技术学校何学梅副教授和烟台职业学院谭晓宇副教授担任副主编。参加编写的人员有:余立新(第一、二、三、四章);四川财经职业学院刘波副教授(第五章);何雪梅(第六、七、八、九章);谭晓宇(第十、十一、十二章)。其他参加编写的人员还有中南财经政法大学公共管理学院王东梅副教授、连云港财经高等职业技术学校李海燕讲师、杨庆平副教授、张永锡讲师等。余立新副教授对全书进行总纂和定稿。

本书在编写过程中参考并吸收了诸多理论研究成果和已出版的专著、教材,并请有关专家审稿,在此对相关人员表示诚挚的谢意!

由于时间仓促,编者理论水平和实践知识有限,教材难免有不足之处,恳请广大读者提出宝贵意见,以便不断修改完善。

编 者

2009 年 7 月

目 录

第一篇 公共财政绪论

第一章 市场与政府	(3)
第一节 市场经济与市场失灵	(4)
第二节 政府与市场	(9)
第二章 公共财政概述	(14)
第一节 公共财政的概念	(15)
第二节 市场、政府与公共财政	(17)
第三节 公共财政职能	(19)

第二篇 公共财政支出

第三章 公共财政支出概述	(27)
第一节 公共财政支出的概念和分类	(28)
第二节 公共财政支出规模和结构	(31)
第三节 公共财政支出对经济的影响	(34)
第四章 财政购买性支出	(38)
第一节 购买性支出的概念和主要内容	(39)
第二节 我国的政府采购制度	(41)
第五章 财政转移性支出	(45)
第一节 财政转移性支出的概念和主要内容	(46)
第二节 我国的社会保障制度	(48)

第三篇 公共财政收入

第六章 公共财政收入概述	(61)
第一节 公共财政收入的概念和分类	(62)
第二节 公共财政收入规模	(64)
第三节 公共财政收入结构	(68)
第七章 税收收入	(77)
第一节 税收概述	(78)
第二节 税收制度的构成要素	(81)
第三节 我国的税收制度	(84)
第四节 国际税收	(89)

目 录

第八章 政府非税收入	(96)
第一节 政府非税收入概述	(97)
第二节 政府非税收入规模	(99)
第三节 政府非税收入管理	(102)
第九章 政府国债收入	(110)
第一节 政府国债收入概述	(111)
第二节 国债制度	(115)
第三节 国债规模	(121)
 第四篇 公共财政管理	
第十章 政府公共预算管理	(127)
第一节 政府公共预算概述	(128)
第二节 政府公共预算程序	(133)
第三节 我国的国库制度	(136)
第十一章 公共财政管理体制	(143)
第一节 公共财政管理体制概述	(144)
第二节 我国现行财政管理体制	(146)
第三节 政府间转移支付制度	(150)
第十二章 财政政策与货币政策	(155)
第一节 财政政策	(157)
第二节 货币政策	(162)
第三节 财政政策与货币政策的协调配合	(169)
参考文献	(180)

第一篇

公共财政绪论

第一章

市场与政府

本章学习目标

通过本章学习，你应该能够：

1. 了解市场经济及其特征
2. 理解公共产品和公共需要的概念和特征
3. 掌握市场失灵的表现
4. 理解政府与市场的关系
5. 构建“市场运行—市场失灵—政府干预”的思维方式

本章重点难点

1. 公共产品的概念和特征
2. 市场失灵的表现
3. 政府与市场的关系

导入案例

公民应获得越来越多的公共产品

中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见，描绘了我国到 2020 年的医疗改革方向和框架，确立了“把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供”的改革基本原则，明确了政府在提供公共卫生和基本医疗服务中的主导地位，引发了社会广泛关注。

把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，这在新中国历史上是第一次。基本医疗卫生服务成为公共产品，也意味着其将成为人民基本权利的一部分，要被全民公平享有，制度一经确立，就具有了长期稳定的特征。由政府主导的回归公益性的基本医疗卫生制度，不仅符合医疗卫生事业的基本属性，也是很多国家的通行做法。

中国人均 GDP 已经超过 3000 美元，国际经验表明，这样一个时期正是一个国家公共产品需求快速扩张的时期。人们对公共产品的需求越来越多，对政府的要求也越来越高。我们并非无视各级政府已经承担的许多公共服务职能，以及向社会提供的无以计数的公共产品，如城市的公共交通、水、电、气和一些公用设施等，但从满足人们对公共产品的需求来看，公共产品的提供仍有广阔的空间。

在现实生活中，公共产品的提供或多或少存在不足，比如对教育的投入不足，提供的社会保障类公共产品短缺，对贫困人口的社会福利与救济程度偏低；公众的信息需求激增，但相关信息公共产品的供应在数量、时效性、准确性和权威性方面，还不尽如人意。另外，农村与城市在公共产品提供上也存在很大差距。在偏远地方，有的不通自来水，有的不通公路，还有的不通电话，等等。这些问题都严重影响了人们对公共产品的平等享受，也影响了社会经济的全面发展。

新医改方案不仅为我们提供了思考医改问题的平台，同时也为我们提供了思考公共产品提供问题的平台。

（资料来源：《长江日报》2009.4.8）

那么，什么是公共产品？公共产品应该由政府提供还是市场提供？

第一节 市场经济与市场失灵

一、市场经济

（一）市场经济的概念

市场经济是一种高度发达的商品经济运行形式，是一种以市场为中心来组织社会经济活动、以市场机制为资源配置基础的经济运行方式。市场经济的基本原则是亚当·斯密在其经典著作《国富论》（1776年）中提出的。亚当·斯密极力推崇市场机制这只“看不见的手”，他认为，要增加一国财富，最好的经济政策就是给人们的经济活动以完全的自由。市场机制是由供求、价格与竞争三个要素构成。供求是市场机制的基本要素，价格是其核心要素，竞争是市场发挥作用的重要条件。市场机制的三要素之间相互联系、依存，共同发挥合理配置资源的作用。

（二）市场经济的特征

第一，自主性。在市场经济中，参与市场活动的各市场主体包括自然人（劳动者和消费者）与法人。在市场交易中，最主要的市场主体是经济实体，即各类企业。企业作为市场主体，其自主性包括三个方面：一是经营自主，即具有独立的民事行为能力，能自主地作出经营决策；二是利益自主，即其利益目标、利益追求、利益实现和利益分配在法制范围内由自己负责，并受法律保护；三是产权自主，即拥有不与任何组织或个人发生纠纷的独立财产的所有、支配、收益和处分的权力。没有拥有这些自主性的市场主体，就没有真正的市场经济。

第二，竞争性。在市场经济中，市场主体之间存在着多方面的竞争，如价格竞争、质量竞争、服务竞争等。其中，价格竞争具有关键的意义。价格既是反映供求关系和竞争力度的信号，又是调节供求、决定盈亏从而改变资源配置的主要手段。价格信号充分反映了产品及资源的稀缺程度，社会资源的配置则根据市场供求关系和价格的变化来调整，从而形成资源配置的市场性。竞争的存在是市场运行得以延续，社会资源得以有效配置的前提。没有竞争的经济不是市场经济。

第三，平等性。市场经济中，各交易主体之间的交易是自愿的，而且是平等的。在这里，没有高低贵贱之分，没有社会地位的差别，只有等价交换的原则。交易主体

之间的竞争也是平等的。这里的平等体现为公开、公正和公平。其中，公开是关键。公开，就是要求交易主体双方按照透明的通行原则进行竞争。只有公开的竞争，才能保证公正和公平。平等性可以说是商品经济、市场经济的灵魂。

第四，开放性。在市场经济中，市场应向所有的生产者、经营者和消费者开放，向不同所有制、不同规模的企业开放；不仅向国内市场开放，而且向国外市场开放。只有开放，才能把国内市场统一起来；才能把国内市场和国际市场联系起来；才能达到更合理地配置国内、国外资源的目的。

二、公共需要与公共产品

（一）公共需要

1. 公共需要的概念

公共需要是与私人需要相对应的概念。社会公共需要是处于一定发展阶段上的社会成员维持自身生存和发展必然产生的对于社会公共职能和公共事务的需要。它反映着人类作为“集体”存在和发展的需要或者说社会成员的集体需要。这种需要难以通过个人或家庭的途径来满足，只能通过政府来实现。

2. 公共需要的特征

相对于个人需要、家庭需要和生产单位需要而言，公共需要具有以下特征：

（1）公共需要具有不可分割性。因为公共需要既不是人人有份的个人需要，也不是个人需要的简单数学加总，所以，社会公共需要只能由政府集中提供而不能分割到每个人来提供。例如国防、环境保护等社会公共需要，就只能由政府通过政府机构的活动来集中提供。

（2）公共需要具有共享性。政府为满足社会公共需要而提供的公共产品和服务由社会成员共同享用，一个或一些社会成员享用该公共产品和服务时并不排斥其他社会成员同时享用。例如，航海中的灯塔，任何一艘过往船只均可使用它所发出的光芒导航而不排除其他船只同时使用。

（3）公共需要具有外部性。由政府为满足公共需要而提供的公共产品和公共服务，人们在享受的时候并没有支付相应的费用或没有按市场经济的规律支付等价的费用，因而带有明显的外部性特征。

（4）公共需要具有层次性。社会本身是一个复杂的系统，它可以分为范围大小不同的若干层次。在我国，按照政府级次的划分，社会公共需要可以分为全国性公共需要和地方性公共需要。各级政府都为特定范围内的公共需要提供公共产品和服务。

（5）公共需要具有非竞争性和非营利性。在市场经济条件下，满足社会公共需要的公共产品和服务往往无需付出代价或只是支付低于产品和服务成本的少量费用，就可以享用，具有非竞争性和非营利性。因此，社会公共需要不可能通过市场提供和满足，只能通过政府来提供。

（二）公共产品

1. 公共产品的概念

公共产品是指可供社会成员共同消费的产品，即满足社会公共需要的产品。这些产品在每一社会成员消费时不会导致其他社会成员对该产品消费的减少。因此，这类产品可同时为众多社会成员享用，但产品的成本和效用却不因消费者人数的变化而改

变。最典型的公共产品有国防安全、社会治安、气象预报等。公共产品是和私人产品相对应的。私人产品是满足个人需要的，通过市场供给，而公共产品是满足社会公共需要的。在社会经济生活中，公共产品不能由市场来提供，只能通过政府公共财政支出来保障。

2. 公共产品的特征

(1) 非排他性。非排他性也称为消费上的非排斥性，是指这类产品在技术上不易排斥众多的受益者的消费。也就是说，当某人消费这类产品时，他无法排斥其他人也同时消费这类产品。在国家法律制度的许可范围内，人人可以享受因公共产品的提供带来的任何利益。例如，每个公民都可以无差别地受益于国防所提供的安全保障，每个人都可以从天气预报得到有关的气象信息。当一个人享受城市优美环境所带来的身心健康时，并不排斥他人也享受优美环境带来的好处。

(2) 非竞争性。非竞争性是指公共产品可以提供给任何人消费，每一消费者的消费并不影响其他消费者的利益，这种消费无需通过竞争来实现。因此，公共产品的边际成本为零，即每增加一个公共产品的消费者，政府并不需要相应增加一定的成本投入。同时，由于公共产品的消费是共同消费，每个消费者的消费都不会影响他人消费的数量与质量。例如国家在国防安全、社会治安、环境保护、气象预报等方面提供的服务不会因为增加消费者而影响全社会国民的利益；又如公共电视台的节目对任何人都是开放的，它不会因为电视机的增加而使那些原来可以收看到电视节目的人变得收看不到，或者变得影像模糊。因此，这类产品的消费不具有竞争性。

公共产品的非排他性和非竞争性使公共产品的提供不可能像私人产品那样通过市场竞争来实现。同时，这种能为任何人享用的公共产品必然难以给提供者带来直接的经济利益，因此，公共产品的提供是任何私人企业都不能接受的。然而从整个社会角度看，公共产品是社会稳定与发展及国民福利增长的需要，因此，公共产品只能通过政府的活动由公共部门来提供。

3. 公共产品的分类

按照公共产品是否完全具备非排他性和竞争性这两个基本特征为标准来划分，可将公共产品分为纯公共产品和准公共产品。

(1) 纯公共产品。纯公共产品是指完全具备非排他性和非竞争性的社会产品。例如国防、社会治安、外交、行政管理、立法、司法、环保等都属于这类产品。

(2) 准公共产品。准公共产品也称“混合产品”，是指只具备上述两个特征中的一个，而另一个特征则表现不充分的社会产品，是介于纯公共产品和私人产品之间的公共产品。它既具有公共产品的特征，又具有私人产品的特征，较为典型的准公共产品是具有拥挤性的公共产品，即指那些随消费者人数的增加而产生拥挤，进而会减少每个消费者可以享用的公共产品的利益。例如，政府建设一条公路，人人都可以使用，在一定范围内，公路上增加一些车辆或行人不会增加公路的边际成本，但当车辆和行人增加到造成公路十分拥挤时，为保证公路的正常运行就必须追加投入，或政府不得不对这种拥挤的公共产品消费进行一定的限制——通过收费来限制或改善公路的拥挤状况。在这里，公路的使用有了一定的排他性和竞争性，它不再是典型的公共产品，而是一种准公共产品。还有一些产品不具有明显的消费上的非排他性和非竞争性，但是具有明显的效益外溢性，如高等教育。由于大学容纳的学生人数有限，因而高等教