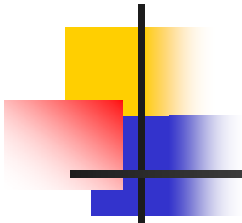


Public Administration

行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授



第十二章 公共财政

- 第一节 公共财政的职能与国家预算
- 第二节 公共财政支出
- 第三节 公共财政收入
- 第四节 公共财政政策



第一节 公共财政的职能与国家预算

- 公共财政的职能是指政府的财政活动在经济和社会中所固有的功能，是政府活动对经济的各个方面所产生的影响和变化的高度概括。
- 一、公共财政的概念
- 公共产品不可能通过市场来提供，只能由政府来提供。政府通过国家预算，以有别于市场的方式来提供公共产品，满足公共需要。公共财政是指，政府的经济行为中与国家预算有关的那一部分。



二、市场失灵与公共财政的职能

- 在市场机制下收入或财富分配的不公和宏观经济的某些失衡也不可避免，这都属于市场机制本身所固有的缺陷。这些缺陷会造成资源配置的低效率，收入分配的不公平和宏观经济的不稳定，这就是市场失灵（见本书第三章）。
- 市场失灵的客观存在，使政府介入或干预有了必要性和合理性的依据。为了弥补或纠正市场失灵，要求政府从多方面介入社会经济运行，以达到社会资源配置合理，收入分配公平及经济稳定发展的目的。由此，资源配置、收入分配和经济稳定发展也就成为公共财政的三大职能。



三、国家预算

- 政府的财政政策是通过财政收支来体现的，而政府的基本财政收支计划就是我们通常所说的“国家预算”。
- 国家预算是政府在财政收支上实现计划管理和规范化管理的重要工具。
- （一）国家预算的分类
- 从形式上，国家预算可以分为单式预算和复式预算。
- 从编制方法上，国家预算可分为增量预算和零基预算。



（二）国家预算的原则与构成

1、原则：

公开性。

可靠性。

完整性。

统一性。

年度性。

2、构成：

中央预算和地方预算。



（三）国家预算的程序

- 预算编制
- 预算执行
- 预算调整
- 决算



第二节 公共财政支出

- 一、公共财政支出概述
- 公共财政支出是指政府把筹集到的财政收入有计划地进行分配和使用，转化为政府实现其职能所需要的商品和劳务或其它支出的过程。它不仅是政府实现其职能的主要手段，还是国民经济发展重要的资金来源，实现社会公平的重要途径。



（一）公共财政支出的分类

- 按其是否有直接补偿，公共财政支出可以分为购买性支出和转移性支出。
- 按公共财政支出的项目，它可以分为基本建设支出、流动资金支出、支农支出、文教科学卫生事业支出、国防支出、行政管理支出及价格补贴支出等。
- 按国家职能，公共财政支出可以分为经济建设费、社会文教费、国防费、行政管理费和其他支出五大类。
- 按公共财政支出与再生产的关系，它还可以分为补偿性支出、积累性支出和消费性支出。
- 按公共财政支出的目的，它可以分为预防性支出和创造性支出。



（二）公共财政支出的原则

- 1、经济效益原则：指通过公共财政支出使资源得到最优化配置，使整个社会的效益最大化。
- 2、公平原则：指通过财政支出提供劳务和补助所产生的利益在各个阶层的居民中的分配应达到公平状态。
- 3、稳定原则：指公共财政支出应有助于防止经济波动过于剧烈。



二、公共财政支出的规模与结构

- （一）公共财政支出的规模
- 通常情况下，有两个指标可以衡量公共财政活动的规模，即财政收入占GDP（国内生产总值）的比重和财政支出占GDP的比重。一般来说，作为衡量公共财政活动的规模的指标，后者比前者更能说明实际情况。
- 对于公共财政支出的规模，或者说财政支出占GDP的比重，各个国家有所不同，而在同一个国家的不同历史发展时期也各不相同。

中国不同年份财政支出占 GDP 的比重

年份	财政支出 (亿元)	GDP (亿元)	财政支出占 GDP 的比重 (%)
1950	68	426	16.0
1960	654	1220	53.6
1975	821	2503	52.8
1978	1122	3624	30.9
1980	1229	4518	27.2
1985	2004	8964	22.3
1990	3084	18548	16.6
1991	6687	21618	15.7
1992	3742	26638	14.1
1993	4642	34634	13.4
1994	5793	46622	12.4
1995	6824	58261	11.7
1996	7914	67795	11.7
1997	9197	75147	12.2
1998	10798	78345	13.8
1999	13188	82067	16.1
2000	15887	89404	17.8

资料来源：《中国统计年鉴》各年数。

1870年-1997年各国政府支出占GDP的比重(%)

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1995	1997
瑞典	5.7	6.3	8.1	10.4	31.0	60.1	59.1	65.6	62.3
比利时	/	/	/	21.8	30.3	58.6	53.6	53.8	52.2
奥地利	/	/	14.7	15.2	35.7	48.1	48.6	52.5	50.7
法国	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	52.7	50.6
意大利	11.9	11.1	22.5	24.5	30.1	41.9	53.6	52.7	50.6
荷兰	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.2	54.1	51.4	49.1
德国	10.0	14.8	25.0	42.4	32.4	47.9	45.1	49.5	47.7
新西兰	/	/	/	/	26.9	38.1	57.5	46.8	45.9
挪威	3.7	8.3	13.7	/	29.9	37.5	49.7	47.6	44.7
加拿大	/	/	13.3	18.6	28.6	38.8	46.7	46.5	42.6
西班牙	/	8.3	9.3	18.4	18.8	32.2	42.0	44.8	42.2
英国	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0	39.7
爱尔兰	/	/	/	/	28.0	48.9	39.0	38.0	36.1
澳大利亚	/	/	/	/	21.2	31.6	34.8	36.2	35.5
日本	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.6	35.2
美国	3.9	1.8	7.0	8.6	27.0	31.8	32.8	32.9	32.0

资料来源: *The Economist*, Survey of the World Economy, Sept. 20th-26th, 1997;
OECD Economic Outlook, June 1998



(二) 公共财政支出的结构

- 政府的职能可分为经济管理职能和社会管理职能，与此相对应，公共财政支出也就形成了经济管理支出和社会管理支出。

1979年和2001年我国各类财政支出项目占财政支出总额的比重(%)

年份	经济建设费	社会文教费	国防费	行政管理费	其他支出
1979	60.1	13.67	17.37	4.92	3.94
2001	34.24	27.58	7.63	18.58	11.97

资料来源：《中国财政年鉴》(2002)，中国财政杂志社，2003年版。



三、公共财政支出的成本效益

- 所谓成本效益分析，就是针对政府确立的政策目标，提出若干实现这些目标的方案，比较各种方案的全部预期成本和全部预期效益的现值，通过分析，选择出最优的财政支出方案。
- 在进行成本效益分析时，需要注意的是，与私人经济部门所追求的利润最大化目标不同，政府进行经济决策是以社会效益最大化为目标的。所以，作为公共部门的财政支出，在分析其成本效益时，不仅要考虑有形的、直接的、内部的成本和效益，还要考虑到无形的、间接的、外部的及长期的成本和效益。



第三节 公共财政收入

- 市场经济条件下，政府是提供社会公共产品的部门，受资源稀缺规律的制约，政府要获得生产公共产品的资源，就必须花钱购买，这就形成公共财政支出。公共财政收入是公共财政支出的前提和条件，也是政府的各项职能得以实现的前提条件。
- 一、公共财政收入概述
- 所谓公共财政收入，是指政府为满足财政支出的需要，自家庭、企业所取得的一切货币收入总和，包括税收收入、公债收入、收费收入、国有企业收入、捐赠收入和其他收入。

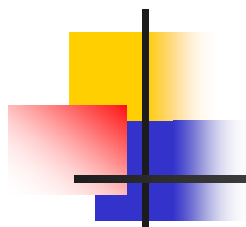


表 12-4 1979 年和 2000 年各类税收占税收收入总额的比重 (%)

年份	工商税收	关税	农业各税	企业所得税
1979	89.68	4.83	5.49	0
2000	82.39	5.96	3.70	7.95

资料来源：《中国财政年鉴》(2002)，中国财政杂志社，2003 年版。



公共财政的分类

- 以收入有无反复性为标准，可分为经常收入与临时收入。经常收入如税收、规费、公有财产及国有企业收入等；临时收入，是指不定期不规则取得的收入，如公债收入、赔偿金及罚没收入等。
- 根据财政收入的来源渠道划分，可分为直接收入与派生收入。直接收入，指政府的公产与公业收入；派生收入，指政府凭借其管理者身份获取的收入，如税收、各种罚没收入等。
- 以收入是否具有强制性为标准划分，可分为强制收入与非强制收入。



二、国家税收

■ （一）概述

■ 税收的定义：税收是国家为了实现其职能，按照法律预先规定的标准，强制地、无偿地取得财政收入的一种手段。

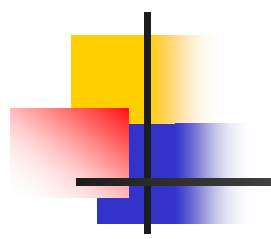
■ 税收的特征：强制性、无偿性和固定性。

■ 税收的分类：

按征税对象的不同，所有税种可分为所得税、商品税、资源税、财产税和行为税五大类。这是最重要、也是最基本的一种税收分类方法。

按税负能否转嫁，可分为直接税和间接税。一般来说，所得税，财产税属直接税，而商品税属间接税。

按征税依据不同，可分为从价税和从量税。前者指按征税对象的价格征税，后者按征税对象的数量、容量或重量征税。

- 
- 按税收与价格的依存关系，可分为价外税和价内税。凡税金作为价格组成部分的，称为价内税；凡税金作为价格之外附加的，称为价外税。也就是说，价内税的计税依据是含税价格，而价外税的计税依据为不含税价格。一般来说，价外税比价内税更容易转嫁。

按税收的征收权或隶属关系，可分为中央税、地方税和中央地方共享税。

- 税收的要素：

基本要素：纳税人、征税对象和税率。

此外，税收要素还包括：起征点与免征额、纳税环节、减税与免税等。



（二）税收的原则

- 1、公平原则：公平合理是税收的基本原则和税制建设的目标。所谓税负的公平，简单地说，是指不同纳税人之间税收负担程度的比较：纳税人条件相同的纳同样的税，条件不同的纳不同的税。
- 2、效率原则：这里的效率不仅包括征税过程本身的效率；而且包括征税活动对社会经济本身的影响。



（三）税制结构

- 我国的现行税种按课税对象可分为五类：所得税，主要包括个人所得税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税等；商品税，主要包括增值税、消费税、营业税、关税等；财产税，主要包括房产税、契税、车船税、遗产税等；资源税，主要包括资源税和盐税；行为税主要有土地使用税、固定资产投资方向调节税及耕地占用税等。



第四节 公共财政政策

- 公共财政政策也即宏观财政政策，它是指国家为实现一定时期既定的社会经济目标，依据经济规律而确定的财政行动方针和措施，借以指导财政活动，处理各种财政关系。
- 它贯穿政府经济管理活动的全过程，是由税收政策、支出政策、预算政策、国债政策等构成的一个完整的政策体系。
- 一、公共财政政策的类型
 - （一）根据财政政策对经济周期的反方向调节作用，可分为自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策。
 - （二）根据财政政策对社会总需求的影响，将其分为扩张性财政政策、紧缩性财政政策和均衡性财政政策。



二、财政平衡与财政赤字

- 财政平衡是指国家财政收入与财政支出相等，彼此正好相抵。
- 财政支出大于财政收入时，就会产生赤字。
- 财政赤字已成为一种世界性的普遍经济现象。
- 两种赤字类型：
 - 结构性赤字指发生在已给定的充分就业之上的赤字，也称为充分就业赤字。
 - 周期性赤字指发生在结构赤字之上的赤字，也就是全部财政赤字减去结构性赤字之后的余额。

中国 1981-2001 年的赤字总额及赤字率

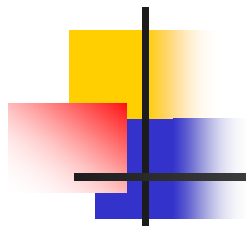
年份	赤字总额 (亿元)	GDP (亿元)	赤字占 GDP 的比重 (%)
1981	37.38	4862	/
1982	-17.65	5295	0.33
1983	-42.57	5935	0.72
1984	-58.16	7171	0.82
1985	0.57	8964	/
1986	-82.90	10202	0.81
1987	-62.83	11962	0.53
1988	-133.97	14928	0.90
1989	-158.88	16909	0.95
1990	-146.49	18548	0.79
1991	-237.14	21618	1.10
1992	-258.83	26638	0.97
1993	-293.35	34634	0.85
1994	-574.52	46759	1.23
1995	-581.52	58478	0.99
1996	-529.56	67885	0.78
1997	-582.42	74463	0.78
1998	-922.23	78345	1.18
1999	-1743.59	82068	2.12
2000	-2491.27	89442	2.79
2001	-2516.54	95933	2.62

资料来源：《中国统计年鉴》（2002），中国统计出版社，2003 年版。



三、公共财政政策与货币政策的配合

- 判断一项财政政策是否有效，就是看它的作用效果是否达到了预期的目标。由于现实问题的复杂性，政府在对国民经济进行宏观调控时，仅仅依靠实施孤立的财政政策，往往难以奏效，所以需要同时运用不同的宏观政策，其中最主要的是财政政策和货币政策。



谢谢!