

2006北大MPA考前辅导班行政学(8) PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/109/2021_2022_2006_E5_8C_97_E5_A4_A7_c72_109725.htm

第八章 公共财政管理第一节 公共财政管理概述一、公共财政的概念和特征公共财政，指的是仅为市场经济提供公共服务的政府分配行为。它是国家财政的一种具体存在形态，是与市场经济相适应的财政类型。公共财政具有四项基本特征：（1）以弥补市场失灵为行为准则。这一方面意味着市场要求公共财政的存在和服务，以弥补市场失灵，否则市场就无法正常运行；另一方面，则意味着公共财政只能在市场失灵的范围和领域内活动，对市场有效运行的领域不应介入。公共财政只有遵循这一行为准则才能既为市场提供必不可少的服务，又不至于对市场进行不应有的干预和侵犯。（2）为市场活动提供一视同仁的服务。公共财政在为市场提供服务的过程中，必须一视同仁地对待所有市场活动主体。这样，任何市场活动主体既不能依靠政府权力索取额外的价格和利益，也不至于因为政府干预而遭受额外的费用和损失。（3）非市场营利性。公共财政只能以社会利益作为其活动的直接目标，只能从事非营利性活动，不能直接进入市场追逐营利，否则，就会造成政府对市场不应有的干预和侵犯。（4）法治性。公共财政活动必须受到法律法规的根本约束和规范。这样，才能确保社会公众真正决定和支配政府的收入和支出，真正约束、规范和监督政府的财政活动，才能确保政府的行为遵循市场和资本的根本要求，才能确保政府的公共活动符合资本和私人的根本利益。这四项基本特征集中反映出公共财政鲜明的公共性质。在前资本

主义社会，国家财政已经存在并发生作用，如赋税制，政府组织大型治水工程等，但国家财政与国王（君主）个人收支是混合不分的，因此，这种财政只能算是家计财政而非公共财政。资产阶级革命后，封建王权被逐渐剥夺，国家财政收支活动才真正置于公共的范围加以运作。必须看到，在计划经济体制下，国家具有政治权力行使者和生产资料所有者的双重身份，财政收入活动是计划性的，直接服务于公有制经济，并且国家通过国有企业从事着大量营利性活动，这就决定了计划经济体制下的财政不是公共财政。所以，在非市场经济的条件下，不存在公共财政，自然也不存在公共财政管理。从西方国家的发展来看，公共财政管理只有200多年的历史。在我国，随着20世纪70年代末市场化改革的起步与发展，国家财政逐渐呈现出公共化的趋势，但是，至今为止我国仍未能建立起系统的公共财政框架，公共财政管理尚处在不全面、水平较低的发展阶段。

二、公共财政管理的概念及内涵

公共财政管理是公共部门为保证公共财政职能的履行，而对财政收支所进行的决策、管理、监督等活动的总和。它是公共管理的一个极为重要的领域，因为任何公共组织的管理活动都离不开资金的收或支。公共财政管理采用与企业财务管理相似的分析方法、技术和管理工具来进行资源配置与控制的活动的，但政府所具有的唯一的征税权、禁止权和惩罚权，使公共财政管理远不同于企业财务管理。总的来看，公共财政管理基本上包含了五个方面的内涵：（1）公共财政管理的主体是公共部门。（2）公共财政管理贯穿包括计划（预算）、资源取得、分配、监督等环节在内的全过程。（3）公共财政管理是一项技术性的活动。（4）公共财政管理技术是多

元的，各学科、各领域发展起来的管理、分析技术都有可能
在公共财政管理中得到应用。（5）公共财政管理的目的是为了
保证公共财政的基本职能得到最大限度的履行。三、公共
财政管理的总体目标公共财政管理的总体目标是保证公共财
政职能的全面履行。具体而言，公共财政管理具有三大目标
：（1）效率目标。即通过公共财政管理，有效地向公众提供
一视同仁的服务，满足社会公共需要，依据市场效率准则，
实现整个社会资源和要素在公共部门和私人部门之间的最佳
分配，实现政府支配资源的有效配置和市场效率损失最小化
的有机结合，进而保证和促进国民经济的持续发展。（2）公
平目标。即通过公共财政管理，运用税收、公共支出等手段
有效地对国民收入、财富和社会福利进行再分配，通过转移
支付，缩小收入及财富积累上的分化差距，帮助社会弱势群
体，为社会最贫困阶层提供基本生活保障，实现社会相对公
平。（3）稳定目标。即通过公共财政管理，有效地保持社会
总供给与社会总需求的基本平衡，实现充分就业、物价稳定
及国际收支平衡，保证宏观经济的稳定增长，避免经济波动
。公共财政管理的三大目标之间既统一又矛盾，说它们统一
，是因为它们都是以效率为前提条件，只有真正实现了效率
目标，才能更好地实现公平目标和稳定目标；说它们矛盾，
是因为效率目标的实现有时会损害公平目标的实现，而公平
目标的实现也会在一定程度上损害效率目标的实现。四、公
共财政管理的地位公共财政管理虽然产生的时间仅200余年，
但已从各方面显示出其在公共管理诸领域中具有极为重要的
地位。（1）公共财政管理是对公共资源进行直接管理，这
必然使其在政府管理中具有核心地位。现代政府的基本职能

是解决市场失灵问题与促进社会公平，这只有通过资源的重新配置与社会财富的再分配才能达到，公共财政管理的方式、水平直接关系政府职能的实现，从而必然在政府管理中具有核心地位。并且任何公共管理，都离不开资金的支持，这就使公共财政管理部门处于公共组织权力关系的交汇点上，并获得了资源的“相对垄断权”，由此增加了自身的权力，其核心地位更加凸显。（2）在西方国家，公共财政的政治制度背景，使公共财政管理成为国家政治生活的最重要舞台之一。历史上公共财政是立法权与行政权相互斗争的产物，现代西方国家三权分立的制度强化了这种斗争，从而把公共财政管理（尤其是公共预算管理）进一步作为斗争的“竞技场”。（3）公共财政管理是一个变动性很大的领域，这使它较其他领域具有更多的活力。无论哪个财政年度，财政收支的数量都不会相同，公共财政管理的方式、力度也不相同。每年为实现财政收支平衡而采取的政策措施更是多样，而公众对于优质公共财政管理的压力又是如此之大，使得公共财政管理存在着更多的制度创新、技术创新的需求，并以一系列创新成果，如新公共部门会计准则的提出，公共投资技术的更新等，显现出这个领域的活力。（4）公共财政管理的每一次变革都成为公共管理重大变革的先导。公共财政管理是最富有活力的公共管理领域，近三四十年来，出现了一系列变革，例如，规划—计划—预算制度、目标管理、绩效管理等等，这些变革都在公共管理领域产生了巨大的“蝴蝶效应”。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com