# 析中国公共财政论之特色

来源：网络 作者：梦回江南 更新时间：2025-05-21

*\" 我国自己的公共财政论的提出，显然受到西方理论的强烈影响，是借鉴西方理论的结果，但它决不是单纯对西方理论的模拟和抄袭。从根本上看，这是立足于我国国情，针对我国财政的改革实践而形成的，有着鲜明的中国特色的理论。了解、分析和探讨这些特色，对于...*

\" 我国自己的公共财政论的提出，显然受到西方理论的强烈影响，是借鉴西方理论的结果，但它决不是单纯对西方理论的模拟和抄袭。从根本上看，这是立足于我国国情，针对我国财政的改革实践而形成的，有着鲜明的中国特色的理论。了解、分析和探讨这些特色，对于我国财政改革的顺利推进、财政理论体系的重构、财政学科的建设等，尤其是对于公共财政模式的构建实践，都具有重大的乃至根本性的意义。

一、有无“公共财政”的问题

是否存在“公共财政”，是我国构建自己的公共财政论所首先要回答的问题。这是由我国与西方所处的经济体制背景的差异决定的。

西方的公共财政论，是在市场因素已经历了数百年发展，市场经济体制已经建立，而公共财政模式也已经形成了的背景下提出的。因此，此时西方理论界要解决的，就不是公共财政的“有”和“无”的问题，而只需要对现存的公共财政现象进行理论分析，把握其运行机理和特性，以更好地指导现实的公共财政活动，就足够了。正因如此，作为公共财政论创立者的亚当·斯密，尽管分析的是政府如何为履行职能而收支，但却是从市场失效和“社会一般利益”等角度去把握和认识财政问题的，从而极为自然地以“公共性”（Public）一词去概括财政活动。对此，西方经济学界不仅丝毫没有提出质疑和反对，反而在其后的200余年间，“公共性”一直是定义财政现象的不可替代的用词。

我国的公共财政论，则是在改革开放还不到20年的背景下提出的。此时尽管政府已经明确了建立市场经济的改革目标模式，但并未提出建立公共财政的问题。此外，至今为止，公共财政模式都还没有建立起来。这些，都决定了我国财政理论界首先要解决的，是有无公共财政的问题。

公共财政是与市场经济相适应的财政模式，在明确了建立市场经济的改革目标模式之后，按理说是不应该发生有无公共财政之争的。然而，我国财政理论界对此的争论却是激烈的。其原因在于，一是几十年来我国财政界一直在反对、否定乃至批判公共财政，一是人们对市场经济的狐疑和否定态度在财政理论上的具体化。

为此，要建立我国的公共财政论，在有无公共财政的问题上，就必须创造性地回答以下的主要问题：

1．什么是公共财政？200余年来，西方财政学大体上都是将公共财政作为已知之物来介绍的。为此，它以“公共性”（Public）加诸于“融资”（Finance）或“经济”(Economy）之前，就给出了财政的定义，同时辅之以简单介绍各种财政现象，就回答了这一问题。而我国则必须进行详细的分析和说明并加以证明，为什么市场经济上的财政是“公共”财政，公共财政类型与以往的家计财政类型和国家财政类型有什么根本的区别，等等，从而得出了“公共财政是为市场提供公共服务的政府分配（经济）行为，是与市场经济相适应的财政类型”等结论。

2．公共财政有哪些基本内涵？西方的公共财政学有着鲜明的市场性，诸如政府及其财政不能侵犯市场，只能活动于市场失效领域，只能着眼于共同消费性质的活动，只能提供公共服务等分析，就是其集中体现。由于西方社会在数百年发展中早已自动做到了这点，其公共财政论只是对这些现象作简单的说明，而无需大量详细分析与阐述，更谈不上为此而争论。我国则不同。至今为止，不仅在实践上，就是在理论上，也远谈不上已解决了政府与市场关系、财政与市场关系。人们不得木大量探讨公共财政的基本内涵，详细分析了以下主要问题：什么是市场失效？为什么公共财政只能活动于市场失效领域？为什么公共财政必须对所有的经济成份一视同仁？为什么公共财政只能进行非盈利性活动？为什么公共财政必须是法治化的财政？等等。

3．公共财政有哪些基本的运行机理和活动方式？这是西方公共财政学关注的主要问题和重心，并构成了其最丰富的内容。诸如对各个税种和政府支出从效率与公平角度进行了详细分析，就是其最典型的表现。这部份内容是我国目前的公共财政论所缺乏的，有的也只是对西方分析的生搬硬套，因而是其薄弱之处。这是与目前市场经济和公共财政尚未建立健全，理论缺乏实践基础直接相关的。在明确了公共财政的改革目标模式之后，人们应当从“有无公共财政”的无谓争论中脱身出来，相信是能够在这方面取得长足进展的。

二、姓“社”姓“资”的问题

姓“社”姓“资”的问题，是我国改革中必须解决的重大理论和实践问题。这一问题在我国的财政学界争论是异常激烈的，它具体表现为关于“公共”与“阶级”、“剥削”关系的争论。

建国后几十年来，我国财政界一直对“公共”财政及其相关理论进行了强烈批判，认为它否定着财政的阶级性，是一种反马克思主义的财政观。这样，改革开放中对于我国公共财政论的构建，曾经遭受的典型非议，仍然是这种理论不讲阶级不讲剥削。应该说，如同市场经济姓“社”姓“资”问题一样，这也是加诸于公共财政头上的一道紧箍咒。不解决这一问题，公共财政是无法在我国立足的。

在改革开放中，人们逐步达成了市场经济不姓“社”也不姓“资”的共识。这就为公共财政姓“社”姓“资”问题的解决，提供了根本条件。公共财政是与市场经济相适应的财政类型。在市场经济下，公共财政服务于市场的平等交换和既定的产权关系，对于市场机制的充分发挥作用和资本的保值增值，对于市场经济的正常存在和运转，都提供着必不可少的外部条件。既然市场经济不存在姓“社”姓“资”问题，那么对公共财政来说当然也不存在这一问题。

公共财政姓“社”姓“资”的争论，并不仅仅是理论问题，而且有着很大的实践意义。它具体表现为我国财政制度逐步从原有的服务于国营经济和压抑私有经济，转到了对所有的经济成份一视同仁上来，从而极大地促进了我国经济的市场化进程。否则的话，如果这些年来我国政府继续通过财政手段在各个经济成份之间筑起一道人为的鸿沟，继续实行优待国有经济和公有经济，歧视私有经济和个体经济的政策，则市场化改革就是一句空话。

三、价值理论与国家学说的问题

财政是政府的分配活动或经济活动，因而任何一种财政理论，都直接间接地涉及到经济学的价值理论问题，涉及到国家学说问题，都必须建立在某一价值理论与国家学说基础之上。

对此，公共财政论也不例外。这恰好又成为我国建立公共财政论必须突破的基本难点之一，因为西方的公共财政论是建立在边际效用价值论和社会契约论，而不是劳动价值论和阶级国家观的基础之上的。后者是马克思所持的基本观点，而前者则不是。这样价值理论与国家学说问题，就似乎成为两道横亘于我国公共财政论之别的不可逾越的鸿沟。其实不然。这些问题，是可以随着我国改革实践的进展而逐步解决的。

从价值理论来看。边际效用分析深入到西方财政理论的每一领域和具体方面，成为其论证分析、建立数学模型和开展计量分析的理论基础。可以这么说，没有边际效用价值论，就没有现代西方公共财政学。这就对我国公共财政论提出了是否也接受该价值理论的尖锐问题。

应指出的是，公共财政论并不天然与劳动价值论相对立，因为亚当·斯密就是以劳动价值论，而不是以边际效用价值论来构建其公共财政论的。这就表明，至少我国也可以在劳动价值论的基础上来构建自己的公共财政论。

当然，问题到此并没有结束，这里还需要回答若干问题：一是如何看待西方的公共财政论最终都转到了边际效用价值论基础上来的问题；二是如何看待边际效用价值论与西方公共财政论高度吻合并发挥了巨大作用的问题；三是如何看待以边际效用价值论为基础的公共产品论与公共财政论的关系问题；四是我国财政学如何与国际通行的财政理论体系接轨的问题，等等。所有这些，其症结还是边际效用价值\" 论问题，因而我国的公共财政论仍然难以回避这一问题。

然而，这并不仅仅是财政理论，而是整个经济理论都面临的问题，是改革开放实践对整个经济理论提出的尖锐挑战。其典型的例子，是国民经济核算指标体系问题。改革中，我国从原有的工农业总产值等指标体系，改为采用国内生产总值（GDP）、国民生产总值（GNP）等指标体系。但这立即就涉及到价值理论的问题，因为前者是以劳动价值论，而后者则是以边际效用价值论为基础的。对此，我国理论界是试图通过创立社会劳动价值论来摆脱窘境，但至今尚未达成共识，因而问题仍远未解决。尽管如此，它丝毫也没有影响我国对于GDP和GNP等指标的采用。

由此可以得到的启发是，对于我国公共财政论的价值基础问题，是暂时可以存而不论的，而先重点解决构建公共财政模式这一实践问题。至于理论上的最终解决，则将依托于整个经济理论的发展，它不应当也无能力由财政理论来单独完成的。

从国家学说来看。西方的公共财政论显然是以社会契约论为基础的，尤其是其关于公共性的分析更是如此。当着人们从市场经济角度分析我国的公共财政问题时，它实际上是不成其为问题的，因为社会契约论实质上是与市场经济相适应的一种国家学说。众所周知，市场经济中人们的相互关系是契约关系，这是以契约关系来描述社会公众与国家关系的“社会契约论”的客观基础。在社会主义市场经济条件下，这种从社会契约角度来考察全体人民与政府关系的理论，就很难说是错误的。所以，就如“公共性”与“阶级性”是兼容的一样，“契约国家”学说与“阶级国家”学说也应是兼容的。这就是从市场经济的角度看，它是契约国家，而从生产关系的角度看，则它是阶级国家。

这一认识对于我国的市场化改革也将是具有重大作用的。这是因为，20余年的改革过程，也就晕我国从传统社会向现代社会转型的过程，是一个从“身份社会”向“契约社会”变化的过程。在这一过程中，企业从政府的行政附属物、个人从企业的行政附属物状态解脱出来，成为独立的市场主体。这是市场经济关系得以在我国形成和发展的根本条件之一。此时强调财政的公共性，承认社会契约论是一种从契约角度对政府与市场关系的理论归纳和概括，就是必要的了。

四、新旧财政理论的关系问题

作为改革开放中形成的一种新型财政理论，我国的公共财政论不仅需要解决如何借鉴和吸收西方理论的问题，而且还存在着如何对待我国原有的理论，吸收其合理成份的问题。这其中的焦点，则是公共财政论与国家分配论的关系问题。

我们认为，在这一问题上有两种截然相反的倾向都是不正确的。

一是将公共财政论说成是国家分配论的坚持和发展，即仍然将公共财政论说成是国家分配论的组成部份，而实质否定公共财政论。不管人们是否能够从公共财政论中找到与国家分配论的共通之处，也不管人们作出怎么样的努力以公共观去补充、发展和完善国家分配论，都无法改变这一事实，即国家分配论毕竟是国家分配论，而不是公共财政论。这点，几乎所有的人，其中包括作出这些努力的人们，也都是心知肚明的。否则的话，人们就不必一再强调要坚持和发展国家分配论，就不必作出巨大的努力，试图将公共财政论说成是国家分配论的组成部份了。

国家分配论和公共财政论产生于不同的时代，要解决的是木同的问题，有着不同的立论基础与经济体制背景，显然是两个不同的财政论。它们一个是立足于计划型的“国家财政”类型，而另一个则是针对市场型的“公共财政”类型而形成的，即一个是与计划经济相适应的财政论，另一个是与市场经济相适应的财政论。因此，两者显然是不同的财政理论。

一是将国家分配论与公共财政论视为是截然对立的两种理论，认为公共财政论的提出就是对国家分配论的根本否定，甚至得出国家分配论原本就是错误的结论。

其实，对于任何一种理论来说，其正确与否，从来都不是绝对的，其正确性从来都只能是依据特定的历史背景来判断的。因此，随着市场化改革的推进和发展，迫使人们重新认识我国的财政问题，得出了只有公共财政才是与市场经济相适应的财政类型的结论，从而形成了我国自己的公共财政论，但这并不等于说国家分配论就是错误的，并不等于就是对国家分配论的否定。

应当指出，国家分配论从“国家”的角度，详细地阐发与论证了在计划经济条件下财政的运作方式及其机理，对于当时的国家以计划形式全面配置社会资源，对于我国财政理论和实践的发展，对于我国经济建设的成就等，都发挥了不可替代的作用，而有着巨大的历史意义。然而，随着市场经济体制在我国的逐步形成，继续从“国家”的角度来认识和开展财政活动，就日益与市场化的实践相抵触了。为此，顺应着市场经济对财政理论提出的新要求，从“公共”的角度来把握和从事财政活动，来总结与归纳财政理论，是势所必然的。这就是公共财政论在我国出现的历史背景。

然而，如果由此而采取历史虚无主义的态度，完全否定和无视国家分配论的合理内核，也是不对的。在几十年的时间内，我国财政理论界对财政本质问题进行了大量的探讨，其中国家分配论关于财政本质的结论是正确的，因为现实中的财政就表现为是政府的分配活动。所以，公共财政就是公共性质的政府分配活动。不过，此时的“国家”或“政府”是不能随心所欲行事的，它必须服从于服务于市场，它从事的只能是公共性质的活动。

五、如何构建公共财政的问题

这是目前我国财政界应着重解决的，它涉及到两个方面的问题。

一是如何构建的问题。20余年的市场化改革，已使我国财政发生了巨大变化。税收、政府支出、公债、财政政策、财政体制和财政管理等所有方面，都明显地向国际通行的形式、做法与制度靠拢了。就这个意义可以说，我国公共财政的基本框架已大致形成了，即改革实践实际上已部分解答了这一问题。然而，基本框架的建成并不等于实质内容已经具备，因而至今为止还不能说公共财政模式在我国已经建成了。那么，什么是公共财政的实质性内容呢？

我们认为，只有真正的政府预算制度建成之日，才是公共财政实质上建成之时。西方的历史进程表明，公共财政模式是与政府预算制度相伴随而形成和发展的，正是政府预算制度为该模式的形成和存在提供了基本形式。政府预算制度的灵魂是法治化，而我国传统的国家预算制度恰好缺乏法治化的实质，因而它不是真正的政府预算制度。目前我国的财政改革重心已转到政府预算制度的构建上来，它意味着我国构建公共财政模式的改革开始进入实质性阶段。政府预算制度的改革，是我国财政公共化改革的关键步骤与核心内容，沿着目前的政府预算制度改革道路走下去，最终即可完成公共财政模式的构建任务。

二是如何对待我国财政的盈利性内容的问题。西方的公共财政是与私有制相伴随而形成的，从一开始就没有涉及盈利性领域。尽管几百年来国有经济所占比重大为扩大，但国有经济只不过是政府执行其公共政策，为市场提供公共服务的手段，而不是政府自己直接参与市场竞争，争夺市场盈利的手段，西方的国有企业基本上是非盈利性的。这种性质的国有经济无论其相对规模有多大，都不否定财政的公共性。

我国的国有经济则不同。我国是在国营经济占绝大部分比重的背景下进行市场化改革的，时至今日我国的国有经济仍由盈利性和非盈利性两大部分所组成，其中盈利性部分则是其主要的构成部分。这样，是否具有盈利性，就成为区分我国与西方国有企业的根本标志，并由此而导致了我国与西方社会经济的种种差异。

我国国有经济的这种状况，决定了我国财政直到目前为止，都包含着公共性和盈利性两大组成部分，从而导致了对公共财政问题的认识困难和混乱\" 。由于公共财政具有非盈利性，盈利性财政活动是不属于公共财政范畴的，这就产生了我国财政的改革目标究竟是单一的公共财政模式，还是双元财政模式，即我国财政是公共财政和国有资本财政统一体的争论。

近年来，我国提出了政府应当退出一般经营性和竞争性领域的改革目标，这将使得我国财政基本上不包括盈利性内容，从而国有资本财政也将不存在了。基于此，我们认为，公共财政是我国财政改革的最终目标模式。然而，政府退出一般经营性和竞争性领域的过程是复杂的，需要解决种种的矛盾和困难而旷时费日。在目前还没有退出的情况下，承认双重性质财政的现实存在，将财政的公共性部分与国有资本性部份区分开来，形成公共财政与国有资本财政并存的格局，是解决我国目前财政困难，根除财政混乱状态的根本步骤之一。这是因为，双重性质的财政活动混于一体，使得我国经济的市场性与非市场性两大部分通过财政直接混淆在一起，这是政府至今仍然插手和干预市场，市场经济体制仍然难以真正建立的根本原因之一。因此，双元财政是我国财政改革的过渡模式，只有经过它的中介，才能加快并最终实现财政的公共化。

六、名词之争的问题

名词和概念的分歧，还深深地卷入到关于公共财政论的争议之中，并对之产生很大的影响，有时还严重地混淆人们视听而导致困惑与迷惘。这在某种意义上也可以说是我国公共财政论所具有的特色之—。

这类问题首先是由财政本质之争引起的，是半个世纪来我国财政学界这一问题争论的继续。我国是在财政本质争论中，形成了自己独特的财政理论和观点，提出了诸如“国家分配论”。“剩余产品决定论”、“社会共同需要论”、“再生产决定论”等，产生了我国财政学中最深奥、理论性最强的内容和组成部份。但这一探讨有时也走向极端，出现了言必称财政本质的倾向，即只要一涉及财政基本理论问题，就不管对方是否探讨财政本质问题，都一概视为财政本质之争，都认为是对自己的财政本质观的否定。

至今回首过去的争论，可以感到许多观点并不探讨财政本质问题。典型的如“剩余产品决定论”和“再生产决定论”就如此，因为它们探讨的只是财政存在的决定性因素，其名称“决定论”就充分说明了这点，但却被当作财政本质问题争啊批啊地热闹了许多年。这点对于公共财政论来说也如此。公共财政论涉及的只是市场经济下的财政问题，而财政本质论要解决的则是“什么是财政”的问题，它涵盖多种经济体制，因而两者是不同层次的问题。为此，对问题的考察必须集中在和局限于市场经济这一背景，才能获得正确的答案，否则除了加剧理论混乱之外，是不会有什么结果的。

其次是由Public Finance一词引起的问题。“财政”一词是从Public Finance翻译而来的，由于其中Public的中文涵义是“公共的”，因而人们认为，“财政”一词本身就包含了“公共的”涵义，如果将Public Finance译为“公共财政”，则实质上是“公共的‘公共财政”’，是一种同义反复。由此得出的结论是，“财政”就是“公共财政”，“公共财政”也就是“财政”，两者是一而

二、二而一的，也就没有必要使用“公共财政”一词了。“名木正则言不顺”，如果“公共财政”连名称都是错误的，哪里还有什么公共财政及其模式！既然财政从来就是公共财政，几千年来包括计划经济时期公共财政部已存在了，哪里还需要进行建立公共财政的改革！公共财政论又焉能是正确的！

理论来源于实践，服务于实践，受实践的检验以决定其正误。改革开放前，我国形成了一整套与计划经济高度吻合的财政模式，当时财政活动都是围绕着如何满足国家直接安排和控制整个经济活动的财力需要来进行的。这种“国家”财政模式不能不被市场化改革所改变和否定，而转到与市场经济相适应的财政模式上来，由此而发生的种种财政变化，从总的看都可以用“公共性”来概括，从而昭示着我国向“公共”财政模式转化的必然趋势。可见，公共财政的改革目标模式，是根源于和产生于我国财政改革实践的。因此，从根本上看，我国的公共财政论是立足于我国财政改革实践而提出的。

既然如此，“财政就是公共财政”，“Public Finance只能译为‘财政’，而不能译为‘公共财政’”等提法，就不正确了。那么，为什么会出现这种错误呢？

我们认为，这是由于将 Public Finance作为分析的起点，并机械地绝对地理解之所造成的。

就“财政”而言，它是人们用以概括国家或政府分配活动的名词。就如同一个小孩出生了，父母给其命名，不管名字文雅还是粗俗都不改变问题的实质一样，人们给政府分配活动按上什么名词，也是不改变问题的实质的。简单地机械地从一个外文名词出发去定义财政范畴，并由此得出我国不存在“公共财政”的结论，显然是本末倒置，是分析方法和思维逻辑的错误，由此导致木正确的结论，就没什么好奇怪的了。

我国则不同。财政范畴在我国已存在了数千年，其中经历了多种经济体制形态，尤其是目前的改革，更是鲜明地表现出经济体制对财政类型的决定作用。这就很自然地要求我国理论界不仅从市场经济，而且还要从总体上对财政概念予以关注，从而产生了“公共财政”与“财政”的区分，这也是我国公共财政论的特色之一。

最后是关于“公共经济”[Public Economy（－ics）]的问题。这也是由西方理论所引起的，使人们陷入严重混乱之中的问题。极端者甚至认为只有“公共经济”，而没有“公共财政”，这样连“财政”也没有了，自我混乱达到了极点。

应当说，我国财政理论界从来是反对单纯的财政观点的。在市场化改革中，人们愈益认识到必须从经济角度去把握和分析财政问题，但这并不等于可以简单地以“公共经济”一词去替代“财政”。这是因为，从立足于、服务于和促进经济发展的角度去把握和分析财政问题，与财政本身就是“经济”，显然是两个不同的问题，是不能等同而论的。

西方国家之所以使用了“公共经济”一词，是有其理论根源和条件。而我国至今为止，都还不具有这一条件。

英语的Public Economy一词，来源于德语的 Staatswirthschaft即“国家经济”一词。这是一个组合词，其中staat就是“国家’，而wirthschaft则是“经济”，并且是经济学完整意义上的“经济”概念。德国的尤斯蒂比《国富论》早10年出版的财政学专著，其书名就是staatswirthschaft。在英国，稍迟的亚当·斯密则没以“经济”概念去界定财政活动，而使用的只是“收入”和“支出”等概念，即只是将财政说成是一种分配活动，而百余年后巴斯塔布尔使用的则是“融资”即Finance一词。

之所以形成这种“经济”与“分配”的分歧，是由他们各自所持之价值论决定的。德国学者在效用价值论基础上，认为国家活动是生产性的，从而国家收支活动被认为是一个完整的经济活动过程，因而尤斯蒂可以而且必须使用“经济”一词去概括财政活动。斯密所持的劳动价值论，使得他认为国家是非生产性的，财政只能是一种分配活动，这当然就不能使用“经济”一词了。至于巴斯塔布尔的财政定义未使用“经济”一词，则是英国财政学界直至19世纪末为止，仍未将已被经济学界广泛接受的边际效用价值论应用到财政\" 学上来的集中反映。

此后一直到1936年，“公共经济”（Public Economy）一词才在马尔科的《公共财政学基本原理》的英文译著中出现。值得注意的是，译者在这里不是将Staatswirthschaft译为“国家经济（State Economy），而是译为“公共经济”。到了50年代，“公共经济”一词开始为英语学术界广泛接受，这是英语财政学界此时已完全转到边际效用价值论上来的必然结果。

这样，英语的“公共经济”一词，就既是引入德语“国家经济”一词的结果，又加入了英语学术界自己的内容，即采用了“经济”概念，同时将“国家”改为“公共”，而形成了“公共经济”。因此，它只是经济理论变化在财政理论上的反映，是由此而引起的财政概念术语变化，并且强调了财政的“公共性”。这些不同的术语所概括反映的，仍是同一的客观范畴，这并不等于中文术语也必须相应发生变化，尤其是在我国的价值论尚未发生相应变化的背景下就更是如此。不了解这一变化的原因和过程，生搬硬套地以“公共经济”去取代“财政”概念，并由此推导出“公共经济”否定了“公共财政”的结论，反映的只是人们在学习和引进西方理论时的自我混乱和迷惘，对于现实的财政活动是没有什么意义的。

总之，建立市场经济体制是我国的伟大创举，构建公共财政模式则是其具体内容之一，这就是我国公共财政论必然具有自身特色的根本原因之所在。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn