# 建立公共财政理论体系应注意的几个问题

来源：网络 作者：紫陌红颜 更新时间：2025-06-08

*\" 摘 要：讨论公共财政问题，首先必须弄清公共财政的概念。公共财政是与私人财务对应的概念，是对政府财政的客观要求，公共财政不是市场经济体制下政府财政的特殊性质，而是政府财政的一般性质。公共财政实质上是对政府财政职能的定位，是从另外的角度对国...*

\" 摘 要：讨论公共财政问题，首先必须弄清公共财政的概念。公共财政是与私人财务对应的概念，是对政府财政的客观要求，公共财政不是市场经济体制下政府财政的特殊性质，而是政府财政的一般性质。公共财政实质上是对政府财政职能的定位，是从另外的角度对国家财政的定义。两者的主要观点并没有本质的分歧。我国建立公共财政理论体系应尊重不同社会条件下公共财政的特性；重视对转轨时期公共财政制度的研究；重视对我国公共财政应用理论的研究；实现我国公共财政理论的本土化；增强定量分析的针对性和实用性

关键词：公共财政；私人财务；政府财政；公共财政论；国家分配论

在我国，研究公共财政问题是近年来的事情，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，公共财政体制在我国是否适用，也成为广大财政理论和实际工作者共同关心的问题。笔者拟就公共财政的一些理论问题谈些自己粗浅的认识。

一、对公共财政概念的重新认识

讨论公共财政问题，首先必须弄清公共财政的概念。笔者认为：

（一）公共财政是与私人财务对应的概念，是对政府财政的客观要求

公共财政是与私人财务（财政）对应的概念，它是代表社会公共利益，为满足社会公共需要而进行的收支活动。这里的公共利益和公共需要是指广大民众的利益和需要。公共财政行为目的的社会公共性，是公共财政与私人财务的区别所在。从行为特征上看，公共财政是一种收入和支出活动，这构成公共财政与其他公共行为的本质区别。

显然，我们这里对公共财政概念的定义与传统说法有一定差异。按照传统观点，公共财政就是公共经济，就是政府提供公共产品的行为，由于政府的职能主要是提供公共产品，因此，公共财政几乎成了政府的同义词，这显然是不准确的。在这里，我们将公共财政表述为一种代表社会公共利益，为满足社会公共需要而进行的收支活动，是强调公共财政作为一种收支活动的行为寓意，也是突出公共财政作为政府实现公共利益和公共需求的一种工具和手段与政府本身在概念上的区别。

公共财政存在的基本前提是社会公共利益和这种利益的载体棗公共需要的存在，这是公共财政存在的一个必要条件，它在一定程度上说明公共财政作为公共利益和社会公共需要的实现手段存在的必要性。公共财政作为一种满足社会公共需要的收支活动，其实施主体是一定时期社会公共利益的代表者，在国家和政府存在的条件下，主体的责任自然应该由国家和政府来承担。因此，国家财政必然是公共财政。

国家财政的社会公共性首先是由国家和政府的社会职责和功能决定的。国家及代表国家的政府是社会管理者，当然也是社会公共利益的代表，体现公共利益并使之得到实现，是国家和政府的一项最为重要的职责，因此，国家财政必须是公共财政。不体现和实现公共利益和公共需要的政府财政是不正常的和有缺陷的。从这一意义上说，公共财政是对政府财政的一种客观要求。

（二）公共性是政府财政的一般性质

按照传统观点，公共财政是政府为社会提供公共产品的行为，它的产生和存在是市场机制天然存在的缺陷使然，也就是说，由于市场机制在配置资源方面有一些自身无法弥补的缺陷，因而需要政府出面通过提供公共产品的方式来对市场缺陷加以弥补。显然，这里是将市场经济当作公共财政存在的必要条件，也就是说公共财政是市场经济体制下政府财政的表现形式。对此，笔者有不同的看法。我们认为，公共财政不是市场经济体制下政府财政的特殊性质，而是政府财政的一般性质，因为体现和实现社会公共利益和公共需要是政府财政的共同出发点和归属，不论任何社会形态的政府财政都是如此，在这里所不同的只是由生产力水平差异决定的社会公共利益和公共需要的层次，以及由生产关系决定的公共利益和公共需要的范围。

这里可能会有一个疑问，即我国传统计划经济体制时期的政府财政涉足了大量私人财务的事务，它是否具有公共财政的性质，如有例外，如何解释公共性作为政府财政一般性质的论点。笔者认为，我国传统计划经济体制时期的政府财政仍然是公共财政。在这里，主要的问题是在计划经济体制下，私人的个别需要被控制到了最狭小的范围内，相当部分个别需要被异化为公共需要，或者被采取了公共实现的形式，正是这种私人需要的个别性与其实现形式公共性的不协调，才导致了计划经济体制在提供私人产品，满足个别需要方面的低效率，这种低效率正好从另一角度说明了计划经济体制下政府财政的公共属性。我们不能因为某种机制在操作上的不正常而否认机制本身的存在，同样的道理，我们也不能因为计划经济体制下政府财政代行了许多私人财务的职能而否认政府财政的公共财政性质。

（三）公共财政的意义在于对政府财政职能作了合理定位

之所以要强调政府财政的公共财政性质，是因为公共财政对政府财政作了合理定位，它明确了政府财政的职责范围和主要功能，在现代市场经济条件下，则将政府与市场配置资源的范围及其分工作了合理的划分。公共财政强调纳入政府财政范围的应该是具有公共利益和公共需要的事务，对那些私人利益和个别需要，政府只能为其正常实现提供外部条件，而不必直接参与其实现过程。因为私人利益和个别需要有其自身的实现机制，个人对自身利益的追求使私人利益和个别需要的实现具备了充足的微观动力，因而政府不必直接介入其实现过程；同时，个别需要所体现出的千差万别的个体偏好，使政府不能直接参与其实现过程；此外，个别需要的实现完全可以按照等价交换的原则在个人之间进行，这种等价交换的过程一方面满足了购买者对商品物质形态的个别需要，另一方面则满足了售卖者对商品价值实现的追求。与此不同的是，由于众所周知的原因，社会公共需要的满足很难按照等价交换原则来实现，其实现的责任只能主要由政府承担。可见，社会成员的个别需要的满足和实现不必也不能由政府财政来实现，而社会公共需要则应该主要通过政府渠道得到满足，政府财政实质上是为满足公共需要而存在的公共财政。公共财政界定了政府配置资源的范围，即政府财政直接配置资源的范围应该在公共需要的领域内，其意义在于对政府财政职能作了合理定位，它强调政府财政的社会公共性，并在概念上将政府财政与私人财务区别开来。

二、公共财政论与国家分配论的关系

近年来，随着公共财政理论在我国的传播和发展，公共财政论与在我国有广泛影响的国家分配论之间的分歧也以各种不同的方式表现出来。有些坚持国家分配论的人认为，公共财政否定了财政分配的国家主体性，是对政府财政职能范围的缩小和肢解。坚持公共财政论的人则将国家分配论当作与计划经济体制相适应的一种落后的、过时的理论，认为在市场经济体制下政府财政是公共财政，国家分配论已经不再适应我国的社会主义市场经济体制。

对以上两种观点，笔者都有不同的看法。我们认为，任何理论的产生和发展都有它特定的理论基础和实践背景，社会科学理论的产生和发展更要受特定时期、特定社会条件的制约，因此，我们很难说什么理论是先进的，什么是落后的，只要对社会经济发展有一定理论意义和实践价值，就值得去学习和研究，况且，国家分配论曾经在我国财政理论界有着最为广泛的影响，它对指导我国特定时期的财政实践发挥过积极的作用，尽管它的一些用于指导计划经济体制下财政实践的管理原则和理论已不适应市场经济的要求，但它的核心内涵棗摬普墓抑魈逍詳却仍然反映了财政活动的一般特性，因而并没有过时。这里必须澄清对国家分配论的两种误解：一是将传统理论当作国家分配论的全部；二是将国家分配论误解为由国家统揽一切分配的理论。其实，在传统体制时期产生的国家\" 分配论的理论观点只是其在特定时期，根据特定的实践背景提出的理论，而不是国家分配论的全部，它也可以根据社会主义市场经济体制对国家和政府职能转变的要求，继续研究和提出指导社会主义市场经济条件下的国家分配理论；国家分配论也不是由国家统揽一切分配的理论，它只是强调财政分配中的国家主体性和主导性，在这种主体性和主导性的基础上，国家分配的范围是由一定时期国家职能范围决定的。从这一意义上说，国家分配论也没有过时。

在我们看来，国家分配论和公共财政论两者的主要观点并没有本质的分歧，不同的只是其强调的侧重点，比如国家分配论强调财政行为主体，公共财政论强调财政行为的目的和范围；国家分配论突出财政产生与国家产生的本质联系，公共财政则突出国家作为公共利益的代表与私人财务在活动范围和原则上的区别。在这种外在形式差异的背后，两者的基本立足点却是相近甚至是相同的。表现为，摬普之所以成为公共财政是因为它是一种代表公共利益、实现公共需要的财政活动，在国家存在的条件下，这种财政活动的主体当然只能是国家和政府，因为国家和政府是公共利益的当然代表，公共财政实质上是对政府财政职能的定位，是从另外的角度对国家财政的定义。可见，公共财政论也是以国家主体为基本立足点的，这一立足点构成公共财政论和国家分配论最本质、最关键的共同点。在这一共同的基本点上，公共财政并不会缩小国家财政的范围，也没有肢解政府财政的职能，因为政府财政职能范围的变化是围绕国家职能范围的变化而变化的，在这里，起决定作用的是一定时期的经济体制及由之决定的国家职能的大小，而不是公共财政本身。在市场经济条件下，将计划经济体制下由政府承担的私人需要的实现归位于市场，使社会公共需要和个别需要都有其稳定的、更有效率的实现机制，并建立以弥补市场缺陷，为市场机制正常运作提供外部条件的公共财政运行体制，是经济体制改革对政府职能转化的要求，也是对政府财政职能所作的合理定位，这并没有否定财政的国家主体性，也没有肢解政府财政，而是按照市场经济条件下政府职能范围及由之决定的公共需要的范围调整了传统体制下政府财政职能越位和缺位的状况，将政府财政的职责和功能规范在公共服务领域，使其更加合理和完整。

三、我国建立公共财政理论体系应注意的几个问题

（一）尊重不同社会条件下公共财政的特性

根据上述分析，我们可以得出我国财政应该是一种公共财政的结论，特别是在社会主义市场经济条件下，我们更应该重视政府财政的这种公共特性。对这种公共特性的研究西方发达国家已经有很长的历史，取得了很多科学反映公共财政运行一般规律的研究成果，这些成果是人类的共同财富，因而也是我们在研究公共财政理论时应该尽量去学习和借鉴的。但是，笔者不赞同目前学术界普遍存在的一种倾向，即过分强调不同时期、不同社会条件下公共财政理论的共性而忽视其特殊性的倾向。我们认为，由于生产力水平和经济基础不同，公共财政理论所参照的实践基础也不相同，因而在生产力发展水平不同的国家，以及同一国家的不同时期，受社会经济条件的影响，公共财政理论也会有一些差异。我国是一个正在从计划经济体制向社会主义市场经济体制转换的发展中国家，生产力水平较低，市场经济的微观基础尚不完善，市场机制也正在发育过程中，政府和市场在资源配置中的互补关系和相应的机制也远未理顺和形成，由此决定了我国的公共财政理论研究应该体现自己的特点。那种过分强调公共财政理论的共性，忽视和否定其不同的实践基础，在理论研究上局限于对西方财政经济理论的简单传播，甚至在表达方式上也模仿西方公共财政学是不可取的，也是十分有害的。这就要求我们在学习和借鉴西方科学的管理理论和方法的同时，本着实事求是、一切从实际出发的科学精神，以我国的基本国情为实践基础，探讨和创立符合我国社会主义市场经济要求的公共财政理论，并以此为我国的公共财政实践提供指导，这才是目前我国财政理论工作者面临的最重要的任务。

（二）重视对转轨时期公共财政制度的研究

近年来，我国财政理论界对适应社会主义市场经济的公共财政理论的研究取得了一定成果，但却在一定程度上存在实践起点选择上的误区，即往往将目标体制作为理论研究的实践起点，按照西方公共财政理论的一般原理，设计出完善的市场经济体制下的公共财政管理模式，并试图照搬这种模式去解决特殊体制时期的特殊问题，其结果当然收不到好的效果。我们认为，对目标体制下公共财政管理模式的理论研究是非常必要的，但它远不是当前公共财政理论研究任务的全部。目前我国正处于计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中，这种转轨的实践是中国所特有的，转轨过程中的社会经济矛盾及其表现形式既不同于计划经济体制时期，也不同于目标体制时期，具有很多特殊规律。因此，在旧的运行系统及其管理规则正逐渐失效，新的体系及其规则尚未完全建立起来的特殊历史时期，政府财政应该实行怎样的管理模式，面对经济运行机制的某些特殊矛盾，政府财政应该采取怎样的政策，政府如何应用财政手段来促进经济体制改革的进程，在建立目标体制的过程中政府财政如何发挥积极作用等等，这些实践问题是西方现成的公共财政理论所无法解决的，需要我们在理论上进行开创性的探索和研究，并形成有针对性的、系统的理论，为解决实践问题提供正确的指导。这就要求我们正确选择财政理论研究的实践起点，重视对转轨时期社会经济规律和公共财政规律的研究，使政府财政在建立社会主义市场经济体制的过程中能发挥更好的作用。

（三）重视对我国公共财政应用理论的研究

我国传统财政学研究重点更多地局限在对财政的产生和发展、财政的本质、职能和体系等基础理论问题上，过去形成的一些有较大影响的学术流派也主要侧重于在以上基础理论问题上独树一帜，并没有形成与其基本理论相配套的应用理论体系，使财政学这门应用性极强的学科总带有一些抽象、空洞的色彩，削弱了其为解决实际问题所应有的作用。近年来这种现象有所改观，但远未达到令人满意的程度。目前我们在财政应用理论研究方面存在许多问题：一是财政应用理论的研究仍然是零星分散，不成体系；二是财政应用理论的研究在时间上往往滞后于实践，缺乏必要的超前性，仅仅成为国家政策出台后一种撚皵性诠释；三是财政应用理论的研究往往侧重于对现行制度和体制的剖析，弱化了理论的创造性和客观性；四是财政应用理论的研究往往脱离中国的客观实际，在理论体系和政策措施上侧重于套用西方模式，使财政应用理论的成果缺乏针对性。以上财政应用理论研究中存在的问题直接影响了我国财政理论的正常发展，也成为我国财政改革往往滞后于经济体制改革要求的重要原因。因此，在今后对公共财政理论的研究中必须加强对社会经济实践有直接指导意义的应用理论的研究，使我国财政理论体系更加完善，也使我国财政理论研究能真正发挥推动社会经济发展的应有作用。

（四）实现我国公共财政理论的本土化

经济体制改革以来，由于我国的经济管理模式在向市场经济模式转化，因此，学习和借鉴西方发达国家的市场经济管理理论和经验成为理论研究的一项重要任务，这本身是无可厚非的。问题在于，我们在对西方财政经济理论的学习和借鉴过程中不同程度地存在着一些盲目和盲从的非理性现象，将正常的学习和借鉴引入歧途。这里有两种倾向尤其应该摈弃：一是重传播，轻研究，在自己的理论著述中往往肆无忌惮地抄袭西方理论，这不但对理论研究没有意义，而且败坏了理论研究的风气；二是重\" 形式，轻内容，仅仅将西方财政经济理论作为一种时尚，作为一种标榜自己学识的工具，不论是否有针对性，是否适用，盲目套用西方经济学的行文风格和表达方式，使一些理论著述文字晦涩难懂，甚至文理不通，让人不知所云。要使公共财政理论真正发挥其应有作用，必须强调其本土化问题，这是由公共财政理论作为社会科学理论的特点决定的。我们要广泛学习和吸收西方市场经济理论和公共财政理论，但对这些理论的学习不是盲目的照搬照套，也不是从理论到理论的简单传播，更不是将西方理论当作一种装饰外表的花环。在这里，学习的目的是消化、吸收并为我所用；是与中国的实践结合起来，发展成为具有中国本土特色的公共财政理论。我们强调公共财政理论的本土化，并不是对西方市场经济理论和公共财政理论的简单排斥，而是强调以我国的具体情况为理论研究的出发点，以解决我国的财政经济理论和实践问题为研究的目的，形成能体现市场经济一般规律和我国社会主义市场经济特殊规律的公共财政理论体系和观点。

公共财政理论本土化首先是其实践基础的本土化，这一点在前面已多次强调，也就是说我们进行公共财政理论研究的实践基础不是西方市场经济国家的财政经济实践，而是中国社会主义市场经济及其实现过程。我们的研究必须考虑中国现实的生产力水平及其对公共财政的承受能力；考虑中国的社会经济结构及其发展变化趋势可能对公共财政制度带来的影响；考虑中国长期实行的计划经济体制的惯性及由之决定的公共需求范围与西方国家的差异；考虑我国的政体及其决定的政府机构规模和结构；考虑中国特有的复杂的政企关系及其对公共财政体制形成和完善的影响等等。毫无疑问，实践基础的本土化，是公共财政理论本土化最重要的含义，是我们在公共财政理论研究中最应该重视的问题。

公共财政理论本土化的另一重要含义是行文风格和表达方式的本土化，这是一个容易被人忽视而又十分重要的问题。在前面我们曾经谈到，目前我国经济理论研究中有部分研究者盲目模仿西方经济理论的行文风格和表达方式，使其著述晦涩难懂，甚至文理不通，这不仅影响学习和研究的质量，而且也是一种不健康的文风。我们提倡在理论研究中保持本土化的行文风格和表达方式，也就是要按照汉语言的行文风格和表达方式来传导自己的学术思想和研究成果，写出中国人能看得懂的文章，对西方理论的翻译介绍也应该尽可能地符合汉语言的表达方式。这实际上是对我们的理论研究提出了更高的要求，只有真正弄懂了西方财政经济理论，并对中国国情有充分了解的人，才有可能真正做到用自己民族的语言来准确地表达异国的理论，也才可能在此基础上将西方理论消化吸收为自己的东西，并发展为自己的研究成果。可见，公共财政理论的本土化不但是一个行文风格和表达方式的技术问题，也是提高研究人员素质、端正研究作风、提高研究质量的问题。

（五）增强定量分析的针对性和实用性

定性分析和定量分析是财政经济理论研究的两种重要方法。以往我国传统财政理论研究主要采取定性分析的研究方法，改革开放以来，越来越多的理论工作者认识到定量分析在财政经济理论研究中的重要意义，并将其应用到自己的研究工作中。相对定性分析方法，定量分析具有对问题的描述直观、简捷，说服力强等优点，特别是对一些数量关系的描述和分析有十分重要的意义。但是，正如任何事情都有其局限性一样，定量分析也有其固有的缺陷，表现为定量分析是一种规范的分析方法，影响其操作的因素很多，为了便于操作，在使用时一般都需要有一些假定前提，或者舍象掉一些因素，将其应用于经济学研究中，难免会有一些局限，毕竟经济学是研究社会经济运行规律的科学，它所面临的对象是错综复杂的社会经济现象和关系，制约这些现象和关系的因素是客观存在、紧密相连的，因而也是难以舍象的。正因如此，在财政经济理论研究中对定量分析方法的使用应该是有条件、有对象的，它比较适宜于在分析和研究纯粹的数量关系时使用，而不适宜或不完全适宜在分析研究错综复杂的经济关系时使用。目前在我国财政经济理论研究中，由于过分崇尚西方经济理论，对定量分析方法的应用也有很多不健康的倾向：一是为了追求定量分析的形式，将一些简单明了、三言两语就能说清楚的问题演绎成一串串复杂的数理公式和图形，使简单问题复杂化；二是不顾研究对象的复杂背景和研究方法的适用性，不惜舍象掉一些影响研究结果的重要因素，用简单规范的定量分析方法来分析复杂多变的财政经济问题，将复杂问题简单化，其分析得出的结论也不可能具有科学性，用这种结论来指导实践，还可能给社会经济生活带来危害；三是在定量分析过程中，缺乏必要的推导过程和文字解析，甚至在推导分析中出现错误；四是在定量分析方法的应用上缺乏针对性和适用性，盲目追求理论分析的公式化、图式化和模型化，不管是否适用，是否必要，都要采取数学描述的形式，其结果，是将与社会经济实践紧密相连的财政经济理论变成远离实际的数学游戏，将丰富多变的财政经济关系变成简单刻板的数学符号，使本应让人们易于理解和掌握的财政经济理论变得晦涩难懂。必须重申的是，在这里我们并不是反对在财政经济理论研究中应用定量分析的方法，我们反对的是对定量分析方法的滥用和误用，反对的是那种故弄玄虚，故作高深，不讲针对性和适用性的不健康的学风和文风。同时，我们也强调，在公共财政理论研究中要处理好定性研究与定量研究的关系，并且，在使用定量分析方法时必须重视定量分析方法的针对性和适用性。

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