# 国家财政与公共财政模式关系辨析

来源：网络 作者：繁花落寂 更新时间：2025-05-21

*\" [内容摘要]将“public finance”定义为“收入、支出或其活动”失之过窄：将其定义为“政府所进行的经济活动”失之过宽，从而就公共财政内涵及其特征作了辨析。公共财政不是和国家财政并列的财政模式，而是国家财政在市场经济条件下的财政...*

\" [内容摘要]将“public finance”定义为“收入、支出或其活动”失之过窄：将其定义为“政府所进行的经济活动”失之过宽，从而就公共财政内涵及其特征作了辨析。公共财政不是和国家财政并列的财政模式，而是国家财政在市场经济条件下的财政模式。把国有资本财政放在公共财政之外，是需要重新研究的问题。

[关键词]公共财政；国家财政；财政模式；

公共财政制度是我国财政改革的长远目标，对于怎样恰当地对公共财政进行定位，理论界在某些方面还存在不同的意见，甚至不愿意使用“公共财政”这个名称。但是，无论从政府的财政规划方面，还是诸多财政杂志来看，“公共财政”这一称谓事实上已经越来越普遍化，被越来越多的人认可。因此，对于公共财政的界定，需要形成一个明确的意见，以适应现实的需要。

一、公共财政的一般界定

从本质上来看，公共财政与财政、国家财政并没有差别，都是特指国家进行的分配活动，都涉及财政收支、财政平衡、财政管理等内容。它们在中文名称上的不同，主要是翻译的问题，英文中的财政概念用“public finance”来表示，如果对其直译就成了“公共财政”。然而“finance”一词具有多种意思，可翻译为“财政”、“财务”、“金融”等，只有在其前面加一个“public”进行限定，才能明确地表示“财政”这一概念。可见，“公共财政”和“财政”都对应于“public finance”，二者并无本质区别。财政是国家进行的分配活动，本来就是公共性的，因此，在“财政”一词加上“公共”二字似乎有同义反复之嫌。

虽然从本质上看，公共财政与财政具有共性，但是，由于历史上认识偏差的原因，使二者出现了一定的差异。在改革开放很长一段时间，“人们习惯上把资本主义社会的财政称为‘公共财政’，而把社会主义财政称为国家财政，是生产建设性财政。这样一来，约定成俗，公共财政就成为资本主义财政的代名词，自然两者之间就有了根本的区别。”①另外，从相关的理论研究来看，公共财政的讨论多是西方财政学上的一些内容，由此可见，我国的公共财政研究在若干方面是与西方财政理论紧密联系在一起的。笔者认为，公共财政是“市场经济条件下的一种财政模式”。其主要原因可以从现实经济和财政理论两方面来认识。

政府的财政活动属于经济范畴，资本主义国家的基础经济制度是市场经济制度，按照马克思主义的观点来看，经济决定财政，因此有必要对西方国家的财政进行重新认识，不能把公共财政等同于资本主义财政。在我国建立社会主义市场经济体制的过程中，政府和理论界都认同了要构建适应我国特色的公共财政制度，那么，公共财政也就不可能是独立于国家财政之外的财政，而只能是国家财政的一种；是与我国原计划经济体制下所实行的财政模式不同，与市场经济体制相联系的财政模式。

之所以认为公共财政是国家财政在市场经济条件下的一种财政模式，还因为公共财政理论中的市场失灵论。无论从古典的自由主义理论，还是近代的政府干预主义，政府财政活动的主要目的都是为了弥补市场失灵。古典经济学的财政思想，来源于亚当。斯密在1776年出版的《国民财富的性质和原因的研究》一书中。其学派反对国家干预主义，主张实行“廉价政府”，一般都认为国家的财政支出不具有生产性，应该尽量控制，而让市场这只“看不见的手”来实现资源的优化配置，认为市场机制可以实现经济发展的各种目标。因而财政支出的范围仅限于市场机制无法作用到的国防、司法、公共工程、公共机关等方面。这一观点在西方持续了一百多年，财政一直也都限制在特定的范围内。

但是，20世纪初资本主义国家在自由市场经济条件下发生的多次经济危机，导致了严重的社会萧条和动荡。许多经济学家开始认识到古典的自由市场经济并不能自动实现资源的优化配置、经济稳定发展、充分就业等宏观经济目标。经济发展中存在许多市场自身不能解决的问题，即所谓的“市场失灵”。为了弥补市场经济的不足，英国经济学家凯恩斯建立了全新的政府干预主义理论。主张通过政府的财政支出来影响社会总需求，从而保障经济的平稳运行和发展。在20世纪中期，资本主义进入了一个“滞胀”时期，一些经济学派如供给主义、货币主义等派别又开始重视自由市场主义，他们认为政府的大量干预并没有带来比市场更多的效率，从而反对过多的政府干预，让市场自身去解决问题。

纵观西方市场经济国家的财政，其基本要点有：第一、政府财政的支出范围主要着眼于社会公共需要方面，不去干涉市场经济能够处理好的私人需要方面，不直接介入社会生产性领域，把社会资源配置的主要任务都交由市场去完成；第二、财政支出十分注重效益的提高，并采取各种数量方法如成本效益法、最低成本法等来进行财政支出决策，只有具有较大效益的项目财政才会介入；第三、预算管理制度化，市场经济条件下社会经济生活逐渐复杂化，财政本质上作为一种利益分配的关系，必须建立相应的法治制度，才可能保障财政分配达到预期目的；第四、在财政体制上坚持分权制下的制衡，社会公共需要是有区域性的，政府提供的公共产品也具有地域性，地方政府在处理地方事务上比较有效率，所以，适当的分权有利于经济效率的提高，但是，各地之间又有很大差别，财力也各不相同，所以，权力也不能下放过多，还要保持一定的制衡力量；第五、坚持税收负担的最小化来设计税制，在设计税制的过程中充分考虑公平与效率的关系，尽量做到“税收中性”，在征税的过程中努力降低征管成本和纳税人的奉行成本。

二、公共财政（public finance）的内涵与特征辨析

关于财政（public finance）的定义，早期的西方学者认为，财政是政府收入和支出的管理，或者称之为政府资金的征收、使用和管理。我国传统财政学关于财政的定义，尽管表述各异，大体上还是概括为国家的收入和支出活动，甚或将收支活动等同于分配活动。在现代市场经济条件下的public finance，日本岸田俊辅在1978年的《图说日本财政》将其定义为“政府所进行的经济活动”②，美国马斯格雷夫在其1973年初版的《财政学理论与实践》一书中的序言中说：“财政这一名词，传统地应用于包含税收和支出措施的那套政策问题。这不是一个好名词，因为根本问题不是资金方面的，而是涉及资源利用、收入分配和就业水平的，不过这个名词已为人们所熟知，而且称之为公共部门经济所引起的误解将不会更少些。”他在该书1980年第三版中说：“本书论述公共部门经济，不仅包括其资金，而且包括它对资源利用的水平和配置，以及它在消费者之间的收入分配的全部关系。虽然我们的主题是归属于财政学的，但它涉及到问题的资金方面，也涉及到实物方面。而且，它不单纯是个公共经济问题。因为公基部门是在和私有部门相互作用之中运行的，所以两个部门都进入分析，不仅支出和税收政策的效果有赖于私人部门的反应，而且对财政措施的需要也取决于财政措施不存在时私人部门如何行动。”③而中国前财政部长项怀诚主编的《领导干部财政知识读本》一书认为，财政，也叫“国家财政”，是以国家为主体；通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动④。厦门大学张馨教授在《公共财政论纲》中的定义是：公共财政（public finance）指的是国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动，它是与市场经济相适应的一种财政类型和模式⑤。

总之，中外传统财政学基于时代的背景和条件，把财政定义为收入和支出，如以现代市场经济的观点考察，实在是太偏狭了，有的学\" 者将收支活动等同于分配活动更不足取。将财政定义为“政府所进行的经济活动”，表明public finance在现代市场经济条件下，已不限于财政收支及其管理，更不能限于货币资金管理，而要从政府与市场的相互作用，结合到资源的配置、收入的分配、经济的稳定，从宏观和微观的角度分析，强调财政是经济的一个范畴，甚至于用中文的“公共财政”来替代“财政”。但是，将财政定义为“政府所进行的经济活动”又失之过宽，因为无论中外，除政府的财税部门之外，央行、计经委、通产省、商务部等之类的政府所属机构，其经济活动断然不属财政。反观项怀诚和张馨的public finance定义，将财政定义为政府所进行的某种（类）经济活动，则有其合理之处。所以，公共财政是市场经济条件下的财政，已为大家所公认，尽管理论界的描述尚不尽统一，问题的关键在于对分配活动或经济活动的进一步界定，它既是对财政活动的高度概括，又涉及财政活动的范围，关系到以公共财政为基点的公共经济及其财务管理等诸项活动的范围、目标与方式。

笔者认为，public finance是国家为了实现其职能，凭借国家的权力，参与一部分社会产品或国民收入分配所进行的一系列经济活动。

1.public finance的理财主体是国家，具体包括各级政府及其理财专职机关，其理财主体具有层级性。这里的各级政府包括中央政府和地方各级政府，政府又设置具体的理财机关，专司相应的理财职能，如中国目前的财政、海关、国家税务局和地方税务局系统等。

2.public finance活动的目的是实现国家的职能，过去理论界对国家职能的概括一般指政治职能和经济职能，这没有错，目前理论界关于公共财政的核心演化为满足社会公共需要，是有其道理的。如果说前者的关系链为：国家或政府的职能——社会公共需要——财政的职能——……；后者的关系链是：社会公共需要——国家或政府的职能——财政的职能——……。

那么，问题的症结之处在于国家职能和社会公共需要的关系。就国家职能而言，“横看成岭侧成峰”，其既可分为政治职能和经济职能，也可分为阶级性方面的职能（对外进行战争或防御、对内维护统治阶级的统治等）和社会性方面的职能（提供公共福利、优化资源配置、公平收入分配、稳定经济并有适度的经济增长等）。再就社会公共需要来看，社会的即公共的，社会的职能亦即社会公共需要的职能，在传统财政学描述的实现国家政治、经济职能中，是包含着社会公共需要的，只不过公共需要在不同的历史发展阶段（如资本主义发展初期和当代资本主义时期、我国计划经济时期和市场经济阶段等），其内容、范围、方式有所差异，并反映着不同的生产关系。以此观，前述关系链诚可为：国家或政府的职能——社会公共需要的职能——财政的职能——……。

3.public finance活动的根据（或依据）是凭借国家的政治权力、财产权力、行政管理权力和信用权力。政治权力即国家作为主权者的权力。马克思指出：“在我们面前有两种权力：一种是财产权力，也就是所有者的权力，另一种是政治权力，即国家的权力”⑥。政治权力为国家所独有，其主体就是国家，所以，政治权力即是国家作为主权者的权力。国家政治权力所涉及的对象范围，从地域的角度看，就是政治权力所能达的全部空间，如领土、领空、领海；从人员的角度看，就是该国所判定的公民或居民。政治权力在经济上实现的形式就是税收。

财产权力就是所有者的权力，所有者的权力不仅包括生产资料（含土地）的所有者权力，而且包括劳动力所有者的权力，其借以在经济上实现自己的形式，进一步分割为产业利润、商业利润、借贷利息、地租及工资等。由此可见，所有者的权力主体具有多样性，不仅包括国家，而且包括企业、单位和个人。就财政而言，这里的所有者权力主体就是国家，国家作为生产资料所有者权力或出资者的权力主体，以上缴利润形式参与国有资本及相关的资本组织形式的利润分配，在我国目前阶段，依国有经济的实现形式即经营形式的不同，进一步界定为直接上缴利润、国有股红息、承包费和租赁费等。（特殊的）行政管理权力，是就政府与市场的关系而言，若把政府也看作市场经济主体的一员，（特殊的）行政管理权力就是特殊的经济主体的权力，之所以特殊，在于其对象范围限于特定的对象、实施特定的管理所收取的规费和特许权使用费，其经济上的实现形式即是政府收费和政府性基金。至于国家的信用权力，不独体现在财政范围，央行行使的也是国家的信用权力。就财政而言，国家的信用权力在经济上实现的形式就是国库券或国债，或财政性贷款。就四种权力来看，政治权力和财产权力是财政依据的一般权力，行政管理权力和信用权力是财政依据的特殊权力。

4.public finance参与“分配”是过程而不是结果。如果把财政的结果归之于分配活动，这是正确的，但需明确的是，这是指社会再生产四个环节即生产、分配、交换、消费中的“分配”，亦即财政分配制约生产，生产又决定财政分配；财政分配与交换、消费相互影响、相互制约；财政分配与其他社会产品分配‘（如工资分配、价格分配、信贷分配、财务分配等）相互影响、相互制约。所以，从社会再生产的角度，立体的、多维的把握财政分配活动，是理解财政是一种分配活动的关键，但如果把财政分配活动仅仅归之于组织收支活动，则是有所偏颇的，是与现实经济情况不相符的。

5.public finance活动的结果是其一系列经济活动，具体包括组织收支活动、调节控制活动和监督管理活动等。这些经济活动的货币表现则为财政资金，具体包括财政收入和财政支出。

三、对公共财政模式的再认识

厦门大学张馨教授认为，公共财政是“与市场经济相适应的财政模式”⑦，中国人民大学安体富教授认为，公共财政实质是市场经济财政⑧，我们认为，只有在市场经济条件下，财政的公共性才真正取得独立、成熟、规范、完全的存在形式——公共财政，亦即市场经济财政⑨。所以，我们主张和赞同公共财政是市场经济条件下的财政模式这一观点，但公共财政这一财政模式和经济条件、国家财政是什么关系，显然有必要进一步研究。

理论界有一种流行观点认为，人类历史所存在的经济体制有三种类型，与此相适应，财政类型或模式也分为三种：自然经济——家计财政、计划经济——国家财政、市场经济——公共财政，应当说，这种分类有一定新意，但我们认为，既然财政就是国家财政、政府财政，公共财政就是国家财政的一种：市场经济条件下的财政，同理，国家财政中尚包括计划经济条件下的财政。

财政=国家财政 计划经济条件下的财政（生产建设财政或统收统支财政）

市场经济条件下的财政（公共财政）

顺便指出，理论界有人认为，国家分配论强调，财政本质也是“国家分配”，因而“财政”就是“国家财政”。还有同志认为，国家分配论是财政本质的理论，公共财政论是财政现象理论或财政模式理论⑩。笔者认为，国家分配论不应仅仅是关于财政本质的理论，国家分配论除本质论外，尚包括运行论、调控论、政策论等，当然，这些理论必然且必须随着条件的变化而发展变化，而发展了的国家分配论与公共财政论并不矛盾，所以，核心是要强化对市场经济这一条件的研究。

既然公共财政是市场经济条件下的财政，那么，与自然经济和计划经济相比，市场经济则拓宽和规范了财政关系涉及的经济主体和分配范围，财政关系的主体涉及到国内外市场的参与者，涉及社会经济生活的各个层面，财政分配范围不仅扩展到社会再生产的各个环节，而且扩展到国内外市场及市场作\" 用不到的范围。正因为如此，商品经济乃至市场经济，要求用法制规范财政关系的主体和分配范围，正确划分市场和财政各自作用的范围，凡是由市场能够解决好的，就让市场解决；财政转向市场作用不到或市场失效的领域或产品，凡市场管不好或管不了的，就由财政通过各种手段来管。与自然经济和计划经济相比，市场经济则改变了财政的运行过程，使财政关系的运行过程由经费供给变为经营管理，财政再分配也相应变为市场性的再分配和非市场性再分配相结合。这种变化，使市场经济条件下的财政关系运行不仅与自然经济中的财政关系运行有了原则区别，而且与计划经济中的财政关系运行也有了很大的区别，如果人们仍然用原有的某些理财思想来看待市场经济中的财政关系，必然要产生严重失误，造成财政运行过程的紊乱。所以，按照市场经济发展的要求，把财政关系纳入市场经济体制运行的轨道，是财政体制改革需要妥善解决的问题，诸如国库集中统一收付、部门预算、收支两条线、政府采购等应运而生。与自然经济和计划经济相比，市场经济则拓展了财政的职能，随着商品经济的发展和生产社会化程度的提高，财政的职能有了明显的扩大和调整。在市场经济条件下，市场在资源配置、收入分配和稳定经济发展等方面起着基础性的作用，而财政分配正是立足于这种基础，成为资源配置、收入分配、稳定和发展经济最有效的调节机制，可以加速或抑制经济发展的速度，引导生产经营方向，调整产业结构、产品结构和技术结构，公平分配收入，平衡社会总供给和总需求等。如果没有财政的“第二次”调节，那就只能任凭经济的盲目发展，使社会经济处于波动或混乱状态。所以，市场经济的发展，不仅为财政关系的发展创造了物质条件，而且扩大并强化了财政的职能，使财政关系在现代经济生活中占有举足轻重的重要地位。

①安体富：《论我国公共财政的构建》；高培勇：《公共财政：经济学界如是说》，北京：经济科学出版社2000年版。

②③王国清、程谦：《财政学》，西南财经大学出版社2000年版。

④项怀诚：《领导干部财政知识读本》，经济科学出版社1999年版。

⑤张馨：《公共财政论纲》，经济科学出版社1999年版。

⑦ 张馨：《公共财政论纲》，经济科学出版社1999年版。

⑧安体富：《论我国公共财政的构建》，高培勇：《公共财政：经济学界如是说》，经济科学出版社2000年版。

⑨ 王国清：《公共财政：财政的公共性及其发展》，《经济学家》。1999年第6期。

⑩转引自樊丽明等：《探讨财政改革，完善财政政策》，山东人民出版社2001年版。

主要参考文献：

[1]许廷星。关于财政学的对象问题[M].重庆：重庆人民出版社，1957.

[2]许廷星，谭本源，刘邦驰。财政学原论[M].重庆：重庆大学出版社，1986.

[3]刘邦驰，汪叔九。财政学[M].成都：西南财经大学出版社，1995.

[4]高培勇。公共财政：经济学界如是说[M].北京：经济科学出版社，2000.

[5]张馨。公共财政论纲[M].北京：经济科学出版社，1999.

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