# 对公共财政理论问题的再认识

来源：网络 作者：诗酒琴音 更新时间：2024-01-01

*\" 摘 要：将“publicfinance”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；...*

\" 摘 要：将“publicfinance”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；财政收支平衡不是收支之间的对比关系，而是量上的相互适应；财政在社会再生产中的地位不仅要考虑物质资料再生产，也应包括人口再生产。

关键词：公共财政；国家财政；财政模式；收支平衡；社会再生产

一、国内外关于公共财政定义的简析

关于财政（publicfinance）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，但大体上还是可以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publicfinance，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”①。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。”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。因为公共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。”

总之，就总体而言，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活动，如从现代市场经济的观点来考察则实在是太偏狭了；有的学者将收支活动等同于分配活动更不足取；而将财政定义为“政府所进行的经济活动”（表明pub licfinance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，结合资源的配置、收入的分配、经济的稳定，从宏观和微观的角度进行分析，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”）又失之宽泛，因为无论中外，除政府的财税部门外，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publicfinance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。目前问题的关键是对分配活动或经济活动进行进一步界定，它既是对财政活动的高度概括，又涉及财政活动的范围，还关联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。

二、公共财政定义申论

笔者认为，publicfinance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。

（一）publicfinance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，如我国目前的财政、海关、国家税务局和地方税务局系统等。

（二）publicfinance活动的目的是实现国家职能。过去理论界对国家职能的概括一般概指政治职能和经济职能，这没有错；目前将关于公共财政的核心演化为满足社会公共需要，也是有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———……；后者的关系链则是：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（如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（如提供公共福利、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。准此以观，前述关系链诚可表述为：国家或政府的职能———社会公共需要的职能———财政的职能———……。

（三）publicfinance活动的根据（或依据）是凭借国家的政治权力、财产权力、（特殊的）行政管理权力和（特殊的）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”[3].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到的全部空间，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。政治权力在经济上的实现形式是税收。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，也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可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，所有者权力的主体具有多样性，不仅包括国家而且包括企业、单位和个人。就财政而言，这里的所有者权力的主体就是国家，国家作为生产资料所有者权力或出资者的权力的主体，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的，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，其之所以特殊，还在于其对象范围是限于对特定的对象、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。

（四）publicfinance参与“分配”的是过程而不是结果。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有所偏颇，是与现实经济情况不相符的。

（五）publicfinance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”[2]；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[4]；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[5].所以，笔者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，显然有必要进行进一步的研究。

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，但笔者认为，既然财政就是国家财政、政府财政，那么，公共财政则是国家财政中的一种，即市场经济条件下的财政；同理，国家财政尚包括计划经济条件下的财政。

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”；还有学者认为，国家分配论是财政本质理论，公共财政论是财政现象理论或财政模式理论①。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。市场经济条件下，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，商品经济及至市场经济，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；财政则主要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转变为经营管理，财政再分配也相应转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。在商品经济中，财政的主要职能不仅是取得财政收入，保障经费供给，而且是对经济运行的控制、调节和社会利益的协调，尤其是在市场起基础性作用的商品经济中表现得更为明显；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。

四、公共财政涵盖所有的财政活动

这里讲的公共财政涵盖了所有的财政活动。1994年3月公布的《中华人民共和国预算法》第二十六条规定：“中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制”，第二十七条指出：“中央政府公共预算……”；1995年11月国务院发布施行的《中华人民共和国预算法实施条例》第二十条规定：“各级政府按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。”这里有两点值得注意：第一，把国有资产经营预算（或国有资本预算）、社会保障预算等作为和公共预算并列的内容和形式是人为缩小了公共财政的内涵与外延，其实这里的预算种类都应归属于公共预算，文中的“公共预算”应改为“经常性预算”为好；第二，从经济学的角度看，预算是狭义的财政，公共预算就是狭义的公共财政。有的学者认为，“在公共财政之外，还必然有一块活跃于经营性、竞争性领域的国有资本财政。而公共财政与国有资本财政这两个既互相区别又互相联系的有机统一体，就构成了我国国家财政的现实模式，即所谓的‘双重结构（或双元）财政’。”笔直认为，作为市场经济条件下的财政就是公共财政，则公共财政断然不等于“吃饭财政”，而是从属于国家财政的，至于“国有资本财政”这一提法是否科学、准确，这里暂不讨论，但国家政治权力、财产权力、行政管理权力和信用权力参与分配与再分配所进行的一系列经济活动，在市场经济条件下是归之于公共财政的，把“国有资本财政”作为公共财政的对立物，放在公共财政之外，是需要重新研究的问题。

五、财政收支平衡与马克思的有关论述

什么是财政收支平衡？理论界的表述不尽相同。其中一种重要的观点认为，财政（收支）平衡是指国家预算收入与支出之间的对比关系，这种观点进一步指出，收支对比不外是三种结果：收支相等，称为财政平衡；支出大于收入，称为财政赤字或预算赤字；收入大于支出，称为财政结余。显然，这种收支平衡的表述在逻辑上是悖理的。笔者认为，出现这种状况的原因在于对马克思的有关论述存在误解。在有关的财政学教科书中一般都引证了马克思的这段话，即“每一个预算的基本问题是预算收支部分之间的对比关系，是编制平衡表，或者为结余，或者为赤字，这是确定国家或者削减，或者增加税收的基本条件。”[6]笔者的体会是，马克思在论述编制预算时，可能出现平衡、结余、赤字三种对比关系之结果，这无疑是正确的，但马克思的字里行间并没有这三种对比关系之结果都是财政收支平衡的结论，重温马克思的有关论述是颇有意义的。

那么，该如何定义财政收支\" 平衡呢？笔者认为，财政收支平衡主要是指当年预算收入和支出在量上的相互适应。由于这种相互适应不可能做到绝对相等，所以一般所说的财政收支平衡是指当年收支大体平衡，略有结余或赤字的情况，即财政收支基本平衡。

六、财政与社会再生产

财政在社会再生产中的地位这一理论已为大家所熟知，它在分析财政在物质资料再生产方面是正确而完整的。但是，研究财政与社会再生产的关系，把人口再生产排除在我们的视野之外，又是不够完善的。事实上，恩格斯在1884年所著的《家庭、私有制和国家的起源》一书的序言中，明确提出了“两种生产”的观点。他指出，“生产本身又有两种。一方面是生活资料即食物、衣服、住房以及为所必需的工具的生产，另一方面是人类自身的生产，即种的蕃衍。”[7]社会再生产所包括的两种再生产是相互联系的，物质资料的再生产是人口再生产的基础和物质保证，人口再生产是物质资料再生产的前提和必要条件，在社会生产中，必须把二者统筹考虑，并取得两种生产的和谐发展。人口是生产者，同时又是消费者，它在社会再生产中处于重要地位。人口的素质直接决定着劳动生产率的高低，人口中的劳动者的数量也影响生产的发展程度，人口的数量和质量可以阻碍或加速生产的发展，且最终都要反映到财政上来。如果忽略了人口再生产，就可能导致财政分配只顾物质资料再生产；就可能导致财政支出中不重视人口素质提高方面的投资。只有正确认识物质资料再生产和人口再生产的紧密联系、相互促进关系，才能正确分配财政资金于两种再生产，合理配置资源，促进经济和人口的协调发展。事实上，财政收入、财政职能、财政支出、财政补贴、社会保障、预算体制等，无不与人口再生产有着密切的联系，但在我们的财政理论中尚未有充分的反映和概括。总之，财政分配在社会再生产中的地位不仅要考虑物质资料再生产，而且也应该包括人口再生产，这样才能使我们的财政理论更加完善，从而避免不应有的财政政策失误。

参考文献：

[1]项怀诚。领导干部财政知识读本[M].北京：经济科学出版社，1999.

[2]张馨。公共财政论纲[M].北京：经济科学出版社，1999.

[4]安体富。论我国公共财政的构建[A].高培勇。公共财政：经济学界如是说[C].北京：经济科学出版社，202\_.

[5]王国清。公共财政：财政的公共性及其发展[J].经济学家，1999，（6）。

[6]马克思，恩格斯。马克思恩格斯全集（第9卷）[M].北京：人民出版社，1957.67.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！