# 公共财政再分析

来源：网络 作者：水墨画意 更新时间：2024-04-09

*公共财政再分析 公共财政再分析 公共财政再分析 逐步建立公共财政框架，是今后一个时期我国财政改革的主要目标。但对什么是公共财政，为何要构建公共财政，目前还存在许多认识上的误区。只有澄清这些认识上的误区，才能创建实质意义上的公共财政。一、什么...*

公共财政再分析 公共财政再分析 公共财政再分析 逐步建立公共财政框架，是今后一个时期我国财政改革的主要目标。但对什么是公共财政，为何要构建公共财政，目前还存在许多认识上的误区。只有澄清这些认识上的误区，才能创建实质意义上的公共财政。

一、什么是公共财政

财政是国家(政府)为主体的经济活动(分配活动)，这在我国已经形成了共识，因此财政从来就是国家(政府)财政，这是财政的本质，或财政一般，问题的关键在于国家的性质不同，社会经济运行机制不同，决定着国家为主体的经济活动(分配活动)目的及达到目的途径不同。从而形成了不同的财政类型(模式)或称财政特殊。公共财政作为我国社会主义市场经济下财政改革与发展的目标模式，对其内涵的认识，必然要从社会主义市场经济环境入手。

社会主义生产的目的在于要最大限度地满足全体人民日益增长的物质文化生活的需要。问题的关键在于满足人们需要的资源总是有限的，要使有限的资源尽可能地满足人们的需要，效率是关键，是第一位的。要使经济活动符合效率的要求，必然要相应的效率装置，而迄今为止，市场机制是人们发现的使经济活动有效率的唯一装置。换句话说，在经济制度中，没有市场机制也就没有效率。但市场失败的存在决定着市场机制只能有效率地提供具有排他性和竞争性的私人物品，满足社会成员的私人需要，对社会成员个人需要图谱中的公共需要则无法有效满足，而公共需要又是社会成员个人图谱中客观存在的。既然市场机制无法有效提供，就只能通过某种非市场机制来提供。这种非市场机制在我国约定俗成称为财政机制。市场机制提供的满足私人需要的物品称为私人物品，与此相对应，财政机制提供的满足公共需要的物品称为公共物品。据此，在市场经济下，财政就是政府通过非市场机制提供公共物品满足社会公共需要的经济活动或分配活动。

问题到此还没有完结，关键在于资源稀缺的前提下，政府如何提供公共物品才能使社会成员的私人需要和公共需要得到最优满足，实现社会成员个人福利水平最大化，或者更明确地说，政府财政机制提供公共物品如何才能符合经济活动效率的要求?既然市场机制是使经济活动有效率的唯一装置，财政机制要符合经济效率的要求，其实质上也必然是一种模拟市场机制。财政采用模拟市场机制提供公共物品，实质上也就是要求按社会成员的意愿(偏好)提供公共物品。问题是社会成员众多，而公共物品只能统一提供，这就需要通过某种装置将社会成员个人对公共物品的个人偏好汇总成集体偏好。这就是说，在市场经济体制下要使社会成员福利水平最大化，政府财政机制提供公共物品满足社会公共需要必须按社会成员的集体偏好(大多数人的意志)进行，由社会成员对政府财政活动进行约束和规范。由此可见，公共财政就是市场经济体制下政府按社会公众的集体意愿提供市场机制无法有效提供的公共物品满足社会公共需要的经济活动或分配活动，而公共财政制度就是确保政府按社会公众的集体意愿提供公共物品满足社会公共需要的经济活动或分配活动的基本规则。

二、如何正确理解公共财政

上述公共财政的简单定义中，实际上包含着十分丰富的内涵。对此应从以下几个方面来理解：

1．公共财政是一种着眼于满足社会公共需要的经济活动或分配活动。这里的分配指广义的分配，包括资源配置、收入分配。最优满足社会公共需要构成公共财政的出发点和归宿。社会公共需要决定着公共财政的存在，决定着公共财政的活动范围和活动效果。公共财政则着眼于满足社会成员的公共需要，公共财政不应该成为超越市场的力量去满足社会成员的私人需要。

2．公共财政活动的对象是提供公共物品。有需要就要有供给，满足社会公共需要的供给途径就构成了公共财政活动的对象，这就是要提供公共物品。在这里，我们把政府公共财政为社会成员个人提供的各种产品和服务都称为公共物品。私人物品则由市场提供，公共财政不能够超越市场力量去提供私人物品，只能够提供市场无法有效提供的公共物品。

3．公共财政的核心是效率。效率是经济活动的核心，公共财政作为政府为市场提供公共物品满足社会公共需要的经济活动，其核心也是要解决效率问题。从计划财政转向公共财政说到底也是提高经济活动效率的必然要求。

公共财政的效率表现在两个方面：一是配置效率，二是生产效率或X-效率。配置效率指的是资源根据最终产品消费者的偏好和预算约束线配置，从而使私人和公共物品的资源配置都达到帕累托效率状态。从实践角度看，配置效率是指下列问题：公共部门是否生产选民所需要的服务(公共支出)水平和组合?选民在政治市场上是自主的吗?谁的偏好最重要?X-效率是从供给方来考虑的，指的是公共财政采用最好的方法和最有效的技术以最低成本生产公共物品。建立公共财政制度就是要最优化制度安排，确保配置效率和生产效率得以实现。

4．公共财政的立足点是非市场赢利性。公共财政立足于非市场赢利性包括三个层次：一是指公共财政活动范围立足于非市场竞争领域，不介入一般竞争性领域，不应“与民争利”；二是指公共财政活动立足于非市场竞争领域，也应立足于非赢利性。政府向社会成员征收收入只应以弥补公共物品的生产成本为限。通俗说法就是公共财政活动中应做到“以支定收”，即根据社会成员对社会公共需要的需求确定公共物品的生产规模及相应的公共支出规模，公共支出规模确定公共收入的规模，而不能以政府能够征得的收入多少来安排支出，即不能“以收定支”。“以支定收”是政府公共活动的行为准则。“以收定支”则是企业和家庭经济活动的行为准则。

5．公共财政是运行机制法治化的财政。公共财政运行机制法治化就是说整个公共财政活动都置于法治化轨道上，在法律法规约束下进行，做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，实现依法理财。当然这里的“法”是民主基础上反映最广大人民群众根本意志的“法”，是“合法的法”，即“正义之法”、“理性之法”、“合法之法”。通过民主的方式将社会成员对公共财政活动的集体意愿上升为法律，从而使社会成员的意志得以真实决定、约束规范和监督政府公共财政活动，确保政府公共财政活动符合社会成员的根本利益。阿克顿曾言：“权力使人腐化，绝对的权力使人绝对腐化”。既然国家(政府)为了提供公共物品满足社会公共需要的职责而被社会成员委以强制性的公共权力(政治权力)，那么有效防范掌握了公共权力的公共部门及其官员滥用权力损害社会成员利益就成了社会公众最关注的问题，而唯一的途径就在于政府行为法治化，而政府公共财政活动法治化是关键。因此构建公共财政框架，就不仅仅是从“公共性”方面入手“甩包袱”(缩减财政支出供给范围)，而且更为重要的是要从政府自身行为规范化入手，推进政府公共财政活动的法治化。

三、澄清认识误区 创建我国公共财政

客观地说，建立公共财政框架的目标虽然很明确，但目前无论是理论界还是政府部门都还对建立公共财政存在着认识上的误区。澄清这些理论认识上的误区，才有利于建立实质意义上的公共财政制度。目前存在认识误区大致可归纳为以下几个方面：

1．公共财政就是财政，而财政从来都是国家(政府)财政。这种误解的错误就在于只看到了财政的共性，而没有看到财政的特性。的确，公共财政是财政的一种模式，财政从来也都是国家财政，但是不同的社会形态及经济运行方式下的财政呈现出各自不同的特征，财政的职能及实现机制都体现出明显的差别，从而“财政一般”中显示出“财政特殊”。如果说“公共财政就是财政，财政从来都是国家财政”，实质上是否认了不同社会形态及经济运行方式下财政的特殊性。照这种观点，也就不存在中国财政适应市场经济要求转轨——建立公共财政的必要。正确的认识应当是，公共财政是财政的一种：具体类型或模式，即与市场经济相适应的财政模式。

2．“公共财政论”是对“国家分配论”的否定。这种观点的错误就在于把财政的类型(模式)同财政的本质混淆在一起。“国家分配论”强调的是财政的本质，即财政是以国家为主体的分配，“公共财政论”则强调的是财政的类型或模式，强调的是财政的本质在市场经济下如何体现出来，或者说强调的是财政的运行机制。公共财政强调的是财政作为国家为主体的分配活动在市场经济下“应按社会公众的意愿，提供公共物品满足社会公共需要”来进行。因此，搞公共财政并不是否定财政的本质，而是要求国家财政按社会主义市场经济要求，系统地改变具体的财政制度安排，公共财政并没有否定国家财政。

3．公共财政的“公共性”否定了国家财政的“阶级性”。这种观点的误解在于把“公共性”与“阶级性”看作了完全对立的两方面。实际上，公共财政的“公共性”与国家财政的“阶级性”是对立统一的，而不是完全对立的，强调公共财政的“公共性”并不等于否认财政的“阶级性”。这是因为公共财政作为与市场经济相适应的一种财政模式，其根本特征即是“公共性”，而阶级性寓于“公共性”。公共财政通过为市场经济活动提供公共服务，实现“阶级性”的要求。在资本主义市场经济下，资本主义国家只有通过公共财政这个工具弥补市场失效，为市场提供公共服务，才能为私人资本榨取剩余价值创造共同的外部条件。例如如果没有公共财政进行收入再分配，工人阶级将因基本生活无法满足而导致劳动力再生产萎缩，进而导致资本主义生产关系萎缩的致命后果。因此，公共财政进行收入再分配实际上是资产阶级利用国家为主体的分配活动为私人资本更好地剥削创造共同的外部资本，也就是说，“阶级性”通过“公共性”体现出来。

在社会主义市场经济下，由于社会主义政治经济制度的确立，广大人民群众是国家的主人，行使当家作主的权利，因而公共财政表现出真正意义上的为社会公众提供公共商品满足社会公共需要，公共财政的公共性得到了严格意义上的体现，从而我国的公共财政才称得上是真正的公共财政。

4．公共财政就是与传统“生产建设型财政”相对应的“吃饭财政”。这种认识的误解在于把财政类型的两种不同分类方式混在一起。公共财政是按国家(政府)提供公共商品的决策方式来划分的类型，与此相对应的应是“家计财政”和“计划财政”。“生产建设型财政”则是按财政支出中经济建设投资支出的比重的大小来划分的财政类型，与此相对应的是“吃饭财政”，即经济建设投资支出占财政支出比重大，就是“生产建设型财政”，反之，则是“吃饭财政”。在公共财政模式下，经济建设投资支出的比重，随着市场经济发展阶段的变化而改变，著名发展经济学家罗斯托和财政学家马斯格雷夫关于“公共支出增长的发展模型”大致为我们在公共财政模式下安排经济建设投资支出的比重提供了定性参考，但具体比重则要视经济发展的具体情况而定。因此搞公共财政不是说财政不安排投资支出，只安排政府自身的“人吃马喂”即退回到“吃饭财政”。搞公共财政的目的在于根据社会主义市场经济下社会公众的意愿来提供公共物品，满足社会成员的社会公共需要，从而通过财政与市场的分工与合作，充分发挥两种机制各自的优势，尽可能提高全社会资源配置的效率，使有限的资源更好地满足全社会成员不断增长的物质文化生活的需要。

5．建立公共财政就是政府为了缓解财力拮据而向社会“甩包袱”。这种认识的误解在于“只见其一，不见其二”，只看到了建立公共财政框架所采取的—些具体措施，而没有把握建立公共财政的根本目的。的确建立公共财政模式必须根据市场经济的要求，重新界定政府和市场的职责范围。从而必然会出现政府向社会“甩包袱”的现象——将应由市场承担的职责还给市场，财政不再给予资金支持，特别是中国从传统的大包大揽的计划财政转向公共财政的过程，“甩包袱”现象可能更易为人们感觉到——原来都是政府“免费”提供的公共服务现在都要自己掏腰包了。但是“甩包袱”不是目的，而是手段，是财政适应市场经济的要求而采取的改革措施，而且“甩包袱”是为了更好地“背包袱”——更好地提供公共物品满足社会公共需要。更为重要的是建立公共财政是要根据社会主义市场经济发展要求，系统地改造财政制度安排，重塑财政运行机制，因此建立公共财政更多的是政府行为，是政府自身的改革，是政府自身的“革命”。

作者：财政部办公厅 财政部监督检查局 郑建新 柯永果来源：《财政研究》

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！