# 借鉴西方公共财政理论推进我国财政改革

来源：网络 作者：静水流深 更新时间：2024-04-20

*借鉴西方公共财政理论推进我国财政改革 借鉴西方公共财政理论推进我国财政改革 借鉴西方公共财政理论推进我国财政改革 一、西方公共财政理论 （一）西方公共财政理论产生与发展的历程 公共财政产生的前提是市场经济，它产生与发展的过程事实上也就是市...*

借鉴西方公共财政理论推进我国财政改革 借鉴西方公共财政理论推进我国财政改革 借鉴西方公共财政理论推进我国财政改革

一、西方公共财政理论

（一）西方公共财政理论产生与发展的历程

公共财政产生的前提是市场经济，它产生与发展的过程事实上也就是市场经济的产生与发展的过程，也就是人们对于政府在市场中作用的认识的发展过程。17世纪中叶至18世纪中叶，西欧从封建社会末期过渡到自由资本主义初期，经历了一个从自然经济向自由市场经济转化的过程。1776年，英国著名经济学家亚当。斯密所著《国富论》的出版标志着公共财政理论的诞生，亚当。斯密崇尚经济自由主义，把市场经济描述为“看不见的手”调节的经济，他认为市场能够有效配置资源，供求双方在市场竞争的环境中，每个人各自理性地追求自身的利益，可以带来整个经济的高效率，因此，反对国家干预，主张自由竞争，极力要求缩小国家活动的范围，提出“守夜人”、“廉价政府”的口号以及“最好的财政计划是节支，最好的赋税制度是税额最小”等观点。因此，这个时期的公共财政主要是为了保证政府作为“守夜者”这一角色能够正常运转。此后，约翰。穆勒、威克塞尔、林达尔都进一步发展了他的理论，公共产品理论的创立和福利经济学的兴起使得公共财政理论越来越丰富，职能范围也有所拓宽。

本世纪30年代初，西方资本主义爆发了空前严重的经济危机，从而宣告了自由放任的古典经济理论的破产，从罗斯福“新政”和随后应运而生的凯恩斯主义经济学开始，政府必须干预经济逐步获得了人们的共识，各国政府和财政开始对经济进行大规模干预，以便弥补市场缺陷，充分利用市场的功能作用，促进经济资源的合理配置、收入和财富的合理分配以及经济的稳定运行。

随着经济的发展，政府干预经济在实践中开始暴露出自身的缺陷，70年代的“滞胀”使得人们重新认识“市场失灵”和政府干预的关系，理性预期学派和供给学派为代表的新自由主义对国家干预提出了责难和质疑，开始主张减少国家干预，恢复自由经济。进入90年代以来，又开始重新重视国家干预政策。在这个过程之中，财政的职能也相应地不断调整，但是，从大的趋势来看，在市场经济的不断发展和完善过程中，政府干预经济的职能呈现出不断增强的趋势，财政的职能也相应地不断增强。

随着许多经济学新领域的开拓，特别是随着宏观经济学和福利经济学的发展和成熟，财政学经历了一个从公共财政学到公共经济学的发展过程，与传统经济学相比，公共经济学更注重财政收支对整个经济的影响。当然，公共经济学仍然是围绕着财政而展开的，是对公共财政学的继承和发展。

（二）当代西方公共财政理论的主要内容

当代西方公共财政理论认为，财政存在的必要性，在于市场存在缺陷，也就是“市场失灵”。社会经济的运行应当以市场调节为主，只是在市场难以调节或者调节不好的领域，才需要政府进行适应性调节，对市场进行干预。“市场失灵”主要 有以下几种情况：

第一，公共产品的供给不足。公共产品是指这样一种产品（物品和劳务）：每个人对这种产品的消费，并不能减少任何他人也消费该产品。它由它的使用价值所覆盖的全体消费者占有，而不能由个别消费者占有，它的使用价值由其使用价值所覆盖的全体消费者共同享有。也就是说，公共物品和劳务具有“非竞争性”和“非排他性”，这便容易出现“搭便车”现象，从而也就使得这些公共产品无法通过市场来有效提供。另外，介于私人产品和公共产品之间的准公共产品，也无法通过市场来有效配置。

第二，无法解决“外部效应”问题。所谓“外部效应”，是指一定的生成者或消费者的行为意外地影响了他人利益，却无法通过市场价格来进行调节的情形。单纯依靠市场，无法使受益者付费或使受害者获得补偿，导致了社会收益和私人收益、社会成本和私人成本之间差异的产生，也就使得市场机制本身无法实现这类资源的最优配置。

第三，经济的周期性波动。经济周期、经济波动是内生于市场经济的，伴随者经济衰退和萧条的是收入水平的下降和失业率的上升，而伴随着经济过热的又是通货膨胀，这是市场经济自身难以克服的弊病。

第四，收入分配不公问题。由于历史条件、竞争能力的差别，收入分配过程中通常会出现社会难以承受的不平等现象，产生一系列的社会问题，这也是市场机制的一个重要缺陷。

第五，垄断问题。市场的有效运行是以自由竞争为条件的，然而许多行业在市场条件下又很容易形成垄断，垄断便会限制竞争，以致于引起产量不足、资源得不到充分利用和效率低下等问题，影响了市场效率的发挥。

第六，信息不对称问题。所谓信息不对称，是指供求双方对同一个产品或服务了解的程度是不一样的，这很容易造成交易量过小甚至市场消失，引起市场缺陷的产生。

由于市场机制在许多领域存在失效问题，政府的介入和干预也就有了必要性和合理性的依据。政府的职能主要是克服市场失效的问题，而公共财政则是支持政府行使这些职能的主要手段，而且其他手段的运作也都需要政府财政的支持。基于这样一种分析，公共财政的主要职能就可以界定为以下三个：第一是资源配置职能，它是由政府的介入和干预所产生的，它的作用和特点是通过本身的收支活动为政府提供公共物品提供财力，引导资源的流向，弥补市场的缺陷，最终实现全社会资源配置的最优效率状态；第二是收入分配职能，财政通过自身的收支活动进行全社会范围的再分配，以实现社会分配的相对公平。第三是经济稳定职能，由于市场在自发运行中必然产生经济周期问题，政府必须推行宏观经济政策以实现宏观经济的相对稳定。经济稳定又包括充分就业、物价稳定和供给收支平衡等多重含义。

公共财政理论还认为，公共财政是为弥补市场失效，提供公共产品的政府分配行为，它是与市场经济相适用的财政模式。在市场经济条件下，政府不能是盈利性的市场运营主体，不能参与市场的盈利竞争，因而也就决定了公共财政的非盈利性。公共财政的活动范围只能限定在市场失效的领域内，不能超出这一领域而损害市场机制的正常运转。

（三）关于公共财政的争论

自从改革开放以来，关于财政改革的讨论就一直没有停止过。82年关于“大财政，小银行”和“小财政，大银行”的问题曾经进行过激励的争论；83年初提出财政要不要转型，即财政要不要退出再生产领域的问题。90年代初期，有人提出要调整财政的范围，并逐步得到大多数人的认可，但是，对于改革的模式问题却一直争论不休，这其中争论的焦点是公共财政问题。对于公共财政的争论的背后，分歧的实质在于：在建立社会主义市场经济的条件下，财政的范围要不要变化，要不要继续对国有企业投资，特别是盈利性的行业，是否要从经营性行业中退出来，财政涉及的领域要增加什么，减少什么。而争论中却过多地涉及了阶级性的问题，我认为对于公共财政，关键不在于其是否在谈阶级性，我们又该如何去批判它的缺点，而在于它对于我们的财政改革有什么借鉴意义，我们该如何去学习它的优点，在结合我国国情的前提下，探索我国财政改革的出路。

二、西方公共财政理论与我国财政改革的关系

我们在建立社会主义市场经济的过程中，不能简单地照搬外国的模式，而是应从我国国情出发，吸收和借鉴世界发达国家建立市场经济的经验，逐步形成具有中国特色的社会主义市场经济模式。

（一）公共财政理论对我国财政改革的借鉴意义

我们对待西方公共财政理论的态度是，既不能完全照搬，也不能绝对排斥。因为，西方的公共财政理论是以私有制为基础，在个人主义价值观指导下形成的，我们不能照搬；另一方面，它又是西方几百年市场经济发展史的经验总结，反映了市场经济的共同规律。为此，我们就要取其精华，去其糟粕，吸收借鉴其有利于市场经济发展的经验，为我们的财政改革服务。

第一，公共财政要求处理好政府（或财政）与市场的关系。首先，从总的方面来说，政府（或财政）与市场的经济职能是相同的，如资源配置、收入分配是两者共同的基本职能，只是由于两者的运行机制的不同，从而在实现同一职能的适用领域、作用方式、经济效应上是不同的。其次，由于市场失灵才存在政府介入或干预的必要性和合理性，同样，政府干预也存在失灵或缺陷，财政作为政府干预的主要手段，可能产生正效应（即有助于弥补市场失灵），也可能产生负效应（即不仅无助于弥补市场失灵，甚至会干扰了市场的正常秩序）。另外，公共财政关心的不是在政府或市场的经济职能之外另寻什么新的财政职能，而是如何界定各自的最适领域和最佳的结合方式，最终实现公平与效率的最优结合。

第二，公共财政是为市场提供公共产品的财政，它是与市场经济相联系的，仅存在于市场经济之中，顺应市场经济的潮流，我国财政模式和活动思路也应予以根本变革，从为自我服务转变到为市场提供公共产品上来。

第三，公共财政是弥补市场失效的财政。公共财政是以市场失效为前提的，其活动范围不能超出市场失效的范围，否则会有损于市场效率的发挥。同时，这也意味着凡是市场不能有效发挥作用的地方，财政就应该充分发挥它的作用。这在我国就是一个财政的退出“越位”与弥补“缺位”的问题。

第四，公共财政的分配规模应由市场来决定，过大的财政规模会引起市场发展规模和速度不应有的压缩，而过小的财政规模则难以提供市场正常运转所需的各种服务和条件，这些都会对市场产生危害，因而财政分配规模应保持在市场所要求的适度规模上。目前，我国财政的两个“比重”过低，已经不能满足市场发展的需要，亟待提高。

第五，公共财政具有非盈利性。在市场经济条件下，政府不能是盈利性的市场运营主体，不能参与市场的盈利竞争。借鉴这一点，我国财政就有必要逐步经营性、盈利性的领域推出来，还市场一个自由竞争的空间。

最后，公共财政是由“公共”对之规范、决定和制约的财政。政府的权力是全体人民赋予的，权力的行使又需要通过纳税人提供的税收来解决，为此政府必须接受公众的监督，这就要求公共财政必须具有很高的透明度。另外公共财政必须是规范化、法制化的财政。而我国目前财政缺乏应有的约束、规范和监督，使得财政出现了财政秩序混乱（乱摊派、乱收费以及偷税漏税等），腐败现象严重，财政行为混乱（预算外资金的严重膨胀以及税制的不规范等），预算分配实质上的无计划等问题，因此，改进我国财政活动中的政治运作程序，使之对公共性质的政府财政行为具有根本约束力，应是我国财政工作的当务之急。

（二）我国财政改革应立足于我国国情

市场经济是一个一般与特殊的结合体，我们搞市场经济不仅要看到市场经济的共性，还要看到我们社会主义市场经济的特殊性，要看到我们还是一个处于社会主义初期阶段的、生产力落后的发展中国家，这就要求我们进行财政改革时必须立足于我们的国情。

第一，作为一个发展中大国，由于生产力水平低，市场发育程度低，市场机制还不健全，调控功能还不完善，本来应由市场解决的许多事情还不得不由政府来办。而且，作为一个后发展国家，我们的政府就必须承担起经济腾飞、赶超发达国家的重任，这就必然要求我们对市场的干预和介入要比发达国家更多。当然，我们不能以此为借口而过多地干预市场，只要市场能够解决了，我们就应该逐步退出这些领域，否则就又会造成新的“越位”问题。

第二，作为一个社会主义国家，还必须维护公有制的主体地位，公有制的主体地位主要体现在“公有资产在总资产中占优势；国有经济控制解决命脉，对解决发展起主导作用。这是就全国而言的，有的地方、有的产业可以有所差别”，这儿的控制力特别侧重于关系国民经济命脉的重要行业和关键领域。这就必然要求财政在逐步退出市场竞争领域的过程中，必须贯彻社会主义基本经济制度的要求，实现公有经济的控制力，维护和巩固社会主义的经济基础。

第三，作为一个发展极不平衡的国家，中国的地区差异、城乡差异和居民收入分配差异还很悬殊，这就需要财政运用转移支付等再分配手段进行调节，以促进经济的健康发展和社会的稳定。

（三）我国财政改革要解决好几个问题

根据前文的分析，我们可以看出我国财政改革的基本思路应该是，借鉴西方公共财政理论，结合我国国情，建立符合社会主义市场经济要求的公共财政框架。在建立公共财政框架的过程中，除了前面分析的问题，还要重点解决好以下几个问题：

第一，对政府（或财政）和市场进行合理的分工。借鉴西方公共财政理论并结合我国实际，对政府和市场的分工进行明确划分，这就是市场要在政府宏观调控条件下对资源配置起基础性作用。我国要从过去政府全面配置资源逐步转变为政府和市场共同配置资源，政府必须改变大包大揽的做法，逐步退出市场能够正常发挥作用的领域（“越位”）。也就是说，只要市场能够做得好的领域，政府就不要去干预；市场不能发挥作用的领域或市场干不好的事情，才是政府必须介入的领域。为此必须进一步转变财政职能，科学界定财政支出范围，优化财政支出结构，逐步从经营性、盈利性的领域退出，从市场可以提供的，私营企业和家庭可以提供的各项领域退出；同时还要强化那些必须由财政管而财政却没有管或没有管好的各项事业和建设领域，要强化社会领域的调控功能，比如社会保障社会救济等，从而彻底解决好政府和财政的“越位”和“缺位”问题，从根本上规范政府、财政与市场之间的关系。

第二，建立公共财政必须注重国有经济的管理。考虑到必须维持公有制的主体地位以及经济赶超的重任，在国有经济的进退问题他上必须谨慎，既要有利于市场的有效运转，又不能危及公有制的主体地位（这里主要强调国有经济对国民经济的控制力）。我们可以把国有经济分为三种情况，并分别采取不同的进出策略。第一，提供公共产品的企业必须国有国营，不能市场化，其实国有企业的优势就在于国营和弥补“市场失灵”。第二，对于垄断性的企业适合选择国有国控体制，比如基础产业，某些支柱产业以及高新技术产业等。第三，对于竞争性领域要逐步退出，让市场来经营。

第三，财政改革应坚持两个基本原则：市场原则与发展原则。市场原则是说，公共财政必须建立在市场经济基础之上，我们必须从市场出发来考虑财政的定位。由于各国历史背景的不同，市场经济有所不同，而中国的市场经济实行的时间不长，市场发育水平低，而且与西方市场经济存在较大的差异，我们的公共财政必须我们不成熟的市场经济出发，而不能照搬西方发达市场经济条件下的公共财政。发展的原则是说，对发展中国家而言，发展经济是主要的目的，市场化不能凌驾于发展之上，为了市场化而市场化是毫无疑义的。

三、我国财政改革的目标模式

（一）我国财政职能的界定

在社会主义市场经济体制下，财政的基本职责，应当是为市场的有序运转服务，即为市场运转提供外部条件、解决公共产品的提供和促进公平分配以及宏观经济稳定等，从而提高整个经济的运行效率。因此，我国财政的职能可以界定为资源配置、收入分配以及经济稳定，这也就是要求在市场经济下必须解决好政府、市场和企业三者之间的关系。

（二）收入制度的设想

建立以税收为主体，以规范的非税收入为辅的公共财政收入体系，这又包括两个方面的内容。首先，要界定收入范围，主要有：税收收入、规费收入、公债收入、罚没收入、转让出售公产收入、基金收入、捐赠收入等。其次，要进行收入制度的创新，包括：实行税费改革、完善税制和建立国有资产经营预算等。

（三）支出制度的设想

建立以公共支出为主体的支出体系，这又包括三个方面的内容。首先，界定支出范围，主要有：公共安全、公共机构、公共服务、公共工程和公益事业等。第二，确立公共支出的供给方式，对“纯粹公共产品”的供给，政府应全额负担；对“混合性公共产品”中的教育、社会保障、公共卫生等公共支出，实行最低保障制度；对于“混合性公共产品”中的水电暖路桥等基础设施和基础产业以及公益事业，其公共支出应实行以市场为主、政府资助为辅的原则。第三，进行支出制度的创新，加快与国际惯例的接轨，逐步推进零基预算、社会保障预算、政府采购以及国库单一帐户等项改革，强化预算外资金管理。

（四）建立公共财政管理体系

建立以宏观经济效益和社会效益最大化为目标，以财政法规为依据，以财政收支为中心，运用现代科学的手段和规范的制度的公共财政管理体系，做到财政收支的民主和透明。

（五）建立财政宏观调控体系

建立以保证国民经济稳定协调发展为目标，综合运用预算、税收、投资、国债、补贴、贴息等财政政策和手段的财政宏观调控体系。

主要参考文献：

1.陈共主编《财政学》（四川人民出版社1994年版）

2.冯健身、方淑芬《论中国公共财政》（《财政研究》1999年第3期）

3.赵全厚《西方公共财政理论的产生与发展（报告之二）》（《中国财经信息资料》1999年第1期

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！