



经济管理学术文库·金融类

# 民族地区公共财政制度研究

A Study on Public Fiscal System in  
Ethnic Autonomous Area

张建忠 / 著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

湖北民族大学省级优势特色学科群应用经济学学科建设经费资助，湖北民族大学  
博士启动基金项目资助（MY2015B029）



经济管理学术文库·金融类

# 民族地区公共财政制度研究

A Study on Public Fiscal System in  
Ethnic Autonomous Area

张建忠 / 著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区公共财政制度研究/张建忠著. —北京: 经济管理出版社, 2018.8  
ISBN 978-7-5096-6006-5

I. ①民… II. ①张… III. ①民族地区—公共财政—财政制度—研究—中国  
IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 207360 号

组稿编辑: 杨国强  
责任编辑: 杨国强 张瑞军  
责任印制: 黄章平  
责任校对: 王淑卿

出版发行: 经济管理出版社  
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: [www.E-mp.com.cn](http://www.E-mp.com.cn)  
电 话: (010) 51915602  
印 刷: 北京晨旭印刷厂  
经 销: 新华书店  
开 本: 720mm×1000mm/16  
印 张: 11.5  
字 数: 168 千字  
版 次: 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷  
书 号: ISBN 978-7-5096-6006-5  
定 价: 68.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

# 前 言

我国对公共财政问题的研究是与社会主义市场经济体制的建立相适应的。市场经济模式的确定，使公共财政改革和实践逐渐成为财政领域的热点。我国的公共财政建设是在 1998 年的全国财政工作会议中第一次被提出，自此，建立健全公共财政体制成为中国财政改革和发展的明确定位。党的十五届五中全会（2000 年）将建立公共财政的初步框架作为“十五”期间财政改革的重要目标。此后，党的十六届三中全会（2003 年）、党的十六届五中全会（2005 年）、党的十七大（2007 年）、党的十七届五中全会（2010 年）、党的十一届人大四次会议（2011 年）发布的一系列决议和文件中，多次明确提出：“进一步健全和完善公共财政制度”“加快公共财政体系建设”“完善公共财政体系”“健全公共财政体系”。公共财政建设问题得到前所未有的重视。财政改革的目标明确，加快了公共财政改革的步伐。公共财政建设作为改革开放以来主导中国财税体制改革进程的重要线索，正在由理论层面的探讨日益深入转变为现实中财税改革的实践和操作，中国已经步入全面和全力建设公共财政时代。

我国公共财政改革理念已经深入人心，在全国初步建立了公共财政基本框架。目前对于公共财政的目标模式、框架结构和发展方向等问题已经比较明晰，对于如何建立公共财政体系则没有固定的模式。各地结合地方实际，积极开创公共财政新局面，进行了很多有益的探索，总结出很多宝贵的经验。但我国公共财政改革和建设的时间还比较短，虽然已经取得了一定成就，在改革的许多环节和细节上，问题与不足还比较多。这些问题主要表现



在：第一，过度侧重于公共财政概念的表述，对具体内容的理解不明晰，缺乏对整个公共财政制度体系的完整阐述；第二，将公共财政建设等同于优化财政支出结构，将公共财政建设简单化，缺乏有效的实践操作成果；第三，公共服务总量供给不足，政府公共服务总体水平还比较低，一些重要社会公共事业的财政投入不足；第四，公共服务提供不平衡，基本公共服务水平差距较大。

地方财政是国家财政的重要组成部分，实现地方财政向公共财政的转变是我国公共财政改革的重要内容。相对于中央财政而言，地方财政在提供本区域公共服务方面具有不可替代的优越性。地方公共财政的发展，是一个现实问题，不仅有利于地方经济社会的发展，且对国家财政经济的稳定和壮大具有十分重要的意义。地方公共财政制度的建立要在国家统一的财政制度和发展要求的框架下，根据区域经济的发展和地方公共服务的要求，创建具有地方特色的公共财政体系。在公共财政体系的要求下，全国各地都开始了地方公共财政的实践，有成功的，也有遇到不少困难的。地方公共财政体系的建立，不仅包括调整支出结构，而且涉及全方位的理念和行为的根本改变。建立和健全地方公共财政体系，必须重构地方政府与市场的关系，转换政府职能，按照一级政府、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级举债的原则，完善分级财政。目前，地方公共财政改革和发展的目标在于基本公共服务均等化，为地方全体公民提供基本公共服务，满足公民对义务教育、医疗、住房、治安、就业、社会保障、基础设施、环境保护等方面公共服务的需求，要求基本公共服务在区域内有一个统一的制度安排。地方政府所提供的公共服务是一种特殊意义上的准公共服务，主要在特定区域内发挥作用，是地方政府职能的充分体现。目前我国地方公共财政突出的问题主要表现在：第一，我国地方政府提供公共服务关键问题是总量不足，尤其是农村公共服务严重不足，政府提供公共服务能力有限；第二，地方公共服务提供地区差异明显，甚至同一个地方政府在辖区内不同的地方均存在明显差异；第三，地方公共财政职能不明，地方公共财政主要应承担资源配置职



能，在促进经济发展和调节收入分配上，主要表现在对中央财政职能的配合和执行上，地方财政不应涉及或不应将主要职能涉及这两项上；第四，地方财政管理体制不顺，地方政府缺乏足够的财力支撑本地经济的发展。

少数民族地区财政属于地方财政，具有地方财政的一般特征。从根本上讲，少数民族地区财政是要从财力上保证少数民族地区经济的发展，提高少数民族的物质文化生活水平，实现各地区各民族共同富裕。少数民族地区地方各级政府执行国家统一的财政政策、财政方针、财政制度，保证完成中央规定的各项财政任务，这是少数民族地区财政与一般地方财政的共同点。少数民族地区财政是民族自治地方政府为了实现国家赋予的职能和行使自治权力，在中央统一领导下，自主组织财政收入，统筹分配财政资金而形成的以自治权为核心的特殊利益分配关系。《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》均对民族自治地方的财政自治权做了专门规定。因此，少数民族地区财政具有自身的特殊性。在地方财政的一般含义中，又具有其自身的运行规律和特点。少数民族地区财政的特殊性既有历史的原因也有现实的原因，但归根结底，是由少数民族地区政治、经济本质所决定的。少数民族地区财政不仅代表中央政府和民族地区的利益关系，还代表了各民族内部的利益关系，肩负着缩小民族差距，发展少数民族地区经济、政治、文化，推动少数民族地区进步的历史责任。财政自治权是少数民族地区财政区别于一般地方财政的显著特征，充分体现了国家尊重和保护各少数民族管理本民族地方财政的精神。

中华人民共和国成立以后，我国财政体制历经统收统支财政体制和分税制财政体制，再到如今的公共财政建设，虽然规范了政府间财政关系，但由于立法权主要集中于中央，地方税权偏小，《民族区域自治法》规定民族自治地方的自治机关有权管理地方财政自治权，但现行财政体制所形成的是高度统一的税收管理体制，少数民族地区仅仅享有有限的地方税收减免权，其他税收管理权与非民族地区无异。分税制的财政体制改革，对民族地区的财政经济的不利影响更多。加上少数民族地区整体经济基础比较落后和少数民族



地区财政的特殊性,其财政运行情况仍然存在很多问题。这些问题主要集中在:第一,少数民族地区财政自治权没有得到体现。现行财政管理体制没有考虑少数民族地区实际情况,少数民族地区财政运行机制与其他地方财政运行机制基本一致,没有体现财政的“自治”特征。第二,少数民族地区基本公共服务的提供总量严重不足,城乡差异大,且没有考虑少数民族地区实际情况。第三,少数民族地区地方政府财政支出结构不合理,没有科学的评价机制。分税制的实施在某种程度上削弱了少数民族地区的财力,拉大了少数民族地区与其他地区之间的财力差距。第四,少数民族地区财政自给率趋于下降,财政依赖性和不稳定性增加。民族地区公共财政存在上述问题的原因是多方面的,但追根溯源,还是制度问题。目前,我国与市场经济要求相适应的公共财政体制还没有有效地建立起来,地方公共财政的发展没有明确的目标,地方财权与事权划分不明确。

基于以上分析,就民族地区公共财政建设情况来看,民族地区政府提供的基本公共服务与基本公共服务的需求在总量上存在巨大缺口,结构上不合理。在民族地区公共财政制度建设上,要建立适合民族地区社会经济发展的民族地区公共财政制度。本书着重解决少数民族地区公共财政如何“自治”?少数民族地区的基本公共服务需求如何?这些需求有何特点?少数民族地区政府如何提供这些公共服务?提供的效应如何?少数民族地区财政支出是如何满足这些公共服务的?少数民族地区财力是如何保证这些需求的?中央和省级政府是如何支持少数民族地区公共服务需求的?少数民族地区财力怎样在中央和省级政府支持下实现财政自立和稳健运行?为回答这些问题,写作中主要关注以下两个视角:一是在公共财政建设的大环境下,从地方公共财政角度,通过对地方政府提供公共服务出发,分析民族地区政府提供公共服务的范畴,结合少数民族地区的特殊性以及少数民族地区公共服务需求与地方政府提供公共服务现状,进一步提出具体解决方案。二是历史的角度,从民族地区财政自治角度出发,通过回顾民族地区以往的基本公共服务(教育、医疗、住房、治安、就业、社会保障、基础设施、环境保护、农业与企



业服务等)的提供和财政发展情况,进而分析提供不足的原因(包括自然和环境成本高、提供机制、本地税收财力、民族政策、中央与省级支持),同时依据地方自治的理论,考虑中国特别是民族地区的具体情况,从构建民族地区公共财政制度的角度提出解决思路与方法。

对少数民族地区公共财政相关问题进行研究具有重要的理论和实际意义。在理论上探索一条完善少数民族地区公共财政体制建设,充分利用公共财政政策促进少数民族地区经济发展的改革之路。同时,丰富财政学科中的地方财政研究内容,理顺中央、省级政府与少数民族地区的财政关系,完善少数民族地区财政关系的内涵,探索比较系统的地方公共财政发展理论。在借鉴西方有关理论研究的基础上,结合我国现有的研究,对我国民族地区公共财政发展问题进行探讨。受制于研究的视角,国内现有的研究主要侧重于概念的表述和公共财政体系和框架的设计,这些研究对本书具有相当大的借鉴意义。但这些研究针对性不强,本书通过对民族地区公共财政相关问题进行研究,从民族地区地方政府提供公共服务角度出发,充分利用《中华人民共和国民族区域自治法》授予的民族地区财政自治权,力图探索一条完善民族地区公共财政体制建设,利用财政政策促进民族地区经济社会发展的改革之路,拓宽理论研究范围。实践中,少数民族地区公共财政归根结底属于地方公共财政,少数民族地区公共财政得到完善和稳健运行,去除民族因素对其他地方公共财政不失为好的借鉴。民族地区属于地方财政,作为财政体系中的基础环节,运转良好,不仅有助于地方经济社会的发展,且对国家财政经济的稳定发展具有支持作用,研究民族地区公共财政问题可以为地方政府提供制定财政政策的依据,还可以在在一定程度上为我国公共财政体制改革提供政策建议。

本书在写作过程中得到了恩施州财政局、鄂西生态文化旅游研究中心、国家连片特困地区(武陵山片区)农村贫困问题重点研究基地、湖北民族学院等单位资助,在此深表感谢!

张建忠

# 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一章 地方公共财政理论 .....         | 1  |
| 第一节 公共财政及地方公共财政理论 .....    | 1  |
| 第二节 我国公共财政理论的发展 .....      | 7  |
| 第三节 民族地区公共财政理论 .....       | 10 |
| 第二章 民族地区公共财政制度的历史变迁 .....  | 17 |
| 第一节 民族地区经济社会发展状况 .....     | 17 |
| 第二节 民族地区公共财政制度的历史变迁 .....  | 24 |
| 第三章 民族地区公共财政制度的特殊性 .....   | 35 |
| 第一节 民族地区发展的环境 .....        | 35 |
| 第二节 财政自治权 .....            | 38 |
| 第三节 民族地区公共财政制度的特殊性 .....   | 42 |
| 第四章 民族地区基本公共服务均等化 .....    | 49 |
| 第一节 民族地区基本公共服务现状 .....     | 49 |
| 第二节 民族地区公共服务均等化效应 .....    | 62 |
| 第三节 民族地区基本公共服务均等化的实现 ..... | 80 |



|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第五章 民族地区公共财政支出 .....      | 89  |
| 第一节 民族地区财政支出规模 .....      | 89  |
| 第二节 民族地区财政支出结构 .....      | 97  |
| 第三节 民族地区财政支出结构的优化 .....   | 112 |
| 第六章 民族地区公共财政收入 .....      | 117 |
| 第一节 民族地区财政收入规模 .....      | 117 |
| 第二节 民族地区财政收入结构 .....      | 121 |
| 第三节 影响民族地区财政收入变化的因素 ..... | 125 |
| 第四节 增加民族地区财政收入的对策 .....   | 128 |
| 第七章 民族地区公共财政制度的完善 .....   | 135 |
| 第一节 民族地区事权与财权的协调 .....    | 135 |
| 第二节 民族自治地区公共财政的健康运行 ..... | 149 |
| 第三节 民族地区公共财政制度的创新 .....   | 158 |
| 参考文献 .....                | 165 |

# 第一章 地方公共财政理论

## 第一节 公共财政及地方公共财政理论

### 一、公共财政理论的产生及发展

1776年，亚当·斯密（Adam Smith）的《国富论》系统阐述了政府在自由市场经济时期的职能及相应的公共支出，还考察了税收和公债等不同的筹资方式。这是经济学家对公共财政思想的第一次完整表述，因此，理论界一致认为公共财政理论产生于18世纪70年代，由古典经济学派的创始人亚当·斯密创立。亚当·斯密的《国富论》基本确立了西方早期公共财政学的理论框架。他认为由于市场机制这只“看不见的手”在大多数情况下能有效配置资源，促进国民财富的有序增长。在市场失灵方面，市场就像是一只看不见的手，引导着公众去实现一个符合社会公共利益的结果。以亚当·斯密为代表的古典学派认为公共财政应由政府提供。

此后，大卫·李嘉图在《政治经济学及赋税原理》中讨论了赋税，在《基金制度论》中讨论了公债。约翰·穆勒在《政治经济学原理》中讨论了租税与公债。阿·马歇尔在《经济学原理》中虽然没有系统讨论租税，但也有不少关于租税的理论。



1892年巴斯塔布尔的《公共财政学》出版,标志着系统和独立的公共财政学的形成。但这个时期的公共财政学理论忽视了预算支出分析和财政决策中集体决策的过程分析。1896年,瑞典经济学家维克塞尔(Wicksell)的《财政理论研究》奠定了现代公共财政学基础。维克塞尔将新古典经济学的边际效用理论应用于公共部门并考察了公平税制的设计。提出了税收与公共服务自愿交换的理论,将财政预算的支出过程和税收收入结合起来,将公共部门的决策过程视为政治和集体的选择过程,从而分析公共部门的供需均衡。以维克塞尔和林达尔为代表的公共财政学派,将财政预算的支出过程与税收收入结合起来,并将公共部门的决策过程看作是一个政治的集体选择过程,分析公共部门供求之间的均衡,形成了著名的“林达尔均衡”。1922年,多尔顿的《财政学》则进一步系统阐述了公共财政相关问题。

无论是亚当·斯密为代表的古典经济学派,还是以马歇尔为首的新古典学派,都没有提出“公共财政”的概念。他们都主张市场对经济活动和资源配置进行调节,反对政府运用政策手段对经济活动进行干预。新古典经济学还提出了政府干预收入分配的主张,改变了古典经济学派完全否定政府干预经济活动的思想,为现代意义上的公共财政奠定了一个良好的基础。

20世纪20年代末30年代初在资本主义爆发的大危机使人们对政府的财政活动进行了反思。这次危机范围广、程度深、持续时间长,如果遵循古典经济学派的政策,摆脱危机显然是不可能的。在这种状况下,1936年凯恩斯发表了《就业、利息和货币通论》(以下简称《通论》),提出了政府干预经济的宏观经济理论。凯恩斯认为市场失灵主要是外部性、垄断、分配不公和信息不对称造成的,要弥补这些市场缺陷,政府干预是必不可少的,必须用公共财政对一部分社会资源进行合理的配置。由于凯恩斯特别强调公共财政政策在刺激经济方面所发挥的作用,因此,凯恩斯学派又被称为财政学派。

在《通论》中,凯恩斯强调政府需要通过制定和执行宏观经济政策对经济活动进行干预,从而增加社会有效需求,解决失业和经济危机问题。宏观经济政策包括公共财政政策和货币政策,其中最重要的是公共财政政策。此



外,还利用投资乘数原理说明公共财政政策对增加就业和刺激经济增长的作用。因此,凯恩斯的财政政策有称为需求管理的财政政策。

1936年,马尔科的《公共财政学》中将“政府收支”改为“公共经济”,从公共经济角度来讨论财政问题。1947年,阿兰的《公共财政学》将经济增长与就业问题和财政收支联系起来。从此,经济学家认为政府应运用财政政策干预宏观经济运行。

凯恩斯之后,英、美出现了大量凯恩斯主义追随者,他们对凯恩斯理论进行解释、修正和发展,形成了在西方经济理论界占主导地位的凯恩斯经济理论。以汉森、萨米尔森、托宾等为代表的经济学家将凯恩斯理论与萨伊等新古典经济学派的理论综合在一起,形成了新古典综合派。从标准的凯恩斯理论出发,主张政府以宏观经济政策对总需求进行调节,刺激生产、增加就业和保持宏观经济的稳定。同时认为,凯恩斯的经济理论产生于经济危机时期,无法适应“二战”后复杂的经济形式,因此有必要将凯恩斯的宏观经济政策与凯恩斯之前的新古典经济理论结合起来,使凯恩斯理论形成一套较完整的经济学说。在公共财政政策上,提出了补偿性财政政策理论与政策。而以琼·罗宾逊、卡尔多为代表的剑桥学派,则以正宗的凯恩斯主义者自居。他们提出了一系列的公共财政政策主张:通过累进税改变收入分配不公;给低收入家庭适当补助;将资源由军事部门转移到民用部门和服务业;减少财政赤字,逐渐实现预算平衡等。

20世纪60年代末至70年代经济“滞胀”问题的产生,使得凯恩斯理论受到货币学派、理性预期学派和供给学派的否定,使得凯恩斯理论在西方理论中丧失了主流经济学地位。这种状况下,20世纪80年代崛起并在90年代兴盛的以斯蒂格利茨、阿克劳夫、曼昆等经济学家为代表的新凯恩斯经济学重新成为西方经济理论的主流经济学。新凯恩斯主义最著名的是效率工资理论,由于效率工资的支付,失业不可避免,这就需要政府利用公共财政政策及其他宏观经济政策进行干预。

“财政学派”即凯恩斯经济学派使得完整的公共财政理论得以产生,现



代公共财政学在此基础上水到渠成。

## 二、现代公共财政理论的发展

对公共服务的探讨最早可以追溯到亚当·斯密时代，但最早建立公共服务理论并对公共服务进行标准定义的是萨缪尔森（Samuelson，1954）。“一种共同消费的商品，多一个人对这种商品的消费不会导致其他人消费数量的减少”是他对公共服务的定义，并据此给出了公共服务和私人产品的数学形式。1955年，他进一步阐述了公共服务有效提供理论。根据萨缪尔森的理论，公共服务的一个重要性质是共同消费，这一性质实际上是马斯格雷夫（Musgrave）所谓的非竞争性。马斯格雷夫提出公共服务除了具有非竞争性外，还具有消费商的非排他性。由于这两个性质，市场无法实现公共服务的有效配置，因此需要由公共部门提供。马斯格雷夫在总结前人研究成果的基础上，提出了现代公共财政的三大职能：资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能。这三个职能为实践中的公共财政确定了职能范围，得到了学术界的广泛认同。

1972年，布坎兰的《公共选择理论》的出版，促进了财政学向公共财政学的转变。以布坎兰为首的公共选择学派试图恢复古典经济学的自由主义精神，重新重视斯密的个人主义、个体的理性经济人理论。由布坎兰、阿罗等创建的公共选择学派最主要的研究成果是“政治市场”，政府由单个理性的经济人即官员组成，政府未必能解决市场解决不了的问题，甚至会把事情弄得更糟。布坎兰把个人之间相互交换的利益概念用到政治决策领域，强调政府提供公共服务的动机是由个人或集体的动机和需要引起的，个人需要是衡量公共财政的实际依据。

现代公共财政学的形成以1966年美国《公共经济学杂志》（*Journal of Public Economics*）创刊为标志。20世纪80年代后，信息经济学、博弈论的发展和深化，促使人们不断用新的工具解释财政现象，公共财政学扩展为公共经济学。



### 三、地方公共财政学的发展

地方公共财政以财政分权理论为基础,较早研究财政分权理论问题的是美国经济学家斯蒂格勒 (George Stigler),在其 1957 年的《地方政府功能的有理范围》中,研究了财政分级管理的必要性。他在文中指出中央政府在实现资源配置的有效性和资源的分配公平性方面占据优势,而地方政府更接近于辖区内民众,更了解辖区内民众的各种需求和偏好,不同辖区的居民应有权选择自己需要的公共服务的种类和数量。

1972 年,奥茨 (Wallace F. Oates) 出版的《财政联邦主义》用福利经济学的方法阐述财政分权问题。在运用数理分析的基础上,奥茨提出了财政分权定理:“对于某种公共物品来说,关于这种公共物品的消费被定义为是遍及全部地域的所有人口的子集的,并且,关于该物品的每一个产出量的提供成本无论对中央政府还是地方政府来说都是相同的,那么,让地方政府将一个帕累托有效的产出量提供给他们各自的选民,则总是要比由中央政府向全体选民提供任何特定并一致的产出量有效得多。”此外,还有特里希 (Richard W. Tresch) 的偏好误认理论,蒂博特 (Charles Tiebout) 的用脚投票理论等,均从不同角度阐述了财政在中央和地方分权的必要性,为市场经济国家建立多极化的财政体制提供了理论依据。

西方公共财政理论经过长期演变,其内容不断丰富和完善,对公共财政具体问题的分析更加深入。纵观西方公共财政理论的发展,显然具有一些共同特征:

第一,以个体的理性经纪人假设为研究模式。西方公共财政在发展过程中,无一不是充分尊重个人的理性假设,只有当个人理性与集体发生矛盾时,才设计一套科学的规则来引导个人理性达到集体理性。

第二,研究的重点集中在公共服务的供需上。这与理论的发展阶段有关。在理论发展的初期,人们需要解决的是理论的最为核心的问题。公共服务理论也是如此。它首先要回答什么是公共服务,公共服务为什么导致市场



失效,公共部门如何纠正这种失效等这些基本问题。这样,研究的视角集中在公共服务的公共供应上就显得很自然。而当理论发展到一定阶段,理论的基本问题已得到解决之后,人们就会把研究重点转到原先被忽略或没有予以足够重视的一些更为具体的问题上,公共服务的私人供应就是这样的一个问题。公共服务理论的提出是基于市场失效的现实,即公共服务如由私人部门提供,将出现供应不足的结果,因此,需要公共部门供应公共服务。在这样认识的基础上,公共服务理论发展起来了。但由公共部门提供公共服务,并不意味着私人部门不能参与其中。事实上,私人部门在公共服务的供应中发挥的作用也是不可低估的。关于这方面的研究,成为近年来公共服务论发展的一个重点。另外,对一些现实的公共服务或外部性问题(例如污染问题)的研究也得到加强。

第三,大量运用新的经济学分析工具。运用新发展起来的经济学分析工具分析财政问题,也是最近西方财政学发展的重要特征。我们很难找到没有运用数学工具尤其是博弈论的财政论文。没有数学工具,财政理论研究甚至可以说是寸步难行的。20世纪70年代以来,最优税收理论的重新兴起,很大程度上是运用数学工具的结果。公共服务理论的发展也是如此。萨缪尔森对公共服务的定义做了数学界定,使得其相关文献成为经典论著。20世纪80~90年代的财政学文献,仍旧大量运用数学工具进行公共服务理论研究。财政学计量方法的运用,也使得一些理论得到严格的数学证明,使得财政学作为一门科学的属性表现得更为明显。博弈论,由于其与社会经济现实有着密切结合,因而使得逐步放松假设的财政理论得到强有力的理论支撑。博弈论中的不完全信息动态均衡与现实极为相似,借鉴这方面的成果研究公共服务的供应问题,成为这一时期理论发展的一种表现。



## 第二节 我国公共财政理论的发展

### 一、公共财政理论在我国的提出

我国最早开始认识并使用“公共财政”的概念可以追溯到 20 世纪 20 年代的学者陈启修、寿景伟。中华人民共和国成立后，我国财政学界在学习和引进苏联财政理论基础上，结合我国实践，逐渐形成“国家分配论”的公共财政理论。这种理论与当时我国的计划经济体制相适应，在计划经济体制下，国家是社会资源配置的主体，财政必然在社会资源的配置中处于主导地位，人们习惯将这时的财政称为“生产建设财政”（安体富、高培勇，1993）。“财政具有一定的阶级本质。”强调财政的阶级性，否定其“公共性”，“公共财政”一词因此在我国销声匿迹。直到 1978 年改革开放，“公共财政”概念在我国再次出现并得到不断发展，最终成为目前我国财政体制改革的方向。

市场经济体制的建立和发展，以西方公共财政为参照。20 世纪 90 年代中后期，我国学术界兴起研究公共财政的热潮。安体富、高培勇（1993）比较了国家财政在市场经济和计划经济两种不同体制下所承担的不同职能，认为在市场经济体制下，市场是资源配置的主体，只有在市场失灵的领域，才有必要介入政府部门。这是国内第一次明确界定市场经济体制下财政职能范围，提出了公共财政的理念。

按照安体富、高培勇的观点，计划经济体制下的财政为“生产建设财政”，为整个社会经济事物大包大揽。要从生产建设财政走向纯粹的公共财政，无论是理论上还是实践上都不是一件简单的事情。为此，叶振鹏（1993）、张鑫（1993）提出了公共财政和国有资产财政即双元财政，试图在