

全国财政干部培训教学参考资料

财政部全国财政干部培训教材编审委员会办公室组编

吴俊培 主编

公共财政研究文集



经济科学出版社

全国财政干部培训教学参考资料

财政部全国财政干部培训教材编审委员会办公室组编

公共财政研究文集

经济科学出版社

责任编辑：张 清
责任校对：孙 昉
版式设计：周国强
技术编辑：战淑娟 李长建

公共财政研究文集

吴俊培 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086
总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

北京印刷一厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 12.75 印张 280000 字

2000 年 1 月第一版 2000 年 1 月第一次印刷

印数：0001—8000 册

ISBN 7-5058-1934-8/G·400 定价：22.20 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

改革开放以来，我国财政改革取得了巨大的成绩，财政形势发生了可喜的变化。随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立，建立公共财政已成为我国财政改革的目标和方向。为了更新财政工作者的理论知识，提高各级领导干部驾驭财政经济工作的本领和能力，遵照李岚清副总理的指示精神，财政部办公厅和全国财政干部培训中心组织编写了全国财政干部培训辅助教材《财政若干问题研究》一书及与之配套的教学参考资料“当前财政改革有关问题研究的系列论文集”。

《财政若干问题研究》一书共有九个专题，作者为我国财政界知名的专家、教授和博士生导师，内容涉及新的财政理论，当前财政改革焦点、热点、难点问题研究和具体业务探讨，是一本高层次的

财政培训教材。与之配套的有关问题研究系列论文集，是由各专题撰稿人收集的主要为 1993 年以后公开发表的反映主流观点的优秀文章，其中也收集了少量与主流观点不一致的文章，供大家参考借鉴，以便从各方面多角度思考问题，深入透彻地掌握新理论和新观念。

1998 年以来，党中央、国务院为应对亚洲金融危机，适时采取了积极的财政政策，保证了经济持续增长和社会稳定。在经济增长偏弱的情况下，财政政策显得更为重要。希望通过新理论、新观念的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和财政业务知识，更好地执行国家的财政政策，同时还能为今后积极探索行之有效的改革途径和措施提供理论支持和指导。这对于推进我国财政体制改革，充分发挥财政的职能作用，进一步促进国民经济和社会各项事业的健康发展，具有十分重要的意义。

邵政武

1999 年 10 月 11 日

前 言

“公共财政”问题是当前财政理论和实践界的热点，是中国市场经济体制改革进程中的产物。对这个问题的认识，涉及到对财政理论体系和财政改革实践的基本看法。这在中国虽然并未形成共识，但要根据社会主义市场经济体制的要求重构财政理论和改革传统的财政制度安排的主旨是一致的。论文集尽量反映这一现状。

本集共收集论文 32 篇。入选的原则是关于“公共财政”中论争最激烈的有关问题，也是本书编纂目录中所加标题所涉及的内容。一是对公共财政的总体认识；二是对财政职能的认识；三是对公共产品（或公共商品）的认识；最后是对财政效率和财政改革的有关看法。其中的内在逻辑是一目了然的。因为对“公共财政”的理解是以对财政职能的把握为基础的。公共产品（商品）理论则是财政理论分析的基本范畴。而财政要解决的最重要最基本的制度安排是效率制度构建。同样明显，第四部分收集的论文太少，主要是受编纂目的的限制，本书主要突出“公共财政”的基本问题。

入选的论文，在观点上、风格上、分析方法上是不同的，编入同一本集子是为了反映总画面。这有利于对“公共财政”的全面把握，也有利于认识的深入。

由于编者的水平有限，加之涉猎的资料不多和时间仓促，一定有许多更有价值的资料未被采集，请读者谅解，并希望得到指教。同时，非常感谢财政部培训中心为本书作了大量的工作，也非常感谢论文集原作者的大力支持。

编者

1999.7.9. 于武昌

财政部全国财政干部培训教材编审委员会 成 员 名 单

主 任：项怀诚

副主任：金立群 高 强

委 员：（以姓氏笔划为序）

王 军 王保安 张玉泰 周秉建

秘书长：张玉泰（兼）

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政研究文集/吴俊培主编. - 北京: 经济科学出版社, 2000.1

全国财政干部培训教学参考资料

ISBN 7-5058-1934-8

I. 公… II. 吴… III. 财政-理论研究-文集 IV. F810-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 52619 号

目 录

前言.....	(1)
---------	-------

第一部分 公共财政论

论公共财政	张 馨 (3)
我国财政制度改革的更高目标	
——建立公共财政	刘迎秋 (19)
为什么要转到公共财政轨道上来?	白景明 (27)
努力构建公共财政的基本框架	梁尚敏 (31)
关于国家财政的公共性问题	杨灿明 (40)
国家财政与公共财政	刘心一 (49)
“公共财政论”质疑.....	赵志耘 郭庆旺 (61)
走出财政理论研究的误区	王陆进 (75)

第二部分 财政职能论

重新认识社会主义国家职能和财政职能发展

完善“国家分配论” 许 毅 (85)

“政府应做的,就是财政要干的”

——关于市场经济条件下国家财政职能的几点思考

..... 何盛明 (96)

财政理论中的国家职能 理查德·A·马斯格雷夫 (106)

政府职能的定位及其转变的轨迹

..... 政府职能转变课题组 (122)

市场失灵和国家干预 宋 涛 张邦辉 (140)

现代市场经济为什么需要政府

——对经济学中老问题的新思考 陈东琪 (152)

中国经济转型时期的政府改革 迟福林 (170)

约束与制度变迁

——对政府经济职能的抽象思考 朱光华 段文斌 (185)

关于现代国家职能的理论探讨 王 列 (199)

怎样认识市场经济下的财政职能 吴俊培 (211)

社会主义市场经济条件下的财政职能 邓子基 (222)

中国制度变迁和政府职能转变的轨迹研究 罗燕明 (234)

关于我国财政职能的转变问题 张松涛 (248)

新时期政府的经济职能 杜木恒 (257)

第三部分 公共产品（商品）论

公共产品与政府经济行为分析	孙 开 (269)
论公共物品的价格形成基础	何维达 (277)
关于地方公共财货有效供应的几个问题	王雍君 (288)
论城市公共品的界定及其有效供给	王 晶 (300)

第四部分 财政改革和效率论

公共预算的效率	吴俊培 (315)
市场取向的财政改革	李 扬 杨之刚 (319)
建立我国市场化财政支出模式的构想	陈应春 (333)
公共福利配置效应和均衡分析	丛树海 (342)
非市场缺陷的政治经济学分析	
——公共选择和政策分析学者的政府失败论	陈振明 (354)
市场经济中的政府失效分析	杨秋宝 (382)
后记	(395)

第一部分

公共财政论

论公共财政

市场经济要求的是公共财政，只有公共财政才能适应于、服务于并有利于市场经济的存在和发展，这是数百年来市场经济在西方的发展历程所鲜明昭示的。我国要建立社会主义市场经济，很自然也要建立与之相适应的公共财政。然而，我国目前理论界却存在着强烈反对和否定“公共财政”的观点。若不能正确认识“公共财政”问题，我国的财政理论是无法正确指导财政实践的，也就谈不上真正按社会主义市场经济要求去改革我国的财政模式，正确开展财政运作。为此，本文就“公共财政”提出自己的看法，希冀能为此作出一些贡献，并就教于广大同仁。

一、公共财政是为市场提供“公共”服务的国家财政

我国理论界反对“公共财政”的一个最主要观点，就是认

为公共财政就是财政，反之财政也就是公共财政，两者词义和内涵完全等同，其区别仅在于人们翻译英文财政论著时用词不同而已。在英文中，“财政”一词为 Public Finance，中文直译就是“公共财政”。这种意见基于公共财政就是财政的看法，提出应将 Public Finance 译为“财政”，认为直译成“公共财政”不仅造成了混乱，而且加上“公共”二字还有蛇足之嫌。笔者认为这种看法是不对的。

在英文中，关于“财政（学）”的用词，除了最常见的 Public Finance 之外，还有 Public Economy (-ics) 和 Government Finance 等，其中与中文“国家财政”意思最接近的，应该是 Government Finance，而非 Public finance。因为 Public 的基本含义，是“公共的”和“公众的”，而“政府的”只是其派生含义。英文财政学之所以使用了 Public 一词，正是因为它能将“政府活动”与“公共活动”的两重含义都囊括在内，这也正是 Public 相对于仅有政府含义的 Government 在概括和定义“财政”时的优点所在。使用 Public 就表明尽管财政也指政府活动，但更多的还是要从政府公共行为的角度来看待财政问题。这也是为什么大多数英文财政学专著通常开首将“财政”定义为政府的收支及其相关活动，却在其后全书的分析中使用的几乎都是 Public 一词的根本原因。

当然，也存在着不考虑财政的公共性质的情况，它集中体现在有些英文财政学专著以 Government Finance 为书名上。但是，这种以 Government 取代 Public 定义“财政”的努力未能成功。自 1892 年巴斯塔布尔出版了第一本英文财政学专著 Public Finance 以来，百余年间冠以上述 3 类书名出版的英文财政学数达 70 余本，但其中使用 Government Finance 或类似

书名的仅 7 本。舍 Government 而取 Public，清楚地表明西方财政学界是从具有公共性的政府活动来看待财政问题的。^①

西方财政学之所以要强调财政活动上的政府“公共性”，根本原因在于并不是所有的财政活动都具有公共性质。在封建社会的君主“家天下”状态下，财政收支具有很强的私人收支性质，此时的财政与其说是为全社会服务的，倒不如说是直接为封建君主私人服务的更为妥当。此时财政为社会只不过是作为私人服务所派生的，因而它不是“公共”财政而只是“家计”财政。这种状况延续至资本主义因素已有很大发展的封建社会末期。由于当时西欧财政仍包含有很强的君主私人财务内容，人们“认为国家岁入是统治者的私人收益，他可以随心所欲地使用，这种说法是根深蒂固的。”^②“当时一个封建国家的财政几乎并不大于王室财务，并且与其说是公共财政，倒不如说实际上是私人家务为好”。^③可见，家计财政是“朕即国家”的专制王权在财政模式上的体现。此时专制君主的财政收入主要是凭借个人财产获得的经营收入和特权收入，这些是不受议会掣肘的。这也使得此时的财政可以脱离市场经济（假如此时已存在着市场经济的话）通过议会对其的根本约束和控制，成为着重服务于君主个人，而不是为市场提供公共服务的财政。

在资本主义社会的市场经济条件下，财政则与“公共”挂

① 严格地说，“财政”的英文用词分歧，除 Public 与 Government 外，还有 Finance 与 Economics 等的差异。因 Finance 与 Economics 的分歧与本文分析的结论关系不大，故不涉及之。

② 卡洛·M·奇波拉：《欧洲经济史》（第一卷），商务印书馆 1988 年 1 月版，第 267 页。

③ Bullock, C. J., *Selected Readings in Public Finance*, 2nd ed Boston, Ginn & Co., 1920, pl.