

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

A Study on

Financial Power Structure of China

我国财政权力结构研究

丁兆君 ◎ 著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

A Study on

Financial Power Structure of China

我国财政权力结构研究

丁兆君 ◎ 著

图书在版编目 (CIP) 数据

我国财政权力结构研究 / 丁兆君著. —大连: 东北财经大学出版社, 2017.12
(墨香财经学术文库)

ISBN 978-7-5654-2545-5

I. 我… II. 丁… III. 财政-权力结构-研究-中国 IV. F812

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第302723号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连永盛印业有限公司印刷

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 186千字 印张: 13 插页: 1

2017年12月第1版 2017年12月第1次印刷

责任编辑: 李 彬 刘 佳 责任校对: 那 欣 徐 群

封面设计: 冀贵收 版式设计: 钟福建

定价: 36.00元

教学支持 售后服务 联系电话: (0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

如有印装质量问题, 请联系营销部: (0411) 84710711

前言

财政体制是国家在财政管理中，划分各级政府之间以及国家与企业、事业单位之间的职责、权力和相应利益的制度。财政体制的建立是一个涉及历史、政治、经济、文化、社会等各方面因素，并对一国的经济发展、社会安定、国家统一起到重要作用的大问题。从财政社会学的角度来看，财政权力是政治系统与社会其他子系统，主要是与经济系统之间相互交换的媒介，财政权力的配置规则体现为一种财政权力结构。我国三十年的财政体制改革就见证了社会子系统之间通过“权力”进行交换，进而构建新的社会系统的过程。在经历了“放权让利”的不断摸索和尝试后，1994年我国建立了以“分税制”为基础的财政体制，在新税制的基础上形成了中央与省两级政府之间相对稳定的税收收入分配方案，有效提高了“两个比重”。但目前我国的财政权力结构并不符合市场经济下财政权力结构合法性及有效性的要求，对政府权力与市场权力以及政府间财政权力的界定始终缺乏法律层面的依据，致使各级政府财政权力的行使呈现出一定的随意性及不规范性：政府拥有大量介入市场经济的权力，国有经济的大规模以及多领域分布，使得政府与市场之

间的关系还未得到妥善处理；各级政府间的财政支出权力始终没有一个明确的划分，大量的财政支出被推向更低一级的政府；地方政府没有获得相对独立的一级财政权力主体地位，几乎没有税收立法权，也无发债权，再加上转移支付制度的不完善，致使地方政府通常会利用非规范权力寻求财政资金以解决地方性事务；目前的政府预算无法涵盖各级政府全部的财政收支行为，政府财政权力的行使以及财政资金的使用缺乏有效监督，造成浪费及使用效率的低下。可以说，1994年的“分税制”仅仅是对政府间税收收入的一种分配，并没有真正触及财政权力的重新配置，因此，很难形成与市场经济相适应的一种稳定的财政权力结构。

之所以从经济社会学的一个分支——财政社会学的角度对财政体制问题进行研究，是因为大多数真正的问题并非可以轻易地按学术性质归类。“经济利益研究方式”使得经济学能够向纵深发展，但对于现实社会问题的解释能力却受到了很大的限制。相对于主流经济学对财政体制问题的分析，财政社会学是用社会学的传统分析政府财政行为，并试图用社会学的传统解释各种财政现象。从财政社会学角度对财政体制问题进行研究，将经济学中的经济利益分析方法与社会学中的社会关系分析方法相结合，从以权力为基本因素的社会关系入手，构建财政权力结构这一概念及研究思路，是对以往主流经济学中财政体制问题研究的一种突破。跳出纯经济学的研究范式，可以从更广阔的视角划分国家权力与社会权利、协调各种利益分配和利益冲突、提高政府自我整合能力以及促进政治系统与其他社会子系统的配合。鉴于社会学独特的知识模式，要根据不同性质的研究对象以及不同的研究角度采用不同的研究方法。本书尝试在归纳推理和演绎推理有机结合的“假设演绎法”的逻辑过程中，采用利益分析与社会关系分析相结合、动态（历史）与静态分析相结合、实证与规范分析相结合的研究方法对我国财政权力结构问题进行研究。在对财政权力结构的基本界定中，本书从财政社会学的基本议题出发，以经济社会学主要取向——结构功能主义的理论为基础，大胆运用分析、综合、抽象、具体等方法，阐释财政权力结构的基本内涵以及相关理论。对西方成熟市场经济下的财政权力结构采取了静态分析的方法，从经济学的角度，论述了财政权力结构构建的依据；对我国财政权

力结构的分析则采用了动态（历史）分析的方法，回顾了其在社会“危机”推动下的演化路径，并运用实证与规范相结合的研究方法，对我国现行财政权力结构的有效性 & 地方政府财政权力进行了分析。最后，通过与成熟市场经济下财政权力结构的一般性相比较，并结合我国财政权力结构的特殊性，提出优化我国财政权力结构的方案。

本书共包括 7 章内容，第 1 章为本书的导论，第 2 章到第 7 章是本书的主体内容。第 2 章是对财政社会学视角下的财政权力结构的基本界定。在阐明财政权力概念的基础上，根据经济社会学中的主要研究取向——结构功能主义，对财政权力结构进行了明确的界定，并提出了有效的财政权力结构的含义。同时，借助生产函数构建了一个财政权力结构的演化路径模型，揭示了由此产生的不同的社会发展绩效。最后，结合建立在现代市场经济基础上的社会形态，提出了与之相适应的财政权力结构的合法性及有效性标准。第 3 章借鉴经济学的财政联邦主义理论，提出了市场经济下财政权力结构的构建依据，为之后对我国财政权力结构的分析以及优化提供了经济学理论视角下的标准模式。第 4 章阐述的是我国财政权力结构的理论基础及演化路径。我国财政权力结构构建的理论依据是中国特有的“国家分配论”以及财政体制原则论。在这种理论的指导以及社会“危机”的推动下，我国财政权力结构的演化经历了 U 形组织结构下的统收统支模式、M 形组织结构下的包干制模式以及 U 形与 M 形相结合结构下的分税制模式。第 5 章对我国现行财政权力结构有效性缺失进行了分析。参照市场经济下财政权力结构构建的依据，认为我国现行财政权力结构有效性的缺失主要表现在：财政权力与市场权力界定不清；政府间财政支出权力未明确划分致使政府间分工不规范；财政收入权力集中造成地方政府收入与支出不匹配；现行转移支付制度未对财政权力结构起到协调作用。第 6 章进一步对我国地方政府财政权力进行了分析，并得出结论：我国现行财政权力结构有效性缺失的根本原因在于，政府间财政权力没有得到明确规范的界定，地方政府无法作为相对独立的一级财政权力主体履行其职能。第 7 章提出市场经济下优化我国财政权力结构的设想。优化我国财政权力结构的目标就是赋予地方政府相对独立的一级财政权力主体地位，以法律的形

式规范地方政府财政权力的行使，地方政府可以在其权力范围内对地区性公共事务的变化作出相应的调整。优化我国现有财政权力结构必须按照正确的逻辑顺序进行：在市场经济体制不断深化的过程中，通过限制并规范政府对生产经营性资源的控制及配置权力，转变政府职能的实现方式、发展市场和社会中介组织，对政府财政权力与市场权力的边界作进一步划分；在此基础上，明确各级政府的财政支出权力，重点是要明确并落实中央的财政支出权力（避免再出现中央支出权力下移的情况）。依据对各级政府财政支出权力的划分，赋予地方政府必要的税收权力，并针对我国现阶段地方政府在经济建设中发挥的重要作用，规范其投融资权力。以地方财力均衡化、基本公共服务均衡化为目标，完善我国现行转移支付制度，并根据两个均衡化目标的实现情况以及相关配套条件，调整一般性转移支付与专项转移支付的比重。最后，本书强调了优化我国财政权力结构不可忽视的两个问题：一是我国政府复式预算间的契合，硬化各级政府的财政预算约束；二是健全我国的地方财政民主制度。

本书的创新之一在于采用了 20 世纪 70 年代在西方学术界复兴的财政社会学的研究视角。以利益分析与社会关系分析相结合的研究方法，将财政体制问题置于宏观社会历史发展的大背景中，强调从政治、经济、制度和文化等连接国家与社会的因素，来综合研究政府财政收支行为的产生、发展以及财政权力的演变过程及其对政治、经济和社会等各方面的影响。综合运用公共经济学、经济学、新政治经济学、财政学、政治学等方面的相关理论和概念，试图从一个更为广阔的视角对财政体制这一问题进行研究。本书的创新之二在于借鉴经济社会学中的主要取向——结构功能主义理论，大胆引申出财政权力结构这一概念，并将其作为社会系统中的一个子系统，进而探讨财政权力结构与社会发展绩效之间的相互作用。根据结构功能主义的相关理论，本书认为一个合法且有效的财政权力结构是一种能够促使各财政权力主体应对不确定性，发挥其能动性，同时又为整体目标服务的“虚拟秩序”或“制度”。在这种“秩序”或“制度”下，权力作为社会各子系统相互交换的媒介，才能发挥其应有的作用。因此，根据市场经济下财政权力结构合法性和有

效性的特质，优化我国财政权力结构的目标就是建立各级政府相对独立的一级财政权力主体地位，明确市场与政府、各级政府间权力的划分，并逐步以法律的形式对此种“制度”进行确定。本书的创新之三在于注重对我国财政权力结构特有理论基础——“国家分配论”及“原则论”的研究，并结合工业组织理论中的 U 形及 M 形组织结构，描述了我国财政权力结构从“统收统支”模式、“包干制”模式到“分税制”模式的演化路径。

作 者

2017 年 9 月

目录

1 导论 / 1

- 1.1 选题背景及研究意义 / 2
- 1.2 不同视角下的财政体制研究综述 / 5
- 1.3 研究框架与主要内容 / 10
- 1.4 研究方法、创新与不足 / 13

2 财政权力结构的基本界定 / 16

- 2.1 财政权力与财政权力结构 / 17
- 2.2 财政权力结构与社会系统 / 21
- 2.3 市场经济下财政权力结构的特质 / 25

3 市场经济下财政权力结构的构建依据 / 32

- 3.1 公共产品理论对政府财政权力与市场权力的界定 / 33
- 3.2 公共产品层次性对政府间财政支出权力的界定 / 40
- 3.3 与支出相匹配的政府间财政收入权力的界定 / 52

3.4 财政权力结构的协调与政府间转移支付 / 57

4 我国财政权力结构的理论基础及演化路径 / 65

4.1 我国的财政理论基础：“国家分配论” / 66

4.2 我国财政权力结构构建的“原则论” / 73

4.3 我国财政权力结构的演化路径 / 82

5 我国现行财政权力结构有效性的缺失 / 105

5.1 政府财政权力与市场权力界定不清 / 106

5.2 政府间财政支出权力未明确划分致使政府间分工不规范 / 113

5.3 财政收入权力集中造成地方政府收入与支出不匹配 / 118

5.4 现行转移支付制度未对财政权力结构起到协调作用 / 125

6 我国地方政府财政权力分析 / 131

6.1 我国法律层面对地方政府财政权力的界定 / 132

6.2 我国地方政府税收收入权力的衡量 / 136

6.3 我国地方政府非税收入权力的衡量 / 141

6.4 我国地方政府财政支出权力的衡量 / 148

7 我国财政权力结构的优化 / 154

7.1 优化我国财政权力结构的目标与途径 / 155

7.2 合理划分我国政府间财政支出权力 / 158

7.3 有效配置我国地方政府的税收权力及投融资权力 / 167

7.4 规范我国政府间转移支付制度 / 174

7.5 优化我国财政权力结构不容忽视的两个问题 / 182

参考文献 / 189

后记 / 197

1 导论

财政体制是国家在财政管理中，划分各级政府之间以及国家与企业、事业单位之间的职责、权力和相应利益的制度^①。财政社会学（Finanzsoziologie）作为经济社会学的一个分支，以利益分析和社会关系分析相结合的方法，为分析财政体制这一涉及历史、政治、经济、文化、社会等各方面因素，并对一国的经济发展、社会安定、国家统一起到重要作用的大问题提供了更为广阔的视角。我国这样一个有着几千年习俗经济^②传统的大国，正经历着向市场经济的转型期，这种传统与现代的接轨和碰撞，引发了一系列巨大的变化。财政体制作为政府与市场之间、政府与社会成员之间以及各级政府间权力分配的载体，本质上体现了社会系统下的一种财政权力结构。这种财政权力结构既根植于又服务于整个社会系统。“财政体制是规范中央和地方政府间财政分配关系的制度安排。健全财政体制，既是推动城乡区域协调发展、促进科学发展的重要体制保障，也是完善公共财政体系和社会主义市场经济体制的

^① 中国大百科全书编辑部. 中国大百科全书：财政税收金融价格卷 [M]. 北京：中国大百科全书出版社，1993.

^② 希克斯 Y. 经济史理论 [M]. 厉以平，译. 北京：商务印书馆，2007.

客观需要。”（谢旭人，2012），因此，财政权力结构的优化必然成为我国改革发展的重要途径。

1.1 选题背景及研究意义

1.1.1 选题背景

党的十八大系统总结了党的十六大、十七大以来我国发展取得的历史性成就和宝贵经验，对我国改革开放和社会主义现代化建设作出了全面部署，明确提出了“加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”的要求。正如前世界银行副行长尼古拉斯·斯特恩所指出的，所有幅员辽阔的大国都面临一个相同的问题，即必须在经济增长和机会均等之间、在农村和城市需求之间、在中央和地方参与之间寻求平衡。而这种“平衡”对于转型期的中国来说，在很大程度上取决于财政权力的配置，“财政分配管理体制体现国家意志，以国家为主体，对分配绩效起着决定性作用”（鲁昕，1996）。建国近七十年以来，财政体制问题一直是我国经济社会发展中的一个大问题，它受一国历史传统、发展水平、政权结构等多方面的制约，并且直接关系到国家的盛衰兴亡，可谓“惊心动魄”。而财政体制改革一开始就是以分权作为宏观层面的突破口来运作的（贾康，2013）。

回顾我国的改革历程可以看出，财政体制改革不仅是经济体制改革的重要组成部分，而且是关键性的突破口，“财政权力结构的调整调动了各经济行为主体的积极性，也解决了长期以来束缚生产力发展、抑制生产力活力的利益问题”（鲁昕，1996），始终为整体改革的稳步推进“铺路搭桥”。中华人民共和国成立初期，对于结束了自1840年以来的百年战乱建立起来的中华人民共和国，无论是经济制度、政治制度还是与之相关的一系列理论和政策都无根基所寻，而急需作出一个“主观选择”。由于各种历史原因和现实原因，中华人民共和国的建立和发展一直以马克思主义为指导，“国家拥有了全部生产资料，就出现了全面国家计划体制（Socialism）”（穆雷·罗斯巴德，1972）。国家与社会的一

元化，使整个社会的权力关系都纳入到了国家各种体制的控制范围之内，各级地方政府在中央政府的统一领导下，对社会资源的配置进行计划及核算，建立了“大一统”高度集中的财政权力结构。尽管以国家为决策主体的计划经济在 1949 年后，对集中全国资源搞建设，建立工业化体系起到了决定性的作用，但实践的发展证明，“对于现代化的工业经济来说，计划是完全无法进行核算的”，“在全面计划的国家里，国家一项行为的低效率，都会被放大成千倍”（穆雷·罗斯巴德，1972）。因此，在遭受了国家计划经济的低效率后，我国选择了以市场为主体的资源配置方式，而这种资源配置方式的转变首先就要求国家将其掌握的财政权力进行释放。因为从计划经济中“能够真正放出的权，主要是财政上的管理权，能够真正让出的利，主要是财政在国民收入分配格局中所占的份额”（高培勇，2005）。因此，变革财政权力结构，进行“放权让利”成为我国经济社会改革发展的突破口。

通过“放权让利”的途径，我国财政权力结构的调整经历了不断摸索和尝试的过程。1994 年建立的以“分税制”为基础的财政体制，重新调整了“包干制”下中央与地方（主要是中央与省）的财政权力分配格局，在新税制的基础上形成了中央与省两级政府之间相对稳定的税收收入分配方案，有效提高了“两个比重”。各省也依照分税制财政体制的要求，相应实行了省对省以下地方政府的分税制财政体制。在之后对各级政府财政支出范围、税收收入、转移支付制度进行局部调整的基础上，形成了我国目前的财政权力结构。但目前我国的财政权力结构并不符合市场经济下财政权力结构合法性及有效性的要求，对政府权力与市场权力以及政府间财政权力的界定始终缺乏法律层面的依据，致使各级政府财政权力的行使呈现出一定的随意性及不规范性：政府拥有大量介入市场经济的权力，国有经济的大规模以及多领域分布，使得政府与市场之间的关系还未得到妥善的处理；各级政府间的财政支出权力始终没有得到明确的划分，大量的财政支出被推向更低一级的政府；而地方政府没有获得相对独立的一级财政权力主体资格，几乎没有税收立法权，也无完全独立的发债权，再加上转移支付制度的不完善，致使地方政府通常会利用非规范权力寻求财政资金以解决地方性事务；在多次改革之

后，政府预算涵盖范围逐渐扩大，政府财政收支行为相对规范，但部分收支仍游离在人大的审议和监督之外，造成政府财政权力一定程度的滥用以及财政资金使用效率低下。可以说，以1994年的“分税制”改革为基础形成的财政体制仅仅是对政府间税收收入的一种分配，并没有真正触及财政权力的重新配置，因此，很难形成与市场经济相适应的一种稳定的财政权力结构。这也正是党的十八大在提出加快财税体制改革时，强调“坚持财政体制改革的市场化取向”的重要原因。

1.1.2 研究意义

对于社会性问题而言，学科的分立有其优点，也有其弊端。优点在于不同的学科从不同的角度，对社会性问题可以进行比较深入的研究，其弊端在于这种某一角度的深入研究往往缺乏历史性和学科的综合性。“因为大多数真正的问题并非可以轻易地按学术性质归类”（Richard Swedberg, 1990），因而无法对整个经济社会的发展作出有力的并符合现实的说明。财政社会学是经济社会学的一个分析视角，也可以视为经济社会学的一个分支，主要议题是国家如何生产和消耗其资源以及国家如何指导经济的。相对于主流经济学对财政体制问题的分析，财政社会学是用社会学的传统分析政府财政行为，并试图用社会学的传统解释各种财政现象。

按照著名社会学家安东尼·吉登斯的看法，经济学处理的是“一个情境下，在控制和引导互动模式中对物质特征、人工制品以及物品的使用”问题，而将其中“控制和引导互动模式的组织能力”作为研究问题的前提假设。如果单纯从经济学资源配置的角度来看，我国政府财政行为有效性的缺失表现在：在市场经济条件下，政府职能范围超出了理论上公共产品的范畴，政府对市场的过度介入影响了市场配置资源的效率；各级政府的事权未按照公共产品的层次性进行划分，各级政府的财力与事权不匹配，致使公共产品的提供无法得到有效的保证；政府间转移支付制度的不健全致使各地的基本公共服务水平存在很大的差异，并未有效缓解由于自然禀赋以及经济社会发展程度所造成的地区间、城乡间、社会成员间的巨大差距。这种“受限制型的经济利益分析”只能为

市场经济下财政体制的建立提供理论上的效率标准，但对于其所处的社会系统中的相关关系缺乏必要的解释。事实上，一国的社会性质、政权结构、历史沿革甚至社会成员的信仰都是财政体制建立的影响因素，甚至是决定因素。例如，同是市场经济条件下的单一制和联邦制国家的财政体制，其集分权的程度就大大不同；同是单一制的不同国家又会因历史沿革、社会习俗的不同，建立不同的财政体制。

“经济利益研究方式”使得经济学能够向纵深发展，但对于现实社会问题的解释能力却受到了很大的局限。因为“尽管利益驱使人们的行为，但是社会要素却决定了这些行为所采取的方式和方向”（Richard Swedberg, 2005）。正如马克斯·韦伯关于利益最著名的论断，“不仅观念，而且还有物质精神利益直接支配人们的行为。然而，由‘观念’创建的‘世界图像’通常决定着轨迹，沿着这一轨迹，行为被利益的动力所推动”。这种轨迹是指一些非经济制度，是经济学研究资源配置的前提条件，没有这些制度，任何现代经济都不可能存在，其中最重要的就是政治权威和法律系统。财政问题作为“国家的神经”（Jean Bodin, 1986），是政治权威中的重要问题，并非是单纯的“经济利益分析”所能解决的。因此，从财政社会学角度对财政体制问题进行研究，将经济学中的经济利益分析方法与社会学中的社会关系分析方法相结合，从以权力为主要因素的社会关系入手，构建财政权力结构这一概念及研究思路，是对以往主流经济学中财政体制问题研究的一种突破。跳出纯经济学的研究范式，可以从更广阔的视角划分国家权力与社会权利、协调各种利益分配和利益冲突、提高政府自我整合能力，从而促进政治系统与其他社会子系统的配合。

1.2 不同视角下的财政体制研究综述

1.2.1 财政社会学视角下财政体制的研究综述

财政社会学是经济社会学的一个分支，即用社会学的方法分析财政在经济生活中的作用。财政社会学包括两个基本议题：一个是国家收入

的产生以及支出；另一个是这两个过程对政治权威、经济以及社会其他方面的影响，但其关注的内容远远不止于此。

熊彼特认为，财政社会学使得分析家们深入到国家的表面之下，接近一系列重要的“除去修饰的”社会和经济现象。根据熊彼特的观点，如果不考察一个国家的财政史，就不可能很好地理解这个国家的历史和文化，对于社会结构与经济的重要方面如工业革命和国家的经济政策来说，情况也是一样。国家作为最高的政治权力机构，一直对市场经济进行不同程度的控制和调节，任何国家都要强制地利用公共权力，对经济社会生活进行干预，而这种干预很大程度上是通过政府的财政收支行为实现的。国家的收入可以通过不同的方式产生，其中最重要的是税收、关税、贡赋和国债，这些资金的产生是如何组织的对政治权威、经济以及社会其他方面具有重大影响。而国家的支出具有不同的目的——战争、社会福利等，很明显这些目的同样具有重要的影响。

尽管韦伯没有使用财政社会学这一术语，但是他的研究揭示了历史上政治统治组织如何获得财政支持以及对经济与社会的影响。韦伯对财政社会学的研究主要集中在《经济与社会》一书中，韦伯认为“非经济组织（包括国家）与经济‘最直接’的联系可以从对这些组织的支付方式上体现”（马克斯·韦伯，2006）。国家最常见的融资方式就是税收和礼拜仪式（与特权相关的义务），融资方式在很大程度上影响其组织结构与经济。同时，韦伯还总结了三种国家统治类型所采取的不同融资方式以及财政支出形式。其中，当国家缺少自己的企业时，通常会通过税收来融资，这种类型的现代资本主义国家也就是熊彼特所说的税收国家。

因此，从财政社会学的角度理解，财政体制是国家为了实现与其权力相对应的财政收入最大化并保持其合法性，通过对其收入来源和征收形式、支出结构等规则的划定对社会权力在政府与市场、中央政府与地方政府、不同利益集团人群之间进行的一种制度安排，从而决定了不同社会主体的权力，实现对不同社会主体基本地位、权利、责任和义务的规定和认可。简而言之，财政体制是“权力的制度性调配”载体，体现了不同国家统治类型中权力界定的规则，形成一种财政权力结构。在这

种定义之下，财政体制成为一国基础性制度安排或“立宪性”制度安排，社会其他各项制度的安排都直接或间接的受到财政体制的影响。按照帕森斯结构功能主义的观点对财政体制做进一步的解释，即经济与政治这两个社会子系统之间存在着一种输入输出的交换关系，政府通过财政手段对经济生产的控制方式和程度取决于当时社会系统的目标。如果社会系统处于安定的时期，则政府对经济的干预较少，更多的社会权力集中在市场领域；如果社会系统处于紧张时期，则政府对经济的控制会明显加强，政府通过相应的权力对这种干预予以保证。尽管财政社会学还没有形成一个比较成熟的理论框架，但正是财政社会学的研究方法和分析框架的历史性以及综合性，才能够从更广阔的视角来看待财政体制这一大问题。

1.2.2 经济学公共财政视角下财政体制的研究综述

不同于财政社会学的广义利益分析方法，经济学用“经济利益”，甚至用效用和偏好等术语来取代利益，经济利益成为独立的、全知的、利益最大化的经济行动者的决策依据。正是在这种“效用分析”的基础上，经济学的公共财政传统为市场经济下财政体制问题的研究提供了一个“受限制型的利益分析”方法。

由于主流经济学是建立在现代市场经济基础之上的，政府与市场的边界比较明晰，经济系统与政治系统之间的交换渠道相对稳定，因此，经济学公共财政视角下的财政体制问题关注的重点是各级政府间权力的划分及其对经济社会的影响。市场经济下的财政体制相关理论在西方的财政理论中被称为财政联邦主义（Fiscal Federalism），由于其核心内容是建立在提供地方公共产品的财政自主权上的，是多层级政府间财政权力的划分，因此又被统称为财政分权理论。《新帕尔格雷夫经济学大词典》对财政分权理论作出了如下解释：“财政分权理论作为公共产品理论的一个重要分支，利用公共产品、税收和公债影响的理论、政治过程的公共选择理论等各种观点，对单一制和联邦制国家中产生的具体财政问题进行分析。”从这一解释可以看出，财政分权理论是以公共产品理论以及公共选择理论作为理论基础，弥补新古典经济学不能解释地方政