

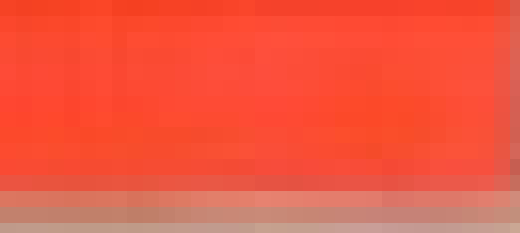
GONGGONGCAIZHENG
LUNANG
GONGGONGCAIZHENG
LUNANG

公共财政论纲

张 馨 著

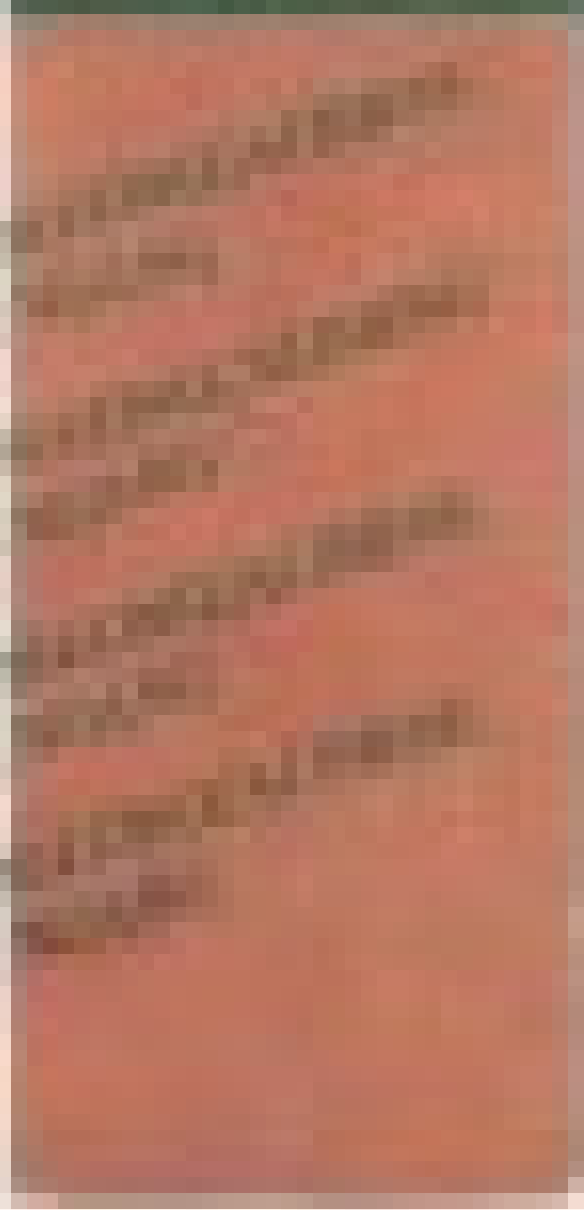
GONGGONGCAIZHENG
LUNANG
GONGGONGCAIZHENG
LUNANG
GONGGONGCAIZHENG
LUNANG
GONGGONGCAIZHENG
LUNANG

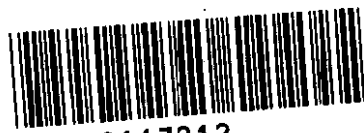
经济科学出版社



公共财政论纲

第一章 公共财政的理论与实践	1
第一节 公共财政的概念与特征	1
第二节 公共财政的理论与实践	10
第二章 公共财政的职能与范围	25
第一节 公共财政的职能	25
第二节 公共财政的范围	35
第三章 公共财政的支出与收入	50
第一节 公共财政的支出	50
第二节 公共财政的收入	60
第四章 公共财政的预算与决算	75
第一节 公共财政的预算	75
第二节 公共财政的决算	85
第五章 公共财政的绩效与评价	100
第一节 公共财政的绩效	100
第二节 公共财政的评价	110





中财 B0113012

公共财政论纲

张 馨 著

01231109

中国人民大学图书馆藏书章

登录号

174474

分类号

F810/257

经济科学出版社

一九九九年·北京·

174474

责任编辑:卢元孝

责任校对:孙 昉

版式设计:代小卫

技术编辑:潘泽新

公共财政论纲

张 馨 著

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@public2.east.net.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区万泉河路 66 号 邮编:100086

出版部电话:62630591 发行部电话:62568485

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国人民解放军第 1201 印刷厂印刷

河北省三河市永明装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 23.5 印张 600000 字

1999 年 5 月第一版 1999 年 5 月第一次印刷

印数:0001—4000 册

ISBN 7-5058-1745-0/F·1235 定价:38.80 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政论纲/张馨著 .-北京: 经济科学出版社, 1999.5
ISBN 7-5058-1745-0

I . 公… II . 张… III . 财政, 公共-概论 IV .F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 17605 号

前 言

(代 序)

本书涉及的是“公共财政”这一我国财政界目前的中心问题和热点问题，但决不是紧跟形势的凑热闹之作。

“公共财政”是市场经济的产物，同时反过来也是确保市场经济得以正常存在和顺利运转的关键条件。因此，“公共财政”问题在我国的出现，“公共财政论”的探讨和争论，均不始于今日。中文的“公共财政”一词，至少在本世纪初就已在我国出现，不过这是当时照抄照搬西方财政学的结果。解放后，随着计划经济体制的建立与苏联财政理论的引入，导致了“公共财政”及其理论在我国的几近绝迹。而改革开放的深入和市场因素的逐步增强，则使得“公共财政”一词重新出现于我国。进到90年代中期，随着建立社会主义市场经济目标的提出，我国应实行“公共财政”的呼声开始高涨，同时对于“公共财政论”的批评乃至批判也逐步升温。在这些似乎呈现为纷纷攘攘的争吵的背后，从根本上看，是对于市场经济看法的分歧，甚至是对于市场经济的批判。

出于自己独立严肃的思考，近年来，本人撰文对

“什么是公共财政”及其相关问题作了较多的阐述，从而深陷于我国目前的“公共财政”旋涡之中。这就是本人的“公共财政”观点，这一观点在获得很多支持和鼓励的同时，也成为我国财政学界批评乃至批判“公共财政论”的典型和靶子，一时间大有泰山压顶之势。

应该说，学术性的争论是繁荣我国财政理论必不可少的途径。值此经济体制新旧交替之际，财政模式推陈出新之时，充分地开展“公共财政”问题的争论，对于人们认识“什么是市场经济下的财政模式”，对于如何开展我国现实的财政活动，如何推进我国财政模式改革等问题，都将是大有裨益的。

本书就是这一争论的产物之一。笔者正是在与各种或明或暗的批评或批判观点的探讨或论战过程中，大大深化了自己的公共财政观，逐步形成了自己系统的公共财政论。本人去年7月份就已开始了本书的创作，而去年12月份的全国财政工作会议则使得“公共财政”问题突显出来，也加速了本书的完成。因此，本书并非是赶风潮、趋时髦之作，而是本人对公共财政问题理论研究的自然结果。

本书是以严肃认真的学术态度完成的。在我国特有的环境中，有时进行学术思索和探讨是非常困难的，以至于有科学入口无异于地狱入口之说。这样说可能绝对了些，但用以形容从事学术研究的艰难与险恶，则是贴切的，尤其是在我们这种屡兴文字狱的国度就更是如此了。改革开放的过程，是一个思想解放的过程，但这一过程至今尚远未完结。在我国财政学界对“公共财政

论”的批评和批判中，几十年来的陋习依旧，即学术上的论战，依靠的不是以理服人，而是寄希望于政治压力，希冀通过扣帽子、打棍子并上纲上线来压服对方。当然，这种企图，在即将进入 21 世纪的我国已是不可能得逞了。因此，不理睬这些“帽子”和“棍子”，而是系统全面地阐述自己的公共财政观，就成为本书的宗旨之一。

不过，作为学术专著，本书对于各种不同的观点，仍然是要提出自己的看法，是要进行学术上的争论，同时显然也要答复这些批评和批判的。

应指出的是，在关于“公共财政”问题的论战中，热衷于大批判的人毕竟只是少数，对于公共财政论的反对，也有许多是真正意义上的学术争鸣。真正的学术争鸣，是应该指名道姓地争辩的。然而，随着我国的学术争鸣在历次运动中逐步消失，政治上的批判之风倒是愈刮愈烈了。改革开放以来，政治上的批判气氛已不那么浓烈了，但仍然没能恢复指名道姓这一有益的传统。

所幸的是，在我国财政理论界近两三年来批评或批判“公共财政论”浪潮中，本人的名字倒是时常被点出的，并且几乎可以说是惟一被点出的名字。这是一种殊荣。这至少表明，本人的公共财政理论和观点是切中要害的，是真正对我国现存的计划型财政理论构成致命威胁的。否则的话，为什么 20 年来我国实际部门不时有人使用“公共财政”一词，我国理论界不时有人提出建立公共财政模式的主张，却均无反响，但对本人的公共财政论则群起而攻之？这样，以专著形式将自己这些年

的研究成果系统化，就更显得必要了。而出于上述考虑，本书对于公开见诸刊物的各种争辩意见，不管是学术型的还是非学术型的，不管是同辈学者还是学界前辈，均将采用指名道姓的方式，“一视同仁”地分析和争辩。

由于目前我国财政界对于公共财政问题的认识尚很不完善，新的公共财政论也尚处于构建之中，这就使得尽管已明确了公共财政这一改革目标模式，但如何形成系统全面详细的公共财政论，则尚需我国财政理论界付出艰辛的努力。本书就是这种努力的一个组成部分。尽管本人对公共财政问题的思索和研究已有多多年，并且也已初步形成了自己的理论框架与体系，但作为一种全新理论的构建，毕竟还嫌准备与功力不足。但不管怎样，本书的基本框架与主要观点，均是自己独立思考的产物，是自己独辟蹊径独立探索的结果。在这里作为一家之言提出，既接受实践的检验，也希冀能起到抛砖引玉的作用，以促进我国公共财政理论的完善和繁荣。至于其中的缺点和错误，自当由本人负责。

我国的公共财政论大量地借鉴了西方的有关理论，而当代西方公共财政论给人最深刻的印象主要有：（1）紧紧围绕着市场经济这一基点，对财政问题进行阐述与研究；（2）始终从“公共”角度对财政问题进行分析与探讨；（3）公共产品论所具有的市场型思路与结论。这些，都与我国计划型财政理论迥然不同，对于我国公共财政问题的研究是有着根本启示的。

正是由于从市场经济的基点来认识公共财政问题，

才可以理解为什么本书分析的对象是“公共财政”，即强调的是具有“公共性”的“财政”，而不包括其他性质的“财政”，或者用我国财政理论界的习惯语言来说，研究分析的是市场经济条件下的“财政特殊”，而不是纵贯数千年的各种经济体制条件下的“财政一般”。这样，本书除了某些章节需要涉及财政本质问题之外，不再探讨财政本质问题，而只是在既有的财政定义，即财政是国家（政府）的分配活动或经济活动这一定义的基础上，探究财政的“公共性”问题的。因此可以说，“财政”是本书的基础，而“公共性”则是本书的主题线索。

由计划经济向着市场经济的转变，对于我国乃至整个世界来说，都是史无前例的。具体到我国财政领域来看，如何实现从计划型财政向市场型财政的转化，则也是前无古人的。面对着这种全新的活动实践，人们产生思想的混乱和认识的模糊是不可避免的。为此，只有坚持了市场经济这一分析基点，才能避免认识混乱，而使公共财政问题的研究处于正确的轨道上。

我国目前的市场经济和公共财政仅处于初创阶段，在这种财政经济环境中形成的我国公共财政理论，是不可能十全十美的，但这并不成为拒绝和否定目前在我国开展公共财政问题研究的依据。20年的改革，使我国的市场经济和公共财政因素已极大增强，并且正以加速度形成着完整的体制模式，因而研究公共财政问题早已不是空中楼阁了。相反，对应着不完善的实践，理论研究不仅是可行的，而且从指导公共财政实践的角度看，是

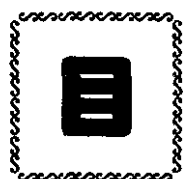
更为必要的。

所有这些，都决定了本人必须将近 10 年来关于公共财政问题的思考心得写下来，把研究成果集中起来，不揣粗陋在此将公共财政论的一己之见和盘托出，敬呈于广大读者之前，如果能对我国的经济和财政改革有所裨益，能起到抛砖引玉的效果，则本书的任务就算是完成了。

本书是在许多人的关心、支持和帮助下才得以顺利完成并出版的。袁东、杨志勇、郝联峰等同志对本书起了重大的作用，正是在他们的提议下，本人才下了撰写的决心；而在具体的写作过程中，他们又承担了许多搜集资料的工作。这里一并表示深深的谢意。

张馨

1999 年 2 月完稿于厦门大学财政金融系



绪论.....	1
---------	---

第一编 基本特征

第一章 弥补市场失效	23
第一节 市场效率	23
一、经济体制比较	24
二、两种资源配置机制	27
三、市场效率条件	29
第二节 市场失效	33
一、公共产品的存在	33
二、外溢性的存在	36
三、规模报酬递增状态	39
四、风险与不确定性状态	42
五、其他市场失效状态	43
第三节 市场失效准则	46
一、弥补市场失效的必要性	46
二、公共财政的非市场性	50
三、弥补市场失效准则	54

第四节 市场失效析辨	58
一、市场失效的历史考察	59
二、市场失效的理论分析	66
三、“市场失效”尴尬?	70
四、我国的市场失效	77
 第二章 “一视同仁”服务	84
第一节 等价交换准则	84
一、等价交换准则	85
二、“一视同仁”的服务	89
第二节 《资本论》与等价交换	100
一、《资本论》否定等价交换?	100
二、公共性否定剥削性?	106
三、公共财政的阶级性	113
第三节 “一视同仁”观答疑	116
一、是否应当“区别对待”?	117
二、“一视同仁”否定阶级性?	124
三、政府采购否定了财政的公共性?	130
 第三章 非市场赢利性	136
第一节 公共财政的目的	136
一、市场赢利的作用	136
二、政治性政府具有非赢利性	142
三、经济性政府具有赢利性	149
第二节 双元财政论	155
一、单元财政模式	155
二、双元财政论分析	158
三、双元财政的区分	163
第三节 争议与答疑	172

一、提出与发展	172
二、争议概况	175
三、国有资本是否具有公共性?	184
第四节 双元财政论的意义	190
一、双元财政论的意义	190
二、财政是否具有“生产性”?	197
三、其他若干问题	202
第四章 法治化的财政	205
第一节 财产私人化	205
一、“私人”范畴的形成	205
二、财产“私人化”	212
第二节 私人课税	219
一、历史考察	219
二、西方的私人课税	222
三、我国的私人课税	226
第三节 政府行为法治化	234
一、法治社会	234
二、政府行为法治化	241
三、我国的政府行为法治化	245
第四节 财政行为法治化	250
一、财政行为法治化	251
二、政府预算法治化	259

第二编 理论概括

第五章 公共财政类型	271
第一节 “公共性”分析	271
一、“公共”是私人的公开共同活动	271

二、“公共领域”与“私人领域”的区分	277
三、“公共性”历史考察	282
四、我国的公共性问题	289
第二节 公共需要与公共财政	292
一、私人需要	292
二、公共需要与财政类型	295
三、财政公共性的历史考察	300
第三节 公共财政的形成	312
一、家计财政	313
二、家计财政向公共财政的转化	322
第四节 公共财政类型	331
一、公共财政类型	332
二、公共财政与“公共经济”	337
三、公共财政与“社会契约论”	345
第六章 国家财政本质	354
第一节 早期财政本质观	354
一、旧中国的公共财政论	354
二、货币关系论	365
三、货币关系论的否定	369
第二节 国家分配论	372
一、对公共经济论的否定	372
二、国家分配论的提出	375
三、分配关系观的提出	379
四、国家分配论的发展	381
五、主流地位的确立	385
六、国家分配论的完善	388
第三节 “公共财政”与“国家财政”关系	394
一、问题的回顾	395

二、公共财政的国家活动本质	400
三、财政类型与本质之区分	408
第七章 公共财政职责	420
第一节 经济环境	420
一、公私经济的统一	420
二、公私经济的区别	426
三、政府与公共经济的关系	434
第二节 效率职责	439
一、把握公共产品个人偏好的困难	440
二、公共配置的效率条件	443
三、公共配置的范围	450
第三节 公平职责	464
一、社会分配不公的原因	464
二、私人活动难以有效解决公平问题	469
三、公共财政如何履行公平职责?	471
四、效率与公平的抉择	474
第四节 稳定职责	478
一、宏观稳定职责	478
二、我国现状分析	481

第三编 学说简史

第八章 公共财政论史	491
第一节 最初的财政思想	491
一、早期财政理论	491
二、过渡时期的财政理论	503
第二节 前期公共财政论（上）	516
一、亚当·斯密的财政论	517

二、萨伊的财政论	526
三、李嘉图的财政论	533
四、穆勒的财政论	539
第三节 前期公共财政论（下）	546
一、罗雪尔等的财政论	546
二、施泰因等的财政论	551
三、瓦格纳的财政论	557
四、同期的美国财政理论	567
 第九章 公共产品论史	572
第一节 思想渊源	572
一、共同消费性的分析	572
二、市场失效问题的分析	578
三、公共经济问题的分析	289
第二节 公共产品论之形成	591
一、奥意学派的贡献	591
二、瑞典学者的贡献	596
三、皮古的外溢性理论	601
第三节 公共产品论之发展	605
一、萨缪尔森的贡献	605
二、财政社会抉择论的提出	610
三、非纯公共产品与成本—效益分析	615
第四节 “边际革命”之影响	618
一、政府公共服务是具有价值的“公共产品”	618
二、等价交换原则也适用于公共活动	622
三、公共服务以私人需要为立足点	627
四、市场效率原则也适用于公共经济	636
五、政府活动具有了合法性	639