

绪 论

什么是公共财政？这显然是本书首先要回答的问题。

“公共财政”一词在解放后很长一段时期内，似乎从我国销声匿迹了，改革开放以来才又出现于我国。但直至 90 年代中期，“公共财政”及其理论仍未成为人们关注的重心。我国财政学界发生激烈的公共财政臧否之争，大约是近两三年的事。1998 年底召开的全国财政工作会议，提出了初步建立公共财政基本框架的改革目标，^① 它意味着我国财政实践活动在经过 20 年的量变改革过程之后，财政模式改革的质变即将发生。这实际上是市场经济改革目标模式的确立与体制框架的创建，对我国财政所产生的决定性影响的反映。为此，我国市场化的财政模式变革，光“摸着石头过河”已是远远不够了，它需要有明确的目标指引并付诸实践。“公共财政”目标模式的确立，以及明确地开始构建这一框架体系，就是这一客观要求的产物。

在这种背景下专门论述“什么是公共财政”问题，人们也许会问，既然已经要建立这一模式了，怎么还要论述？这不等于还没弄清“什么是公共财政”吗？没有弄清，还谈什么建立框架体系？

参见《中国财经报》1998 年 12 月 16 日第 2 版《准确把握形势继续实行积极的财政政策——财政部部长项怀诚在全国财政工作会议上的讲话（摘要）》和第 1 版《李岚清副总理在全国财政工作会议发表重要讲话强调，实施积极财政政策必须——全国一盘棋》的有关内容。

乍一看，这的确是一个悖论呈现在人们的眼前了。在形形色色的反对“公共财政”的观点中，就有一种是这么认为的：“公共财政”是一个模糊不清的概念，因此不能提“公共财政”，当然公共财政论也就是不能成立了。

其实不然。作为概念，是客观现实的反映和概括。“公共财政”的概念，就是对现实中已客观存在的某种特定财政类型根本特征的概括和归纳。这一客观存在性，是不以人们对财政实践作出什么样的理论上概括和归纳而转移的。

在 20 年的市场化改革中，我国财政发生了巨大的变化：

——我国的财政支出，呈现出一种全面“退出生产领域”的趋势。传统的计划经济时期那种尽可能集中精力和财力于“生产性投资”上的状态，让位于“一要吃饭，二要建设”的考虑和安排。所谓“吃饭财政”，大体上是消费性支出的通俗表达；而所谓“建设财政”，则是生产性投资的通俗表达。社会性消费从来就是公共财政的核心内容，而以生产性投资为主，则是计划型财政的典型表现。这就表明了“退出生产领域”所具有的否定我国财政原有的计划性，而转向公共化的趋势。

——在我国财政支出中，不仅投资支出比重已大大缩小，而且所余下的投资，也主要不是投向传统的工农业等“生产领域”，而是投向了能源交通等“重点建设”领域，用以大大加强对各类基础设施和公用设施的投资。基础设施和公用设施为市场活动提供着必不可少的公共服务，因而改革中对于能源交通和基础设施等投资的“还欠债”，也就鲜明地体现了我国财政的公共化趋势。

——我国财政收入结构，从税收和上缴利润大体各占一半，已转变为以税收为惟一的基本财政收入形式。利润上缴是计划型财政的典型表现，是当时国家集中全社会几乎所有剩余产品价值和基本折旧基金，并以计划方式配置社会资源的关键手段。相反，税收作为公共产品的“价格”，则是市场型财政的典型收入形式。这样，我国财政收入的税收化，也表明了整个财政的公共

化趋势。

——我国的税收，也从原有的促进国营经济发展，压抑其他经济成分并迫使它们向国营经济过渡，逐步转向对所有的经济成分一视同仁对待的制度模式上来。“一大二公”是传统的计划经济的典型状态，而多种经济成分共同发展则是市场经济的典型状态。税收服务于所有的经济成分而不仅仅是单一的国营经济，也就自然地体现出了财政的公共化趋势。

——我国正在进行的费改税，也是财政公共化的具体内容。在市场经济条件下，绝大部分的财政收入均需以税收形式来取得，而税收又必须是依据税法来征纳，其实质就是社会公众通过法律程序，依靠法律手段，从根本上决定、约束和规范了政府的财政行为。这样，费改税就是全面克服我国政府财政缺乏有效的法律约束状态，将我国政府及其财政行为纳入法治轨道的关键性步骤之一，因而也意味着我国财政的公共化趋势。

——我国的社会保障制度，从原有的“单位”保障，正逐步地向着“社会”保障转化。我国的财政，也正在从过去的间接介入社会保障活动，向着直接介入转化。社会保障制度是普遍存在于现代市场经济国家的一种社会福利制度，对于现代市场经济体制来说是必不可少的，因而我国财政在社会保障活动中角色的变更，实质上也就是其公共化趋势的具体表现之一。

.....

所有这些，共同构成了 20 年来我国财政改革的总体趋势。可见，在市场化改革中，我国财政逐步地然而而是日益公共化了。这是我国财政部门提出“公共财政”的根本依据和客观基础。然而，作为与市场经济相配套的财政模式，由于我国的市场经济尚未完全建立起来，因而我国也只能是“初步建立”公共财政。实践的不完善性，决定了我国财政理论界对于“公共财政”问题是准备不足的，至今对于“什么是公共财政”问题仍然没有得到解决，就是其典型的例子。

这样，当改革开放使得我国财政实践逐步向着“公共性”转化之时，提出公共财政的目标模式，显然是允许的。此时提出“什么是公共财政”的问题，既可以对过去 20 年的财政改革实践作一归纳总结，也可以通过理论上的升华，更好地指导我国财政的进一步改革，并在此过程中使我国财政理论得到全面更新。因此可以说，解决“什么是公共财政”问题，此其时也。

实际上，人们对于许多新生事物的理论总结和概念界定，往往是落后于客观实际的发展的。不仅“公共财政”问题是这样，就是现在人们已耳熟能详的许多概念，诸如“市场经济”、“资本主义”、“社会主义”等等也均如此，只要稍微关心理论动态的人都明白，理论界至今对这些概念仍然有着激烈的争论，对它们的看法仍然存在种种分歧，也没有形成统一明晰的结论。对此，黄仁宇关于“资本主义”一词的论述是颇耐人寻味的。他指出：

虽然一般作家认为资本主义形成一种经济生活的现象，首先在 13 至 14 世纪之间出现于意大利半岛，可是资本主义（capitalism）这一名词却产生在几百年后。……[法国历史学家布罗代尔（Fernand Braudel）的考证如下：]事实上要到 20 世纪之初，“资本主义”这个名词才在政治论坛的争辩中，轰轰烈烈的被视为社会主义的反面。……在很自然的情况下，这个马克思从未使用的名词，却被归并于马氏的规范之中。自此，奴隶社会、封建制度与资本主义，被视为《资本论》作者的三阶段之演进。^①

回到我国来看，“社会主义”一词人们也是对其定义和内涵有着激烈争论的，就这个意义上看，也可以说是“模糊不清”的，但并没有人据此否定“社会主义”的客观存在。至于“市场经济”一词在我国被承认之前，更是遭到了激烈的乃至上纲上线

黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，北京，生活·读书·新知三联书店 1997 年 5 月第 1 版，第 1 页～第 3 页。

的反对，其中一个重要的否定依据，也是该词的“模糊不清”。所有这些，无论是“资本主义”、“社会主义”还是“市场经济”等概念，至今都难以说是已从理论上完全解决了“什么是”问题的。然而，由于“资本主义”、“社会主义”和“市场经济”等词毕竟都是某种客观存在物的反映，因此已为我国理论界的大多数人所接受。这样，这些概念的“模糊不清”，并不妨碍人们形成对它们的大致共识，从而在实际工作和理论分析时使用这些概念。

我国目前所面临的公共财政问题也同样如此。这就是我国财政的公共化实践已走在前头，而理论界尚且处于争论不休之中。因此，现在要解决的已经不是“公共财政”存在与否的问题，而是如何更好地总结和认识有我国特色的“公共财政”及其理论的问题。

那么，什么是公共财政呢？

本人认为，“公共财政”指的是国家或政府^①为市场提供公共服务的分配活动或经济活动，它是与市场经济相适应的一种财政类型和模式。这些，本书第五章和第六章的主要部分将进行分析和介绍。

应指出的是，这一“公共财政”的定义，并不是依据中外参

就财政学上所指的“国家”或“政府”等词，在传统意义上都只是指“政权组织”。然而，在我国，“国家”或“政府”不仅是政权组织，而且还是生产资料所有者或资本所有者，从而具有着两重身份。改革开放中，如何将国家或政府的社会管理者和资产所有者两重身份分开，是一直困扰着理论界和实际部门，并且至今尚未根本解决的关键问题之一。公共财政是以传统的国家或政府身份为活动主体的，因而本书的“国家”或“政府”等词，将是在传统的意义上，即“政权组织”的意义上使用的。至于如何认识社会主义市场经济下政府以资本所有者身份开展财政活动的性质及类型等问题，则将在本书第三章关于二元财政论的分析中予以探讨。

考资料形成的。一般来说，在学术研究上都是应当参考有关资料的，否则将是很不严谨的一种治学态度。然而，在“公共财政”的定义问题上，笔者只能基本上依据自己的思索来形成，其中的根本原因就在于，无论在国内还是国外，大体上都不存在相关的参考资料，^①而不是本人不想借鉴和参考前人的成果。

公共财政最初产生于西方社会，并且至今为止，公共财政模式也只存在于西方社会中，同时我国的“公共财政”一词也是从西方的舶来品，20年来我国财政的许多重大改革举措，也几乎无一不是借鉴西方财政的产物。这样，在我国的公共财政模式尚未真正形成的背景下，对于“什么是公共财政”问题的解答，人们很自然地会将目光转向西方社会，首先会问道，西方财政学是如何解答这一问题的？

然而，在“公共财政”的定义问题上，向西方公共财政论寻求借鉴的结果，似乎是令人失望的。西方公共财政学产生后的200余年来，有关财政问题的论著尽管可以用“汗牛充栋”来形容，但似乎都没有明确地给出这一问题的答案，至少依据我国教科书的标准，是没有给出合格的答案的。这点，与西方理论界没有开展我国式的“财政本质”之类的纯学术争议，即有着不同的学风是直接相关的。在西方的公共财政学中，往往只是对所论述的对象给出一个概念，并概要地予以描述，然后就转入了具体介绍和详细分析之中，而基本上没有进行带有神秘色彩的“本质”探究。依据我国的学术传统来看，这是不成其为“学术”，也不具有“科学性”的。然而，这实际上是西方理论具有很强务实性的充分体现，它避免了在无谓争论中的空耗精力，又没有影响和阻碍西方财政理论的发展。

回到我国来看，不作基本概念上的探讨和争论是不行的。这

可能本人在这里又存在孤陋寡闻的问题，即可能中外学术界还有对公共财政定义的专文论述，而本人则遗憾地尚未见到。

是因为，几十年来，我国财政理论界对于与“公共”相联系的观点和理论，都采取了批评、反对乃至批判的态度，对于“公共财政”也不例外。时至今日也未见改观。

遗憾的是，20年来人们尽管频繁地提到了“公共财政”一词，尤其是近几年来我国财政学界还就这一问题进行了激烈争论，但除了本人曾专文探讨过“什么是公共财政”之外，则大体上再无人专文论及这一问题。^①这其中的原因，除了公共财政实践目前在我国尚不成熟外，还在于对这类错综复杂的巨大现象概括总结的困难。这点，黄仁宇对于定义“资本主义”一词的困难的生动描述，是颇具参考价值的：

“资本主义”是一个常用的名词，不时出现于众人笔下和口语之中。可是要给这名词适当的定义，则非常困难。不仅各种书刊作者坚持己见，即使我们引用到“资本主义”这四个字，也可能前后用意不同，更害怕旁人顿生误解。……

以一个常用名词而会产生如此多问题，大概因为资本主义在世界上牵涉的地区广泛，历时久远，迄今尚未停顿，且又与现代生活发生了密切的关系。

黄仁宇还援引了布罗代尔的有关论述：

事实上自20世纪初年以来，资本主义即被重重堆压着不同的意义，而尤以1917年俄国革命之后更盛，曾使很多人感到尴尬。有声望之历史家如希亚通（Herbert Heaton）曾提议将之废弃不用。他曾说：“在各种主义之中，最扰乱听闻的乃是资本主义，任何人都可以说，资本主义与帝国主义相似。”费伯微（Lucien Febvre）认为它既然被过度滥用，实应自此放弃。可是如果我们真的放弃，又必立刻感到怅然若失。商非德（Andrew Shonfield）说得好：“还在继续使用

^① 见拙文：《论公共财政》，载《经济学家》1997年第1期。此外，可能还有其他一些阐述“什么是公共财政”的专文，但本人尚未见到。

资本主义这个名词的原因之一，是没有人，最严峻的批评者在内，能提出个较好的字来代替。”^①

上述分析，如果以“公共财政”一词替换“资本主义”一词，则是完全可以成立的。但是，不管怎么困难，人们毕竟还是可以依据客观现象进行抽象和归纳，而得出自己的“公共财政”定义的。就本人而言，之所以主张市场经济下的财政是公共财政，其基本的立论依据就在于公共财政的客观存在性。

作为“财政”，并不是什么看不见摸不着的虚无飘渺、神秘莫测的事物，而是人们在长期的实践中所形成的名词，它指的就是“国家（政府）收支（经济）”的这类活动。我国财政学领域许多人之所以面对“财政”一词感到迷惘不解，在很大程度上是由于过分强调“财政本质”争论所产生的消极作用。“本质”是看不见摸不着的，是只能透过现象来把握的。这似乎使人可以透过政府收支这一“现象”，而得出种种不同的“财政本质”，即使得出的“本质”与“现象”相距十万八千里，也被认为是无关紧要的。对这一问题，本书第六章将具体探讨。但这里要指出的是，本人上述关于公共财政的定义，就是在这一“国家（政府）收支（经济）”的基点上展开的。国家已存在于人类文明史中数千年了，这期间经历了数种经济体制的变化，但国家（政府）收支（经济）活动则是始终存在的。这样，“国家（政府）收支（经济）”就成为所有类型的财政的共性。在这个意义上可以说，财政就是“国家财政”。

既然财政就是国家财政，又为何加上“公共”二字，成为“公共财政”呢？其原因就在于，是市场经济要求着财政的“公共性”，决定着财政具有“公共性”，“公共性”就成为市场型财政的根本性质，“公共”财政就成为市场经济下特有的财政类型。

黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，北京，生活·读书·新知三联书店 1997 年 5 月第 1 版，第 1 页和第 3 页。

不同的经济体制有着不同的运行机制和活动特点，决定着不同体制下财政的根本性质差异，从而形成着不同的财政类型。在自然经济和计划经济下，是不存在公共财政的。

可见，公共财政问题的要害，是“公共性”问题。作为政府财政，在市场经济下直接涉及的根本问题，就是如何处理政府与市场的关系问题，如何规范政府及其财政的活动使之适应市场经济的根本要求的问题。建立公共财政模式，就是要以“公共性”作为根本准则，去约束和规范政府及其财政与市场的关系。

尽管理论界尚未形成统一的“什么是公共财政”的看法，但人们对于“公共财政”所应有的基本特征和内涵，毕竟是有着某些基本共识的，不管这些共识是明确地认识到的，还是下意识地感觉到的。

那么，公共财政具有哪些基本的特征和内涵呢？它主要有：

1. 公共财政是弥补市场失效的财政。人们常说，在市场经济下，市场能干的，政府就不应去干；而市场不能干的，政府就应当去干。这句话对于市场经济下的财政来说，显然是必须遵循的。那么，具体来看，什么是市场不能干的呢？那就是共同消费性存在的领域。由于具有共同消费性，这类活动大体上是难以通过市场来提供的。这就产生了所谓的“市场失效”问题，也就是人们所说的“市场不能干”的问题。

反过来，由于政府的活动是从整个社会的角度进行的，因而共同消费性活动大体上是只能由政府来解决的。这样，政府通过自身收支活动而满足共同消费需要，就直接弥补着市场失效。

在现实生活中，市场难以承担的活动是无法计数的，即市场失效的范围是极为广泛的。弥补市场失效要耗费掉原本可用于市场运营和发展的资源和要素，即弥补市场失效的成本费用是要由市场来承担的，因而市场需要弥补的失效状态，只能是整个市场失效中很小的一个部分。这样，政府及其财政弥补的，只能是市场需要弥补的那部分失效。这样，公共财政的市场失效准则，具

体来看，其基本内涵就是“市场能干的，政府和财政就不要去干；市场不能干的，但市场又需要弥补的，政府和财政就应当去干”。

这一市场失效准则，很好地区分了政府和财政与企业和个人之间的活动范围。这就是企业和私人活动于市场有效的范围内，而政府和财政则活动于市场失效的范围内。由于政府对市场失效的弥补，满足着社会公众的“共同消费”需要，也就具有了鲜明的“公共性”。

2. 公共财政必须为市场活动提供一视同仁的服务。市场经济的效率性，是通过人们的等价交换活动实现的。而要做到等价交换，必须具有公平竞争的外部环境。政府及其财政活动直接作用于市场活动主体，直接影响着它们的市场行为。因此，政府及其财政就必须一视同仁地对待所有的市场活动主体。否则的话，对不同的市场活动主体采取不同的措施和待遇，就意味着政府直接支持了某些主体的市场活动，而抑制了另一些主体的市场活动。这样，政府就以其非市场的手段，而直接介入和干预了市场正常活动。这显然是违背市场经济的根本要求的。

而从“一视同仁”来看，在财政支出方面，就意味着其提供的服务，是适用于所有的市场活动主体的，或者是服务于所有的市场活动主体的根本利益的。比如，政府修建的高速公路，就不应当是只有国有经济才能使用；政府的环境卫生服务，不可能是只为国有企业提供，而不清除非国有企业门前的垃圾的，等等。在税收方面，对于某些经济成分征收较高的税率，而对另一些征收较低的税率，就造成了纳税人不同的税收负担，政府就人为地破坏了等价交换准则，就造成了不公平的市场竞争条件。

可见，财政必须采取“一视同仁”的政策，才能避免政府活动对市场公平竞争条件的破坏。而“一视同仁”的服务，也就是“公共”服务。

3. 公共财政具有非市场赢利的性质。赢利性是人们市场活

动的直接动力，之所以会产生市场失效问题，其基本原因之一，就是因为无法确保应有的或正常的市场赢利。这样，只能处于市场失效领域内的政府及其公共财政，就不能直接进入市场去追逐赢利，而只能以社会利益为活动目的，只能从事非赢利性活动，从而具有非赢利性。

尽管企业活动于市场有效领域内，而政府活动于市场失效领域内，这是划分两者活动范围的基本准则。然而，现实的经济活动是错综复杂的，大量的活动是需要企业和政府共同介入和承担的。为此，非赢利性就提供了一个具体标准，来界定两者在共同活动中的各自参与程度。

当某些行业的活动为社会公众所需要，并且可以有一定的市场收入，但又达不到市场平均赢利水平之时，政府和企业是可以共同承担这类活动的。这就是政府通过公共财政的投资或补贴等，使得投入到该行业的企业具有获得平均利润率的能力，从而政府通过自身的无偿投入，支持了该行业的发展，而为整个社会的利益服务；与此同时，企业由于可以获得平均利润率，而承担起了部分的乃至主要的投资任务，从而大大减轻了财政的支出负担。这样，财政的非赢利性活动，就直接与为市场提供公共服务相联系了。

4. 公共财政是法治化的财政。市场经济是一个法治经济，对于政府来说，其活动和行为也应当置于法律的根本约束规范之下。财政作为政府直接进行的活动，在市场经济下显然也是必须受到法律的约束和规范的，从而具有了法治性。

财政的法治化，意味着社会公众通过议会和相应的法律程序，其中具体地通过政府预算的法律权威，而根本地决定、约束、规范和监督着政府的财政行为，从而使得此时的财政鲜明地体现出是社会公众的财政。此时的税收是依据税法征收的，没有议会的批准授权，有关税法是无法确立的；而没有获得议会批准的政府预算，则政府是一分一毫也无权随意使用的。这实际上表

明，政府是代表着社会公众在使用他们的“钱”，而直接地体现出了此时的财政具有“公共性”。

总之，市场经济下的财政具有“弥补市场失效”、“提供一视同仁服务”、“非市场赢利性”和“法治化”四大基本特征，它们分别从不同的侧面，共同地表现了此时财政所具有的“公共性”。因此，市场型财政就是公共财政。这些，本书的前四章将分别介绍分析之。

* * *

史论结合，是进行社会科学研究的基本方法之一，本书也将采用这一方式来阐述自己的公共财政观。为此，本书将以最后三章，即第八、第九、第十等三章，以及第五、第六章的部分章节，来介绍公共财政及其理论的发展简史。据此，读者将可以清晰地看出，至今为止，人类社会已有的公共财政，是仅产生于封建社会末期的西欧，是随着市场经济在西欧的建立而逐步形成和发展起来的。相应地，建立于公共财政实践基础之上的公共财政论，也只是近代社会的产物，是伴随着市场和资本的发展过程，而逐步产生、形成、发展和完善起来的。“公共性”就是市场经济对于西方财政及其理论根本影响的具体化，这就是为什么近现代财政理论一直是围绕着“公共性”来论述财政问题的根本原因。这样，将西方财政理论归纳为“公共财政论”，是理所当然的。

中世纪的西欧社会，处于政治上支离破碎的诸侯分封割据状态之中，这时候的封建君主实质上与一般的领主没有什么区别，其统治权限所达范围，实际上难以超出自身的领地界限。此时领地内的财产是封建领主的私人财产，而领地内的居民则是封建领主的附庸、陪臣和农奴。这种“国家”状态，决定了此时封建君主收支具有私人收支的根本性质。因此，这一财政类型被称为“家计财政”。西欧的公共财政，就是在对家计财政的否定过程中

逐步形成起来的。这一否定过程，是在经济上市场化和政治上民族国家化的基础上逐步完成的。其中国家预算制度的形成及其对专制君主的财政权的剥夺，就是家计财政转向公共财政的具体过程。

西欧公共财政的形成和发展过程，如同其市场经济一样，也是在自发的状态下完成的，因而也呈现出实践远比理论先行的鲜明特征。在分封割据状态之下，西欧社会不存在着系统的财政理论，也不存在着“公共财政”概念，是很自然的。而随着西欧市场因素的发展和民族国家的形成，国家财政活动现象愈益频繁，规模愈益扩大，决定了财政理论的逐步形成和发展。不过，西方财政学即公共财政学的创立仍然走过了一个漫长的过程，即直到1776年亚当·斯密《国富论》的发表，作为具有完整体系的财政学才最终形成。尽管这样，斯密却没能对财政现象用某一概念来加以概括。在该书中，斯密对于财政现象的表述，最多的是使用Public即“公共”一词来加以界定。他频繁地分析了公共支出、公共收入、公共债务等问题，但就是没能提出一个单一的名词来概括之。这种现象一直延续到1892年，巴斯塔布尔才首次使用了Public Finance一词来概括公共财政这一范畴，到了本世纪又出现了Public Economy (-ics)（公共经济）等词。

在几百年的发展过程中，西方理论界对于“什么是财政”问题，一直未能得出一个共同认可的概念。这与我国普遍认可“财政”这一概念的状态，是形成鲜明对照的。不过，西方财政学界也存在着认识高度一致的现象，这就是都以Public（公共性）来界定财政范畴。应该说，这是西方财政实践具有“公共性”的客观现实在理论上的反映。同时，这也在更深层次上表明了，对于市场和资本来说，是否把握“财政”这一事物相对不重要，因为即使在封建性质的自然经济状况下，“财政”也是存在的，此时资本性质的市场经济所否定的，并不是“财政”，而是与封建自然经济相适应的财政的“家计”性质。这样，“财政”仍然存在，

但从“家计”性质的财政变成了“公共”性质的财政。此时强调财政的“公共性”，则鲜明地体现了市场经济的根本性质。

上述的分析还表明了，我国在没有完全解决“什么是公共财政”的背景下，就提出建立“公共财政”的目标模式问题，是允许的。它明确地以“公共”一词去界定我国市场经济下的财政，实际上就表明了人们的这么一种基本共识：在市场经济环境下，“什么是财政”并不重要，因为不管人们给出什么样的财政本质，“财政”都已经作为一个既定事物而存在着，并不会由于人们看法不同而消失；而肯定和赞同财政的“公共性”与否，则对于如何处理政府与市场的关系，如何开展市场经济下的财政运作是至关重要的。

西方理论把握和分析的对象，实际上仅限于“公共财政”。亚当·斯密所处的经济环境就是市场经济，其财政理论所处的财政环境就是公共财政，因而其分析、把握和论证的对象，就是市场经济以及与其相适应的公共财政。这样，就给人以这么一种假象，似乎财政就是公共财政，而公共财政也就是财政，从而提“公共”财政是同意反复，只要提“财政”就行了。其实不然。因为对于我国来说，“财政”与“公共财政”是不同的概念。否则的话，就不会一论证“公共财政”这一定义，立即就在我国财政理论界引起着那么大的反感，导致了那么强烈的反应和反对。

我国财政长期处于计划经济环境下，当时就直接与西方市场经济下的财政遥相对立，而形成着不同性质的财政类型，即计划型的“国家”财政类型。

我国的计划型财政，是只为“国家”自身的经济活动服务，而不是为独立于国家的企业和个人提供“一视同仁”服务的财政。此时企业是国家的附属物，个人是企业的附属物，整个社会再生产活动表现为仅是国家的活动，因而此时的财政只是国家为自身服务的“国家”财政。此时国家通过财政直接为整个社会供应了大部分的建设资金，直接实现着对社会资源的计划配置。同

时国家还以财政为手段，而直接否定着企业的独立性。此时整个社会以财政为中心形成了一个大型企业财务，此时财政也就只能作为生产组织者的“国家”服务。因此，此时存在于我国的是“国家”财政类型，而不是“公共”财政类型。

这样，计划经济时期的财政就不仅本质上是“国家财政”，而且在类型上也是“国家财政”。这种只为“国家”自我服务的“国家财政”类型，鲜明地区别于只为君主自我服务的“家计财政”类型，区别于只为市场服务的“公共财政”类型。目前我国正在转到市场经济基础上来，就决定了我国财政理论不能仅从单一经济体制环境，来考虑、分析和把握财政定义问题，而必须作出财政本质与财政类型的区分。

这就是从整个人类的文明史来看，财政就是国家财政或政府财政，这是贯穿于不同经济体制的所有财政的共性。而使用“公共”二字来界定财政，则概括的正是与市场经济相适应的财政类型，即公共财政。这也正是为什么我国以往没有，而在构建市场经济体制框架之际，却提出了建立公共财政的根本原因所在。否则的话，如果说财政就是公共财政，或者反过来说公共财政就是财政，则公共财政在计划经济时期就已存在了，现在提出建立公共财政，不等于是在主张恢复或坚持计划型财政了吗？

西方财政学界是在公共财政已经发展了数百年，并且已经处于较为完善状态之时，才从理论上对公共财政问题进行总结的，因而基本上没有发生“什么是公共财政”的争论。而我国则是在公共财政正在形成却又未最终形成之际提出“公共财政”这一问题的，发生争论就很自然了。这种争论尽管直接表现为是针对财政问题进行的，但其实质更多地是对于市场经济的争议。意见的分歧，往往是由于对市场经济的不同看法和认识而产生的。正因如此，正确认识和把握公共财政问题，就关系到如何从财政角度正确认识市场经济的问题。

尽管市场经济在西方国家早已存在并充分地发展完善了，但

对于我国来说，则至今“市场经济”仍然是一个需努力才能建立起来的体制模式。就西方国家而言，存在于其中的就是“公共财政”。然而，我国将要建立的是“社会主义”的市场经济，而不是西方式的“资本主义”的市场经济，这促使人们提出了又一个疑问是，究竟公共财政是仅与资本主义市场经济相适应的，还是也与社会主义市场经济相适应的财政模式？或者换句话说，是否公共财政论仅是资产阶级的财政理论，“公共性”就是资产阶级掩盖自身剥削性的遁词？

对这些问题的解答，实际上直接关系到是从经济体制的角度，还是从生产关系的角度来认识市场型财政的问题。当着人们解决了市场经济是不姓“资”也不姓“社”的问题之后，就应将其具体化到各个领域内，这对于市场型财政也如此，即“公共”财政也是既不姓“资”也不姓“社”的。如果人们继续囿于以往的所谓阶级分析，继续只是从“不讲阶级”、“不讲剥削”的角度来批判公共财政论，则不仅难以顺应我国财政改革实践的客观变化趋势，无力指导我国财政实践的进一步改革，而且还可能起着阻碍公共财政从而否定在我国建立健全市场经济的客观效果。

在欧美国家的经济和财政实践中，公共财政不仅表现为对于市场经济的顺应和服从，而且还表现为是强有力地影响、服务和促进着市场经济的发展的。从我国来看，尽管市场经济尚未真正作为一种体制形式而存在，但 20 年的市场取向改革，已使得市场体系正在我国逐步形成，市场因素在我国已得到很大的培育和增强，相应地“公共性”也正逐步成为我国财政的基本特性，即我国的公共财政也正处于逐步形成，并发挥着愈益巨大的积极作用的过程中。这样，财政的“公共性”与经济的“市场性”，是处于共同形成、相互影响、互相促进状态中的。经济“市场性”的形成和发展壮大，决定了财政“公共性”的形成和发展壮大；而财政“公共性”的增强，又反过来支持和加速了经济“市场性”的巩固和发展。在这一实践背景下，从理论上进行总结和归

纳，并回答有关问题，已是当务之急了，它直接关系到我国财政理论能否尽快摆脱滞后于实践的窘境，而为我国的财政改革作出应有贡献的根本问题。

我国财政在经历了 20 年的改革风雨之后，目前明确提出了构建公共财政模式的改革目标，这是具有重大的现实意义的：

1. 计划经济下，我国政府对整个社会资源进行计划配置，决定了财政包揽了几乎所有的事务，介入了几乎所有的经济活动之中的。市场化改革，使得政府及其财政必须全面退出市场机制能够有效配置资源的领域。这样，只有以市场失效为基本准则，才能正确界定我国市场型财政的活动范围，避免政府及其财政对正常和正当的市场活动的不应有干预。

2. 计划经济下，我国财政是政府执行其全面国有化政策的关键工具之一，从而形成了对于国有经济的优惠，与对于非国有经济的歧视。改革开放的 20 年，也是我国财政努力消除对不同的经济成分“区别对待”的 20 年，但至今仍然未能完全做到真正的“一视同仁”。而只有依据公共财政的要求，根本消除对不同经济成分的不同财政待遇，才能确保我国市场经济体制的最后建成。

3. 我国各级政府目前仍然直接或间接或明或暗地从事市场赢利活动，这种对市场赢利的追逐，是我国政府在很大程度上不愿从市场脱身，仍然在继续干预和直接控制市场活动的根本原因之一。为此，严格遵循非赢利性准则以区分政府与企业的行为，是正确处理政府及其财政与市场的具体关系的基础。

4. 我国财政行为目前尚未形成法治状态，这是目前我国政府及其财政行为严重紊乱，浪费、低效、腐败现象难以有效克服，而财政则日益陷于难以脱身的极度困难等弊端的直接原因。为此，大力加强我国财政的法制建设，将政府的财政行为纳入法治化轨道，则不仅对我国财政困难和问题的解决，更主要的还在于对我国市场经济体制的建立健全，都是具有重大意义的。