

第一章 导论

第一节 问题的提出

区域经济学和城市经济学作为一门应用经济学，已经成为当今经济研究最为活跃的领域之一。对于应用经济学的研究，我的理解是应用经济学应该更多地强调“现实世界”的问题并通过对它们的经济研究更多地强调应用。应用经济学的分析研究应当更贴近现实世界。作为一名财税工作者，我平时接触较多的是地方财政、税收问题；而作为一名区域经济学和城市经济学的初学者，我对于在空间背景下研究城市发展问题颇有兴趣。因此，在选题时我希望能够将二者相结合，从而遵循应用经济学研究贴近现实的要求。

“中国地方公共财政与城市发展”¹论题的提出，更多的是基于中国近些年来的社会经济发展。随着改革开放的深入以及经济全球化对中国的影响，中国的社会经济迎来了前所未有的发展机遇，社会经济发展的方方面面发生了巨大的变化。在这些变化中，从经济学层面来讲，有三点最为值得关注：

第一，地方经济时代的到来；

第二，城市经济时代的到来；

第三，地方公共财政在城市发展中发挥着越来越大的作用。

以上三点正构成了我论文所研究问题的研究背景。它试图探讨在

¹ 本文中“中国”字样，均指除港澳台外的中国大陆及海南等地区。

这样的背景下，中国的地方公共财政与城市发展之间的关系，集中剖析地方公共财政对城市发展的影响。文章试图综合运用区域经济学、城市经济学以及财政学的分析方法，通过整合地方公共财政的研究和城市发展的研究，来探讨地方公共财政在城市内部空间布局、城市外部空间结构以及城市发展中的作用。

一、地方经济时代的到来

长期以来，我国集权制的政体在城市发展中表现为一种在形式上自上而下实行控制和协调的政府间的纵向关系。中央城市在城市发展方面起着主导作用。我国过去的经济体制是条块分割的，由此形成了行政性经济。从微观上来看，每个企业都要有经济主管部门，经济主管部门既代表政府管理经济，同时又直接管理企业。地方政府按行业或产品对象设置政府经济管理部门，再按部门管理企业。中央和地方政府按产品类型划分若干部部门，又按行政隶属关系对全国的企业进行部门管理。在宏观方面，中央政府对城市经济的发展采取直接干预的办法，如设置经济特区、沿海开放城市以及计划单列市等特别地区，给予特殊的财政、税收政策支持。

改革开放以来，我国在许多领域积极或消极地推行了分权和市场，如农村的包产到户制、非国有企业的发展、地方国有企业及地方投资的扩展、地方国有企业自主权的扩大、财政收支权力的下放、外贸权力的下放、经济特区与开发区的发展以及金融权力的下放等等²。随着中央和地方政府在财政上实行分灶吃饭，各地区有了相对独立的利益。

地方政府的函数是地方收益最大化。地方收益包括利税总收入、产业聚集程度等经济指标衡量的收益，也有地方政府首脑自身的政绩考核指标衡量的收益。地方政府运用地方公共财政手段，在成本效益核算的基础上决定其决策选择。改革开放以来的地方经济，正是在地方公共财政的竞争中，获得了不同程度的发展。在 20 世纪 90 年

² 杨叔进：《比较》，2000 年，第 166-167 页。

代初，为了吸引外资和外地资金，我国各地各种开发区遍地开花，其吸引资金的主要手段之一就是减免税优惠和补贴待遇。有些地方政府为了所谓的“政绩”需要，甚至在违反国家统一的政策法律规定的情况下，擅自出台减税免税的“土政策”；违规提供工商用地现象在全国也非常普遍，这种做法实际上是一种变相的补贴待遇。

随着经济全球化趋势的出现和中国社会改革开放的深入，中央政府已经从集权制的纵向一体管理走向“集权一分权”时代，地方政府纷纷参与国内、国外双重市场的竞争。各地方政府由于经济发展的需要，也开始呈现出竞争和联合的双重态势。中国的社会经济进入了中央政府合理引导、地方政府各显神通的地方经济发展时代。

地方经济重要性的提高，实际上限定了本文两个研究对象的主要空间限制性。地方公共财政无疑具有极强的空间限制——行政区划的空间限制；而由于中国特殊的“市管县”管理体制，中国的城市发展明显具有地方性特征，它受到地方公共财政的边界的限制——这体现在聚集、扩散、城市间竞争、城乡关系等多个方面。由于中央政府对地方经济约束力的削弱，地方公共财政的行为方式加强了城市发展的“地方效率性”。因此，正是由于地方经济重要性的提高和地方政府自主性的增强，中国地方公共财政和城市发展呈现出了不同于西方国家的特点。

二、城市的作用凸现

城市是现代文明的标志，是经济、政治、科技、文化、教育的中心，集中体现了国家的综合国力、政府管理能力和国际竞争力。2001年诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格列茨认为，新世纪对于中国有三大挑战，居于首位的就是城市化，他提出“中国的城市化将是区域经济增长的火车头，并产生最重要的经济利益”。

改革开放以来，我国城市获得了迅速发展。中国城镇化水平从1949年的10.6%提高到1978年的17.92%，再后来又迅速提高到2002年的39.1%。到2002年底，全国共有城市662个、镇20358个，城镇人口近5亿。城市在国家经济建设中的地位越来越重要，在国民经济社

会发展中发挥着主导作用。目前，中国工业产值和国内生产总值的70%、税收的80%都来自城市城镇居民收入，……城市的辐射能力和集聚功能不断增强，推动了区域经济的发展。”³城市作为一定地域的政治、经济和科技文化中心，在国家经济和社会发展中起着主导作用。从城市化水平看，世界城市化发展的规律表明，一个国家或地区的城市化水平达到30%左右时，城市化进程将进入快速发展阶段，这是一个不可逆转的客观规律。从经济发展水平看，世界银行对全球133个国家的统计资料表明，当人均国内生产总值从700美元提高到1000—1500美元、经济步入中等发展中国家行列时，城市化进程加快，城市人口占总人口比重将达到40%—60%。有专家分析，在未来的十几年中，我国的人均GDP（国内生产总值）将从1997年的800多美元提高到2010年的1200美元甚至更高。城市化和经济发展水平的指标都表明，我国城市化的列车已驶入快车道，进入快速发展的阶段。有专家预测，到2020年中国城镇化水平将达到50%甚至更高。在2002年11月23日举办的两岸四地城市发展论坛上，来自祖国大陆、香港、澳门、台湾的专家普遍认为，经过上个世纪90年代以来的迅速发展，我国城市化仍将保持快速发展势头，它将产生一些高度城市化的地区，有力地推动社会经济发展。城市正日益成为国家和区域对外展示的窗口，城市的发展日益成为国民经济和区域经济增长的源泉，城市的重要作用凸现。

三、地方公共财政在城市发展中具有举足轻重的地位

市场经济的实践证明，市场机制是配置社会资源的最好方式。但是，人们也认识到还存在着许多市场失灵的领域，这使得政府干预经济有了活动的舞台。宏观经济学和福利经济学的发展，使得社会更为注重政府行为对整体经济的影响，而政府干预经济的主要手段就是地方公共财政。

随着中国社会计划经济向市场经济转型的成功，政府已从资源配

³ “走中国特色的城市发展道路——汪光焘部长在城市发展国际论坛上的主题发言”，《城乡建设》2003年第12期。

置的主角转变为在宏观层次上对经济运行的调控和监督，成为弥补市场缺陷的重要手段。财政运行对经济的调节作用也日益成为人们关注的焦点。地方财政作为市场经济条件下调节经济运行的最重要的杠杆，其运行和管理活动透过资源配置和收入分配，直接或间接影响着城市经济乃至城市所在区域的经济的发展。城市群体（或城镇体系）作为目前中国区域经济发展的核心，必然受到地方公共财政的重大影响。

改革开放前，财政对经济是一种直接的管制。伴随着改革开放和财政放权让利的实施，权力和利益开始走向分层化、多元化，地方政府逐渐成为一级拥有相对独立利益的主体。由计划经济向市场经济的过渡以及工业化的推进，完全打破了原有地方财政职能的生存条件。工业化的推进和经济增长以及城市化极大地扩张了对公用物品的需求规模。从财政支出方面看，长期以来，地方公共财政支出集中体现在经济建设、社会文教以及行政管理费用支出上面，而且呈现出行政管理费用过高，造成“吃饭”财政的现象。地方公共财政支出中经济建设支出也常常主要用于微观企业的发展等方面。随着市场经济的深化，地方公共财政支出的取向已经发生较大的变化，它在地方经济发展中正逐步体现宏观引导的作用，正逐渐加大对城市整体空间的布局，特别是对城镇体系以及城市发展空间拓展的关注。

由于中国的社会制度不同，不仅在过去几十年里，而且在将来相当长的时期内，中国的实际情况仍然是：社会经济资源高度集中于政府手中。“与发达国家有别的是，中国政府实际上仍居于各种资源配置者的中心地位。……政府在经济与社会发展中的中心地位，是作为经济增长的直接提供者，而不是作为合作者、催化剂和促进者”⁴；美国城市的市长与中国城市的市长的区别在于 98% 以上的美国市长可以称之为“剪彩”市长，……所以称之为 Weak manager。而我国的市长却是 Power manager 拥有很大的权力。”⁵中国地方公共财政可以通过税收杠杆、通过其引导性的支出投资、甚至通过地方性政策或规定等

⁴ 何丹，“城市政体模型及其对中国城市发展研究的启示”，《城市规划》，2003 年 第 27 卷 第 11 期。

⁵ 仇保兴，“面对全球化的我国城市发展战略”，《城市规划》2003 年 第 27 卷 第 12 期。

手段，来带动民间资本以及区域外资金的投入，从而优化配置资源，合理布局产业结构，实现各级城市（镇）经济的高速和健康发展。中国地方公共财政在履行这些职能的时候，其力度远远大于西方国家同级地方财政。

2003年，中国中央财政总收入12465亿元，支出15663亿元（含对地方税收返还和补助支出），比上年分别增长9.6%和8.3%。地方财政总收入（含中央税收返还和补助收入）18082亿元，支出17800亿元，比上年分别增长14%和11.8%。⁶无论是在绝对值方面还是增长速度上，地方公共财政都超过了中央财政。

第二节 论文的研究意义

作为一个应用经济学的选题——中国地方公共财政与城市发展，无论在理论上还是在实践上都具有重大意义。从前面的选题背景分析可以看出，对于这一问题的分析研究不仅重要而且迫切。

中国地方公共财政与城市发展这一选题是一个融财政学与区域经济学、城市经济学为一体的交叉性研究工作。它既可以扩展财政学与城市、区域经济学理论研究范围，同时对于中国目前城市发展和城市管理等实践中出现的一些现实问题也具有一定的指导意义。

一、中国地方公共财政与城市发展研究的理论意义

（一）在城市发展的空间研究框架中，运用经济学方法对地方公共财政进行研究，将为中国的财政学研究增添新的视角。

长期以来，对于财政学的研究主要集中在制度的财政学、宏观的财政学、微观的财政学以及结构的或中观的财政学⁷。制度的财政学从制度的角度分析财政的功能，分析各种制度因素对财政收支的作用，分析财政制度、财政收支、财政功能等在各种制度因素影响之下可能

⁶ 财政部部长金人庆，关于2003年中央和地方预算执行情况及2004年中央和地方预算草案的报告——2004年3月6日在第十届全国人民代表大会第二次会议上。

⁷ 平新乔在其《财政原理与比较财政制度》一书中，将财政学的研究分为：制度的财政学、宏观的财政学、微观的财政学以及结构的或中观的财政学。

发生或正在发生的变化，又分析财政对制度的作用，分析制度本身在财政收支及其变化的影响之下可能发生或正在发生的变化；宏观的财政学通常在假定制度结构为既定的条件下，分析财政收支在国民收入均衡中的作用以及国民收入运动对财政收支的影响；微观的财政学通常在假定制度结构为既定和宏观经济条件为既定的条件下，分析财政收入与财政支出的决策原则，以及财政收支中的每一个组成部分的经济效应。而结构的或中观的财政学则采取数量结构分析方法，以财政收入和财政支出的数量结构的考察作为自己的基本内容。在财政支出研究方面，目前的研究主要集中在财政支出的分类和原则的研究以及支出规模、结构、效益等分析上⁸。

本文试图打破常规的财政学的研究思路，将地方财政这一重要的研究对象放在城市发展研究，特别是空间经济研究的框架下，着重研究地方公共财政对于城市发展的作用和影响，从而总结中国地方公共财政存在的意义所在，并分析其合理的投向、支出结构等问题。这些也都是目前中国建立地方公共财政必须回答的问题。对于这些问题的研究也必将在一定程度上拓宽财政学的研究领域。

（二）地方公共财政与城市发展问题的研究，对于城市与区域经济学理论乃至公共部门经济学理论的发展具有重要的理论意义。

城市的形成、发展以及城镇体系的建立，长期以来一直是城市经济学与区域经济学关注的焦点问题之一。区域经济学研究的区域一般特指一定的极化区域。它强调的是区域内事物的相互联系性和内聚力，它反映的是一种结构。这种结构常“有一个场所、一个核心和它在它们边缘地区的、明确程度不同的变化梯度”⁹。而这个核心以及区域内网络节点往往表现为不同规模的大中小城市。城市的形成与发展有其自身的经济规律。一般认为，决定城市的形成与发展的经济原动力主要有：比较利益、规模经济以及聚集经济。¹⁰对于地方公共财政与城市

⁸ 笔者于2004年2月用“地方公共财政支出”词条搜索“中国期刊网”(www.cnki.net)1994年至2004年十年间的相关文章，结果只得到29篇，其中没有一篇是讨论地方公共财政和城市发展问题的。

⁹ K·迪金斯：《近代地理学创造人》(中译本)商务印书馆1980年第203页。

¹⁰ 蔡孝箴：《城市经济学》南开大学出版社1998年第26页。

发展的研究在某种意义上来说，则是试图在这些城市形成与发展的原动力之外，寻求中国一定区域内城市形成与发展的直接动因。这在一定程度上丰富了区域经济学、城市经济学的研究内容，也使得区域经济学、城市经济学的研究更贴近中国的社会经济发展现实，对于城市与区域经济学在中国的发展起到一定的作用。

另外，虽然在西方国家，“公共部门经济学”这一学科已经逐渐成熟，我们的确可以从中借鉴很多杰出的研究成果。但是，由于政治制度和城市管理模式差别相当大，照搬西方国家的理论模式对中国城市发展是很难行得通的。因此，从这个角度来说，在中国的社会经济背景下研究地方公共财政和城市发展的关系，是具有理论开创性意义的。

（三）将财政问题置于城市空间背景下分析，将是对以往中国财政问题的研究在方法上的突破。

以前的中国财政相关问题研究，很少涉及城市空间结构以及其形态的演变等问题，这大大限制了财政学研究的视野。本文不仅用经济学方法，而且使用空间经济的方法来综合分析地方公共财政问题以及它和城市发展之间的关系，这是创新性的，相信可以为相关学科的研究开辟一个独特的观察分析视角，并提供一些有益的启发。

二、中国地方公共财政与城市发展研究的现实意义

政府财政机制是重要的资源配置手段。财政就是对政府收支活动及其影响的高度概括。各级政府可以通过财政收支活动直接作用于国民经济的实际运行。

毋庸置疑，长期以来，而且在未来相当长的一段时间内，中国的社会经济发展都会以政府投资为导向，牵引各方面资金促进区域经济的发展。其根本原因就在于，政府仍然是社会经济发展所需资源的主要占有者（例如：土地所有权仍然属于国家，这在相当长一段时间内不会改变），所以，地方公共财政对于区域经济的发展具有先导作用。城市作为区域经济增长的核心，对于区域经济的发展有着至关重要的作用。城市发展问题的研究对于中国区域经济的健康、持续发展具有现

实的经济意义。另外，地方政府是城市公共物品的主要提供者，没有城市公共物品，城市的聚集经济就失去了重要的物质基础。因此，研究地方公共财政和城市发展关系问题，具有相当重要的现实意义。

目前中国地方公共财政体系正处在加紧构建阶段，但在一些重要环节上还存在较大的问题。从地方财政收入方面看，税权的集中统一性决定了地方政府在运用税收手段调节经济，在财政政策、体制调整等方面始终处于被动的地位。在地方财政支出方面，地方公共财政支出一般沿袭中央财政的思路；行政管理费用支出占很大的比例，形成“吃饭财政”；用于社会保障支出的比例却很小。长期以来公共财政支出用于经济建设的比重虽然不断上升，但是往往出现“缺位”和“越位”行为：参与一些不该参与的竞争性的领域，而忽视一些战略性的、指导性的、具有基础引导性的领域。另外，在某些领域，地方财政支出责任过大，和收入不匹配，等等，这些都是现实存在的问题。本文通过对中国地方公共财政与城市发展的研究指出，在中国，地方公共财政对于城市（镇）体系的建立和完善、城市内部和外部空间结构的优化以及城市经济的发展应当发挥其主导、支配作用，同时，对现存的问题提出自己的建议。

另外，在以往的研究中，往往对现实城市发展的空间限制性重视不够。从地方公共财政角度进行研究，使二者的空间限制性一目了然地被揭示出来，也使得各级政府和社会各类群体能够更加深刻地认识到这个问题的重要性，并在实际工作中有的放矢地修正自己的决策思路和决策行为。

对于中国地方公共财政与城市发展的研究，在一定程度上对于促进财政体制改革、优化地方公共财政方向和结构以及对城市经济的发展和城市管理水平的提高具有重要的现实意义。

第三节 论文的研究思路及主要内容

一、研究的基本思路

本文的基本研究思路在于从中国地方公共财政和城市发展之间

的联系这一视角入手，深入分析中国地方公共财政在城市内部空间布局、城镇体系以及城市发展中的作用，从而在此基础上理清中国城市发展进程中地方公共财政与城市发展的关系，并指出：1. 构建合理的城市内外部空间结构，促进城市健康发展应当成为地方公共财政慎重考虑、研究的对象 2 中国城市发展受到地方公共财政的重大影响，研究中国城市发展问题，必须首先研究地方公共财政问题。

从论文的题目看，“中国”是其特定的限定背景。在中国特定的社会经济背景下，研究公共财政问题和城市发展问题，的确具有相当大的特殊性，这主要表现在时间和发展阶段的差异。我国的改革开放仅仅进行了 20 多年，计划经济色彩仍然较为浓厚；中国城市化水平还很低，城市发展还远没有进入成熟阶段，城市发展质量相当低。特别值得一提的是，关于是否应该在中国建立公共财政体系这样一个最基本的问题，目前在财政学的理论界和实际部门中还存在争论¹¹；与此同时，全国范围内的财政体制改革才刚刚起步。这就是中国地方公共财政和城市发展之间关系研究的特殊背景。

在本文中，“地方公共财政”与“城市发展”看似是处于两个相对平等地位的研究对象，其实不然。文章题目将“地方公共财政”置于前面，一方面在于其是“出发点”另一方面在于强调其相对于“城市发展”的重要性。本文中，“城市发展”是论述“地方公共财政”的背景，也是研究“地方公共财政”的目的。本论文可能更多地论述“地方公共财政”存在的意义、合理的结构，进而阐述中国地方公共财政对城市发展的影响以及对城市发展应负的职责。“城市发展”包括的内容有：城市内外部空间结构的演化以及城市经济增长。

在研究方法上，对于中国地方公共财政与城市发展问题这一交叉领域的研究，笔者将会吸收财政学、区域经济学、城市经济学以及城市规划等一些相关学科的研究方法，但笔者更多的还是使用经济学的一些工具进行分析和解释。

最后，需要特别说明一点，在地方公共财政中，支出对于城市发展

¹¹ 本文不涉及这些争论。笔者毫无保留地认为，在中国建立公共财政体系是必然趋势。

的作用是最为直接、最为重要也是最能反映地方政府城市管理思路的。国家建设部汪光焘部长在 2003 年城市发展国际论坛上的主题发言中指出，中国城市发展要研究解决好的几个问题是：1.科学制定城乡规划，严格规划监督管理；2.加强设施建设，改善人居环境；3.深化改革，加强城市运行管理；4.推进信息化建设，提高城市管理水平；5.切实保护文化遗产和风景名胜资源；6.转变政府城市规划建设管理职能；7.群众参与，提高城市精神文明水平。¹² 这些方面无一不是主要依靠地方公共财政支出来实施的。正因为绝大部分与城市发展相关的政府职能都体现在公共财政支出上，也因为目前关于公共财政的热点研究主要集中在支出部分，所以，在本文的研究中会自然而然地对公共财政支出部分有所侧重。

二、文章的主要内容、观点和基本框架

本文在城市空间经济研究的框架下，通过对国内外关于地方公共财政理论和实践的回顾，通过对中国的财政体制改革以及中国地方公共财政发展历史的回顾，总结出中国地方公共财政的基本理论特征。通过对城市发展特点的分析，笔者发现在城市发展和地方公共财政之间存在一些相当重要的同质特点。这些同质性在空间背景下的表现形式，集中体现在“地方公共性”和“地方效率性”这两个重要的特点上，也就是说，本文虽然关注地方公共财政和城市发展的各种空间表现形式，但更集中分析“地方性”这个中国特色的空间特征。因此提出本文的基本假说：中国城市发展的“地方公共财政性”假说。在此基础上，笔者分析了中国目前地方公共财政存在的主要问题以及中国城市发展存在的主要问题，经过对相关经济变量的分析，试图建立反映中国地方公共财政与城市发展之间关系的基本经济学分析框架。本文在“中国”这个特定的背景下，强调了地方公共财政对于城市空间结构的重要意义，强调了地方公共财政对于城市发展的先导作用，并探索从地方公共财政的结构来解析城市发展的新的方法。

¹² “走中国特色的城市发展道路——汪光焘部长在城市发展国际论坛上的主题发言”，《城乡建设》2003年，第12期。

在上述分析的基础上，笔者通过运用经济学基本模型的分析，指出：在中国，地方公共财政应当从空间战略性的角度对城市发展负责，而且承担这种责任有其必要性和可行性。在操作层面上 笔者认为 地方公共财政和城市发展的效率性选择应该是“在国家发展战略指导下的、以地方政府为主体的区域规划”。这种区域规划的实施 可以将地方公共财政与城市发展建立空间上的联系，从而最终使得城市发展突破地方行政区划的边界束缚，摆脱地方经济的狭隘视野。

第二章 地方公共财政与城市发展： 历史进程和比较研究

本章分别介绍了西方国家和中国的地方财政发展历史以及现状，并回顾了城市发展过程中地方公共财政的作用，希望通过对城市发展过程中地方公共财政运行轨迹的回顾，通过地方公共财政自身发展以及它与城市发展之间的关系在各国之间差异的比较，揭示城市发展中的地方公共财政的现实发展特点，为后面文章的立论和整体分析框架的构建提供现实的参考依据。

虽然专门使用一章的篇幅做了发展历史回顾和比较研究，但我认为是值得的。各个国家根据其历史背景的不同，选择了差异相当大的地方公共财政模式。如果将地方公共财政置于城市发展背景下，这些差异将更加巨大。在本文的研究框架下，也即在城市发展和空间经济框架下，对地方公共财政进行比较研究，即使在西方学者的研究成果中也是较为少见的。因此，笔者认为，这一章本身所具有的理论意义远远超出了简单的历史回顾和比较研究。

第一节 西方国家公共财政和地方公共财政发展历程回顾

有关公共财政的研究是实践性很强的理论研究。在我们正式开始研究前，非常有必要对西方国家和中国公共财政发展历史作一个简要的回顾，并将两者进行比较。通过对历史的总结，可以使得我们在理论研究中更容易寻找到正确的方向。首先，在这里简要介绍一下西方国家公共财政、地方公共财政的发展历史和现状。

一、西方国家公共财政的演进

国内外对于公共财政的概念都还存在一些争论，这一点在国内表现得更为突出。但是对于公共财政至少有一点是大家的共识，那就是公共财政是与市场经济伴生的，公共财政体制支持、促进着市场经济体制的形成和发展。下面，我们就从市场经济体制的演进来考察公共财政的发展过程，进而研究公共财政支出的变化。

（一）公共财政萌芽阶段

公共财政的萌芽是伴随着市场经济的萌芽和发展而来的。市场经济萌芽和发展阶段是西方资本主义生产关系的起源和发展阶段。这一阶段大致从欧洲中世纪后期开始一直到西方主要国家完成工业革命。例如英国从14世纪末农奴制的瓦解，到18世纪末19世纪初工业革命的完成，经历400多年；德国从15世纪末16世纪初资本主义生产关系的萌芽，到19世纪中叶工业革命完成，经历300多年；美国从1776年的独立战争到1865年的南北战争结束，经历不到100年，而日本从明治维新到工业革命的完成，则仅用了30年时间。在这一阶段，资本主义市场经济得以建立和发展。这种市场经济体制的建立看似是一种自发的演进过程，其实不尽然。

我们知道，资本主义萌芽在中国封建社会长期以来未能得以出现和发展。强大的皇权专制加之传统的儒家轻商思想根本无法为资本主义的萌芽和市场经济体制提供空间。而在西方世界，中世纪市场经济在总体上并没有成为占支配地位的经济制度，但是获得了封建王权的默许。封建王权通过财政给予了市场必要的扶持，成为市场扩张的必然或自然的刺激因素，并把市场推到了经济增长的前提条件的位置。西方的封建王权体系中，封建主与国王之间存在着复杂的制衡与失衡的关系，市民阶级得以在封建制度的夹缝中求得生存和发展。在一定意义上说，欧洲中世纪的历史，也就是一部封建王权反对领主割据、建立中央集权制度的历史。在这一历史进程中，欧洲君主新权利的获得，在极大程度上取决于同新兴的商人阶层的非正式联盟。作为回报，市民阶层得到了来自王权的持久的宽容、保护与支持。这种宽容、保护与支持很大程度上是通过当时的国家财政来实现的。除了政治上需要得

到市民阶级的支持合作以外，欧洲中世纪王权实行重商主义财政政策的另一个重要原因是财政需要。由于军费浩大，欧洲国王们的财政状况通常十分窘迫。欧洲中世纪的国王们之所以穷，是因为他们的征税权受到来自大贵族和教会的种种限制，难以建立系统的税收制度，只有商税、海关税，而这些税种是与商业的发展密切相关的，所以一代代国王都不约而同地把建立城市、扶植工商业、发展海外贸易作为增加政府收入的重要手段。

中世纪的欧洲国家在这种情况下，纷纷对市民阶级提供保护、对市场发展采取一系列支持性政策。这些政策主要有：用强制手段促进商品流通，强制破产农民服从雇佣劳动所需要的纪律，用国债制度、保护关税制度促进资本原始积累，进行商业战争使手工业品获得世界市场，用财政手段降低生息资本等。上述政策都是政府向社会提供的“公共物品”。从这个意义上来说，西方财政从中世纪开始伴随着市场的萌芽和发展而出现，并且从一开始便带有某种为“市场”服务的公共财政特征。

由此，我们来看一下在市场经济体制建立之初财政支出的范围。具体来说，中世纪欧洲国家保护市民阶级的利益，对商业、市场发展采取的支持性的财政政策主要表现在：

- 1.保障商人、城市和市场的安全和平；
- 2.积极推动自治城市、集市、市场的设立与发展；
- 3.积极投资于城市公共工程建设，如桥梁、道路、运河的修建等；
- 4.降低国内通行税，对新的通行税进行管制；
- 5.统一钱币权和管制外汇储备；
- 6.推动海上扩张和探航活动；
- 7.通过制定各项财政法和商法规范市场行为。

我们可以看出这一时期的公共财政的目的在于促进和规范市场。

(二) 公共财政的形成阶段

欧洲工业革命前后，公共财政在促进市场经济体制全面确立的过程中自身也走向成熟。市场在资源配置方面的作用在欧洲中世纪后期已见端倪，但它的最终确立却是在欧洲工业革命前后完成的。

工业化是世界各国从不发达走向发达所必经的阶段。当代所有发达国家都是高度工业化的国家，而发展中国家则几乎都是工业落后的国家。但工业化并不是一件自发的或自动的事情，相反，在不发达的经济体系里，往往有许多自发的力量或因素阻碍着工业化的进程，甚至会把它拖在农业社会里。这些因素主要包括：资金不足、市场狭小、不利的贸易条件、城乡隔离、基础设施落后、技术水平低、人的素质差以及体制障碍等。

促进工业化的各种力量中，应当将政府有意识的组织视为主要因素，还是应当将私人企业的发展视为主要因素，这个问题历来存在很大争议。通过对市场经济和工业化历史的考察，我们可以认为，至少在资本形成时期和工业化初期，必须依靠国家政府宏观的强制力量才能完成。这样，公共财政承担起促进工业化实现，进而促进市场经济体制全面确立的职责，便变得义不容辞。

工业革命前，市场经济体制已经初步建立起来，但尚未发育成熟。这个时期以地理大发现和新航线开辟为起点，以圈地运动和对外掠夺为基本内容，也就是人们常说的资本原始积累过程。这个过程始终有国家公共财政相伴随。没有财政的支持，资本原始积累不可能顺利完成。国家财政在市场建立的过程中，提供了“制度创新”这一市场经济体制建立的先决条件，并在为市场服务的过程中锻造了自己的“公共”性质。没有重商主义的财政政策，没有资产阶级革命后形成的一整套政治权力和行政管理的运行机制，市场经济体制不可能产生于工业革命之前，更不可能在工业革命后风行于欧美各国。在工业革命过程中，虽然国家并没有直接介入到市场资源配置中去，但它通过消除旧制度对经济的束缚，使消费、供给和商业中介活动冲破了行政的、疆域的各种壁垒，大大增强了商品、资本和劳动力的自由流动性、便利性、灵活性，使得消费者和厂商均可在自主决策的前提下寻求最大利润和利益。总之，西方资本主义国家的公共财政在不同程度上促进了各自国家的工业化和市场经济体制的确立，同时自身也得到了发展。

在这一阶段，西方国家的公共财政支出主要表现为：

- 1.为工业发展提供必要的基础设施；

- 2.直接投资于工业部门；
- 3.保护贸易；
- 4.鼓励出口工业；
- 5.发展教育和科学研究事业；
- 6.开始举办社会保障事业。

由此可见，这一阶段公共财政的职能是以促进工业化和经济增长为首要任务，在此基础上开始考虑诸如“教育与科研”这样影响经济增长的深层次的“公共物品”的提供，同时兼顾社会稳定，提供社会保障事业。

（三）公共财政的完善阶段

在工业革命、市场经济体制形成之后的一个相当长的历史时期内，市场机制能够有效的发挥配置资源的主导作用，而且社会分配不公和宏观经济运行不稳定等问题，尚未对市场经济制度构成否定性威胁；同时由于西方式的自由、民主盛行，在社会经济活动中，推崇市场成为必然。这就决定了相当长的一段时间内，西方公共财政只需要注意归自身支配的那部分资源的有效配置问题，而无需介入公平和稳定等重大的经济与社会问题。然而，随着资本主义经济的发展，放任自主的市场隐患日益凸现出来，集中表现在公平与稳定两大问题上。随着大工业社会经济的发展和规模的扩大，西方经济危机日益显示出其严重性，并最终导致了 20 世纪 30 年代的西方世界的经济大危机的爆发。宏观经济不稳定已成为对现存的社会制度和经济制度的致命威胁，这说明市场本身是无力解决宏观经济稳定问题的。

在这种背景下，西方政府通过自身收支活动大规模进行收入、财富和社会福利的再分配，通过宏观经济政策的干预，以期克服经济危机，使得西方国家的公共财政政策从以自由放任为基本特征转向了以政府干预为基本特征。市场经济需要公共财政的介入，需要其自身职能进一步完善。公共财政制度的完善主要表现在为解决公平和稳定这两大经济和社会问题而建立的宏观经济调控体系和社会保障体系方面。

在这个阶段，理论上的杰出成就是英国经济学家凯恩斯出版的划