

第一章 公共财政理论与 体制框架构建

张 馨 杨志勇

【作者简介】张馨，男，福建省南平市人，生于 1951 年 12 月。经济学博士。厦门大学财政金融系系主任、教授、博士生导师。主要研究领域为财政学，兼及金融学和宏观经济政策。正式发表论文 130 余篇，出版著作多部，其中主要有：《当代财政与财政学主流》（2000）、《公共财政论纲》（1999）、《二元结构财政》（1995，1999）、《比较财政学教程》（1997）、《财政·计划·市场》（1993）等。

杨志勇，福建莆田人，生于 1973 年，厦门大学财政金融系教师。1993 年毕业于山西财经学院，获经济学学士学位。1996 年和 1999 年毕业于厦门大学并相继获得经济学硕士、经济学博士学位。主要研究方向为西方财政金融理论的发展和现实中国经济问题。在《社会科学战线》、《税务研究》、《投资研究》、《中国工业经济》、《中国经济问题》、《财经问题研究》、《东北财经大学学报》、《当代财经》等数家学术刊物上发表论文多篇。另有著作和译著 4 部。

近年来，中国财政界影响最大、争论最为激烈的是公共财政问题。在论战中，中国式公共财政理论也相应形成。公共财政模式已为实践部门所接受，建立与社会

社会主义市场经济相适应的公共财政体制框架也正在构建之中。因此，无论从理论的发展，还是实践的需要来看，都有必要对此问题进行总结。

本章分析了“公共财政”问题的由来、公共财政理论的基本内容、公共财政问题的争议、公共财政理论在中国的演变趋势以及关于公共财政体制框架构建等若干问题。

第一节 “公共财政”问题的由来

公共财政理论虽然在中国引起很大争议，但“公共财政”一词，并不是什么新概念和新名词。20世纪初的财政论著中，就已出现了这一名词。此后在解放前的几十年中，“公共财政”一词在财政论著中尽管时有出现，但均未引起麻烦和争议。陈启修1924年的《财政学总论》一书，是中国最早的财政学专著之一。该书持有的就是公共财政观。20年代的其他中国学者也是这样看待财政概念的。如1925年寿景伟的《财政学》一书，就明确地提到“公共财政”概念，^①并从公共财政的角度对全书进行了分析。30年代尤其是1934和1935两年是中国财政论著的相对繁荣期。民国时期的财政学对于财政概念的概括，以1935年尹文敬《财政学》最具代表性。他指出，财政“即国家或地方政府，当其欲满足共同需要时，关于所需经济的财货之取得管理及使用等各种行为

寿景伟：《财政学》，再版，第4页，上海，商务印书馆，民国十五年。

之总称也。’^①以现今的观点来看，这是从公共财政论的基点扼要但又完整地表述了财政概念。到了 40 年代，中国财政学的公共财政观也无根本的变化。

解放初期，中国财政理论界在构建马克思主义的财政理论过程中，其矛头所指，首先是旧的“公共财政”及其理论，即批判其以“公共性”去粉饰和掩盖财政的“阶级性”和“剥削性”。此后在传统的计划经济时期，尽管已没有谁公开将“财政”与“公共”相联系了，但理论界仍然不时地在批判“公共财政”。而在改革开放初期的 80 年代，关于财政本质的“社会共同需要论”一提出，就因其强调“共同需要”遭到意识形态上的批判。在这种背景下，当时系统地公开提出“公共财政论”，就几乎是不可能的了。

然而，与市场经济相适应的，只能是公共财政模式。中国进行的毕竟是市场取向的改革，改革中市场因素的发展和市场的形成，决定了中国的财政模式必须向着市场型的公共财政方向发展，市场型财政理论即公共财政论也必将相应形成。其典型表现，就是“公共财政”一词的愈益频繁出现。早在 1983 年，张愚山在翻译出版埃克斯坦的《Public Finance》一书时，就正式使用了《公共财政学》的书名。80 年代后半期，重庆市财政局提出了“重庆财政改革的目标模式是建立城市公共财政”（胡安，1987）的主张，这大约是中国实际部门在改革中最早发出的建立“公共财政”模式的呼声。如果说张愚山仅是在译著中使用“公共财政”一词，“风险”较小的话，那么，重庆市财政局公开提出建立公共财政的改革

尹文敬：《财政学》，初版，第 1 页，上海，商务印书馆，民国二十四年。

目标模式，则是可能惹上很大麻烦的。但当时重庆市的这一主张并没引起中国财政理论界的很大反响，这与 90 年代后期对“公共财政论”的激烈争论相比，似乎是令人奇怪的。这其中的原因，大约是由于此时财政改革尚未进到模式变革更新之际，因而尽管提出了“公共财政”，但对于旧财政模式并不构成致命威胁，而否定新事物新观点的最好办法，莫过于在沉默中窒息它。此后一些地方财政也提出了建立公共财政的主张，各种刊物上也出现了“公共财政”的字眼，但均没有引起中国财政理论界的大反响。进到 90 年代，提倡公共财政的呼声多起来了。1993 年提出的双元财政论，就是基于西方公共财政及其理论的思考而提出的主张，其理论重心在于“公共财政”，并试图对“公共财政”作体系性的描述。^①同年安体富和高培勇也撰文主张构建公共财政。刘迎秋 1994 年也撰文主张建立公共财政。

1996 年是大规模批评和批判“公共财政论”的起始之年。孙树明（1996）对于双元财政论的批评，就是针对公共财政进行的。对此，张馨以《也谈公共财政的一些基本问题——兼答孙树明同志》一文作了答复。这些，在介绍双元财政论问题时就已经提到了。就中国的公共财政论来看，它是双元财政论的一个组成部分，是其关键和核心部分。只要真正理解了什么是公共财政这一问

^① 1993 年，叶振鹏指出：“社会主义国家的双重身份和双重职能，决定了国家财政由两个部分即公共财政和国有资产财政组成”。双元财政理论由此正式提出。同年 5 月 18 日，叶振鹏在中国体制改革研究会苏州年会上，作了“财政赤字问题的思考”的发言，进一步阐述了该问题。同年 6 月，在厦门大学召开的“全国第七届财政基础理论讨论会”上，叶振鹏和张馨共同提交了《论公共财政》的论文，较为全面地介绍了双元财政论的基本观点。这一理论在这次会议上遭到强烈反对。

题，就必然会得出社会主义市场经济下存在的只能是二元财政的结论。正因如此，孙树明对于二元财政论的反对，就仅局限于对公共财政的否定；而张馨在关于二元财政论的争论中，之所以致力于公共财政论的阐述与论证，其主要原因也就在于它是问题的症结所在。

真正引起中国财政理论界争议的，是张馨发表于《经济学家》1997年第1期上的《论公共财政》一文。该文对“公共财政”概念作了界定，从而引起了人们对其公共财政论的批评和批判，使得这一年成为对公共财政论以及相关理论争论最为激烈的一年。在这一论战中，公共财政论及张馨基本处于被围攻状态。^①

对此，张馨总结说：

“公共财政”一词在解放后很长一段时期内，似乎从中国销声匿迹了，改革开放以来才又出现于中国。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。中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，^②它意味着中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。市场经济改革目标模式的确立与体制框架的创建，这实际上是对中国财政所产生的决定性影响的反映。为此，中国市场化的财政

① 在此之前，张馨（1991，1993，1995）对西方公共财政理论的核心——公共产品理论作了系统的评述。但对于我国公共财政问题的系统深入的论述则是张馨（1997a）。

② 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，实施积极财政政策表现——全国一盘棋》的有关内容。

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”目标模式的建立，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（张馨，1999a，1页）。

第二节 公共财政理论的基本内容

在论战中，中国的公共财政论者逐步形成了相对系统的公共财政理论。

一、定义

公共财政论认为，所谓“公共财政”，指的是国家或政府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或模式。

这一定义的基本点在于，一方面它肯定了“公共财政”仍然是政府进行的分配或经济活动，即仍然是国家财政；另一方面又强调它是“为市场提供公共服务”的财政，从而是“公共”的财政。这样，“公共财政”仅是“国家财政”的一种类型，是市场经济条件下特殊的国家财政。它的“公共性”是由市场经济决定了，但反过来“公共性”又使得它鲜明地区别于其他经济体制下的财政类型。这就是作为市场经济下的财政模式，“公共财政”类型与计划经济下的“国家财政”类型和自然经济下的“家计财政”类型相区别，但它们又共同构成了“财政”整体。

二、内涵

公共财政论认为，由于“公共性”是公共财政区别

于其他财政的根本性质，因而公共财政的特有内涵也是围绕着“公共性”而形成的。

（一）它是弥补市场失效的财政

在市场经济中总存在着若干领域和场合，起基础性资源配置作用的市场机制或是无法有效配置资源，如公共产品、外溢性、自然垄断等；或是无法正常发挥作用，如社会分配不公、宏观经济不稳等，即处于天然的“市场失效”状态中。由于这是在充分尊重市场机制作用前提下发生的结果，因而需要非市场性的政府及其公共财政的介入，才有可能克服市场失效状态。

（二）它是为市场提供一视同仁服务的财政

市场经济是通过多个经济主体的等价交换活动而联成有机统一体的。这就决定了政府及其公共财政必须一视同仁对待所有的经济主体，否则将否定人们市场交换的等价性，而从根本上否定市场经济。

（三）它是非盈利性的财政

盈利性是市场经济活动的直接动力，之所以会产生市场失效问题，其基本原因之一就是无法确保应有的或正常的市场盈利。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盈利，而只能以社会利益为活动目的，只能从事非盈利性活动，从而具有非盈利性。

（四）它是法治化的财政

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。公共财政作为政府直接进行的活动，在市场经济下显然也要受法律的约束和规范。政府预算就是约束规范公共财政的基本法律手段（张馨，1999b）。

三、中国的公共财政

改革开放的 20 年，是中国财政的公共性伴随着市场因素不断发展变化的 20 年，即中国财政不断地从计划型向市场型转化的 20 年。这一过程目前仍在持续，其引起的典型变化主要有：“我国的财政支出，呈现出一种‘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‘一要吃饭，二要建设’的考虑和安排”；“在我国财政支出中，……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”；“我国财政收入结构，从税收和上缴利润大体上各占一半，已转变为以税收为惟一的基本财政收入形式”；“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”；“我国正在进行的费改税，也是财政公共化的具体内容”；^⑥“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”，等等。

“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，我国财政逐步地而不是日益公共化了。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，由于中国的市场经济尚未完全建立起来，因而中国也只能是‘初步’建立公共财政。”^①

^① 张馨：《公共化：20 年财政改革的基本趋势》，《中国财政》，第 11～13 页，2000 年第 2 期。

四、中国建立公共财政的意义

中国财政在经历了 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，这是具有重大现实意义的：①计划经济下，政府计划配置社会资源，决定了财政几乎包揽了所有的事务，介入了几乎所有的经济活动。市场化改革使得政府及其财政必须全面退出市场有效运行的领域。建立公共财政，“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”，克服目前严重存在的财政“越位”和“缺位”现象；计划经济下，中国财政是政府执行其全面国有化政策的关键工具之一，从而形成了对国有经济的优惠与对非国有经济的歧视。“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”；中国各级政府目前仍然追逐着市场盈利，这是中国各级政府“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，严格遵循非盈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”；中国财政行为目前尚未形成法治状态，这是目前中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，而财政则日益陷于极度困难的直接原因。为此，大力加强中国财政的法制建设，将政府的财政行为纳入法治化轨道，对于克服财政困难，对于中国市场经济体制的建立健全，都具有重大意义。①

张 馨 《公共财政论纲》，第 2~3、17 页，经济科学出版社，1999

第三节 公共财政问题的争议

近年来，中国财政理论界就公共财政问题，展开了激烈的争论。这些争论大体上可以分为以下几大类。

一、姓“社”姓“资”之争

最先对公共财政论的否定依据，集中到一点，就是公共财政是资本主义社会才存在的财政。而对社会主义社会来说，不管是处于计划经济体制还是市场经济体制之下，公共财政都是不适用的。因此，这实际上是关于公共财政论的姓“社”姓“资”之争。

许毅 1996 年初在批判公共产品论和双元财政论时，也捎带批判了西方的公共财政论。稍后孙树明（1996）在某种程度上也涉及到这点：“如果政府的活动范围仅仅局限于市场失灵领域，就不可避免地要改变公有制的主体地位，显然这与建立社会主义市场经济的目标是相违背的。”许毅 1997 年的文章，主要的批评对象是“公共产品论”和“双元财政论”，但也从社会主义与资本主义的本质区别的角度，捎带批评了公共财政论，并且与这些理论相联系都点了张馨的名。

这方面具有代表性的否定意见，是由叶子荣提出的。在《“公共财政”辨析——与张馨同志商榷》一文（以下简称“叶文”）中，对张馨的公共财政论进行了全面系统的批判。该文从以下几个方面对公共财政论提出了质疑：

公共财政论的理论根源，其国家学说是“社会契约论”，“张馨同志十分赞同这一虚幻的国家学说”，而这是违反马克思主义的国家学说的；②叶文提到“凝重的资

本主义发家史，‘羊吃人’的圈地运动和掠卖非洲黑奴的资本原始积累过程”，提到“从第一次鸦片战争到《辛丑条约》的签订，……资本主义列强通过‘公共财政’提供的武力迫使清政府签订了一系列不平等条约，使中国沦入半殖民地的深渊。‘二战’时期，日本政府在其‘公共财政’支持下，为建立‘大东亚共荣圈’给中华民族造成的深重灾难罄竹难书”，从而得出结论，“事实表明，所谓‘公共财政’是地地道道的服务于资产阶级的财政”；叶文在“‘市场失效’的尴尬”的小标题下，指出“‘市场失效’理论与‘社会契约’国家学说是一脉相承的，是歪曲国家本质的唯心主义学说之魂附于市场经济之体的产物，其荒谬早已为我国学术界所确认”，用以否定“市场失效论”，并进而否定“公共财政论”。（叶子荣，1998）

对此，张馨作了详细的答复：①公共财政作为客观经济范畴，理论是对现实的反映和概括，“‘公共财政根源何处’问题的答案，就在于‘市场经济’”；应立足于市场经济来分析公共财政问题。西方公共财政之所以具有血腥味和罪恶性，其原因在于资本主义制度，而不在于市场经济体制和公共财政；③由于市场不是万能的，因而必然存在着市场失效问题；在市场经济下，财政的“公共性”并不否定其“阶级性”和“剥削性”。而在目前，强调财政的“阶级性”和“剥削性”，“是希冀以‘剥削’和‘阶级’去否定目前各种非公有制经济在我国存在的必要性”；改革开放以来，我国财政在现实中是不断地向着公共财政转化的（张馨，1998）。

对市场型财政的公共性与阶级性关系问题的典型分析，是其后张馨进行的。他撰文指出：“公共财政以‘公共性’为根本特征，而非市场经济下的其他财政类型

相区别。……由于财政的阶级性问题导源于马克思主义的阶级国家观，因而要解决我国的公共财政问题，首先涉及的就是其公共性与阶级性的关系问题。在我国的国情下，如果市场经济下财政的公共性与阶级性具有统一性，则‘公共财政’概念就可以成立；反之则‘公共财政’将被‘阶级财政’或者说‘阶级国家财政’所否定。”

为此，该文首先分析了“市场的平等性与阶级性的关系”问题，指出：“在资本主义私有制下，市场经济作为私人资本运动必不可少的途径和载体，其平等性是实现资本剥削所必须的基本条件，没有‘平等’的市场活动，就没有资本的剥削，因而资本主义市场经济的平等性与剥削性是同一的。在社会主义公有制下，市场经济作为公有资本保值增值的必备条件，则是平等性和增值性的同一，无必要强调其阶级性。”

该文进一步指出：“上述分析的结论也适用于公共财政。对于资本主义市场经济来说，财政服务于市场的平等交换和既定的产权关系，从而既是保证市场机制充分发挥作用的基本前提，也是保证资本获得剩余价值的基本前提。这就是此时财政的公共性与阶级性相一致的根本原因。”接下来，该文指出社会主义公共财政是不具有剥削性和阶级性的，并作了具体的分析论证（张馨，1999b）。

二、与国家分配论的关系

对公共财政论的否定，还从维护和保持国家分配论的角度展开，而它往往又与公共财政的姓“社”姓“资”之争相联系。国家分配论在中国处于主流派地位，中国老一辈财政学家有许多人持有这一观点。在这种背景下，

90年代新出现的各种观点，包括公共财政论、公共产品论和双元财政论等，毕竟是在传统的财政理论之外形成的观点和理论，这就需要一个过程使人们逐步习惯和接受之。而在这之前，出现许多反对意见是自然的，这首先表现在人们习惯性地认为：新的财政本质之争又开始了，并且很自然地将这些理论视为是对于国家分配论的否定。

比如，刘邦驰（1996）撰文回顾国家分配论形成历史之后，就鲜明地提出：“问题在于社会主义市场经济体制下，‘国家分配论’过时没有？是否继续有用？在当前财政基础理论讨论中，有一种观点认为，‘国家分配论’是计划经济模式的产物，现在已经过时了，只有西方财政理论才适应市场经济的要求。他们主张用‘公共财政理论’或‘公共产品理论’去代替‘国家分配论’。……我认为这种观点是值得商榷的。西方公共财政理论的不足之处是没有明确回答财政分配的主体是什么；财政同谁有着本质联系；财政在社会再生产中处于什么样的地位，起着什么样的作用等重大的理论问题和现实问题。如果完全用公共财政理论代替国家分配论，其结果势必导致国家财政作用领域的范围过分缩小，国家宏观调控经济功能的减弱和财政完全退出生产领域的局面。这同我国社会主义市场经济以公有制为主体，市场在国家宏观调控下对资源配置起基础作用的特征相悖。”可见，这种否定公共财政论的观点，尽管有着很强的姓“社”姓“资”情结，但主要的耽心仍然是公共财政论否定国家分配论。

此时从国家分配论角度批判或批评公共财政论的其它文章，也都认为公共财政论否定着国家分配论。如叶子荣（1998）对公共财政论提出的质疑是：“作为唯心主

义产物的‘公共财政’，无论其是财政的本质还是类型的理论，（避开财政本质讨论财政类型实际上自欺欺人），都存在根本性的错误，绝不应成为我国市场经济下财政改革的指导。正确的态度是依据邓小平同志的‘社会主义本质论’坚持‘国家分配论’，大胆借鉴西方财政实践中有助我国财政改革与运行的具体作法，不断发展和完善‘国家分配论’。”

对此，张馨（1998）认为：“在市场取向的改革大潮中，确立于计划经济时期的国家分配论如果不顺应这一历史潮流，不依据市场经济的根本要求作出新的回答，而只是一味死抱住原有的计划经济性内容和观点不放，为历史所淘汰是必然的。正因如此，在国家分配论的财政本质观基础上，对市场经济条件下的财政类型进行分析和归纳总结，不仅是建立与社会主义市场经济相适应的财政理论的需要，而且也是坚持和发展国家分配论的需要。可见，不要一见‘公共财政’的字眼就惶恐不安，就如临大敌，就必否定之而后快。”

张馨（1997b）分析了“公共财政”与“国家财政”的关系问题。他指出：“‘公共财政’仅是一种财政类型，它不应与财政本质概念相混淆。‘财政本质’解答着‘什么是财政’的问题，它适用于所有类型的财政；而‘财政类型’则是对特定时期或特定经济体制下财政模式问题的解答。两者之间是一般与特殊的关系。公共财政只是国家财政在特定历史阶段，即市场经济阶段的存在类型，它并不否定‘国家财政’。这样，将‘公共财政论’和‘公共产品论’当做关于财政本质的理论，从财政本质的角度指责其试图取代‘国家财政论’，显然是不对的。”

该文还进一步指出：

出于历史条件的限制，“国家分配论”分析和总结的只是计划经济时期的社会主义财政特殊本质，而尚未对市场经济下的社会主义财政特殊本质进行分析。……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，是鲜明地区别于只为君主自我服务的“家计财政”类型和只为市场服务的“公共财政”类型的。“国家分配论”的立论基点，是对于“国家”主体的强调，是以“国家”为基点去分析一切财政活动，这些都恰好与“国家财政”类型的基本特征和内容相一致，从而计划经济就成为“国家分配论”产生的必不可少的体制基础。

……

迄今为止，我国理论界尚未区分“财政本质”与“财政类型”，而只是将它们混为一体来考虑，这是理论混乱和误解的根本原因所在，它导致了在新的历史条件下我国财政学对待“国家分配论”的两难境地：对于“国家财政”类型的批判和否定，和“公共财政”类型的提出和倡导，被视为是对“国家财政”本质的批判和否定，是全盘否定“国家分配论”，同时，“公共财政论”和“公共产品论”等也被视为是新财政本质观的出现；反之，不提出“公共财政”及其相关理论，而继续沿用传统的“国家分配论”思路，则难以触动传统的“国家财政”类型，又陷于与整个改革发展趋势相背离的困境。……总之，“国家分配论”的财政本质观是正确的，但其“国家财政”类型观则是必须否定，而代之以“公共财政”类型观的，这才是在社会主义市场经济

条件下既坚持又发展“国家分配论”的精髓所在（张馨，1997b）。

三、概念之争

“公共财政”是从西方的舶来品，它由英语 Public Finance 一词翻译而来，因而争论首先是就该译文进行的。一种观点认为，就 Public Finance（公共财政）一词来说，它是 Private Finance（私人财务）的对立词，即正是通过以 Public 界定 Finance，而形成了“财政”这一概念。“因此，从准确反映 Public Finance 的含义这角度来说，应把这个词组意译为财政或财政学，最好不要直译为公共财政或公共财政学。即使译为公共财政，也应当明确它与我们通常所讲的财政含义相同，没有其他特定的内涵。”这就是说，这种观点认为，“财政”本身就包含了“公共”的含义在内，财政就是“公共财政”，而“公共财政”也就是财政，使用“公共财政”概念将产生同义反复问题，是蛇足之举（吴俊培，1998）。

对此，张馨认为，“在上个世纪末本世纪初，我国选择了‘财政’而不是‘公共财政’为术语，来表达当时从西方引入的政府收支这一范畴。……由于在西方的财政理论中，‘财政’就包含着‘公共性’的，因而在西方的理论中，‘财政’与‘公共财政’就是一而二、二而一的事。由于当时我国如同西方国家一样，从总的看也处于市场经济环境中，因而在使用的术语上，也就没有着重突出‘公共’二字。这样，在旧中国，人们使用的是‘财政（学）’而不是‘公共财政（学）’，就很自然了。……然而，随着新中国的建立，对市场经济的否定和计划经济的构建，决定了我国财政不再具有‘公共性’，

……财政实践的这种变化，立即就反映到财政理论上来。
……对于财政公共性的否定，就已经不再是什么学术性的争论了，而是政治性问题了。……‘财政’一词在我国特定的历史环境中，在约半个世纪的岁月侵蚀下，早已发生了实质性的变化，这就是这一概念原有的‘公共性’内容已被否定，余下的仅是‘阶级国家’的内容……。如果要硬将‘财政’一词说成是具有‘公共财政’的实质内容，则在我国这种普遍将‘财政’视为是‘阶级国家财政’的国度来说，”显然是不妥当的（张馨，1999a）。

其次是关于公共财政存在时期的争论。在前文所提到的孙树明的文章中，实质上就认为公共财政只存在于自由资本主义时期（孙树明，1996）。而赵志耘、郭庆旺（1998）则认为，“在我们看来，‘公共财政论’更倾向于西方国家在资本主义初期阶段的财政观，不能适用于我国 20 世纪末期以至 21 世纪的社会主义市场经济”，从而提出了一连串的疑问：“‘公共财政论’是倒退还是进步？”张教授引证亚当·斯密的一连串的‘公共’概念来佐证‘符合市场经济’的要求的‘公共财政’观是要我们快进入 21 世纪的社会主义市场经济退回到 18 世纪的自由主义市场经济去吗？是要我们从‘社会主义国家’这一极端回头走向‘共用品国家’这另一极端吗？”

对此，张馨（1999c）的回答是：“迄今为止的市场经济仅存在于西方国家中，因而要理解公共财政问题，首先必须对西方的公共财政加以考察。封建社会末期，西欧在从自然经济向市场经济转化的过程中，其财政经历了一个脱胎换骨，顺应市场要求而全面转型的过程。它实现了从家计财政向公共财政的转化，从而具有了‘公共性’，形成了既能对市场提供强有力的服务，又能