# “国家财政”与“公共财政”理论探讨综述

来源：网络 作者：梦里花落 更新时间：2025-07-05

*\" 从1992年党的十四大提出要建立社会主义市场经济体制，特别是1998年底我国政府部门提出要构建公共财政的基本框架以来，公共财政就逐渐成为我国财经领域的一个热点问题。社会各界特别是理论界对我国建立公共财政的必要性和具体途径等问题进行了较为...*

\" 从1992年党的十四大提出要建立社会主义市场经济体制，特别是1998年底我国政府部门提出要构建公共财政的基本框架以来，公共财政就逐渐成为我国财经领域的一个热点问题。社会各界特别是理论界对我国建立公共财政的必要性和具体途径等问题进行了较为全面、深入的探讨。总的来看，主张我国尽快建立公共财政的人越来越多，有部分学者也提出一些不同的看法。

一、“国家财政”与“公共财政”的概念与我国财政现状

（一）“国家财政”与“公共财政”的概念。

从理论上和历史上，任何社会经济形态的国家都存在着财政，财政等同于“国家财政”，也叫“政府财政”，这是“财政一般”。财政因其天然具有公共性，也叫“公共财政”。从这个意义上说，“国家财政”、“政府财政”、“公共财政”是一致的。不过，现在我们所指的“公共财政”是引进西方的。因此，“国家财政”与“公共财政”是两个不同层次的基础理论概念，围绕着这两个概念可以衍生出不同的次生概念。例如，“国家分配论”、“国家财政论”、“国家需要论”、“国家财政模式（类型）”、“国家财政职能”、“国家财政政策”等都与“国家财政”有着千丝万缕的关系。而“公共财政论”、“公共产品论”、“公共需要论”、“公共选择论”、“公共财政模式（类型）”、“公共财政职能”、“公共财政政策”等又与“公共财政”密不可分。财政本质的界定、财政具体论点的争鸣、财政模式（类型）的划分、财政职能的整合以及财政政策的取向等问题，都可以分别涵盖在“国家财政”与“公共财政”的大概念或大关系内。这样看来，正确认识“国家财政”与“公共财政”就变得十分必要和突出。

在西方，“公共财政”（Public Finance）的提法已有近三百年历史。我国学者翻译西方财政论著时，有的译为“公共财政”，有的译为“财政”。近几年来“公共财政”被广泛引用。随着社会主义市场经济的深入发展和财政理论研究的空前活跃，“公共财政”研究进入了一个新时期，形成了一个阵地，发表出版了一批论文论著，正确指出了“国家财政”与“财政模式（类型）”的联系与区别。这无疑促进了我国财政理论与财政改革的深化，是可喜的进步。但同时必须指出，有的人在研究“公共财政”理论时，存在认识上的误区，有的回避、混淆甚至否定“国家财政”。这种对待“国家财政”的观点引起了正常的批评与反批评。于是，质疑答疑的论战层出不穷。“国家财政”与“公共财政”的关系被演变成了严重的对立关系：不是以“公共财政”排斥、否定、最后替代“国家财政”，就是以“国家财政”排斥、否定、最后替代“公共财政”。这两种认识倾向都是片面的，不可取的。长此以往，必将进一步导致理论不明、实践不顺的局面，不利于改革与建设事业的发展。

我国现行财政体制是从传统的计划经济体制下演变而来的“国家财政”。在传统的计划经济体制下，国家是社会资源配置的主体，财政作为以国家为主体的分配职能，必然在社会资源配置中居于主导地位，相应地形成财政的职能范围大而宽，几乎覆盖了生产、投资乃至消费的各个方面。在市场经济体制下，社会资源的主要配置者是市场，而不是国家政府，这样一来，以国家为分配主体的我国财政职能范围就显得过宽，随着我国经济市场化的推进，有些市场自身难以解决的问题，财政又变得无能为力，国家财政职能开始出现严重的“错位”现象，这主要表现在财政支出范围上的“越位”和“缺位”问题。所谓“越位”，即不该由国家财政负责的项目和部门，财政却依然为其提供资金，如企业挖潜改造支出、企业亏损补贴等，这使得财政支出向竞争性生产建设领域延伸过多，远远超出了政府职能的范围。所谓“缺位”，即应该由国家财政保证资金供给的项目和部门，财政却由于种种原因（财力紧张、收支矛盾尖锐等）而无法满足，致使有关社会稳定和促进改革进一步深入的政策措施如社会保障、转移支付等难以付诸实施。还有，财政应当保证的基础教育、基础科学、卫生保健等方面同样也发生了财政资金支出不足现象，这种种迹象都表明，现行的财政体制已不能适应市场经济的发展了，改革势在必行。

公共财政是建立在市场经济条件下的政府财政。可以说，没有市场经济，就没有公共财政；发展市场经济，也必然要求建立公共财政。公共财政理论的最早奠基人是18世纪英国经济学家亚当·斯密，在他著名的经济学著作《国富论》中将政府财政的管理范围和职能限定在公共安全、公共收入、公共服务、公共工程、公共机构、公债等范围，基本确立了公共财政理论框架。经过两个多世纪的研究和发展，公共财政理论日趋完善。公共财政理论认为，在市场经济条件下，市场机制发挥着资源配置的基础性作用，也就是说凡是市场可以有效配置资源的领域，都应让市场机制去发挥作用。但是，仅靠市场机制来完全配置社会资源是远远不够的，因为市场机制无法有效提供公共物品，这就必须依赖于公共财政加以弥补。

公共财政是国家（或政府）为市场经济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。公共财政的主要职能是为弥补市场失效，因此它的活动领域被严格限定在市场失效的范围之内；双元财政也称“双元结构财政”，指的是社会主义市场经济条件下由相对独立的公共财政和国有资产财政组成的有机统一体。因此单从二者的概念内涵来看，在我国社会主义市场经济条件下，公共财政是双元（结构）财政的一个重要组成部分，双元财政和公共财政之间并不存在对立或是排斥，而是范围上的一种包含和被包含的关系。双元（结构）财政是我国计划经济体制向市场经济体制转轨的必然产物，是客观存在的事实。几十年“大一统”的财政模式由于无法适应市场经济发展的内在要求，必然需要一种新的财政模式来取而代之，于是公共财政、双元（结构）财政就提到了政府部门的议事日程。随着政府作为政权组织和生产资料所有者双重身份的分开和政府职能的转变，客观上也要求新的财政模式内部逐步区分为二个既相互独立又有内在联系的财政分配行为，即为满足国家行使政权组织职能需要的公共财政分配行为和行使生产资料所有者职能的国有资产财政分配行为。很显然，这种内含两类财政分配行为的财政模式\" ，就是双元（结构）财政。双元（结构）财政是与我国转轨时期经济发展相适应的客观财政模式，并且在市场经济体制建立后还要长时期存在。

（二）我国财税体制中的主要问题

1.政府财政职能尚未转换到位，公共财政体制仍处于建立过程之中。各级政府尤其是多数地方政府仍将发展经济、开辟财源作为政府的首要职责，把公共服务作为第二位职责。不少地方政府直接筹划和投资竞争性项目，而用于公共服务的资金长期不足，缺口很大，越是基层财政上述表现越突出，矛盾也越尖锐。财政还没有从它“越位”的领域完全退出，“缺位”的领域进入不足。

2.中央和地方的分配关系还未完全理顺，“分税制”体制不健全，规范的转移支付制度正在建立的过程中，财政对地区差距和城乡差距的调节能力还很有限。过去十年间分税制的几次调整以财力向上集中为主。集中上来的财力是“吃饭钱”，但相当一部分资金用于了建设，使得基层财政发放工资困难，义务教育等基本公共服务的资金缺口很大；由于财政转移支付制度的不健全，能够用于公共服务均等化的资金十分有限，地区间、城乡间的收入及公共服务的差距不仅没能缩小，反而有所扩大。

3.现行税制不规范，不统一，滞后于市场经济的发育和对外开放的新形势，影响了市场配置资源功能的发挥。增值税的实施范围基本上限于商品的生产和流通环节，多数服务行业实行的是营业税。流转税制的双重税种给企业改革和重组造成很大障碍，铁路、石油化工等行业的重大改革都遇到了税制的问题。

4.财政的自动稳定器功能发挥不够。个人所得税通常采用累进税率，具有在经济高涨时自动增税，经济衰退时自动减税，对经济周期“削峰填谷”的功能。在我国目前的税制结构中，流转税所占的比重高达60％左右，而所得税的比重只有20％左右，个人所得税只占10％左右，个人所得税比重过低使税收制度发挥自动调节经济运行的作用受到局限。

我国的社会保障制度与已经确定的“社会统筹和个人账户相结合”的制度目标还有较大距离，财政通过社会保障收支来充分发挥稳定器作用，还缺乏税收收入制度的保证。

二、“国家财政”与“公共财政”讨论带来的启示

（一）观点之一：“国家财政”与“公共财政”本质上应属一致。

按照我们对财政的传统认识，较为一致的看法是财政应是国家财政，国家财政是国家为了满足政府（国家）职能的实现而参与社会产品或国民收入分配的财政；公共财政是指建立在“公共产品理论”和“公共需要理论”基础上，政府应为社会提供公共产品、满足社会公共需要而分配的财政。从两者的解释上看差异是明显的，前者强调了政府职能的实现问题，后者强调了公共需要的满足问题。国家财政的核心是在总结财政发展史的基础上概括出任何财政行为和活动都与国家政府有着密切的关系，国家在分配过程中居于主体地位，属于矛盾的主要方面，其分配的目的也是为了满足国家职能的实现。公共财政则没有特别明确地提出财政与国家间的联系，而是认为财政的存在是由于在市场经济条件下完全竞争的市场机制不能提供公共产品、公共需要，并解决相应的效益外溢（外部效应）问题。侧重说明的是政府的财政在市场经济中应扮演的角色。从两者的认识上来看，这种差异是客观存在的，但我们不能由于这种差异的存在就得出一种结论，认为两者是根本对立的两种财政观，相反地倒是不难从中发现两者在本质上有共同的一面，本质上应属一致。

1.国家财政的提法并没有否定公共需要，而公共财政同样也没有否定财政在分配过程中与国家存在着极为密切的联系。国家财政本身包含了公共需要的内容，而且公共需要的内容作为国家财政中的重要内容应是永恒存在的。再从公共财政来看，公共财政是以为了弥补市场机制不能提供公共产品满足公共需要这一缺陷作为立论依据，并以此来限定或要求政府应有的经济行为。国家财政具有公共财政的属性与公共财政具有国家主体的属性恰好说明，两者并无本质上的矛盾，从性质上来看表现出两者在认识上有一致性的一面，所不同的只是在对同一问题的表述上侧重点和出发点不同罢了。

2.公共财政是国家财政历史阶段的产物和具体化，而不是有别于国家财政的非财政现象。在市场经济条件下，君主统治已被打破，自给自足的自然经济被市场经济取代，国家职能相应发生变化，财政相应地也就发展演变为能够适应市场经济发展需要的公共财政。所以，公共财政是国家财政发展阶段的产物，而不是对国家财政的否定。

3.国家财政是对财政分配整体的描述，公共财政是对国家财政存在依据的进一步说明。从研究方法上看，国家财政对财政分配的描述既是历史的也是现实的，对财政分配活动的研究采取“务实”与“务虚”相给合的办法，力求涵盖财政领域的各个方面，不仅要揭示财政分配活动内在的规律，而且还注重财政分配活动所产生的各种关系的揭示；不仅研究“财政一般”，而且注重研究社会主义制度下特别是计划经济条件下的“财政特殊”。而公共财政是从实用主义出发，以近代市场经济作为研究的基础，运用实证的方法，从分析市场机制运行中存在的缺陷入手，研究其存在的依据。

（二）观点之二：公共财政是市场经济条件下提供公共产品的财政。

财政的本质是以国家为主导的分配关系，但在不同的历史时期，财政所涉及的范围、运行模式有所不同，公共财政就是市场经济条件下的财政运行模式。在市场经济条件下，社会发展的两大动力，一个是市场，一个是政府。市场是主要动力，提供私人产品、市场产品，政府提供市场提供不了的公共产品，这是政府的职能。财政就是为政府履行职能即提供公共产品服务的，这时的财政就是公共财政。

我国为什么要搞公共财政？一是市场经济体制的必然要求。在市场经济体制下，政府与市场是经济发展的两大动力，市场能做的政府就不要插手，市场不能做而又是经济发展所必需的，政府就必须干，而且一定要干好。我们提出要搞公共财政，就是因为以前该干的没干好，不该干的干了不少。公共财政不但是要退出竞争领域，更重要的是不要破坏正常的市场竞争。

（三）观点之三：我国建立公共财政基本框架面临的几个特殊问题。

1.双元财政——我国公共财政基本框架的新模式。我国计划经济体制下存在的是单元财政模式，其基本特征是财政分配主体是作为政治权力行使者、生产资料所有者和生产经营组织者统一体的政府。我国以社会主义公有制为主体的经济结构，决定了市场经济条件下的政府不仅是社会管理者而且是资本所有者，兼有政治性和经济性双重身份。这样，我国的政府和财政除了具有西方政治性政府及公共财政相一致的内容外，还存在着不同性质的经济性政府及其非公共财政的内容。

社会主义市场经济条件下的我国政府既处于市场领域又处于非市场领域，而显著的区别\" 是仅处于非市场领域的西方政府。处于非市场领域的是政治性政府，其收支活动构成公共财政，这是我国财政与西方财政的一致之处；处于市场领域的是经济性政府，其收支活动构成了国有资本财政，这是我国财政与西方财政的差异之处。这就使得我国的财政形成了公共财政和国有资本财政并存的双元财政结构。

2.影响和培育市场——我国公共财政的新职责。西方的市场经济是在生产力发展，资本膨胀的推动下自然建立起来的，并经过了二百余年已逐步走向成熟与完善。我国的市场经济是在经历了三十余年的计划体制后，在改革与探索的基础上逐步建立的。从目前来看，市场经济在我国只是雏形，还很不完善，市场配置资源的效率还很低。为实现生产力快速发展，我国市场经济建设决不能再走西方自然发展的老路，这就要求政府（财政）担负起影响和培育市场的角色。财政影响和培育市场，其调控的深度和广度要深些。不仅市场不能干的政府要干，这是公共财政最基本的供应范围；就是市场能干但现在干不好或干得很慢的政府还要介入，比如说产业结构调整。在公共产品的供应范围内不仅要加强物质性公共产品的供应，如公共基础设施建设、社会保障等，还要加强政策、制度、法令的公共产品供应，以健全、完善和稳定市场经济。

3.不发达型财政——我国公共财政区别于西方的又一特色。财政作为上层建筑总是根据并服务于一定的经济基础。与西方相比我国生产力水平还比较低，使得我国公共财政在收支规模和结构上有自己的特点：首先，财政收入总水平还比较低，税收收入以流转税为主，所得税占的比重较低；其次，财政支出的总规模较小，财政只能提供最基本的公共产品，公共财政的服务范围还比较小。这使得我国只能建立公共财政基本框架。对西方公共财政的借鉴仅仅雾里看花是不够的。这需要有模式的引进，更要有理论的消化与吸收，还要充分认识中国国情，注意理论与模式的适应性，才能建立起适合中国特色的公共财政基本框架。

（四）观点之四：二元（结构）财政和公共财政不仅在概念内涵上是有机的统一体，而且在实践中也是相互联系、相互促进的有机统一体。

我们承认二元（结构）财政存在的合理性，并不影响公共财政基本框架的构建步伐。但是中国有中国的特殊国情，我国所要建立的公共财政决不应该与西方发达国家的一样，我们可以学习借鉴他们的有益经验和基本思路，但并不等于要与他们在财政模式上走完全趋同的道路。姑且不论所有制的差别，单单是严重的“二元经济结构”以及3／4左右的农村人口比重，就决定了我国的公共财政无论是从收入筹集，还是支出范围等方面，都难以和西方国家保持一致。所以，对于国情极为特殊的我国来说，应该在立足国情的基础上，通过适当借鉴西方公共财政制度的有益经验来加快我国公共财政基本框架的建立步伐，进而从改革的实践过程中积极寻求真正符合中国市场经济长远发展需要的财政模式。基于此，在我国建立公共财政基本框架的过程中，坚持双元结构的财政模式（以公共财政为主，国有资产财政为辅）应该是现阶段的一个较为稳妥的理性选择。

（五）观点之五：提倡在中国实行“公共财政”者的本意是让财政退出竞争性资源领域，是符合社会主义市场经济要求的，但结合当前实际，有些问题也值得商榷。

1.主张财政退出竞争性投资领域是对的，但不能不考虑我国当前实际，我国经济在相当长的时期内仍处于发展中阶段，面临着艰巨的结构性调整任务，而实行市场经济国家的经验证明，结构性调整不可能靠市场自发来实现，只有发挥财政的资源配置职能才是最佳的途径。

2.所谓竞争性领域也应作具体分析，诸如钢铁、煤炭、化工、铁路、民航以及高新技术等支配国民经济命脉的基础产业部门，既具有垄断性，又具有一定的竞争性，在我们这样一个资本市场不发达的国家，也只能通过发挥财政的配置资源的职能，才能得到加速发展。

3.我国竞争性部门的大中型国有企业，过去和现在都是国家财政收入的主要来源，这些企业的出路是实行股份制改造，面向市场，但这需要一个过程。在当前形势下，尚需要财政投入资本金或实施某些优惠政策给予支持。

（六）观点之六：以财政的“公共性”淡化“阶级性”。

如果说带有鲜明“阶级性”的传统意义上的国家财政收支格局是“取自家之财，办自家之事”——将基本取自于国有制经济单位的钱，主要投向于国有制经济单位，并且，财政税收政策被赋予了阶级斗争工具——通过财政收支安排，达到削弱以至铲除非公有制经济的目的的话，那么，随着市场化改革的进程和公共财政框架的构建，逐步趋向于“公共性”的今天的财政收支，已经呈现出“取众人之财，办众人之事”的格局——将取自于广大社会成员的钱，投向于同广大社会成员切身利益相关的公共物品或服务项目上，并且，财政税收政策已经在相当程度上失掉了阶级斗争工具的意义，而走上了为全体社会成员服务的无差别地、一视同仁地对待每一个企业和每一位居民的道路。

以“公共性”淡化“阶级性”，决不是一件小事情。事实上，它所带来的变化，不仅为我们走进WTO之门铺平了道路，而且，对于中国的经济社会生活来说，无异于一场革命。

三、财政政策的建议与选择

专家们普遍主张用公共财政的提法取代国家财政的提法，其目的说到底就是要使财政能够更好地同发展社会主义市场经济相协调，使财政的定位更符合市场经济的要求，以便更好地指导财政的改革与实践，使其承担起应有的使命。

（一）建议一：从构建我国公共财政的基本目标来看，应该是以“市场失灵”为标准，凡是市场能解决的，财政就应退出；凡是市场不能解决的，财政就应进入。

（二）建议二：随着我国社会主义市场经济的不断完善，促进政府职能进一步转变，必须调整财政支出结构。

要做好此项工作，应从以下几个方面入手：

1.财政分配要退出竞争性生产建设领域。我国目前各级财政都很困难，收支矛盾十分尖锐，财政分配应退出竞争性生产建设领域，以确保公共产品的正常供应。根据专家论证，我国生产支出占财政总支出比重大约在\" 10％——15％之间比较合适。这是我国建立公共财政所要考虑的问题。

2.控制行政管理支出的规模。我国的行政管理支出占财政支出的比重逐年上升，至1996年达到13.49％，而美国同一指标仅为3.37％，这是我国行政管理机构不断膨胀、人员不断增长的证明，导致了公共支出结构的不合理，加重了财政的负担。国家机器的规模要适度，不能无休止地膨胀，否则既会加重财政负担，也会阻碍生产力的发展。

3.确保社会事业经费的供应。包括科学、教育、文化、卫生等社会事业，这是市场配置资源所不能解决的，我国财政在这方面一直表现为投资不足。从我国实施“科教兴国”和可持续发展战略考虑，公共教育支出占国民生产总值的比例应尽快达到4％。对科学、教育等方面的投资，属生产性投资，而不能作为非生产性的支出。它有助于提高科学文化水平，提高人口素质，是实现经济发展、民族复兴的有力保证。

4.加强对公益工程与公共工程投资。公益工程如电讯、自来水、电力、煤气以及公共交通等，是自然垄断集中存在的部门和行业。市场对资源难以有效配置，市场自发运行往往导致大量的浪费和破坏，只能由政府干预来纠正。

5.加强政府对自然资源和环境的保护。经济的发展离不开环境，而治理污染、保护环境，往往是企业无力承担又不愿承担的一项系统工程，应由国家政府承担其职责。

6.建立社会保障体系，保证社会保障投资。社会保障支出的不足，制约了市场经济体系的建立。我国政府必须加大社会保障的投入，从而为转变政府职能，为政府机构改革提供后勤保障。

（三）建议三：从目前看，我国公共财政框架已经建立，支出结构已经调整，但任务还很艰巨。

另外，随着所得税比例的增大，对预算编制的公开、透明、民主的要求必然越来越高，因为纳税人有权弄明白政府把钱都用到哪里了。所以，要真正建立公共财政框架，还有几项改革，如政府采购、国库集中收付、预算编制等，只有把这些问题都解决了，公共财政才能真正建立起来。

（四）建议四：未来十年财政体制改革与完善宏观调节应做好以下几项工作。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找