



公共经济

公共财政学术研究观点综述

【作者】王军/欧阳宗书

【正文】

建立中国社会主义公共财政基本框架体系的问题自1998年提出以来，学术界讨论热烈，现将主要观点整理如下

一、关于建立公共财政的必要性问题

主要有四种观点。

一种观点认为，搞市场经济就要搞公共财政。综观世界上实行市场经济制度国家的财政运行机制，尽管形式各模式是相似的。这就是，以满足社会的公共需要为口径界定财政职能范围，并以此构建政府的财政收支体系。计划按照“生产建设财政”的模式来构建的，由计划经济走向市场经济，经济体制环境变化了，财政运行机制显然要按照去构建。

第二种观点认为：随着经济改革的深入，我国从计划经济体制逐步转到了构建市场经济体制上来，这就决定了的计划型模式，转到市场型模式即公共财政上来。这样，建立公共财政，就不仅仅是财政模式的变革问题，而且它变革，是我国市场化改革进一步深入的关键性步骤，将大大地加速我国市场经济体制建立健全的进程。否则，建立能是一句空话。

第三种观点认为：建立公共财政是中国市场化改革实践的必然要求。提出建立公共财政的基本框架，适应并进一步确立了财政改革的明确目标，有利于尽快消除计划体制模式对财政改革和财政新体制建设的惯性影响和阻碍。

第四种观点认为：社会主义公共财政的提出是我们建设社会主义市场经济的又一个新飞跃，在当前的经济发展主义公共财政框架，表明我们对社会主义市场经济运行的基本目标与特征有了较为准确的把握，也体现了正在建设中运行模式转型的具体要求。

二、公共财政的基本概念

主要有四种观点。

一种观点认为，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，它是与市或模式。它包括以下两个基本要点：(1)它是具有“公共”性质的国家财政或政府财政，而财政的“公共性”的具体服务”；(2)它是财政的一种类型或模式。

另一种观点认为，所谓公共财政，就是政府为实现其职能对市场提供公共服务的与预算有关的经济行为。其要府（或国家）为主体；二是明确公共财政的内容是为市场提供公共服务的、与预算有关的经济行为；三是公共财政的

第三种观点认为，公共财政是指为市场或私人部门提供公共服务或共商品的政府财政，它是市场经济条件下求，是与市场经济相适应的财政模式或类型。它仅存在于市场经济环境中，其活动范围限于市场失效的领域。

第四种观点认为：公共财政的实质是市场经济财政。其基本点：(1)公共财政就是财政，而财政从来都是国家属于公共经济，是其核心内容；(3)公共财政实质是市场经济财政；(4)公共财政不是“吃饭财政”。

三、公共财政的基本特征

主要有四种观点。

一种观点认为：公共财政的特点，就是国家以社会和经济管理者身份取得收入并用于政府公共活动支出，保障会公共服务水平，实现经济均衡发展，促进社会公平。

第二种观点认为，公共财政有四项特征：(1)它是弥补市场失效的财政，即它是处于市场活动之中，为市场的少的服务；(2)它为市场活动提供一视同仁的服务，而不是为某一个经济成分服务的财政；(3)它是非市场营利性的则己重要的活动目标；(4)它是法治化的财政。

第三种观点认为，公共财政的特点表现在：第一，着眼于满足社会共同需要。凡不属于或不能纳入社会公共需入，凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政就必须涉足。第二，立足非营利性。第三，收支行为规范化，支进预算；财税部门总揽政府收支。

第四种观点认为，公共财政具有五项特征：(1)公共财政的分配主体是作为政权组织和社会经济管理者的政府；了满足公共需要，即为了保证各类通过市场机制的资源配置难以有效解决的社会公共需要的财力；(3)公共财政的分市场渠道进行，具有强制性，又具有补偿性；(4)公共财政的分配内容是以M（社会剩余价值）和V（劳动消耗）为主经济性质是作为政府的计划资源配置行为，具有公共性和非营利性两大最基本的特征。

四、公共财政的职能

一种观点认为：由于我国正处在由计划经济向市场经济转型时期，政府承担着繁重的领导经济改革即经济体制改革，体制转型与经济增长的双重目标，从根本上规定了我国公共财政的基本职能是资源配置、调节收入分配和稳定教育市场体系、提高国有企业经济效益和促进经济增长。概括起来，公共财政基本职能有五项：一是支持经济体制创新的职能；二是建立财政投融资管理体系的职能；三是调节收入分配的职能；四是稳定经济和促进经济发展的职能。

还有专家学者认为：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。一般来说，这种排挤要求的，但结合我国当前实际，有些问题也值得商榷：其一，主张财政退出竞争性投资领域，从发展方向来说是市场经济下的财政职能就可以了，不必将已经约定俗成为大家所熟悉的财政概念改为“公共财政”。其二，财政退出竞争性资源领域的，但不能不考虑我国当前的实际。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。证明，结构性调整不可能靠市场自发来实现，只有发展财政的资源配置职能才是最佳的途径。其三，所谓竞争性领域包括钢铁、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。在市场经济不发达的国家，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。其四，我国竞争性部门的大中型国有企业，其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，尚需要优惠政策给予支持。

五、关于建立公共财政基本框架问题

学术界对此讨论得比较深入，主要有六种代表性观点。

一种观点认为，建立公共财政基本框架，一要调整经济关系。要按照社会主义市场经济规律的客观要求，调整政府与企业、政府与居民的关系，形成公共财政的基本制度框架。二要建立收入稳定增长的运行机制。力争用三到五年时间，将现有的财政赤字压缩50%，2010年以前基本实现财政收支平衡。

第二种观点认为：第一，要从规范政府职能入手，科学界定财政职能范围，消除“越位”与“缺位”。第二，实行预算改革，建立完整统一的公共预算。以着眼于规范政府收入行为及其机制的“费改税”为突破口，逐步将预算外政府收支纳入预算内管理。在此基础上，形成一个覆盖政府所有收支、不存在任何游离于预算之外的公共预算。

第三种观点认为，首先，社会主义公共财政应该满足社会公共需要，提供公共产品。这就要求我国财政支出必须保证卫生、社会保障及公共工程投资等公共支出，财政收入必须强调依法征收、合理征收。

其次，社会主义公共财政还应包含其特有的国有资产管理职能。在构建社会主义公共财政框架的过程中，财政一般竞争性企业，但这只是财政在国有资产管理方面的数量上的变化，它并不意味着要在我国这样一个社会主义国家建立国有资产管理仍旧是社会主义公共财政的重要组成部分之一，只是在管理的方式与管理的手段上要做出适应社会主义市场经济公共财政必须建立起广义的完善的社会保障制度。

第四种观点认为，建立公共财政框架的基本原则应以“市场失灵”为标准，凡是市场能解决的，财政就应退出；市场不能解决的，财政可以介入的领域：一是市场完全失灵的领域，如社会治安、行政管理和国防等，这是财政活动的最能够解决但解决不力的事项，这通常是指那些提供“准公共产品”的领域以及高科技、高风险产业，财政和市场都可以介入。二是市场效率为标准。

第五种观点认为，要从五个方面构建公共财政框架：第一，界定以保证公共需要为核心的公共财政的职责：一是调节社会经济的职责；二是规范秩序和参与决策的职责。第二，建立以公共支出为重点的公共财政支出体系，包括：基本支出；公益工程支出；公共工程支出；政府在提供公共服务中所必须的政策性支出。第三，规范以税收收入为主，以非税收入为辅的收入体系。公共财政只能以税收为最主要与最基本的收入来源；规范最为严格地体现为政府服务与企业、个人间的关系。第四，以保障国民经济稳定协调健康发展为目标，综合运用预算、税收、投资、国债、补贴、贴息等财政政策和手段的财政手段。第五，以实现社会效益和宏观经济效益的最大化为目标，以财政收支为中心，以财政法规为依据，以规范化的制度和现代科学管理为支撑的公共财政体系。

第六种观点认为：公共财政的基本框架，是围绕着市场提供公共服务这一中心来形成的，可以从以下几个方面来看：一是不能安排和从事营利性投资支出；二是必须按照市场经济的要求，为建立和提供必要的社会保障体系提供资金支持。从政府收入方面来看，税收是公共财政基本和主要的收入方式，绝大部分的公共收入都应当采用税收手段来完成。第三，在市场经济条件下，公共财政应当发挥“功能财政”的作用，运用财政政策积极主动地作用于宏观经济，去影响和调节国民经济的发展。第四，从财政体制方面来看，分税制是与公共财政相适应的财政体制形式。在建立公共财政的基本框架过程中，可以实行向真正的分税制分级财政体制过渡。第五，从政府预算方面来看，必须强化各级政府预算的法律效力，各级政府预算外，都必须纳入各级预算。

六、社会主义公共财政与西方公共财政的区别

主要有四种观点。