

普通高等院校经济管理类“十一五”应用型规划教材
[经济管理类专业基础课系列]

HZ BOOKS
华章教育

财政学

— *Public Finance* —

朱福兴 上官敬芝 主编

免费提供
授课用
电子课件



机械工业出版社
China Machine Press

普通高等院校经济管理类“十一五”应用型规划教材
[经济管理类专业基础课系列]

财政学

—Public Finance—

朱福兴 上官敬芝 主编

马元三 孙颖 刘宁宁 李莉 宗隽 参编

 机械工业出版社
China Machine Press

本书为高等院校经济管理类“十一五”应用型规划教材系列之一。全书由5部分共12章组成。第1部分为财政理论(第1~3章),分别阐述财政学的基本概念和基本理论。第2部分为财政支出(第4、5章),阐述财政支出的基本理论,分析财政支出的规模和结构。第3部分为财政收入(第6~8章),首先分析了财政收入的基本原理,并简要介绍了国家非税收收入的主要内容,重点介绍了税收原理与我国现行税制中的主要税种。第4部分为财政管理(第9~11章),分别介绍了政府债务及其负担与风险的管理、政府预算与国库制度,以及政府间财政关系等专题。第5部分为财政政策(第12章),阐述了财政政策的目标与工具、财政平衡,以及财政政策与其他宏观经济政策的配合等专题。

财政学是教育部规定的高等院校经济管理类专业核心课程之一。本书可作为应用型本科经济管理类和公共管理类专业的本科生教材,也可供高等职业院校经济管理类专业的专科生教学使用。

封底无防伪标均为盗版

版权所有,侵权必究

本书法律顾问 北京市展达律师事务所

图书在版编目(CIP)数据

财政学/朱福兴,上官敬芝主编. —北京:机械工业出版社,2010.3
(普通高等院校经济管理类“十一五”应用型规划教材·经济管理类专业基础课系列)

ISBN 978-7-111-29769-7

I. 财… II. 朱… III. 财政学—高等学校—教材 IV. F810

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第027369号

机械工业出版社(北京市西城区百万庄大街22号 邮政编码 100037)

责任编辑:佟欣书 版式设计:刘永青

北京京师印务有限公司印刷

2010年3月第1版第1次印刷

184mm×260mm·17.25印张

标准书号:ISBN 978-7-111-29769-7

定价:32.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

客服热线:(010) 88379210; 88361066

购书热线:(010) 68326294; 88379649; 68995259

投稿热线:(010) 88379007

读者信箱:hzjg@hzbook.com

PREFACE 前言

财政学是研究政府财政活动的一门学科，是经济学的一个特殊分支。自亚当·斯密开始，财政学作为相对独立的学科已经历了200多年的历史。期间，伴随着政府在社会经济中的角色和地位的不断变化，伴随着经济学理论的创新与发展，特别是20世纪30年代的凯恩斯革命、20世纪50年代后逐渐形成的公共选择理论、20世纪70年代兴起于西方工业化国家的“新公共管理”理论等，已使现代财政学发展成为一门融经济学、政治学和管理学等多门学科于一体的综合性交叉学科，成为“政治的经济学”。

进入21世纪以来，中国的市场经济体制已基本建立，为适应市场经济体制建立与发展需要的我国财政学的理论研究和实践创新成果日渐丰盈。为满足我国高等教育经济管理类应用型人才培养目标的需要，我们在吸收与借鉴国内外财政学研究领域已有成果的基础上，结合了应用型高等教育的特点与要求，以及近年来我们在教材改革与课程改革过程中的经验编写本书。

本书在编写过程中注意突出以下特点：①在框架体系上既兼顾国内一般财政学教材“财政原理——财政支出——财政收入——财政管理——财政政策”的基本结构与顺序，又试图有所创新与突破。如，把从经济学的角度认识财政作为逻辑起点；将政府债务与政府间财政关系列入财政管理部分加以阐述；将国有资产管理并入非税性财政收入进行分析等。②在编写内容上，力图贴近市场经济与中国现实，广泛吸收国内外财政理论发展与财政制度及政策创新的最新成果，以求能够较好地反映当代财政学的一般原理、制度与政策。在理论上有一定深度和前瞻性，在制度、政策上兼顾一般原理与中国的现实，兼顾宏观与微观，在资料素材上力求反映社会现实与最新发展。③在适用对象与编写重点上，力求兼顾通用性与专业性相结合、理论性与应用性相结合。除了考虑知识点的覆盖面与系统性以外，全书重点突出了政府公共管理支出的分析和税收相关知识的阐述，目的是使本教材能更好地满足应用型人才培养目标的需要。

本书由朱福兴担任主编，上官敬芝和马元三担任副主编。在朱福兴提出编写指导思想和总体框架后，编写组经过多轮研讨确定基本写作思路、写作风格后分头工作。具体分工为：第1、2、5、9章由朱福兴和李莉负责编撰；

第4章由上官敬芝负责编撰；第3、12章由刘宁宁负责编撰；第6、11章由孙颖负责编撰；第7、8章由宗隽和孙颖负责编撰；第10章由马元三和刘宁宁负责编撰。最后由朱福兴负责统稿和总纂。

本书的编写参阅和引用了财政学和公共经济学方面大量学者的研究成果，尽可能在书中做了注解或在书后的参考文献中详列，在此致以真诚感谢。本书得到中国矿业大学王超教授、徐州工程学院孙勤教授、陈澎教授的指导与帮助，在此致以衷心的感谢。同时，感谢机械工业出版社的高伟编辑、佟欣书编辑及其他同仁，是他们的热情支持与协助，使本书得以顺利付梓出版。

财政学作为一门不断发展的学科，对许多理论问题和实践问题的探讨将是无止境的。因水平所限，书中不当之处和错漏在所难免。在此真诚盼望专家和使用本教材的同行、同学不吝赐教。

朱福兴

2009年12月

SUGGESTIONS 教学建议

一、教学目的

财政学属于应用经济学,是以政府经济活动及其规律为研究对象的学科。

通过本课程的学习,了解政府财政活动的基本内容,熟悉财政学理论的历史发展与演变,把握政府财政活动的基本规律。使学生深刻理解并掌握政府财政中的支出、收入、管理活动的主要内容,以及财政政策的内涵。同时,要求学生熟悉并掌握财政管理过程中的综合技能。通过本课程的学习提高学生分析问题和解决问题的能力。

二、先修、后续课程及关系

本课程的先修课程是“政治经济学”、“西方经济学”、“会计学”、“管理学”、“统计学”等,后续课程是“税收学”、“政府预算”、“财务管理”等。先修课程可为学习财政学理论基础及树立公共财政意识,掌握财政学研究的基本方法打好坚实基础;后续课程以此为基础,能加深对课程知识的理解。

三、教学方式方法及手段建议

财政学作为一门不断发展中的综合性交叉学科,课程教学中存在较多难题,如财政学的概念、理论、原理多,学生需要掌握的知识点多、且涉及面广。教学过程中往往存在理论与实际脱节的现象。因此,在财政学课程的教学过程中,要求教师不但具备扎实的财政学理论功底,同时不断更新和丰富教学素材与内容,还需要精心设计案例与社会调查主题,为学生提供一个活跃的学习环境。教学过程中需要组织适当的课堂教学活动,基于案例分析等手段,让学生积极参与对财政理论与现实问题的互动讨论,提高学生对课程学习的积极性;通过学生参与社会实践调查与分析等活动,努力培养学生自主学习的意识和实践创新能力。

四、教学内容和学时分配

章节	教学要点	建议课时		备注
		非财政类专业	财政学专业	
第1章	财政学的学科基础, 财政学与经济学及其他学科的关系, 财政学的研究对象、内容与方法。	3	4	
第2章	财政的概念、财政的产生与发展, 财政理论与财政思想的形成及其沿革, 财政职能及其实现机制、手段、政策取向等。	6	8	课内案例训练
第3章	公共产品的内涵、公共产品的供给机制, 公共产品的生产, 公共定价的方法与种类。	3	4	课内案例训练
第4章	财政支出的含义, 财政支出规模的衡量、财政支出增长的理论、财政支出规模增长的因素, 财政支出绩效评价的基本方法, 政府采购制度的基本内涵。	3	4	
第5章	财政支出内容中的主要方面, 即公共性财政支出中的行政管理、国防、教育与科技, 以及社会保障支出的内容和发展规律, 政府介入教育、科技以及社会保障等领域的理论依据, 我国社会保障制度的现实与未来发展的展望。	6	6	课内案例训练
第6章	财政收入的形式与种类、财政收入的规模与原则, 非税收入的主要内容, 国有资产收入、政府性收费收入、政府性基金及其管理。	3	4	课内案例训练
第7章	税收的基本定义, 税收制度与税收分类, 税收制度要素构成, 税收原则与税负转嫁的分析。	3	6	
第8章	我国现行主要税种的内涵, 增值税、消费税、营业税、企业所得税和个人所得税的税制要素及其税额计算的基本方法, 其他税种的一般含义。	9	6	
第9章	政府债务的概念与特征、分类, 政府债务的负担及其效应分析, 政府债务风险及其管理与控制。	3	6	课内案例训练
第10章	政府预算的含义、分类与原则, 政府预算体系和形式, 政府预算的编制、审查与执行, 政府决算, 国库制度与国库集中支付改革。	2	4	课内案例训练
第11章	政府间财政分权的理论依据及其制度内涵、国际经验, 财政转移支付形式及其比较分析, 我国财政管理体制的改革, 基层财政管理体制改革的实践。	2	4	课内案例训练
第12章	财政政策的内涵、目标、手段, 财政政策的不同类型, 财政政策的效应分析, 财政政策的选择与配合, 财政政策与货币政策、公债政策等其他宏观经济政策间的协调与配合。	2	4	课内案例训练
讨论		3	4	
合计		45~48	64	

CONTENTS

前言

教学建议

第1部分 财政理论

第1章 导论/2

- 1.1 财政学是经济学的特殊分支/2
- 1.2 财政学研究的理论基础/5
- 1.3 财政学的研究对象、研究内容和研究方法/15

第2章 财政的产生与财政职能/21

- 2.1 财政的产生与发展/21
- 2.2 财政的定义与本质/25
- 2.3 财政理论的形成与演变/27
- 2.4 财政职能/33

第3章 公共产品的有效供给与公共生产/40

- 3.1 公共产品的有效供给/40
- 3.2 公共产品的供给机制/45
- 3.3 公共定价/49

第2部分 财政支出

第4章 财政支出概述/54

- 4.1 财政支出及其对社会经济的影响/54
- 4.2 财政支出的分类/57
- 4.3 财政支出规模增长趋势及原因/66

4.4 财政支出绩效评价/73

4.5 政府采购制度/76

第5章 财政支出内容/82

- 5.1 公共管理支出/82
- 5.2 行政管理支出/86
- 5.3 国防支出/89
- 5.4 教育支出和科技支出/91
- 5.5 社会保障支出/96

第3部分 财政收入

第6章 财政收入概述/108

- 6.1 财政收入的定义及其分类/108
- 6.2 财政收入来源及其结构/111
- 6.3 财政收入规模及其增长/116
- 6.4 财政收入原则/120
- 6.5 非税收入/123

第7章 税收原理/134

- 7.1 税收与税收制度/134
- 7.2 税收的分类/145
- 7.3 课税原则/149
- 7.4 税负转嫁/153
- 7.5 税收制度的发展/156

第8章 我国现行主要税种/161

- 8.1 商品课税/161
- 8.2 所得课税/173
- 8.3 其他课税/178

第4部分 财政管理

第9章 政府债务/184

- 9.1 政府债务的概念及其分类/184
- 9.2 政府债务的负担与效应/187
- 9.3 政府债务的限度与风险/193

第10章 政府预算与国库制度/199

- 10.1 政府预算概述/199
- 10.2 政府预算的体系与形式/203
- 10.3 政府预算的编制与执行/206
- 10.4 政府决算/210
- 10.5 国库制度/212

第11章 政府间财政关系/216

- 11.1 中央政府与地方的财政分权/216
- 11.2 财政转移支付/224
- 11.3 我国财政体制的改革/230

第5部分 财政政策

第12章 财政政策/246

- 12.1 财政政策概述/246
- 12.2 财政政策与其他宏观经济政策的配合/258

参考文献/266

第1部分

财 政 理 论

- 第1章 导论
- 第2章 财政的产生与财政职能
- 第3章 公共产品的有效供给与公共生产

Chapter 1

第 1 章

导 论

学习目标

1. 通过对经济学发展的认识,理解财政学是经济学的特殊分支;
2. 考察市场与政府的关系并把握市场失灵与政府干预的内在规律;
3. 理解公共选择的基本原理与核心内容;
4. 熟悉并掌握财政学研究的对象与研究方法。

现代社会中,国家、政府机构的活动在整个经济中占有很大的比重。财政活动是政府活动的主要方面,并且渗透到社会经济生活的方方面面。财政学的首要任务就是对这些现象进行解释。本章首先从介绍经济学的发展着手,阐述财政学的学科基础理论,阐述财政学的研究对象、研究内容与研究方法。

1.1 财政学是经济学的特殊分支

1.1.1 经济学的发展与现代经济学

“经济学”(economics)一词发源于古希腊。最先使用“经济”一词的是古希腊思想家色诺芬,他认为“经济”这一词汇的含义是指“家庭管理”^①。但是我们现在的经济学与古代和中世纪的“经济学”相比,已有着本质的不同。古老的经济学主要是总结一些人们在以往经济活动中的经验,并以此来指导现实经济生活,但这种经验的总结和对实践的指导并未上升到把握规律性的高度。作为一门科学的“经济学”是随着资本主义的产生与发展,在17、18世纪产生的。恩格斯曾经指出:“虽然到17世纪末,狭义的政治

^① 色诺芬的《经济论》把组织和管理奴隶制的各种经济问题纳入家庭管理的范围进行考察。

经济学已在一些天才的头脑里产生了,可是由重农学派和亚当·斯密作了正面阐述的狭义的政治经济学,实质上是18世纪的产儿。”^①这一政治经济学的特征是“研究了资产阶级生产关系的内部联系”^②,开始揭示在经济表象掩盖下的经济活动的内在规律,并以此与以前的仅仅从事描述、归纳、概括经济表象的研究工作区别开来,从而使经济学发展成为一门科学的学科。萨缪尔逊和诺德豪斯也指出:“以学科的标准来看,经济学有两个世纪的历史。亚当·斯密的奠基之作《国民财富的性质和原因的研究》发表于1776年,也就是以美国《独立宣言》发表而著名的一年。两个事件出现在同一年绝不是偶然的巧合。从欧洲君主暴政下争取政治自由的运动和从政府强力控制下解放价格和工资的尝试,这二者之间是紧密相关的。”^③由此可见,不论是马克思主义经济学家还是西方经济学家在关于经济学产生这一问题上的观点基本上是一致的,即经济学是与资本主义制度的确立相关联于18世纪诞生的,亚当·斯密的划时代著作则是标志。

科学的经济学产生于这一时代的必然性在于,随着生产力的快速发展,如何很好地组织急剧膨胀的要素资源使其得以有效利用,越来越成为一个在经济领域迫切需要解决的问题,而这一问题又远较前代复杂得多,这时作为一种经济制度的市场的一般形态,也正好与生产力的发展相适应得以迅速地成为占主导地位的资源配置方式。这样,探究复杂而非直观的市场制度背后的规律性就成为一种时代的要求。

到20世纪30年代后,由于全球经济危机的现实,凯恩斯主义应运而生,经济学开始关注政府制度的作用,然而此前的经济学——古典经济学假设市场机制的调节能自动实现供求均衡。凯恩斯主义宣称,市场的自发作用不能保证资源的使用达到充分就业的水平,或者说,市场调节所实现的均衡是非充分就业的均衡。因此需要政府的干预来实现宏观均衡。以往的经济学家把单个厂商、单个消费者、单个的市场作为“分析单位”,因而称为“微观经济学”。凯恩斯则开创了新的分析方法,依靠收入、消费、储蓄和投资等总量概念作宏观分析,由此产生了“宏观经济学”。宏观经济学为国家干预经济提供了理论基础,并由此展开经济政策的广泛研究,市场失灵与政府干预成为经济学研究的核心领域之一。而这也正是现代财政学研究的逻辑起点。

第二次世界大战后,特别是20世纪80年代以来,随着产业结构、产业组织、产业关联、产业选择、产业布局等在经济发展中的作用逐渐增大、地位日益突出,作为以经济结构为研究内容和对象的中观经济学——产业经济学的兴起与发展^④,现代经济学已变得更加完整。经济学发展到当今,随着信息技术的发展,经济学的学科分支越来越丰富,内容体系得到空前充实。

① 恩格斯.反杜林论,马克思和恩格斯选集第3卷[M].北京:人民出版社,1972:190.

② 马克思.资本论第1卷,马克思和恩格斯选集第23卷[M].北京:人民出版社,1980:98.

③ Samuelson, Paul and Nordhaws. Williamd:《Economics》13th edition, P4, Mcgraw-Hill Book Company, 1989.

④ 简新华,等.新编产业经济学[M].北京:高等教育出版社,2009:6~11.

1.1.2 财政学是经济学的特殊分支

1. 财政学的经济学渊源

从现代经济学的角度看,经济学研究的中心可归纳为资源有效配置、收入合理分配及经济的稳定增长三大问题,而现代财政学的研究领域也是围绕这些问题展开的。在对资源有效配置、收入合理分配、经济稳定增长的评价标准既定的前提下,财政学要研究财政在这些方面可以起多大的作用,应当起什么样的作用?财政的收支活动要怎样进行才能起到积极的作用?从制度的角度,什么样的财政制度有利于资源的有效配置、收入的合理分配以及经济的稳定增长?如果现行财政制度在这些方面不能起到积极作用,应该对现行的财政制度进行什么样的变革,才能符合有效配置资源、合理收入分配、稳定经济和促进经济增长的要求?

在制度既定的前提下,经济学从数量分析的角度,可分为以总量分析为基本内容的宏观经济学、以个量分析为基本内容的微观经济学,及以数量结构为基本内容的中观经济学。相应地,财政学也可分为宏观财政学、微观财政学和中观财政学^①。宏观财政学要研究的是在既定的前提下,财政收支总量与经济总量之间的关系,既包括经济总量的变动对财政收支的影响,也包括财政收支总量的变动对经济总量的影响。通常人们更侧重的是后者,即把研究的重点更多地放在财政与经济稳定增长的关系上,研究如何运用财政收支总量的变动来影响经济的稳定和增长,如财政赤字的经济效应、赤字的弥补途径、赤字与货币供求的关系、财政乘数效应,等等。微观财政学则把研究的重点较多地放在财政与资源配置和收入分配的关系上,主要研究如何通过财政收支来实现资源的有效配置和收入的合理分配,以及在收、支的决策中应当遵循的原则和可以采取的核算方法。而中观财政学则是以财政收支数量结构作为自己的研究重点,主要研究的是构成总量的各个部分的量之间的相互关系,以及在总量中所占的比例及比例的变动趋势,既包括了财政收入和支出的结构研究,也包括了财政的地区结构研究;重点是支出的结构,如支出的用途结构、支出在地区之间的结构,以及这些结构变动对经济稳定增长、资源有效配置和收入合理分配的影响。当然,宏观、微观和中观是一种相对的划分,三者之间实际上并不存在不可逾越的鸿沟。在实践中,财政收支的活动及其变动通常要综合考虑它在宏观、微观、中观三方面的影响,但就财政在社会资源配置中的地位和作用来说,财政学最基础的应是微观经济学的分析。

2. 现代财政学是融经济学、政治学以及管理学于一体的综合性“交叉学科”

(1) 财政学的政治学基础

政治学是以国家或政府活动为主要研究对象的一门学科。财政作为政府的经济行为,

^① 此处引用李友元等编著的《财政学》(第2版)的观点,见第6~7页。此书已由机械工业出版社出版。

其活动是由政府直接而具体进行的,因此,财政学与政治学有密切的联系。西方关于财政问题的论述最早见于政治学著作。道尔顿的《公共财政学原理》一书就开宗明义地指出:财政学是介于经济学与政治学之间的一门学科。历史学派的代表人物阿道夫·瓦格纳则认为:财政学是独立于私人经济的活动,就国家职能是一个强制性的集体经济来说,与其说是属于一般的经济理论,不如说是属于政治理论和公共管理理论。1960年布坎南著作《公共财政学:教科书导论》的出版和公共选择理论的兴起,为政治学建立了与经济学相同的分析基础,使得经济学分析范式成功地拓展到政治领域,以经济学为纽带将财政学研究与政治学研究打通。现代市场经济中,政府财政活动已成为由政治程序直接安排和操作的一种活动,成为一个极其复杂的政治博弈过程。公共选择理论已成为现代财政学的重要理论基础和组成部分。

(2) 财政学的管理学基础

财政从来都是同国家或政府的职能连在一起的,财政活动的目标就是要有效地实现国家或政府的社会经济管理职能,从这种意义上说,财政可以界定为政府的一种经济管理活动。从经济学角度考察财政,主要侧重于财政运行的分析和揭示;从管理学角度考察财政,则侧重于财政管理机制的构造和操作;两者具有内在统一性。当今世界,传统意义上的公共管理(或称公共行政)已经正在被“新公共管理”所取代。按照“新公共管理”理论所谓“产业型政府”的解释,政府部门实质上是一个特殊产业部门。因此,财政问题不仅是经济学和政治学问题,同样是管理学问题。基于“新公共管理”理论,吸收管理学的合理内核是构建合理的财政机制、提高财政管理水平的必然要求。财政管理归结为一系列的制度安排,通过这种制度安排构筑利害相关主体的约束与制衡机制、规范财政经济运行过程中的各种权利配置关系和利益分配关系,通过吸收企业治理理论来谋求财政的控制。从管理学角度出发,按照管理学的范式,将管理学中的制度、行为、组织和决策理论引入财政学来研究财政,使财政学的学术基础得到进一步夯实。

1.2 财政学研究的理论基础

1.2.1 市场失灵与政府干预

1. 市场失灵

(1) 市场失灵的基本含义

市场经济是以市场机制作为调节经济运行主导力量的经济制度,是能够将人们的个体利益和社会(公众)利益最有机地结合起来,将社会发展的各种动力最大限度凝合的制度安排。然而市场不是万能的,“看不见的手”并非在任何场合、任何领域都能充分发

挥作用，自由放任基础上的价格机制并不能解决市场经济的所有问题，现实的市场经济还存在着一些其自身难以克服的缺陷或不足，这就是“市场失灵”（market failure）——完全依靠市场机制的作用无法达到资源配置的最优状态并会引起收入分配不公平和宏观经济不稳定的态势。市场失灵主要包括资源配置领域的失灵、收入分配领域与优值品的失灵和宏观经济稳定层面的失灵。

（2）市场失灵的原因

市场失灵的原因可以归结为以下8个方面。

1) 竞争的缺点（competition failure）。现实经济中，市场竞争是不完全的、有限的，或者说是存在缺陷的。主要表现在：①竞争失效。在现实的市场经济中，一方面由于产品质量差别而存在着不同程度的不可替代性；另一方面交易成本也会阻碍资源的自由流动。这样就会增强个别厂商影响市场的能力，从而使竞争失效。②自然垄断。完全竞争市场只有在边际成本递增的条件下才能存在。而在现实经济中，有些商品的生产却具有边际成本递减的特征，生产平均成本随着生产规模的扩大越来越低。当生产投入增加时，会带来产出水平以更大比例增加，导致生产的规模报酬递增。一方面，成本递减体现了生产效率的客观要求，它意味着在一定范围内由一个大企业集中经营会比众多小企业分散经营更有效率；另一方面，当生产者的规模越大，在竞争中的优势就越明显，造成小生产者逐渐被淘汰，迫使小生产者退出该领域，或阻止了其他小资本进入该领域。这种生产的越来越集中，最终形成垄断，如自来水、煤气、电力、邮电通信、城市公交等行业。这类行业通常需要大量资本投资，一旦设备形成，在既定的需求水平上，增加单位产品或服务所需的追加成本并不大。这种由于行业边际成本递增和规模报酬递增的特性，通过竞争形成的垄断状态，称为自然垄断。在规模报酬递增的状态下，充分竞争的市场最终必将走向自然垄断。当某个商品的生产出现了垄断性生产者，则竞争的优越性无法充分发挥，从而丧失市场效率，致使市场的资源配置功能和市场机制的作用不能得以有效发挥，这也就导致了市场失灵。因此，需要政府生产或对私人生产进行管理来实现更有效率的产出。

2) 公共产品（public goods）。公共产品也称“公共品”或“公共物品与服务”，是指这样一种物品，当一个人对该物品消费时，并不会减少其他人对该物品的消费。公共产品是相对于私人产品而言的。私人产品（private goods）通过市场价格的竞争机制来提供，具有经济利益的可分性、所有权的确定性及效用的排他性和竞争性。而公共产品具有非竞争性和非排他性。增加一个人消费某种公共产品时，并不会减少其他人对该产品的消费数量和质量，而要排除某个人对该产品的消费几乎是不可能的。由于公共产品的这两大特性，决定了公共产品是外部效应的一个极端例子。它会引发所谓“搭便车”或“免费搭车”的现象，即消费者试图在不支付费用的情况下，享有生产者提供的产品和服务。因此，对私人生产者来说，公共产品的生产是无法获得利润的。这将导致市场价格

无法引导资源进入公共产品的生产领域,造成公共产品供给的市场失灵。在公共产品的问题上,市场失灵表现为市场不能有效地提供社会所需要的公共物品或劳务,一般只能由政府或国家财政来解决。我们将在第3章中专门讨论。

3) 外部效应 (externality)。外部效应是指生产者或消费者的行为的影响超出了其自身,波及了他人或外界环境,而这种影响又未得到相应的补偿或给予支付的情况。在完全竞争市场中,生产或消费的成本与收益要求内在化,产品生产者要负担全部成本,同时全部收益归生产者所有。也就是说,生产者或消费者在承担所耗费的全部成本的同时,应享有生产或消费商品和服务所带来的全部收益。而在现实经济中,经常出现成本与收益不对称的情况,导致外部效应的出现。由于外部效应的存在,使得个人成本与社会成本之间、个人收益和社会收益之间出现不对称。人们会过多地从事成本外溢的活动而过少地从事收益外溢的活动,从而损害资源配置的效率。市场机制难以达到私人利益与社会利益的统一。追求个人利益的最大化,必然与社会利益产生矛盾和冲突。当个人成本和收益相偏离时,市场难以有效地发挥作用,这就必然会产生市场失灵的问题。

4) 不完善市场 (incomplete market)。市场机制能够有效运作的前提之一是存在完善的市场体系,从而使经济主体能够获得与自己经济行为相关的信息。另外,在完全竞争市场中,所有的商品和服务都应由市场进行充分交换。但在现实经济中,许多相关信息无法充分获取,仍有许多商品是无法由市场提供或无法充分提供的。除此之外,市场还存在着许多不完全或不完善之处,需要政府的介入和干预来加以解决或弥补。

5) 不完全信息 (incomplete information)。市场机制要求公平、公开、公正、自由、平等的竞争环境。完全竞争市场的基本假设之一就是完全信息,即生产者和消费者对商品和服务的生产和消费都有完全的信息。生产者了解全部生产过程、消费者的需要、消费者的偏好及与生产相关的其他各类信息;消费者了解商品的质量、数量、价格等所有信息。市场经济中的信息是至关重要的,而在现实经济中,生产者和消费者的生产、销售、购买都属于个人行为,每个生产者和消费者所掌握的信息是有限的,都不可能掌握相关的完全信息。一旦生产和消费者不具备充分的市场信息,或依靠市场获取的信息来源不足时,都不能对产品做出正确的评价,将产生由于信息失灵或信息不足而导致的竞争失效、市场失灵。因而,政府需要向社会提供有关商品供求状况、价格趋势及宏观经济运行和前景预测资料等,以弥补市场的缺陷。

6) 宏观经济效率失衡 (macroeconomic disequilibrium)。宏观经济效率是由就业率、通货膨胀率、经济增长率等来衡量的。所谓宏观经济效率失衡,就是指市场经济在自发运行过程中必然产生的失业、通货膨胀、经济危机等现象。市场经济在其自发运行中,总是呈现出周期循环起伏状态。这种不稳定状态主要以物价的涨跌、失业率的升降、经济增长率的高低等现象表现出来。宏观经济效率缺乏是被广泛认可的市场失灵的预兆。市场的自发性调节不可能解决对经济总量的宏观调控、对社会总需求与总供给的动态平

衡及对经济结构的合理调整。在抑制通货膨胀、减轻和消除经济周期性波动或经济失衡方面,市场机制的作用也无法有效发挥。

7) 收入分配不公平(unequal distribution)。分配不公是市场失灵的又一大典型表现。收入分配不公平是指收入分配的结果不符合社会认同的公平标准。在市场中,收入分配状况取决于市场中投入的生产要素的数量、质量及形成的价格。市场奉行优胜劣汰、适者生存原则,往往效率越高,越是伴随着不公平的分配结果。由于各人拥有的体力、智力、天赋和资本在质和量上会有很大差别,按市场规则进行分配会造成贫富差距,而且这种差距又会成为收入分配差距进一步扩大的原因。收入分配的悬殊差距不仅与公平目标相抵触,还会引起许多社会问题,直接威胁到市场机制本身的存在。因此,即使市场实现了帕累托最优,达到了资源的最优配置,结果并不一定符合社会的愿望,符合公平的标准。所以,社会收入分配不公平是市场经济自发运行必然出现的结果,是市场有效配置资源的结果,这一结果是市场无法单纯依靠自身的能力解决的,需要政府的介入和干预,以实现社会公平。

8) 偏好不合理。消费者没有根据自己的最佳利益选择,一般就可以认为偏好不合理。偏好是否合理对市场运行结果是否合理有着直接的影响。个人偏好的合理性是市场竞争结果合理性的前提条件,因为市场就是按所有个人的偏好来配置资源的。但在现实经济中,并不是每个人的要求、愿望都是合理的。可能某种产品能给个人带来较大的利益,但消费者本身并没有意识到,而只给予它以较低的评价,也就只有在很低的价格下才愿意购买;反之,某种产品能给个人带来的好处不大,或者根本有害,但消费者却给予较高的评价,表现为消费者愿意以较高的价格购买。这些不合理偏好的选择没有起到优化资源配置的作用。

竞争性市场能够带来资源的优化配置和经济运行的高效率,肯定了市场机制的基础作用。但是,由于自身存在着上述各种缺陷和弊端,市场经济并不具备解决整个社会经济活动的 ability。市场失灵成为公共财政存在的经济根源和理论基础,也为政府介入或干预提供了必要性和合理性,决定了政府必须对市场失灵进行干预,以克服和矫正市场的不足与缺陷。

2. 政府干预

(1) 政府干预的形式

市场失灵为政府干预得以存在提供了必要前提。政府干预的主要形式是政策性干预,在市场机制充分发挥作用的基础上,运用经济杠杆手段、行政管制手段、制度手段和法律手段等一整套宏观经济管理手段对市场进行介入。

1) 经济手段。政府的经济手段主要包括财政政策、货币政策、国际收支政策、产业政策。其中财政政策和货币政策最为重要。财政政策包括公共支出和公共收入政策两方面:通过改变政府公共支出和收入的总量与结构,用预算赤字或结余作为社会总需求的