

全国党校系统经济学管理学系列教材



# 公共 财政学

GONGGONG  
CAIZHENGXUE

梁 朋 主 编

中共中央党校出版社

责任编辑 龙炜君  
封面设计 图腾装帧设计  
版式设计 尉红民  
责任校对 王巧艳  
责任印制 张志军

#### 图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政学/梁朋主编. —北京: 中共中央党校出版社,  
2006. 11

(全国党校系统经济学管理学系列教材; 4)

ISBN 7-5035-3560-1

I. 公… II. 梁… III. 公共财政学—党校—教材  
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 120677 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北省三河丰华装订厂装订

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

开本: 700 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 24.5

字数: 453 千字 印数: 1—5000 册

定价: 37.00 元

全国党校系统经济学管理学系列教材

# 教材编委会

主任 王东京  
副主任 赵振华 韩保江  
编委 (按姓氏笔画排序)

马洪波	王天义	王志平	王正国
王广信	王道禹	方建中	甘 强
包亚宁	付淑丽	安静贻	庄小琴
孙锋刚	孙月平	刘长龙	刘进军
陈明森	陈建歧	吴厚庆	李 鸥
李胜茹	李守林	李 炯	何福平
宋建国	宋爱苏	余甫功	苏 山
张秀岩	张巨昌	张家寿	杨秋宝
杨 建	杨 平	杨旭东	易可君
周龙弟	周黎明	庞立平	赵英奎
赵新浩	祝国华	莫远安	桑敏兰
唐镇乐	高林英	高立群	高建龙
崔玉斌	常艳颖	黄 莉	曹克瑜
梁 朋	梁崇海	谢鲁江	曾宪植
简智初	鲜静林	谭旭孙	潘云良
潘新刚			

# 前 言

为帮助党政干部系统地学习现代市场经济知识，我们编辑出版了这套“全国党校系统经济学管理学系列教材”。

社会的发展，人类的进步，从根本上讲都是源于人的学习能力。孔子说：“不学诗，无以言”，“不学礼，无以立”。在今天这样一个高速变革的社会，学习实际上已成为一种基本的生存技能。个人也好，团体也罢，不学习就无法适应变化，难以立言立身，更遑论进步和发展。

党政干部是一个比较独特的群体，一方面，作为一般的社会成员，要直接参与经济社会事务；而作为公共权力的代表，则要组织和管理社会、制定和执行政策。其志趣、眼界和能力，直接关乎公众利益，所以更应该加倍学习。惟有如此，才能顺应变革，应对有度；也才能引领社会而不辱使命。

当今世界，经济力量正日益向社会生活渗透，政府也越来越多地介入经济事务之中。这与古代社会经济自给自足、政府无为而治形成了鲜明对比。在全球化和市场化的相互“耦合”下，经济力量正在打破区域、产业、人种等界限，将政治、经济、社会、文化等各种问题，组合成一个庞大的“矩阵方程式”。虽然经济不是一切，但没有经济发展就没有一切，许多政治和社会问题，也就无从解决。

我们的党政干部，无论身居何职，要想在国家现代化建设中建功立业，就必须加强学习，增强本领，要在破解这组“方程式”上下功夫。这是现代社会对干部素质的基本要求，而我们要构建和谐社会的迫切需求，也迫切需要这样一支善于驾驭经济的专家型干部队伍。

市场经济是一个复杂的有机体，牵一发而动全身，东边打雷，可能在西边下雨。政府调控市场，实际上是跟各利益主体进行博弈。要想达到预期目的，必须见微知著，有效识别问题，科学制定政策，还要掌握好时机。这就要求党政干部要比较系统地学习经济与管理理论，深刻理解市场运行的内在机理。正因为如此，近年来中央党校的课程设置中，经济学与管理学占了相当大的比重。

不过，由于受学制的限制，总体教学时间仍显不足。虽然我们在教学内容的安排上反复斟酌，力求传达要义，授人以渔，但相对于蔚为壮观的经济学体

系而言，仍只能是沧海一粟，实际上远远不能满足广大学员的要求。针对这种需要，我们集中全国党校经济学的骨干教师，用近两年的时间，联合编写了这套教材。

这套教材涵盖马克思主义政治经济学；财政、金融、企业改革、企业管理，发展经济学；西方经济学等诸多方面。在内容的剪裁上，我们力图与课堂教学相呼应，既是授课内容的延伸，又便于学员从一个比较熟悉的角度，导入教材的学习。在体例安排上，尽量将每个理论的前提、原理和分析逻辑交待清楚，引导学员举一反三，触类旁通。

现代经济学与管理学发展很快，这套教材注意吸纳了相关领域的最新成果，力图向读者展示一个观察分析问题的宽阔视角。我相信，这套教材的出版，对广大党政干部管理经济与其他社会事务，都将很有帮助。

中共中央党校经济学教研部主任、教授 王东京  
2006年5月

# 目 录

<b>第一章 公共财政的概念与职能</b> .....	( 1 )
第一节 现代市场经济中的市场与政府 .....	( 1 )
第二节 公共财政的含义 .....	( 10 )
第三节 公共财政的职能 .....	( 20 )
本章小结 .....	( 26 )
思考题 .....	( 27 )
<b>第二章 公共财政收入</b> .....	( 28 )
第一节 公共财政收入的含义和形式 .....	( 28 )
第二节 公共财政收入的规模分析 .....	( 33 )
第三节 公共财政收入的结构分析 .....	( 42 )
第四节 公共财政收入体系中的税费关系 .....	( 51 )
本章小结 .....	( 59 )
思考题 .....	( 61 )
<b>第三章 税收原理</b> .....	( 62 )
第一节 税收的概念与特征 .....	( 62 )
第二节 税收分类 .....	( 66 )
第三节 税收原则 .....	( 68 )
第四节 税收效应 .....	( 76 )
第五节 税收负担与税负转嫁 .....	( 83 )
第六节 最适课税理论和税制优化 .....	( 95 )
本章小结 .....	( 98 )
思考题 .....	( 100 )
<b>第四章 税收制度</b> .....	( 101 )
第一节 税收制度要素 .....	( 101 )

第二节	商品课税	(105)
第三节	所得课税	(110)
第四节	资源、财产和行为课税	(119)
第五节	各国税收制度概况	(127)
第六节	我国税制的历史演进和改革思路	(141)
本章小结		(146)
思考题		(147)
<b>第五章</b>	<b>公共债务</b>	<b>(148)</b>
第一节	公共债务概述	(148)
第二节	公债的产生与发展	(155)
第三节	公债管理与公债市场	(163)
第四节	公债的经济影响	(173)
本章小结		(185)
思考题		(185)
<b>第六章</b>	<b>公共财政支出</b>	<b>(187)</b>
第一节	公共财政支出概述	(187)
第二节	公共财政支出的规模分析	(192)
第三节	公共财政支出的结构分析	(202)
第四节	公共财政支出的效益分析	(208)
第五节	我国公共财政支出：问题与优化	(215)
本章小结		(225)
思考题		(226)
<b>第七章</b>	<b>公共财政支出：购买性支出和转移性支出</b>	<b>(227)</b>
第一节	财政投资性支出	(227)
第二节	社会消费性支出	(238)
第三节	社会保障支出	(247)
第四节	财政补贴	(255)
本章小结		(260)
思考题		(262)



<b>第八章 公共财政预算</b> .....	(263)
第一节 公共财政预算的原则与分类 .....	(263)
第二节 公共财政预算的体系与程序 .....	(271)
第三节 公共财政预算平衡理论 .....	(276)
第四节 若干国家的财政预算体制 .....	(281)
第五节 我国市场经济条件下的公共财政预算改革 .....	(289)
本章小结 .....	(297)
思考题 .....	(298)
<b>第九章 财政预算管理体制</b> .....	(299)
第一节 财政预算管理体制概述 .....	(299)
第二节 政府间财政关系的基本理论 .....	(302)
第三节 财政预算管理体制的国际比较 .....	(313)
第四节 我国财政预算管理体制的演变 .....	(323)
第五节 我国的分税制财政体制改革及调整 .....	(326)
第六节 我国财政管理体制进一步的改革和完善 .....	(332)
本章小结 .....	(340)
思考题 .....	(341)
<b>第十章 财政政策</b> .....	(342)
第一节 财政政策的内容和特点 .....	(342)
第二节 财政政策功能与财政政策乘数 .....	(350)
第三节 财政政策的类型 .....	(354)
第四节 财政政策与货币政策的相互配合 .....	(357)
第五节 若干国家财政政策的运用和比较 .....	(360)
第六节 我国财政政策的运用和选择 .....	(364)
本章小结 .....	(377)
思考题 .....	(378)
<b>主要参考文献</b> .....	(379)
<b>后 记</b> .....	(381)

# 第一章 公共财政的概念与职能

## 第一节 现代市场经济中的市场与政府

学习和研究公共财政，为什么要从市场与政府关系说起？主要是在现代市场经济中，市场是一种资源配置系统，政府也是一种资源配置系统，两者共同构成了整个国家或社会的资源配置体系。公共财政是一种政府经济活动，财政收支的过程实质上也是一种资源配置活动，因此要学习和研究公共财政问题，首先要从现代市场经济中市场与政府的关系入手，明确现代市场经济中政府与市场在社会资源配置中的相互关系。

### 一、现代市场经济是一种混合经济

现实生活中，既不存在完全依靠市场来决定一切资源配置问题的纯粹市场机制国家，也不存在完全由政府 and 计划来决定生产什么、如何生产和为谁生产的计划经济国家。在现代国家里，市场和政府都在社会的资源配置中发挥作用，市场机制和计划机制都在配置资源。因此，美国著名经济学家保罗·A. 萨缪尔森把美国经济称为是私人组织和政府机构都实施经济控制的“混合经济”。<sup>①</sup>从这个意义上说，目前几乎所有的国家所实行的市场经济其实都是混合经济，只不过政府与市场作用的发挥程度不同而已。

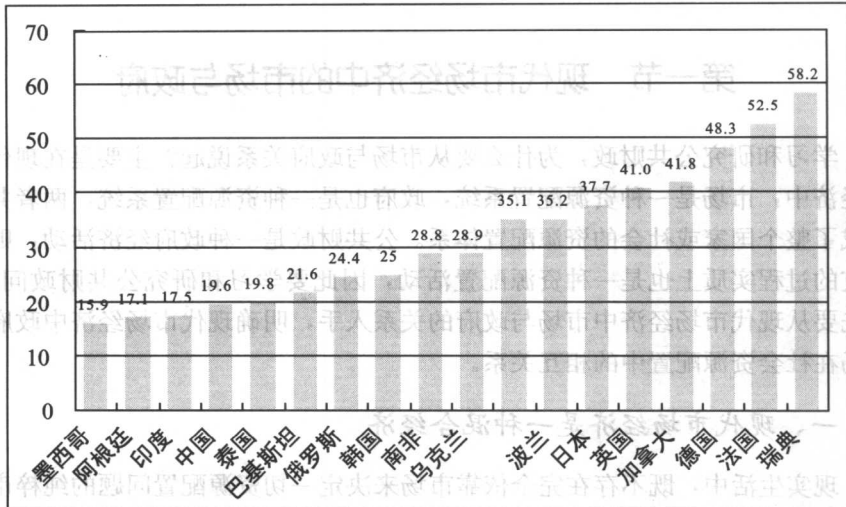
现代市场经济与古典的自由放任式市场经济已经大不相同。它是市场与政府、计划因素与市场因素、政府经济行为与个人经济行为的相互混合，实际上是一种混合经济体制。目前实行市场经济的各国，有的国家主张市场因素多一些，有的国家则更趋向于政府干预和计划的作用；有的国家公共部门大一些，政府财政支出占 GDP 的比重甚至在 50% 以上，而有的国家则尽量把公共部门控制在较小的范围；有的国家比较强调公共经济目标和公共选择，而有的国家则更为强调个人目标和个体经济决策的自由。由于政府对经济和社会生活的介入，或者说政府职能的履行，并不仅仅局限于政府财政支出，还可以通过制定

---

<sup>①</sup> 参见保罗·A. 萨缪尔森：《经济学》，中国发展出版社 1992 年版，第 68 页。

市场法规、规范市场行为、制定发展战略和中长期规划、制定经济政策、实行政府规制等来加以体现，因此政府财政支出占 GDP 的比重并不能完全反映政府在全社会资源配置中的作用。但是，政府财政支出占 GDP 的比重还是可以作为衡量政府在资源配置中所发挥作用程度的一个重要指标（参见表 1—1）。

表 1—1 2001 年部分国家财政支出占 GDP 规模 (%)



资料来源：国家统计局：《国际统计年鉴》，2003 年。

通过表 1—1 的数据，我们可以看到，目前各国政府都在社会资源的配置中占有一席之地，而且更普遍的现象是，与 100 多年前相比，当前各国政府在社会资源配置中的份额都有了明显的提高，这意味着各国政府对市场、对经济和社会生活的干预明显加强。由于各国在经济发展水平、社会政治结构以及占统治地位的意识形态等方面的不同，现代各国的市场经济体制形成了各具特色、互有差异的不同模式，如以美国为代表的竞争性市场经济模式、德国为代表的社会市场经济模式、日韩为代表的政府主导型模式、法国为代表的计划市场模式和中国特色社会主义市场经济模式。市场经济的模式虽各不相同，但不论哪种模式，它们都具有共同的特征，即市场机制在资源配置中发挥基础性作用，但竞争性的市场机制必须与国家干预或政府的宏观调控相结合。不同的模式只不过是更强调市场机制的作用，还是更为强调政府的作用上程度不同而已。现代市场经济之所以是一种市场机制与政府干预相结合的混合经济，主要原因就是市场和政府都不是万能的，它们具有各自的优势和劣势，只有相互补充，共同发挥作用，才能保证经济和社会的稳定发展。正是崇尚自由市场与主张政府干预的思想相互吸收、渗透和借鉴，使得现代市场经济更多地表现出市

场机制与政府干预相互混合的特征。目前绝大多数国家所选择的市场经济模式是既具有完备的市场机制和市场体系，又具有适度政府干预和科学计划指导的混合经济模式。

## 二、市场经济特征和市场失灵

简单地说，市场经济就是以市场机制为基础来配置土地、资本、劳动等社会资源的经济运行方式。市场经济作为一种经济运行和资源配置方式，具有如下一些特征：

1. 资源配置以市场为基础，这是市场经济运行的重要特征。商品生产和商品交换的发展，使社会再生产的全过程包括生产、交换、分配和消费都与市场发生密切联系，都是通过市场实现的，市场成为整个社会经济联系的纽带，成为资源配置的媒体。市场通过价格信号引导各种资源流动，从而使社会资源得到合理配置。而且这里所指的市场是一个包括商品市场和要素市场、国内市场与国际市场、有形市场与无形市场在内的完整的市场体系。

2. 市场经济主体的决策具有分散化、自主性。在市场经济中，生产什么、为谁生产、生产多少和怎样生产，投资的方向和规模，买卖的数量，以及消费的方式，都是由市场经济的主体——企业和个人分散、自主决定的。参与市场经济的各个市场主体，必须能够自主决策、自主经营和自负盈亏，以实现利润最大化为目标，自觉面向市场，独立地开展生产经营活动。各个经济主体的分散决策及其结果形成市场上的供给和需求，供给和需求在市场上相互接触，形成市场价格，市场价格的升降波动反映供给和需求的变化，又进一步引导各个经济主体作出新的决策。各个经济主体分散决策的基础是它们都拥有独立的财产权或控制权，要追求自身利益的最大化。因此，市场价格和个人利益引导经济主体的分散决策，也是决定资源配置的基本力量。

3. 市场是一种竞争性市场。市场竞争是市场经济有效性的最根本保证。市场机制正是通过优胜劣汰的竞争，迫使市场经济主体通过采用先进技术、降低成本、改善管理、积极创新，提高商品和服务的质量来占领市场，以最大程度地获取利润。市场竞争一方面使市场经济主体在竞争中获取最大利润，另一方面也使得有限的社会资源能够配置到最为需要、能够得到最好利用的地方中去，从而达到提高效率，优化资源配置的结果。但市场竞争必须有效的竞争。有效的市场竞争主要包括三个方面的内容：一是竞争必须公平，市场经济主体必须遵循统一的市场法则，按照公平、公正、公开的原则进行竞争，它们在市场经济活动中具有完全平等的地位和权利。二是竞争必须相对充分，主要包括：市场上有众多的买者和卖者，任何一个买者或卖者都只是价格的接受者，

而不是价格的决定者。各种社会资源能够根据供求信号的变化，在市场上自由的流动，并通过市场在不同企业、行业和地区间转移。三是竞争必须有序，也就是说市场经济是一种法治经济，它要求市场竞争要在科学严谨的法制框架内有序地进行，它有一整套法律法规、规则准则来规范市场主体的竞争行为，维护正常的市场秩序。

4. 社会资源的流动和配置由市场供求决定，市场价格和竞争机制调控资源的配置过程，并根据各种社会资源和要素的贡献程度和市场效率对市场成果进行分配。也就是说，社会资源的配置不是一种事先设计或计划安排，而是由市场的供求情况所决定的价格信号来自发的进行，社会资源流动的动力来自于对自身利益最大化的追求。

由市场经济主体分散决策、市场竞争和要素的自由流动来配置资源，是不是会带来许多的混乱、无序和浪费？发达市场经济国家几百年来成功实践，却充分地证明了市场经济在有效配置资源、调动市场经济主体和各种要素的积极性、提高经济运行效率等方面具有不可比拟的优越性，是人类目前为止所能运用的最有效率的资源配置形式。而且正是由于每个人对自身利益的追求，在市场机制下这只无形之手的引导下，促进了全社会利益和福利。

亚当·斯密“看不见的手”的原理对此做了形象的描述。他指出：“在这一过程中，每个人追求自己的利益会促成社会总利益的实现，另一方面，个人只有在为他人利益服务的情况下才可能实现自己的私利。这样，个人利益和社会利益就会达到和谐。对于个人而言，他通常既不打算促进公共的利益，也不知道是在什么程度上促进哪种利益……他只是盘算他自己的安全，由于他管理产业的方式目的在于使其生产物的价值能达到最大程度，他所盘算的也只是他自己的利益。在这场合，像在其他许多场合一样，他受着一只看不见的手的指导，去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。也并不因为事非出于本意，就对社会有害。他追求自己的利益往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益。”<sup>①</sup> 这就是亚当·斯密关于“看不见的手”的著名论断，在他看来，这只看不见的手就是市场，市场就是一种结构精巧而且很有效率的机制，不仅能够自动地调节供给与需求的平衡，而且还会使每个人在追求自身利益最大化的同时，被一只无形之手牵引着去实现社会利益的最大化。

各国市场经济的发展，证明市场经济无疑是一种有效率的资源配置形式。

<sup>①</sup> 亚当·斯密著，郭大力等译：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），商务印书馆1997年版，第27页。

但是，并不是说现实中的市场经济就是完美无缺的，它也存在一些自身无法解决或解决得不好的问题和缺陷，即市场失灵。

所谓市场失灵，是指市场机制本身所固有的无法解决或解决得不好的问题和缺陷。如果完全依靠市场机制的作用，无法或不能充分实现社会资源的最优配置和社会福利的最佳状态。那么，什么样的社会资源配置和社会福利状态才是最优的呢？对此进行最严谨解释的是意大利著名经济学家菲尔弗雷多·帕雷托，按照帕雷托的说法，如果社会资源配置或社会福利已经达到这样一种状态，即任何重新调整和改变都不可能在不使其他人景况变坏的情况下，而使任何一人的情况变得更好，那么这种资源配置就是最佳的，也是具有效率的。反之，则是缺乏效率的。这就是著名的“帕雷托效率”准则。

帕雷托效率准则的意义，为实行市场经济的社会描述了一种最合理配置资源的理想状态。但在现实的经济生活中，大多数的政策变动和经济活动都可能是使某些人得利而另外一些人利益受损，通过政策调整或其他经济活动使某些人得利而没有使任何人的利益受到损失，反而是非常罕见的事。因此，在现实生活中帕雷托效率准则更多的只是具有纯理论上的意义。现实中，更多的是按照“潜在的”帕雷托效率准则来考虑政策变动和经济活动是否具有效率，如果某项政策变动或经济活动，使某些人得到利益而使另一些人受到损失，但通过把得利者的一部分利益进行转移，就可以使受损者得到充分的补偿，那么潜在的帕雷托效率准则的含义可以理解为：对经济活动的实施任何政策调整或措施，都应当使“得者所得大于失者所失”，也就是说从全社会看，如果任何重新调整和改变会使社会福利大于由此而产生的社会成本，即在受损者得到充分的利益补偿后还有社会福利的净增加，那么这种改变和调整就是有效率的。

由于市场失灵的存在，完全依靠市场机制本身，是不能达到社会资源配置的帕雷托最优状态的。市场失灵表现在许多方面，主要有：

1. 垄断。前面已经讲到，市场经济的首要原则是市场主体选择和决策的自由，在完全竞争的条件下，存在众多的生产者和消费者，谁也不能控制市场，在价格机制的作用下，各种资源能够在各部门各产业之间合理、自由地流动，使各种资源能够流向高效率的企业，使资源的配置达到最优状态。但是，现实中并不是永远存在这种完全的自由竞争市场，例如在一些行业和部门，存在着规模收益递增和成本递减的特点，也就是说，在这些行业和部门中，随着生产和经营的规模不断扩大，边际成本不断下降，规模收益递增，优势企业在竞争中的地位得到不断加强，生产和经营越来越集中到少数企业手中，从而使一些行业和部门被少数企业所控制，产生垄断的现象。垄断必然排斥竞争，

占据垄断地位的少数企业，往往会通过合谋、默契、结合成卡特尔等形式和手段来限制产量、抬高价格，使垄断价格高于其边际成本，从而获得额外的垄断利润。垄断的形成会阻止社会资源自由的流入和流出，阻碍技术的进步，甚至导致整个竞争性市场的解体，对社会资源造成极大的浪费。由于垄断是在市场机制的自由竞争中孕育，并在不断的竞争中发展成为生产集中的，当生产集中发展到一定阶段，就自然而然形成了垄断。此外，一些具有天然垄断性质的行业（如供水、供电），由于规模经济效益明显，实行独家垄断经营可能会比自由竞争对全社会来说更具有效益，这就意味着市场机制在这些领域存在天然失灵的可能性。因此，垄断是市场机制本身无法解决的问题，需要市场之外的力量来加以解决。

2. 信息不对称、不充分。竞争性市场的生产者和消费者都要求有充分、真实的信息以支持决策，生产者要知道消费者需要什么样的商品、需要多少、需求会发生什么样的变化，消费者想了解商品的品质和性能，不同的生产者、消费者之间也需要进行信息的沟通。但在市场经济条件下，生产者和消费者的生产、销售、购买都属于个人行为，不可能完全掌握充分的信息。再加之企业和个人作为市场经济主体，是追求利润最大化的经济人，掌握信息的企业和个人常常只是将对自己有利的信息提供给信息的需求者，或者是只提供部分信息，这样就会出现信息提供者与信息需求者之间的不对称。信息不对称、不充分会影响到市场交易的公平性，破坏公平竞争机制，而信息不对称、不充分也是市场机制本身所无法解决好的问题。

3. 外部效应和公共产品。所谓外部效应，指的是私人成本与社会成本之间或私人得益与社会得益之间的非一致性，是指某个人或企业的行为影响了他人或其他企业，却没有为之承担应有的成本或没有获得应有的报酬。外部效应包括正的和负两种类型，正外部效应是指给他人带来了利益却没有获得应有的报酬，负的外部效应是指给他人造成了损失却没有承担相应的成本。由于正、负外部效应的存在，决定了具有外部效应的产品，是很难通过市场供给来达到最优配置，只能是过多或不足，从而导致了社会资源配置的扭曲。公共产品（关于公共产品我们后面还将进行详细的分析）就具有典型的正外部效应特征，由于公共产品的生产和提供，如治理环境污染、兴办义务教育，会给社会或其他人带来利益和好处，但如果这种活动完全依靠市场机制来运作，则无法获得应有的报酬，那么追求自身利益最大化的理性的市场主体，就会更多地希望别人来投资生产和提供这类公共产品，自己则“免费搭车”，无偿地享受这些公共产品的利益外溢。如果大家都这样想，就必然会导致公共产品的供应不足，使社会福利遭受损失。而这正是理性的市场主体在市场机制下进行自由选

择的必然结果。

4. 收入分配不公。市场经济条件下，每一个参与市场活动的人都是追求自身利益最大化的理性经济人，同时人与人之间又必然会有差别，例如在体格、天分、智力、学历、知识、技能、环境、家庭条件等各种先天和后天的因素上存在差别，这种差别必然会影响到每个人在市场竞争中的能力，再加上机会的不均等，从而影响到每个人的收入分配。市场经济就是靠收入上的差别来产生利益上的刺激和进行优胜劣汰的竞争带来效率的，而如果完全自发地依靠市场机制来进行分配，那么个人收入差距则会越来越大，任其发展，贫富两极严重分化，甚至会违背人类社会最基本的公平准则，不仅会影响经济发展，而且还会带来社会的不稳定。可见收入分配是市场机制无法依靠自身力量来解决的难题之一。

5. 经济波动与失衡。自由放任的市场经济不可能自动、平稳地向前发展。这一方面是由于价格信号在某些重要的市场上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力。另一方面，从供求角度看，不同经济主体在实现其经济利益上所具有的竞争性和排他性，也会使市场的自发力不能经常保证供求平衡，于是失业、通货膨胀和经济的波动与失衡等会周期性地重复出现，有时甚至会发展成经济危机。

此外，如果完全依靠市场机制进行资源配置，由于市场主体的自利性和行为短期化，可能会使得社会基础设施的投资、一些对社会和个人很有益处但消费者个人的评价较低的所谓优效品，如严肃音乐、基础教育、汽车安全带等的生产和消费不足。

面对上述种种问题的出现，著名经济学家保罗·A. 萨缪尔森认为，在现代市场经济的背景下，亚当·斯密“看不见的手”的原理应重新进行陈述和表达为：“当达尔文的相互制约和平衡的完全竞争不存在时，当经济活动的影响溢出于市场之外时，当收入按照政治上无法接受的方式进行分配时，当人们的需求没有反映他们的真正需要时——当这些条件中的任何一个出现时，那么经济就不能被一只看不见的手引导到最优的状态。此外，当问题出现时，精心设计的和有限的政府干预将会改善在这种不完全的和相互依存世界上的经济表现。”<sup>①</sup>

总之，市场失灵是市场机制运行本身所固有的问题和缺陷，是以居民和企业为主体的私人经济或私人部门经济无力解决的。此时，需要市场以外的力量来进行适当干预和调节，这就是以政府为主体的公共经济或公共财政的介入，

<sup>①</sup> 参见保罗·A. 萨缪尔森：《经济学》，中国发展出版社1992年版，第1140页。



用非市场价格机制的方式去解决市场失灵问题。由此可见，市场经济条件下为什么需要政府干预、政府如何进行干预，都是以“市场失灵”为切入点来进行界定和分析的。

### 三、市场经济中的政府职能

由于市场失灵的存在，需要政府在市场机制发挥基础性作用前提下对市场进行干预和调节。但在不同的时期、不同的国家，人们对市场和政府的作用会有不同的认识。从市场经济的发展历程看，对政府干预的必要性经历了由肯定到否定、再由否定到肯定的不断认识和发展过程。

1. 重商主义提倡政府干预。16、17世纪占经济学统治地位的重商主义认为，货币是社会财富的主要形态，流通领域是财富的直接来源。他们提出，为了使外国货币大量流入，增加本国的财富，必须由政府来控制国民经济的活动，采取各种经济方法和行政手段，保护和扶持本国出口产业的发展，实行贸易保护主义和严格外汇管制，实现贸易顺差，获取和积累金银货币，使国家富裕强盛。因此，重商主义主张政府对经济生活进行全面的干预。

2. 经济自由主义反对政府干预。从17世纪中叶到20世纪初，是崇尚市场机制，反对政府干预的经济自由主义占经济学的主流地位。经济自由主义的代表人物亚当·斯密认为，自由竞争的市场机制这只“无形的手”，会使得在社会经济活动中，每个人在追求个人利益的同时能自动增进整个社会的福利，通过市场的自发调节，完全可以达到资源的最优配置。因此，斯密反对政府对经济生活的干预，但他也认为政府是社会生活中必不可少的，只不过对其职能应有一定的限制。亚当·斯密提出了界定政府职能的两条原则：（1）凡是利润能够偿还其费用的活动，都应交由市场来做，政府不应插手。凡是利润不能够偿还其费用又为社会所必需的事业，才由政府出面兴办。（2）政府干预也由成本，而且其各种花费都是非生产性的，因此应提倡建立“廉价政府”，尽量减少政府干预的成本。基于以上原则，亚当·斯密认为政府的活动主要限于下述三个方面：（1）保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯；（2）保护社会上每一个人，使其不受社会上任何其他人的侵害或压迫；制定合理的规则，维护自由交易和平等竞争；（3）建设并维护某些公共事业和公共设施。

3. 凯恩斯主义主张政府干预。20世纪初，由于经济大危机的爆发，市场失灵不断暴露，“市场万能”的神话也随之破灭。主张对市场进行政府干预的凯恩斯主义应运而生，并成为主流经济思想。凯恩斯主义认为，由于存在有效需求不足，自由放任的市场机制不可能实现“供给自动创造需求”，因此市场