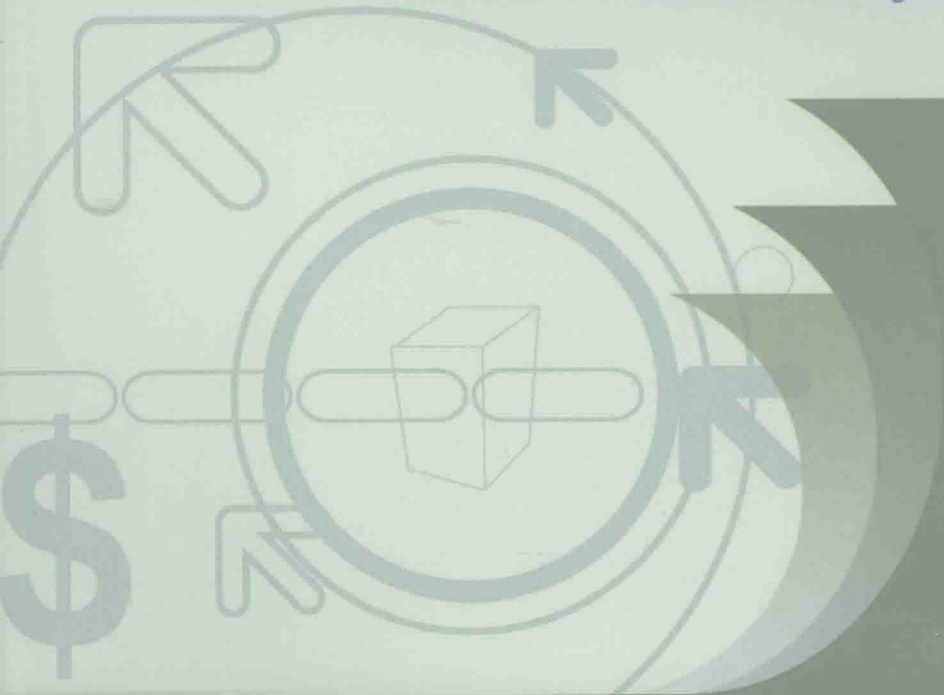


普通高等教育“十二五”规划教材

现代财政与金融

XIANDAI CAI ZHENG J INRONG

主编◎乔瑞



中国工商出版社

普通高等教育“十二五”规划教材

现代财政与金融

XIANDAI CAI ZHENG JIN RONG



清华大学出版社

普通高等教育“十二五”规划教材

现代财政与金融

主 编 乔 瑞

副主编 闫 然 王 冰 王 阳

中国工商出版社

责任编辑 张欣然

封面设计 可可工作室

图书在版编目(CIP)数据

现代财政与金融 / 乔瑞主编. — 北京 : 中国工商出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-80215-601-2

I. ①现… II. ①乔… III. ①财政金融—高等学校—教材 IV. ①F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 074062 号

书名/现代财政与金融

主编/乔瑞

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京明兴印务有限公司

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16 印张/20 字数/438 千

版本/2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074, 83610373 电子邮箱/zggschs@163.com

出版声明/版权所有, 侵权必究

书号: ISBN 978-7-80215-601-2/F. 815

定价: 35.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

党的十五大以来,我国财政金融体制改革的步伐明显加快,国家出台了一系列具有重要意义的财政金融体制改革政策与措施,十七大的召开,进一步提出了科学发展观的指导思想,为财政金融体制的改革指明了方向,我们正朝着这个方向大刀阔斧地前进着。2008年发生于美国的金融危机对我国产生了重大影响,我国政府采取了积极的财政政策与适度宽松的货币政策,从多方面对宏观经济进行了有效调节,国民经济运行得以好转。本书正是基于这样的背景,由长期从事财政与金融相关课程教学工作的教授主持编写而成。

本教材是全国普通高等教育应用型本科“十二五”规划系列教材之一,属于以应用型本科经济管理专业为主的、多专业必修的一门专业基础课适用教材。

本教材的目的是使学生了解并掌握现代财政与金融的基本概念、基本原理与基本分析方法,在此基础上,能够简单地运用所学的理论分析现实问题并提出自己的看法以至建议,也为其今后更专业的学习打下良好的理论基础。

为了实现上述目标,我们编写这本教材主要体现了以下几个原则,也是本教材的特点:

(1)通俗易懂。语言表达尽量通俗化、简洁明快,尽量多举实例,使使用对象有一种阅读顺畅的感觉。

(2)结构完整。教材体系结构完整,满足各类读者的不同需要,也体现理论体系的系统性;在每章的内容安排上,有小结、习题、案例分析等内容,使使用者能更全面、深刻地掌握所学内容。

(3)难易程度适中。本教材概括了财政学与金融学的基本原理,难易程度上易于财政学、金融学等专业课程,适合使用对象的理论层次与专业、学习目的要求。也为各类考试打下比较好的基础。

本教材共分三大部分十二章内容。第一部分是第一章到第六章的内容,主要介绍财政理论,包括财政的本质与职能、财政收入、财政支出、财政管理等内容;第二部分是第七章到第十二章的内容,主要介绍金融学的基本理论,包括金融概论、金融机构体系及其业务、金融市场、货币供求与均衡、国际金融内容;第三部分是财政与货币政策。

本教材编写组主要由一批具有多年财政与金融理论教学经验的教授与教师组成,南阳理工学院的乔瑞教授担任主编,南阳理工学院的闫然、王冰、王阳老师担任副主编。具体编写分工是:第一章与第三章由乔瑞编写;第二章、第五章、第十章、第十一章由闫然编写;第四章、第六章与第十二章由王阳编写;第七章、第八章与第九章由王冰编写。全书由乔瑞教授总纂定稿,并由乔瑞承担了主要的统稿工作。

在编写过程中我们参考了大量的中外书籍和兄弟院校的相关教材及有关论著,也采用了一些网络数据,在此一并表示感谢!由于时间仓促,水平有限,书中难免存在一些不足之处,望读者批评指正,使本教材日臻完美!

编 者

2012年12月

目 录

第一章 财政总论	(1)
第一节 财政的性质与本质	(1)
第二节 公共产品与公共财政	(5)
第三节 财政的职能	(13)
第二章 财政收入概述	(21)
第一节 财政收入的形式与分类	(21)
第二节 财政收入的数量规模	(25)
第三节 财政收入的原则	(28)
第三章 税收收入	(31)
第一节 税收概述	(31)
第二节 税收制度	(36)
第三节 流转税类	(37)
第四节 所得税类	(44)
第五节 资源税和特定目的税类	(57)
第六节 财产税和行为税类	(59)
第七节 国际税收	(62)
第四章 债务收入	(67)
第一节 国债概述	(67)
第二节 国债的发行、流通与偿还	(75)
第三节 国债的负担与限额	(85)
第四节 国债的结构与效应	(88)
第五章 财政支出	(96)
第一节 财政支出概述	(96)
第二节 财政支出规模与结构	(101)
第三节 购买性支出	(107)
第四节 转移性支出	(116)
第五节 财政支出的效益分析	(122)
第六章 国家预算与预算管理体制	(126)
第一节 国家预算概述	(126)
第二节 国家预算的程序	(131)
第三节 国家预算管理体制	(141)



第七章 金融概述	(152)
第一节 金融概述	(152)
第二节 货币与货币制度	(162)
第三节 信用	(170)
第四节 银行	(180)
第八章 金融机构及其业务	(186)
第一节 金融机构体系的概念和构成	(186)
第二节 中央银行及其业务	(187)
第三节 商业银行及其业务	(197)
第四节 政策性银行及其业务	(208)
第五节 其他金融机构及其业务	(211)
第九章 金融市场	(219)
第一节 金融市场概述	(219)
第二节 货币市场	(226)
第三节 资本市场	(228)
第四节 外汇和黄金市场	(232)
第十章 货币的供求与均衡	(242)
第一节 货币流通	(242)
第二节 货币需求	(244)
第三节 货币供给	(247)
第四节 货币均衡与非均衡	(251)
第五节 通货膨胀与通货紧缩	(253)
第十一章 国际金融	(264)
第一节 国际收支	(264)
第二节 外汇和汇率	(268)
第三节 国际储备	(277)
第四节 国际结算	(281)
第五节 国际货币体系	(282)
第十二章 财政政策与货币政策	(297)
第一节 宏观经济调控概述	(297)
第二节 财政政策	(299)
第三节 货币政策	(304)
第四节 财政政策与货币政策的配合	(307)
参考文献	(314)



第一章 财政总论

财政与金融是社会两大宏观经济领域与范畴,是国家调节经济的两大杠杆。政府利用财政手段维护社会的效率与公平。本章作为财政部分的入门章节,主要介绍财政的概念、特征、产生与发展、职能等,使读者对财政有个总括的了解与认识。

第一节 财政的性质与本质

一、生活中的财政现象与财政问题

要弄清楚什么是财政,首先要从财政现象谈起。在当今社会,财政现象无处不在,个人、单位、部门、政府的活动都与财政息息相关。

当今人们生活在一个市场经济环境中,人们主要通过市场的交易来满足自己的各种需要。就个人和家庭而言,每一个有劳动能力的人都可以依靠诚实劳动和合法经营获得一定数量的货币收入,然后用这些货币收入从市场上购买自己所需要的商品与劳务;就企业而言,通过市场销售自己的产品或提供劳务,取得货币收入,用这些取得的货币收入支付职工工资,并从市场上购买原材料、设备,开始新的生产和实现扩大再生产。现代社会再生产就是这样,通过市场这一“看不见的手”来支配经济的运行,实现社会总供给与总需求的平衡,促进生产与商品流通的扩大,并实现社会的不断进步。

但是,市场不是万能的,并不能满足人们的所有需要,另一个保证居民生活和社会经济正常运行的系统则是政府财政系统。国防、治安、司法与执法、行政管理所提供的国土安全与安定的社会秩序是公众所需要的,但是市场满足不了,这些只能由国家财政来提供。另外,规模宏大的水库、电站、码头、港口和道路、交通、桥梁,大都是国家投资兴建的,航行于江海的船舶,翱翔在蓝天的飞机,也多是财政出钱购买的。新中国成立以后,政府拿出上万亿元的资金用于兴建工厂、矿山、铁路、商店以及农业基本建设,建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系;军队、警察是靠财政维持的;国家机关、学校、科研单位、医院、文化团体主要靠财政拨款来维持与发展的,城镇居民享受着由财政支付的物价补贴、房租补贴、交通补贴等优惠;农民从各项农业补贴中得到好处,等等。

那么,国家每年的大量财政开支的资金从哪里来的?是政府凭借其政治权利,制定法律,向企业、单位和社会公民征税而来;另外还可以通过国有企业向国家上缴利润、政府发行公债券、国库券等取得收入;就是办理户口登记、结婚登记、出国护照等缴纳的费用,也都作为财政收入纳入国库。

在现实生活中,我们还会遇到各种财政问题,比如,政府发行债券或国库券规模多大合适?公众的承受能力如何?目前应该增税还是减税?对各方面会产生什么影响?……这些都是财政问题,需要从理论上进行分析,从实践中采取相应政策来解决。

由以上列举的大量财政现象与财政问题可以看出,财政是个分配问题,与国家的收支活动有关,是一个极其重要的政治经济现象,同时也是一个重要的政治经济问题。那么,财政是怎样产生的?

二、关于财政起源的主要学说

财政的起源是涉及财政与经济、财政与国家的关系,以及财政的社会属性的财政基本理论问题。



关于财政的起源有许多观点,形成了不同的学说,主要有“国家分配说”、“剩余产品分配说”、“社会共同需要说”、“价值分配说”、“国家资金运动说”、“公共财政说”等。

“国家分配说”认为,财政是伴随国家的产生而产生的,财政就是国家财政。其主要观点是:在原始社会末期出现了劳动的社会分工,产生了剩余产品,因而有了私有制,进而社会上的人分裂为不同的阶级,为了维护阶级的统治产生了国家,而国家的产生导致了实现其阶级分配职能的国家财政的产生。这种观点是以财政分配的主体——国家为出发点产生的。它承认决定财政产生根本条件是生产力的发展,而国家的产生不过是财政产生的社会条件。也就是说,财政关系是客观的,国家主体不能创造财政关系,只能按客观规律办事,而不是强调作为上层建筑的国家决定作为经济基础的分配关系的产生。只是因为阶级社会中,国家是社会公共事务的执行人,国家成了财政分配关系中占支配地位的主体,因而人们把阶级社会的财政称为国家财政。伴随国家产生而产生的财政,是在国家产生的同时,从阶级社会存在以前就存在的社会一般分配中游离出的一种特殊的分配关系,也就是以国家为主体的分配关系。

“剩余产品分配说”主张和强调的是,剩余产品是财政关系产生的物质基础,随着剩余产品的出现而产生的社会职能组织占有剩余产品的过程,也就是财政关系的萌芽和发展的过程。

“社会共同需要说”主张和强调的是,财政是为了满足社会共同需要而形成的社会集中化的分配关系,这一分配关系在原始社会已经形成。

“价值分配说”认为,随着商品交换及其内在矛盾的发展,当货币充当支付手段的职能扩展到商品流通之外,才产生价值分配,而财政是国家对价值的分配。这种学说也是基于国家是财政分配主体的立场的。

“国家资金运动说”认为,财政的本质是国家资金运动所形成的经济关系。国家资金的筹集、分配、使用、周转,都是国家资金的运动,都体现了国家同各方面的经济关系。

“公共财政说”认为,由于存在市场失灵的状态,必须依靠市场以外的力量来弥补由于市场失灵所带来的无人提供满足公共需要的公共产品的空白,这个市场以外的力量就是财政的力量。政府提供公共产品的领域只限于公共服务领域,为保证政府不超越这一领域提供的公共产品,必须由立法部门进行立法规范,为政府提供公共产品的范围划定明确的界限。

三、财政的一般定义与基本特征

以上几种理论从不同角度与侧面揭示了财政的本质,但又各有缺陷,难以准确地说明财政与国家、再生产、剩余产品 and 价值等关系,从而对财政的职能、范围等相关内容的界定都难以在理论和实践上提供一个科学的理论基础。但如果仔细分析可以看到,以上这些理论虽然都只强调了财政本质的某一方面,但把这些观点综合起来,就可以比较完整地了解财政的一般本质与特征。所谓财政,就是国家政府为了实现其职能,满足社会公共需要,凭借政治权利,无偿地对社会总产品、主要是剩余产品进行的一种集中性分配。它至少有以下几个基本特征:

1. 财政是以国家为主体的分配

财政分配的主体是国家,这包括以下几层内容:第一,财政分配以国家为前提。财政是伴随着国家的产生而产生的,因而,国家直接决定着财政的产生、发展和范围。第二,在财政分配中,国家处于主动的、支配的地位。在财政分配的各项收支活动中,无论是收支的方式、渠道,还是收支的规模、比例等,都由国家决定和支配。因此,财政是国家可以直接用来调节经济的强有力手段和物质力量。第三,财政是一种集中性的、全社会范围内的分配。第四,国家在一定时期内的政治、经济政策常常要通过财政分配活动来体现,财政是贯彻国家政治、经济政策的重要手段。

2. 财政分配的对象是社会产品,主要是剩余产品

从理论上说,一定时期的社会总产品可以分成三部分,用于补偿物化劳动的部分 c ,用于补偿活劳动的部分 v ,和剩余产品 m 。其中, c 是维持简单再生产所必须的,财政一般不参与分配。就现实



的财政分配情况看,财政收入既包括有剩余价值 m 部分,又包含有劳动者劳动报酬收入 v 部分,其中,剩余产品价值部分是财政收入的主要来源。当然,也不能忽视 v 部分对财政分配的意义。就我国经济发展的趋势看,来自 v 部分的财政收入会不断增长。

3. 财政分配的目的是为了国家实现其职能的需要,满足社会公共需要

国家所要实现的职能的需要,其范围相当广泛,主要包括国家政权的职能和执行某些社会职能的需要,以及一些大型的公共设施、某些基础产业等的需要。一个国家如果没有军队、法律、社会治安、国家防御系统、外交等机构是难以长期存在的。而对于社会公众来说,国家安全、社会治安、国防等也是他们赖以安居乐业的前提。这种社会公众在生产、生活和工作中的共同需要就是公共需要,它不是普通意义上的人人有份的个人需要或个别需要的简单相加,而是就整个社会而言的。满足社会公众需要的产品称为公共产品。公共需要必须由政府集中执行和组织,才能保证社会的稳定,维持社会再生产的正常运行,维持正常的经济秩序。

社会公共需要区别于微观经济主体(个人、企业和单位等)的个别需要,具有以下特征:

(1)公共需要具有非可加性。社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同的需要,它不是普通意义上的人人有份的个人需要或个别需要的数学加总。就整个社会而言,为了维持一定的社会经济活动,为了维持社会再生产的正常运行,也为了维持市场经济的正常秩序,必须由政府集中执行和组织社会职能。

(2)公共需要具有非竞争性。社会成员享用社会公共需要无需或只需付出少量费用,即社会成员的付出与其所得是不对称的,它不像私人产品,必须以等价交换为前提。

(3)公共需要具有非排他性。为了满足社会公共需要而提供的公共物品,可以无差别地由应当享受的社会成员共同享用。一个或一些社会成员享用这种公共物品,并不排斥其他社会成员享用;而为满足个人需要或个别需要提供的产品或服务,只能为某个人或某个集团所享用,排除了其他社会成员享用的可能。

(4)满足社会公共需要的物质手段只能来自于社会产品的剩余部分。

(5)为满足社会公共需要提供的产品和服务具有“外部效应”。外部效应是指人们的生产或消费行为对外界产生的影响,或者说对外界带来的利益或造成的损失。因此,外部效应有正效应与负效应。例如,工厂生产的同时排放的废气、废水,造成空气和水的污染,危害了人们的健康,从而产生了负外部效应;广泛植树造林,既能美化环境、净化空气,又能防止水土流失,还能提供经济林木,由此带来一系列的正外部效应。

社会公共需要是共同的,但又是历史的、特殊的。社会公共需要在任何社会形态下都存在,不因社会形态的更迭而消失,这是共性;但它又具体地存在于特定的社会形态之中,又是特殊的。在阶级发展的不同阶段上,除保证国家职能那部分需要外,社会公共需要的主要内容是在不断发展变化的,例如,在奴隶社会发展初期,公共需要的范围很小,主要包括国防、社会治安、司法、行政、外交等。而当今,社会的高度发达使人们的共同需要扩展到教育、卫生保健、基础科研、生态环保、社会保障以及邮政、电信、民航、桥梁、供气、电力、大江大河治理,大兴农田水利设施等方面。

4. 财政分配以无偿性为主,带有强制性

财政分配的无偿性主要表现在,财政的收支都是价值的单方面转移并改变其所有权,不需要直接偿还。在无偿分配的基本形式之外,也存在着有偿分配的方式,但这并不影响财政整体和本质上的无偿性特征。

财政分配的强制性体现为政治强权与经济权威相结合。由于国家是财政分配的主体,国家参与社会产品分配时,为了限制或解决可能产生的矛盾,便在公众可接受的范围内,以行政、法律等强制性的手段对社会经济关系进行强制处理。

以国家为主体,按照强制性、集中性、无偿性原则进行分配,是财政分配区别于其他分配方式的



基本特征。

四、财政的产生与发展历史

(一) 财政的产生

财政是国家为了实现其职能,凭借国家权力,在社会产品分配过程中所实现的以国家为主体的分配关系。财政并不是从来就有的,只有出现了国家,才有财政的出现,没有国家也就没有财政,国家和财政都是在一定历史条件下才出现的。所以,从历史发展角度观察,财政是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物,是一个历史范畴。

另一方面,财政分配的主体是国家,财政是依托国家政权对社会产品分配而产生的特定分配关系,财政分配的目的是为了满足不同国家行使职能的需要。所以,财政又是一个分配范畴。追溯历史,财政的产生和发展,与国家的产生和发展存在密切关系,但财政产生不是偶然的,必须具备一定的经济条件与政治条件。

1. 财政产生的经济条件

人类最早的社会形态是原始社会,在原始社会初期,由于社会生产力水平十分低下,社会成员共同劳动,共同享用生产成果,人们创造出的全部产品只能够用来维持人们最低的生活需要,这时,没有国家形态和剩余产品,因而也就没有财政。

由于生产力发展,农业从游牧业中分离出来,手工业从农业中分离出来;社会分工进一步细化,随着产品交换范围的扩大,人类社会又出现了单纯从事商品交换的商人;随之商品货币经济得到了迅速发展,使劳动生产力大大提高,社会产品日益增加,除维持人们最低生活需要外,还出现剩余,这就为氏族首领凭借其权力分配提供了物质基础。当氏族首领凭借其权力无偿占有他人劳动成果时,便产生了私有制,所以说,剩余产品的出现进而产生私有制,是财政产生的经济条件。

2. 财政产生的政治条件

剩余产品出现以后,氏族社会公共需要的范围也逐步扩大,氏族首领在执行社会管理职能中也逐渐扩大了自己的权力,这时,氏族首领不仅要管理氏族部落内部的事务,也要决定对外的重大问题。这样,在氏族首领社会管理职能扩张的同时,氏族社会行政管理机构也日益完善和加强。当氏族首领的社会管理职能由管理某些公共事务的权力上升为对整个社会的统治时,也就是说,当氏族首领凭借其权力建立军队、警察、法庭、监狱等机构来统治整个社会时,国家出现了,氏族首领便成为国王,氏族社会的管理机构便成为国家的行政管理机构。

在私有制社会,国家本身并不生产社会产品。但履行国家职能必须消耗一部分社会产品。所以,国家必须凭借它的权力强制地无偿地占有一部分社会产品来满足国家履行其职能的需要,这便出现了财政分配关系。而财政分配的形式,随着社会生产力和商品货币经济的发展,也逐步从实物形式和力役形式为主发展到以价值形式为主。在现代社会,由于商品经济高度发达,财政分配一般都采取价值形式。

(二) 财政的发展

财政随着国家的产生而产生,也随着国家的发展而发展。阶级社会发展至今经历了四个不同的历史阶段,因此,与之相对应的财政形式也有四种,即奴隶制国家财政、封建制国家财政、资本主义国家财政与社会主义国家财政。不同历史时期国家财政有其共同特征,也有不同特点。

1. 私有制国家财政的特点(见表 1-1)

从表 1-1 我们可以看出,财政收支的内容和范围、收支的形式及管理都随着社会的发展而不断发展,经历了一个从低级到高级的过程。在奴隶制社会,由于生产力水平低下,商品货币经济不发达,财政收支的形式只能以实物和力役(即无偿占有奴隶劳动)为主,财政收支还没有科学的计划,国家的公共开支和王室家族的开支常常混淆在一起,没有严格的界限。而到了资本主义社会,财政收

支的范围和统治者个人的开支有了明确的区分,财政收支通过编制国家预算的方式实现了规范的、有计划的管理。特别是商品货币经济的高度发达,使财政收支完全采取了货币形式。在现代社会,财政还是政府对国民经济进行宏观调控的重要手段。

表 1-1 私有制国家财政的特点

	奴隶制国家财政	封建制国家财政	资本主义国家财政
主要收入	王室土地收入、军事收入、捐税	赋税、公债、专卖收入	税收、公债、发行货币
主要支出	军事、祭祀支出	军事、王室、宗教支出	公共支出、军事、福利支出
收支形式	实物、力役	实物、货币	货币
管 理	混乱	逐步有计划	规范、有计划

2. 我国社会主义财政的特点

社会主义财政建立在以生产资料公有制为主体、各种经济共同发展的所有制结构基础上,因此,社会主义公有制决定了我国社会主义财政的性质和特点。

(1)我国社会主义财政以全体人民的利益为基础,以兼顾国家、集体、个人三者利益为原则,对社会产品进行合理分配。

(2)生产资料公有制为主体的特征,决定了我国社会主义财政的收入有相当部分来自于国家以资产所有者身份参与社会产品分配,而从国有企业取得经营利润。因此,在财政分配中,经济建设的比重一般高于资本主义国家财政。

(3)社会主义国家的双重身份和双重职能,决定了我国财政至少应由两个部分即公共财政和国有资产财政组成,它们各自具有不同的职能和任务。

第二节 公共产品与公共财政

一、市场失灵

前面提到,“公共财政说”认为,由于存在市场失灵的状态,必须依靠市场以外的力量来弥补由于市场失灵所带来的无人提供满足公共需要的公共产品的空白,这个市场以外的力量就是财政的力量。也就是说,在自由放任的市场经济条件下,主要依靠市场这只“无形的手”发挥对经济的调节作用,但市场又不是万能的,在某些方面、某些领域还不能发挥作用,或者发挥的作用与社会目标相悖,即市场在配置方面存在着低效率的情况,这被称为“市场失灵”。换句话说,市场失灵是指自由放任的基础上,市场经济在其自身的运行中自发产生的缺陷或弊端。存在市场失灵,就必然需要政府出面为公众提供产品或服务,这就是公共产品。

在现实中,经常会出现由于完全竞争的市场调节不存在而出现“市场失灵”的情况。

1. 竞争失灵。从直观角度看,若投入按某一比例增加,产出以同样比例增加,生产函数则呈现出规模报酬不变;如果产出增加低于这一比例,则生产函数就呈现规模报酬递减;如果产出增加超出这一比例,则生产函数就呈现规模报酬递增。规模报酬递增是市场运行失效的一个现象,它是指某些行业如供水、供电、煤气管道、电话服务等行业,具有经营规模越大,经济效益越好的特点。也可以说这些行业具有边际成本不断下降的特点,因而独家经营的经济效益将胜于多家竞争。在这种情况下,可以说天然存在着竞争失灵的可能性,或者说,天然存在着政府介入这些企业的必要性。

2. 分配不公。在市场机制下,收入分配状况是由每个人提供的生产要素(如劳动、资本、土地等)的数量以及这些生产要素在市场上所获得的价格决定的。市场经济分配原则是劳动力和资本都获



得利润总的一部分,劳动力按能力和劳动分配;而资本拥有者按资本分配。不幸的是,有些人生来就有资金而可以不劳而获;有些人则生来就一无所有而必须靠自己的劳动和能力来养家糊口;更为不幸的是一些人生来能力较低(如病残者)或由于贫苦无法得到良好的教育而收入低微。这种由于个人无法控制的原因而产生的收入分配不公,既与人类追求平等的美好愿望相悖,更是成为社会不安定的重要因素,故也是市场机制的一种残缺。

3. 外部效应。即指某些个人或厂商的经济行为影响了其他个人或厂商,却没有为之承担相应有的成本费用或没有获得应有的报酬的现象。换言之,外部效应就是未在价格中得以反映的经济交易成本或效益。这也是市场经济条件下必然存在的现象。

4. 不完全市场现象。市场机制在提供保险和某些信贷方面失灵,这为政府活动介入这些领域提供了理论依据。不完全市场存在的领域主要有:①保险市场。私人市场并不能为个人所面临的许多风险提供保险。所以,到目前为止,西方各国大都有完善的社会保险制度。②资本市场。20世纪60年代以前,美国政府通过了法律,开始由政府出面为大学生贷款提供担保,助学贷款便发展起来。这表明,政府的介入起到了减轻进入资本市场所受限制的作用。③互补市场。当改建一个城市的某个较大部分时,需要在工厂、商店、土地所有者和其他行业之间进行大规模的合作,政府介入这些活动,使当事人之间的合作变得容易。

5. 信息失灵。一旦消费者不具有充分的市场信息,或者市场本身提供的信息过少,则将产生由于信息不灵而导致的市场失灵。无论怎样,用于信息较多的一方都会通过以下两个途径在与对方的交易中充分利用自己的信息优势造成市场失灵,这两种途径分别被称为逆向选择和道德风险。逆向选择是指市场交易中的一方无法观察到另一方重要的外生特征所发生的劣质品驱逐优质品的情形。如在保险市场上,承保人一般无法分辨一个具体的投保人风险状况,这样一来,逆向选择发生了,即总是那么估计自己发生不幸事件可能性比较大的人更多地购买保险,从而将对保险公司而言的所谓“好的风险”驱逐出了保险市场。如果保险公司试图改变按风险发生的平均概率的办法,转而提高保险费率,结果只能是进一步减少该险种的购买者,即仍是那些风险更大的投保人多买保险。最终,逆向选择会使保险市场无法有效地分担风险,即市场失效。道德风险是指市场交易的一方无法观察到另一方故意不采取谨慎行为的情形。由于知情方故意不采取提防行为会招致交易的另一方的损害,所以道德风险是在情理之中。如火灾险的购买者可能会有意无意地放松对防火安全的关注等。

6. 失业、通货膨胀和经济失衡。西方经济学家认为,市场机制本身无法消除经济运行中的失业、通货膨胀和经济失衡问题,也就是说,失业、通货膨胀和经济失衡是市场机制失灵的一种表现,正因为如此,必须要由政府干预才可能解决这些问题。

7. 公共产品。西方经济学家认为,在市场经济条件下,必须要由政府介入才能有效提供满足社会公共需要的公共产品。

市场失灵决定了公共产品或财政存在的必要性。

二、公共产品及其特征

由于市场无法自动提供满足社会公共需要的公共产品,则政府就有必要介入。

(一)公共产品的概念

西方经济学家历来十分重视对公共产品概念的研究,借助这一概念,他们得以解释公共产品提供上的市场失灵现象和政府存在的必要性,并在此基础上提出了应当将政府的职能局限于仅提供公共产品的有限政府的理念。

但是,西方经济学家并没有给出公共产品的明确概念。这样概念迄今为止,只是根据公共产品的两个消费属性来定义的,但是这两个属性并没有全面把握公共产品的本质,其本身也是值得进一步推敲的。实际上,为现代经济学所广泛接受的在各种教科书中普遍使用的定义,是被后来的经济



学家所发展的萨缪尔森式的定义。根据这一定义,所谓公共产品是指那些在消费上同时具有非排他性和非竞争性的产品。公共产品仅仅用它的两个消费属性来定义是不合适的。公共产品至少应当包括四个本质属性,即非排他性、非竞争性、不可逃避性和非排除性。随着对公共产品的各种属性的深入研究,我们发现公共产品的定义有待进一步深化,以便能够对政府和公共的公共选择行为进行更为充分的反映和解释。

(二)公共产品的特征

1. 消费的非排他性

首先,公共产品在技术上就不易于排斥众多的受益者。比如,国防就是一个纯粹的公共产品的例子。公共产品不仅具有非排他性,而且具有非拒绝性(也即收益的不可阻止性)。其次,某些公共产品即使在技术上可以实现排他性原则,但要实现排他,其代价也是十分昂贵的。

实际上,关于公共产品的非排他性的上述含义存在不少与现实矛盾且模糊的地方。例如国内外的很多免费公园都是完全可以收门票的,其排他的成本并不高,而且排他后的收益也会大于其成本,但是并没有排他。

2. 消费的非竞争性

当一种商品在增加一个消费者时,其边际成本等于零,这种商品就称为消费上具有非竞争性。例如,不拥挤的桥梁,非满载的火车车厢,未饱和和运转的计算机,不拥挤的公园等。这意味着可能形成“免费搭车者”,即获得公共产品的消费者无须通过市场采取出价竞争的方式。而消费者获得私人产品,如衣服、食品、住宅,则必须通过市场,采用出价竞争的方式。

根据上面关于非竞争性的定义,公共经济学指出,对一个图书馆来说,一个大的图书馆阅览室一般而言是公共产品,但是随着读者数量的增加,这就产生了所谓的“拥挤”问题,从而使消费者消费的质量下降,不利于学术研究。在这种情况下,公共产品的非竞争性条件就没能被很好地满足。再如道路堵塞也是这方面的典型例子。拥挤只不过是表明公共产品供给不足,这也意味着非竞争性和非排他性并不能概况公共产品的全部属性。针对公共产品供给不足的问题,我们提炼出非排除性概念,并在下文中对其专门进行分析。

3. 不可逃避性

不可逃避性,是指公共产品一旦提供出来,人们将不得不消费它。与非排他性所反映的公共产品分析的经济视角不同,不可逃避性反映的是公共产品分析的政治视角,它强调的是公共产品可能给部分消费者带来的负面影响。

将不可逃避性从非排他性中分离出来具有重大的理论意义,它使得公共选择学派仅仅从经济学角度来分析政府和公众行为的范式受到了严重的挑战。不可逃避性则揭示了政府的供应不仅不是免费的午餐(即这种供应至少要求强迫公众承担税收的义务和纳税的损失),而且还可能会对一部分公众的某些利益造成损害。

正是因为公共产品的提供可能会损害一部分人的利益,从而政府在提供公共产品时不能为所欲为,摆出一副恩赐的面孔,而必须征求公众的意见。正是这种不可逃避性构成了对政府部门的某些行为实行事前听证制度的理论前提,进而也构成了有限政府和透明政府的理论前提。

不可逃避性还同时决定了针对公共产品的公共选择应当在政治领域按一人一票,而不是在经济领域按一钱一票制来做出选择。这是因为,在避免伤害的领域必须保证人人平等,而在追求利益的领域则可以实行“谁的资本多,谁的获利多”。

4. 非排除性

与不可逃避性和非排他性相对立的是非排除性,但它同样是公共产品应有的一个属性。非排除性是从供给的角度来考察公共产品的属性。

实际上,不仅大多数公共产品和公共服务的享用都受到受益区域的限制,即某一公共产品的享



用者通常仅限于该地区居民的范围之内,也就是说存在地方性公共产品,而且很多公共产品仅被同一地区的部分居民所享受,即在同一地区,公共产品也是具有排他性的。例如,即使农民进了城,但是由于没有城市户口而无法像城里人那样免费或低成本地享受城市的义务教育设施。在这里,户口成为排他性条件。

作为公共产品的一个重要属性,公共产品的非排除性不仅要求政府向所有的人平等地提供公共产品,而且也对依赖私人或社区提供公共产品的方式提出了要求。如果政府要将某些公共产品转移给某些私人或社区来提供,那么该政府必须保证所有的人都不会被排除在同类公共产品的享受之外。

公共产品的非排除性决定了政府必须用工业反哺农业的方式,对农村的公共产品像对城市里的一样来提供,决定了城里的农民工子弟应当与城里人的子弟享受同样的公共产品,而这正是国外一些发达国家对农村和城市提供一模一样校舍的理论依据,尽管他们仅仅是从平等的或普遍服务的角度来考虑这个问题的。

公共产品的上述特征,决定了市场在提供公共产品方面是失灵的。它必须由政府来提供,这就决定了公共财政存在的必要性,决定了其活动的范围和内容。

公共产品和社会产品是不同的概念,社会产品是由物质生产部门创造的物质产品,通常不包括劳务服务,更不包括精神产品。而公共产品则不仅指物质产品,更主要的还指各种公共服务,它包括无形产品和精神产品。如“国防”作为一种公共产品,它指的并不是军队提供的武器装备、防御设施等,而是指政府通过这些物质条件的总和所提供的保卫国家安全的服务。如秩序、环保、防疫等公共产品都属于这种类型。因为在西方经济学看来,政府也是经济行为的一个主体,它也创造价值。在西方的国民经济核算体系中,生产活动不限于物质生产部门,而且包括提供各种服务的第三产业。这样,政府机关、军队警察、教育卫生等部门,由于向社会提供服务,其活动也属于生产活动的范围。鉴于人们对公共产品的不同理解,在翻译 public goods 一词时有多种不同的译法,如公共产品、公共商品、公共财物、公共品、公共物品、社会货物。

(三)混合产品的概念

在西方国家,公共产品的日益增长,并与私人经济相互交错,这一情形,西方经济学家称之为“混合经济”。混合经济指的是将对立的私人经济与公共经济都包容在内的一种经济形态。

在混合经济中,纯公共产品的例子是非常稀少的。为此,我们还必须进一步分析不那么“纯”的公共产品,即“混合产品”。

混合产品是介于纯公共产品和私人产品之间的一类产品,它既有私人产品的特征,也有公共产品的特征。拥挤性的公共产品(congestible public goods)即是其中之一。所谓拥挤性公共产品,是指那些随消费人数的增加而产生拥挤,从而会减少每个消费者可以从中获得效益的公共产品或劳务。例如,在高速公路上,当行驶车辆在一定限额内,增加一辆汽车的边际成本为零,但行使汽车达到一定数量后,每增加一辆车就产生某种程度拥挤,如果拥挤过度,便会出现阻塞交通的情况,甚至有引起交通事故的危险,也就是说,对于拥挤性的公路来说,只要在限额内汽车行驶就具有纯公共产品的特征,但一超过汽车限额,其边际成本不为零。

另一个例子是价格排他性的公共物品(price-excludable public goods)。这类物品的特点:①它的效用名义上向全社会提供,即谁都可以享受。②在收益上却可以排他,即谁花钱谁受益。③花费与受益来比,通常不均等,当然也有均等的,怎么比较,在技术上尚难确定。如政府兴建的公园就是这种情况。一般而言,任何人只要肯付,都可以到公园里游玩。进公园收费是公园为人们提供服务,而不是为了获利。

可用外部效应来理解混合公共产品,具有外部效应的私人产品就兼有公共产品性质而成为混合产品。政府为了抵消负外部效应的不良影响,可以通过削减这些产品的生产,以克服市场失效。然



而,在存在正外部效应的情况下,政府则可能是通过鼓励多生产这类不足的产品,以纠正资源配置的低效性。政府还可能直接提供这类产品和服务,如教育和保健服务。

三、政府职能

以上谈到,在市场经济条件下,由于存在市场失灵,才使得公共财政的存在成为必要,或者说,政府的财政活动范围应以提供公共物品为界限,凡是市场失灵的领域,政府都应该发挥其职能作用,提供公共物品。这也同时为现代政府职能范围提供了理论依据。

所谓政府职能,亦称行政职能,是国家行政机关,依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。政府职能反映着公共行政的基本内容和活动方向,是公共行政的本质表现。公共产品的特性导致了对其供给的稀缺,因而只能依靠政府出面组织生产和供应才有可能得以解决,这是政府职能的基本依据。

(一)政府职能

政府职能主要包括四个方面:

1. 政治职能

政治职能,亦称统治职能,政治职能是指政府为维护国家统治阶级的利益,对外保护国家安全,对内维持社会秩序的职能。我国政府主要有四大政治职能:

①军事保卫职能。即维护国家独立和主权完整、保卫国防安全、防御外来侵略的职能。

②外交职能。即通过政府的外交活动,促进本国与世界其他国家正常的政治、经济往来,建立睦邻友好关系,促进国与国之间互惠互利,反对强权政治,维护世界和平等方面的职能。

③治安职能。即维持国家内部社会秩序、镇压叛乱和危害社会。安全的活动、保障人民的政治权利和生命财产安全、维护宪法和法律尊严的职能。

④民主政治建设职能。即通过政府活动,推进国家政权完善和民主政治发展的职能。

2. 经济职能

经济职能是指政府为国家经济的发展,对社会经济生活进行管理的职能。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,我国政府主要有三大经济职能:

①宏观调控职能。即政府通过制定和运用财政税收政策和货币政策,对整个国民经济运行进行间接的、宏观的调控。

②提供公共产品和服务职能。政府通过政府管理、制定产业政策、计划指导、就业规划等方式对整个国民经济实行间接控制;同时,还要发挥社会中介组织和企业的力量,与政府一道共同承担提供公共产品的任务。

③市场监管职能。即政府为确保市场运行畅通、保证公平竞争和公平交易、维护企业合法权益而对企业和市场所进行的管理和监督。

3. 文化职能

文化职能是指政府为满足人民日益增长的文化生活的需要,依法对文化事业所实施的管理。它是加强社会主义精神文明,促进经济与社会协调发展的重要保证。我国政府的文化职能主要有以下四类:

①发展科学技术的职能,即政府通过制定科学技术发展战略,加强对重大科技工作的宏观调控,做好科技规划和预测等工作,重视基础性、高技术及其产业化研究。一般的科技工作主要依靠市场机制来推动。

②发展教育的职能。即政府通过制定社会教育发展战略,优化教育结构,加快教育体制改革,逐步形成政府办学与社会办学相结合的新体制。

③发展文化事业的职能。即政府通过制定各种方针、政策、法规等,引导整个社会文学艺术、广



播影视、新闻出版和哲学社会科学研究等各项事业健康繁荣地发展。

④发展卫生体育的职能。即政府制定各种方针、政策、法规等,引导全社会卫生体育事业的发展。

4. 社会公共服务职能

社会公共服务职能,即指除政治、经济、文化职能以外政府必须承担的其他职能。政府的社会职能主要有:

①调节社会分配和组织社会保障的职能。即政府为保证社会公平、缩小地区发展差距和个人收入差距,运用各种手段来调节社会分配、组织社会保障,以提高社会整体福利水平,最终实现共同富裕;

②保护生态环境和自然资源的职能。即政府通过各种手段,对因经济发展、人口膨胀等因素造成的环境恶化、自然资源破坏等进行恢复、治理、监督、控制,从而促进经济的可持续发展;

③促进社会化服务体系建立的职能。即政府通过制定法律法规、政策扶持等措施,促进社会自我管理能力的不断提高;

④提高人口质量,实行计划生育的职能。计划生育,是我国的一项基本国策,也是关系到国家长远发展的一件大事,因此我国政府必须加强对计划生育工作的管理,包括计划生育的法制建设,方针、政策的制定,规划组织计划生育科学研究,加强计划生育的宣传、咨询和技术服务工作。

(二)政府与市场的关系

正确处理好政府与市场的关系,既是关系到我国社会主义市场经济能否顺利发展的重大问题,也是转型期我国完善社会主义市场经济体制的核心任务。

在政府与市场问题上,迄今有两种极端的理念和实践:一个是市场机制无法将社会资源予以有效配置,结果导致市场失灵;另一个政府作用于市场的活动或干预措施缺乏效率,结果导致政府失灵。在传统上,人们列举的市场失灵清单包括:(1)公共产品的提供;(2)市场经济中的垄断;(3)市场经济的外部性。这些方面经验使当代各国政府都努力寻求政府职能的恰当定位,既避免市场垄断和市场失灵,也避免政府垄断和政府失灵。一般而论,政府的职能定位可以概括为:弥补市场不足,促进社会公平。我国从1978年改革开放开始,进入具有历史意义的社会转型期。市场经济体制取代计划经济体制并日趋完善,政府职能也开始转变。但由于行政理念的转变、宏观经济体制转型以及政府自身能力的提高需要一个渐进的过程,因此我国政府在政府与市场关系问题上存在典型的政府职能“越位”、“错位”、“缺位”现象,亟待克服。

(三)对于政府职能定位的相关理论

1. 有效的政府是一个能够治理并且善于治理的政府

在市场条件下,政府的职能是两个方面的:纠正市场失灵和超越市场、引导市场。一般地讲,对于市场经济自身运用的相当完善的地方,政府无须干预。在这些方面,政府的职能有限,但这并不意味着政府就无事可做了。恰恰相反,政府的作用在市场条件下是相当重要的。首先,政府的作用是纠正市场的固有缺陷。市场有其自身无法克服的弱点和消极方面。为了弥补市场的这些缺陷,政府就需要担负起相应的经济职能,最大限度地减少市场经济的消极面。其次,政府的作用是超越市场、引导市场。政府干预市场不仅仅是为了纠正市场缺陷,更重要的是超越市场。超越市场就是要求政府能够站在市场之上,控制市场的总体运行,防止其自发发展造成的危害。这样做的好处是可以缩小政府的规模,减少开支,提高效率。因此,有效的政府并不是一个“实干”的政府,不是一个“执行”的政府,而是一个能够治理并且善于治理的政府。

2. 政府对经济干预应遵循的基本原则

市场失灵的存在,是政府干预经济活动的理由,但政府干预应确定在什么样的规模和范围之内,