

普
华
经
管

高等院校经济与管理专业教材

财政学

Public Finance

主 编◎孙健夫

副主编◎杨文杰 谷彦芳



人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

高等院校经济与管理专业教材

财政学

主 编 孙健夫

副主编 杨文杰 谷彦芳

人 民 邮 电 出 版 社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 孙健夫主编. —北京: 人民邮电出版社,
2011.2(2012.1 重印)
高等院校经济与管理专业教材
ISBN 978-7-115-24825-1

I. ①财… II. ①孙… III. ①财政学—高等学校—教
材 IV. ①F810

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第009938号

内容提要

本教材共分为13章。第一章“市场经济下的政府与财政”和第二章“财政职能”阐述了财政学的基本理论;第三章、第四章、第五章是财政支出理论,其中第三章总体介绍了财政支出的分类、规模、结构和效益,第四章和第五章详尽分析了购买性支出和转移性支出的内容;第六章至第十章是财政收入理论,其中第六章总体介绍了财政收入的原则、结构和规模,第七章、第八章为“税收原理”和“税收制度”,第九章阐述了国有资产收益,第十章为公债和公债管理;第十一章对“政府预算”和“预算管理体制”进行了介绍;第十二章是“财政平衡”;第十三章主要阐述了财政政策理论与应用。这样的安排既涵盖了财政基本理论、财政收支运行、财政管理和财政政策等财政学知识,体现了内容的完整性;同时各部分内容又具有内在联系,形成了清晰合理的结构体系。

本书可作为高等院校经济类、管理类专业的专业教材,也可作为自学考试和各种经济类培训的参考教材。

高等院校经济与管理专业教材

财政学

◆ 主 编 孙健夫

副 主 编 杨文杰 谷彦芳

责任编辑 王莹舟

◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市崇文区夕照寺街14号

邮编 100061 电子邮件 315@ptpress.com.cn

网址 <http://www.ptpress.com.cn>

大厂聚鑫印刷有限责任公司印刷

◆ 开本: 787×1092 1/16

印张: 21.5

2011年2月第1版

字数: 530千字

2012年1月河北第3次印刷

ISBN 978-7-115-24825-1

定 价: 38.00元

读者服务热线: (010) 67129879 印装质量热线: (010) 67129223

反盗版热线: (010) 67171154

前 言

财政学课程是经济学课程体系中的重要组成部分，是我国高校经济学类和管理学类学生的必修课程。近年来，财政学的教材可谓百花齐放，既有国内学者出版的一批具不同学术观点的版本，也有国外原版教材或翻译版本进入学生课堂，在培养我国高质量财政学专业大学毕业生方面发挥了十分重要的作用。然而，财政作为市场经济发展中社会再分配的基本手段，随着我国经济改革的不断深化和社会的不断发展，其功能也越显重要，并推动着财政制度和财政政策逐步走向更加成熟的高级阶段。这些变化需要我们从理论上对其进行新的思考和认识，使之成为能够指导财政分配实践的思想源泉。正是本着这样的认识，我们在已有的教学经验和教材建设经验的基础上，编写了这部《财政学》教材。

教材的主线突出了我国社会主义市场经济体制对财政运行模式的要求，将市场与政府、政府财政的关系放在首要位置进行讨论，以公共财政运行模式作为灵魂统领全书的内容。

参与本教材编写的教师，都是河北大学财政学精品课的承担者和财政学国家级教学团队的建设者。多年来，全体教师如何在如何建设好财政学课程方面投入了大量的精力，已经具有较丰富的《财政学》教材编写经验。本教材的出版，力求对教材的内容进行全面的更新，更加准确地反映现有的学术科研成果和我国公共财政建设的实际进展，并在内容、结构、语言等各个要素上，力争体现出教材的先进性和适用性，努力满足同学们对财政学基础知识学习的需求，同时也为教师授课提供一部便于使用的教材。

全书共分为13章。其中，孙健夫教授编写第一章、第十三章，宋凤轩教授编写第十一章、第十二章，杨文杰副教授编写第五章、第十章，于艳芳讲师编写第七章、第八章、第九章；杨勇刚副教授编写第六章，谷彦芳讲师编写第二章、第三章、第四章。铃青莲、康绍娟、李超、曹佩琪、武琼、赵冰洁老师进行了相关资料和数据的查阅与整理工作。

考虑到本教材使用专业的差别，特别提请有关授课教师能够根据不同专业学生的特点和要求，对课程内容做适当的选择，以求提高学生学习的效果。

在教材编写过程中，我们广泛吸收了近年来财政学科部分教材及学术研究成果的内容。在此，谨对有关作者表示真诚的感谢！

编者
2011年1月

目 录

第一章 市场经济下的政府与财政	1
第一节 市场与政府	1
第二节 财政及其在市场经济中的运行模式	12
第三节 财政学的形成与发展	16
第二章 财政职能	22
第一节 财政职能的概念	22
第二节 资源配置职能	23
第三节 收入分配职能	25
第四节 经济稳定与发展职能	27
第三章 财政支出概述	31
第一节 财政支出分类	31
第二节 财政支出规模	37
第三节 财政支出结构	46
第四节 财政支出效益	52
第四章 购买性支出	64
第一节 社会消费性支出	64
第二节 财政投资性支出	77
第三节 政府采购制度	84
第五章 转移性支出	92
第一节 社会保障支出	92
第二节 财政补贴	106
第三节 税式支出	116
第六章 财政收入概述	123
第一节 财政收入原则	123
第二节 财政收入结构	125
第三节 财政收入规模	129
第七章 税收原理	137
第一节 税收概念与税收分类	137
第二节 税收基本术语	141
第三节 税收负担与税负转嫁	144
第四节 税收原则	151

第五节	最适课税理论	156
第六节	税制模式	159
第八章	税收制度	166
第一节	税收制度演变	166
第二节	流转税收制度	174
第三节	所得税收制度	186
第四节	资源税收制度	193
第五节	财产税收制度	200
第六节	行为税收制度	203
第九章	国有资产收益	208
第一节	国有资产概述	208
第二节	国有资产运营与管理	211
第三节	国有资产收益分配	216
第四节	国有企业改革与财政权益	219
第十章	公债	223
第一节	公债的产生与发展	223
第二节	现代公债的功能	228
第三节	公债的负担与限度	229
第四节	公债的发行与偿还	231
第五节	公债的流通	237
第六节	公债风险管理	243
第十一章	政府预算	248
第一节	政府预算概述	248
第二节	政府预算制度改革	251
第三节	政府预算管理体制	264
第四节	分税制改革与完善	270
第五节	政府间转移支付制度	276
第十二章	财政平衡	294
第一节	财政收支矛盾与平衡	294
第二节	财政平衡与社会总供求平衡	299
第三节	财政赤字	303
第十三章	财政政策	310
第一节	财政政策概述	310
第二节	财政政策的影响及效应	318
第三节	财政政策与货币政策的配合	323
第四节	积极财政政策在我国的应用	327
参考文献		336

第一章 市场经济下的政府与财政

本章学习目的和要求

本章以市场经济的运行作为出发点，阐述了市场、政府、财政三者之间的关系，特别是对财政的一般要素与公共财政模式的运行特征进行了系统性分析。通过对本章的学习，要求学生清楚地把握与公共财政相关联的各个基本概念，深入理解公共财政与市场机制失灵及政府经济作用的内在联系，并初步了解我国学术界围绕公共财政热点问题所开展的讨论情况。

第一节 市场与政府

财政学研究政府财政资金收支运动及其所形成的分配关系。在市场经济条件下，政府的活动与市场的活动不可分离，因此，研究财政问题必须从关注市场与政府的关系入手。

一、市场配置资源的有效性

现代经济是以市场为基础运行的社会再生产过程，因而被称为市场经济。参与市场活动的所有生产者和消费者，都以市场为平台，以经济利益为纽带，按照不同的分工和需求，向市场提供着各自所拥有的要素资源，并获取相应的经济利益。

与人类的需求相比，社会的可利用资源具有稀缺性。因此，经济活动的目标是以有限的资源利用为实现社会成员的福利最大化服务。换言之，社会成员必须通过高效率地利用或配置资源，求得自己最大的经济利益。

理论研究表明，如果社会上的每个市场都能满足以下假定条件，就将使市场在充分竞争原则基础上，实现社会经济资源配置的最佳效率。

第一，在市场上有众多的买者和卖者。这意味着每个卖者所能提供的产品数量与每个买者打算购进的产品数量，在市场总量中所占的份额都是微不足道的，以致每一个卖者或买者增减其供给量或需求量都不足以对市场价格的形成产生任何影响。因此，在这些市场上，任何一个卖者或买者都只是价格的接受者，而不是价格的决定者。

第二，人力、物力和财力等各种资源都能够自由地通过市场在不同企业、行业 and 地区间转移，即不存在任何法律的、社会的或资金的障碍，阻止个人和企业进入某一行业。

第三，生产者和消费者对有关的市场信息具有完全的知识，他们不仅掌握今天的信息，而且了解明天、后天发生的情况。

第四，生产者所提供的同种产品是同质的，即同一产品是无差别的。这样，对于消费者来说，他们不会由于自身的消费习惯或偏好而对有着不同品牌、包装、服务等同种产品产生不同的兴趣，从而出现某一厂家的产品由于特别受消费者欢迎而占据较大的市场份额，形成某种垄断的现象。

上述四个假设条件，就是所谓完全竞争市场的条件。在这样的市场上，所有生产者和消费者从自身的利益和理性的行为方式出发，相互联系、相互作用，进而推动社会资源的配置达到最优状态。在这一状态下，整个经济都无法通过资源的重新配置在无损于其他社会成员利益的前提下，使其中一个或几个社会成员变得比以前更好。也就是说，社会资源在现有技术条件下已经没有改善的余地了，这就是经济学上所讲的“帕累托效率”。

关于市场有效性的分析，早在自由竞争的资本主义时期，就已经受到了以亚当·斯密为代表的经济学家们的推崇。他们认为市场经济好像一架精巧无比的机器，所有市场的参与者则如同机器的零部件。在价值规律这只“看不见的手”的牵引下，他们相互之间能够进行精确的自动调整，并保持整部机器的高效运转。只有自由竞争才能带来经济的和谐，而任何企图通过少数人的智慧来达到控制经济运转的努力都无法达到良好的结果。因此，他们反对人为地干预市场活动，主张高度的自由放任。事实上，由于技术革命的巨大成功，技术与经济融合的结果，也的确使得经济增长充满了活力，推动了资本主义经济的迅猛发展。在一定意义上说，好像是市场有效性理论与实践实现了完美的统一。

二、市场失灵

然而，市场有效理论的假设条件在实践中是难以找到的。自由资本主义经济在运行过程中积累了一系列经济内部和外部的矛盾，并以1929年经济大危机的方式最终爆发出来。这场经济危机造成了大批工厂倒闭，大量工人失业，市场极度萧条，大量商品被迫销毁，资本主义经济几乎到了崩溃的边缘。由此可见，所谓市场有效理论只不过是人们的一种美好愿望，完全依靠市场机制来维系庞大的经济机器运转，越来越显示出其内在的脆弱性。经济学家们发现，在一些领域或场合，市场机制本身并不能得到有效发挥，而在另外一些领域或场合，市场机制即使能够充分发挥，也无法达到符合整个社会要求的资源配置结果。这些市场失灵或失效的现象是市场机制固有的自身不可克服的缺陷，它们在任何时候都不能消失，而只会有程度上的差别。

市场失灵主要表现在以下几个方面。

1. 外部效应

外部效应是指某一个体单位从事其经济活动对其他个体单位产生了有利或不利的影 响，但并不因此而承担相应的成本费用支出或从中分享好处。有负效应和正效应之分。例如，在河流上游开办化工企业或造纸企业，企业对生产排出的废物、废水没有采取任何治理措施，而直接排放到河流中。此时，河流下游的企业、居民就无法使用清洁的水源。他们为了使自己的生产和生活不受影响，就需要为获得洁净的水源而投入必要的金钱，或者对河水消除污染，或者另外寻找新的水源。对于化工企业或造纸企业而言，他

们的经济活动就发生了负的外部效应。负的外部效应意味着，制造外部效应的个体单位将部分成本强加于他人。正的外部效应也大量存在。例如，某一家庭在住房的周围建造花园。该花园不仅使主人享受到良好的美景，而且可使邻居感受到幽雅环境对身心健康带来的益处。此外，养蜂人也能从中受益，无须付费就可使自己的蜂蜜产量得到提高。由于花园的主人没有从邻居家和养蜂人处获得相应的报酬，说明他的劳动发生了利益的外溢，即正的外部效应。外部效应可以发生在生产者与生产者之间、生产者与消费者之间，也可以发生在消费者与消费者之间。外部效应的存在，与市场机制下的利益交换原则形成了矛盾。由此就会导致人们只愿意从事具有负外部效应的经济活动，而不愿意提供具有正外部效应的经济活动。

经济学家对外部效应的最早理论研究可以追溯至马歇尔和庇古。庇古在其《福利经济学》一书中根据社会边际成本和私人边际成本的比较来说明这个问题。他指出，当社会边际成本大于私人边际成本时，将产生外部不经济，即负的外部效应，供给就会过多；相反，如果社会边际成本小于私人边际成本，则为外部经济，即正的外部效应，供给就会不足。当存在外部效应时，即使是在完全竞争的市场经济中，价格也不会等于社会边际成本，所以不能达到资源的最优配置。

2. 公共产品

公共产品是指具有公共消费或集体特征的物品与劳务。诸如国防、社会治安、公共设施、公共环境保护等，都是典型的公共产品。市场机制对于公共产品的提供发生失灵或失效的情形，非常类似于经济活动的外部效应。按照市场交换原则，一种产品或服务的提供者应当能够通过市场价格机制，从该产品或服务的受益者那里获得相应的成本补偿。但由于公共产品的受益者不只是一个或少数几个社会成员，而是众多的社会成员，只要出现公共产品，每个社会成员就可以无差别的享用，且社会成员对公共产品的需求并不一致，这就容易产生免费搭车的现象。因此，就难以保证公共产品的提供者能够按照市场机制从受益者那里收回其成本，这会使公共产品提供者的利益受损，从而使市场提供的公共产品数量不足，甚至出现该领域内资源配置的真空。

3. 市场垄断

市场机制有效性的一个重要前提是市场处于完全的竞争状态。这意味着任一经济主体在市场活动中都无法左右价格的形成，他们只能适应市场的价格水平，并以此为依据确定自己的经营目标或消费目标。然而，现实的市场并不具备完全竞争的环境。客观地看，每一种商品都存在差异，它们都是在特定的领域内满足人们的需要。当某一行业的产量达到相对较高的规模时，就会出现规模收益递增和成本递减的趋势，从而就会形成垄断。特别是在诸如城市供水、供电、煤气管道、电话服务等领域，这种垄断的要求比较明显。垄断一经形成，垄断者就可能通过限制产量，抬高价格，使价格高于边际成本，获取额外利润。这种情况表明，市场机制的功能在垄断领域失灵了。

4. 不完全市场

市场机制的有效性要求具有完全的市场，即具有完整、完善的市场体系。只有在这样的市场上，市场主体的经济活动才能在任何领域都获得最优的效率。但在现实的市场

体系中，有些环节并不完全，而是带有明显的残缺特征。这种情形主要发生在以下市场领域。（1）保险市场。保险在通常意义上指商业保险。通过保险市场，保险公司将投保人购买保险的费用集中起来，与自身的经营资本一起，来满足投保人分散生产和生活风险的需求。但是，有些保险虽然具有需求市场，却没有供给市场。典型的例子是失业保险、养老保险和医疗保险等具有社会意义的保险。被保险人可能已经处于生活贫困状态，他们虽然有得到上述保险的要求，但又无力向保险公司支付保费。因此，这些最需要得到生活保障的人，却可能是被市场遗忘的人。（2）资本市场。资本市场的残缺以贷款市场最为典型。银行作为企业，与其他工商企业一样，将利润最大化作为其经营的目标。因此，银行提供贷款，既要求安全最高，又要求回报最好。这种经营准则与市场主体的实际情况是不能完全对应的。那些经济实力强、经营状况好、风险小的企业和个人可以比较容易地得到银行的贷款，而那些经济实力弱、经营遇到困难、风险大的企业和个人却往往受到银行的冷落。这种情况会给弱势群体和企业带来很大的不利影响。如贫困大学生贷款，若完全由银行提供将扰乱银行的业务，而且社会也不能对银行给予谴责和苛求。（3）互补市场。所谓互补市场，是指市场主体之间在经济行为或经济活动中的合作。从市场有效性理论来看，他们之间的相互合作在不受外部干预的条件下，完全是以经济利益为纽带自发形成的。但是，在现实中，市场主体之间的合作只能在比较简单的情况下才容易实现，一旦需要大规模的配合，就将变得相当困难。以城市改造为例。在现代化的城市改造过程中，可能涉及土地的转让，工厂的搬迁，商店、学校、医院等公用设施和居民住房的建设，缺少哪一部分的配合，城市的改造都不会顺利实现。其结果不是使城市的服务功能增强了，而是下降了。

5. 不完全信息

市场机制的有效性需要建立在灵敏而充分的信息来源基础上。生产者需要了解消费者的需求信息，消费者需要知道市场上的产品销售信息，生产者之间也需要相互了解。但从现实看，尽管生产者和消费者都能在一定程度上得到自己所需的信息，却无法得到完全足够的信息。而且，许多信息的获得需要付出必要的成本。受到信息来源缺失的影响，生产者和消费者的行为决策难免会发生错误，从而进一步影响到市场的配置资源的效率。

6. 收入分配不公

分配是经济的运行的重要组成部分。收入的公平分配既是社会稳定和谐发展的需要，也是保证市场经济高效率发展的要求。但是，在市场经济运行中，由于社会、政治、经济体制的限制和影响，由于人们的社会地位和自然禀赋方面存在的差异，同时，也由于人们的生活环境、受教育程度、劳动技能、劳动能力等有所不同，使得利润、工资等收入并不能完全取决于竞争条件下的要素价格。结果，经济效率越高，往往伴随着越不公平的分配。显然，这是市场自身的力量难以改变的。

7. 宏观经济的失衡

市场经济稳定运行的基本条件之一是保持总供给与总需求的平衡。但是，由于市场经济内部各种矛盾的相互交织，总供给与总需求之间总是在不平衡到平衡再到不平衡的

关系中循环发展的。从1929年资本主义经济大危机开始，宏观经济失衡的各种最为明显的表现，即通货膨胀、高失业率以及周期性的经济萧条，一直伴随着经济发展的进程，对各个市场经济国家形成了持续的压力。有些国家，如日本，在近年来甚至经受了长达10年的经济衰退的困扰。一般而言，宏观经济失衡总是意味着社会经济资源配置中的损失和浪费。

三、政府的经济作用

上述市场经济运行中市场机制失灵的问题，是指依靠市场的力量无法解决或解决不好的问题。但是，这些问题的存在，每一个又都直接关系到经济运行的稳定与成效。面对这样的问题，人们只能从市场以外的视野寻求另外的解决问题的途径。正是以此为背景，政府的经济功能或作用受到了重视，并将其与市场机制的力量结合起来，弥补市场机制的缺陷，纠正市场机制的偏差，放大市场机制的能量。

1. 经济运行系统

政府早在市场经济确立以前就存在了，并在客观上一直扮演着推进社会发展的重要角色。但是，在强调依靠市场自发力量发展经济的历史时期，政府的经济作用被压抑在最小的范围内，以至于我们可以将其暂时排除在经济运行系统之外。在没有政府参与的经济系统中，基本决策单位只有两个：家庭（或个人）和企业（或厂商）。其中，家庭单位为了生存或其他方面的需要，必须消费一定数量的产品。这些产品可以是自身拥有的，也可以是他人生产的。当一个家庭需要消费他人生产的产品时，该家庭就成为一个购买者。为了实现购买他人产品的目的，该家庭需要向市场提供自身所拥有的资源，以换取购买产品时所需要支付的费用。经济系统中的另一个决策单位是企业。企业是把资源投入转换为产出的经济单位，通常又称为厂商或生产者。企业都是以取得利润为目的，从事自己的生产经营活动，并通过市场交换，为满足家庭消费的需要服务。由此，家庭单位和企业单位就以市场为媒体，在经济上形成了双方之间的联系（见图1-1）。

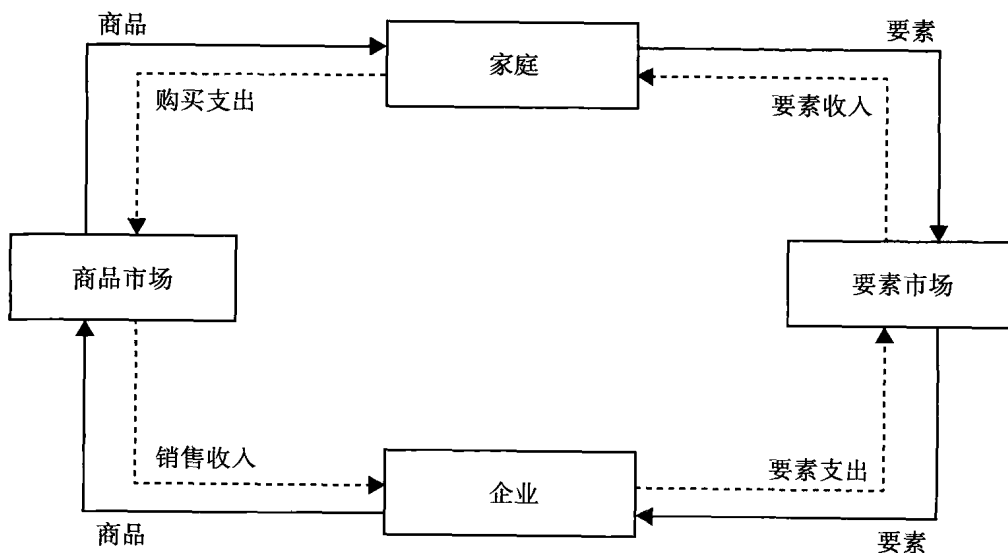


图1-1 两部门经济运行图

如图1-1所示，在商品市场中，家庭和企业之间存在两个方面的联系。一方面，家庭作为消费者，向企业购买商品，付出应该支付的费用；企业则生产并向家庭提供商品，获得商品的销售收入。另一方面，企业利用家庭支付的费用购买各种生产要素，实现生产过程；而家庭则需要向企业出卖他们所拥有的生产要素来获取货币收入。

当人们注意到政府作为一个决策单位，在经济运行中扮演着重要角色时，原来的两元经济系统就扩展成三元经济系统（见图1-2）。

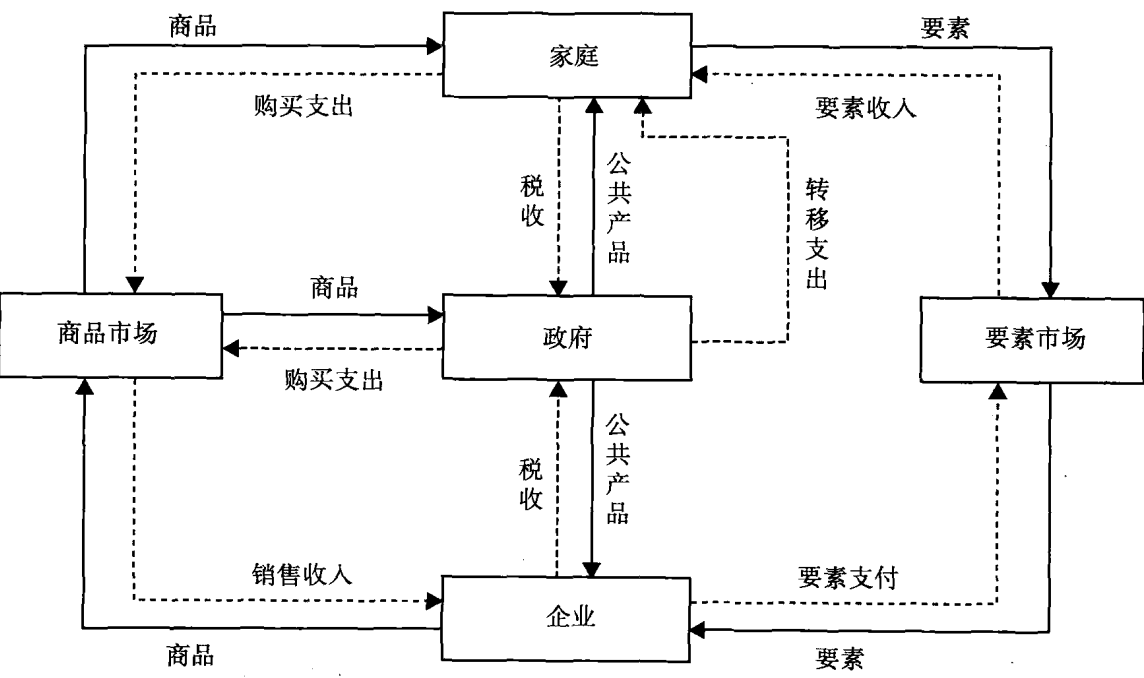


图1-2 三部门运行图

如图1-2所示，政府作为经济运行的一元介入经济生活后，原有的经济运行秩序进行了新的整合。此时，三个决策单位之间的联系是：首先，家庭不仅通过提供生产要素，从企业获得收入费用，而且还从政府的转移性支出中获得了补贴等收入；同时，家庭获得的收入除支付商品的购买费用外，还有一部分必须向政府缴纳税收。其次，企业不仅向家庭，而且向政府提供商品，取得销售收入；同时，它需要向家庭提供要素的购买费用，并向政府纳税。再次，政府一方面以税收等方式从家庭和企业取得收入，另一方面，又通过购买商品，提供公共产品及转移性支出等方式，运用已取得的收入。

2. 政府的经济作用

现代三元决策单位组成的经济运行系统表明，政府存在的意义已经超越了人类对其开始创造时进行的设定。作为社会公共利益的代表，政府所能活动的范围不再仅仅限于国家安全和维护社会秩序，充当“守夜人”的角色。随着所从事的公共事务活动范围的扩展，政府经济方面的作用不断增强，已经成为经济发展不可或缺的一元。

（1）内在地融入并影响现代经济的运行过程。从这一层面来考虑，政府的经济作用有以下两点值得分析。

首先是对资源利用与社会财富增长的影响。如果说社会的经济活动就是对经济资源的利用过程,那么,作为现代经济运行体系的一个组成部分,政府同样参与了资源的利用并生产出相应的产品——政府公共服务。政府对资源的占有量是经济资源总量的一部分,在资源有限的前提下,政府与民间主体对资源的利用就存在着此消彼长的关系。因此,必须审慎地权衡政府对资源的占有率,并对其资源利用过程实施有效监督,以防止对民间主体占有资源份额的挤出、产生低效或无效利用情况的发生。同时,政府所提供的公共服务,是政府部门的工作人员提供的劳动成果,无论在统计上如何核算,它们都在事实上增加了社会财富规模,为增加社会成员的消费,提高社会福利水平,带来了实际的利益。如教育产品的提供不仅有利于提高全社会的精神文明水平,而且直接提高了劳动者的科学技术素养和劳动技能,进而提高了劳动者个人的劳动能力和企业的劳动生产率。再如,交通道路等基础设施的建设,一方面增加了社会固定资产的价值总量,另一方面又带来了居民个人出行的便利和企业运输成本的降低。可见,政府融入经济运行过程之后,原有的资源利用模式和社会财富的创造源泉都有了新的变化。

其次是对市场价格机制的影响。政府对资源的占有过程和向社会提供公共产品的过程,并不是像民间经济主体一样,单纯地按照市场交换原则,通过完全的买卖关系实现的。而是在交换关系和分配关系并存的基础上,来完成整个经济行为的实施过程。其中,政府以税收方式占有货币形式的资源,是一种依托于政治权力形成的分配关系,继而通过市场购买所需要的物质资源和劳动力,则是一种市场交换关系;在提供公共产品的供给环节上,基本上采取的是无偿形式。在这样的经济行为方式下,政府在要素市场上的购买过程,会直接影响到市场价格水平的变化;而征税的过程和提供公共产品的过程虽然看起来与市场价格无关,但实际上由于税收会作用于价格,无偿提供公共产品也会使市场上一部分商品受到替代效应的影响,从而使其价格关系发生变化。

总之,政府进入经济运行系统后,就必须注意政府对市场关系格局的重新塑造所拥有的能力。

(2) 为经济运行提供国家权力干预。政府对经济发展的作用,与民间经济主体有一个显著的区别,就是它并非是一个单纯的经济主体,而是一个握有政治权力的公共利益代言人。从一定意义上来讲,经济活动只是其政治活动的副产品。但是,这样的一种定位,并不能否定政府对于经济发展的重要作用。因为,随着社会经济生活的复杂化程度不断提高,越来越多的经济问题在经济运行系统内部无法得到自行解决。例如,市场秩序的规范化问题。市场经济以经济利益联结各个经济主体之间的关系。但是,这并不意味着为追求自身经济利益而可以损害他人利益,市场经济要求有序运行。为了促进市场秩序的规范化,不同的经济主体可以通过行业或利益团体组成自己的组织,以便既约束内部当事人的经济行为,又制约相关当事人的经济行为。但是,这并不能保证完全消除有碍市场秩序的所有因素。垄断的存在就是这样一个因素。由于垄断者已经具有了以经济实力为基础的不平等地位,因此,在具有支配市场、控制价格的能力之后,往往依靠维持垄断价格而不是依靠提高经济效率来实现自己的利润目标。又由于被垄断的商品市场缺乏弹性,消费者在与生产者的关系中必然处于弱势地位。为此,就需要由政府出面,

对垄断行为进行必要的干预,促进市场竞争。又如,发展对外贸易关系问题。从市场经济内在的要求来看,国际贸易应该像国内贸易一样,完全不受限制地在国与国之间进行。但事实上,在国家利益至上的今天,自由贸易与贸易保护主义总是并存的。要消除国际贸易壁垒,只靠各国的民间经济主体的努力是远远不够的。国际经济一体化的发展进程表明,必须通过国家间的相互合作,在平等互利的基础上达成具有法律权威的国家贸易协议,才能将贸易保护主义控制在最小的范围内。

可见,政府利用国家权力对经济发展提供支持作用,就是通过政府手中的行政手段和法律手段,来保护正常的市场经济环境,处理经济手段所无法解决的问题。

(3) 对经济运行实施宏观调控。如果说依靠国家权力干预经济发展利用的是行政手段和法律手段,那么,宏观调控利用的就是经济手段,如财政政策手段、货币政策手段、投资政策手段等。这些手段体现的主要是国家经济实力,而不是国家权力。政府利用这些手段的途径是通过经济利益的诱导来间接改变微观经济主体的行为,并促使微观经济主体决策与政府宏观决策保持协调的关系。这些手段的运用可以与其他手段结合一道发挥作用,如借助于政府的经济活动,在经济下降时,扩大财政投入,兴建基础设施等公共工程,增加政府在市场上的采购规模;或者在利用行政法规控制自然垄断行业价格水平的同时,政府再拿出一定数量的财政资金对有关企业给予补贴支持等;也可以是单独运用,如扩大社会保障支出以提高低收入者的消费能力,增加对弱势产业的财政补贴以实现产业结构的优化等。比较而言,政府的宏观调控作用效果比国家权力干预效果要温和得多,留给微观经济主体决策的空间更大。

3. 政府失灵

政府在经济运行中能够发挥上述重要作用,弥补市场机制所存在的缺陷,使人们有理由对政府扮演的角色给予足够的重视。但是,我们必须注意到,政府的作用不能随意夸大,因为政府机制也存在失灵的问题。

导致政府失灵的原因很多,主要有以下几个方面。

(1) 内部性。这是指在政府内部存在着利益不同的职能部门,各部门往往更多地是从自身的利益最大化出发,要求得到更大的支配资源的权利,而不顾及其行为引起的社会成本和收益。这就如同企业经济行为会产生外部效应一样,发生负的外部效应时,实际上是从他人的损失中获取自己不正当的利益,并最终降低资源配置的效率。

(2) 垄断性。由于政府的特殊地位,决定了政府在提供公共产品的过程中,不存在任何竞争对手,斯蒂格里茨称之为真正的自然垄断。私人的垄断可以由政府通过一定的行政、法律和经济手段予以干预,从而对其影响资源配置的不利影响进行控制。但政府的垄断却缺乏这样的外部干预,只能在政府内部通过制度加以规范和约束。显然,这种内部制度的控制效果很难尽如人意。

(3) 政治性。政府的运行总是建立在政治权力的基础上,这有可能导致以下后果:一是由于政治权力的滥用,政府机制非但没有弥补市场机制的缺陷,反而会加剧市场秩序的混乱,使政治权力成为经济发展的阻力;二是政府活动和行为缺乏激励机制,对权力的扩张和资源控制的欲望强烈;三是政府的决策失误,容易造成大的经济损失。

综上所述，在现代经济发展过程中，既不能因为市场的缺陷单纯强调政府的功能，也不能因为政府的缺陷单纯强调市场的功能。建立一个搭配协调、功能互补的市场与政府并存的运行机制，才是经济发展的客观要求。

四、公共产品及其提供方式

从以上分析中我们知道，政府与公共产品之间具有密切的联系，可以说，政府的经济作用与其向社会提供公共产品的功能是互相融为一体的。因此，我们有必要就公共产品问题做深入的讨论。

1. 公共产品的特征

公共产品与私人产品是相对而言的。用来满足私人或个体需要的商品和服务称为私人产品，而用来满足社会共同需要的产品和服务称为公共产品。与私人产品相比较，公共产品主要有以下两个基本特征。

(1) 非排他性。排他性是指个人消费被排除在某种物品的消费之外。它与物品的所有权相关。在私人产品的概念下，拥有财产所有权的个人也对产品拥有所有权，只有其本人才拥有享受该产品消费的权利，而不允许受到他人的侵犯。所以，私人产品具有排他性。在公共产品概念下，这种排他性是不存在的。其原因是，一方面，公共产品没有可行的排除他人享用的技术条件，例如，国防、环保等项目，一旦建立或实施，就无法在其可覆盖的领域内排除某些个体的自然享用；另一方面，即使能够解决技术上的难题，但排除的过程所付出的代价高昂，结果会造成排他后收益小于排他前收益的不利影响。

(2) 非竞争性。非竞争性是指消费者的增加不引起生产成本的增加，即多一个消费者引起的社会边际成本为零，或者说，一定量的公共产品按零边际成本为消费者提供利益或服务。例如，公共道路和桥梁的建设，在达到拥挤状态之前，任何人的通过都不会妨碍他人的共同通过。非竞争性特征存在的原因在于公共产品具有不可分割性。即公共产品是向整个社会提供的，具有共同受益和联合消费的特点，其效用不能分割为若干部分，分别归某些个人或厂商享用。

2. 纯公共产品和准公共产品

从公共产品的特征出发，我们观察实际生活中的公共产品存在的形式，它们并不完全同时都具备上述两种特征。其中，一部分比较典型，两种特征同时具备，我们将其称作纯公共产品。政府服务、政府政策、国防建设、公共卫生服务、城市绿化等都是纯公共产品。另一部分则不完全具备这两种特征，它们或者有非排他性而没有非竞争性，或者有非竞争性而没有非排他性，因而使其在性质上就处在纯公共产品和私人产品之间，我们可将其称作混合产品或准公共产品。

准公共产品有以下两种典型的类型。

一是利益外溢的准公共产品。这类公共产品所提供的效用一部分由其所有者享用，或者说，其效用是可以定价的，从而可在技术上实现价格排他，使其具有私人产品的特性。同时，这类产品的另一部分效用可由所有者之外的人享有，即效用具有不可分性，因此，它又是公共产品。如高等教育或其他专门性教育，受到教育的人会因此直接受益，

并为其日后的经济收益奠定基础。但教育无论在什么层次上,都带有社会功能,即教育可以使全社会的文明程度提高,创造更加和谐的社会环境和良好的发展前景。

二是拥挤性的准公共产品。这类公共产品是指那些随着消费者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的效用的公共产品和服务。它们的效用虽为整个社会成员所共有,但在消费上具有一定程度的竞争性。也就是说,当与之有关的消费者人数达到拥挤点之后,若消费者人数再增加,就会影响某些人的费用支出,其边际成本将不再为零。例如,拥挤的公路会发生堵车,耽误行车的时间,增加运输成本;也会带来交通事故的增长和消费者医疗费用的开支,甚至是身体残废和死亡。

值得注意的是,在纯公共产品和准公共产品之间,两者并不存在绝对的界限。一项公共产品是纯粹的还是非纯粹的,要受到很多条件的制约。在很多国家,所有公路的建设和使用都是以纯公共产品的形式发生的。但是,我们也可以看到在一些国家,会将公路区分为免费通行的普通公路和付费使用的高速公路。这里的制约因素可能会来自于财政,也可能来自于交通设施的使用效率,或者来自于一个国家或地区车辆的拥挤程度。一旦制约的条件发生变化,某些作为准公共产品使用的东西,就有可能转变为纯公共产品。

3. 全国性公共产品和地方性公共产品

由于公共产品的受益范围是与一定的受益主体活动范围相联系的,因而,公共产品客观上就出现了不同的外延。一个城市的公共交通固然也可以使得其他暂时的外来人口受益,但不可否认的是本市居民则是每天都会受益的主体。而一项大型水利工程带来的福社会覆盖到它所经过的各个区域,受益人口并不仅仅局限于哪一个特定的狭小区域,跨越行政区域的界限是水利工程效益的必然体现。进一步看,国防、外交、全国的宏观经济稳定等所产生的收益,不仅不会成为哪一个城市、哪一个省份所独享的利益,也不会成为部分城市和部分省份共享的利益。这些公共产品服务于一个国家的全体国民。因此,我们可以看出,公共产品存在着因受益程度不同而存在的与地域范围相联系的差异性。从理论上说,大体可以把公共产品区分为全国性公共产品和地方性公共产品。事实上,在经济全球化和人类生存环境日益紧密的今天,整个世界为了共同的利益,也有了更多的跨越国界的公共产品。最为显著的例子就是当今世界为治理日益恶化的自然环境而采取的一系列控制能源消耗、减少碳排放的重要合作。

地方性公共产品和全功性公共产品的界限并不总是一目了然的。因为在现实生活中,公共产品的受益者并不是简单地与行政区域相联系,发生在某一个区域范围的公共需求并不都属于这一区域内居民所完全独享的利益。一般说来,一些经常性的公共需求,如城市的社会治安、义务教育、基本卫生、基础设施等,对本市居民有更直接的利益影响。在我国,近年来国家正在致力于解决“三农”问题,政府在农业生产、农民养老保险、医疗保障等方面加大了财政支持力度。是把“三农”问题作为局部利益的需要,还是作为全局性的需要,对于不同级别的政府履行自己的责任有着不同的结果。对农业和农村社会发展、农民收入水平提升的支持,地方政府和中央政府需要共同承担相应的责任。

4. 基本公共产品和非基本公共产品

从公共产品对满足社会公共需要的程度上进行分析,可以将其划分为基本公共产品

和非基本公共产品。基本公共产品以满足最低社会公共需求为标准，低于该标准，就会使公共产品无法提供最基本的社会福利。如通常意义上所说的义务教育、基本医疗卫生服务、社会治安、城市公用设施等，都属于此类。非基本公共产品是指超出基本社会需求之外的公共产品，它们具有公共产品的性质，但是由于种种原因，还未进入社会公众所必需的范围，或者尚无能力实际满足的公共产品。比较典型的是教育体系中的中等教育。夹在初等教育和高等教育中间的中等教育，既与塑造未来合格公民的基本素质有关，也进一步靠近职业化的教育过程。正因为如此，有的国家将其纳入非基本公共产品的范围，对受教育者收取一定的费用，即学生需要花钱买教育。在继续上学还是就业的选择中，一些学生可能会因为自己的经济承受能力、就业兴趣以及个人素质等因素的考虑，而选择了放弃进入中等学校学习的机会。在我国，目前实行9年制义务教育，高中教育阶段不在义务教育范围之内。这表明，从国家法律层面来看，小学教育和初中教育属于公民的基本公共产品，高中教育则被排除在外，属于非基本公共产品。

但是，在基本公共产品和非基本公共产品之间，也存在一个具有弹性的变化区间。以环境保护为例，在污染对人的生活影响有限的情况下，人们不会对治理污染提出必要的需求。但是，随着工业化社会的高度发展，人们的生活质量已经严重地受到了各种环境污染的影响。而治理污染不是哪一个私人部门所能实现的，必须通过集体的公共行动予以实施。这样，环境保护就从原来的非基本公共产品走进了基本公共产品的行列。教育的案例同样如此。随着国家经济条件的改善，高中教育从非基本公共产品转换为基本公共产品，是完全可以令人期待的。事实上，许多国家早已经这样做了。

此外，需要注意的是，基本公共产品、非基本公共产品和纯公共产品、准公共产品之间存在着彼此联系又各有不同的交叉关系。最为关键的是不能把基本公共产品等同于纯公共产品，但非基本公共产品却都可以纳入准公共产品的范围。例如，在社会保障体系中，社会救济属于基本公共产品，同时也具有纯公共产品的性质；而社会养老保险虽然属于基本公共产品，但它又同时具有准公共产品的性质。在教育体系中，义务教育都处在基本公共产品的范围之内，也是典型的纯公共产品；而高等教育则兼具非基本公共产品和准公共产品的特性。

5. 公共产品的提供方式

所谓公共产品的提供方式，是指由什么主体以及通过什么机制向社会提供公共产品，换句话说，是指公共产品这种特殊的资源是怎样进行配置的。由于公共产品的性质并非完全相同，因此，公共产品的提供方式也不一样。

首先，纯公共产品由政府提供，准公共产品则要同时借助于政府和市场的力量共同提供。

为什么纯公共产品要由政府提供？这是由政府运行机制和市场运行机制的不同决定的。市场是通过买卖关系提供产品和服务的。在市场上，谁有钱，谁就可以购买商品和享用服务，完全遵从自愿和对等的原则实现交易过程。因此，市场买卖要求利益边界的精确性。由于公共产品具有非排他性和非竞争性的特征，对它的需要或消费是公共的或集合的。如果由市场提供，每个消费者都不会自愿掏钱去购买，而是等待他人去购买，