



经济学核心课系列教材

现代财政学原理

(第五版)

张志超 倪志良 编著

南开大学出版社

经济学核心课系列教材

现代财政学原理

(第五版)

张志超 倪志良 编著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

现代财政学原理 / 张志超, 倪志良编著. —5 版.
—天津: 南开大学出版社, 2015.10
经济学核心课系列教材
ISBN 978-7-310-04935-6

I. ①现… II. ①张… ②倪… 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(2015)第 213482 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 孙克强

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

天津午阳印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2015 年 10 月第 5 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

230×170 毫米 16 开本 29.5 印张 510 千字

定价: 48.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

前 言

财政, 又称公共财政 (Public Finance), 一般是指政府所从事的, 具有公共性质的经济性收支活动。作为社会经济的一个重要组成部分, 财政活动也受一般经济规律支配, 但它又不同于普通的私人经济活动, 具有其特殊性质。那么, 辨别经济活动的公共性质与私人性质, 有一简单标准, 就是看特定的经济交易事件是记录于政府会计账户, 还是记录于其他经济单位的会计账户。也就是说, 凡进入政府会计账户的经济活动都属于公共财政范畴, 凡进入非政府会计账户的经济活动都属于私人财务范畴。

在经济学说史上, 人们普遍认为, 作为一种知识体系, 财政理论的产生早于政治经济学、经济学理论。16 世纪的重商主义者率先建立了最初的政府理财学说, 其理论要素涉及经济、政治、法律以及管理等诸多领域的知识。但是, 现代财政学的发展则呈现如下特点, 即以普通经济学理论、方法论为基础, 结合其他相关学科 (金融学、投资学、政治学、社会学、公共行政管理学等) 的研究成果, 不断丰富自己的理论体系与分析技术。因此, 在此意义上财政学已经成为现代经济学的一个重要分支。^① 在现实社会生活中, 政府对国民经济的干预、管理与调控活动, 要通过特定财政政策的具体实施予以完成, 而财政政策的制定则须以科学的经济理论为指导。发达国家的经验表明, 在 (相对私人经济活动领域而言的) 公共经济领域, 经济理论、财政理论、财政政策、财政实践 (财政活动) 之间有着密切联系, 其中财政理论, 即财政学, 起到了连结经济理论与财政实践的作用。作为一门学问, 财政学主要研究人类社会对市场经济活动实行公共控制与私人控制的比较优势问题; 具体研究对象则涉及公共决策、政府行为、预算管理、政策制定与实现路径、政策工具的作用机理以及理财技术等。广泛深入开展这些研究活动,

^① 关于现代财政理论的沿革和发展方向的讨论, 参见 Jurgen G. Backhaus 与 Richard E. Wagner 合编的《公共财政手册》(Handbook of Public Finance, published by Kluwer Academic Publishers) 第一章“社会、国家与公共财政: 建立分析平台” (Society, State, and Public Finance: Setting the Analytical Stage)。

既有助于政府不断改善其财政政策的有效性，也有助于提高其财政活动的质量。

20 世纪 80 年代初期，我国开始推行经济改革和对外开放政策，此后国内经济发生了天翻地覆的变化：国民经济高速增长，国民福利不断改善，国家实力空前提高。同时，经济发展进程也在客观上表明：日趋完善、和谐的市场条件仅仅是发展的必要条件，而非充分条件；其充分条件在于政府能够长期推行符合市场经济规律要求的宏观经济政策，而在这些政策中，财政政策、货币政策最为重要。因此，我国政府不仅在经济改革中特别关注对国家预算、税收、金融、货币制度的改革和相关政策的调整，而且特别注重培养财政、金融管理人才。当然，无论是为了提高政府未来财政政策的合理性、有效性，还是为了改善政府财政、金融管理干部的素质，都有赖于我国财政科学的研究、教学体制的不断完善与发展，以及教学、科研工作质量的持续提高。对此，我们认为，从改革大学的财政、税收科研与教学入手，按国际标准完善高等学校的财政、税收及相关学科的教学、研究体制，合理化该学科的大学课程体系，改编专业课教材，规范该学科教学方法，具有重要的现实与长远意义。

20 世纪 90 年代末，我们编写了这部名为《现代财政学原理》的教科书，供大学本科学学生、财税干部使用以了解、掌握现代财政学的基础理论。该书第一版于 1999 年 11 月正式发行，随后被南开大学经济学院列入经济学核心系列教材。几年来该书除用作本校与外校经济学科财政学课程教材外，还成为本科生报考财政学专业和税务专业的考研参考书。

在此后的十多年里，为了适应国内外财税实践的变化，及时介绍财政学理论研究的重大成果，以及不断提高专业教学质量，相继三次对本书第一版的教学内容进行了完善，并分别于 2002 年、2006 年、2010 年发行了第二版、第三版、第四版《现代财政学原理》。十多年来，该书被诸多兄弟院校财经专业选作教材或教学参考书，发行量达到数万册。

财政改革历来是国家制度变革的关键所在。十八届三中全会关于全面深化改革的系统部署中，财政被赋予了前所未有的功能定位。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。要改进预算管理制度，完善税收制度，建立事权和支出责任相适应的制度。进入新世纪后，我国的财政收入规模已经由 2000 年的 1.3 万多亿增长到 2014

年的 14 万多亿,公共收支规模今非昔比,国家治理责任日趋重大。在此背景下,教材编写组决定推出《现代财政学原理》第五版。

与前四版相比,第五版教材在现代财税理论与中国财税实践的有机融合方面做了以下几方面的尝试:第一,有关财政收入结构与财政支出结构的章节充分反映了中国的改革实践。从 2007 年开始,我国各地区、各部门开始用新的公共收支分类科目编制预决算,这是建国以来我国财政收支分类体系最为重大的调整,也是我国政府预算管理制度的一次深刻创新。此次改革全面构建了政府收入体系、支出功能分类体系和支出经济分类体系三项主要内容,新的公共收支分类体系有效地克服了原分类体系不能清晰反映公共收支全貌和职能活动情况的弊端,使国际通行做法与国内实际有机结合起来,体现了市场经济条件下建立健全我国公共财政体系的总体要求,这方面的内容集中在本书的第四章和第九章。第二,我国的政治体制、所有制机构、预算体制、税制结构、政府间财政关系与西方发达国家存在着明显差异,并且我国政府在部门预算、国库集中支付、政府采购、税收制度、政府间财政关系等诸多方面一直在进行着艰辛的改革探索。本版教材尽量反映我国的相关改革实践,这方面的内容集中在本书的第八章、第十二章和第十三章。第三,美国经济学家阿特金森和斯蒂格利茨在其《公共经济学》一书中曾经写道:“财政经济分析得出的最有价值的见解之一,乃是实际纳税者不一定是被征税者。确定一种税收或公共项目的真实归宿是公共经济学最困难也是最重要的任务之一。”^①有鉴于此,本书第五版,在“税收理论”方面加强了对“税收归宿”问题的探讨,具体内容详见第七章。此外,考虑到我国政府债务规模的不断扩大和政府债务风险问题的日益凸显,本次修订的教科书特别就“债务收入与政府债务风险”问题,单独设立章节,进行了较为深入的探讨,具体内容详见第九章。

近代著名学者梁启超先生曾经讲过,“财政者,天下之事也”。就是说,国家各项财税经济活动均为事关国计民生之大事。因此,在编写、修订(用于经济学类专业核心课程的)《现代财政学原理》教材的时候,编写者们惶恐之心常伴,唯恐偏旨漏要,唯有本着至诚至敬之心,尽力而为。即便如此,本教科书中肯定还会存在着一些不足之处,甚至错误之处。对此,还恳请各位读者不吝赐教。

^① Anthony B. Atkinson, Joseph E. Stiglitz: 《Lectures on Public Economics》, McGraw-Hill Book Company, New York. 1987.

目 录

第一篇 公共财政及其职能	1
第一章 政府、市场与公共财政	1
第一节 公共需求、公共财政与政府职能	1
第二节 政府与市场的关系	6
第三节 公共财政的本质和基本特征	16
第四节 公共财政的研究方法	20
第二章 公共财政的基本职能	28
第一节 私人产品、公共产品与政府资源再配置职能	29
第二节 公共财政的收入再分配职能	34
第三节 公共财政的经济稳定职能	44
第四节 中国政府履行财政职能的实践效果	49
第二篇 财政支出	67
第三章 公共支出的基本理论	67
第一节 引入公共产品后资源最优配置理论	67
第二节 公共支出的决定与归宿理论	76
第四章 中国现行的财政支出结构	106
第一节 2007 年中国政府收支分类改革	106
第二节 财政支出功能分类	109
第三节 财政支出经济分类	124
第五章 公共投资项目评估	144
第一节 公共投资项目评估概述	144
第二节 项目评估中的成本与收益	147
第三节 成本—收益分析法 (CBA)	153

第三篇 财政收入	169
第六章 税收理论	169
第一节 税收、税制要素和税收分类	170
第二节 税收原则.....	174
第三节 税收的福利损失与超额税负担	182
第四节 税收对国民收入、政府财政收入的影响.....	188
第五节 税收对劳动供给的影响	195
第七章 税收归宿	204
第一节 税收归宿的局部均衡分析	204
第二节 税收归宿的一般均衡分析	214
第三节 税收归宿一般均衡分析的另一表述.....	222
第八章 税收制度	227
第一节 现代国家税制基本情况与变化趋势.....	227
第二节 个人所得税.....	236
第三节 公司所得税.....	251
第四节 货物税.....	257
第九章 中国现行财政收入结构	268
第一节 政府收入分类科目	268
第二节 中国现行政府收入结构	270
第十章 债务收入与政府债务风险	288
第一节 财政赤字与公债收入	288
第二节 公债理论.....	296
第三节 政府债务风险管理	314
第四篇 财政政策与中国财政改革	326
第十一章 财政政策及其效果分析	326
第一节 财政政策的基本性质	327
第二节 财政政策.....	331
第三节 财政政策效果分析	338
第十二章 预算理论与中国政府预算改革	360
第一节 现代政府预算的基本理论与制度框架.....	360
第二节 中国政府预算改革的典型特征	380
第三节 部门预算改革.....	385
第四节 国库管理改革.....	389

第五节 中国政府预算的法治化进程	399
第十三章 政府间财政关系	408
第一节 政府间职责的分工	408
第二节 政府间收入权限的划分	418
第三节 政府间转移支付	429
参考文献	452

第一篇 公共财政及其职能

第一章 政府、市场与公共财政

本章首先基于“公共需求”“公共产品”概念，梗概地介绍现代政府的主要职能。其次，按照历史阶段顺序较为深入地说明政府与市场关系的发展变化情况，并就经济社会如何处理好这种关系进行理论探讨。再次，根据现代国家政府财政活动的实践经验，阐释公共财政的本质和一般特征。最后，简要阐释公共学的主要研究方法。把握上述内容及其重要知识点，将有助于理解本书接下去所要研究的一些重要问题。

第一节 公共需求、公共财政与政府职能

政府（Government）是由被授权制定公共政策与处理国家事务的个人和机构组成的政治组织，其重要作用在于妥善安排、协调国家的内政、外交关系，这些关系往往涉及政治、社会、经济、文化等各个领域。从经济学角度看，搞好这些关系之所以重要，是因为它们集中地体现了社会经济生活中（为实现社会成员集体要求的某种共同目的而产生的）公共需求。^①

本节首先从人类生活的两类经济需求之一的公共需求出发，阐释公共财政概念。其次，结合英国古典经济学家亚当·斯密关于政府基本经济职能的论述，进一步说明公共财政在社会经济中的重要地位。不过，应该注意，尽管政府在提供公共产品和管理社会生活方面能够发挥市场不可替代的作用，但是政府的权力同样应该受到限制。

^① 本书第二章将对公共需求和用于满足这一需求的公共产品进行比较详细的讨论。

一、公共需求与公共财政

人们无论是为了满足自己的私人需求，抑或是为了满足整个社会的公共需求，都面临着同样的经济选择问题，即如何按照“效用最大化”或“成本最小化”原则而不断优化有限资源的配置。但是，满足这两类需求的基本方式则有所不同：为满足私人需求的“私人产品”的生产与消费均可以通过市场过程，经由厂商和消费者自愿交易活动得以实现；而为满足公共需求的“公共产品”的生产与消费则必须通过公共选择过程，并经由政府组织安排供给活动得以实现。这也是人们借以区分“私人需求”（“私人产品”）与“公共需求”（“公共产品”）之一般标准。当然，在物理形态上，“私人产品”一般为可分割性产品或劳务，普遍适用于个人消费，以满足“私人需求”；而“公共产品”一般为不可分割性产品或劳务，通常只能用于集体消费，以满足“公共需求”。^①

可以这样认为，政府的产生，或者它的存在就是为了满足经济社会的各种公共需求。为此，政府就要从事特定形式的经济收支活动，以提供一定数量与质量的公共产品与劳务。这些活动统称为财政或公共财政。于是“公共财政”可以定义为：政府为了满足国民的公共需求，在提供公共产品与劳务的过程中所从事的经济性收入、支出活动。这一定义概括了“公共财政”的基本内容，即协调政府与市场的关系，提供公共产品，控制财政收支，以及制定财政政策。此外，该定义还说明，财政既是一种经济现象，受一般性经济原则的支配，同时又是政府专门从事的经济活动，具有其特殊的性质。

二、现代政府的基本职能

著名英国古典经济学家亚当·斯密较早地对政府职能做了系统而完整的论述。不过，当初亚当·斯密是通过界定君主义务的方式来阐述政府的主要职能。按照他的理解，政府一般要在社会经济生活里发挥三种重要职能，即保障国家安全职能、维持社会经济秩序职能以及提供必要基础设施职能。^②

^① 关于这种问题的详细讨论，可参见厄休拉·K. 希克斯（Ursula K. Hicks）所著《公共财政》一书。（Public Finance, James Nisbet and Company Limited, 1968.）

^② 对此，我国近代国学大师梁启超先生在其《论政府与人民之权限》一书中有类似的表述：然则政府之正鹄何在乎？曰：在公益。公益之道不一，要以能发达于内界而竞争于外界为归。故事有一人之力所不能为者，则政府任之；有一人之举动妨及他人者，则政府弹压之。政府之义务虽千端万绪，要可括以两言：一曰助人民自营力所不逮，二曰防人民自由权之被侵而已。

第一,“君主的义务,首先保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略。……这种义务的实行,势必随着社会文明的进步,而逐渐需要越来越大的费用。”^①这就是政府的对外职能,即保护自己的社会免遭其他独立社会的侵犯。要行使这种职能,政府就必须建立并维持一定数量的军队,就要为此支付一定规模的国防开支。当然,斯密也指出一国的军队不能太大,他认为军队人数不超过全体居民的1%为好,“如此,则可以避免负担太重,危及国家经济”。^②

第二,“君主的第二个义务,为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫,换言之,就是设立一个严正的司法行政机构。”^③这就是政府的对内职能,即保护本国社会内部各成员生命及财产免遭其他社会成员的侵害。在斯密看来,只有在一个没有什么财产的社会里,民政政府才可能没有存在的必要。而在具有大宗财产获得的经济社会里,必须建立某种民政政府,以便通过司法官员的作用不断惩治一切侵害他人财产的非法行为。当然,有人认为打官司的费用可以由当事人负责支付,不一定非要政府负担,但是斯密指出,仅仅由当事人负担的司法费用通常是不稳定的,那么,“以不安定的财源,充当一种应当永远维持的机构费用,似乎不太妥当”。^④

第三,“君主或国家的第三种义务就是建立并维持某些公共机关和公共工程。这类机关和工程,对于一个大社会当然是有很大利益的,但就其性质说,是由个人或少数人办理,那所得利润决不能偿其所费。所以这种事业,不能期望个人或少数人出来创办或维持。”这是政府的基本经济职能,该职能的充分发挥有助于便利社会商业的发展——“一国商业的发达,全赖有良好的道路、桥梁、运河、港湾等公共工程。”^⑤值得注意的是,亚当·斯密将发展公共教育、公共卫生等,也视为政府须承担的重要义务,被纳入政府的该职能。现代国家社会经济发展实践活动说明,斯密主张通过政府活动提供(除公共安全外的)某些重要的公共服务内容,实在具有先见之明。例如,关于发展公共教育之深远的社会价值,即其合理性、经济性与必要性,斯密均给予了极好的阐释。对于发展公共教育的合理性,他说:“……为防止这些人民

① 亚当·斯密:《国富论》(郭大力、王亚南译,下同),北京:商务印书馆,1996年,下卷,第254-270页。

② 同上,下卷,第259页。

③ 同上,下卷,第272页。

④ 同上,下卷,第283页。

⑤ 同上,下卷,第284页。

几乎完全堕落或退化起见，政府就有（对教育）加以若干注意的必要。”这是因为现代工业社会，劳动分工的确立，使得一般人民仅只获得了特定职业所要求的技巧，而同时牺牲了个人的智能、交际能力、尚武品德等等，因此“……在一切改良、文明的社会，政府如不费点力量加以防止，劳动贫民，即大多数人民，就必然会陷入这种状态”。至于发展公共教育的经济性，斯密解释说，“……，无论在何种文明社会，普通人虽不能受到有身份有财产者那样好的教育，但教育中最重要的几部分如阅读、书写及算术，他们却是能够在早年习得的……。因此，国家只要以极少的费用，就几乎能够便利全体人民，鼓励全体人民，强制全体人民使其获得这种最基本的教育。”在谈到发展公共教育的必要性时，他补充道，人民受教育越多，越容易理解政府的行为，越不会受狂热与迷信的蛊惑。“在自由国家中，政府的安全，大大依赖于人民对政府行为所持的友好意见，人民倾向于不轻率地、不任性地判断政府的行为，对政府的确是一件非常重要的事。”所以，“在文明的商业社会，普通人民的教育，恐怕比有身份有财产者的教育，更需要国家的注意。”^①

从斯密关于政府职能的上述论述中，不难看出现代社会中，政府实际上是充当着“有用的公共产品提供者”和“私人经济行为调节者”的角色。当然，要使政府充分发挥好以上两大角色作用，即有效履行它的各种职能，就要把一定的社会权利交给政府，形成政府的事权。不过，要政府行使好事权，就要给它相应的足够的财权，即让政府利用公共财政收支活动科学地支配、配置社会资源的权力。虽然在不同政治体制、经济体制的国家，政府事权、财权的规模，以及制衡方式、程度均有很大差别，但是人们普遍认识到，无论何种国家、何种条件下，政府的权限越大，市场的权限、国民的自由权等就越小；反之，结果亦相反。于是，长期以来，政治学、经济学、财政学研究中，对诸如经济社会应该赋予政府何等权力，如何有效限制政府的权力等问题始终存在着争议。

三、政府权力应该受到限制

历史经验表明，不恰当政府职能（权力）安排往往直接地、间接地导致社会经济运行质量的下降，甚至导致社会经济无法正常运行。这并非危言耸听，各国经济生活中能够反映这种现实的例子不胜枚举。例如，就观察到

^① 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译，下同），北京：商务印书馆，1996年，下卷，第285、339、341、345页。

的现象看,各国经济生活中不同程度上都存在着政府职能“越位”与“缺位”问题,前者造成私人经济活动受到不应有的限制,使微观经济在一定程度上缺乏活力^①;后者或是导致社会经济秩序陷入混乱状态而不可收拾,或是造成“市场游戏规则”形同虚置而无法被严格地贯彻执行。

又如,进一步观察还可以发现,政府及其各部门(行政管理机构)只有通过特定的经济政策、法规、条例等来履行其经济职能。但是,如果不适当的职能安排导致政府作用范围过大,或者如果安排过多的政府部门来行使大体相同的职能,就必然造成各类政策、法规、条例间的矛盾。这不仅会降低政府的工作效率,影响它的信誉,而且还会增加经济生活中的不同社会群体之间的利益冲突。

再如,虽然从理论上讲,政府政策通常会对经济生活产生导向作用、协调作用和控制作用,但是源于政府官员的认识能力限制和贯彻政策的工具限制,许多经济政策的效果具有很大的不确定性。成功的经济政策固然可以推动社会经济的发展,而失败的政策则会产生相反的结果。加之政府通常是以“错了再试”的方式进行有关的政策调整工作^②,也导致公众产生错误预期,使得他们或是在实际有利的经济活动上裹足不前,或是在实际不利的经济活动上投入过多,结果给社会经济活动带来了额外的成本。

此外,特别是在政府规模膨胀、政府官员权力不断扩大的情况下,社会上体现权钱交易的寻租活动必然盛行。寻租本身使有限的经济资源被用于非生产活动,竞争性寻租则进一步导致社会资源的浪费,而长期的寻租活动造成经济体制、政治体制僵化。加之社会限制寻租活动也要支付高额成本,那么寻租与限制寻租最终导致社会资源的空耗,导致经济活动的低效率,影响整体经济发展。

可见,在市场经济环境基本形成,私人经济活动基本纳入有序状态后,

① 政治学中有一重要命题,“政府活动妨碍个人自由”。所谓个人自由有两重含义,一是免于限制的自由,二是活动自由,其关系是个人只有获得了第一种自由,才能有效地行使第二种自由。而第二种自由又是个人在社会生活中可能充分发挥自己潜能的前提条件。

② 对于政府政策调整应该是斟酌多变还是固定不变也存在争论,货币学派的代表米尔顿·弗里德曼认为:“我们需要的不是不断地转动经济之车的方向盘和对不可预期的无规则之路进行调整的高超的货币司机,而是需要一些手段,避免使作为稳定物坐在后座上的货币乘客不时俯过身来猛拉方向盘,使汽车面临翻下公路的危险。”而另一位是美联储前主席威廉·麦克切尼·马丁认为:“联储的工作就是在宴会正在进行时拿走盛满酒的大酒杯。”像马丁这样的一些经济学家把经济看作是内在不稳定的,他们认为经济频繁经历总需求和总供给的冲击,宏观政策应该逆风而上;而像弗里德曼这样的经济学家认为经济天生是稳定的,经济的波动归罪于错误的经济政策,经济决策者应该承认他们的能力有限,只要不伤害经济,他们就应该满足了。

人们也要对政府的权力及其权力结构做出恰当的安排，并使之成为规范政府职能作用范围与作用方式的基础。据此，人们普遍认识到，政府的权力应该受到必要的限制，具体理由可以大致归纳为如下三点：第一，政府权力过大，相应地破坏了个人的“经济自由”。经济自由包括个人自由地决定如何使用他的收入，自由地选择个人的职业，自由地安排和处理个人的财产。当然，这些个人的“自由”与政府代表社会行使必要的“治理”既是一对矛盾的关系，也是一种相辅相成的关系。自古以来，人们一直在努力协调二者之间的关系，于是，不同的国家实际上都处于不同程度的“自治”状态。

第二，政府也是由普通社会成员组成的，政府的权力来自被统治者的认可，一个完美的社会是为人民的“公共意志”（公意）所控制的。^①但不可能保证它们所做出的各种决策总是正确的，因此经济社会没有充分的理由让政府完全替代市场而拥有全部的经济权力。因此，从决策或管理能力上看，政府内部成员并不是万能的，存在失误在所难免。政府作为一个强权组织，其活动影响范围带有明显的普遍性，一旦出错，后果不见得比市场调节好到哪里，甚至会更为严重，“好多所谓的市场失灵，本身是因为政府干预造成的，然后倒过来说的是市场的失败”。^②

第三，从政治学的角度考虑，人类社会任何权力都是危险的，因为如果控制不当，任何权力都有被滥用的可能。特别是在公共财政领域里，政府官员往往可以借助公众给予的权力，为个人或集团牟取私利。对此，英国政治家、经济学家洛克称之为“暴政”。因此，尽管政府存在的目的是为了有效地增进全体国民的利益，但政府中的组成人员总是会在实现公共利益的过程中掺入私人利益或部门利益。这样，政府干预总会受到强势利益集团的影响，在公平和效率方面有所缺失。所以，人类长期政治生活经验说明，唯一公道的政府只能是权力应该受到限制的政府。

第二节 政府与市场的关系

本节继续上一节的讨论，重点在于说明政府与市场的关系。首先按照历

① 正如卢梭所言：公共力量就必须有一个适当的代理人来把它结合在一起，并使它按照公意的指示而活动；他可以充当国家与主权者之间的联系……这就是国家之中所要有政府的理由……其实政府只不过是主权者的执行人。（见卢梭：《社会契约论》（何兆武译），北京：商务印书馆，2005年，第72页。）

② 张维迎：《政府干预是万恶之源》，《南风窗》（广州），2011-05-24。

史发展阶段的顺序,简要介绍有关政府干预经济的理论沿革。在此基础上,阐释经济社会中政府与市场各自的比较优势及其关系性质。最后,说明不断优化政府与市场关系的一般特征。

一、政府干预经济的理论沿革

政府要发挥它的基本职能,就必须介入并干预社会经济生活,对此,几乎所有的经济学家都无疑义。然而,在政府干预社会经济生活的深度、广度、方式、方法等问题上,经济学家之间却存在着长期的争议。不过,从古至今,特别是英国工业革命以来,人们对政府经济职能的认识,对政府如何履行其职能的认识,对政府能否有效履行其职能的认识等等,则表现为一个不断深化的过程。

自古希腊—罗马时期开始,至少欧洲国家政府相继在交通通信、货币发行以及食物供给三个方面实行了不同程度的商业政策,这是国家干预社会经济的最初表现。当时政府的经济干预活动,其主要目的在于保障本国基本经济秩序的稳定,以便利本国的军事行动与外交努力。就当时的经济发展基本状况和发展水平看,可以判定这一时期的国家干预对人们自发的经济活动没有产生明显的阻碍作用,甚至可以认为在某种程度上推动了市场经济的发展。

进入中世纪后,教会的政治影响不断扩大。教会甚至比政府更清楚处理好经济问题是保持世界秩序稳定的基础,于是,教会与政府都从各自利益出发要对世俗经济活动进行控制。基督教神学理论的广泛传播,基督教伦理道德原则逐步在中世纪的意识形态领域占据了统治地位,并成为对人们经济行为的全面的支配力量。基督教教义不仅一般地要求限制世俗活动,而且要求按照自己的伦理道德标准规定人们可以或不可以从事的经济活动^①,最终使社会的经济权力屈从于政治权力。教会(实际上取代政府)对世俗经济生活的广泛干预,严重地压抑了人们从事经济活动的积极性、创造性,进而破坏了社会经济发展的基础。所以,中世纪不仅是人类政治上最黑暗的时期,而且也是经济进步最缓慢的时期。

15世纪到16世纪的宗教改革极大地削弱了教会对世俗社会的统治,使欧洲各国经济得到了恢复与发展。但是,中世纪遗留下来的“经济服从于政

^① 例如,早期基督教教义认为上帝允许的唯一生存方式是要人们以苦行的禁欲主义超越世俗道德,于是当时修道院式的苦行和禁欲成为时尚,并对人们从事那些涉及财富创造、财富取得、财富积累等经济活动持轻蔑、反对态度。至于某些现在看来属于天经地义的经济行为,如放贷取息,在当时则被认为是违背教义并须严格禁止的。

治”的国家干预哲学却成为重新获得政治权利的各国世俗政府推行各自经济政策的理论依据，最终形成重商主义的经济政策体系。在重商主义时期，许多欧洲国家政府推行的经济政策普遍带有“国家利益至上”的色彩，甚至为实现所谓的“国家利益”而不惜牺牲国民个人的经济福利。例如，英国政府判断国民所从事的经济活动之合理性与否的唯一标准，就是看其能否增加“国王口袋里的黄金”，即政府唯一地依据这一标准来鼓励或限制国民的经济行为。尽管与中世纪教会经济政策相比，重商主义经济政策在一定程度上减轻了对国民自发的经济活动的压抑，但是这种政策毕竟隐含着这样的一种理念——国家有权力以任何方式干预社会经济中任何部门的任何经济活动。另外，应该看到，重商主义政策在强化国家干预力量的同时，也往往引发国家间的国际贸易战、世界市场争夺战、原材料基地争夺战，以及殖民地争夺战，最终结果是少数国家成为经济强国，而大多数国家日益陷入贫困和不发展的状态。

少数得益于重商主义国家干预政策而率先发展起来的国家，如英国，其国内工商业组织的经济活动能力不断提高，日益成为足以与国家政治力量相抗衡的经济力量。后来，在主要代表现代工商业经营者利益的古典经济学理论的影响下，这支力量最终迫使政府不得不改变原先的经济干预政策。在古典经济学里，亚当·斯密主张政府应该推行“自由放任”的经济政策，并通过“看不见的手”的经济理论论证了限制政府权力，减少政府干预的社会经济意义。斯密认为，“……寻求自身利益的增长的个人将把资源投向能给他带来最大收益的地方，并且作为一个法则，资源也将给社会带来最大的收益”。^①在这方面，政府并不比常人高明，即政府并不比私人更懂得如何管理企业和日常经济活动。此外，在一定意义上，政府是有组织的、联络起来的、自我服务集团的产物，即掌握政府权力的人往往要利用这种权力来达到自己的目的。有鉴于此，亚当·斯密提出经济社会应该建立一种“廉价政府”或“小政府”的主张，尽量减少对私人经济活动的干预。与此同时，他指出，政府的作用或职能，就是为社会提供公共物品与劳务，具体而言，这些公共物品与劳务集中在国防、司法、国家管理、公共工程等有限的方面。由政府提供公共物品与劳务的基本理由有二：一是私人无力提供这些东西，因其投资太大；二是私人不能保证公共物品供给的稳定性，因其不能像国家那样，可以

^① 转引自 G. J. 施蒂格勒的《经济学家与说教者》一书（上海：上海三联书店，1990 年），第 173 页。