

C A I Z H E N G X U E

湖南人民出版社

C A I Z H E N G X U E

[illegible]

罗宏斌 洪源◎主编

湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学 / 罗宏斌, 洪源主编. —长沙: 湖南人民出版社,
2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5438 - 5604 - 2

I. 财… II. ①罗…②洪… III. 财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 010787 号

学苑规则

E U X G N E H S I A O

主 编 罗宏斌 洪源

财 政 学

主 编: 罗宏斌 洪 源

出 版 人: 李建国

责任编辑: 戴 军 唐 艳

装帧设计: 魏 剑

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 湖南航天长宇印刷有限责任公司

印 次: 2009 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 1 / 16

印 张: 19.75

字 数: 429000

印 数: 1 - 5000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 5604 - 2

定 价: 36.00 元

营销电话: 0731 - 2226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

湖南人民出版社

前 言

青 岛

2003年

本书是2003年出版的高等院校财税系列教材《财政学》的更新版本。作为最新财政理论研究与财政改革实践的结晶,本书内容详实、结构新颖、可读性较强。由于强调符合教学规律的要求,在编写体例上始终以理论创新和有利于教学为宗旨,故本书适用于高等院校师生与政府部门工作人员。

近几年来,我国财政收入步入了持续高速增长期,年增幅均超过20%(其中2007年国家财政收入突破5万亿大关,年增幅高达33%)。财政调控经济的主体地位更加突出,公共财政理念逐步深入人心,公共财政框架基本建立,财政政策运用日益成熟,税收制度改革全面启动,财政支出管理趋于科学合理。由于财政理论研究成果斐然,财政改革实践效果显著,社会各界对财政问题的关注度亦前所未有。特别是税制改革进展顺利、财政支出结构进一步优化、积极性财政政策重新实施。这不仅要求财政学教材必须全面更新,而且也为其更新提供了大量的新素材。

针对近年我国财政理论与实践的重大突破和原版本读者所提的宝贵意见,本书在写作时作了如下几个方面的尝试:

第一,注重财政学体系的科学性。本书以公共经济理论为基础,以财政收支为核心,以财政管理为保证的主线,按照财政的运行过程和各财政范畴之间的逻辑关系,确定了“基本理论——财政支出——财政收入——国家预算和预算管理——财政体制——财政政策”的结构体系。

第二,注重财政学理论的学术性。本书力图广泛吸收国内外财政理论发展的最新成果,将财政学定位于公共经济学的主干部分的框架内,阐述了公共产品、市场失灵、财政的概念和职能效应等基础理论,同时对学术界最新财政研究动态和学术观点作了全面介绍。

第三,注重财政学内容的实践性。本书尽量贴近市场经济与我国现实,对我国财政的收入、支出、预算、体制和政策的运用等具体内容及其改革方向作了全面介绍。在财政支出方面,介绍了财政投融资、社会保障、财政补贴等一系列制度的创新内容。财政收入部分吸纳了非税收入、税收制度和国债制度创新的内容。财政预算管理部分包括了部门预算、国库集中支付、政府采购、政府收支分类改革、分税制预算体制、转移支付制度等方面的内容。财政政策部分包括了财政政策与货币政策配合、我国财政政策实践与回顾等方面的内容。

在本书的编写与修订过程中,借鉴、参阅和吸收了国内财政学权威专著和教材的精华,在此深表谢意。作为一种尝试,本书有别于传统的财政学教材,编者

希望展现给读者的这部教材既十分重视财政学科理论体系的完整性,又非常强调其对财政实践工作的指导意义,并力求能将两者较好地结合。

全部书稿由湖南大学财政税务系主任罗宏斌教授和洪源博士共同完成。由于编者水平有限,书中难免有疏漏与错误,敬请广大读者批评指正,以便再版时改进。

编者
2009年1月

目 录

第一章 财政导论	(1)
第一节 财政概念	(1)
第二节 财政与经济	(12)
第三节 财政学的发展历程	(18)
第四节 财政学的性质和研究方法	(24)
复习思考题	(29)
第二章 财政支出概论	(30)
第一节 财政支出的分类	(30)
第二节 财政支出规模	(35)
第三节 财政支出结构	(42)
第四节 财政支出效益分析	(45)
复习思考题	(50)
第三章 购买性支出	(51)
第一节 购买性支出概述	(51)
第二节 社会消费性支出	(53)
第三节 政府投资性支出	(63)
复习思考题	(76)
第四章 转移性支出	(77)
第一节 转移性支出概述	(77)
第二节 社会保障支出	(79)
第三节 财政补贴	(91)
第四节 税收支出	(98)
复习思考题	(103)
第五章 财政收入概论	(104)
第一节 财政收入的形式与分类	(104)
第二节 财政收入规模	(107)
第三节 财政收入结构	(112)

复习思考题	(115)
第六章 税收原理	(116)
第一节 税收性质与税收原则	(116)
第二节 税制要素与税制结构	(119)
第三节 税负转嫁与归宿	(125)
第四节 税收的经济效应	(127)
复习思考题	(132)
第七章 税收分类与管理	(133)
第一节 流转税类	(133)
第二节 所得税类	(141)
第三节 资源税类	(146)
第四节 财产行为税类	(149)
第五节 税收征收管理	(153)
第六节 国际税收	(160)
复习思考题	(163)
第八章 政府非税收入	(164)
第一节 政府非税收入原理	(164)
第二节 政府非税收入内容	(169)
第三节 政府非税收入管理	(183)
复习思考题	(187)
第九章 国债	(188)
第一节 国债原理	(188)
第二节 国债制度	(200)
第三节 国债市场	(210)
复习思考题	(216)
第十章 国家预算	(217)
第一节 国家预算原理	(217)
第二节 国家预算程序	(223)
第三节 国家预算改革	(233)
复习思考题	(245)
第十一章 国家预算管理体制	(246)
第一节 国家预算管理体制概述	(246)
第二节 分税制基础上的分级预算管理体制	(255)
第三节 财政转移支付制度	(264)

复习思考题·····	(273)
第十二章 财政政策·····	(274)
第一节 财政政策原理·····	(274)
第二节 财政政策演进·····	(282)
第三节 财政政策作用机制和效应·····	(284)
第四节 财政政策与货币政策的配合·····	(289)
第五节 我国财政政策实践与回顾·····	(294)
复习思考题·····	(304)
参考书目·····	(305)

第一章 财政导论

【内容提要】本章对市场经济体制下的财政理论体系进行了全面的介绍。本章首先从分析政府提供的公共产品特性和市场机制失效出发,阐明了政府财政这种公共经济活动的必要性。其次,从分析社会主义公共经济和非公单个经济出发,概括出财政具有的经济职能作用。再次,对财政在社会再生产过程中的分配活动以及财政学说发展的基本脉络,进行了介绍。最后,阐述了财政学的性质和研究对象。通过本章学习,要求掌握社会主义市场经济条件下财政存在的必要性,财政所具有的特性、职能及其分配过程。重点掌握和理解财政的基本概念及其涵义。

第一节 财政概念

一、财政的一般意义

在现实的社会经济生活中,人们的衣、食、住、行以及国家政府的政治经济活动都与财政收支活动密切相关。不论是个人、家庭、企业事业经济单位,还是国家政府机构的活动,都会通过各种渠道和各种不同方式与财政发生联系。现实生活中大量存在的财政现象充分证明了这种联系的存在。例如,个人和经济单位都享受到政府通过财政提供的各种公共服务和公共设施,同时个人和经济单位又都有义务缴纳税收。政府通过征税等方式向社会收取财政收入,同时政府又向社会公众提供公共产品服务。从上可知,政府与个人及企业等其他利益主体一样,也在通过本身的财政收支进行经济活动。

从本质上讲,财政是属于经济范畴的。因此,财政学研究的根本目的,是为了满足人类无止境的需求而提供的可能。人类为满足其物质和精神文化上的需求,主要采取两种形式:一是采取如吃饭、穿衣、睡觉等个人行为去满足本身的需要;二是由于人具有的社会性而产生的和平、秩序、安全等需要的满足。这就需要建立军队、警察、司法机构等,即以国家的力量去满足社会成员的需要。随着社会经济的发展,满足社会成员需求的途径选择也在不断发展变化。例如,以前没有街灯照明,人们晚上外出需自己提灯笼;没有自来水,每个家庭就自己挖井或建蓄水池,而现在则普遍采用了公共照明系统和自来水。这说明社会经济发

展到了一定阶段,许多本来可以由个人行为满足的需求一定会被集体行为所取代。另外,还有许多社会活动必须采用集体行为方式,例如,军队、警察、司法等必须由政府统一掌握实行,而且不允许集体意志之外的个人干预,还有一些公共事业,如教育、公共交通等,当然也可以由非政府的公司、企业、机构、个人经营举办,但必须由政府统一规划管理。否则,总体的社会经济就不能正常运转。总之,随着社会经济的日益发展,政府为满足社会公共需要的职能作用也迅速扩展,同时,政府的支出也会日益膨胀。通常,政府本身是不直接从事生产活动的,政府为实现其经济政治职能所需要的支出必须凭借其拥有的政治权力强制征收一部分社会产品。财政就是在政府参与社会产品分配的过程中形成,并对社会经济各方面发挥其作用的。

二、公共需要与公共产品

现代政府强调财政的“公共性”,强调政府财政活动的基本目标应该是满足社会公共需要和提供公共产品。因此,满足公共需要和提供公共产品是财政学的重要内容和研究对象。

(一) 公共需要

在市场经济体制下,市场是一种配置资源的基本方式,财政也是一种配置方式。市场是通过价格机制来配置资源,而财政是政府的财务行政行为,它要按照政府的政策通过财政收支活动来实现资源的配置。市场与财政两种不同的资源配置方式都是为了满足人类的需要。

如前所述,人类的需要从表面看是多种多样的,但可概括为以下两大类:一类是通过私人个别行为满足的需要;一类是社会公共行为满足的需要。在现代市场经济制度下,一般由市场提供私人个别需要,由政府财政提供公共需要。

公共需要相对私人个别需要而言,它具有以下特征:

第一,公共需要是社会公众在生产经营、日常生活中的共同需要。社会公共需要不是所有个别的个人需要的数字之和,它是相对整个社会而言的概念。即为了维持整个社会的正常政治经济秩序,为了维持社会再生产的正常运行,必须由政府集中组织执行的一种社会职能。

第二,社会公共需要是每一个社会成员可以无差别共同享用的需要。一个社会成员享用的需要,并不排斥其他社会成员享用。

第三,社会成员在享受公共需要时应当是付出代价的一种需要。这种代价是缴税或付费(西方财政理论将税收称为公共产品的价格),但其规则不是等价交换,付出与所得也不是对称的。

第四,满足公共需要的物质手段只能来自社会产品的剩余部分。政府满足公共需要的财政分配对象是社会总产品和国民收入中的剩余产品,也即价值形态中的M部分。

公共需要在任何社会形态下都存在,这是它的共同性,但它又是具体地存在于特定的社会形态之中,所以社会公共需要又是历史的、特殊的。在社会经济发展的不同阶段,除保证国家统治职能的那部分需要在形式上相对稳定以外,社会公共需要的很多内容是不不断发展变动的。例如,在一个传统的农业社会中和在一

个现代的工业社会中，公共需要包含的内容在很多方面是不一样的。

公共需要包括的范围很广，它既包括政府执行其行政职能的需要，也包括政府执行其社会经济管理职能的需要。具体而言，社会公共需要既包括行政、国防、文化教育、卫生防疫、生态环境保护的需要，也包括对公共设施、基础产业、支柱产业和风险产业的投资需要，还包括为调节控制市场经济运行而提供各种管理的需要。

(二) 公共产品

1. 公共产品与私人产品。

公共产品 (public goods) 是和私人产品 (private goods) 相对应的。人类社会需要各式各样的商品和服务，例如，吃的食品，穿的衣服，居住的房屋，人行和车行的道路，文化、教育和卫生保健服务，社会行政管理服务和维持社会秩序，国土、领海、领空的安全等等。从商品和服务需求的主体来看，有的是各社会成员的个人的需要，如吃的食品，穿的衣服，有的则是一种集体的、社会性的共同需要，如国防和社会安定。从商品和服务的供给渠道来看，在市场经济体制下，凡是市场上有的东西，人们都可以到商店去购买，但由于存在市场失灵，有些商品和服务市场不能提供，或不适于由市场提供，则必须由政府系统通过本身的特殊运行机制来提供。因此，人类社会需要的各式各样的商品和服务，根据需求主体和供给渠道的不同，可以分为公共产品和私人产品两大类：由市场供给用来满足个人需要的商品和服务称之为私人产品，由公共部门（国家机关和政府部门）提供用来满足社会公共需要的商品和服务称之为公共产品。

2. 区分或辨识公共产品与私人产品的标准。

区分或辨别公共产品和私人产品通常应用两个基本标准：一是排他性和非排他性；二是竞争性和非竞争性。私人产品具有排他性和竞争性，公共产品具有非排他性和非竞争性。排他性是指个人可以被排除在消费某种产品和服务的利益之外，当消费者为私人产品付钱购买之后，他人就不能享用此种商品和服务所带来的利益，排他性是私人产品的第一个特征。竞争性是指消费者的增加将引起生产成本的增加，每多提供一件或一种私人产品，都要增加生产成本，因而竞争性是私人产品的第二个特征。非排他性则是公共产品的第一个特征，即一些人享用公共产品带来的利益而不能排除其他一些人同时从公共产品中获得利益，例如，每个公民都可以无差别地受益于国防所提供的安全保障，每个适龄儿童都有权利和义务接受政府提供的义务教育，等等。有些公共产品虽然经过技术处理可以具有排他性，但有时排除成本太高，因而经济上不可行。公共产品的非排他性意味着可能形成“免费搭车 (free ride)”现象，即免费享用公共产品的利益。非竞争性是公共产品的第二个特征，即消费者的增加不引起生产成本的增加，或者说，提供公共产品的边际成本为零。

此外，效用的不可分割性，也是公共产品的重要特征。这里的不可分割性是指公共产品是面向整个社会或整个群体提供的，即所提供的公共产品是不能分割成若干部分而分别归个人或集体消费，如安全和国防等。而私人产品的效用则具有可分割性，如私人用的衣服等。

3. 混合产品。

公共产品与私人产品是社会产品中典型的两极。许多公共产品同时具有上述的两种特征,属于纯公共产品,但也有些产品兼备公共产品与私人产品的特征,因而称之为混合产品或准公共产品。其中有些产品具有非竞争性而不具有非排他性。例如,一座桥梁,在不过分拥挤的条件下,多一辆车通行,并不影响其他车辆的正常通行,也就是增加一辆车通行并不增加边际成本,具有非竞争性;但要阻止车辆通行也是可能的,只要设置一个岗亭即可做到,所以又具有排他性。其中有些产品只具有不充分的非竞争性和非排他性,这种特征往往是由外部效应引起的。以一座花园为例,一座花园,即使设置围墙,也不可能排除路人闻到花香并享受净化空气的好处。

4. 公共产品的提供方式。

(1) 纯公共产品的提供。

为什么纯公共产品不能由市场提供而只能由政府提供呢?这是由市场运行机制和政府运行机制的不同决定的。市场是通过买卖提供产品和服务的。在市场上谁有钱谁就可以购买商品或享用服务,即钱多多买、钱少少买、无钱不买,因而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,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,而是等着他人去购买而自己顺便享用它所带来的利益。

政府的运行机制和市场的运行机制是迥然不同的。政府主要是通过无偿征税来提供公共产品。但征税是可以精确计量的,如按率征收或定额征收,而公共产品的享用一般是不可以分割的,无法个性量化。也就是说,每个人的应纳税额与其对公共产品的享用量是不对称的,不能说多纳税就可多享用、少纳税就少享用、不纳税就不享用。尽管财政学界对税收合理负担问题有能力说和利益说,但不可否认的事实是,相对于市场买卖中利益边界的精确性,纳税人的负担与公共产品享用之间的关系缺乏精确的经济依据,带有模糊数学的性质。

由上述分析可知,市场只适用于提供私人产品和服务,对提供公共产品是失效的,而提供公共产品恰恰是政府活动的领域,是政府的首要职责。传统上是政府直接负责公共产品的生产和提供,存在着过度提供公共产品、财政赤字负担过重和无法迅速回应公众多元化需求等诸多问题,使政府承担了对经济活动的规制、干预和生产功能,政府机构越来越庞大,财政支出规模也与日俱增。而现代财政学则关注政府提供公共产品与市场提供私人产品之间的恰当组合及政府提供公共产品所花费的成本和代价,以便合理地确定政府提供公共产品和财政支出的规模。为此,需要加强财政管理,提高财政支出效率,规范公共产品提供的政治决策程序,尽可能减少由此带来的效率损失。

(2) 混合产品的提供方式。

先看具有非竞争性和排他性的第一类混合产品。仍以一座路桥为例,路桥成本可以通过两种方式来弥补:一是由政府税收弥补而免费使用,这是公共提供方式;二是由过桥车辆收费弥补,如同一般商品买卖,谁过桥谁交费购买使用权,这是市场提供方式。政府要考虑的问题是从社会角度比较两种方式何者为优,比较的依据是效益和成本。一般而言,不论采取哪种提供方式,该路桥提供的社会效益和建筑成本是相同的,可比的是无论征税或收费都会产生本身的成本并可能

带来一定的效率损失。其中征税成本是指征管成本和缴纳成本,税收的效率损失是指因征税而带来的社会福利损失,也称税收超额负担。收费要设置管理设施和管理人员,也要花费成本。由于收费会在一定程度上限制过桥的车流量,在不过分拥挤的情况下,对社会产生一部分消费损失,这是收费的效率损失。最终选取哪种提供方式,取决于税收成本和税收效率损失同收费成本和收费效率损失的对比。

再看主要是具有外部效应的第二类混合物品(具有非排他性和不充分的非竞争性)。选取这类混合产品的提供方式应先判断外部效应的大小,当外部效应很大时,可视为纯公共产品而采取公共提供方式。如基础科研成果是一种典型的外部效应产品,而且政府政策是鼓励付诸应用,一般采取公共提供方式。其实多数公共产品都具有较大的外部效应,但为提高公共产品的使用效率并适当减轻政府负担,对多数混合产品采取混合提供方式是一种较佳的选择。如对卫生保健可采取由政府提供一部分和由医疗者付费一部分的混合提供,这种方式既可以保障职工和居民的医疗需要,又可以避免病床过分拥挤和药品的浪费。当采用收费方式时,政府所要关心的是合理制定收费标准,以避免利用垄断地位滥收费或提高收费标准加重居民负担,甚至造成严重的社会问题。

三、市场有效和市场失灵

前面对公共产品的分析,奠定了以政府为主体的公共经济活动的基础。现代市场经济是市场与政府、计划与市场、公共经济活动与个人经济活动的混合,实际上是一种混合经济体制。而财政是一种政府公共经济活动,要研究市场经济条件下的政府财政,应具体从分析市场调节的有效与失灵入手。

(一) 市场有效的涵义

一般认为,市场有两个涵义:一是通常指商品交换的场所;二是指市场机制,即市场各构成要素之间相互影响、相互制约的关系及特定资源配置功能的实现方式。我们这里所称的市场是指市场机制。市场有效是指市场在完全竞争的理想状态下,市场经济在其自身的运行中自发产生的高效率。市场如何产生效率的命题,在20世纪中叶,美国数理经济学家德布罗用严谨的数学方法进行了证明。他证明市场只有在完全竞争的环境下才可能是高效的,而完全竞争只是在一系列的假设条件下才能成立。假设条件:一是在市场上有众多的买者和卖者;二是人力、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;三是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;四是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。

在上述的市场上,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,通过市场竞争与价格引导相互联系、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。即任何重新调整和改变都不可能在不使其他人情况变坏的情况下,而使任何一人的情况变

第一章

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“帕累托效率”准则。

(二) 市场失灵的涵义与表现

1. 市场失灵的涵义。

市场失灵是指市场机制本身存在无法解决或解决不好的缺陷或问题。如果完全依靠市场机制的作用,就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。帕累托效率为实行市场经济的社会描述了一种合理配置资源的最理想状态。但现实中大多数的经济活动都可能是以其他人情况变坏为条件,而使某些人的情况变得更好。

因此,我们可以将帕累托效率的实际涵义解释为:经济活动的任何措施都应使“得者所得大于失者所失”。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这种社会资源配置的帕累托最优状态的。

2. 市场失灵的表现。

(1) 天然垄断导致市场竞争失效。

市场效率是以完全充分的竞争为前提,然而现实的市场并不具备这种条件。在某些行业中具有经营规模报酬递增的特点,即经营规模越大,经济效益越好,如供水、供电、电话电讯服务等都属此列。由于这些行业具有边际成本随经营规模扩大而不断下降的特点,因而少数几家厂商垄断性经营的经济效益将胜过多家竞争的效益,即天然存在市场竞争失效的可能性。为对付天然垄断,政府可进行以下干预:其一,采取公共管制措施,即政府对天然垄断行业规定其价格或收益率;其二,政府可对天然垄断行业直接投资,并从整个社会福利和提高效率的角度规定恰当的价格水准。

(2) 公共产品的提供导致市场价格机制失灵。

由于公共产品的消费具有非竞争性和非排他性,增加一个人消费某种公共产品并不会减少其他人对该产品消费的数量和质量,而要排除某个人对该产品的消费也几乎是不可能的。因此,出于自身利益的考虑,人人都会希望由别人来提供公共产品而由自己免费使用,即产生所谓的“免费搭车”。如果不能收回成本和赚取利润,市场经济中追求利润最大化的生产者是不会提供这类商品的。由于市场本身无力解决公共产品的有效提供问题,而这些公共产品对消费者来说又往往是不可或缺的,因此,政府部门的干预就非常必要了。

(3) 经济利益外溢性导致市场配置资源机制失调。

经济利益外溢性,亦称为经济外部效应,是指个人或企业的社会经济活动影响了他人或其他企业,但却没有为此承担应有的成本费用,或没有获得应有的报酬。例如,一家造纸厂排出的废水污染了一条河流,降低了该河流的经济价值,如果纸厂不需为此付费的话,就等于把本身应承担的治理废水的成本转移给社会,形成亏损社会化。另外,某一项重大的科学技术发明可能给全世界无数厂商带来巨大的经济效益,这些厂商所获利益大大超过其为购买该项专利的付费,至于全社会消费者所获利益与所付费用差距还可能更大,这就是所谓外溢的利益。

如果以上两类经济活动完全在市场中进行,由于成本和收益不是对称的,就会导致具有外溢性的产品由市场提供得过多或过少,就会扭曲市场配置社会资源的机制。

市场机制具有一定程度的纠正外部效用的能力,明确界定并保护产权,使外部成本或收益内部化。但在现实中,要明确所有公共产品的产权边界,成本是高昂的。为解决经济外部效应所产生的利益关系,必须依靠政府采取以下手段:其一,行政法律手段,政府可命令污染环境的工厂停产或限期治理污染;其二,财政手段,可以采取征税、财政补贴,或提供公共产品。

(4) 信息的不完全导致市场运转不完善。

一般认为,消费者和生产者只有在完全掌握现在和未来所有商品及生产要素价格的情况下,才能展开充分的市场竞争。但是,随着市场规模的不断扩大,信息越来越分散、复杂,加工、处理信息的成本也可能会升高到使决策者无法接受的程度,从而不可避免地出现许多非理性的决策。比如,一个生活在大城市的人不可能为买一件衬衫而跑遍所有的商店,这样,他最后的选择就很可能并不是真正价廉物美的一种。

另外,信息从很多方面看也是一种公共产品,增加一个人的信息消费不会减少其他人的信息消费量,而私人市场所提供的信息往往很不足。信息的不充分往往会影响到竞争的充分性,由此也会影响到市场机制的运转效率,因此需要政府来提供信息。

(5) 市场运行机制本身存在着缺陷。

市场机制下,经济行为主体高度分散,从而决策权也高度分散。小的决策者往往只关心自己的眼前利润、局部利益,加上信息失真导致许多非理性的决策,于是不可避免地造成经济失衡、国内经济剧烈波动、物价水平持续上升、国家经济增长停滞或国际收支失衡。市场无法在事前对此进行调节,只能在其发生后才能调节,而且这种调节就是爆发经济危机。这种调节的代价太高昂,不能为社会所接受,所以需要政府运用财政政策和货币政策来进行干预,以保持国民经济稳定持续的发展。

(6) 收入的公平分配无法通过市场来调节。

市场以个人对生产所作的贡献(包括劳动和资本)大小来分配收入。由于各人所拥有的体力、智力、天赋和资本在量上会有很大差别,这就使得按市场规则进行分配会造成贫富差距,而且,这种差距本身就会成为差距进一步扩大的原因。根据市场规则进行分配,会使某些人成为亿万富翁,而另一些人则一无所有,无法谋生。这种收入分配的不公平会影响到一个社会的安定和凝聚力,而且也不符合社会的道德观念。为了使社会分配达到全社会道德伦理公认的可以接受的水平,政府必须对社会分配状态进行调节。

综上所述,市场失灵是市场经济机制运行本身所固有的一种缺陷,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问题。此时,需要市场以外的力量来进行干预和调节,即需要以政府为主体的公共经济或公共财政的介入,用非市场机制方式来解决市场失灵的问题。可见,市场经济条件下为什么需要政府干预、政府如何进行干预等问题,都是以“市场失灵”为切入点来进行界定

和分析的。

四、政府在市场经济中的作用

市场失灵是确定政府在市场经济中作用的理论前提。一般认为,现实存在的市场失灵的问题不能由个别或私人经济来解决,而需要一种集体的或公共的活动,即以非市场价格机制的方式来加以解决。这样,在以企业、个人活动为中心的个别私人经济存在的同时,还需要有一种政府公共部门的经济活动存在。这种政府经济活动的目标、方式、程序都是“非市场”的,它和市场经济活动在不同领域、不同层次上发挥作用。

(一) 政府在市场经济中的作用

在经济学视野中,现代政府是“受社会公众委托,代表公众意志,维护公共利益的公共权力机构”。市场机制不能解决公共经济的问题,这就决定了政府将在下列方面有所作为:

1. 向社会提供公共产品。
向全社会有效率地提供公共安全、公共秩序、公共设施、环境保护等公共产品。这些公共产品因社会边际效益大于社会边际成本,不能通过市场有效供给来满足公共需要。

2. 实现社会资源的最优配置。

采取措施,矫正外部效应,排除私人边际成本和社会边际成本以及私人边际效益和社会边际效益之间的非一致性,使社会资源实现最优效率状态。

3. 调节经济总水平,维持经济稳定发展。

政府以社会和经济可持续发展为出发点,并能够在全社会范围内进行有效的宏观调控,如经济总量控制、重大结构调整、生产力合理布局等,以促进社会经济持续、协调发展。

4. 调整收入分配格局,符合社会公平的要求。

社会成员之间贫富悬殊过大,将会影响市场效率和社会安定。但市场机制固有的缺陷决定了社会公平只能通过非市场经济的手段实现。

5. 维持有效竞争。

政府制定有关政策法令,实施禁止垄断、维持市场有效竞争的措施,以保证竞争性市场在资源配置方面的效率。

总的来说,政府通过财政收支和财政政策实施等公共经济活动,改变社会供给和需求,以此制约市场在公共利益关系和宏观发展目标等方面的不良效应,实现宏观经济效益和微观经济效益的最终结合。

(二) 政府作用于市场经济的手段

1. 采取经济手段间接调控。

针对市场机制本身固有的局限性引起的市场失灵,政府不直接介入市场微观主体的生产经营活动,而是运用经济计划、经济杠杆、经济政策等工具,通过市场传导调节经济运行。其中,经济计划着眼于国民经济与社会发展的总体计划和远景规划,突出宏观性、战略性、政策性,它包括发展目标、发展重点、战略方针及实现发展目标的手段;经济杠杆包括价格、工资、税收、国债等,政府调节

经济杠杆,通过市场参数的传动,引起社会经济利益关系变动,使微观主体做出符合宏观政策目标的反应,将微观经济活动纳入宏观调控管理的轨道;经济政策包括税收政策、公共支出政策、分配政策、投资政策等,政府运用宏观政策工具,调节经济结构和社会分配,建立高效、协调的宏观经济管理体系,实现经济总量平衡和结构优化。

2. 采取法律和行政手段直接规制。

市场运行条件不完善和市场不完全如信息不完全、不正当竞争等也会造成市场失灵,它表现为市场发育程度低和市场功能不健全,会造成市场在运行中发生障碍或遭受破坏。针对这种市场失灵,政府通过制定和实施规范市场经济行为的法律、法规,颁布直接控制和约束市场主体、组织形式、交易行为的行政规章、命令、指示。例如,通过规定产品价格,对产品的准入限制,对产品的品种、数量、质量方面的管制来培育、健全市场体系,清除市场障碍,打破地区封锁、部门垄断,加强市场管理,监督市场运行,维护公平交易、平等竞争的市场秩序,创造市场得以有效运转的良好环境。

(三) 政府机制失效

政府机制同样存在缺陷和干预失灵,具体包括以下几个方面:

1. 政府越位干预损害市场配置效率。

市场失灵为政府的作用确定了活动领域和范围。整个社会资源配置不能完全由市场来完成,但政府和财政活动必须限制在市场无法有效配置资源或配置效率低下的范围内,不能越位干预市场机制能够有效发挥作用的领域。政府越位调控市场的行为会降低市场的独立程度,从而不同程度地影响市场配置效率,导致市场各变量比例失衡。

2. 政府信息不完全造成决策盲目。

政府对复杂多变的微观经济活动缺乏灵敏、自觉、直接的感应机制,不一定能预先全面、准确地了解到所有影响资源配置的因素,从而无法保证决策的科学性、合理性。一旦政府作出脱离实际的决策,可能会造成政治性经济波动。如果造成社会总供给大于社会总需求,将会导致资源浪费、效率低下的严重后果;如果造成社会总供给小于社会总需求,将会引发经济生活和社会生活的震荡。

3. 政府行为软约束降低管理效率。

因为政府权力凌驾于经济之上,其行为缺乏内在动力机制和约束机制,容易出现政府管理规模失控,组织成本庞大而损害管理效率。甚至会出现个别当权者将社会偏好偷换成“执政者偏好”,利用决策或执行决策的权力来谋取特殊集团的利益,使政府经济活动领域成为权力寻租的土壤。

最后,政府行政庞大的管理成本、政府决策自身的时滞性及实际执行效果的扭曲等都会带来额外的效率损失。

市场经济的正常运行,离不开政府的作用,但政府干预并非总是有效的,所以应尽量避免政府行为失效。这可以从以下方面入手:合理界定政府作用的领域和范围,实行机构改革,转变政府职能,建立“统一、高效、廉洁、公正”的政府;健全政府机制,强化政府的管理技术系统,完善信息传递和监控。