

21

高等学校经济学类专业核心课程系列教材

Public Finance

# 财政学

(第二版)

主 编 冯宗容 杨明洪  
副主编 段海英 邓菊秋

四川人民出版社

## 总 序

高等学校经济学类专业核心课程系列教材,是根据教育部确定的面向21世纪经济学类专业核心课程,为适应国内高等学校经济学类专业大学本科教学的需要而编著的。面向21世纪大学本科经济学类专业的核心课程共8门:政治经济学、西方经济学、计量经济学、国际经济学、货币银行学、财政学、会计学、统计学。

当前,伴随人类进入21世纪,中国加快了加入WTO的步伐,中国经济正快速同国际经济接轨,中国高等教育为融入国际社会,改革迫在眉睫。为了同世界高等教育接轨,国内不少高校开始部分试用引进国外著名高校的经济学类大学原版教材,也有不少国内高校开始研究与借鉴国外高校经济学类经典教材来更新和补充国内高校经济学类教材的内容。我们组织面向21世纪经济学类专业核心课程系列教材的编著,也是当前国内高校经济学类专业大学本科核心课程教材改革的重要组成部分。

在高等学校经济学类专业核心课程系列教材的编著中,我们注意力争做到以下几点:

第一,本核心课程系列教材在大学经济学类专业本科教学中的地位与作用。8门核心课程都是国家教育部规定的经济类专业大学本科生的基础必修课程,要求经济学类专业的大学本科生通过这8门课程的学习,达到基本掌握经济学类专业的基础理论与研究方法,为进入高年级阶段的专业学习奠定深厚的理论基础。

第二,从实际出发,密切联系我国国情。编著中始终坚持以邓小平的建设有中国特色的社会主义市场经济理论为指导,以培养能从事中国社会主义市场经济建设的高素质的经济管理人才为目标。

第三,教材内容要面向21世纪高等教育。要求编著中坚持改革、发展的原则,教材内容既要有一定的稳定性,又要有一定的前瞻性,要充分体现21

世纪世界高等教育改革、发展的趋势。

第四,本核心课程系列教材的编著力争博采众长。要在充分借鉴国内外同类优秀教材经验的基础上,全面、系统地展现代国内外著名高校经济类专业本科生必修的经济学基础理论与研究方法,在编著中既要坚持基础必修课程的性质和特点,保证各门教材中基础理论的完整性,同时也强调理论叙述的通俗性与行文的简洁性,以满足国内高校经济类专业大学本科教学的需要。

为了不断提高和保证本套国内高等学校经济学类专业核心课程系列教材的质量水平,我们恳请使用本套系列教材的教师、学生与读者不吝批评斧正,以便再版时修改完善。

李天德

2001年8月18日



## 目 录

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| 1. 导论 .....                 | ( 1 )  |
| 1.1 公共部门的活动范围与方式 .....      | ( 1 )  |
| 1.1.1 社会公共需要 .....          | ( 1 )  |
| 1.1.2 公共产品 .....            | ( 2 )  |
| 1.1.3 公共部门 .....            | ( 4 )  |
| 1.1.4 公共部门的活动范围 .....       | ( 5 )  |
| 1.1.5 公共部门的活动方式 .....       | ( 7 )  |
| 1.2 财政概念及财政学 .....          | ( 8 )  |
| 1.2.1 财政概念辨析 .....          | ( 8 )  |
| 1.2.2 财政学 .....             | ( 9 )  |
| 2. 财政的职能 .....              | ( 11 ) |
| 2.1 财政的职能 .....             | ( 11 ) |
| 2.1.1 财政的资源配置职能 .....       | ( 12 ) |
| 2.1.2 财政的收入分配职能 .....       | ( 14 ) |
| 2.1.3 财政的经济稳定与发展职能 .....    | ( 17 ) |
| 2.1.4 财政职能与公平效率准则 .....     | ( 19 ) |
| 2.2 中央与地方政府的财政关系 .....      | ( 21 ) |
| 2.2.1 设立地方政府的必要性 .....      | ( 22 ) |
| 2.2.2 中央与地方政府的利益关系 .....    | ( 23 ) |
| 2.2.3 中央与地方政府间财政职能的分工 ..... | ( 23 ) |

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| 2.2.4 规范中央与地方政府的财政关系 .....         | ( 26 ) |
| 2.3 政府与国有企业的财政关系 .....             | ( 27 ) |
| 2.3.1 国有企业的角色定位 .....              | ( 27 ) |
| 2.3.2 作为社会管理者的政府与国有企业的财政关系 .....   | ( 29 ) |
| 2.3.3 作为国有资产所有者的政府与国有企业的财政关系 ..... | ( 31 ) |
| 2.3.4 规范政府与国有企业的财政关系 .....         | ( 32 ) |
| 3. 西方财政理论 .....                    | ( 35 ) |
| 3.1 古典财政理论 .....                   | ( 35 ) |
| 3.1.1 概述 .....                     | ( 35 ) |
| 3.1.2 亚当·斯密的财政理论 .....             | ( 36 ) |
| 3.1.3 大卫·李嘉图的财政理论 .....            | ( 38 ) |
| 3.1.4 瓦格纳的财政理论 .....               | ( 39 ) |
| 3.1.5 庇古的财政理论 .....                | ( 40 ) |
| 3.2 当代财政理论的发展 .....                | ( 40 ) |
| 3.2.1 概述 .....                     | ( 40 ) |
| 3.2.2 凯恩斯主义的财政理论 .....             | ( 41 ) |
| 3.2.3 现代新古典经济学的财政税收理论 .....        | ( 42 ) |
| 3.2.4 供给学派的财政税收理论 .....            | ( 44 ) |
| 3.3 公共经济学的兴起 .....                 | ( 45 ) |
| 3.3.1 公共经济学的兴起 .....               | ( 45 ) |
| 3.3.2 本章小结 .....                   | ( 47 ) |
| 4. 财政支出 .....                      | ( 49 ) |
| 4.1 财政支出的概念及其原则 .....              | ( 49 ) |
| 4.1.1 财政支出的概念 .....                | ( 49 ) |
| 4.1.2 财政支出的原则 .....                | ( 50 ) |
| 4.2 财政支出分类 .....                   | ( 51 ) |
| 4.2.1 按支出用途分类 .....                | ( 51 ) |
| 4.2.2 按费用类别分类 .....                | ( 52 ) |
| 4.2.3 按经济性质分类 .....                | ( 53 ) |
| 4.2.4 国际分类法 .....                  | ( 53 ) |
| 4.3 财政支出规模 .....                   | ( 54 ) |
| 4.3.1 财政支出规模及其变动趋势 .....           | ( 54 ) |

|                              |         |
|------------------------------|---------|
| 4.3.2 影响财政支出规模的因素 .....      | ( 58 )  |
| 4.4 财政支出结构 .....             | ( 59 )  |
| 4.4.1 如何衡量财政支出结构是否合理 .....   | ( 59 )  |
| 4.4.2 财政支出结构的变动趋势 .....      | ( 59 )  |
| 4.4.3 财政支出决策的科学性和民主性 .....   | ( 63 )  |
| 4.5 财政支出效益 .....             | ( 66 )  |
| 4.5.1 财政支出效益的概念及重要性 .....    | ( 66 )  |
| 4.5.2 “成本—效益”分析法 .....       | ( 66 )  |
| 4.5.3 最低费用选择法 .....          | ( 71 )  |
| 4.5.4 公共定价法 .....            | ( 72 )  |
| 5. 政府购买性支出 .....             | ( 75 )  |
| 5.1 投资性支出 .....              | ( 75 )  |
| 5.1.1 财政投资的性质 .....          | ( 75 )  |
| 5.1.2 财政投资的形式 .....          | ( 77 )  |
| 5.1.3 财政投资的范围 .....          | ( 79 )  |
| 5.1.4 财政投资的规模 .....          | ( 82 )  |
| 5.1.5 财政投融资 .....            | ( 85 )  |
| 5.2 社会消费性支出 .....            | ( 90 )  |
| 5.2.1 社会消费性支出的性质 .....       | ( 90 )  |
| 5.2.2 行政管理支出 .....           | ( 91 )  |
| 5.2.3 国防支出 .....             | ( 94 )  |
| 5.2.4 文教科学卫生支出 .....         | ( 98 )  |
| 5.3 政府采购 .....               | ( 105 ) |
| 5.3.1 实施政府采购制度的背景 .....      | ( 105 ) |
| 5.3.2 政府采购的程序 .....          | ( 106 ) |
| 5.3.3 政府采购的原则 .....          | ( 108 ) |
| 5.3.4 政府采购制度在我国的实践和评价 .....  | ( 110 ) |
| 5.3.5 政府采购制与保护民族产业 .....     | ( 111 ) |
| 5.4 国库集中收付制度 .....           | ( 112 ) |
| 5.4.1 国库集中收付制度的基本涵义和特点 ..... | ( 112 ) |
| 5.4.2 国库集中收付制度建立的历史背景 .....  | ( 113 ) |
| 5.4.3 国库集中收付制度的运作体系 .....    | ( 114 ) |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 5.4.4 中国国库收付制度的初步建立 .....   | (119) |
| 5.4.5 我国国库集中收付制度的完善 .....   | (122) |
| 6. 政府转移性支出 .....            | (125) |
| 6.1 社会保障支出 .....            | (125) |
| 6.1.1 社会保障支出的涵义 .....       | (125) |
| 6.1.2 社会保障支出的内容 .....       | (126) |
| 6.1.3 社会保障支出与社会保障制度 .....   | (127) |
| 6.1.4 中国社会保障制度的改革与完善 .....  | (130) |
| 6.2 财政补贴 .....              | (133) |
| 6.2.1 财政补贴的界定 .....         | (133) |
| 6.2.2 财政补贴的分类 .....         | (134) |
| 6.2.3 财政补贴的作用 .....         | (135) |
| 6.2.4 中国的财政补贴 .....         | (136) |
| 6.3 捐赠与债务支出 .....           | (139) |
| 6.3.1 捐赠支出 .....            | (139) |
| 6.3.2 债务支出 .....            | (140) |
| 6.4 税式支出 .....              | (141) |
| 6.4.1 税式支出的涵义 .....         | (141) |
| 6.4.2 税式支出的分类 .....         | (141) |
| 6.4.3 税式支出的形式 .....         | (142) |
| 6.4.4 税式支出的预算控制 .....       | (144) |
| 7. 财政收入 .....               | (146) |
| 7.1 财政收入的概念及其分类 .....       | (146) |
| 7.1.1 按财政收入形式的分类 .....      | (147) |
| 7.1.2 按财政收入来源的分类 .....      | (147) |
| 7.2 财政收入的规模 .....           | (148) |
| 7.2.1 财政收入规模的变动趋势 .....     | (148) |
| 7.2.2 影响财政收入规模的因素 .....     | (151) |
| 7.2.3 财政收入的数量界限 .....       | (155) |
| 7.3 财政收入的结构 .....           | (156) |
| 7.3.1 衡量财政收入结构是否合理的标准 ..... | (156) |
| 7.3.2 财政收入的价值构成 .....       | (157) |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 7.3.3 财政收入的所有制构成 .....   | (159) |
| 7.3.4 财政收入的生产部门构成 .....  | (161) |
| 7.3.5 中央和地方财政收入的结构 ..... | (164) |
| 8. 税收收入 .....            | (166) |
| 8.1 税收原理 .....           | (166) |
| 8.1.1 税收概念 .....         | (166) |
| 8.1.2 税收的基本特征 .....      | (168) |
| 8.1.3 税收术语 .....         | (169) |
| 8.1.4 税收分类 .....         | (171) |
| 8.1.5 税收的原则 .....        | (172) |
| 8.1.6 税负的转嫁与归宿 .....     | (176) |
| 8.1.7 税收效应 .....         | (179) |
| 8.2 税收制度 .....           | (183) |
| 8.2.1 税制的构成要素 .....      | (183) |
| 8.2.2 中央税 .....          | (185) |
| 8.2.3 地方税 .....          | (187) |
| 8.2.4 中央与地方共享税 .....     | (189) |
| 8.2.5 中国税制改革 .....       | (198) |
| 8.3 国际税收 .....           | (205) |
| 8.3.1 国际税收的涵义 .....      | (205) |
| 8.3.2 税收管辖权 .....        | (206) |
| 8.3.3 国际重复征税 .....       | (212) |
| 8.3.4 国际税收协定 .....       | (215) |
| 9. 非税收入 .....            | (219) |
| 9.1 非税收入概述 .....         | (219) |
| 9.1.1 非税收入的涵义 .....      | (219) |
| 9.1.2 非税收入的内容 .....      | (221) |
| 9.1.3 非税收入的利弊 .....      | (222) |
| 9.2 国有经济收入 .....         | (225) |
| 9.2.1 国有经济的涵义 .....      | (225) |
| 9.2.2 国有经济的分类 .....      | (227) |
| 9.2.3 国有经济的收入形式 .....    | (228) |



|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 9.3 行政事业性收入 .....               | (230) |
| 9.3.1 行政事业性收入的涵义 .....          | (230) |
| 9.3.2 行政事业性收入的项目 .....          | (230) |
| 9.3.3 行政事业性收入的管理 .....          | (231) |
| 9.3.4 行政事业性收费的改革:“费改税” .....    | (233) |
| 10. 国债 .....                    | (238) |
| 10.1 国家信用 .....                 | (238) |
| 10.1.1 国家信用的概念 .....            | (238) |
| 10.1.2 国家信用的产生和发展 .....         | (239) |
| 10.1.3 国家信用的基本形式 .....          | (240) |
| 10.2 国债的功能、种类与结构 .....          | (241) |
| 10.2.1 国债的功能 .....              | (241) |
| 10.2.2 国债的种类 .....              | (244) |
| 10.2.3 国债的结构 .....              | (246) |
| 10.3 国债负担与国债适度规模 .....          | (253) |
| 10.3.1 国债的负担 .....              | (253) |
| 10.3.2 国债的适度规模 .....            | (254) |
| 10.4 国债市场 .....                 | (259) |
| 10.4.1 国债发行市场 .....             | (260) |
| 10.4.2 国债流通市场 .....             | (263) |
| 10.4.3 新中国成立以来中国国债市场的发展情况 ..... | (265) |
| 10.5 外债 .....                   | (268) |
| 10.5.1 外债的涵义 .....              | (268) |
| 10.5.2 外债的功能 .....              | (269) |
| 10.5.3 外债的种类与结构 .....           | (270) |
| 10.5.4 外债的负担与限度 .....           | (272) |
| 11. 国家预算和决算 .....               | (274) |
| 11.1 国家预算概述 .....               | (274) |
| 11.1.1 国家预算的概念 .....            | (274) |
| 11.1.2 国家预算的功能 .....            | (275) |
| 11.1.3 国家预算的类别 .....            | (276) |
| 11.1.4 预算年度 .....               | (278) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 11.1.5 编制国家预算的原则 .....          | (278) |
| 11.2 国家预算管理 .....               | (279) |
| 11.3 预算管理制度的改革和建设 .....         | (280) |
| 11.3.1 推进依法理财,加强预算管理和监督 .....   | (280) |
| 11.3.2 近期我国预算管理制度改革的主要措施 .....  | (282) |
| 11.3.3 编制部门预算 .....             | (283) |
| 12. 预算管理体制 .....                | (287) |
| 12.1 预算管理体制的概念与类型 .....         | (287) |
| 12.1.1 预算管理体制的概念和实质 .....       | (287) |
| 12.1.2 预算管理体制的类型 .....          | (288) |
| 12.1.3 国家预算管理体制的内容 .....        | (289) |
| 12.2 分税制预算管理体制 .....            | (293) |
| 12.2.1 分税制的内涵与特征 .....          | (293) |
| 12.2.2 中国分税制预算管理体制改革的具体内容 ..... | (294) |
| 12.2.3 政府间转移支付制度 .....          | (297) |
| 12.2.4 进一步完善我国分税制预算管理体制 .....   | (298) |
| 13. 财政平衡 .....                  | (302) |
| 13.1 财政收支的矛盾与平衡 .....           | (302) |
| 13.1.1 财政收支的矛盾 .....            | (302) |
| 13.1.2 财政收支的基本状态 .....          | (303) |
| 13.1.3 财政平衡的计算口径 .....          | (304) |
| 13.1.4 如何理解财政平衡 .....           | (305) |
| 13.1.5 中国财政收支的平衡状态 .....        | (306) |
| 13.2 财政平衡理论的发展 .....            | (308) |
| 13.2.1 财政平衡思想与实践的发展 .....       | (308) |
| 13.2.2 不同的财政平衡理论 .....          | (310) |
| 13.2.3 中国的财政平衡学说 .....          | (313) |
| 13.3 财政赤字理论 .....               | (314) |
| 13.3.1 财政赤字的分类 .....            | (314) |
| 13.3.2 预算结余和赤字的处理 .....         | (315) |
| 13.3.3 财政赤字的经济影响 .....          | (317) |
| 13.3.4 中国财政赤字的成因与治理 .....       | (320) |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 13.3.5 西方经济学家对财政赤字的不同论点 .....     | (322) |
| 13.4 财政平衡与社会总供求平衡 .....           | (323) |
| 13.4.1 社会总供给和社会总需求的涵义 .....       | (323) |
| 13.4.2 财政平衡与总量平衡 .....            | (324) |
| 14. 财政政策 .....                    | (327) |
| 14.1 财政政策概述 .....                 | (327) |
| 14.1.1 财政政策的涵义 .....              | (327) |
| 14.1.2 财政政策的功能 .....              | (328) |
| 14.1.3 财政政策的类型 .....              | (329) |
| 14.1.4 财政乘数 .....                 | (331) |
| 14.2 财政政策的构成要素 .....              | (333) |
| 14.2.1 财政政策的目标 .....              | (333) |
| 14.2.2 财政政策主体 .....               | (335) |
| 14.2.3 财政政策工具 .....               | (336) |
| 14.2.4 财政政策的传导机制 .....            | (337) |
| 14.3 财政政策效应 .....                 | (339) |
| 14.3.1 财政政策效应的评价标准 .....          | (339) |
| 14.3.2 财政政策效应的偏差 .....            | (340) |
| 14.4 财政政策与货币政策的协调配合 .....         | (340) |
| 14.4.1 财政政策与货币政策的内在联系 .....       | (340) |
| 14.4.2 财政政策与货币政策的配合 .....         | (343) |
| 14.4.3 开放经济条件下的财政政策与货币政策的配合 ..... | (348) |
| 主要参考文献 .....                      | (352) |
| 后 记(第一版) .....                    | (354) |
| 后 记(第二版) .....                    | (356) |



# 1. 导 论

## 1.1 公共部门的活动范围与方式

### 1.1.1 社会公共需要

人类的需要尽管五花八门，但从最终需要来看无非有两类需要：一类是私人个别需要，一类是社会公共需要。

私人个别需要，是指通过市场提供私人产品满足的需要，是具有竞争性和排他性的需要。

区别于私人个别需要，社会公共需要是指社会成员在生产、生活和工作中的共同需要。这种需要是每一个社会成员都可以无差别共同享用的需要，是市场不能提供的具有非竞争性和非排他性的需要。

与私人个别需要相比，社会公共需要具有以下特征：

第一，社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要。它不是一般意义上的私人个别需要的数学加总，而是就整个社会而言，为了维

持一定的社会经济生活，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，必须由社会统治集团集中执行和组织的社会职能的需要。

第二，社会成员在满足其社会公共需要时，不排斥其他社会成员，而且在这一过程中不需要付出任何代价，或只支付与满足这些社会公共需要所不对称的少量费用。

第三，满足社会公共需要必须消费一定的社会财富，而这些物质手段只能来自社会产品的剩余部分。任何社会都存在社会公共需要，但在社会产品仅能满足个人的最基本的生产需要的时期，提出满足社会公共需要的命题就荒谬了，因为它缺乏必要的物质条件。

社会公共需要具有历史规定性。有两条线索可以探讨社会公共需要的历史规定性：一是社会生产力发展的线索，二是生产关系变迁的线索。前者是研究在具体的经济发展阶段上，社会产生或可能产生怎样的一些社会公共需要；后者是研究在具体的社会形态下，统治阶级及集团如何以社会公共需要的名义将剩余产品的分配做出有利于本阶级或本集团的安排。

### 1.1.2 公共产品

供给与需要相对应。根据供给主体和供给渠道的不同，满足人类需要的各式各样的产品也可以分为两大类：公共产品和私人产品。公共产品是指由政府为代表的公共部门供给的，用来满足社会公共需要的，具有非竞争性和非排他性的商品和服务；私人产品是指由市场供给的，用来满足个人需要的，具有竞争性和排他性的商品和服务。美国著名经济学家萨缪尔森在分析外部经济效果时，曾明确指出：“公共物品这样一些产品，不论每个人是否愿意购买它们，它们带来的好处不可分开地散布到整个社区里。相比之下，私人物品是这样一些产品，它们能分割开并可分别地提供给不同的个人，也不带给他人外部的收益或成本。公共物品的有效率的供给通常需要政府行为，而私人物品则可以通过市场有效率地加以分配。”<sup>①</sup>

区分公共产品和私人产品通常有两个基本标准：一是排他性与非排他性；二是竞争性与非竞争性。

私人产品具有排他性与竞争性。排他性，是指消费者为享用某种产品或劳

① [美] 萨缪尔森：《经济学》（十四版）（上册），北京经济学院出版社 1996 年版，第 571 页。

务付钱之后,其他人就不能享用此种产品或劳务所带来的利益。竞争性则是指某种产品或劳务的消费者的增加会引起此种产品或劳务生产成本的增加。人们常爱用面包和冰激凌蛋卷做例子说明:面包和冰激凌蛋卷可以分割成若干单位,在人们之间进行分配。如果假设一个班集体的50人每天得到的面包和冰激凌蛋卷的总量是一定的,在这时,当某一些人得到的面包和冰激凌蛋卷的数量要多一些,那么其他人所消费的面包和冰激凌蛋卷的数量就会少一些,而且别人吃过的面包和冰激凌蛋卷无法再重复为另一人所用。如果得到较少面包和冰激凌蛋卷的人们为了增加自己的消费量,会根据自己的偏好和经济状况作相应的成本调整,以达到获取量的增加。

公共产品具有两大特征——非排他性与非竞争性。非排他性是公共产品的第一个特征,即公共产品的消费是集体的、共同消费的,其效用在不同消费者之间不能分割,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益。例如,一个班有50人坐在教室里上自习,教室的灯光明亮,每个人都可以享受到教室的灯光,多一个人或少一个人对已经存在的亮度毫无影响。非竞争性是公共产品的第二个特征。非竞争性是指消费者的增加不引起生产成本的增加,每增加一单位公共产品的供给,不需要增加生产这一单位公共产品所需要的成本,即是说公共产品的边际生产成本为零。公共产品一旦提供出来,任何消费者对它的消费都不影响其他消费者对它的消费,也不会影响整个社会的利益。谈到公共产品,最经典的例子就是国防。人们为了保卫国家不受外来侵略者的入侵,在国防方面投入了大量的资金,提供了潜艇、巡航导弹和坦克等,建立起良好的防备系统。一旦国家有危急,无论你是和平主义者还是好战分子,是老人还是年轻人,是文盲还是饱学之士,你都会像该国所有其他居民一样获得军队所提供的安全保护,也就是说,不论人们事先是否支付,都不能排除任何一个人享有这种国防的好处。而且,当一个人享受国防的好处时,它并没有减少和排斥其他任何一个人的好处。也正因为如此,公共产品还具有非排他性。

公共产品与私人产品是社会产品中的两个极端,许多产品同时具备公共产品与私人产品的特性,我们可以称这类产品为混合产品或准公共产品。另一类是共有资源又称公共财产产品,这类产品具有竞争性而不存在排他性。例如地表水(如四川的都江堰和新疆的坎儿井自流灌溉系统)的利用问题,它们是不排他的,因为几乎不可能对乡民收取灌溉费,大家都可使用,但是它又具有竞争性,尤其在用水者所处的位置是上游还是下游地段时,这种竞争性更为明

显。又如河流里的鱼，当一个人捕到鱼时，留给其他人可捕的鱼就会减少。

在我们了解共有资源的概念时，不能不提古老的共有地悲剧：一个由英国学者休谟提出的古典寓言。在休谟的例子中，许多邻居共同拥有一块草地。这块地是共有财产，每个人都有权在这里放牧，而任何人都无权出售这块地。由于人人都可免费使用该财产的利益，任何人都不可能以任何方式把他的放牧权卖给其他人。由于该产品是免费的，人们就往往会过度使用这块草地，其结果将使该财产的社会总利益降低，而不受管制的个人的自私自利行为将导致整个群体处于不利状态。我们经常听到媒体报道森林乱砍滥伐的状况，那是因为这片森林是公家的（抽象的公家而无具体的私人财产权的划分），每个人为了自己的经济利益而拼命地采伐，采伐的同时不考虑森林维持生长的后续投入。由于成材的树木是相对固定的，而采伐行动却日益增加，森林开始失去自我养护的能力。最后，森林枯萎，水土流失，该地区许多伐木者的生活来源枯竭。这就如同中央电视台的“广而告知”中的画面一样，只剩下了光秃秃的地面上坐着一个拿着斧头的人。这个悲剧告诉我们：当一个人享用共有资源时，他减少了其他人对这种资源的享用，而且常常会过度使用。类似的一些重要的共有资源有清洁的空气和水、石油矿藏、拥挤的道路、公海中的鱼和一些野生动物等等。

### 1.1.3 公共部门

公共部门与私人部门相对应，私人部门提供私人产品，它是通过市场机制来实现的；公共部门提供公共产品，它是通过政府的一系列安排来实现的。

为什么公共产品不能由私人部门提供而只能由公共部门提供？这是由市场运行机制与政府运行机制的差异决定的。市场通过买卖提供产品和服务，而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，社会公众对它的消费是公共的或集合的，如果由私人部门通过市场提供，则每个消费者都不会出钱而等着他人出钱，自己顺便享用它带来的利益，也就是说，利益边界的精确性差，从而出现“搭便车”的现象。在这种情况下，只有通过政府来提供公共产品。政府主要是通过无偿征税来提供公共产品的。显然，征税是可以精确计算的，如按率征收或定额征收，而公共产品的享用一般不可以分割，无法量化，因而每个人的纳税额与他对公共产品的享用量是不对称的，不能说纳多少税就享用多少公共产品。

以上分析说明,市场只适于提供私人产品,对提供公共产品是失效的,它只能由政府来提供。

对于混合产品,既可以采取公共提供方式,也可以采取混合提供方式。对于具有非竞争性又具有排他性的第一类混合产品如桥梁来讲,其成本可以通过两种方式来弥补:一是由政府税收弥补,免费使用,这是公共提供方式;二是由过桥车辆收费弥补,这是市场提供方式。对公共部门(政府)来讲,究竟采取什么方式来提供,依赖于从社会角度出发的成本和效益。如果第一种方式的社会净效益(社会总效益-社会总成本)大,就采取第一种方式;反之,则采取第二种方式。

对于具有外部效应的第二类混合产品来讲,选取的提供方式首先在于判断其外部效应的大小。当外部效应很大时,可视为公共产品,采取公共提供方式;当外部效应不明显时,则采取市场提供方式。不过,多数公共物品都具有较大的外部效应。为提高公共产品的使用效率和适当减轻政府的负担,对多数混合产品采取混合提供方式。如医疗保健,一部分由政府提供,一部分向医疗者收费。

#### 1.1.4 公共部门的活动范围

由于人们对私人产品与公共产品的范围、私人部门与公共部门(政府)的职责的认识是不同的,所以,在经济思想史上不同时期对公共部门的活动范围的认识也是不同的。历史上有三派意见:

##### 1. 理性而现实的自由主义观点

早在三百多年前,英国思想家洛克就将政府的任务定在保护个人自由和财产这一位置上,其他就“大撒把”。经济学之父斯密把政府的职责界定为:维护国内秩序的安定;维护和建立私人难以办到的公共基础设施和工程,并认为以节俭为主的政府是好政府。原美国总统杰斐逊曾说过一句名言:最少管事的政府就是最好的政府。上述观点表明政府职能应该是“守夜人”的功能。人们称这派为古典自由学派。他们的观点的前提是:市场是完善的,竞争是完全的,经济人是理性的。

从19世纪中叶工业革命开始后,市场空间朝着纵深广大的方向发展,市场层次丰富,产品多样,市场机构日益增多,人们需求层次增多,利益集团日益复杂,政府职能出现了一些变化。在这种情况下,古典自由主义简单的政府



职能论为近代自由主义的政府职能论所取代。最早提出该论点的是英国的穆勒先生，他以灯塔为例说明政府职能客观上应顺应时代的要求而有所扩展。以后斯宾塞、西德维克等人都从不同的角度提出自由放任市场中的缺陷需要政府的积极干预。进入20世纪，自由主义派的观点进一步发展，他们分为两派：一派被称为新古典自由主义派，以索罗、哈耶克、洛齐克等为代表。其主要观点是：最好的政府是根本不管的政府，政府管事的最大限度是实现个人自由，只有最弱意义上的政府才体现全部的正义。另一派被称为新自由主义派，以弗里德曼为代表。在这一点上，他与前面的代表有一致的看法：政府主要职责是保护社会的自由，以防备外侵之敌与内部同胞内讧，维护市场秩序的安定等等；同时他还主张绝对的自由放任是不存在的，市场还需要政府决定、调节和强制执行市场运行中的规则，由于有其他技术和类似原因很难由市场自由引导和操作的事情，应该通过政府做这些事。

总之，不论何时代的自由派人士的基本观点都可归纳为：政府的最低职能是守夜人，最高职能为私人不愿干的市场空间的填充人。

## 2. 乐观而理想的干预主义观点

20世纪20年代起，由于19世纪末随着大工业革命发展，市场、商品、机构、利益集团等等的复杂化，让人们没有来得及从农业和手工作坊为主的生产和生活方式中转变过来，世界性的经济大危机便发生了，各主要强国之间在市场、原材料产地、利润空间等方面的摩擦加剧。以庇古为代表的一些西方学者对市场失败进行了认真讨论。他举出的经典例子是：一片如茵的大地上有着良好的禾田，令人向往，但很不幸，火车要在田间经过，使火花飞到稻穗上，造成损害。因为火车的使用者没有给种稻的人予以补偿，所以社会的损耗（包括稻米的损害）是没有全部算在火车成本之内的。在这种情况下，市场是无能为力的。庇古认为政府有责任去干预此种市场失败。20世纪30年代的凯恩斯提出了全面增强国家干预的思想。这个思想影响了世界经济政策主流长达近半个世纪之久。从20世纪70年代到80年代，该派理论日趋完善，政府的活动已深深地卷入到社会生活之中，包揽了人们“从摇篮到墓地”的全部生活过程。

总括起来，该流派的基本观点是：市场经济有时会失灵，为了弥补市场失败方面，政府需要在效率、公平和稳定等方面承担职能，同时还要防止市场可能出现的失败。这派理论将政府视为是一种万能的、仁慈的机构，因而在纠正市场失灵方面会实现一种帕累托佳境。