

高 等 院 校  
经济与管理专业教材

# 财政与税收

(第二版)

宋凤轩 孙健夫 主 编  
杨勇刚 杨文杰 姜杰凡 副主编

 人民邮电出版社  
POSTS & TELECOM PRESS

高等院校经济与管理专业教材

# 财政与税收

(第二版)

宋凤轩 孙健夫 主 编  
杨勇刚 杨文杰 姜杰凡 副主编

人民邮电出版社  
北 京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

财政与税收 / 宋凤轩, 孙健夫主编. —2 版. —北京: 人民邮电出版社, 2007. 11

高等院校经济与管理专业教材

ISBN 978-7-115-16879-5

I. 财… II. ①宋…②孙… III. ①财政—中国—高等学校—教材②税收管理—中国—高等学校—教材 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 148341 号

### 内 容 提 要

本书共分为三篇十八章。第一篇为财政篇,介绍了我国基本的财政制度;第二篇为税收理论篇,介绍了税收的基本理论;第三篇为税收实务篇,介绍了我国现行具体税制的运行状况。深入分析了财政职能、财政收支、财政预算等问题,以及现行税制体制中各个税种的基本要素与操作实务、税收征收管理的基本内容与方法。

本书可作为高等院校财经专业学生教材,也可作为注册会计师、会计专业技术资格考试参考用书以及广大经贸财会从业人员的学习参考书和培训用书。

高等院校经济与管理专业教材

财政与税收 (第二版)

- 
- ◆ 主 编 宋凤轩 孙健夫
  - 副 主 编 杨勇刚 杨文杰 姜杰凡
  - 责任编辑 刘 依
  - ◆ 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 电子函件 315@ptpress.com.cn  
网址 <http://www.ptpress.com.cn>  
三河市海波印务有限公司印刷  
新华书店总店北京发行所经销
  - ◆ 开本: 787×1092 1/16  
印张: 25.25 2007 年 11 月第 2 版  
字数: 460 千字 2007 年 11 月河北第 1 次印刷

ISBN 978-7-115-16879-5/F

定 价: 38.00 元

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

# 前 言

在社会主义市场经济条件下，财政与税收的地位和作用越来越重要。为适应市场经济的发展和加入世界贸易组织后对我国经济运行提出的一系列要求，我国正在进行深刻的财政和税收制度改革。

本书第一版在2003年出版，之后我国财政税收制度进行了许多重大的调整。

一方面，理论界对公共财政的认识越来越深刻，有关公共财政的理论与制度更加完善；财政支出结构不断优化，对财政效益的重视程度不断提高；财政收入规模日益壮大，对财政收入质量的研究不断深化；国债在经济生活中扮演着越来越重要的角色，国债市场发展趋于成熟；国家预算改革成为我国财政改革的领头军，部门预算制度改革、国库制度改革方兴未艾；在财政政策上，已经完成积极财政政策向稳健财政政策的过渡，财政政策的运用更加成熟。

另一方面，我国税收制度做出了重大的结构性改革，对一些同经济社会发展以及经济全球化进展不协调的制度进行了相应调整。个人所得税工资薪金的免征额和企业所得税计税工资标准进行了适时、适度的调整，消费税的税目、税率也有了重大调整，而且在2007年，我国进行了内外资企业所得税的合并，所得税制度在公平税负和适应经济全球化的要求上进行了重大改革；同时，我国的营业税、车船使用税、城镇土地使用税、资源税、证券交易印花税、利息税等具体税收制度也做了不同程度的修改。

因此，对本书初版进行修订，删除其过时的内容，调整教材体系，就具有了现实必要性。当然，随着中国经济市场化的不断完善和经济全球化进程的加快，我国财政税收理论与制度还要在服务国内经济社会发展和顺应经济全球化潮流的条件下不断做出新的改革，这也是本书作者今后关注的重点，我们将及时地进行教材的修订完善。

修订后本教材共包括三篇十八章。第一篇为财政篇，介绍了我国基本的财政制度，包括第一章财政概论、第二章财政支出、第三章财政收入、第四章国债、第五章国家预算、第六章财政政策；第二篇为税收理论篇，介绍了税收的基本理论，包括第七章税收概论、第八章税收原则理论、第九章税收负担理论、第十章税收效应理论、第十一章税收基本制度、第十二章税收制度改革；第三篇为税收实务篇，介绍了我国现行具体税制的运行状况，包括第十三章流转税、第十四章所得税、第十五章土地与资源税、第十六章财产与行为税、第十七章税收征管制度、第十八章税收行政法制。

本书修订由宋凤轩教授、孙健夫教授负责，在全体编者集体讨论后分工编写。具体分工为：宋凤轩负责编写第一章至第五章、第十二章，孙健夫负责编写第六章至第八章，

---

杨勇刚负责编写第九章、第十章，杨文杰负责编写第十一章、第十五章，谷彦芳负责编写第十三章，于艳芳负责编写第十四章，武琼负责编写第十六章，姜杰凡负责编写第十七章、第十八章。

由于修订工作时间紧迫，对于某些有待进一步考证的数据和需要推敲的文字仍然存在遗憾之处，敬请广大师生提出宝贵意见和建议。

宋凤轩

2007年8月

# 目 录

## 第一篇 财政篇

<b>第一章 财政概论</b> .....	3
第一节 财政概念 .....	3
第二节 财政职能 .....	11
第三节 公共财政 .....	14
<b>第二章 财政支出</b> .....	22
第一节 财政支出分类 .....	22
第二节 财政支出结构 .....	27
第三节 财政支出规模 .....	32
第四节 财政支出绩效评价 .....	37
<b>第三章 财政收入</b> .....	43
第一节 财政收入结构 .....	43
第二节 财政收入规模 .....	47
第三节 财政收入质量 .....	52
<b>第四章 国债</b> .....	55
第一节 国债概述 .....	55
第二节 国债的发行与偿还 .....	62
第三节 国债的流通 .....	68
<b>第五章 国家预算</b> .....	72
第一节 国家预算的含义与原则 .....	72

第二节 国家预算管理 .....	75
第三节 预算外资金 .....	83
第四节 国家预算管理体制 .....	88

## 第六章 财政政策 .....

第一节 财政政策概述 .....	97
第二节 财政政策的影响及效应分析 .....	104
第三节 财政政策与货币政策的配合 .....	109
第四节 近年来我国宏观经济运行中财政政策的运用 .....	112

## 第二篇 税收理论篇

### 第七章 税收概论 .....

第一节 税收的概念和特征 .....	117
第二节 税收的产生与发展 .....	121
第三节 税收职能 .....	130

### 第八章 税收原则理论 .....

第一节 税收原则理论的发展 .....	135
第二节 现代税收原则的内涵 .....	140
第三节 最适课税理论 .....	145

### 第九章 税收负担理论 .....

第一节 税收负担的衡量与确定 .....	150
第二节 税负转嫁理论与转嫁方式 .....	155
第三节 税负转嫁条件与制约因素 .....	159

### 第十章 税收效应理论 .....

第一节 税收效应概述 .....	163
第二节 税收的微观效应 .....	165
第三节 税收的宏观效应 .....	172

### 第十一章 税收基本制度 .....

第一节 税制要素 .....	178
----------------	-----



第二节	税收分类 .....	182
第三节	税制结构 .....	184
<b>第十二章</b>	<b>税收制度改革 .....</b>	<b>192</b>
第一节	1994 年前我国税制的建立与发展 .....	192
第二节	1994 年我国税制的改革及后期调整 .....	200
第三节	当前世界税制改革的趋势及原因 .....	212

### 第三篇 税收实务篇

<b>第十三章</b>	<b>流转税 .....</b>	<b>219</b>
第一节	增值税 .....	219
第二节	消费税 .....	237
第三节	营业税 .....	252
第四节	关税 .....	262
<b>第十四章</b>	<b>所得税 .....</b>	<b>272</b>
第一节	企业所得税 .....	272
第二节	外商投资企业和外国企业所得税 .....	288
第三节	个人所得税 .....	299
<b>第十五章</b>	<b>土地与资源税 .....</b>	<b>318</b>
第一节	耕地占用税 .....	318
第二节	城镇土地使用税 .....	320
第三节	土地增值税 .....	323
第四节	资源税 .....	328
<b>第十六章</b>	<b>财产与行为税 .....</b>	<b>334</b>
第一节	房产税 .....	334
第二节	契税 .....	337
第三节	车船税 .....	339
第四节	车辆购置税 .....	343
第五节	印花税 .....	344
第六节	城市维护建设税 .....	351



---


 

<b>第十七章 税收征管制度</b> .....	354
第一节 税务管理 .....	354
第二节 税款征收 .....	361
第三节 税务检查 .....	366
第四节 税务代理 .....	367
第五节 违反税收征收管理的法律责任 .....	370
第六节 危害税收征管罪 .....	374
<b>第十八章 税务行政法制</b> .....	379
第一节 税务行政处罚 .....	379
第二节 税务行政复议 .....	384
第三节 税务行政诉讼 .....	388
第四节 税务行政赔偿 .....	391




第一篇 财政篇





# 第一章

## 财政概论



**学习目标：**通过本章的学习，了解公共产品与公共需要的基本特征以及市场失灵的主要表现，掌握公共财政的发展与特征，重点理解财政的职能和公共财政建设对财政改革的意义。

### 第一节 财政概念

#### 一、公共产品

##### (一) 基本特征

人类社会的生存和发展需要各种各样的产品，其中既包括有形的产品，如食物、服饰等，又包括无形的产品，如服务。人类社会的全部产品又可以划分为两类：一类是私人产品（Private Goods）；另一类是公共产品（Public Goods）。这里所说的公共产品并不一定是公共部门或政府直接生产、提供的产品。与私人产品相比，公共产品具有两个基本特征，即非排他性和非竞争性。

##### 1. 非排他性

所谓非排他性，是指无法阻止其他人对某项产品的消费或使用，或者说要阻止其他人对于某项产品的消费或使用所消耗的成本无限大。任何消费者都可以消费公共产品，这种公共产品的典型例子就是国防。只要国家建立了国防体系，那么这个体系覆盖下的

任何一个人，不管他是否为国防交纳应付的各种费用，也不管他是否为国家服兵役或做其他应该做的工作，甚至不管他是否是一个被关在监狱里的囚犯，他都享受到了该体系所带来的保障。任何个人或机构，都无法阻止他享受这个好处。假如其他人不需付费就可以对某件产品进行消费，那么这种产品的消费就具有非排他性。

与公共产品形成鲜明对照的是，对于私人产品，其所有者可以轻易排除其他人对该产品的使用和享受，从而该产品的使用具有排他性。例如，一个人买了一块面包即成为其所有者，这就排除了其他人使用和享受这块面包的可能性。

公共产品的非排他性主要是由两个方面的原因决定的：第一，也是人们讨论最多的，就是技术上的不可行，即无法排除他人使用或享受该产品。以公海中的灯塔为例，灯塔的所有者不能禁止船只经过灯塔所在的水域，当船只开过的时候又无法阻止其使用灯塔（看到灯光）。第二，某些公共产品虽然在技术上可以排他，但是排他的成本很高，以至于经济上不可行。仍然以灯塔为例，灯塔所有者可以在灯塔附近建立一个雷达网，并派人监测、守候，一经发现有人船只开过，就与之谈判、收费，拿不到满意的使用费就不开灯。这样做固然可以“排他”，但是费用太大，通常情况下人们都不会这样做。

## 2. 非竞争性

所谓非竞争性，是指某一个人消费或使用某些产品并不对其他人同时消费或使用这种产品构成任何影响，也就是说，增加一个人或一些人对某些产品的消费或使用并不引起该种产品生产成本的增加。例如，电影院里正在放映一部影片，而观众却稀稀拉拉、寥寥无几。由于电影院里还有很多空座位，因此增加几位新观众丝毫不会妨碍原来的观众看电影，在这种情况下，放映电影这种服务就是非竞争的。再如，无线电视台传送信号同时供一个地区所有观众观看节目，而多一个人打开电视机也不会给电视台带来任何增加成本。

相比之下，私人产品一般具有强烈的竞争性，即增加一个人消费就要相应增加私人产品的数量，而要提供更多的私人产品就会带来正的边际成本。

公共产品在消费上的非竞争性主要是由于：第一，公共产品在消费上具有不可分割的性质；第二，由于公共产品具有消费上的不可分割性，因而在其产生拥挤之前，增加一个人的消费不会引起生产成本的增加。

## （二）准公共产品

以上所分析的公共产品和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非排他性和非竞争性两个基本特征，属于纯公共产品。但是也有许多产品介于公共产品与私人产品的两极之间，这些产品并不具有纯粹的公共产品和私人产品性质，但在一定程度又或多或少地兼备这两种产品的特征，称之为准公共产品或混合产品。

准公共产品大致可以分为三类：有些准公共产品具有非排他性，但不具有非竞争性。例如公共湖泊，只要湖泊是社会成员共有的，就不能排除其他捕鱼者在湖中捕鱼，但捕鱼者的不断增加必然会减少湖中可供捕捞的鱼的数量，这无疑会增加每一个捕鱼者的成本。另一些准公共产品具有非竞争性，但不具有非排他性。例如一座桥梁，在并不拥挤

的时候，增加一辆车通行并不会影响到其他车辆的正常行驶，即具有非竞争性，但却可以通过设置收费关卡排除任何不交费的车辆通行，即具有排他性。还有一些准公共产品在一定程度上具有非排他性或非竞争性，但超过了一定的限度后，非排他性或非竞争性就不再存在。例如电视机，在人数有限的情况下，增加一个人观看并不会影响其他人对电视节目的享受；但当人数超过了一定限度后，互相之间肯定会形成干扰而妨碍彼此的享受，甚至有很多人无法再看到电视节目。在现实中，纯公共产品较少，而准公共产品则较多。本章后面所指的公共产品不仅包括纯公共产品，还包括具有非排他性或非竞争性的准公共产品，我们将其统称为公共产品。

## 二、市场失灵

从西方经济学的观点来看，在完全竞争市场条件下，市场这只“看不见的手”能够有效地发挥作用，使现有的社会资源得到充分、合理的利用，达到资源配置的帕累托最优状态。但实际上，在一些领域中，由于缺乏使市场达到完全竞争的必要条件，市场机制本身无法得到有效的发挥，从而无法引导资源配置达到最优状态；在其他一些领域，市场机制即使得到有效的发挥，其资源配置的结果也不能符合整个社会的要求。这些问题就是市场经济自身所不能克服的固有缺陷和弊病，统称为“市场失灵”。政府通过自身的财政收支活动，对“市场失灵”问题予以矫正和克服，以促进社会经济的正常运转。

### （一）市场垄断

只有在完全自由竞争的条件下，市场这只“看不见的手”才能充分发挥作用，市场效率才能实现。然而，现实的市场并不充分具备这些条件。随着市场规模的扩大、技术的进步以及企业为获得内部规模经济与外部规模经济而不断进行横向与纵向的合并，企业的规模日益扩大。市场垄断正是企业规模不断扩大的必然结果。在垄断的条件下，市场价格不是按照价格等于边际成本原则来确定的，垄断者可能通过限制产量以获得较高的价格。因此，帕累托最优条件遭到破坏，不可能实现资源配置效率。

在这种情况下，政府可采用许多政策措施加以干预。最常见的措施有两项：第一，政府可以通过规定价格或收益率来管制垄断；第二，政府在易形成垄断的部门通过建立公共企业，并从福利或效率角度而不是从盈利角度出发规定价格。

### （二）公共产品

我们在前面已经介绍了公共产品的概念。按照市场交换的原则，某种产品的供应者应该能够通过市场定价机制，从该产品的受益者那里获得相应的成本补偿。公共产品满足的是社会公共需要，其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，因此必然要求全体社会成员支付其成本；并且只有在每个成员所愿意支付的成本之和等于生产公共产品的边际成本时，才可能实现资源的最优配置。

由于公共产品的非排他性特征，即要排除特定的人消费或使用现有的公共产品是不可能的或至少成本非常大，所以当公共产品出现以后，每个社会成员都可从中受益，而其供给者根本无法利用市场定价机制收回生产成本，这就很容易产生即使不付出任何代

价也可以从中得到好处的“免费搭车”的问题。

从公共产品的非竞争性角度来讲，利用市场机制排斥人们消费或使用公共产品是低效率的，因为多一个人消费并不会增加成本，也就是说，允许更多的人消费公共产品的边际成本是零。正因为公共产品具有这些性质，所以每个人都相信，无论有没有人为其支付成本费用都会从公共产品中受益，而不愿意自动付费。也正是因为这样，私人企业也就没有动力生产和销售公共产品。因此，如果只依靠市场机制来提供公共产品，其结果必然会是各种公共产品的供应量满足不了社会的生存与发展需要。这一事实为政府介入提供了一个基本依据。

### （三）外部效应

外部效应也称外部性，是指在经济运行过程中，某一经济主体给第三方经济主体带来额外收益或额外成本的影响，而该影响并未在经济活动中反映出来。其中，造成额外收益影响的一般称为正的外部效应或外部经济，产生额外成本影响的称为负的外部效应或外部成本。

正的外部效应所产生的额外收益具有典型的非排他性，因此与公共产品一样无法通过市场机制予以准确定价，也就是说，它们处于市场价格体系之外。例如，果园主扩大果树种植面积会使养蜂者受益，而养蜂者无需向果园主付费。根据西方经济学原理，经济主体从事经济活动时依据边际收益等于边际成本的原则确定其最佳活动水平。由于带来一定收益的一方对于其所产生的额外收益并没有得到补偿，因此，他们在决定其活动水平时也就不将其考虑在内。个人或企业从私人边际收益等于私人边际成本这个原则选定最佳活动水平，而没有考虑同时所带来的社会边际收益。既然人们得不到这些能够带来正的外部效应的经济活动的全部收益，他们必然要尽可能减少从事这些活动，因而社会资源配置不能达到帕累托最优状态。经济活动中产生正的外部效应的例子很多，诸如防治个人传染病、企业配置资源用于技术革新、企业对劳动力进行培训等，这些活动都会对他人产生潜在的额外收益，而在企业或个人的决策过程中未被考虑。

负的外部效应最突出的例子就是化工厂对河流造成的污染，他们的生产活动给别人造成了一定损害，或者说把一定的额外成本强加给居住在下游的人。因为下游的人要继续使用这些水资源，就必须花钱治理。造成污染的化工厂在决定其活动水平时仍然按照私人边际收益等于边际成本的法则，不考虑它所带来的社会边际成本。既然他们不承担其造成的负的外部效应的全部成本，则必将过度从事这类活动，导致资源的错误配置。

无论是正的外部效应导致的某些经济活动不足，还是负的外部效应导致的某些经济活动过度，都会造成资源配置的低效率，此时就需要政府对市场机制进行干预。对于产生正的外部效应的经济主体来说，政府应采取一些鼓励措施或给予一定的补贴，使其获得部分补偿；对于产生负的外部效应的经济主体来说，政府应采取一些矫正性措施（如征税），使其承担全部社会机会成本。当然，政府可以通过若干途径对外部效应做出反应，既可以采用法律手段、行政手段，也可以利用经济手段来矫正外部效应。政府的经济措施主要有征税和补贴两种方式。

#### (四) 市场不完全与信息不充分

市场机制能够有效运行的前提之一就是经济体系中具有完整而且完善的市场体系。受风险和未来不确定性的影响，现实市场上的私人经济主体往往无法或不愿提供某种或某些产品，这会造成市场的不完全。例如，私立银行一般不太愿意提供金额大、周期长的贷款，私人保险公司也不愿意承担风险很大的保险业务。市场不完全还表现在互补性市场上。例如，某一地区钢铁厂与铁路业的关系：只有在铁路已经开始运营的情况下钢铁厂才能盈利；也只有在钢铁厂已经开工的情况下铁路业才有利可图。但是，在钢铁厂开工之前铁路部门不愿意铺设铁路，而在铁路没有铺设并开始运营之前也没有人愿意投资建钢铁厂，如果双方之间协调的成本很高，在自由市场条件下，资源就无法在该地区进行有效配置。

完全竞争市场的一个基本假定是信息是充分的，即消费者清楚地知道市场上各个角落各种产品的价格、质量和品种，生产者了解消费者需要什么、需要多少以及需求的变化等。但在实际市场经济活动中，由于存在着不确定性，任何私人经济主体都不可能掌握其所需要的全部信息，而且获得信息往往要付出成本费用。信息的不充分和相应发生的信息成本会影响到市场机制的有效运行，影响到资源配置的效率。

市场不完全与信息不充分主要是由于风险和不确定性引起的，政府要采取相应的措施予以干预。为了弥补风险与不确定性所导致的市场缺陷，政府可以采取两方面的措施：一方面介入风险较大的市场，如利用税收支出和财政补贴政策，由政府来承担一部分风险，此时，政府实际上成为了非政府部门的“隐匿合伙者”；另一方面，为了弥补信息不充分的缺陷，政府可以提供一些必要的信息。例如，政府向非政府部门提供有关宏观经济运行的统计资料、预测前景、有关商品的供求情况以及价格走势，使其据此做出正确的经济决策。

#### (五) 宏观经济运行不稳定

失业和通货膨胀是宏观经济运行不稳定的两个突出表现，它们的出现正是市场机制失灵的最有说服力的证明。

##### 1. 失业

在竞争市场条件下，企业对劳动力的需求取决于两个因素：第一，雇佣劳动力所能带来的收益；第二，雇佣劳动力时应支付的工资。当增加雇佣劳动力所带来的利润大于为此支付的工资时，企业对劳动力的需求将会增加。根据正常的总体生产函数条件，边际劳动力产量是就业水平的递减函数。在这种条件下，企业最终雇佣的最大劳动力数量是实际工资与边际劳动力产量相等时的劳动力数量。因此，失业是由需求不足和工资刚性所造成的，市场机制不可能自动使整个经济趋于充分就业的均衡状态。

当宏观经济运行出现大量失业，陷入经济衰退时，政府要采取适当的反失业政策，以增加就业、降低失业水平。政府可以在三个方面采取措施：①采用扩张性财政政策，刺激总需求，从而增加社会对劳动力的需求；②利用各种收入政策，直接或间接地调控工资水平，消除由于真实工资水平过高而引起的失业问题；③为劳动力直接提供信息或



支持，鼓励非政府部门提供有关劳动力市场的信息，或通过人力投资，改善劳动力素质，以减少结构性失业。

## 2. 通货膨胀

通货膨胀是经济不稳定的另一种表现。宏观经济学在分析通货膨胀的起因时，一般分为需求拉上型通货膨胀和成本推动型通货膨胀。当对产品和服务的需求超过了在现行价格条件下可能的供给时，一般物价水平就会上升，也就是说产生了需求拉上型通货膨胀。市场机制虽然能够对这种通货膨胀做出反应，但单靠市场机制的力量是不够的，而且还存在着相当长的时滞，这就需要政府进行干预。

供给方面的通货膨胀一般有两个主要原因：一是工人的工资水平较高，二是垄断行业的企业得到较高的价格。换言之，从供给角度来看通货膨胀的起因，包括工资推进型通货膨胀和利润推进型通货膨胀。当然，在完全竞争市场经济中，这两种原因是不会存在的。可是，在现实经济中，各类市场几乎都是不完全竞争的。在不完全竞争的劳动力市场情况下，特别是在工会这种垄断组织存在的条件下，工会组织的力量可能强大到足以迫使货币工资率的增长超过生产率的增长，一系列的工资率上升又会导致一系列的物价上涨。正如工会可以行使其市场力量迫使工资增长一样，寡头企业和垄断企业在追求更大的利润时，也有可能提高价格，使之超过用以补偿任何成本所需的数量，从而形成利润推进型通货膨胀。

为了消除通货膨胀，政府要采取有力措施。对于抑制需求拉上型通货膨胀，政府财政政策的效力比较大而且较为直接。这是因为，政府的购买性支出直接构成社会总需求的一部分，税收也是增减可支配收入的直接因素。因此，政府可通过减少购买性支出和（或）增加税收的方法来减轻通货膨胀压力。可是，在抑制成本推进型通货膨胀时，紧缩性财政政策的效力是有限的。因为，政府依靠紧缩性财政政策在减少总需求的同时，也可能限制投资支出率，减缓劳动生产率的增长，总供给增长缓慢，可能会加重通货膨胀的压力。因此，在消除这种通货膨胀时，可能要采取一些管制措施，如工资管制和物价管制等。

### （六）收入分配不公平

前面的分析说明了在没有政府干预的情况下，市场体系必将会处于低效率状态。也就是说，市场机制的自我调节不可能使资源配置达到帕累托最优状态。然而，即使市场经济能够自行达到帕累托最优配置，也需要政府进行干预，这主要是因为市场机制追求的是资源的配置效率，而没有顾及到公平。对于社会经济发展来说，公平分配与经济效率的意义同等重要，二者相互联系、不可分割。因为从长期看，没有经济效率的长足发展就不会真正地实现社会的公平分配；相反，没有公平分配也就不可能长久维持经济效率。市场交换过程只能在既定的收入分配格局下实现有效的资源配置，却无法改变原有的收入分配状态。因为市场机制要求按照人们的能力或贡献大小、个人拥有的财产多少来分配收入。但是，由于社会政治经济体制的限制、影响，人们出生时就注定的在社会地位和自然禀赋能力方面的差异，以及后天的环境条件、教育程度、劳动技能、劳动能