



“十三五”高等院校应用型人才培养规划教材

公共财政基础

李 莎 主 编

“十三五”高等院校应用型人才培养规划教材

公共财政基础

主 编 李 莎

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政基础/李莎主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2016. 8

ISBN 978 - 7 - 5682 - 2638 - 7

I. ①公… II. ①李… III. ①公共财政 - 高等学校 - 教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 170555 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 三河市华骏印务包装有限公司

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 16.25

字 数 / 417 千字

版 次 / 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

定 价 / 39.00 元

责任编辑 / 武丽娟

文案编辑 / 武丽娟

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 李志强

前 言

公共财政学概论是高等院校财经类专业的基础课程，也是教育部规定的经济管理类专业的核心课程之一。它旨在介绍市场经济条件下的政府收支活动及其发展规律。随着我国社会主义市场经济的建立和完善，公共财政在均等公共产品的配置、和谐社会的建立以及全面小康目标的实现等方面承担起日益重要的责任。制度和政策的不断更新，特别是工作内容和管理工作方法的不断改革和完善，为财政学课程体系和教学内容的调整提供了新的机遇并提出了新的要求。全面反映这些改革和要求是本教材的目的所在。

编者根据多年的教学经验并紧密结合公共财政学在科研和改革中的最新成果，完成了本教材的编写，尽量突出时代性和应用性。本教材的特点主要体现在以下几个方面：

1. 充分体现高等学校培养目标对基础知识和基本技能的客观要求

根据高等学校“为社会培养适应生产、建设、管理、服务第一线需要的德、智、体、美等方面发展的高等技术应用型专门人才”的培养目标，妥善处理理论性教学和实践性教学的关系，坚持“理论够用，重在方法”的原则，使各章形成了由基本理论、基本方法等常规性内容和相关链接、案例分析、课堂讨论、复习与思考、本章实训等实践性环节组成的完整教学体系，使读者能从不同角度加深对某一问题的理解和运用。

2. 紧密结合财政改革实际，结构严谨，体系完整

本教材按照基本理论、财政支出、财政收入、财政政策与宏观管理四大板块来设计教材的内容体系，结构严谨，内容完整。

3. 在写作方式上，本教材力求概念准确、重点突出，语言简练、深入浅出，形式活泼、通俗易懂。

在本教材的写作和出版过程中，编者参阅了大量文献和相关书籍，在此向这些文献的作者表示由衷的感谢，同时还要对北京理工大学出版社的编辑们对本书的顺利出版所付出的辛勤劳动表示深深的谢意。

由于作者水平有限，不足之处在所难免，恳请专家、读者批评指正。

编 者
2016年2月

第一章 公共财政导论	(1)
第一节 市场效率与失灵	(2)
第二节 政府效率与失灵	(5)
第三节 公共产品	(7)
第四节 公共财政	(10)
第二章 财政职能	(16)
第一节 财政职能概述	(17)
第二节 资源配置职能	(20)
第三节 收入分配职能	(23)
第四节 稳定与增长职能	(26)
第三章 财政支出概述	(31)
第一节 财政支出的分类	(32)
第二节 财政支出规模	(37)
第三节 财政支出结构	(43)
第四节 财政支出效益	(46)
第五节 财政支出绩效评价	(49)
第四章 购买性支出	(59)
第一节 社会消费性支出	(60)
第二节 政府投资性支出	(67)
第五章 转移性支出	(75)
第一节 社会保障支出	(76)
第二节 财政补贴	(87)
第三节 税收支出	(93)
第六章 财政收入	(100)
第一节 财政收入的原则与分类	(102)

第二节 财政收入规模	(106)
第三节 财政收入结构	(112)
第七章 税收原理	(118)
第一节 税收概述	(118)
第二节 税收的原则	(124)
第三节 税制构成要素	(128)
第四节 税负的转嫁与归宿	(132)
第五节 税收制度	(136)
第八章 国际税收	(145)
第一节 国际税收概述	(146)
第二节 税收管辖权	(147)
第三节 国际重复征税及其减免	(157)
第九章 国债	(170)
第一节 国债概述	(171)
第二节 国债的负担与限度	(175)
第三节 国债制度	(177)
第四节 国债市场	(182)
第十章 国有资产收益	(189)
第一节 国有资产概述	(190)
第二节 国有资产管理	(193)
第十一章 政府预算	(198)
第一节 政府预算概述	(199)
第二节 政府预算制度	(201)
第三节 政府预算改革	(205)
第十二章 财政管理体制	(216)
第一节 财政管理体制概述	(217)
第二节 分税制财政管理体制	(220)
第十三章 财政平衡和财政政策	(228)
第一节 财政平衡	(229)
第二节 财政赤字	(231)
第三节 财政政策	(236)
第四节 财政政策与货币政策的配合	(245)
主要参考文献	(252)

公共财政导论

学习目标

知识目标：明确市场失灵的领域，掌握政府对市场失灵的弥补方法；了解公共产品的性质与基本特征，掌握公共产品的政府职能；掌握公共财政的基本原理和构成要素。

能力目标：正确认识公共产品及外部性等市场失灵问题，能够分析其导致市场失灵的机理；学会应用公共财政的基本理论解释社会经济生活中的现象。

引例：

灯塔的故事

在一个靠海的渔港村落里住着两三百个人，大部分人都靠出海捕鱼为生。港口附近礁石险恶，船只一不小心就可能触礁沉没，人财两失。如果这些村民都觉得该盖一座灯塔，好在雾里、夜里指引方向；如果大家对于灯塔的位置、高度、材料、维护也都毫无异议，那么，剩下的问题就是怎么把钱找来，分摊盖灯塔的费用。村民们怎么分摊这些费用比较好呢？既然灯塔是让渔船趋福避祸的，就依船只数平均分摊好了！可是，船只有大有小；大船的船员往往比较多，享受到的好处比较多。所以，依船员人数分摊可能比较好！可是，船员多少不一定是好坏的指标，该看渔获量。捞得的鱼多，收入较多，自然就能负担比较多的费用。所以，依渔获量来分摊比较好！可是，以哪一段时间的渔获量为准呢？要算出渔获量还得有人称重和记录，谁来做呢？而且，不打渔的村民也能间接地享受到美味的海鲜，也应该负担一部分的成本。所以，依全村人口数平均分摊最公平！可是，如果有人是素食主义者，不吃鱼；难道也应该出钱吗？可是，即使素食主义者自己不吃鱼，他的妻子儿女还是会吃鱼啊。所以还是该按全村人口平均分摊。可是，如果这个素食主义者同时也是个独身主义者，没有妻子儿女，怎么办？还是以船只数为准比较好；船只数明确可循，不会有争议！是，如果有人反对：虽然家里有两艘船，却只在白天出海捕鱼，傍晚之前就回到港里。所以，根本用不上灯塔，为什么要分摊？或者，有人表示：即使是按正常时段出海，入夜之后才回港，但是，因为是航海老手，所以港里港外哪里有礁石，他早就一清二楚，闭上眼睛就能把船开回

港里，当然也就用不上灯塔！

最后，不管用哪一种方式，如果大家都勉强同意，可是由谁来收钱呢？在这个没有乡公所和村长的村落里，谁来负责挨家挨户地收钱并保管呢？如果有人自告奋勇，或有人众望所归、勉为其难地出面为大家服务，总算能把问题解决了！可是，即使当初大家说好各自负担多少，如果有人事后赖皮，或有意无意地拖延时日，就是不付钱，怎么办？大家是不是愿意赋予这个“公仆”某些像纠举、惩罚等的“公共权力”呢？

灯塔的例子具体而深刻地反映了一个社会在处理“公共产品”这个问题上所面临的困难。灯塔所绽放的光芒德泽广被，过往的船只均蒙其利。可是，其他的東西，像面包牛奶，一个人享用了之后别人就不能再享用；灯塔的光线却不是这样，多一艘船享用不会使光芒减少一丝一毫。而且，你在杂货店里付了钱才能得到牛奶面包；可是，即使你不付钱，还是可以享受灯塔的指引，别人很难因为你不付钱而把你排除在灯塔的光线之外。

和牛奶面包相比，像灯塔这种公共产品的问题就比较容易由公共部门来解决。因此，由灯塔的例子，我们可以联想到“政府”存在的理由：通过大家认可的方式，大家决定要拥有哪些像灯塔之类的公共产品，也决定要怎样分摊提供这些公共产品的成本。而且，为了能有效地处理“收入”和“支出”这两方面的问题，大家也愿意让政府拥有某些司法和制裁的权力。

对一般人来说，也许灯塔的例子和实际生活的经历有一段距离，他们不太能体会里面的曲折。但是，类似的例子有很多。每一个人都可以设想，如果要在自己家附近的巷子里设一盏路灯，钱要由街坊邻居一起分摊、地点要由大家商量决定；那么，你认为怎么做比较好，或者你觉得走夜路没有什么不好，何必劳民伤财……

传统的经济学者一直认为，灯塔非由政府兴建不可。因为灯塔散发的光芒虽然功德无量，可是船只可以否认自己真的要靠灯塔指引，或者过港不入；所以民营的灯塔可能收不到钱。而且，灯塔照明的成本是固定的，和多一艘船或少一艘船无关。因此，灯塔不应该收费，而应该由政府经营。

第一节 市场效率与失灵

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实现社会成员的福利最大化。换言之，社会成员必须通过高效率地利用或配置资源，获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，就会使市场在充分竞争原则的基础上，达到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，以至于每一单个卖者或

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,在这些市场中,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、行业和地区间转移,即不存在任何法律的、社会的或资金的障碍,阻止个人或企业进入某一行业。

第三,生产者和消费者对相关的市场信息拥有完全的知识,他们不仅掌握今天的信息,而且了解明天、后天将要发生的情况。

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市场份额的局面,形成垄断的现象。

上述四个假设条件,就是完全竞争市场的条件。在这样的市场中,所有生产者和消费者都从自身的利益和理性的行为方式出发,相互联系,相互作用,进而使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”。

二、市场失灵

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。他们认为市场经济就好像一架精巧无比的机器,所有的市场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,他们相互之间能够自动进行精确的调整,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,而任何企图通过以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。从一定意义上来说,好像是市场有效性理论与实践达到了完美的统一。

但是,现实中的市场机制与完全竞争市场的理论相比,有着这样或那样的差距。因此,也就不可能像完全竞争市场一样,达到理想化的效率目标——帕累托最优。这种差距就被称为市场失灵。也就是说,现实中的市场不像我们理想中所构想的完美的市场模型那样有效,市场并不是万能的。市场失灵的领域主要包括资源配置的失灵、收入分配不公平和宏观经济不稳定三个方面。

知识链接:

福利经济学第一定理

福利经济学第一定理是指在经济主体的偏好被良好定义的条件下,带有再分配的价格均衡都是帕累托最优的。而作为其中的特例,任意的市场竞争均衡都是帕累托最优的。也可这样理解:如果每个人都在完全竞争市场上进行贸易,则所有互利的贸易都将得以完成,并且其产生的均衡资源配置在经济上是有效的。这说明了完全竞争的均衡与帕累托最优状态之间的关系,完全竞争的均衡能够实现帕累托最优。

（一）资源配置的失灵

1. 外部效应

外部效应是指某一个体单位从事经济活动对其他个体单位产生了有利或不利的影 响，但并不因此承担相应的成本费用支出或从中分享好处。外部效应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，而是直接排放到河水中。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，或者消除河水污染，或者另外寻找新的水源。对于化工企业或造纸企业而言，他们的经济活动就产生了负的外部效应。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给他人。正的外部效应也大量存在。比如，某个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风景，而且也可使邻居享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，无须付费就可以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，说明他的劳动产生了利益的外溢，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，而不愿意从事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》一书中根据对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，则会产生外部经济，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受益性质的物品与劳务。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地享用，且社会成员对公共产品的需求并不一致，这就容易产生“搭便车”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成本，这就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. 自然垄断

市场机制有效性的一个重要前提是市场处于完全竞争状态。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，并以此为依据制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，它们都在特定的领域内满足人们的需求。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，这种垄断的程度比较明显。垄断一旦形成，垄断者就可能通过限制产量、抬高价格等手段，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。但从现实来看，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，从而进一步影响市场配置资源的效率。

拓展思考：

为什么我们不能强求市场分配的公平？

（二）收入分配不公平

分配是经济运行的重要组成部分。收入的公平分配既是社会和谐稳定发展的需要，也是保证市场经济高效率发展的要求。但是，在市场经济的运行中，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，使利润、工资等收入的水平并不能完全取决于竞争条件下的要素价格。结果，越高的经济效率，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。

（三）宏观经济不稳定

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之间循环发展的。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造成了持续的压力。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。我国自改革开放以来，也先后遭遇了20世纪80年代中期和90年代前期的通货膨胀，以及90年代后期开始到目前仍然没有完全摆脱掉的通货紧缩、需求不振、失业局面严峻的宏观经济失衡难题。而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。

第二节 政府效率与失灵

一、政府的经济职能

我们从日常生活中可以看到，政府的作用几乎是无处不在的，众所周知，政府广泛地执行政治、社会和经济的职能。作为财政学，我们所关注的当然是经济职能方面，而且主要关注市场经济条件下政府的经济职能，事实上政治职能和社会职能也是以经济职能为依托的，例如，一个简单的事实是：政府必须从社会产品分配中占有一部分社会产品，才有可能实施并实现政府职能。这里需要说明的是，财政学是研究财政运行规律的一门学科，而财政部门作为政府的一个经济部门，不直接执行政府的政治职能和社会职能，而是执行政府的一部分

经济职能,并通过执行政府的经济职能来保证政府政治职能和社会职能的实施。

在市场经济条件下,分析市场失灵是确定政府经济作用的主要依据。通过对市场失灵的分析可以看出,政府介入、干预市场的手段主要有三种:

(1) 行政、法律手段。①制定市场法规,规范市场行为;②制定发展战略和中长期规划,制定经济政策,引导和调节经济运行;③直接采取行政手段,如规定产品价格,实行公共管制,命令造成污染的厂商停产或限期治理等。

(2) 组织公共生产,提供公共产品和公共服务。公共生产是指由政府出资兴办的所有权归政府所有的工商企业和单位。按照广义的生产概念,既包括生产有形产品的工商企业,也包括提供无形产品和服务的医院、学校、文艺团体以及政府机关和国防部门。

(3) 财政手段。财政手段既不直接生产公共物品,也不直接提供公共物品,而是以税收、收费、国债等形式筹集收入,又通过投资、公共支出、补贴等形式形成支出,并通过财政政策调节经济的运行。

二、政府机制的缺陷和干预失效

市场经济需要政府干预,但政府干预并非总是有效的,市场存在失灵问题,政府机制同样存在缺陷和干预失效的问题。那么,政府干预失效的原因是什么呢?政府的运行总是以政治权力为基础和前提的,而经济是政治的基础,政治权力虽然不能创造财富,却可以支配财富,甚至凌驾于经济之上支配经济。这就是政府机制的缺陷和政府干预失效的原因。

拓展思考:

“上有政策,下有对策”指的是政府哪方面的问题?

具体主要有以下几个方面的原因:

(1) 内部性。

这是指在政府内部存在着利益不同的职能部门,各部门往往更多地从自身利益最大化出发,要求得到更大的支配资源的权力,而不顾及自身的行为产生的社会成本和收益。这就如同企业的经济行为会产生外部效应一样,产生负的外部效应时,实际上是以他人的损失为代价获取自己不正当的利益,并最终降低了资源配置的效率。

(2) 垄断性。

政府的特殊地位,决定了政府在提供公共产品的过程中,没有任何竞争对手,斯蒂格里茨称之为真正的自然垄断。对于私人的垄断政府可以通过一定的行政、法律和经济手段予以干预,从而对其产生的对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,这就有可能导致某些后果:一是政治权力的滥用,在市场经济特征下,几乎不可避免地会产生由于滥用权力而导致的寻租行为,也就是公务员(特别是领导人员),凭借人民赋予他的政治权力,谋取私利,权钱交易,化公为私,受贿索贿,为“小集体”谋福利,纵容亲属从事非法商业活动,等等。政府机制非但没有弥补市场机制的缺陷,反而加剧了市场秩序的混乱,使政治权力成为经济发展的阻力;

二是政府提供的信息不及时甚至失真。三是政府的决策失误，大的方面包括发展战略，小的方面包括一个投资项目的选择，而决策失误会造成难以挽回的巨大损失。四是政府财政职能的缺位和越位，这需要规范政府的经济行为。

政治体制和经济体制是相辅相成的，政治体制改革和经济体制改革必须相互适应，政治体制改革迟滞，必然会降低经济体制改革的效率并制约经济的发展。因此，建立“统一、高效、公正、廉洁”的政府，健全政府机制，转变政府职能，是经济改革的内在要求，也是社会经济发展的重要保证。

综上所述，在现代经济发展的过程中，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。

第三节 公共产品

一、公共产品与私人产品

公共产品是和私人产品对应的概念。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，以及各种日用消费品，还要通过国防维护国家领土的安全，通过公安机关维持社会秩序，通过行政机关提供行政管理服务，通过科教文卫单位提供文化、教育和卫生保健服务，等等。这些商品和服务，从需要的主体来看，有的是各社会成员的个人的需要，如吃的食品，穿的衣服，有的则不是某个个人的需要，而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，供给的主渠道是市场，即凡是市场上有的东西人们都可以到商店里去购买。但是，由于存在市场失灵，有些商品和服务市场不能提供，或不适合由市场提供，则必须由政府系统通过自身的特殊运行机制来提供。

拓展思考：

就一个家庭而言，哪些是私人需要？哪些是公共需要？

因此，人类社会需要的各式各样的商品和服务，依据需要主体和供给渠道的不同，可以分为两大类：公共产品和私人产品。由市场供给用来满足个别人需要的商品和服务称为私人产品；由以政府为代表的国家机构——公共部门供给用来满足社会公共需要的商品和服务称为公共产品。用萨缪尔森的话说：“公共物品是这样一些产品，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，它们能分割开并可以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动，而私人物品则可以通过市场有效率地加以分配。”

二、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，公共产品主要有以下两个基本特征：

1. 非排他性

非排他性是指当某人消费某一商品时，并不能阻止他人也同时消费这一商品。而排他性是指个人消费被排除在某种物品的消费之外，也就是说，要使某些人无法消费某一产品是可以做到的，比如，你可以将某消费品占为己有，不让其他人消费。排他性与物品的所有权相关。当消费者付钱购买私人产品之后，他人就不能享用此种商品或服务所带来的利益，只有消费者本人才拥有享受该产品的权利，而不允许他人的侵犯。所以，私人产品具有排他性。在公共产品的概念下，这种排他性是不存在的。究其原因，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。每个公民都可以无差别地受益于国防所提供的安全保障，每个人都可以从天气预报中得到气象信息，等等。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太高，会造成排他后收益小于排他前收益的不利结果，因而在经济上不可行。公共物品的非排他性意味着可能形成“搭便车”现象，即免费享用公共物品的利益。

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，即增加一个消费者引起的社会边际成本为零。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同时通过；人行道上路灯下的行人数量的变化，既不会增加路灯的费用，也不会影响其他人得到路灯带来的光亮。非竞争性特征存在的原因在于公共产品的效用具有不可分割性。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，分别归某些个人或企业所有。

三、公共产品的分类

从公共产品的特征出发，我们来观察实际生活中的公共产品存在的形式，它们并不一定同时具备上述两种特征。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：

一是具有非竞争性和排他性。1. 利益外溢的准公共产品。这类公共产品所提供的效用是可以定价的，从而可以在技术上实现价格排他，使其具有私人产品的特性。同时，这类产品的效用可由所有者之外（也包括所有者）的人享有，即效用具有不可分割性。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。2. 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，也就是增加一辆车的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。

二是具有竞争性和非排他性。如：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;也会增加交通事故的发生率和消费者医疗费用的开支,甚至是消费者身体残废和死亡的概率。

四、公共产品的提供方式

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。其基本原则是:纯公共产品由政府提供,准公共产品则要同时借助政府和市场的力量提供。

拓展思考:

哪些公共产品适合政府提供而由私人生产?

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。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,自己则免费搭车。在这种情况下,公共产品显然是不能由市场提供的。与市场机制相比,政府的运行机制有所不同。政府主要通过无偿征税来提供公共产品。虽然征税是可以精确计量的,但无论是按率征收还是定额征收,都可以保证政府在纳税人的课税对象内拿到一定数量的税收。然而政府运用税收向社会提供公共产品时,由于这些产品的效用一般是不可分割的,无法个量化,因此,每个人的纳税额与他所享用的公共产品是不对称的。换句话说,相对于市场买卖中利益边界的精确性而言,纳税人的负担与公共产品的享用之间的关系缺乏精确的经济依据。正是这种矛盾的存在,决定了公共产品的提供不能由私人去完成,而只能成为政府的责任。

准公共产品的提供方式如何选择,需要依具体情况而定。一般来说,由于市场机制的提供方式,更有利于提高供给效率,降低运行成本,而政府机制的提供方式虽然效率较低,却更加有利于社会公平目标的实现。因此,是选择市场机制提供还是选择政府机制提供,需要综合考虑社会在某一时期内对这些准公共产品的需求偏好。比如,在一条高速公路的建造上,如果人们认可交费通过的方式,就应该让市场机制在此发挥主要作用。如果人们对交费方式不予认可,就需要考虑采取政府收税筹集资金,建成后免费使用的方式来替换。但对于许多准公共产品而言,采取市场机制和政府机制协同提供的方式是更加切实可行的。例如,卫生保健,一部分由政府提供,一部分向当事人收费有偿提供,既可以保障居民的医疗需要,又可以避免病床过分拥挤和药品的浪费。

知识链接

囚徒困境

囚徒困境是1950年美国兰德公司提出的博弈论模型。两个共谋犯罪的人被关入监狱,不能互相沟通情况。如果两个人都不揭发对方,则由于证据不确定,每个人都坐牢一年;若一人揭发,而另一人沉默,则揭发者因为立功而立即获释,沉默者因不合作而入狱十年;若

互相揭发，则因证据确凿，二者都判刑八年。由于囚徒无法信任对方，因此倾向于互相揭发，而不是同守沉默。

囚徒困境所反映出的深刻问题是，人类的个人理性有时能导致集体的非理性——聪明的人类会因自己的聪明而作茧自缚。

第四节 公共财政

一、混合经济

由于市场失灵和政府失灵的存在，单纯的市场机制或单纯的计划机制都无法实现理想目标。实际上，世界上还未曾有过纯粹依靠市场机制或纯粹依靠计划机制的经济。即使在最崇尚市场经济的国家里，人们也可以看到政府在许多方面起着积极的作用；而在高度集中的计划经济中，某些生产或消费领域依然游离于计划之外。

客观地看，市场机制和计划机制都不是完美无缺的，但另一方面，它们又是不可或缺的。二者都有其特殊的优点，都是经济正常运转的必要组成部分。从这一意义上来说，现代国家所有的经济在机制上都属于混合经济。不同经济体制上的千差万别，全部表现在计划与市场、公共部门与非公共部门分工的具体形式上。现在所说的市场经济，实质上是指以市场机制为基础、为主体的经济。在现代市场经济里，市场是基础，市场是第一位的，是主体。政府的经济活动是第二位的，是为了弥补市场失灵而存在的，是补充。

二、政府弥补市场失灵的机制

市场机制存在的上述缺陷，是其自身无法克服的，这些缺陷所产生的矛盾累积到一定程度必然会引发经济危机，通过经济危机来强制纠正市场机制的缺陷。但是经济危机会严重影响一国经济的正常运行与发展，并进一步影响整个社会的政治生活和社会生活，危害是很大的。所以，在现代社会中，人们通常借助政府的力量，通过运用各种政策和措施来干预经济的运行，以弥补市场机制的缺陷。可以说，正是由于存在上述的“市场失灵”现象，政府介入或干预市场才有了必要性和合理性。针对具体的市场失灵表现，政府通常采用以下手段进行干预：

（一）弥补市场资源配置的失灵

1. 解决自然垄断

自然垄断行业通常是与人们的生活息息相关的行业，如城市中的供水、供电、公共交通、邮电通信等。自然垄断者通过垄断价格获取超额利润，使全体社会成员的利益遭受损失。这不仅危害了经济效益，而且还加剧了社会分配的不公。既然市场自身无力解决这一问题，那么政府必须以非市场的手段来进行干预。通常政府采用的手段有：

（1）公共生产。政府通过自身生产产品和服务来直接配置资源，并从福利或效率角度而非营利角度规定价格，如将垄断企业国有化。

（2）规定价格。政府通过规定价格或收益率来管制垄断。

2. 提供公共产品

公共产品是国民经济发展和人民生活中必不可少的。既然它的性质决定了私人部门不愿

提供或很少提供该类产品和服务,那么为了维持社会再生产活动的正常进行,政府就有必要介入。政府可以运用其政治权力,强制征税,并用税收的一部分向全社会有效地提供社会所需要的公共产品。

3. 矫正外部效应

无论是正外部效应还是负外部效应,都会使资源配置效率降低。为此,政府通常需要采用一些手段来进行干预。例如,对于产生正外部效应的行为主体来说,政府采取鼓励性措施,使其获得部分补偿;对于产生负外部效应的行为主体来说,政府采取矫正性措施,使其承担全部社会机会成本,具体来说,政府可以采取经济手段对外部效应问题进行矫正。例如,政府通过征税或收费、补贴改变交换的价格,以减少产生负外部效应的产品和服务的生产和消费,增加产生正外部效应的产品和服务的生产和消费。这就是典型的经济手段的运用。

4. 解决信息不充分问题

政府所要做的就是提供公共社会服务,向社会提供有关商品的供求状况、价格趋势、宏观经济运行和前景预测资料等各种信息,以便使非政府部门和个人据此做出正确的经济决策。与此同时,政府还要加强对市场秩序的规范和管理,以减少或纠正信息的偏差。

(二) 调节收入分配不公

由于市场的初次分配是不公平的,政府可以实施强制性的再分配措施,如通过采用累进税率从高收入者身上征收个人所得税,再将税收收入以转移支付的方式,比如提供社会保障,补贴给低收入人群和弱势群体,使全体公民都能获得基本的生活保障,并进而缩小收入分配上的两极分化现象。

(三) 调节宏观经济

当国家出现大量失业人群、经济陷入衰退时,政府可以采取适当的措施解决失业问题:首先,可以采用扩张性财政政策,刺激总需求,以增加市场对劳动力的需求;其次,利用各种收入政策,直接或间接地调控工资水平,消除由真实工资水平过高引起的失业;最后,为劳动力直接提供就业信息,投资再就业培训。治理通货膨胀,政府可以根据具体情况采取相应的财政政策。

知识链接

“财政”一词的来源

从人类发展史来看,财政活动是一种历史悠久的经济现象。纵观我国几千年留存下来的古籍,可以看到“国用”“国计”“度支”“理财”等一类用词,都是关于当时的财政和理财之道的记载,还有“天官冢宰”“地官司徒”“治粟内史”“大农令”“大司农”一类用词,则是有关当时财政管理部门的记载。我国使用“财政”一词,如今虽习以为常了,但“财政”一词出现在中文词汇中至今却只有百年的历史。据考证,清朝光绪二十四年,即1898年,在戊戌变法“明定国是”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是在政府文献中最初启用“财政”一词。“财政”一词的使用,是当时维新派在引进西洋文化思想的指导下,间接从日本“进口”的,而日本则是引用了英文 public finance 一词。孙中山先生在辛亥革命时期,宣传三民主义时曾多次引用“财政”一词强调财政改革。民国政府成立时,主管国家收支的机构被命名为财政部。西方国家相应的机构名称 Treasury 一词本来