



21世纪高等院校专业基础课系列规划教材

财政与金融

主编 吴光华 陈明军

Caizheng Yu Jinrong

华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>



21世纪高等院校专业基础课系列规划教材

财政与金融

主 编 吴光华 陈明军
副主编 刘绮涛 刘 瑛 肖曙光
主 审 黎 明

Caizheng Yu Jinrong

华中科技大学出版社
中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/吴光华 陈明军 主编. —武汉: 华中科技大学出版社,
2009 年 11 月
ISBN 978-7-5609-5633-6

I. 财… II. ①吴… ②陈… III. 财政金融-高等学校-教材 IV. F8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 149683 号

财政与金融

吴光华 陈明军 主编

策划编辑:张 昕

责任编辑:张 昕

责任校对:张 琳

封面设计:旻旻图文空间

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录 排:武汉市兴明图文信息有限公司

印 刷:华中科技大学印刷厂

开本:710 mm×1000 mm 1/16

印张:14.5

字数:290 000

版次:2009 年 11 月第 1 版

印次:2009 年 11 月第 1 次印刷

定价:25.00 元

ISBN 978-7-5609-5633-6/F·504

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

前 言

随着现代知识经济社会的发展,人们越来越深刻地认识到经济发展需要的人才多元化、多层次的,既需要大批优秀的研究型人才,也需要大批应用型人才。我国经济建设需要大批应用型人才,要求应用型高等院校尽快为社会输送大量应用型人才,据此目的,我们编写本书。

本书根据应用型高等院校学生的特点,针对新形势下应用型高等教育人才培养目标和培养模式的需要,用只需基础的知识背景就能理解和接受的方式,给学生提供一个财政与金融的基本知识体系。为此,我们在参阅国内相关教材的基础上,结合我们多年的教学经验和成果,在教材内容和体系上力求体现以下特色。

(1)以就业为导向,以理论“必须、够用”为原则,整合教材内容;

(2)以强化实践教学为目的,突出教材的实用性。

本书按照“学习目标”、“案例导入”、“每章小结”等形式介绍教材内容,突出本教材的特点。本书共有十章,在理论知识介绍方面,尽量避免同类教材专业术语过多、理论叙述枯燥难懂的现象,而是采用通俗的语言、日常生活中人们熟悉的案例来帮助学生理解财政金融的概念与原理。

本书由吴光华、陈明军任主编,刘绮涛、刘瑛、肖曙光任副主编,罗凤兰、邹浩等参加了本书编写工作,黎明对教材进行了主审。

本书在编写过程中,参考、借鉴和引用了许多专家、学者的研究成果,并得到华中科技大学出版社的大力支持,在此一并表示衷心的感谢。

由于编者水平有限,本书的不当或疏漏之处在所难免,敬请广大同行和读者提出宝贵意见,我们不胜感激。

编 者

2009.6

目 录

第一章 财政概述.....	(1)
第一节 财政的概念及其特征.....	(1)
第二节 市场、政府与公共财政	(3)
第三节 财政职能	(13)
第二章 财政支出	(21)
第一节 财政支出概述	(21)
第二节 购买性支出	(30)
第三节 转移性支出	(38)
第三章 财政收入	(48)
第一节 财政收入概述	(48)
第二节 税收收入	(56)
第三节 非税收入	(66)
第四章 政府预算	(85)
第一节 政府预算概述	(85)
第二节 政府预算的编制和执行	(90)
第三节 预算外资金管理	(99)
第五章 财政管理体制.....	(107)
第一节 财政管理体制的概述.....	(107)
第二节 财政管理体制的内容.....	(110)
第三节 公共财政管理体制的构建.....	(115)
第六章 金融概述.....	(124)
第一节 金融概述.....	(124)
第二节 货币与货币制度.....	(125)
第三节 信用与信用工具.....	(130)
第四节 利率.....	(133)
第七章 金融机构体系.....	(138)
第一节 金融机构体系概述.....	(138)
第二节 中央银行.....	(144)

第三节 商业银行业务.....	(147)
第四节 保险业务.....	(156)
第八章 金融市场.....	(161)
第一节 金融市场概述.....	(161)
第二节 货币市场.....	(164)
第三节 资本市场.....	(168)
第四节 外汇市场与黄金市场.....	(179)
第九章 国际金融.....	(187)
第一节 国际收支.....	(187)
第二节 外汇与汇率.....	(194)
第三节 国际金融组织.....	(202)
第十章 财政政策与货币政策.....	(206)
第一节 财政政策.....	(206)
第二节 货币政策.....	(212)
第三节 财政政策与货币政策的配合.....	(219)
参考文献.....	(226)

第一章 财政概述

【学习目的与要求】

财政是现代经济生活的一个重要组成部分,现实中的每个人都以各种方式与财政发生关联。本章主要介绍财政的一般概念、市场失灵、政府与市场的关系,要求掌握公共财政的含义,以及财政的三大职能,熟悉市场、政府、公共财政的基本特征。

第一节 财政的概念及其特征

【案例导入】

2008年中央财政主要支出项目执行概况:农林水事务支出1 821.74亿元;教育支出1 598.54亿元;医疗支出826.8亿元;社会保障和就业支出2 743.59亿元;保障性安居工程支出181.9亿元;文化支出252.81亿元;科学技术支出1 163.29亿元;环境保护支出1 040.3亿元;工业商业金融等事务支出3 871.35亿元;公共安全支出875.77亿元;国防支出4 099.43亿元;交通运输支出1 290.77亿元;一般公共服务支出2 522.99亿元,支出主要用于民生和“三农”支出(资源来源:光明日报2009年3月16日)。

一、财政的概念

当我们走在宽阔的马路上,漫步在鲜花盛开的公园里,是否会想到这些公共设施由谁出钱修建的呢?为什么政府要为那些没有收入或收入甚少的人提供最低生活保障?这些问题与我们现在要学的财政知识密切相关。那么,什么是财政?财政是干什么的?它与人们的生活、工作有什么样的关系?对经济的发展有何促进作用?下面将对这些问题逐一介绍。

国家作为阶级统治的工具,它具有政治、社会和经济各方面的职能,而实现这些职能需要财力作保障。财政就是为国家实施并实现其职能提供财力保障的,所以说财政是以国家为主体的经济行为。值得注意的是,在不同的社会制度下财政活动的性质有所不同。

在市场经济体制下,由于市场存在“失灵”现象,政府介入或干预市场就有了必要性和合理性。很显然,现代经济是一种混合经济,市场与政府在市场发展过程中发挥着各自的作用。原则上讲,市场对资源配置起基础性作用,通过私人产品或服

务来满足个别需要;政府则应弥补市场不足,通过提供公共产品或公共服务来满足社会公共需要。而政府基本上不直接生产供市场销售的商品,它对社会公共需要的满足是通过财政来实现的,其资金来源主要是税收。政府提供公共物品,表现为财政支出;筹集财政收入(主要是征税)表现为财政收入。财政涉及的是一个分配问题,它属于经济范畴。

由此可见,在市场经济体制下,财政是政府为了满足社会公共需要而从事的以政府为主体的分配活动,它是政府实现其职能的物质基础。

财政包含着三层含义:财政分配的主体是国家(或政府);财政分配的客体是部分社会产品,主要是剩余产品;财政分配的目的是满足社会公共需要,因此也称为“公共财政”。

二、公共财政的特征

公共财政是为市场提供公共服务的政府分配行为,它是与市场经济相对应的一种财政模式。公共财政比较注重财政收支对整个国民经济的影响,也更注重严格的数理经济分析。它研究公共部门存在的合理性问题,即要说明为什么需要政府公共部门,公共部门的活动范围与私人部门的活动范围应如何界定的问题;公共部门产品定价问题及政府对宏观经济调控的问题等。公共财政具有以下基本特征。

(一)公共财政是弥补市场失灵的财政

既然市场与政府有着明确的分工,那么,作为政府职能部门的公共财政就必须而且只能市场无法正常发挥作用的领域发挥自己的作用。也就是说,公共财政通过弥补市场不足,为社会公众提供公共物品来满足社会公共需要。

(二)公共财政是为市场提供一致性服务的财政

市场经济的效率性是通过等价交换活动来实现的。要作等价交换,就必须具有公共竞争的外部环境。政府及其财政活动直接作用于各个市场活动的主体,影响着它们的市场行为。所以,政府及其财政必须一视同仁地对待所有的市场活动主体,以维护市场的公平和公正。无论是对国有企业还是对非国有企业,无论对单位还是对个人,政府和财政都应采取一致性的政策和制度,不能有远近之分。例如,税收是财政收入的主要来源,政府征税时不能对国有企业采用低税率政策而对非国有企业采用高税率政策;不能对国内企业采用高税率政策而对外国企业采用低税率政策。否则的话,政府的行为直接支持了某些经济活动主体的市场活动,同时抑制了另一些经济活动主体的市场活动,这就会扭曲市场机制,不但不能弥补市场灵活,反而会加大市场失灵。

(三)公共财政是非营利性的财政

市场的某些领域之所以存在失灵,就是因为在该领域中无法保证应有的正常

赢利。而赢利是人们从事市场经济活动最直接的动力,没有赢利的领域自然是非政府部门不愿涉足的,但这些非赢利的领域恰恰又是国民经济发展和社会公众生产、生活所必不可少的。因此,政府及其财政要以社会效益最大化为目的,在这些领域从事非营利性的活动。

对于某些为社会公众所需要的经济活动,当有一定的市场收入,但又达不到市场平均赢利水平时,可以采取政府和企业共同承担的做法。例如,高速公路的修建,往往是政府和企业共同参与。政府通过无偿财政投资或补贴的方式,使投资的企业可以获得平均利润,既支持了该项目的建设,也支持了投资企业的发展。与此同时,由于可以获得平均利润率,企业会承担部分或大部分投资,从而大大减轻财政支出的负担。因此,财政的非营利性活动不仅仅可以为社会公众提供公共服务,也可以为市场经济提供服务。

(四)公共财政是法制化的财政

市场经济是法治经济,在市场经济下的公共财政活动是政府进行的经济活动,当然也必须受到法律的约束和规范,也保证了公共财政所具有的公共性。

第二节 市场、政府与公共财政

市场经济经历几百年的发展和演化,实践证明,它是一种精巧而有效的运行机制。但它本身也具有一定的缺陷,靠市场自身是无法解决的。所以,在市场经济条件下,需要市场与政府共同对资源进行配置。现代市场经济表现为一种混合经济,生产什么、怎样生产和为谁生产的问题,一部分由私人部门通过市场来解决,另一部分由政府通过计划机制来解决。财政作为政府的一种经济行为,其理论研究有必要先从政府与市场的关系入手,分析市场存在的缺陷,阐述政府介入市场的必要性和可行性;然后再明确界定政府经济活动的范围及市场经济条件下财政的职能。

一、市场失灵的存在

按照经济学理论,在完全竞争的条件下,市场机制可以通过供求双方的自发调节使资源配置达到最优状态。但完全竞争市场需要具备下述四个条件:①市场上有众多的买者和卖者。由于市场上有众多的商品需求者和供应者,使得每一个人的购买份额或销售份额对于整个市场的总购买量或总销售量来说,都是微不足道的。这就意味着每一个消费者的购买行为或每一个生产者的销售行为的变化,都不会对整个市场的价格水平产生任何影响。也就是说,在市场中的任何一个消费者或生产者都是市场价格的接受者而非决定者。②同一行业的每一个生产者提供的产品都是完全无差别的。也就是说,不仅产品的质量完全一样,而且在销售条件、商标、装饰等方面也是完全相同的。所以,对于消费者来说,购买哪家厂商生产

的商品都是一样的。而对于单个厂商来说,只能按照市场既定的价格实现属于自己的那一份相对来说很小的销售额,如果要提价的话,商品就会完全卖不出去。③厂商进入或退出一个行业是完全自由的。这意味着市场中的各种资源,包括人力、物力、财力,可以在各行业之间自由流动,不存在任何法律的、社会的或资金的障碍。在这一过程中,缺乏效率的企业被市场淘汰,取而代之的是具有效率的企业。④买卖双方具有完全的信息,并根据自己掌握的信息,确定自己的最优购买量或最优生产量,从而获得最大的经济效益。可见。在具备上述四个条件的市场中,借助市场这只“看不见的手”,社会经济系统得以有效的运作,资源配置得到了优化。

然而,完全竞争的市场竞争机制是理论上的理想状态,在现实的生活中,还没有完全符合完全竞争市场四个条件的市场。大量证据表明,现在的市场机制在资源配置领域、收入分配领域和经济稳定领域都存在着某些失效的地方,致使其运行结果不尽如人意,人们将之称为“市场失灵”,市场失灵具体表现在以下几个方面。

(一)存在自然垄断

在竞争市场中,当某一行业的产出达到相对较高的水平之后,其生产经营规模越大,边际成本越低,同时边际效益越高,即规模报酬递增时,就会形成自然垄断。自然垄断的存在,使得该行业大中型企业相对于小企业而言具有明显的竞争优势,小企业必然要受到排挤,从而使市场中只剩下少数垄断企业。垄断者就可能通过限制产量来获得较高的垄断价格,以进一步获得超额利润。而这一切是以全体社会成员的利益损失为代价的,经济效益遭到了破坏。

(二)市场不能或不适合提供公共物品

在现实生活中,某些产品和服务不是为一个人提供利益的,而是被公众联合消费的。例如,国防、法律保护、行政管理等,就具有这样的性质,人们称之为“公共物品”。公共物品,即具有联合的、共同消费性质的产品或服务,是满足社会公共需要而不是私人个别需要的产品或服务。

公共物品具有非竞争性和非排他性(具体含义见本章第二节),这就意味着市场定价机制会遇到困难,因为市场机制不允许不支付现行价格的人消费某种产品或服务。而非排他性的存在,使得公共物品的提供方不能向买方索取价格,因为后者在任何情况下都可以免费消费。如果公共物品的提供方利用市场机制排斥人们享受公共物品,那么市场效率就会降低。因为非竞争性决定了多一人消费该类产品或服务,其成本并不增加,也就是说允许更多人消费公共物品的边际成本为零。

也正因为上述原因,人们在享受公共物品的同时都不愿自动付费,私人企业也就没有了生产和销售公共物品的动力。因此,市场要么不提供公共物品,要么就是提供不足,以至于公共物品的供应不能有效地满足社会需求,市场机制在此出现了失效。

(三)无法解决外部效应问题

完全竞争市场要求所有产品的成本与效益都内部化,即产品的生产者要负担生产该产品的全部成本,同时该产品的全部收益也归生产者所有。但现实生活中,经常会发生以下情况,即某人或某企业的活动给他人、其他企业或社会造成了有利或不利的影响,但该人或该企业并没有得到相应的报酬或提供相应的补偿,这种现象被称为外部效应(externalities)。

外部效应具体来说有两种,一是正外部效应,也称外部经济,它是指某人或某企业的经济活动给其他人、企业或社会带来了好处或收益。因此,生产者的成本大于收益,利益外溢,但该人或该企业却得不到应有的效益补偿。例如,企业花钱培训员工,这对其他企业来说可产生潜在的收益。因为,该企业培训的员工一旦跳槽去了别的企业,那么接收企业就可以不花培训费而得到其收益,而花钱培训员工的企业却得不到任何利益补偿,在它的生产决策中也没有考虑这个因素。二是负外部效应,也称外部不经济,它是指某人或某企业的经济活动给其他人、企业或社会造成损失或费用。此时,该人或该企业的成本小于收益,受损者却得不到应有的损失补偿。如造纸厂在生产的过程中,将废弃物排进附近的河里,这对周围居民的身体健康会造成影响。如果居民要继续使用这些水源,就得花钱进行治理,无形中增加了居民的成本,而这些成本本应该由造纸厂来承担的。造纸厂在进行生产决策时也没有考虑这部分给居民增加的成本,其结果必然是过度从事生产活动。

不论是正外部效应导致的某些活动的不足,还是负外部效应导致的某些活动的过度,都会导致私人成本和社会成本的偏离、私人收益和社会收益的偏离,其最终结果都使得资源配置效率降低。

(四)信息不充分

完全竞争市场要求生产者和消费者都要有充分的信息,生产者要知道消费者需要什么、需要多少,以及需求的变化;消费者要知道产品的品种、性能和质量等等。而在现实的市场经济条件下生产者与消费者的生产、销售、购买都属个人行为,都不可能掌握全部信息。况且市场在不断地发展和变化,信息也越来越分散和复杂。再加上信息从某种意义上来说,也是一种公共物品(把一条信息多提供给一个人的边际成本为零),所以私人市场是不愿意提供或很少提供信息的。信息不充分一方面使生产者不能准确地了解消费者都需要什么、需要多少,致使其生产有时供不应求,有时又供过于求;另一方面也使消费者因不了解产品情况和市场行情,而支付了较高的价格。所以,信息不充分的结果必然使得市场价格被扭曲,进而使社会资源和生产要素的流动与配置的效率降低。

(五)收入分配不公平

市场经济虽然是有效率的,但却很难兼顾公平,因为市场机制追求的是资源配置效率。按照市场经济运行的规则,收入分配情况是由每个人提供的生产要素的

数量,以及在市场上所能获得的价格所决定的。每个人所拥有的体力、智力、天赋、资本等在质和量上都存在着差距,那么没有劳动能力和财产的人的收入如何保障?所以,按市场规则进行收入分配肯定会出现收入高低悬殊的情况,而且这种状况有可能进一步加剧。市场机制对此却无力解决,如果这一问题不解决,不仅会影响市场经济的正常运行,而且会引发社会动荡,影响社会安定。因此,没有收入分配上的公平,就没有经济长久持续的高效率。

(六)宏观经济失调

社会总供给与总需求的平衡是市场经济正常运行的基本前提之一。但在现行的市场经济体制中,社会总供给与总需求经常会出现不平衡现象,失业和通货膨胀就是其最突出的表现。

首先,在竞争市场中,企业对劳动力的需求主要取决于两个因素:①雇用劳动力所能带来的收益;②雇用劳动力应支付的工资。当增加雇用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增加。根据生产函数条件,边际劳动力物质产量是就业水平的递减函数。所以,企业最终雇用劳动力的数量是实际工资与边际劳动力物质产量相等时的劳动力数量。因此,当劳动力供给超过需求时,就会产生失业。可以说,失业是由需求不足和刚性工资造成的,市场机制自身无力使经济运行趋于充分就业均衡。当经济运行出现大量失业时,经济就陷入衰退。

其次,在现实生活中,当对产品和服务的需求超过了在现行价格水平下可能的供给时,一般来说物价水平就会上升,从而产生通货膨胀。而市场机制对这种现象的治理明显力不从心。不论是失业还是通货膨胀的存在,都必然导致社会资源配置和市场经济运行的效率降低。

二、政府干预的手段

市场机制存在的上述缺陷,其自身是无法克服的,这些缺陷所产生的矛盾积累到一定程度必然引发经济危机,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的稳定,危害是巨大的。所以,在现代社会中,人们通常借助于政府的力量,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,政府干预市场才有了必要性和合理性。

针对具体的市场失灵现象,政府通常采用以下不同的手段进行干预。

(一)针对自然垄断

自然垄断行业通常是与人们的生活息息相关的,如城市中的供水、供电、公共交通、邮电通信。自然垄断者通过垄断价格获得超额利润,同时使全体社会成员的

利益遭到损失。这不仅危害了经济效率,而且还加重了社会分配的不公。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建立公共生产(production),即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(price setting),即政府通过规定价格或收益来管制垄断。

(二)针对公共物品

公共物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意提供或很少提供该产品和服务,那么,为了维护社会再生产活动,政府税收的一部分用于向全社会有效地提供社会所需的公共物品。

(三)针对外部效应问题

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,政府根据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,政府采用一些鼓励措施,使其获得部分补偿;对于产生负外部效应的行为主体来说,政府采取一些矫正措施,使其承担全部社会机会成本。政府可以采用法律手段、行政手段和经济手段对外部效应进行调整。例如,政府通过征税或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。通过相应的立法对那些造成严重外部不经济的企业或个人实行有力的法律制裁,进而控制乃至排除外部不经济问题。

(四)针对信息不充分

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,以使非政府部门和个人据此作出正确的经济决策。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一些偏差。

(五)针对收入分配不公平

由于市场初次分配是不公平的,政府可以实施强制性再分配措施。例如,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,使全体公民能获得基本的生活保障,进而缩小收入分配差距。

(六)针对宏观经济失调

当经济运行出现大量失业,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;再次,为劳动力直接提供就业信息,为再就业培训投资。

治理通货膨胀,政府则可以根据具体情况采用相应的财政政策。

三、政府干预市场的优势与缺陷

(一) 政府干预市场的优势

20 世纪 30 年代爆发的世界性经济危机让人们越来越认识到市场经济体制需要政府的干预。在社会经济活动中,政府的经济活动可以弥补市场经济的不足,且相对于其他经济组织来说,政府具有以下两大优势。

一是有利于保持社会经济秩序的稳定,为市场经济的正常运行创造良好的外部环境。对于市场来说,要想正常运行必须具备一个重要的前提条件,那就是在市场中的每一个人都能自觉地遵守市场规则。如果有人采取暴力等非经济手段无偿地占有他人的劳动成果,就破坏了市场规则,而市场本身对这种行为的发生却无力制止。但是作为政府,它具有社会赋予的政治权力,可以通过法律形式规定所有社会成员和社会组织的行为,强制他们遵守统一的规则。这样,就保证了社会经济秩序的稳定,为市场经济的运行与发展创造了良好的外部环境。

二是有助于解决社会公共性问题,最大范围地满足社会需要。如前所述,公共物品的特征决定了这类物品是私人部门不愿或很少向社会提供的。但人类社会经济活动中,公共物品又是不可缺少的,它与私人物品共同来满足人类的社会需要。那么,由谁来提供公共物品呢?很显然,只有政府具备该条件。

(二) 政府干预市场的缺陷

尽管市场经济的运行需要政府的干预,但值得注意的是,政府并不是万能的,政府的干预也存在失灵的现象。特别是 20 世纪 70 年代后,各国政府对经济活动的干预产生了一系列社会问题,引发了人们对政府干预失灵问题的关注。

所谓政府失灵(government failure)是指政府作出的决策降低了经济效率或没能实施改善经济效率的政策。它主要表现在以下几个方面。

(1)信息不充分甚至失真。政府也可能不太了解民众的愿望,或者误解了人们的行为,其提供的信息就可能不及时、不充分甚至失真。

(2)管理决策失误,造成生产过剩或产品短缺。常表现在政府对价格的干预上,当政府把价格固定在市场均衡水平之上,就会产生过剩。例如,政府为了保证农民应有的收入,对农产品实行保护价格,即把粮食价格固定在市场均衡价格之上,那么农产品就会供过于求。这时,对政府来说,不得不把这些过剩的粮食购买并储存起来,显然存在浪费现象。另外,这样做还可能保护了低效率生产者。但是当政府把价格固定在市场均衡水平之下时,又会产生短缺。例如,政府为了充分给低收入人群提供廉价住房,把住房的租金定在市场均衡价格水平之下,其结果往往造成需求大于供给,导致住房出现短缺。在政府对此问题解决不力的情况下,黑市交易就会出现,使得一些按政府固定价格无法获得房子的人付出了更高的价格。

(3)缺乏市场激励。政府干预市场是必要的,但政府干预不能凌驾于市场之

上。如果政府干预不当,就有可能削弱了人们寻找工作的积极性;财产补贴运用不当,有可能使无效率的企业继续生存下去。

(4)官僚主义和无效率现象的存在。政府机构庞杂,人员过多,干预的范围过广,都会造成资源的浪费。政府在干预市场的过程中,其偏好不一定与公众的偏好一致;有限的信息也使得政府有可能出现官僚主义;即使政府能够得到充分的信息,也愿意根据公众的偏好制定和执行政策,但在实际操作过程中,政府在有些事情上的把握没有一个稳定的判断是非的标准,从而导致政府办事效率低下,政府干预市场成本提高,政府决策的有效性更难以保证。

尽管政府干预市场存在这样或那样的缺陷,但在现代经济运行中,政府不干预经济是万万不行的。政府干预经济的优势恰恰弥补了市场经济的缺陷,单靠市场机制或单靠政府调节经济都是不可行的,现代经济应是一种混合经济,是由市场和政府共同来解决生产什么、怎样生产和为谁生产的问题。政府干预的“最适”程度,是财政学理论一直探讨的问题。但有一点是明确的,那就是政府对市场干预只是涉足市场失灵的领域,旨在通过政府的力量来纠正或弥补市场的不足。

四、社会公共需要

既然政府干预经济是必要的,那么究竟哪些事该由政府来做?具体来说,在众多的产品和服务中,究竟哪些产品和服务该由政府出钱提供、哪些该由市场提供?这个问题涉及在市场经济体制下,政府部门与私人部门如何对资源进行优化配置的问题。在人类社会发展的过程中,人们对此问题进行了长期的思考和探索。

(一)社会公共需要的概念及其特征

如今,我们都生活在市场经济环境中。市场是通过买卖来满足人们各种需要的一个系统。几百年的市场经济实践证明,市场是一种结构精巧而且具有效率的经济运行机制。但是,市场并不是满足人们需要的唯一系统,因为它不能满足人们的所有需要。比如,在人们的日常生活中,谁也离不开食品、衣物、房屋,因为人要生存,这些东西是必不可少的;我们也需要国家的安全和良好的社会秩序,让我们能安心地工作和学习。当你需要食品、衣物、图书、汽车和房子的时候,你可以拿着钱到市场上购买;但是,你在市场上却买不到国家的行政管理、国防、治安,以及司法所提供的安全和社会秩序。因此,还需要另一个系统来满足人们的这类需要。这就是政府。政府通过财政活动以有别于市场的方式满足市场不能提供的或不适于由市场提供的各类需要。

综合来看,人们的需要虽然五花八门,但归纳起来无外乎就是两类的需要:一是私人个别需要,二是社会公共需要。在市场经济体制下,私人个别需要适合由市场通过提供私人物品来满足;社会公共需要适合由政府提供公共物品来满足。财政学理论要讨论的正是政府将如何通过财政活动来提供社会公共需要。

社会公共需要是相对于私人个别需要来说,它具有以下特征。

(1)社会集中性。社会公共需要适合由政府集中组织并向社会提供,如国家的国防安全,它不能由社会各个成员分别提供。此外,社会公共需要是向社会公共提供的,并不是向某个人或某个集团提供的,它的效用是不能分割的。

(2)非排他性(non-excluding)。政府提供的社会公共需要,社会成员可以无差别地享用,也就是说,一个人享用某种公共物品,并不排斥其他人享用。例如,1997年9月29日开工建造的石家庄的“民心河”工程,不仅改善了石家庄市的环境,也给石家庄带来了一个夏季消暑纳凉的好去处。当你在夏季的夜晚,独自一人或与亲朋好友漫步河边享受这种好处的时候,并不排斥他人也得到同样的享受。

(3)非竞争性。这一特征是指消费者增加并不引起生产成本的增加,即增加一个消费者的社会边际成本为零。因而,社会成员在享受公共物品时,不需要付出任何代价或只支付少量费用。例如,居民使用公路桥梁广场,进公园博物馆等,不需要支付费用,也不是按照等价交换的原则确定收费标准。

(4)具有外部效应(externality)。外部效应是指一个消费者或生产者对其他消费者或生产者带来的利益和损失。当一项经济活动给社会带来好处或收益,则称为外部不经济或正外部效应。当一项经济活动给社会造成损失或费用,则称为外部经济或负外部效应。例如,距离北京180千米的内蒙古多伦县为了防止土地沙化,采取了保护植被、植树造林等措施,所形成的防护林对北京来说受益匪浅,因为那里也是影响北京的沙尘暴源头。多伦县政府的政策和措施在给当地居民带来益处的同时,也给北京市带来益处,这是典型的正外部效应。

(5)满足社会公共需要的物质来自剩余产品。很显然,当社会产品仅能满足个人最基本的生活需求时,不可能出现适合公共需要。当适合产品出现剩余产品时,也并不是剩余产品的全部都用于满足适合公共需要。如封建社会的皇室需要是来自剩余产品,资本主义社会的资本家的个人需要是来自剩余产品,社会主义社会的企业赢利中的公益金部分也是来自剩余产品,而这些都不属于社会公共需要。

(二)社会公共需要的内容

社会公共需要的内容很多,具体来说包括以下几类。

(1)纯社会公共需要。具体来说又有两类:一类是政府保证执行其职能的需要,如国防、外交、公安、司法、行政管理、基础教育、卫生保健、基础科研和生态环境保护等,这是最典型的社会公共需要;另一类是大型公共设施及基础工业,如邮电、通信、民航、公路、煤气、电力、钢铁等。与第一类不同的是,这些行业可以按市场法则允许私人进入,但由于其耗资巨大,私人难以承担,而这些公共设施及基础工业在国民经济发展中又具有极其重要的作用,因此,政府成为其主要的投资主体。

(2)准社会公共需要。这类需要介于社会公共需要和私人个别需要之间,高等教育、社会保障、医疗卫生等就具有这一特点。就拿高等教育来说,它并非全体社

会成员都能享受到的,由于教育资源有限,进入大学学习具有明显的竞争性和排他性,所以,它具有私人个别需要的特征。但高等教育是为国家建设培养专业人才的地方,学生学成后,可以为社会提供更好的服务,具有良好的外部效应。显然它又具有社会公共需要的特征。因此,人们把高等教育列入准社会公共需要。

(三)公共物品及其提供方式

1. 公共物品的概念及其特征

如前所述,在市场经济体制下,私人个别需要适合由市场通过提供私人物品来满足。消费者为自己要消费的产品支付费用之后,便获得消费这种产品的权利。这些产品的和劳务的共同特点是只提供给付费的消费者,且其效用也只有付费的人才能享受。理论上将此类物品称为私人物品。生活公共需要则适合财政通过提供公共物品来满足。公共物品就是指满足社会公共需要的产品和服务,是不能由私营部门通过私人市场提供的产品和服务。

与私人物品相比,公共物品具有两个明显的特点:一是非排他性,二是非竞争性。

所谓非排他性是指公共物品在消费过程中产生的利益不能被某一个消费者独享,也就是说,一个人享用某种公共物品,并不排斥其他人享用。例如,建灯塔为过往船只导航,任何一条船也不可能独自使用而排斥其他船只使用灯塔,所以,它具有非排他性。

非竞争性是指在生产水平既定的情况下,某人对公共物品的享用不妨碍其他人对公共物品的同时享用。即增加一个人消费公共物品不会影响其他人对公共物品消费的数量和质量,也就是说,许多人可以同时消费同一种公共物品,增加一个消费者所引起的边际成本为零。还是以建灯塔为船只导航为例,在一定时期内,灯塔的修建维修费用是确定的;再比如公用路灯在建成后,少一个人走路也不会减少照明费用。还有提供安全保障的国防支出、卫星电视节目、互联网等,其消费过程具有非竞争性特点。

对于公共物品的非排他性,有两点值得注意。一是某些公共物品经技术处理可以具有排他性,但这样的成本太高,远远超出排他后带来的好处,在经济上不可行。例如,国防作为一种公共物品,在一国范围内若要排除一个在该国居住的人享受国防保护利益就是很不经济的。再如,如果要排斥其他船只使用灯塔的话,就要花费很高的成本,或根本找不到排斥其他船只使用灯塔的经济手段。二是公共物品的非排他性意味着有可能形成“免费搭车”(free riding)现象。因为公共物品具有非排他性,一旦被提供,很多人会自动受益,不论他们是不是为此付了费。例如,某地准备修建一座防洪大坝,该大坝对当地居民来说当然是一种公共物品。经过可行性分析,当地政府决定每人出一部分资金,而大坝建成后给人们带来的保护价值远远大于人们的成本。但是当地居民中有人考虑到,自己不出钱别人也会把大