

面向
“十二五”
规划教材

Public Finance

财政学

曾康华 主编



清华大学出版社
<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



北京交通大学出版社
<http://press.bjtu.edu.cn>

面向“十二五”规划教材

财 政 学

曾康华 主编

清华大学出版社
北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本教材的框架按照“基础理论—财政支出—财政收入—财政管理—财政调控—涉外财政关系”的思路设计,具体包括14章的内容:第一章财政总论;第二章财政支出基本原理;第三章财政支出规模与结构分析;第四章社会消费性支出;第五章政府投资支出;第六章转移性支出;第七章财政收入规模与结构分析;第八章税收概述;第九章税收制度;第十章公债和公债市场;第十一章政府预算和预算管理体制;第十二章财政平衡;第十三章财政政策与宏观调控;第十四章涉外财政关系。本教材具有知识性强、内容全面和构思新颖三大特点,着重介绍财政学的基本概念、基本知识和基本原理。在此基础上,既有对西方财政基本理论的介绍,也有对我国财政改革实践的回顾、总结和展望。

本教材反映了我国当今财政学发展的趋势和财政改革的最新实践,特别适合作为高等院校经济管理类各专业本、专科学生的教材使用,还可作为想学习财政知识的社会各界人士的参考读物。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

财政学 / 曾康华主编. — 北京:清华大学出版社;北京交通大学出版社,2010.11
ISBN 978-7-5121-0386-3

I. ① 财… II. ① 曾… III. ① 财政学-教材 IV. ① F810

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第210662号

责任编辑:刘 洵

出版发行:清华大学出版社 邮编:100084 电话:010-62776969
北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414

印刷者:北京市德美印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印张:20.5 字数:509千字

版 次:2010年11月第1版 2010年11月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-0386-3/F·753

印 数:1~4 000册 定价:32.00元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监局反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。
投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

前 言

亚当·斯密在1776年出版了具有划时代意义的著作《国民财富的性质和原因的研究》，标志着财政学作为一门独立科学的诞生，政府财政收支构成了财政学研究的核心内容。后来，随着资本主义经济运行方式的变化，特别是政府对经济生活干预的扩大与加深，出现了由私人部门与公共部门共同作用于社会经济运行的所谓“混合经济”，财政学的研究内容与方法也发生了很大变化。在现代，以标准经济学方法为分析工具的财政学，除了传统财政学原有的研究内容以外，还研究公共部门本身存在的合理性，其活动领域应当包括哪些范围、财政对社会经济有什么影响等诸如此类的问题。与研究内容、研究方法的变化相对应，财政学的名称之前也冠以“现代公共”一词而变为现代公共财政学，特别是20世纪50—60年代，西方国家的财政学教材开始出现用公共部门经济学或公共经济学来取代财政学的情形。

新中国成立以后，我国高等院校的财经类专业普遍开设财政学课程，当时财政学教材的体系主要是沿袭前苏联财政学教材体系，这一情况一直持续到改革开放的1978年。改革开放以后，市场取向的经济体制改革使财政学教材的体系和内容不断发生变化，这些变化主要来自三个方面：①我国财政理论界的研究成果不断地融入财政学教材中去；②我国财政改革的实践不断地融入财政学教材中去；③借鉴西方财政理论，将其融入财政学教材中去。经过30多年的改革开放，我国社会经济获得了迅猛发展，财政理论与改革实践也取得了丰硕的成果，财政学教材的内容也处在不断变化之中，正是在这一背景下，中央财经大学财政学院财政学系的部分教师，受清华大学出版社和北京交通大学出版社的委托，根据目前我国高等院校经济管理类专业的财政学教学现状，编写了这本《财政学》教材。

中央财经大学财政学科是国家重点学科、教育部特色专业建设点，中央财经大学的财政学教学团队是国家级教学团队。参加本教材编写的作者全部是在中央财经大学财政学院从事财政学教学和科研工作的专业教师，既有从事财政学教学20多年的教授，也有从事财政学教学的年轻副教授，参加教材编写的作者全部具有副教授以上的职称。长期以来，我们本着严谨、求实、创新和与时俱进的态度，致力于为社会各界提供高质量的财政类教材，如《中国税制》、《公共支出分析教程》、《政府预算管理》、《社会保障》、《公债管理》、《政府采购管理》、《财政与金融》等，试图建立完善的财政学科教材体系，这些教材的出版得到了社会各界的一致好评。

本教材介绍了我国当前财政理论与实践的最新成果，同时吸收和借鉴了西方财政学的一些基本理论，也融进了我们在长期教学和科研中的收获，使教材内容更加全面、充实，反映了国内财政学教学内容的最新变化。教学对象主要是高等院校经济管理类非财政专业的本、专科学生，教学内容力求清晰、简明，教学目的是让学生掌握财政学的基本概念、基本知识和基本原理，为他们进一步深入学习经济管理专业其他课程打下必要的基础。由于我国正处于财政理论和实践发展非常迅速的时期，希望学生尤其要注意结合我国财政领域的改革实践来学习这门课。只有及时关注和了解财政改革发展的动向，并学会用学到的财政学知识去分析所看到的财政经济现象，才能提高分析和解决财政问题、经济问题的能力。本教材还可作

为想学习财政学基本知识的社会广大读者的参考读物。

本教材框架完备，内容齐全、清晰，具有三个特点：

第一，知识性强。考虑到目前国内高等院校普遍开设经济管理类专业，而对于不同专业的学生来说，对财政学知识的掌握是有差别的。所以，本教材的编写注重介绍财政学的“三基”，掌握这些基础知识对任何经济管理类专业本、专科学生来讲，都是必要的。

第二，内容全面。教材的内容仍以“支、收、管、平”为主线，既有机地融合了我国财政理论与改革实践的成果，又借鉴了西方财政学的基本知识，反映了当前财政学教学内容发展的最新趋势，充分体现财政学教材的中国特色。

第三，构思新颖。考虑到经济管理类非财政专业的本、专科学生学习财政学课程后，一般不会再学财政学科的其他课程。所以，从教材结构的编排上，增加了与财政学相关的侧重财政实际部门的情况介绍，旨在帮助学生提高对财政实际部门的感性认识，有助于激发学生对财政学学习的兴趣。

本教材由中央财经大学财政学院教授、财政学系主任曾康华博士担任主编。全书共有十四章，具体编写分工如下：曾康华教授编写第一章、第二章、第三章、第七章、第八章和第九章；王威副教授编写第四章和第十二章；马金华副教授编写第五章和第六章；肖鹏副教授编写第十章和第十四章；李燕教授编写第十一章；温来成教授编写第十三章。全书由曾康华教授总纂定稿。

本教材在编写过程中，主要参考了中央财经大学财政学院近年来编写的相关教材，也借鉴了兄弟院校使用的相关教材，同时还吸收了编者和其他科研工作者的财政理论研究成果，在此表示衷心的感谢。由于知识水平的限制，书中难免存在不足之处，希望广大读者提出批评及建议，以便我们不断改进和完善教材内容。

编 者

2010年11月

目 录

第一章 财政总论	(1)
第一节 政府与市场	(1)
第二节 财政概述	(13)
第三节 财政职能	(17)
资料链接	(19)
关键概念	(20)
复习思考题	(20)
第二章 财政支出基本原理	(21)
第一节 财政支出概述	(21)
第二节 财政支出效益评价	(28)
第三节 政府采购	(31)
资料链接	(43)
关键概念	(44)
复习思考题	(44)
第三章 财政支出规模与结构分析	(46)
第一节 财政支出增长理论	(46)
第二节 财政支出规模分析	(50)
第三节 财政支出结构分析	(57)
资料链接	(63)
关键概念	(64)
复习思考题	(64)
第四章 社会消费性支出	(65)
第一节 社会消费性支出的性质	(65)
第二节 行政管理费和国防费	(66)
第三节 文教科卫支出	(76)
资料链接	(88)
关键概念	(89)
复习思考题	(89)
第五章 政府投资支出	(90)
第一节 政府投资支出分析	(90)
第二节 基础设施投资	(96)
第三节 财政对农业的投资	(101)
第四节 财政投融资制度	(105)
资料链接	(110)

关键概念	(111)
复习思考题	(111)
第六章 转移性支出	(112)
第一节 转移性支出概述	(112)
第二节 社会保障支出	(117)
第三节 财政补贴	(129)
第四节 税收支出	(132)
资料链接	(134)
关键概念	(135)
复习思考题	(135)
第七章 财政收入规模与结构分析	(136)
第一节 财政收入分类及衡量指标	(136)
第二节 财政收入规模分析	(144)
第三节 财政收入结构分析	(147)
资料链接	(152)
关键概念	(153)
复习思考题	(154)
第八章 税收概述	(155)
第一节 税收的概念	(155)
第二节 税收术语和税收分类	(156)
第三节 税收原则	(160)
第四节 税收的转嫁与归宿	(168)
资料链接	(170)
关键概念	(171)
复习思考题	(171)
第九章 税收制度	(172)
第一节 税收制度的含义、类型及发展	(172)
第二节 商品课税	(178)
第三节 所得课税	(183)
第四节 其他课税	(189)
资料链接	(191)
关键概念	(193)
复习思考题	(193)
第十章 公债和公债市场	(194)
第一节 公债概论	(194)
第二节 公债发行市场	(200)
第三节 公债的适度规模管理	(205)
第四节 公债市场及其功能	(214)
第五节 地方政府债务管理	(217)

资料链接	(222)
关键概念	(224)
复习思考题	(224)
第十一章 政府预算和预算管理体制	(225)
第一节 政府预算概述	(225)
第二节 政府预算的编制、执行与决算	(230)
第三节 政府预算管理体制	(241)
资料链接	(249)
关键概念	(250)
复习思考题	(250)
第十二章 财政平衡	(251)
第一节 财政平衡与财政赤字	(251)
第二节 财政赤字与社会总供求平衡	(258)
资料链接	(268)
关键概念	(270)
复习思考题	(270)
第十三章 财政政策与宏观调控	(271)
第一节 财政政策概述	(271)
第二节 财政政策的传导机制	(280)
第三节 财政政策与货币政策的配合	(283)
第四节 我国的积极财政政策	(288)
资料链接	(291)
关键概念	(293)
复习思考题	(293)
第十四章 涉外财政关系	(294)
第一节 国际税收	(294)
第二节 关税	(304)
第三节 出口退税	(313)
资料链接	(316)
关键概念	(317)
复习思考题	(318)
参考文献	(319)

第一章

财政总论

本章导读

本章介绍政府与市场的关系，阐述了市场效率、帕累托效率、市场失灵、外部效应、政府干预、政府失灵、公共选择理论、寻租、公共产品、混合产品、财政、公共财政、民生财政、财政职能等基本概念。通过本章学习，掌握这些基本概念及市场失灵的表现形式、公共产品的特征、政府失灵的表现和原因；理解国家分配论和社会共同需要论的异同、财政实现收入分配职能、资源配置职能、宏观调控职能和监督职能的机理。

第一节 政府与市场

一、市场效率和市场失灵

根据经济学的基本原理，完全竞争市场是最优、最理想的市场状态，其经济效率最高。因为在完全竞争市场条件下，可以充分发挥价格机制这只“看不见的手”对社会经济运行的调节作用，从而保证微观经济的高效运行和宏观经济的健康发展，实现社会福利最大化。

（一）完全竞争市场的假设条件

完全竞争市场建立在价格信号具有充分灵活性和伸缩性的基础之上，在理论上必须具备以下5个条件。

（1）所有的生产资源都为私人所有。此条件可以保证所有的生产资源可以自由通过市场进行交换，而且资源的产权清晰，不会发生产权不清的纠纷。

（2）所有的交易都在市场上发生，并且每一市场都有众多的买者和卖者。即人们的交易通过市场进行，既可保证交易的公平性，又可通过市场反映供求关系。每一市场存在足够的供求双方，市场供求形成充分竞争，没有垄断发生。

（3）没有任何买者或卖者能单独操纵价格。也即参与市场交易的任何一方只是市场价格的接受者，没有任何一个买者或卖者可以操纵价格。

（4）买者和卖者都拥有充分的信息。人们能够通过方便的渠道了解信息，不会发生信息不对称的情况；人们的交易都是通过市场进行，而且掌握交易的充分信息，因而没有市场欺诈行为的发生。

（5）资源可充分流动并且无任何阻碍地流向任何使用者。即资源的流动不受任何的干扰，不设人为的障碍而可以自由流动，资源的交换通过公开市场进行，资源交换的价格由市

场确定。

市场经济遵循竞争机制，竞争是一个优胜劣汰的机制。除此之外，在完全竞争的市场中，也存在竞争者都具有理性的假设，即竞争者都可以依据自己掌握的充分信息，按照利益最大化的准则来作出自己的行为选择。如果能满足以上条件，则经济运行处于均衡状态，在这种均衡状态下的资源配置能够实现优化配置，即达到帕累托最优状态。不过，在现实经济生活中，完全竞争市场所必须具备的一系列条件很难完全满足，完全竞争市场很难存在于现实中。所以，完全竞争的市场机制是一种理论上的理想状态，因为在现实生活中，它的5个必要条件不可能同时具备。尽管从总体上看，现实的市场不能同时满足5个必要条件，但现实中某些市场的情况可接近完全竞争市场情形，如证券市场、商品市场等。

（二）市场效率

市场经济以各个不同的生产经营主体独立自主的生产经营活动为前提，任何人要想参与市场分配，都必须通过生产经营活动为市场提供商品和服务来实现。因此，市场经济是以各个分散独立的商品生产经营者各自分工生产并为市场提供商品，通过商品的等价交换实现自身的经济利益的社会经济活动方式。

市场经济的效率，源于市场根据各个市场主体提供的商品按价值规律进行收入分配这一公平法则，促使各个市场主体在追求自身利益最大化的内在冲动和市场竞争的外在强制下更为有效地配置和利用生产资源以获得更多的经济收益。同时，不断地提高生产力水平和增加生产力总量，由此提高了整个社会的经济效率。市场效率作为经济学的概念，其一是在一种产品或一个企业的生产过程中，利用那些有确定价格的生产要素的有效性；其二是经济资源在各种相互竞争的不同用途上配置的有效性。这实际上是从微观方面和宏观方面来看生产资源利用和配置的有效性，而且社会的经济效率归根到底依赖于良好的市场经济体制。

生产要素的配置需要由市场机制来分配，其收益表现为通过市场交换所形成的市场货币价格。价格引导各生产要素在社会生产的各个产业和部门中的配置，这是实现社会资源优化配置，提高社会经济效率的强有力杠杆。

（三）帕累托效率

要理解市场失灵的含义，就先要了解在完全竞争市场中如何使资源配置具有效率，即达到帕累托效率状态。帕累托效率的含义是：资源的配置达到这样的状态，已不可能再增加任何一个人的福利而不减少其他一些人的福利，也就是不可能通过改变资源的配置来使一些人得到利益，同时又不使另一些人受到损失。如果资源配置达到了这样一种状态，资源配置则具有帕累托效率，否则，不具有帕累托效率。帕累托效率已经成为衡量资源是否实现优化配置的标准。

所谓帕累托改进，是以意大利经济学家帕累托命名的，并在帕累托最优基础之上形成的概念。帕累托最优是指在不减少一方福利的情况下，不可能增加另外一方的福利；而帕累托改进是指在不减少一方的福利时，通过改变现有的资源配置而提高另一方的福利。帕累托改进可以在资源闲置或市场失效的情况下实现。在资源闲置的情况下，一些人可以生产更多并从中受益，但又不会损害另外一些人的利益。在市场失效的情况下，帕累托改进措施可以减少福利损失而使整个社会受益。

帕累托最优和帕累托改进是微观经济学，特别是福利经济学常用的概念。福利经济学的

一个基本定理就是所有的市场均衡都是具有帕累托效率的。但在现实生活中，通常的情况是有人有所得就有人有所失，于是经济学家们又提出了“补偿准则”，即如果一个人的境况由于变革而变好，能够补偿另一个人的损失而且还有剩余，那么整体的效益就改进了，这就是福利经济学的另外一个著名的准则——卡尔多-希克斯改进。

（四）市场失灵

市场机制在很多场合下不能达到帕累托最优状态，不能导致资源的最优配置。在现实生活中，社会需要的所有职能并非市场机制能实现，即市场在某些方面不能有效地满足人们的需要，并且市场本身在某些方面产生的不良后果不能通过市场机制本身来纠正，市场在资源配置方面存在低效率的情况，西方经济学家把这种情况称为“市场失灵”。换言之，市场失灵是指在市场经济运行中产生的无法自行纠正的缺陷。

（五）市场失灵的主要表现

市场失灵的出现，说明市场机制本身存在不完善的地方。那么，市场失灵以什么方式表现出来呢？为此，这里介绍市场失灵的几种主要表现。

1. 竞争失灵

市场机制倡导竞争，但竞争的结果会出现垄断，而垄断的出现又是对市场竞争机制的否定。换言之，市场机制无法消除垄断，垄断即竞争失灵。一般认为，规模报酬递增是造成竞争失灵的原因。设生产函数为 $Q = f(K, L)$ ，其中 Q 为产出， K 为资本， L 为劳动力。如果① $f(mK, mL) = mQ$ ，表示规模报酬不变；② $f(mK, mL) > mQ$ ，表示规模报酬递增；③ $f(mK, mL) < mQ$ ，表示规模报酬递减。如果某行业出现②的情况，并且持续下去，就会出现竞争失灵的现象。通常，在现实生活中，具有规模报酬递增的某些行业如供水、供电、煤气管道、电话服务等行业，具有经营规模越大，经济效益越好的特点。也可以说这些行业具有边际成本不断下降的特点，因而独家经营的经济效益将优于多家竞争。可以说市场经济天然存在着竞争失灵的可能性，或者说，存在着政府介入这些垄断行业的必要性。

2. 分配不公

在市场机制作用下，人们收入的分配状况是由每个人提供的生产要素（如劳动力、资本、土地等）的数量及在市场上获得这些生产要素的价格所决定。市场经济分配原则是按生产要素对获得盈利所作出的贡献来分配的，即劳动力“按能力和劳动分配”，资本拥有者“按资本分配”，其他要素按禀赋取酬。现实中，有些人生来就有资金因而可以不劳而获；有些人则生来一无所有而必须靠自己的能力和劳动来挣钱养活自己及家人；还一些人生来能力较低（如病残者）或由于贫苦无法得到良好的教育而收入低微，只有靠社会救助生活。这种由于个人无法控制的原因而产生的收入分配不公既与人类追求平等的美好愿望相悖，也常常成为社会不安定的重要因素。所以，分配不公的产生是市场经济无法避免的现象，属于市场机制的一个重要缺陷。

3. 外部效应

外部效应的含义是指某些个人或厂商的经济行为影响了其他人或厂商，却没有为之承担应有的成本费用或没有获得应有的报酬的现象。换言之，外部效应就是未在价格中得以反映的经济交易成本或效益。

美国经济学家布坎南（J. M. Buchanan）和斯塔尔宾（W. C. Stubbine）在1962年发表了

一篇题为《外部效应》(Externality)的论文,在此论文中,外部效应被定义为:只要某一个效用函数(或者一厂商的生产函数)所包含的变量是在另一个人(或厂商)的控制之下,即有外部效应存在。即当: $U=f(X_1, X_2, X_3, \dots, X_n, Y_1)$,即某个人A的效用,不仅为其所控制活动 $X_1, X_2, X_3, \dots, X_n$ 的函数,而且也受 Y_1 的影响。 Y_1 系在第二个人B的控制之下。

(1) 外部效应的种类。外部效应的承受者和发起者可能是生产单位,也可能是消费单位。据此,外部效应有下列8种类别。

第一类,消费行为产生正的消费外部效应,是指某个人或家庭因其他人或家庭的消费活动而受益。例如,甲是乙的邻居,乙拥有一个美丽的花园,甲不付费而享受乙的花园的益处,即为正的消费外部效应。

第二类,消费行为产生正的生产外部效应,是指某厂商因某个人或家庭的消费活动而受益。例如,消费者偏好某种商品,由此对某种商品购买量增加,厂商并未付费就获得这种益处,从而带来生产该种商品的厂商的利润增加,即为正的生产外部效应。在市场经济条件下,能够获得这种正的生产外部效应的厂商所应具备的条件是:产品质量上乘、信誉良好、产品市场容量大。

第三类,消费活动产生负的消费外部效应。某个人或家庭因其他人或家庭的消费活动而受损。例如,A家庭喜欢爵士音乐,而A家庭的邻居B不喜欢爵士音乐,那么,A家庭播放爵士音乐,就会损害邻居B,即为负消费外部效应。

第四类,消费活动产生负的生产外部效应,是指某厂商因个人或家庭的消费活动而受损。例如,消费者开始厌恶某种商品,由此对某种商品购买量减少,厂商因此获益减少,从而带来生产该种商品的厂商的利润减少,即为负生产外部效应。在市场经济条件下,能够产生这种负的生产外部效应的厂商所应具备的条件是:产品质量低劣、信誉不好、产品不适应市场需求。

第五类,生产活动产生正的消费外部效应,是指某个人或家庭因某厂商的生产活动而受益。例如,厂商采用先进的设备和技术生产某种商品,使得厂商在追求最大利润的同时,以优质低价出售其产品,消费者因此享受到好处,即为正消费外部效应。

第六类,生产活动产生正的生产外部效应,是指某厂商因别的厂商的生产活动而受益。例如,一个养蜂者的场地在某果农的苹果园附近,养蜂者的养蜂行为便会有益于苹果园的果农,因为通过蜜蜂的授粉,苹果产量会增加,从而给果农增加收益,即为正的生产外部效应。在现实中,生产活动产生正的生产外部效应,往往使生产者双方都得到益处。当然,苹果园的果农扩大苹果的种植面积,也会给养蜂人带来益处。

第七类,消费活动产生负的生产外部效应,是指个人或家庭的消费活动使厂商的生产活动受损。例如,某些人的不文明的旅游行为,使旅游景点遭到破坏,而遭到破坏的旅游景点因此不能继续提供良好的服务,即为负的生产外部效应。

第八类,生产活动产生负的生产外部效应,是指某厂商的生产活动使其他厂商的生产活动受损。例如,某纸厂的生产活动造成了周围水资源污染,水资源污染又会使附近农民的生产活动利益受损,即为负的生产外部效应。

(2) 外部效应产生低效率资源配置的图形说明。当市场存在外部效应时,当事者一方的产出要么提供过多,要么提供不足。即当存在负的外部效应时,造成负的外部效应的一方

的产出总是过多，即资源被其过多利用，资源没有达到优化配置；而当存在正的外部效应时，产生正的外部效应的一方的产出总是过少，即资源未被其充分利用，资源同样无法实现优化配置。下面用图来说明。

为方便分析，设：A 为造成外部效应的一方，MC 为其从事某种经济活动的边际成本，MB 为边际收益。如图 1-1 (a) 所示，在没有外部效应时，A 产出的均衡条件是： $MC = MB$ ， Q 为均衡产量。当 A 的活动产生正外部效应时，给 n 个经济主体带来的边际收益之和为 ΣMB ，社会要求 A 按新的均衡点 ($MC = MB + \Sigma MB$) 进行生产，但 A 给 n 个经济主体带来的边际收益不能通过市场来获得，所以 A 的产出会小于理想水平 Q^* ，即 $Q < Q^*$ (见图 1-1 (a))。

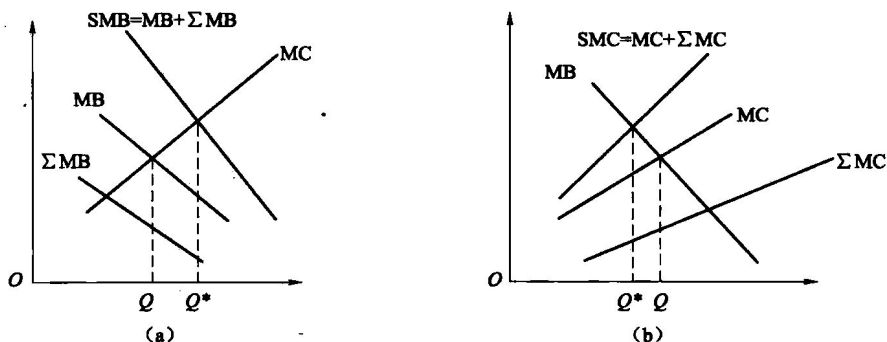


图 1-1 外部效应产生低效率资源配置的图形说明

同理，还设 A 为造成外部效应的一方，MC 为其从事某种经济活动的边际成本，MB 为边际收益。如图 1-1 (b) 所示，在没有外部效应时，A 产出的均衡条件是： $MC = MB$ ， Q 为均衡产量。当 A 的活动造成负外部效应时，给 n 个经济主体带来的边际成本之和为 ΣMC ，社会要求 A 按新的均衡点 ($MB = MC + \Sigma MC$) 进行生产，但 A 给 n 个经济主体带来的边际成本不能通过市场内化，所以 A 的产出会大于理想水平 Q^* ，即 $Q > Q^*$ (见图 1-1 (b))。

4. 不完全市场现象

市场机制在提供某些保险和某些信贷产品方面存在失灵，这为政府活动介入这些领域提供了理论依据。不完全市场存在的领域主要有以下几个。

(1) 保险市场。私人市场并不能为个人所面临的许多风险提供保险，比方说，保险市场就无法开办“防穷保险”，因为保险公司无法预期开办这种保险的风险，而且开办这种保险的风险实在太太大，以致任何一家私人保险公司都无法抵御这种风险所带来的损失。所以，“防穷保险”的职责应该由政府来承担。综观当今西方国家，几乎都建立起了比较完善的社会保障制度。

(2) 信贷市场。信贷市场也存在市场失灵现象。例如 1965 年以前，美国的大学生们要为自己受大学教育而申请贷款是非常困难的，因为银行认为，给大学生贷款风险大，而且对风险的评估具有不确定性。所以，即使大学生对贷款有需求，银行也有资金用于放款，但这一市场始终没有建立起来。然而就在 1965 年，美国政府通过了法律，开始由政府出面为大学生贷款提供担保，这极大地提高了大学生的信用等级，大学生贷款市场从此蓬勃发展起来。这表明，政府的介入起到了减轻进入资本场所受限制的作用。

(3) 互补市场。当改建一个城市的某个较大部分时,比如旧城改造,需要在这一区域的工厂、商店、土地所有者和其他行业之间进行大规模的合作,在没有政府参与协调的情况下,进行这种合作的交易成本非常高,甚至最终没有均衡的结果。如果政府介入这些活动,这种合作的成本就会大大降低。在这里,政府介入的目的,就是为实现有关当事人之间的合作而努力,使资源配置具有效率。

5. 信息不对称

分析完全竞争市场下的资源配置,必须假设人们具有充分信息这一条件。现在假定,如果这一条件不满足,即一旦消费者不具有充分的市场信息,或者市场本身提供的信息过少,则将产生由于信息不对称而引致的市场失灵,而市场失灵将引起资源配置的低效率。

信息不对称会产生两个问题:道德风险和逆向选择。无论怎样,拥有信息较多的一方都会通过以下两种方式在与对方的交易中充分利用自己的信息优势造成市场失灵,这两种方式分别被称为逆向选择和道德风险。逆向选择是指市场交易中的一方无法观察到另一方的重要外生特征从而导致劣质品驱逐优质品的情形。例如在保险市场上,承保人一般无法分辨一个具体的投保人的风险状况,也即承保人并不知晓投保人的充分信息,而投保人很可能隐瞒自己的真实情况,这样一来,逆向选择就发生了。即总是那些估计自己发生不幸事件的可能性比较大的人更多地购买保险,从而将对保险公司而言的所谓“风险小的客户或优质的客户”驱逐出保险市场。如果保险公司试图改变按风险发生的平均概率收取保险费率的办法,转而提高保险费率,结果只能是进一步减少该险种的购买者,即仍是那些风险更大的投保人多买保险。最终,逆向选择会导致保险市场无法有效地分担风险,即市场失灵。

逆向选择是拥有信息少的一方作出的一种反应。既然信息多的一方存在道德风险,那么信息少的一方就必然采取挽救措施,这个问题最早是由经济学家阿克洛夫提出来的。例如,在二手车市场上,卖车者对自己的车的状况很清楚,他有可能把质量差的车卖给买车的人。买车的人由于知道自己在二手车市场上有可能买到质量差的车,所以他就不愿意出高价来买二手车,他只会出一个平均质量的价格。于是在二手车市场上,质量好的车卖不到好价格,结果只有那些质量不好的车留在了市场上。这就产生了劣质商品驱逐优质商品的逆向选择现象。平常人们都说市场经济是优胜劣汰的,但是在信息不对称的情况下,逆向选择竟然导致了“劣胜优汰”!

在劳动力市场上,雇主由于知道可能雇到水平低的劳动者,从而只愿意出一个较低的工资。结果呢,水平高的劳动者全部走了,雇佣到的全是水平低的劳动者。这是逆向选择的一个必然结果。所以为了避免这种情况发生,企业宁愿开出较高的工资,来留住水平高的劳动者。

道德风险是指市场交易的一方无法观察到另一方故意不采取谨慎行为的情形。由于拥有信息多的一方故意不采取谨慎行动会给拥有信息较少的交易的另一方造成损失,所以,道德风险难免发生。例如购买者一旦购买防火保险,可能会有意无意地放松对防火安全的关注,使发生火灾的概率增加,以致给保险公司造成损失。在产品市场上,厂商对于产品质量拥有的信息更多,厂商为了赚钱,就有可能把质量存在问题的产品卖给消费者,这就是道德风险的一个表现。

在经济活动中,道德风险问题相当普遍。获得2001年度诺贝尔经济学奖的美国经济学家斯蒂格里茨在研究保险市场时,发现了一个经典的例子:美国一所大学学生自行车被盗比

率约为10%，有几个有经营头脑的学生发起了一个针对自行车的保险业务，保费为保险标的的15%。按常理，这几个有经营头脑的学生应获得5%左右的利润。但该保险运作一段时间后，这几个学生发现自行车被盗比率迅速提高到15%以上。何以如此？这是因为自行车投保后学生们对自行车的安全防范措施明显减少，结果反而使自行车被盗比率上升。在这个例子中，投保的学生由于不必完全承担自行车被盗的风险后果，因而采取了对自行车安全防范的不作为的行为。而这种不作为的行为，就是道德风险。可以说，只要市场经济存在，道德风险就会不可避免地存在。

6. 失业、通货膨胀和经济失衡

西方经济学家认为，市场机制本身无法消除经济运行中的失业、通货膨胀和经济失衡问题，也就是说，失业、通货膨胀和经济失衡是市场机制失灵的一种表现。在西方国家，失业、通货膨胀和经济失衡的问题总是伴随着西方国家经济发展的历程而存在，正因为如此，必须要由政府来干预，才有可能解决这些问题。

7. 公共产品

在现代社会里，一般情况下，私人部门提供私人产品，公共部门提供公共产品，尽管私人部门可以提供公共产品，但由于市场机制的作用，如果要靠私人部门提供公共产品，将会导致公共产品提供严重不足。所以，任何一个国家都必须要有政府的介入，才能提供满足社会共同需要的公共产品。

市场失灵决定了公共经济或财政存在的必要性。

二、政府干预与政府失灵

（一）政府干预

亚当·斯密经济观点的精髓在于对自由放任思想的阐释上，关于这一点，斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中的表述最为直接和清晰。他说：“一切特惠或限制的制度，一经完全废除，最明白最单纯的自然自由制度就会树立起来。每一个人，在他不违反正义的法律时，都应听其完全自由，让他采取自己的方法，追求自己的利益，以其劳动及资本同任何其他个人或阶级相竞争。这样，君主们就被完全解除了监督私人产业、指导私人产业、使之最适合社会利益的义务。要履行这种义务，君主们极易陷入错误；要行之得当，恐不是人间智慧或知识所能作。按照自然自由的制度，君主只有三个应尽的义务——这三个义务虽很重要，但都是一般人所能理解的。第一，保护社会，使之不受其他独立社会的侵犯。第二，尽可能保护社会上每个人，使之不受社会上任何其他人的侵害或压迫，这就是说，要设立严正的司法机关。第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施（其建设与维持绝不是为任何个人或任何少数人的利益），这种事业及设施，在由大社会经营时，其利润常能补偿所费而有余，但若由个人或少数人经营，就决不能补偿所费。”^① 斯密在这里最明白无误地表达了他的自由经济观点，在他看来，国家应当取消一切束缚人们从事经济活动的制度，只要人们在正义的法律框架内进行活动，就应当让人们完全根据自己的意愿行事。这种完全根据自己的意愿行事所产生的效果，比国家规定他们应当怎样去做，要好得多，因为国家并

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下册，北京：商务印书馆，1972：252-253。

没有足够的智慧或知识去引导人们怎样去做才能促使人们能够追求最大的利益。所以,国家尽可能地不要干预社会经济活动,要让自由制度去引导人们的经济活动。作为国家,只需维护好社会安定,防止国外的侵略;建立公正的司法制度,保护好公民的正当权利不受侵害;提供必要的公共设施,为人们从事经济活动提供良好的外部条件,这样就能保证整个社会经济生活的正常进行,而且这种经济运行是卓有成效的。

亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中论述了追求自我利益的个人被“看不见的手”引导着,不自觉地增进了整个社会的福利,个人利益和社会利益是一致的,市场在“无形的手”的调节下运行顺畅,政府做好“守夜人”的工作就足够了。随后几乎所有的古典经济学家和新古典经济学家都力图使他的理论精确化、规范化。但从西方市场经济发展的历史来看,仅靠市场的力量无法解决公共产品、外部效应、垄断和信息不对称等问题,周期性的经济危机导致的经济效率和社会福利损失表明市场失灵了。1929—1933年世界性经济危机爆发,凯恩斯主义应运而生。第二次世界大战结束后西方国家广泛采取凯恩斯主义干预政策的确在一定程度上纠正了市场失灵,国家干预政策从此成为西方国家重要的经济政策,用来克服市场失灵、恢复市场的功能、实现社会福利最大化,即由于市场失灵的存在,才有政府干预经济运行的必要性。所以,政府干预是指在市场经济条件下,由于市场失灵,政府运用法律、行政和经济手段对国民经济运行实行管理,以实现一定时期的宏观调控目标。

(二) 政府失灵

政府失灵是指政府在力图弥补市场缺陷的过程中,又不可避免地产生另外一种缺陷,即政府活动的非市场缺陷,或称为“政府失灵”。美国经济学家保罗·萨缪尔森指出:“应当认识到,既存在着市场失灵,也存在着政府失灵。……当政府政策或集体行动所采取的手段不能改善经济效率或道德上可接受的收入分配时,政府失灵便产生了。”在市场经济中,政府失灵就是政府低效率的表现,又称政府失效。它不仅存在于发达国家的市场经济中,也存在于发展中国家的市场经济中。而在当前,中国正处于经济转型和经济高速增长时期,政府失灵的现象难免发生。政府失灵问题不仅是个理论问题,也是一个实践问题。政府失灵的实质是政府在对经济的干预中,未能有效克服市场失灵,甚至阻碍和限制了市场功能的正常发挥,引起了经济关系的扭曲,加剧了市场缺陷和市场混乱,难以实现社会资源的优化配置。也就是说政府完全没有处理好在市场失灵条件下应该发挥的功能,如政府在干预经济中的局限、缺陷和失误等方面的问题就是政府失灵的表现。或者说政府在实施过程中往往出现各种事与愿违的结果和问题,最终导致政府干预经济的效率低下和社会福利损失。政府失灵不但不能纠正市场失灵的问题,反而抑制了市场机制的良好运行,进而导致不公平现象发生和公平满意度的严重下滑。因此,弄清政府失灵问题的本质,找准相应的防范对策,对建设服务型政府,促进我国经济有序运行,无疑具有十分重要的理论意义和实践意义。

所以,政府失灵是指政府克服市场失灵所导致的效率损失已超过市场失灵所导致的效率损失。政府失灵可以分为两种类型:一种是运营型政府失灵;另一种是制度型政府失灵。运行型政府失灵是政府在干预经济过程中,由于政策操作失当而引起的,主要表现是政府宏观调控的范围和规模过大或过小,未能有效弥补市场的缺陷。制度型政府失灵是政府的组织缺陷所导致的政府干预的低效率、自身机构膨胀及权力寻租等问题,导致政府干预不能弥补市场的缺陷,反而使得经济关系被扭曲,市场运行受阻,从而加重了市场失灵。

（三）政府失灵的表现

（1）寻租与腐败现象严重。公共选择学派是美国在 20 世纪 60 年代以后逐渐兴起的一个新自由主义经济学流派。因其发源地在美国的弗吉尼亚州，故又称弗吉尼亚学派。公共选择理论可以定义为对非市场决策的经济研究，或者简单地说，是对政府决策过程的经济分析。公共选择理论的主要特征是用经济学的方法来研究广泛的非市场决策的政治问题。公共选择理论在政治学和经济学之间架起一座新的桥梁，为经济科学开辟了新的研究领域。尽管寻租现象历史悠久，涉及面广，但首次对这一现象从理论上加以分析的是美国经济学家、公共选择学派的主要代表人物塔洛克于 1967 年发表的一篇文章，不过此文当时并未引起重视。“寻租”一词，是由公共选择学派代表人物之一安妮·克鲁格在 1974 年《美国经济评论》上发表的一篇文章中提出的。克鲁格把论文的注意力集中到市场导向型经济，其中政府对经济活动的限制渗透到了各个方面。这些限制产生形式各异的租金，从而引发了人们对租金的竞争，在此前提下，很多人会力求借助于权力因素谋取个人最大利益，这就产生了寻租行为。简单地说，寻租就是指投票人尤其是其中的利益集团，通过各种合法或非法努力，如游说、贿赂等，促使政府帮助建立自己的垄断地位，以便获得高额垄断利润的活动。

克鲁格通过建立计量模型计算印度和土耳其两国租金总额与国内生产总值的比率以后，这个比率的大小就被公认为一个国家腐败程度的标志。我国学者胡鞍钢教授等将中国经济转型时期的腐败行为分为四种：寻租性腐败、地下经济腐败、税收流失性腐败、公共投资与公共支出性腐败，并据此估计，在 20 世纪 90 年代后半期，这些腐败所造成的经济损失平均占 GDP 的比重在 13.3% ~ 16.9% 之间，1999—2001 年期间腐败造成的经济损失达到同期 GDP 的 14.5% ~ 14.9%。世界知名会计公司普华永道调查表明，世界上经济排位前 35 的国家中，中国的“不透明度”最高，名列榜首。“不透明”会阻碍经济发展，资本会出逃到透明度较高的国家，中国因此损失了大约 1 310 亿美元的直接投资。如此巨大的“寻租”利益，在我国改革开放的过程中不但阻碍了市场化改革，而且强化了行政权力对经济活动的干预，如增加行政审批的项目，以便增加“寻租”的机会。

（2）宏观调控行为在短期内难以有效。改革开放以来，我国的宏观调控手段由计划调控转向采用经济手段调控，在不同时期根据国民经济运行的情况，采取了不同的宏观调控政策，取得明显成效，但是在投资、煤电油运输等方面仍然存在比较突出的问题。2007 年爆发的美国次贷危机已经蔓延成为波及全球的金融危机，它对中国经济运行的冲击在 2008 年下半年开始显露。我国从 2008 年 9 月开始，及时调整宏观经济政策取向，果断实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，迅速出台扩大国内需求的十项措施，实施了一揽子应对金融危机的措施，这些措施的着眼点可以概括为：重民生、保增长、促消费、活市场、统内外和利长远。

尽管中国在面对世界性的金融危机时采取了卓有成效的宏观经济政策，但中国目前的经济运行状态表明，无论是在获得真实信息方面还是在事后监管经济运作过程方面，经济运行都未能达到正常状态。这种非正常状态的主要表现：一是宏观经济政策调控力度不足，调控结果出现反复，没有达到预期效应，尤其是房地产价格居高不下，农产品价格上涨势头迅猛，已经到了危及社会经济顺利发展的境地；二是没有从根本上解决当前存在的社会收入分配的差距问题；经济增长呈现不均衡增长状态；三是虽然实行了西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地等发展战略，但区域经济发展事实上的不平衡尚未克服。1978 年东、中、