



· 通用经济系列教材 ·

Public Finance

财政学

主编 马海涛 温来成 姜爱华



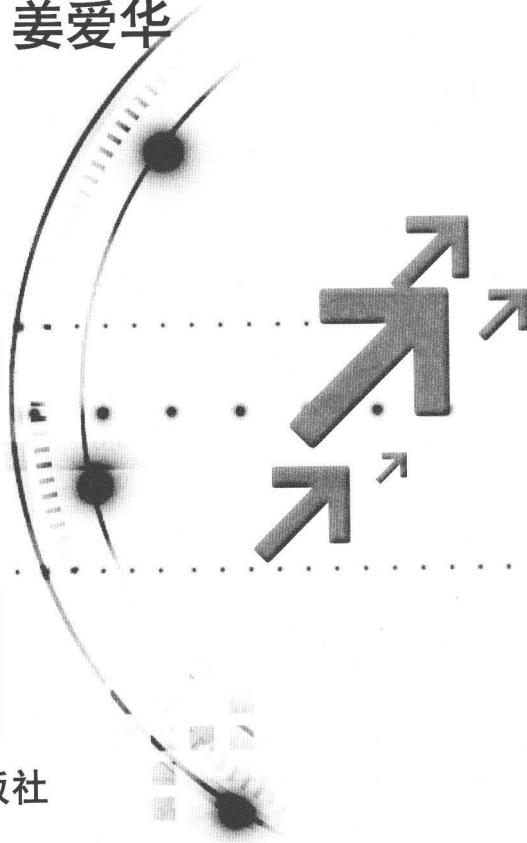
· 通用经济系列教材 ·

Public Finance

财政学

主编 马海涛 温来成 姜爱华

中国人民大学出版社
· 北京 ·



图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/马海涛, 温来成, 姜爱华主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 5
通用经济系列教材
ISBN 978-7-300-15686-6

I. ①财… II. ①马… ②温… ③姜… III. ①财政学-教材 IV. ①F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 082648 号

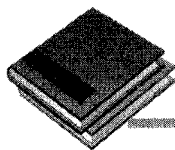
通用经济系列教材

财政学

主编 马海涛 温来成 姜爱华
Caizhengxue

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司		
规 格	185mm×260mm 16 开本	版 次	2012 年 6 月第 1 版
印 张	22.5	印 次	2012 年 6 月第 1 次印刷
字 数	530 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



出版说明

随着经济全球化的不断深入，中国经济走上了高速发展的通道，获得了前所未有的发展。越来越多的人认识到，要想真正融入现代社会，无论是什么专业背景、从事何种工作，学习经济类课程对工作都非常有帮助。顺应这一形势，我国大部分高等院校也开始重视经济类课程的教学和经济类课程的普及。一方面，越来越多的经济类课程成为高校非经济专业选修的热门课程；另一方面，许多理工科学生把经济类专业当作第二学位来学习。但是，现有的经济类教材大部分在内容上都有一定的深度，适合非经济类专业或初涉经济学专业的学生学习的教材较少。鉴于这种情况，我们组织编写了这套“通用经济系列教材”。本套教材在组织编写上，遵循了以下原则：

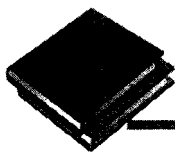
第一，所列课程均为经济类的基础课程，能够适应不同专业学生的普及学习。

第二，教材在编写上力求简明、通俗，篇幅适中，重视基础知识和基本原理的讲解。

第三，在内容上尽量减少纯理论的阐述、证明等，增加一些实际案例、专栏、开篇案例导读之类的东西，使教材的可读性更强，内容更易于理解。

我们秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育人文社科英才”的宗旨，紧跟时代脉搏，不断推出精品，提升教材的质量，为中国高等教育和实践水平的提升作出贡献。我们希望广大读者的建议和鞭策，能够促使我们不断对本套丛书进行改进和完善，以更好地服务读者。

中国人民大学出版社



前言

改革开放以来，同其他哲学社会科学一样，财政学科迎来了繁荣和发展的春天。党的十一届三中全会后，随着政治思想领域的大解放，以及全党工作重点转移到经济建设和实行改革开放政策，面对波澜壮阔的经济体制改革、行政管理体制改革和社会管理体制改革，广大财政学教学科研人员，运用马克思主义基本原理，广泛吸收和借鉴西方财政理论与政策研究成果，刻苦钻研、大胆探索，对财政学科进行了深入、系统的研究，取得了丰硕成果。特别是 20 世纪 90 年代以来，以社会主义市场经济理论为指导，对财政学科的诸多重要范畴进行了研究，解答了财政改革开放领域的许多重要问题，为有中国特色财政理论体系建设，以及政府财政管理决策作出了重要贡献，具体体现在以下几点：

(1) 财政学研究在公共财政基础理论、优化税制结构、部门预算、国库集中收付、政府采购、国债管理、转移支付等诸多领域取得了重要进展。面对建设社会主义市场经济体制的巨大需求，财政理论工作者对财政学科的基础理论问题以及诸多财政政策热点问题进行了深入研究，取得了一系列重要成果。在基础理论方面，理论界对公共财政的本质、特征等问题，取得了广泛共识；在税制结构方面，对我国现行税制存在的问题及改革思路进行了深入探讨；在部门预算改革方面，对实行部门预算的必要性、重要性，以及相应政策设计进行了研究，其成果有的已转化为政府政策实践；在国库集中收付方面，论证了市场经济条件下国库在财政预算管理中的地位，阐述了集中收付的必要性、可行性，并进行了制度设计；在政府采购方面，深入探讨了政府采购在保护民族工业、支持中小企业发展、发展绿色经济方面的政策功能，以及相应的管理创新；在国债管理方面，对国债市场、国债对经济危机和经济周期的调节等问



题,开展了深入研究;在转移支付方面,对转移支付规范化、制度化等问题进行了广泛研究,等等。财政研究在上述领域取得了累累硕果,涌现了一大批高水平的学术论文、著作。

(2) 财政学研究出现政治学、行政学、法学、统计学和经济学相融合的繁荣景象。随着改革开放和我国经济社会的发展,众多学者从不同学科、不同角度研究财政问题。政治学从国家政权建设的角度,探索财政与反腐败、财政与基层政权建设等问题;行政学从行政效率、行政成本、财权与事权相匹配等方面研究财政问题;法学研究政府如何依法行政、依法理财等问题;统计学研究有关的财政统计、计量等问题,等等。出现了众多学科竞相研究财政问题的壮观景象,这也符合财政的本质和发展规律。财政作为以国家为主体的分配活动,虽然首先表现为分配范畴,即社会成员为了获得公共服务而将一部分收入缴纳给政府所形成的分配关系,但由于其特殊性,必然在相关领域得到体现,即以国家为主体的分配,就和国家政权存在密切联系,财政问题也是政治问题;各项具体财政收入、支出是由政府财税部门组织的,构成国家行政管理的重要组成部分;在现代法治社会,财政分配活动是以法律的形式进行的,成为法学研究的重要内容;财政分配需要研究相关数量关系,统计等方法成为财政研究的重要工具。因此,从不同领域研究财政问题,进一步推动了财政学科的发展。

(3) 财政学研究的国际交流更加畅通和频繁,中国财政学科的发展,从国际同行中获得了丰富的养分,同时,也宣传了中国学者的学术主张,以及中国政府的财政政策选择。近年来,财政研究领域的国际学术交流规模不断扩大,内容更加丰富,形式多种多样。国内出版社组织翻译出版了一批国际财政学领域的经典著作、教材,开拓了财政研究视野。高等院校和科研机构每年召开各类财政学术国际研讨会,邀请国内外学者开展学术探讨,交流了思想、增进了友谊。同时,我国政府机构、高等院校和科研机构每年都派出专家学者到国外考察各国财政改革与发展实践、参加学术研讨会、进修学习。畅通和频繁的学术交流,有力推动了财政学科的发展。

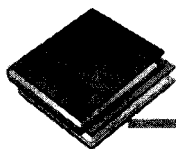
财政学科的发展、学术研究的繁荣,为财政学人才培养创造了良好条件。而教材建设是总结学科发展成果、传授财政科学知识、培养财政管理人才的重要途径。中央财经大学财政学院是新中国成立后国内最早的财税人才培养重要基地之一,财政学科于2002年被评为北京市重点学科,2007年被评为国家级重点学科,2010年财政学专业教学团队被评为国家级教学团队。学院历来十分重视教材建设,此前已有数本《财政学》教材出版发行,为全国财政学教学、科研和人才培养作出了应有的贡献,取得了良好的社会效益。这次学院组织本院教学科研人员编写《财政学》本科教材,体现了以下特点:第一,教材充分体现了国外财政学研究的最新进展,概括了学术界成熟的研究成果和知识体系,内容充实,体系新颖,适合本科教学的需要。第二,教材反映中国财政改革发展的最新进展,贯彻理论联系实际原则,让学生在学习财政基础知识的同时,了解中国政府财政管理的实际,增强学习的积极性、主动性。第三,贯彻素质教育和创新性人才培养的思想,在教材体例安排中,尽可能启发学生运用所学知识去思考中国财政改革与发展所面临的各种理论和实践问题,能够提出自己的独立见解,而不是单纯的知识学习。

本教材编写由马海涛、温来成任主编,负责大纲设计、总纂定稿。第一章由姜爱华副教授编写;第二章、第三章、第四章由曾康华教授编写;第五章由姜爱华副教授编写;第

六章、第七章、第八章由白彦锋副教授编写；第九章由肖鹏副教授编写；第十章由杨华副教授编写；第十一章第一节、第二节、第三节由李贞教授编写，第四节由温来成教授编写；第十二章、第十三章、第十四章由王俊教授编写。在教材编写过程中参考了国内外同行们的教材、著作，尽可能在参考书目一一注明，在此表示感谢。本教材编写中存在的不足和问题，欢迎广大读者批评指正。

编 者





目 录

第一章	市场、政府与财政	1
	第一节 市场失灵与政府干预	1
	第二节 财政的概念与特征	8
	第三节 财政的职能	11
第二章	公共选择理论	17
	第一节 公共选择理论概述	17
	第二节 直接民主的公共选择	21
	第三节 代议民主制中的公共选择	27
第三章	财政支出概论	37
	第一节 财政支出的概念与分类	37
	第二节 财政支出原则	43
	第三节 财政支出的规模和结构	46
	第四节 财政支出效益分析	51
第四章	购买性支出与转移性支出	57
	第一节 购买性支出的一般分析	57
	第二节 购买性支出的内容	65
	第三节 转移性支出的一般分析	70
	第四节 转移性支出的内容	75



第五章	政府采购制度	84
	第一节 政府采购的概念与特征	84
	第二节 政府采购制度的产生与发展	87
	第三节 政府采购的原则与功能	92
	第四节 政府采购方式	102
	第五节 中国政府采购制度改革	112
第六章	税收原理	119
	第一节 税收的概念及特征	119
	第二节 课税要素	123
	第三节 税收分类	132
	第四节 课税原则	136
第七章	税收的经济影响	158
	第一节 税负的转嫁与归宿	158
	第二节 税收的经济影响	163
	第三节 最优税收理论	172
第八章	税收制度	180
	第一节 税收制度与税制结构	180
	第二节 所得税体系	184
	第三节 流转税体系	191
	第四节 财产税体系与资源税体系	198
	第五节 我国税制改革的历史进程	203
	第六节 国际税收	215
第九章	公债原理和公债制度	222
	第一节 公债的概念和特征	222
	第二节 公债的分类与规模	228
	第三节 公债的发行与偿还	237
	第四节 公债市场	241
第十章	政府非税收入	246
	第一节 政府非税收入概述	246
	第二节 国有资产收益	251
	第三节 公共收费与政府性基金	254



第十一章	国家预算	262
	第一节 国家预算的概念及体系	262
	第二节 国家预算的编制、执行和决算	265
	第三节 部门预算改革	273
	第四节 国家预算法制建设	275
第十二章	政府间的财政关系	281
	第一节 集权与分权理论	281
	第二节 集权与分权的测度	286
	第三节 政府最优规模	290
	第四节 转移支付制度	294
第十三章	财政平衡	304
	第一节 财政平衡与财政赤字	304
	第二节 财政赤字的拉动效应	311
	第三节 财政赤字的排挤效应	312
	第四节 不同融资机制下财政赤字的经济效应	313
	第五节 财政赤字的长期效应	315
第十四章	财政政策与宏观调控	319
	第一节 财政政策概述	319
	第二节 财政政策的传导机制	328
	第三节 财政宏观调控与 IS-LM 模型	332
	第四节 我国财政政策的实践和经验	337





第一章

市场、政府与财政

本章导读

本章主要从市场效率和市场失灵入手，分析市场经济中财政存在的必要性，阐述财政的基本特征，研究财政职能。

市场是一种非常有效的经济运行机制，但市场也不是万能的，市场经济运行中所产生的无效率以及不公平，要求政府从多方面进行干预。政府通过经济、法律、行政等手段，可以有效克服和矫正各种市场失灵问题，但可能存在政府干预失灵现象。因此，必须规范政府干预职能，加强对政府行为的监督。要正确处理政府和市场之间的关系，就必须在保证市场对资源配置起基础性作用的前提下，以政府干预之长弥补市场调节之短。

与市场失灵的主要表现相对应，财政具有资源配置职能、收入分配职能、经济稳定与发展职能、监督职能，财政的基本范围和主要职能从根本上说取决于政府在社会经济活动中的职能作用。

第一节 市场失灵与政府干预

一、市场效率

人类的生存和发展离不开各种资源，而在一定时期内，自然资源、劳动力、资本、信息等社会资源的数量是有限的，即资源存在稀缺性，人们不得不考虑如何用有限的资源最大限度地满足人们的需要。著名经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）曾说过：“经济学研究的是我们社会



中的个人、厂商、政府和其他组织是如何进行选择的，这些选择又怎样决定社会资源被利用。”^①这句话的主旨即如何提高资源配置效率。

现代经济学通常用“帕累托效率”衡量资源配置效率。“帕累托效率”是由意大利经济学家维尔弗雷德·帕累托（Vilfredo Pareto）提出的，他指出，如果在某种资源配置状态下，任何一种改变都不可能使一个人的境况变好而又不使别人的境况变坏，那么这种状态就被称为“帕累托最优”或“帕累托效率”。如果在某种资源配置状态下，通过一定的改变可以使其中一些人的境况变好，而其他人的境况至少不变坏，那么这种状态就被称为“帕累托改进”。

一般认为，在完全竞争条件下，市场的运行可以使社会资源的配置自动实现帕累托最优。完全竞争市场有四个假定条件：（1）市场上有大量的买者和卖者，每一个消费者和厂商都是既定价格的接受者，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。每一市场存在足够多的供求双方，市场供求形成充分竞争，没有垄断发生。（2）市场上每一个厂商提供的商品都是完全同质的，商品完全无差异，可以完全替代，因此厂商不会单独提价或议价。（3）所有的资源都具有完全流动性，即资源的流动不受任何干扰，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，厂商可以自由进出某个行业。（4）信息是完全的，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，而且人们掌握交易的充分信息，因而没有市场欺诈行为的发生。

通过分析，完全竞争市场满足帕累托最优的条件，因此，完全竞争市场是一种理想的市场，在这个体系中，市场机制这只“看不见的手”发挥着完美的作用，市场不需要任何组织或部门经过任何方式进行干预，就可以自动达到供给和需求的均衡，从而实现最优的资源配置效率。尽管从总体上看，现实的市场不能同时满足四个必要条件，但现实中某些市场的情况可接近完全竞争市场情形，例如，证券市场、商品市场，等等。

二、市场失灵

市场经济条件下，市场在资源配置过程中发挥着基础性作用。在完全竞争条件下，通过市场的自发调节，各种社会资源可以得到有效合理的利用，资源配置可以自动达到帕累托最优。但完全竞争市场是一种理想的市场状态，在现实情况中，完全竞争市场存在的前提条件可能得不到完全满足，全社会的各项需要并非都能通过市场机制得以实现，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，西方经济学家把这些情况称为“市场失灵”。换言之，市场失灵是指在市场经济运行中产生的、市场无法自行纠正的缺陷。周期性爆发的经济危机，特别是1929—1933年的经济大萧条，充分表明市场并不是万能的。市场失灵主要表现在以下几个方面：

（一）公共物品

“公共物品是这样一种商品，它能够方便地向一部分消费者提供，但是一旦该商品向

^① [美] 斯蒂格利茨：《经济学》，姚开建等译，10页，北京，中国人民大学出版社，1997。



一部分消费者提供,就很难阻止其他人也消费它。”^① 公共物品有“非竞争性”和“非排他性”两个特性。如果给定商品的生产水平,多增加一个消费者所带来的边际成本为零,即不会因为多增加消费者而使生产者的成本增加,则该商品具有非竞争性。例如,车辆稀少的公路,多增加一辆汽车不会使公路的生产成本增加。商品的非排他性是指部分消费者消费该商品而不能阻碍其他人对该商品的同时消费。这种“非排他性”一方面可能是因为在技术上实现不了,另一方面可能是因为在技术上能够实现,但排他的成本太高。例如,国防,所有公民都能享受它带来的好处。

有些学者提出,如果已知公共物品的需求曲线和供给曲线,就可以根据供求分析得出公共物品的均衡价格和均衡数量,那么公共物品的市场均衡问题就像私人物品一样迎刃而解,但是事实并非如此。

如图 1—1 (a) 所示, D_A 、 D_B 分别是消费者 A、B 对公共物品的需求曲线, S 是市场供给曲线,由于公共物品具有非竞争性,每个消费者消费的都是同一个商品的总量,每个消费者的消费量都与总消费量相等,并且对这个总消费量支付的全部价格是所有消费者支付的价格的总和。假设公共物品的数量是 W , A 和 B 愿意支付的价格分别是 P_A 和 P_B ,那么 A、B 的消费量都是 W , 对此公共物品总的支付价格 $P_0 = P_A + P_B$ 。同时由于公共物品的非竞争性,其市场需求曲线是个人需求曲线的垂直相加,即 D 。 D 和 S 共同决定了公共物品的最优数量是 W , 此时, 边际成本等于每个消费者的边际收益之和。

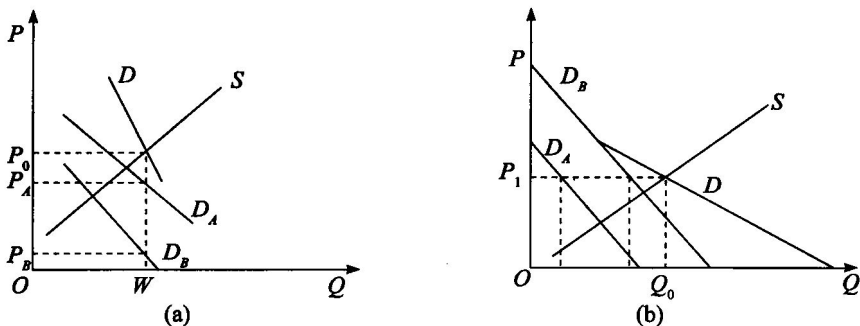


图 1—1 公共物品与私人物品的均衡

而私人物品最优数量的决定又是另一种情况,如图 1—1 (b) 所示,需求曲线 D_A 、 D_B 水平相加得到私人物品的需求曲线 D , D 与 S 决定的私人物品均衡数量是 Q_0 , 均衡价格是 P_1 , 此时边际成本等于每个消费者的边际收益。

因此,公共物品的非竞争性决定了公共物品最优数量的确定不同于私人物品。然而,公共物品需求曲线的确立是建立在消费者能够准确说明他对公共物品的需求价格的假设之上的。事实上,由于公共物品的非竞争性和非排他性的特征,消费者通常不清楚自己对公共物品的需求价格,更不用说准确地陈述他们对于公共物品需求和价格的关系。即使消费者了解自己对公共物品的偏好程度,事实上也不存在一种激励机制去诱使消费者真实地表达自己的偏好,消费者愿意掏多少钱来消费某种商品都是无法确定的。同时,公共物品的特性使消费者具有了少付费甚至不付费就可以享用公共物品的可能性。因此,如果公共物

① [美] 平狄克、鲁宾费尔德:《微观经济学》,张军等译,529 页,北京,中国人民大学出版社,2002。

品由市场来提供，每一个消费者都不会自愿掏钱去购买，而是等待他人去购买然后顺便享受它所带来的利益。这种“免费搭车”的现象会使消费者隐瞒自己的偏好，使生产者难以估计商品的实际需求，从而使生产者在成本和收益上产生严重不对称，即生产者付出全部成本，却仅能收回极少部分的效用，最终导致公共物品供给不足。由此可见，偏好表达的困难和“免费搭车”现象的存在使公共物品不能由市场来提供。

(二) 外部效应

外部效应是指个体的行为对他人或社会造成积极或消极影响的现象。外部效应分为两类：正的外部效应和负的外部效应。前者是指无偿给他人带来利益的个性经济活动，例如，修建花园会为邻居提供清新的空气，而园主并没有因此得到邻居的付费或补偿。负的外部效应是指个体的行为将额外成本附加给他人或社会，而未对此支付成本，例如，工厂排放的废水废气，对附近居民的生活环境造成了危害，而工厂并没有为此付出代价。

美国经济学家布坎南 (J. M. Buchanan) 和斯塔尔宾 (W. C. Stubble) 1962 年在《经济学》(Economics) 发表了一篇题为《外部效应》(Externality) 的论文，在本论文中，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： $U=U(X_1, X_2, X_3, \dots, X_n, Y_1)$ ，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。

一般来说，从事具有负外部效应活动的个体，由于强行把成本附加给他人而不必付出代价，其结果会导致个体从事更多这样的活动，而从事具有正外部效应的活动的个体，由于不能从该活动中收回全部成本，则会减少该活动。因此，在存在正的外部效应的情况下，个体活动的水平常常低于社会要求的最优水平，在存在负的外部效应的情况下，个体活动的水平常常高于社会要求的最优水平，因而市场竞争就不能形成有效的资源配置。

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—2 (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 $\sum MB$ ，社会要求 A 按新的均衡点 $MC=MB+\sum MB$ 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 $Q < Q^*$ 。

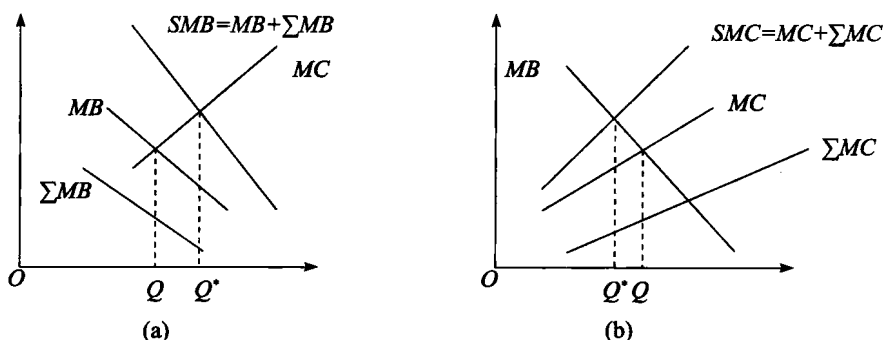


图 1—2 正的外部效应和负的外部效应

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—2 (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 $\sum MC$, 社会要求 A 按新的均衡点 $MB = MC + \sum MC$ 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在化, 所以 A 的产出会大于理想水平 Q^* , 即 $Q > Q^*$ 。

(三) 信息的不完全和不对称

完全竞争市场的一个假设条件是信息是完全的, 买者和卖者都掌握与自己经济决策有关的一切信息, 生产者清楚地知道消费者需要什么、需要多少、需求的变化情况及诚信程度, 消费者明确地知晓产品的价格、成分、质量、性能及生产厂家的资信等内容。但现实情况中, 信息是不完全和不对称的, 买卖双方不可能清晰地知道对方的相关信息, 所掌握的信息也是不平等的, 且掌握的信息量本身也成为竞争的重要砝码。

拥有信息较多的一方会通过以下两种方式在与拥有信息较少的一方的交易中造成市场失灵, 这两种方式分别被称为逆向选择 (adverse selection) 和道德风险 (moral hazard)。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 (exogenous characteristics) 所发生的劣质品驱逐优质品的情形。如在保险市场上, 承保人 (insurer) 一般无法分辨一个具体的投保人 (the insured) 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风险, 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”驱逐出了保险市场。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, 产生市场失灵。

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而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。如防火灾的购买者一旦购买保险, 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, 给保险公司带来损失。

(四) 自然垄断

完全竞争市场中有大量的买者和卖者, 没有单独一个买者或卖者能够影响商品的价格, 他们都是价格的接受者。现实中并不存在这样的市场, 自然垄断就是一个例子。自来水、电力、邮政、电信等社会公用事业就是自然垄断的典型例子。

当企业占据垄断地位时, 出于利益最大化的考虑, 就会千方百计地提高商品价格、压低产量, 同时由于企业获得高额垄断利润且几乎不存在能够对其形成竞争压力的企业, 垄断企业缺乏竞争意识, 也就不那么积极推动技术进步以降低企业成本了, 同时, 垄断也阻碍了社会资源的自由流动, 从而造成资源浪费、消费者福利损失和市场效率损失。

(五) 收入分配不公

一个国家在经济发展过程中, 始终存在着如何把“蛋糕做大”和如何“合理分配蛋糕”两个涉及全局的重要问题, 即效率与公平的问题。市场失灵不仅会引起效率低下问题, 也会引发收入分配不公。效率是公平的前提, 没有效率就不能实现真正的社会公平; 公平是效率的基础, 没有公平, 社会就不会安定; 效率也不能长久维持。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)的数量以及这些生产要素在市场上所获得的价格决定的。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,即劳动者“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,有些人生来因继承巨额遗产等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;还有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,这些情况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。

(六) 经济不稳定

总供给和总需求的均衡,是市场经济稳定运行的前提之一,总供求往往是由市场这只“看不见的手”通过价格和产量进行自发调节。但在现实情况中,信息不完全等问题的客观存在,使生产者难以估计商品的实际需求量,生产具有盲目性,当总供给小于总需求时,物价上涨,生产扩张,容易导致通货膨胀;当总供给大于总需求时,物价下跌,生产萎缩,失业率上升,最终引发通货紧缩。通货膨胀、高失业率、周期性的经济危机,都是市场配置资源的结果,这就印证了自由放任的市场经济本身存在无法克服的缺陷。

三、政府干预

从对市场失灵的几个主要表现的分析可以看出,在理论上承认市场经济有效性的同时,也必须承认市场缺陷普遍存在,市场经济不具备调配全部社会经济活动的的能力,即在某些领域,市场资源配置无法达到最优配置状态,这就必须寻求非市场的解决办法,即由政府资源配置进行干预,克服和矫正各种市场失灵问题,市场失灵成为政府干预的理论基础。但是政府的干预必须严格限制在出现缺陷的经济活动领域,避免过度干预对市场有效运转造成损害,即政府干预的范围和力度超过了弥补市场失灵和维持市场机制正常运行的合理需求,过多地运用行政指令性手段干预市场内部运行秩序。同时,也应该尽量避免政府的无效干预,即政府宏观调控的范围和力度不足,或方式选择失当,不能弥补市场失灵和维持市场机制正常运行的合理需求。

政府的干预程度是和政府规模相联系的,而政府规模一般以财政支出或财政收入占GDP的比重这一综合性指标来表示。一般而言,随着经济发展和人均收入的提高,政府规模呈逐步上升的趋势,达到一定阶段则相对稳定。但是,由于各国的经济制度、政治制度、意识形态、历史传统以及经济发展阶段的不同,市场经济体制自然有所不同,政府规模也存在很大差别。^①

(一) 政府干预的手段

政府干预的手段主要可以概括为三个方面:

1. 经济手段。指政府运用财政、金融、价格等经济政策工具,参与国民收入分配和

^① 参见陈共编著:《财政学》,5版,16页,北京,中国人民大学出版社,2007。



再分配,调节企业和个人物质利益,调控社会总供给和总需求,实现政府宏观经济政策目标。例如,政府对产生负的外部效应的企业征税或收费,征税或收费的数额等于该企业所造成的损害,以便使私人成本提高到实际社会成本水平,以抑制过度生产;对产生正的外部效应的活动通过财政补贴和税收优惠的方式进行鼓励。为解决信息不对称造成的市场失灵问题,政府通常要求生产者注明产品相关信息,规范信息市场,等等。对于收入分配不公平问题,政府利用再分配政策,规定最低工资水平,直接参与国民收入分配。运用经济手段调节经济活动,有利于维护企业、个人物质利益,充分调动社会各方面的积极性,但往往也需要较长时间,见效较慢。

2. 法律手段。指政府通过立法、执法活动,干预企业、个人经济行为,调节国民经济运行。如针对垄断问题,主要制定反垄断法,进行政府管制,由政府控制或指导价格,以此限制企业操纵市场价格、损害消费者利益。现代市场经济是一种法制经济,企业、个人要求依法经营,政府要求依法行政、依法理财。因而法律手段是政府干预经济运行的重要手段之一。政府运用法律手段干预经济,可为经济发展创造一个相对稳定、良好的环境,便于企业、个人开展生产经营活动。但法制的健全和完善,则需要一定的程序和过程。

3. 行政手段。指政府依靠公共权力,通过行政命令,对企业、个人经济行为进行鼓励、限制或者禁止,以调节和管理经济的手段。如为了治理通货膨胀实行冻结工资、物价;在战争或出现重大自然灾害时征用企业、个人财产物资,等等。运用行政手段调节经济活动时间短、见效快,但也容易出现干预不当、过度干预等问题。

(二) 政府干预失效

政府通过经济、法律、行政等手段,可以有效克服和矫正各种市场失灵问题,但并不能因此得出政府可以解决一切市场失灵问题的结论,因为同样存在政府干预失灵的问题。政府失灵,就是指政府在力图弥补市场缺陷的过程中,采取的各种政策手段最终导致政府干预经济的低效率和社会福利损失。政府的运行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,这正是政府干预失效的根本原因。^① 政府干预失效的原因和表现主要有以下几个方面:

1. 获取信息的有限性。由于决策环境的复杂多变性、知识和预见的不完全性,政府不可能收集、掌握足够的信息,政府也就不一定知道其政策的全部成本和收益,也不十分清楚其政策的后果,难以进行政策评价,这就影响了政府决策的及时性、准确性和科学性。

2. 政府决策失误。政府官员都有自己的经历、自己的价值观,这些未必符合社会公共利益,都会对决策的制定产生影响,政府决策失误往往会造成巨大的经济损失。

3. 时滞性问题。时滞性问题产生的原因是,从发现经济运行中存在的问题,到针对问题而制定政策,再到执行政策,以及政策全部产生效果之间需要一系列的步骤和程序,而其中每一个步骤和程序都需要时间才能完成。当实际经济情况发生变化时,政府不可能立即做出相应的政策调整,一旦政策制定,企业和个人等市场主体不一定能及时作出反

^① 参见陈共编著:《财政学》,5版,17页,北京,中国人民大学出版社,2007。

