

 21世纪高等院校经济与管理核心课经典系列教材

21SHIJI GAODENG YUANXIAO
JINGJI YU GUANLI HEXINKE
JINGDIAN XILIE JIAOCAI



公共财政学

GONGGONGCAIZHENGXUE

安体富 主审 梁朋 岳树民 主编



首都经济贸易大学出版社



21 世纪高等院校经济与管理核心课经典系列教材

公共财政学

安体富 主审
梁 朋 主编
岳树民



首都经济贸易大学出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

公共财政学/梁朋,岳树民主编. —北京:首都经济贸易大学出版社,
2003.9

(21 世纪高等院校经济与管理核心课经典系列教材)

ISBN 7-5638-0974-0

I. 公… II. ①梁… ②岳… III. 公共财政学-高等学校-教材
IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 068714 号

公共财政学

安体富 主审 梁朋 岳树民 主编

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

E-mail publish @ cueb. edu. cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京市泰锐印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 364 千字

印 张 19

版 次 2003 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

印 数 1~5 000

书 号 ISBN 7-5638-0974-0/F·549

定 价 25.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

出版总序

2001年11月10日。

这是一个历史性的庄严时刻。

世界贸易组织第四届部长级会议以全体协商一致的方式,审议并通过了我国加入世贸组织的决定。

它不仅标志着我国成为当今全球最大、最具代表性的国际经济组织的成员,而且标志着我国在融入经济全球化、参与国际经济竞争方面又迈出了决定性的一步,使我国的改革开放和经济发展从此步入了一个崭新的阶段。

入世,机遇与挑战并存。

可以预见到的是,经济领域中的竞争会更加激烈。

经济领域竞争的实质,是人才的竞争;而人才的培养,有赖于教育,尤其是培养高素质专业人才的高等教育。我们还缺乏一大批熟悉现代市场经济运行规律和世贸组织规则,精通专业知识,适应国际竞争需要的高级管理人才和专业人才。

教育是当代科技生产力发展的基础,是科学技术转化为现实生产力的条件,是培养高素质人才和劳动者的根本途径,也是实现管理思想、管理模式、管理手段现代化的重要因素。

《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出:“当今世界,科学技术突飞猛进,知识经济已见端倪,国际竞争日趋激烈。教育在综合国力的形成中处于基础地位,国力的强弱越来越取决于劳动者的素质,取决于各类人才的质量和数量,这对于培养和造就我国21世纪的一代新人提出了更加迫切的要求。”

中共中央和国务院的决定为高等教育的改革与发展确定了基本目标和方向。

教材是体现教学内容的知识载体,是进行教学的基本工具,更是培养人才的重要保证。

教材质量直接关系到教育质量,教育质量又直接关系到人才质量。因而,教材质量与人才质量密切相关。

正是由于教材质量在实施科教兴国的发展战略中具有十分重要的作用,我们在策划与组织编写这套教材的过程中倾注了大量的人力、物力和财力。

我们希望奉献给广大教师、学生、读者的是一套经得起专家论证和实践检验的经济与管理专业系列精品教材。

在策划和编写本套教材的过程中,我们贯彻了精品战略的指导思想,使之具有

如下特点:

第一,以全面推进素质教育为着眼点,以教育部《普通高等教育教材建设与改革的意见》为指导,面向现代化,面向未来,面向经济全球一体化,充分考虑学科体系的完备性、系统性和科学性,以适应教学和教材改革的需要,满足培养高素质、创造型、复合型人才的需要,并力求教材在内容质量方面具有体系新、内容新、资料新、方法新的特点。

第二,在广泛调查研究的基础上,通过多所高等院校一批有着丰富教学经验的专家教授论证和推荐,优化选题,优选编者。参加本套教材论证和编写的专家教授分别来自北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学、对外经济贸易大学、首都经济贸易大学、东北财经大学、西南财经大学、中南财经政法大学、上海财经大学、武汉大学、北京工商大学、南开大学、天津财经大学、天津商学院、南京大学、华中科技大学、北京科技大学、厦门大学、复旦大学、四川大学、中央财经大学等二十余所国内著名或知名高等院校。

第三,在选择教材内容以及确定知识体系和编写体例时,注意素质教育和创新能力、实践能力的综合培养,为学生在基础理论、专业知识、业务能力以及综合素质的协调发展方面创造条件。在确定选题时,一方面根据教育部的指导性意见收入了各相关学科的专业主干课教材,以利于学生掌握各学科及各专业的基础理论、基本知识;另一方面又在充分学习和借鉴国外经典教材的基础上,编选了部分带有前沿性、创新性的专业教材,以利于中外高等教育在课程设置方面的接轨。

第四,考虑到培养复合型人才的实际需要,本套丛书突破了原有的较为狭隘的专业界限和学科界限,在经济学和管理学两大一级学科的统一领导下,广纳多个分支学科的基础课、专业基础课、专业主干课教材。这些分支学科和专业包括工商管理、金融学、人力资源管理、物流学、广告学、会计学、市场营销、电子商务等。从纵向上看,各学科、各专业的教材自成体系,完整配套;从横向上看,各学科、各专业的教材体系又是开放式的,相互交叉,学科与专业之间没有明确的界限,以便于各院校、各专业根据自身的培养目标设置课程,交叉选用。

本套丛书自身也是开放式的。我们将根据学科发展的需要、教学改革的需要、专业设置和课程调整的需要,不断加以补充和完善。

本套教材不仅是一大批专家教授多年科研成果的总结和教学实践的总结,而且在编写体例上也有所突破和创新,希望它的问世能够对我国经济与管理人才的培养有所帮助。

出版者

前 言

自 1998 年全国财政工作会议提出建立公共财政基本框架的设想以来,围绕公共财政问题所进行的讨论一直十分热烈。尽管直到现在财税理论界还存在不同的意见和看法,但我国公共财政的构建却早已进入实施阶段,并已经取得了初步的成效。

公共财政实质上是市场经济财政,其研究和分析问题的出发点是市场失灵。市场机制是市场经济中资源配置的最主要力量,只有在市场机制失灵的领域,政府才有介入的必要,这决定了公共财政存在的必要性及职能范围。构建公共财政,反映了政府理财观念的重大转变,明确了市场经济条件下政府角色的定位,也表明随着我国从计划经济走向市场经济,客观上要求对原有的财政运行模式进行彻底的变革。建立公共财政,实际上是财政运行模式适应市场化改革的必然结果。

目前公共财政的理论研究明显滞后于实践,这或多或少地也反映在财政学教材的编写方面。受首都经济贸易大学出版社的委托,由我主持编写了这本教材,中共中央党校经济学部副教授梁朋博士、中国人民大学财金学院副教授岳树民博士和山东大学经济学院讲师张斌同志共同承担了教材的具体写作。本教材是为高等院校财经专业的本科生而写的,读者首先应对宏观经济理论和知识有一定的储备和理解。在教材的编写过程中,我们力求贯彻理论联系实际的原则,把公共财政理论与我国公共财政框架建设和财税改革实践结合起来,注意借鉴和吸收目前财税界有关公共财政研究的最新成果;在

主要介绍理论知识的基础上,我们以案例的形式介绍了一些公共财政体制构建的新进展,以及我国财税体制改革的新情况、新问题和新的实践经验。但是,公共财政对我国来说毕竟还是新生事物,有的观点和认识还有待实践的检验,教材的内容和体系也有待进一步完善和系统化。囿于作者的理论水平和实践经验,书中难免有疏漏或不当之处,欢迎读者批评指正,以备我们今后进行修正。

最后,衷心地向公共财政研究领域的同仁和财税实际工作部门的同志表示感谢,正是他们的研究和开创性的工作,为我们提供了大量可借鉴的观点和实践经验。

安体富

2003年8月12日

目 录

第一章 公共财政导论	1
第一节 现代市场经济中的市场与政府	1
第二节 公共财政的含义	7
第三节 公共财政的职能	13
案例分析	18
第二章 公共支出的基本理论分析	21
第一节 公共支出概述	21
第二节 公共支出的规模分析	27
第三节 公共支出的结构分析	36
第四节 公共支出的效益分析	43
案例分析	52
第三章 财政购买性支出和转移性支出	55
第一节 财政投资性支出	55
第二节 社会消费性支出	61
第三节 社会保障支出	64
第四节 财政补贴	70
案例分析	75
第四章 公共收入	78
第一节 公共收入的含义和形式	78

公共财政学

第二节 公共收入的规模分析	84
第三节 公共收入的结构分析	94
案例分析	104
第五章 税收原理	107
第一节 税收的概念与特征	107
第二节 税收分类	111
第三节 税收原则	113
第四节 税收效应	120
第五节 税收负担与税负转嫁	127
第六节 最适课税理论和税制优化	138
案例分析	143
第六章 税收制度	145
第一节 税收制度要素	145
第二节 我国税收制度与税制改革	149
第三节 商品课税	154
第四节 所得课税	158
第五节 资源课税与财产课税	169
第六节 行为课税	172
案例分析	175
第七章 公共债务	178
第一节 公债概述	178
第二节 公债的产生与发展	184
第三节 公债管理与公债市场	188
第四节 公债的经济影响	196
案例分析	206

公共财政学

第八章 政府预算	209
第一节 政府预算的原则与分类	209
第二节 政府预算的体系与程序	217
第三节 政府预算平衡理论	222
第四节 我国市场经济条件下的政府预算改革	227
案例分析	234
第九章 政府间财政关系	238
第一节 政府间财政关系的基本理论	238
第二节 政府间转移支付制度	244
第三节 我国政府间财政关系的演变	252
第四节 我国的分税制及其改革	255
案例分析	261
第十章 财政政策	265
第一节 财政政策的内容和特点	265
第二节 财政政策的功能与财政政策乘数	273
第三节 财政政策的类型	278
第四节 财政政策的选择与运用	281
第五节 财政政策与货币政策的配合	284
案例分析	287
参考文献	290

第一章

公共财政导论

★ 本章学习要点与要求 ★

通过对本章内容的学习,应理解现代市场经济是市场机制和政府干预共同发挥作用的混合经济,掌握市场经济的特征和市场失灵现象,了解不同经济学流派在不同时期对市场和政府关系的认识。掌握公共财政的概念和含义,理解为什么说公共财政就是市场经济条件下的财政,而财政的主体从来都是国家(或政府),因而公共财政也就是国家财政或政府财政。理解为什么市场失灵决定了公共财政存在的必要性、公共财政的职能范围是什么,以及我国建立公共财政的实质是由计划经济的财政模式转向市场经济的财政模式。掌握公共产品的定义和特征,理解建立在公共产品理论基础上的公共财政具有的特征,掌握公共财政的职能。

第一节 现代市场经济中的市场与政府

一、现代市场经济是一种混合经济

现代市场经济与古典的自由放任式市场经济已经大不相同,它是市场与政府、计划因素与市场因素、政府经济行为与个人经济行为的混合,实际上是一种混合经济体制。公共财政是一种政府经济活动,要研究现代市场经济条件下的公共财政问题,首先要从分析现代市场经济中市场与政府的关系入手。目前实行市场经济的国家,有的主张市

场因素多一些,有的更倾向于政府干预和计划的作用;有的国家公共部门大一些,政府财政支出占 GDP 的比重甚至在 50% 以上,而有的国家则尽量把公共部门控制在较小的范围内;有的国家比较强调公共经济目标和公共选择,而有的国家则更为强调个人目标和个体经济决策的自由。由于各国在经济发展水平、社会政治结构以及占统治地位的意识形态等方面的不同,导致现代各国的市场经济体制形成了各具特色、互有差异的不同模式,如以美国为代表的竞争性市场经济模式、以德国为代表的社会市场经济模式、以日韩为代表的政府主导型模式、以法国为代表的计划市场模式和中国特色社会主义市场经济模式。市场经济的模式虽各不相同,但不论哪种模式,它们都具有共同的特征,即市场机制在资源配置中发挥基础性作用,同时竞争性的市场机制必须与国家干预或政府的宏观调控相结合。不同的模式只不过是强调市场机制作用和政府作用上的程度不同而已。现代市场经济之所以是一种市场机制与政府干预相结合的混合经济,主要原因就是市场和政府都不是万能的,它们各有优劣,只有共同发挥作用才能保证经济和社会的稳定发展。由于崇尚自由市场与崇尚政府干预的思想相互吸收和渗透,因此目前绝大多数国家均选择既具有完备的市场机制和市场体系,又具有适度政府干预和科学计划指导的现代市场经济体制。

二、市场经济的特征和市场失灵

简单地说,市场经济就是以市场机制为基础来配置土地、资本、劳动等社会资源的经济运行方式。市场经济的首要原则是市场主体选择和决策的自由,市场主体为了追求利润最大化的目标,自由地通过市场竞争、供求变化、价格波动和资源流动,来组织社会的生产、交换、分配和消费。由供求规律决定的价格制度、实现自由消费的消费者主权,以及企业和个人追求自身利益最大化的目标,被认为是市场经济能够高效运行的三个重要支点。

(一)市场经济的特征

市场经济作为一种经济运行和资源配置方式,具有以下一些特征:

1. 自主性。在市场经济中,生产什么、为谁生产、生产多少和怎样生产,投资的方向和规模,买卖的数量,以及消费的方式,都是由市场经济主体自主决定的。参与市场经济的各个市场主体,必须能够自主决策、自主经营和自负盈亏,以实现利润最大化为目标,自觉面向市场,独立地开展生产经营活动。

2. 竞争性。为了生存和发展,为了追求最大利润,参与到市场经济中的各个市场主体必然会展开激烈的竞争,通过采用先进技术、加强管理、提高商品和服务质量、降低成本等措施来占领市场,以最大限度地获取利润。

3. 平等性。市场经济主体必须遵循统一的市场法则,按照公平、公正、公开的原则

进行竞争,它们在市场经济活动中具有完全平等的地位和权利。

4. 法制性。市场经济在某种意义上可以说是法制经济,它要求一切经济活动和市场竞争都要在科学严谨的法制框架内有序地进行,它有一整套法律、法规、规章制度来规范市场主体的行为,并维护正常的市场秩序。

具有上述特征的市场经济在有效配置资源、调动市场经济主体和各种要素的积极性、提高经济运行效率等方面具有不可比拟的优越性。但是市场经济又不是完美无缺的,它存在市场失灵的问题。

(二) 市场失灵

所谓市场失灵,是指市场机制本身存在无法解决或解决不好的问题和缺陷,如果完全依靠市场机制的作用,就无法或不能充分实现社会资源的最优配置和社会福利的最佳状态。那么,什么样的社会资源配置和社会福利状态才是最优的呢?对此作出最严谨解释的是意大利著名经济学家菲尔弗雷多·帕累托。按照帕累托的说法,如果社会资源配置或社会福利已经达到这样一种状态,即任何重新调整 and 改变都不可能在不使其他人景况变坏的情况下,而使任何一人的景况变得更好,那么这种资源配置就是最佳的,也是具有效率的;反之,则是缺乏效率的。这就是著名的“帕累托效率”准则。

帕累托效率准则,为实行市场经济的社会描述了一种合理配置资源的最理想状态。但在现实的经济生活中,大多数的经济活动都可能是以其他人景况变坏为条件而使某些人的景况变得更好的。所以,可以将帕累托效率准则的实际含义解释为:经济活动的任何措施,都应当使“得者所得大于失者所失”,也就是说从全社会看,如果任何重新调整 and 改变会使社会福利大于由此而产生的社会成本,即在受损者得到充分的利益补偿后还有社会福利的净增加,那么这种改变和调整就是有效率的。

由于市场失灵的存在,完全依靠市场机制本身,是不能达到这种社会资源配置的帕累托最优状态的。市场失灵表现在许多方面,主要有以下几点:

1. 垄断。前面已经讲到,市场经济的首要原则是市场主体选择和决策的自由。在完全竞争的条件下,存在众多的生产者和消费者,谁也不能控制市场;在价格机制的作用下,各种资源能够在各部门、各产业之间合理、自由地流动,价格机制使各种资源能够流向高效率的企业,使资源配置能够达到最优状态。但是,现实中并不是永远存在这种完全竞争的自由市场,例如在一些行业和部门,存在着规模收益递增和成本递减的特点,随着生产和经营规模的不断扩大,边际成本不断下降,规模收益递增,优势企业在竞争中的地位不断得到加强,生产和经营越来越集中到少数企业手中,从而使得一些行业和部门被少数企业所控制,产生垄断的现象。垄断必然排斥竞争,占垄断地位的少数企业往往会通过合谋、默契、卡特尔等形式和手段来限制产量、抬高价格,使垄断价格高于边际成本,从而获得额外的垄断利润。垄断的形成会阻止社会资源自由地流动,阻碍技

术的进步,甚至导致整个竞争性市场的解体,会对社会资源造成极大的浪费。垄断是在市场的自由竞争中孕育、发展为生产的集中,由集中发展到一定阶段,就自然而然形成了垄断。此外,一些具有天然垄断性质的行业(如供水、供电),由于规模经济效益明显,实行独家经营可能比自由竞争更有效率,这就意味着市场机制在这些领域存在天然失效的可能性。因此,垄断是市场机制本身无法解决的问题,需要市场之外的力量来加以解决。

2. 信息不对称、不充分。竞争性市场的生产者和消费者都要求有充分、真实的信息以支持其决策。生产者要知道消费者需要什么样的商品、需要多少、需求会发生什么样的变化,消费者想了解商品的品质和性能,不同的生产者、消费者之间也需要进行信息的沟通。但在市场经济条件下,生产者和消费者的生产、销售、购买都属于个人行为,不可能完全掌握充分的信息。再加上经济人追求最大利润的动机,掌握信息的企业和个人常常只是将对自己有利的信息提供给信息的需求者,或者是只提供部分信息,这样就会出现信息提供者与信息需求者之间的信息不对称。信息不对称、不充分也是市场机制本身无法解决的问题。

3. 外部效应和公共产品。所谓外部效应,指的是私人成本与社会成本之间或私人得益与社会得益之间的非一致性,是指某个人或企业的行为活动影响了他人或其他企业,却没有为之承担应付的成本或没有获得应有的报酬。外部效应包括正、负两种类型,正外部效应是指给他人带来了利益却没有获得应有的报酬,负外部效应是指给他人造成了损失却没有承担应承担的成本。由于正、负外部效应的存在,决定了具有外部效应的产品是无法通过市场供给来达到最优配置的,只能是过多或不足,从而导致了社会资源配置的扭曲。公共产品(关于公共产品我们后面还将进行详细的分析)就具有典型的正外部效应特征。公共产品的生产和提供,如治理环境污染、兴办义务教育会给社会或其他人带来利益和好处,但如果这种活动完全依靠市场机制则无法获得应有的报酬,那么追求自身利益最大化的理性的市场主体就会更多地希望别人来投资生产和提供这类公共产品,自己则“免费搭车”,无偿地享受这些公共产品的外溢利益。如果大家都这样想,就必然会导致公共产品的供应不足,从而使社会福利遭受损失,而这正是理性的市场主体在市场机制下进行自由选择的必然结果。

4. 收入分配不公。市场经济条件下,每一个参与市场活动的人都是追求自身利益最大化的经济人,同时人与人之间又必然存在差别,如在体格、天分、智力、学历、知识、技能、环境、家庭条件等各种先天和后天的因素上存在差别,这种差别必然会影响到每个人在市场竞争中的能力,再加上机会的不均等,从而影响到每个人的收入分配。市场经济就是靠收入上的差别来产生利益上的刺激,从而进行优胜劣汰的竞争,以此带来效率,而如果完全自发地依靠市场机制来进行分配,那么个人收入差距会越来越大,贫富

两极分化会越来越严重,甚至会违背人类社会最基本的公平准则。这不仅会影响经济发展,还会带来社会的不稳定。由此可见,收入分配不均是市场机制无法依靠自身力量解决的难题之一。

5. 经济波动与失衡。自由放任的市场经济都不可能自动、平稳地向前发展,这是因为:一方面,价格信号在某些重要的市场上并不具有伸缩自如、灵活反应的调节能力;另一方面,从供求角度看,不同经济主体在实现其经济利益上所具有的竞争性和排他性,也会使市场的自发力不能经常保证供求平衡,于是失业、通货膨胀和经济的波动与失衡等会周期性地重复出现,有时甚至会发展成经济危机。

此外,如果完全依靠市场机制进行资源配置,由于市场主体的自利性和行为短期化,可能会使得社会基础设施的投资、一些对社会和个人很有益处但消费者个人评价较低的所谓优效品,如严肃音乐、基础教育等的生产和消费不足。

总之,市场失灵是市场机制运行本身所固有的问题和缺陷,是以居民和企业为主体的私人经济或私人部门经济无力解决的。此时,需要市场以外的力量来进行干预和调节,即需要以政府为主体的公共经济或公共财政的介入,用非市场机制的方式去解决市场失灵问题。由此可见,市场经济条件下为什么需要政府干预、政府如何进行干预的问题,都是以“市场失灵”为切入点来进行界定和分析的。

三、市场经济中的政府职能

由于市场失灵的存在,需要政府在市场机制发挥基础性作用的前提下对市场进行干预和调节。但在不同的时期、不同的国家,人们对市场和政府的作用会有不同的认识。从市场经济的发展历程看,对政府干预的必要性经历了由肯定到否定、再由否定到肯定的不断认识 and 发展的过程。

(一) 对政府干预和政府职能的不同认识

1. 重商主义提倡政府干预。16 和 17 世纪占经济学统治地位的重商主义认为,货币是社会财富的主要形态,流通领域是财富的直接来源。重商主义提出,为了使外国货币大量流入,增加本国的财富,必须由政府来控制国民经济的活动,采取各种经济方法和行政手段,保护和扶持本国出口产业的发展,实行贸易保护主义和严格外汇管制,实现贸易顺差,以获取和积累金银货币,使国家富裕强盛。因此,重商主义主张政府对经济生活进行全面的干预。

2. 经济自由主义反对政府干预。从 17 世纪中叶到 20 世纪初,崇尚市场机制、反对政府干预的经济自由主义占经济学的主流地位。经济自由主义的代表人物亚当·斯密认为,自由竞争的市场机制这只“无形的手”,会使得在社会经济活动中,每个人在追求个人利益的同时能自动增进整个社会的福利,通过市场的自发调节,完全可以达到资源

的最优配置。因此,斯密反对政府对经济生活的干预,但他同时也认为政府是社会生活中必不可少的,只不过对其职能应有一定的限制。亚当·斯密提出了界定政府职能的两条原则:①凡是利润能够偿还其费用的活动,都应交由市场来做,政府不应插手,凡是利润不能够偿还其费用又为社会所必需的事业,才由政府出面兴办;②政府干预也有成本,而且其各种花费都是非生产性的,因此应提倡建立“廉价政府”,尽量减少政府干预的成本。

基于以上原则,亚当·斯密认为政府的活动主要限于下述三个方面:

第一,保护社会,使其不受其他独立社会的侵犯。

第二,保护社会上每一个人,使其不受社会上其他任何人的侵害或压迫;制定合理的规则,维护自由交易和平等竞争。

第三,建设并维护某些公共事业和公共设施。

3. 凯恩斯主义主张政府干预。20世纪初,由于经济大危机的爆发,市场失灵不断暴露,“市场万能”的神话也随之破灭,主张对市场进行政府干预的凯恩斯主义应运而生,并成为主流经济思想。凯恩斯主义认为,由于存在有效需求不足,自由放任的市场机制不可能实现“供给自动创造需求”,因此市场经济不能自动达到充分就业。凯恩斯主义提出以需求管理为主的政府干预思想,指出必须依靠政府的力量,采取刺激需求的政策,才能弥补市场自发调节的不足,实现充分就业的均衡。其主要措施是通过实行扩张性的财政政策,以增加投资、刺激消费、扩大有效需求,解决经济危机和失业问题。

4. 凯恩斯以后的各经济学流派对政府干预的不同认识。凯恩斯以后的各经济学流派对政府要不要干预、干预什么、如何干预仍存在不同的认识,大致可以划分为两大阵营:①以萨缪尔森和托宾为代表的后凯恩斯主义,即新古典综合派,他们认为现代市场经济是一种既有市场机制发挥作用,又有政府对经济生活进行干预的混合经济。主张宏观经济学与微观经济学相结合,既重视研究政府干预,又重视研究市场调节和企业行为,提出改变政府干预的单一政策论,主张用灵活多样的经济政策解决相应的、不同的经济问题,其中包括以需求管理为目标的相机抉择的财政政策和货币政策、以反经济周期为目标的财政政策和货币政策、以充分就业为目标的扩张性财政政策和货币政策,以及实现多项政策目标的多种政策的综合运用等。②新经济自由主义,主要包括以弗里德曼等人为代表的货币主义、以拉弗等人为代表的供给学派、以卢卡斯等人为代表的理性预期学派。以及以布坎南等人为代表的公共选择学派。他们的共同特点是继承和发展了传统的经济自由主义思想,更为注重市场机制本身的力量,例如货币主义者认为社会经济动乱是由于政府采用了旨在干预市场经济的错误的财政货币政策造成的,他们提出货币最重要,主张实行“单一规则”货币政策,精简政府机构,减少政府对经济的干预;理性预期学派提出“政府不过多地卷入经济是最好的”;公共选择学派则提出“政府

干预永远只能是第二位的选择”；如此等等。

总之，现代市场经济中，对政府和市场之间关系的认识，基本不存在极端的经济自由主义思想和完全自由放任的政策主张，也不存在极端的集权主义和实行政府全面管制的政策主张。经济自由主义者也主张政府要发挥一定的职能，做好那些市场做不好的事情；凯恩斯主义及其追随者也不否认市场机制的作用，而是主张市场机制与政府干预相结合。他们之间主要是在政府干预的内容和程度上存在差异。

现实中各国在政府干预的内容和程度上确实存在较大的差异，这突出地反映在政府部门支出占国民生产总值的比例上。例如 1995 年，经济合作与发展组织(OECD)22 个成员国的政府部门的支出占国民生产总值的比例高的达到 66%，低的只有 15%，反映出同是实行市场经济，但各国政府部门对经济活动的干预和参与程度存在较大的差异。

(二)政府的基本职能

一般认为，现代市场经济中政府的基本职能至少应该包括以下几个方面：

1. 提供公共产品，满足社会的公共需要。如，保证公共安全、提供公共基础设施和公共事业服务等，我们将在本章的第二节对公共产品进行更详细的分析。

2. 制定市场运行规则，建立和维护市场秩序。这方面的内容包括建立对全社会有效的信用机制、反对垄断和非法竞争、保护市场主体的各种权益等。

3. 对经济运行实行计划指导或宏观调控。这方面的内容包括对经济长期发展的方向、目标和速度的预测，对国民经济总量和结构平衡进行调控，调节社会成员之间的收入分配，避免贫富过分悬殊，实现社会公平等。政府实行计划指导或宏观调控主要是依靠具有指导性、间接性的经济手段来进行。

政府必须依靠收入手段从分配中占有一部分社会产品和资源，然后通过政府支出把它们用于各项职能的履行，政府为履行职能所进行的这种收支活动，实际上就是政府的财政活动。

第二节 公共财政的含义

一、公共财政的概念

在社会经济生活中，我们从日常的衣食住行到社会环境、公共安全和国家的经济建设，每天都会感受到政府财政活动的存在，接触到各种各样的财政现象和财政问题。那么究竟什么是财政？什么是公共财政呢？