



第一章 财政基本理论

【本章学习目的与要求】

通过本章学习,了解财政、公共财政、市场失灵和政府失灵的基本含义;熟悉市场经济的特征、市场失灵的主要表现形式、政府失灵的表现和政府失灵的原因;掌握公共财政的特征、政府与市场各自活动的范围、财政的三大职能。

第一节 市场与政府

一、市场失灵及其主要表现

(一) 市场经济

1. 市场经济的含义

“市场”本来的含义是指人们买卖商品或进行商品交换的场所。随着商品经济的发展,现代社会中的“市场”被定义为是一种实现不同产权主体之间经济联系的系统空间,同时又是“一种物品的买主与卖主之间互相作用,以决定其价格和数量的过程”。

市场经济是以市场机制为基础进行社会资源配置的基本经济运行模式。市场经济与传统计划经济的根本区别,在于以何种机制作为最基础性的经济运行组织手段。市场经济以市场的自愿交易和自发秩序为中心来组织整个社会经济运行,市场经济并不排斥政府干预,政府干预只是作为弥补市场缺陷而存在的。而计划经济完全以行政权力和强制性计划为中心来组织社会经济活动。

2. 市场经济的特征

(1) 自主性。在市场经济运行过程中,参与市场活动的经济主体都以自身的



利益最大化为行动目标,具有自主经营权,能够自主地进行经营决策,自负盈亏,对其自身的独立财产拥有占有、使用、收益和处分的自主权力。

(2) 平等性。参与市场经济活动的各经济主体社会地位平等,市场交易奉行等价交换、自愿交换原则,任何人都不能通过非经济的方式和手段,占有其他经济主体的合法财产。只有在平等交易的基础上,经济主体间才能讨价还价、相互协商,最终达成合同。平等性是市场经济的灵魂。

(3) 互惠性。市场经济的核心行为是交易。在交易过程中,交易双方都是为了追求经济利益。只有交易双方都有利益,即存在互惠性,才能达成合同或契约,完成交易。可以说,互惠性反映了市场经济条件下人们之间在利益上的相互依赖性。如果说通过暴力获得财富的掠夺性行为是一种零和博弈的话,那么通过市场交易获得财富的交易性行为则是正和博弈。

(4) 竞争性。在市场经济中,各个经济主体总是不断地进行价格竞争、质量竞争、品牌竞争、服务竞争等,目的是为了获取更多的经济利益。其中,价格竞争在市场竞争中处于最重要的地位。因为,价格既是反映市场供求关系、产品稀缺程度、市场竞争程度的信号,又是调节市场供求、决定盈亏从而改变资源配置的主要手段。在市场经济条件下,要避免在竞争中被淘汰的命运,经营者就必须最大限度地激发自身的积极性和创造性,不断改进产品的生产工艺、改善经营方法,促进产业组织革新、产品结构升级。只有如此,经营者才能市场中立于不败之地。

(5) 开放性。市场经济讲求平等竞争,竞争面向市场中的所有生产者、消费者,而不分其规模、区域范围、是国内企业还是国外企业。正是市场交易的开放性,才能把各个区域市场整合成为统一的国内市场,把国内市场和国际市场联系起来,最终形成全球经济一体化。

3. 市场机制的有效条件

市场机制是配置社会资源的最佳方式和途径。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。然而,所谓完全竞争市场是附加了种种严格假设条件的市场,只有具备了各种条件,市场机制的作用才能有效发挥。^①

(1) 市场上拥有众多的买者和卖者。这意味着市场是完全竞争的,单个买者或卖者买卖产品的数量在市场总量中占有极少的份额,以至于他们行为的变化都不足以影响市场价格,即市场中的任何一个买者或卖者都只是价格的接受者,而不

^① 曾康华,财政学[M].北京:北京交通大学出版社,2010.



是价格的决定者,否则市场就被垄断了。如果一个或少数卖者控制了供给,这种市场被称作卖方垄断;如果一个或少数买者控制了需求,这种市场被称作买方垄断。当垄断市场出现时,资源配置是低效率的,就会造成社会福利损失。

(2) 产品是同质的。即卖者所提供的同种产品是同质的、无差别的。这意味着任何卖者的产品不会由于买者自身的消费习惯或偏好而对有着不同品牌、包装或服务等的同种产品产生不同的偏好,导致出现某种程度的垄断。

(3) 生产要素充分流动。这意味着包括人力、物力和财力在内的各种资源能够在市场价格的引导下,在不同的企业、行业和地区之间自由地转移,经营者可以自由进入和退出该行业,不存在任何法律的、社会的或资金的障碍。通过生产要素的充分流动,引导资源流向社会价值最大的用途上。

(4) 完全的信息。市场交易各方拥有对称的信息资源,买者和卖者了解相关市场的所有信息,包括对产品的所有用途、特征及其发展趋势。否则,交易价格可能会偏离在完全了解情况下的价格,导致资源配置低效。

(5) 消费者和生产者的行为理性。所有的经济行为主体都一致地追求效用最大化,他们做出经济决定时都是理性的。

(6) 其他假设。例如,经济利益的可分性和所有权的确定性,所有生产资源都为私人所有,生产和消费不存在外部经济、不存在规模报酬递增等情形。

(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）市场失灵及其主要表现

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。

1. 帕累托效率

帕累托效率也称为帕累托最优,即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,否则就不具有帕累托效率。帕累托效率已经成为衡量资源是否实现优化配置的标准。帕累托效率是以提出这个概念的意大利经济学家维尔弗雷多·帕累托的名字命名的。

一般来说,达到帕累托最优时,会同时满足以下三个条件:

① 交换最优:即使再交易,个人也不能从中得到更大的利益。此时对任意两个消费者,任意两种商品的边际替代率是相同的,且两个消费者的效用同时得到最大化。

② 生产最优:这个经济体必须在自己的生产可能性边界上。此时对任意两个生产不同产品的生产者,需要投入的两种生产要素的边际技术替代率是相同的,且两个生产者的产量同时得到最大化。

③ 产品混合最优:经济体产出产品的组合必须反映消费者的偏好。此时任意两种商品之间的边际替代率必须与任何生产者在这两种商品之间的边际产品转换率相同。

帕累托改进,是在帕累托效率基础上形成的一个概念。帕累托效率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福利的情况下,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。

当完全竞争市场达到长期均衡时,帕累托效率的三个条件都自动满足。

2. 市场失灵及其主要表现

完全竞争市场是一种非常理想的市场状态。如果能满足上述条件,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,即当某些条件不具备时,市场机制就难以实现资源最优配置,即“市场失灵”也就在所难免。市场失灵为政府介入经济活动提供最为直接的理由。



所谓市场失灵,是指市场机制在资源配置的某些领域运作失灵,单纯靠市场机制难以实现资源最优配置的一种状态。造成市场失灵的原因,既有内在功能缺陷因素,也有外部条件缺陷因素。所谓市场机制的内在功能缺陷,是指由于市场作用机制的自发性、滞后性和不确定性引起的,导致企业盲目生产,对经济活动的远景缺乏导向以及在调节贫富差距上无能为力。市场机制的外部条件缺陷,是指市场发挥最佳功能所要求的理想外部条件在现实经济活动中往往并不具备或不完全具备,如收入分配不公、垄断、信息不对称、外部经济等。市场失灵表现在以下几方面:

(1) 市场不能提供公共产品

公共产品是和私人产品对应的一个概念,私人产品是满足个人需要的,由市场供给;公共产品是指可供社会成员共同消费的产品,即满足社会公共需要的产品。公共产品可同时为众多社会成员享用,每一个社会成员对该产品的消费不会减少其他社会成员对该产品的消费,同时在技术上不易排斥众多的需求者的消费,因此,公共产品的需求方普遍具有免费“搭便车”心理,导致公共产品的供给方必然难以通过提供这一产品带来直接的经济利益,即公共产品的提供是任何私人企业都不能接受的。由此可见,单纯依靠市场机制,是难以实现公共产品的有效供给的。因此,为了实现社会稳定与发展及国民福利增长的需要,公共产品只能通过政府财政支出来保障。

(2) 外部效应

外部效应是指一个经济单位的活动对其他经济单位所造成的有利或有害的影响,却没有为之承担应有的成本或没有获得应有报酬的现象。外部效应分为正外部效应和负外部效应。正外部效应也称外部经济,指一个经济单位的经济活动会给他人产生积极的影响,无偿给他人带来利益。例如,对某种传染病的免疫接种产生的正外部效应,那些接受免疫接种的人既降低了感染传染病的概率,也为那些没有接受免疫接种的人群带来了收益,减少了后者感染疾病的可能性。负外部效应也称外部不经济,指一种经济行为给外部造成消极影响,导致其他经济单位成本增加或收益减少,而这些单位却未获得任何补偿,如环境污染则属于典型的负外部效应。

正外部效应由于存在利益外溢问题,生产的私人收益小于社会收益,会导致私人部门对这种产品的供给不足;负外部效应将部分成本转嫁给其他单位和个人,会使社会福利受到损失。因此,必须采取措施纠正外部效应。外部效应是独立于市场机制之外的客观存在,它不能通过市场机制自动减弱或消除,必须借助市场之外的公共部门力量予以矫正。政府可以通过行政措施、经济措施和法律措施,遏制和消除负外部效应现象,刺激私人部门的正外部效应行为,或者由政府出面直接从事



具有正外部效应的经济活动。

(3) 市场垄断

市场垄断是指一个或少数企业独占生产和市场,即生产集中于一个或少数企业,市场价格及生产量也由一个或少数企业所控制。市场效率是以完全自由竞争为前提的,而垄断使得垄断厂商可以通过控制产量来提高价格,甚至成为市场价格的单方面制定者,形成远远高于实际成本的产品价格来获取超额利润。垄断意味着产品的价格和利润水平不是取决于市场供求、竞争关系。由于独家控制市场,没有竞争压力,技术创新激励不强,产品和服务的质量也停滞不前,这样市场效率也就丧失了。

为了对付市场垄断,政府可以向垄断企业征收超额税收;实行公共管制,如公共定价等;制定反垄断的法律法规;等等。

(4) 信息不对称

传统经济学构建的完全竞争模型的基本假设是,生产者和消费者都享有充分信息,所有与产品有关的信息都是完全公开的,生产者和消费者据此做出正确的决策。但现实生活中往往出现这样一种情况,当事人的一方具有较多的信息,而另一方则信息较少,这种情形就称为信息不对称。一般而言,生产者和销售者明显处于信息优势地位,而消费者则处于信息劣势地位。在信息不对称情况下,市场交易中的一方就会利用自身的信息优势侵害另一方的利益,破坏资源最优配置状态,造成市场失灵。信息不对称导致的市场失灵主要表现在两个方面:

① 逆向选择。即质量差的产品获得优先交易机会,导致劣质产品驱逐优质产品的不正常现象。以旧车市场为例,卖主和买主对旧车的质量信息不对称,每个卖主都知道车的真实质量,但买主不知道每辆车的具体情况,只知道旧车市场的平均质量,因而愿意支付平均质量的对应价格。这样,好车的卖主就会感到吃亏,从而选择退出市场,而低于平均质量的旧车却获得了交易机会。逆向选择主要发生于质量不易鉴别的产品。

② 道德风险。是指市场交易双方达成一项协议后,其中一方出于单纯追求自身利益,可能做出对另一方不利的行动。以保险行业为例,有的人购买保险后,可能会产生麻痹大意或依赖心理,人为地降低防范风险发生的努力程度。

为了保证竞争规则不被违反,政府也只能根据事后的判断,利用法律措施对违反规则者进行惩罚,规范信息市场,以信息公开来增大其来源。但即便如此,信息不对称仍是阻碍现实经济生活中实现资源最优配置的根本性原因之一。

由于信息不对称是一个社会问题,是市场经济本身无法克服的,因此,政府应提供充分的信息,并通过一些公共管制(如信息、质量、资格管制)的办法来弥补市场缺陷,当然这也不可能完全消除这个市场的不完全性。提供充分的信息,这是政



府的一种社会性服务,属于公共服务的范围。

(5) 收入分配不公

市场分配机制以效率为原则,分配给予人们的报酬是以“生产能力”和“贡献”为标准的。由于个人天赋和能力存在差异性、垄断和社会不均等各种因素,使得人们利用权力和机遇所获得的结果是完全不同的。各种经济利益主体追求自身利益的最大化,必然导致收入差距扩大,以致出现富者越富、贫者越贫的现象,造成收入分配的不公平。此外,还有一些无法提供“生产能力”和“贡献”的人,他们在市场分配机制下难以获得其维持生存必要的收入;而区域之间发展的不均衡性也导致收入差距,这都会引发分配不公问题。

由此可见,虽然市场机制具有调节收入分配的功能,但在公正分配上却是难以作为的,即市场经济是不可能兼顾社会公平的。社会成员的收入差距过大,会给社会带来不稳定因素,最终会影响市场经济的稳定发展。因此,就需要政府干预,通过政府与市场的有效配合,保证公平分配。

(6) 偏好不合理

个人偏好的合理性是保证市场竞争结果合理的前提。在现实的市场中,个人的偏好并不总是合理的,有些产品可能会给个人带来较大好处,但消费者可能没有意识到这一点而只愿以较低价格购买。反之,有些产品可能只能带来较小的利益,但消费者却给予较高评价,而愿以较高价格购买。我们把消费者的评价低于合理评价的产品称为优值品,如教育、高雅艺术等;把消费者的评价高于合理评价的产品称为劣值品,如香烟、毒品等。显然,这些评价都不是对产品本身自然属性的评价,只是表明消费者的偏好存在问题,需要加以纠正。优值品和劣值品不能完全靠市场来调节,需要政府进行引导或规制。

(7) 宏观经济失衡

所谓宏观经济总量失衡,指的是市场经济在自发运行过程中所必然产生的失业、通货膨胀和经济危机等现象。在市场经济条件下,生产和消费主要是由市场机制来自发调节。由于市场机制自发调节的盲目性,自发的过度竞争不可避免地造成失业、通货膨胀和经济波动等,它一直是困扰政府的严重经济问题。市场经济的内在机制不断推动技术进步,技术进步会减少对劳动力的需求,于是,失业成为市场经济中的一种常见现象。另外,市场经济是建立在经济主体分散决策基础上的自发秩序。各种经济主体依据市场发出的价格信息和信息情报实行自主经营和分散决策,诸多的市场决策者都只关心自己的眼前利益、局部利益。个人理性选择的合成效果却可能导致集体性的非理性行为,最后导致经济剧烈波动、物价持续上升、国民经济增长停滞、国际收支失衡。市场经济对经济失衡的自发调节是一种事后调节,社会付出的代价过于高昂。这种宏观经济的失衡会给生产者和消费者带



来一定的损失,社会的经济发展也会受到不利的影响和干扰^①。

上述的市场失灵实际上肯定了市场机制的基础性作用,但同时又必须看到市场对某些问题天然是无能为力的。因此,要克服这些市场失灵状态,确保市场正常运行,实现经济的均衡增长,解决失业、通货膨胀等问题,保证宏观经济的稳定和持续增长,就必须寻求非市场的解决办法。这便要求政府履行自己的职责,政府及其公共财政必须介入经济运行。因此,在市场经济条件下,市场失灵为政府干预经济活动提供了最为直接的理由,是公共财政存在的经济根源,或者说“市场失灵”就是“市场不能做的”,需要政府及其公共财政去完成。

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他人或其他阶级相竞争。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完成。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他人的侵害或压迫,也就是说,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。”^②

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,因为国家并没有足够的智慧或知识去引导人们怎样做才能追求最大的利益。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

① 刘隽亨,许春淑.公共财政学概论(第2版)[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2012.

② 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究(下册)[M].北京:商务印书馆,1972: 252-253.



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^①。

亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》一书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政府干预政策,的确在一定程度上纠正了市场失灵,政府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

1. 政府失灵的涵义

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,又称为政府失效。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

^① 曾康华,财政学[M].北京:北京交通大学出版社,2010:7.



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。运营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,主要表现为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。

2. 政府失灵的表现

(1) 寻租与腐败现象严重

寻租现象历史悠久,涉及面广,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年发表的一篇论文,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1974年在《美国经济评论》上发表的一篇论文中提出的。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%,1999~2001年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,世界上经济排名前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1310亿美元的直接投资。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、西部地区的人均国内生产总值之比为1.7:1.2:1,到2014年已扩大为2.1:1.1:1,而且差距还有扩大之势。同时,由于经济发展中形成的二元经济结构长期存在,导致城乡经济发展不平衡越来越严重。四是由于腐败现象比较严重,资金流向没有得到有效监控,导致财政资金运行效率低下。

(3) 政府机构臃肿,行政效率低下

截至2015年底,我国财政供养人员约5000万人^①,按年末中国内地总人口13.8亿人计算,占总人口的比例约为1/28。2015年党政机关平均工资6649元^②,按 $6649 \times 12 = 79788$ 元计算,一年的工资支出约为40000亿元,占当年财政收入的26.27%。同时,政府行政管理支出占财政支出的比例呈持续增加趋势,行政管理支出增长速度大大快于财政支出的增长速度。政府机构庞大臃肿给社会带来沉重负担,由于机构重叠、层次过多、人浮于事、职责不明,导致办事效率低下。更为严重的是,由于机构庞大、重叠,机构的职、权、责对应不明确,造成权力扩大滥用,政府难以通过干预经济提高经济效率。

(4) 公共政策失效

在市场失灵的条件下,政府对经济运行的干预措施主要是通过制定和实施经济政策来实现,同时采用法规、行政手段来弥补市场的缺陷,纠正市场失灵。但与市场决策相比,政府的公共决策是一个更复杂的过程,存在着种种困难、障碍和制

① 2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报。

② 2016年上海最新公务员工资标准表。中国经济周刊,2016-06-28。



约因素,使得政府难以制定并执行合理的公共政策,导致公共政策失效。

(5) 公共产品供给的低效率和浪费现象

在纠正市场失灵时,公共组织尤其是政府机构履行了公共产品提供者的职能,即直接为市场提供公共产品,同时也向公众提供公共产品。由于政府和企业的性质不同,官僚机构提供公共产品所追求的是社会效益,而非经济效益,因此在没有利润动机的诱惑下,政府对公共产品的提供产生了巨大的低效与浪费现象。例如城市道路及其配套设施,作为政府提供的公共产品,其低效和浪费现象屡见不鲜,经常有像“拉链”式的重复开挖事件而遭到公众质疑和强烈不满。

(6) 政府追求自身利益和扩张

政府失灵还体现在政府部门工作人员在提供公共服务中也在追求自身利益最大化,而非公共利益和公众福利最大化。政府扩张表现在政府活动的范围不断扩大,预算规模不断扩大,提供的公共产品越来越多。政府扩张源于政府机构的内在性。所谓内在性,是政府官员为追求自身利益最大化而具有的内在动力。政府机构扩张的动力是由个人或集体的行为产生的,所以,政府机构就具有“私人”的内在目标,而且这些目标将影响政府机构的实际运行。政府机构的内在目标是追求预算最大化,而政府机构规模越大,相应的机构预算就越大。政府机构预算与政府机构规模之间的内在联系不可避免会造成政府机构的扩张。随着政府机构的扩张,政府支出水平也迅速增长。

3. 政府失灵的原因

(1) 政府角色错位

政府进行宏观调控的目标应当是保持市场经济的正常运行,创造经济发展的适宜环境,以实现经济增长、物价稳定、就业充分、国际收支平衡、效率与公平等。然而在进行宏观调控过程中,政府干预的范围和力度过大,超出了校正市场失灵和维护市场机制顺畅运行的合理界限,即政府管了不该由政府承担或政府管不好的事。

(2) 政府自身的组织制度存在缺陷

政府失灵的出现,在相当大程度上是政府自身的组织制度存在严重缺陷所致。政府机构庞大、职能交叉、冗员过多、人浮于事,致使政府干预缺乏权威性和有效性;政策不完善、不配套、漏洞多,法制不健全,也会导致政府干预力度弱化;地区、部门从自身利益出发,与中央政府进行博弈活动,也将导致中央政府的宏观干预决策得不到贯彻落实,“上有政策、下有对策”就是这种现象的写照,它们将严重影响政府干预的力度与时效。

(3) 政府干预与市场运行机制相冲突

政府干预与市场运行机制相冲突导致政府失灵现象,具体表现为三种情况:



其一是宏观干预目标与微观主体目标相左；其二是政府调控依靠的是“看得见的手”的力量，而市场运行机制则靠的是“看不见的手”的力量，当两者碰撞摩擦，政府调控措施破坏市场运行规律与机制时，会导致政府调控失效；其三是政府的干预范围涉及整个社会，但微观主体的情况又千差万别，当政府与微观主体信息非对称时，政府制定的经济政策就很难达到预期效果。

（4）委托—代理机制带来的无效率

公共选择理论认为，政府机构人员和普通人一样，行为选择也要追求个人利益最大化，表现为经过政治程序为自己所在机构争取最大预算，为个人争取连任等。由于与国家或者公民选举时的最初要求不一致，因而出现委托—代理机制，产生机会主义行为，即在不违背合约的情况下，代理人以损害委托人的利益为代价实现自己的目标或利益。

（5）政府的低效率

政府机构人员由于难以达到理性经济人的苛刻假设，如知识不完备、获得的信息不充分、理性能力有限等，从而决定了即使他们的利益出发点是谋求公共利益，最终也难以达到预期目的。而且即使政府机构人员符合理性经济人的基本假设，也会由于政府本身运行机制问题导致政府干预经济的低效率。政府要做出经济决策，需要了解市场信息，但由于收集信息需要时间，就会产生时滞；政府行为是一种集体行为，政府的决策要通过协商才能做出，所需时间远远多于企业或个人的决策时间，因此会产生决策时滞；当决策执行时，由于下级政府的认识原因、利益原因等又会在执行时发生时间拖沓或者路径偏移，导致执行时滞。庞大的政府机构运转缺乏灵敏性，容易引起政府失灵。

（6）政府的内部性与政府扩张

公共机构尤其是政府部门及其官员追求自身组织目标或自身利益而非公共利益或社会福利，这种现象称为内在效应或内部性。正如外部性被看作市场失灵的一个重要原因一样，内部性或内部效应被认为是政府失灵的一个基本原因。内部性会影响非市场活动的结果，使其高于技术上的成本，导致多余的全部成本、较高的单位成本和比社会有效水平更低的非市场产出水平，产生非市场缺陷。作为公共选择的公共决策执行机构的官僚机构及其官僚也会按照“经济人”的原则行事，其目标是自身利益的最大化，追求的是升官、高薪和轻松的工作及各种附加的福利，这一切都可以通过扩大机构规模及增加人员来实现。内部性的直接结果会带来政府的扩张，引起行政费用不断膨胀。

（7）政府机构缺乏有效的监控机制

与市场机制相比，政府机构监控机制存在着许多困难。在市场运行过程中，市场主体行为的结果由消费者直接检验，消费者按照自己的标准来对产品进行评判



和检验。但是对政府机构行为所产生的结果,人们却难以进行有效度量和检验,难以进行准确统计和估算,更难以用货币的方式加以衡量,从而使公众及政府监督机构难以对政府机构实施有效的监控。

(8) 个人偏好难以加总为集体偏好

政府的决策并不能达到帕累托最优,因为单个人的偏好是千差万别的,很难综合为社会的偏好。比如税收政策,向富人征税,通过财富转移改善穷人生活状况,但是富人却认为这种政策伤害了效率。在加总个人偏好时还容易形成合成谬误,合成谬误是指个人的理性行为的累加效果可能导致集体非理性行为的发生,政府会陷于无所适从的境地,很难有效地干预经济运行。

(9) 政府获取信息的不对称性

不完全信息和不完全市场作为市场失灵的一个来源在公共部门里普遍存在,造成政府活动的诸多缺陷和无效行为。政府对经济的有效干预取决于对市场信息全面、准确的把握。然而,现代市场经济体系的复杂性和多变性使得准确收集信息变得很困难,同时市场的种种信息都需要政府机构收集、整理和分析,这都是需要成本的。而在信息不完全的情形下做出的公共政策很容易失误和失效,导致政府失灵。

三、政府与市场活动范围的界定

政府要发挥它的基本职能,就必须介入并干预社会经济生活,对此几乎所有的经济学家都无异议。然而,在政府干预社会经济生活的深度、广度、方式、方法等问题上,经济学家之间却存在着长期的争议。英国经济学家约翰·斯图加特·穆勒在其1848年出版的《政治经济学原理》一书中曾经写道:“在此特定时期于政治科学与实践国务活动中最有争议的问题之一,就是关于如何对政府职能与作用范围加以适当限制。”即使在当今市场经济发展水平较高的发达国家,上述问题也尚未得到圆满解决,但是长期实践使得人们逐渐认识到上述问题的实质,并且逐步学会如何优化政府与市场的关系,即在社会经济范围里如何动态地划分公共部门与私人部门的作用、责任和活动边界^①。

经济生活中之所以难以明确划分政府活动与私人活动的界限,主要原因在于:在政府活动与私人活动紧密交织的情况下,二者活动范围的划分具有复杂性、动态性并难以把握。复杂性源于社会经济活动的效率是政府活动与私人活动相互影响决定的,具体性质反映为二者相互作用的效率,而非二者可分离作用的效率;动态性源于政府活动范围原则上由公众选择决定,而这种选择既受公众偏好变化的影

^① 张志超.现代财政学原理(第4版)[M].天津:南开大学出版社,2011:7.



响,也受公众支付能力变化的影响。因此,明确二者经济活动的界限并协调好二者的经济关系,是非常困难的。不难理解,在市场经济条件下,人们既不能回避这个问题,也不能指望一蹴而就地解决这个问题。正确的态度应该是,按照市场经济运行的内在规律与社会经济发展的客观要求,循序渐进地协调政府活动与私人活动的关系。而于此过程中,关键在于合理规定政府职能(权力)及其履行特定职能的方式、路径^①。

20世纪80年代以来,在政府职能、作用方面,人们逐渐形成了某种共识:(1)强调政府应该对基本社会经济目标——充分就业、物价稳定、经济增长、国际收支平衡等——负主要责任的观点是偏颇的,唯一地依靠政府政策行为来实现这些目标也是不可靠的,因为这些目标的具体实现反映为政府行为与私人行为相互作用的复杂结果。(2)过分强调政府经济责任,不仅忽视了在政府、市场与私人经济部门之间确定长期平衡关系的重要意义,而且也对政府财政开支与财政赤字的长期增长给经济社会带来的问题之严重性估计不足。(3)政府制定的经济政策可能有助于防止社会经济偏离有效运行的轨道,但它不能保证永远发挥这种作用。换言之,“好”的经济政策充其量在最好的情况下也仅仅可以作为社会经济正常运行的必要条件,而非充分条件。正如世界银行在其《1990年世界发展报告》中所指出的那样:“竞争性市场是人类迄今为止发现的有效进行生产和产品分配的最佳方式,但是,市场不能在真空中运转,它们需要只有政府才能提供的法律与规章制度体系。所以,二者都有巨大的、不可替代的作用。”经验表明,二者协调一致地运行时,经济社会就会取得惊人的成就;而二者相互对立时,就会给经济社会带来灾难性的后果。经济发展的一般过程已经说明,政府干预不是越多越好,过多干预、取代市场的作用,经济发展反而变得缓慢。

事实上,市场不是万能的,政府也不是万能的。一般认为,政府和市场的边界就是,凡是市场机制能够充分发挥作用,资源能够实现有效配置的就不需要政府干预;凡是存在市场失灵,市场机制不能有效发挥作用的地方,就需要政府干预。也就是说,资源配置要以充分发挥市场机制为基础,不能脱离市场机制过度强调政府干预,也不能离开政府实行无政府主义。而判断的基本标志,就是凡是激发市场活力,促进经济发展的模式都是好的;凡是窒息市场活力,不利于经济发展甚至阻碍经济发展的干预模式都是不好的。政府和市场功能的发挥都离不开市场主体,主要的市场主体是企业,要在三者之间形成政府调控市场、市场引导企业的宏观调

^① 参见 Maunel Guitian 的论文“Scope of Government and Limits of Economic Policy”。原文载 *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*(论文集, M. I. Blejer, Teresa Ter-Minassian 主编, Routledge 出版公司 1997 年出版)。



控模式。

明确政府作用应主要体现在四个方面：经济调节，这主要是指实现社会总供给与社会总需求的平衡，避免国民经济大起大落；市场监管，要制定规则，监督和管理市场，维护秩序；社会管理，要创造一个和谐有序的社会环境；公共服务，要提供更多的高质量公共产品，为民众和市场主体提供及时到位的公共服务。

第二节 公共财政概述

政府在现代经济社会中起着举足轻重的作用。政府不仅通过公共财政的收入工具参与国民经济中一部分社会产品的分配与再分配，而且政府实施的强有力的财政政策的支出工具深刻地影响着社会中每一个生产者与消费者、雇主与员工的经济行为，因此，政府的公共财政对整个国民经济有着十分重要的影响。随着市场经济的不断发展，政府对社会经济生活的影响将不断增强，无论是在学术界还是在社会经济生活中，对于如何界定政府活动的范围的争议正被人们所关切。这也促使经济理论的学者去研究公共财政学。

一、“财政”一词的由来

“财政”一词最早起源于公元 13~15 世纪拉丁文“Finis”，有结算支付期限的意思；到 16 世纪末，法国政治家波丹将法语“Finance”理解为公共收入和公共理财活动；17 世纪后专指国家的理财活动；19 世纪这一概念进一步扩展为国家及其他公共团体的理财；日本自 1868 年明治维新以后，在自然科学和社会科学方面都有了较大的发展，引进和创造了大量的科学术语，也从西欧各国引用了“Finance”一词，它的英文含义较广，包括了财政、财务、金融、融资等众多词义，但最终选用中国早先分开使用的“财”和“政”两个汉字，创立了“财政”一词。1882 年日本率先使用《财政奏折》觐见我国清朝官员，这样财政一词开始出现在清朝官方的文献中，并逐步取代以前的各种名称，确立了财政的概念。

从人类社会发展史上看，财政是伴随国家的产生而产生的，财政活动是一种历史悠久的经济现象。综观我国几千年留存下来的古籍，可以看到我国古代称财政为“国用”“国计”“度支”“理财”等词语，都是关于当时的财政和理财之道的记载，另外还有“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。但“财政”一词在我国的正式使用却只有一百余年的历史。清光绪二十四年（1898 年），当时维新派在引进西方文化思想指导下，间接从日本“进口”了财政一词，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。孙中山先生在辛亥革命时



期,宣传三民主义,也多次运用“财政”一词强调财政改革。中华民国政府成立后,主管国家收支的机构命名为财政部;美国政府相应机构的英文用词为“Department of Treasury”,本来的意思是金库或国库,在我国也译为财政部。20世纪40年代中华书局出版的《辞海》对“财政”一词作如下解释:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。”显然,这种解释也是从英文 Public Finance 译为中文引入的概念。

二、财政的含义

(一) 财政的概念

从前述内容可见,“财政”一词在我国应属于外来词。财政的一般定义是指财政在不同时期、不同类型财政的共同性质。自古以来,财政是国家(政府)为实现其职能,为了满足社会公共需要,运用国家权力强制地、无偿地参与一部分社会产品的分配而形成的分配关系。与微观经济主体的企业财务和家庭理财相比,国家或政府的理财活动本身就具有公共性,所以财政、国家财政、政府财政和公共财政是大体相同的概念。

财政的一般定义包含以下的内容:

1. 财政的分配主体是国家

财政的分配主体是国家,指的是政府在财政活动中居于主导地位,并形成政府与其他经济主体之间的分配关系。财政在社会再生产中处于分配环节,财政的分配主体是国家,这是财政分配有别于其他经济分配的基本特征。国家运用手中的权力,不仅决定着财政收入向谁征、征多少、何时征、怎么征,而且决定着财政资金支出的用途、数量和支用的时间,其他主体则必须按照国家的规定去完成收支的任务。在国家与各方面所构成的分配关系中,虽然国家处于主导地位,但国家不能随心所欲地滥用权力,财政分配关系必须适应生产力的要求,必须在符合客观经济规律的范围内发挥国家的主导作用;如果国家违背客观经济规律而任意发挥其主导作用,如征税超过了纳税人的负担能力、支出铺张浪费,这必然会受到客观经济规律的惩罚;当然,如果财政分配关系中的另外一方不承认国家的主导地位,藐视国家财政权力,也将会受到法律的制裁。

2. 财政分配的目的是为了满足不同社会公共需要

财政分配的目的是满足国家实现其职能的需要,这种需要属于社会公共需要。

所谓社会公共需要,是指向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。根据性质的不同可以分成以下几个层次:

(1) 满足纯社会公共需要

这类需要既包括保证执行国家职能的需要,如国防、法庭、监狱、外交、行政管理等,还包括某些社会职能的需要,如普及义务教育、卫生保健、生态环境保护等。