



Public Finance

全国高等院校财经类专业规划教材

财政学

第二版

李红霞 赵 仑 主编



中国财政经济出版社

全国高等院校财经类专业规划教材

财 政 学

第二版

李红霞 赵 仑 主 编
郎大鹏 蔡秀云 副主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政学/李红霞, 赵仑主编. —2 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 8
全国高等院校财经类专业规划教材
ISBN 978 - 7 - 5095 - 2376 - 6

I. ①财… II. ①李…②赵… III. ①财政学 - 高等学校 - 教材 IV. ①F810
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 142335 号

责任编辑: 樊 闽 责任校对: 杨瑞琦
封面设计: 郁 佳

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 20.25 印张 493 000 字

2010 年 8 月第 2 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 34.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2376 - 6/F · 1916

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

QIANYAN

财政学是研究政府收支活动及政策的经济学分支，从其产生至今，已经走过二百多年的发展历程。从其奠基者亚当·斯密开始，财政学就作为相对独立的一门学科，处于不断创新发展之中，尤其是20世纪五六十年代以来，财政学的研究领域已逐步延伸到社会公共部门的各个领域。财政学从研究政府与市场的关系出发，阐述了政府在市场失灵的领域干预经济的必要性以及政府提供公共产品，满足社会公共需要的手段和方式。

在现代市场经济条件下，配置资源的方式主要有两种，一种是市场配置资源，另一种是政府配置资源。两者相互交融，但又有不同的运行机制和功能，其中市场配置资源起决定性作用。财政学主要研究在市场经济体制下，财政自身的运行规律及如何发挥其在市场经济条件下的宏观调控职能。财政学理论来源于中国的财政实践，又转而指导中国财政的改革。近年来，我国在财政领域进行了诸多改革，已经取得了很多成功的经验，财政理论研究也在不断更新发展。为了反映市场经济条件下财政学改革的最新成果，我们编写了这本财政学教材。本书的特点是全面、新颖、规范，具体体现在：

第一，体现时代性。目前，我国经济体制改革已经进入了一个新的阶段，在新形势下，要求财政学教学内容也应该体现时代的脉搏。我们在编写本教材时，强调体系创新和内容创新，将经济领域最新改革动态，如消费税改革、非税收入改革、财政体制改革等主要内容融入教材，并将国际财政问题纳入了财政学教材，这在以往的同类教材中是很少见的。

第二，体现前沿性。财政学力求贴近市场经济与中国国情，广泛吸收国内外财政理论发展与财政制度、政策创新的最新成果，力争将国内外最前沿、最权威的研究成果融入教材，全面反映当代财政学的基本理论、基本知识和政策，力争做到理论与实践相结合、宏观与微观相结合。

第三，体现完整性。教材体系完整，内容丰富，在阐述财政本质和职能的基础上，探讨了新形势下财政支出、财政收入、税收、国债、国家预算、财政赤字、财政政策等内容，并对税收制度改革、财政体制改革、国债改革以及财政政策与货币政策的配合等问题进行了充分的阐述。

财政学作为一门应用理论科学，在整个学科体系中起着衔接一般经济理论课和财政专业课的作用，它不仅是普通高等教育财政学专业的核心课程，也适用于非财政学专业的各类经济和管理专业。本书既可以作为大学本科通用教材，也可以作为各类成人高校的专业教材，还可以作为财政学教学、研究和业务部门的参考读物。

本书由李红霞教授、赵仑教授主编。编写成员与具体编写分工是：赵仑（第一章、第十一章、第十二章），李红霞（第五章、第六章、第九章、第十章、第十三章），郎大鹏（第三章、第四章），蔡秀云教授（第七章），张立彦（第八章），黄芳娜（第二章）。

由于经验不足，时间仓促，书中疏漏之处在所难免，恳请专家和读者不吝赐教，以便修订和完善。

编者

2010年7月

目录

MULU

第一章 财政导论	(1)
第一节 社会经济生活中政府与市场的关系	(1)
第二节 财政的一般概念	(12)
第三节 财政的职能	(20)
第二章 财政支出概述	(28)
第一节 财政支出的分类与结构	(28)
第二节 财政支出原则	(34)
第三节 财政支出规模发展趋势分析	(37)
第四节 财政支出效益评价方法	(43)
第三章 购买性支出	(50)
第一节 财政消费性支出	(50)
第二节 财政投资性支出	(68)
第四章 转移性支出	(84)
第一节 社会保障支出	(84)
第二节 财政补贴	(93)
第三节 税式支出	(99)
第五章 财政收入概述	(108)
第一节 财政收入涵义及分类	(108)
第二节 财政收入规模分析	(110)
第三节 财政收入结构分析	(117)
第六章 税收原理	(123)

第一节	税收的概念及特征	(123)
第二节	税制构成要素	(125)
第三节	税收的分类	(129)
第四节	税收原则	(131)
第五节	税收效应	(135)
第六节	税收负担与税负转嫁	(140)
第七节	税收优化理论	(151)
第七章	税收制度	(157)
第一节	税收制度的组成与税制改革	(157)
第二节	流转课税	(162)
第三节	所得课税	(171)
第四节	其他课税	(176)
第八章	公债	(183)
第一节	公债概述	(183)
第二节	公债的经济效应	(189)
第三节	公债的负担分析	(193)
第四节	公债的发行与偿还	(196)
第五节	公债市场	(200)
第六节	外债	(205)
第九章	国家预算	(210)
第一节	国家预算的概念及组成	(210)
第二节	国家预算的类别	(212)
第三节	国家预算的编制、审批、执行和决算	(214)
第四节	非税收入	(216)
第五节	我国预算管理制度改革	(221)
第十章	国家预算管理体制	(227)
第一节	国家预算管理体制概述	(227)
第二节	分税制预算管理体制	(229)
第三节	政府间转移支付制度	(233)
第十一章	财政赤字对经济的影响	(238)
第一节	财政平衡与财政赤字	(238)
第二节	财政赤字的经济效应	(245)

第三节	我国财政赤字的分析	(252)
第十二章	财政政策与货币政策的配合	(263)
第一节	财政政策概述	(263)
第二节	财政政策的基本构成要素和类型	(267)
第三节	财政政策与货币政策的协调与配合	(279)
第四节	社会主义市场经济体制下我国宏观调控的实践	(286)
第十三章	开放经济下的国际财政关系	(294)
第一节	国际税收	(294)
第二节	国际财政存在的基础及职能	(299)
第三节	国际财政费用分担及收入再分配	(305)
第四节	国际财政政策的协调	(309)
第五节	开放经济条件下财政与货币政策的制定和配合	(311)
主要参考文献		(315)

第一章

财政导论

第一节

社会经济生活中政府与市场的关系

一、社会经济生活中的两个领域

(一) 政府领域与市场领域

人们在社会中生存不可避免地接触到很多经济现象和经济活动,这些经济现象或经济活动大体上可以归集到相对独立的两个领域当中。首先,人们在社会中的生存与发展需要物质产品和各种服务的支持。通过包括粮食、衣物、住宅、家电在内的各种物质产品的生产与提供,满足人们生存与发展的需要,这种物质产品和服务是通过市场领域提供的。市场领域也称为私经济领域或竞争性领域,是人们所能接触到的广泛存在的经济活动领域。在市场经济条件下,市场领域的活动受价值规律、供求关系等多种经济规律的影响和制约。在这些经济规律的影响与制约下,市场领域可以高效率地配置社会资源,市场领域是满足人们生存与发展不可或缺的经济活动领域。

但是我们必须看到,仅有市场领域的存在并不能满足人们生存与发展的全部需要。无论是社会成员个体还是整个社会的生存与发展,都必须受到另一个领域的支持——政府经济领域,也称公经济领域或非竞争性领域。政府的经济活动同样为社会提供某些物质产品和服务,政府领域提供的产品和服务最典型的是国防、行政管理、司法、公安以及社会保障等。

政府领域和市场领域同时为社会提供物质产品和服务,而物质产品和服务的提供必然消耗社会资源,因而有限的社会资源必须同时分别配置在两个领域当中。正因为如此,我们必须分析和研究两个领域对资源利用的不同特点,研究两个领域提供物质产品和服务的不同的内在规律,揭示两个领域之间的相互关系,进而说明哪些物质产品和服务应当由市场经济活动提供,哪些应当由政府经济活动提供。应当说市场与政府的关系以及市场领域和政府领域各自提供物质产品和服务不同的内在规律和不同特点是研究财政学的主要理论基础。财政学的研究对象其实就是政府经济活动的内在规

律以及政府经济活动与市场经济活动的关系。

(二) 公共产品与私产品

市场领域为社会提供的各种物质产品与服务在经济学中称为私产品或个别产品。私产品是指主要由市场领域提供的、用于满足社会生产者和劳动者个别需求的产品。政府领域为社会提供的各种物质产品和服务在经济学中称为公共产品,它是由政府提供的、用以满足整个社会无差别共同需要的产品。整个社会资源的配置和两个领域经济活动的关系可以用图 1-1 表示。

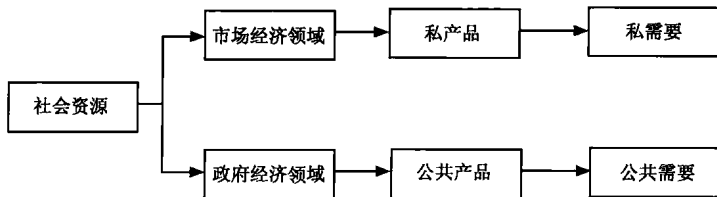


图 1-1

公共产品与私产品在性质上是完全不同的。判别某种物质产品或服务到底是公共产品还是私产品,不能依据其理化指标,而必须是该产品或服务在社会经济生活中的性质和特点。从理论上说,判别有两个基本的标准:其一是排他性与非排他性,其二是竞争性与非竞争性。从理论上说,同时完全具有竞争性与排他性的产品或服务属于私产品,而同时具有非竞争性与非排他性的产品属于公共产品。

排他性是市场经济的典型特征,市场经济活动及市场经济活动提供的物质产品及服务都具有排他性的特征。排他性是指一个社会成员消费某种产品必然排斥另一成员消费该产品,该产品不可能被若干消费者同时共益性消费。社会生产了 1 万块手表,在排他性的作用下,只能满足 1 万个社会成员的需要,第 10001 名消费者将得不到手表。如果第 10001 名消费者一定要消费手表,社会只能再生产 1 块,而这是需要成本的,即每增加一个单位的产品必然有边际成本的增加。排他性同时意味着私产品可以被分别量化到每一名消费者身上。由于排他性的存在,市场经济中表现出相应的经济规律,例如供求关系就可以看作是排他性的表现。

竞争性是市场经济的另一典型特征。任何产品的提供都需要消耗社会资源,而社会资源相对其需求而言都是短缺的。由于资源短缺性的制约,客观上要求社会资源必须得到最佳的配置,以提高资源配置的效率,而竞争性是提高资源配置效率的最佳机制。在市场机制的作用下,人们消费私产品是有选择的,在效用相同的情况下,价格最低的产品市场需求最大,而降低价格最有效的手段就是降低产品的资源消耗。通过竞争机制,资源配置效益较差的企业就会在竞争中处于劣势甚至亏损破产,而资源配置效益较高的企业则在竞争中处于优势地位。

从理论上讲,私产品同时具有完全的排他性和竞争性。一个消费者消费某产品必然排斥其他消费者同时消费该产品,私产品在排他性的作用下可以被分割到每一名消费者身上,这是排他性的典型表现。同时私产品也具有竞争性,由于每增加一个消费者必然要增加私产品提供的边际成本,因此谁能最终消费该产品取决于竞争的结果。某种产品甲消费者愿以 100 元的价格消费而乙消费者只愿出 90 元,在竞争的作用下,

该产品最终只能由甲消费者消费。

同理,公共产品则同时完全具有非竞争性与非排他性。非排他性是指消费者在消费某种产品或服务时,并不能排斥其他消费者同时消费该产品或服务。例如国防,政府提供国防保卫全体人民的安全,一个人享受到国防的保护并不排斥其他社会成员同时受到国防的保护。这种公共产品不具有私产品的排他性而具有共益性。由于没有排他性,因此在一定范围内每增加一名消费者并不增加该产品的提供,即其边际成本可以为零。这种共益性的公共产品不能被分割到每一位消费者身上,因而不具有竞争性,人们不必通过竞争就可以得到该产品的消费。在我们的经济生活中具有非竞争与非排他的公共产品和服务很多,除国防外,还包括诸如行政管理、社会治安、城市公共设施、道路照明等在内。

应当指出的是,竞争性与非竞争性或排他性与非排他性的区分都不是绝对的,而是相对而言的,这种区分要受到一定条件的限制。比如某一城市道路,在一定的交通流量下,是非排他与非竞争的,一部车辆的通过并不排斥另一部车辆的通过。但如果交通流量大幅度上升,超过道路的承受能力,就必然发生拥挤和不便,如果不能及时拓宽道路,增加这种产品的有效供给,则有可能转为排他性与竞争性。一部车辆的通过可能限制了另一部车辆的通过,或者以付费的方式决定通过道路的权利。

二、市场与私产品的提供

(一) 市场提供私产品的必然性

私产品由于具有排他性与竞争性,因此在一般情况下只能由市场经济领域提供。私产品由市场提供有其内在的必然性。

1. 竞争性是市场经济的典型特征。市场高效配置社会资源客观上要求具有完全的竞争性。在完全的竞争中,市场上存在为数众多的生产者与消费者,不可能由任何单一的买方或卖方控制市场中所交换的商品或服务的价格。市场中商品或服务的价格是由供求关系决定的。私产品的竞争性符合市场经济领域的典型特征,应该由市场提供。如果大量的私产品由政府提供,而政府作为主体是单一的,单一主体决定的价格是垄断的价格,不符合市场经济领域竞争性的内在要求。

2. 市场经济还具有排他性的典型特征,这是市场经济中商品或服务能够交换的根本特征。正是由于排他性的存在,购买者可以通过排他性获得所购商品的全部利益,也只有在这种条件下,购买者才会为该种商品或服务支付全部款项。比如某一消费者购买一件衬衫,他必须在保证获得该衬衫的全部利益时才会支付款项。该消费者通过购买行为可以获得该衬衫的全部利益,而其他任何消费者都不可能得到这件衬衫的利益。如果消费者购买衬衫后不能得到全部利益,其他人不付款也能共享这件衬衫的利益,那么是不会有消费者购买衬衫的。私产品的排他性符合市场经济这一典型特征的内在要求。

还应指出,任何私产品的生产和提供都要消耗社会资源,从而形成了私产品的成本。这一成本必须通过私产品的销售得到补偿,而市场经济本身有内在的成本补偿机制和等价交换规律。在这两种机制的作用下,私产品消耗了的社会资源可以通过销售得到补偿,并可以获得相应的利益。这就使得市场经济中的厂商愿意、也能够为社会

提供私产品,以满足社会成员的私需求。

(二) 市场提供私产品的有效环境

市场经济体制是人类迄今为止所认识到的在资源配置中效率最高的体制。在竞争性与排他性的作用下,市场经济在资源配置中表现出了极高的效率。完全开放与竞争的市场体系形成了市场经济中社会资源有效配置的机制。但是,市场经济体制高效配置社会资源需要一些必要的环境条件,这些条件主要包括:

1. 完全的市场竞争。完全的市场竞争是市场高效配置社会资源的主要条件,这种条件要求无论要素市场还是商品市场都要有众多的买方与卖方,买卖双方必须是自愿的不受任何强制,不能有任何一方控制所交换的商品或服务的价格。市场中商品交换的价格是由供求关系决定的,而不是任一买方或卖方垄断控制的。如果买方或卖方数量很少或是唯一的,就可能产生垄断。垄断价格的形成将阻碍竞争作用的发挥,资源配置的效率会受到损失。

2. 完全的信息。市场高效配置资源还要求市场体系中的信息是完全公开的信息,买卖双方都有充分的时间获取足够的信息,自主地对信息做出分析与判断,进而独立地不受任何强制地做出买与不买或卖与不卖的决策,这种条件下市场效率是最高的。市场是联系买方与卖方的纽带,买卖双方做出的买卖决策必须建立在对拟交易商品的用途、特征、质量及相关性全面了解的基础之上。而这些了解必须依据市场信息,只有市场信息完全公开,这种了解才有可能全面的,由此做出的决策才可能是准确的。

3. 完全的成本效益内在化。市场高效配置资源要求其提供的商品应当不存在成本与效益的外溢性。某一市场主体出资购买了某种商品,他必须承担购买行为的完全成本,并获得所购商品的全部收益。如果某一购买者承担了购买行为的全部成本而这一行为带来的收益是分散的,并不完全归购买者所有,购买者便不会为此支付费用。由于公共产品存在着共益性,存在着成本与效益的外溢,因而市场必然排斥公共产品的生产与提供。同样的道理可以说明只有具有完全排他性的私产品才有可能实现成本与效益的完全内在化。

4. 完全的流动性。市场高效配置资源也要求生产要素实现完全的流动,各种生产要素应当完全自由地在不同的商品与服务之间、不同的厂商之间以及不同的地区之间流动。这种完全的流动不应受到任何非市场手段的阻滞。只有在自由流动的情况下,资源配置才会对市场信息做出灵敏的反应,消费者与生产者才可能根据市场信息的变化做出及时的改变,以适应市场价格信息和其他信息的要求,这实际上也是供求关系规律得以实现的重要基础。某种产品价格上升之后之所以需求减少而供给增加,正是由于生产要素可以完全自由流动,厂商和消费者对价格信息做出灵敏反应的结果。如果生产要素不能自由流动,供求关系规律也就不会发生作用。

此外,市场高效配置资源还要求一些其他的条件,例如,所有产品的边际成本是递增的,所有产品或服务都具有利益的可分性和所有权的确定性等。

(三) 市场失灵

市场经济在高效配置社会资源的同时也存在着缺陷,将社会资源的配置完全交给市场是不行的。市场资源配置的缺陷主要源于条件的缺陷,市场机制与资源配置帕累托最优之间确实存在着对应关系,但也存在着实现帕累托最优的环境条件。当这种环

境条件出现缺陷时,市场高效配置社会资源就可能出现问题,这就是所谓的市场失灵。

正是由于存在着市场失灵,才为政府介入市场经济领域提供了最强有力的理由。而政府介入市场经济领域也必然有一个限度,那就是市场竞争的效率。可以说市场竞争的效率决定了政府介入市场经济领域的规模和范围。导致市场失灵的原因主要有:

1. 外部效应。外部效应也称为外溢性,是指社会生活中某一经济主体(个人或厂商)的活动对其他经济主体(个人或厂商)带来的非其他经济主体所能决定或控制的影响。外部效应可以从两个方面进行考察,其一是外部效应的大小和强弱。如果某一经济主体的活动对其他经济主体带来的影响很大,则称为外部效应较大或较强。如果这种影响很小,则称为外部效应较小或较弱。如果这种影响小到了可以略而不计的程度,我们也可以说没有外部效应。事实上绝对没有外部效应的事物是不存在的。其二是外部效应的正负。如果某一经济主体的经济活动给其他经济主体带来的影响是好的,使其他的经济主体获得了收益,则称为正的外部效应或称为外部经济。反之如果某一经济主体的活动给其他经济主体带来的影响是不好的,使其受到了损失,则称为负的外部效应或外部不经济。

例如,一条流经若干县市的河流经常发生洪涝灾害。如果其中某一县市出巨资对该河流进行了整治,修建了一座水库,可以做到旱涝保收。从经济学的角度看,出资修水库的县市承担了该项活动的全部成本,但并没有得到全部的收益,此项活动带来的收益是分散和外溢的。这条河流经的所有县市都从中得到了好处,但他们并没有为这种收益付出代价,这是一种正的外部效应。又如工厂利用锅炉为生产提供动力,但烧锅炉产生的空气污染,使该厂区周围居民的健康都受到影响,出现利益的损失。但这种利益的损失得不到相应的补偿,这就是一种负的外部效应。

由于外部效应的存在使得市场高效配置资源的完全成本效益内在化的条件无法充分实现,市场配置资源的效率因此出现损失。当存在正的外部效应时,该种商品的提供可能不足,这是因为很少有人愿意承担全部费用而使收益归其他人享有。正的外部效应使得社会存在普遍的“搭便车”的心理,谁都想让其他人投资干事使自己受益;而当存在负的外部效应时,提供者由于不必为其造成的损失付出任何代价而过多地提供该种产品。

无论是正的还是负的外部效应,都会使市场资源配置的效率降低,因而需要政府经济活动的介入,实施政府对经济的干预。在一般情况下,外部效应越大的经济活动越应当由政府来进行,而外部效应越小的经济活动越应当由市场来进行。政府应当承担外部效应较大、微观经济主体不愿意承担的经济活动,而将外部效应较小的经济活动交由市场去完成。同时政府也应当制定相应的政策,对产生正的外部效应的厂商给予一定的政策鼓励和支持,以补偿其部分收益。而对产生负的外部效应的厂商应采取相应的制裁和校正措施,使其承担相应的成本,如对造成污染的企业给予罚款和收取排污费等来约束其行为。

2. 公共产品。公共产品由于具有非排他性,一个人对某项公共产品的消费并不减少其他人同时对该公共产品的消费,因而公共产品不仅在效用上不可分割,而且在经济利益上是不可抗拒的,消费者只能被动地接受而不是主动地寻求。例如国防,只

要这项公共产品被政府提供,在其覆盖范围内每一位社会成员不论是否愿意都必须接受国防的保护。即使有些公共产品在技术上可以做到具体的分割,即做到排他性,可以阻止不付费的人进行消费,但在经济上这种阻止的代价极为高昂,即经济上不可行。同时公共产品也具有非竞争性,在一定范围内增加一名消费者其边际成本为零,也即新增消费者并不降低原有消费者对该项公共产品的消费水平,使消费者不必通过竞争就可以获得该项公共产品的消费权利。

正是由于公共产品的非竞争性与非排他性,使得其市场定价遇到了很大的困难或者说是不可行的。市场经济本身在等价交换规律的约束下从根本上排斥不按既定价格支付费用的消费者,而公共产品恰恰可以不支付费用而享受该产品的利益。每一名消费者都认为可以不支付费用而共同享受公共产品带来的利益,因而不会有任何市场主体具有主动提供公共产品的内在动力,同时市场经济本身也很难排斥社会成员享用公共产品。公共产品具有的非竞争性和非排他性的特点使得市场如果为公共产品配置资源,其效率是极其低下的,这在客观上为政府介入市场经济活动提供了基础。

外部效应和公共产品两者之间具有一定的联系和共性。当某种产品存在极大的外部效应时,事实上也就转化成了共同性的消费,而公共产品正是这种共同性消费的集大成,因此,凡公共产品都是外部效应较大的产品。当然,公共产品的提供是政府的一种有意识的主动的行为,而外部效应是一种非主动的行为,这是外部效应与公共产品的区别。

3. 垄断。垄断是市场失灵的一个十分重要的表现。竞争是市场经济的典型特征,在完全竞争的情况下,每一个市场都有为数众多的买方和卖方,而每一个买方和卖方都不可能具有控制市场和价格的能力。价格是在竞争的作用下通过市场供求关系最终形成的,同时在边际成本递增的作用下,形成了产品价格按边际成本定价的规则,在这种情况下市场具有较高的效率。

垄断的存在会破坏市场的竞争,这种垄断包括自然垄断和政府垄断。从自然垄断看,某些劳动生产率较高的企业中出现了产品平均成本随产量的增加而递减的现象。这表明该企业的产出达到了一个较高的水平,也表明了一定范围内该产品由一个大企业集中生产经营会比由若干小企业分散生产经营更有效率。边际成本递减后把较小的企业从竞争中排斥出去,以致最终形成了自然垄断。在自然垄断的情况下,某种产品的生产厂商很少甚至只有一个,它不再是价格的接受者而成为价格的制定者。在这种情况下自然垄断企业完全可以出于利润最大化的动机,通过控制产量不断提高垄断价格,以期获取最大的垄断利润。出现这种局面之后,市场配置资源的效率会不断下降,最终损害社会的福利。这种自然垄断的局面在社会资本有机构成较高的领域中更容易出现。

从政府垄断看,某些政府直接控制的部门如铁路、航空、城市供水、供电、邮政、电信等部门,其价格是由政府制定的,并不具有市场定价的机制。这些部门的资本有机构成一般较高,一旦通过投资形成生产能力,在一定范围内增加单位产品和服务的提供并不需要增加过多的追加成本。再加上这些产品和服务具有很强的地域性,很难在全社会实现真正的流动,因而市场定价机制几乎难以真正的发生作用。无论这些政府垄断部门价格定得是高是低,都难以体现市场的效率。

4. 信息不对称。市场高效配置资源要求信息是完全公开和公正的,对买卖双方来说信息应当是对称的。只有在这种条件下买卖双方才有可能不受阻碍地从市场中获取足够的信息,独立自主地对信息做出分析与判断,从而自主地、不受任何强制地做出买与不买或卖与不卖的决策,即所谓的自愿买方与自愿卖方,但是现实经济生活中并不完全具备这一条件。

所谓信息的不对称既包括买卖双方掌握信息量的不对称,也包括买卖双方获取信息渠道的不对称。当买卖双方中的一方由于各种因素的影响掌握的信息量大大高于另一方掌握的信息量时,就会出现信息的不对称,这时的市场并不是一个完全公开与公正的市场。在这种情况下,市场主体无法通过信息的获取了解市场的基本状况和其他市场主体的状况。厂商无法准确了解市场需要什么样的商品以及需要多少,消费者也难以对市场所提供的商品做出准确的评估,也就难以决定自身所能接受的商品及服务的价格与数量。还应指出的是,信息占有量较大的一方有可能通过各种途径利用信息优势获取相应的利益,从而造成整个市场对社会资源配置效率的降低。例如保险公司作为承保人在信息上很难掌握到每一位投保人的信息状况。保险公司无法完全了解购买健康保险的人是否患有重大疾病,也不可能了解到购买汽车保险的人所具有的驾驶技术和驾驶心理。又如在财产保险市场上,保险公司也无法真正了解购买财产保险的客户是否采取了足够的安全防范措施。在这些情况下往往会出现估计自身发生疾病可能较大的人更多地会购买健康保险,或者购买了财产保险的人有意识地减少了日常的财产防卫的支出,从而将风险转移到保险公司。

5. 社会分配不公。前述的各项市场失灵的表现基本上属于资源配置领域的市场失灵。资源配置领域的市场失灵可以看做是市场失灵的主要表现,但市场失灵并不局限于资源配置领域。这是由于市场经济活动的领域本身就不局限于资源配置领域,社会分配不公则属于社会分配领域产生的市场失灵。

市场经济本身强调的是资源配置的效率,它要求通过市场的机制实现社会资源配置的高效率。这种资源配置的高效率主要是通过市场机制特别是竞争机制实现的,市场的竞争主要是效率的竞争,市场机制本身并不能过多地考虑社会收入分配的公平。应当说通过竞争实现社会资源配置的高效率应当建立在生产要素的分布和供给是均等的基础之上。但事实上生产要素的分布与供给本身并不见得是均等的,有时甚至是很不均等的,这就使得完全市场竞争虽然能够提供竞争过程的公平但不足以保证结果的公平。如果生产要素的分布与供给是均等的,每一位社会成员在财富的拥有及体力、智力等劳动技能方面不存在差异,那么在竞争过程公平的基础上有可能实现结果的公平。但现实情况却是劳动者拥有的财富以及劳动者体力与智力等劳动技能方面存在差异。这种起点的不公平必然使得完全市场竞争即使能够保证过程的公平,也很难保证结果的公平。也就是说在市场经济高效率配置社会资源的情况下,其收入分配有可能是不公平的。

一旦市场经济无法解决社会收入分配不公的问题,社会的收入分配不公问题超出了社会所公认的公平准则的要求,便有可能带来一系列的社会问题。出现诸如贫困、财富的损失与浪费等社会问题,严重时甚至可能出现社会的冲突,破坏社会的稳定。社会分配不公导致的市场失灵也为政府介入市场经济活动、调节社会收入分配、推行

社会保障制度等提供了基础。

此外,诸如失业、通货膨胀、通货紧缩以及优效品的提供等也都是市场失灵的具体原因。

三、政府与公共产品的提供

(一) 政府提供公共产品的必要性

社会经济活动分为政府经济活动和市场经济活动两个相对独立的领域。私产品主要由市场经济领域提供,而公共产品则主要由政府经济领域提供。私产品主要由市场提供是因为私产品具有排他性与竞争性;而公共产品主要由政府提供则是因为公共产品具有非竞争性与非排他性。

在社会经济活动的两个领域中,资源配置方式和运行机制是完全不同的,它们有着不同的规则。市场的交易必须遵循等价交换的基本原则,在市场经济中价格成为十分重要的经济杠杆。买方支付货币后取得了所购商品及服务的全部利益,卖方出售商品及服务后取得了等价的货币收入,因此买卖双方的利益边界是非常清晰的。公共产品具有非竞争性和非排他性,也往往同时具有很强的外部效应。公共产品满足的需要又是一种公共性或集合性的需要,一个消费者消费公共产品并不排斥其他消费者共益性地消费该项公共产品。这就使得所有消费者都不愿意为公共产品支付费用,而希望其他消费者付钱购买后自己无偿使用。在这种情况下公共产品无法形成内在的市场性补偿机制,等价交换的原则在这里并不发挥作用。因此在一般情况下公共产品不能由市场提供而只能由政府提供。

政府提供公共产品无疑也要消耗社会资源,也有成本费用的发生。但政府提供公共产品的补偿机制与市场提供私产品的补偿机制完全不同。市场提供的私产品发生的成本费用可以通过市场等价交换的原则以出售的方式得到补偿,而政府提供公共产品所发生的成本费用则是用税收的方式补偿,或者说以征税的方式为公共产品的提供筹措资金,税收成为了政府提供公共产品最直接和最重要的资金来源。由于非竞争性和非排他性的存在,公共产品的利益边界是模糊的。纳税人交纳税收的多少并不与其享受公共产品的多少发生直接的关系。纳税的人与不纳税的人都可以享受大致基本相同的公共产品;纳税多的人与纳税少的人也可以享受大致基本相同的公共产品。相对于市场经济买卖双方通过价格所形成的利益边界的准确性而言,公共产品的享受与纳税负担之间的边界是模糊的。这是因为在非竞争性与非排他性的作用下公共产品难以准确量化到每一位纳税人身上。

综上所述,公共产品主要靠政府提供,为社会提供良好的公共产品以满足社会的共同需要是政府最基本的职责。应当指出的是,我们说私产品主要由市场提供,公共产品主要由政府提供只是说明了事物的主要方面,并不排斥在某些特殊情况下,市场也可以提供某些公共产品,政府也可以提供某些私产品,但市场提供某些公共产品和政府提供某些私产品都是有限度和有条件的。

(二) 公共需要的基本特征

任何社会的经济活动都存在着供给与需求两个方面,社会经济活动之所以分为政府经济活动与市场经济活动两个领域,其根源也在于整个社会存在着两种不同的需

求：其一是个人或厂商的个别需求，也称为个别需要；其二是社会的公共需求，也称为公共需要。私人的个别需要和社会的共同需要是两种完全不同的需要。私人个别需要通过市场提供私产品加以满足，社会共同需要则通过政府提供公共产品加以满足。

社会公共需要是相对于私人个别需要而言的。马克思在论述社会产品不同分配方式时曾经指出：“在任何社会生产（例如，自然形式的印度公社或秘鲁人较多是人为发展的共产主义）中，总能够区分出劳动的两个部分。一个部分的产品直接由生产者及其家属用于个人的消费，而另一部分即始终是剩余劳动的那部分的产品，总是用来满足一般的社会需要。而不问这种剩余产品怎么分配，也不问谁执行这种社会需要的代表职能”。^①从社会公共需要与私人个别需要的区别上看，我们可以说，社会公共需要是全体社会成员在社会生产与生活中无差别共同性的需要，这种需要主要由政府提供公共产品加以满足。社会公共需要具有以下特征：

1. 共同性。社会公共需要是全体社会成员在社会生产与生活中共同的需要。这种公共需要并不是指社会成员人人有份的个别需要的简单加总，而是指在一定的社会经济条件下，就整个社会而言更适合由政府以提供公共产品形式满足的需要。在共同性的作用下，这种需求由政府以公共产品的形式满足更有利于社会政治经济生活的稳定，更有利于维护正常的社会秩序，也更有利于提高资源配置的公平性。

2. 无差别性。社会公共需要不仅是共同的和公共的，而且是无差别的。所谓无差别是指所有社会成员对这种需求的满足不存在偏好，他们不会出于自身的偏好对这种需求做出不同的选择。例如国防，每一个社会成员都需要，但人们对国防的需求不存在偏好，因而国防就是公共需要。而吃饭穿衣每一位社会成员也都需要，但人们对吃饭穿衣存在着明显的偏好，会有不同的选择，因而吃饭穿衣虽然都需要但至少现阶段不是公共需要。

3. 公益性。公共需要是可以由社会成员共同享受的需要，一位社会成员享用并不排斥其他社会成员同时享用。正是由于公益性的存在，公共需要的满足与所付代价之间存在不对称性。社会成员满足公共需要的代价是交税，但缴税的多少与公共需要满足程度之间并不存在对称的关系。市场经济中的等价交换原则在公共需要中不适用。社会成员无论缴不缴税，也无论缴税多少，都不影响公共需要的满足。

4. 历史性。社会公共需要既是共同的，又是历史的。社会公共需要在任何社会形态下的国家中都是存在的，并不会因为国家社会形态的变更而消失，这是共同性的表现。但是公共需要的具体内容可以随着人类社会的发展而变化。在人类社会发展的不同历史时期，公共需要的具体内容是不同的，从这一点来看，社会公共需要的具体内容受一定时期社会生产力发展水平的制约。社会生产力发展水平越高，社会公共需要涵盖的内容则越广。例如随着市场经济的不断发展，原本属于私需求范围的教育需求、养老需求等已逐渐被纳入公共需求的范围，由政府部分或全部承担。

（三）混合产品的特征和提供

1. 混合产品的特征。应当说私产品和公共产品是社会产品中最为典型的两极。但是，由于社会经济生活的复杂性，社会提供的产品或服务除了具有竞争性与排他性

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1972年版，第992~993页。