



国家行政学院培训教材

公共财政简明读本

主编 周绍朋 王 健

国家行政学院出版社

公共财政简明读本

主编 周绍朋 王健

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政简明读本/周绍朋, 王健主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2004

ISBN 7-80140-305-3

I. 公… II. ①周… ②王… III. 公共财政学 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 022828 号

书 名 公共财政简明读本
作 者 周绍朋 王健 主编

责任编辑 王兵
技术编辑 韩枫

出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

经 销 新华书店
印 刷 北京地矿印刷厂
版 次 2004 年 5 月北京第 1 版
印 次 2004 年 5 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 14
字 数 300 千
书 号 ISBN 7-80140-305-3/F.25
定 价 28.00 元

序 言

进入新世纪新阶段,我们面临着新的形势和任务。全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化,这是我们党肩负的历史使命。完成这一伟大的历史任务,关键在于提高党的执政能力和建设高素质的干部队伍。根据党的十六大对干部队伍建设特别是领导干部提出的新要求 and 广大干部日益增长的学习需要,为了更好地学习贯彻“三个代表”重要思想,国家行政学院决定进一步加强和改进培训工作,计划用五年左右的时间组织编写一套“国家行政学院培训教材”。这套教材的特点是:第一,坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以党的十六大对领导干部提出的新要求和干部更新知识、增长本领的迫切需要为依据,以提升干部的素质和能力为重点,努力形成更加开放、更具时代特色的培训教材体系。第二,坚持理论联系实际的原则,与时俱进、开拓创新的原则,“少而精、管用”的原则,编写和使用相互促进的原则,使培训教材具有前瞻性、针对性、科学性和系统性。第三,坚持教学、科研、咨询三位一体的方针,加强案例教材建设,使其成为国家行政学院培训教材的重要特色。第

四,坚持紧紧围绕国家公务员培训的学习需求,同时兼顾其他领导干部的学习需要。

我们希望,“国家行政学院培训教材”能够为广大领导干部掌握新知识、增长新本领提供帮助,并欢迎大家提出宝贵意见。

国家行政学院教材编审委员会

2003年6月

国家行政学院教材编审委员会

主 任：陈福今

副主任：唐铁汉 张修学 陈伟兰 袁曙宏

委 员：（按照姓氏笔划排序）

刘熙瑞 许耀桐 吴 江 谷 昀

应松年 陆林祥 李树桥 李振墀

张德信 周侠平 周绍朋 韩 康

廖自力 魏晓欣

目 录

第一章 公共财政与市场经济	(1)
第一节 资源配置与公共财政	(1)
第二节 公共财政的基本理论	(8)
第三节 中国公共财政的建立	(15)
第二章 公共财政的基本框架	(23)
第一节 公共财政的主要职能	(23)
第二节 公共财政的收支体系	(27)
第三节 政府间财政关系	(29)
第四节 公共财政是法治财政	(35)
第三章 政府预算制度	(39)
第一节 政府预算概述	(39)
第二节 中国政府预算的组织结构	(44)
第三节 政府预算形式	(46)
第四节 中国政府预算的运行过程	(49)
第五节 中国预算制度改革	(58)
第四章 财政支出概述	(61)
第一节 财政支出的意义和原则	(61)
第二节 财政支出的分类和结构	(65)
第三节 财政支出的效益	(70)
第四节 财政支出的规模及增长趋势	(76)
第五章 购买性支出与转移性支出	(80)
第一节 政府消费支出	(80)
第二节 政府投资性支出	(86)
第三节 社会保障支出	(92)
第四节 财政补贴支出	(96)

第六章 政府采购制度与国库集中支付制度	(102)
第一节 政府采购制度.....	(102)
第二节 国库集中支付制度.....	(114)
第七章 财政收入概述	(123)
第一节 财政收入分类.....	(123)
第二节 财政收入的规模和结构.....	(128)
第三节 财政收入对经济的影响.....	(132)
第八章 税收收入	(138)
第一节 税收概述.....	(138)
第二节 税收制度.....	(143)
第三节 完善我国税制.....	(152)
第九章 非税收入	(159)
第一节 非税收入概述.....	(159)
第二节 中国的非税收入.....	(165)
第三节 中国的费改税.....	(170)
第十章 财政政策	(175)
第一节 财政政策的构成和功能.....	(175)
第二节 财政政策的分类.....	(178)
第三节 财政政策目标.....	(182)
第四节 财政政策工具及其作用.....	(184)
第五节 财政政策和其他宏观经济政策的配合.....	(188)
第十一章 公债、政府信用与财政风险	(193)
第一节 公债.....	(193)
第二节 政府信用.....	(199)
第三节 财政风险.....	(204)
后 记	(214)

第一章

公共财政与市场经济

我国财政改革的目标是建立公共财政。公共财政是以市场经济为基础、与市场经济相适应的财政模式。本章首先讨论公共财政与市场经济的关系，然后介绍公共财政的基本理论，最后概要地描述中国公共财政的建立过程。

第一节

资源配置与公共财政

财政是政府作为主体以公共权力进行的资源配置。财政既是经济范畴，也是政治范畴。在不同的政治、经济制度背景下，财政模式是不同的。我们把市场经济中的财政称为公共财政，公共财政是与市场经济相适应的财政模式。概言之，公共财政是在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式；是国家以社会和经济管理者的身份参与社会分配，并将收入用于政府的公共活动支出，为社会提供公共产品和公共服务，以充分保证国家机器正常运转，保障国家安全，维护社会秩序，实现经济社会的协调发展。^①

一、公共财政与市场经济的关系

市场经济是迄今为止人类社会发现的最有效率的资源配置机制。我国所建立的社会主义市场经济，其本质就是在政府宏观调控下使市场成为资源配置的基础方式，以实现资源的有效配置和社会福利最大化。

现代市场经济由家庭（个人）、企业和政府部门组成，政府部门包括中央政府和各级地方政府。

家庭（个人）和企业作为市场经济中的基本活动主体，凭借个人权利（主要是财产所有权）在市场上通过等价交换来获得私人产品和服务，满足个人需要。价格是市场配置资源的机制，通过成本—收益比较，个人追求效用最大化，企业追求利润最大

^① 李岚清，《健全和完善社会主义市场经济下的公共财政和税收体制——在全国财政、税务工作会议上的讲话》（2002年12月26日），《人民日报》2003年2月22日，第2版。

化,市场这只“看不见的手”自发地实现资源配置。市场是最有效率的资源配置机制,但市场却不是万能的。即使在最理想的条件下,市场失灵也是不可避免的,单靠市场机制有很多问题不能解决,如公共产品的生产和公共资源的有效利用问题、外部效应问题、自然垄断问题、收入分配不公问题、宏观经济总量平衡与长期稳定发展问题、产业结构的调整与合理化问题等等,要解决这些问题就需要政府的介入。

政府作为市场经济中的另一个活动主体,凭借公共权力(包括公有财产所有权),通过一定的政治程序配置资源,旨在矫正市场失灵,弥补市场缺陷,提供公共产品和服务,满足公共需要。这种政治程序就是政府安排支出、组织收入的预算制度和税收制度,此外政府还借助公共债务融通资金。政府这只“看得见的手”,其配置资源的机制是政治程序而不是市场价格,政府供给公共产品和服务不是通过市场交换提供,社会公众享受政府提供的这些公共产品和服务也不是通过市场交换取得。但是,现代财政理论认为,在整体上,可以将税收看做是纳税人获得政府提供的公共产品和服务的价格或成本。政府的职能是矫正市场失灵,但政府也不是全知全能的,政府也存在失灵问题,如,政府干预经济活动或达不到预期目标,或效率低下成本昂贵,或产生外在负效应,等等。因此,作为解决市场失灵的一种手段,只有在市场出现失灵的时候或领域才需要政府的介入和干预,以不破坏市场效率,实现整个社会资源的最优配置。为此需要建立起能够使政府最有效率工作的规则制约体系,这就是现代民主政治框架内的政府预算制度。在这个意义上看,公共财政是建立在预算制度基础上的财政。

公共财政的核心是满足社会公共需要,突出特征体现于它的“公共性”,而与市场的赢利性、竞争性相区别。其涵盖的范围主要有:行政管理、国防、外交、治安、立法、司法、监察等国家安全事项和政权建设;教育、科技、农业、文化、体育、公共卫生、社会保障、救灾救济、扶贫等公共事业发展;水利、交通、能源、市政建设、环保、生态等公益性基础设施建设;对经济运行进行必要的宏观调控等等。

市场经济是法治经济,公共财政是法治财政。政府必须依法行政,依法理财。政府必须严格按照税法等法律组织收入,严格按照预算等法律安排支出。在现代市场经济体制中,预算是年度立法。政府制定的年度财政预算草案,一经国会或议会批准即成为法律,就必须严格执行,政府不能随意超支或增设新的支出项目,如遇特殊情况需要临时追加预算,必须根据有关法律程序来批准。

市场经济国家的公共财政,有共性的地方。但由于各国国情、政治、文化传统及市场发育程度不同,公共财政的具体模式和做法也不尽相同。我国不能简单模仿或生搬硬套西方国家的公共财政模式,必须立足本国国情,从实际出发,建立适应中国特色社会主义市场经济需要的公共财政。

二、效率、公平与资源配置

社会资源的合理配置是经济的核心问题,效率与公平是衡量资源配置的两个基本准则。

1. 资源配置的效率标准与实现条件

效率是评价资源利用对个人福利影响的一种规范标准。现代经济理论一般用帕累托最优状态^①来衡量资源配置的效率。帕累托最优状态是指资源配置达到这样一种状态：如果在一定时期内，资源配置的任何改变，都不可能使一个人的境况变好而同时又使别人的境况变坏。资源配置如果达到了帕累托最优状态，这种资源配置状况就是最有效率的，也就是最佳的，经济中所有人的利益或福利都达到了最大化。如果一个经济中的资源配置没有达到这种状况，就说明社会资源没有达到最优配置，或者说资源配置缺乏效率，就需要调整和改进。通过资源配置的重新调整，使一个人或一部分人的境况变好而没有人的境况变坏，这就增加了社会福利。这种改进现有资源配置状况以实现帕累托最优的过程或活动，称为帕累托改进。所以，帕累托最优状态也就是已经不存在帕累托改进的资源配置状态。只要一个经济中的个人是理性的，而且存在自由交换的制度条件，互惠互利，那么个人就会在自我利益的驱使下，充分利用资源，增进福利，减少浪费，实现资源最优配置和整个社会福利最大化。帕累托效率标准是基于如下基本价值判断：如果个人在追求其自身利益的过程中不会损害或伤害任何他人的利益，那么个人就可以追求自己认为恰当的自身利益。这就是市场的真正价值所在。

现代经济理论^②认为，完全竞争的市场制度能够使资源配置达到最有效率的状态，实现帕累托最优。完全竞争的市场是竞争不受任何干扰和阻碍的市场结构，它要满足下述条件：

第一，某一商品的所有交易均都在市场中进行，并且在市场上有众多竞争的购买者和销售者，经济权力是分散的，任何一个卖者和买者都没有能力通过自己的行为单独影响或操纵商品的价格，商品的价格只能由市场的供求关系决定，单独的买者和卖者只是价格的接收者。

第二，所有的产品是同质的，是完全一样的或完全标准化的。在消费者的心目中，任何一家厂商提供的商品均无差异，只要价格相同，消费者在哪一家购买都是一样的。

第三，生产要素可以充分流动，任何个人或企业均可以自由获取并使用资源。即每一生产要素随市场情势的变化而能随意地进出市场。如，工人可以自由地转移到另一个企业或地区，新的厂商可以随意加入一个行业，原有的厂商也可以随意退出。

第四，完备的信息或信息对称。买者和卖者都可以自由获得并享有充分的相关信息，对市场上商品的价格、要素的价格以及供求情况有充分的了解，假如商品价格、要素价格以及供求情况发生变动，买卖双方将立即获知变动的情况并采取相应的措施。

^① 帕累托最优状态或称帕累托最优标准，是意大利经济学家维尔弗来多·帕累托（1848—1923）首先提出来的，因此得名。这一标准是对效率概念的一个高度抽象的、精确概括的定义。

^② 现代经济学运用均衡分析、边际分析、成本—收益分析等方法设计了一套完整的理论和指标体系来衡量资源配置是否有效率，确定资源配置效率的实现条件。均衡分析、边际分析、成本—效益分析等是现代微观经济学的最基本的分析方法，其中涉及比较繁复的数量分析，鉴于本书的宗旨和定位，这里不作详细的介绍，只是运用简明的定性描述来说明问题，具体可以参阅本书第72页。

以上四点是完全竞争市场的假设条件,同时满足这些条件的就是完全竞争市场。除此之外,实现帕累托最优的一般均衡还有一些条件是需要满足的,这些条件是微观经济理论分析的既定的前提。如,消费者和生产者行为的一致性,买卖双方均试图通过交换追求利益最大化,消费者通过在市场上购买商品或服务而使其效用最大化,生产者通过向消费者提供商品或服务使其利润最大化,也就是说经济行为的主体都是理性的;所有生产资源均为私人所有;经济利益的可行性与所有权的确定性,即商品或服务是私人产品,保证产品的经济利益和成本能以价格来计量;生产和消费都不存在外部经济性;不存在规模报酬递增,即生产规模越大成本越低、收益越大的情况。

在完全竞争市场中,买卖双方均使交换所得利益最大化,整个经济中的资源配置就满足了效率标准,达到了最佳状态,即实现了“帕累托效率”。严格意义上的完全竞争市场是一种“虚拟的”理想市场结构,只有这种市场条件才能保证帕累托最优状态的实现。但是,在现实中非完全竞争市场是常态,在非完全竞争的市场结构下则会导致效率的损失,因此完全竞争市场结构是作为判断经济效率是否可以实现的一个规范条件而提出的。

因此,帕累托最优状态实际上在现实经济生活中也是不可能完全实现的。大多数的经济活动都可能是以其他人境况变坏为条件而使某些人的境况变好的。帕累托效率准则的意义,不过是为实行市场经济的社会提供了一种最合理配置资源的理想状态。所以,可以将帕累托效率准则的实际含义解释为:经济活动上的任何措施,都应当使“得者的所得多于失者的所失”,或者从全社会看,“宏观上的所得要大于宏观上的所失”。如果做到了这一点,资源的配置就可说是具有效率的。

2. 资源配置的公平标准

作为资源配置和社会经济福利准则,效率的意义如前所述是明确的,但公平的意义就不那么明确,理论和实践中有多种不同的衡量标准。

(1) 伦理公平与经济公平。伦理的公平涉及平等和正义的概念,属哲学范畴;经济的公平则为财政学上的社会经济福利准则之一,其核心是收入分配的公平。公平准则在逻辑和实证分析中往往不能摆脱规范性判断,也就是不能完全摆脱伦理的范畴。

(2) 横向公平与纵向公平。横向公平是“同等经济地位的人同等对待”,纵向公平是“不同经济地位的人差别对待”,这条准则贯彻应用到一切财政范畴,成为财政收支的基本原则。例如税收原则中的公平,横向公平是同等纳税能力的人同等纳税;纵向公平是不同纳税能力的人差别纳税,富者多纳。又如转移支出原则中的公平,应为横向公平,是同等受益能力的人接受同等补助;纵向公平,是不同受益能力的人接受差别补助,贫者多得。

(3) 规则公平、起点公平与结果公平。规则公平认为,经济活动是所有社会成员参与的竞争,竞争的规则必须公平,这种规则对于各社会成员来说应是统一的,一视同仁的,既不偏袒某些人,也不压抑某些人,所有人都遵循同一规则参与经济活动。这一规则包括确认个人对生产要素的所有权,承认他所拥有的体力、智力和财富,你的就是你的,我的就是我的;个人以自愿的、诚实的方式进行交换,禁止抢掠、盗窃和欺骗;每个人都按自己对生产所作出的贡献大小取得属于自己的收入份额。在统一

规则的前提下,个人的收入份额与其对生产的贡献份额相一致的收入分配就是公平的。但由于个人所拥有的生产要素是不相同的,个人的努力程度(将生产要素投入生产的积极性)是不同的,个人在生产过程中所作出的选择是不同的,因此,按照对生产的贡献份额所取得的收入份额也不会相同,有些人的收入多,有些人的收入少,有可能出现贫富不均、收入差距过于悬殊的收入分配状况。但从规则公平来看,最终谁多谁少不是公平与否的衡量标准,公平的含义仅在于所有社会成员都按统一的竞争规则行事,个人的收入份额与其对生产的贡献份额相一致。

起点公平试图对规则公平进行补充。不仅竞争过程中规则要公平,而且对于所有社会成员来说,竞争的起点也应是公平的。就像赛跑,选手们要从同一条起跑线上出发。在社会经济活动中,每一个人应有大致相同的起点,这样每个人的机会就是均等的。但在现实生活中,人们参与竞争的起点是不同的,有人出生在富裕的家庭,有机会接受大量遗产,有人出生在贫困家庭,进入社会时赤手空拳。有的人在智力或体力上具有某种天赋,而有的人则不具备这些条件。因此,当人们参与社会竞争时,起点就不一致。在这种情况下,即使竞争过程中的规则是公平的,所产生的收入分配状况仍是不公平的。起点公平强调在起点一致条件下的规则公平。如果所有社会成员参与竞争的起点是公平的,那么分配的结果,即个人所拥有的收入份额之间的差距将比单纯的规则公平小,但差距仍会存在,起点公平最终还会导致结果不公平。起点公平承认分配结果上的差别,并认为只要这种差别是由于个人努力程度和选择所形成的,它就是合理的。

结果公平强调收入分配的结果,强调各社会成员之间所拥有收入份额的相对关系。这里,公平的含义指的是个人收入份额的均等。贫富差距较大就是不公平,缩小贫富差距就促进了公平,而公平的理想境界则是平均主义。显然,结果公平是对规则公平的否定,不管一个人对生产的贡献大小,他的收入份额应与其他人的相等。

以上三种公平观,究竟哪一种公平应被视为收入分配的理想状态呢?不确定这一点,就很难评价政府的不同政策对收入分配的影响是好还是不好。在财政学中,公平作为评价收入分配状态好坏的标准是指结果公平。资源配置的效率是要把“蛋糕”做大,而收入分配的公平则考虑如何分蛋糕。在现实生活中,如何分蛋糕会影响到蛋糕的大小和好坏,但在理论分析中可以将做蛋糕的事与分蛋糕的事分别进行考虑。在蛋糕的大小和质量已定的情况下,或在分蛋糕与蛋糕的大小质量无关的情况下,平分蛋糕自然是分配的一种理想状态,这时人人在经济上是平等的,没有富裕与贫穷,没有下贱与高贵,没有自卑与傲慢,没有嫉妒与炫耀。这正是人类社会向往已久的一个目标。但是,分配必须与生产联系起来,绝对平均主义是一个乌托邦,因为这样的分配会导致生产的萎缩。因此,将结果公平作为收入分配的理想状态是理论上单独考虑分配的产物。

将“经济福利”这个总目标分成资源配置的“效率”与收入分配的“公平”两个分目标,在理论上似乎是一个明确的轻重权衡和比较的问题,但实际上由于公平没有确定的度量标准,政府的政策选择就必须基于一个社会能够接受的价值标准。财政在收入分配中的作用要正确处理效率与公平的关系,既要增强经济效率,又要增进社会

公平。各国都在探索兼顾多重目标的出路。

三、市场失灵与政府活动的范围

按着理论抽象的理想逻辑,完全竞争市场能够实现资源配置的帕累托效率,实现最优的产出和社会福利,因此,一个经济应努力创造完全竞争的市场条件。然而,现实经济生活中完全竞争市场所要求的前提假定条件不可能同时完全具备,这些条件缺少一个或多个时,市场机制就可能在实现资源配置的效率方面出现运转失灵;另一方面,即使在完全竞争的市场条件下,市场在实现效率时,也难以保证社会公平问题。市场固有的这些缺陷被称为“市场失灵”。因为市场失灵的存在,政府经济活动的参与即成为必要。公共财政职能正是要弥补和矫正市场失灵,以实现资源配置效率、促进社会公平。

1. 市场失灵的领域与政府活动的范围

(1) 效率的背离。在竞争市场中,导致无效率的根本原因在于价格并不总是完全反映产出的成本与效益。具体说来,主要存在以下几个方面的现象。

第一,垄断。当市场由少数几家厂商或一家厂商控制时,就存在行使垄断力量的潜在可能性。具有垄断力量的厂商可以通过控制、操纵价格使其收益高于成本,达到利润最大化,而且不必担心市场中会有新的进入者。在这一产出水平,垄断厂商出售商品的价格高于其边际成本。所以,政府有责任通过法律和经济的手段保护有效竞争,减少或排除垄断对资源配置的扭曲。

第二,外部效应。所谓外部效应是指某些个人或厂商的行为活动影响了他人,却没有为之承担相应的成本或没有获得应有的全部报酬的现象。市场机制不能调节外部效应的影响,带有外部效应的商品或服务若由市场供给,结果就会或是产出不足或是产出过多,无法达到最佳的资源配置状态。例如,汽车尾气排放等引起的环境污染,引航灯塔的提供不足等。在下面外部效应理论部分我们将讨论其影响和政府的政策选择。

第三,公共产品。公共产品是相对于私人产品而言的。私人产品是通过市场提供的,其消费具有排他性和竞争性;而公共产品是指具有共同收益或联合消费特征的物品或劳务,其消费具有非排他性和非竞争性。由于这类物品或服务所提供的效用不能分割成若干单位,从而不能通过市场出售,也不能为其定价,市场的供给就成为无效率的方式。诸如国防、公安、司法、防洪设施等,便是这类物品或服务的典型。公共产品的这种特征,决定了其难以通过市场提供,市场机制在这类物品或服务的供给上失灵,这就决定了政府部门介入该领域,担当起提供公共产品的责任的必要性。

第四,不完全信息。不完全信息是市场中普遍存在的,俗话说“买的没有卖的精”概括的就是这种现象。人们对购买的某些商品或从事的某些职业的情况不完全了解,因而具有较大的风险,这就需要政府干预。例如,需要政府测试新型的药品并阻止出售有毒的产品,需要政府建立工作场所的安全标准等。信息不完全或信息不对称同样会导致背离效率条件的情况,因而有必要引入政府干预。

(2) 分配不公。在市场经济中常常可以观察到的一个基本事实是,由市场所决定的收入的初次分配(即纳税前的收入分配)是极其不公平的。因为在市场机制的作用下,收入的分配状况是由每个人提供的生产要素的数量以及这些要素在市场上所能获得的价格决定的。而人们的禀赋和财产占有状况不同,以及市场的不确定性,使得由市场所决定的收入分配状况存在很大的悬殊和机会的差异。这不仅与人们的社会公平要求不一致,而且还会导致诸如贫困、浪费、社会冲突和社会不稳定等一系列后果。政府有责任来弥补市场机制的这一缺陷,将解决收入公平问题纳入其职责范围。

(3) 经济波动。市场机制在实现资源配置方面的失灵,不仅在微观经济领域,宏观经济领域同样也存在。从微观上考察,资源配置效率是可以运用帕累托效率准则来评判的。但是,若将该准则运用于宏观层面就显得不足了。宏观经济领域资源配置的效率标准主要包括就业、物价和经济增长。由于工资刚性、预期、信息不对称等因素的影响,会导致有效需求不足或通货膨胀,出现资源闲置或经济不稳定等,这些都是宏观领域的市场失灵。惟有政府能承担起这一使市场恢复有效运行和维持经济稳定、促进经济增长的宏观经济管理职能。

按照经济理论的分析,市场失灵的领域就是需要公共部门即政府发挥作用的范围。因此,市场经济中政府的经济活动主要包括:

(1) 提供公共产品。即由政府部门负责提供那些市场不提供或提供不足的产品或服务。

(2) 调节收入分配。即由政府运用各种经济的、法律的以及行政的手段调节收入分配的不公平,实现公平,维护社会稳定。

(3) 矫正外部效应。政府通过实施相关措施使外部性内在化,使得产出的成本与收益尽可能对称。

(4) 规制市场,维持有效竞争。即由政府部门制定有关政策法规,政府通过对市场进行监管,确保进入壁垒并不会鼓励垄断力量,以阻止对价格的垄断控制。政府还对诸如电力、天然气、自来水等自然垄断的产品和服务的生产者的定价进行管理。

(5) 稳定经济。即政府通过财政、货币、收入等政策维持经济稳定,促进经济增长与发展。

2. 政府对效率与公平关系的协调与处理

效率与公平关系的本质是政府与市场的关系。政府的活动及其目标要在效率与公平之间反复权衡,做出相机抉择。由于效率原则贯彻于微观收入分配领域,通过市场机制的作用而强制实现;公平原则贯穿于宏观收入分配领域,通过政府的自觉调节而实现。因此,公平原则只能在效率原则充分作用的基础上才能更多地实现,这就要求在个人收入分配上实行效率优先,兼顾公平的原则。这也是政府处理效率与公平关系时必须遵守的基本准则。

政府对公平原则的实现依赖于累进所得税制度、转移性支付制度和收入保障制度这三大机制。由于公平与效率的矛盾性,公平原则三大机制的实施可能会在一定程度上损害效率原则,因此,政府财政手段的运用是有代价的,这种代价可称为效率成本。在效率成本存在的条件下,政府财政手段的运用应该是有限的和适度的,在一定

时期内，客观上存在着一个最佳的所得税率、最佳的转移支付水平和最优的社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚的水准。现代财政的基本任务就是寻求这个复杂的社会方程的解，如果这个方程解得好，效率与公平关系的协调也就在其中了。

第 二 节

公共财政的基本理论

公共财政的基本理论主要包括外部性与政府政策理论、公共产品与政府提供理论以及公共选择与政府决策理论。

一、外部性理论

外部性理论说明公共财政“为什么”要存在的理由。外部性是市场失灵的主要原因之一；公共产品与外部性有密切的联系，公共产品现象事实上是正外部性的表现。通过对外部性的分析可以深入了解公共财政存在和发展的基础。

1. 外部性与效率

前面已经介绍过外部效应的概念。外部效应是没有在价格中得到反映的交易成本或效益。当外部性存在时，经济行为影响了除交易双方之外的第三方，而第三方因此而承担的损失或获得的收益未在交易双方的决策中体现。其后果是，外部性导致了为经济活动决策提供指导的价格信号失真，使得经济活动决策发生错误和社会资源配置扭曲，导致市场不能实现资源配置最优。为此，政府作为公共部门要通过相关政策矫正外部性，帮助市场实现资源有效配置。这就是公共财政中的外部性理论。按照对第三方造成的影响是有益的还是不利的，可以将外部性区分为正外部性和负外部性。

正外部性也称外部经济，是指没有反映在价格中的除交易双方之外的第三方所获得的收益。在存在正的外部性的情况下，交易双方都未在其决策中意识到他们之间的交易会给第三方带来利益。关于正外部性的一个最突出的例子是消防设备的交易。很显然，一笔消防设备交易，除了交易双方从中受益之外，其他个人或厂商（至少是消防设备购买者的邻近居民或厂商）也从火险安全中受益。但在其交易决策中并未考虑给第三方财产带来的安全这一外部经济。如果加入这一因素即将外部性考虑在内，在无法向第三方收取相应的报偿时，如果完全由市场调节，消防设备的消费量就可能会出现不足。

负外部性也称外部不经济，是指没有反映在某一产品的市场价格中，由交易双方之外的第三方所承担的损失或成本。由于工业污染而对个人及其财产造成的损害是负外部性的一个例子。污染的害处体现在它对个人健康的危害中，而且它还减少了企业和个人财产与资源的价值。负外部性的另一个例子是机场附近公民对低空飞行的飞机产生噪音的不满。那些承受污染损害的人是产品和服务交易双方之外的第三方。当有

外部性存在时，交易双方没有考虑第三方的利益，他们从个人利益出发而完全忽略外部性给他人带来的影响时，其所作出的决策就很可能使资源配置发生扭曲。

当负外部性存在时，比如，造成环境污染的纸张生产，每单位的产出都会导致除该单位纸张买卖双方以外的第三方付出成本，而纸张的生产商与消费者都未考虑第三方所承担的成本。这一成本，是给第三方所带来的额外的成本，它并不反映在此商品或服务的价格中，生产者据以作出决策时并不考虑这部分成本。因此，当负外部性存在时，现有产出相对于社会资源配置最优效率的产出水平来说，该商品的产出过多，而不是最优产出水平。所以，污染严重的小造纸厂在我国的很多地方曾一度泛滥。负外部性的存在使得竞争市场资源配置出现扭曲。

当正外部性出现时，与负外部性产生外部成本相反，正外部性却向第三方提供额外的外部收益。由于外部收益的存在，现有产出水平相对于社会资源最优配置效率的产出水平来说，商品的产出存在不足。比如楼道的照明电灯，一家门口安装之后，不仅该户的对门、邻居，而且所有上下楼道的人都从中受益，所以很多楼道漆黑如地道。这就是正外部性存在时，市场表现出来无效的情况。

2. 对外部性的矫正

既然市场对于外部性导致的资源配置扭曲或无效无能为力，于是只好借助政府来矫正或改善。那么政府如何矫正外部性呢？

在负外部性情况下，使私人决策时考虑并承担给第三方造成的外部不经济的成本和外部成本；在正外部性情况下，使私人决策时考虑并享有给第三方提供的外部经济的报偿和外部收益。这就是“外部性内在化”。外部性内在化使给第三方产生的外部经济或不经济影响纳入厂商或消费者的私人决策之中了，从而实现市场的资源配置效率。

政府用于矫正外部性或使外部性内在化的措施大体分为两类：一类是政府采取税收或补贴的方式；另一类是政府通过财产权安排和市场财产权交易的方式。

政府矫正外部性的第一类措施又分为针对负外部性的调节税和针对正外部性的调节性补贴。这就是最先由英国经济学家庇古提出的“庇古税”。在存在负外部性的情况下，政府通过向产生负外部性的厂商的每单位产品征收相当于外部成本的税收额，从而使厂商在做出经济决策时将外部性内在化，于是其私人经济决策不再会产生外部不经济，这样，就实现了社会资源的有效配置。另一方面，在存在正外部性时，政府通过向带来外部经济的厂商或个人提供调节性补贴，给其每单位产出提供相当于外部收益的补贴额，从而使外部性内在化，实现资源配置最优的效率产出。

政府矫正外部性的第二类措施是通过有效界定资源使用的财产权，通过资源使用的财产权在市场中的交易，实现外部性内在化。这就是当代著名经济学家、诺贝尔奖获得者科斯开创的运用产权理论来分析和矫正外部性的政策措施。

科斯指出，外部性是相互的，当政府采取调节税时，只考虑了受税一方产生的外部性，而未考虑另一方对受税方带来的外部性，因而既有失公平，又可能进一步扭曲资源配置。因此，科斯对庇古提出的矫正外部性的措施提出了批评。产权理论认为，市场中商品或服务的交易是一种权利的交易，即产权交易。外部性的产生是由于交易