



普通高等教育“十三五”规划教材

CAI ZHENG XUE

# 财政学



赠教学课件

汪笛晚 付新法 王琼 主编



延边大学出版社

普通高等教育“十三五”规划教材

# 财 政 学

主 编 汪笛晚 付新法 王 琼  
副主编 李翠萍  
编 委 梁晶晶

延边大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

财政学 / 汪笛晚, 付新法, 王琼主编. -- 延吉 :  
延边大学出版社, 2018. 9  
ISBN 978-7-5688-5621-8

I. ①财… II. ①汪… ②付… ③王… 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 (2018) 第 210253 号

## 财政学

---

主编：汪笛晚 付新法 王 琼

责任编辑：葛琦

封面设计：曾宪春

出版发行：延边大学出版社

社址：吉林省延吉市公园路 977 号 邮编：133002

网址：<http://www.ydcbs.com>

E-mail：[ydcbs@ydcbs.com](mailto:ydcbs@ydcbs.com)

电话：0433-2732435

传真：0433-2732434

发行部电话：0433-2732442

传真：0433-2733266

印刷：北京市荣玉印刷有限公司

开本：787×1092 毫米 1/16

印张：13

字数：330 千字

版次：2018 年 10 月第 1 版

印次：2018 年 10 月第 1 次

ISBN 978-7-5688-5621-8

---

定价：39.80 元

# 前 言

财政学课程在经济学和管理学类专业课程体系中居于核心基础的地位，因此，《财政学》教材究竟应当向经济学和管理学类专业的在校学生，以及其他对财政学感兴趣的人们传递怎样的观念与学科知识，便是一个值得我们深思的问题。出于这种考虑，我们在本书的编写过程中，始终坚持以马克思主义为指导，以我国财政理论研究成果和财政实践为基础，并有效融合了当代市场经济国家财政理论的合理成分，积极向读者传递有中国特色的政治学观、经济学观与伦理学观，从而使本书既能全面反映当代财政学应关注的主要问题，又能避免在内容上出现脱离我国政治经济实践、文化传统和生搬硬套市场经济国家财政理论的现象。

本书紧紧围绕应用技能型教育人才的培养目标和培养模式，理论联系实际，注重对学生应用能力、实践能力和创新能力的培养。全书吸收了国内外财政理论与实践的最新成果，较系统地阐述了财政学基础的基本理论和基本知识。在内容安排上，力求结构严谨、层次分明；在表述上，力求语言平实、通俗易懂。

本书由江汉大学文理学院汪笛晚、招远市人民医院付新法、南阳医专纪委王琼担任主编。由成都信息工程大学继续教育学院李翠萍担任副主编，成都信息工程大学继续教育学院梁晶晶担任编委。本书具体编写分工如下：汪笛晚编写第一章至第四章的内容；付新法编写第五章至第七章的内容；王琼编写第八章至第九章的内容；李翠萍编写第十三章至第十五章的内容；梁晶晶编写第十章至第十二章的内容。全书由汪笛晚负责统稿。

因财政学研究的内容涉及面宽、综合性强，有许多问题需要进行不断的探索，所以本书对一些问题的表述尚有进一步探讨的空间，其不足之处也在所难免。我们真诚希望各位同仁专家，学者与读者不吝赐教，以形成交流，共同促进我国财政学的发展。

编 者

# 目 录

第一章 政府与市场 .....	1
第一节 市场效率 .....	1
第二节 市场失灵 .....	3
第三节 政府干预 .....	7
第四节 政府失灵 .....	9
第二章 财政基本知识 .....	11
第一节 财政的内涵 .....	11
第二节 财政学的研究对象 .....	13
第三节 财政学的研究方法 .....	14
第四节 财政职能 .....	16
第三章 财政支付概述 .....	20
第一节 财政支出分类 .....	20
第二节 财政支出结构 .....	24
第三节 财政支出效益 .....	28
第四节 财政支出的民主化和法制化 .....	31
第四章 消费性支出 .....	33
第一节 行政管理与国防支出 .....	33
第二节 教育、科学技术和医疗卫生支出 .....	36
第五章 投资性支出 .....	41
第一节 财政投资的一般概述 .....	41
第二节 基础设施投资 .....	43
第三节 “三农”投入 .....	46
第六章 转移性支出 .....	51
第一节 社会保险支出 .....	51
第二节 财政补贴 .....	59
第三节 税收支出 .....	64
第七章 财政收入概论 .....	67
第一节 财政收入概述 .....	67
第二节 财政收入结构分析 .....	70
第三节 财政收入规模分析 .....	74

第八章 税收原理 .....	78
第一节 税收的含义 .....	78
第二节 税收原则 .....	85
第三节 税收转嫁与归宿 .....	90
第四节 税制改革理论 .....	94
第九章 税收制度概论 .....	99
第一节 流转税 .....	99
第二节 所得税 .....	105
第三节 财产税与资源税 .....	113
第十章 收 费 .....	116
第一节 收费概述 .....	116
第二节 收费的理论基础 .....	118
第三节 我国收费的主要内容 .....	122
第四节 我国税费改革 .....	126
第十一章 公 债 .....	129
第一节 公债概述 .....	129
第二节 公债制度 .....	132
第三节 公债的规模与效应 .....	139
第四节 公债资金的使用与管理 .....	143
第十二章 财政预算 .....	146
第一节 财政预算概述 .....	146
第二节 财政预算程序 .....	150
第三节 财政管理体制 .....	153
第十三章 财政平衡 .....	158
第一节 财政平衡与财政赤字 .....	158
第二节 财政赤字与社会总供求平衡 .....	164
第三节 财政赤字经济效应 .....	170
第十四章 财政政策与宏观调控 .....	174
第一节 财政政策概述 .....	174
第二节 财政政策工具 .....	177
第三节 财政货币政策的协调 .....	180
第十五章 政府间财政关系 .....	184
第一节 政府间财政关系概述 .....	184
第二节 财政管理体制 .....	189
第三节 转移支付制度 .....	194
参考文献 .....	202

# 第一章 政府与市场

## 第一节 市场效率

### 一、市场机制的作用

市场通常被形容为“一只看不见的手”，其通过价值规律调节着经济活动的运行。机制一词最早来自希腊文，其意义是指人们为了达到某种目的而制造的工具和采取的手段的总称。因此，市场机制是通过市场竞争配置资源的方式，即资源在市场上通过自由竞争与自由交换来实现配置的机制，也是价值规律的实现形式。具体来说，它是指市场机制体内的供求、价格、竞争、风险等要素之间互相的联系及作用机理。

亚当·斯密 1776 年发表的《国富论》中指出：“人类几乎随时随地都需要同胞的协助，但是要想仅仅依赖他人的恩惠，那是绝对不行的。他如果能够刺激他人的利己心，使其有利于他，并告诉其他人，给他做事是对他们自己有利，那么他要达到目的就容易得多了……我们每天所需要的食物和饮料，不是出自屠夫、酿酒师或面包师的恩惠，而是出自他们利己的考虑。每一个人……既不打算促进公共的利益，也不知道自己是在什么程度上促进那种利益……他所盘算的也只是他自己的利益。在这种场合下……他受着一只看不见的手的引导，会去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。他追求自己的利益，往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益。”

### 二、市场机制的内容

市场机制包括价格、供求、竞争和风险四类机制。四者之间互为因果，相互制约，各自发挥功能，又共同发挥作用。

#### （一）价格机制

价格机制是市场机制的核心，是引导资源配置的指示器。价格提高，将会促进生产，增加供给，抑制需求；反之，则会减少供给，刺激需求。通过市场价格的调节，使资源在各个生产部门之间保持适当的比例。因此，价格机制是指在市场竞争过程中，市场上某种商品市场价格的变动与市场上该商品供求关系变动之间的有机联系的运动。它通过市场价格信息来反映供求关系，并通过这种市场价格信息来调节生产和流通，从而达到资源合理配置。

## （二）供求机制

供求机制是市场机制的主体。供求连接着生产、交换、分配、消费等环节，是生产者与消费者关系的反映与表现。供求双方既相互对立，又相互依赖。生产者、经营者根据供求的变化不断调节生产经营活动，引导人、财、物在全社会的配置。

## （三）竞争机制

竞争机制是市场机制的灵魂。通过买者之间、卖者之间、买卖双方之间围绕价格和质量方面的较量，使社会资源不断向效益高、急需发展的产业和企业流动，价值规律的要求得以贯彻。

## （四）风险机制

风险机制是市场机制的基础机制。在市场经营中，任何企业在从事生产经营中都会面临着盈利、亏损和破产的风险。风险机制是指风险与竞争及供求共同作用的原理，在利益的诱惑下，风险作为一种外在压力同时作用于市场主体。风险机制是市场运行的约束机制。它以竞争可能带来的亏损乃至破产的巨大压力，鞭策市场主体努力改善经营管理，增强市场竞争实力，提高自身对经营风险的调节能力和适应能力。

市场机制就是在上述四要素之间相互联系、相互依存、相互制约中发挥着优化资源配置的作用。在风险的约束下，通过竞争，价格在供求的影响下围绕价值上下波动，引导社会资源合理配置。

## 三、市场机制的效率

福利经济学第一基本定理告诉我们，在满足两个假设的前提下，帕累托效率的资源配置就会出现：所有生产者和消费者的行为都是完全竞争的，也就是说，没有人拥有任何垄断权力；每一种商品都有市场。实际上，这种结论告诉我们，竞争的经济会自动地实现有效的资源配置，无须任何集权性指导。

以化工行业为例。我国石化、化工行业“十二五”发展迅猛，行业整体规模持续增长，2015年，石化化工产值超过12.74万亿元（石化行业实现主营收入3.9万亿元，化工行业实现主营收入8.84万亿元），中国石化、化工行业业务规模已经占到国内工业经济总量的20%，占世界石化、化工行业总量（约5万亿美元）的35%以上。国内石化化工企业规模实力明显增强。中国石化、中国石油、中国海油、中国化工、中化集团均已进入世界500强；陕西延长石油、湖北宜化、天津渤海化工、上海华谊、云南云天化的石化化工板块产值均超过500亿元；销售收入在3亿元以上的企业数量由2010年的325家增加到2015年的近900家。据初步统计，全国各级各类化工园区约850个。

如此庞大的化工行业，如果仅仅靠政府进行调控和监管的话，几乎是难以完成的任务。但是市场机制会自动发生作用，通过中国石化、中国石油、中国海油、中国化工、中化集团等大型龙头集团公司对中间产业链的数以万计的中小型企业产品质量和数量等方面产生内在的引导功能，进而这些中小型企业又对无数原材料等小企业进行自发的调控。也就是说，在化工行业链条中由龙头企业加中小型企业 and 无数依附于化工企业的其他相关

利益企业共同组成了整个行业。其中，错综复杂的利益关系、行业的兴衰等问题都是由市场机制在起基础调节作用。

福利经济学是研究社会经济福利的一种经济学理论体系，它是由英国经济学家霍布斯和庇古于 20 世纪 20 年代创立的。庇古在其代表作《福利经济学》《产业变动论》《财政学研究》中提出了“经济福利”的概念。福利经济学包括第一基本定理和第二基本定理。第一定理阐述了在满足假设的前提下，市场能够自动达到帕累托最优；第二定理告诉我们，政府可以通过改变要素禀赋在社会成员之间的分配，达到政府和社会追求的公平，再允许社会成员自动交换和消费，进而达到市场自动帕累托最优。第二定理提供了政府为达到社会目标而干预经济的理由；第一定理虽然强调不需要政府的干预，但是当假设条件不满足时，市场会失灵，也为政府干预提供了理由。无论如何，市场机制确实是高效率运行的，在资源配置中起到基础性作用。有一个小故事这样描述市场的作用：一群武校的学生要毕业了，老师谆谆告诫他们，出去以后千万不能和经济学家过招，因为他们都有一只看不见的手。

## 第二节 市场失灵

### 一、市场影响力

只有当所有消费者和企业都是价格接受者时，第一福利定理才成立。如果有些人或企业是价格制定者（他们拥有影响价格的能力），那么资源配置一般是低效的。价格制定行为可能出现在以下几种情况下：一是垄断（只有一个卖者）或寡头垄断（有几个卖者）；二是某些行业拥有许多企业，但每个企业的产品具有差异性，因而每个企业都拥有一定的市场影响力。其中，第二种情形并不具有代表性，我们主要围绕垄断问题展开分析。

在市场经济里，垄断指在生产集中和资本集中高度发展的基础上，一个大企业或少数几个大企业对所生产的产品和销售的独占或联合控制。垄断可以分为两种情况：国家垄断；市场垄断。国家垄断的根源是因为其手上掌握大量的资源，比如像我国的中石油、国有银行、钢铁行业等。市场垄断的根源是竞争，由于竞争所带来的规模扩大以及对利润的追求，其会不断地兼并或者消灭对手，从而形成寡头垄断，像美国的托拉斯、德国的卡特尔、日本的康采恩等。

市场机制要求自由竞争，但是自由竞争的结果却可能导致垄断的产生。垄断诞生于自由竞争，却又对自由竞争的市场机制产生制约。垄断通过影响竞争机制，进而影响供求机制和价格机制，使得消费者缺少自主消费的选择空间，也挤占了生产企业的竞争空间。

反垄断的主要措施是从政府的角度出发，颁布反垄断法，遏制企业的垄断行为，保证或恢复市场的竞争活力。2008 年 9 月 3 日，可口可乐公司宣布，计划以 24 亿美元收购汇源果汁集团。收购完成后，可口可乐公司可能利用其在碳酸软饮料市场的支配地位，搭售、捆绑销售果汁饮料，或者利用其他方式，限制果汁饮料市场竞争，进而损害饮料消费

者的合法权益。品牌是影响饮料市场有效竞争的关键因素。收购完成后,可口可乐通过控制“美汁源”和“汇源”两个知名品牌,在中国的果汁市场占到约35%的份额,对市场控制力将明显增强,加之其在碳酸饮料市场的支配地位,将明显增加潜在竞争者进入果汁市场的难度。而且,并购将挤压国内中小型果汁企业生存空间,抑制国内企业在市场中参与竞争和自主创新的能力,给中国果汁饮料市场有效竞争格局造成不良影响,不利于这一行业的健康发展。可口可乐公司收购汇源公司案在2009年3月18日终于尘埃落定,商务部当天通报说,由于这一收购案将对竞争产生不利影响,因此作出了禁止收购行为的决定。这是自2008年8月我国《反垄断法》实施以来,首个未通过反垄断审查的案件。

## 二、市场不存在

第一福利定理的论证有一个暗含假定,即每种商品都有市场。现实中,可能导致市场不存在从而产生低效率的原因有三:一是信息不对称。交易中的一方拥有信息,而另一方得不到。二是外部性。即一个人的行为影响另一个人的福利的情形。在存在外部性的情况下,私人边际成本就会背离社会边际成本,从而造成社会边际成本与社会边际收益相背离。三是公共物品,免费搭车者难题会使公共物品提供不足。

### (一) 信息不对称

信息不对称是指交易中的各人拥有的信息不同。在社会政治、经济等活动中,一些成员拥有其他成员无法拥有的信息,由此造成信息的不对称。在市场经济活动中,各类人员对有关信息的了解是有差异的,掌握信息比较充分的人员,往往处于比较有利的地位,而信息匮乏的人员,则处于比较不利的地位。

信息不对称会导致逆向选择和道德风险。逆向选择,是指这样一种情况,即市场交易的一方如果能够利用多于另一方的信息使自己受益而对方受损时,信息劣势的一方可能会做出与常规选择不一致的决定。比如在供求中,本来按常规降低商品的价格,该商品的需求量就会增加;提高商品的价格,该商品的供给量就会增加。但是,由于信息的不完全性和机会主义行为,有时候,降低商品的价格,消费者也不会做出增加购买的选择(因为可能担心生产者提供的产品质量低,是劣质产品,而非原来他们心中的高质量产品);提高价格,生产者也不会增加供给。所以,可以把这种异于常规的选择称为“逆向选择”。

道德风险是20世纪80年代西方经济学家提出的一个经济哲学范畴的概念,即从事经济活动的人在最大限度地增进自身效用的同时做出不利于他人的行动。或者说,当签约一方不完全承担风险后果时所采取的自身效用最大化的自私行为。道德风险亦称道德危机。道德风险并不等同于道德败坏。在经济活动中,道德风险问题相当普遍。获2001年度诺贝尔经济学奖的斯蒂格里茨在研究保险市场时,发现了一个经典的例子:美国一所大学学生自行车被盗比率约为10%,几个有经营头脑的学生发起了一个对自行车的保险,保费为保险标的15%。按常理,这几个有经营头脑的学生应获得5%左右的利润。但该保险运作一段时间后,这几个学生发现自行车被盗比率迅速提高到15%以上。何以如此?这是因为自行车投保后,学生们对自行车安全防范措施明显减少。在这个例子中,投保的学生由于

不完全承担自行车被盗的风险后果，因而采取了对自行车安全防范的不作为行为。而这种不作为的行为，就是道德风险。可以说，只要市场经济存在，道德风险就不可避免。

总之，由于信息不对称问题，人们会做出反常的经济行为，这种行为会引起价格机制的失效，市场机制的失灵。

对二手车市场的分析与研究，让美国经济学家阿克洛夫获得了 2001 年度诺贝尔经济学奖。阿克洛夫对信息经济学最大的贡献是不对称信息理论，而这个理论的起点就是他对美国二手车市场的研究。1970 年，由阿克洛夫撰写的《柠檬市场：产品质量的不确定性与市场机制》一文在哈佛大学《经济学》季刊上发表后，在学界引起巨大反响，并在 30 年后帮助他拿下诺贝尔经济学奖。在美国，柠檬代表次品，与优品李子相对。根据阿克洛夫的模型，在二手车市场，由于卖家比买家拥有更多的信息，两者之间的信息是非对称的。买者肯定不会相信卖者的话，即使卖家说得天花乱坠。买者唯一的办法就是压低价格以避免信息不对称所带来的风险损失。买者过低的价格也使得卖者不愿意提供高质量的产品，从而低质品充斥市场，高质品被逐出市场，最后导致二手车市场萎缩。这也就是人们通常所说的“劣币驱逐良币”，其根源就在于买卖双方的信息不对称。阿克洛夫这篇文章发表于 1970 年，如果美国二手车市场按照这个理论模型走下去，肯定早就完蛋了。然而，现实却完全相反。据统计，2014 年美国新车销售量 1600 万辆，但二手车交易量却达到 4200 万辆左右，形成了将近 700 亿美元的市场规模。美国二手车市场的阿克洛夫噩梦，之所以没有变成现实，主要原因在于买卖双方信息不对称僵局被打破了。为了消除二手车交易过程中的信息不对称，美国政府及同行做了大量工作，概括起来有以下四点：（1）使用识别码，建历史档案。美国有专业而且独立的汽车评估公司，利用车辆识别代码（VIN）的唯一性，为每辆车建立档案，撰写《车辆历史报告》，保证车辆信息的准确性和公正性，让车况真正透明起来。（2）健全二手车市场法规。《二手车法规》是针对美国二手车流通管理的一部最重要的规定。同时，政府规定二手车经销商在出售二手车的同时，必须填写完整的《购买指南》，并张贴在车内的明显位置，以供买方参考。其主要内容包括车辆的基本信息、质量状况、维修历史、厂家或经销商的质保承诺等重要信息。（3）推广认证制度。美国二手车质量的认证制度，是由汽车生产商或者大型经销商对二手车进行全方位的质量检测，以确保汽车的品质达到一定的出售标准。尽管认证的二手车要比没有经过认证的二手车平均售价高出 1000~1500 美元，但由于认证二手车的质量得到了保证，并可享受保修服务，消费者对二手车质量存在的顾虑便得以解决。（4）完善的售后服务保障。经过认证的二手车在一定时期内享受与新车同样的售后保障。在美国某些地方，如果消费者对已经购买的二手车不满意，在确保旧车未遭损害且行车未滿 300 英里或购车不足 3 天的情况下，购车款可全额退还给消费者。这样的服务给予二手车用户充分的购买信心。

### （二）外部效应

外部效应又称为外部性、外在性和外部经济等，指一个人或一群人的行动和决策使另一个人或一群人受损或受益，而且没有补偿或获得任何好处的情况。外部效应是经济主体（包括厂商或个人）的经济活动对他人和社会造成的非市场化的影响，即一方市场主体不是通过市场机制来影响另一方市场主体。外部效应分为外部正效应和外部负效应。外部正

效应是指某个经济行为个体的活动使他人或社会受益，而受益者无须花费代价；外部负效应是指某个经济行为个体的活动使他人或社会受损，而造成负外部性的人却没有为此承担成本。

以外部负效应为例。如图 1-1，假设有一家捕鱼公司，同时期附近有一家往河水中排污的钢铁企业。MB 是钢铁企业的边际收益；MPC 是钢铁企业的私人边际成本，即不考虑社会成本；ME) 是钢铁企业对捕鱼公司造成的边际损害，即钢铁公司每生产一单位的产量往河中排放的污染物将会对捕鱼公司造成的损害；MSC 是社会边际成本，即钢铁公司每生产一单位的产量的私人边际成本加上边际损害的总和。根据边际收益等于边际成本的企业生产要求，钢铁公司会选择产量为  $Q_1$  的数量生产。但是这时并没有真实反映钢铁公司的成本，并没有把边际损害计算在内。如果考虑社会边际成本，对社会最优的产量为  $Q^*$ 。从  $Q_1$  到  $Q^*$  过程中捕鱼公司减少的损失（也就是获得的利益）为面积  $cdhg$ ，钢铁企业失去的利益为面积  $cdg$ ，整个社会获得了面积为  $dhg$  净收益。边际损害就是钢铁企业对捕鱼公司造成的外部负效应，钢铁企业只会选择私人边际成本作为参考，即产量为  $Q_1$ ，而不会自动考虑对捕鱼公司的损害，产量不会到达  $Q^*$ 。换句话说，考虑了边际损害，社会产量  $Q^*$  能够获得净收益  $dhg$ ，而实际上的产量  $Q_1$  使得社会没有获得应该获得的面积  $dhg$ 。这就是由于外部负效应的存在所导致的一种效率损失。

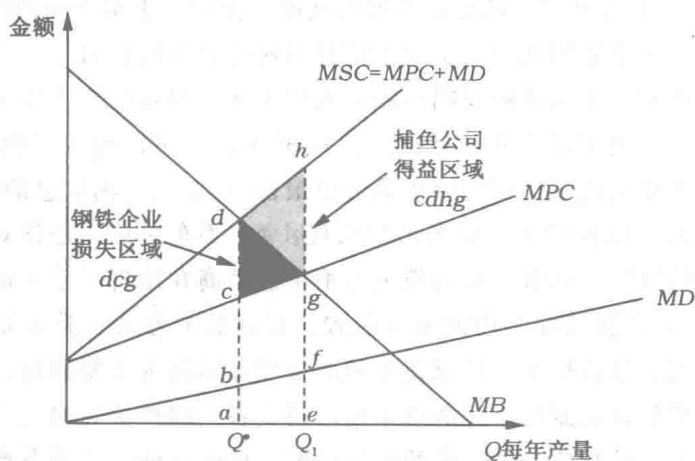


图 1-1 外部效应的产生

解决外部效应的方法有两大类：

一是从私人部门角度解决，包括运用科斯定理、合并和社会传统。科斯定理是将产权分配给市场主体的一方，这样另一方就会拉拢这一方达成协议，最终解决外部效应；合并是将涉及外部效应的两方组成一个新的主体；社会传统是通过传统习俗，如不准乱扔垃圾、不准大声喧哗等道德因素消除外部效应。

二是公共部门的解决方法。其一，税收和补贴，通过税收提高企业的成本或者给予补贴减少污染企业的生产都会促使污染企业产量减少。其二，征收排污费和总量控制与交易。针对污染企业的污染量征收排污费，或者发行社会认可数量的污染许可证，并允许企业之间交易污染许可证，获得污染许可证的企业可以按照污染许可证上标示的数量排污。

这两者归为一类是因为它们都会使得企业减少最后一单位污染的边际成本相等。其三，是命令和控制手段，即通过政府的行政命令一刀切地减少污染数量，比如可以通过将污染减少量在所有企业中均分指标，强制所有企业安装减少污染的净化装置等。

### （三）公共物品

公共物品是指公共使用或消费的物品。公共物品是可以供社会成员共同享用的物品，严格意义上的公共物品具有非竞争性和非排他性。所谓非竞争性，是指某人对公共物品的消费并不会影响别人同时消费该产品并从中获得效用，即在给定的生产水平下，为另一个消费者提供这一物品所带来的边际成本为零。所谓非排他性，是指某人在消费一种公共物品时，不能排除其他人消费这一物品，或者排除的成本很高。从消费角度来说，不交钱可以消费是非排他性，谁交钱谁消费是排他性。

由于公共物品的非竞争性和非排他性，一个理性的人通常会做免费搭便车的行为。免费搭车，是指不承担任何成本而消费或使用公共物品的行为。有这种行为的人或具有让别人付钱而自己享受公共物品收益动机的人成为免费搭车者。公共物品一旦提供了，由于其非竞争和非排他的特性，无法将任何消费者排除在该公共物品的消费范围之内，在消费上没有交钱的消费者会获得同样的效用。如果每一个有理性的人都是秉承这一思路，就没有人愿意提供公共物品，最终导致公共物品的提供数量不足。

解决免费搭车者难题的方法有两大类：

一是政府的干预。如政府通过税收，使用强制权力迫使人们为公共物品付款。

二是市场角度的解决方法。其一，市场的自我解决。免费搭车者难题并不是始终存在的，在某些领域人们会自主地提供某些公共物品，如希望小学等。这可以看作是“送温暖”的慈善行为，属于市场的道德层面的解决方法。其二，有计划的市场措施。例如，采用新技术，比如通过新型电视卫星信号的加密技术，使得那些通过私自安装“卫星信号接收器”即俗称小锅盖来接收公共电视信号的消费者须通过交费才能收看电视节目；捆绑销售，即将私人产品和公共产品结合在一起，比如通过将房屋的公共面积和私人面积捆绑在一起销售，当消费者为私人面积买单时，也不得不为公共面积掏钱；转移服务，即将公共服务转移到更容易实现付款业务的其他服务上，比如将灯塔服务转移给港口主，当船只进港时，船主必须为其享受的灯塔引导服务付出费用；产权分配，即通过将公共物品的产权分配给私人或私人团体，使得公共物品的提供更有保证，比如一些非洲国家在面對野生大象被盗猎，数量急剧减少时，通过将野生大象种群按照区域分配给各部落，由各部落拥有野生大象的产权，从而这些部落对野生大象的态度发生了极大转变，积极保护大象，严禁盗猎行为，有规划地开发大象资源，一段时间后，野生大象数量迅速回升。有计划的市场措施可以归类为市场经济层面的解决方法。

## 第三节 政府干预

市场失灵为政府干预经济提供了一个很好的理由；同时，政府为了实现既定的经济目

标也会主动干预经济。政府干预经济主要有经济手段，行政手段，法律手段。

## 一、经济手段

经济手段是指政府在自觉依据和运用价值规律的基础上借助于经济杠杆的调节作用，对国民经济进行宏观调控，调节各方利益关系、控制公共目标的管理方法。经济手段在作用方式上表现为利用利益引导机制间接影响被管理者行为，凝聚实现管理目标的组织力量，调动社会成员的积极性，使社会成员将个人利益与公共利益进行有机的统一，促进经济效益与社会效益协调发展。

经济手段一般指财政政策和货币政策。财政政策是指国家根据一定时期政治、经济、社会发展的任务而规定的财政工作的指导原则，通过财政支出与税收政策来调节总需求。增加政府支出，可以刺激总需求，从而增加国民收入；反之，则压抑总需求，减少国民收入。税收对国民收入是一种收缩性力量，因此增加政府税收，可以抑制总需求从而减少国民收入；反之，则刺激总需求，增加国民收入。货币政策主要是指通过中央银行调节货币供应量，影响利息率及经济中的信贷供应程度来间接影响总需求，以达到总需求与总供给趋于理想的均衡的一系列措施。

## 二、行政手段

行政手段，是指国家通过行政机构，采取带强制性的行政命令、指示、规定等措施，来调节和管理经济的手段。行政手段在现实生活中是很常见的，比如工商局的检查、税务的查税、政府的命令等。

行政手段有一定的长处，不能忽视。一是能维持行政管理系统的集中统一，便于充分发挥行政组织的管理功能。我国的各级行政机关，按照人民的意志和愿望，通过各种命令、指示、规定、决定和严格的组织纪律，以及计划、组织、指挥、协调、监督、控制等活动，可以保证整个国家行政管理系统及其管理活动，朝着一个共同的目标前进，并逐步达到既定目的。二是具有一定弹性，能比较灵活地处理各种特殊问题。行政领导者可以根据行政管理过程中出现的新情况、新问题，比较灵活地、有针对性地发布指示、命令等，及时处理问题。在处理特殊问题上，它比法律方法灵活；在排除管理故障上，它比经济方法及时有效。三是有利于政府直接领导、协调和控制关系国计民生的重大事业的发展。

但是，行政手段也有一定的局限。一是不利于发挥下级的积极性、主动性和创造性。不适当地单纯运用它，就会形成权力过分集中于上级、下级有职无权，养成对上级的依赖性以及执行上级指示的被动习惯和消极意识。二是信息传递迟缓，容易失真。如果发讯者的权威小，则信息传递缓慢，接受率低；尤其在机构庞大、层次繁多的情况下，则信息传递必然拖延、失真。因此，对于行政指令方法，不能单纯依靠，而应与法律、经济诸法有机配合使用；特别需从实际出发，按客观规律办事，正确命令指示，防止主观主义、瞎指挥和简单强迫命令。

### 三、法律手段

法律手段是指国家依靠法律的强制力量来规范经济活动，保障经济政策目标实现的手段。国家通过立法和司法，调节和规范经济活动。运用法律手段进行宏观调控的作用在于，把市场经济主体行为、市场经济运行秩序、国家对市场经济的宏观调控等纳入法制轨道，依法调控，增强宏观调控行为的合法性和权威性。为了进一步提高宏观调控政策的约束力，对需要长时间坚持的重要的政策应将其纳入法制轨道，上升为法律，以加大执行力度。比如，为了应对垄断，国家制定《反垄断法》就是法律手段的表现。

## 第四节 政府失灵

市场经济需要政府干预，这是毫无疑问的；但政府干预并非总是有效的，市场机制存在失灵问题，政府干预也存在失效的问题。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，这正是政府可以干预经济及政府干预失效的根本原因。恩格斯在论述暴力在历史中的作用时指出：“在政治权力对社会独立起来并且从公仆变为主人以后，它可以朝两个方向起作用。或者按照合乎规律的经济发展的精神和方向去起作用，在这种情况下，它和经济发展之间就没有任何冲突，经济发展就加速了。或者违反经济发展而起作用，在这种情况下，除去少数例外，它照例总是在经济发展的压力下陷于崩溃。”政治体制和经济体制是相辅相成的，政治体制改革和经济体制改革必须相互适应，政治体制改革迟滞，必然会导致经济改革效率的损失并制约经济的发展。因此，建立“统一、高效、公正、廉洁”的政府，健全政府机制，转变政府职能，简政放权，以政府权力的“减法”换取市场活力的“乘法”，是经济改革的内在要求，也是社会经济发展的重要保证。

政府干预经济失效的原因及表现可能发生在诸多方面：

### 一、政府决策失误

大的方面包括发展战略和经济政策失误，小的方面包括一个投资项目的选择或准公共物品提供方式选择不当等，而政府决策失误会造成难以挽回的巨大损失。比如，提供居民出行便利的城市交通是由政府举办还是由企业举办？是发展公共交通还是鼓励购买私家车？是建设地铁还是地上轻轨？

### 二、寻租行为

在市场经济特征下，几乎不可避免地会产生由于滥用权力而发生的寻租行为，也就是公务员（特别是领导人员）凭借人民赋予的政治权力，谋取私利、权钱交易、化公为私、受贿索贿，为“小集团”谋福利，纵容亲属从事非法商业活动，等等。在西方经济学体系

中还有一类特殊利益集团，为了获得超额利润，特殊利益集团会游说政府颁发特别法令或规制，以有利于特殊利益集团攫取利益。

### 三、政府提供信息不及时甚至失真

政府提供信息不及时甚至失真，也可视为政府干预失误。这里且不说政府提供的经济信息有可能失真或不及时，仅就政府提供的信息是多方面的而言，诸如经济形势判断、气象预报、自然灾害预测等都是引导经济运行的重要信息，一旦失误，都会带来不可估量的损失。

### 四、政府职能的“越位”和“缺位”

这种政府干预失效主要可能发生于经济体制转型国家。经济体制转型的一个核心是明确政府与市场的关系，规范政府的经济行为，转变政府的经济职能，其中包括转变财政职能。如前所说，政府干预是为了弥补市场失灵，而政府干预失效，是指政府干预非但没有弥补市场失灵，反而干扰了正常的市场规则，损害了市场效率。财政职能的“越位”，是指应当而且可能通过市场机制办好的事情，政府却通过财政手段人为地参与，如政府热衷于竞争性生产领域的投资，代替了市场职能。财政职能的“缺位”，是指该由政府通过财政手段办的事情，财政没有办或者没有办好，如公共设施、义务教育、公共卫生、环境保护等投入不足等，都是政府干预失效或财政失职的表现。当然，政府职能和财政职能的规范和转变，要靠经济体制和政治经济体制整体改革的逐步到位来实现，需要一个相当长的过程。但可以说，规范政府的经济行为，转变政府职能和财政职能，是建设社会主义市场经济体制的一个基本理论和实践问题。政府的经济行为缺乏规范，政府职能和财政职能没有真正转变，就不能说已经建成社会主义市场经济体制，从而政府干预效率也就不能达到理想状态。

## 第二章 财政基本知识

### 第一节 财政的内涵

#### 一、财政一词的来源

从人类社会发展史来看，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“国用”“国计”“度支”“理财”等一类用词，都是关于古代财政即政府理财之道的记载；“治粟内史”“大农令”“大司农”一类用词，则是有关古代财政管理部门的记载。我国使用“财政”一词，如今已习以为常了，但“财政”一词出现在中文词汇中至今却只有百余年的历史。据考证，清朝光绪二十四年，即1898年，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。“财政”一词的使用，是当时维新派在引进西洋文化思想的指导下，间接从日本“进口”的，而日本则是来自英文“public finance”一词。孙中山先生在辛亥革命时期宣传三民主义，曾多次应用“财政”一词强调财政改革，民国政府成立时，主管国家收支的机构被命名为财政部。美国政府财政机构的英文词为“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。因此，“财政”一词目前在中文词汇中的含义，虽然在学术研究上还有不同的理解，但在日常生活中，已经是一个耳熟能详、十分确定的词语，例如，管理国家收支的工作名曰财政工作，管理机关名曰财政部、财政厅、财政局等，研究财政的学问名曰财政学。这些已经约定俗成，为社会所公认。

不过，这里涉及对英文“public finance”一词的译法问题。该词译为中文的当时就有意译和直译两种译法。意译是译为财政或财政学。这种译法的含义就是中文中的财政和财政学是由英文的“public”和“finance”两个词组成的。与此同时，也有人直译为公共财政，即将“finance”译为财政，前面又添加“公共”两字。但这种译法过去多是在书本上使用，实际工作中则很少使用。这里有一点是清楚的，就是中文中财政与公共财政两词都是从国外引进的，都是来自英文“public finance”一个词，而且习惯上是看作含义相同的两种不同译法。这样就形成了在英文中是一个词，即“public finance”，而在中国则是同