

# 第一章 概论

本章作为财政政策理论与实践的开篇，首先要解决一些概念性的问题。在本章中，我们要重点把握一些有关财政政策的概念；了解有关财政政策的一些流派；掌握财政政策的主要类型及其主要的功能。

## 第一节 财政政策的概念

### 一、公共政策、经济政策与财政政策

#### （一）政策

明确公共政策、经济政策和财政政策之间的关系是了解财政政策内涵的第一步，而这三个概念均与政策有关，所以，我们先看看什么是“政策”。“政策”一词一般指一个政府、团体和个人所要达到的目标及其实现这些目标的手段。

然而，经济学家们对政策的定义并非完全一致。J·E·安德森认为：“政策”一词用来指某一行动者（即某一位官员、某一个团体或某一个政府机构）或一组行动者在既定的活动领域中的行为。<sup>①</sup>C·弗雷德里奇的政策定义是：在某一特定的环境下，个人、团体或政府有计划的活动过程。提出政策的用意是利用时机、克服障碍，以实现某个既定的目标，或达到某一既定的目的。<sup>②</sup>美国

<sup>②</sup> 参见 J·E·安德森：《公共决策》，华夏出版社，1990年版，第 2、3 页

著名经济政策学家 K·E·包尔丁在 1959 年出版的《经济政策学原理》一书中给政策下的定义是：所谓政策就是支配为既定目标而采取行动的各种原则。一般来说，政策总是意味着是“行动的计划或方针”。而所谓的计划或方针即是指在某些既定的条件下，预先有意识地形成怎样做某件事的步骤和方法。由此，日本经济政策学家后藤昭八郎在《经济政策的基础理论》一书中指出：政策即政策主体用某些方法去有意识地改变客体，也可以说是想要实现某种目标的指针。

无论如何，作为一个完整而科学的政策定义，至少要包括以下三个方面：（1）政策应被看作是一个活动过程；（2）政策是朝着某一既定的目的或目标前进的；（3）政策乃是人们就某一事情的实际行动，并不是指仅仅提出要做的东西。

## （二）公共政策

R·艾斯顿认为，从广义上说，公共政策是“政府机构和它周围环境之间的关系”。<sup>③</sup>这个定义的外延太宽，几乎无所不包，人们无法确定它的内涵。T·R·戴伊则认为，“凡是政府决定做的或者不做的事情就是公共政策”。<sup>④</sup>这个定义虽然具有一定的准确性，但它也存在着两个问题：（1）它并没有恰如其分地指出，政府决定要做的事情和政府实际所做的事情之间存在着的偏差；（2）这一定义还可能使公共政策被看作包括人事任命、发放执照这些通常被看作不是政策的事务本身的活动。所以，安德森认为，公共政策是由政府机关和政府官员所制定的政策（当然，非官方活动家和因素可以影响政策的发展）。<sup>⑤</sup>他指出，在这一定义中，有些含义应当明确。首先，我们所关心的是有目的的或者有明确方向的活动，而不是无意识的或偶然的为。其次，公共政策是指政府

参见周炼石、张祖国：《经济政策学》，重庆出版社，1991年版，第1页。

<sup>⑤</sup> 参见 J·E·安德森：《公共决策》，华夏出版社，1990年版，第2~3、2、3、4页。

官员的活动方式或活动过程，而不是他们所做的那些单独的、彼此毫不相关的决定。再次，公共政策是指政府在调整贸易、阻止通货膨胀或促进公共住房等方面实际所做的事情，而不是它打算做的或将要做的事情。再其次，公共政策在形式上可以是积极的，也可以是消极的。积极形式的公共政策，包括政府为解决某一特定的问题而公然采取的行动。消极形式的公共政策则包括，政府官员就人们要求政府加入某一事务，做出的不采取任何行动、不做任何事情的决定。最后，公共政策至少是积极形式的公共政策，是建立在法律基础上的，因而它们具有权威性。

由此看出，公共政策除了具有全部的政策的特质外，还有一个鲜明的特点，就是政策的主体是国家或政府。

### （三）经济政策

如果把国家或政府这一政策主体的有意识的行动领域，限定于某个具体问题，就会形成不同的政策。如果限定于社会问题领域，叫做社会政策，相应的有外交政策、文教政策、国防政策等；如果限定于经济问题，就叫做经济政策。所以，经济政策就是国家或政府有意识地去解决各种经济问题，以增进国民经济福利的行动方针和措施。当然，不同的经济政策学家对经济政策所下的定义也有所差异。西方学者 D·S·沃特森和 H·S·诺顿给经济政策所下的定义是“政府以对经济生活施加经济影响为目的而采取的行动”。<sup>①</sup> 基斯钦说，“经济政策是政府为追求一定的目的而采取的行动”<sup>②</sup>；是政府总政策中的经济方面”<sup>③</sup>；是政府为达到自己的目的在经济事务中有意识的干预”。<sup>④</sup>

既然经济政策指的是一个国家所要达到的经济目标及其实现手段。那么，它主要涉及到两方面的问题：我们期望经济政策做

① 参见 J·E·安德森：《公共决策》，华夏出版社，1990年版，第4~5页。

② 〔日本〕守谷基明：《现代经济政策论》，第8~9页

③ 周炼石、张祖国《经济政策学》，重庆出版社，1991年版，第2页

什么以及如何去这些事情。

#### (四) 财政政策

经济政策的范围十分广泛，大体上可分为生产政策、流通政策和分配政策。德国和日本的经济学家则把经济政策分为农业政策、工业政策、交通政策、商业政策。随着经济理论不断发展，政治家和经济学家们一致认为，在政府的经济政策中，存在着两种大规模间接干预的工具，即货币政策和财政政策。前者控制货币供给和利率结构，后者控制在经济过程中参与者之间的收入流量。

由此可见，经济政策是国家或政府在经济问题上所采取的公共政策，而财政政策是国家或政府经济政策的主要组成部分，也可以说是实现国家或政府经济政策的重要手段。近年来，在财政学者中，不少人强调财政政策的经济政策化。这种见解认为，财政政策不仅是保持财政平衡的手段，还应扩大其机能，在财政目的上，必须具有经济政策及经济改革的目的。换言之，财政政策作为实现经济政策的手段，财政当局必须担负有助于实施经济政策的新任务。由于不论在理论上还是在实践上，财政政策与经济政策之间确实存在这种关系，以致于很多学者认为，财政学业已为经济学所吸收，而丧失其独立科学的地位。这当然是一种激进的观点。

## 二、财政、财政理论与财政政策

财政是国家或政府的经济活动，而财政现象为经济现象的一种。人类的经济活动有二：一是个体经济相互间的经济活动，二是国家或政府相互间、以及国家或政府与个体经济相互间的经济活动；前者称为普通经济或一般经济，后者称为财政。财政的目的，在于满足国家或政府的公共需要；而财政的内容，在于获得国家或政府活动中所必需的货币收入和货币支出，并对此等货币收支，就质的方面和量的方面，作平衡性的调整；或者运用财政

收支，实行经济的、社会的调整，以实现多方面的财政目的。

财政是经济体系的组成部分，故应受一般经济原则的支配，即应遵守“以最少费用获得最大效果”的经济原则或合理原则。但财政是公共经济，与一般国民经济的性质不同。国民经济是众多个别经济的集合体，基于个别经济之间的竞争与调和，可在自然的状态下体现出国民经济总体的运行法则或倾向。而财政，并非个体经济的集合，其本身就是体现国家意志，实行统一指导的一个独立的经济体制。因此，较之一般经济，财政便具有如下特征：

1. 财政的非盈利性。这是财政在目的上的特质。财政活动的目的，在于满足社会公共需要，而一般的经济活动的目的，则注重个别的具体的经济价值；前者是非盈利性质的活动，后者是盈利性活动。财政活动所创造的多属于非物质的价值，诸如国家独立的保持、和平的维护、文化的发达、国民幸福安宁的促进与确保等，皆不能以货币价值表示；即使国家也经营一般经济性企业，供给有货币价值的财货，但国家也并非仅以实现单纯的盈利为唯一目的。

2. 财政的公共报偿性。这是财政在受益方式上的特质。在一般经济之下，给付与相对给付之间，基本采用个别报偿原则。但是，在财政收入（国民对国家的给付）与财政支出（国家对国民的给付）之间，不能个别比较对照，计算其经济利益的得失，仅能在整体上作全面的对照比较，以评判其政治效果的大小，且应注意社会伦理的价值判断。

3. 财政的强制性。这是财政主体在性质上具有的特质。一般经济的主体是私人，给付与相对给付，由当事者之间根据自由成立的契约而实行。但财政的主体是国家，是具有强制权的政治团体，故给付与相对给付，由国家通过立法机构，制定法律加以决定，很少有变通的余地。

4. 财政的永续性。这是财政在存续期间上的特质。一般经济的活动，由于经济主体的死亡或变更，经常发生能否存续的问题。

但是，国家的生命与国家的存在，具有永续性。因此，国家不但能够担负长期债务，发行长期公债，甚至永久公债，而且一般经济难以举办的长期连续性事业、非盈利性的事业及设施，财政均能一一付诸实施。

5. 财政的量出为入性。这是财政在收支处理上的特质。一般经济是盈利经济，当其考虑支出时，是以收入为前提而决定，亦即基于收入的增加与支出的节约，以求收入规模的扩大。至于国家财政，并非以收支本身的计算为目的，也不是要求收入越多越好，它所考虑的是如何运用财政手段达到各项公共目的。因此，财政在收支处理上，便以“量出为入”原则为基础，亦即以支出来决定收入，与一般经济之“量入为出”原则，具有显著的差别。

6. 财政的相对固定性。这是财政在运用上的特质。一般经济的收支，经济主体可以作自由的决定，根据临时机动之需，予以变更或增减。但财政必须根据法规进行一收一支，换言之，财政的收支，受国家预算的约束，是一种具有相对固定性特点的活动。

财政学就是把财政现象即国家经济作为研究对象的学问。研究国家收入与支出的经济性作用，确属于它的课题。但是，这里值得注意的是，财政本质上是政策现象，可以说就是政治现象的经济化。为此，财政被称为政治与经济的联结点，或者被称为政治与经济的中间项。

财政理论是人们对财政分配及其规律的系统的理性认识。一般来说，它从研究对象的经济现象中舍掉一般的政治因素，而抓住财政分配活动中的数量关系和规律性的东西。财政政策与特定价值判断相结合，也就是说，它与具体的目标联系在一起，是政府在财政理论的指导下，根据经济运行状况实施于预所采取的措施。财政理论是政府制定财政政策的基础，而财政政策是政府把财政理论应用于经济实践的途径。

### 三、 财政措施与财政政策

财政措施是实施财政政策所采取的方法或手段。一般来说，财政政策是配合国家总体施政目标的财政策略；而财政措施是短期性的，是手段，是适应不同的经济社会条件而运作的不同方法，其目的在于实现财政政策的目标。所以，在同一财政政策目标下，可以采取不同的财政措施来完成任务，而同一财政措施可以成为实现不同财政政策目标的工具。

财政政策目标的实现，在不同的经济社会环境下，应采取不同的财政措施，才能针对实际需要产生最大效果。如果采取不适当的财政措施，或将无济于事，或将降低效果甚至造成相反的影响。就稳定经济的长期财政政策目标而言，根据美国的历史显示，在 20 世纪 30 年代是以提高就业为主要财政措施，而在第二次世界大战期间，同一政策目标改以抑制通货膨胀为手段，否则将事与愿违。

至于财政措施的选择，固然应以完成特定的财政政策目标为依据，但在特定财政政策之外的其他财政政策也应同时加以考虑。因为，某一财政措施对某一财政政策产生正效果，同时也会对其他财政政策产生正的或负的效果。例如，为提高就业而采取的财政措施，它对经济增长会产生有利的政策影响，但对经济稳定可能产生不利的政策影响。又如为加强直接税征收的财政措施，它对公平所得分配的财政政策有利，而对经济增长的财政政策却不利。所以，选定财政政策目标后，在考虑采取哪种财政措施时，需要慎重分析选择。选择的的原则是：首先选择对其他财政政策目标有辅助性功能的财政措施；其次应选择不致妨碍其他财政政策目标实现的财政措施；最后选择对其他财政政策目标的实现破坏性最小的财政措施。

需要指出的是，财政措施在运行时常常会发生误导效果。一般来说，财政措施是为实现财政政策目标而采取的，是为财政政

策目标的实现服务的。但是，在实际上，许多财政措施经常会带来引导错误的不良效果。例如，为实现所得平均分配的财政政策，政府在征税时对经营规模小、负税能力弱的小商贩不课征营业税，这一措施的误导效果是商店化整为零，与规模经济原则相悖。又如，公司发行股票，在股权变更时，要征收证券交易税，但为减轻税负，不发行股票而以股单交易者大有人在，这与健全公司组织的目的背道而驰。

#### 四、财政政策的定义

“fisc”一词源于古希腊语，意思是“篮子”，代表公共资金，因而其含义是财政部或国库。所以，财政政策既与财政部有关，又是经济政策的一部分，主要是关于中央（联邦）政府收支以及为实现收支所做的努力。换言之，财政政策是指国家筹集财政资金并花掉它们的那些活动。但是，这种理解只是对财政政策的初步认识。

60年代初，财政学者V·阿盖笛（V. Urduidi）给财政政策下了一个比较全面的定义。他认为：“财政政策可以认为是税制、公共支出、举债等种种措施的整体，通过这些手段，作为整个国家支出组成部分的公共消费与投资在总量和配置上得以确定下来，而且私人投资的总量与配置受到直接或间接的影响”。<sup>①</sup>希克斯夫人的观点：“财政政策是指公共财政的所有不同要素在依然把履行其职责（税收的首要职责就是筹措收入）放在首位的同时，共同适应各项经济政策目标的方式、方法。我们认为，这些目标一方面是在高就业水平基础上的稳定，另一方面是生产力的稳定提高，以在充分利用可利用资源的基础上求得最大增长。在讨论财政政策时，我们需要考察所有公共支出和收入的类型：一方面是对现存商品、劳务、转让、固定资本形成以及存货购买等方面的

<sup>①</sup> P. C. Jain, *Economics of Public Finance*, Atlantic Publishers, 1989, P49.

支出，另一方面是税收收入和来自财产、举债方面的公共收入以及公债管理”。<sup>①</sup> 上述两个定义，着重于财政政策的手段，至于财政政策应达到什么样的目标，他们认为，只能根据经济政策的目标来定。

后来，J·F·都教授对财政政策的定义提出了一个新的观点，他说：“所谓财政政策意即政府收支的调整，以达到经济更加稳定，实现预期经济增长率”。<sup>②</sup> 财政政策的另一个定义是凯塞提出来的，他说：“财政政策就是政府的税收、支出以及债务政策对生产、就业、收入以及价格等水平的影响”。<sup>③</sup> 而格劳维斯教授一直认为：“财政政策一词业已形成一种特殊的思想和研究领域，即研究有关国家资源的充分、有效利用以及维持价格水平稳定等问题。财政政策的短期目标是消除经济周期；而它的长期目标则是防止长期停滞和通货膨胀，与此同时，为经济增长提供一个有利的环境”。<sup>④</sup>

这两种定义从强调财政政策的手段转移到财政政策的目标，这一转变是与西方经济学研究热点的转移分不开的。过去，西方经济学的研究重点一直放在生产领域里，即注重微观经济学的研究。当政府的经济职能有了明显提高，宏观经济学盛行之后，财政政策的各种手段被理所当然地认为是实现政策的有力工具。于是，剩下的问题就是财政政策的目标到底是什么。所以，就形成了从所要实现的目标这个角度来规范财政政策的定义。

凯恩斯学派的经济理论在 60 年代被普遍接受之后，相继出现许多以凯恩斯学派经济学为基础的财政政策的定义。其中一个很

① U. K. Hicks, *Public Finance*, Ma Cmillan and Company Ltd., Bombay, 2ed., 1967, P269.

② J. F. Due, *Government Finance: Economic of the Public Sector*, Richard D. Irwin, INC, Illinois, 4th edn., 1968, P267.

③ N. F. Keiser, *Macroeconomics, Fiscal Policy and Economic Growth*, P4.

④ H. M. Groves, *Financing Government*, Holt, Rinehartand Winston, INC., New York, 1962.

典型的定义是：“财政政策是通过政府课税及支出的行为，以影响社会的有效需求，促进就业水平的提高，并避免通货膨胀或通货紧缩的发生，而实现经济稳定的目的的政策”。<sup>①</sup> 美国已故著名财政学家 O·埃克斯坦教授认为，“政府为了实现充分就业和稳定物价水平的这些短期目标而实行的各种税收和财政支出的变化，通常叫做财政政策”。<sup>②</sup>

显然，最后这两种定义与凯恩斯学派的经济理论是分不开的，他们强调的都是利用财政政策来稳定经济。但是，埃克斯坦教授只是把政府为实现充分就业、稳定物价和影响购买力等短期目标而采取的财政措施称为财政政策，而把公平税制、经济效率、经济增长等政府要实现的长期目标排除在财政政策的作用范围之外。

随着各国政府对经济发展问题的注意，福利经济学的地位日益提高，经济控制论在财政领域里得到应用，财政政策出现了一个新的定义，即“财政政策包括所有通过利用公共支出、资源动员、公共企业和准公共企业的定价，实现对资源的公共控制，以增加全民福利的措施”。<sup>③</sup> 沃夫森教授认为，财政政策提供一种改善经济协调的方法，它涉及到最低的强制，而使资源管理和稀缺性的决策能力经济化，并通过补充和改善作为经济制度的主要协调者——价格机制的运行，政府可以使公共偏好对全民福利施加影响。

纵观财政政策的理论发展，可以看出，财政政策的实质就是政府用来促进经济发展的间接控制手段。首先，财政政策已经被普遍认为是一种发展战略的工具。从广义上说，它提供了一系列

施建生主编：《云五社会科学大辞典·经济学》，台湾商务印书馆，1976年第3版，第196页。

O·埃克斯坦：《公共财政学》，中国财政经济出版社，1983年版，第144页。

③ D. J. Wolfson, *Public Finance and Development Strategy*. The Johns Hopkins University Press, 1979, P5.

工具，以追求资源在高度就业、价格稳定以及满意的增长率基础上的最充分的利用。财政政策就是为经济运行最大限度地接近这些发展目标提供方式、方法。其次，财政政策是政府干预经济运行的一种主要控制手段。财政政策具有某些控制因素，主要表现在它总是通过税收手段、支出手段或公债手段，以利益机制影响人们做某些事，或不做某些事，或继续他们本来不愿意从事的活动。再次，财政政策是政府干预经济的间接工具。干预意味着一定程度的强制。财政政策的强制是有限的。就征税不是自愿的情况来说，资源动员涉及到强制，但就其准许个人通过市场机制实现一定程度的调整来说，财政对资源的动员是一种间接的工具。例如，对所得征税改变闲暇与工作的相对价格；而且，在一种设计比较合理的税制结构下，如果商品课税改变了应税商品的相对价格，那么，这种变化反映出政府对社会关于市场价格偏好的解释。

综上所述，我们认为，财政政策就是通过税收和公共支出等手段，来达到发展、稳定、实现公平与效率、抑制通货膨胀等目标的长期财政战略和短期财政政策。也可以作这样的简要概括，即财政政策就是政府为达到预期的经济、社会发展目标而确定的财政战略和财政政策。

## 第二节 财政政策的源流

### 一、政府干预的原动力

在 20 世纪 30 年代“凯恩斯革命”之前，古典生产就业理论在总体上一一直左右着西方经济学家们关于总体经济活动的观点，比较典型的的就是萨伊定律。根据古典理论，纯市场经济通过非人为的市场力量相互影响，能够产生一种充分雇佣想要工作的所有劳动力的总体生产水平。依据萨伊定律，在纯粹市场经济中，充

分就业是自动实现的，因为“供给创造了它自身的需求”。如果工资水平是可变的，纯粹市场经济将使劳动力就业达到非自愿性失业不存在的水平；如果价格水平是可变的，总需求将在充分就业时等于总供给；如果因需求不足导致失业，而失业又引起实际工资下降，因而使就业再次提高到充分就业水平。显然，如果经济能够通过这种办法自动使其自身达到充分就业，那么就没有必要用今天人们所熟知的政府财政政策来刺激充分就业。

可是，萨伊定律仅适用于 17 世纪末 18 世纪初，工业化以前或早期工业化市场经济，而不适用于现代市场导向的经济社会。萨伊定律中生产要素市场与产品市场的完全竞争假设已被现代经济中市场不现实的现实和强大的工资与价格刚性所取代。市场是完全竞争的这种假设的意义越来越小，有诸多的因素证明市场正在失灵，那双“看不见的手”已经不能完全把握住走向成熟的经济。

纯市场经济中的市场失灵主要表现在如下几个方面：

1. 关于竞争造成垄断问题。由于“看不见的手”在发挥作用，所以竞争一定存在，而竞争的结果必然导致垄断，不管是自然垄断还是其他垄断，最终都要引起效益损失。这是因为，如果不加管制，垄断将会限制产量以获得较高的价格。垄断者对某产品将生产到这样一点为止，在这一点，他多生产一单位产品所得到的额外收益正好等于多生产一单位产品的额外成本，他所得到的额外收益被称为边际收益。换言之，假设我们把这一点设为  $Q$ ，那么在产量小于  $Q$  时，垄断者将获得较高的价格，而当产量大于  $Q$  时，垄断者将不得不降低价格，从而使其多生产一单位产品的边际收益小于其边际成本。显然，垄断者从其自身利益出发，必然会减少产量以求利润最大化，这必然会造成在整个社会范围内效率的损失。

参见 J·E·斯蒂格利兹：《政府经济学》，春秋出版社，1988 年版，第 95～106 页。

2. 关于纯公共品问题。所谓纯公共品就是指那些为整个社会共同消费的产品,对这些产品,市场一般不供应或只少量供应。这类产品有一个显著特点就是他们为人们所共同享受,不论你是否愿意,你都不可能阻止他人享受公共产品;同时,每新增一人享受公共产品的边际成本等于零。在纯市场经济的条件下,人们对这类产品是不愿提供的,即使提供,数量也极其有限。因为,如果私人提供一种纯公共产品,那么他只能考虑到他本人的利益,而不会考虑其他人的利益。而这种纯公共品的社会总收益可能超过社会总成本,但提供这一公共产品的个人的收益却可能小于其总成本,因此,私人从其自身利益出发,就会不愿意提供这种产品。很明显,整个社会不会因为私人不愿提供就不再消费这种纯公共产品,比如公共建筑和公共设施等,这就为政府干预提供了依据。

3. 关于外部效应问题。所谓外部效应就是指某个经济主体的行为对其他经济主体产生的影响,而受影响者没有因受损失而得到补偿或没有因得利而付款。外部效应既包括正的外部效应也包括负的外部效应。正的外部效应是指一个人的活动给其他人带来了一定的利润;负的外部效应是指一个人的活动给其他人强加了一定的成本。不论是正的外部效应还是负的外部效应,由市场进行的资源配置不一定总是有效的。因为既然人们并不承担他们所引发的负外部效应的全部成本,他们必将过度地从事这类活动;相反,既然人们得不到带来正外部效应的一些活动的全部收益,他们必将尽可能少地从事这类活动。例如治理污染和污染环境就是正负外部效应的最好例证。因此,对此必须加以政府干预,对正的外部效应给以奖励,对负的外部效应给以惩罚。

4. 关于市场的不完善问题。在纯市场经济的条件下,市场存在着许多不完善之处,比如在贷款方面,在提供保险方面,在协作生产方面等等。首先,在纯市场经济中,私人提供贷款一般是出于盈利的目的,因此,对于有些低息或无息的贷款,私人是不愿意提供的,如对大学生提供的贷款等。对于这类私人不愿提供

而社会又必需的贷款，只能加以政府干预。其次，私人市场在提供保险方面也存在着很多不足。由于资金有限加之害怕承担风险，因此，对于许多风险较大的保险，私人市场不敢承担，这也为政府的干预提供了机会。另外，在协作生产方面，纯市场经济也存在着许多缺陷。在市场经济中，企业与企业之间存在一定的相互联系，彼此相互依赖，因此，企业间必须进行协作生产。在小范围内，企业的协作可以自行结成，但在许多需要大规模协作的情况下，尤其在欠发达国家，这种企业间的协作不能自行结成，必须由政府进行计划。这也为政府的干预提供了条件。

5. 关于信息不足问题。在经济生活中，信息是非常重要的，这一点已经毋庸置疑。在很多方面，信息实际上是一种公共产品，把一条信息提供给某一个人与提供给更多的人，其成本实际上是一样的。但在纯市场经济中，正如私人市场不愿提供或很少提供其他公共品一样，对于信息这种公共品，私人市场也是不愿提供的，只有政府才有可能从公众的利益出发提供这些产品。

6. 关于失业和通货膨胀问题。大多数经济学家认为，高失业率和通货膨胀是市场失灵的最突出表现。在纯市场经济中，由于生产是自发地、盲目地由生产者自行组织和决定的，因此，这种生产没有计划可言，当生产达到一定水平时就会引发周期性的经济危机。经济危机使得整个社会经济陷入萧条之中，这就迫使许多工厂倒闭，大批工人失业，机器设备大量闲置；同时，由于激烈的市场竞争，也迫使资本家不得不改进技术、提高劳动生产率，这样也会使一部分工人由于技术进步而被淘汰。一般来说，当有 4% 以上的工人非自愿失业、有 10% 以上的机器设备发生闲置时，我们就说这种经济中已经存在了失业。在过去的两个世纪中，资本主义经济中的失业率始终高于上述比例，工人和机器的周期性高失业和闲置一直困扰着资本主义经济，这不能不说是市场失灵的一个最显著最有说服力的证据。

7. 关于再分配问题。再分配问题也是纯市场经济不能很好解

决的一个问题，竞争市场可能会带来很不公平的收入分配，这会使得一部分人缺乏赖以生存的基本生活资料。这是因为，在自由竞争中人们考虑的只是他本身的利益，而不会考虑其他人的利益，其收入分配当然只能在其生产内部进行。但是如果整个社会经济要想协调发展、社会要进步，就不可能只有企业内部的初次分配，还必须对国民收入进行再分配。例如社会福利支出、社会教育支出等等。而这种再分配问题是纯市场经济无法解决的，必须要有政府加以干预。

8. 关于优效品问题。所谓优效品就是指那些政府强制人们消费的产品。有些产品本来是对人们有益的，但是人们出于种种原因，比如懒惰或者舍不得花钱等等而拒绝消费这些产品，在这种情况下，就必须由政府出面加以干预，强制人们消费这些产品。例如，安全带本来是对人们起保护作用的有益产品，但是由于人们懒惰，往往忘记或故意不系安全带；再比如，初级教育本来是对任何公民都有益的事情，但是总有一些人不愿让子女接受初级教育。针对上述情况，政府只能采取强制手段，要求人们必须消费这些产品，这也就是所谓的优效品。因为政府站在客观的角度上，能更清楚地看清哪些事情对人们有益而哪些对人们无益，就好比人们知道吸毒对人体有害但却无法戒掉，而政府却有办法强制人们戒毒一样。

以上列举了纯市场经济中市场失灵的种种表现，每一种现象的存在都说明，如果没有政府加以干预，市场经济将无法解决它自身所存在的各种矛盾，这就为政府干预经济提供了原动力。

## 二、从政府干预到财政政策

正是由于市场经济的种种缺欠，迫使人们不得不承认政府干预经济的必要性。但是政府对经济的干预并不是一开始就行之有效的。最初的干预活动只是对某一个或几个预算项目进行干预，这种干预范围极其有限，对于整个国民经济总体不会产生根本影响，

因此也就起不到预期的效果。

随着资本主义基本矛盾的日益加剧，开始爆发资本主义经济危机，经济的大萧条促使人们要寻找一种更为有效的手段，使其能够在总体上改变国民经济状况，而财政政策正是适应了这一形势应运而生。政府所使用的对经济加以干预的财政政策，正是从国民经济总体上对市场经济的不足加以限制，虽然不可能有一种万能的财政政策可以适应每一时期的经济形势，但是从整体上看，自资本主义经济大萧条以来，政府所采用的每一种财政政策都在一定时期内缓和了经济矛盾，而且，政府的财政政策正在逐步走向完善。

早期的财政政策始于 30 年代的资本主义经济大萧条时期。在这一时期，资本主义第一次爆发了大规模的经济危机，经济陷入极度萧条中。正当政府对经济萧条束手无策之时，凯恩斯的财政政策理论悄然兴起。1936 年，凯恩斯出版了他著名的论著《就业利息和货币通论》一书，表明了扩张性财政的思想。虽然在 30 年代这一思想只得到了极有限的应用，但在其后的经济发展中的确进一步证实了这一理论的潜在力量。

凯恩斯发展起来的宏观经济理论，为了说明财政政策对宏观经济运行的影响，首先对在市场导向经济中决定总体经济行为的三种基本经济力量进行了解释。这三个决定因素是：消费（C）、储蓄（S）和投资（I）。在凯恩斯的纯市场经济模式中，总供给等于消费加上储蓄，即  $Y=C+S$ ；总需求等于消费加上投资，即  $Y=C+I$ 。在政府参与的市场经济模式中，政府的商品和劳务的购买支出也是总需求的决定因素之一，政府的税收通过对民间部门的可支配收入的影响而在一定程度上决定了消费量。因此，政府通过改变收支的财政政策来管理总需求，从而对总体经济行为有决定性影响，实现政府对经济运行的全面调节。

政府干预与在凯恩斯宏观经济学基础上发展起来的财政政策应该说有细微差别。（1）观念的转变。20 世纪 30 年代以前，各国

政府虽然偶尔也对某些经济活动加以干预，但由于传统的经济理论已根深蒂固，没有意识到或本来就不主张政府应当参与经济活动。后来，随着现代经济学的发展，人们才承认政府具有经济职能，它应采取积极的政策措施对国民经济施加影响。（2）目标的转变。目标的单一性是过去政府干预的特点。如今，财政政策要根据促进经济发展和提高社会福利的要求，同时实现多重目标。

（3）手段的转变。在不发达的商品经济时代，政府干预的主要手段是税收，而且这一手段也主要是为了筹集必要的财政收入。财政政策的手段不仅包括税收，还有预算、支出、公债、补贴等。由此可见，从政府干预到财政政策是政府管理经济的观念转变，是现代商品经济发展的必然要求。

### 第三节 财政政策思想的发展

#### 一、古典学派的财政政策思想

亚当·斯密、大卫·李嘉图、萨伊等古典经济学家创立的“自由放任”学说是古典财政政策的理论基础。处于资本主义自由竞争时代的古典学派认为，实际工资率与就业都由劳动的供给与需求来决定，劳动的需求量由劳动的边际生产力来决定，其供给量则由实际工资决定。在实际工资价格实现均衡时，劳动市场实现充分就业。这时，劳动量的供给与需求相等。通过固定资本的存量，会导致一定水平的实际产量，这些实际产量按利率在储蓄与消费之间分配。换言之，在劳动市场，实际工资率的变动直到劳动供求相等时才稳定；而在资本市场，利率的变动直至投资和储蓄相等时才稳定。所以，按照古典学派的观点，充分就业可以通过工资、价格和利率的变动而自动实现。

不仅如此，古典学派还认为：（1）资本主义自由竞争是经济