

第一章 导论

作为导论，本章概括地介绍政府的职能、政府财政的基本特征和围绕政府职能作用展开的财政活动的本质。把握这些内容，将有助于理解本书接下去所要研究的一些重要问题。这一章还要对本书的结构进行必要的说明，以便有不同需要的读者能够有选择地安排个人的学习计划。

第一节 政府的职能

一、公共需求与公共财政

政府是由被授权制定公共政策与处理国家事务的个人和机构组成的政治组织，其重要作用在于妥善安排、协调国家的内政、外交关系。这些关系往往涉及政治、社会、经济、文化等各个领域。从经济学角度看，搞好这些关系之所以重要，是因为它们集中体现了社会经济生活中的公共需求。^①

在经济社会中，个人需求与公共需求既有相似之处，也有不

本书第二章将对公共需求和用于满足这一需求的公共产品进行比较详细的讨论。

同之处。就其相同之处而言，与满足个人需求一样，满足公共需求（作为一种社会性的既定目标），也同样涉及如何最优化地使用有限的经济资源，从而最大限度地满足消费者的需求这一基本经济问题；其不同之处则在于，公共需求所要达到的既定目标不再通过市场过程（由消费者个人的需求）来确定，而是由国民选举的代表组成的议会或当局（即政府），通过制定、推行有关政策来加以确定。另外，满足公共需求也不能单纯地通过市场机制提供可分割性产品或劳务的方式予以实现，这类需求一般要通过集体地提供某种不可分割性产品或劳务来予以满足。^①

为了满足公共需求，政府就要从事特定形式的经济收支活动，以提供一定数量与质量的公共产品与劳务。这些活动统称为财政或公共财政（Public Finance）。于是“公共财政”可以定义为政府为了满足其国民的公共需求，在提供公共产品与劳务（Public Goods and Services）过程中所从事的经济性收入和支出活动。这一定义概括了“公共财政”的四个基本内容，即政府作用、公共产品、财政收入、财政支出。此外，该定义还说明，财政既是一种经济现象，受一般性经济原则支配；同时又是政府专门的经济活动，具有它的特殊性质。

二、政府的职能

研究财政问题，首先应该理解政府的职能。著名英国古典经济学家亚当·斯密较早地对政府的职能作了系统而完整的论述。不过，当初亚当·斯密是通过界定君主的义务的方式来阐述政府的主要职能的。按照他的理解，政府一般要在社会经济生活中发

关于这种问题的详细讨论，可参见厄休拉·K·希克斯（Ursula·K·Hicks）所著《公共财政》一书（Public Finance, James Nisbet and Company Limited, 1968）。

挥三种职能：

第一，“君主的义务，首先是保护本国社会的安全，使之不受其他独立社会的暴行与侵略……这种义务的实行，势必随着社会文明的进步，而逐渐需要越来越大的费用”。^①这就是政府的对外职能，即保护自己的社会免遭其他独立社会的侵犯。要行使这种职能，政府就必须建立并维持一定数量的军队，就要为此支付一定规模的国防开支。当然，斯密也指出一国的军队不能太大，他认为军队人数不超过全体居民的 1% 为好；过此，即不免负担太重，危及国家经济”。^②

第二，“君主的第二个义务，为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫，换言之，就是设立一个严正的司法行政机构”。^③这就是政府的对内职能，即保护本国社会内部各成员生命及财产免遭其他社会成员的侵害。在斯密看来，只有在一个没有什么财产的社会里，民政政府才可能没有存在的必要；而在具有大宗财产获得的经济社会里，必须建立某种民政政府，以便通过司法官员的作用不断惩治一切侵害他人财产的非法行为。当然，有人认为打官司的费用可以由当事人负责支付，不一定非要由政府负担。但是斯密指出，仅仅由当事人负担的司法费用通常是不稳定的，那么，“以不安定的财源，充当一种应当永远维持的机构的费用，似乎不大妥当”。^④

第三，“君主或国家的第三种义务就是建立并维持某些公共机

亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译）商务印书馆，1997年，下卷，第254—270页。

亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译）商务印书馆，1997年，下卷，第259页。

亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译）商务印书馆，1997年，下卷，第272页。

^④ 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译）商务印书馆，1997年，下卷，第283页。

关和公共工程。这类机关和工程，对于一个大社会当然是有很大利益的，但就其性质说，由个人或少数人办理，那所得利润决不能偿其所费。所以，这种事业不能期望个人或少数人出来创办或维持”。^①这就是政府的基本经济职能。这一职能的充分发挥绝对有助于便利社会商业和促进人民教育。亚当·斯密明确指出：“一国商业的发达，全赖有良好的道路、桥梁、运河、港湾等等公共工程。”而公共教育的意义则更为重要，他说：“……为防止这些人民几乎完全堕落或退化起见，政府就有（对教育）加以若干注意的必要。”对此，斯密解释说，劳动分工的确立，使得一般人民仅获得了特定职业所要求的技巧，而同时牺牲了个人的智能、交际能力、尚武品德等等，因此，“……在一切改良、文明的社会，政府如不费点力量加以防止，劳动贫民，即大多数人民，就必然会陷入这种状态”。另外，“……无论在何种文明社会，普通人虽不能受到有身份有财产者那样好的教育，但教育中最重要的几部分如阅读、书写及算术，他们却是能够在早年习得的……因此，国家只要以极少的费用，就几乎能够便利全体人民，鼓励全体人民，强制全体人民使获得这种最基本的教育”。他还补充说，人民受教育越多，越容易理解政府的行为，越不会受狂热与迷信的蛊惑。“在自由国家中，政府的安全，大大依赖于人民对政府行为所持的友好意见，人民倾向于不轻率地、不任性地判断政府的行为，对政府确是一件非常重要的事。”所以，斯密认为：“在文明的商业社会，普通人民的教育，恐怕比有身份有财产者的教育，更需要国家的注意。”^②

随着近代经济社会发展的要求，人们在斯密提出的政府三大

① 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译）商务印书馆，1997年，下卷，第284页。

② 亚当·斯密：《国富论》（郭大力、王亚南译）商务印书馆，1997年，下卷，第285、339、341、345页。

职能的基础上，又补充了政府的第四职能，即保护那些被公认为不能对社会完全负责的社会成员（如儿童、老人、残疾人、弱智者等）的利益与权利。

不难看出，在现代经济社会里，政府实际上是充当着“有用的公共产品提供者”和“私人经济行为调节者”的角色。不难理解，要使政府充分发挥以上两大角色的作用，就要给政府相当的权力。于是，随之产生的问题是经济社会应该赋予政府以何等限度的权力，抑或政府的权力是否必须受到限制。一般情况下，人们普遍认为政府的权力应该受到必要的限制，其理由如下：

(1) 政府权力过大相应地破坏了个人的“经济自由”。经济自由包括个人自由地决定如何使用他的收入，自由地选择个人的职业，自由地安排和处理个人的财产。当然，这些个人的“自由”与政府代表社会行使必要的“治理”既是一对矛盾关系，也是一种相辅相成关系。自古以来，人们一直在努力协调二者之间的关系，于是不同国家实际上都处于不同程度的“自治”状态。

(2) 政府也是由普通社会成员组成的，不可能保证它们所作出的各种决策总是正确的，因此经济社会没有充分理由让政府完全替代市场而拥有全部的经济权力。

(3) 从政治学角度考虑，人类社会中任何权力都是危险的，因此任何权力都要受到限制。特别是在经济社会里，政府官员往往可以借助公众给予的权力，为个人或集团牟取私利，洛克（英国政治家、经济学家）称之为“暴政”。这在现代社会生活中是绝对不允许长期存在的事情。所以，唯一公道的政府只能是权力应该受到限制的政府。

三、政府与市场

从政府所要发挥的基本职能来看，它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疑义。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。例如，虽然斯密非常理智地肯定了政府的职能，但是他却一贯主张国家应该有一个廉价的政府，即尽可能地把政府对社会经济生活的干预降低到最低限度。斯密之所以强调廉价政府，即主张经济生活尽可能地脱离政府管制，主要是因为他相信“天赋自由权制度的效率”。正如施蒂格勒所诠释的那样，“……寻求自身利益的增长的个人将把资源投向能给他带来最大收益的地方，并且作为一个法则，资源也将给社会带来最大的收益”。^① 斯密认为，一个以个人主义为基石的，充分竞争的市场经济制度最有利于人类进步和社会发展。换言之，只要能够宽厚地对待个人利益，它就能创造出奇迹，“在可自由而安全地向前努力时，每个人改善自己境遇的自然努力，是一个如此强大的力量，以致没有任何帮助，亦能单独地使社会富裕繁荣，而且还能克服无数顽强的障碍……”。^② 所以，在协调政府与市场关系时他指出：最好将大部分经济事务留给私人处理，而国家如果能够在诸如打赢一场战争、始终维护正义、保障商业活动的正常进行等方面获得成功，政府就算干得相当不错了。

斯密的认识对后来的经济学家产生了极大的影响，这些影响经马歇尔的发展形成了一种传统性认识，一直流传下来。在当代的经济学界，经济学家普遍持有马歇尔的观点。马歇尔认为，国家在控制垄断、解决穷人住房问题、处理贫困问题等方面可以发挥潜在的积极作用，但是在管理企业方面绝对不行，即官僚主

G·J·施蒂格勒：《经济学家和说教者》上海三联书店，1990年，第173页。不过，斯密也注意到，某些场合一些人行使天赋自由权会危害整个社会的安全，所以也应该受到各种政府法律的限制，并且这种法律并不违背天赋自由权，而是在保护天赋自由权。例如，斯密认为，政府应该对高利率加以必要的限制，因为高利率往往导致贷款人把资金投放到甚至连他们也没有把握的项目上去。

② G·J·施蒂格勒：《经济学家和说教者》上海三联书店，1990年，第196页。

义的管理必定是难于负担的和无效率的。马歇尔在本世纪初讲过：“如果 100 年前政府的控制取代了私人企业的控制，那么就会有充分的理由设想，我们的制造方法的效率将和 50 年前一样，而不是比那时高出 3 倍或 5 倍。”^①

经过长期实践，人们发现：社会经济活动与发展的核心问题是市场与政府的相互作用。正如世界银行在其《1990 年世界发展报告》中所正确指出的那样：“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，过多的干预和取代市场的作用，使经济发展反而变得缓慢。正确的态度是：要求政府在某些方面减少干预，而在其他方面则要多些干预，即让市场在它们可以运行的方面运行，并立即有效地介入市场力所难及的方面。历史经验表明：这是一条尽快提高生产力，增加收入和持续发展经济的最可靠的途径。明智的看法是 将政府干预看作为一种特别稀缺的资源，必须谨慎地、节约地、适时地使用这种资源。”^②

遵循马歇尔关于政府能够在控制垄断、解决穷人住房问题、处理贫困问题等方面可以发挥其潜在积极作用的观点，有关经济学理论分析表明，在通行市场原则的经济社会里，至少政府在如下几个方面实施干预是有重要理由的：

(1) 公共产品与私人产品具有完全不同的消费特征，即个人对公共产品的消费实际上并不影响他人同时消费此产品，因此导

① G·J·施蒂格勒：《经济学家和说教者》上海三联书店，1990 年，第 178 页。
世界银行：《1990 年世界发展报告》，中国财政经济出版社，1990 年。

致市场不能保证对公共产品的有效供给，而在经济社会不能缺少公共产品的情况下，政府就必然要承担集中地提供公共产品的任务。

(2) 市场经济的竞争过程不可避免地导致社会成员之间出现收入（财富）分配极化问题，这与广为接受的公平概念相违背，政府干预有可能在不损害经济效率的同时改善收入分配不合理状况。

(3) 市场不完全、信息不完备和其他原因导致市场在引导资源有效配置上出现阶段性失灵，产生诸如资源非充分利用、劳动失业、经济结构失调等问题，政府有选择地进行干预通常有助于在较短时期内使市场经济恢复到正常运行状态。

(4) 经济过程中在某些情况下对个人或企业而言的经济效率，对整个社会而言则是“效率损失”（如生产导致的环境污染、生态质量下降），一些特定的政府干预就是针对这种经济过程中产生的“外部效应”实施的，其目的在于协调个人利益与社会利益。

上述政府对经济生活的干预直接体现为政府职能的具体化，即政府活动对社会经济生活产生的影响作用。由于这种干预往往要通过特定的财政活动来实现，所以政府财政活动的性质、质量就在极大程度上决定着政府经济干预的实际效果。正因为如此，有关财政问题的研究才历来受到社会各界的特别重视，而财政学也发展成为经济学的一个重要分支。

第二节 财政的基本特征

鉴于上述政府与市场的一般关系和财政为政府所专有的经济性活动，政府就可以通过财政活动来调节社会经济过程，以实现多种社会经济目标。这是因为，精心设计、合理安排的公共财政

活动，通常能够对经济社会的资源配置、收入分配、社会稳定、经济增长，以及国际收支平衡等产生各种有益的影响。不过，应该注意，政府的财政活动也在诸多方面根本不同于私人经济活动。其不同点体现在政府财政活动的基本特征上。

第一，虽然经济社会要求政府承担满足公共需求的任务，但是这并不要求政府一定要像私人那样亲自从事各种物质生产与经营活动，如建立国有企业从事直接生产性活动来满足公共需求。事实上，政府可以通过预算支出——私人生产——集体消费的方式，在任何程度上满足不断增长、不断变化的公共需求；通过国家税收与转移支付方式，按照社会确定的公平标准调节社会收入与财产的分配格局；通过协调财政政策、货币政策、收入政策，来对宏观经济调控发生积极影响作用——保持充分就业与物价稳定。事实上，政府只要对其（主要是通过税收活动）掌握的有限财政资源实行有效运作，就能在不扭曲市场经济运行机制的前提下充分发挥政府本身所可能具备的各种经济和社会职能。尽管在任何经济社会，生产活动都是最重要的，但是对于政府来说，“要紧的倒不是生产工具国有；只要国家能够决定（a）资源之用于增加生产工具者，其总额应为若干；（b）持有此种资源者，其基本报酬应为若干，则国家已尽其职责。”就是说，政府财政活动的重要目标之一无非是要取得“……让国家之权威与私人之策动力量互相合作”^①的效果。据此可以认为，由政府主持的财政活动之基本价值不在于直接创造物质产品，而在于创造并维持一种符合国情、民情，有利于国家安定、经济发展、政治民主、文化发达的社会环境，即政府通过它的财政活动有选择地、集中地提供能够满足公共需求的产品与劳务，如公共安全、司法行政、公共教育、公共卫生、生态保护、社会救济、社会援助等等。

^① M·凯恩斯：《就业利息和货币通论》，商务印书馆，1996年，第326页。

第二，由于国家将会长期存在下去，这就决定了政府财政活动的不间断性。另外，与私人 and 私人企业不同，政府不存在“破产”、“倒闭”问题，因此，政府理财可以在长期过程中交替使用“量入为出”与“量出为入”原则。一般情况下，一定规模的国家税收通常只能满足政府正常或正常增长的财政开支需要，即相对比较确定的经常性开支需要。而非经常性开支，如特殊时期用于刺激经济增长、实现充分就业的宏观经济目标的社会资本性开支，在数量上则具有很大的不确定性，此时往往无法及时调整税收政策予以满足。在这种情况下，政府继续坚持“量入为出”原则便显得不合时宜。但是如果依靠政府的财政信用，向其公众或者外国政府、国际组织借钱来满足追加的财政开支需要，即采取“量出为入”原则，其“入不敷出”问题是可以解决的。虽然这在政府财政预算方面会出现赤字，但是只要这些依靠政府信用聚集的社会资金被合理地用于生产性投资，就不仅能够有效促进国民经济增长，而且未来还本付息也不会成为问题。这就是在一定条件下政府可以实行赤字预算的基本依据。当然，如果政府的投资效果非常令人满意的话，政府不仅可以按时偿还债务，而且还可能因此获得额外的收入，这笔收入既可以在不改变现行税收政策的情况下扩大政府开支，也可以在降低政府税收收入的情况下维持同样的政府开支。^①无论何种情况下，财政赤字可以得到补偿，最后出现财政盈余也是可能的。总之，如果政府是值得信赖的，并且能够妥善运用“量入为出”与“量出为入”原则，政府实际上不仅可以具备胜任长期投资和长期负债的能力，而且同时也就

希克斯在其《公共财政》一书中对此提出过类似看法：用于战争筹款的政府债务是社会的一种负担，必然要靠增加税收的办法来弥补。而政府借款（包括对外借入）投资于高效率的生产性部门（出口部门），资金回收一般不成问题，并且不需要增加税收。此外，世界银行经济学家也指出：少量的、能长久维持的赤字可以促进经济增长，同时保护穷人在紧缩财政时免于承受沉重的负担。

具备了使税收与信用相结合，为政府财政活动进行筹资、融资的能力。具备这些能力对政府加强其财政职能来说是非常重要的。

第三，在有效竞争的市场经济制度中，私人经济活动的典型特点是：各当事人在明确的法律结构中所进行的独立决策、生产与交易活动，都是以实现利润最大化为目标。但是，在公共经济中代表公众进行决策的政府官员在偏好上未必总是与公众的偏好相一致，在贯彻经济政策上表现出来的某些主观随意性也可能给公众利益带来这样或那样的经济损失。此外，对政府规模失去有效控制，既会导致（大部分来源于对私人及其厂商课税而形成的）财政资源的浪费，也会刺激政府官员（在形成自我服务的利益集团情况下）集体地盗窃财政资源以牟取私利。^①因此和私人经济活动中自发地追求利润最大化目标不同的是，在公共经济中追求公众福利最大化目标往往得不到应有的保障。为了尽可能避免这些问题的发生，经济社会就要建立和不断改革规范政府财政活动的法律框架、规章制度以及公众监督体系。尽管这样做，经济社会要付出相当的额外费用，也可能在处理新情况时减少了政府决策所需要的灵活性，但是无论如何，制度改革总可以在确保有限财政资源的使用效率、限制政府官员迎合利益集团要求等方面产生积极影响。所以，政府财政活动必须根据法律、法规的要求，在一套严格的制度约束（如预、决算程序）和规范监督下有序地进行。

第四，历史上在每一种政治与经济制度下，都不同程度地存在着“金钱决定政策形成”的问题，这种问题通常只能借助政治

亚当·斯密对政府就持有一种不信任态度，他主要是对政府的意图，而不是对政府的能力表现出不信任。他认为，在一定意义上，政府是有组织的、联络起来的、自我服务的集团的产物，即掌握政府权力的人总是利用这种权力来达到自己的目的。当然，也有一些经济学家认为，斯密的这种认识未免过于武断。

行为予以解决。具体到公共经济中政府财政决策活动，通过特定的政治行为，有助于使政府官员较好地平衡社会整体利益与各种利益集团利益。这是政治行为广泛参与财政过程，对社会经济发展产生的正面影响。当然，政治行为广泛参与财政过程也会对社会经济发展产生负面影响，如存在政府权力被滥用的危险。人们很容易发现，在一些国家里，越来越多的政府财政开支被疏导到某些滥用权力的政治家所代表的利益集团手中。^① 尽管经济社会能够在一定范围内、一定程度上解决政府财政活动过程中的过度政治参与的问题，但是正如美国人米勒里克所说：“以为国会或行政机构会按纯经济理由据以分配财政基金是一种十足天真的假定。”^② 所以，不管人们愿意与否，财政活动既然属于政府行为，它就必然成为社会生活中政治现象经济化的一种反映。这是政府财政活动不同于私人经济活动的又一基本特征。换言之，政府财政活动是一种结合政治行为的特殊经济活动，可以被视为“……政治与经济的连接点，或者被称为政治与经济的中间项”。^③ 这是政府财政活动的又一重要的基本特征。

研究政府财政活动基本特征的主要目的有两个：

一是有助于人们较好地把握经济社会中私人经济活动与公共经济活动的差异性，以便有效协调两类经济活动的关系，更好地发挥两类经济活动各自的优势和克服它们各自的劣势；

^① 这种表现为非个人化的滥用权力，一方面极大地扩张着政府开支的规模，另一方面又使因此造成的愈加严重的财政赤字问题变得更加难以解决。正如梅金和奥恩斯坦所指出的那样：“如果这些非个人化的力量（政府哲学、经济危机、经济思想、政治学等）都对财政政策发生影响，那么就会出现一种缓慢发生但稳定变动的趋势，可能就是走向大政府、更多的财政开支、更沉重的税负和税收的增长大大地落后于开支的增长。”（参见梅金、奥恩斯坦的《债务与税收》，英文版，1994年，第9页）。

参见米勒里克的《美国预算政策——从1980年到1990年》英文版，1990年，第11页。

^③ 郭庆旺等编著：《现代西方财政政策概论》中国财政经济出版社，1993年，第6页。

二是有助于人们准确界定政府财政的性质，以便合理规范政府财政活动方式、方法、规模和范围，增强政府财政政策的针对性。

第三节 政府财政的本质

在理解了政府与市场的基本关系、政府的主要经济职能以及政府主持的公共财政活动的基本特征后，人们可以顺理成章地理解政府财政的本质。

人类社会的经济需求大体上可以划分为两类：个人需求和公共需求。主要通过个人、厂商分散的经济活动直接予以满足的前一类需求，是人类及其社会生存、繁衍、发展的基本前提条件；而主要通过政府财政活动集中提供公共产品来予以满足的后一类需求，则是维护社会经济秩序，使人类赖以生存、发展的事实上不能间断的社会性生产活动正常进行下去的客观要求。正是从这个意义上讲，满足人类经济社会公共需求才具有了无可争辩的客观必然性。马克思指出：“在任何社会生产（例如，自然形成的印度公社，或秘鲁人的较多是人为发展的共产主义）中，总是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个人及其家属用于个人的消费，另一部分即始终是剩余劳动的那个部分的产品，总是用来满足一般的社会需求，而不问这种剩余产品怎样分配，也不问谁执行这种社会需求的代表的职能……”^①

然而，此种满足公共需求的任务最终还是落在政府方面，可

^① 《马克思恩格斯全集》，第 25 卷，第 992 页。

以说，这也是一种客观必然性。那么，政府财政的本质就是集中提供经济社会不可或缺的公共产品以满足经济社会不断增长、变化的公共需求。财政理论中把这种观点称为“公共需求论”。^①

关于政府财政本质问题的研究并不像某些人所理解的那样毫无实际意义，或者无关紧要。明确政府财政本质，其重要性至少体现在以下几点：

(1) 经济社会必须按照满足经济社会公共需求的范围来大体限定政府发挥其基本职能作用的合理范围，使之既不能过于宽泛（即财政越位），也不能过于狭窄（即财政缺位）。

(2) 经济社会原则上规定了政府财政活动的主要目标，即要求政府选择有效的途径，采取合适的方式、方法，按照公众合意的标准来提供足够的公共产品与公共劳务。

(3) 即使从动态角度看，政府也不能任意地、随意地变动其财政活动内容，而只能按照不同经济发展时期公众对公共需求内容与数量的改变来调整它的财政活动内容。

(4) 无论在现代经济过程里积极的财政政策具有何等重要性，政府也只有在使用构成公共财政的所有不同要素（国家税收、政府采购、转移支付、公共债务等）圆满完成其基本任务的情况下，才能被共同地用于实现其他各种国民经济与社会发展目标。这就是说，过分强调政府主持的公共财政活动之政策含义而忽略其基

当然，关于政府财政的本质研究，经济界还提出“国家分配论”、“国家意志论”、“剩余产品决定论”以及“再生产决定论”等观点。虽然这些观点的支持者从不同角度（起因、主体、目的或者模式）分析了政府财政的本质，但是，不难发现这些观点都无法回避这样的事实：“任何性质的国家充当社会正式代表，成为财政关系的承担者，除了对付外族侵略，对内治安，也要维护社会再生产的外部条件；除了临近灭绝的阶级和国家外，都会执行某种社会和经济职能，提供满足社会公共需求的产品和劳务……”（王骥骧：《财政学》，武汉大学出版社，1994年，第5页）。

本作用是错误的。^①

总之，对于政府财政本质作上述理解，即对政府财政本质作“公共需求论”理解，实际上是强调市场经济之主导地位，在此前提下，经济社会要求政府（充当社会的代表）对有限财政资源实行高效运作与管理，以充分发挥其各项经济职能。

第四节 本书的结构

本书把公共财政（政府的财政活动）视为整体社会经济中的一个相对独立的经济领域，或一种特殊的经济现象，运用常规的经济学分析手段，主要研究该领域中人们特别感兴趣的热点问题。虽然在理论与实践，财政学原理总是从属于经济学原理，但是两者都有各自的研究范围、研究方向、研究重点，即使它们研究的是同一经济问题，也有研究层次、分析角度、研究方法上的区别。因此，读者应该首先掌握基本经济学原理，其后再研究公共财政问题。

由于本书是为大学本科经济学专业学生撰写的，作为一种实用的大学本科教材，其内容力图覆盖现代财政学所涉及的主要问题。按照公共财政所涉及主要问题的性质，本书的内容可以划分为两大部分：公共财政基本要素的研究（第三章至第八章）和公共财政政策的研究（第九章至第十一章）。在公共财政基本要素方

正确的认识是，现代政府在不同时期研究、设计、制定、推行不同财政政策的基本意图是为了实现国家既定的社会经济发展目标，或者为了适应国家社会经济发展的要求，更好地协调政府有关的财政经济活动以充分发挥现代公共财政的重要职能。在这里，政府的财政活动与财政政策不同。所谓“政策”，按照美国经济政策学家 K·E·包尔丁的定义，就是支配为既定目标而采取行动的各项原则。政策总是意味着“行动的计或方针”（郭庆旺等编著：《现代西方财政政策概论》，中国财政经济出版社，1993年，第1页）。

面，本书重点分析政府预算原理（原则、程序和主要方法）、政府开支规模的确定、公共工程项目评估（成本—效益分析）、国家税收原理、公共债务（财政赤字）及其管理。在财政政策方面，本书以宏观经济稳定为基本政策目标，重点分析现代政府推行的审慎财政政策的经济学原理、政策取向、主要政策工具及运行机制，在此基础上也对财政政策效果及其影响因素进行了初步研究。本书对所研究的大部分问题采取了实证分析方法，而对政府财政活动中所涉及的与社会收入分配有关的问题（如转移支付、税收归宿问题等）则采取了实证分析与规范分析相结合的方法，这与当前发达国家大学同类学科教学中普遍运用的方法是一致的。此外，在讲授方法上，本书尽量做到总体论述深浅适中，而对具体问题的阐述则详简有别。

关于本书的内容安排，在此还要作三点说明：

(1) 本书只讨论了现代政府财政活动的基本原理，而未对我国社会主义财政理论进行专门分析研究。我们认为，这些原理对于正在向市场经济体制过渡的我国政府财政活动和财政政策调整也具有普遍意义。

(2) 一年前，我们出版了《当代西方国家税收》（山西经济出版社，1997年），该书比较详尽地论述了有关国家税收制度的沿革、（80年代以来兴起的）世界性税制改革、各国通行的主要税种以及国际税收等问题。有鉴于此，本书大为简化了对上述内容的论述。我们建议学生把《当代西方国家税收》一书作为本书的补充材料，在学习过程中一并阅读，以加深对某些问题的理解。

(3) 作为公共财政原理之简明教程，本书未对诸如国家或政府的起源、公共财政的形成、财政思想的沿革以及比较财政制度、财政法规等进行系统论述。对这方面有兴趣的读者，可以阅读其他专门讨论这些问题的书籍或更详细的财政学教科书。本书提供的参考书目包括了讨论这类问题的一些重要书籍。

第二章 政府财政的职能

美国经济学家、财政学家理查德·A·马斯格雷夫在其著名的《公共财政》一书中把市场经济条件下政府财政活动可以履行的基本经济职能归结为三项：资源配置职能（Resources Allocation）、收入分配职能（Income Distribution）和经济稳定职能（Economic Stability）。

虽然这些职能作用在自由市场经济制度中主要是通过其价格机制自发形成的，但是在某些情况下，市场经济的运行效果往往不能令人满意，有时会给经济社会的长期发展带来许多负面影响，其严重时甚至会影响市场经济的正常运行。这在经济学上被称为“市场失灵”（Market Failure）。典型的市場失灵表现为：经济社会用于公共消费的物品严重短缺，导致个人、厂商经济活动难以进行或者难以按照合理价格进行；社会收入、财产分配状况持续恶化，导致严重的社会不平等；市场经济自身固有的不稳定性，导致经济社会供求发生周期性不平衡（商业周期产生），并且要通过社会生产力的严重破坏才能周期性地恢复平衡。经验表明，在自由市场经济条件下，所有这些问题是必然要发生的，于是政府就要通过财政活动，借助特定的经济手段，经常性地介入社会经济生活，对国民经济实行必要的经济干预，以期尽可能地解决市场