

# 第一章 财政概念和财政职能



## ●学习目标

通过本章的学习,能够了解社会主义市场经济下的财政概念、财政存在的必要性及财政的职能等财政基本理论问题。

## ●学习重点

财政概念;市场失灵、公共物品和公共需要;财政职能。

### 引导案例

2008年9月18日晚间,多则重要的提振资本市场信心的利好消息发布。

一是经国务院批准,财政部决定从2008年9月19日起,对证券交易印花税政策进行调整,由现行双边征收改为单边征收,税率保持1‰。

二是国资委主任李荣融表示,国资委支持中央企业根据自身发展需要增持其所控股上市公司股份,支持中央企业控股上市公司回购股份。

三是新华社记者从中央汇金公司获悉,为确保国家对工、中、建三行等国有重点金融机构的控股地位,支持国有重点金融机构稳健经营发展,稳定国有商业银行股价,中央汇金公司将在二级市场自主购入工、中、建三行股票,并从即日起开始有关市场操作。

这是自本轮超级熊市以来管理层打出的最有力度救市组合拳。我们有理由相信,在政策的助推下,A股市场有望走出低谷,回升至合理的估值区间。

一直以来,市场始终充斥着关于救市还是不

救市的争论。赞成救市的一方认为,市场短期出现大幅暴跌远超出基本面因素的影响,是非理性的,市场崩溃引发的金融危机可能导致更为严重的后果;反对的一方认为,市场有自身的运行规律,政府干预市场只能延缓危机的发生,反而不利于金融市场的长期发展,不符合市场经济规律。

纵观近百年来全球金融市场的发展历史,历经无数次的危机与灾难,每一次灾难都源自人性的贪婪,但每一次人类也都用智慧与勇气战胜灾难。神奇的市场拥有超强的修复能力,往往被称作“看不见的手”,指挥着个体的行为。然而,市场不是万能的,由于信息不对称等原因的存在,市场经常会出现失灵的现象。当金融市场出现危机并有可能进一步引发更大危机的时候,各国政府都会进行直接或间接的干预。不管是在发达的金融市场还是欠发达的金融市场,无一例外。与市场这只“看不见的手”相比,政府干预就是一只“看得见的手”。当“看不见的手”失灵的时候,通过“看得见的手”来进行矫正,当然是最有效的手段。



期间,中国经济虽然出现了一定的困难,但并非濒临崩溃。经济增长依旧维持在较快水平,通胀则明显开始回落,因为房地产市场价格下跌和海外投资引发的坏账与损失亦没有相关媒体或市场传闻夸大的那么严重。尽管经济转型会是一个漫长的过程,但完全可以实现经济软着陆。相反,A 股市场的估值水平却已经达到历史低点,部分股票开始跌破净资产。市场失灵的现象已经出现,短时期内不可能具备自我修复的能力。这个时候,需要政府负起责任,采取有效措施干预市场,恢复市场参与主体的信心。

从本次美国陷入次债风波并引发更为严重的信贷危机的过程来看,美国政府从来没有停止过政府干预行为。而且,与历次金融危机的应对手段相似,美国政府依然采取了以直接向金融市场注资为主的救市举措。注资是美国走出历次金融危机中不可或缺的一个环节。通过政府的引导和干预,市场开始逐步实现自身的修复功能,并最终渡过危机。尽管这次的危机被格林斯潘称作“百年一遇”,但我们仍旧相信,一切危机和灾难终将成为历史。

再看我们的 A 股市场,下跌的时间和空间均

已超过美国市场。此次应对 A 股市场的崩盘式暴跌,代表国家的中央汇金公司直接购入国有银行股票,无疑是提振市场信心的有效途径。

当然,政府干预是解决市场失灵的有效手段,但并非包治百病的良药,尤其对于中国这样一个半封闭的金融市场而言更是如此。考虑到中国市场的半封闭性以及规模尚且偏小,此次政府干预几乎不可能失败。相反,我们需要注意政府干预的力度。如果力度过小,可能效果难以显现;如果力度过大,政府可能变成一个大庄家,缺少其他主体的博弈行为。其中的火候,将充分考验管理层运筹帷幄的艺术性。

资料来源:赵迪. 政府干预是解决市场失灵的有效手段[J]. 股市动态分析,2010-07-17.

### 思考与讨论

1. 在该案例中,你看到了哪些经济现象?其中哪些现象与财政密切相关?
2. 结合案例,试论述政府和市场是如何发挥作用的?
3. 结合所学知识,论述市场失灵的条件下政府干预的积极作用。

## 第一节 财政概念

### 一、财政概念的概括表述和具体含义

财政是以政府为主体,集中一部分国民收入来满足社会公共需要的收支分配,是政府从事资源配置和收入分配的一种公共经济活动。

财政包括以下 4 个方面的具体含义。

#### (一) 财政是一种分配活动,属于分配范畴

这里的分配是广义的分配,既包括关乎社会再生产的资源配置即生产要素的分配,也包括关乎人们之间利益关系的收入分配。

#### (二) 财政活动的主体是政府(或国家)

财政表现为政府的集中性分配活动,是一种政府行为。这意味着:财政是为实现政府职



能服务的;政府是财政分配的组织者和主持者;所有财政活动都体现着政府与其他经济主体之间的经济关系。这种经济关系在不同的社会制度下具有不同的性质。这是不同社会制度下财政的特殊性。

由于财政属政府的经济行为,在经济部门划分中政府属公共部门,因此,财政活动是一种公共经济活动。

### (三) 财政活动的主题或目的是提供公共物品和满足社会公共需要

财政作为一种以政府为主体的分配方式或资源配置方式,与市场性的资源配置一样,目的都是实现社会资源的优化配置。人类的需要可分为两类:一类是私人需要(包括个人生活需要和企业单位的生产经营需要);一类是社会公共需要。在市场经济条件下,私人需要通过市场机制提供私人物品来满足,社会公共需要由政府通过财政机制提供公共物品来满足。这是市场经济下市场与政府的基本分工。这样公共物品和公共需要问题就成了市场经济下财政问题的核心,公共物品和社会公共需要理论亦成了认识市场经济下财政概念的基点。

### (四) 财政分配的对象是一部分国民收入

财政分配的对象是一部分国民收入,即主要是剩余产品价值。

## 二、财政概念的历史演变

### (一) 西方国家财政概念的演变

“财政”一词最早于13~15世纪出现在拉丁文中,意为结算支付期限、支付款项、确定罚款支付等。

16世纪“财政”一词传入法国,意为公共收入;17世纪演变为专门指国家理财;19世纪进一步阐明是指国家及一切公共团体的理财,并相继传入欧洲其他国家,英语为finance。

19世纪末,日本引进finance的词义,同时借用中国的两个汉字“财”与“政”,立“财政”一语(1882年日本开始用“财政奏折”一词)。

finance释义较广,可译为金融、融资、财务等。专指国家理财时,西方国家一般用public finance,可直译为公共财政。

### (二) 我国财政概念的演变

我国早期用“度支”“国计”“国用”等词来概括财政现象。

19世纪90年代,“财政”一词由日本传入我国。在戊戌变法(1898年)“明定国事”诏书中首次出现“改革财政,实行国家预算”的条文。自民国开始,以“财政”命名官方机构,称“财政部”。20世纪40年代,中华书局出版的《辞海》对财政概念的解释是:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达为目的,而获得收入,支出经费之行为也。”这已是引用西方国家公共财政定义而进行的表述。

新中国成立后,我国对财政概念的表述如下。



20世纪50年代初的财政观是货币关系论。

传统计划经济时期和改革开放初期,对财政理论的探讨和对财政概念的解释有多种不同的界说,主要有国家分配论、剩余产品论、价值分配论、社会再生产论、社会公共需要论等。这些观点中,国家分配论曾在较长时期内占据主流地位。

20世纪80年代中期以来,国家分配论、剩余产品论、社会公共需要论三者的融合倾向较为明显。这三种观点的差异主要是中心论点不同,在根源上涉及对财政的起源、财政分配主体和财政分配对象在解释财政概念中的不同认识。这三种观点的共同点主要有承认财政是国家的经济行为;承认财政是一个分配范畴;都以财政与经济的关系为基本线索看待财政问题。

社会主义市场经济体制下对财政概念又有了重新认识。1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标后,西方国家的公共财政概念被引入我国,理论界开始循着公共财政的精神对财政概念进行重新认识,并成为我国解释财政概念的主流意见。

### 三、社会公共需要与公共物品理论

社会公共需要是相对于私人需要而言的,它是社会为单位提出的需要。

有需要就要有供给,就要有满足需要的物品。需要分为私人需要和社会公共需要,满足需要的物品也相应分为私人物品和公共物品。

由于社会公共需要与公共物品的直接依存关系,因此,要了解社会公共需要,须先搞清楚公共物品问题。公共物品理论也是现代市场经济下公共财政理论的基础。

#### (一) 公共物品

##### 1. 公共物品与私人物品

私人物品是由市场供给用来满足私人主体需要的商品和服务。私人物品是这样一些物品,它们能分割开并分别地提供给不同的个人和单位,也不给他人带来外部的收益和成本。

公共物品是由以政府为代表的国家机构——公共部门供给用来满足社会公共需要的商品和服务。公共物品是这样一些物品,不论每个人是否愿意购买它们,它们带来的好处都不可分割的散布到整个社区里。

萨缪尔森对公共物品的经典定义是:“所谓纯粹的公共物品是指这样的物品,即每个人消费这种物品,不会导致其他人对该物品消费的减少。”

##### 2. 公共物品的基本特征

区分公共物品和私人物品的基本标准是:排他性与非排他性,竞争性与非竞争性。公共物品的基本特征是具有非排他性与非竞争性。

非排他性是从公共物品的供给角度来讲的,即为该物品的供给出资的人在享受该物品带来的利益时,无法排除其他如何人从中受益。具体说,就是无法将拒绝为之付款的人排除在受益范围之外。不可排除的原因,或是技术上不可能,或是排除的成本高昂到不可接受。



公共物品的非排他性意味着存在“搭便车”现象。

非竞争性是从公共物品的消费、受益角度讲的。即任何一个消费者对公共物品的消费,都不影响其他消费者的消费或同时从中受益。严格说来,非竞争性包含两方面的含义:一是消费者的增加不引起生产成本的增加,即增加一个消费者的边际生产成本为0;二是消费者的增加不会影响其他消费者的消费数量和消费质量,即多一个消费者的边际拥挤成本为0。

萨缪尔森曾严格地用数学公式描述公共物品与私人物品地区别,意思是:对于私人物品,某一物品的总量等于每一消费者拥有或消费的数量之和;对于公共物品,某一物品的总量等于某一个消费者拥有或消费的数量。

以上是就纯粹的公共物品而言的。事实上,纯粹的公共物品和纯粹的私人物品只是物品中极端的两类,而许多物品是兼有私人物品与公共物品的双重性质,称之为混合物品或准公共物品。

### 3. 混合物品

混合物品即兼有私人物品与公共物品的双重性质的物品,其大致有以下两类:

第一类是非排他性、非竞争性不完全或不充分的物品,其又分为3种情况:一是具有非竞争性但可以排他的,如不拥挤的桥梁;二是非竞争性不充分且可以排他的,如拥挤的桥梁;三是排他性不充分的,如带有围墙的花园。

第二类具有正的外部性的物品,如水力发电设施。

最后需要指出,随着条件的变化,特别是科学技术的进步,有些公认的纯粹的公共物品的非排他性日益变的淡化,即排除日益从技术上变的可能或排除的成本降低了,以至具有了私人物品的性质,有线电视就是典型的例子。

## (二) 社会公共需要的基本特征

(1) 社会公共需要是社会公众在生产、生活和工作中的共同需要,它不是普通意义上人人有份的个人需要或个别需要的数学加总,而是就整个社会而言的,具有不可分割性,必须由政府集中组织来满足。

(2) 社会公共需要是每一个社会成员可以无差别共同享用的需要,一社会成员享用并不排斥其他社会成员享用。

(3) 社会成员在满足公共需要是也要付出代价(如交税或付费,因此西方财税理论将税收称为公共物品的价格),但其规则不是等价交换,付出与所得是不对称的。

(4) 满足社会公共需要的物质手段只能是来自社会产品的剩余部分。

## (三) 社会公共需要的历史性和特殊性

社会公共需要具有一般性、共同性,又具有历史性、特殊性。

社会公共需要的一般性、共同性,一是指社会公共需要在任何社会发展阶段和任何社会形态下都是存在的,二是指有些需要项目,如国防、行政管理等,在任何社会发展阶段和任何社会形态下都属公共需要的范畴。



社会公共需要的历史性、特殊性是指社会公共需要的内容不是一成不变的,而是逐步发展变化,具体地存在于特定的社会形态之中。对社会公共需要的历史性、特殊性可沿着两条线索去分析:第一,社会生产力或经济发展的不同阶段上,社会公共需要的具体内容及结构有所不同;第二,社会生产关系发展的不同阶段上,社会公共需要的认定及内容也存在差异。

### (四) 社会公共需要的范围

现代市场经济条件下,社会公共需要的范围很广,其大致可以分为以下几个方面。

(1) 国家行使其政治职能,保障社会政治经济秩序稳定及正常运转的需要,如行政、国防、公检司法、外交等。这些都属于纯粹的社会公共需要。

(2) 国家行使其社会职能,保障社会经济发展及提高人们生活质量和福利水平的一些公益性、基础性条件的需要,如文化教育、医疗卫生、社会保障、生态环境保护、公共基础设施、基础产业、支柱产业和高风险产业等。这些有的属纯粹的公共需要,更多是属于介于公共需要和私人需要之间的准社会公共需要。

(3) 保障市场经济顺利高效运行所必需的各种调控措施、政策及服务等方面的需要。

## 四、财政的基本特征

### (一) 阶级性与公共性

由财政与国家或政府的关系,产生了财政并存的两个鲜明特征,即阶级性与公共性。

国家历来是统治阶级的国家,政府则是执行统治阶级意志的权力机构,财政具有阶级性是不言而喻的。但是,国家又是一个公共权力中心,并且统治阶级的政治统治是以执行某种社会职能为前提的。这就决定了财政既具有阶级性,又具有公共性,是两者相统一的一种分配形式。其公共性是指财政满足社会公共需要的基本属性,阶级性是指政府财政在履行满足社会公共需要的职责时总是优先考虑统治阶级的利益。

财政的公与私是相对应的。政府财政历来就是履行满足社会公共需要的职责或办“公事”的一种分配形式,公共性是其天生的特质。在我国过去传统的计划经济体制下,尽管政府包揽的事务过多过宽,但也没有包揽私人的全部事务,如没有包揽家庭理财,没有包揽企业财务,甚至国有企业财务也不是完全属于财政范围。

在市场经济下,财政的公共性仍包含了其满足社会公共需要的一般公共特质,但更重要的是体现了政府与市场的分工,其满足的社会公共需要是以市场失灵为出发点的,有其特定的内容,范围更广泛。这种市场经济下特有的财政模式即“公共财政”。因此,在财政的公共性与公共财政的关系上应特别强调两点:财政的公共性是其天生的,不是因冠以“公共财政”的名称而存在;财政天生就具有公共性,但其天生的公共性不等于“公共财政”。

### (二) 强制性与无直接偿还性

财政的强制性是指财政这种经济行为及其运行是凭借国家政治权力,通过颁布法令来实施的。财政的强制性是由政府作为一个公共权力中心和政治统治机构的身份决定的。首





先,财政收入具有强制性。税收就是典型的强制性收入形式。其次,财政支出也具有强制性。在财政支出规模和用途的安排中,众多的公民可能有不同的主张,但财政支出不能按某一公民的意愿进行决策。即使在民主政治下,也必须通过一定的政治程序作出决策并依法强制执行。由此而言,财政本质上是一种超经济的分配形式。

财政的无直接偿还性说明两个方面的问题。首先,从整个财政收支过程来看,财政是具有偿还性的。因为财政从公众手里取得收入,还用于为公众提供公共物品。其次,这种偿还不是直接的,即每一个纳税人都无权要求从公共支出中享受与其纳税额等值的福利。由于国家征税筹集的是提供公共物品的费用,因此,就直接的税收征纳关系来讲,是无偿的。

财政的强制性和无直接偿还性是一致或相互依存的。强制的重要原因就是其是无偿或不直接偿还的。

强制性和无直接偿还性是财政区别于一般经济分配形式的最重要的特征之一。

### (三) 收支的对称性或平衡性

财政运行的基本过程就是收入和支出,因而收支的对称性构成财政运行的一个重要特征。在处理财政收支的关系上,虽然久有“以收定支”和“以支定收”的争论,但这也说明收支是财政运行过程中相互制约的两方,收支是否平衡是财政运行的主要矛盾,收支平衡是财政运行本身的内在的客观要求。

在市场经济条件下,财政是政府调控经济的重要手段,财政收支平衡对经济的影响是中性的。要发挥财政的某种政策功能就需要打破财政收支的平衡状态,但这种失衡性的政策操作也必须围绕收支平衡这个轴心,不能过度和失控。有的国家规定财政赤字和国债发行的上限,或通过立法来制约公债的发行,就是这个道理。

## 五、社会主义市场经济条件下的财政

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。公共财政是适应市场经济体制要求的财政模式。因此,我国财政改革的目标模式是借鉴西方市场经济国家的经验,建立社会主义公共财政。

### (一) 按照现代市场经济和公共财政的精神,重新认识财政概念

计划经济体制向市场经济体制的转变,是坚持社会主义基本政治制度的前提下资源配置方式的转变。从资源配置方式的转变重新认识财政,是重新认识财政概念的基本立足点。

在计划经济体制下,政府主要运用集中统一的指令性计划配置资源,财政则是统收统支。

在市场经济体制下,市场是配置资源的基础,财政是在市场配置的基础上,弥补和克服市场缺陷,而不能喧宾夺主。

传统体制下的财政理论认为财政是以国家为主体的分配。现在对“分配”这个概念必须



从社会主义市场经济出发给予重新界定。分配有广义与狭义之分,广义的分配包括生产成果的分配和生产要素的分配,而生产要素分配即资源配置。在计划经济体制下,指令性计划决定一切,区分配置和分配两个概念无实质性意义。由于经济体制改革是资源配置方式的转变,所以研究市场经济体制下的财政问题就须将两个概念加以区分,明确确立“资源配置”概念及其在财政概念含义中的地位。

### (二) 澄清对公共财政认识的若干误区

对公共财政认识的误区大致有三个方面:一是不能将公共财政理解为“吃饭财政”,不能笼统地提出财政退出一切生产领域;二是不可一般地提出财政退出国有企业;三是防止因强调财政公共性而忽视财政的阶级性或利益冲突。

### (三) 构建公共财政模式的基本要求

构建公共财政模式大致有以下两个方面的要求:

(1) 理顺政府与市场的关系,切实转变政府职能,解决过去财政的“缺位”与“越位”问题;

(2) 按市场经济体制的要求推进财政改革,规范财税制度和财政运行,提高财政效率。

## 第二节 市场、政府与财政

本书主要是通过分析市场与政府和财政的关系来说明现代市场经济下财政存在的必要性。

### 一、市场失灵与政府干预

这是说明市场与政府及财政的关系的基点。

现代市场经济的基本内涵和特征是市场在资源配置中起基础性作用。我们由计划经济体制转变为市场经济体制,就是要肯定市场的这种基础性作用,肯定市场是一种非常有效率的经济运行机制。但是市场机制并不是万能和完美无缺的,也有其自身固有的缺陷,这就是经济学上所讲的市场失灵或市场失效。

所谓市场失灵,就是说完全依靠市场机制的作用,无法达到社会福利的最佳状态。它主要包括两重含义:其一是单靠市场机制不能达到优化社会资源配置的目的;其二是对那些以社会目标为主的活动市场无能为力。

既然市场存在失灵状况,经济的运行不能完全依靠市场机制的自发作用,客观上就需要政府的干预和调控,即通过发挥政府在资源配置中的作用来弥补市场缺陷,克服市场失灵,促进社会经济的协调运行。这样,政府的介入和干预就有了必要性和合理性。而财政正是政府干预和调控的主要工具。

这里需要强调的是,发挥政府和财政的作用,并非意味着要取代或改变市场在资源配置中的基础性作用或功能,而是为了在弥补市场缺陷的基础上,更好地发挥市场机制的作用,





并提高整个经济运行的效率。这就意味着政府干预也并非总是有效的。如果政府干预不仅没有弥补市场失灵,而且干扰了正常的市场规则(或是因为越位,或是因为干预不当),就会导致政府干预失效。

## 二、市场失灵的主要表现

### (一) 公共物品

#### 1. 纯公共物品市场无法提供

这是由其非排他性和非竞争性特点决定的。

市场要求等价交换、利益边界的精确性和成本与效益的内在化。产品生产或提供者要负担全部成本,同时全部收益归其所有。

纯公共物品具有严格的排他性,即其存在利益外溢性。出于自身利益的考虑,人人都会希望由别人来提供这些物品而自己免费使用,因此市场无法提供。纯公共物品具有严格的非竞争性,应免费提供。由于不能回收成本和赚取利润,追求利润最大化的市场主体是不会提供的。

#### 2. 准公共物品或混合产品市场也不能充分有效地提供

这主要因为混合物品亦都是有一定程度的非竞争性和一些程度的非排他性(或正的外部效应)。

### (二) 外部效应

当存在正的外部效应时,供给者的成本大于收益,得不到应有的效益补偿,因而相应的物品市场不能充分提供,会造成供给不足和效率损失。

当存在负的外部效应时,供给者的成本小于收益,不完全承担自己受益的代价,因而会导致相应的物品供给过度,造成资源的浪费和损害他人利益。

当出现外部效应时也要求政府干预,以实现经济主体外溢的补偿和外部成本的内在化。

### (三) 垄断(竞争失效)

在规模经济显著(规模递增和成本递减)的行业,特别容易形成垄断,即自然垄断。

市场效率是以完全自由竞争为前提的,然而现实的市场并不具备这种充分条件,此即市场竞争失效。自然垄断是竞争失效的重要表现之一。

在自然垄断行业(如电话、供水、供电等)中,存在规模经济要求与保持合理的价格、利润水平的矛盾,市场无法解决,需要政府干预。

为了对付垄断,政府可以实行公共管制,或在垄断部门建立公共生产,并从效率和社会福利角度规定价格。

### (四) 信息不充分

私人市场的所提供的信息往往不足,特别是随着市场规模的扩大,信息越来越分散、复



杂,生产者和消费者都不能充分掌握必要信息,从而不可避免地出现很多非理性决策,影响到竞争的充分性,因此也会影响到市场机制的效率,这就需要政府来提供信息。

政府提供充分的信息,是一种社会性服务,也属于一种公共物品。

### **(五) 市场不完全**

市场无法有效提供的物品不仅仅是公共物品和有外在效益的物品,还有许多物品市场也无法提供或无法充分提供。此时则存在市场不完全的问题。例如,在保险方面,很多重要的风险保险及由政府行为引起的风险的保险(如失业会受到政府宏观政策的影响),市场不能提供或不能充分提供。又如,有些投资巨大、获益周期长及高风险的产业,私人部门不敢贸然经营(为大规模钢铁企业、某些高新技术产业等),这些领域也是需要政府介入的。

### **(六) 偏好不合理(优值品、劣值品或优效品、劣效品问题)**

个人偏好的合理性是市场竞争结果合理性的前提条件。但在现实市场中,并不是每个人的要求、愿望都是合理的。可能某种产品给个人带来的利益较大,但消费者本人并未意识到这一点,只是给予它较低的评价,即只有在低廉的价格下才愿购买;或者相反,某种物品给人们带来的好处并不大,甚至有害无利,但消费者却给予较高的评价,愿意以高价购买。

我们把消费者的评价低于合理评价的物品称为优值品(如教育,有人不愿为子女上学付出代价,导致学龄儿童弃学经商等);将消费者评价高于合理评价的物品称为劣值品(如吸烟、购买毒品等)。这两种情况也都决定了政府干预的必要。

### **(七) 收入分配不公**

市场机制和市场竞争的目标是实现效率,这就决定了收入的初始分配首先是按要素索赋分配。由于每个人的索赋或挣钱的能力不同,参与竞争的条件、实力、能力不同,而且这些不同往往受家庭出身、家庭结构、性别、遗产继承等许多个人不能左右的因素影响,这样就会产生收入分配结果的不公平,富者越富,贫者越贫,甚至失去基本的生活保障。

这种收入分配的不公平会影响社会的安定和凝聚力,也不符合社会的道德观念,因而也需要政府的干预,以实现收入分配的公平。

### **(八) 失业、通货膨胀和经济波动**

市场机制的自发作用是有盲目性,从而不可避免地造成失业、通货膨胀和经济波动。另外,市场主体为实现利润最大化而追求技术进步和节约劳动力成本的行为也可能导致失业现象。

按照古典经济学家的观点,市场也可以对经济波动进行调节和矫正,但其是一种事后调节,是采用经济危机的方式,对社会经济的破坏太大,代价太高。因此,也需要政府对此进行干预和宏观调控,以保持国民经济的稳定和发展。



### 三、政府的经济作用

#### (一) 政府干预市场的手段

针对市场失灵,政府发挥其经济作用,对市场进行干预的手段主要有3种。

##### 1. 行政法律手段

行政法律手段包括制定规制市场和经济主体行为的法规,规范市场行为;制定发展战略和规划,引导和调节经济运行;直接采取行政手段,如规定产品价格、实行公共管制,命令造成污染的厂商停产或限期治理等。

##### 2. 组织公共生产

组织公共生产即由政府出资(财政预算拨款)兴办所有权归政府所有的工商企业和单位,提供市场不能提供或提供不足的物品。

值得注意的是,公共生产、公共物品、公共提供并非一回事。

##### 3. 经济政策

财政政策是主要的经济政策手段之一。

上述3种手段,都在不同程度上与财政有关。行政法律手段也包括财政法规在内。组织公共生产本身即由财政出资。财政政策手段则更不待言。这就具体说明了社会主义市场经济下财政存在的必要性。

#### (二) 政府干预失效

市场失灵需要政府干预,但政府干预也并非总是有效的,政府机制同样存在缺陷和干预失效问题。由于“二战”后一段时期内一些西方国家政府对经济过度干预造成的不良后果,目前在西方理论界,政府失效是比市场失效更受关注的一个问题。

政府失效的主要表现,一是政府干预未达到预期的目标;二是虽然达到了干预的目标,但成本太高,造成了资源的浪费;三是未达到干预目标或虽实现了干预目标,同时又产生了未预料到的副作用。

政府失效的原因很多,如政府官员也是经济人,并非大公无私;信息不完全或失真,导致决策失误;政府官员滥用权力寻租,谋取私利等。因此,建立公正、廉洁、高效的政府是完善市场经济体制的重要保证。

#### (三) 发挥政府经济作用的不同模式

同是政府调控下的现代市场经济,但由于各国的社会经济需要和具体国情不同,在发挥政府的经济作用各国各自不同的选择,从而形成了不同的市场经济体制模式,如以美国和欧洲多数国家为代表的“新自由主义的市场经济模式”;德国实行的“社会市场经济模式”;以日本、韩国为代表的市场经济模式,即“亚洲模式”或“东方模式”。

我国的经济体制改革是政府推动下的改革,再加之我国目前所处的历史阶段,不仅存在



市场失灵问题,还存在市场残缺,这就决定了在处理政府与市场的关系上,需要政府发挥的作用更为突出。但决不能由此过分夸大政府的作用,必须大力转变和科学规范政府职能,有效地培育市场,才能建成真正的市场经济。

### 第三节 财政职能

#### 一、财政职能的内涵

##### (一) 财政职能的含义

关于财政职能的解释或理解目前有两种:一种是把财政职能解释为财政作为一个分配范畴所固有的功能;另一种是把财政职能理解为财政应该承担的职责和任务。

西方经济理论和目前我们所说的“转换财政职能”,都是从第二种意义上来理解财政职能的。

##### (二) 财政职能与政府职能

财政是为实现政府职能服务的,财政职能决定于政府职能,是政府职能的经济体现。

政府和财政的职能范畴同其所处的经济体制环境直接相关。

在计划经济条件下,政府部门是社会经济活动和资源配置的主体,财政必然处于全面的主导地位。全社会宛如一个大工厂,企业部门财务和家庭部门财务均在一定程度上失去了独立性——企业财务成为国家财政的基层环节,家庭财务是处于从属地位,能力有限,功能微弱。由此形成的财政职能范围大而宽。其集中体现,即财政职能延伸到社会各类财务职能之中,包括生产、投资,乃至消费,覆盖了包括政府、企业、家庭在内的几乎所有的职能。

在市场经济体制下,资源配置的基础是市场,而不是政府。只有在市场失灵的领域或市场残缺的情况下,政府的介入才是必要的。这就决定了政府的职能只能是解决市场不能解决或解决不好的事项。

##### (三) 我国财政职能的界定和表述

随着经济体制、财政实践及财政理论的发展变化,我国理论界对我国财政职能的界定和表述也有一个历史演变的过程。

最初的界定和表述十分简粗,仅概括为两种职能,即分配职能和监督职能。

经济体制改革以后,财政职能理论发生重大变化。其突出表现是财政对经济生活的调节作用为人们所重视和正视,在财政职能中增加了经济调节职能。具体界定方法主要有二:(1)三职能或四职能的界定方法,三职能即分配职能、调节职能、监督(管理)职能;四职能即又将分配职能分解为筹集资金的职能和供应(或运用)资金的职能。(2)新的二职能的界定方法,即将财政职能概括为保证社会需要的职能和经济调节职能。其中,三职能的界定方式曾最为流行。



上述界定方式的特点有:①从其具体解释,特别是分配和监督职能的具体解释来看,其涵盖的内容很宽,仍带有传统体制的特色。②从逻辑上讲,分配(或筹集资金与供应资金)、保证社会需要都已直接反映在财政概念之中,似与概念同义反复;监督和管理则是财政工作的作用,不应视为财政范畴的固有的功能。也就是说,这些界定方法基本都是囿于财政概念本身来表达财政职能,只是对财政概念的进一步解释。这也是后来有人不同意这些表述方式的重要理由之一。

社会主义社会经济理论提出和西方公共财政概念引入我国之后,财政职能理论又一次发生重大转折。最具代表性的观点有以下三种。

第一,仍然将财政职能界定为分配、调节和监督三大方面,但适应社会主义市场经济体制的要求,其具体内容应转换调整:①分配职能方面,主要是排除越位,补进缺位的东西。鉴别财政范围越位或缺位的标准或依据是社会共同需要。不同的经济体制下,财政的职能范围也不同,因此,具体到社会主义市场经济条件下,又必须将社会共同需要这一标准纳入市场特征下来观察。市场不是万能的,市场作用不到和市场失效的领域,就是财政职能的范围。②调节职能方面,要求转变调节方式和调节客体,即从传统的运用各种带有行政性的财政手段、以微观经济主体为直接调节对象的调节办法,转向以市场为直接调节对象的间接调节方式。③监督职能方面,主要是调整监督职能的内容和拓宽监督的视野,即财政监督不能仅局限于全民所有制经济,而应从维护整个社会经济秩序出发,面对各类经济主体的经济活动,一视同仁地进行规范和监督。

第二,基本借鉴西方国家的财政职能理论,主要以弥补市场机制的局限性,即从解决市场失灵和市场残缺问题出发来界定财政的职能。由此将财政职能界定为三大方面,即资源配置职能、收入分配职能、稳定和增长(或发展)职能。这意味着凡是市场能够做好的事情,政府和财政都不再插手。

第三,在借鉴西方国家财政职能理论的同时,包括赢利性国有资产在内的分配和管理活动也作为界定财政职能的基本出发点之一,即从公共经济和国有资产经营两个领域来界定财政职能。这一界定方法的基础是鉴于我国目前存在大量赢利性国有资产的现实,主张社会主义市场经济的财政模式应是由公共财政和国有资产财政构成的“二元结构财政”。由此界定的财政职能分为两大部分。一部分是公共财政职能,包括:①保证集中性公共需要的职能;②调节和稳定社会经济的职能;③规范社会分配秩序的职能;④从财力分配和管理方面积极参与政府各项重要决策的职能。另一部分是国有资产财政的职能,包括:①价值管理职能;②调节国家与国有企业利益关系的职能;③国有资产再投资的管理职能。这一界定方法涉及如何理解公共财政概念、国有生产经营是否都要财政来管等一系列重要问题的争论。

上述三种观点中,第二种观点界定较为清晰、明确,突出体现出了市场经济的要求特征,逻辑上也较为合理,因此目前较为流行。本章即按这种观点讲述我国社会主义市场经济体制下财政的职能。





## 二、资源配置职能

### (一) 财政资源配置职能的含义和目标

资源配置,广义是指社会总产品的配置,狭义是指生产要素的配置。资源配置即运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构及技术结构和地区结构。财政资源配置职能是由政府的介入或干预所产生的,其特点和作用是通过财政收支活动为政府提供公共物品和财力,引导资源的流向,弥补市场失灵。其目标是最终实现全社会资源配置的最优效率状态。

配置问题的基础,按马克思主义经济学理论,是作为社会再生产的普遍规律的按一定比例分配社会劳动;按西方市场经济理论,是作为西方经济学基本命题的“稀缺的存在”。两者都要求把有限的经济资源作最有效的配置。

### (二) 财政资源配置职能的必要性

社会主义市场经济下,市场在资源配置中起基础性的作用。财政配置职能的依据是资源配置上的市场失灵。其主要是:①市场机制不能提供具有非竞争性、非排他性及存在“搭便车”问题的公共物品。②市场无法解决外部效应问题。③市场机制具有“不完全性”。处于体制转中的我国更是存在“市场残缺”问题,价格扭曲、信息失真、地区封锁、资源转移的种种限制及垄断的存在都妨碍市场竞争。④市场无法提供非竞争性、耗资大、周转慢及起主导作用产业的投资。

### (三) 财政的资源配置措施

财政主要是通过支出和税收等财政措施,决定或影响资源配置的数量和方向。

(1)通过确定财政收入占国民生产总值或国民收入的比例,确定公共部门和私人部门各自支配资源的规模和范围,确定公共物品和私人物品的供给能力。

(2)通过安排财政支出的规模、结构,确定整个社会资源的配置状态和财政资源内部的配置比例。

(3)通过政府投资、税收和补贴,调节社会投资方向和经济结构。例如,通过财政投资和补贴,兴办或大力支持有外部效益的事业,通过税收限制有外部成本的事业等。

(4)通过安排中央与各地方财政之间的分配比例,确定部门与地区间的资源配置。

## 三、收入分配职能

### (一) 财政收入分配职能的含义和目标

分配是财政被赋予的基本功能。分配包括两个层次:一是对社会产品和国民收入初始分配;二是对社会经济活动中已经进行或完成的各种财富和收入分配的结果所出现的偏差进行纠正、调整或再分配。在市场经济下,财政的收入分配职能主要是指后者。

财政收入分配职能的目标,就是通过收入再分配机制,重新调整由市场决定的收入和财富的分配,达到社会认为的“公平”和“正义”的分配状态,即实现公平分配。



如何衡量收入分配的“公平”？这难以像资源配置目标讲得那么明确。大体说来，可包括经济公平和社会公平两个层次。经济公平是市场经济的内在要求，它强调的是要素投入和要素收入相对称，其是在平等竞争的环境下由等价交换来实现的，基本要求是既能激励追求收入的动机，又能吸引种种资源参加生产（具体到个人消费品的分配，即要求个人的劳动投入与劳动报酬相对称，这与按劳分配的要求是相通的）。社会公平是指将收入差距维持在社会各阶层人们所能接受和不危及社会稳定与秩序的范围內。

## （二）财政收入分配职能的必要性

不同经济体制下的分配机制是不同的。

在资本主义市场经济中，收入和财富的分配首先取决于要素禀赋和要素的市场价格。这种要素禀赋包括个人的挣钱能力和对积累与继承的财产拥有，然后，建立在这种要素禀赋基础上的收入分配则由要素定价的过程来决定。由此而决定的收入分配不一定能达到社会公认的“公平”和“正义”状态，这就需要通过财政分配进行某些调整。

在我国传统计划经济中，公有制是绝对主体，资本归政府所有，并且财产的继承是不存在或相当有限的，个人收入分配实际上取决于劳动收入的分配。但对劳动收入的分配是根据按劳分配原则进行的，而在按劳分配原则中则早已注入了政府认为合理的收入分配政策。因此，财政收支的过程，可不考虑收入再分配的问题。

在我国社会主义市场经济中，多种经济形式并存，按劳分配与其他分配形式并存，人们的收入包括劳动收入和非劳动收入，要素价格开始在分配中发生作用。市场机制缺陷造成的收入和财富分配的不公平成为客观现实。

第一，市场机制给予人们的报酬是以“要素禀赋”或“生产能力”（包括个人挣钱的本领或拥有的财产）为标准的。“要素禀赋”或“生产能力”不同，要素价格或收入也不同，并且市场对无生产能力的人不予照顾，所以政府要负起责任。另外，按劳分配也只是一种相对的公平，存在事实上的不平等。它不承认其他差别，但仍承认劳动能力的差别。

第二，国家允许个人资本存在，并允许个人资本等生产要素参与分配。有产者收入多于无产者。财产越多，收入越多，并能进一步积累，造成贫富悬殊。

第三，由于不同资源稀缺程度不同和各种非竞争因素的干扰，以及经济机会的不平等，也都会造成收入差异。

## （三）贯彻收入分配职能的财政措施

### 1. 税收

税收主要通过税种设置和差别税率（如按照支付能力原则实行累进的所得税、财产税等）限制高收入者的收入及财富占有水平，调节个人的劳动收入与非劳动收入的差距。

### 2. 转移性支出（转移支付）

转移性支出包括社会保障支出、救济支出、各种补贴等，其主要是通过提高低收入者的收入水平来改变收入分配差别的程度。



### 3. 公共支出

公共支出是通过提供公共物品向公众分配社会福利,也可对实际的收入分配结构起到调节作用。

## 四、经济稳定和发展职能

### (一) 经济稳定和发展的含义

经济稳定包含多方面的含义,主要是指充分就业和物价稳定。严格说来,还包括国际收支平衡并内含适度的经济增长。

充分就业是指有能力工作、愿意工作且又在寻找工作的人都能得到工作岗位。在全部人口中,有一部分人无工作能力,或有工作能力但无工作意愿,这些都应在考察就业状况时予以扣除。此外,随着社会经济结构的调整变化,就业结构也不断变化。在就业结构调整过程中,也不可避免地会有一部分人暂时脱离工作岗位。因此,充分就业并非百分之百的就业。

在经济学中,“就业”一词不仅指人力资源的充分利用,还包括物力资源(自然资源和生资料)的充分利用。一般说来,当人力资源已得到充分利用时,物力也相对得到了充分利用,所以,将充分就业理解为人的充分就业即可。

物价稳定即货币购买力不发生剧烈变动,使人们持有货币所代表的财产的真实价值不为通货膨胀所侵蚀。一般说来,物价稳定意味着将物价的上涨幅度控制在社会可以忍受的范围之内,并非物价上涨率为零。因为纸币制度的特点之一是除了出现剧烈的过剩型经济危机之外,一般不存在物价下跌机制。相对价格即商品比价关系的调整过程,一般表现为物价总水平的上升,只不过各种商品价格上涨的幅度不同。一般认为3%~5%或以下的物价上涨幅度即可视为物价稳定。

经济稳定的目标集中体现为社会总供给和社会总需求的平衡。

经济增长是指一个国家的产品和劳动数量的增加,通常用GNP、GDP、国民收入及其人均水平来衡量。经济增长与经济发展是两个不同的概念。发展的含义更广,它不仅意味着产出的增加,还包括随着产出增长而带来的产出与收入结构的优化,以及经济条件、政治条件、文化条件的优化。其中经济增长是核心。有发展必有增长,但有增长并不一定有发展。

财政的经济稳定和发展职能,可概括为通过财政分配对人们的生产、消费、储蓄、投资等行为发生影响,以实现国民经济中总供需的平衡和持续、稳定增长即社会条件不断改善的职能。

### (二) 财政调控经济稳定与发展的必要性

#### 1. 就经济稳定来说

在资本主义市场经济中,总供需平衡的实现是不会自动发生的,即市场机制不会自动地带来一个适当的需求水平,以保证充分就业和物价稳定。总支出很可能会超过按现行价格



供应的总产出,或者总支出很可能不及充分就业的总产出,于是就可能发生通货膨胀与失业。在社会主义市场经济中,计划所起的作用更大些,但投资决策权还主要在企业,其投资水平究竟有多高是不确定的。特别是随着资金市场的发展,一个企业的储蓄很可能转到另一个企业进行投资,那么经济不稳定的情况更容易出现。在消费方面,私人消费的决策权在个人,消费支出水平的不确定性也很大,因此,同样需要运用包括财政政策在内的稳定政策去求得总供需的平衡。

## 2. 从经济增长方面说

在资本主义市场经济中,经济增长率决定于储蓄和投资水平,而储蓄和投资水平又都是由市场决定的。这样形成的经济增长率可能达不到社会的要求。代表社会利益和长远利益的政府可能会要求一个更多的增长率和储蓄率。于是,私人储蓄必须由公共储蓄来补充。公共储蓄可用来资助公共投资,也可投到资本市场上资助私人投资。财政政策可产生两种影响:一方面会影响到经济的生产能力;另一方面会影响到支出水平或有效需求水平。因此,财政的经济增长职能的任务就是协调能力增长与支出增长之间的关系。在社会主义市场经济中,同样存在类似问题,为了加快经济发展,达到社会主义要求的经济增长速度,把人民的当前利益与长远利益结合起来,政府也不能任凭市场去决定经济增长率,也必须利用财政手段谋求实现既定的增长率目标。

### (三) 贯彻稳定与增长职能的财政措施

(1) 针对经济运行状况,灵活地调整财政收支(总量)来影响社会总需求与总供给的总量关系,使之趋于平衡。例如,通过增加税收和削减支出来减少总需求,通过减少税收和增加支出来扩大总需求,等等。

(2) 通过财政自身的制度性安排,发挥“自动稳定器”的作用。例如,累进的所得税、失业救济金。

(3) 通过有目的、有计划的集中性收支活动及其他财政税收政策,加快基础产业、公共设施及其他薄弱环节的发展,消除经济增长中的“瓶颈”,达到经济增长协调与高速的最优结合。

(4) 切实保证非生产性的社会公共需要,为社会经济发展和人民生活提供良好的环境与条件。



### 关键词

1. 市场失灵:市场的资源配置功能不是万能的,市场机制本身也存在固有的陷阱,这里我们统称为“市场失灵”。

2. 外部效应:外部效应是指市场主体在市场活动中没有得到补偿的额外成本和额



外收益。

3. 政府干预:虽然市场机制和一体化方式可以解决某些外部性问题,但是对于大多数外部性,特别是与环境有关的外部性问题,还需要政府更多的积极干预。

4. 公共物品:公共部门提供用来满足社会需要的商品和服务。

5. 公共需要:指满足社会公共利益的需要,这种需要不是个别需要的总和,而是共同利益,具有不可分割性。

6. 非排他性:指只要某一社会存在公共产品,就不能排斥任何人消费该产品,从而使每个消费者都可以免费消费公共产品。

7. 非竞争性:指该产品被提供出来以后,增加一个消费者不会减少任何一个人对该产品的消费数量和质量,其他人消费该产品的额外成本为零,即增加消费者的边际效益为零。



### 本章习题

1. 学习财政学为什么要从政府与市场的关系说起?
2. 什么是市场失灵?
3. 参考图 1-1,思考政府在市场经济体制下的经济作用。

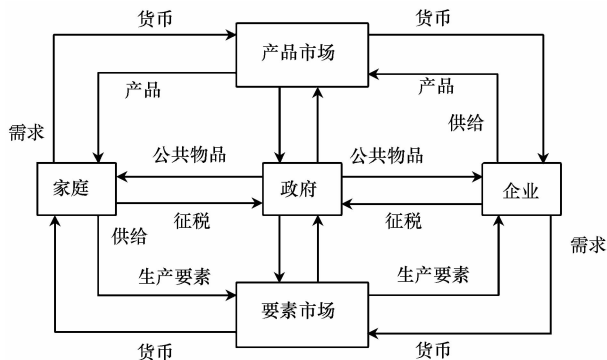


图 1-1 政府与家庭、企业之间的收支循环流程图

4. 试述政府干预手段,为什么会出现政府干预失效?
5. 试述区分公共物品与私人物品的基本标准。
6. 试述公共需要的历史性与特殊性。
7. 如何理解财政的特殊性?
8. 试述我国财政体制改革的基本指导思想和原则。
9. 试述研究财政职能的基本思路。





10. 试述财政的资源配置职能的目标及实现这一目标的机制和手段。
11. 试述财政收入分配职能的目标及实现这一目标的机制和手段。
12. 试述经济稳定和发展的含义及财政实现经济稳定和发展职能的机制和手段。



## 案例分析

### 案例一

针对有市民提出“地铁四号线能否长短线交替运行”的建议,地铁公司作出了解释:长短线交替运行愿望是好的,但操作起来并不那么简单。目前整个四号线只有黄阁站具备成为长短线运营终点站的条件,而黄阁站离终点站金洲站只有两个站的距离,短线折返意义不大。

作为一名市民,当然希望出行越方便越好。而且既然公交车都可以实行长短线运营,那么理论上来说地铁同样可以。如长线的可以十几分钟一次,从万胜围开到终点站;短线的可以3~5分钟一次,从万胜围开到人流比较多的新造站。这样既可以实现社会公共资源的有效利用,也可以满足一部分人的出行需求。人流多的车隔短些,人流较少的车隔稍长些,正如公交长短线一样,能很好地调节人流,同时也能照顾到一些需要坐长线出行的市民。

但是地铁不像公交,它必须有列车折返线,还要有始发列车停放轨道,才能长短线运营。那么当初为何不在新造站、大学城站等人流较多的站点,而是在黄阁站设置这些呢?这不能不说是个遗憾。

当然,地铁公司为了方便大学城周边师生的出行,四号线在万胜围—金洲区列车结束运营后,还开行几趟万胜围—新造的列车,这实际上也是一种间接的长短线运营方式。虽没有长短线便利,但至少也能满足部分人的出行需求。

由这一话题想到了“长短线”思维方式。不光是地铁、公交,对公共产品、准公共产品都应有一种长短线的工作思维。比如水、电、煤气等,都应有灵活调剂的“长短线”思维,毕竟不是所有人对公共产品的需求都是一致的。有关部门在制定政策、具体操作过程中就应既有长线思维,让普通老百姓都能享受到公共财政的阳光,同时也应有短线思维,以灵活多变、高效益的模式来满足一部分人哪怕是很小的一个群体的公共需求。

资料来源:子在渊.公共产品要有长短线思维[N].广州日报,2009-06-11.

### 案例思考:

1. 结合本章所学知识,说一说我们生活中除了地铁、公共汽车以外,还有哪些公共产品?
2. 结合本案例,阐述公共产品的长短线思维。
3. 论述公共产品和私人产品的联系与区别。



## 案例二

2010年8月11日,财政部公布2010年7月财政收支情况。7月,全国财政收入7 783.18亿元,比2009年同月增加1 087.27亿元,增长16.2%。其中,中央本级收入4 200.03亿元,增长11.9%;地方本级收入3 583.15亿元,增长21.7%。7月,全国财政支出5 810.87亿元,比2009年同月增加825.2亿元,增长16.6%。其中,中央本级支出1 378.94亿元,增长27.7%;地方本级支出4 431.93亿元,增长13.5%。

7月主要收入项目情况:国内增值税同比增长10.3%,国内消费税同比增长15%,营业税同比增长14.1%,企业所得税同比增长11.3%,个人所得税同比增长21.9%,进口货物增值税、消费税同比增长34.4%,关税同比增长37.4%,车辆购置税同比增长45%,出口退税同比增长20.3%。

1~7月累计,全国财政收入51 132.97亿元,比2009年同期增加10 460.92亿元,增长25.7%。其中,中央本级收入26 970.41亿元,增长25.7%;地方本级收入24 162.56亿元,增长25.7%。财政收入中的税收收入45 534.22亿元,增长28.4%;非税收入5 598.75亿元,增长7.5%。

从财政收入走势看,前几个月,受经济较快回升带动税收增长,以及2009年同期收入大幅下降、基数很低等因素影响,全国财政收入增幅较高,1~4月累计增长34.1%。后几个月,随着2009年同期经济开始回升,财政收入逐步增加,基数有所提高以及2010年消费税翘尾增收因素逐渐消失,财政收入增幅明显回落,5月增长20.5%,6月增长14.7%(其中中央财政收入增长12.2%),7月增长16.2%(其中中央财政收入增长11.9%)。

7月,全国财政支出5 810.87亿元,比2009年同月增加825.2亿元,增长16.6%。其中,中央本级支出1 378.94亿元,增长27.7%;地方本级支出4 431.93亿元,增长13.5%。

全国财政支出主要项目:教育支出5 616.37亿元,增长17.5%;社会保障和就业支出4 646.84亿元,增长22.6%;一般公共服务支出4 329.92亿元,增长13.4%;城乡社区事务支出2 652.62亿元,增长19.4%;交通运输支出2 314.38亿元,增长34.8%;医疗卫生支出1 805.94亿元,增长16%;科学技术支出1 596.92亿元,增长47.5%。

1~7月累计,全国财政支出39 622.23亿元,比2009年同期增加5 734亿元,增长16.9%。其中,中央本级支出8 259.97亿元,增长18.3%;地方本级支出31 362.26亿元,增长16.6%。

资料来源:网易财经. <http://money.163.com/10/0811/15/6DQLDL2700252CG50.html>

### 案例思考:

1. 上述案例显示了财政的哪个基本特征?
2. 结合财政7月和1~7月数据,分析阐述该特征的具体内涵。
3. 试结合书本及案例内容,论述财政的基本特征。



### 案例三

我国改革开放的一大特征是实行市场经济,在这种经济体制下,人的生存和发展仍然需要依靠分配和利用有限的资源为前提。只不过,这种分配不再是“平均主义”的分配。

稀缺性是资源的根本属性,要想从中“分得一杯羹”,就必须手持具备交换价值的物品,这个物品就是货币。在现代社会,也只有货币才能获得大部分资源。因此,追逐货币也成了不可避免的一种风气。用更流行的词语来概括,那就是拜金主义。当然,更准确地说,拜金主义是过分追逐货币的倾向,其主体不再是利用资源来求得生存和发展,而上升到了追求腐化堕落的享乐生活的高度。

30多年的市场经济的发展造就了不同的阶层,这些阶层占有的资源相差很大,已经有渐成金字塔结构之势。这主要是由于资源的分配方式多样,而且相互间差异很大,虽然理论上按劳分配是主体,但是按劳分配所获得的资源少,其他分配方式,如按资分配,按技术分配等分配方式事实上已经成为了分配大部分资源的主体。并且在不完全的市场经济中,还要警惕“按权分配”的行为,市场经济的调控主体——公权力机构可能会出现权力寻租的行为,那么权力必然压倒货币,优先“分配”资源。这必然会挤占原本有限的资源,造成更大的不公平,加剧贫富分化。

虽然分配不均可以通过转移支付适当调节,但是切实落实按劳分配的主体地位才是最主要的,否则工薪阶层永远只能获取少量资源,以二次分配来减小初次分配造成的差距只能是杯水车薪。过度的二次分配还可能挫伤某些阶层的积极性,同样不利于社会发展。

阶层的“固化”也是需要警惕的,保持各阶层间的自由流动有利于资源的优化配置。一方面,这有赖于法制的健全。现阶段,既得利益阶层容易“近亲繁殖”,不利于阶层间自由流动。二是有赖于教育的发展,尤其是教育公平的落实,很大程度上,高学历和与之相对应的知识技能就是进入较高阶层的“通行证”。而目前偏高的高校学费实际上将广大农民工人的子女拒之门外了。当然,教育的不公平并不仅仅是这一方面。

因此,在我国现阶段的国情下,放任市场去配置资源无法达到最优化,要发挥社会主义制度的优越性,以强有力的政府调控手段和完善的法制来优化和规范资源分配,实现按劳分配的实质性主体地位,缩小资源配置的差距,保障社会和谐稳定。

#### 案例思考:

1. 本案例讨论的是财政的何种职能?
2. 结合案例及所学知识,阐述财政的三种职能。
3. 列出该案例中有关该财政职能的观点,谈谈你自己的看法。



#### 案例四

一段时期以来,大兴人体补钙,于是厂家推出了各种各样的补钙品,电视广播和报章杂志上也全都是补钙的广告。当补钙广告做得如火如荼的时候,人们发现了一个未曾预料到的现象:菜市场卖肉摊上的肉骨头旺销!因为肉骨头的含钙量特别丰富,根据吃什么补什么的原理,吃肉骨头是最补钙的。尤其是猪的脚筒骨,它的骨髓多,敲骨吸髓的味道好,大家都抢着买,而一只猪身上只有一公斤的脚筒骨,供给有限,价格上涨,甚至逼平了肋条肉。同时,各家饭店的各种骨头汤骨头煲也大行其道,菜单上它的“点击率”很高。而那些花钱在媒体上大做广告的厂商发现,他们的广告费为他人作了嫁衣。

这种现象在经济学中叫做“外部性”。外部性是指一个人在自己的生产和消费活动中产生了一种对他人的影响,如果是好的影响,就叫正的外部性,或者叫外部经济性,如果是不好的影响,就叫负的外部性,或者叫外部不经济性。学术化的说法就是,一个人的行为可能成为他人的效用函数的自变量。生活中这样的例子很多。

养蜂场养蜂取蜜,蜂儿飞到别人的果园从果树采回了蜜,果园的主人也因此受益,因为他的果树经蜜蜂传授花粉能结更多的果实,在这里,养蜂场的生产活动就具有一种正的外部性。你把自家房子的外形弄得别致独特,并在阳台上种满花草,建筑的美丽和花草的芳香让路人感到赏心悦目,若家家都如此,此地可成风景区的景观,引来游客,因此,这样的装饰行为具有外部经济性。

相反,若家家户户的门窗都装上钢条保安笼,此地被弄成了监牢的样子,这就是负的外部性。最典型的是污染问题。有的工厂烟囱浓烟滚滚,造成空气中粉尘弥漫,四邻的人不能开窗,不能穿白领衬衫,更增加了呼吸系统的疾病。有的工厂把污水直接排入江河农田,发黑、发臭的水使鱼虾和作物死亡。有个地方在建设高速公路时进行爆破作业,不料惊动了附近一个养兔场,兔子的胆子特别小,好多兔子受惊后精神失常,怀孕的母兔流了产,造成了经济损失。这也是外部不经济性。

有的活动兼有正的和负的外部性。你家养狗,使小偷不敢光顾这一带,但增加了这一社区狂犬病的传播。一家商店播放着舒曼的音乐,大家爱听,若音量大得要震破耳膜,人家就有意见。

当然,外部性一般不是当事人的本意,他并不是故意要为别人这么做,或者说不是要故意害别人的,它本来只是为了他自己的利益而这么做的。所以这种行为的外部性又叫做“溢出效应”,效果溢到别人头上去了。

外部性的存在促使我们在做任何事情时不能只考虑自己,也要考虑这可能会给他人带来什么影响。对具有外部经济性的好事,我们要设法将它内部化,以使“肥水不流外人田”。当一家新的电影院建成并开张以后,它周围那些小吃店的生意会好起来,这时电影院不妨自建一个餐馆。按钱钟书的幽默说法,“药店带开棺材铺子,太便宜了”。



这也是现在许多企业搞多元化经营的一个原因,多元化的项目最好是外部经济性所及之处。

同样,集市上的每一个摊点也都会互相带来生意,“店多隆市”,当然如果他们是同行,他们相互之间也有竞争,这时候就要考虑究竟是外部的经济性大呢还是外部的不经济性大,然后决定你是跟他们挤在一堆有利,还是保持一段距离好。

而对于外部不经济性的事,我们最好加以避免。当影响的是个人利益的时候,人家可能要与你打官司;当影响的是公共利益时,法律就要对你的行为进行干预。从宏观的角度来看,有效的制度能防止外部不经济性的不良后果。

资料来源:王治平. 评论:我们身边的“外部性”现象[N]. 经济参考报,2006-04-15.

#### 案例思考:

1. 结合案例,谈谈你对外部性的认识。
2. 生活中还有哪些外部性的现象?
3. 结合实例阐述正外部性和负外部性的特点。