

第 1 章

财政特性

学习目标

通过本章的学习,要求学生掌握社会公共需要的含义和特征;了解社会公共需要与国家、政府和财政的内在联系;把握财政的概念、构成要素和特性。

1.1 社会公共需要概述

1.1.1 社会公共需要的含义

1. 人类社会的需要

需要是人类社会普遍存在的客观现象。大千世界,芸芸众生,饮食男女,皆因需要而来,亦为满足需要而去。

需要是人们在生存和发展过程中对事物的欲望或要求。人因生存首先产生吃饭、穿衣、住宅、安全、医疗等需要。这些需要是人类最基本最低层次的需要,若不能满足,则有生命危险。温饱问题基本解决之时,人随后会追求更高层次的需要,如学习、教育、自我发展和实现等。显然,人的需要具有多样性和多层次性。

人的需要的另一个特征,也是最显著特征,乃是它的社会性,这是由人的社会属性决定的。首先,个人依赖于集体,依赖于社会,集体与社会使个人的需要得以满足。众所周知,人的需要必须消费特定的产品或服务才能得到满足,而这些产品或服务一开始并且始终是社会协作劳动的产物。原始人离群无法劳动,无法生产出生活必需品。在私有制社会中,个人劳动虽然可以单独进行,但离不开社会这个大集体。在建立于社会化大生产基础之上的当今社会,个人需要不论属于什么性质,都必须借助多层次的集体劳动得以满足。离开集体,离开社会,个人需要根本无法满足,社会发展程度,特别是生产力发展水平决定着个人需要的满足程度。其次,个人的一部分需要,如安全、秩序、通信、交通、自我发展等,是在社会交往中衍生出来的。集体和社会作为一种环境,对个人需要的产生和发展施加了重大影响。最后,社会生产方式决定了个人需要的满足方式。社会属性决定了人的需要归根结底表现为人类的社会需要,或者说,千千万万的个人需要汇总成人类的社会需要。当然,社会需要并不完全是个人需要的简单相加,还包括个人一部分需要的有机结

合,这是我们讨论的重点。

需要是人们行为的内在动力,满足需要在一定程度上是人类社会存在和发展的基础。人的各种行为,从生产生活到发明创造,都是在需要的推动下进行的。需要激励人们采取行动,创造条件,实现自身的满足。同时,当人的原有需要得到基本满足后,就会追求新的更高层次的需要,从而成为推动人们继续努力的内在动力。但是,人在不同的时期表现出来的各种需要的迫切程度是不同的。人的最迫切的需要才是激励人们行动的主要原因和动力。

【补充阅读资料 1-1】

马斯洛的需要层次论

需要层次论是研究人的需要结构的一种理论,是美国心理学家马斯洛(Abraham H. Maslow,1908—1970)所首创的一种理论。他在1943年发表的《人类动机的理论》(*A Theory of Human Motivation Psychological Review*)一书中提出了需要层次论。这种理论的构成根据是3个基本假设。

(1)人要生存,他的需要能够影响他的行为。只有未满足的需要能够影响行为,满足了的需要不能充当激励工具。

(2)人的需要按重要性和层次性排成一定的次序,从基本的(如食物和住房)到复杂的(如自我实现)。

(3)当人的某一级需要得到最低限度满足后,才会追求高一级的需要,如此逐级上升,成为推动继续努力的内在动力。

马斯洛提出需要的5个层次如下:

(1)生理上的需要,包括吃饭、穿衣、住宅、医疗等,这种需要具有自我和种族保护的意味,因而是最强烈的不可避免的最底层需要。

(2)安全的需要,如要求劳动安全、职业安全、生活稳定、免于灾难、未来有保障等。安全需要比生理需要较高一级,当生理需要得到满足以后就要保障这种需要。每一个在现实中生活的人,都会产生安全的欲望、自由的欲望和防御的欲望。

(3)归属与爱的需要,是指个人渴望得到家庭、团体、朋友、同事的关怀、爱护与理解,是对友情、信任、温暖、爱情的需要。归属与爱的需要难以度量,与个人性格、经历、生活区域、民族、生活习惯和宗教信仰等都有关系。

(4)尊重的需要,包括要求受到别人的尊重和自己具有内在的自尊心。基于这种需要,人愿意把工作做得更好。显然,尊重的需要很少能够得到完全的满足,但基本的满足就可产生推动力。

(5)自我实现的需要,是最高等级的需要。满足这种需要就要求完成与自己能力相称的工作,最充分地发挥自己的潜在能力,成为所期望的人物。这是一种创造的需要。

对马斯洛的观点到目前为止仍存在着许多争论。许多人从不同的角度批评马斯洛的观点或者提出自己的需要层次学说。比如,奥尔德弗(C. P. Alerter)于1969年在《人类需

要新理论的经验测试》一文中修正了马斯洛的论点,认为人的需要不是分为5种而是分为3种:生存的需要,包括心理与安全的需要;相互关系和谐的需要,包括有意义的社会人际关系;成长的需要,包括人类潜能的发展、自尊和自我实现。

2. 社会公共需要的概念和特征

社会公共需要是社会需要的一个重要组成部分,与个人需要一起构成整个需要体系。社会公共需要是处于一定发展阶段上的人类社会为维持自身存在和发展而必然产生的共同消费的需要。相对于吃饭、穿衣、美容、观光旅游等私人个别需要而言,社会公共需要是社会成员作为一个集体消费的需要,并为实现个人需要创造必要条件和发展环境。

社会公共需要具有以下两个特征。

(1) 社会公共需要是社会公众共同消费的需要。

公共产品具有不可分割性,当它被提供以满足社会公共需要时,则对全体社会成员都可能发挥作用。但社会公共需要并不是人人有份的需要,也不是个人某种需要的数学加总,而是社会群体为维持生产、生活而产生的共同需要。

(2) 社会公共需要具有共同享用性和强制性。

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,一个社会成员享用并不排斥其他社会成员享用。比如国防服务惠及每个公民,任何一个公民既不能独自享用国防服务,也不可能排斥其他公民的享用。但是,一旦这种产品或服务被生产出来,每个公民都别无选择,只能消费这种产品。因此,现实中,即使每个公民消费了该产品,也难以要求所有人对这种消费做出相同的评价。比如,增加国防服务,那些认为该服务能增强安全性的人会做出积极评价,而另一些人则相信增加国防服务只会使军备竞赛升级,危及国家和自己的安全,从而做出消极的评价。

3. 社会成员享用社会公共需要须共同支付一定的成本

在任何社会生产中,产品都应分为两部分:一部分的产品直接由生产者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要,而不问这种剩余产品怎样分配,也不问谁执行这种满足社会需要的职能。在阶级社会,国家执行满足社会公共需要这种职能,社会成员作为一个整体主要以税收的形式为自己消费政府提供的公共服务而付出代价。从这一意义上讲,税收从来都是有偿的。当然,税收形式不完全是商品交换中的价格形式,各社会成员缴纳的税款与其消费数量也是不对称的,有些人少缴纳甚至不缴纳而多享用,另外一些人则多缴纳却少享用。

4. 社会公共需要具有历史特殊性

任何社会都需要消费一定公共产品以维持自己的存在和发展,因而,社会公共需要不因社会变迁而消失。但是,社会公共需要又处于不断发展变化之中,其具体内容及其满足方式,会因生产力发展水平、社会环境改变而发展变化。经济制度就是一种存在于各种社会但具体内容差异很大的公共产品。与以旧石器制工具为主的生产力相适应的经济制度表现为生产资料归集体占有、共同劳动、产品平均分配。当时落后的生产力发展状况决定了

人们只能选择原始共产制度,以勉强满足自己和社会的生存。在这种经济基础之上,建立了部落和民族议事制度,作为社会的代表,来维护该制度的存在和延续。随着新石制工具和金属工具相继应用于生产,社会分工和交换的出现和发展引起了私有制产生,奴隶制度就合乎逻辑地替代了原始共产制度。在这种经济制度下,奴隶主占有生产资料,同时占有劳动者——奴隶。此时,国家也替代了部落和民族议事制度,开始成为社会的正式代表执行社会公共需要职能。随着生产力的继续发展,封建制度代替了奴隶制度,资本主义制度又代替了封建制度。显然,私有制下的上述三种具体经济制度具有阶级性、剥削性,主要受益者为剥削阶级。我国社会主义制度是以公有制为主导的经济制度,它是适应社会化生产力的发展和广大人民群众需要的制度。

社会公共需要的历史特殊性还表现为它不是绝对的。随着社会的进步,在过去具有非排他性的产品,在今天或未来某个时期可能是排他的,从而不再属于社会公共需要范畴。有线电视、加密电视、卫星电视的出现便是很好的例证。

5. 社会公共需要具有空间层次性

凡消费范围分布于全国范围的,如国防安全、宏观调控、收入公平分配,即为全国性公共需要,凡消费范围局限于某一区域的,如城市公用设施、地方治安等,即为地方性公共需要。

1. 1. 2 满足社会公共需要的前提和形式

剩余产品是满足社会公共需要的经济前提。在原始社会初期,物质资料匮乏,没有剩余产品,私人需要通过原始共同体的直接分配活动得到最低程度的满足。即便如此,作为社会代表的氏族、部落和民族议事制度,也必须将共同体的劳动区分为两个部分:大部分劳动用于生产物质产品,以维持社会成员最低的个人消费需要;少部分劳动用于满足氏族、部落和民族安全、原始共产制度等最低程度的社会公共需要。当然,这种“少部分劳动”并非专职人员的专门化劳动,而是原始人生产劳动之外的那部分劳动。这部分劳动或服务,相对于生产劳动而言,就是所谓的剩余劳动或剩余产品。或者说,不管人们的生产劳动成果是否有剩余,为了满足原始社会全体成员的需要,就必须从中分割出一部分。可以认为,早在原始社会初期,满足社会公共需要的社会性分配活动就客观地存在着。

在原始社会的中后期,由于生产率水平的提高,物质形式的剩余产品开始出现。这种剩余产品的出现使得满足社会公共需要的分配活动随之发生了新的变化。一方面,灌溉工程、修桥筑路、祭祀天地鬼神等新的社会公共需要不断出现和扩大;另一方面,氏族、部落和民族议事制度的社会职能得到加强,一部分人员从生产中分离出来从事公共事务。这样,社会公共需要的满足超出生产单位直接分配的范围,只能由社会整体利益的代表——氏族、部落和民族议事制度通过对剩余产品的再分配来实现。于是,在原始社会的中后期,就从原始共同体的直接分配活动中,分离出来一种满足社会公共需要的相对独立的再分配活动。这种再分配活动已经具备了财政的雏形。

随着剩余产品的出现以及社会分工和交换的发展,出现了私有财产,社会分裂为阶级并产生了国家,由此引起社会公共需要的内容和满足形式发生了历史性变化。国家不同于原始社会中以血缘关系维系,且与全体成员利益相一致的氏族组织,而是由经济上占统治地位的阶级所把持的一种特殊权力机关。国家的主要统治工具是官吏、军队、警察,以及法庭、监狱等惩罚机关。国家既是阶级统治的手段,又是社会整体利益的代表,其行为具有社会公共需要的根本性质。“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①阶级社会中,社会公共需要表现为国家执行其职能的需要,具体而言,包括如下几个方面:第一,国防、社会秩序、行政管理等政治统治的需要;第二,基础设施、经济稳定与发展等经济职能的需要;第三,文化教育、卫生保健、社会保障、收入再分配等社会职能的需要。

国家产生后,为了维持其存在并保证其职能的实现,就需要征收赋税。“税赋是政府机器的经济基础。”^②这样,就产生了以国家为主体,以满足社会公共需要为目的的一种新的分配形式——财政分配。

1.2 社会公共需要与国家

1.2.1 社会公共需要的阶级性

自从阶级和国家产生以来,社会公共需要就具有显明的阶级性。这是因为,国家是执行社会公共需要的社会代表,而国家的阶级性决定了它总是把社会公共需要置于阶级的利益之下,使社会公共需要服从于统治阶级的利益。社会公共需要的阶级性具体地表现为以下两个方面。

1. 国防、社会秩序、行政管理等统治职能的需要具有直接为统治阶级服务的性质

在剥削阶级专政的国家,这部分需要的主要功能是压制和剥削劳动者阶级,维护各种类型的剥削制度,以保证剥削者的利益。当然这种需要也具有协调剥削阶级内部关系的作用。社会主义制度是以公有制为主导的广大劳动人民做主的制度,这种经济制度的本质决定了社会主义国家的政治职能需要的满足是为了发展社会生产力,实现共同富裕,为全体社会成员物质文化生活水平的提高创造一个良好的政治环境和社会环境。

2. 经济职能与社会职能的需要也是为了维护统治阶级的利益和维护其阶级统治

经济职能与社会职能的需要,如防洪堤坝、城市排水设施、社会公益事业、收入再分配、宏观调控等,为社会经济秩序的维持与正常运转提供了必不可少的条件。所有社会成员,无论剥削阶级还是被剥削阶级,都是需要这些职能,它们具有共同消费性。但是,从最

^① 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,1972:219.

^② 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集(第19卷)[M]. 北京:人民出版社,1972:32.

终目的看,这些社会公共需要都是为了维护统治阶级的利益。以美国为例,罗斯福新政和凯恩斯主义的推行,的确经办了许多水利、交通、环境保护、公共福利等事业,为社会普通民众带来许多好处。但统治者这样做的根本目的是应付经济危机,防止社会动荡,维护资本主义剥削制度。与此相反,我国的经济职能与社会职能的需要,充分显示了公共消费的本来面貌,是真正从全体劳动人民根本利益出发的。

1.2.2 社会公共需要的公共性

社会公共需要的阶级性并不排除其公共性,即社会公共需要在任何社会都是整个社会生存和发展所必需的条件,都具有共同消费的特征。“国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围之内。这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”^①可见,国家本身是维护阶级社会正常运转和应有秩序的条件,国家及其行为具有社会公共需要的基本性质。国家履行其职能,在维护其赖以存在的经济基础,并维护和巩固统治阶级统治地位的同时,客观上为该社会提供着进行社会再生产活动的公共需要,即其公共性。

历史地看,无论主观意志怎样,国家总是根据社会生存和发展的内在要求,提供公共服务,满足社会公共需要。在农业社会,提供农业正常发展的条件,是这一阶段主要的社会公共需要,灌溉设施几乎无一例外地是这一阶段的一项重要财政支出。在经济起飞阶段,当今发展中国家无不以经济发展所必需的社会基础设施为己任,并在主要工业部门直接投入大量资金。在发展的中期,人们在满足基本生存需要的同时,开始关注教育、卫生和社会福利等方面的需要,于是政府逐步增加了社会公益事业投资。在经济发展的成熟阶段,人们日益重视生活质量的综合提高,教育、卫生、环境保护、社会公平分配等越来越成为社会公共需要的主要内容。

1.3 社会公共需要与政府

政府与国家是两个既有联系又有区别的概念。国家是凌驾于社会之上的一种公共权力,国家产生以后,公共权力及其基本职能必须依靠相应的人员或机构来执行,就需要建立政府。政府即国家机关,包括立法机关、行政机关、司法机关和国家元首等国家行政机关,是依法组织起来的、行使国家权力、组织管理国家行政事务的机关。因此,政府是公共权力的表现形式和执行机构,政府职能与国家职能具有同源性。在市场经济条件下,政府的职责主要是负责提供公共服务,制定并执行公共政策,满足社会公共需要。

^① 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集(第4卷)[M]. 北京:人民出版社,1972:166.

1.3.1 社会公共需要与公共服务

1. 公共服务的含义及特征

国内学者目前对什么是公共服务认识尚不统一,主要有三种观点:社会公共服务一般是指依托社会公共设施或公共部门、公共资源的服务;公共服务是为社会公众提供公共物品的服务;公共服务是指用以解决公共问题,维护社会经济秩序的主要手段,也是一种资源配置,其基本目的是解决每一个独立的市场主体所不能单独解决的许多公共问题。这些表述虽然不同,但基本内涵是一致的,公共服务可以定义为政府或公共组织为满足社会公共需要而提供的具有共同消费特征的公共物品或服务。公共服务与政府职能有着本质的、内在的关系。国家作为阶级统治的工具,它的首要职能是运用公共权力以维护政治统治,但政治统治职能的实现必须以执行社会职能、为社会提供服务为基础。因此,在经济中,政府的定位应当是公共服务型的政府,没有公共服务,便没有政府。

公共服务具有非排他性、非竞争性、公共性、普遍性、非营利性和有偿性的基本特征。

2. 公共服务的分类

(1) 按外部效益的大小,公共服务可以分为纯公益服务、半公益服务或准公益服务。

纯公益服务,如行政管理、国防、公共卫生、气象预告、防洪设施、环境保护、义务教育和基础科学研究等,这部分公共服务,具有完全的非竞争性和非排他性特征,主要表现为外部效益。

多数公共服务属于准公益性服务范畴,如高等教育、应用性科学研究、社会保障、城市供水、交通运输和邮政通信等。这一类服务在消费上具有排他性但又具有部分的外部效益,兼有私人服务和公共服务的双重性质,因而又称为半公益服务。如高等教育,受教育者通过接受教育掌握技能,提高自己在未来社会经济活动中的竞争力,增加自己的收入与享受生活的能力。这是一种内部效益。但是,这种服务在给受教育者带来利益的同时,还有相当一部分利益通过受教育者外溢给社会,使社会劳动生产率得以提高,使民族文化素养得以提高,等等。再如桥梁、交通运输,它们作为社会共同的生活条件和生产条件,在为特定使用者提供好处的同时,同样还有相当一部分利益通过使用者外溢给社会,使社会再生产活动得以顺利进行,使综合国力得以提高。

(2) 按内容和形式不同,公共服务分为基础公共服务、经济公共服务、公共安全服务、社会公共服务。

基础公共服务是指那些公民及组织从事生产、生活、发展和娱乐等活动都需要的基础性服务,如提供水、电、气,交通与通信基础设施,邮电与气象服务等。

经济公共服务是指为公民及企业从事经济活动所提供的各种服务,如科技推广、咨询服务以及政策性信贷等。

公共安全服务是指为公民提供的安全服务,如军队、警察和消防等方面的服务。

社会公共服务则是指为满足公民的生存和发展直接需求所提供的服务,包括教育、科

学普及、医疗卫生、社会保障以及环境保护等。

(3) 按是否满足公民的某种具体的直接需求,公共服务分为狭义的公共服务与广义的公共服务。

狭义的公共服务是为满足公民的生存和发展直接需求所提供的公共服务,如公共教育、社会保障、公共文化、医疗卫生、住房保障和社会防务等。

广义的公共服务还包括政府所从事的经济调节、市场监管和社会管理等一些职能活动,即凡属政府的行政管理行为,维护市场秩序和社会秩序的监管行为,以及影响宏观经济和社会整体的操作性行为,都属于广义的公共服务。这些类别的公共活动却并不是在满足公民的某种直接需求,公民也不会从中感到享受,只是公民活动的间接公共需求的满足。

(4) 按是否满足公民的最基本生存和发展需求,公共服务分为基本公共服务和非基本公共服务。

基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上,根据本国经济社会发展阶段和总体水平,为维持本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力,保护个人最基本的生存权和发展权,为实现人的全面发展所需要的基本社会条件。基本公共服务,一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障和文化体育等领域的公共服务,广义上还包括与公民生活环境紧密关联的交通、通信、公用设施 and 环境保护等领域的公共服务,以及保障安全需要的公共安全、消费安全和国防安全等领域的公共服务。基本公共服务包括三个基本点:一是保障人类的基本生存权(或生存的基本需要),为了实现这个目标,需要政府及社会为每个人都提供基本就业保障、基本养老保障和基本生活保障等;二是满足基本尊严(或体面)和基本能力的需要,需要政府及社会为每个人都提供基本的教育和文化服务;三是满足基本健康的需要,需要政府及社会为每个人提供基本的健康保障。随着经济的发展和人民生活水平的提高,一个社会基本公共服务的范围会逐步扩展,水平也会逐步提高。

非基本公共服务是指基本公共服务之外的其他公共服务,如经济公共服务等。

公共服务的非排他性是指公共服务一经提供,人人可以享用,如便利的交通,使所有乘客都能得到方便快捷的服务。

公共服务的与非竞争性是一个人的消费和收益,不会影响其他人的消费和收益。

公共服务的公共性是指公共服务具有社会共同消费性质,其目的是满足社会公共需要。

公共服务的普遍性是指公共服务的影响和作用范围应覆盖全社会,而不应仅限于某一特定企业或人群。

公共服务的非营利性是指政府提供公共服务不应以营利或与私营部门相竞争为目标。

公共服务的有偿性是指社会公众需要以税收的形式为公共服务支付代价,但这种有偿性与私人服务的有偿性有着本质的区别。私人服务具有竞争性和排他性特征,因而它可以采用市场交易价格形式补偿其成本并获得收益。但公共服务的特有性质(主要是非竞争性、非排他性和外部性)决定了其成本补偿方式必然具有自己的特殊性:政府不可能

采用市场交易价格形式,它只能将全体居民视为交易一方并与之发生交换关系,而并非与特定居民发生交换关系。税收便是政府公共权力(提供公共产品或服务)在经济上的补偿方式,或者说,税收是社会居民作为一个整体因购买公共产品或服务而向政府支付的代价。

3. 公共服务的提供方式

公共服务的提供方式有公共提供、混合提供和市场提供三种。公共提供是政府通过税收方式筹集资金用于弥补公共服务成本,免费为公众提供服务。市场提供是消费者用自己的收入,通过市场购买获得公共服务。混合提供是公共提供与市场提供相结合的方式,即市场以低价提供公共服务,提供者所受到的损失由政府弥补。公共服务提供方式的差异,来自于服务消费性质的差异。按外部效益的大小,公共服务可以分为纯公益服务、半公益服务和准公益服务。

(1) 纯公益服务的提供方式。纯公益服务,包括行政管理、国防、公共卫生、气象预告、防洪设施、环境保护、义务教育和基础科学研究等,这部分公共服务主要表现为外部效益,市场不宜提供或不能提供,但又是社会必需的消费,只能由政府免费提供而不能由市场提供。

纯公益服务之所以采用公共提供方式,是因为:

① 纯公益服务外部效益极大,意味着一个人提供或购买这一服务时,不可避免地造成其他人可以免费地享用同样的服务。消费者并不会因自己付费而比他人获得更多的利益,也不会因未付费而比他人获得更少的利益。在这种情况下,消费者就会产生一种期望他人承担成本、自己坐享其成的心理,从而出现“免费搭车”的现象,因而市场无法提供这种服务。

② 政府可以解决市场提供纯公共服务的难题。一方面,满足社会公共需要是政府应承担的职责;另一方面,政府拥有向社会公众征税的权力,税收是补偿纯公共服务成本的最佳方式。

(2) 准公益服务的提供方式。事实上,多数公共服务属于准公益性服务范畴,如高等教育、应用性科学研究、社会保障、城市供水、交通运输和邮政通信等。这一类服务在消费上具有排他性但又具有部分的外部效益,兼有私人服务和公共服务的双重性质,因而又称为半公益服务。如高等教育,受教育者通过接受教育掌握技能,提高自己在未来社会经济活动中的竞争力,增加自己的收入与享受生活的能力。这是一种内部效益。但是,这种服务在给受教育者带来利益的同时,还有相当一部分利益通过受教育者外溢给社会,使社会劳动生产率得以提高,使民族文化素养得以提高等。再如桥梁、交通运输,它们作为社会共同的生活条件和生产条件,在为特定使用者提供好处的同时,还有相当一部分利益通过使用者外溢给社会,使社会再生产活动得以顺利进行,使综合国力得以提高。因此,准公益服务并非一定适合采用市场提供方式,而要依据外部效益大小、社会需要情况和市场反应相机选择合适的提供方式。

当外部效益大到足以使社会成员普遍受益时,公共服务实质上已具有纯公益服务性质时,宜采用公共提供方式。对于外部效益较小或收费副作用小的准公益服务,如城市供

电和供水等服务,可采用收费方式提供;对于外部效益较大、社会急需的准公益服务或私人投资不足的准公益服务,可选择半公共提供方式,一部分由政府提供,一部分向接受服务的人收费。当收费时,政府应制定合理的收费标准,并严加监管,避免经营者利用垄断地位滥收费或任意提高收费标准,加重居民负担,以致造成严重的社会问题。

1.3.2 社会公共需要与政府活动范围

从国家的起源和性质看,政府的天然职责是提供公共服务,满足公共需要,这是不言而喻的。从政府与市场的比较效率看,政府应为社会提供公共服务,而不应直接介入私人产品的提供活动。这是因为,在私人产品领域,市场是最有效的资源配置机制。这一点已经为经济发达国家几百年的经济发展史所证实,也为各种经济学说所论证和肯定。亚当·斯密将市场机制称为“看不见的手”,认为市场可以自动调节经济,并宣称每个人在追求个人利益最大化的同时,就会被这只手牵动着去实现社会利益的最大化。马克思同样赞叹市场机制的效率,肯定市场促进技术进步和经济发展的作用。如果政府介入私人产品这一领域,就会削弱市场机制的作用,牺牲社会资源的配置效率。相反,公共服务领域是市场机制无法有效配置资源的领域,政府介入可以弥补市场的失灵,有效满足社会公共需要。可见,在市场经济条件下,政府应以公共产品或市场失灵领域作为自己的活动范围。

1.3.3 社会公共需要与政府规模

1. 政府规模

政府规模反映社会资源在多大程度上受政府控制,进一步说,政府规模意味着人们所消费的产品或服务,有多少是由政府部门提供的,有多少是由非政府部门提供的。在一定时期内,社会的资源总是有限的。在市场经济条件下,有限的资源如何在政府部门和非政府部门之间配置,是资源配置的一个重要问题。政府使用的资源过多,就会减少非政府部门支配的资源数量,从而抑制市场机制的活力,影响人们对私人产品的消费。反之,非政府部门使用资源的数量过多,就会降低政府提供公共产品和公共服务的能力,影响社会公共福利水平。因此,保持合理的政府规模,是社会公共需要得到适当满足的前提。

衡量政府规模最常用的指标是政府支出或财政支出。政府支出主要包括3种类型。

- (1) 购买性支出。购买性支出涉及项目,从公务员劳务到基础设施,无所不包。
- (2) 转移性支出。它是指政府对企业的收入转移,包括财政补贴、社会保障支出等。
- (3) 利息支出。政府为了给其活动提供资金需借款,它必须为其借款支付利息。

2. 政府规模的扩大

随着社会经济和社会公共需要的不断发展变化,政府提供的公共服务越来越多,政府