

资源配置:外部效应与公共财政

韩 芳

(厦门大学 财金系,福建 厦门 361005)

关键词 资源配置 外部效应 公共财政

摘 要 在西方财政经济理论中,对外部效应并不存在一致公认的定义。但都包含有经济主体的经济行为给其他经济主体造成影响,而其当事人却没有为之承担相应的成本费用或没有获得相应的报酬的含义,也即该影响是未在市场价格体系中反映的经济交易成本或效益。

中图分类号 F810 文献标识码 A 文章编号 1009-3753(2001)03-0049-04

一、理论阐述——外部效应导致市场机制配置资源的扭曲

西方经济学家认为,市场机制实现资源配置效率最大化的条件是:配置在每一种物品或劳务上的资源的社会边际效益等于其社会边际成本。而在存在外部效应的情况下,这个均衡条件却被打破了。由于外部效应的存在,私人的一部分成本或效益实际上是由社会承担了,表现在未纳入市场价格体系的外部成本或外部效益的存在,使得私人的边际效益或边际成本同社会的边际效益或边际成本相偏离。由于决定个人和厂商的经济选择的是私人边际效益和边际成本,所以,当个人或厂商仅从自身的利益出发,而对其给社会造成的外部效益或外部成本完全不予考虑时,其所作出的决策会使资源配置出现扭曲。下面从外部效应给社会带来的正反两方面的影响进行分析。

正面影响。即正的外部效应,指的是某人的经济行为给他人带来的无须为之付费的利益。如个人自扫门前雪,不仅方便自己出行,也给其他的过路人带来了方便,于己于人都是有利的,但扫雪的人并不因此而获得相应的补偿。也就是说,带有正的外部效应的物品或劳务的价格,不能充分地反映该种物品或劳务所能带来的社会边际效益,其私人边际和社会边际效益的差额即外部边际效益。以致该种物品或劳务的提供者所获得的收益与发生的成本在市场活动中难以对称,市场

机制又无法对其提供补偿。因而,由此提供的物品或劳务的价格信号是扭曲的,其提供者所获得的实际收益低于其应得的收益。而作为有理性的“经济人”往往只考虑自身的内在成本和收益,而几乎不考虑社会成本和社会效益,从而使此类物品或劳务的供应不足,难以实现社会要求的效率水平。

负面影响。即负的外部效应,指的是某人的经济行为带给他人的未予额外付费的损害。最典型的例子就是工业污染,作为企业生产的“副产品”,破坏了人类生存的空间,损害了人们的身体健康,而污染的制造者在其生产成本中却根本未考虑这部分额外的成本。也就是说,带有负的外部效应的物品或劳务的价格,不能充分反映用于生产或提供该种物品或劳务的生产要素的社会边际成本,以致带有负的外部效应的物品或劳务的提供者可以以低于社会边际成本的私人边际成本安排生产或消费,由此可以获得未经个人努力的额外收益。因此,往往会造成此类物品或劳务的供应的过多,对社会造成更多的危害,使资源配置扭曲。

由此可以看出,外部效应是市场失效的一种表现。主要以价格机制发挥作用的市场的内在配置机制无法对外部效应本身的成本和效益作出评价,因此,市场不能有效地配置这部分资源;再者,值得关注的是,外部效应的涉及面十分广泛,不仅

收稿日期:2001-03-13

作者简介:韩芳(1968—),女,浙江杭州人,厦门大学财金系硕士研究生,研究方向为:国际税收、财政基本理论。

涉及到一般的生产、生活过程,同时还影响着人类生存的基本条件和生存环境,如水体污染、空气污染、噪音等;并且,随着经济的发展,这种负外部效应正在日益扩大,有可能累积到危及人类自身的生存和发展,危及到人类的安全。对此,市场机制一般是无能为力的,客观上需要政府进行干预。

二、现实的探讨——公共财政对外部效应的矫正

正如上文所指出的,矫正外部效应,市场机制一般是无能为力的,但是,这并不意味着市场就完全不能有所作为,科斯定理和一体化理论对此作了很好的解答。

科斯定理。以科斯(COASE)为代表的部分经济学家认为,市场机制的作用范围比人们想象的要大得多。为此,科斯提出:只要产权明晰并受到法律的有效保护,那么交易的任何一方拥有产权都能带来同样的有效率的资源配置结果。这可通过交易双方之间的谈判自然而然地实现。这就是著名的科斯定理,他强调了市场的作用,认为即使没有政府的直接干预,市场也可以解决外部效应问题,使资源得到有效率的配置,政府所要做的全部事情只是正确地配置产权。但是,在现实经济生活中,科斯定理的作用是很有限的。首先,大部分具有外部效应的物品或劳务,其所有权是很难界定的,因为外部效应具有非排他性,个人无法通过交换将外部效应内在化;加之现实经济世界非常复杂,即使产权能够很容易的界定。但在很多情况下,交易成本往往是很高的,以致许多外部效应问题很难在相关内部之间得到妥善解决,当外部效应问题涉及面很广时,则更是如此。因此,一般认为,该定理仅适用于当事人很少、交易成本很低并且造成外部效应的原因容易确认的场合。

一体化(UNITIZATION)理论。除科斯定理之外,有的经济学家还认为一体化也是市场机制可以作用于外部效应的方式。一体化是指个人或厂商通过市场机制组织一个足够大的经济实体来将外部效应内在化,从而纠正外部效应带来的效率损失。比如果园的主人如果同时经营养蜂生意,则本来果园主人和养蜂人各行其是时,由于果园的存在给养蜂人来的蜂蜜增产的外部效应和蜜蜂授粉给果园的主人带来的果实增产的外部效应均可转化为内部效益了。不过,只有在果园足够大到能使所有的蜜蜂只能在该果园采蜜的情况下,

才能完全实现外部效应的内在化。因此,一体化的机制要求企业的规模要尽可能地大,这一方面很难做到,另一方面将产生垄断等新的市场失灵。但是一体化理论可以在一定范围内部分地消除外部效应。

从以上分析可以看到,对于外部效应的矫正,需要作为社会代表的国家政府运用强制手段并以一种非自由价格机制的方式进行干预,以纠偏除弊。

政府矫正外部效应的指导思想是:采取必要的措施,使正的外部效应的提供者获得应有的补偿,使其实际边际收益等于社会边际收益;而负的外部效应的提供者则要相应地承担由其造成的外部成本,使其私人成本与社会成本相一致。由此,政府可以采用法律手段、行政手段、经济手段来矫正外部效应。就经济手段来说,可以采用税收、罚款和财政支出等手段。其中,税收和支出作为公共财政进行资源配置的主要手段,为世界各国所普遍采用。以下针对公共财政矫正外部效应的具体措施作些分析。为便于叙述,以矫正企业产生的外部效应为例。

对提供正的外部效应的企业进行财政补贴、税收优惠或政府财政对这些领域进行直接投资。首先,对于企业能够获得部分收益的领域,政府财政可以提供部分财政补贴,补贴的数额相当于其给社会带来的外部效益。如对应应用研究提供部分财政补贴。由于该类研究是许多实用性技术开发、产品开发的必要基础,有利于社会科技进步,有巨大的正外部效应。虽然,此类研究出成果后,其投入使用可以使其提供者获得部分收益,但在短期内难以实现商业化、市场化,如果国家再不提供资金支持,那么,他们提供的服务必将减小到无效率的境地,将不利于整个社会的科技进步。其次,对于部分由于提供外部效应而造成生产不足的企业物品或劳务,政府可以通过税收优惠政策来鼓励企业多生产、多提供该类物品或劳务。如对高科技产业实行税收优惠,以增加企业资本投入的积极性。再次,对于企业大体上无法取得市场收益的活动,则应基本上由政府以公共财政支出来提供资金。如森林的保护。

对提供负外部效应的企业,可以实行征税或提供税收优惠,甚至政府财政直接投资的方式进行矫正。首先,征收一定数额的税收可以纠正外部成本产生的效率损失,实现外部成本的内部化。

为此,必须首先弄清某一物品或劳务所产生的外部成本的大小及其与产出量之间的关系,如果其边际成本是一个定额,那么,采用从量定额征税的方式比较合适;如果其边际外部成本是递增的,则可考虑从价定率征收比例税或累进税的方式。如某一行业的污染制造企业通过测定,得出其污染所带来的边际外部成本是一个定额,则可以对该行业产生污染的每一个企业按其每单位产品的产量课征相当于污染在效率水平上的边际损害。企业产生的污染越少,所支付的税收越少。因此,企业会不断权衡其治理污染的投入成本和为之付税的成本。这样做,既符合成本效益对等原则,又能促进企业不断创新,寻求成本更低的治污方案,有利于社会整体污染状况的改善。但是,合理的污染税的确定在现实中可能会遇到困难,因其边际损害很难确定,因此,合适的税率水平也就不容易找到。为此,美国学者哈维·S·罗森提出了一种易于操作的方法:假定某种汽车排放有害气体,从理论上说,按运行公里数征税能提高效率,但征税成本太高。一个替代的办法是,政府可以开征一种汽车销售税,尽管决定外部效应大小的是汽车运行的里程数,而不是所有权本身,汽车销售税不会产生最有效率的结果,但它仍可大大改善汽车尾气造成的污染。

对提供负外部效应的企业也可以给予税收优惠,以提高其减少负外部效应的积极性。仍以工业污染为例,政府可以对该类企业购买除污设备的支出实行税前抵免,来减轻企业治理污染的投入成本,提高企业减轻污染的积极性,其具体实施可使用与前述税收手段相类似的做法,企业污染减少得越多,给予的税收优惠也越多。也可以对企业购入的治理污染的设施采用加速折旧的办法以及从大气污染限制地区迁出的企业在一定时期内减免部分所得税的办法,使企业重视对污染的治理。这些措施实际上是对其他高污染企业的一种政策上的限制。

另一方面,政府也可以采用直接投入财政资金的方法进行干预。如投入资金更新除污设备或投入资金加大科技开发,提高整个社会消除外部效应的效率。

总之,外部效应的矫正是一个很复杂的问题,涉及到社会政治、经济以及人民生活的各个方面,需要市场和政府分工明确,各施其政,各出高招,

“市场能做的,政府就不干预”,“市场不能做或做得不好的,则由政府介入”,由此形成合力,方能取得更大的成效,过于偏废任何一方或夸大任何一种矫正手段的作用都是不可取的。但从许多国家的经验教训来看,公共财政的介入是必不可少的,而且也是最重要的。因此,结合我国实际,探讨公共财政矫正外部效应的作用领域是很有意义的。

三、具体实施——我国公共财政矫正外部效应的作用领域

以下对我国公共财政矫正外部效应的主要领域作些探讨。

(一)保护环境。由于负外部效应的存在,我们所取得的经济的发展正以环境的急剧恶化作为代价。而大面积的乱砍乱伐和工业废气废水废渣的肆意排放,则是大规模环境恶化的罪魁祸首。环境破坏的恶果正在由全社会的每一个人,而不仅仅是其制造者在承担。目前,我国对此类产生外部成本的经济活动,只采用了收费、罚款、管制等措施,实际成效不大,这和政府的干预力度不够直接有关。1998年的特大洪涝灾害,已为国人敲响了警钟。因而,在保护环境方面,需要政府“重拳出击”,采取强有力的干预措施,在目前的情况下,可以考虑加大政府财政间接介入的力度。可资使用的方案是选择适当的时机,通过立法,开征环境保护税。从当前世界各国税制改革的趋势来看,都日益关注经济的可持续发展。因而各国在税制改革方面也日益重视环保的因素,特别是发达国家在这方面已经先行了一步。进入90年代以来,发达国家环境保护税在其税收收入总额和国民生产总值中的比重均呈现上升的趋势。我国作为发展中国家,在注重经济发展的同时,应当借鉴先进国家在发展历程中积累的经验教训,充分发挥政府的作用,推动环境保护。

(二)介入教育。教育具有很大的正外部效应,通过教育,不仅有助于受教育者本人文化素质和劳动技能的提高,更重要的是,教育的发展,可以提高全民族的整体素质,由此可以推动一国科技的发展,经济的振兴乃至整个社会的进步,所有社会成员都能从中受益。因其具有强烈的正外部效应,正如上文所指出的,完全由市场提供则可能导致供应不足;而且教育的发展,首先有赖于所有社会成员都能获得受教育的机会,特别是对基础的、普及性的教育则更是如此,而在市场经济条件

下,由于每个家庭经济状况的差异,则可能导致低收入者及其子女因家庭收入太低而得不到应有的教育或培训。这也就意味着政府应介入教育的提供,使人人都有受教育的机会。而在政府介入教育的领域上,目前基本达成了共识。一般认为,政府应主要承担基础教育,而对于高等教育则应逐步实行产业化,将之推向市场。但从我国的实际情况来看,政府一方面应加大对基础教育的投入,另一方面,还不能完全退出高等教育领域,有以下几点理由:大量低收入家庭的存在,需要政府给予适当的支助;高等教育关系到为国家建设输送人才以及科技的发展和进步,也需要政府财政资金的支持。目前我国教育事业缺乏正常发展所需的资金,特别是投入基础教育的经费严重不足,在一定程度上阻碍了我国教育事业的发展,而且教育经费分配不合理,使用效率低下,需要政府加强管理。在具体的政策措施上,一可以发行教育公债,专款专用于教育事业。从经济角度考虑,中央政府应打破地方政府不得发行债券的限制,由各地根据实际情况发行地方教育公债,并加强管理监督,保证其使用效率;二是加强教育费附加的征收管理,减少流失;三是合理分配教育经费,建立完善的监督和制约机制,确保有限的教育经费用在刀刃上;四是保证一定比例的教育投入。通过我国经济学家厉以宁的论证,目前我国国家财政性教育经费支出占国民生产总值(GNP)的比例应为 4.06%—4.24%,我国政府在《中国教育改革和发展纲要》中也明确规定:国家财政性教育经费支出占 GNP 的比例在本世纪末达到 4%。

(三)介入基础产业。关系国计民生的一些基础产业,由于其利益外溢而市场赢利能力不足,但又是整个国家经济不可或缺的一环。这就需要政府财政的介入对之实行国有化政策,在这方面最具代表性的是英国,回顾其对基础产业的国有化历程有助于我们更好地理解这个问题。二战以后,英国私营企业普遍资本匮乏,无力进行技术改造,尤其是基础工业长期亏损,因此,英国政府于 40 年代后期至 50 年代初期将一批煤炭、电子、铁路、航空、电讯等技术水平低下、长期亏损,又缺乏资本进行技术改造的企业收归国有。这一措施加快了企业的技术改造过程,给这批基础部门注入了生机,而这些新的国营基础部门又为其他部门的私营企业和整个国民经济发展提供廉价的燃料

和原料,降低了生产成本,增强了英国商品在国际上的竞争力,进入 80 年代,随着这些部门能力的增强,英国政府又将它们推向市场,开始推行私有化。而从我国目前的情况来看,基础产业的发展已经成为我国经济发展的瓶颈,从整个社会来看,基础设施和基础产业的供应严重不足,最突出的例子如公路建设,大城市交通堵塞已不鲜见,而贯通全国乃至联系世界的公路交通状况也难如人愿。正象一些老百姓总结出来的“要想富,先修路”,道路状况的改善已成为国人关注的焦点。因此,支持基础产业的发展,对公共财政来说,任重道远。对于这些部门行业公共财政一是要保证有一定比例的资金投入,弥补市场资金投资的缺口,还可以借鉴英国的做法,在一定时期内,对这些部门实行国有化,等其具备市场竞争能力后,又可实行非国有化,将其推向市场;二是要采用各种激励社会投资的加盟。为此,政府资本应直接承担其外部成本。

(四)政府介入新兴产业。新兴产业因其关乎一个国家的长远发展能力而具有强烈的正外部效应。而因其投入大且利益的不确定性,又使私人资本望而却步,因而靠市场的力量,会导致供应不足,不利于国家实现经济的超越战略,因此,需要政府公共财政的介入。一方面,政府应投入一定比例的财政资金直接介入新兴产业的发展。这个比例的确定,应根据国际新兴产业的发展动向以及我国的战略目标和实际情况,进行综合测定,这个指标应该是一个动态的比例;同时,政府可采用税式支出,财政补贴等手段激励民间资本的投入。在考虑是使用税式支出还是财政补贴时,政府也应结合实际情况,选择成本更小、效率更高的方式。

参考文献:

- [1]张馨.公共财政论纲[M].北京:经济科学出版社,1999.
- [2]王传纶、高培勇.当代西方财政经济理论[M].北京:商务印书馆,1995.
- [3]平新乔.财政原理与比较财政制度[M].上海:上海三联出版社、上海人民出版社,1995.
- [4]邓子基、张馨.现代西方财政学[M].北京:中国财政经济出版社,1994.
- [5]宋涛、张邦辉.市场失灵和国家干预[J].经济学家,1993(4).
- [6]哈维·S·罗森.公共财政学[M].北京:中国财政经济出版社,1992.

责任编辑 一 雨