

王世明 葛光耀 主编

中华人民共和国财政部 编
国务院技术经济研究中心

迈向2000年的中国经济

世界银行对中国经济考察的背景材料

经济发展过程中预示情况方面的
国际经验及其对中国的意义

气象出版社出版

迈向2000年的中国经济

——世界银行对中国经济考察的背景材料

经济发展过程中预算情况方面 的国际经验及其对中国的意义

中华人民共和国财政部
国务院技术经济研究中心^编

王慧炯 杨光辉 主编

气象出版社

迈向2000年的中国经济

世界银行对中国经济考察的背景材料

气象出版社出版

(北京西郊白石桥路41号)

冶金部安全技术研究所印刷厂印刷

《科学与人》杂志社编辑·发行

开本 32

字数 共100万

1984年11月第一版

1984年11月第1次印刷

印数 1—20,000册

统一书号4194—0213 定价(套)14元

编 委 会

主 编：王慧炯 杨光辉

副主编：李泊溪 杨九生

总校译：卢 绪

参加编译人员（以姓氏笔划为序）：

朱 兵 李淑芸

李善同 周 林

郑昭彬 程秀生

鲁志强

出 版 说 明

今年二至五月，世界银行对我国进行了经济考察。这次考察的重点是研究“迈向2000年的中国经济”。为准备这次考察工作，世界银行从去年起就组织行内外一批专家，广泛收集了国际的和中国的大量资料，编写了卡卡背景材料，作为和中国政府有关部门讨论的基础。这些材料分析研究了中国经济的现状，介绍了可供我们借鉴的国际经验，预测迈向2000年的中国经济前景，对研究中国经济银行有参考价值。因此，特将这些材料加以校订、编辑出版，内部发行，供有关部门研究参考。

材料中引用了许多外国资料，不一定适用于我国的情况，大量的中国资料和统计数字，也未经我国政有关部门核对。因此，这些材料只能供参考，不宜作根据，不宜公开引用。

编入本书的材料，大都经世界银行译成中文，编辑时作了校译。由于时间仓促，水平有限，可能会有一些错误或不妥之处，谨请读者批评指正。

编 者

1984年10月

迈向 2000 年的中国经济

——世界银行对中国经济考察的背景材料

总 目 录

中国经济结构变化与增长的可能性和选择方案

二十世纪末的中国农业：前景和发展方案

中国能源供应和需求的展望

各国的投资经验和中国的投资计划

消费结构

如何管理技术发展：可供中国考虑的一些问题

经济发展过程中预算方面的国际经验及其对中

国的意义

中国的人口、卫生和营养

中国的基础教育、技术／职业教育和师资训练

的问题和前景

中国劳动力的培训、分配和利用——国际经验

的意义

老龄化：经济发展和社会保险在中国

几种国际经济战略和可供中国借鉴之处

农村的非农业发展——亚洲的经验与中国的前景

城镇化：国际经验和中国的前景

中国与国际的运输指标研究

目 录

一、引言	(1)
二、公共部门的职能	(4)
1、分拨	(4)
2、再分配	(5)
3、稳定	(6)
4、增长和发展	(6)
三、开支方面的情况	(8)
1、国际经验	(8)
a、结合时系分析看瓦格纳关于发展国家活动的法则	(8)
b、剖面数据与政府总开支增长情况	(17)
c、按经济用途的开支分类	(18)
d、经济制度	(27)
2、国际经验中与中国有关系的方面	(27)
a、中国政府部门的职能及其对预算开支规模和构成的影响	(28)
b、中国按用途分类的未来开支趋势	(34)
四、收入情况	(47)
1、发展过程中税收变化研究的回顾	(47)
a、税收水平方面的趋势	(48)
b、税收结构方面的趋势	(52)

c、从各种国际现象中得出的结论……	(61)
2、其他发展中国家的经验的意义：局限性 和在中国的运用……	(66)
a、局限性……	(66)
b、可从其他国家经历中汲取的教训…	(67)
五、国家与地方的财政关系，四个联邦国家的经验	(70)
1、税收分派和收入分享的一般原则……	(70)
a、税收的分派……	(70)
b、收入分享……	(74)
2、几个联邦政府的财政关系……	(75)
a、巴西……	(75)
b、印度……	(76)
c、马来西亚……	(76)
d、尼日利亚……	(77)
3、结论……	(78)
六、讨论的问题 ……	(79)
1、预算的总规模……	(79)
2、赤字筹资和银行贷款……	(79)
3、开支的结构……	(80)
4、对公务员的工资政策……	(81)
5、收费和补贴……	(82)
6、预算收入的增长和税收弹性……	(82)
7、预算外资金……	(84)
8、以税收作为经济政策的一手段……	(84)
9、国家和地方财政关系……	(85)

文中图表目录和附表

正文部分表:

- 1、1960——70年和1970——80年期间，
七十五个发展中国家国内生产总值年增长率和政府
开支情况……………(11)
- 2、1977年预算开支占国内生产总值的比重(国际
性国家抽样)……………(18)
- 3、1977年按用途分类的各项预算开支在总预算开
支中的比重(国际性国家抽样)……………(19)
- 4、按用途分类的各类开支中的决定因素……………(22)
- 5、中国：1957——82年按活动分类的国家预算
开支情况……………(29)
- 6、国营企业中某些指数的情况……………(31)
- 7、中国：1950——82年按活动划分的国家预算
开支情况……………(36)
- 8、中国：1982——2000年政府教育开支情况
估计……………(45)
- 9、某些发展中国家税收与国民生产总值的比率，时间
系列……………(48)
- 10、发展中国家税收与国内生产总值的比率……………(50)
- 11、1953——55年和1966——68年，某些
发展中国家税收与国民生产总值的比率及总税收的
收入弹性……………(52)
- 12、1953——55年至1966——68年，某些
发展中国家主要税收的收入弹性……………(54)

13、发展中国家税收结构的趋势·····	(57)
14、1980年前后,中央政府收入构成·····	(59)
15、发展中国家税收在国内生产总值中的百分比 ·····	(60)
16、按税收类型和发展中国家类别分列的税收情况 ·····	(61)
17、主要税收的适当的分派级别·····	(71)
18、中国: 1979——82年期间预算收入平均增长 率·····	(85)

附录表

I、中国: 1979——82年预算概况·····	(85)
II、中国: 1950——82年按活动分列的国家预算 开支情况·····	(87)

一、引言

中国长期发展规划设想,到公元2000年时,工农业生产总值将为1980年时的4倍,从而使人民生活达到“小康水平,人均收入达到800美元左右”。这就意味着,按照当前标准,中国将从低收入国家变为中等收入国家。这一变化将对其经济结构有着重要的含义,而其他曾经经历过这一变化过程的国家的经验也将可供其借鉴。

本书①对中国政府财政同其他低收入国家的政府财政进行比较,并且从低收入和中等收入国家政府部门结构上的不同谈到了一些教训。书中使用了剖面数据分析和时间系列分析。利用剖面数据的好处是容易得到资料,也可提及各国容易受到同样类型的一系列当时影响的具体时期。某些经济、人口和其他有关变量对公共部门发展变化的影响虽也可分开来看,不过只能很概括地来谈。时系数据也可反映增长和发展过程中预算方面的情况,不过这些数据在涉及左右着政府部门情势的社会、意识形态和政治力量的变化的影响时却往往是难以保持一致的。因此,我们不要以为从时系分析中看出的

①本书由卢克·德沃尔夫(国际货币基金组织亚洲部高级经济学家)编写;其中第三章由佩德罗·拉多(国际货币基金组织财政事务部高级经济学家)编写。文中观点仅为作者本人的观点。

生活水平提高对公共部门的影响总是同从剖面数据资料中所看出的相吻合。尽管如此，本书一开始还是从这一论点谈起，即公共部门的结构随着以人均收入增长率为衡量标准的经济发展阶段的不同而不同。

这份讨论预算的发展变化方面的国际经验和中国可汲取的教训的研究报告从编写时间看是很适当的。中国政府财政近来进行了一系列重大变革，部分反映中国采取了审慎的预算政策措施，但主要还是因为要使预算适应经济中其他部门政策措施的情况。补贴之所以增长了，是因为收购价格的提高并未充分地反映为消费价格的提高的缘故；工资增加的部分是由企业部门负责的，而企业部门交给预算部门的利润额便少了，而且投资预算开支则急剧下降。由于这些变化的结果，预算的总规模从1978年的占国内生产总值的35%左右降至1982年的刚刚超过30%，而且预算构成也发生了变化。①税收占了更大的比重（1982年时占总收入的49%，而1978年时却为42%）②，而上交利润的比重却下降了（从1978年的56%降至1982年的43%）。从支出方面看，消费补贴比重增加（1982年时占总支出的20%，而1978年时则只有6%），受到影响的是投资开支（从1978年的43%降至1982年的25%）。总开支的压缩同收入的下降正好吻合，而且也是

①各份额组成部分是指根据基金组织《政府财政统计手册》定义列出的收支一览表中的各项（附录表I）。

②译注：原文中为：1982年占收入的49%与1978年占42%相比较，显见原文有误，故本译稿中年份不对。

由于收入下降所造成的。这样一来，总财政赤字便得以保持低水平了（1982年时占国内生产总值的0.6%，见附录表I）。

最近实行了一些税收和开支政策方面的改革，这一方面是为了矫正以上倾向，另一方面也是考虑到这些变革本身的好处。国营企业利润留成部分归企业其余上交的制度正在为交付所得税的制度所替代；增值税正在试行之中，而且还实行了其他几种征收手续费和其他费用的办法。

本书是这样安排的：第二节通过概述政府部门的各种职能，介绍讨论的背景情况。第三节分析预算开支方面的国际趋势，并同中国当前情况进行对比。第四节则是对预算收入进行类似的分析。第五节列举了几个国家和地方财政关系的案例研究。第六节提出了一些讨论问题。

二、公共部门的职能

如果围绕四大任务的执行情况进行分类，也许可以较好地分析公共部门的职能了。这四大任务是：
(1) 应以一种能有效满足社会中各种需要——指某一具体时间内的需要，而且要以资源多少为限——的方式分配资源；
(2) 以可视为公平的方式分配收入；
(3) 使经济活动具有较高的资金利用水平，并保持币值的稳定；
(4) 应能刺激经济的增长与发展。^①这四种职能可称作分拨、分配、稳定和增长职能。国家对执行这四种职能的重视程度以及经济环境和所选定的社会——政治制度所构成的制约，将对政府部门的情况产生很大的影响。

1、分拨^②

政府提供的某些物品和劳务，是那些除了政府提供外便得不到充分供应的物品和劳务。纯公共物品是那些人人都消费相同数量的物品；而且，由于不能指望自愿付款，所以一定要设立一种强制付款的供应制度。国防和政府行政管理是这类纯公共物品的典型例子。另外一些物品则可靠自愿认捐得到供

①理查德·A.马斯格雷夫：《公共财政理论》（麦格罗·希尔出版社，伦敦，1959年）。

②译注：原文为Allocation，可译作分配或配给，但为与下文Distribution相区别，译为“分拨”。

应。但是政府却认为，这些物品的消费是很有意义的，因此应由政府提供，不管是全部提供还是补充提供。教育和公共保健便是典型的例子。为简便起见，满足社会性需要而且对社会有好处的物品常被称为公共物品。

公共物品通过预算来供应这一点并不等于说公共物品应由公共部门来生产，因为私人承包者便可提供道路、保健和教育等方面的劳务并从预算中得到报酬。因此，国营企业、国立医院乃至国立学校也并不是非有不可的东西。可是，许多政府积极从事自行生产多种公共物品的活动，从而经营着预算之外的庞大的公共部门。

从理论上讲，公共物品的供应应由受益者出钱。不过，在对谁从公共物品中受益这一点作不出客观评价的情况下，也就看不出这类税收或收费结构了。①

政府部门的分拨职能对政府部门分拨规模并未定出什么限制或提出什么指南，因为它只是指出应当供应公共物品。什么是公共物品的问题并不是一个纯技术问题。处于影响着预算决策的地位的人们所坚持的准则往往是最重要的。而这些准则往往因时而异，并且因国家的不同而不同。

2、再分配

①主要问题是围绕这一问题而提出的：公共福利究竟是由全体公民人人平等地享受的还是与受益人的收入有一定关系的东西呢？在后一种情况下，对公共物品需求的收入弹性将是重要的变量。既然连专门著述中都没有就这一问题达成一致意见，硬要政治家和行政管理人员拿出一份议定的税收或收费表未免不近情理。

一个国家的收入分配要取决于许许多多的因素，包括财富分配、工资结构、教育机会的多少和市场的结构等。没有政府部门出面纠正情况下所常见的收入分配往往并不是可取的分配，而且往往会采用税收制——还有行政管理、限制等办法。拨款、优先和有补贴地供应物品和劳务、实行有补贴的社会保险制和对财政支出的有意偏向，所有这些都用来提高人口中某些阶层的生活水平。还可利用征收累进税的办法来使收入差距保持在能为人们所接受的范围之内。收入再分配的规模取决于政治倾向性和现有各种对收入分配有影响的其他手段。

3、稳定

不受控制的经济在价格和就业方面往往会出现急剧的波动。除会引起短期波动外，长期失调还会引起失业和通货膨胀。为了使高失业和价格稳定的偏离不致超出可接受的范围，政府政策应当发挥起稳定作用的职能。不稳定这种倾向是受着投资变动的很大的影响的。在许多情况下，企业投资往往比政府部门投资变动更大，因而常常是造成不稳定的原因。因此，由于结构上的不同和对失业及通货膨胀率容忍程度的不同，各国在预算政策方面对稳定的强调程度是大不相同的。

4、增长和发展

从历史上看，经济的增长和发展大都是私人部门活动的结果。但是，人们对这种结果常常不满意；近几十年来，政府通过限制和预算等来更积极地促进增长和发展。政治制度对这些不同手段所具有的分量起着很大的影响，社会主义国家无论是在资金调集还是在实际投资过程方面都给预算保留了比

其他国家中的更大的作用。

虽然从理论上看来是定义分明，为执行分拨、收入再分配、稳定、增长和发展等项目的预算行动彼此间实际上并不是能很好区分的，这是因为政策措施常常会产生多种效果。不过，这些理论上的区分却有助于结合其他发展中国家公共部门发展情况对中国政府部门结构进行分析。

在分析中国公共部门结构时，我们首先考虑的是公共部门的定义。公共部门的定义在理论上并不复杂，但在实践中却常常引起争论。公共部门的定义通常包括政府、政府机构和政府企业。公共部门的定义通常不包括私人企业、非政府组织、非营利组织和慈善机构。公共部门的定义通常不包括个人和家庭成员。公共部门的定义通常不包括外国政府和企业。公共部门的定义通常不包括国际组织。公共部门的定义通常不包括外国政府和企业。公共部门的定义通常不包括国际组织。

在分析中国公共部门结构时，我们首先考虑的是公共部门的定义。公共部门的定义在理论上并不复杂，但在实践中却常常引起争论。公共部门的定义通常包括政府、政府机构和政府企业。公共部门的定义通常不包括私人企业、非政府组织、非营利组织和慈善机构。公共部门的定义通常不包括个人和家庭成员。公共部门的定义通常不包括外国政府和企业。公共部门的定义通常不包括国际组织。公共部门的定义通常不包括外国政府和企业。公共部门的定义通常不包括国际组织。

在分析中国公共部门结构时，我们首先考虑的是公共部门的定义。公共部门的定义在理论上并不复杂，但在实践中却常常引起争论。公共部门的定义通常包括政府、政府机构和政府企业。公共部门的定义通常不包括私人企业、非政府组织、非营利组织和慈善机构。公共部门的定义通常不包括个人和家庭成员。公共部门的定义通常不包括外国政府和企业。公共部门的定义通常不包括国际组织。