

向市场经济过渡 财政改革论文集

〔美〕维多·坦奇 编
何建雄 张杰 黄兴海 等译
漆艰明 马荷芳
朱 忠 校



中国金融出版社·北 京
国际货币基金组织·华盛顿

向市场经济过渡 ——财政改革论文集

〔美〕维多·坦奇 编
何建雄 张杰 黄兴海 等译
漆艰明 马荷芳

中国金融出版社·北 京
国际货币基金组织·华盛顿

(京) 新登字 142 号

责任编辑: 王 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

向市场经济过渡: 财政改革论文集 / (美) 坦奇
(Tan zi, W) 编; 何建雄等译. —北京: 中国
金融出版社, 1994

ISBN 7-5049-1216-6

I. 向…

II. ①坦… ②何…

III. 经济体制改革—发展中国家—论文集

IV. F112.1

出版: 中国金融出版社
发行:

社址: 北京广安门外小红庙南街 3 号

邮编: 100055

经销: 新华书店

印刷: 北京丰华印刷厂

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张: 12.875

字数: 323 千字

版次: 1994 年 4 月第一版

印次: 1994 年 4 月第一次印刷

定价: 10.00

版权所有：国际货币基金组织 1993 年

英文书名：

Transition to market; studies in fiscal reform

ISBN 1-55775-275-3

英文版发行地址：

International Monetary Fund, Publication Services

700, 19th, Street, N. W. Washington D. C. 20431

U. S. A.

Tel: (202) 623-7430

Telefax: (202) 623-7201

参加本书的翻译人员有：何建雄、段继宁、张杰、黄兴海、朱忠、张健民、丛培琴、刘争鸣、赵险峰、漆艰明、马荷芳、翟海涛、张华存、朱红，朱忠审校。

序

最近几年，国际货币基金组织（本书中简称基金组织——译注。）成员国迅速增加。这是因为许多新的国家发现加入这个组织符合自己的利益。大多数新加入的成员国过去实行中央计划经济体制。它们加入基金组织，体现了它们由中央计划经济向市场经济转变的愿望。这种过渡涉及根本性的变化，因此，这些国家急需外部的援助和建议。

这些转轨经济国家正为四大缺口——信息缺口、概念缺口、技能缺口和资金缺口——所困扰。

这些国家过去与市场经济隔绝，因此，外部对其体制所知甚少；同样，这些国家对市场经济体制的了解也很肤浅。向这些国家提供援助之前，必须先填补这个信息缺口。另一个需要填补的缺口不妨称作概念缺口。经济学家没有关于由中央计划经济向市场经济转变的国家的感性认识和文字材料；过去，转变过程总的来说是朝着相反的方向进行的。因此，研究这些国家的专家，包括本国的和外国的，均面临种种难题，例如，机构建设、改革顺序、各种政策的相互影响和如何理解各种变量和统计数据等。但是，人们很快发现，不加修改地简单照搬市场经济国家的体制或政策会造成严重的麻烦。确定如何修改才合适，这亦非易事。第三大缺口在此不妨称作技能缺口。这主要指中央计划体制缺乏市场经济体制正常运作所必需的法律、会计、金融等方面的技能。这些国家人口的教育水平和文化素质虽然很高，但是因为缺乏这方面技能，影响了向市场经济转轨的进程。这种情形好比要求网球

运动员突然改打高尔夫球。填补技能缺口需要一定时间。最后，这些国家还必须填补资金缺口。这些国家自原有经济体制解体以来，生产和收入急剧下降，难以获得新投资、基础设施建设等所需资金。它们如果不能在本国筹集必要数量的储蓄，那么将需要大量的外部援助。

从一开始，基金组织就愿意在技术援助和（对有些国家的）资金援助方面发挥较大的作用，并曾多次派团与这些国家讨论一般的经济政策问题，还派遣专门的技术援助代表团帮助金融部门、财政部门和其他领域的体制改革。起初，基金组织工作人员对这些国家的情况所知甚少，参加代表团的成员必须在很短的时间内积累信息。通过几个技术援助团的访问，工作人员积累了在其他地方不大可能得到的大量材料。这些材料有不少已收录于技术报告中，而这种报告大部分是保密的。在财政领域，基金组织的财政事务部工作人员做了大量工作。

几年前，我曾想到，这些材料公开的范围要是能更广些，公诸于大学、研究机构、各国财政部、中央银行和其他部门的决策者和研究人员，或许会有裨益。于是，我有了出版两本书的念头。它们都是关于财政问题的。

第一本将探讨税收、公共支出、社会保障体系的建立、预算编制等方面的分析性问题，从如何适用于转轨国家的角度进行探讨。此书将作为技术援助人员和试图进行改革的官员的基本指南。该书讨论的焦点是一些问题而不是具体的国家。这第一本书于1992年初出版了，题为《转轨中国家的财政政策》。后来证明很有用处，而且颇受欢迎。我欣慰地收到了转轨经济国家官员对此书的许多积极评论，并得悉这些国家的高级官员经常查阅。这本书的俄文版将于1993年问世。

这一计划的第二本书是分析这些国家的财政改革的例子。这本书尽管也探讨一些问题，但是，这是在各个特定的国家的背景

下展开的。这便是这册书的内容。获取有关这些国家的按国别研究的信息可不容易，因为这种信息通常是不公布的，即使公布，也是以大多数人不慎的文字问世的。基金组织也许是唯一能将这本书编纂成册的机构。

本书共分4个部分，计19章，涵盖15个国家。第一章简要介绍了转轨过程中公共财政和金融市场。随后，第一部分研究中欧和东欧5个国家财政改革的一般性问题。第二部分分析中欧和东欧国家的具体的财政问题和经历。这部分讨论的财政问题包括私有化、财政联邦主义、社会安全体系乃至苏联资产净值等。第三和第四部分研究亚洲和非洲国家的财政改革。这两部分讨论的对象包括亚洲的中国、越南、蒙古、哈萨克斯坦和非洲的阿尔及利亚、安哥拉和加纳。

上面已经提到，这本书收录了大量其他地方无法获得的信息。因此，那些直接参与转轨过程的实际工作人员以及研究人员和学者均能从中获益。本书各章的作者有两个共同特点：一是他们均忙于各自的繁重的公务；二是直接参与了本书笔墨所及的国家的工作，因此，熟知这些国家的情况。假如他们有更多的时间，书中各个章节无疑会写得更好，然而，时间对于基金组织，尤其是对本书的作者来说是十分宝贵而短缺的商品。

本书的所有作者，除了博斯教授以外，都是基金组织的工作人员。博斯教授担任财政事务部的访问学者期间写了关于东德私有化的一章。在此，必须强调，作者在书中表达的是个人的观点，不一定代表基金组织的观点。另请注意，书中提到的苏联、捷克斯洛伐克、南斯拉夫和东德是指它们被后来的国家取代以前的国家。

我愿在此对戴维·德里斯科尔提供的宝贵的帮助，表示衷心感谢。他追着这些作者限期脱稿，仔细检查各章，以统一格式，与对外关系部联络安排出版工作。假如没有他的帮助，这个计划完

成的时间将会晚得多。我们还要感谢对外关系部的伊莎·雷和利奥·德梅斯麦克所提的文字编辑方面的意见和为本书出版所作的安排。作者们为了写这本书牺牲了不少本应与家人共度的宝贵时间。他们怀着很高的热情来完成这项工作，我愿欣然地在此记下我的钦佩和感激。

基金组织财政事务部主任 维多·坦齐

目 录

第一章 转轨过程中的金融市场和公共财政	
——维多·坦齐·····	(1)

第一编 中欧与东欧：普遍性问题

第二章 保加利亚向市场经济的过渡：财政领域 ·····	(31)
第三章 捷克和斯洛伐克共和国：转轨时期的政府财政 ···	(51)
第四章 匈牙利：一个渐进式的财政改革的例子 ·····	(69)
第五章 波兰根本性的财政改革：制定与实施 ·····	(96)
第六章 罗马尼亚：流转税和所得税的评估·····	(114)

第二编 中欧与东欧：具体问题

第七章 苏联已实现的净现值·····	(133)
第八章 俄罗斯联邦：经济改革与社会保障的政策 选择·····	(145)
第九章 财政联邦制和新独立国家·····	(168)
第十章 南斯拉夫的政府间财政关系,1972年—1990年 ···	(192)
第十一章 东德的私有化·····	(220)
第十二章 私有化：东欧国家的抉择与经验教训·····	(244)

第三编 亚洲

- 第十三章 中国：漫长的改革与财政管理的弱化…………… (273)
- 第十四章 越南：经济改革时期财政调整的制约因素…………… (291)
- 第十五章 蒙古：简化税收政策的设计与实施的机会…………… (313)
- 第十六章 过渡与转变：哈萨克财政部门的问题…………… (327)

第四编 非洲

- 第十七章 阿尔及利亚：市场导向的税收改革的方法…………… (347)
- 第十八章 安哥拉：改革财政机构…………… (363)
- 第十九章 从控制至持续的放开：加纳的经验…………… (379)

第一章

转轨过程中的金融市场和公共财政

——维多·坦齐

费希尔和盖尔布在他们有趣而又熟思的论文——《社会主义经济改革的问题》（1991年）——中对各种改革所需时间作了估计。他们认为，大多数领域的改革需要几年时间，有的则需要更长的时间。“机构建设”和“大规模的结构调整和私有化”需要10年时间，“其他金融市场改革”需要10年以上的时间。他们没有估计公共财政改革所需时间，但是，要想在10年之内完成是不大可能的。

不同领域的改革所需时间长短不一，这一事实意味着整个改革过程不会一帆风顺，相反，会经历不少坎坷。机构变化，不论是步履蹒跚的，还是完全彻底的，都会产生不肯定性，并且影响决策。经济活动的参与者将继续面临这样一种可能性，即一项措施的出台，可能没有必要的措施加以配套。在某些情况下，他们很可能选择等待观望。

转轨过程的一个重要方面尚未得到应有重视，即现代经济各种体制和技能的互补性，或者说相互依存性。^①现代经济好比生态

① 一些关于改革顺序的研究材料已经论及这些问题。请见麦金农，1991年。

体系：其各个组成部分——机构、工业、职业技能——互相依存。在计划经济体制下，计划者试图预测、对付这种相互依存性。可是，据我们所知，他们往往很不成功。在市场经济条件下，必要的技能、机构往往是在竞争的基础上自我发展起来的，在发展过程中，得到政府的一些帮助，但有时也受到政府的阻碍。市场机制和个人行动的自由不但保证了生产适当的货物和劳务的数量（也有一些人所共知的例外情况），而且在很大程度上保证了适当的技能和机构的出现。^②

理论上，可以说西方经济在过去几十年中在其各种机构和技能之间取得了一种社会的“生态平衡”。对某些技能（如会计、税务律师、经济学家、经理和工程师）和某机构（如商业银行、储蓄和贷款机构、期货市场、房地产市场、管理机构和投资银行）的需求使这些技能和机构应运而生，而且形成了某种机构与技能的平衡。

中央计划经济向市场经济转轨的进程中将需要一些这样的技能。例如，改革商业银行、公共企业，正式实行对企业利润征税，就需要这些国家目前还没有的会计和管理技能，而这些技能不可能在短期、甚至中期内迅速造就。这样的不足势必延缓转轨进程，并增加转轨工作越轨翻车的可能性。此外，为了充分发挥有限的技能，新建立的机构必须尽可能精简，在初始阶段尤其如此。因此，未经重大修正，移植西方国家的发达的机构是不可取的。我们讨论金融和财政机构的发展时，必须记住这一点。

各项机构改革出台时间有先有后，这意味着在任何时候总会有某一部分人——不管是某些企业的工人或经理还是商业银行的经理——比其他人受更大的影响。需要暂时牺牲一部分人的利益

② 这里并不想暗示市场能顺利地实现这一目标并达到最佳程度。例外的例子附拾皆是（例如混乱和垄断等）。作者也不想暗示所有的机构都是由市场自发形成的。显然，政府必须在某些领域发挥重要的作用。

而使社会普遍受益的改革往往是很难实施的，这一点是人所共知的。受影响的那部分人会从政治上组织起来反对这种改革。在民主的环境中，他们有表达自己观点和为其辩护的自由。这就需要坚强和开明的政府，努力向公众说明坚持改革的必要。这种说服工作，对推行裁减政府开支的政策尤其重要。

本文所及内容范围很广，因此只能有重点地粗线条描述。文中将简述传统的中央计划体制下金融市场和公共财政机构的作用的局限性，传统体制的脆弱性，以及这种体制不能适应向市场经济过渡的原因。这一部分以描述为主，那些了解中央计划经济体制的读者不必费时阅读。本文接着探讨必须进行的金融体制主要变革，有些变革已经在进行。后面讨论的是必要的财政体制改革，以及金融体制的局限制约财政政策、财政体制的局限制约货币政策的一些问题。据我所知，这一部分讨论的问题尽管对整个改革过程十分重要，但还是首次论及。本文最后有一个简要结论。

中央计划体制的主要财政和金融成分

首先我们从这样一种环境谈起。在这种环境中，典型的公民除了持有货币以外，几乎没有其他资产。国家的财富大部分是社会或公众所有。既然国家负担养老和医疗，公民不需要储蓄和积累财富。不管是否需要，国营企业必须雇佣工人，因此，也就不存在官方的失业。^③ 这些国营企业占总产出的70%至100%。^④ 个人的现金收入只是全部报酬的一小部分。个人收入一大部分是以住房补贴、免费教育、免费医疗、交通补贴、食物补贴和假期补

③ 当然，这是生产效率低的原因之一。

④ 捷克斯洛伐克（1986年）、东德（1982年）和苏联（1985年）的国营企业占总产出的97%。

贴的形式获得的。换言之，个人的许多消费决定是由国家或其工作单位做出的。^⑤

在很大程度上，国家决定个人的消费水平和消费结构。甚至支配现金收入的方式都深受国家的影响，这是因为国家左右着物品和服务的供给和相对价格。有时，个人因为商店供给不足或因购物花费时间（排队等候）而被迫储蓄。^⑥ 对个人的信贷很少见，即便有，也只是限于具体的得到社会认可的购买，如住房。银行的个人储蓄利率很低，实际利率甚至呈负数。个人除了有时可以购买政府债券以外，基本不能持有其他金融资产。

个人本身对资源配置、储蓄率、生产结构、投资水平和结构、利率、相对和绝对价格以及进出口的影响微乎其微。就连个人的工作和生活地点也基本上是由中央通过住房和工作分配来决定的。这种集权方式大大制约了国民经济中劳动力的（自由）流动。

年度计划是资源配置的主要工具。这种计划体现的是实物形式，价格的主要作用只是为便于记帐。这种计划规定国家的物质资源多少用于消费，多少用于投资，还规定不同产品的产量、对不同工业和企业的投资额。^⑦ 预算决定也主要是通过年度计划来作的。当然，年度计划必然经常受一些自然灾害和气候变化、进口价格大幅波动等不可预见的因素的影响，因此，其执行结果不能保证。80年代，所有中央计划经济国家的计划目标和实际执行情况差距开始拉大。这种计划对更简单的经济比较有效，但随着现代经济的复杂程度增加，有效性被削弱了。

在这种传统的体制下，金融市场和公共财政的作用，以西方

⑤ 这种非现金补偿部分由政府提供，部分由国营企业提供。

⑥ 因此，个人的消费方程除收入以外还应该包括一个独立变量，即时间。关于时间因素对消费的重要性的论述，请见坦齐和徐，1993年。

⑦ 例如，企业要么不能留用资本折旧资金，要么折旧率被压得太低。原因是投资决策、甚至设备更新的决策也是由中央决定的。

的标准来看是很有限的。但是,从其本身的标准看,传统的中央计划形成的这种体制是很省力的。难怪一些西方经济学家对此着了迷。这种体制有其诱人的美学价值,它不需要混乱的金融和财政机构。在这种体制下,资源配置简便、省事。^⑧ 收入的分配是直接通过控制价格和工资、由政府限制储蓄和积累财富、政府利用国营企业控制劳动力来实现的。私营经济活动被禁止,或者受限制;即使不被禁止,也被课以高税,无法发展。产出和价格波动从理论上讲是不该出现的,因此,也就没有必要制订稳定经济的政策。

遗憾的是,这种单纯和有效性代价高昂。资源配置固然简单省事,但是效益很低。利昂梯夫曾说过:这种经济制度酿成了奇怪的投入—投入体制,即只见资源投入,不见产出!时间一久,腐败现象盛行,越来越多的资源被吸入日益增长的地下经济。^⑨ 这种地下经济成了官方经济的恶性肿瘤,使官方帐户越来越扭曲。资源配置不当造成的生产损失越来越大,东欧中央计划经济与西欧市场经济的收入差距也日益悬殊。这种差距最终会侵蚀中央计划体制的根基。^⑩

我们简要浏览一下传统中央计划体制下的金融和财政机构。银行和信贷业务一般是由一家国家银行垄断的(单一银行制),其产生银行存款的能力是不受限制的。^⑪ 信贷由这家银行或其按业务范围或地区范围而设的分行分配。利率和汇率对资源配置和决定流通中货币数量不起任何作用。

货币体制主要由单一银行及其分行组成,只是计划的工具而

⑧ 请见 CAMPBELL, 1991 年第 5 章。

⑨ 请见 GROSSMAN, 1982 年; GABOR, 1989 年。

⑩ 有关东欧国家资源、储蓄配置失调的讨论,请参阅 EASTERLY, 1991 年; THUMM, 1991 年; TANZI, 1991 年 A。过去十年,这些国家的资本与产出之比异常之大。

⑪ 详见 SUNDARAJAN, 1991 年。

已。正如森德拉拉延所说：“物质的计划必须要有一个金融计划：具体细分成预算计划、信贷计划和现金计划。货币政策的执行通过控制对国营企业和预算内单位的信贷规模，现金投放的增长的依据是居民部门货币收入与支出的差额。国家银行没有多少自主权，但是负责监督中央计划的执行，其手段是保证向国营企业提供其计划内交易所需贷款，并保证这些贷款和国营企业的自有存款用于计划内交易。每笔交易，不管重要与否，例如国营企业用于支付工资的提款，都必须向国营银行开支票支取。”

国家银行同时行使商业银行和中央银行的职能，并代理政府财政帐户。这些国家的公共财政的会计制度允许直接自动向银行透支弥补财政赤字。向国营企业贷款的决定并不顾及风险因素，因为借款人是国营机构，是不能、也不会破产的。单一的国家银行向国营企业贷款，相当于公共部门向自己贷款。某些国营企业亏损，由另一些盈利的国营企业弥补。必须强调的是，单一的银行向亏损企业贷款时，它不仅仅在行使银行职能，而且主要在行使财政职能。因此，财政政策和货币政策，甚至产业政策是很难区分的。这一问题下面还将进一步讨论。

国家银行及其分行除负责代理国库和补贴国营企业的职能外，还兼任一项重要的财政职能，即协助收税。既然生产价格和消费价格是受控制的，流转税税率大致反映了生产价格和消费价格之差。对某些产品来说，这种差距可能是倒挂的，即消费价高于生产价。^⑫ 生产企业和零售企业都在国家银行建有帐户，^⑬ 而且，生产指标反映了国营企业的生产水平，尤其是有关财政代理

^⑫ 这种隐含税率多达数百、甚至数千种。这种税率不是通过立法规定的，计划者可以任意调整。

^⑬ 每家企业只能在一家分行设立帐户，除工资以现金支付外，任何其他用款一律用向该分行支取的支票支付。

可以根据固定价格监测企业的销售额，应缴税额很容易确定。因此，生产企业的帐户根据应纳税额核扣。

工资税也直接从企业扣除，往往是简单地从划给企业的工资支出中扣除。^⑭ 利润税并不依据任何明确的对收入的客观定义而征收，税额大多是协商而定的，并不需要准确估算企业的利润。^⑮ 这意味着，这些国家没有，也不需要西方式的税收征管体制以及西方的征管技能，少数私营经济活动的地方税收征管除外。对这些活动的征税往往是主观估算的，无需明细帐目。

从税收征管的角度看，这种体制颇具田园气息。这些国家里不存在西方征税人和纳税人之间的冲突情况。某个中央计划经济国家的税务局长说，“过去税务官员这碗饭真容易吃。一般他只需与一家企业打交道。偶尔打个电话，税款就有着落了。可是现在每一分钱都收得不容易。”话中流露出几分怀旧之感。^⑯ 这种非常管用的机制能够征得的税收水平超过多数工业国家。^⑰ 但是，这种机制不能适应市场经济转轨的需要。从中央计划经济向市场经济转轨意味着下列变化：物价和工资自由化；私营部门活动增加；失去对企业产出的控制；支付手段自由化。这些变化将大大减少税务人员所得的信息量，同时增加征税纠纷和逃税现象。^⑱ 为适应这些变化，必须制订崭新的税法体系，并且几乎是从无到有地建立新的税收征管体系。当然，这需要有这些国家所缺少的技能（包括会计、法律和管理等方面）。这种变化需要许多年才能完成。

已经开始向市场经济转轨的国家的经验证明，在中央计划体

⑭ 所有工资都是以现金支付的。

⑮ 详见坦齐，1991年和1992年。

⑯ 作者耳闻。

⑰ 国营企业规模大，数量相对较少，因此征税较容易。

⑱ 因为在中央计划体制下逃税是不存在的，或被认为是不存在的，所以，也就没有以上逃税的法律。