

经济转轨 中的 财政政策

维托·坦齐 编

中国金融出版社
国际货币基金组织

-026

经济转轨中的财政政策

维托·坦齐 编

何建雄 郑 红 曹 实
马荷芳 王晓蕾 黄兴海 译
匡敦荣 刘争鸣 冯立信

何建雄 校

中国金融出版社
国际货币基金组织

(京)新登字 142 号

责任编辑：王璐
古文君

经济转轨中的财政政策

维托·坦齐 编

何建雄 郑红 曹实
马荷芳 王晓蕾 黄兴海 译
匡敦荣 刘争鸣 冯立信

★

中国金融出版社出版发行
新华书店北京发行所经销
行知新技术研究所 照排
国家统计局印刷厂 印刷

★

850 毫米×1168 毫米 1/32 11.125 印张 276 千字

1993 年 4 月第一版 1993 年 4 月第一次印刷

ISBN 7-5049-1070-2/F·663 定价：7.00 元

序

最近几年政治和经济领域中最剧烈的变化之一是，许多中央计划经济国家的公民认识到了中央计划不能带来经济繁荣和开放。这些国家的经济和社会转变不会一帆风顺。这需要决策者艰苦努力、坚持不懈；也需要解决经济学家从未遇到过的许多技术问题；还需要建立新的体制。

从一开始，国际货币基金组织就向这些国家提供了技术性建议和适当的资金援助。在此过程中特别重视建立新的财政制度，这是良好的财政政策的前提。某些市场经济正常运营所必需的体制，对原来的中央计划经济来说没有必要，或所需要的形式十分不同。在有效的财政体制正式建立之前，宏观经济决策是非常困难的。在建立这些财政体制的过程中，可能会犯许多错误，从而减少经济政策成功的可能性。这是应该避免的。

本书总结了深深投入这一历史性转轨过程的人士所积累的有关财政领域的经验。这些经验如果只限制在向有关各国提供的保密报告内，或只限于少数人的记忆中，那么对社会来说就起不到应有的作用。一国的经验也许对别国有用。此外，国际货币基金组织以外的许多人士也可能从中得到裨益。我希望这个探讨如此突出、重要的问题的册子，能减少通往市场经济的道路上的颠簸。

**国际货币基金组织总裁
迈克尔·康德苏**

目 录

序

导言

维托·坦齐..... (1)

第一部分 一般性问题

1. 财政政策

希多·钱德 亨利·罗里..... (11)

2. 财政赤字的弥补

阿德林·奇斯梯..... (35)

3. 政府债务的管理

马克·艾伦..... (65)

4. 国营企业的私有化

理查德·亨明..... (77)

第二部分 财政收入

5. 税收政策的效率

克里斯特·安德森..... (97)

6. 现代化的税收管理

米尔卡·卡桑那格拉 卡洛斯·西尔瓦尼
查尔斯·维洪..... (116)

7. 社会主义税制的改革范围

维德·甘地 杜布拉夫科·米哈列克..... (137)

8. 所得税改革	
利夫·木藤	(161)
9. 推行增值税	
艾伦·A. 泰特	(184)

第三部分 公共支出

10. 外贸税和补贴	
泰万才	(207)
11. 对外国直接投资的征税	
艾里克·奥弗多	(229)
12. 公共支出：政策性问题	
朱克用 罗伯特·霍尔兹曼	(251)
13. 政府预算和会计体制	
普莱姆钱德 格拉姆法尔维	(265)
14. 社会保障	
乔治·科皮茨	(287)
15. 社会安全体系	
埃蒂萨姆·阿马德	(312)
16. 财政联邦制	
丹尼尔·休伊特 杜布拉夫科·米哈列克	(330)

导 言

维托·坦齐

国际货币基金组织的一项重要而鲜为人知的职能是提供“技术援助”。大家称之为技援，它包括许多不同的活动，诸如帮助建立统计系统、中央银行、财政制度、改革公共财政制度等。这些活动常常是默默地、谨慎地进行的，因此也很少见诸报端，尽管越来越多的迹象表明，国际货币基金组织成员国的决策者对此很重视，受援国颇受裨益。这种活动如落成文字，也只是为成员国的最高经济决策者写的。也正是因为其保密性，这些报告通常只有少数关键人物能读到，而从不到达公众之手。

从事这种活动的人员能获得别人无从了解的情况，因此他们自然地经常掌握有关领域详细的、深入的材料。本书收集的论文的作者都曾投入技术援助工作，并且近年都参加了对所谓转轨经济国家的技术援助。作者们在这些国家用了许多时间研究其财政制度、评估可能的改革措施。除一人以外，所有作者都有在基金组织财政事务部工作的经历。该部是基金组织提供财政技援的一个窗口。技术援助与体制建立、政策的改革密切相关，自然，这些论文的作者是比较务实的。这些论文是为决策者的改革努力提供指导，而不是为课堂学术讨论提供教材。因此，文中抽象的理论很少。不过，无论是有意了解转轨经济者还是有意对转轨过程

施加影响者，均会从中得益。因此，编者希望本书不仅会引起直接参与这些国家财政改革的人士的兴趣，也会有助于公众了解这些国家的障碍和机遇。本书所指的转轨经济不限于中欧和东欧国家，也包括其他洲的一些国家。然而主要篇幅是写中欧和东欧诸国。

过去几年里，财政事务部加强了转变中计划经济的工作，发现对这些国家财政制度，以及对那种制度可能发展的前景的了解仍很有限。向这些国家提供咨询的经济学家，如果不掌握这些情况，就很可能犯错误。政策变更中体制的局限性很可能被忽视，也可能对新的政策产生急于求成的不切实际期望。其实起初关于休克疗法的说法也多半是由于没有了解真实情况所致。解决财政问题，不可能一蹴而就，新的政策出台以前，必须建立新的制度。而建立这样的新制度费时费力。正是出于这种认识，我们把在财政领域援中积累的经验和知识公诸更多的读者。基金组织向广大读者提供此类材料，不仅可以向有关国家的决策者，而且向广大公众提供重要的服务。我们这样做的另一考虑是，那些得到技援报告的人往往早晚要离职，因而这种技援的效益会因缺乏延续性而受影响。

尽管“计划”的诱惑力已丧失几尽，但是必须承认这本书却是完全有计划的。经编辑而成的书的内容很少是完全有计划的，这是由于这类书的编者必须依赖既成论文（通常是向会议提供的），对其内容和论文所及范围只能施加很有限的影响。这类论文往往不能构成紧凑的整体。此书的生产却有与众不同之处。书中所有论文均是根据编者的具体要求撰写而成的，因此构成一个整体，论述了财政政策的所有重要方面。本书可能是现有出版物中对有关转轨经济财政问题论述最为全面的。

本书共分三部分。第一部分四章，讨论财政政策的一般影响，包括弥补财政赤字、管理公债、以及国营企业私有化对财政的影

响。第二部分七章，论述财政收入的一般性问题，尤其是建立和改革税制。其实，这些国家经济转轨能否成功，还有待于建立以为数众多的纳税人共同纳税为基础的税制，以取代主要由较少数量的盈利企业向政府转移资金的税制。在这些国家的初期工作中我们得到了一个教训，即现代的市场经济的税制建立几乎得从零开始。第三部分共五章，主要探讨支出。这一部分也着重描述了预算领域里缺乏现代机制的情况。

钱德和罗里合写的第一章综述了转轨经济的财政问题，属于介绍性概述。该章论及传统的中央计划经济的金融和财政政策的主要特征；改革不彻底的后果；以市场为导向的改革的障碍；成功地向市场经济过渡的要求。

第二章由阿德林·奇斯梯著，所谈的是迄今尚未受重视的领域，即转轨经济弥补日益增长的财政赤字的问题，按道理这些国家是不该出现赤字的，在过去财政赤字即使有，也是轻微的，因此一旦出现严重赤字，没有一种既能吸收赤字，又不致引发通货膨胀的机制。奇斯梯提供了有关东欧五国的很有意思的材料。她说明了，由于这些国家的中央银行几乎不可避免地被迫承担弥补赤字的更大责任，因此如果需弥补的赤字较大，就很难不引发通货膨胀。在某种程度上说，这些国家的情况与那些资本市场不发达、发行公债困难的穷国类似。从国外融资的可能性也很有限。她指出，弥补赤字的方法是稳定措施能否成功的重要决定因素。她模拟演示了各种不同融资方法对财政赤字本身以及对通货膨胀率和贸易平衡的影响。该章强调了从国外融资对降低成本的重要性。

马克·艾伦写的第三章论述了一个几乎无人注意的问题，即如何管理已发生的并正在增长的国内债务。他指出，随着时间的推移，政府承担大量并尚在增长的债务，因而其拥有的资产值越来越小。这样，公共部门的资产净值也日益缩小。这种债务包括

银行向企业贷款的呆帐以及银行以低水平固定利率提供房产贷款而造成的亏损。如此债上加债,当前财政赤字造成的债务加旧债。这一过程还未结束,所以公债确切数字仍未揭晓。该章强调了发展金融市场鼓励金融储蓄的重要性。

理查德·亨明写的第四章所讨论的与第二、三章不同,是已经并将继续受到重视的私有化问题。许多人认为私有化是这些国家经济转变的必要措施。私有化可增加政府财源,鼓励企业提高效益,还可以把那些抱着中央计划观念不放的企业官僚挪出管理层。不搞私有化,这些国家不大可能应付国际竞争的挑战。可惜这方面尚无大的进展。亨明论述了实行私有化的理由和困难,还估价了私有化对财政的影响。

第五章由克里斯特·安德森著,是对有关税务几章的介绍。他强调建立了税制应考虑的原则,这些原则可能由于决策者过于担心财政收入,或想通过税制贯彻某种产业政策或达到社会目标而被忽视。该章评论了建立广大税基与给予特殊优惠之间的争论,还讨论了一些关于税收优惠的重要问题。该章的关键问题是建立一种能改善投资环境的税制。

第六章由米尔卡·卡桑那格拉、卡洛斯·西尔瓦尼和查尔斯·维洪著,从税收征管可行性的角度探讨税收问题。这些作者认为必须从根本上改变税收机制。他们简要提出了如何改变的建议。必须建立新的机制、培训税务人员、建立新的程序、采用现代技术。所有这些都是费时费力的。在这方面尤其可能犯错误。如果不对税收征管制度进行整体的改革,以市场为导向的税制改革的梦想就不能实现。来自先进的市场经济并正在向转轨经济推行其合理税制的所有税务专家都应读读这一章。当然,转轨经济国家负责税制改革的决策者也会从中得益。

第七章由甘地和米哈列克著,粗略介绍了转轨经济税制改革的必要性和范围。考虑到论述中央计划经济的作者大多忽视税务

问题，这一章作者认为，转变中的社会主义经济迫切需要改革税制。这一章还讨论了各税种的作用以及税制改革所要求的其他部门的改革。例如，税制改革与价格改革、金融改革、对外部门改革以及生产资料市场的改革之间有一种松散的联系。该章还探讨了税制改革长期和短期的目标和障碍。

此后三章分别由利夫·木藤、艾伦·泰特和泰万才著，先后讨论将起主要作用（尤其在今后几年里）的三类税种，即所得税、增值税和外贸税。

第八章首先简述了中央计划经济所得税的作用。这种税的目标不是调整收入，而是限制私人活动，因为调整收入的任务已通过更直接的手段来完成。这种政策的目标并非鼓励积极性，收入和利润观念也是模糊的，而且与财会和经济观念不一致。在市场经济中，这些税收应基于目标观念，应有效率，可能的话，还应与诸如改善收入分配之类的新目标相一致。木藤讨论了在改革这些税收过程中必须处理的各种问题。增值税在转轨经济中将起越来越重要的作用，一是为了财政收入的需要，二是特别对东欧国家来说，为了向欧洲的税制结构靠拢。泰特所著的第九章对这些税种出台的前景做了仔细的估价。他指出所有东欧国家都已宣布即将采用增值税，有的实际上已经采用。他讨论了这一过程的障碍，并概述了他认为最可行的税种的结构。他仔细分析了有关税基和税率的问题，并提醒说，如果试图通过增值税来达到取得财政收入以外的目标，那必将大大降低增值税的效率。在建立新的税种时所犯的错误的，事后是很难纠正的。

外贸领域的税收在发展中国家起重要作用，但是在发达国家则不然。这种税收在中央计划经济国家也确实存在，但是其作用主要限于减少国际价格波动对国内价格的影响，以及争取其他国家的贸易优惠。转轨经济的进口税的作用也可能类似发展中国家的这种税，即取得财政收入和保护国内某些工业。泰万才所写的

第十章分析了转轨经济的这些外贸税种的作用。他概述了几个国家最近改革过程中关税所起的作用，并讨论了今后关税以及出口税和补贴的作用。这一章所谈问题几乎未曾有人问津，从某种意义上说，它填补了这一空白。

如果能引进外国直接投资，并借此引进所需资本、技术和管理方法，那么前中央计划经济转轨过程就能加快。吸引外国直接投资的因素有哪些呢？税收从中能起什么作用？在讨论发展中国家时，经常会谈到这些问题。艾里克·奥弗多所著第十一章，是在转轨经济的背景下来解答这些问题的。他谈了税收优惠待遇的作用，描述了当前的形势，提出了税制改革的进一步措施。他指出，外国直接投资会使目前重负新的变化所造成的压力的税收征管体制变得更为复杂。

朱克用（音译）和罗伯特·霍尔兹曼所写的第十二章综述了有关公共支出的一般性问题，讨论了转轨经济的总支出水平和构成。他们指出，这些国家的公共支出水平高于市场经济国家，这主要是因为对家庭和企业的转移所起作用不同。向市场经济的转变要求重新划定政府的作用。新划定的作用肯定比原来要小。这些国家的宏观经济形势，以及税入下降的可能性都要求削减公共开支，尤其是转移性支出。但是就中期前景看，这种削减并非易事。

普莱姆钱德和格拉姆法尔维所写的一章评价了中央计划经济预算和会计制度的能力，以及在向市场经济转变过程中这些财政机制充分程度。他们的结论是，中央计划经济中占主导地位的机制在新形势下完全不足以承担新的任务，因此有必要进行重大改革。而这些改革也需要时间，用他们的话说：“最近机制变化的经验表明，这是一个中期任务，适合于长跑，而不适合于短程冲刺。”他们仔细地概括了必要的改革方案。

第十四章谈了转变中经济的社会保险问题。这章作者乔治·

科皮茨指出，“具有讽刺意义的是，那些国家经营社会主义好几十年了，现在反倒陷入了严重的社会保障危机。”今后几年内，以其财政收入来为现有的社会保险计划提供足够资金的可能性不大。因此，避免出现财政危机，出路只有一条，必须进行重大改革，削减、限制福利。他仔细分析了养老金、医疗保险等计划的问题，并提出了今后改革的各种选择方案。他还强调说，走走停停式的调整只能治标不能治本，根本出路在改革。

中央计划经济的转变将在收入分配和生活水平方面带来重大变化。某些人的生活水平下降会达到难以承受的程度。因此，尤其在转轨阶段，有必要建立社会保险体系，来保护最易受影响的那些人。埃蒂萨姆·阿马德在第十五章中探讨了这一重要问题。他分析了各种选择方案，例如，实行现金补偿与经济收入调查、分类补助、有限的定额配给等措施来保护最易受打击的阶层。由于转轨时期财政收入很可能下降，因此无论选用哪种方案，都不应大量增加财政支出。

最后一章系休伊特和米哈列克所著，讨论了这些国家日益重要的问题，即中央政府与地方政府之间的财政安排。向市场经济的转变对现行的各级政府的财政职能和权力安排会有什么影响？第十六章提出了答案。当然，经济体制转轨可能会加强地方政府的作用。但是，地方政府将通过什么方法取得财政收入？它们在财政支出方面又将承担什么责任呢？在这一章中可找到一些答案。

第一部分

一般性问题

1. 财政政策

希多·钱德 亨利·罗里

东欧的前中央计划经济转变成市场经济以后，国家在经济生活中将起什么作用？这些国家的当局对此仍有不同看法，这是可以理解的。不过令人宽慰的是，西欧走过的历程，已向我们提供了许多先例，即如何在促进革新、经济增长、公平分配的同时，不为各种社会信仰所阻碍，使市场经济较顺利地运营。这种机制和社会计划的例子很多。今天他们已勾勒出东欧前中央计划经济国仿效其他欧洲伙伴和重返欧洲行列的大致前景。

然而，向市场经济转变，通过什么途径才能将经济成本和社会代价压到最低限度？对此至今仍是众说纷纭，比其他方面意见更不统一。尤其是这些经济的起点与想要达到的市场经济的目标差距如此之大，这些问题则更显突出。不仅制度框架要改革，而且人们的态度和知识资本都必须有重大变化。总之，正在摆脱中央计划的国家面临的处境可比作建于不坚实基础之上的大厦，这种基础与别的基础结构（市场导向的基础结构）相比，承受能力要小得多。主要的问题是如何改变基础结构，以支撑更大的建筑。急于替换基础要冒倒塌的危险，这样大楼就得从平地盖起，而过于渐进则达不到理想的速度。避免过多损失原有建筑，同时又能很快替换基础的诀窍在于支撑可以保留的那部分建筑，例如基本