

牟发兵 著

发展中国家财政政策 比较研究

研究

湖北人民出版社

中国财政 著

发展中国家财政政策 比较研究

32

牟发兵 著

发展中国家财政政策 比较研究

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

发展中国家财政政策比较研究/牟发兵著.

武汉:湖北人民出版社,2006.9

ISBN 7-216-04707-9

I. 发…

II. 牟…

III. 发展中国家—财政政策—对比研究

IV. F811.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 080008 号

发展中国家财政政策比较研究

牟发兵 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:湖北恒泰印务有限公司
开本:787 毫米×1092 毫米 1/16
字数:187 千字

经销:湖北省新华书店
印张:15.25
插页:4

版次:2006 年 9 月第 1 版

印次:2006 年 9 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-216-04707-9/F·850

定价:28.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>



牟发兵，1963年9月出生。

1986年7月毕业于中南财经大学财政金融系，获经济学学士学位。1995年7月毕业于中南财经政法大学财政税务系，获经济学硕士学位。2005年6月毕业于武汉大学，获经济学博士学位。曾主持或参与完成五项国家及省级社会科学基金项目，三篇论文获湖北省社会科学优秀成果奖，在省级以上刊物发表论文40多篇。

发展中国家财政政策 比较研究

F AZHANZHONGGUOJIA
CAIZHENGZHENGCE
BIJIAOYANJIU



发展经济学是专门研究发展中国家经济发展问题的经济学分支学科。它主要研究两大问题,一是发展中国家为什么贫穷落后,即落后的根源是什么,二是如何促进经济发展,即采取何种战略和政策能够推动经济尽快的增长,在不太长的时间内接近和赶上发达国家的收入水平。发达国家都是工业化国家,而不发达国家都是农业为主的国家,一个落后国家的经济发展过程就是把农业经济转变为工业经济的过程,简言之,经济发展过程就是工业化过程,一个农业国如果实现了工业化,那么它就发展起来了,经济发展的任务也就完成了。因此,发展经济学也可以说就是研究一个落后国家如何实现工业化的学问,凡是与工业化有关的问题都是发展经济学要研究的问题。

中国是一个发展中国家,20 多年的高速增长使中国从一个农业国进入了一个半工业化国家,从低收入国家跨入到中等收入国家,创造了世纪之交的世界经济奇迹。但是,到目前为止,中国还有一半人口从事农业,三分之二人口居住在农村,因此,工业化任务还没有完成,实现工业化仍然是我们当前和今后相当长一段时间的根本性任务。工业化过程也就是一个农业劳动力不断向工业部门和第三产业转移的过程,在农业劳动力转移过程中,农村人口也不断向城镇迁移,变为城镇人口,这就是说,工业化过程同时也是一个城镇化过程。在农业和农村人口向非农产业和城市转移的过程中,农业生产不断集约化、规模化、专业化、产业化和商业化。由此可见,经济发展过程是一个工业化、城镇化和农业产业化同步进行的过程,也就是一个“三化”的过程。三化过程进行得是否顺

利、是否协调,这关系到能否顺利实现工业化和尽快赶上发达国家的
关键。发展经济学就是要研究与这“三化”有关的问题。

要实现三化,就需要有一个好的体制和机制,实践证明,市场经济体制就比计划经济体制更有利于促进经济发展,推进工业化、城镇化和农业产业化。改革开放前,中国不仅是一个发展中国家,同时还是一个计划经济国家。为了实现工业化,中国必须进行制度改革和转型,即把计划经济体制转变到市场经济体制,把闭关自守的封闭性经济转变为面向世界的开放性经济。因此,中国经济发展面临着双重转型,即经济转型和体制转型。经济转型包括工业化、城镇化和农业产业化,体制转型包括市场化和国际化。工业化、城镇化、农业产业化、市场化和国际化,这五化描述了中国 20 多年经济发展的全部内容,中国的经济发展过程就是这“五化”同步进行的过程。工业化、城镇化和农业产业化是实现经济起飞和现代化的必由之路,而市场化和国际化则是实现工业化、城镇化和农业产业化的根本保证。

在经济发展过程中,财政政策将发挥什么样的作用呢?发达国家已经实现了工业化,而且市场经济体制已很成熟了。因此,没有工业化和市场化的任务,也就是说发展的任务已经完成。在发达国家,财政政策的主要任务是调节和熨平经济波动和调整收入分配结构,减少收入分配不平等和贫困。但发展中国家的财政政策除了调整收入分配结构功能之外,其主要任务是要促进经济发展,推进工业化、城镇化和农业产业化,因此,发展中国家的财政与发达国家的财政的功能是有很大差别的,这样就产生了一个所谓的发展财政学,也就是财政要为发展服务,比如要为发展筹措资金,为发展提供财政和税收支持等。

牟发兵博士撰写的《发展中国家财政政策比较研究》专门对发展中国家的财政政策进行了比较分析,这是非常有意义的工作。他在攻读博士学位期间,学的专业是发展经济学,他又长期在财政

部门工作,因此,他写这个题目是非常胜任的。该书为我们提供了分析发展财政学的一个新的视角,是很有特色的。在本书出版之际,特向他表示祝贺,并愿为此作序。好在序言没有固定的格式,在此兜售一下自己的观点,我想也不是不可以。

郭熙保

2006年5月27日写于武昌珞珈山



中国经济正在以较高的速度发展着。经过半个多世纪的艰苦奋斗,中国经济的总量已经在当代世界举足轻重。全国上下正在向着高水平小康社会和全面现代化的目标努力迈进。但是从人均GDP和人均财政资源等指标来考察,我们仍是一个比较落后的发展中国家。在这种情况下,要加快经济发展和实现现代化的步伐,我们就必须认真贯彻党中央提出的科学发展观,努力转变经济增长方式。科学发展观强调的重点是统筹协调。这对于财政政策的制定和实施来说特别重要。因为稀缺财政资源的配置对于总供给和总需求的均衡、地区经济的协调、城乡经济的协调、经济发展与社会发展的协调以及人与自然之间的协调等等,都具有极其重要的影响,从而,对于整个经济系统的长期、协调、稳定和可持续发展有着极其重要的影响。所以,财政政策的科学化和合理化是我们落实科学发展观和转变经济增长方式的重要环节。

贯彻落实科学发展观不能单纯凭经验办事,也不能单纯眼睛向内,或者“坐井观天”。这里必须广泛借鉴国内外的理论成果和经验教训。发达国家在财政政策的运用方面有着较丰富的经验。美国罗斯福新政以来的很多理论观点和政策措施在全世界有着广泛的影响。英、法、瑞典等国在利用财政政策促进经济增长、社会公平和科技进步等方面的做法也被广泛认为是比较成功的。这些经验在我国当前也有重要的借鉴价值。但是,我们在人均GDP和人均财政资源等方面毕竟与发达国家差距很大,因而,发达国家的有些经验未必适合我国目前的国情需要。与此相反,很多发展中国家实行财政政策的经验和教训并没有产生非常广泛的影响。但

是,这些国家的国情却与我们有着更多的相似性。在人均 GDP、人均财政资源和市场不发达的制度结构等方面都是这样。事实上,有些发展中国家在实施财政政策方面的经验和教训也是极其发人深省的。因此,我们的目光应该更多的投向发展中国家的财政政策。本书的目的就是要通过不同发展中国家财政政策的比较,来探寻中国财政政策改革和完善的方向。

本书共计七章。在第一章里,我们首先界定了所要讨论的问题并论述了它的重要意义,介绍了国内外对这个问题的研究成果,说明了本书的理论基础及研究思路,即以发展经济学、新制度经济学和现代财政理论为指导,运用规范研究、实证研究、比较分析及系统论的方法。

第二章介绍了财政及财政政策的一般概念,分析了财政政策的基本功能与目标,并对各个流派的经济增长理论进行了一般的介绍,说明了经济增长和经济发展的联系与区别,通过财政政策对总需求和总供给的影响分析,阐述了财政政策对经济增长的作用。

第三章从公共储蓄、工资和薪金、商品和劳务的购买、利息支付、补贴、国有企业、政府间转移支付等七个方面分析了发展中国家的支出政策;在收入政策方面,重点分析了发展中国家的税收目的、税收水平和税制结构,并详细探讨了主要税种的税收政策问题,然后针对发展中国家所面临的挑战提出了税制改革的建议。

第四章对俄罗斯、韩国、印度、巴西四国为了经济与社会均衡发展所采取的各种财税措施作了较为详细的介绍,这一实证的研究为后面的财政政策建议打下了坚实的基础。

第五章分别讨论了我国建国以来到改革开放前、改革开放初期到 1994 年分税制改革前、分税制改革到 1998 年及 1998 年到现在等四个时期的财政政策及其实施效果,尤其是对近年来我国积极财政政策的实施背景、实施过程、效应以及与之相关的其他问题进行了详细的回顾与反思。

第六章对部分发展中国家在促进经济增长、解决失业问题以及调节收入分配等方面所采取的财政政策作了较为详细的比较分析。

第七章对我国财政政策基本现状、战略取向以及财政政策与相关经济政策的协调配合等内容进行了综合分析,得出了本书研究的主要结论:财政政策必须与其他有关经济政策密切配合才能发挥作用;中国解决经济发展过程中的新问题,应该广泛借鉴国内外的经验和教训,但决不能照搬照抄,而必须另辟蹊径,保持社会经济的持续发展。

笔者在财政部门工作多年,对于我国财政政策的运用问题曾进行过长期的思考。本书的写作也就是这种思考的结果。也许这些思考还很不深刻,但是当此改革和发展的关键时期,我愿意把它们奉献在世人面前,供社会各界的朋友们批评指正。我认为,这是一个财政工作者应尽的职责。

目 录

序言	(1)
前言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 发展中国家财政政策的难题	(1)
第二节 国内外研究成果综述	(3)
第三节 本书研究的主要意义	(10)
第四节 理论基础及研究方法	(12)
第二章 财政政策与经济增长的关系	(20)
第一节 财政和财政政策的一般概念	(20)
第二节 财政政策的基本功能及其目标	(24)
第三节 经济增长和经济发展的关系	(30)
第四节 经济增长理论	(34)
第五节 财政政策对经济增长的影响	(43)
第三章 发展中国家财政政策概述	(53)
第一节 发展中国家的范围与特征	(53)
第二节 发展中国家的财政支出政策	(57)
第三节 发展中国家的税收政策	(66)
第四章 部分发展中国家财政政策简介	(82)
第一节 俄罗斯的财政政策	(82)

第二节 韩国的财政政策	(90)
第三节 印度的财政政策	(101)
第四节 巴西的财政政策	(113)
第五章 中国不同发展时期的财政政策分析	(124)
第一节 建国以来到改革开放前的财政政策	(124)
第二节 改革开放初期到 1994 年分税制改革前的财政政策	(128)
第三节 分税制改革到 1998 年实施的财政政策	(132)
第四节 1998 年开始实行的积极财政政策	(141)
第六章 发展中国家财政政策比较分析	(160)
第一节 促进经济增长的财政政策比较	(160)
第二节 反失业的财政政策比较分析	(169)
第三节 调节收入分配的财政政策比较分析	(179)
第七章 中国财政政策取向分析	(190)
第一节 我国财政政策的现状	(190)
第二节 我国财政政策的取向	(196)
第三节 我国财政经济政策的协调配合	(203)
第四节 对我们的启示	(210)
参考文献	(216)
后 记	(230)

第一章 导论

第一节 发展中国家财政政策的难题

本书的任务是通过比较的方法研究发展中国家的财政政策问题。财政政策是一个国家宏观经济调控的主要手段之一。作为政策的运用主体,各国政府可以通过财政收支的扩张与紧缩、收支结构的调整 and 手段方式的改革等等,来调节整个经济系统和社会系统的发展状况,促进经济发展、充分就业、社会和谐、生态平衡、资源可持续利用等目标的实现。相对于发达国家来说,发展中国家运用财政政策的困难要大得多。这主要是由发展中国家的经济发展水平决定的。

所谓发展中国家又称为不发达国家或者欠发达国家。按1995年世界银行标准,发展中国家成员基本上可分为三大类:第一大类是最不发达国家和地区,是指年人均国民生产总值为765美元及其以下的国家,包括索马里、尼加拉瓜、缅甸、阿富汗、刚果、埃塞俄比亚等49个国家。第二大类是年人均国民生产总值低于1000美元的国家,包括玻利维亚、喀麦隆、埃及、加纳、印度、印度尼西亚、肯尼亚、摩洛哥、尼加拉瓜、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、塞内加尔、斯里兰卡和津巴布韦等。第三大类是“其他发展中国家成员”,即不属于上述第一、二类的发展中国家成员。除了少数石油出产国和韩国等收入较高的国家以外,绝大多数发展中国家都存在普遍的贫困问题。这类国家人均国民生产总值水平与发达国家有着很大的差距。以2000年的人均国民生产总值为例,美国是35066美元,日本是35416美元,英国是23654美元,德国是23147

美元,法国是 22452 美元。而在 2002 年,埃塞俄比亚和布隆迪的人均国民收入只有 100 美元;越南、印度和印度尼西亚的人均国民收入也分别只有 430、480 和 710 美元。^① 在这种情况下,发展中国家的人均财政收入当然也比发达国家少得多。美国 2004 年财政收入 22000 亿美元,人均 12500 美元;而在非洲情况较好的肯尼亚,财政总收入只有 2235 亿肯尼亚先令,合 27.83 亿美元,人均财政收入 95.97 美元。“巧妇难为无米之炊”。怎样用如此稀缺的财政资源来体现财政政策的作用呢?教育投入不足、科技投入不足、公共设施投入不足、基础工业投入不足等等,几乎所有领域的财政投入都很有限。国家需要运用财政政策实现更快的经济发展和社会发展,而财政资源却难以在短期内迅速增加。这是发展中国家普遍面临的难题。

财力虽然严重不足,但是就发展中国家内部而言,财政资金确实是一种极其重要的资源。从总体上看,发展中国家财政收支占其 GDP 的比重一般都在 10%~30% 之间。怎样把宝贵的财政资源用在刀刃上,提高这些资源的利用效率,实现最佳的政策效果呢?这是发展中国家必须解决的问题。事实上,财政政策的具体安排不同,财政资源的利用效果和经济及社会发展的实际效果也就不同。在人均 GDP 水平和人均财政收入水平相似的国家中,有些国家和地区通过财政政策的运用实现了较快的经济发展,而有些国家和地区则长期没有改变贫穷落后的面貌。在较为成功的案例中,有些国家和地区财政政策的积极效果较为全面,而有些国家和地区则存在着局部财政政策的失误。在较为失败的案例中,有些国家和地区存在着较为全面的失误,而有些国家和地区的财政政策则取得了局部的出色的成效。在这里,成败的原因究竟是什么?发展中国家财政政策的运用有哪些普遍规律?中国应当从其

① 根据《中国统计年鉴 2002 年》和《世界银行 2003 年度报告》计算。

他发展中国家吸取哪些经验和教训?中国是当代世界最大的发展中国家。我们面临着许多与其他发展中国家相似的财政问题,如何解决这些问题,这就是笔者写作本书的重要目的。本书试图通过对部分发展中国家财政政策及其实施效果的比较,探讨我国完善财政政策的方向和途径。

第二节 国内外研究成果综述

囿于财政学科的发展程度及数据、资料的可获得性,笔者了解到对于发展中国家财政政策的研究以国外学者所做的为多为深,国内学者在这方面所做的研究主要散见于发展经济学和比较财政学的研究资料中。

美国的迈克尔·P·托达罗在其著名的《经济发展》一书中,就发展中国家的财政政策问题提出了自己的观点^①。他认为,由于缺乏组织完善且由本国控制的货币市场,大多数发展中国家不得不主要依靠财政手段来稳定经济和动员国内资源。据他调查,直接税——那些对私人个人、公司和财产征收的税——构成了大多数发展中国家整个税收收入的20%到30%,国民生产总值的12%至20%。间接税,如进出口关税和货物税(即购买、销售和流转税),构成了财政收入的主要来源。他在书中就个人所得税、财产税、公司所得税以及向公司征收的间接税等方面考察了税收收入的主要来源,并就如何利用税收体制来促进更公平和持续的经济增长进行了考察。接着他又着重谈了发展中国家的税务管理问题,认为一个发展中国家为公共支出项目收税的能力和利用赋税系统调整个人收入分配的能力不仅取决于制定合理的税收法规,

^① [美]迈克尔·P·托达罗. 经济发展[M]北京:中国经济出版社, 1999

而且更重要的是,取决于必须由它们来执行这些法规的税收机关的效率和廉洁。一般来说,发展中国家的税收系统担负着双重任务:第一,为不断增加的发展项目提供资金而收集足够的政府财政收入;第二,为减少贫困现象和缩小不平等差距把收入从高收入阶层转向低收入阶层。

英国的埃普里姆·艾沙在他所写的《发展中国家的财政政策与货币政策及其问题》一书中,就发展中国家的财政政策与私人消费、建立税制的指导原则以及促进私人投资的财税措施进行了研究^①。他反对发展中国家把过多的稀缺资金用于常常是毫无益处的军事支出。因为就大多数发展中国家来说,降低国防开支都可增加经济发展资金的数量,而不会对其安全有什么影响。他认为就财政和货币这两套措施而言,财政措施在调节私人消费方面应发挥主要作用。除赊购的商品外,货币政策对私人支出没有什么直接影响。但税收措施却会影响私人可支配收入的数量和购买力,从而直接影响私人消费。直接税可减少私人可支配收入的数量,间接税通过提高被课税商品和劳务的价格,可降低私人可支配收入的购买力。另外,税收在经济发展战略中发挥着两个重要的作用:一是限制私人消费的增长以增加可以用于投资的资金数量。税收政策与增长目标决策是紧密相关的,税收目标决定令人满意的产量增长率,因为税收反映出政府要在多大程度上抑制当前的消费,以促进投资和未来的消费。二是把资金从私人部门转向公共部门。在其他条件不变的情况下,税收占国民生产总值的比重越高,政府可用来满足其经常支出和资本支出的资金比重就越大。在公共收入超过经常性开支的国家,税收的任何增加都将提高公共部门可用储蓄额。政府由此能在确定国民经济的全盘投资结构

^① [英]埃普里姆·艾沙. 发展中国家的财政政策与货币政策及其问题[M]. 北京:商务印书馆,1998