

曹立瀛 编著

# 发展中国家财政

FAZHANZHONG GUOJIA

CAIZHENG

上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

发展中国家财政/曹立瀛编著. —上海:上海财经大学出版社, 2000. 7  
ISBN 7-81049-433-3/F · 364

I. 发… II. 曹… III. 发展中国家-财政-研究 IV. F811

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 32432 号

FAZHANZHONG GUOJIA CAIZHENG

## 发展中国家财政

曹立瀛 编著

责任编辑 王 芳 封面设计 周卫民

---

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

<http://www.sufep.com>

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海浦江装订厂装订

2000 年 6 月第 1 版 2000 年 6 月第 1 次印刷

---

850mm×1168mm 1/32 8.125 印张 169 千字

印数:0 001—1 500 定价:21.00 元

# 前

# 言

现代财政学不应视为政府收支管理的科学,而是公共部门经济学,其内涵深而外延广。各国的国家体制不同,公共部门的含义不同,所以各国财政有其共同点,又各有其特征。一般来说,资本主义国家财政与社会主义国家财政不同,而在资本主义国家中,发达国家财政与发展中国家财政也不同(社会主义国家中也有发展中国家,兹不具论)。因此,研究外国财政,不仅要涉及发达国家财政,也要涉及发展中国家财政。

上海财经大学金融学院开设了《发展中国家财政》这门课,本书是其教材。这门课是为博士生与硕士生开设的,所以阅读这本书须具有经济学、财政学和统计学的基础知识。

本书的体系和内容主要依据下列两本书:

1. Richard Goode, *Government Finance in Developing Countries* (The Brookings Institution, Washington D. C. , 1984).

2. A. R. Prest, *Public Finance in Developing Countries* (Weidenfeld & Nicholson, London, 3rd edition, 1985).

在本书中,第四章“发展中国家的债务”与第六章“经济增长与发展的财政政

策”两章,是由我和朱萍副教授合写的。

本书承蒙丛树海教授审阅修订,谨此致谢。在修订过程中,更承研究生信春霞、芮昆、吴娇、韩晓琴等同志的协助,在此一并致谢。

曹立瀛  
上海财经大学  
1999年12月

# 目 录

## 前言/1

## 第一章 发展中国家财政的特征/1

- 一、发展中国家的范围/1
- 二、发展中国家的特征/5
- 三、国民经济的部门划分/7
- 四、国家任务与财政职能/8
- 五、发展中国家的财政手段/10

## 第二章 发展中国家的财政预算/15

- 一、财政预算概论/15
- 二、预算的程序/30
- 三、预算的几个特殊问题/40
- 四、预算的改革与改良/53
- 结语/61

## 第三章 发展中国家的财政支出/65

- 一、财政支出的目标与性质/66
- 二、财政支出的影响因素/71
- 三、财政支出的增长/77
- 四、财政支出的效应/82

## 第四章 发展中国家的债务/86

- 一、发展中国家的内债/86
- 二、发展中国家的外债/96



## 第五章 货币创造的筹资/105

- 一、货币创造筹资的性质与效应/105
- 二、非膨胀性的货币创造筹资/109
- 三、膨胀性的货币创造筹资/113
- 四、通货膨胀对预算的冲击/118
- 五、通货膨胀的后果/125
- 结语/130

## 第六章 经济增长与发展的财政政策/132

- 一、增长与发展/132
- 二、经济增长战略/134
- 三、全面增长战略中的财政支出/146
- 四、全面增长战略中的税收/150
- 结语/170

## 第七章 经济稳定的财政政策/173

- 一、经济稳定/173
- 二、财政政策/176
- 三、货币政策/185
- 四、发展中国家的通货膨胀  
敏感性/187
- 五、国际货币基金组织的  
稳定规划/192
- 六、石油出口国特殊的稳定问题/200
- 结语/203

## 第八章 收入分配公平与财政制度/206

一、收入分配与公平准则/206

二、公平分配的预算战略/210

三、税收制度中的公平分配问题/211

四、支出配置中的收入分配问题/216

五、净预算影响/225

六、公平与增长的权衡/226

结语/230

## 参考文献/233

## 第一章

# 发展中国家财政的特征

财政的实质是以国家为主体的分配关系,因此,不同类型的生产分配关系就有不同类型的国家财政。从纵的历史过程看,奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家各有其财政类型;从横的地理分布看,在当前世界中,有资本主义国家和社会主义国家,有发达国家和发展中国家,各有其国家特征和财政特征,因而各有不同类型的财政制度、政策及理论模式。本章探讨发展中国家财政的特征。

### 一、发展中国家的范围

在全世界的国家中,哪些是发展中国家(developing



countries)? 这个问题一直没有公认的确切分类。有人说：“人民正开始利用可获得的资源，以图达成人均商品与劳务生产持续增长的那些国家，是发展中国家。”有人说：“发展中国家是那些能在国民收入水平上作较大的实质性改进，并且处于达成这些改进过程中的国家。”<sup>①</sup>也有人说：“发达国家与发展中国家的划分，通常根据人均收入，人均收入低于美国人均收入五分之一的国家，就视为低发达国家（即发展中国家）。”这些都不是绝对明确的定义。举例说，有些国家如中东石油输出国，按上述标准应归属于发达国家，但若考虑到收入分配情况和各种劳务的可获得性，就显然不是很先进的国家<sup>②</sup>。

Richard Goode 根据世界银行和国际货币基金组织 (IMF) 1981 年的资料，把大约 130 个国家列为发展中国家（或称欠发达国家，less developed countries），包括全部亚洲国家（除日本外），非洲、拉丁美洲国家和加勒比地区、中东以及几个周边的欧洲国家。这就是说，世界上的国家，除了 27 个工业国 [其中有 21 个经济合作发展组织 (OECD) 国家（希腊、葡萄牙、土耳其不在内）和 6 个非市场经济工业国（指苏联、捷克、保加利亚、东德、匈牙利和波兰）] 之外，都是发展中国家。发展中国家可分为以下四类：

1. 工业国或新兴工业化国家 16 个，即阿根廷、巴西、哥伦比亚、埃及、希腊、以色列、墨西哥、菲律宾、葡萄牙、罗马

---

① C. P. Kindleberger and Bruce Herrick, *Internal Economics*, 2nd ed. (New York McGraw-Hill), 1977.

② David W. Pearce, *The Macmillan Dictionary of Modern Economics* (London: Macmillan), 1981.

尼亚、新加坡、南非、韩国、土耳其、乌拉圭、南斯拉夫。

2. 最不发达而最贫困的国家 23 个,即阿富汗、贝宁、不丹、布隆迪、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、几内亚、海地、老挝、莱索托、马拉维、尼泊尔、卢旺达、索马里、苏丹、坦桑尼亚、乌干达、上沃尔特、也门民主人民共和国、阿拉伯也门共和国等。

3. 主要石油输出国 12 个,即阿尔及利亚、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、科威特、利比亚、尼日利亚、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、委内瑞拉。

4. 其他发展中国家约 80 个(不具录)<sup>①</sup>。

世界银行 1984 年的资料把世界上人口在 100 万以上的 126 个国家和地区,按 1982 年人均 GNP(美元)作顺序排列,分为以下四类:

1. 高收入石油输出国 5 个,即科威特、利比亚、阿曼、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国(另有人口较少的巴林、文莱、达鲁萨兰、卡塔尔三小国未计列)。

2. 市场经济工业国 19 个,包括除希、土、葡外的 OECD 成员国。

3. 东欧非市场经济国家 7 个,即苏联、联邦德国、捷克、波兰、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚(南斯拉夫除外)。

4. 发展中国家 94 个,又分为三小类:

(1)低收入国家,即人均 GNP 在 410 美元以下的国家

---

<sup>①</sup> World Bank, *World Development Report* 1981 (London: Oxford University Press), 1981, annex and P. 65.

International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Occasional Paper* 9 (Washington, D. C: IMF), 1982, P. 140.

34 个;

(2)下中等收入国家,即人均 GNP 在 410~1 610 美元之间的国家 38 个;

(3)上中等收入国家和地区 22 个,包括人均 GNP 在 1 610~2 800 美元之间的国家 14 个,及人均 GNP 在 4 000~7 000 美元之间的国家 8 个。

美国 1982 年的人均 GNP 为 13 160 美元,其五分之一为 2 670 美元<sup>①</sup>。

由此可见,发展中国家的范围没有定论。人均 GNP 是一个有意义的划分标准,但石油输出国和若干上中等收入国家(希腊、以色列、新加坡)的分类就较难处理,因为这些国家除人均 GNP 较高之外,经济、政治、文化特征仍属发展中国家类型。

此外,资本主义国家与社会主义国家的划分、发达国家与发展中国家的划分,是交叉的分类。发达国家虽然大多数是资本主义国家,但也有社会主义国家;发展中国家既有资本主义国家,也有社会主义国家。所有制的不同是本质上的区分,国家的贫富只是经济特征的差异。1992 年苏联的解体以及东欧国家政治经济体制的转变,更增加了分类的复杂性。

由于资料上的局限性,本书所研讨的发展中国家,一般指资本主义发展中国家<sup>②</sup>。

① 世界银行:1984 年世界发展报告(中文版),第 218~219 页。

② “发展中国家”这一名词,英文中有其演变的过程。过去,描述贫困国家都用一些贬义词,如 back-ward countries 或 underdeveloped nations 等,60 年代以后通用 developing countries 或 less developed nations。

## 二、发展中国家的特征

财政是一个经济范畴,因为它是公共部门经济;财政也是一个政治范畴,因为它是公共行政管理(public administration)的一个方面。因此,探讨发展中国家财政的特征之前,有必要阐述一下经济特征、政治特征和文化特征。

### (一)经济特征

1. 贫困。发展中国家除石油输出国外,比起 OECD 的发达国家来,一般都是贫困的国家。

2. 人口增长快。在几乎全部的发展中国家中,尽管死亡率因公共卫生和食品营养的改进而降低,但大多数国家没有相应地降低出生率,结果形成年轻化的人口类型,儿童比例相当大。

3. 初级产业比重大。发展中国家的农矿产品在生产中占很大比重,大部分劳动力从事农业生产,最落后国家的农业人口占 75% 以上。

4. 经济不稳定。发展中国家的经济往往受外在影响而不稳定。农产品收成随天气及其他生产条件的变化而变化,进出口物价随工业国的经济情况而波动,大规模工矿生产大多数被外国跨国公司所控制。并且,公司资本流入常因外在影响而发生突然的变化。

### (二)政治特征

1. 社会政治意识薄弱。在发展中国家,议会制度的民主政府极少,军事统治占有重要地位。

2. 殖民地统治的残余尚存。大多数非洲、亚洲、大洋洲及加勒比地区的国家,在第二次世界大战结束以前都是英、法或其他西欧国家的殖民地或保护国,目前的法律与行政制度受殖民政权时期的影响仍很深。

3. 中央集权多。政府的权力和职能集中于中央政府是普遍的现象,地方分权是例外。有些国家(特别是几个拉丁美洲国家)建立了许多中央级的分权机构,执行某些政府职能。在政府的布局中,有些国家也宁可权力集中而不要权责分层。

4. 民族观念强。许多发展中国家,甚至于那些没有共同习俗、语言和宗教足以区别于邻国的国家,其在经济上和政治上的民族意识都很强烈。

5. 政府干预经济很普遍。在发展中国家中,古典自由主义思想较少,社会主义的一些名词却较流行。

### (三)文化特征

1. 文盲普遍存在。

2. 文化及语言庞杂。

3. 团结各种社会经济团体利益的机构和制度都较薄弱。

总的来说,发展中国家虽有一些共同特征,财政问题可凭藉这些特征作一般的处理,然而必须注意到,发展中国家的各个集团之间和各个国家之间,仍然存在着重大的差异。

### 三、国民经济的部门划分

在宏观经济学和财政学中,国民经济主要划分为四个部门(sectors),即政府部门、企业部门、家庭部门及国外部门(进出口贸易等对外经济活动列为国外部门)。在政府部门中,经济活动被政治决策所指导,收支被预算过程所控制。在企业部门中,市场价格和成本通常指导着资源的使用和配置。家庭部门指个人和家庭,它从其他部门取得收入并开支支出。这种划分可适用于各种经济制度的国家,但发展中国家值得研讨的问题有两个,即国外部门与公营企业。

公营企业的特征——发展中国家经济的特征之一,是公营企业(或事业)比较突出。然而,公营企业应该划归政府部门还是企业部门呢?一方面,从理论上说,政府部门与企业部门划分的基础不是所有制,而是经营方式。公营企业只要是销售而生产商品与劳务,并且主要以销售收入作为其经营资金的来源,就应属于企业部门。另一方面,公营企业对国家财政部的财务关系较私营企业的多,如从政府取得股本或贷款,向政府支付利息、股息或上缴利润。当然,只要这些企业主要按照市场经济原则运行,仍可认为属于企业部门。然而,公营企业的经营往往不按市场原则。例如,它们可能以低于成本的价格提供消费商品与劳务,也可能被授予某些准政府职能。并且,由于公营企业无权课征捐税或创造货币,它们的售价低于成本的持续亏损只能

依靠政府弥补；当政府不能对这些企业的非正常经营方式作出明确的指导方针或适当的财务安排时，矛盾和困难就产生了。这些情况说明，把公营企业归属于企业部门是不恰当的。

综观上述正反双方的理由，可作下述结论：把公营企业列入企业部门，在计划经济的社会主义国家中是适宜的，因为公营企业占了绝大部分的比重；在发达资本主义国家中也是适宜的，因为私营企业占了绝大部分的比重，即使在国有化发展较大的所谓“混合经济”（如法国和英国）中，公营企业也基本上按照市场原则从事经营。在这两种情况下，企业部门有其统一的特征。只有在许多不发达资本主义国家中，公营企业占有相当大的比重，且具有不同于私营企业的特征，即使归属到企业部门，也是一个独特的范畴。

#### 四、国家任务与财政职能

国家的任务或职能——国家的任务目标(national objectives)或职能(function)是什么？财政的职能(fiscal functions)是什么？就资本主义国家来说，亚当·斯密早就认为国家任务(职能)是国家的保卫、司法的管理，以及公共机构和公共工程的建立和保持。现代学者认为，资本主义国家的职能有四项：保卫国家安全(实质上是包括侵略战争在内的对外进行军事战斗)、维护社会秩序(实质上主要是对内实行暴力统治)、发展国民经济，以及增进社会福利。至于财政的经济职能，即资源配置、收入分配与经济稳定

(包括经济增长),则已成为现代西方财政学的理论基础。尤其在现代财政学提出了“公共财货”的概念后,有些西方学者就认为国家的经济任务是提供这类“集体商品与劳务”,以实现国家的各项职能。

### (一)发展中国家的财政职能

发展中国家的任务或职能与上述相同,但财政的经济职能,除资源的有效配置、收入和财富的公平分配,以及经济的稳定、增长和发展之外,还有一项特征性的职能,即国家的经济独立(national economic independence)或自力更生(self-reliance),这对那些由殖民地、半殖民地发展起来的国家尤为重要。

### (二)国家任务与政策的关系

国家的任务与政策是两个相联系的概念:任务必须有具体内容反映于政策,才能作有意义的表述,才能在行动中达成。任务和政策都是由“政策制定者”(policy-makers)决定的,而这种决策者的类型,随着政治制度、经济制度、社会影响和历史条件的差异,各国互不相同。资本主义发展中国家的情况更复杂。他们可能是独裁的政治或军事领袖,可能是行政或立法部门的领袖,也可能是某些高级官员。他们可能或多或少地反映人民群众的愿望,但完全接受公民偏好的指向或显然符合人民群众需求的,只是极少见的事例。不难想像到,政治领袖们的动机不仅受他们公开宣布的目标任务所支配,而且受当权的欲望所支配,何况其他决策者所关心的也是保持或强化各自的机构职务和地位。

### (三)政策与财政的关系

政策与财政有着密切的关系,至少任何政策的实施都



需要财政支出。不过,由于需要的程度不同,政策可分为两类:第一类政策主要依靠政府支出来影响稀缺资源的使用、收入与财富的分配,或经济的稳定与增长,如财政政策和货币政策;第二类政策主要依靠法令规章和其他直接控制的手段。很显然,财政对前者的关系较深,但发展中国家对后者的运用较多,也就是说,发展中国家的直接控制多于间接控制。

## 五、发展中国家的财政手段

财政是公共部门经济,它以预算为中心,包括支出和收入两大范畴。这也是实施财政任务和职能的两方面手段。发展中国家财政同样如此,但其财政手段(fiscal instrument)有某些特征。

### (一) 财政支出

发展中国家的财政支出包括三大类:(1)购买支出,即购买商品与劳务的开支,有时称为有偿支出或消耗支出(required or exhaustive expenditure);(2)转移支出(转移支付),主要是指对居民或企业的补助,有时称为无偿支出或非消耗支出(nonrequired or nonexhaustive expenditure);(3)贷放(lending),即政府贷出的款项,包括获得金融证券的支出。发达国家的财政支出主要是购买支出和转移支出,贷放则属于预算外资金(如美国),但发展中国家的贷放往往构成一项重要的支出。购买支出是指政府的经济活动直接作用于资源的利用和配置,包括消费品和投资品