

政府财政支持企业发展的 国际比较研究

ZhengFuCaiZhengZhiChiQiYe
FaZhanDeGuoJiBiJiaoYanJiu

李国忠 / 著



中国财政经济出版社

政府财政支持企业发展 的国际比较研究

李国忠 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府财政支持企业发展的国际比较研究/李国忠著. —北京:
中国财政经济出版社, 2006.4

ISBN 7-5005-9018-0

I. 政… II. 李… III. 企业经济-经济发展-财政支出
- 对比研究-中国、外国 IV. ①F27②F810.452

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 030951 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 9.75 印张 233 000 字

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 060 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-9018-0/F·7850

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

资本主义国家自产生至 20 世纪 30 年代经济大危机以前的较长时期内，自由主义经济政策一直占据统治地位，资产阶级反对政府干预经济。但是，30 年代大危机使人们认识到市场失灵的存在与危害，西方资本主义国家普遍放弃了自由主义经济政策，转而实行大规模的政府干预，总的趋势是国家对经济生活的宏观调控不断扩展和加深。现代市场经济是政府干预和市场机制共同发挥作用的混合经济。实践表明，没有一个有效的政府，社会经济是不可能持续发展的。

政府干预经济活动应当局限于“市场失灵”的范围。财政政策是政府宏观调控的两大法宝之一，这是一个历史形成和发展的过程。财政是政府的一项重要职能，它是政府经济活动的一部分，是以政府为主体，从事资源配置和收入分配的收支活动，其职能范围是调节经济运行，以达到经济稳定和发展等宏观政策目标。随着社会经济的发展，财政的职能范围不断扩大。在市场经济发展过程中，关于政府职能强化、财政活动范围扩张主要有两种情况：一种是在市场过弱、经济发展水平较低的条件下，政府干预以弥补市场功能的不足；另一种是市场经济发展到高级阶段时，针对种种市场失灵，需要政府进行替代和弥补。

在市场经济国家，财政职能定位于满足社会公共需要，并以此

构建政府的财政收支体系。随着经济改革的深入,我国从计划经济体制转向构建市场经济体制,这就决定了我国的财政必须相应地从原有的生产建设型模式转为公共财政。建立公共财政,不仅是财政模式的变革问题,而且会直接引起我国政府行为的变革。政府逐步退出竞争性领域,不等于把公共财政与发展经济对立起来,相反,保证经济持续健康稳定发展需要财政政策的调控与支持。一方面,财政是政府宏观调控的重要政策手段,可以为经济发展创造良好的政策环境;另一方面,财政支持企业发展也可以直接推动经济增长,因为企业是市场竞争的主体,企业的发展壮大是实现经济持续快速发展的关键。

伴随着经济全球化和国际分工的发展,国际贸易和国际投资高速增长,全球经济迅速走向一体化,各国经济相互依赖程度日益加深,国与国之间的竞争也更加激烈。说到底,国与国之间的竞争就是企业之间的竞争。为此,许多发达国家政府积极采取各种政策措施,包括财政方面的政策,创造比较有利的经济环境,提高本国企业的竞争能力,促进企业发展。由于我国企业普遍存在技术水平低、缺乏竞争力的问题,面对全球化和国际竞争,政府支持对我国企业的生存发展意义重大。加入 WTO 后,我国将全方位、多层次、宽领域地对外开放,政府行为越来越多地受国际规则的限制,通过政府财政支持企业发展的难度越来越大。如何采取既能有效支持企业发展、又合乎国际规则的政策措施,需要我们深入地分析和研究。考虑到国际通行做法和研究的现实意义,本书所述财政支持企业发展的主要领域集中在三个方面:技术进步、出口贸易和投资。

本书结构安排如下:

第一章导论,阐明了选题的背景和意义,对政府财政支持企业的发展进行了理论回顾,同时概括了论文的三点创新。

第二章财政支持企业发展的理论分析。主要阐明三个问题：一是财政为什么应该为企业发展提供支持；二是财政如何为企业发展提供适度而有效的支持；三是财政支持企业发展的约束性。通过对政府、市场以及企业关系的分析引出财政的概念，指出财政对企业发展的支持也是基于政府干预经济运行而衍生出来的。通过分析公共财政及其职能范围，为正确界定市场条件下我国的财政职能奠定基础。在市场经济中，财政在发挥资源配置的基础功能的同时，在支持企业发展和促进经济增长方面更要有作为。与世界上多数国家一样，财政支持企业的领域主要集中在创造公平竞争的环境、支持企业技术进步以及支持企业参与国际竞争方面。同时，随着各国融入世界经济，政府财政对企业发展的支持存在一定的约束条件，外部约束是 WTO 的相关协定和规定；内部约束主要包括收入预算、财政效率和财政风险等。

第三章到第五章分别从技术进步、出口贸易和投资三方面对财政支持企业发展进行国际比较。

第三章财政支持企业技术进步的國際比较。促进科学技术的发展与进步，在明确企业主体地位同时，应注意政府支持在其中的重要作用。为促进技术进步，世界各国政府都采取了一系列财政促进和激励措施，如政府资助研究与开发、税收刺激、技术进步的政策环境建设等。本章主要对美国、日本、德国和印度对企业技术进步的财政支持政策及绩效进行比较。

第四章财政促进商品出口政策的国际比较。鉴于出口对各国经济增长和企业发展的重要性，在积极倡导自由贸易的同时，世界上绝大部分国家实际上都公开或隐蔽地运用各种出口促进政策，支持本国企业商品的出口。受 WTO 有关规则与协议的约束，曾经普遍使用的许多直接出口补贴政策逐渐退出历史舞台，对出口的直接补贴仅限于农产品。出口信用机构和出口退税等在促进各国出口中发

挥了越来越重要的作用。本章对美、日、欧盟和新兴发展中国家财政性出口促进措施进行比较研究,旨在探讨如何进一步改进、完善我国的出口促进政策与体系。

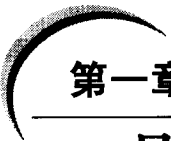
第五章财政支持投资政策的国际比较研究。发达国家为了维护和加强其国际竞争地位,采取积极措施鼓励企业投资,不断开拓海外市场。鼓励企业投资的措施主要是税收政策,包括企业所得税和投资税收处理。此外,各国政府还对企业的对外投资活动进行鼓励和保护,主要的措施有税收减免、签订避免双重课税的协定、金融和外汇支持等。国际形势要求我国必须适应经济全球化发展的潮流,充分发挥政府对企业海外投资支持作用,提高我国企业在国际投资市场中的地位。本章主要对美、日、德、法等发达国家的做法进行比较,为我国财政支持企业投资提供借鉴。

第六章我国财政支持企业发展的状况及国际借鉴。长期受传统体制的影响,我国企业普遍存在技术水平落后、经济效益差和竞争力低下等问题。加入WTO后,我国将按照严格的时间表兑现开放市场与修改有关规则的承诺,融进世界经济体系。面对激烈的国际国内竞争,政府支持我国企业的发展尤为重要。我国财政理论和西方财政理论的产生根源不同,因此在财政对象、财政目的和财政模式方面也存在很大差距,在财政支持企业发展的范围、内容以及政策方面就会存在很大差异。如何采取既能有效支持企业发展、又合乎国际规则的规定,对我国政府是一个新的挑战。为此,需要对我国企业的技术进步、产品出口和对外投资的现状以及现行财政支持政策进行分析评价,然后借鉴国际的成功经验,不断完善对企业发展的财政支持,实现促进企业发展的目标。本书的研究从财政理论和财政职能出发,进而分析比较各国财政对企业支持的不同领域,旨在为中国财政支持企业发展提供切实可行的政策建议。

目 录

第一章 导 论	(1)
第二章 财政支持企业发展的理论分析	(17)
第一节 政府财政的职能分析	(17)
第二节 财政支持企业发展的主要领域	(36)
第三节 财政支持企业的约束条件分析	(51)
第三章 财政支持企业技术进步的國際比較	(73)
第一节 财政促进企业技术进步的支出政策	(73)
第二节 财政支持企业技术进步的税收优惠政策	(88)
第三节 财政促进企业技术进步的 policy 环境建设	(98)
第四节 财政促进企业技术进步的 policy 措施绩效比较	(108)
第四章 财政促进商品出口政策的國際比較	(116)
第一节 出口补贴政策の國際比較	(117)
第二节 促进出口的财政性金融政策	(135)
第三节 出口退税政策の國際比較	(143)
第四节 各国财政促进出口政策の绩效评价	(153)

第五章 财政支持企业投资政策的国际比较研究	(167)
第一节 财政支持企业投资税收政策的国际比较.....	(167)
第二节 财政投融资政策的国际比较.....	(192)
第三节 财政促进企业对外投资的政策分析.....	(212)
第四节 财政支持投资政策的绩效评价.....	(217)
 第六章 我国财政支持企业发展的状况及国际借鉴	(221)
第一节 我国财政支持企业技术进步研究.....	(222)
第二节 我国财政促进商品出口研究.....	(246)
第三节 我国财政支持企业对外投资研究.....	(275)
 参考文献	(296)
 后 记	(302)



第一章

导 论

一、选题的背景和意义

自发竞争的市场机制和政府的作用，从市场经济诞生之日起就始终相伴相随。在市场经济发展的过程中，政府与市场的关系不断变化，基本上经历了从自由放任到国家干预、再到两者融合的历程。现代市场经济是政府干预和市场机制共同发挥作用的混合经济。政府干预经济活动的范围基本上与“市场失灵”的范围相适应，这是一个历史形成和发展的过程。财政是由于政府介入或干预所产生的。它是以政府为主体从事资源配置和收入分配的收支活动，其职能是调节经济运行，以达到经济稳定和发展等宏观政策目标。近半个多世纪的实践表明，没有一个有效的政府，无论是经济的还是社会的可持续发展都是不可能实现的。

财政是政府经济活动的一部分，是政府职能在社会产品分配和再分配中的体现。政府运用财政政策工具、货币政策工具控制总需求量，实现社会总供需平衡，已是各国通行的做法。通过财政政策措施的实施，可以实现不同的国家政策目标，包括弥补市场的非完整性、实现规模经济以及其他各种社会目标。财政支持可以采取诸多形式，如对生产者或消费者的直接补贴、低息政府贷款、有针对性的税收或债务减免、政府的股权参与等。为了竞争，世界各国补

贴范围不断扩大,措施种类不断增加,极大地影响了国际经济的健康发展,扭曲或损害了各国的利益。因此,在开放条件下采取财政支持政策具有一定的约束条件,应该符合 WTO 的相关规定。

伴随着经济全球化和国际分工的发展,国际贸易和国际投资高速增长,全球经济也在迅速走向一体化,各国经济相互依赖程度日益加深,国与国之间的竞争更加激烈。说到底,国与国之间的竞争就是企业之间的竞争。为此,许多发达国家政府积极采取各种政策措施,包括财政方面的政策,增强企业竞争力,促进企业发展。Benedict Clements (1995) 通过考察一些国家的补贴和转移支付的数据发现,一个非常明显的趋势是政府对技术进步的投入力度逐年加大。以日本、美国和韩国为例,这三个国家都建立了强大而有效的管理体制来促进产业的技术进步,政府对技术进步的投入力度逐年增加。1999 年,韩、日、美三国政府研发(R&D)财政投入占当年全国 R&D 总投入的比重分别为 19%、22% 和 27%,占政府当年财政预算总支出的比重分别为 3.7%、4.2% 和 4.1%。1999 年以来,韩国政府 R&D 投入的增幅较大,政府 R&D 财政支出占其总预算支出的比重增加到 2000 年的 4% 和 2001 年的 4.4%,2002 年增加到 5%。

随着我国市场经济体制的建立,我国政府对经济活动的管理和干预方式、范围都发生了很大变化。但是,向市场机制的过渡并不意味着政府从经济活动中完全退出,关键是在体制转变过程中,明确政府在开放市场经济中的定位,从而明确界定财政的职能和作用。在计划经济体制下,财政职能被定位为生产建设型——财政代替企业成为社会投资主体,成为社会再生产的主要构成要素。在市场经济体制下,我国将建立公共财政框架作为新时期财政改革的重要目标。目前,我国财政领域正面临着深刻的变革,改革的实践也对财政的研究提出了一个又一个全新的课题。但是,建立公共财

政,并不意味着是“吃饭财政”,公共财政在促进经济稳定发展等方面仍可以发挥重要作用。因此,中国也积极采取增大财政科技投入、财政补贴、税收优惠等各种财政政策措施,加大对经济结构调整、科技进步、企业发展等的激励与支持力度。

尽管现代财政学相比传统财政学在财政收支方面的经济分析已经有了很大发展,但是,在现有国内外文献中,关于我国市场经济中财政职能的研究始终没有形成一个完整的理论体系,仍是财政理论研究中的一个比较薄弱环节,而对于财政支持企业发展方面的研究更是凤毛麟角。我国财政理论和西方财政理论的产生根源不同,在财政对象、财政目的和财政模式方面存在很大差距,因而在财政支持企业发展的范围、内容以及政策方面会存在很大差异,如何适应形势的需要,使规范的财政理论、改革实践与我国具体国情较好地结合起来,是亟待研究的问题。因此,在这方面进行初步的尝试,对于推动我国企业的改革和发展,具有非常重要的意义。

长期受传统经济体制的影响,我国企业普遍存在技术水平低、缺乏竞争力的问题。面对经济化和国际竞争,我国企业的生存发展面临严峻挑战。加入WTO后,我国将全方位、多层次、宽领域地对外开放,融入世界经济体系,一方面,国内市场的竞争程度将大大提高;另一方面,政府保护行为越来越多地受到国际规则的限制。因此,政府支持企业发展的方式必须进行调整。采取何种措施,使之既能有效支持企业发展,又合乎国际规则的规定,成为新时期需要深入分析和研究的问题。总之,我国需要针对现实情况,借鉴国际经验,不断加深对公共财政职能的认识,完善财政支持企业发展的政策措施,促进企业的发展和增强竞争力。考虑到国际的通行做法和研究的现实意义,本书所述财政支持企业发展的国际比较包括三方面的内容:技术进步、出口和对外投资。其研究从财政理论出发,分析各国财政支持企业发展的不同政策措施,最终达到

为我国财政支持企业发展提供政策建议的目标。

二、理论回顾

从财政理论发展史看,1776年亚当·斯密《国民财富的性质和原因的研究》(以下简称《国富论》)一书的出版标志着财政学作为经济学一个分支学科的诞生,并作为主流的古典经济学派,在较长时间内影响着财政理论思想。20世纪30年代以后,凯恩斯学派以及其他各学派财政理论的发展不断引起财政领域的变革,直到目前的现代财政理论。政府与市场的关系以及财政的资源配置功能与宏观调控职能始终是财政理论关注的焦点。但不同的财政理论对政府与市场的关系以及财政职能的实现方式的认知不同,由此形成了以下理论流派。

(一) 古典、新古典财政理论

以财政职能为核心的财政理论的发展有较长的历史,它主要围绕政府是否应该干预经济的争论而不断发展变化。

1. 古典财政理论。《国富论》第一次从财政支出、税收和公债等方面比较系统、完整地阐述了财政问题,在自由竞争的思想基础上,提出反对政府干预、反对提高税收和举借公债的主张。其中,亚当·斯密、瓦格纳和庇古是这一思想的主要代表人物。

斯密认为,“廉价政府”是财政发展的目标。他认为,在“看不见的手”的调节下,市场能够实现资源有效配置,而国家的活动是非生产性的,在社会资源有限的情况下,过多地参与经济活动会对经济增长产生负面影响,主张严格限制财政支出。相应地,斯密反对发行公债和征收过重的赋税。公债的发行削弱了资本积累能力和社会生产能力,过重的赋税也会抑制投资和消费,这都会阻碍社会生产的发展和社会财富的增加。不过,斯密认为,国家的存在有

其必要性，应执行相应的职能，主要是对社会发展不可或缺的领域，如国防、公共工程等^①。

瓦格纳的财政理论建立在他的国家职能理论和社会政策思想基础上。瓦格纳认为，国家是历史的产物，国家的职能应与历史发展的阶段相适应。随着经济发展和社会进步，国家的职能应该不断扩大，应着眼于为社会经济、文化、福利的发展服务。瓦格纳提出了财政支出膨胀法则，即财政支出与经济的增长存在一种函数关系。按照这一法则，只要是对社会经济、文化、福利的发展有益，即使财政支出大于财政收入而出现短暂的赤字也无关紧要。在具体做法上，瓦格纳主张扩大国有财产，实行铁路、保险、银行的国有化，施行新的特权及烟草专卖，坚持贯彻煤气、水道、交通等公共设施的公有化。这实际上是主张国有经济的思想。在税收方面，他认为，赋税不应仅以满足财政需要为目的，还应当增加社会政策的目的，通过赋税施加权力，对所得和财产分配进行干预和调整。

庇古的财政理论根源于他的社会福利经济学说。他认为，社会经济福利主要受两个因素的影响：一是国民收入总量；二是国民收入在社会成员间的分配状况。市场机制对收入再分配无能为力，而国家可以通过合理的财政活动调整经济运行，以增加国民收入和尽可能均等地分配国民收入，达到促进社会经济福利的最大化。关于财政收入，庇古提出了税收最小牺牲原则，即使所有纳税的社会成员边际均等的原则，以达到收入的均等化，增加社会福利。相应地，对于财政支出，庇古也主张对某些社会有益的产业予以补贴，增加用于失业人员、贫困家庭补助的社会性福利支出，缩小收入分配差距，以及利用财政支出的变化促进资源优化配置和充分就业等。

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，商务印书馆 1972 年版。

瓦格纳和庇古的财政思想已经从传统的“纯财政”理论的框架中摆脱出来，初步提出了财政活动不能仅仅局限于维持政府正常活动，更要立足于为经济、社会、福利事业服务的观点。

2. 凯恩斯主义的财政理论。20 世纪 30 年代的经济大危机后西方各国的经济萧条和社会动荡，使得许多经济学者开始关注对市场缺陷和政府干预作用的研究，导致了西方政府对收入再分配和经济运行的大规模干预。这主要以凯恩斯学派的财政理论为代表。

凯恩斯理论建立在批判古典经济学理论的基础上。他认为，有效需求不足是市场机制自发作用的必然结果。凯恩斯主张政府积极干预经济运行，酌情运用财政政策等手段，保证资源的最优配置和利用，促进经济增长。在财政活动中，政府无需控制财政收支规模和避免对私有经济的干预，同时也无需刻意追求财政的收支平衡，一切以国民经济稳定发展、价格平稳、充分就业为目标。

凯恩斯主义的后继者（如汉森、萨缪尔森等人）在凯恩斯经济理论的基础上又做了进一步的发展，首先，针对第二次世界大战后的经济恢复和发展，提出补偿性财政政策、财政政策和货币政策的政策搭配。其次，实现了凯恩斯宏观分析和马歇尔微观分析的结合，认为经济社会中既有私人经济活动，也有政府经济活动。这导致了西方财政理论进一步向公共经济学扩展。此外，萨缪尔森将序数效用、无差异曲线、一般均衡分析和帕累托效率等运用到公共产品最佳供应问题分析上，建立了萨缪尔森模型，发展了公共产品理论。

凯恩斯主义完全突破了“纯财政”的基本框架，把财政理论研究的出发点放在了与经济运行的关系上，认为财政活动应围绕充分就业和经济增长这一中心来进行，财政的规模和平衡只要不对整个经济产生负的影响，就不再是重要的问题；更进一步，在凯恩斯主义的理论中，财政活动直接参与经济运行，构成了国民经济中不可

缺少的一部分。

3. 新古典学派的财政理论。从 20 世纪 60 年代中期开始,一些经济学家开始了反凯恩斯主义的理论研究,主要是质疑国家对经济活动的大规模干预的有效性。在这些研究中,对凯恩斯主义提出最严峻挑战并在西方最有影响力的是货币学派、理性预期学派和供给学派。

货币学派反对凯恩斯学派的政府干预经济以及赤字财政政策的主张。弗里德曼指出,“财政收支的扩张和收缩作为凯恩斯主义需求管理的主要手段,最终都是通过改变货币供给量来实现经济增长。但是,根据新古典经济学的货币数量论及自然率假说,在长期中,货币量只影响价格水平,不会改变就业率及国民收入水平,因此,财政政策不能实现凯恩斯主义者所期望的推动经济发展的目标;在短期,由于财政政策的滞后性,效果也不太理想。另外,政府支出对私人支出具有“挤出效应”,即政府支出增加使私人支出相应减少。货币学派的这一观点和古典经济理论中政府支出不具有生产性的观点是非常相似的。

理性预期学派对政府的宏观经济政策有效性提出质疑。在理性人的假设前提下,他们认为,政府的宏观经济政策能够被合理预期,并采取相应的政策来抵消这种影响;即使有些政策在短期内有效,但从长期来看,政府的干预政策是无效的。政府的作用是制定并公开宣布长期不变的原则,靠市场机制调节经济运行。

供给学派的财政思想继承了古典经济学的内容,反对政府干预经济。供给学派认为,国家干预和社会福利造成了社会资源过度从供给向需求转移,从而削弱了资本积累、技术进步和生产率的增長。国家的过度干预不可避免地破坏市场机制作用的正常发挥。只要让市场机制充分发挥作用,供给就会创造需求。因此,通过减税和削减政府支出,尤其是社会福利支出,可以促进经济增长。著名

的拉弗曲线为此提供了理论依据，并强烈地影响着西方国家财政政策的决策。

对古典学派、凯恩斯主义和新古典学派财政理论进行比较，可以发现，古典和新古典学派反对国家干预经济，认为政府的干预有害于经济的发展；而凯恩斯主义则支持国家干预经济，认为自由经济本身不能保持繁荣稳定，国家应利用各种手段，主要是财政手段来扶持经济发展。实际上，从凯恩斯主义财政理论开始，“纯财政”理论就已经发展到“机能财政理论”，即财政理论研究从以追求财政本身收支平衡、减少财政收支规模为目标，发展到以如何利用财政手段促进整个国民经济持续平稳发展为目标。

（二）公共财政理论

随着市场经济的发展，古典、新古典财政理论不断演化和完善，逐渐形成了现代公共财政理论。它为正确处理政府与市场的关系奠定了基础，为正确界定财政的职能范围提供了理论前提。

西方学者以市场经济为立足点，把市场失灵作为财政存在的根本理由，把提供（广义上）的公共产品作为财政活动的对象，把满足社会的公共需要作为财政活动的目的，把公共财政作为财政运行的模式（或类型），而把公共选择作为财政决策的政治过程，构建起一整套关于财政理论的基本分析框架。

1. 市场失灵论——财政起因。西方经济学认为，在完全竞争条件下，市场经济能够在自发运行的过程中，依靠自身力量的调节，达到社会资源的有效配置状态。但是，市场经济并不是万能的，市场经济具有自身无法克服的缺陷或不足，西方经济理论将它们统称为“市场失灵”（Market Failure），主要表现在公共产品（Public Goods）、外部效应（Externalities）、市场垄断（Monopoly）、分配不公平（Unequal Distribution）以及宏观经济总量失衡