

Fiscal Policy and the Economic Restructuring of Economies in Transition

转轨经济的财政政策和经济改革

转轨经济国家的财政政策和经济改革

——维多·坦齐

1993年3月

目录

一、公共财政与转轨

二、财政政策的有关问题

1. 财政赤字措施的有关影响

(1) 预算赤字与政府承担社会支出的责任

(2) 预算赤字与通货膨胀

(3) 预算赤字与失业率

(4) 预算赤字与汇率

(5) 预算赤字与预算外支出

(6) 影响赤字的其他因素

2. 财政政策与货币政策相分离

3. 以上论述的含义

三、税制改革

1. 赋税水平

2. 税收政策问题

3. 税收征管问题

四、公共支出改革

1. 公共支出政策

2. 公共支出管理

五、结束语

表1：中、东欧国家的广义政府税收收入

表2：转轨时期税收收入的下降

概要

本文探讨的是前中央计划经济国家向市场经济转轨过程中面临的一些重要财政问题。

本文向读者显示,目前正在界定政府职能的国家,原来由国营企业承担的一些社会责任必须改由国家预算来承担;由于公共部门的“产权关系”尚未明确,因此这些国家的财政赤字远不如人们一般想象的那样反映实际情况。预算赤字是根据“预算”收入和支出的关系计算的,往往与公共部门的实际财政赤字相差很远,甚至相反。在这种情况下,信贷增长总量比赤字对宏观经济政策更有指导意义。本文指出,如果对预算赤字控制过紧,反而会误导决策者,从而阻碍转轨进程。税制改革和控制公共开支固然重要,但是评估财政政策,应看其具体的结构改革,而不是其对预算赤字的影响。

本文还讨论了一些税收问题,特别是转轨过程中税收与国内生产总值之比降低的必然性、简化税制的需要和税收征管的重要性。作者还强调,转轨国家不能简单照搬工业国家的财政体制,否则会犯代价昂贵的错误。

作者还讨论了一些公共支出方面的问题,包括减少和简化社会支出的需要(这方面的支出仍然太大,而且配置不当);公共支出下降比公共收入下降的可能性;建立有效的公共支出管理机构的必要性,现代化的预算和财政机构的重要性也在文中作了简述。

一、公共财政与转轨

跟踪转轨经济国家最近发展情况的人想必都了解,能否成功地从中央计划经济转向市场经济,这在很大程度上取决于能否迅速并成功地建立为市场经济所必需的财政机构。当然,这还取决于这些国家的决策者对这些机构将起什么作用的认识程度。这篇文章纵览了整个财政领域,探讨了必然会发生的主要变化和应引起重视的一些问题。第二部分从宏观经济角度分析了财政问题,并指出,决策者和经济学家在转轨经济条件下使用严格的市场经济的概念(如财政赤字)时,必须谨慎。第三部分讨论了税制改革和建立税收征管体制的问题。第四部分讨论了公共支出的政策性问题和建立有利于改善公共支出的机构的问题。第五部分是结论。

在中央计划经济时期,讨论财政政策和公共财政没有意义,因为这些概念必须在有私人财政和相当规模的私人部门的情况下才成立。(注:在市场经济条件下,一般只有当(私人部门)市场运作失灵时,公共部门的活动才有其合理性。[请见 Joseph E. Stiglitz, *The Economic Role of the State*, Oxford: Basil Blackwell, 1989; Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959.] 早期关于社会主义国家的公共开支方面的文章,请见 Pryor, 1968; Musgrave, 1969.)

转轨过程开始以前,可以说一切都是公有的。只是根据市场经济定义的许多财政职能不是由政府完成,而是由企业完成罢了。这些企业往往需要负责其雇员和雇员家属的住房、医疗、职业培训、儿童入托、职工商店、退休金、各种福利、职业安置,等等。企业还负责很大一部分“公共”投资。由于国营企业即使没有需要也被迫雇佣过剩工人,因此不存在“官方的”失业,也不存在保护失业工人的规划。转轨经济国家的国营企业目前仍承担着许多财政职能,并仍养着过剩工人。要完成转轨,大多数合理的社会职能必须由企业转给政府。一旦发生这样的转变,企业的成本将下降,而政府的开支将

相应上升。(注:当然这并不是说要政府承担目前由企业承担的所有职能。下面将谈到,政府在承担这种责任时必须仔细选择。)

许多种类的税收和公共支出是隐含的,例如,汇价高估(这实际上是对出口征税和对进口补贴)、利率过低甚至呈现负值(这实际上是对借款人的补贴和对储蓄者征税)、价格受控制和货币汇率过低。按现行价格供应的消费品不足,这是另一种形式的税收,因为这迫使许多人在负利率情况下储蓄。(注:个人为购买短缺消费品所费的时间是又一种形式的征税。在二次大战以后的美国,物资短缺也曾迫使许多家庭在负利率的情况下储蓄。当时主要借款人是政府。)

虽然,国营企业的这些社会职能或财政职能相应削弱了政府本身的作用,而且有些税收和补贴是隐含的,但是,反映在统计表上的明确的税收和公共支出水平仍然很高。从这些国家人均收入较低的这一角度看,就显得更高了。上述国家中,有些国家税收收入与国内生产总值之比达50%(表1)。而在市场经济国家当中,只有少数公共部门较大的国家(如瑞典和荷兰)能达到这么高的水平。转轨过程完成之后,东欧、中欧和前苏联等前中央计划经济国家的“明确的”公共部门的规模将会大大缩小,而公共部门的总体影响缩小的程度则应更大。这需要通过大刀阔斧的、艰巨的政策变革,而且要求决策者和公民的态度有较大的转变。

这些国家的高税收水平是由其经济体制的特点决定的。最主要的特点包括:(1)对国营企业的产出和价格的严格控制——政府通过计划掌握价格和产出的情况;(2)生产相对集中于少数大型国营企业(注:国际货币基金组织、欧洲复兴开发银行、世界银行和经合组织对苏联经济研究中分析了生产高度集中于大型企业产问题。请见《苏联经济研究》[A Study of the Soviet Economy, Volumes I, II, and III, Washington, D. C. IMF, 1989]关于波兰国营企业的规模,请见Lipton和Sachs, 1990年。),因此只需要对为数不多的“纳税人”实行控制和征税;(3)对企业之间的支付方式实行限制(注:国营企业只允许在国家银行开立一个帐户,并只能通过这一帐户收付款项。);(4)在企业清算和执行政府的财政职能中实行单一银行(包括其分行)制。

表1 中欧和东欧国家的广义政府的税收收入, 1988年
(占国内生产总值的百分比)

	保加利亚	捷克斯	匈牙利	波兰	罗马尼亚	南斯拉夫	前苏	经合组织
利润税	21.2	11.0	8.4	12.1	11.1	6.4	16.0	3.0
所得税	4.0	6.9	4.7	3.5	6.8	8.6	3.9	12.1
流转税	11.6	17.7	22.6	10.8	14.7	6.8	11.5	9.5
工资税	9.5	15.1	14.4	7.9	8.7	8.1	3.3	
关税	0.8	1.0	3.0	2.0	1.0	1.8	7.2	2.1
其他	0.3	--	0.8	3.9	--	6.0	3.8	
合计	47.4	51.7	54.0	40.2	43.4	36.7	45.7	8.4

来源:有关国家的数据由各自当局提供。经合组织的数据来自《成员国财政收入统计》,巴黎,1988年。

注：罗马尼亚为1989年数字；南斯拉夫和前苏联为1986年数字。

二、财政政策问题

1. 财政政策的有关问题

这部分讨论财政政策的一般性问题。在转轨时期，如果使用那些指导市场经济国家政策措施的变量概念（尤其是预算赤字），必须谨慎，以防对这些变量的严格限制产生消极影响，从而延缓向市场经济转轨的进程。这一部分还强调了更加明确划分财政政策与货币政策界线的重要性。

尽管偶尔有人提出不同观点，但是大多数经济学家认为财政赤字是衡量财政政策的很好指标。如果出现高额财政赤字，则表示财政政策应该收紧，除非有充分的反面理由。财政赤字的概念意味着政府的活动可以明确地与具有重要地位的独立的私人部门分离。（注：同时也意味着政府的财政活动可以与货币活动相分离。例如，必须把中央银行的财政活动当作财政政策的一部分加以评估。）这样，支出和收入要么属于公共部门，要么属于私人部门。要测算财政赤字，就必须准确地测算公共部门一切活动的支出与税收、收费和向公众提供服务所得收入的差额。在充分就业条件下，除非能吸引国外储蓄，如果公共部门支大于收，那么私人部门就必须收大于支。因此，除非李嘉图的均衡原则和凯恩斯的货币乘数能起作用，财政赤字意味着（不必要）地挤占私人部门活动。

有几方面的理由可以说明为何在转轨时期传统地套用这一指导政策的重要概念需要谨慎。其中有一些理由是概念方面的，另一些则是计量方面的。下面将举例分析。

（1） 预算赤字与政府承担社会支出的责任

在转轨经济国家，国营企业在经济活动中仍占主导地位，并继续向其工人提供许多社会服务。这些服务，有一部分起了压低货币工资的作用；另一部分则压低了预算支出。这些企业曾经并仍然行使着在市场经济国家里应由政府预算行使的职能。

这些国家希望继续由公共部门负担的部分社会职能必须改由政府预算负担。这是向市场经济转轨的必要条件。（注：那些没有列入财政预算的职能不再由公共部门和国营企业承担。可以通过提高货币工资，增加工人支配全部报酬的自主权，同时却将国营企业的社会服务的负担。）国营企业不管是否实行私有化，都应该把这些职能转给财政预算。这一转移越早完成，国营企业就越容易私有化，即使不实行私有化，也将越能增强其经济活力。

这种职能转移势必增加预算支出，而且如果收入不能相应增加，还会扩大预算赤字。（注：本文中“预算赤字”只指财政赤字中反应在预算中的部分。这一部分也就是通常见诸报端或政府报告的赤字。从理论上讲，财政赤字的概念比这要广得多，并且测算难度也要大得多[请见 Blejer 和 Cheasty 1993年的几篇文章]。财政赤字这一概念涵盖整个公共部门，包括“准财政赤字”。）这样，也会减少国营企业的贷款需求。不过，大部分转轨经济国家的这种职能的全部或局部转移对预算的潜在影响究竟有

多大。目前尚无可靠证据。(注:尚无关于这些社会职能的估算数字。世界银行正试图测算俄罗斯这方面的数字。据说幅度不小。)俄罗斯“政府似乎尚未从数量上未估算这一问题的重要性。也未拿出解决的方法”(Wallich, 1992年第7页)。这些职能越是重要,向预算转移的速度越快,幅度越大。那么预算支出增加幅度也就越大。自此,对财政年度的预算赤字根据预定限制时,应明确考虑到将国营企业的这些职能转移给财政预算带来的影响。(注:这种限制可能是政府自己设定的,也可能是与国际组织或其他债权人谈判而定的。)必须注意,如果对预算赤字设定这种限制时忽视了这种影响,那么政府为了不突破这种限制,会推迟由国营企业向财政预算转移社会职能的进程。这样做会延缓转轨进程。而且,如果银行系统继续满足企业的信贷需要,这种做法还不利于削减信贷扩张。许多国营企业要是不能承担这些社会负担,就难以加强竞争能力。有的国营企业则是因为政府的其他政策而缺乏竞争力。不给企业以制定价格的充分的自主权,便是这些政策的一个例子。

不管出于什么动机,政府如果决定补贴一些亏损企业,那么,与通过银行系统的优惠贷款补贴,不如通过预算明补。(注:俄罗斯目前的情况说明了这一问题的重要性。俄罗斯中央银行继续以优惠贷款的形式补贴一些部门的国营企业,造成了通货膨胀的压力。)不过,通过预算的补贴会增加预算赤字,而优惠贷款则不会。当然,这种补贴也应控制在最低程度,只要使企业能调整其产品价格即可。(注:许多接受优惠贷款的企业可能正是那些没有增加其产品价格的自主权的企业。)

如果以为可以在短期内完全永久地取消一切补贴(不论是通过预算的补贴还是优惠贷款补贴),也是不现实的。当然,这种补贴应该削减。有些国营企业(尤其是国防工业企业)只有在一段时间内继续获得资金支持,才能进行调整,并增强经济活力。同样,如果以削弱经济政策就对之有影响的人会以同样的角度看待预算补贴和银行系统直接向国营企业提供优惠贷款,那也是不现实的。(注:补贴贷款的补贴成分很难计算。请见 Michael Vattleworth: Credit Subsidies in Budgetary Lending: Computation, Effects, and Fiscal Implications, 1988年。此外,通过预算提供的补贴,在选择补贴对象方面很可能更为谨慎。至少会经过更多的政治辩论。)有人认为通过银行还是通过预算提供补贴,这只是个会计问题。只要全面地从完善的经济角度测算财政赤字,补贴的方式就不成为问题(注:即根据统计预算支出的方法统计国营企业的社会支出。并把银行系统提供的补贴当作公共支出。参见 Beggs and Portes, 1992年)。这种观点忽视了重要的一点,即经济政策并不总是由从经济角度看来最正确的观念来指导的,而且,在转轨经济国家的现有情况下,想要统计无所不包的财政赤字几乎是不可能的。因此,统计报表上反映的(预算)赤字对国内外决策者和公众的影响可能仍将大于真正的、但是未知的(财政)赤字。正是由于这一原因,决策者可能更倾向于削减预算赤字,即使有时这样做可能与其他重要经济、社会目标冲突。例如,可能会使向市场经济转轨的速度。

如果在政府增加对企业利润征收的同时,银行系统又向这些企业提供利率较低的贷款或软贷款,这样预算赤字将下降,但不会减轻货币扩张的程度。这意味着,如果考虑预算赤字,会使观察家和决策者们忽视造成货币扩张的主要原因,并可能导致一种异常现象的出现,即预算盈余状况下的高通货膨胀(波兰和南斯拉夫都曾不同程度地经历过)。

(2) 预算赤字和通货膨胀

通货膨胀、预算赤字和公债之间的关系与这个问题的讨论也有关系。在过去几年里，这种关系对于分析墨西哥和阿根廷的情况极为重要，今后在分析其他高通货膨胀经济时仍很有用。就国内公债而言，按照传统的计算方法，即使利率的提高正好与通货膨胀率的上升相抵，也就是说实际利率不变，在这种情况下，公债名义利率的提高还是会反映在政府支出和预算赤字的规模中，在存在大量政府公债，并可能出现较高的但不可预知的通货膨胀率的情况下，如政府对其债务支付给定的实际利率，则很难预测利率提高对赤字的影响。在实际利率已知的情况下，赤字的上升是公债规模和名义利率的直接函数，后者取决于通货膨胀率。这对后传统方法计算的预算赤字的潜在影响将会非常显著。（注：财政赤字、公债和通货膨胀率关系的讨论，请参见由Vito Tanzi, Mario Blejer 和 Mario O. Teijeiro 撰写的《通货膨胀和对财政赤字的测量》一文，载于基金组织工作人员论文集第34卷第4期（1987年12月）。这种关系对拉丁美洲国家财政赤字的影响，请参见由Vito Tanzi撰写的《为重建拉丁美洲而进行的财政改革》一文，载于《世界发展》，1992年5月号。）在这种形势下，若意追求较小预算赤字的政府可能会控制利率，而这为金融部门的发展和金融资源的分配创造了困难。（注：例如，由俄罗斯中央银行提供的优惠信贷不仅代替了预算赤字，而且还掩盖了财政赤字的实际规模，但也降低了政府的偿债成本。）在通货膨胀条件下，可能会启用一些目的在于减少通货膨胀对赤字压力的操作性或资本赤字的概念，但这些措施只能减少预算赤字，而非真正的财政赤字。另外，这些概念本身也有局限性。

（3）预算赤字和失业率

如果国有企业为了提高效率而裁减多余的工人，其结果是政府增加了对失业人口提供的补助金。这又将使预算赤字上升。上升幅度将取决于对每个工人的失业补助金数额和失业人数。在对每个工人提供的失业补助金一定的情况下，国有企业职工人数膨胀的规模越大，失业人数就会越多。这一膨胀对预算赤字的潜在影响也会越大。如果政府十分在乎预算赤字的规模，它就会鼓励国有企业继续保留冗员。

这一考虑对转轨国家预算赤字的潜在影响可见诸以下事实，即在这些国家中，产出水平的下降有时达到或超过国内生产总值的30%，而至今却没有出现相应失业人数的增加。（注：这一现象正在发生变化。例如，匈牙利的失业率从1990年上半年不到1%上升到了1992年9月份的11%以上。在保加利亚，失业率从1990年的1.6%上升到1992年的1.4%。在波兰，从1990年的0.3%上升到1992年10月的1.3%。在罗马尼亚，从1990年的0%上升到1992年的10%。关于1991年以前产出水平的下降，见基金组织（1992a）第46页。对1992年产出水平下降的估计，请见基金组织（1992b）第19页。）如果这些国家采取与市场经济国家一样的措施，那么，可能会出现30年代大萧条以来所没有出现的极高失业率。（注：25%或更高。）只要国有企业继续保留冗员，他们就无法进行自我调整，取得效率和富有竞争性；更难实现私有化。如果他们根据生产大幅度下降的需要来调整就业人数，并由政府来承担失业所造成的损失，预算赤字就会上升。在事先正赤字界限时必须考虑这一因素。失业补助金太多，不利于鼓励失业工人到新出现的私营部门谋职，这点是很重要的。同时，很明显，在转轨阶段，政府在这方面的支出将会相当大。

如果一国降低其货币的官方汇率，(1) 其以本币计算的对外债务的利息支付会上升。从而增加公共开支；(2) 政府对以本币计值的进口开支也会增加。这两个因素都会使预算赤字增加。(注：如果政府无法对外债支付利息，那么，以收支发生额和现金记账法计算的预算赤字就会出现不一致，对政府的国内拖欠，和政府本身的国内拖欠也会由于这两种对赤字的不同计算方法而出现差别。) 另一方面，本币的贬值也会增加公共部门出口品的国内价值和一些税收收入。然而，如果公共部门的出口收入属预算外，那么，除非出口商交纳了相当数额的税收，不然，即使出口部门是公共机构，这一改进也不会直接反映在预算帐户上。(注：从许多这些国家的中央政府在控制帐户和整个公共部门活动时所面临的困难可以看出，预算不一定能得益于货币贬值。) 换句话说，预算赤字会增加，其规模取决于贬值的幅度。(注：这个讨论指出了将外贸领域纳入税收网络的重要性。例如，对进口品征收增值税是很重要的。在俄罗斯，对进口品尚未征收增值税，但将来要征收。) 对计算的财政赤字规模事先设置一个固定界限(例如，对预算赤字)会鼓励政府延迟对汇率进行必要的调整，在外债很多且政府进口量很大的情况下，尤其如此。

(5) 将支出移出预算。

另外一个追求较小预算赤字规模或使其低于预定界限的不正当激励办法是，将支出移出预算而进入那些不至使赤字膨胀的公共部门的其他部分，可能是进入预算外帐户也可能是地方政府。的确，预算外帐户在转轨国家迅速增加。还有，相当数额的支出转存给了地方政府。在这里，引用Christine Wallich所作的前俄罗斯财政分权的辛苦研究也许是很有意义的。(1992年第3页)

“在1992年的财政计划里，大宗削减主要是对中央政府支出的削减——包括由中央融资的企业投资、对生产商和消费者的补贴和军费开支等。在进行以上削减以后，随之决定将社会开支的主要部分(1992年早期)和投资支出(后来)转给中央政府以下政府部门。从税收上看，预算预期税收，主要是对石油产品和外贸的税收，会明显增加。这样，所有的额外收入将基本归联邦政府，而大多数额外的社会支出将归地方政府”。Wallich的结论也值得一提：“基本的策略是通过把没有资金来源的支出责任转移下去，希望由地方政府削减成本的办法来使赤字下降(第3-4页)”。

(6) 对赤字的其他影响

最后，全面预测各种改革措施对赤字的短期影响是很难的。例如，相对价格的变化(由于消费者和生产者价格、汇率和利率等改革)，和对企业补贴的减少意味着(1) 在转轨阶段，总产出、收入和经济活动都会下降；(2) 企业和家庭收入的增加和减少。(注：相对价格的变化将使一些企业的生产结构不再适应新时期的要求，而这种变化在短期内又不可能使企业具备所需的生产能力。) 即使税收体制改革没有发生变化，由于确定新的纳税人和对新的收入和活动征税需要经过一段时间，而由于税基消失所造成税收收入的损失却来得很快。因此，税收占国内生产总值的比例下降是必然的。同样，从新设税种(如增值税)所增加税收的完全实现还有一个时间问题，而由于某些税种已经被取消或正在被取消所造成的税收损失却很快可以体现出来。(注：对新设税种的征管是一个“边学边做”的过程。)

和对价格的变化可能会由于消费价格的提高而减少预算补贴。但也可能由于将以前的暗补转为明补而使预算补贴增加。(例如生产者价格的提高)另外,对亏损企业补贴的减少不一定能使财政支出下降,因为以前由企业承担的社会政策职能至少部分地转入预算,一些社会保障开支也会增加(例如失业补助金)。

从一些例子可以看出,在转轨时期,使用预算赤字来引导经济政策可能需十分谨慎。这些例子并不包括各种可能性。(注:例如,商业银行坏账问题的解决和企业间拖欠的清理可能会增加预算赤字,因而会推迟这些问题的解决。然而,Begg和Portes(1992)认为,如果赤字的计算是合适的,那么,这些政策将不会改变赤字的规模。然而,由政府承担银行的坏账,即由政府用好的资产来提取银行手中的坏资产,会使银行发放更多的信贷,由此而使经济中的清偿手段增加。)这些例子都表明,切不可依循僵硬的赤字概念造成不正当的刺激。当成为人们关注的赤字只包括公共部门的一部分,并且对其所设界限过于刻板时,这些刺激就会存在。在这种情况下就会刺激将赤字“放”在无法对其进行测量的部门里的做法。对于这种情况,基金组织在与成员国会谈时,总是试图扩大赤字度量法所涵盖的公共部门的范围,这些制度量法是基金组织与成员国达成一致的基础。然而,这项工作总是十分艰巨。

2. 财政与货币政策的分离

在任何经济中,将财政和货币政策完全分开几乎是不可能的。它们总是存在一些共同涉及的领域。例如,当中央银行改变贴现率或参与公开市场操作时,这些活动总会对预算赤字产生影响。总的来说,从对这两项政策的分离程度看,发展中国家不及工业化国家。例如,在拉丁美洲,在某些情况下,中央银行参与了导致出现大量财政赤字的活动。(注:参见由Maxwell Fry最近撰写的关于中央银行进行财政操作的论文(1993)。)例如在智利,80年代出现的准财政赤字是由于中央银行承担了商业银行的坏账。很明显,这一措施是一项财政操作,因为在预算情况好的条件下,本应由预算来解决。(注:然而,在智利,在此项政策之后,为银行部门做出了几项明确的规则,以杜绝坏账又一次破坏银行净头寸的可能性。另外,还对公共财政进行了一些大的改革,使中央银行以外的公共部门出现了盈余。)。在其他情况下,中央银行还承担了企业的外债。总的来说,一国机构的设置愈不发达,就愈难以将货币和财政政策分开,也就愈难以测量财政赤字的实际规模。财政机构软弱无力(如无力筹措必要的财政收入)通常导致了货币机构承担财政的角色,如向企业提供补贴信贷或直接弥补财政赤字。(注:例如在意大利,过去很多年里,财政机构无法满足 returns 的财政要求。在很长一段时期里,中央银行和银行系统被迫承担起重要的财政职能,间接地为政府的某些支出融资。)然而,有意让财政赤字看上去比实际出现的小在这里起了一定作用。

一般来说,如果货币政策和财政政策各司其职,经济政策就会改进。从这个角度说,企业需要补贴,应该通过预算提供。由此而产生的财政赤字,则应通过发行与市场利率一致的财政债券加以弥补。(注:在金融市场发育不完善,或当政府信誉不佳时,这种融资方式是不现实的。然而,如果赤字是通过期限性财政来弥补的,最好的方式是将融资直接分配到预算中,然后通过预算来解决包括向国家企业提供补贴等各项问题。)

预算赤字是一个十分微妙的经济晴雨表。大规模赤字总是向国内和国际发出警报。因此，各国总要限制赤字的规模，或通过真正的财政调整，或奉行一些次位政策，而其结果往往比任预算赤字继续上升更糟。换句话说，人们的偏向几乎总是要让预算赤字更符合用正确方法测算出来的实际财政赤字小一些。实现这种减少的政策往往不是减少真正的基本的财政赤字，而只是减少统计反映出来的预算赤字。也可以说，这些骗人的把戏是用来人为地减少预算赤字的。（注：这不是转轨国家所特有的问题。事实上，这是调整计划中经常出现的问题。见Tanzi撰写的“金融政策、增长和稳定计划的设计”（1987））

3. 上述讨论的意义

在转轨阶段，尽可能不要通过直接价格控制的方式来抑制通货膨胀，这一点是很重要的。（注：然而，由于转轨阶段中相对价格的变化，追求太低的通货膨胀率也许是不明智的，因为，这需一些部门降低其产品价格）无论是市场经济还是转轨经济，要实现这个目标，最重要的宏观经济工具是信贷扩张，而非预算赤字。一旦信贷扩张的总量确定下来了，这些国家就应继续提高经济效率和改善财政帐户。他们还应该减少某些特定项目的开支，提高一些支出项目效益，并增加政府的财政收入以控制公共部门的财政赤字。（注：由此看出，财政领域的结构政策非常重要，需予密切注意，并使其与宏观经济政策密切结合起来。）这些国家还应加快其他调整，也许这些调整有可能导致预算赤字的上升。这些调整中最重要的是把由企业负担的基本社会职能转给政府。

还有一个重要方面需认识到，转轨经济与正常市场经济不同的是，在目前情况下，如果信贷总量已经确定，（测算）预算赤字的增加并不一定会挤出西方经济中所称的私人部门。信贷扩张的大部分流到了国有企业和政府部门，只有很少一部分到了正在诞生的私人部门。预算和国有企业之间的大量信贷再分配不一定会影响到私人部门。（注：然而，那些和私人企业同样经营的国有企业可能会由于较多信贷分配给了预算而挤出。因此，改善公共财政仍是一个基本目标。然而，如果信贷特别优惠并继续向亏损企业提供，而不管它们有无可能提高竞争能力，这时，这个因素也许不是十分重要。转轨经济的情况可能不相称。）这种再分配应与经济转换的目标完全一致。事实上，如果国有企业（1）抛开过剩工人的包袱，（2）将承担基本社会职能的责任转给政府，（3）不再对非基本的社会职能（如职工休假）提供资金和（4）通过调整名义工资水平对工人提供部分补助。这样的结果很可能是出现更多的预算赤字，但经济会变得更有效率。为弥补政府新承担的责任，向预算提供的信贷会增加，但向国有企业减少的信贷会因公共所承担社会义务减少而相应减少。两者相抵，实现上述变革也许不需增加额外的信贷扩张。

在预算与国有企业在承担社会责任上的界限很模糊并经常变化，流向私营部门的信贷几乎为零的国家里，抑制预算赤字的一些观点不一定适用：即在信贷扩张既定的情况下，除非赤字得到控制，不然，流向私人企业的资源会被压缩。因此，与其不择手段地争取一个既定给定的预算目标，还不如注重措施的质量。记住最重要的考虑是促进结构调整过程，同时减少膨胀压力。如果信贷继续流向效益不好的国有企业，那么，为预算赤字的规模设定限制并有助于价格稳定，而且会推迟基本结构调整。

三、税收体制的改革

解散计划机制，取消对私人活动的限制，向市场经济的转轨（1）取消了对产量和价格的控制，从而也减少了政府获得信息的来源；（2）由于私人企业的产生和国有企业的解散，经济中的生产者数急剧增加；（3）取消现存的对支付方法的限制，允许企业用现金支付并在不同银行持有多个帐户；

（4）取消单一银行的征税职能。（注：单一银行征税通过简单借记企业帐户的方式。）使单一银行能够集中行使中央银行职能；（5）刺激那些在市场经济条件下难以谋利的活动的增长，（小商店、劳务和独立承包商）。

（注：对这些问题的早期研究，请见《中欧和东欧经济学中税制改革的作用》一书中的《税制改革和向市场经济过渡》一文。（巴黎：经济合作与发展组织，1991年第19-34页）。）在未来岁月中，经济中最活跃的门类很可能是最难以课税的门类。

对于许多这些经济来说，在未来一段时期里，工业生产的主力仍会掌握在国有企业手里。在这种情况下，政府很可能试图从这些企业挤出额外税收，或者采用明显的流税性利润税，或者通过其他特例的征用性质征税。应该对这种想法加以制止。换句话说，即使许多企业在中期仍为国家所有，政府作为征税人和纳税人的作用应该合理。只有这样，国有企业和私人企业才会在同一竞争起点上。这就要求税法要客观和具有透明度，并取消政府在运用税法中的随意性。（注：Kornai在其最近写的书里面提到了“流税”。这种税基本上由政府与企业谈判决定，它们并不反映立法中所划分的明确义务。）然而，只要政府仍是国有企业的唯一股东，政府就可以决定从企业提取利润的比例。在这种情况下，经营国有企业的人就可能想千方百计地增加自己的工资或其他福利，以减少利润。

过渡使政府与纳税人之间产生了对抗，这两者应为对手，而在以前却是伙伴。（注：也许他们之间的伙伴关系并不像源泉的那样，因为以前也需要制定一些广泛的和互为侵犯的条款，来规定如何从税前和税后利润中创造大量的资金，以及如何使用。）在市场经济中普遍存在的这种现象也开始出现。根据目前的形势，可能成为一个重要的问题。在这些经济中，纳税并不一定被认为是好公民的公民义务。相反，避税被认为是市场经济中“基本规则”的一部分。

中央当局放松对其他公共部门的控制也使公共部门内部产生了不幸和冲突，表现在控制中央政府预算和控制预算外帐户的当局之间，以及地方政府和国有企业之间的关系上。（注：在政府与立法部门相对权权没有划分之前，即使在中央政府预算内也存在立法和行政之间的冲突。）公共机构出现了一些问题和冲突，比如，谁有权拥有某种收入来源或资源拥有某种财产，例如矿产资源。因此，中央政府不管是从纳税人那里征税，还是从直接和有效控制之外的“公共”机构提取资源，都是步履维艰。这已成为许多国家的三难问题。（注：这也是一些发展中国家普遍存在的问题。例如，在阿根廷，直到最近，中央政府还不能够控制国有的石油公司。）公共部门内部的“所有权”问题也影响了私有化的进程。因此一些观察家认为，在企业私有化之前，必须使它们真正地国有化。

这种冲突中值得单独提一下的是，中央政府与国有企业之间的冲突。它包括工资三要素、薪水与利润的区别。在市场经济中，企业的职工和雇主之间的划分是很明确的。结果，企业的总收入可以很客观地划分为职工收入和企业利润。这两项可以分别课税，并且至少从一个企业的角度来看，增加一

项(例如利润)的征税不会减少另一项(例如工资)的规模。(注:当然,从动态和整个经济角度来说,增加对利润征税会减少资本积累,从长期来看就会使工资水平下降。)

当政府不寻求完全控制国有企业时,国有企业的所有者和职工之间的区别以及职工收入和企业利润之间的区别就变得模糊起来。有权控制企业的人,可通过控制工资和其他的职工福利开支,来分配企业的收入,确定利润和工资的比例。这种方式酷似市场经济中的合作经营。这样,企业乐于增加工资,减少利润和利润税。这种趋势的结果是使部分国家对“过度”的工资增长收特别税(波兰),或考虑对企业收入全额征税(如工资加利润),而不是对工资和利润分别征税(如俄国)。当然,最广泛的增值税就是对企业的“全部收入”征税。但增值税很少真正有广泛的税基。

在中央计划下,大多数税收有以下三个主要来源:流转税、利润税和工资税。(注:利润税是指对企业活动的征税。利润的概念很含糊也很灵活。因此,这些国家中的利润税与市场经济中的概念几乎没有什么相似之处。)正如上面所指出的,中央计划的机构体制便利了这些税的征收。例如,从很大程度上来说,单一银行制承担了征税机构的职能。市场经济中那种具有对纳税人明确法律权利的独立税收征管机构几乎是不存在的。具有公民资格的一般公民从不直接面对税收制度和税务检查官员。他们从不需填写税单,而且在大多数情况下,甚至意识不到税的存在。对这些国家的一般公民来说,税是向市场经济转轨产生的一个不好的外部影响。在这些国家的有些国家中,甚至没有制裁逃税的法律。(注:对少数几项可以存在的私营活动的征税是以推定或押金的方式进行的。因此,这些活动不需集中申报。)由于这些原因,逃税很可能成为这些国家的一个主要问题。

以上讨论的进展意味着,在经济转变中,税收在总生产中比例(税收/国内生产总值的比例)逐渐下降几乎是不可避免的。这种下降最终使得这些国家的税收水平与中等收入发展中国家(即具有类似的人均收入)持平,如占国内生产总值的25-30%。所有走市场经济道路的国家都出现了税收收入下降的情况。(注:然而,请注意,表2所示的下降反映了政府减少公共部门规模的明确决策。另一方面,这些国家中一些国家的改革还没有深入。因此,对财政收入的不利影响还会更多。)(见表2)事实上,表2也许低估了税收的下降。原因是国民帐户没有恰如其分地评估日益增加的私人部门活动。因此,近几年的国内生产总值水平很可能低估了。(注:见 Andrew Berg 关于波兰的论文,“对官方数据的评论”,此文为向经合组织与世界银行联合举办的“东欧的宏观经济形势”会议提交的论文(1992年6月4日-5日)。)

税收收入的下降为宏观经济政策及决策者带来了困难,在公共开支没有相应下降的情况下尤其如此。收入的下降可以通过税收体制改革和短期措施未加以控制,却不可能完全抵消。然而,税收体制的主要改革需花费时间。(注:决策者犹豫不决,缺少相应技能,都会延缓税制改革。组织有序的外国技术援助可以帮助这个过程,但绝不可能大大地加速这个过程。)短期措施(例如临时使用进口税)虽对维持宏观经济稳定很有用,也是很必要的,但将会使得改革道路更加崎岖,因为将来要取消现已进行的改革是十分不易的,在已有强有力的立法机构的情况下尤为如此。无论在何种情况下,税制改革必须引起高层决策人的重视。这个问题不能等闲视之。

以为这些国家既能维持现有税收水平,又能成为有效市场经济的假设是

一种幻觉，因为现在的税收水平可能是影响经济效率的一大障碍。但是，让税收水平的减少大大早于公共支出的减少同样也是不可取的。一些西方的私人咨询专家，有些是毛先自存的，他们一直为这些国家提供一些不适当的咨询，他们建议这些国家大幅度地减税，而不考虑公共支出水平和宏观经济情况。在税基缩小和由于产出崩溃而遭受新的公共支出的情况下，降低税率是脱离实际的。

表二、转轨期同税收收入的下降
(占国内生产总值的百分比)

	1988	1989	1990	1991	1992P
阿尔巴尼亚	n. a.	44.2	42.2	27.6	17.8
保加利亚	47.4	48.3	42.4	36.8	30.8
中国1/	16.4	19.0	17.7	16.5	16.2 2/
捷克斯洛伐克	51.7	53.1	54.8	45.5	44.4
匈牙利	54.0	48.2	48.7	46.4	44.6
拉脱维亚	n. a.	n. a.	n. a.	37.4	27.2
哈萨克斯坦	25.2	25.0	21.9	18.5	n. a.
波兰	40.0	37.0	43.8	35.3	n. a.
罗马尼亚	29.9	33.2	35.7	31.8	33.9
越南3/	10.1	8.9	7.6	6.8	n. a.

资料来源：基于国民经济统计数据

P = 预测产量

1 / 占国内生产总值的比例，1978年，税收占国民生产总值的34%。

2 / 1992年预算，

3 / 除去原油收入。

2. 税收政策问题（注：关于转轨国家税收政策和征管的具体分析，见由 Vito Tanzi 撰写的《转轨经济中的财政政策》）

向市场经济转轨要求（1）新税收体制立法，（2）颁布许多与现代税收体制相适应的规则和条例，以实现对该体制的管理以及（3）建立合适的税收征管机关。

欧洲转轨国家税收的普遍目标是建立与西欧基本相似的税收体制。（注：当然，其他转轨的非欧洲国家并不具备这一特点。然而，所有转轨国家都想建立与市场体制相适应的税收制度）这种制度依赖于（1）个人所得税和企业所得税，后者不及前者重要；（注：这种相对重要性的等次正好与西欧国家相反，在中央计划体制中，个人所得税不及企业所得税重要）；（2）增值税；（3）对雇主和职工征收工资税；（4）少量营业税和（5）财产税。理论上讲，转轨中的国家可以简单地照抄西方国家的税法。然而，这些税法十分复杂，因此，执法和守法都需要技能，而目前转轨国家尚不具备这些。

（注：我们可以想一起在美国成长起来的由律师、会计师和经济学家组成的“税收产业”。税收法典的复杂性刺激了该“产业”的发展。欧洲的税制一点也不比美国的简单。关于富类在结构上与现有技能之间建立“生态平衡”的详细论述，请见载在由 Vito Tanzi 撰写的《转轨经济的财政问题》一书中，由 Vittorio Corbo, Fabrizio Coricelli 和 Jan Bossak 编辑的《正在进行改革的中欧和东欧经济》一文。另外，西欧国家的税制实施的经济环境是相对稳定的（低通货膨胀率、波动较小的产出、稳定的生产结构）。在相当长的一个时期里，转轨经济还不会具有这样的环境。（注：还可以认为，转轨国家不应该重复工业化国家在税制上所犯的错误），因此，刚刚到位的税制必须通过指数化或其他措施，以免其受通货膨胀的影响。措施加以保护。

对这些国家来说，明智的作法是采取这样一种税制，即在实现欧洲式税制过程中，还要考虑到自身目前的条件。在有些情况下，可能需要采纳一些从发达工业国家角度来看较为原始的措施，例如，在过渡的最初时期，由于实行增值税的准备工作还没有完成，可以实行（阶梯式）流转税，而不是实行增值税，流转税率越少越好。（注：所有的转轨国家或者已经出台或宣布准备出台增值税。有些国家准备在 1993 年出台增值税。在这些国家中，匈牙利是第一个在经过相当准备后出台增值税的国家。）总而言之，西欧国家在 60 年代以前采用流转税，尽管税率很低，但并没有对经济产生明显的损害。

捷克斯洛伐克的流转税从几百种税率减少到只有几种，同时准备 1993 年出台增值税。1992 年，俄国在准备工作并不充分的情况下出台了增值税。不足为奇，俄国面临了很多困难，因为出台的增值税率 28%，至今从该税中所得收入令人失望。实行增值税的准备工作应尽早开始，在纳税人的数量有限并给纳税人大多为国有企业的情况下，开始实行该税种是比较容易的。在中期内，随着私人企业的增加，税务征管部门也在对相对较少的纳税人征收增值税的过程中积累了经验，这样，纳税人数增加，他们就可以较好地处理了。毫无疑问，在准备工作较充分的前提下，转轨经济中较先进的国家可以成功地管理增值税。总而言之，有 40 个发展中国家推行了自己的增值税制度，他们中的大多数都较为成功。

对某些产品可以大量采用营业税，对进口品征税在中期和短期内也可以使收入增加。对个人收入可以实行后地征税，而不是实行普遍的个人所得税，因为后者需要比前者复杂得多的管理。（注：鼓励这些国家实行类似于美国

的普遍所得税制度是一个错误。美国的所得税要求上亿的纳税人填写报税单。·)对新的和规模小的经营可实行执行标准简单的推定税。因为使用其他形式的税会更困难。对农业可实行简单的土地税。事实上,其中一些国家已在考虑推行此税。

结论是,发展中国家的税制可以为转轨国家在过渡期提供一些借鉴。因为在这段时期里,过渡国家在社会、结构和管理等特征方面更类似于发展中国家而不是发达国家。随着这些特点发生变化并开始与工业国家更加相似时,税制就可以不断加以改革,从而更接近工业国家。

在转轨时期,税制的简单明了是一个指导原则。税制致力恢复复杂化和追求多种目标。政府想通过税制来推进工业和社会政策的意图是一种误导行为。例如,这种意图会出现以下情况:向企业普遍实行税收优惠,对某些纳税人实行特别优惠和通过各种小额优惠产生某些特别收入。(注:对“合资企业”的特别优惠已经产生了许多滥用现象。)税基应该尽可能广泛,而税率应该尽可能单一。多种税率,或多项减免,或对某些产品实行零税率。这样的增值税会使征管工作变得极其困难,并会诱发逃税和避税现象。对某一收入集团或某些特别的投资项目实行特别优惠的所得税,肯定无法进行有效的管理,也不可能对财政收入做出应有的贡献。这些特殊优惠总会导致滥用,导致对应税活动和应税个人课以高税率,而高税会产生抑制效应,刺激逃税行为和行,而且还会引起政治上的不满。对某些集团和企业实行税收优惠或其他特殊待遇还有一个问题,即一旦这些优惠被写进法律,就会产生一批强大的拥护者,以后很难废除,并且,一旦这些对某一集团或活动的待遇成为法律,其他集团的人就会提出同样的要求。

3. 税收征管中的问题

建立市场经济体制下的税收征管工作必须遵循一些基本的原则,时刻想到,在转轨阶段,现有管理资源十分有限。税单的数量必须控制得尽量少,可以通过对工资收入者采用最终所得税预扣和让企业保留相对高的减免界限等方式。(注:如果存在通货膨胀,还需对这些界限作定期调整。)这样,税收征管工作就可以集中于大、中型企业,因为它们的销售数量和利润收入在总量中所占的比例最大。由于大型企业的私有化需经过一段时间,因此,在一定时期里,税收收入将主要来自国有企业。然而,对这些企业的控制要比以前更加困难,在通货膨胀时期尤其如此,因为取得信贷的困难会导致企业同拖欠。许多国家都已经出现了这个情况。在这些情况下,有些技术性问题,如征税是以现金收付制还是以权责发生制为基础在决定税收中都很关键。(注:俄罗斯就有这种问题,一些企业在计算增值税时,计算销售收入用的是现金法,计算采购则使用权责发生法。这样,他们的纳税义务就减少了。企业同拖欠的增加也可能与这个因素不无关系。

税收征管工作应集中于一些最重要的收入来源——货物税,一般销售税、三资税和企业利润税。税制改革的目标应该是只保留几种主要税种,这样,征管努力就不会在管理太多的税种中浪费。还有,至少在短期和中期内,不能减少对建立适当的海关管理的重视。当然,这对于苏联解体后出现的共同问题是一个急需解决的问题。(注:目前,对贸易贸易是否常没有征税。结果,贸易贸易还占很大分量。然而,对其不征税是没有任何理由的。对其不征税显然不利于鼓励正常的贸易,也不利于市场经济的发展)

税制改革的努力还必须辅以其他措施,例如建立现代的会计标准和发票

制度，从而可以实行新的税种（例如对利润征的现代税和增值税）。其他补充措施还包括与纳税人权利和义务相关的措施以及约束税务官员行为的措施。

（注：当这些国家的一些税务官员初次听说纳税人有权利并应受到礼遇时，他们竟表示惊奇。）在中央计划经济中，这些措施是不具备的或是不需要的。

对以下问题必须引起特别重视：（1）对工作人员的要求（注：好的征管工作通常不需要太多的工作人员，但需要充分利用现有的工作人员）；（2）计算机化；（3）建立现代的纳税人身份制度和总档案；（4）现代登记和收税程序；（5）审计制度；（6）纳税人的信息制度。所有这些问题都需要时间、重视、知识和专业化资源。在很大程度上，这些因素将决定税制的质量，并能反映出哪些领域已经出错或正在出错。这些措施必须放到一个广泛的改革战略中加以考虑，没有一项可以孤立地对待。它们均须结合税收管理时的具体设计加以具体化。

最后，如前所述，这些国家可能面临严重的通货膨胀。鉴于此，应特别注意通货膨胀对税收体系的影响。首先必须注意对法定税法采用调整计划。在这方面，发展中国家特别是拉丁美洲国家的经验可以提供有用的借鉴。其次，应该注意确保税收延滞不可过长，以至于严重减少税收收入的真实价值。

四、公共支出的改革

1. 公共支出政策（注：关于转轨经济中的公共支出政策的详细讨论，请参阅 Vito Tanzi, *Fiscal Policies in Economics in Transition*, 特别是该书由 Ahmad, Ahmad and Chu 以及 Kapitsa 的论文。）

密切注意税收政策和税收管理，将成征收占国内生产总值的比重下降速度，并将提高税制的质量。但是，这并不会也不应在较长时期内阻止这一比重的下降，因为上述国家中的许多国家，如保持其现有的税收负担，就不能成功地转变为市场经济。主要目标应是在中期内对转轨过程中公共支出与公共收入间的缺口进行控制。这一缺口可能导致严重的通货膨胀问题，因为在近年内以非通货膨胀的方式筹资弥补财政赤字的手段仍将十分有限。（注：但是，如前所述，对财政赤字的控制不应通过减缓经济调整或者连续对国有企业进行补贴贷款或软贷款的方式来实现。）开发有效的资本市场和获取外债的渠道，最终总会有利于以非通货膨胀的方式筹资弥补财政赤字。

从短期讲，主要可以通过以下方式减少公共支出：（1）取消对消费者的大部分价格补贴；（2）减少或取消对亏损的国有企业的财政补贴；（3）削减公共投资，因为这种投资的大部分是投向并且可能继续投向非生产性的或低收益的浩劫（注：请参阅 Vito Tanzi, "mobilization of Savings in Eastern European Countries: The Role of the State" in *Economics for the New Europe*, edited by Anthony B. Atkinson and Renato Brunetta, (London: MacMillan, 1991).）；（4）削减军用开支；（5）调整社会保护项目。

从中期讲，政府需要密切注意维护和加强社会和经济基础设施，注意军民用开支向民用开支的转投，注意裁减公共部门过剩的职员以及环境的净化（注：危险的原子能工厂也需以高成本更换）。这些变化将减少一些公共支出，但会增加另一些公共支出。这就是公共开支占国内生产总值的比例在近期仍将比税收收入下降得慢的原因之一。其它需要注意的方面是：（1）将预算外支出纳入预算（注：当中央政府不具有控制所有的公共机构的政治权力时，

预算外支出可能增加。当广义的“产权关系”在公共部门内没有明确确立时，这种情况就会发生。当然，在缺乏健全的法律条款和法律机构的情况下，在公共部门内“产权关系”将由政治权力来决定。）；（2）将调整银行资本的费用纳入预算；（3）取消非必需的政府部门职能；（4）提高公共部门行使其应有职能的效率。此外，生产军品的企业向生产非军品的企业转授也需要公共支出。

从长期讲，政府支出的水平必须取决于国家筹集开支的能力和社会服务的需求。因此，它在很大程度上取决于国家征税的能力和在国家在改革的经济中所扮演的角色。在欧洲模式中，社会化的医疗保健、免费教育、公共企业和内容丰富的社会保险体系。要求一个较大的政府部门和较多的财政收入；美国模式则要求一个较小的公共部门和较少的财政收入。

社会保险部门，广义上包括对老年和幸存者的援助、病残补助、失业救济、社会援助、医疗保健等。在近期及中期内应受到密切关注，特别是因为经济转轨和物价放开会显著地减少某些集团的相对收入，使他们特别容易受到损害。领取养老金者和失业者就是这类集团中常见的例子。财政拮据日益严重，要求只有高度优先的或必不可少花销方可支出。为此，在部门内（例如医疗保健和抚恤），和部门间都必须建立起严格的开支次序。要再次指出的是，必须提高提供公共服务，做实现社会目标的开支决策均须提高效率，以降低支出。支出决策必须适应宏观经济的需求，以防止通货膨胀出现其他宏观经济困难。（注：下文将要指出，必须为此建立高效的支出管理机构。）

隐性补贴通常是通过低生产价格、高估的进口汇率、负实际利率或其他方式提供的，取消这些补贴会提高经济效率，但也会降低许多消费者的实际收入。收入降低的幅度可能会很大，以至于要对受到冲击的多数社会集团至少给予部分补偿。然而，预算资金是有限的，必须对社会支出进行仔细的评价与严格的控制。这些社会支出项目的受益人不宜太广泛，受益人得到的津贴不应接近于平均工资水平。例如，在这些国家中，有一个国家1992年的社会保护项目支出估计已接近其国内生产总值的30%，这么高的水平显然是难以维持的。在许多这样的国家中，有权要求政府提供某种补贴的人口比例很高，这使得公共支出难以得到控制，通货膨胀的压力巨大。

这些国家的人口预期寿命较短，但即使考虑了这一点，这些国家规定的退休年龄还是太低，应该提高。获得病残抚恤金的条件灵活性太大，应该更加严格。病假工资制度过于慷慨，应该减少病假津贴。这些国家的产假津贴制度也过于大方，产假长达数月甚至几年，工资则照发。必须限制失业津贴的期限和数额，以免影响寻找工作的积极性。公共工程项目应该用来帮助那些已经用光失业津贴并且难以在私人部门找到工作的人。养老金和其他社会津贴将继续来源于工资税，但必须对这些税收加以限制以保持国际竞争力。在许多经济转轨国家，工资税水平很高。（注：例如，保加利亚，捷克斯洛伐克，匈牙利和乌克兰的社会安全缴税率为工资额的50%到60%。）但是，只有在社会支出下降以后，这些税收才可能降低。

社会应该对那些由于取消消费品补贴而受到冲击最大并且难以利用私人部门中展现的机会的家庭或个人提供资助。资助对象可能是老人，有严重残疾的人和有多子女的家庭。在短期内还不可能主要依据过去的贡献或家庭经济情况调查（即收入水平）来提供资助，因为采用这种方法所需要的信息一时难以获得，而且这种方法的行政管理成本可能太高了。（注：政府之所以难以获得上述信息，是因为这些项目是由国家企业管理的，国家企业对工人