

金融体制改革丛书

费改税、 预算外资金 管理理论与实践

● 梁华萍 主编



群众出版社

编委会名单

顾问:梁尚敏 刘尚希 郭庆旺 杨灿明 黄孝健

主 编:梁华萍

副主编:江元保 雷秀玲 张同顺 王作勤 房 民 孙 娟

编 委:(按姓氏笔画排列)

王作勤 王 斌 王俊敏 江元保 孔令全 刘须林

刘 磊 刘志敏 刘 达 刘存敏 刘运升 孙 娟

朱信忠 张同顺 张平南 李志刚 李希君 李光秀

吴宏法 邹祥利 张武远 郑金福 范嘉斌 郭法江

唐汉东 梁华萍 梁延岭 谢元安 琚德航 雷秀玲

魏学明 赵丙生 穆建华

总 纂:梁华萍 朱信忠 穆建华 吴宏法

前 言

江泽民总书记在会见中科院部分院士时强调:世界科学技术的发展日新月异,知识经济已初见端倪。知识经济是一种全新的经济,它与传统经济有明显区别,下个世纪是知识经济的时代。面对国内经济体制的转变和 21 世纪科学技术的更加迅猛发展,我们需要知识面宽、能力强、素质高的财经人才。

为了认真贯彻党的十五大和九届人大一次会议朱镕基总理代表新一届政府提出的“一个确保、三个到位、五项改革”的施政纲领,为了适应市场经济对财经管理的需要,进一步深化我国经济体制和政治体制改革,帮助人们正确认识、处理在深化改革过程中遇到的各种矛盾关系,由城市综合财政研究会和中央财政干部管理学院华东徐州教学部联合举办了“知识经济、财政经济理论讲习班和费改税、预算外资金管理经验交流、理论研讨会”。一方面讲习班邀请高等学府、国家科研部门知名度较高的中、青年专家,学者,博士生导师对“知识经济”、“政府采购”、“国企改革”、“财政经济形势”等问题进行专题讲授;另一方面研讨会邀请全国各地在“费改税”、“预算外资金管理工作”搞得较好的单位到会介绍经验和组织理论研讨。1996 年《国务院关于加强预算外资金管理的决定》颁布以来,经过清理检查和整顿,预算外资金管理中存在的混乱状况有所改观,预算外资金管理的制度框架初步建立。预算外资金与税收一样,是国家财政资金的主要组成部分,管好用好预算外资金是理顺财政分配秩序的需要,是强化财政管理的需要,也是从源头反腐败工作的需要。如何驯服预算外资金这匹“脱缰的野马”,多年来成为困扰各级政府的突出问题,其实,解决这个问题,既难也

不难,关键在于领导的重视程度,尤其是要看“一把手”的态度如何。领导重视是“规范”的关键。例如江苏省徐州市委、市政府的领导都亲自过问,亲自抓,明确各级党政“一把手”对预算外资金“收支两条线”总负责。还有湖北省的枣阳、河南省的焦作市等不少大中城市都有成功的经验。“三乱”几乎是久治不愈的顽症,成为我国社会经济生活中的一大公害,百姓不堪负重。“三乱”又好似一道费解的难题,困扰着各级政府部门,成为企业发展的羁绊,甚至成为滋生腐败的土壤。在鞍山市,这个顽症已基本被治愈,这个难题已不再费解。

来自全国 18 个省、市、自治区的 218 名代表参加讲习班听课,同时进行经验交流和理论研讨,会议收到学术论文 68 篇。代表对专家、学者关于国际、国内经济形势,知识经济,国企改革,政府采购,费改税等方面的精辟分析反映很好。会议邀请专家对代表所提交的经验总结、调查报告、理论文章进行评审,评价很高。特别是对评选出的三十多篇优秀论文,专家们说:“在基层从事实务工作的同志有丰富的工作实践,他们在第一线工作繁忙的情况下能写出有理论、有实践、有现实意义和可供操作、借鉴的典型经验材料,难能可贵。”专家和代表建议将这些典型经验材料、理论文章作为研究成果出版发行,扩大社会影响。这本书是专家、学者、科研工作者和广大实务工作者共同劳动的结晶,也是贯彻九届人大一次会议新一届政府施政纲领的具体行动。

《费改税、预算外资金管理理论与实践》编委会

1998 年 12 月

目 录

理论研究

知识经济、内生增长理论与财政政策	(3)
中国财税改革的新探索和大趋势	(24)
当前的宏观经济分析与政策建议	(33)
关于我国实行政府采购制度的几个问题(提要)	(41)
深受群众欢迎的徐州市安居工程	(48)

非税收入与费改税

税费国际比较研究	(59)
关于非税收入之研究	(75)
非税收入研究—矿产资源补偿费征管探讨	(88)
规范收费基金管理改革	(108)
地方政府非税收入及其规范化管理研究	(122)
地方财政非税收入管理研究	(143)
实行“费改税”对地方财政既得利益影响的问题探究	(153)
“费改税”改革的若干思考	(164)
关于“费改税”的思考	(171)
积极推进收费体制改革 全面实施“票款分离”办法	(175)

略论农村“两费”征收管理的现状和对策·····	(189)
行政事业性收费规范化管理研究·····	(196)
加强对行政事业性收费规范管理建立完善有效的监管 机制·····	(208)

财政管理与财源建设

转变理财观念 强化财政职能 为把合肥早日建成现代化 大城市而奋斗 ——合肥市财政局工作经验介绍·····	(219)
郴州市财源建设现状与对策调研总报告·····	(237)
社会主义市场经济条件下的财政监督与财政稽查·····	(261)
财政投融资探析·····	(268)

预算外资金管理 with 综合财政预算

浅谈加强预算外资金收与支的管理·····	(281)
我们是怎样做好财政专户管理工作的·····	(291)
适度统筹是管好用好预算外资金的关键·····	(297)
目前预算外资金管理中亟待解决的几个问题·····	(302)
加强行政性收费和罚没收入“收支两条线”管理的思考·····	(306)
试论向企业收费调查的成因与对策·····	(315)
强化监督 规范管理 全面实施综合财政预算·····	(325)
综合财政预算管理中的问题与改进建议·····	(332)

县、乡镇与街道财政

乡镇预算外资金管理问题研究·····	(341)
社会主义市场经济条件下乡镇财政若干问题的探讨·····	(347)

实施乡镇会计人员委派制度的思考	(359)
加强预算外资金管理与监督的研究	(366)
精心理财 依法治税 开拓进取 振兴财政	(374)
集中统一 强化措施 全面规范预算外资金管理	(387)
加强乡镇预算外资金管理 推行综合财政预算	(395)
当前农村分配关系的现状、弊端及财政对策	(400)
加强街道预算外资金管理要标本兼治	(406)
政府筹集公共基础设施建设资金途径的思考	(413)
唱好“重头戏”奏响“三部曲”	
——丰县强化预算外资金管理纪实	(415)
后记	(418)

理论研究

知识经济、内生增长理论与财政政策

一、引言

有人说,人类社会经历了农业经济时代、工业经济时代,现在正在进入知识经济时代,其意义比 200 年前工业经济的出现更加深远。知识经济是指建立在知识和信息的生产、分配和使用上的经济。知识包括人类发明和发现的所有知识,其中主要是科学技术、管理和行为科学的知识。知识经济强调知识和信息是经济的基础,强调科学技术在经济中的突出作用,强调人力资本和学习的重要性,强调政府在知识经济中的重要作用。

对知识经济时代的到来的标志,学术界众说纷纭,但一般认为美国率先进入经济时代,特别是 1990 年美国对信息产业的投资第一次超过对其他产业的投资,这标志着美国已进入经济时代。有人甚至说,美国微软公司总裁比尔·盖茨的出现是今天知识经济开始形成的标准。微软公司创立不到 20 年,已有 1.5 万名雇员,资产达到 1500 亿美元。如果有人在 1986 年购买 100 股微软股票,当时的 2700 美元到今天就变成 48.6 万美元。从中我们可以看到知识的力量,知识的价值!

知识经济的理论基石是新增长理论或内生增长理论。90 年代初期形成的“新经济学”即内生增长理论则认为,长期增长率是由内生因素解释的,也就是说,在劳动投入过程中包含着因正规教

育培训、在职学习等等而形成的人力资本,在物质资本积累过程中包含着因研究与开发、发明、创新等活动而形成的技术进步,从而把技术进步等要素内生化的,得到因技术进步的存在要素收益会递增而长期增长率是正的结论。当然,许多经济学家早已看到了人力资本和技术进步对经济增长的强大作用(Schumpeter, 1934; 舒尔兹, 1990; 贝克尔, 1989),但是,他们也都是把它们看作是外生因素。

虽然我国尚未进入知识经济时代,但 1995 年 9 月中国共产党第十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》明确提出两个“根本性转变”,其中之一就是“经济增长方式从粗放型向集约型转变”,也就是说要依靠技术进步推动经济增长。自此之后,我国财政学界就如何利用财政政策促进经济增长方式转变、提高效率型的增长展开大讨论,提出了许多政策建议和措施。但是,这些讨论大都属于对策性研究,所提出的财政对策最终是否会奏效并不清楚,也就是说,没有分析这种财政政策的理论基础:如果按照新古典增长理论,财政政策很难发挥作用。为此,本文的主要目的是介绍 90 年代兴起的“新增长经济学”或“内生增长理论”及其财政政策含义,为我们今后的讨论提供理论依据。

二、内生增长理论的基本思想

自从亚当·斯密的大卫·李嘉图的早期著作发表以来,经济学作为一门现代科学而出现,经济学家们的主要兴奋点就一直集中于经济增长理论。什么因素刺激了商品和服务生产的的增长的确是经济学领域的最令人激动的问题,经过长达 200 余年的争论,最终形成的比较一致的观点是:在一个相当长的时期里,一国的经济增长主要取决于下列三个因素(Tanzi and Zee, 1997, p. 180):(1)随着

时间的推移,生产性资源的积累;(2)在一国的技术知识既定的情况下,现有资源存量的使用效率;(3)技术进步。经济学界的经验研究发现,现代经济增长过程中,技术进步的贡献最大。然而,被公认是现代经济增长理论开端的哈罗德-多马模型并没有考虑技术进步因素,就是60年代以来最为流行的新古典经济增长理论,也只是把技术进步等作为外生因素来解释经济增长,因此,90年代以来经济学界把这些增长理论称为外生增长理论,并建立了内生增长理论。

哈罗德和多马两位经济学家把凯恩斯的经济分析扩展为“长期”分析。凯恩斯一直研究的是短期(在短期内,投资和储蓄水平对资本存量的影响,从而对生产潜能的影响可能被忽略):在短期,投资的首要作用是它对有效需求的影响,而资本存量可以被认为是给定的,与投资无关。但是,在长期,投资支出确实会使资本存量增加;而且,在长期分析中,这不能被忽略。多马通过把实际产出取决于有效需求与潜在产出取决于资本存量区别开来而进行了长期分析。哈罗德则正好采用相反的方法,利用加速原理阐明资本增长与产出增长之间的关系,即生产者对资本品的需求与产出成正比。这两位经济学家都试图通过考察在一定假定条件下,是什么条件会使经济实现连续充分就业状态下的增长,从而使《通论》所描述的理论动态化。

哈罗德-多马增长理论把资本作为直接考察的唯一生产要素,并假定劳动按固定比例同资本相结合,研究经济总产出的增长率与资本存量增长率之间的关系。但是,这种固定比例的增长理论受到以索洛为代表的新古典增长理论的质疑。索洛认为,哈罗德-多马模型只不过是一种长期经济体系中的“刀刃平衡”,其中,储蓄率、资本-产出比率和劳动增长率是主要参数。这些参数值如果稍有偏离,其结果不是增加失业,就是导致长期通货膨胀。这种“刀刃平衡”是以保证增长率与自然增长率的相等来支撑的。

众所周知,本世纪 60 年代和 70 年代盛行的是索洛 (Solow, 1956, p. 65 - 94) 和斯旺 (Swan, 1956, p. 344 - 361) 创立的新古典经济增长模型。索洛指出,保证增长率与自然增长率之间的这种脆弱平衡,关键在于哈罗德 - 多马模型的劳动不能取代资本,生产中的劳动与资本比例是固定的假设。为此,索洛放弃了固定生产比例假设而代之以劳动与资本可以相互替代这一更为现实的假设,从而建立了新古典经济增长模型。

新古典增长模型把经济增长解释为生产要素 (特别是物质资本) 的积累过程。该模型表明,只要投资超过重置破旧机器的必要水平,资本存量就会增加,从而人均产出就会增长。然而,尽管该模型预测出短期的人均增长,但资本积累最终会出现收益递减问题,这时,人均产出停止增长。用索洛的增长模型来说,假定储蓄是收入的一个固定比例,即 $S = sY$, 且这些储蓄全部用于投资,则资本积累方程是:

$$dK/dt = sY - \delta K$$

由于资本的收益是递减的,因此,当投资只能足够弥补折旧 (δK) 时,方程式 (1) 所表明 的资本积累过程最终会达到稳定状态。这表明,长期经济增长率为零。尽管如此,该模型确实把注意力集中于试图理解技术变化的性质,因为,如果有技术变化,新投资不一定出现收益递减。凭直觉来看,增加完全相同的机器虽然资本存量增加了,但收益无疑是递减的。可是,如果每台新机器在技术上更为先进,就不会发生收益递减。尽管新古典增长模型的创建者认识到了这一点,但并没有构建出技术变化模型。

总之,60 年代以来最流行的新古典经济增长理论,依据以劳动投入量和物质资本投入量为自变量的柯布 - 道格拉斯生产函数建立的增长模型,把技术进步等作为外生因素来解释经济增长,因此就得到了当要素收益出现递减时长期经济增长停止的结论。而 90 年代初期形成的“新经济学”即内生增长理论,则把技术进步等

要素内生化,认为要素收益因技术进步而递增,从而经济能够实现长期增长。

阿罗(Arrow, 1962, p. 155 - 173)这位诺贝尔经济学奖得主在1962年发表过一篇文章,把技术进步与投资的实际过程联系在一起指出,投资都是在做新事情,这无疑将产生新知识。他用“边干边学”(Learning by Doing)术语来描述这一过程。后来,罗默(Romer, 1986, p. 1002 - 1037)在开创所谓的“新增长理论”或“内生增长理论”(Endogenous Growth Theory)时又拾起了这种思想。相对于索洛-斯旺的新古典增长模型而言,内生增长模型认为长期增长率是正的。为此,内生增长模型就得解释(积累的生产要素)收益递减为什么不会发生的原因。要解释这个问题并非像听起来那么简单,因为积累的生产要素不变收益意味着所有生产要素的收益递增同时发生。收益递增意味着企业的规模越大,效率就越高,从而不可能达到竞争性均衡。因此,内生增长模型必须找到一种途径,使企业层次的收益递减,而使整个经济层次的收益(至少)不变,所以总是要保持对投资的刺激。企业层次的收益与整个经济层次的收益之间的偏离,说明了社会收益率与私人收益率之间存在着差异,继而说明政府的政策具有潜在作用。

简单来说,解决企业收益与整个经济收益之间偏离这一问题的方法有两种:或包含人力资本,或考察技术进步(也可称之为知识创造或发明或革新)。这两种大致方法在很多方面并没有什么太大的差异,因为它们都是建立“知识”积累模型:在人力资本模型中,这种知识假定内含于人力中;在技术进步模型中,这种知识假定内含于机器或产品中。因此,内生增长理论可以看作是对知识积累过程的模型化。

首先考察卢卡斯(Lucas, 1988, p. 3 - 42)建立的以人力资本为基础的内生增长模型。需要注意的关键问题是:第一,人力资本增长是经济增长的推动力。用数学语言来表达,这种思想可以表示

为如下微分方程式:

$$(dh/dt)/h = \delta(1 - u)$$

式中, h 代表人力资本, δ 代表正常数, $(1 - u)$ 则是人力资本投资占总投资的份额。在卢卡斯的模型中, 人均收入增长率与人力资本增长率成正比。因此, 一般的政策含义是: 人力资本的积累(包括正规教育、培训、在职学习等等)至关重要。第二, 卢卡斯指出, 一国的平均人力资本水平影响着每一企业的单个生产率。换言之, 存在一种外部性。这种外部性意味着社会最适增长率高于私人增长率: 经济行为主体的投资不会达到最适状态, 因为在他们的自身计划中不包括其投资的外部效应。当然, 这正说明了政府政策在促进人力资本投资水平提高中的作用。

基于人力资本积累的途径在不同的行业中有所不同这一事实, 而且, 人力资本的形成主要来源于培训和工作经验, 所以, 人力资本一般与特定行业有关。卢卡斯指出, 倘若某一行业具有较高的潜在人力资本增长率, 那么, 作为一个国家来说, 最好引导资源流向这个行业。可是, 市场力量不会实现这一结果, 因为人力资本积累过程具有外部性。

其次考察格鲁斯曼和赫尔普曼(Grossman and Helpman, 1991)建立的以技术进步而非人力资本积累为基础的内生增长模型。该模型假定企业面临着这样一种决策, 即在研究与开发(R&D)领域投资多少; 而研究与开发活动反过来又会发明新产品或改进现有产品。研究与开发投资决策取决于研究与开发的效益和成本。研究与开发投资的效益是产生新产品, 企业卖掉这种新产品取得利润(该模型假定对新产品的生产拥有产权)。因此, 该模型隐含着一大堆有关市场条件和知识产权的假设, 最终是为了说明企业具有稳定的需求条件。研究与开发的成本取决于劳动力成本以及企业获取的知识。假定企业获取的知识越多, 从事研究与开发活动的成本越低。一国的知识总量假定取决于所有企业过去从事的研

研究与开发活动总量。因此,每个企业都从其他所有企业所从事的研究与开发活动中受益,这就是说研究与开发具有完全的外溢效应。换言之,研究与开发使企业有了新发明的机会,这种发明完全拥有私人产权,但同时也使公共知识存量增加了,而这种公共知识存量可以被其他所有企业免费利用。这种外溢效应或者说技术外部性的存在说明政府政策需要发挥作用。

上述考察的罗默模型、卢卡斯模型和格鲁斯曼-赫普曼模型只是最著名的内生增长模型,还有很多其他模型侧重不同的增长方面,诸如金和罗伯森(King and Robson, 1993, p. 445 - 466)的知识传播内生增长模型、阿格赫恩和豪威特(Aghion and Howitt, 1992, p. 323 - 351)的模仿与创造性消化内生增长模型以及杨(Young, 1991, p. 369 - 405)国际贸易内生增长模型。所有这些模型表达出来的一个重要思想是:企业是经济增长的最终推动力;特别是这些模型试图说明企业如何积累知识,这种知识广义地说包括人力资本和技术变化(Rogers, 1997, p. 43)。这种知识积累表现为增加人力资本、生产新产品和提高产品质量。这些模型表明,知识积累过程会出现外部性或知识外溢效应,需要政府政策的干预:各种政策旨在扶持研究与开发、革新、人力资本形成甚至关键性产业部门。

综上所述,我们对内生增长理论所表达的经济增长的原因作出如下简单的非技术性陈述:

第一,获取新“知识”(包括革新、技术进步、人力资本积累等概念);

第二,刺激新知识运用于生产(市场条件、产权、政治稳定以及宏观经济稳定);

第三,提供运用新知识的资源(人力、资本、进口品等等)。

内生增长理论突出了第一个方面,而第二个方面隐含在各种内生增长模型中,因为这些模型对企业面临的市场条件、产权和经济稳定性作了假定,同时,还强调了这两个方面出现于企业层次

上。最后一个方面按理说也隐含在内生增长模型中,因为,从数学上讲,这些模型都建立了消费者模型,用来解释(比如说)在人力资本投资的收益率是正的既定情况下,随着时间的推移消费者配置消费的动态最适化问题。

这样,内生增长理论与新古典增长理论的政策含义出现了分歧:尽管财政经济学家一直认为财政政策能够影响经济增长(因为财政政策与经济增长间的内在联系表现在许多方面,诸如扭曲性税收的负效应、累进税对储蓄倾向的不利影响以及增加税收动员额外资源以提高公共投资水平等等),但是新古典增长论却认为,长期经济增长完全是由理论本身的外生因素决定的,因此无论采取什么政策,长期增长都不变,或者说,财政政策对经济增长充其量只有短期效应,而不能影响长期增长;而内生增长论则认为,一国的长期增长是由一系列内生变量决定的,这些内生变量对政策(特别是财政政策)是敏感的,并受政策的影响。如果增长率是由内生因素决定的,那么,问题就是经济行为主体特别是政府如何能够影响增长率的大小,因而财政政策对经济增长的影响再次成为关注的焦点。

三、内生增长理论的财政政策含义

我们看到,在新古典增长模型中,物质资本(即可以积累的生产要素)的收益率递减使人均增长停滞不前,而且财政政策没有机会影响经济的增长率。然而,内生增长理论则通过克服可以积累的生产要素收益递减性质而使经济增长率内生化,并通过财政政策解决人力资本积累外部性、技术外部性和知识外部性等问题。

(一)线性生产技术

内生增长理论克服可积累的生产要素收益递减性质的一个最简单的方法是假定宏观经济生产函数与人均资本是线性关系,即