

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。”^①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”^②。

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)^①

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 又分为三类：

(1) 低收入国家 即人均 GNP 在 410 美元以下的国家

^① 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^①。

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。

^① 世界银行：1984 年世界发展报告（中文版）第 218~219 页。

“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，即国外部门与营企业。

营企业的特征——发展中国家经济的特征之一，是营企业 (或事业) 比较突出。然而，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。营企业只要是为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，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，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，把国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：把国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，因为国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，国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，国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

的购买，以及官吏任用的工薪费用。转移支出和贷放是对企业和家庭提供购买力，使它们能在市场上购买商品和劳务。转移支出在发达国家中是支出的大宗，在发展中国家则为数甚微，并且往往通过国营企业以价格低于成本的销售形式，达到补助消费者的目的。

在资本主义世界中，发展中国家的购买支出和转移支出在支出总额中所占的比重与发达国家不同。一般来说，发达国家转移支出的比重大于购买支出，发展中国家购买支出的比重大于转移支出。这种差异的原因在于两类支出的经济影响不同、两类国家的财政需要不同、两类国家的财力大小不同。（1）在发达国家中，扩大购买支出的作用是刺激生产，但社会生产主要依靠私人企业，政府只能通过购买支出作有限的干预 另一方面 分配不合理 贫富悬殊 不仅劳动人民的生活恶化，而且资本主义制度本身也遭受威胁，亟待政府调节。于是，发达国家在两类支出规模同时扩大的趋势中，居民补助支出的增长更快，这就导致发达国家转移支出的比重大于购买支出。（2）在发展中国家 私人资本不发达，居民购买力小，生产发展主要靠政府推动。尽管公共需求的规模不大，但购买支出相对地有较大的重要性；另一方面，虽然分配也不合理，但政府的财力有限，不能给贫苦人民大众以很多的补助。因此，发展中国家购买支出的比重大于转移支出。

由此可见 购买支出是用于购买商品与劳务的 对社会生产有直接影响；转移支出是无偿地转移财政资金，对社会分配有直接影响。两类支出在两类国家财政支出中的比重 既然有上述差异，那么，我们可相对地作出以下结论：发达

国家的财政支出对分配的影响大于对生产的影响，发展中国家的财政支出对生产的影响大于对分配的影响。

（二）财政收入

发展中国家的财政收入一般包括六大类：（1）税捐；（2）公有财产及公营企业收益和收费；（3）出售土地及其他资本资产收入；（4）外国政府及国际组织援助；（5）借入；（6）货币创造。发达国家的财政收入主要是税收，其次是公债，而各种非税收收入则数量甚微；但发展中国家的公产公业收入和出售资产收入都占相当大的比重，外债和外援有时成为重要项目，而货币创造有时竟被视作财源。

1. 税收是强制的、无偿的捐献。政府对纳税人不提供任何明显的、报酬性的利益。纳税人（家庭或企业）向政府转移购买力，因而减少了自己的可支配收入和财富。这些理论性原则，各国都是相同的，但制度上各有其特征。一般来说，发达国家以直接税为主（如美、英、日及北欧国家等，只有法、奥的直接税比重小一些），发展中国家以间接税为主。其原因主要是发展中国家的财富少、收入低、税基小，所得税课不能满足财政的需求，同时商品课税范围广、征收易、征收费用少，能适应发展中国家的环境。

2. 财政借入或国债。广义的公债包括内债和外债。内债是居民家庭和企业转移其购买力给政府；外债是非居民或外国政府转移其购买力给本国政府，其交换条件是将来的付息与还本。在正常情况下，这种借贷是自愿的，但偶尔也有强制的。向国内借债，居民的资金流通性减少，但其财富没有减少，贷款者只不过以一种资产（现金）交换另一种资产（公债券或其他证券）；向国外借债，国内的经济资源并

未转移给政府 但借入国籍此得到了更多的进口品 增加了政府和其他部门可用的商品和劳务。财政借入的这些情况与功能，致使发达国家与发展中国家的债务各有其特征。发达国家公债的作用除了弥补预算赤字外，更重要的是通过公债管理作为调节经济的杠杆；发展中国家的公债则除了财政目的外 有时是为了建设资金的筹措 所以往往外债重于内债。

3. 公产公业收入在广义上包括资源收益、税金或使用费以及出售资产的所得 是非税收收入的大宗 在发展中国家是重要的财源。公产包括公有土地、森林、矿山、河流及公路，其收入在资本主义国家的发展过程中一度占重要地位（如美国的公有土地出售）在当前的发达国家中已为数不多 但在发展中国家中 尤其在地广人稀的国家中 仍未失其重要性。公业有各种类型，其分类有中央政府企业与地方政府企业 政府独资企业与公私合营企业 政府出资兴办的企业与政府接管或收买的企业（国有化企业）自由竞争的企业与独占经营的企业（经济独占、财政独占、行政独占）。在资本主义各国中，各种类型的公业所占的地位不同 已如前述。至于公业收入，一般来说 在发达国家总收入中所占的比重甚微，在发展中国家却有一定的重要意义。在石油生产国中 尤其在石油矿藏国有化的国家中 公产公业收入有特殊的重要性。

4. 国外援助作为财政收入，在发展中国家是比较普遍的 但一般数量很小 只有个别国家接受外援资金占财政收入的比重较大。

5. 货币创造作为财政收入，历史上是以不兑现货币的

形式出现的。这种无准备发行的货币，包括纸币面值超过商品价值的铸币。金本位废止后，纸币发行也具有这种性质。现代的形式则是向中央银行借款（其实，银行承购公债创造信用也属于这种类型）。通过这种借款，政府扩大其对国内产出和进口物资的掌握，藉以影响国内经济和国际收支。

最后，尽管发展中国家的财政制度与手段有其特征，但财政的宏观模式的基础是相同的。例如，国民收入的简单定义公式仍是：

$$Y=C+I+G+X-Z$$

其中， Y 是国民收入（或国民生产总值）， C 是家庭消费， I 是企业投资， G 是政府购买支出， X 是商品与劳务输出， Z 是输入。在政府业务中，只有购买支出直接进入公式，其他收支都通过对 C 、 I 、 X 和 Z 的影响来作用于收入 Y ^①。

① Richard Goode, *Government Finance in Developing Countries*, Washington D. C. Broodings Institution, 1984, PP. 1~8.

第二章

发展中国家的财政预算

一、财政预算概论

（一）财政预算

预算从其本义上说是收支计划，因此，财政预算或政府预算就是财政收支计划。狭义的预算（budget）可能指预算文件或预算书；广义的预算（budgeting）则指编制、批准、执行与审计整个过程的结果，甚至于包括决算的公布与评价。一般地说，财政预算是政府编定的每一财政年度内财政收支的计划，它反映收支活动应达到的政策指标，也反映收支总额之间的平衡关系。此外，各国宪法通常规定，国家预算经立法机关批准公布后便成为法律，政府有贯彻执行的

责任。

（二 预算的目的和意义

预算的目的有四个，发达国家和发展中国家都适用。

1. 预算树立政策结构的框架。为了达成某项政治、经济、社会目标 政府制定政策 为了实现政策 政府选择行动方案 为了实现方案 政府统筹资金的获得和使用 所以方案一经决定 政策就在预算中有所反映。当然 方案选择是复杂的；可能为了达成一项目标而在几个竞争方案中进行选择，也可能为了同时达成几项目标而在不同的范围和程度上进行选择。不论怎样，政策能在预算的框架中反映并实现。

2. 预算是实现政策的手段。行政管理凭预算而展开，而预算又是行政控制的工具。这里应用了节约和效率原则，也就是说，使用最少花费的手段来实现政策的目的。

3. 预算是法律控制的手段。一方面，预算本身是法令；另一方面，预算是在法令规章的网络中形成和执行的。在每一阶段上都有行为合法问题，尤其表现在防止滥用职权或转移公款方面。

4. 预算是政绩的报道与政治职责（political accountability）的交代。预算书是政府过去行为、现期决策和未来展望的资料渊源。广泛地说，预算过程能要求政府的行政和立法部门说明并辩护其决策与行动。这一点在高度民主的议会制国家中很明显，而发展中国家在一定程度上也是如此。

预算目的的多重性 造成现代预算制定的复杂性 因为各种预算功能的要求可能相互矛盾，且实现这些功能所需

的情报资料必然繁多。这对发展中国家来说是难以解决的问题。举例来说，集中精力实现一个主要新规划，就可能放松了一般行政管理和繁琐手续，从而妨碍了管理弹性，降低了行政效率；积累说明法律和行政责任的记录，也不一定是提供政策制定和效果评估的资料。一般来说，预算的多重目的各有其重要性，宜统筹兼顾、协调配合，不宜仅执一端而疏漏其余，更不宜“头痛医头，脚痛医脚”。在“尝试与错误”的基础上摇摆不定。

（三）预算的基本原则——统一性

1. 统一性的含义

西方财政学者认为，预算的基本原则是统一性（comprehensiveness 或 unity，或译全面性、概括性）。统一性的含义是预算应包括全部政府机构的一切财政收支业务。只有统一的预算，才能通盘规划财政资金的来源和使用，判定收入的确实性与支出的适当性，才能保证财政政策的协调与预期目的的实现。如果缺乏统一性，有限的资源就可能不用于最急需、最适当的场所，并且法律控制和行政职责得不到适当发挥的保证。

上述统一性的意义有申述的必要。所谓“全部政府机构”，是指在该编定预算的政府的有效财政控制（financial control）下的全部机构。所谓“一切财政收支”不包括业务收支。具体地说，下列三个问题必须划清：

（1）在分级预算制度下，各级政府预算应有其相对的独立性。举例来说，地方政府的财政收支如果有其本身的资金来源和支出职责，就不应列入中央预算；中央预算与地方预算的联系只应包括上缴与下拨资金。