

国务院发展研究中心宏观部研究员、财税专家倪红日访谈录

北京报道

十六届三中全会的一大亮点就是提出了“五个统筹”，即“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”。要达到五个统筹，发挥财政的协调作用是关键一环。近日，就财政体制进一步改革的相关问题，本报专访了国务院发展研究中心宏观部研究员、财税专家倪红日。

逐步实现城乡税制统一

问：“五个统筹”中的第一个统筹是“统筹城乡发展”。作为财税方面的专家，你认为政府将如何通过财政来“统筹城乡发展”呢？

倪红日：在城乡统筹方面，财政和税收政策都会对城乡统筹发挥重要作用。举一个例子，《决定》中提到，要“创造条件逐步实现城乡税制统一”。前段时间我们做过一个报告，也提出要创造条件来统一城乡税制。

现行税制是城乡二元税制，是与我们的二元城乡结构相吻合的。因为在城市和农村实行两套不同的税制，所以其设计的原则、征税的基础、税率的设计都是分头来考虑。在城市，无论是对个人收税，还是对企业收税，都是需要扣除一定的成本之后对纯收益征税的；但在农村，比如农业税，实际上就是对农民的总收益征税，就是说，不管你投入生产的成本是多少，反正你粮食收了多少，这些粮食值多少钱，那么我就针对这个税基来征税。当然，真正记税是按照土地，但土地也是考虑你的粮食产量，以常年产量作为记税的依据。所以这样农民是吃亏的。

除了农业税之外，农村还有大量的三提五统等收费，这些非税的数量事实上要大于农业税。现在正在进行农业税费改革，其根本目的是要逐步降低农民负担，这实际上也就是提高农民收入。但是，即便在税费改革完成以后，即便在农村全面实现了费改税以后，我们也必须考虑城乡税制不统一的问题。

问：那么，我们如何实现城乡税制统一呢？

倪红日：总体方向是，随着中国经济的发展，随着城乡差距的逐渐缩小，来逐步达到城乡税费的统一。但这可能是一个历史过程，一方面，方向是明确的，农村城市应该一套税制，这样才能真正达到公平税负。因为只有公平税负的条件下，各经济主体——包括经营工业的主体、经营农业生产的主体——才能够在公平税负下竞争，从而优化资源配置。

另一方面也要看到，整个城乡差距缩小、城镇化是一个历史过程，统一城乡税制也是一个历史的过程，不能一步到位、一刀切。东部一些比较发达的地区，可能农民收入增长已经很快了；但是，中西部还有相当多的地区经济发展滞后，农民非常贫困。所以要完全把税制统一起来，需要分步走，稳健地一步步来实现。

进一步完善转移支付制度

问：你在这里提出了贫富差距、地区平衡发展的问题，而《决定》中也提到，要统筹区域的发展。那么在统筹区域发展方面，财政方面可以发挥哪些作用？

倪红日：要统筹区域协调发展，现在国际上也主要是强调发挥财政的作用。财政包括收支两方面，只有中央有稳定的财政收入，才能够真正发挥作用；而要协调地区发展，最重要的就是完善转移支付制度。

我国现在实行的是分税制，是1994年财政体制改革以后确定下来的。分税制改革对于我们经济社会的发展、中央与地方关系的协调起了非常重要的作用，但是由于历史局限，也遗留了一些问题。

从收入方面来讲，一个很大的问题是，我们还没有完全做到依法征税，还主要由下达计划指标来管理，计划指标是按照基数来增长的。改革开放以来，总的来讲，东部地区的经济发展是远远快过西部地区的，而有些地区的税收没有完全做到应收尽收，其税收增长和经济增长并不匹配，这样就使很多收入留在了当地，没有集中到中央政府手中，使中央政府没有办法筹集更多收入转移到中西部地区去。

在支出方面，分税制改革遗留了一个很大的尾巴就是存量格局没有调整，而是只对增量进行调整。所以在转移支付制度上，我们还没有达到像发达国家那样，完全用地区间的公共服务支出基本均等化的公式法来计算，来重新配置这些财政的资金。要实现这一目标，需要东部地区有更多资金集中到中央，再由中央转移到中西部地区去，但由于1994年改革不是很彻底，所以没有达到这一目标。

问：当时为什么要实行“存量不动，增量调整”原则来进行分税制改革呢？

倪红日：当时主要是为了稳妥起见，所以只是对一些地方政府的利益进行微调，而不是进行大的调整。东部地区也有其自身的难处，比如广东省，它也有发达地区和贫困地区，省内也有一个协调地区发展的问题。

问：下一步应该怎么办呢？

倪红日：中央现在提出统筹区域发展的目标，下一步各省自己在省内地区间的贫富差距缩小方面，会做很多工作。当然十六届三中全会也提出，东部地区可以率先实现现代化。东部地区有较大的存量，可以在协调本地区差距的同时，率先实现现代化。

同时，要进一步完善转移支付制度，调整东部、中部和西部在财政资源分布上的不平等。协调各地区的发展，从财政的功能来讲，主要是通过依法征税，筹集更多的收入，把应该集中的税收收入都集中上来，然后由中央政府进行科学的转移支付，把一部分资金转移到中西部地区去。随着增量越来越大，存量的比重就会越来越小，这样，各个地区也会逐渐走向协调发展。

减少政府级次

《21世纪》：1994年分税制改革以后，资金较多地集中到了中央和省级政府，县乡财政收入相对就比较少，并且税收很不稳定。然而，县乡财政又要承担包括基础教育、卫生保健等的支出，现在一些县乡财政比较困难，无法保障在基础教育、基础卫生保健方面充足的资金投入。对于这一现象，你是怎么看的呢？

倪红日：这是一个非常复杂的问题，因为这牵涉到政府级次的设计。财政体制是跟着政府级次设计走的，叫做有一级政府就有一级财政。比如美国有五十个州，但是它附属级次有三级，是扁平式的，级次很少，但个数很多，这样它便于管理。我们现在的级次比较多，总体而言，级次越多，决策的遗失越多，效率越低。

现行财政体制的逐级向上收钱的问题，我认为是对的，不能由于现在下面没钱就说集中不对。问题的关键不在于收钱，而在于怎么把它转移支付下来。而这种转移支付就牵涉到政府级次的问题。我们的级次比较多，很多转移支付的资金根本到不了下面，即使有时候是专项也到不了，中间就被截留了。

要解决这一问题，关键是要理顺体制，减少级次，那么，应该减少哪些地方呢？有观点说把乡镇政权全部撤掉，我认为中国不能弱化基层的管理，因为我们现在土地是集体所有，必须要有一个基层政府来协调中间的矛盾。但是可以抽掉中间的层次，比如地区这一级，这样地方就剩下省(包括自治区、直辖市)、市县、乡镇三级。减少了中间层次，转移支付体制逐渐完善以后，资金才能到达下面，才能体现中央的战略方针，

问：《决定》中也提出要“健全公共财政体制，明确各级政府的财政支出责任”，是否也是有这方面的考虑呢？

倪红日：《决定》只是原则上提出了这个问题，但是真正要落实还有一定的过程。比如说基础教育经费的问题，究竟是由哪一级来承担？如何搞转移支付？能不能最后落实？这还需要进一步细化研究，然后逐步解决。

协调经济社会发展

问：我们看到这样的数据：以1998年中央财政支出为例，卫生、体育和社会福利的支出仅占当年财政总支出的1.23%，而当年的基础性投资和竞争行业的投资分别高达47.52%和40.54%，即使是2001年中央财政预算支出中，用于社会抚恤和社会福利(包括离退休费)的支出只占全

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作

协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号

联系电话：010-82199846/47 电子邮件：xinxibu@263.net

Copyright (C) 2003 . All rights reserved