

叶青 著

代表谈财政

本书从“皇粮国税”开始，以“个人所得税”为切入点，谈税收与收费；从“车改”谈到“行政支出”；从群众需要“透明钱柜”到把“财权关进笼子里”进而深入到“地方债”；告诉民众“纳税人也是监督员”。全书从浅入深，有例有论，传播正能量，以独特的视角讲述公众和官员都能明白财政。

人民出版社

代表谈财政

叶青 著



人民出版社

责任编辑:曹 春
装帧设计:木 辛
责任校对:张红霞

图书在版编目(CIP)数据

代表谈财政/叶青著. —北京:人民出版社, 2017.5

ISBN 978-7-01-017403-7

I. ①代… II. ①叶… III. ①财政-中国-文集 IV. ①F812-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第035208号

代表谈财政

DAIBIAO TAN CAIZHENG

叶 青 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2017年5月第1版 2017年5月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:22.75

字数:268千字

ISBN 978-7-01-017403-7 定价:58.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话:(010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010) 65250042

序

让人人都看懂财政

在社会主义市场经济中，财政学与财政分配，应该成为大家都略知一二的科学。如果把社会财富比作一个大蛋糕的话，国家财政、家庭个人、企业组织应该是各占一块，此消彼长。因此，财政与每个人都有直接的关系。每个人都可能是纳税人，又都可能成为财政补贴的受益者。每个企业都是纳税人，或者是财政补贴的接受者。政府及政府官员，须臾都离不开财政，他的工资，他的行政开支，都来自于财政部门的二次分配。财政分配还有可能跨过国界，有来自于国民的海外收入，或者是对国外的援助……

马列主义认为，经济决定财政，财政反作用于经济。但是，从现在来看，财政能够反作用的不仅仅是经济，目前的五大事业都与财政收支有关，这就是政治、经济、文化、社会、生态。由此看来，财政反作用于社会的方方面面。

要让国民了解财政，取决于财政学的不同写法。

财政学有多种写法，一是理论性的财政学，只有专家、学子与财政官员看得懂。二是大众性的财政学，从事例入手，分解财政学的各个

方面。能否有第三种写法呢？即从学者、从代表、从官员、从民众等多维角度来解读财政学。

1979年7月的一天，天气炎热，正在福建省建阳一中篮球场打球的我接到了一封大学录取通知书——湖北财经学院财政学专业。从我接到财政专业录取通知书至今，我就注定要一生投入中国的财政事业。

1982年年底，我在湖北省沙市财政局实习，跟着师傅下企业，在办公室分析问题，我突然间觉得自己不适合在机关工作，决定参加次年的本校硕士研究生考试。从1983年9月起，我在这所学校又读了三年硕士。1986年留校任教，研究教学方向是财政史。在大学教书，只读到硕士肯定不够。1995年开始，我连续三年才考上郭道扬先生的会计史方向博士研究生，2000年获得博士学位。读博士最大的收获是，政府财政也要有会计思维，要锱铢必较，要最大限度地节约。这为我之后呼吁“三公”改革，特别是公车改革奠定了理论基础。

1991年12月，经过财政史专家蔡次薛先生的介绍，我加入了中国民主促进会，从此走上了参政议政的道路。2000年6月，我当选为民进湖北省委副主任委员，至2017年结束这个职务。

1998年之后，我在政协委员与人大代表之间游走。

1998年我当选为武昌区政协常委会委员，1999年当上了区政协副主席至2008年。2001—2002年，我是湖北省人大常委。

2003年任职湖北省统计局副局长，全国人大代表，这个身份必然涉及财政预算的审议与讨论，各种税法的修改。特别是2003年到2012年的十年全国人大代表生涯期间，我对方方面面的财政问题提出过建设性、完善性意见：车改、农业税、机场建设费、地方债、高中生免费、预算法修改……对此进行梳理的过程，就是解析财政学的过程。2013

年至今，是湖北省政协常委、人口资源环境委员会副主任。

财政学教授，会计史博士，区政协副主席，省人大常委，全国人大代表，省政协常委……有了这一个个平台，使得我可以用财政学知识提出财政改革建议，推动财政分配的合理化。

本书的视角，也许是独一无二的，从亲历者的思维分析财政学。做好这项研究工作，是对选举我为全国人大代表的选民的一种感谢！参与一些重大的财政学争论让我深深感受到，财政学是一门会给人带来痛苦的科学。

本书主要讨论政府怎么收钱？怎么用钱？民众怎么监督？共分为十二章。

目 录

序 让人人都看懂财政	1
------------------	---

“皇粮国税”也可以免	1
------------------	---

1. “三真报告”	3
2. 与秦晖讨论“黄宗羲定律”	8
3. 2005 年起免税	16
4. “田赋八变”	21

个税之争	27
------------	----

1. 个税的前世与今生	27
2. “免征额”如何被说成“起征点”	32
3. 个税的三次改革	33
4. 大会堂的个税之争	36
5. 年年“两会”都说免征额	41
6. 个税的下一步	45

“立法减负运动” 48

1. 文学家代表呼吁：税法太“稀缺” 48
2. 税负是重是轻？ 58
3. 营改增：解放三产 68
4. 房产税渐行渐近 71
5. 税制转型 76

机场建设费的“马甲” 79

1. 税外之费何其多 79
2. 机场建设费的存废之争 82
3. 民航发展基金 88
4. 有多少用于民航发展？ 90
5. 基金负担无处不在 92
6. 财政性基金何去何从？ 94

社会事业的发展 98

1. 高中逐步纳入义务教育 98
2. 恢复与发展赛马产业 109
3. 互联网 + 出租车 113

4. 建好“平民医院”	117
5. 发展中医药事业	118
6. 加强出生缺陷干预	122

“叶氏车改” 125

1. 到底有多少公车?	125
2. 车改是十大财政改革之一	130
3. “叶氏车改” 诞生	134
4. 年年提车改的官员代表	140
5. 车改之路	144
6. 停车也有故事	156
7. 如何适应车改?	163
8. 车改之后仍然需要监督	165

降低行政支出 171

1. 支出分类与监督	171
2. 行政支出的比例	177
3. 从“三公”到“六公”	180
4. “三个一千亿”	184
5. 公务用餐和住宿的改革	186

6. 司机经费不计入“公车经费”	192
7. “行政如治家”	194
“透明钱柜”	199
1. 预算法的 20 年	199
2. 预算报告反对票升至第一	206
3. 国库经理制	211
4. 把“财权关进笼子里”	216
5. 取消财政专户	220
6. 广州的预算委员会	226
让地方债独立	230
1. 全国公债的停止与地方公债的设想	230
2. 国库券时代	235
3. 1999 年建议恢复地方债	236
4. 地方债的尝试	238
5. 地方债务审计	244
纳税人也是监督员	245
1. “三政”	245

2. 财政监督进入新常态	248
3. 公共财政就是开放型财政	250
4. 从幼儿园拨款到警察理发费	253
5. “参与式预算”	258
区域财政	267
1. 四大区域	267
2. 三大区域战略	293
3. 中三角	295
4. 财政区域政策	305
所有的问题都是财政问题	320
1. 党的十八大的“五位一体”	320
2. 财政治理体系	326
3. 财政改革方向	334
4. 财政学国学如何走进党校?	339
参考文献	346
后 记	349

“皇粮国税”也可以免

讲到财政问题，无非三大块：经费论、赋税论与公债论。这是著名经济学家亚当·斯密（1723年6月5日—1790年7月17日）总结的“财政三元论”。有了政府，就有了经费；有了经费，就需要征税；如果所征之税不足以支付经费，就必须发行公债。由于征税具有强制性、无偿性，纳税人总是不愿意老老实实在地缴税，因此，如何征税就成为财政的核心问题。无怪乎兴盛于16—17世纪的德国重商主义学派提出，财政学是一门艺术，是一门“如何做到拔鹅毛最多而鹅不叫”的艺术。

中国的经济思想家则非常含蓄，把征税比喻为“折柳”与“割韭”。在斯密去世之后的第四年出生的魏源就是其中的一个。清代启蒙思想家魏源（1794—1857年）曾大力主张培植和保护税源，指出“善赋民者，譬植柳乎，薪其枝而培其本根”。他指责苛重税敛，“不善赋民者，譬则剪韭乎，日剪一畦，不罄不止”。聪明的统治者征税就像折取柳枝，对柳树并没有什么影响。而不聪明的统治者则是贴着地面剪韭菜，韭菜再难长起来。魏源认为重税破坏了纳税人的财产，也就破坏了国家赖以生存的基础。减税是涵养税源的手段之一，适当减税，反可以

增加税收。魏源的这一观点在中国 19 世纪以前的经济思想中是极为罕见的。

农业是最古老的产业，“民以食为天”。因此，最早的税收也与农业有关。中国的汉字是象形文字，一个字就是一个故事。比如，“疑”字就是说一个猎人遇到一头猛兽时所做出的一种判断：是用匕首近距离杀之，还是从远处用弓箭射之，还是贴近用长矛刺之，实在不行就“三十六计走为上策”。那么，大家最熟悉的“税”字是有讲究的。从现在的税收活动来看，税无疑指国家向企业或集体、个人征收的货币或实物。而在早期，税字有特定的含义。《急就篇》¹中说：“敛财曰赋，敛谷曰税，田税曰租。”《汉书·刑法志》中说：“有税有赋，税以足食，赋以足兵。”在刑法的篇章中论述税赋问题，足以说明税收的强制性与特定用途，不准挪用。综合这两小段话，可以得知：以货币或者财物缴的税叫做“赋”，从贝从武，用于军备之需，换取一种生命财产的安全。以粮食缴纳的税，才称为税，从禾，从兑，指农业生产者以农产品交给政府，换取土地的使用权。政府征收的税用于政府机器的运转。租，也是以农产品换取土地的使用权。“且”指农具（锄头），也指男人从事农业生产。然而，农业税，这一项在中国拥有 3000 年历史的政府收入，在十年前由于要减轻农民负担而被终止。我亲历了这个过程。

从十届人大一次会议，亦即 2003 年起，正是讨论农民负担该如何减免的问题。一想起自己能够在当全国人大代表第一年中就为减免农业税作一点贡献，还是止不住涌现出一种愉悦的心情。也可以这么说，虽

1 《急就篇》是中国古代教学童识字的字书。“急就”是很快可以学成的意思。

然当过两年（2001—2002年）的湖北省人大常委¹，但是，当选全国人大代表还是第一次，一次而得机会，懵懵懂懂地接触了农民负担问题，并为解决这个问题出了一点力。原因在于我是学习财政学与财政史的，稍微了解一点“黄宗羲定律”。

1. “三真报告”

讲到农民负担，就一定绕不开湖北李昌平的“三真报告”²。

棋盘乡，位于湖北省监利县，2000年3月8日，时任该乡党委书记李昌平给朱镕基总理写信，反映“农村真穷、农民真苦、农业真危险”的情况，朱总理等中央领导人高度重视，两次动情批复，引发了湖北一场“声势浩大”的为时一个半月的急风骤雨式的农村改革，得出了“监利经验”。但一阵风的改革之后，农民负担报复性地大幅反弹。

根据西乌拉帕的研究，在轰轰烈烈的“监利改革”中，广大农民，作为改革的预定受益人，并没有被发动和参与到改革中来，始终被排斥在整个改革进程之外，成了袖手旁观者。农民负担减不减、减什么、减

1 很多人问我：你怎么总是有发言、当官的机会。这里我需要解释一下。我1979年从老家福建到武汉的湖北财经学院读书，学的是财政学。1983年本科毕业考上财政学硕士，1986年7月硕士毕业留校任教。当时也就是想教书写书，因此，一直没有人党的打算。1988年，我的两位财政史硕士导师吕调阳教授、蔡次薛教授几乎同时拿申请表给我填，遗憾的是不能同时加入两个党派。我选择了蔡教授的中国民主促进会。由于之后的一些事情，民主党派暂停发展，直到1991年12月才拿到会员证。由此至今，一直以民主党派人士的身份参政议政。由于积极肯干，苦干加巧干，在2000年当选为湖北省民进副主任委员，至2017年才“下课”。这也就有了当省人大常委、当全国人大代表这“辉煌的”十年。

2 西乌拉帕：《李昌平为什么失败？——棋盘乡与谢安乡的命运比较》，《学习月刊》2002年第8期。

多少、何时减、减多久，一切都由政府说了算，农民没有发言权。这种自上而下的“减负运动”，从一开始就带有强烈的施舍性、随意性，因此也不可靠。

棋盘乡的减负运动的结果可想而知：改革的发起者李昌平在改革过程中孤立无援，他成了孤家寡人，只得中途当了逃兵。

李昌平辞职出走之后，先是南下广东打工，后辗转去了北京，当了《中国改革》《改革内参》的记者、编辑，到各高校演讲，写了《我向总理说实话》，出国（印度）考察，继续为农民减负呐喊。

通过李昌平的“三真报告”，可以反映出农民负担已经到了非改不可的境地。整个改革开放时期，农民负担都在高位徘徊，农村的政权机构的运转，确实都来自于很虚弱的农民负担。

根据北京大学社会发展研究所郭永中先生的研究¹，农民负担主要有两个方面的表现，有四个方面的原因。

农民的负担表现在，一方面，农民合理负担呈下降趋势。国家统计局调查结果显示：1990—1994年间，全国农民人均纯收入年均增长15.5%。同期负担年均增长15.4%，两者基本上是同步增长；1995—1998年，农民人均纯收入年均增长11.1%（未扣除价格因素），同期负担的年均增长6.4%，负担增幅低于收入4.7个百分点，负担呈相对减轻趋势。1998年农民负担出现回落，连续多年的扩张势头得到初步抑制，比上年减少了1.2%。若按《农民负担管理条例》规定的口径计算，1998年农民人均税后负担为68.77元，比上年减少1.73元，减少了2.5%。

¹ 郭永中：《当前中国农民负担问题》，《人民文摘》2002年第4期。

另一方面，农民不合理负担越来越重。农民合理负担基本得到了有效控制，而农民承受的不合理负担则越来越沉重。据农业部农民负担监督管理办公室统计表明，1991年能够统计到的农民支出的行政性事业费高达17.7亿元，各种罚款23.1亿元，集资摊派41亿元，其他社会负担38.1亿元。上述各项合计，人均13.8元，占上年人均纯收入的2.5%。但是地方调查结果表明，不合理负担占农民人均纯收入的5%—7%，大大超过农业部的统计结果。有关数据表明，不合理负担远远超过了中央规定的5%的警戒线。

对于农民负担过重的问题，中央也不是不知道，而且中共中央、国务院对减轻农民负担问题的确十分重视。1998年7月21日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于切实做好当前减轻农民负担工作的通知》。《通知》指出，1998年上半年，由于种种原因，农民收入增长缓慢，而一些地方农民负担不仅没有减少，反而继续增加。1999年8月2日，国务院办公厅转发了农业部等五部门《关于做好当前减轻农民负担工作的意见》，《意见》中指出，党中央、国务院对减轻农民负担一直非常重视，多次进行工作部署，“但从一些地方看，中央关于减轻农民负担的方针政策并没有完全落到实处，农民负担重的问题还没有真正解决。”如果从1991年11月5日国务院颁布《农民承担费用和劳务管理条例》算起，到1999年已是9个年头了，但“农民负担重的问题还没有真正解决”，这足见减轻农民负担问题的复杂性和艰巨性。

而中国农民负担过重的原因，有以下四个方面。

一是农民收入增长滞缓，甚至出现负增长。改革开放以来，我国农民收入增长情况经历了四个明显的不同阶段：1978—1984年农民纯收入从改革前的134元增加到355元，扣除物价上涨因素，实际增加1.3

倍，年均增长率达到 17.7%。1985—1988 年是农民收入继续缓慢增长时期，农民人均纯收入由 398 元增加到 535 元，扣除物价上涨因素，年均增长率为 5.0%。1988—1991 年是农民人均实际纯收入停滞徘徊的阶段。农民人均纯收入从 602 元增加到 709 元，名义上增长率为 17.8%，扣除物价上涨因素，1989 年农民人均收入比上一年实际下降了 1.6%，是改革开放以来农民实际纯收入的首次下降，出现了负增长。1990 年和 1991 年虽有好转，但三年平均实际增长 0.3%。1992 年后是农民人均纯收入恢复增长阶段。农民人均纯收入由 784 元增加到 2 090 元，增加了 1.7 倍，年均增长率为 21.7%，实际增长率为 5.4%。总的看来，农民人均纯收入增长滞缓，而农民人均负担率却逐渐提高。

二是机构膨胀，人员不断增加。地方政府及农村基层组织机构臃肿、人浮于事，人头经费支出大，许多开支在没有财政来源的情况下，只能靠向农民摊派收费来维持。人员增加，公车经费自然就增加，在乡镇，编制外的公车经费，大都来自农民负担。机构臃肿是加重农民负担的一大顽症，不化解这一问题，即使农民负担暂时控制住了，过后还得反弹。而精简机构、裁减冗员是减轻农民负担最直接的途径。在中部某县一个 3.5 万人的小镇，从 1994 年至 1998 年新增吃“皇粮”的人员，就以每年 50 人的速度递增，加上行政干部增资因素，每年财政支出增加 100 万元以上。另外，村组干部队伍庞大，又进一步增加了农民负担。1999 年，该县精简机构，减少乡村干部 62%，节约开支 619.4 万元。据《人民日报》载文称，为村级班子“消肿”，是近两年湖北省农村工作的一项重要任务。湖北省明确提出，要合理设置、严格控制村干部职数，每村限定 5—7 人。据湖北省“减负办”介绍，1998 年全省精简村干部 4 万人，1999 年再减约 7 万人，农民因此减负 3 亿元以上。除此