



联合 国
贸易 和 发 展 会议

Distr.
GENERAL

TD/B/LDC/GR/1
26 April 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
《1990年代支援最不发达国家行动纲领》
执行情况全球中期审查政府间高级会议
1995年9月25日，纽约

政府间高级会议的筹备进程

关于最不发达国家财政政策改革的专家组会议的报告

1995年3月16-17日，日内瓦

目 录

段 次

导 言.....	1 - 5
一、讨论概要.....	6 - 27
二、结论和政策影响.....	28
三、组织事项.....	29 - 31

附 件

- 一、与会者名单
- 二、文件一览表

导 言

1. 贸发会议秘书长于1995年3月16至17日在日内瓦召开了最不发达国家财政政策改革专家组会议,这是预定于1995年9月25日至10月6日在纽约召开的《1990年代支援最不发达国家行动纲领》执行情况全球中期审查政府间高级会议筹备进程的一部分。来自8个最不发达国家(孟加拉国、佛得角、冈比亚、马拉维、马里、尼泊尔、乌干达、赞比亚)的财政政策专家、世界银行、非洲开发银行、国际货币基金组织、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的代表以及一些学者参加了会议。突尼斯前财政部长也参加了会议。与会者名单载于本报告附件一。附件二是为这次会议编写的文件一览表。

2. 最不发达国家、内陆和岛屿发展中国家司司长H.A.Diallo先生在开幕词中请与会者注意许多最不发达国家持续不断的财政赤字对它们经济成效的影响。1980年代,商品和资本市场疲软,对政府作用的认识在改变,要求私营部门参与经济发展的呼声也越来越高,这一切都推进了以更适应于经济增长的方式进行税制改革。

3. 当时许多最不发达国家的税制有许多明显的相似之处,不利于资源调集和分配效益。严重依赖对国际贸易的征税,而且税率区别、免税和优惠既无合理根据,又不符实际,致使税制运用不公平,而且难以管理,有害经济增长。此外,对政府作用的认识的变化以及随之对私营部门参与经济发展的呼声日高,推动了对税制的改革,使之更加适应于经济增长和新要求。

4. 虽然在改革的设计和具体问题的处理上各国有明显的不同,但最不发达国家的财政改革在大方向上是相似的。大多数国家最初的目标是紧缩开支,以恢复宏观经济稳定。在税收方面,主要方针有:将课税依据扩大和多样化,从国际贸易税收转移,扩大消费,修订增值税;消除因税务过重而产生的抑制影响;减少对不同资产货物和经济部门差别征税所产生的扭曲影响,以鼓励国内竞争,增加对私营部门活动的奖励,并通过非递减税保护脆弱群体。较近期的改革涉及提高税收的行政效益以及公共开支的管理和控制。

5. 最后,他表明国家一级的税务改革要有区别,要有不同的范围,同时要考虑到各国的具体的情况和初步条件、执行能力、社会经济政策和优先事项。请专家在最不发达国家1990年代其余年度的税务议程方面主要审议下列问题:扩大和深化课税依据,特别是扩大适用增值税范围的各种办法;减少财政制度的不公平情况;使关税和进口税结构合理化;提高实施和执行的能力;在重组支出结构时高度注意贫困问

题。

一、讨论概要

6. 专家们根据口头发言和各种文件讨论了大量财政问题，例如：“最不发达国家的税务结构和税务改革的目标”、“商品税和增值税”、“低收入国家提高财政收入”、“预算危机和对过渡期发展中经济体的财政支助：柬埔寨的实例”、“公共开支分析”、“改进低收入国家的开支管理和控制”、“在融资方案的编制框架内减轻贫困”、“财政政策改革与其他宏观经济政策改革之间的先后次序”（引文；附件二）。若干与会最不发达国家就本国在进行不同财政政策改革方面的经验提供了资料。

A. 税务改革的一般性问题

7. 专家们在最不发达国家税制改革方面着重提出的一些关键领域有：需提高税率；扩大课税依据，包括避开贸易税，主要在增值税和所得税等其他直接税方面增加征税手段；鼓励遵守税法，提高税收的稳定性。后一领域包括如下方面：政治承诺、减少免税额、提高财政活动的透明度、加强税务管理。

8. 从理论上讲，税制的设计固然应达到弹性、简化、公平和效率等标准，但实施所有这四项标准是一项复杂的任务，可能是最不发达国家的设计和执行能力所远不能及的。它们在目前的经济发展阶段，也许应将重点集中在达到弹性和行政简化上。关于弹性问题，税制应趋向于动态弹性；这一步骤将导致利用随着经济增长而产生的新的征税机会和日益增多的课税依据来源。

9. 在设计税制中着重于实现简化和弹性的目标，并不一定会干扰考虑公平问题的能力。这项目标可以确立于税制内，即在有益于脆弱群体的部门规定累进税制和优先开支拨款。若能定期评审各种征税来源对经济变化的税收反应，这将有助于对弹性作出评估，对税收作出预测。

B. 税收改革

10. 关于亚洲最不发达国家在扩大征税基础上的经验问题，与会者指出，间接税方面的改革比直接税改革更广泛，从逻辑上讲，这是因为间接税在最不发达国家中

占税收总额的比例过大。扩大这些国家直接税依据的努力包括如下措施：减少征税额，将所得税网扩大到更多的实体（如所有工资收入者），对“征税难”的群体（如医生、律师、小型企业）采用推定税额的办法，降低最高边际税率，减少税级。

11. 要扩大间接税的征税依据，通常要采用增值税，将更多的货物和服务列入现行销售税和营业税的范围，在降低整个税率的同时征收新税，特别是在削减适用于不同类进口品的税率离差后引起税率降低的进口税方面。

12. 通过如下措施加强税务管理和税务执法：在来源处预扣税款，征税制度的集中和计算机化，通过人员培训提高体制能力，这样做也对亚洲最不发达国家扩大征税依据作出了贡献。

13. 上述措施对保持高税收产生了积极效果。因此，与1985-1989年期间相比，亚太地区抽样调查的7个最不发达国家（孟加拉国、不丹、老挝人民民主共和国、马尔代夫、缅甸、尼泊尔和所罗门群岛）中有5个国家的平均岁入（外国赠款除外）增加到了国内生产总值的水平。

14. 政府的政治承诺和廉洁及其在防止滥用权力方面的权威和抵制压力集团的能力，是扩大征税网和增加岁入努力成败与否的重要因素。征税结构和征税类别合理化以及减少税额也被列为较有效的增加岁入措施。

15. 与会者在如何能最有效地将农村/农业和非正规部门列入征税网方面提出了问题。马里的情况说明对农村部门征税是有可能的，在马里，该部门的税收在国内生产总值中只占2%，与该部门在国民生产总值约占50%的规模相比是微不足道的。同样，与会者承认，对非正规部门提高税收的潜力很大，因为该部门的收入常常超过正规部门的收入。为了对正规部门征税，最不发达国家如马里，已开始对非正规部门使用的进口产品和工厂售给零售点的商品征收一系列的税。这些措施有利于查明了与国家或国家的企业有商业联系的非正规部门的潜在纳税人。

16. 关于对出口征税的问题，与会者承认，许多最不发达国家采用定值过高的汇率对出口实行暗征税。这种暗征税往往比对出口的直接征税更为普遍。虽然通常来说对出口征税是没有充足依据的，但如果自然资源有可能耗竭，如果大公司或多国公司垄断生产，而由于国内所得税制和公司税制的不足，这些公司有可能逃税，那么就有理由对出口征收直接税。但对公司征税是否有效，最终要取决于出口者是否能转嫁纳税负担。由于全球化程度日增，竞争日益激烈，迫使东道国政府不得不谨慎从事，它们如果要有效地争取外国投资，在制定税制时就必须务实。

17. 扩大征税依据对最不发达国家的吸收能力具有重要意义。因此，行政和体制改革是支持税务改革的必要前提条件。若干与会者认为，在体制方面存在严重限

制的情况下,在税务方面的努力最好集中于范围较小而税收潜力大的征税范围,而不要将征税努力分散在当局没有能力有效管理和执行的大范围征税类别上。

18. 关于征税私营化的问题,一般认为,在有效私营化中有许多实际困难。第一,私营税务员可得的潜在利得,在大多数情况下要大大超过对他们的补偿,无法使他们不受贿。第二,若是私营化到私人垄断手中,对提高效益的危害可能比公共垄断者的危害还要大。第三,在有些国家,对私营化存在着法律障碍,如赞比亚,宪法明确授权财政部征税。有些专家认为,通过瑞士监督总局的制度对装运前检查实行私营化,非常有助于防止逃税和开低价发票,但费用据说相当惊人。在这方面,与会者认为通过奖金和其他奖励办法适当提高税务员-关务员的积极性,给他们以充足的补偿,对有效的税务管理至关重要。但当局必须时刻注意弄清这种办法何时失效和何时应予撤消。

C. 支出改革

19. 关于支出改革的问题,普遍承认若干最不发达国家作出了相当大的努力,它们通过国营企业的改革--包括私有化、削减文职人员、减少附加福利、更严格地审查资本支出等,来遏制支出。有一名与会者述及7个亚洲最不发达国家的经验,指出除马尔代夫外,7国中有6国的经常开支年均增长率低于1985-1989年期间。关于资本支出,1990-1993年期间,7国中有4国(孟加拉国、老挝人民民主共和国、马尔代夫和尼泊尔)的平均增长率低于经常开支年均增长率;另外3个国家(不丹、缅甸和所罗门群岛),情况正好相反。因此,笼统地认为最不发达国家控制公共开支的成功主要是由于削减资本开支,这种说法对非洲最不发达国家来说也许是对的,但对亚太地区最不发达国家来说,情况未必如此。

20. 政府开支的结构对经济成效、国家清偿能力和有无资格接受信用贷款都有重要的中长期影响。关键问题是如何将开支模式引向加强生产基础;这反过来对可持续税收、政府清偿能力和政治稳定产生潜在影响。支出结构改革若能减少非生产性支出,增加对社会经济基础设施的生产性投资,即使对预算的短期影响可能不明确,也对国家的中长期清偿能力具有深远影响。另一方面,由于约缩生产开支或推迟人力资本形成等重要投资而实现的预算短期改善,将对增长和国家清偿能力带来消极影响,可能会对政治稳定造成破坏性后果。在这方面,与会者承认,撒哈拉以南非洲地区政治社会制度脆弱,保持最低程度的国防开支是合理的。

21. 与会者强调必须加强政府开支拨款的合理化。私有化和提高半国营企业

的成效，减少它们对国家预算的负担等其他改革也是国家预算合理化的另外一些办法。但这种措施由于许多最不发达国家缺乏能独立生存的私营部门以及资本市场欠发达而受到阻碍。由于最不发达国家的发展水平低，需要大量投资资源，因此强调外部援助在支持改革中的关键作用。但是，全球投资标准认为，要实现经济长期发展，各国的投资比率应该是国内生产总值的25%。但达到这一投资比率的前景如何，关键之处是要加紧调集国内资源，因为各国的经验表明，从长期来看，外部资本流动对投资方案的贡献，对大部分国家来说不会超过国内生产总值的2-3%。

22. 此外，开支结构的合理化要求按部门明确列明目标，并需对应当构成提供必要服务的合理开支作出评估。制定成效指标被认为有助于对决策者在是否需要财政干预方面提供警告信号，例如在军费开支超出医疗和教育两项加起来的开支时。

D. 改革成功的一些前提条件

23. 改革成功与否，取决于初步条件、政治稳定等因素；改革的广度和范围、政策的协调一致和政策措施国际化程度等都对改革的信誉有影响。政策改革的时间安排和先后次序也被认为对改革成功起重要作用。例如，在全面实行贸易改革前过早地宽放资本帐户，导致了某些国家的资本外逃。

24. 强有力的政治承诺固然是必要的，但其本身不足以保证财政制度改革的成功。鉴于最不发达国家的执行能力差，必须实行体制改革，以支持税制改革。

25. 改革还需要考虑各国的吸收能力和具体情况。例如，有些国家在对财产作详细登记之前就要征收财产税，这是不现实的。同样，要有效地运用增值税，就必须在健全的会计和开具发票制度上建立体制基础。各税项的制定质量也是改革方案成功的因素之一。在这方面，与会者强调了监督改革以查明和纠正执行问题的重要性。例如，在柬埔寨，人们发现对建筑的价值征税不利于投资，后来不得不取消。

26. 改革成功的另一个同等重要的因素是税务管理的质量。在这方面，税务管理和税务执法应集中于大的纳税人和税收来源。由于改革有成功者，也有失败者，因此专家们承认宣传和教育在动员对改革的支持中的重要性。

27. 外部融资在避免面对外部震荡时政策倒退的作用也被认为是改革成功和持久的根本因素。

二、结论和政策影响

28. 以下是专家组会议产生的主要结论和政策影响：

A. 一般性问题

(1) 在普遍同意需要建立导向市场制度的情况下，专家组会议审议了财政政策改革以人们能接受方式推动经济增长和国际收支调整的问题。近年来，若干最不发达国家在实行重大税收和开支改革方面作出了相当大的努力。专家们考虑了这种政策努力的不同效果、各国的情况及其对继续税务改革的不同需要。

(2) 要对改革制定所有情况下适合所有国家的统一办法是不可能的。改革的内容、时间安排和先后次序等细节，各国都有不同，将视开始改革时情况、所作的准备和执行能力而定。

(3) 但可以设想一些总原则，以协助指导一般的改革进程，特别是财政改革。但这种努力成败与否，取决于政府是否作出充分的政治承诺，是否能承担责任，财政活动是否透明。

(4) 必须从一开始就承认，财政改革一般来说是整个改革的一个组成部分。通常，财政改革，除其他外，包括贸易、汇率以及其他宏观经济和部门政策改革。必须要认识到改革方案不同部分之间的关系，以保证政策的连续性和协调性。

(5) 财政调整既有短期目标，也有长期目标。短期目标主要是减少预算赤字，降低通货膨胀，实现对外帐户平衡，以便为较长期的改革提供稳定的基础，为整个进程带来信誉。

B. 财政税

(6) 在推行增加财政收入的改革时应将重点放在可持续改革上。这种改革反过来也应重视税收生产率。财政收入必须要具有高度的弹性。目的应该是形成动态弹性，使精简和管理良好的税务制度能产生或迅速增加课税依据，以便最终提高税收率。不应依赖累进税制来实现高弹性，而应采用简单、统一(或区别较少)的税制，包括依赖增值税基础动态增长和受到充分奖励后提高行政和征税效率的税制。

(7) 就短期而言，应集中努力提高行政效率，更充分地利用现行课税依据，例如通过减少免税额和改善遵守情况(如改进税率结构)，同时控制公共开支的增加。

(8) 经验表明,预算的短期稳定和关税结构的初步改革可以在不损耗财政收入的情况下完成。

(9) 税制改革的中长期目标应该是扩大课税范围,找到新的课税途径,包括调集和有效利用非课税的税收来源,如通过开发自然资源而得到的税收。这样将减少对贸易税的依赖,更加依靠直接税和范围更广的支出税,从而加强稳定。经验不仅表明这是效率更高的手段,而且还表明这是提高税制弹性的根本,对国际竞争力的损害也较小。

(10) 评估各种课税途径可使用若干标准,特别是弹性、效益、公平和行政简化。可以在选择各种途径时使用这些标准。

C. 支 出

(11) 支出改革的中长期目标不仅应在经常开支和发展开支的平衡方面,而且还在经常开支各组成部分之间着重于政府开支的构成,同时要考虑它们要实现的目标。经验表明,发展开支通常比经常开支更易受到开支紧缩的影响。

D. 执行和能力建设

(12) 为了获得成功,一般改革,特别是税制改革,必须得到培训和行政支助的适当支持。由于增值税等税制较复杂,这就意味着在税制改革之前需要充分提供培训和适当的信息。这还意味着,由于扩大了征税范围,应现实地评估和处理培训需要。多边机构在提供技术援助方面可起关键作用。还需要额外的外部财政援助,主要用于抵消改革对脆弱群体的不利影响,以便支持对改革的政治承诺。要评估某些行动是否成功,各国就必须设计若干能反映所采取措施的效益和效率、遵守程度和对社会影响的成效指标。

(13) 会议强调必须进行能力建设,改善服务条件,以便为推动和使改革持续下去建立高效率的当地机构。

E. 需要研究的问题

(14) 需要加强研究以下问题:(a) 宏观经济的分析框架,以较好地提供有关财政目标的指导;(b) 审查最佳分配政府开支的办法;(c) 建立动态税收依据;(d) 制

定有效改组和激励行政管理的方式；(e) 提供加强私营部门参与的模式；(f) 用于指导行为，特别是决策者行为的可取的经验法则或准则。

三、组织事项

A. 选举主席团成员

29. 1995年3月16日，专家组会议在开幕会议上选出下列主席团成员：主席：James Mtonga，财政部常任秘书（津巴布韦）；副主席兼报告员：David Greenaway教授（联合王国，诺丁汉大学）。

B. 通过议程

30. 开幕会议上通过的议程如下：

1. 会议开幕，通过议程和安排会议工作
2. 有关最不发达国家财政政策改革的主要问题
3. 提出国别研究报告和国家经验
4. 结论。

C. 会议的结论、建议和报告

31. 为编写会议结论和建议设立了一个小组。专家组会议在1995年3月17日闭幕会议上通过了列入会议报告的结论。（关于结论，见上文第二节第28段）。

附件一

与会者名单

1. Moncef BEL HAJ AMOR 先生
突尼斯
前部长
2. Sheetal CHAND 先生
国际货币基金组织
司长
3. Ian DANSON 先生
日内瓦
联合王国常驻代表团
一秘
4. Mohamed DIALLO 先生
马里
财政和商业部
技术顾问
5. Marcos EVANGELISTA 先生
佛得角
经济协调部
财政收入和税务主任
6. Oladunjoye FAJANA 先生
科特迪瓦
非洲开发银行
经济师
7. Jose-Luis FERNANDEZ-RANZ 先生
日内瓦
西班牙常驻代表团
财政顾问

8. David GREENAWAY 教授
联合王国
诺丁汉大学
9. Azizul ISLAM 先生
泰国
亚太经社会
发展研究司司长
10. Saiful Islam KHAN 先生
孟加拉国
全国税收委员会成员
11. F. Desmond MCCARTHY 先生
世界银行
经济顾问
12. James MTONGA 先生
赞比亚
财政部
常任秘书
13. Mambury NJIE 先生
冈比亚
财政部
经济师, 宏观经济和财政分析股股长
14. Patrick SINYINZA 先生
日内瓦
冈比亚常驻代表团
经济事务顾问
15. Govinda BAHADUR THAPA 先生
尼泊尔
财政部
经济顾问

16. Marcel VAN DER KOLK 先生

日内瓦

荷兰常驻代表团

一秘

17. Michael WARD 先生

华盛顿

世界银行

经济师

18. 联合国秘书处

- R. Lawrence 先生
- H.A. Diallo 先生
- C.K. Patel 先生
- S. Toh 女士

附件二

文件一览表

- 最不发达国家的财政政策改革:秘书处的背景说明(UNCTAD/LDC/GE.2/5)
- Poverty Alleviation in a Financing Programming Framework: An Integrated Approach (UNCTAD/LDC/GE.2/2)
by S.K. Chand and P. Shome, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund
- Commodity Taxation Including Value Added Tax: The Case of Bangladesh (UNCTAD/LDC/GE.2/3)
by Saiful Islam Khan, Member National Board of Revenue (VAT), Bangladesh
- Budgetary Crisis and Revenue Support for Transitional Developing Economies: The Case of Cambodia (UNCTAD/LDC/GE.2/4)
by Michael Ward, Principal Economist with the International Economics Department, World Bank
- The Fiscal Balance Act: the Conventional Perspective
by Michael Ward
- Notes on Improving Expenditure Management and Controls in Low-Income Countries (UNCTAD/LDC/GE.2/6)
by James Kahoza, Auditor General of Uganda
- A Note on Fiscal Policy Reforms in Asia-Pacific LDCs
by Azizul Islam, Director, Development Research and Policy Analysis Division, ESCAP, Bangkok
- The Gambia's Experience with Tax Reform
by M.B. Njie, Principal Economist and Head of Macroeconomic and Financial Analysis Unit, The Gambia
- Fiscal Stabilization and Economic Growth in LDCs
by Oladunjoye Fajana, Economist with African Development Bank, Côte d'Ivoire
- Le développement des recettes publiques dans les pays à faible revenue
A partir du cas du Cambodge
by Moncef Bel Haj Amor, (Former Minister, Tunisia) Consultant, Banque Mondiale-PNUD-MDP
- Raisons historiques et principes généraux de la réforme fiscale au Cap-Vert
by Marcos Evangelista, Directeur-Général des Impôts du Gouvernement du Cap-Vert

XX XX XX XX XX