

新中国70年发展的财政逻辑

中国财政科学研究院党委书记、院长 | 刘尚希

1949—2019年，回顾这70年，新中国的发展取得了巨大的成就，这些成就来之不易，是在党的领导之下团结各族人民共同奋斗出来的。在这个过程中，财政起什么样的作用呢？怎么理解新中国70年发展中的财政呢？财政的逻辑是什么呢？这是一个理论问题，也是一个实践问题。

新中国70年的发展是一个有机的整体，后期的发展是以前期的发展为条件的

新中国70年的发展，从财政的角度来说，也是一个不断变化变迁的过程。我们不能只是从一些财政的事件去分析财政、去理解财政，而是应当站在历史的高度看待财政的作用、财政自身的逻辑。

新中国这70年是一个有机的整体，我们不能“只见树木不见森林”。要把它当成一个整体来看，才能完整地认识新中国的70年。习近平总书记一再强调，新中国的70年，我们既不能用后40年否定前30年，也不能用前30年去否定后40年。1949年到1979年，这30年是探索社会主义建设的30年。中国的国际地位大大地上升，这个时期我们有了原子弹、氢弹、卫星上天，中国人民真正站起来了，而且站稳了。从1979年之后这40年是改革开放的40年，实际上我们又进入了一个新的历史时期，又发生了历史性的巨变，发展主要是经济建设，改革主要是经济改革。2012年底党的十八大之后，我们进入了全面改革、全面发展的新时期。党的十八大提出经济建设、政治建设、文化建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局，就是说我们的发展不仅仅是经济的发展，而是全面的发展，意味着中国的发展进入了全面发展的新时期。十八届三中全会又明确了全面深化改革，改革进入了整体性改革的历史时期。

改革开放之后，十八大是一个时间节点，不仅提出了“五位一体”的总体布局，而且提出并明确了“四个全面”的战略布局，全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。新中国的发展也是发生了新的变化，经济进入了新常态，发展的导向从过去长期追求高速度，进入高质量发展的新时代。到了十九大又提出了新的思想，当代马克思主义的最新成果“习近平新时代中国特色社会主义思想”。这就意味着，我们从站起来到富起来，再到强起来是一个连续不断的历史过程。

搞社会主义建设、改革开放，进入新时代，为以后的发展打下新的基础，实际上是在探索新的发展道路。这个新的发展道路不仅仅是中国的发展道路，而且也是人类文明的发展道路。中国现在对人类文明的影响越来越大，中国的发展道路可能是人类文明发展的一条新路。

新中国70年也是创新探索的一个过程，我们探索的是中国发展之路，也是人类文明发展之路，探索是离不开创新的。很显然，我们有很多的创新，有制度的创新，更重要的是思想的创新，当然还有技术的创新、市场的创新、社会的创新等等各个方面。

新中国70年发展的财政逻辑演变：从集权、分权到治权

之所以回溯历史，是为了更好地理解财政的逻辑，以及财政在这里面起什么样的作用。其实，财政是一个社会、一个国家、一个共同体，也是一个文明赖以存在的物质基础和制度基础。财政往往是隐形的，往往看不见它有多大作用，但是，一个国家、一个社会、一个共同体、一个文明，一刻也不能离开财政。没有一个统一的财政，就没有一个统一的政权；没有一个健全的财政，就没有一个健康的社会；没有一个稳固的财政，就没有一个强大

的国家。这都有很多的历史事实可以印证。同样，没有一个健全的财政，也没有一个健康的社会。财政是一个社会的“血液”，就像人一样，“血液”健康，身体就健康，“血液”出了毛病，整个人就会出问题，甚至会危及到生命。财政的作用就像“血液”一样，在社会共同体中发挥它无形的、无感的作用，但这个作用是基础性的，无处不在，无时不有，不可替代。

财政收入来自于社会，又通过财政支出回到社会，就像人的血液循环一样，来自自身，又回到自身，滋养全身的脏器和每一个细胞。这就是财政的作用。财政的这个作用从新中国70年来看是怎么发挥出来的呢？从历史过程来分析，用一个字可以概括：权。

1949年，建立了新中国。新政权建立，财政权已经握在手中，那么财政的作用如何发挥？答案是集权。我们建立了高度集中的计划经济体制，财政统收统支，财政上高度集权。通过财政的高度集权来筹集资金，配置资源，推动工业化。在当时的条件下，财政的作用主要是筹集资金，支撑国家建设。主要通过财政配置资源，因为微观主体像企业不能自主地做出决策，生产什么、生产多少、怎么生产都是由国家计划指定的。国有企业的利润交给财政，它所需要的资金再由财政拨给。所以，在那个时期，财政是统收统支，以集权为特征来配置资源。通过这种财政集权方式，我们国家取得了巨大的成就。

再到改革开放时期，财政的逻辑变成分权。大家都知道放权让利，从放权走向分权，这在历史进入改革开放之后可划分为两个时期。一是改革开放初期，主要是放权，主要是对国营企业、一些部门以及地方放权。二是到1992年邓小平南巡谈话之后，明确了改革的方向，就是建立社会主义市场经济体制，这个时候主要是分权。放权、分权有什么区别呢？放权是在原有的集中体制框架内下放部分财力的支配权，微观主体，即企业的主体地位并没有明确，只是赋予企业一定的决策权和财务权，自身努力与物质利益适当挂钩，以调动企业的积极性。同时，也采取同样的方法调动地方的积极性。在放权的时期，主体地位不明确，意味着主体的责权利不清晰，放权往往就放过头了，放过头就乱了，乱了就要收权。于是，“放、乱、收、死”形成一个不断再现的循环，直到1992年搞市场经济，才明确了企业是市场主体，它作为微观主体实现了再造，民营企业也发展起来了。在这个时候放权就变成了分权。分权是在多元主体之间的权力划分，向企业分权，也就是向

市场分权，同时也向地方分权。地方这个时候也变成了一个利益主体。1994年的分税制改革就是分权的改革。通过分权改革，逐渐形成了社会主义经济体制的框架，同时财政也转向了“公共财政”模式。公共财政强调市场能管的，财政就不要管，市场不能管的，财政就要去管。这样财政与市场的关系就产生了颠覆性的变化，市场成为财政职能定位的一个基准。

改革开放初期，因为在计划经济的框架下放权，计划实际上仍发挥主要的作用，是摆在首位的，市场则是补充。1992年之后，颠倒过来了，市场是第一位的，政府是第二位的，市场能干的交给市场，市场不能干的政府再来干，逻辑关系发生了颠覆性的变化。在这种条件下，财政的定位就更加清晰了。在这之前，财政缺位、越位的问题突出，找不到基准，财政哪些该干，哪些不该干，财政支出结构怎么调整，没有理论的基准，也找不到操作的基准。计划经济延续下来的，就是所有制标准，全民所有制领域是财政投入的，非全民所有制领域财政不管；城市建设是财政要投入的，而农村建设则主要是农民自己的事。1992年之后就是以市场为基准，市场不能发挥作用的财政就要投入，一直到2003年提出要让公共财政的阳光照耀到农村，财政不仅管城市投入，也要管农村投入。这样，城市财政变成了全民财政、老百姓的财政，所有制的财政变成了市场经济平等竞争机制上的财政，这个时候才算真正地变成了财政分权。分权充分调动了大家的积极性，而且形成了长效机制。放权也能调动积极性，但是容易出偏差且不持久，很难把握这个度在哪里，这个度只是在微观主体定位之后才找到了基准。

市场主体定位明确了以后，这个度就好把握了。企业通过法律赋权，依法设立，合法经营，自我发展、自我决策、自负盈亏、自担风险。企业应该有什么样的权利，通过法律法规加以明确。这就解决了行政式放权的随意性问题。只有真正分权，才能解决过去“一放就乱，一收就死”的那种循环。

通过财政分权以及其他方面的改革，调动了地方、企业的积极性，解放和发展了生产力，物质财富相对充裕了，解决了短缺的问题。但是又带来新的问题，机会的不公平，这体现在贫富差距很大。虽然实现了一部分人先富起来，但是怎么实现共同富裕，面临着巨大的挑战。实现共同富裕，不能走老路，搞平均主义，应给每个人以希望，人人参与、人人努力、人人共享，这才是共同富裕的正确

思路。机会不均，带来社会的板结，社会阶层的固化，这对中国的未来发展有很大的风险。从这点来看，我们必须要进一步深化改革，财政改革的重点不再是分权，尽管分权改革的任务还没有完成，但现在必须转向“治权”，即对权力、权利进行治理。我们国家进入全面深化改革，改革的总目标是实现国家治理体系、治理能力的现代化，治理的基本内涵是基于权力和权利的多元共治。一个是对人民的权利要予以保障，比如提供公共服务，不断保障和改善民生，这就是保障和维护人民的权利，简单来说就是保障民权。二是约束公权。通过完善财政制度、完善预算制度、完善税收制度，通过财政法定去约束公权。财政在这些方面发挥作用就是财政治权。保障民权，约束公权，治理权力和权利，这是新时代财政的使命。

更深层的财政逻辑是公共风险逻辑

经济学主要讲如何有效配置资源，而从“权”的角度来看财政的作用，不仅仅是经济学的思维，而是基于整个社会、基于社会共同体的治理来分析考察。在其背后还有更深层的逻辑，就是风险，这个风险不是一般的市场风险，也不是个人面对的风险，而是国家的风险，是共同体的风险，可以统称为公共风险。

新中国刚刚成立时一穷二白，新的国家政权刚刚诞生，四面围堵，国际封锁，在这种巨大的风险挑战面前，怎么站稳？怎么发展？当时进行的探索，一是向苏联学习，二是自己摸索。1956年毛主席作了《论十大关系》的报告，之后实际上就开始走我们自己的路。一个重要的方式，就是集中财力办大事。在贫穷落后的情况下，不集中财力，办不成大事。主要是通过财政去筹集资金，从而形成了集中力量办大事的模式，有效应对了当时的风险挑战。这个时期我国经历了抗美援朝、抗美援朝、珍宝岛战役、中印战争。通过这些战争，打出了威信，打出了中国的国际地位，打出了之后的和平，一点一点地突破了国际封锁。这靠什么？就是靠当时财政的集中统一。没有财政的集权，就不可能干成这些事。

1979年到了一个新的历史节点，为什么要从放权到分权呢？因为我们确实站起来了，而且站稳了，但要面对新的风险：生产力落后，经济短缺。经济的风险迫使我们不得不进行新的探索，从放权再到分权，去调动广大民众的积极性，解放生产力、发展生产力。生产力落后是当时面临的巨大风险。邓小平当时说，我们打开国门，发现中

国跟世界其他国家的差距拉大了，中国面临着被开除球籍的危险。想想这是什么样的风险？巨大的公共风险和潜在的民族危机。正是这种公共风险迫使我们改革开放，所以财政就开始放权，再到分权。

短缺的问题解决了，我们相对富起来了，物质产品相对充裕了。但是面临着新的风险——社会的风险：贫富差距大、机会不公平。怎么去应对这种风险挑战呢？怎么样保障民生、改善民生？怎么样使所有的老百姓都能得到基本公共服务，在生活上都能有基本的保障？教育的问题、医疗的问题、养老的问题等等，这些都涉及到百姓的权益。还有腐败的问题，怎么样约束公权、遏制腐败，除了现在大力反腐之外，还要靠制度建设。财政是基础制度，这个基础制度如果不能健全，反腐败可能就有个很大的漏洞。对这一点，毛主席早就说过，预算是一个重大的问题，里面反映着政府活动的方向和范围。通过治权，以法治方式约束公权，保障民权，这样才能防范化解社会的公共风险。这事关“两个一百年”的奋斗目标，事关我们能不能真正强起来。也就是说，即使是国内生产总值变成了世界第一，如果出现两极分化，国家也是强不起来的。

我们从站起来、富起来，再到强起来，对应的财政逻辑就是集权、分权、治权。在不同的阶段是不一样的，但是背后有一个更加深刻、统一的逻辑，那就是公共风险的逻辑。在不同的历史时期，我们面对的公共风险不同：刚刚解放的时候一穷二白，那个时候面对的是能不能站稳的风险，到1979年这个时间节点之后面临的是生产力落后的风险，再到现在面临的是机会不公平的风险。面对不同时期的不同风险，财政的作用也发生相应变化。1949年面临的是怎么站稳的问题，财政要发挥集权的作用，后来站稳了，但是又要解决穷和短缺的问题，这就是经济风险，这也是国家风险，财政就要发挥分权激励的作用。到现在，老百姓的生活水平比以前提升了很多，但是社会不公平的风险又显现出来了，这种风险威胁着经济社会的可持续发展，威胁着高质量的发展，威胁着由富变强的战略目标的实现。防范化解这个公共风险，财政就要发挥治权的作用。财政的法治化，包括税收法定、预算法定是今后财政发挥治权作用的基本方式，也是为国家治理现代化奠定基础的基本路径，进而为国家的高质量发展提供支撑。这就是从70年来的财政逻辑。■

责任编辑 张小莉