

新中国70年财政发展的路径与经验

中央财经大学 | 马海涛 任强

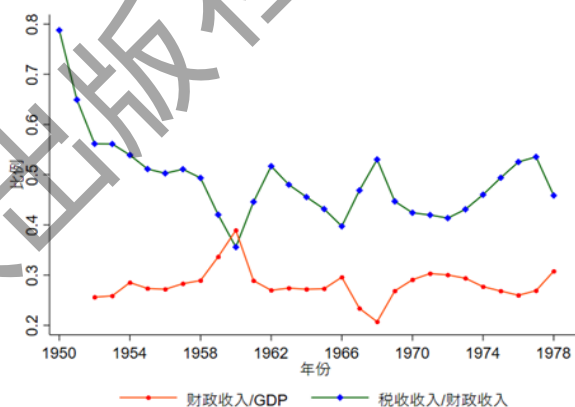
一、新中国70年财政发展的路径

(一)1949—1978年：国家财政的建立和探索

新中国的成立将中国社会带入了一个新的纪元，伴随着新政权的诞生，新的国家财政从这一时期开始建立。历经国民经济恢复和建设时期，国家财政从无到有，在实践中摸索前进。当时的国家财政一方面具备计划经济体制下的财政特征，另一方面与当时的时代任务相结合，高度服务于国家经济建设。

计划经济体制下的农产品统购统销和城镇职工低工资制度使得工商业具备低成本、高利润的特征，因此国家能够集中大量的财政收入。新中国成立至1978年，我国财政收入占GDP的比重达到30%左右，处于较高水平。在财政收入的组成部分中，税收的地位经历了先升后降的变化过程。新中国成立初期，税收制度的建设是财政工作的重要内容。1950年1月27日颁布的《全国税政实施要则》将货物税、工商业税、盐税、关税、房产税等14种税收列为中央与地方的税收，是新中国税收制度的纲领性文件。在此指导下，政务院陆续公布了一系列税收暂行条例，以工商税和农业税为主的新税制逐步建立。从1950年到1956年，税收贡献了一半以上的财政收入。50年代中期开始，受“非税论”思想的影响，我国实施了对国营企业免征所得税、对城市国营企业试行“税利合一”、对农村人民公社实行财政包干等政策。之后的1958年和1973年，我国先后经历了两次以精简税制为主要内容的税制改革，税收地位进一步削弱。1957年到1978年，除个别

图1 1949—1978年财政收入情况



数据来源：国家统计局网站（若无特殊说明，后文图表均为此数据来源）

年份外，税收占财政收入的比重低于50%。在税制结构方面，货物和劳务税一直是这一阶段我国税收收入的主要来源，并且占比呈明显的上升趋势，从1959年的46.5%上升到1978年的83.6%。总体来看，从新中国成立到1978年，我国的财政收入呈现出财政收入规模大、非税收入占比高、货物和劳务税占主体的特点。

从新中国成立到1978年，我国的财政支出主要服务于国家经济建设，经济建设支出占财政支出的60%以上，具体又可分为两个阶段。第一个阶段是1949—1952年的国民经济恢复时期，尽快恢复战争中遭受严重破坏的国民经济，实现经济的平稳过渡是新中国成立后经济工作

图2 1949—1978年财政平衡率

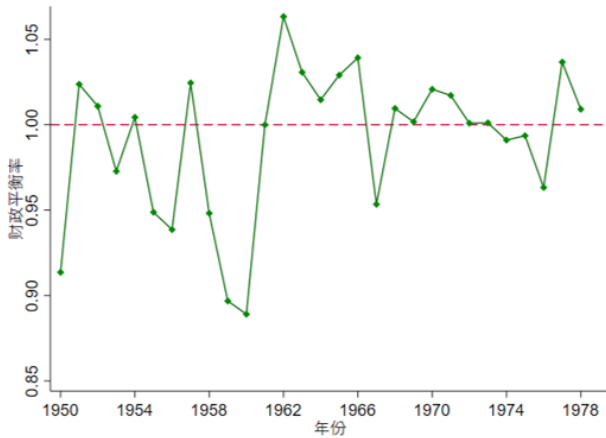
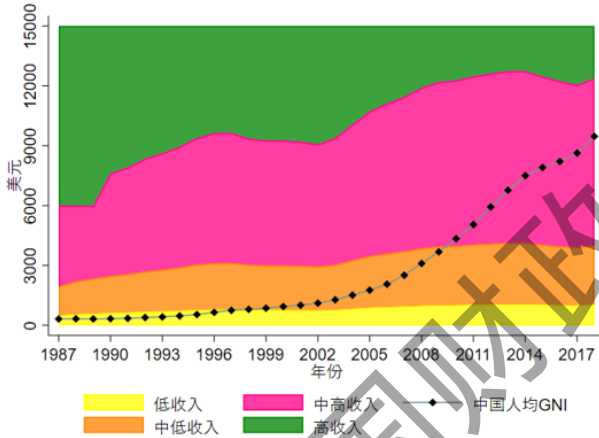


图3 国别收入分组标准



数据来源：世界银行公开数据库

的首要任务。第二个阶段是1953—1978年的国民经济建设时期，顺利渡过国民经济恢复时期之后，我国进入了大规模经济建设时期，主要任务是把我国从贫穷落后的农业国建设为社会主义工业化强国。在财政支出的范围上，由于计划经济不存在政府与市场的职能区分，我国财政支出的投向几乎涵盖了社会经济领域的方方面面，除了生产建设性支出和科教文卫支出外，还包括对企业职工的生活福利补贴，财政的支出范围大而宽，财政负担沉重。

我国的财政体制与两阶段经济时期相匹配，以1953年为界限，划分为两个阶段。国民经济恢复时期，为了合理使用极其有限的财政收入，尽快争取国家经济状况的好转，1950年

3月3日政务院颁布《关于统一国家财政经济工作的决定》，我国财政实行高度集中的“统收统支”机制。财政资金由中央集中统一管理，地方支出必须经由中央的审核，由中央按照计划向地方分配资金。国民经济建设时期，国家财政在保证中央领导的前提下，充分调动地方积极性，实行“统一领导，分级管理”体制，但在不同时期采用的具体管理方法有所差异。1953年我国开始实施“收入分类分成”，将财政收入分为中央固定收入、地方固定收入、固定比例分成收入以及中央调剂收入，但是由于作为主要财源的公粮和城市税收均由中央统一调用，中央财政仍然处于优势地位，这一办法延续至1957年。1958年我国实施“以收定支”的财政管理体制，并且下放税收管理权限，中央财政占据绝对主导的现象开始发生变化。1959—1970年，除了“文革”时期短暂实施过“收支两条线”以外，我国一直实施“总额分成，一年一变”的财政体制，中央权力在这段时期有所回升。直到1971年的“收支包干”，超收全额留归地方，中央与地方政府间的财政关系出现又一次重大变化。尽管1974年以后，财政体制先后调整为“旱涝保收”以及“总额分成、一年一变”，一定程度上改善了中央财政状况，但是影响不大。

财政平衡率是财政收入与财政支出的比值，衡量了财政收支的平衡程度。1978年以前，我国整体上财政收支平衡程度较高，基本上贯彻了收支平衡的原则。其中60年代之前由于经济建设压力较大，大部分时期为财政赤字年份，这一特点也从当时的债务发行情况中反映出来。1950年发行的“东北生产建设折实公债”是我国发行地方债的一次成功尝试。之后的“一五”计划期间，我国一共发行了五期国家经济建设公债，筹措资金达到35.44亿元，有力地保障了第一个五年计划的如期完成。外债方面，我国50年代的外债绝大部分来自前苏联。后来，中苏关系破裂，我国政府先后停止了举借内外债的活动。1960—1978年，我国进入了近20年的“既无内债，又无外债”的国债空白时期，在收支平衡上体现为多年的财政盈余，这在当

时被认为是社会主义制度优越性的体现。

(二)1978年以后：从建立公共财政过渡至建立现代财政制度

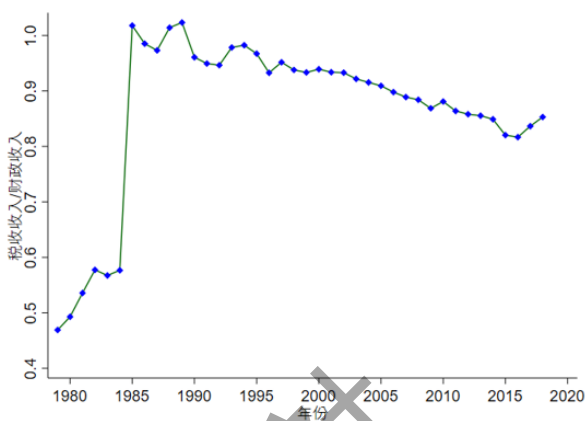
1. 收入体系向现代化迈进

财政收入规模与一国的经济发展水平高度相关。改革开放以来，我国迎来了经济的高速增长。经过近20年的发展，我国于1998年由低收入国家跻身中等收入国家的行列，并在2010年成为了中高收入国家。与经济的高速增长相伴随的是我国财政收入的迅速增加，1979年到2018年的40年间，我国财政收入年均增长达到13.8%，财政收入占GDP的比重稳定在20%左右。快速增长的国民经济为政府扩充财政收入提供了广阔空间，是有效发挥政府职能的前提。

在收入形式上，70年代末，税收收入占比不到一半。1983年和1984年我国先后实施两步“利改税”。第一步利改税主要针对国营企业，开启了对企业征收所得税的时代。国营企业既需要向国家缴纳所得税，又需要缴纳利润，进入了“税利并存”的阶段。第二步利改税进一步完善了第一步利改税的成果，对国营企业开征所得税和调节税，税后利润归由企业自主安排，不再向国家上缴，国营企业进入“以税代利”的时代。此外，第二步利改税还进行了工商税制的改革，将之前的工商税按照纳税对象，划分为产品税、增值税、盐税和营业税；增加资源税、城市维护建设税、房产税、土地使用税和车船使用税；恢复征收印花税。两步“利改税”后，税收收入成为我国财政收入的主体，实现了财政收入形式的转型。

1992年10月12日党的十四大提出了“建立社会主义市场经济体制”的目标模式，税收作为财政收入的最主要来源，自然成为财政改革工作的重中之重。在“统一税法、公平税负、简化税制和合理分权”原则的指导下，1994年开展的税制改革确立了以增值税为主，消费税和营业税为辅的流转税体系和不同主体统一适用的所得税体系，对财产税、资源税、行为税、特别目的税进行了调整，并将流转税作为税制结构的主体。1994年的税制改革构筑了我国税

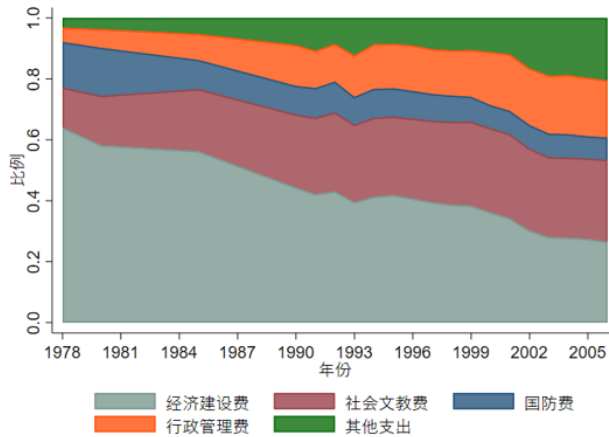
图4 1979-2018年税收收入占财政收入比重



注：1985年、1988年和1989年出现税收收入大于财政收入的情况，推算原因在于企业亏损补贴冲减财政收入数额

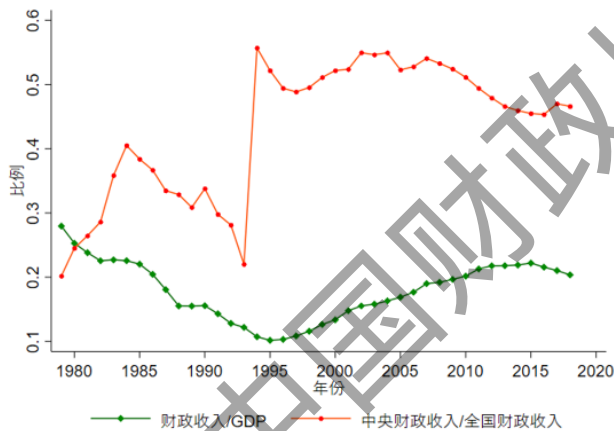
制的基本框架，后续的税制改革都是在此基础上修正和完善。经过改革开放以来二十余年的发展，国际国内形势发生了重大变化，经济增长方式的转变以及全球化进程的加快对我国的税收制度提出了新的要求。2003年我国启动了新一轮税制改革，改革内容包括：将增值税由生产型改为消费型，将设备投资纳入增值税抵扣范围；统一内外资企业所得税制度；提高个人所得税扣除额；改革出口退税和关税制度，进一步完善了我国的税收制度。2013年以来，我国迎来了税制改革的纵深发展。在增值税方面，全面“营改增”于2016年5月1日在全国推行，营业税从此退出历史舞台。此外，增值税税率的简并工作一直是增值税改革的重点，自2019年4月1日开始，现行增值税实行13%、10%以及6%三档税率，在降低税负的同时也为税收征管提供了便利。资源税方面，我国于2016年7月1日开始实施资源税改革，扩大资源税征收范围，发挥税收对经济结构性调节作用。个人所得税方面，2018年10月1日起个人所得税免征额提高至5000元，并且自2019年开始全面推行个人所得税改革，将分类税制转化为综合与分类相结合的个人所得税税制。在

图5 1978-2006年财政支出结构



数据来源：《2007年中国统计年鉴》

图6 1979-2018年财政“两个比重”



这一阶段，税制改革对现行税制做出了更深入地完善。

在税制结构方面，货物和劳务税、所得税和财产税是现代税收的三大支柱，它们共同构成了一个国家的税收体系。不同税种间存在天然差异，相较于个人所得税和财产税，货物和劳务税以及企业所得税的征管难度更低，征收阻力更小。考虑到所得税对征管水平要求较高，基于当时国情，1994年的税制改革将货物和劳务税作为我国税制结构的主体。随着税收制度的完善与税收征管水平的提高，所得税在我国

税制结构中占比有所提高，在所得税内部，企业所得税占比高于个人所得税。根据2018年的统计数据，我国货物和劳务税占总税收的46%，企业所得税和个人所得税占比分别为23%和9%，财产税占比仅为2%。目前，我国正处于税制结构的转型期，逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制、加快房地产立法并适时推进改革等工作将会推进税制结构的进一步完善，充分发挥不同税种的优势和特点，实现三大类税收之间的相互补充。

2. 支出范围优化、管理水平提高

在1992年建设社会主义市场经济体制的改革目标下，财政支出发生了制度性的变化。从计划经济转向市场经济，政府在社会经济中扮演的角色发生变化。市场经济体制下，哪些是政府应该做的，哪些是市场应该做的，政府与市场的界限逐渐清晰，财政支出“一锅端”的情形得以改善。这一阶段，财政支出开始退出生产经营性领域，减少对企业生产经营活动的干预，政府在保障国家机构正常运转的同时，更多地承担起提供基础设施、教育、科技、医疗、国防等公共服务的职能。财政支出范围一改以往大而宽的支出范围，投入到真正应由政府负担的领域当中。

财政支出结构不仅与经济发展阶段相关，也反映了政府职能的变化。从财政支出结构的变化趋势图可以看出，1978年到2006年，用于经济建设的财政支出占比大幅下降，国防费占比也略有减少，其他三类支出的占比均出现了不同程度的提高，呈现出传统财政向公共财政的转变。1998年我国开始建立公共财政基本框架，政府职能开始由生产建设型转向公共服务型。

在2007年之前，财政支出的范围被划分为经济建设支出、社会文教支出、行政管理费支出、国防支出和其他支出五大类。2007年，我国实行了政府收支分类改革，核心是建立新的政府支出功能分类体系。新的支出分类对原有支出分类根据职能和资金的具体用途进行拆分，并设置了统一的支出经济分类，形成了功

能分类下的17个支出类别以及经济分类下的12个支出类别。新的支出分类集中、直观地反映了政府职能活动的范围、方向和结构，为财政支出的效益分析提供了有力支持。

除了资金流向外，财政支出的效益日益受到关注，创新财政支出的管理方式成为近二十年来财政工作的重要内容，主要包括政府采购、预算管理、国库集中支付制度等。我国的政府采购试点开始于1998年，2003年1月1日《政府采购法》的正式实施标志着政府采购制度在我国的全面推行。政府采购制度运用市场竞争机制约束政府的购买行为，在实践中能够降低政府采购成本，节约财政支出。2000年我国开始实施以部门预算为核心的预算改革，经过不断深化和完善，初步建立起以部门预算为主导的预算编制组织形式，使财政支出的均衡性和公平性得到改善，促进了资源的有效配置。同一时期，我国开启了对传统国库制度的改革，建立起国库集中收付制度，从支出类型、支付方式以及支付程序上规范财政支出，提高了财政资金的运行效率。

3. 有中国特色的财政体制逐步完善

20世纪80年代中期以来，我国财政的“两个比重”持续下降，1993年，我国财政收入占GDP的比重为12%，中央财政收入占全国财政收入的比重仅为22%。财力的欠缺制约了政府职能的发挥，中央财政更是处于弱势地位。面对国家财政的危机局面，亟需理顺中央与地方政府的财政关系，改革财政体制。

1980—1984年，我国实行的是“划分收支、分级包干”的财政体制，将国家预算收入分为固定收入、固定比例分成收入、调剂比例分成收入三类，地方的固定收入和固定比例分成收入不能满足地方财政支出的，从调剂比例分成收入中弥补；若有剩余，则按比例上缴中央财政；在地方财政三类收入的总和都无法补足地方支出的情况下，则由中央对地方进行定额补助。这一阶段的财政体制形成了中央与地方财政“分灶吃饭”的局面，扩张了地方政府的财权，中央财政处于被动局面。

图7 1979—2018年中央与地方财政收支占比

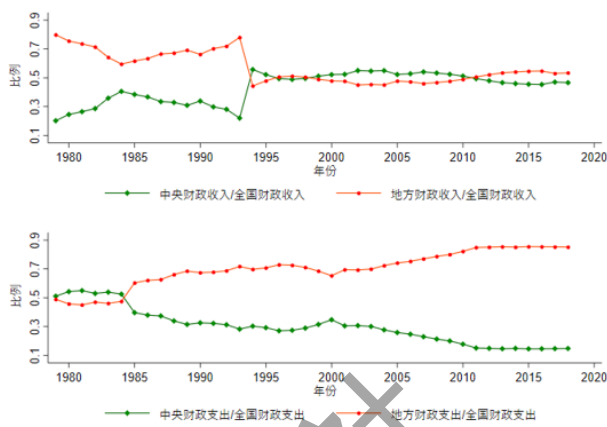
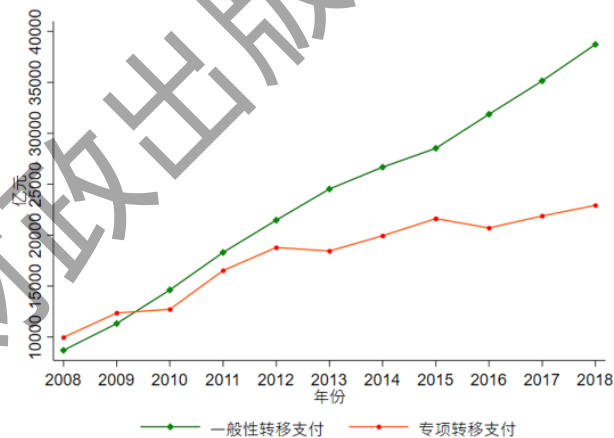


图8 2008—2018年中央对地方转移支付情况



数据来源：财政部发布的历年中央财政预算

根据党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》精神，国务院从1985年起，对地方政府实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政管理体制，在实践中形成了收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解额递增包干、定额上解、定额补助等形式，不同地区适用不同的包干方式。包干制下，地方政府占有额外的财政收入，在调动地方积极性的同时，进一步削弱了中央的财政实力。与1980—1984年相比，1985年以来中央财政的窘迫局面非但没有得到改善，反而陷入了更加困难的境地。

图9 1979-2018年财政平衡率

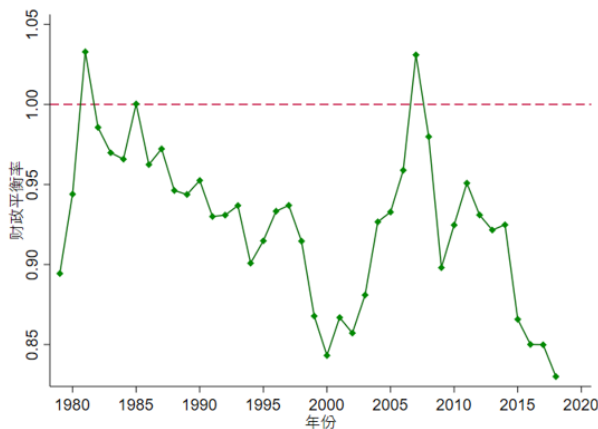
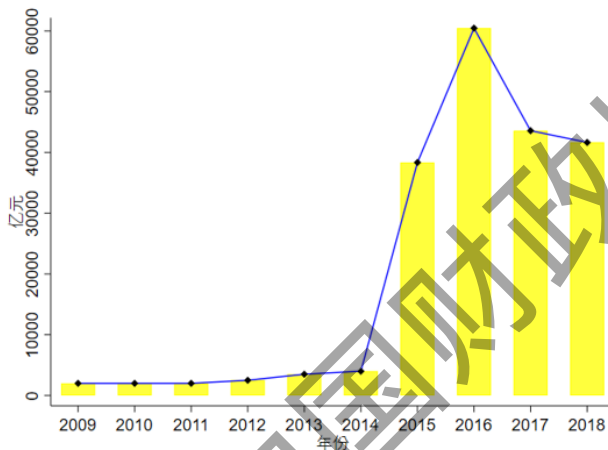


图10 2009-2018年地方债发行量



数据来源：中国债券信息网

在以税收为主体的财政收入结构下，改革财政体制的首要目标就是实现税收收入在中央和地方间的合理分配。1993年12月15日，国务院发布了《关于实行分税制财政管理体制的决定》，决定从1994年1月1日起在全国推行分税制。

1993年底，国务院通过了个人所得税法的第一次修正以及增值税、消费税、营业税、企业所得税、资源税和土地增值税6个税收暂行条例，以法律形式对税收制度进行了进一步的规范。改革之后，增值税、营业税、消费税成为流转税体系的三大支柱。此外，此次税制改革以简化税制为目标，通过税种的简并和调整，将

原有的32个税种减少至25个。

分税制下，根据事权与财权相结合的原则，各类税收被划分为中央税、地方税或中央与地方共享税，一改包干制下“一篮子”收入作为分配对象的情况，通过分税的办法进行中央与地方的收入划分。中央税与地方税分别作为中央与地方的固定收入，中央与地方共享税按照一定比例在中央与地方政府间进行分配。在我国的主题税种中，增值税按照75%和25%的比例分别归于中央和地方，消费税为中央固定收入，营业税和个人所得税为地方固定收入，中央和地方企业缴纳的所得税分别归于中央和地方。无论是何种税收，税收的立法权都集中在中央，从立法层面加强了中央的权力。经过1994年的分税制改革，我国财政“两个比重”开始上升，中央宏观调控能力不断增强。2016年全面“营改增”实施后，考虑到取消营业税对地方财力造成的冲击，增值税分成由原来的75%和25%分成改为五五分成，对地方财力进行补充。

与分税制相适应，我国在税收征管方面也依据税种进行了职能划分。国家税务机关负责中央税与共享税的征收，共享税中地方分享的部分由国家税务机关直接划入地方金库，地方税务机关则负责地方税的征收。中央和地方各司其职，共同保障税务系统的正常运转。2018年3月，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，决定实行国税地税机构合并，税务机关实行以国家税务总局为主与省级政府双重领导的管理体制，并将各项社会保险费纳入税务机关的征收范围。

分税制的实施并没有立即改变原包干体制下的分配格局，而是采用中央对地方税收返还的办法进行过渡。其中，税收返还额的确定是我国分税制改革当中的一大亮点，体现了我国财政改革的灵活性与渐进性。在确定基础年的问题上，为避免地方政府人为扩大支出基础，将1993年定为核定税收返还额的基期年，以转换后净上划中央的消费税和75%的增值税作为中央对地方的税收返还基数。1994年起，税收返还额在1993年基数上逐年递增，递增率按全

国增值税和消费税的平均增长率的1:0.3系数确定,即增值税和消费税全国平均每增长1%,中央财政对地方的税收返还增长0.3%。从表面上看,中央对地方的税收返还逐年增加,实际上,中央拿走的比例越来越大,返还的比例越来越小。税收返还通过平衡央地关系的巧妙设计,降低了分税制改革的阻力,我国中央与地方政府间的财政关系焕然一新。

在分税制财政体制下,应当将事权与财权相适应作为处理政府间财政关系的基本原则。而在现实中,中央财政与地方财政的收入大体相当,但是在支出方面,地方财政支出远远超出中央财政支出,这就需要中央政府通过转移支付的方式增加地方政府的可支配财力,补足地方财政支出与地方财政收入之间的差额,从而实现财力与支出责任的匹配。其中,一般性转移支付主要出于财政均衡的目标,更多地投向财政实力薄弱的地区,缩小地区间财力差距。专项转移支付则以特定政策目标为导向,指定了资金的使用用途。历年来,我国财政转移支付规模不断扩大,尤其是一般性转移支付稳步增长,转移支付成为促进公共服务均等化的重要手段。

4. 不断探索应对经济形势的财政政策

1978年以后,我国财政大部分时间处于赤字状态,财政收支目标由长期以来的追求财政自身平衡逐渐转变为保证经济稳定增长和社会稳定,财政收支平衡率具有周期性的特征,反映了不同时期我国财政政策的基本取向。1992年邓小平同志南巡讲话后,我国经济迎来了新一轮的快速增长,与此同时,经济过热造成了商品的供给短缺以及较为严重的通货膨胀。为了保持经济稳定,我国于1994年开始转为适度从紧的财政政策,给经济“降温”。1997年爆发的亚洲金融危机对我国的巨大影响叠加到我国经济周期低谷阶段上,我国面临着来自国内外的双重压力,1998年8月我国正式启动了积极财政政策并持续到2004年。随着2003年国民经济终于走过由相对低迷向稳定高涨的拐点,人们对于投资过旺、经济偏热的关注迅速上升,

财政政策由积极转为稳健。2008年国际金融危机的冲击以及2011年以来国内经济增速放缓的背景下,我国开启了新一轮的积极财政政策。财政政策取向的基本变化在财政平衡率上有所体现,实行积极财政政策时期,财政平衡率开始下降,而在实行紧缩性财政政策时期财政平衡率开始回升,这表明我国将财政收支平衡放入宏观经济运行的框架之中,积极发挥其对经济的主动调节作用。

改革开放以来,我国摆脱传统理论的束缚,重新将债务工具引入财政运行机制,1981年以国库券的形式恢复了国债发行。最初的国债仅有国库券一种形式,且不得自由买卖。随着90年代国债市场的逐步成型,国债的期限和品种不断丰富、流通性逐步提高,交易更加规范,国债制度成为我国财政金融制度的重要组成部分。2018年,我国中央财政债务余额达到14.96万亿元,其中国内债务余额为14.82万亿元,国外债务余额为0.14万亿元,是我国仅次于税收的第二大收入,有效弥补了财政缺口。

地方债的发行工作直到2009年才正式启动。作为积极财政政策的内容之一,2009年2月18日,财政部印发《2009年地方政府债券预算管理办法》,规定可以由财政部代发代还地方政府债券。代发代还模式下,中央政府是债券交易的“出面人”,这一模式诱发了地方政府过度举债。2011—2013年,我国实行了“自发代还”模式的试点,允许上海、浙江、广东、深圳、江苏、山东6省(市)地方政府自行发债。2014年以来,“自发自还”的模式在我国10个省市开展试点,完成了“自发代还”向“自发自还”试点转变,赋予地方政府更多权力。2015年,我国全面放开各省市发债融资权,“以空间换时间”,地方政府债券规模迎来井喷式增长,当年累计发行量达到38351亿元,地方债进入由自行发债向自主发债的全面转型阶段。

二、新中国70年财政发展的经验

(一) 始终将财政改革作为经济体制改革的重要环节。财政服务于国家经济,是一国经济

体制的重要组成部分。在我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中，财政是经济体制改革的重要参与者。

十一届三中全会开启了改革开放的历史新篇章，会议提出把全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来。十二届三中全会打破了把计划经济同商品经济对立起来的传统观念，决定进行社会主义经济体制改革。在这一背景下，适应新时期新任务的财政改革开展起来。从1978年到1992年十四大召开前夕，我国实行了“分灶吃饭”、“财政包干”、“利改税”等多项财政改革，为我国的经济体制改革做出了重大贡献。1992年我国正式确立了建立和完善社会主义市场经济体制的改革目标，财政改革紧跟经济体制改革的大方向，推行税制改革和国有资产管理改革，参与了社会主义市场经济体制基本框架的构建。面对国内外经济形势的变化，我国的经济体制改革不断深化，新的改革目标相继推出，财政改革也不断取得新进展。在我国经济体制改革进程中扮演了重要角色，促进了社会经济的可持续发展。2013年，作为实现国家治理体系现代化的重要路径之一，我国提出了建立现代财政制度的新目标，财政改革一直在路上。

(二)在与其它领域改革统筹兼顾中推动财政改革。改革是一项系统工程，虽然财政改革在整个改革中处于先导地位，但是必须保持与其他改革的协调推进。财政改革为其他领域的改革开辟了道路，同时其他领域的改革也为财政改革提供支持。

纵观70年我国财政改革的历程，一个重要的经验就是，财税改革与其他领域的改革协调推进。财政改革始终与国有企业改革、价格体制改革、金融体制改革、投资体制改革、政府职能改革等相伴，相互支持，共同推进。以国有企业改革为例，财政包干制伴随着国有企业的承包制；分税制改革的同时也开启了产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度改革；公共财政框架下国有企业通过有进有退的结构性调整进一步增加国有资本的公共

性、控制力；现代财政制度的建立同样伴随着进一步提高国有企业在国民经济中的作用和竞争力的混合所有制改革。

(三)财政改革充分地体现了渐进性和灵活性。改革是对旧制度的修正和完善，甚至在一定程度上是对旧制度的推翻，必定会触及到一部分人的利益。此外，现实情况往往更为复杂，改革在实施中会遇到哪些问题，能否达到预期效果都是未知数。因此，在实行改革时，要充分考虑政策的落实情况，尽可能减小改革阻力。

在我国实施的历次财政改革中，很多时候都可以捕捉到渐进式改革的特点，先试点后推广的改革办法被多次采用。在1994年“分税制”全面推行之前，财政部于1992年决定先行在天津、辽宁、武汉等九个地区开展试点工作，停止“总额分成加增长分成”的财政体制，试行分税制。在税制改革中，农村税费改革先是2000年开始在安徽省进行试点，随后在2005年扩大到全国28个省市，2006年在全国范围内取消了农业税。此外，“营改增”以及地方债发行模式均实行了先试点后推广的办法。

我国财政改革的灵活性在“分税制”改革的税收返还设置中得到了充分体现。“分税制”集中了中央财力，改变了地方处于上风的原有分配格局，势必会导致地方财力受损。减小地方的改革阻力是保障“分税制”顺利实施需要解决的问题。短期内，“分税制”改革把1993年作为核定税收返还额的基期年，改革实施的第一年并不会改变原有的利益格局，降低了改革对地方财政带来的震荡。长期内，税收返还额在1993年基数上逐年递增，按照全国增值税和消费税的平均增长率的1:0.3系数确定递增率，这种办法下，中央拿走的比例越来越大，返还的比例越来越小。

(四)有中国特色的财政体制改革是财政改革的关键。在前文所述的各项财政工作中，无论是财政收入还是财政支出，抑或收支平衡，都或多或少与财政体制挂钩。政府筹集的各项财政资金如何在各级政府间进行划分，依据何种标准进行财政支出责任的分配，地方政府债

务如何管理等都与财政体制息息相关。因此，理顺中央与地方政府间财政关系是财政工作的关键。

我国的财政体制历经数次演变，从“统收统支”到“统一领导、分级管理”再到“划分收支、分级包干”以及延续至今的“分税制”，在不同时期形成了不同的央地关系格局。央地关系此消彼长中，各项财政工作的开展也处于不断的变革中。以中央财政收入占全国财政收入的比例为例，这一比重的变化与财政体制的演变保持同步，并且进一步涉及到事权与支出责任等更深层次的问题。直到1994年的分税制改革，我国的财政体制得以稳定下来，在此基础上实行了包括事权划分、地方政府债务、政府预算管理等在的一系列改革，我国的财政制度日趋规范合理。

（五）财政工作日益走向全面化和精细化。我国的财政工作经过70年的实践，在不断地改革和完善中，内容日益全面化，管理日益精细化，在纳入更多管理对象的同时，也实现了管理水平的提高。

横向上，扩大财政管理的范围。首先体现在预算管理范围的扩大。长期以来，我国缺乏对预算外资金的有效管理。2011年起，我国将预算外收支纳入预算管理。2012年，全口径预算写入“十八大”报告，除原来的预算内资金和预算外资金外，政府债务也应被纳入预算内管理，逐步实现把政府所有收支全部纳入预算。此外，财政收支的管理范围也在扩大，尤其是对财政支出的管理，政府采购、绩效评估等日渐成为财政研究的新兴关注对象。

纵向上，财政管理的精细化集中体现在法治化和透明化上。2003年政府采购法正式实施；2014年8月，我国完成了对预算法的首次大修，新预算法于2015年起正式实施。在税收立法方面，自2016年12月以来，我国出台了环境保护税法、烟叶税法、船舶吨税法、耕地占用税法、车辆购置税法、企业所得税法、个人所得税法等7部税法，推动了税收体系的法治化建设。财政管理的透明化与信息公开联系在一起，《政府信

息公开条例》从制度上保障了公众的知情权、参与权与监督权，而新《预算法》则要求从预算编制上提高财政透明度，从而保障了公民制度层面的权力能够在现实中得到有效落实。

（六）财政改革始终与国际化进程同步。全球化时代下，国家间的联系日益紧密，一国的经济运行不仅与国内经济环境高度相关，还会受到其他国家以及国际形势的影响。1978年以来，我国的开放化程度越来越高，积极参与国际经济事务，在世界舞台上扮演着越来越重要的角色。在中国对世界的影响力加强的同时，受国际因素影响的程度也越来越高。财政作为国家治理的重要环节，与国际化进程紧密结合。

一是有效地借鉴和运用各国财政改革的成功经验，为财政改革服务。二是在WTO原则框架等国际规则下改革我国财政制度，实现与国际规则接轨。三是发挥中国大国财政作用，参与和引领国际财政规则和政策的制订，向世界贡献中国财政经验。中国财政改革的进程实际上是不断借鉴各国财税改革成功经验的历程，是逐步实现国际化的过程。我国1994年实行的分税制财政体制，就是按照市场经济国家通行的做法进行的改革，是一次具有初步接轨意义的改革。我国的增值税改革、企业所得税改革、出口退税改革、全口径预算改革、政府采购制度改革、部门预算改革等重多改革，都吸收了成熟市场经济国家的经验，并与国际规则接轨。

随着“一带一路”建设的推进，中国对外开放进入到一个引领国际化进程的新阶段，在这一过程中，中国积极发挥大国财政作用，设立亚洲基础设施投资银行、丝路基金、金砖国家开发银行，帮助更多的发展中国家提供基础设施等公共产品，促进区域和世界经济社会发展。中国还积极参与应对全球气候变化行动的《巴黎协定》《实施税收协定相关措施及防止税基侵蚀和利润转移（BEPS）的多边公约》等国际财税规则的制定，发出中国声音，更好地维护中国及广大发展中国家的财税利益。□

责任编辑 张蕊