

新中国70年财政的现代化探索

中国社科院财经战略研究院副院长 | 杨志勇

新中国70年的财政制度现代化历程，是财政在服务国家建设，为国家治理体系和治理能力现代化服务的70年。深化财税体制改革既是全面深化改革的重要组成部分，是在全面深化改革的背景下进行的，同时又为全面深化改革提供了支持。面向未来，财政在社会主义现代化强国建设中的作用将得到更好的发挥。

1949—1952年为财政的现代化探索做好准备工作

1949—1952年是国民经济恢复时期。战争过后，百废待兴。各方面的财政支出压力很大。抗美援朝又增加了军事支出的负担。无论是军事支出，还是经常性支出，都几无压缩空间。在这样的背景下，财政收支缺口如果还继续大量依靠货币的财政性发行来弥补，那么通货膨胀只会加剧。赤字必须更多地通过发债和增税来弥补。虽然无论是发债，还是增税，都有不小的压力。经过努力，财政1951年就实现了收支平衡，1952年继续保持平衡。财政的正常运行为财政的现代化做好了准备工作。

国民经济恢复时期，预算管理工作得到加强。新中国成立当年，即1949年的12月，就形成1950年度财政收支概算草案。由于当时的条件所限，概算还是非常初步的。考虑到预算财政现代化的最中心内容，国家概算草案的编成，本身就是财政现代化的内容，为更大范围的财政现代化做了很好的准备工作。

在财政收入管理上，统一全国税政是最重要的一项工作。这改变了新中国成立之前各解放区相对独立的做法，一方面筹集了更多的税收收入，另一方面这也是统一的现代化国家的内在要求。实际上，全国财经工作也得到统一，内容包括：统一财政收支管理；统一全国物

资管理；统一全国现金管理。其中统一财政收支管理是核心和关键。

国民经济恢复时期，由经济恢复的性质所决定，财政最主要的任务是保运行，为新生的政权提供支持；由落后的经济水平所决定，当时的财政是较低水平的财政，财政在很大程度上是供给财政，与财政的现代化要求还有较大的差距。

1953—1978年财政的现代化探索

1953—1978年，在计划经济背景下进行财政的现代化探索，并按照计划经济的要求，形成了相应的财政制度，为工业化和经济稳定提供了支持。

在计划经济体制下，需要为五年计划的实施筹集建设资金。为了尽快建立社会主义现代化工业经济体系，在前苏联的帮助下，我国在第一个五年计划时期就开展了156项重点工程建设。这些工程和其他配套工程一起，初步构成了现代化工业经济体系。需要注意的是，这些重点工程有许多属于资金密集型的重工业。

重工业优先发展战略是在特定条件下中国所选择的战略。这一不具有比较优势的发展战略是综合国内外形势的选择。当时我国是一个农业国，能为工业所提供的资金是极其有限的，而发展重工业，又必须有大量资金。除了苏联贷款和发行国内债务之外，更多的资金需要来自内部。低工资、低折旧、利润全额上缴、指令性价格等制度的实施，让国有企业可以为财政收入作出更大的贡献，从而财政有更多的资金可以投入重工业的发展。工农产品价格剪刀差更是让农业可以更多地为工业提供资金。这就要求有相应的财政制度，为重工业优先发展战略提

供支持。

随着人民公社制度和户籍管理制度的确立，城乡分割的财政制度逐步形成。国家财政主要是城市财政，是为国家工业化建设提供支持的财政。工业部门成为财政收入的重要来源。工业部门所缴纳的财政收入占比不断提高，1957年上升到50.3%。财政的现代化更多的是城市财政的现代化，乡村所能享受的公共产品和公共服务相对较为有限。

计划经济时期，财政管理体制历经多次调整，或放权，或集权，财政管理体制不够稳定。在计划经济时期，受到“非税论”的影响，税收作用未得到充分重视，税制因此过分简化。

在计划经济时期，财政的现代化还表现在纠错机制发挥作用上。例如，大跃进给国民经济带来了严重的困难。为了应对挑战，1961年，中央实行“调整、巩固、充实、提高”八字方针，国家集中财力，加强财政的集中统一。1965年，调整的经济任务完成，工农业生产在协调的基础上已超过1957年的水平。从总体上看，财政调整后，通过增收节支，节约非生产开支，压缩社会集团购买力，消灭财政赤字，实行比较集中的体制，加强集中统一，保证了调整经济工作的顺利进行。

但是，1966—1976年“文化大革命”期间，各项制度遭到严重破坏，财政制度也不例外，连正常的财政工作都受到影响，财政现代化进程更是严重受挫。

在计划经济时期，财政最主要的职责是为国家计划提供支持，保证各项事业的正常运转。经济运行中遇到的各种问题，经常通过财政的集权与分权的调整来加以解决。由于对公债的理解存在一定的偏差，1968年甚至将“既无外债又无内债”视为社会主义制度的优越性。计划经济时期对财政赤字的认识也较为保守，将财政平衡作为财政运行的重要目标，实现财政平衡、信贷平衡、物资平衡，才能实现国民经济综合平衡，实现宏观经济稳定。这有一定的合理性，但是随着计划经济低效率结果的显现，经济体制需要改革，财政制度也必然作相应的挑战。

1978—1992年财政的现代化探索

计划经济体制最大的弊病是集中过多过死。出路只能是改革开放，从计划走向市场。1978年，改革先从农村起步。提高农产品收购价格，财政有力地支持了农村改

革。调整多年未调整的工资，松动国营企业财务管理，无论是利润留成，还是企业基金制度试点，都减少了财政集中度，扩大了企业资金自主支配权。1983年和1984年两步利改税在规范国家与国营企业分配关系的同时，也冲击了统收统支的财政财务管理体系，企业资金支配权进一步扩大。现代财政在收入结构上的表现之一是税收收入占主要部分。利改税之后，税收在财政收入中的主导地位确立起来。这种探索虽然后来演变为税收收入作为企业的承包对象，但是税收是财政收入的最主要形式保留下来。适应对外开放需要，我国形成了一套涉外税制。形成了一套与当时经济现实相适应的税制，流转税有产品税、增值税、营业税等，所得税有国营企业所得税、集体企业所得税（1985年）、城乡个体工商户所得税（1986年）、私营企业所得税（1988年）、个人收入调节税（1987年）等。此外，开征了城市维护建设税、房产税、车船使用税、印花税、土地使用税等一系列税种。1984年社会主义有计划的商品经济经济体制改革目标确立；1987年中共十三大明确我国正处于社会主义初级阶段，必须以公有制为主体，大力发展有计划的商品经济；新的经济运行机制应当是“国家调节市场，市场引导企业”；1988年9月，中共中央正式作出治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的决定。财政的现代化探索是在经济体制改革背景下进行，也支持了经济体制改革。在这个阶段，财政的现代化还表现在中央和地方财政关系的探索上。中央也对地方财政放权，“分灶吃饭”增强了对地方政府的激励，增加了地方财政的自主性。

财政的现代化探索还表现在财政宏观调控上。短缺经济条件下，如何防止社会总需求超过社会总供给是宏观经济调控的首要难题。在建立商品经济的过程中，政府用传统方法调控需求，对体制外资金带来的投资膨胀和消费膨胀不能奏效。随着地方和企业的自主权的扩大，预算外资金规模持续扩大，加上基本建设资金有许多来自银行，投资和消费膨胀成为宏观经济调控的一大难题。财政只能通过加强预算外资金管理，并借助税收手段来抑制投资和消费。在控制投资上，主要是设立新税种，如1991年的固定资产投资方向调节税。该税从1983年为控制基本建设规模而开征的建筑税转化而来。在控制消费上，开征了奖金税、工资调节税、特别消费税等一系列新税。

这一时期的财政现代化探索也面临诸多挑战。特别是，财政赤字的出现已是常态。财政困难与经济较快增长

同时出现。从20世纪80年代中后期开始,中央财政运行困难,“振兴财政”就有了紧迫性,分税制试点相应启动,其他财政改革也亟待进行。

1992—2012 年财政的现代化探索

1992年,社会主义市场经济体制改革目标的确定,大大加快了财政的现代化进程。“公共财政”这一本来只是和资本主义财政联系在一起的专业名词从此登堂入室,成为推动财政现代化的目标方向。从构建与社会主义市场经济相适应的公共财政框架到完善公共财政体制,财政的现代化探索有了实质性的进步。

1993年7月1日,《企业财务通则》和《企业会计准则》生效,财政对微观经济管理的方式有了根本性的变化。1994年财税体制改革更是财政现代化的实质性内容。就税制而言,增值税作为第一税种的地位确立,个人所得税制和国内企业所得税制实现了统一,内外资税负更趋平等,有利于公平竞争的税制基本形成,未来税制改革的基本方向明确。就中央和地方财政关系而言,分税制财政管理体制初步建立起来。1994年财税体制改革是社会主义市场经济体制建设的一项基础性工程。1994年的改革与后续改革一起,建立了财政收入稳定增长机制,中央财政的调控能力大为增强,公共产品和公共服务的财力基础因此更为稳固。正因如此,财政政策逐步按照市场经济的方式运作,并取得了预期效果。1998年为应对亚洲金融危机首启积极的财政政策,2008年为应对国际金融危机又一次实施积极的财政政策,促进了宏观经济稳定,为全球经济治理贡献了中国力量。

在这一期间,财政管理的现代化也迈出了重要的一步。部门预算改革、国库集中支付制度改革、政府采购制度的建立、政府收支分类改革等,非税收入概念的提出,预算外资金概念的取消,都进一步推动了财政管理的现代化。在这一期间,从“费改税”起步,到税费改革,再到2006年取消农业税,城乡财政统一待遇有了实质性进步。在这一期间,2008年内外资企业所得税制统一;2009年1月1日,城市房地产税取消,并入房产税,从此内外资税制全面统一。

这一时期的财政现代化探索在取得成绩的同时,也面对一系列挑战,如地方债问题、税负问题、财政资金效率等。这些挑战是财政定位不够清晰,财税改革未到位,财政作用不能有效发挥所致。

2012 年至今财政的现代化探索

2012年,中国特色社会主义进入新时代,党的十八大对全面深化改革作了战略部署。2013年11月12日,十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称“《决定》”),将市场在资源配置中的作用修改为“决定性作用”,进一步强调了市场的作用。《决定》的第五部分是“深化财税体制改革”,赋予财政新定位——“财政是国家治理的基础和重要支柱”,并明确提出“建立现代财政制度”的改革目标,这是对财政制度现代化目标的更直接更准确的概括。从此,财政的现代化探索进入快车道。改革的重点领域包括:政府预算改革、税制改革和政府间财政关系改革。《决定》关于国企利润上缴、公共预算与国有资本经营预算的关系的界定、探索试行官邸制、事业单位改革等也都是与财税改革密切相关的内容。

2017年党的十九大更是要求“加快建立现代财政制度”,这既是对财政现代化探索重要性的肯定,也是对财税改革速度提出了新要求。预算改革的目标从“全面规范、公开透明”转向“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议表决通过修改预算法的决定,修改后的预算法于2015年1月1日生效。预算改革从多个方面作了改变:收入预算旨在科学准确地预测收入;支出安排要与政策目标紧密联系;清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项;建立跨年度预算平衡机制,突破年度平衡的约束,推动了中期财政规划改革;建立权责发生制的政府综合财务报告制度;建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。这些改革已不同程度得到推进。省级政府有了正式的发债权,“开前门、堵后门”有利于促进地方债管理的规范化。全面推行预算绩效管理,正在加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,未来的方向是建立起真正的绩效预算。

进入新时代之后,税制改革在加快,税收的法治化进程在加快。始于2012年1月1日营业税改征增值税试点自2016年5月1日起进入全面试点阶段,营业税退出我国税制舞台。2018年增值税税率三档并两档的改革方向明确,在降低税负的同时,适应增值税中性作用发挥的要求,且与减税降费的积极财政政策要求一致。自2008年5月1日

起,增值税17%和11%两档税率分别下调一个百分点到16%和10%。自2019年4月1日起,16%的税率降为13%,10%的税率降为1%,减税力度空前。2019年1月1日起,个人所得税制转变为有专项附加扣除制度的综合与分类相结合的个人所得税制。个人所得税更能适应不同个人的需要,对中低收入者来说,减税力度很大,利于收入公平目标的实现。企业所得税制改革也是可圈可点。企业在2018年1月1日至2020年12月31日期间新购进的设备、器具,单位价值不超过500万元的,实行一次性税前扣除政策。此外,还有支持小型微利企业、支持高新技术企业和科技型中小企业发展、激励企业加大研发投入、研发加计扣除等政策。资源税从价计征改革及水资源税改革试点自2016年7月1日起实施。2018年1月1日,环境保护税开征。为了更好地推动税收的现代化,2018年国地税机构合并,可以更好地降低公共服务成本,改善纳税服务,从而真正提高国家治理的现代化水平。

政府间财政关系改革是难点,改革已有重要的进展。最难之处在事权和支出责任的划分。特别是,《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49号)是一份指导事权和支出责任改革方向的框架性文件,于2016年8月16日发布。《意见》明确了中央和地方财政的财政事权和支出责任,并提出建立动态调整机制,适应了客观条件在不断变化的现实。《意见》强调“财政事权”,回应的是财政管理体制问题。财政事权和支出责任划分的重点在中央和省一级之间,对省以下财政事权和支出责任的划分作了原则性规定,强调结合当地实际确定事权,避免“一刀切”,有利于各地探索符合实际情况的体制。2018年2月8日,国务院办公厅印发《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,自2019年1月1日起实施,进一步推动了财政事权和支出责任的划分。此外,多个不同领域公共服务中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的发布,表明事权与支出责任划分改革已在提速。在



颜伟杰 摄

政府间收入划分方面,适应“营改增”全面试点的要求,确定了过渡期的改革方案,之后根据中央与地方事权和支出责任划分、地方税体系建设等改革进展情况,研究是否适当调整。此外,自2016年1月1日起,证券交易印花税不再作为共享税,全部作为中央税收入。财政转移支付制度也有较大的改革。在一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支付,税收返还并入一般性转移支付。

2012年以来,积极财政政策在不断地优化之中,从2008年的“结构性减税”到2018年的大规模减税降费,再到2019年强调加力提效,政策着力点和政策力度的转变,是宏观财政调控水平提高的表现。

2012年以来,在财政的国际化上作了积极的探索,在推动《BEPS行动方案》的制定,积极参与国际税收新秩序的形成;还推动新开发银行的成立与运作,推动全球治理秩序的形成。

新中国财政70年的现代化探索,既是发展型财政的探索,又是市场型财政的探索,同时是适应国家治理体系和治理能力现代化的探索。这一探索还在进行之中,一方面需要积极应对传统问题的挑战,另一方面需要应对新科技革命和全球化带来的挑战。积极应对和防范可能的财政风险,深化财税体制改革,不断地改善财政宏观调控水平,财政是国家治理的基础和重要支柱的地位必将得到进一步的巩固,财政在建设社会主义现代化强国中的作用必将得到更好的发挥。■

责任编辑 张蕊