

中国共产党百年财政思想的演变发展

中国社会科学院财经战略研究院 | 闫坤 中国财政科学研究院 | 史卫

今年是中国共产党成立一百周年。一百年来，中国共产党带领全国各族人民进行了艰苦卓绝的斗争，战胜了各种艰难险阻，实现了站起来、富起来到强起来的巨大飞跃，创造了举世瞩目的发展奇迹。一百年来，中国共产党领导的财政工作在夺取革命的胜利、开展经济建设、推动社会发展进步和实现人民美好向往等各方面都发挥了积极作用。中国共产党百年理财实践和思想，应该认真总结和继承，为新时代的财政工作提供历史经验和理论支持。

中国共产党的创建和早期财政思想的形成

中国共产党人在建党伊始就把追求民族解放和人民幸福的奋斗目标体现在财政政策上，鲜明地提出自己的财政主张。

1921年7月23日，中国共产党第一次全国代表大会在上海召开，宣告了中国共产党的成立。在一大宣言中，中国共产党提出了把工农劳动者和士兵组织起来，实现社会革命，推翻资产阶级政权，消灭资本家私有制，消灭社会阶级区分等主张。1922年6月，发表了《中共中央第一次对于时局的主张》，明确提出了反帝反封建的财政主张，“改正协定关税制，取消列强在华各种治外特权，清偿铁路借款，完全收回管理权”，“肃清军阀，

没收军阀官僚的财产，将他们的田地分给贫苦农民”“定限制租课率的法律”“废止厘金及其他额外的征税”“征收累进率的所得税”等。同年7月，中国共产党第二次全国代表大会在上海召开，会议通过了《中国共产党第二次全国代表大会宣言》，提出“废除丁漕等重税，规定全国（城市及乡村）土地税则”，“废除厘金及一切额外税则，规定累进率所得税”，“规定限制田租率的法律”。1923年6月，中国共产党第三次全国代表大会在广州召开，决定共产党员以个人身份加入国民党，以实现国共合作。在共产党人参加起草的国民党第一、二次代表大会文件中也吸纳了不少共产党的财政主张。1925年1月，中国共产党第四次全国代表大会，提出了无产阶级在民主革命中的领导权问题和工农联盟问题，并专门作出了关于农民运动的决议，提出了反对土豪劣绅，反对征收钱粮，拒交不法征收，取消苛捐杂税，加征殷富捐所得税等主张。1927年4月，中国共产党第五次全国代表大会召开，提出争取无产阶级对革命的领导权，建立革命民主政权和实行土地革命的目标，从减租、抗税发展到了推翻土豪乡绅政权、耕地农有、平均耕地。1928年6月，中国共产党第六次全国代表大会提出了推翻军阀国民党的政府，建立工农兵代表会议（苏维埃）政府，取消一切政府军阀地方的

税捐，实行统一的累进税。

早期中国共产党领导人都十分重视财政问题研究，有着很好的财经理论基础。李大钊曾留学日本学习政治经济学并接触了马克思主义，毛泽东在年轻时研读《国富论》，瞿秋白曾在莫斯科东方大学讲授过政治经济学。邓中夏、恽代英、张闻天等也都对财政深有研究，发表了大量文章。他们一边深入研读马克思主义著作，学习苏俄经验，一边深入工厂农村进行社会调研，在革命斗争中不断深化认识。正是基于马克思主义原理、中国基本国情和广大劳苦工农的呼声，他们从主张财税改良到领导人民反抗，再到提出建立革命政权制定新的财税制度，初步形成了新民主主义财政思想。

革命根据地建设时期财政思想的发展

随着革命根据地的建立，中国共产党将自己的财政思想直接在根据地实践。

1931年中国共产党在江西瑞金成立中华苏维埃共和国临时中央政府，先后颁布《暂行财政条例》《暂行税则》《国库暂行条例》等财政法规，提出了统一财政等财政思想。1934年，毛泽东在“第二次全国苏维埃代表大会”上提出了“共产党财政为什么能”的问题，他指出根据地普遍都处在全国比较落后的地方，但财政却做得很好。而国民党政府占据着全国广大的富裕

党旗下的财政征程



区域，大量地搜刮民脂民膏，为什么反而弄到破产？根据地财政的成功经验是我们党、我们国家宝贵的财富。就是共产党“关心群众的一切实际生活问题，满足了群众的需要，得到了群众热烈的拥护”。在这个报告中，毛泽东对中国共产党的财政思想进行了系统论述，提出苏维埃的财政来源一是向一切封建剥削者进行没收或征发，二是税收，三是国民经济事业的发展。税收实行统一的累进税，把重担放在剥削者身上。强调要通过发展国民经济来增加财政收入，财政支出应坚持节省的方针。当时苏区发起了节省运动，各机关展开了节省竞赛。1934年3月25日，邓小平在主编的《红星》报第34期刊发《节省经费充裕战费》，提出了7种节省经费的办法。

1942年，在陕甘宁边区财政最艰难的时刻，毛泽东进行了广泛的调研，系统研究了财政经济问题，发表了《经济问题与财政问题》，在提出“发展经济，保障供给”的总方针的同时，也特别强调“一切空话都是无用的，必须给人民以看得见的物质福利”，系统论述了以人民为中心的理念。他指出财政工作第一位的是予，第二位才是取。他说“我们的第一个方面的工作并不是向人民要东西，而是给人民以东西。我们有什么东西可以给予人民呢？就目前陕甘宁边区的条件说来，就是组织人民、领导人民、帮助人民发展生产，增加他们的物质福利”。在这个报告中，毛泽东进一步论述了财政与经济的关系，指出决定财政的是经济，没有经济不发展而可以使财政充裕的；论述了“大仁政”和“小仁政”

的关系，指出只有保障了供给，支持了抗战，只有打败敌人，人民才有好日子，这才是“大仁政”；论述了税收限度的思想，指出要兼顾人民的困难，控制赋税的限度，使负担虽重而民不伤，并通过发展公营经济，加大自给能力，从而减轻人民负担，以休养民力；论述了精兵简政与治理的关系，指出通过精兵简政，一举达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义五项目的。

1945年4月，中国共产党第七次全国代表大会在延安召开，毛泽东作了《论联合政府》的报告，系统论述了新民主主义国家在政治、经济、文化方面的纲领，提出了推动工业化及支持人民文教卫生事业发展的财政政策。毛泽东特别指出“中国一切政党的政策及其实践在中国人民中所表现的作用的好坏、大小，归根到底，看它对于中国人民的生产力的发展是否有帮助及其帮助之大小，看它是束缚生产力的，还是解放生产力”。提出在新民主主义的国家制度下，将采取调节劳资间利害关系政策。既保护工人利益，又保证国家企业、私人企业和合作社企业在合理经营下的正当的赢利，使公私、劳资双方共同为发展工业生产而努力。1947年3月和1948年5月，中共中央召开华北财经会议和华北金融贸易会议，开启了统一财经工作，为建立新中国财政做准备。

中国革命和社会主义建设时期财政思想的探索

1949年中华人民共和国成立，中国共产党的财政理想开始变为现实。新中国废除了一切不平等条约，实现

了中国近代以来第一次财经自主，使中国人民从根本上摆脱了帝国主义的掠夺和压榨；统一了全国财经，实现了中国近代以来第一次财政统一，从中央到地方建构了统一、完整、高效的财政体系；废除了各种苛捐杂税，将在国民党苛捐杂税中苦苦挣扎的民族工业和广大人民解放出来。

新中国建设是在一个经济文化十分落后的起点上开始的，接手的是一个经济陷于瘫痪、民生凋敝至极的乱摊子，再加上帝国主义的封锁，财政经济极为困难。当时财政的任务就是一要吃饭，二要建设，必须兼顾和平衡经济建设和人民生活，而人民生活水平只能在发展生产的基础上逐步提高。毛泽东在党的七大报告中就指出：“没有工业，便没有巩固的国防，便没有人民的福利，便没有国家的富强。”当时最主要任务就是较快将贫穷落后的农业国建设成工业国，但我们既不能像西方列强靠对外掠夺来筹集资金，也不可能指望任何外力来支持，只能立足自力更生，通过将有限的资源集中起来，保障工业化的资金需要。于是，新中国建立不久就开始由新民主主义经济向社会主义经济转型。1953年9月，中国共产党正式形成过渡时期总路线。周恩来指出过渡时期财政的任务，必须是合理地从增加生产、扩大物资交流方面培养财源，厉行节约，积累资金，保证国家重点建设，加强国防，不断提高劳动人民的物质和文化生活水平的需要。提高人民的生活水平是满足人民的当前利益，提高积累率发展生产是为了人民的长远利益。如何解决人民长期利益与



党旗下的财政征程

当前利益的矛盾、如何处理好国民收入分配中积累与消费的比例关系，成了当时财政理论的重要问题。毛泽东指出：“在我国的国民经济中，积累和消费的比例怎样才算恰当，这是一个关系我国经济发展速度的大问题。”周恩来提出经济建设从根本上是为了人民福利，在建设过程中要考虑人民的长远利益和当前利益，集体利益和个人利益之间的关系，他指出“我们的一切工作都是为了人民的。我们的经济工作和财政工作直接地或者间接地都是为着人民的物质生活和文化生活的改善”。毛泽东也多次指出一定要兼顾好国家、集体和个人三方面的利益。毛泽东在1953年的中央人民政府委员会第24次会议上将加快工业化比喻成“大仁政”，将人民当前利益比喻成“小仁政”，指出两者必须兼顾，但重点要放在“大仁政”上。中国共产党在经济建设探索中，逐步形成二三四比例、综合平衡等财政思想。“二三四”比例就是在预算编制中积累占国民收入的比例保持在20%左右，国家预算收入占国民收入的比重保持在30%左右，国家预算支出中基本建设支出的比重保持在40%左右。毛泽东在党的八届二中全会上提出积累率可以搞得更低一些，“竭泽而渔”不好，“藏富于民”要好一些。综合平衡就是要按照社会主义基本经济规律，调节好国民经济各方面的平衡。陈云指出“所谓综合平衡，就是按比例；按比例就平衡了”。最开始强调的是财政、信贷、物资三大平衡，其中最关键的是财政平衡。毛泽东在党的八届二中全会上还提出了勤俭建国思想，他指出

只有同人民有福共享，有祸同当，才不会脱离群众。

新中国成立初期，我们在建设上主要参考苏联模式。但在实践中发现了一些问题，毛泽东提出要从中国的国情出发，努力找出在中国这块大地上建设社会主义的具体道路。1956年初，毛泽东用了两个多月的时间先后听取了中央34个部委的汇报和大量的调查研究，逐步形成正确处理十大关系的思想，强调要调动一切积极因素，把我国建设成为一个强大的社会主义国家。由此也开始了此后很长一段时间对财政体制的探索和调整。

改革开放和社会主义现代化建设新时期财政思想的新阶段

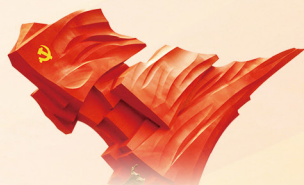
中国共产党十一届三中全会明确提出把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，揭开了中国改革开放的序幕。在此前召开的中央工作会议闭幕式上邓小平发表了《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的讲话，被称作开辟新时期新道路、开创建设有中国特色社会主义新道路的宣言书。邓小平提出，“现在我国的经济管理体制权力过于集中，应该有计划地大胆下放，否则不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性，也不利于实行现代化的经济管理和提高劳动生产率。应该让地方和企业、生产队有更多的经营管理的自主权”。财政作为改革的突破口，通过放权让利激活了地方、企业和个人的积极性，重塑了国家、集体与个人利益关系，让个人、企业和地方政府都成为真正的利益主体，通

过竞争机制的引入改善了资源配置，提高了经济效率，做大了经济蛋糕。邓小平提出要鼓励一部分地区、一部分企业、一部分工人农民通过勤奋努力先富起来，先富带动后富的政策成为改革开放新形势下以人民为中心的发展理念的生动体现。

1992年初，邓小平南方谈话阐发了计划和市场的关系，突破了长期以来的思想上的束缚，奠定了把改革开放和现代化建设推向新阶段的思想基础。1992年10月，党的十四大确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年11月，党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了多领域整体性改革任务，并将分税制财政体制改革作为改革重点突破的中心环节。1994年分税制改革规范了国家、企业、个人以及中央与地方的分配关系，建立了财政收入稳定增长的机制，提高了中央宏观调控的能力。

邓小平在南方谈话中指出，社会主义的本质是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。随着市场经济体制的确立，各种关系逐步理顺，我国财政开始由建设财政转向公共财政，改革的重点由收入领域转向支出领域。1997年党的十五大提出党在社会主义初级阶段的基本纲领。1998年12月15日，全国财政工作会议明确提出要建立公共财政基本框架。2000年10月，党的十五届五中全会提出“逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架。”财政支出开始向基础设施建设、

党旗下的财政征程



农业、教育、医疗卫生、社会保障、环境保护等领域倾斜，用于社会性、公共性支出的比重不断提高。

2005年10月党的十六届五中全会要求“健全扶持机制，按照公共服务均等化原则，加大国家对欠发达地区的支持力度”。2006年，党的十六届六中全会提出“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化”。2007年10月，党的十七大提出，“缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化，引导生产要素跨区域合理流动”，“深化财税、金融等体制改革，完善宏观调控体系。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”。党的一系列重要会议、重要文件不断丰富和发展了中国共产党理财为民的理念。财政部门陆续出台一系列以保障人民群众生活需要和提高人民综合福利水平为目标的财税政策措施，不断取得标志性成就。2006年1月1日起废止《农业税条例》，标志着农村财政从取到予的转型。2008年，全国有31个省、市、自治区实现新型农村合作医疗制度全覆盖。2012年，实现财政性教育经费占GDP比例达到4%的历史性目标。

新时代财政思想的新高度

2012年11月，党的十八大召开标志着中国特色社会主义进入新时代。党的十八大提出，完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系，构建地方税体系，形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的

决定》，提出了深化财税体制改革的要求。将财政定位提高到了“国家治理的基础和重要支柱”历史新高度，指出“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度”。2014年6月30日，中共中央政治局会议通过《深化财税体制改革总体方案》，明确了财税体制改革工作部署，启动了全方位、多层次、纵向化的财政改革。

这一时期，也是我国全面建成小康社会的关键时期。财政在有序推动税收、预算、财政事权与支出责任划分等各项改革、推进现代财政制度建设的同时，加大了民生领域的投入，着力保障民生领域的重大改革，增进人民福祉。改革开放以来，国民经济快速发展的同时，各种社会矛盾也在集聚，贫富差距进一步拉大，党的共同富裕目标受到挑战。2012年11月15日，习近平代表新一届中央领导集体庄严承诺：人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。2013年11月，习近平总书记提出了“精准扶贫”的重要思想，党中央将消除贫困作为摆在第一位解决的问题。财政部门不断加大投入力度，持续推动制度创新，逐步构建了针对贫困地区和贫困人口的财政综合扶贫政策体系。2020年11月23日，中国所有贫困县全部脱贫摘帽，创造了人类减贫史上的奇迹。财政在民生领域的投入也在不断扩大，基本实现了幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所

居、弱有所扶，人民群众的幸福感和获得感不断增强，共同富裕迈出了坚实步伐。2020年以来，突如其来的新冠肺炎疫情给经济社会发展带来极大冲击。面对冲击和压力，中国共产党始终把人民的利益放在首位，财政充分发挥职能作用，全力支持抗击疫情和恢复生产，有力遏制了新冠肺炎疫情，推动了复工复产，充分体现了中国特色社会主义制度优势。

党的十九大报告指出，“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位”。站在时代的高峰回望百年，我们深刻认识到，“为人民谋幸福，为民族谋复兴”就是我们党领导中华民族站起来、富起来到强起来不断飞跃迈进的财政密码。财政是国家治理的基础与重要支柱，是利益调节的总枢纽，连接着社会的方方面面。中国共产党一百年的历史雄辩地证明，只要坚持以人民为中心，财政就能不断发展壮大，国家就能繁荣昌盛。党历来高度重视财政工作，在不同历史时期围绕人民的根本利益对财政工作都提出了明确要求。从马克思主义基本原理出发，坚持通过发展国民经济壮大财政，为改善人民生活创造物质基础。财政的成功，在于始终坚持党的领导，用党的方针政策统领全部财政工作，不断地适应和服从党在不同时期对财政的要求，自觉地把党的路线方针政策贯穿于财政工作的始终，不断提高财政管理的能力和水平，为党不同阶段的奋斗目标提供物质基础、体制保障，以政领财，以财行政。■

责任编辑 李艳芝