

从财政工作的历史成就中 感悟党百年奋斗的历史经验

财政部干部教育中心主任 | 欧阳宗书

学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神是当前和今后一个时期的重大政治任务。如何学习领会《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》的重大意义、精神实质和丰富内涵的方法很多，其中重要的一条，就是习近平总书记所强调的，学习理论要“弘扬理论联系实际学风，紧密联系思想和工作实际。”作为财政工作者，我们可以从财政工作的历史成就来看党百年奋斗的重大成就，领悟党百年奋斗的历史经验。《决议》总结了一百年来党在各个方面的重大成就，其中直接涉及财政工作的有五处，另有多处与财政工作密切相关。这些财政工作成就之所以能写进百年党史的重要文件，一方面反映百年来党对财政工作始终高度重视，另一方面也反映财政在党百年奋斗的光辉历程中发挥着重要职能作用。

回望党百年奋斗的光辉历程，党领导财政工作取得显著成就

《决议》直接涉及财政的内容共有五处，其中社会主义革命和建设时期一处，改革开放和社会主义现代化建设新时期一处，中国特色社会主义新时代三处。

（一）统一财经工作

《决议》第二部分“完成社会主义革命和推进社会主义建设”中指出，在新中国成立后，党领导人民战胜政治、经济、军事等方面一系列严峻挑战，其中就有完成于1950年的“统一财经工作”。

新中国成立前后面临严重的财政困难。1949—1950年，毛泽东同志曾多次提到“财政经济工作已成为中央和中央局的主要议程”，并指示各中央局主要负责同志“必须亲自抓紧财政金融经济工作”。党中央之所以如此重视财政经济工作问题，可以从两组数字中发现原因：

一是1949年的财政赤字占总支出的65.8%。一方面，中央财政支出负担沉重，当时西藏、台湾、海南等地尚待解放，中央财政不仅要保障前线军费，还要承担全国近900万军政公教人员中相当一部分人员的花费。另一方面，国家财力分散，公粮和税收大多由地方管理，中央财政的收入与支出严重脱节。

二是1948年底到1949年底，人民币发行额增长约160倍，物价上涨60倍左右。在财政上的不统一和收支脱节的情况下，财政赤字不得不通过

货币发行来解决。更有投机商人趁机哄抬物价，著名的“米棉之战”“银元之战”等中央为平抑物价展开的经济斗争就发生在这个时期。

在这种情形下，中央认为要统一全国财政经济，“此事势在必行”。同时，全国大部分地区已经解放，统一财政收支管理的时机已经成熟。1950年3月3日，中央发出《关于统一国家财政经济工作的决定》，内容主要有五项：一是统一收支，重点在收，改变中央收支脱节的局面；二是公粮收归中央统一掌握，只拨给其中5%—15%作为地方附加税，由地方支配使用；三是将关税、盐税和货物所得税统一集中到中央管理，每日结算解交国库；四是统一编制，严格控制公家负担的人数；五是贸易、银行与财政的统一，以便进行集中统一的调度。这一决定的发布，标志着我国财政经济工作进入了一个新时期，即由分散管理进入基本上统一管理的时期。

统一财经工作迅速从制度上提高了国家财政汲取能力，并很快收到实效，1950年全年收支接近平衡，物价趋于平稳，在短时间内结束了通货膨胀和财政赤字，使新生的中华人民共和国顺利度过了财政经济困难。毛泽东

评价统一财经的意义“不下于淮海战役”。《决议》因此将其总结为新中国成立初期经济工作方面的重大成就之一。

（二）取消农业税

党中央一直非常重视民生问题，《决议》第三部分“进行改革开放和社会主义现代化建设”中指出，“党加快推进以改善民生为重点的社会建设，改善人民生活，取消农业税”。

从春秋时期鲁国的“初税亩”开始，农业税一直是国家财政的重要来源。新中国成立后，农业收入一度占国家财政收入的40%左右，农业税在促进我国工业化发展中发挥了巨大作用。在农业的哺育下，新中国才在一穷二白的基础上建立起独立完整的工业体系和国民经济体系。随着我国总体上进入以工促农、以城带乡的发展阶段，解决好“三农”问题成为全党工作的重中之重。在这样的背景下，为减轻农民负担，拉开了农村税费改革的序幕。

1998年9月，成立了由财政部、农业部、中央农村工作领导小组办公室组成的国务院农村税费改革工作小组。2000年率先在安徽全省开展农村税费改革试点。2004年党中央作出“五年内取消农业税”的重大决定，当年，中央财政安排524亿元支持农村税费改革。2005年12月29日，十届全国人大常委会第十九次会议决定，自2006年1月1日起废止农业税条例。至此，国家不再对农业单独征税，附加在农业税上的一系列地方性收费也一并取消，这个延续了2600年的古老税种，彻底退出历史舞台。

历史上从来不乏主张“轻徭薄赋”

的统治者，“两税法”“一条鞭法”“摊丁入亩”等农业税费改革也不胜枚举，但都逃脱不了农民负担越改越重的结局。明清思想家黄宗羲总结了这一规律，学术界称为“黄宗羲定律”。中国共产党用农业税的终结，走出了“黄宗羲定律”这个怪圈。

农业税及各种附加收费的取消，根本性地扭转了农民负担过重的状况，给亿万农民带来看得见、摸得着的实惠。2006年与免税前的1999年同口径相比，全国农村税费改革每年减轻农民负担1250多亿元，人均减负140多元，平均减负率达80%。同时，按照党中央“多予、少取、放活”的方针，种粮农户还享受直接补贴，也就是农业“三项补贴”政策。2006年中央财政仅“三项补贴”的资金规模就达到188.7亿元。农民种田，不仅不交公粮，还能得到多项补贴，这在中国历史上是从未有过的大事。农民积极性极大提高，至2021年粮食生产实现了“十八连丰”。《决议》将“取消农业税”列入改革开放和社会主义现代化建设新时期“以改善民生为重点的社会建设”的重大成就之一，是客观公允的。

（三）实施积极的财政政策

《决议》在第四部分“开创中国特色社会主义新时代”中总结经济建设工作时指出，“党加强对经济工作的战略谋划和统一领导……完善宏观经济治理，创新宏观调控思路和方式，增强宏观政策自主性，实施积极的财政政策和稳健的货币政策”。

党的十八大以来，我国经济发展进入新常态，这个时期的经济形势复杂严峻，中长期风险和短期风险叠加。

中长期上，自2008年金融危机以来，全球经济下行压力增大，我国经济仍处在“三期叠加”的特殊阶段；短期上，新冠肺炎疫情对我国经济产生严重冲击。面对新情况新挑战，以习近平同志为核心的党中央审时度势，准确把握我国经济发展大势，加强和改善宏观调控，成功驾驭我国经济发展大局，经济建设取得重大成就。

作为宏观调控的主要手段，在党中央决策部署下，财政政策坚持稳中求进工作总基调，以推进供给侧结构性改革为主线，主动适应经济发展新常态，连续十年实施积极的财政政策，及时根据宏观经济实际运行情况相机调控。2012年党中央要求，“继续实施积极的财政政策，要结合税制改革完善结构性减税政策”“严格控制一般性支出”；2013年强调“要进一步调整财政支出结构，厉行节约，提高资金使用效率”“完善结构性减税政策”；2014年提出“积极的财政政策要加力度”；2015年强调“加大力度”；2016年强调“更加积极有效”；2017年强调“取向不变”；2018年提出要“加力提效”；2019年提出要“大力提质增效”；2020年新冠肺炎疫情期间，强调“积极的财政政策要更加积极有为”，2020年底强调“积极的财政政策要提质增效、更可持续”；2021年提出“积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续”。

在党中央、国务院决策部署下，财政政策加强定向、相机调控，主动预调、微调，促进经济运行保持在合理区间。一是注重激发市场活力，加大减税降费力度，阶段性政策与制度

性安排相结合,“十三五”时期新增减税降费超过7.6万亿元,我国税收占GDP比重从2015年的18.1%降至2020年的15.2%。二是注重逆周期调节,特别是面对新冠肺炎疫情冲击,制定实施发行抗疫特别国债等一揽子政策举措,创造性设立并常态化实施财政资金直达机制。2021年纳入直达机制范围的中央财政资金2.8万亿元,基本实现中央财政民生补助资金全覆盖,大幅提高政策效率。三是注重风险管控,合理平衡促发展和防风险的关系,科学安排政府债务规模,政府总体杠杆率保持基本稳定。四是注重结构调整,发挥财政资金引导带动作用,促进资本及资源向战略关键领域聚焦,支持产业基础能力和产业链水平提升,推动制造业高质量发展。

在当今世界经济复苏不均衡、不稳定背景下,积极的财政政策不断丰富政策工具,不断提升政策效能,有效降低经济周期波动影响,有力维护国家经济发展和社会稳定大局,因而被《决议》列入党在中国特色社会主义新时代经济建设方面的重大成就之一。

(四)加大保障房建设投入力度

《决议》第四部分总结了党在住房保障方面的成就,“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,加大保障房建设投入力度,城乡居民住房条件明显改善。”其中提到的保障房建设,也是财政保障和改善民生的一项重要任务。

保障性安居工程既是民生工程,也是发展工程,党中央、国务院高度重视。2007年下半年,为解决低收入

家庭住房困难问题,国务院印发《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,启动保障性安居工程建设。之后,国家根据实际情况,聚焦突出问题和短板,不断调整完善保障性安居工程工作重点和方向,从廉租房、公租房到保障性租赁住房,从经济适用住房到共有产权住房,从棚户区改造到老旧小区改造,住房保障体系不断完善。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,坚持以人民为中心的发展思想,大力推进保障性安居工程,取得新的历史性成就。习近平总书记多次作出重要指示批示,为住房保障指明了方向、提供了根本遵循。习近平总书记在十八届中央政治局第十次集体学习时明确指出,“优先安排保障性住房用地。要完善财政政策,适当加大财政性资金对保障性住房建设投入力度”;在党的十九大指出,“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居”;在党的十九届五中全会提出,要“有效增加保障性住房供给”。李克强总理、韩正副总理多次提出明确要求,作出工作部署。

财政部门坚决贯彻中央决策部署,坚持“房住不炒”的定位,主动发挥职能作用,实施了一系列政策支持保障性住房建设,努力实现全体人民住有所居。

一是加大保障性资金投入力度。切实加大各级财政预算安排用于保障性安居工程建设的资金规模,“十三五”期间全国财政累计支出3.85万亿元;中央财政通过安排转移支付支持地方

开展相关工作,“十三五”期间累计安排转移支付超过1万亿元;确保将住房公积金增值净收益和土地出让净收益按规定用于保障性安居工程建设。

二是创新财政政策和运作机制。开展政府购买公租房运营服务,中央财政支持住房租赁市场发展试点,规范棚改债务管理。采取财政贴息、政府资本金注入、税费优惠等措施,吸引社会力量参与保障性安居工程建设和运营。

三是继续落实减免税费优惠政策。对保障性安居工程建设免收各项收费基金和土地出让收入;落实保障性住房以及棚户区改造涉及的税收减免优惠政策。针对保障性住房,出台了公租房免征房产税、公租房建设期间用地及建成后占地免征城镇土地使用税等多项优惠政策。

四是加强工程资金使用和管理。出台《城镇保障性安居工程财政资金绩效评价办法》,开展绩效评价,着力提高保障性安居工程资金使用效益。坚持“资金跟着项目走”,加强项目储备,统筹安排保障性安居工程资金,加快预算执行进度。

目前,我国保障性住房在建设存量上,形成了世界上最大的住房保障体系。自2008年大规模实施保障性安居工程以来,全国棚改累计开工超过5000多万套,帮助1亿多居民搬出棚户区住进楼房;还有3800多万困难群众住进公租房,累计近2200万困难群众领取了租赁补贴,低保、低收入住房困难家庭基本实现应保尽保,中等偏下收入家庭和新市民住房条件得到有效改善。同时,以2000年前建成的住

住宅小区为重点,已改造老旧小区10万个以上,着力提升小区基础设施和配套公共服务,惠及居民超过2000万户。

“安得广厦千万间,大庇天下寒士俱欢颜”“居者有其屋”,一直是千百年来百姓的社会理想。在党中央的决策部署下,保障性住房建设推动这个古老的社会理想变为现实,成为《决议》中党在中国特色社会主义新时代保障和改善民生的重要成就之一。

(五)建立生态补偿制度

《决议》在第四部分中总结了生态文明建设的历史成就,“党组织实施主体功能区战略,建立健全自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、生态文明建设目标评价考核制度和责任追究制度、生态补偿制度……制定修订相关法律法规。”其中提到的“生态补偿制度”是生态保护工作的重要组成部分。

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生福祉的重大社会问题。生态环境保护是系统工程,需要齐抓共管、社会共治,其中财政是一个重要手段。以生态补偿制度为例,由于生态利益具有正外部性,只有通过这种使受益者付费、保护者得利的经济手段,才能推动实现经济社会发展和生态环境保护的共赢。

2005年,“十一五”规划首次提出“加快建立生态补偿机制”。2020年,在习近平生态文明思想的科学指引下,符合我国国情的生态保护补偿制度体系基本建立。根据党中央决策部署,财政在推动生态补偿制度建设方面发挥了重要作用。

一是支持建立综合生态补偿机

制。纵向补偿机制上,逐步增加重点生态功能区转移支付规模等,“十三五”期间中央财政安排重点生态功能区转移支付资金达3524亿元。横向补偿机制上,财政部牵头出台长江经济带相关省份、黄河全流域九省(区)建立横向生态补偿机制的实施方案,安排引导和奖励资金,支持建立跨省流域横向生态保护补偿机制。截至2021年9月,长江经济带已经建立5条跨省际流域横向生态保护补偿机制。

二是推动建立分类补偿机制。以生态环境为分类标准进行分类补偿,例如实施草原生态保护补奖政策,截至2021年底累计投入资金超1500亿元,共有1200多万户农牧民受益,推动建立完善耕地保护补偿机制、森林生态效益补偿机制等。

三是财税政策协调配合。推动资源税、环境保护税、水资源税等生态环境保护相关税费改革,落实节能环保、新能源等相关领域的税收优惠政策,同时实施政府绿色采购政策,加大绿色产品采购力度。

在世界范围内,我国生态补偿制度的受益人口最多、覆盖领域最广、投入力度最大,重大生态补偿项目在推动全国生态系统保护、促进区域协调发展等方面发挥了重要作用,为维护国家生态安全、奠定永续发展的生态环境基础提供了坚实制度保障。在《决议》中,建立健全生态补偿制度是党的十八大以来生态文明建设方面的重大成就之一,是中国特色社会主义新时代全党全国推动绿色发展、美丽中国建设迈出重大步伐的生动注脚。

联系财政工作的历史成就,感悟党百年奋斗的历史经验

《决议》总结了中国共产党百年奋斗的历史经验,联系财政历史成就的工作实际,我们更能深刻领悟其中的深刻内涵。从以上五处财政工作的历史成就来看,至少体现了以下三个方面的历史经验。

(一)坚持党的领导。一方面,回顾历史上的财政工作,从统一财经工作到取消农业税,从积极的财政政策的实施到生态补偿制度的建立,无不是在党的领导下取得的成就,中国共产党的领导是财政事业蓬勃发展的根本保证。另一方面,财政工作涉及经济、社会、民生、生态环境等方方面面,必须确保财政各项工作始终沿着正确的政治方向推进。党中央治国理政、当家理财,财政做具体服务保障工作,必须坚定地坚持党的领导。

(二)坚持人民至上。从财政工作的历史可以清晰看到,“人民至上”是党百年财政实践的主线。取消农业税减轻农民负担;推动生态补偿制度建设,增进最普惠的民生福祉;建设形成世界上最大的住房保障体系;推动幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶不断取得新进展……财政工作始终在贯彻以人民为中心的发展思想,始终坚持在发展中保障和改善民生。习近平总书记强调,要牢记全心全意为人民服务的根本宗旨。公共财政取之于民、用之于民,财政工作必须坚持人民至上。

(三)坚持开拓创新。开拓创新是