

## 中国财政改革30年

<http://www.crifs.org.cn> 2008年8月6日 郭代模 杨舜娥

我国财政体制经过30年的改革，基本建立了适应社会主义市场经济发展要求的公共财政体制框架。一个稳固、平衡、强大的国家财政正在科学发展观指导下，迈向深化、完善的改革攻坚阶段。

### 一、财政改革的历史进程

30年的财政改革是建设财政到公共财政的转变与发展的过程。

#### （一）改革中央与地方之间的分配关系

从中央与地方的预算管理体制而言，实际上是从“分灶吃饭”到“分级包干”再到“分税制”的演进过程。1980年实行“划分收支、分级包干”的财政体制即通常所说的“分灶吃饭”的财政体制；1985年实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制，即分税“分级包干”的财政体制；1988年实行多种形式（如收入递增包干办法、总额分成办法、总额分成加增长分成办法、上解额递增包干办法、定额补助办法）的财政“大包干”体制；1994年实行以分税制为主体内容的“分支出、分收入、分设税务机构、实行税收返还”的“三分一返”的财政管理体制。2000年开始推行部门预算改革，2001年进一步深化“收支两条线”改革和国库管理制度的配套改革，2003年全面实施政府采购制度。

2003年以来，财政改革取得新突破。一是全面推行农村税费改革取得显著成效。其中全面取消农业税，让征收了2600多年的农业税退出历史舞台。二是建立了公共财政框架，其中包括政府收支分类改革，部门预算改革，国库集中收付制度改革，“收支两条线”改革政府采购制度改革等不断向纵深拓展。三是大力推进基本公共服务均等化。如从2005年起，中央财政积极创新缓解县乡财政困难的机制，实施“三奖一补”的激励约束政策；不断完善转移支付制度，使中央对地方转移支付占地方本级支出的比重由2003年的28.1%提高到2007年的36.7%；推动省以下财政管理方式创新，全国已有24个省（市、区）推行了“省直管县”改革，全国已有28个省（市、区）推行了“乡财县管”改革。

#### （二）改革国家与企业之间的分配关系

从国家与企业利润分配体制而言，1978年11月试行企业基金制度起步，到1981年普遍实行利润留成制度，再于1983年1月和1984年10月分两步实行利改税，再到1987年—1993年普遍推行企业承包经营责任制。从而经过约15年的时间，把国有企业引入市场。与分税制财政体制相适应，对国有企业利润分配制度继续进行改革。主要是根据建立现代企业制度的基本要求，结合税制改革和实施《企业财务通则》、《企业会计准则》，合理调整和规范国家与企业的利润分配关系。从

1994年1月1日起，国有企业统一按国家规定的33%税率缴纳所得税，取消各种包税的做法。考虑到部分企业利润上交水平较低的现状，作为过渡办法，增设27%和18%两档照顾税率。企业固定资产贷款的利息列入成本，本金一律用企业留用资金归还。取消对国有企业征收的能源交通重点建设基金和预算调节基金。逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利。对1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上交的办法，同时，微利企业缴纳的所得税也不退库。从而经过约10年时间实施债转股、技改贴息、和政策性关闭破产的“三大杀手锏”，着力解决国有企业走向市场以后暴露出来的社会负担重、两大包袱多、企业冗员严重等制约改革和发展的问題。

党的十六大和十六届三中全会提出深化国有资产管理体制改革的重大任务和一系列重大原则。中央财政在中国财政我国财政改革之所以能够在30年内实现整体推进和重点突破，其根本原因是中国特色社会主义理论体系的指导。它是马克思主义、毛泽东思想在中国大地上最新发展的成果。支持企业改革与发展方面也取得新进展，如大力支持国有企业改组改制，积极推动电力、电信、铁路、民航、邮政等行业改革，推动东北地区厂办大集体改革试点工作。从而经过约5年的改革，促进企业改制和国有产权转让走上规范运作的轨道。

在改革国有企业的进程中，1993年中央提出对各类企业一视同仁。对集体企业实行股份制改制，到2001年底，90%以上的新建企业和70%以上的老企业成为股份制企业。1998年以来，中央财政先后设立了中小企业发展专项基金、国际市场开拓资金和科技型中小企业创新基金等，用于扶持中小企业发展，并加强对中小企业发展环境建设方面的资金支持。到2002年底，全国中小企业已超过1100万家，提供的工业总产值和实现利税分别占全国总数的60%和40%。

### （三）改革税收管理制度

从税制改革而言，1979年提出对税制加以改革，并提出增加税种，对企业实行所得税等轮廓设想；1980到1981年，先后颁布了《中外合资经营企业所得税法》、《个人所得税法》和《外国企业所得税法》，以及这三个税法的实施细则，还明确了对涉外企业征收工商统一税、城市房地产税、车船使用牌照税，初步形成了较为完整的涉外税制；1983年开始实行利改税，国务院批转了财政部《关于国营企业利改税试行办法》，并于1984年9月发布了《国营企业所得税条例（草案）》，于1985年4月发布了《集体企业所得税暂行条例》，于1986年1月发布了《中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例》，1987年财政部又提出进一步理顺国家与企业分配关系的构想，使所得税制得到进一步完善。在流转税制的改革上，1984年9月，国务院发布了产品税、增值税、营业税和盐税等四个条例（草案），同时还发布了资源税条例，此后，分别在1985年2月和1986年9月，发布实施了城市维护建设税、房产税、车辆使用税条例。此外，还改革了农业税，开征了一些体现特殊调节作用的税种，如燃油特别税、个人收入调节税等。

与分税制财政体制相适应，对税收管理体制进行同步改革。主要是建立以增值税为主体的流转税体系，统一企业所得税制。从1994年1月1日起，在现有税务机构基础上，分设中央税务机构和地方税务机构。这次分设机构是分税制改革的一个重要特点。

最近五年，税制改革又取得新进展。一是建立并不断完善中央与地方出口退税共同负担机制，二是基本统一了内外资企业税收制度，三是稳步推进增值税转型改革试点工作，四是调整了个人所得税政策和消费税政策。

#### （四）改革基本建设投资体制

从基本建设投资体制而言，国家从1979年开始进行建设拨款改为贷款的试点；从1981年起，国家对实行独立核算且有还款能力的企业实行“拨改贷”，即国家预算内基本建设投资由无偿拨款改为有偿的贷款；从1983年开始试行投资包干责任制，并于1984年9月在全国推行；从1988年起实行基本建设基金制；1994年适应金融体制改革的需要，财政部收回了原委托建设银行代行的财政职能，负责行使和加强国家预算内基本建设管理职责。同时在原专业投资公司的基础上成立了国家开发银行，实行国家政策性投融资；1996年国家决定将“拨改贷”和经营性基金本息余额转为国家资本金，并按照现代企业制度的要求建立健全经营性投资项目的风险约束机制，对经营性项目实行项目法人责任制和项目资本金制度，国家财政对经营性项目的投资应以国家资本金的形式进行。

为了适应经济体制改革的需要，财政还鼎力支持了工资、价格、金融、外资等各方面的改革。就财政与金融的关系而言，财政在解决银行历史遗留问题，消化银行不良资产问题，注资化解金融风险问题，在税收上下调营业税问题，实行慎重原则给予金融企业财务支持问题等，进行了一系列的改革工作。

## 二、财政改革的经验探索

### （一）财政改革必须以正确的思想理论作指导

我国财政改革之所以能够在30年内实现整体推进和重点突破，其根本原因是中国特色社会主义理论体系的指导。它是马克思主义、毛泽东思想在中国大地上最新发展的成果。它所提出的关于社会主义本质的理论；关于社会主义初级阶段的理论；关于中国现代化及其“三步走”战略的理论；关于改革是动力、发展是硬道理、稳定压倒一切的理论；关于社会主义也可以搞市场经济的理论；关于“三个有利于”标准的理论；关于坚持两手抓、两手都要硬的理论；关于对外开放的理论；关于“三个代表”的重要思想；关于科学发展观，构建和谐社会的思想理论等，是指导包括财政在内的改革与发展的强大思想武器，是兴国安邦、治国理财的行动指南。总之，是我们取得伟大成就的理论支撑和思想保证。在此基础上，财政改革成就的取得，还得益于我们不失时机地以科学的理财思想指导改革，使改革做到稳中求进，紧中求活，逐步实现中央和地方财政的振兴。政府理财思想的转变实质上是政府理财向市场化、社会化、秩序化、均等化、规范化的转变，是财政创新机制、适应发展方式和市场经济要求的转变。这样，从中央到地方的财政改革，始终立足自身优势，重组资产存量，加大技改力度，培植支柱产业，调整财源、财力结构，从而使财政改革得到了实质性发展。

### （二）财政改革必须遵循发展是硬道理和又好又快发展的要求

社会主义的根本任务是发展生产力。改革的目的是发展，指导改革、衡量改革的标准也是发展。因此，必须按照“发展是硬道理”、是“第一要务”、特别是科学发展观关于又好又快发展的实质要求，推进财政改革。为此，必须从我国实际出发、吸收西方市场经济国家实行公共财政理论的精髓，重新调整政府与市场、政府与企业、政府与社会、中央与地方的关系，其中主要是重新界定财政职能范围，只承担基础设施、基础产业的投入，退出一般竞争性项目的投资领域；集中财力用于调整经济结构、加大科教兴国的投入；努力实现政企、政资分离，达到企业法人化、责任有限化、经营自主化；财政在保证国家机器正常运转的合理需要外，尽可能提高政府用于社会保障、改善民生等公共支出的比重。回顾和总结30年财政改革的经验，一个重要的思路就是立足发展、促进

发展、加快发展,实现又好又快发展,形成合乎中国实际的财政发展模式。

建立新的财政发展模式,则必须把有利于推进经济、政治、文化和社会建设的协调性放在首位;把发展生产力,消除“瓶颈”制约产业结构优化升级置于重中之重;把促进财力的总量与结构均衡、各类分配关系的协调作为己任。据此建立一种具有稳定与发展统一、总量与结构均衡、激励与约束兼容、直接调控与间接调控配合、开放度广、服务性强、权威性高等特点的新财政发展模式是可行的,也是今后财政改革的方向。只有开源与节流并重、公平与效率兼容、财权统分适度,财政发展模式才能有效地发挥其在财政运行中的最大效应。

### (三) 财政改革必须坚持统筹兼顾原则和集散适度的要求

社会生产力的发展和解放,必须与生产关系相适应;生产关系不相适应的部分必须加以调整。作为调整生产关系不适应部分的改革,必须通过利益关系的变革和利益格局的调整而得以实现。对此,财政负有历史重任,既要尽力而为支持整个改革开放和现代化事业,又要改革自己发展自己,以建立稳固、平衡、强大的财政。

为此,财政必须严格遵循统筹兼顾的基本要求,围绕财权的适度集中,财力的适度分散,使之形成中央财权相对集中,中央和地方财力与其事权相匹配的财政体制。财权之所以必须适度集中,这是由中国的“特色”、“国情”所决定的。即中国市场经济的“社会主义特色”和社会主义的“初级阶段”的国情所决定的。同时,这种“特色”和“国情”也凸显着现代社会经济中宏观调控的地位和作用。财力之所以必须适度分散,这不仅是为了调动地方的积极性,而且是为了使地方财力与其事权相匹配。如分税制财政体制的设计,其指导思想:一是正确处理中央和地方的分配关系,既要适当提高中央财力,以增强中央政府的宏观调控能力;又要考虑地方的利益,以调动地方发展经济壮大财力的积极性;二是合理调节地区之间的财力分配,既要有利于经济发达地区继续保持较快的发展势头,又要通过中央财政对地方的税收返还和转移支付,支持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造等;三是坚持统一政策与分级管理相结合的原则。如划分税种既考虑中央与地方的收入分配,又考虑税收对经济发展和社会分配的调节作用,还要考虑税收管理的特点与需要。但需要强调的是,这种财权的适度集中与财力的适度分散,必须依据世情与国情的变化而定,发展的战略重点与协调需要而定,宏观调控的重点和目标需求而定。总之,统筹兼顾是贯彻科学发展观的根本方法,兼顾的要求和关键都在适度上。回顾三十年推进财政体制改革的全过程,就是如何统筹兼顾中央与地方、国家与企业、国家与个人的利益分配关系的全过程,就是处理全局与局部、长远和眼前的利益关系的全过程。其结论是:分散或集中过度,或使中央失去主导地位,失去宏观调控的能力;或使地方失去积极性,失去办事的能力。而唯有适度,才能兼顾各种利益,中央有决策调控能力,地方有适应办事财力。

### (四) 财政改革必须正确处理改革发展大局与财政承受能力之间的关系

财政改革必须有利于发展生产力、发展经济、发展财政。一句话,要促进财政蛋糕不断做大。这既是由财政与经济的关系所决定的,也是由财力与国家实力相互关系所决定的。财政改革30年来,财政为支持国企改革、支持投资改革、支持科技教育卫生等改革、支持“三农”和民营经济发展而进行了一系列改革。由此因改革与建设投入的资金同取得增加财政收入的改革效应势必发生时间差,加之为熨平经济周期波动而实施宏观调控,财政往往要发生短期的扩大支出等,如实施积极财政政策,势必扩大财政赤字,增加财政平衡的难度。为此,财政改革始终坚持正确处理改革发展

大局与财政承受能力之间的关系。譬如，（1）在坚持财政收支平衡方针的同时，实行紧中有活的政策，从保障全局性的需要出发，允许在中央预算中安排一定的赤字，并努力控制赤字数额。（2）如应对亚洲金融危机，确保我国经济安全持续健康发展，而实施的积极财政政策，从源头确保财政发展的基础，并从发展的趋势上控制赤字的规模。（3）改进赤字弥补方式，改向银行透支为借款，以后又改为发行用于弥补赤字的债券。（4）把保持财政平衡与深化改革结合起来，促进企业转换经营机制，提高效益，从而增加财政收入。（5）实行复式预算，使赤字的形成与弥补赤字的资金来源清晰化，有助于动员各方面努力增收节支。（6）适当调整分配政策，开辟新财源。

财政改革既要正确处理改革发展需求与财政承受能力的关系，又要通过不断推进财政改革尽可能地支持各方面的改革与发展。比如：一是通过改革，为企业经营创造一个良好的外部环境，并引导企业转换经营机制，提高经济效益，从而夯实经济发展与财政改革的根基。二是通过改革，强化征收管理，堵塞收入漏洞，努力增加财政收入。三是通过改革，调整和优化财政支出结构，压缩行政经费等开支，保证国家重点建设支出，支持农业生产支出、教育科学支出等事关国家发展大局和发展重点的开支。四是通过改革，拓宽理财领域，适当举借内外债，合理调度社会资金的流向，使之运用到国家重点建设项目和急需发展的产业上来，缓解国家预算紧张的状况。五是通过改革，支持科教文卫事业发展，特别在促进科技创新体系、社会保障体系中发挥了重大作用。

#### （五）财政改革必须坚持整体设计、逐步推进与外部配套相结合的原则

改革是没有既定模式、没有平坦大道、没有现成答案的。因此，必须审时度势、权衡利弊、渐行推进。为此，既要有整体设计方案，又要有逐步阶段推进，同时还要与外部改革相配套。以分税制财政体制改革为例，分税制改革既要借鉴国外经验，又要从我国实际出发。在明确改革目标的基础上，办法力求规范化。但必须抓住重点，分步实施，逐步完善。国家针对收入流失比较严重的状况，通过划分税种和分别征管堵塞漏洞，保证财政收入的合理增长；优先把主要税种划分好，其他收入的划分逐步规范；作为过渡办法，现行的补助、上解和有些结算事项继续按原体制运转；中央财政收入占全部财政收入的比例要逐步提高，对地方利益格局的调整也宜逐步进行。总之，通过渐进式改革先把分税制基本框架建立起来，然后在实行中逐步完善。

改革是一项复杂的系统工程。各项改革是相互联系的，单项突进往往难以奏效，必须综合配套进行。从以往改革情况看，由于财政体制改革在整个经济体制改革中处于重要地位，它与其他各项改革配套进行尤为重要。可以说国家财力在一定程度上制约着其他方面改革的步伐，超越国家财力可能而进行的改革也是难以成功的。各项体制改革的进行要求财政体制与之相配套，这些改革的效益最终要反映到财政上来。因此，财政体制改革既不能超前，也不能滞后，应在积极推进自身改革的同时，主动地搞好与其他各项体制改革的配套，形成合力，以提高改革的综合效应。财政改革30年的历程证明，成就的取得来之不易，许多深层次矛盾与问题的解决，仍然有赖于改革的不断深化。十七大以后，中国财政体制改革要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；科学界定财政职责与职能，建立并完善公共财政的支出体系和收入体系，构建公共财政的宏观调控体系和建立科学规范的公共财政管理体系；同时，深化预算制度改革，强化预算管理和监督，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入；还要完善省以下财政体制，进一步深化制度创新、深化民生财政政策改革。实行有利于科学发展的财税制度，建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制，以人为本的民生财政或以统筹兼顾为方针的公平财政，或以协调发展为关键的和谐财政，使公共财政向民生倾斜，向公平倾斜，向和谐倾斜，促进国民经济持续、快速、健康地又好

又快发展。

文章来源：决策与信息

（责任编辑：XL）