

复旦大学新政治经济学研究中心

中国改革 30 年研究丛书

中国财政制度改革 30 年

杨志勇 杨之刚 著

中国改革 30 年研究丛书

中国财政制度改革 30 年

杨志勇 杨之刚 著

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政制度改革 30 年 / 杨志勇, 杨之刚著. — 上海:
格致出版社: 上海人民出版社, 2008
(中国改革 30 年研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5432 - 1535 - 1

I. 中… II. ①杨…②杨… III. 财政制度-经济体制改革-研究-中国-1978~2008 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 159529 号

责任编辑 王 炜
封面设计 陈 楠

中国改革 30 年研究丛书
中国财政制度改革 30 年
杨志勇 杨之刚 著

出版 世纪出版集团 格致出版社
www. ewen. cc www. hibooks. cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021—63914988
市场部热线 021—63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海图字印刷有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 15.75
插页 5
字数 236,000
版次 2008 年 11 月第 1 版
印次 2008 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 5432 - 1535 - 1/F · 117
定价 38.00 元

出版说明

2008 年是中国改革开放 30 周年。30 年间,华夏大地演绎了一场人类历史上波澜壮阔的伟大变迁,中华民族用 30 年的时间走过了其他国家或地区几百年的路程,这种发展被全世界称为“中国奇迹”。在马克思主义的指导下,回顾总结这段历史,揭示中国经济高速发展的内在逻辑和一般规律,乃至进行理论上的创新,是今天我们这个伟大的时代赋予中国经济学和经济学家的机会和责任。

为了全面地反映中国改革开放的伟大历程,我们组织了“中国改革 30 年研究丛书”。这套丛书涉及经济增长与结构变迁、制度创新与经济改革、公共部门与政府体制、农业改革与农村经济、金融创新与资本市场、对外开放与世界经济、市场体系与经济发展、企业改革与产业调整等 15 个重大选题。全国数十位经济学家通过招投标的方式参与了这套丛书的著述。

这套丛书的各部著作有一个共同的特点,那就是参与研究和写作的经济学家试图运用现代经济学的理论、方法和工具,以问题为导向,对中国改革开放 30 年的历程作全方位的梳理和研究,提出一些新的分析框架和理论成果。我们欢迎和支持中国经济学家的这种努力。

需要说明的是,由于中国的改革开放是人类历史上史无前例的社会实验,到目前为止,这一实验仅仅拉开序幕而远未结束,加之现代经济学理论和方法本身的局限

性,因此,这些著作对改革经验的探索和总结在资料上和理论上都不可避免地具有相对性,有待于逐步的深化和发展。我们将继续出版更具深度和远见的研究成果。

我们出版这套丛书的目的,既是为了鼓励经济学家进行理论创新和探索,又是希望经济学家之间能展开严肃、认真、求实的学术讨论,以此来推动以马克思主义为指导的中国经济学的发展,进而推动中国改革和开放的进程。

“中国改革 30 年研究丛书”编辑委员会

2008 年 10 月

前言

从 1978 年算起,中国的改革开放至今已有 30 年。财政制度改革在中国改革开放史上具有重要的意义。中国财政改革从 1978—1979 年的财政调整开始,经历了放权让利,逐步建立了与市场经济基本适应的公共财政制度。现在,公共财政体制还处于进一步完善之中。

与此同时,中国财政制度改革也留下了一个又一个的谜。中国财政制度改革是怎么进行的?取得了哪些成就?有哪些经验?还面临哪些挑战?中国财政改革道路有哪些普遍意义?

本书力求对以上问题作出回答,主要任务有四:第一,回顾 1978 年以来中国财政制度改革的历程;第二,总结中国财政制度改革的成就;第三,归纳中国财政制度改革的基本经验;第四,探讨未来中国财政制度改革面临的机会和挑战。

本书在讨论传统财政制度的基础之上,探讨财政改革的逻辑。中国财政改革与财力困境有关,但更多的是经济改革的要求。财政改革是制度需求者和供给者发生变化的结果。政府转型是财政改革赢得持续动力的关键。

中国财政改革从总体上看,财政体制已从财政包干制转为分税制,适应市场经济需要的税制已基本形成,财政与国有经济的关系也日趋规范化,政府预算也在按照市场经济的要求进行改革。财政改革促进了资源配置的提高,改善了收入分配状况,促进了经济稳定的财政政策机制的形成。但财政改革仍遭遇财政透明度、公共预算与国有资本预算衔接、转移支付、利益集团等一系列问题的挑战。

财政改革必须与经济体制改革整体配套,经济的可持续发展也需要相应的财政改革,财政改革是在国家的法治化、民主化

过程中进行的,受制于国家的法治化与民主化程度。

中国的财政改革在经济改革中发挥了重要作用。财政改革方式的选择适应了中国国情。中国财政改革道路的选择具有以下普遍意义:注意制度的自主创新,注意协调不同利益集团的矛盾,财政改革与经济改革、稳定和发展的配套协调,充足的财政收入对于改革、发展和稳定具有重要意义,渐进式财政改革容易得到改革所需的知识,给各种经济主体以恰当的激励是财政改革成功的主要原因,财政管理体系的变化有利于财政改革的顺利进行,财政改革必须有全球视野。

感谢复旦大学新政治经济学研究中心和世纪出版集团的资助。

感谢史正富教授、刘昶教授、陈平教授、陆德明教授、平新乔教授、肖耿教授、张馨教授等对本课题研究的建议。

感谢世纪出版集团总裁陈昕先生、格致出版社社长何元龙先生、格致出版社王炜先生等为本书的出版所提供的支持。

感谢崔之元教授和一位匿名评审者对本书初稿的评论。

感谢黄伟彬、江新昶、施文泼、陈遥根等在写作过程中提供的帮助。

感谢中国社会科学院财政与贸易经济研究所所提供的良好的工作环境。

杨志勇 杨之刚

2008年10月25日于北京

目录

1 导言 / 1

- 1.1 1978—2007 年中国财政收支:总量和结构的变化 / 2
- 1.2 中国财政收支变化与财政制度改革 / 12
- 1.3 本书的任务 / 16

2 传统财政制度的形成 / 19

- 2.1 逻辑起点:财政的目标 / 19
- 2.2 传统财政制度的基本特征:国际比较 / 25
- 2.3 传统财政制度与中国经济现实 / 32

3 财政改革的逻辑 / 42

- 3.1 三次财力困境与财政改革 / 42
- 3.2 中国经济改革与财政制度改革 / 49
- 3.3 财政改革的动力机制 / 63

4 财政改革的历程 / 72

- 4.1 1978—1979 年的财政调整 / 72
- 4.2 财政体制改革:从财政包干制到分税制 / 75
- 4.3 税制改革 / 89
- 4.4 财政与国有经济改革 / 103
- 4.5 政府预算改革 / 111
- 4.6 财政改革蓝图 / 121

5 财政改革的成就 / 124

- 5.1 资源配置效率的提高 / 124

- 5.2 收入分配的改进 / 128
- 5.3 促进经济稳定的财政政策机制的形成 / 134

6 财政改革中的问题与难点 / 147

- 6.1 财政透明度 / 147
- 6.2 公共预算与国有资本经营预算的衔接问题 / 156
- 6.3 利益冲突与财政改革的推进问题 / 163
- 6.4 中国的财政转移支付制度问题 / 174

7 财政改革与内外部环境 / 185

- 7.1 财政改革与经济体制改革的整体配套性 / 185
- 7.2 经济的可持续发展与财政改革 / 197
- 7.3 财政改革与国家的法治化、民主化进程 / 203

8 中国财政改革的道路与经验 / 219

- 8.1 财政改革在经济改革中的重要作用 / 219
- 8.2 财政改革方式的选择 / 222
- 8.3 财政改革道路的普遍意义 / 226

9 结束语 / 232

参考文献 / 236

1 导 言

张五常(2008)在最近的一篇长文《中国的经济制度》中说:“中国一定是做了非常对的事才产生了我们见到的经济奇迹。”中国到底做对了什么?

中国改革一直是在政府的支持和推动下进行的。财政是庶政之母。改革 30 年,中国经济奇迹的发生离不开财政制度的支持。农村改革、国有企业改革、价格改革、金融体制改革等诸多重大改革的背后,都隐含着财政的力量,没有财政的支持,很难想象改革能够进行下去。外资经济、民营经济等非公有制经济的发展,财政制度的支持同样功不可没。中国之所以能够在 30 年中保持了一个基本稳定的环境,财政制度的保障作用不可忽视。财政政策的实施,促进了经济和社会的稳定。总之,中国财政制度通过自身的改革促进了经济改革的顺利进行、推动了经济和社会的发展,保证了经济和社会的稳定。

正是在这 30 年之中,财政制度发生了天翻地覆的变化。举凡财政收支总量和结构、中央和地方财政关系、财政政策、财政管理制度、财政决策,莫不如此。

财政体制改革一开始就被视为经济体制改革的突破口。正是在财政体制改革的推动下,企业活力得到释放,地方政府得到激励,市场经济体制逐步形成。财政改革不是一步到位的,甚至在改革的最初阶段,没有一个明确的目标。从 1978 年直至社会主义市场经济体制改革目标确定的 1992 年,财政改革目标渐次明确,公共财政改革蓝图开始展现。从此,财政改革驶入快车道,进行了税制改革、分税制改革、部门预算改革、政府收支分类改革等等,经过改革,与市场经济相适应的财政制度框架已基本形成。

中国财政制度改革的 30 年,有许多经验需要总结。总结经验,不仅有助于进一步认清当前中国的财政问题,明确未来财政改革发展方向,而且对于已经进入全面改革时代和改革攻坚战阶段的中国的未来发展也是有帮助的。同时,中国财政制度改革的 30 年,走的是一条有中国特色的道路,其中的经验可以为其他经济转型国家所借鉴,可以为发展中国家的的发展提供知识支持。

1.1 1978—2007 年中国财政收支：总量和结构的变化

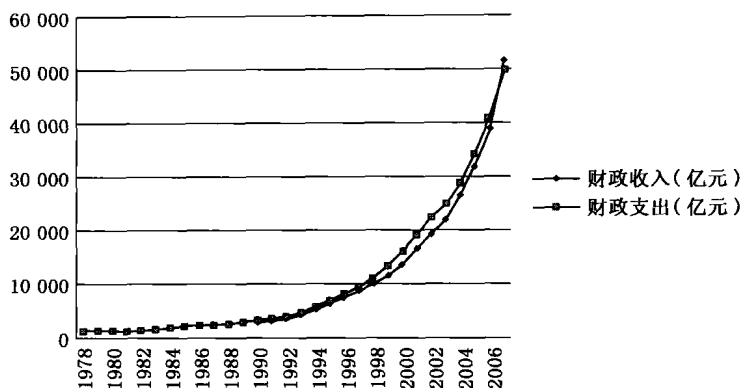
1978 年以来的 30 年是中国经济高速增长的 30 年。在经济总量扩大的同时,财政收入和支出总量也随之扩大(见表 1.1、图 1.1、图 1.2)。

表 1.1 中国财政收支总量(1978—2007 年)

单位:亿元

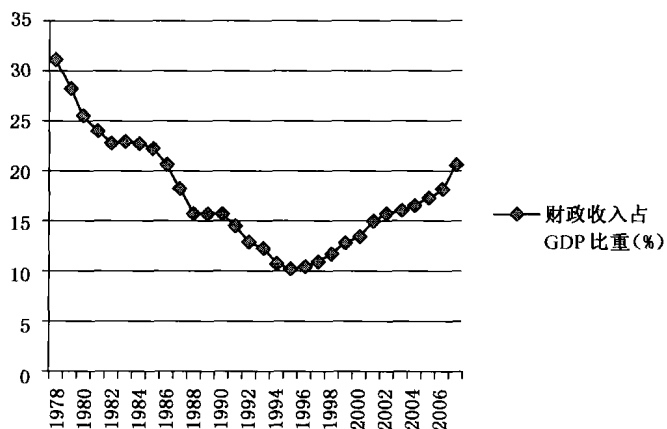
年份	财政收入	财政支出	收支差额	国内生产总值 (GDP)	财政收入占 GDP 比重(%)
1978	1 132.26	1 122.09	10.17	3 645.2	31.06
1979	1 146.38	1 281.79	-135.41	4 062.6	28.22
1980	1 159.93	1 228.83	-68.9	4 545.6	25.52
1981	1 175.79	1 138.41	37.38	4 891.6	24.04
1982	1 212.33	1 229.98	-17.65	5 323.4	22.77
1983	1 366.95	1 409.52	-42.57	5 962.7	22.93
1984	1 642.86	1 701.02	-58.16	7 208.1	22.79
1985	2 004.82	2 004.25	0.57	9 016.0	22.24
1986	2 122.01	2 204.91	-82.90	10 275.2	20.65
1987	2 199.35	2 262.18	-62.83	12 058.6	18.24
1988	2 357.24	2 491.21	-133.97	15 042.8	15.67
1989	2 664.90	2 823.78	-158.88	16 992.3	15.68
1990	2 937.10	3 083.59	-146.49	18 667.8	15.73
1991	3 149.48	3 386.62	-237.14	21 781.5	14.46
1992	3 483.37	3 742.20	-258.83	26 923.5	12.94
1993	4 348.95	4 642.30	-293.35	35 333.9	12.31
1994	5 218.10	5 792.62	-574.52	48 197.9	10.83
1995	6 242.20	6 823.72	-581.52	60 793.7	10.27
1996	7 407.99	7 937.55	-529.56	71 176.6	10.41
1997	8 651.14	9 233.56	-582.42	78 973.0	10.95
1998	9 875.95	10 798.18	-922.23	84 402.3	11.70
1999	11 444.08	13 187.67	-1 743.59	89 677.1	12.76
2000	13 395.23	15 886.50	-2 491.27	99 214.6	13.50
2001	16 386.04	18 902.58	-2 516.54	109 655.2	14.94
2002	18 903.64	22 053.15	-3 149.51	120 332.7	15.71
2003	21 715.25	24 649.95	-2 934.7	135 822.8	15.99
2004	26 396.47	28 486.89	-2 090.42	159 878.3	16.51
2005	31 649.29	33 930.28	-2 280.99	183 867.9	17.21
2006	38 760.20	40 422.73	-2 162.53	211 923.5	18.29
2007	51 304.03	49 565.40	1 738.63	249 529.9	20.56

资料来源:国家统计局(2007),国家统计局(2008)。



资料来源:同表 1.1。

图 1.1 1978—2007 年中国的财政收入与财政支出



资料来源:同表 1.1。

图 1.2 1978—2007 年财政收入占 GDP 比重

财政收入 1978 年仅为 1 132.26 亿元;1999 年突破 10 000 亿元,达到 11 444.08 亿元;2006 年更是上升到 51 304.03 亿元。从总量上看,财政实力大为增强。但是,从财政收入占国内生产总值(GDP)的比重来看,该指标从 1978 年的 31.06% 开始,持续下滑至 1995 年的 10.27%,然后开始回升,2007 年达到 20.56%。

财政支出 1978 年为 1 122.09 亿元;1998 年突破 10 000 亿元,达到 10 798.18 亿元;2007 年达到 49 565.40 亿元。与财政收入一样,财政支出

的绝对值也一直在增加。但从收支差额来看,从 1978 年到 2007 年,仅 1978 年、1981 年、1985 年和 2007 年四个年度的收支差额为正数,其他年份皆为负数。

与财政收支差额多年出现负数相对应的是自 1979 年以来,国家每年均发行债务(见表 1.2、表 1.3)。1979 年,中国恢复债务发行,当年向国外借款 35.31 亿元。1980 年中国继续向国外借款 43.01 亿元。从 1981 年开始,中国恢复向国内举债,当年举借的国内债务为 48.66 亿元。之后,中国每年均发行公债,每年均发行国内公债,大多数年份都有国外借款。1979—2005 年间,国家债务发行数额从最初的 35.31 亿元,上升到了 6 922.87 亿元。2006 年末,中央财政债务余额为 35 015.28 亿元。大量发行公债,在很大程度上解决了财政收入不足情况下,财政支持改革、发展和稳定的问题所需要的财力问题。

表 1.2 国家财政债务发行情况

单位:亿元

年份	合 计	国内债务	国外借款	国内其他债务
1979	35.31		35.31	
1980	43.01		43.01	
1981	121.74	48.66	73.08	
1982	83.86	43.83	40.03	
1983	79.41	41.58	37.83	
1984	77.34	42.53	34.81	
1985	89.85	60.61	29.24	
1986	138.25	62.51	75.74	
1987	223.55	63.07	106.48	54.00
1988	270.78	92.17	138.61	40.00
1989	407.97	56.07	144.06	207.84
1990	375.45	93.46	178.21	103.78
1991	461.40	199.30	180.13	81.97
1992	669.68	395.64	208.91	65.13
1993	739.22	314.78	357.90	66.54
1994	1 175.25	1 028.57	146.68	
1995	1 549.76	1 510.86	38.90	
1996	1 967.28	1 847.77	119.51	
1997	2 476.82	2 412.03	64.79	

(续表)

年份	合 计	国内债务	国外借款	国内其他债务
1998	3 310.93	3 228.77	82.16	
1999	3 715.03	3 702.13		12.90
2000	4 180.10	4 153.59	23.10	3.41
2001	4 604.00	4 483.53	120.47	
2002	5 679.00	5 660.00		19.00
2003	6 153.53	6 029.24	120.68	3.61
2004	6 879.34	6 726.28	145.07	7.99
2005	6 922.87	6 922.87		

注:从 1999 年开始,国内其他债务项目为债务收入大于支出部分增列的偿债基金。
资料来源:楼继伟(2000);国家统计局(2006)。

表 1.3 中央财政债务余额情况

单位:亿元

年份	合 计	国内债务	国外债务
2005	32 614.21	31 848.59	765.52
2006	35 015.28	34 380.24	635.02

注:从 2006 年起实行债务余额管理。
资料来源:国家统计局(2007)。

从财政收支结构(见表 1.4)上看,财政收入结构中税收所占比重上升。1978 年,企业收入是最重要的财政收入形式,达到 571.99 亿元;税收收入 519.28 亿元,与企业收入相差不多。从 1979 年开始,企业收入规模急剧下降,无论是绝对规模,还是相对规模,都表现出下降的趋势,到 1993 年企业收入仅为 49.49 亿元。税收的重要性与日俱增,1978 年各项税收收入 519.28 亿元。同样地,从 1979 年开始,税收收入规模持续稳定增加,1984 年为 947.35 亿元,接近 1 000 亿元;1999 年超过 10 000 亿元,达到 10 682.58 亿元;2006 年,税收收入达到 34 809.72 亿元。企业收入和税收收入出现了此消彼长的现象。1985 年开始,企业亏损补贴大大超过企业收入。1994 年之后,没有企业收入。税收收入成为财政收入的最主要形式,这是现代国家财政收入结构的一个最重要特征。

从财政支出结构来看,1978—2006 年国家财政按照功能性质分类的支出的基本情况详见表 1.5、图 1.3。

表 1.4 1978—2006 年国家财政分项目收入

单位:亿元

年份	收入 合计	各项 税收	企业 收入	企业 亏损 补贴	能源交通 重点建设 基金收入	预算调 节基金 收入	教育费 附加 收入	其他 收入
1978	1 132.26	519.28	571.99					40.99
1979	1 146.38	537.82	495.03					113.53
1980	1 159.93	571.70	435.24					152.99
1981	1 175.79	629.89	353.68					192.22
1982	1 212.33	700.02	296.47					215.84
1983	1 366.95	775.59	240.52					257.84
1984	1 642.86	947.35	276.77					296.29
1985	2 004.82	2 040.79	43.75	-507.02	146.79			280.51
1986	2 122.01	2 090.73	42.04	-324.78	157.07			156.95
1987	2 199.35	2 140.36	42.86	-376.43	180.18			
1988	2 357.24	2 390.47	51.12	-446.46	185.93			
1989	2 664.90	2 727.40	63.60	-598.88	202.18	91.19		
1990	2 937.10	2 821.86	78.30	-578.88	185.08	131.21		299.53
1991	3 149.48	2 990.17	74.69	-510.24	188.22	138.53	28.01	240.10
1992	3 483.37	3 296.91	59.97	-444.96	157.11	117.47	31.72	265.15
1993	4 348.95	4 255.30	49.49	-411.29	117.72	102.46	44.23	191.04
1994	5 218.10	5 126.88		-366.22	53.96	59.10	64.20	280.18
1995	6 242.20	6 038.04		-327.77	17.42	34.92	83.40	396.19
1996	7 407.99	6 909.82		-337.40	3.78	11.09	96.04	724.66
1997	8 651.14	8 234.04		-368.49			103.29	682.30
1998	9 875.95	9 262.80		-333.49			113.34	833.30
1999	11 444.08	10 682.58		-290.03			126.10	925.43
2000	13 395.23	12 581.51		-278.78			147.52	944.98
2001	16 386.04	15 301.38		-300.04			166.60	1 218.10
2002	18 903.64	17 636.45		-259.60			198.05	1 328.74
2003	21 715.25	20 017.31		-226.38			232.39	1 691.93
2004	26 396.47	24 165.68		-217.93			300.40	2 148.32
2005	31 649.29	28 778.54		-193.26			356.18	2 707.83
2006	38 760.20	34 809.72		-180.22			446.85	3 683.85

资料来源:国家统计局(2007);中国财政杂志社(2007)。

表 1.5 1978—2006 年国家财政分类支出

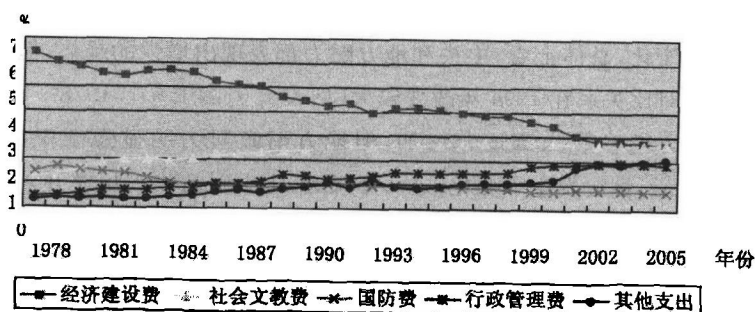
单位:亿元

年份	支出合计	经济建设费	社会文教费	国防费	行政管理费	其他支出
1978	1 122.09	718.98	146.96	167.84	52.90	35.41
1979	1 281.79	769.89	175.18	222.64	63.07	51.01
1980	1 228.83	715.46	199.01	193.84	75.53	44.99

(续表)

年份	支出合计	经济建设费	社会文教费	国防费	行政管理费	其他支出
1981	1 138.41	630.76	211.46	167.97	82.63	45.59
1982	1 229.98	675.37	242.98	176.35	90.84	44.44
1983	1 409.52	794.75	282.51	177.13	103.08	52.05
1984	1 701.02	968.18	332.06	180.76	139.80	80.22
1985	2 004.25	1 127.55	408.43	191.53	171.06	105.68
1986	2 204.91	1 158.97	485.09	200.75	220.04	140.06
1987	2 262.18	1 153.47	505.83	209.62	228.20	165.06
1988	2 491.21	1 258.39	581.18	218.00	271.60	162.04
1989	2 823.78	1 291.19	668.44	251.47	386.26	226.42
1990	3 083.59	1 368.01	737.61	290.31	414.56	273.10
1991	3 386.62	1 428.47	849.65	330.31	414.01	364.18
1992	3 742.20	1 612.81	970.12	377.86	463.41	318.00
1993	4 642.30	1 834.79	1 178.27	425.80	634.26	569.18
1994	5 792.62	2 393.69	1 501.53	550.71	847.68	499.01
1995	6 823.72	2 855.78	1 756.72	636.72	996.54	577.96
1996	7 937.55	3 233.78	2 080.56	720.06	1 185.28	717.87
1997	9 233.56	3 647.33	2 469.38	812.57	1 358.85	945.43
1998	10 798.18	4 179.51	2 930.78	934.70	1 600.27	1 152.92
1999	13 187.67	5 061.46	3 638.74	1 076.40	2 020.60	1 390.47
2000	15 886.50	5 748.36	4 384.51	1 207.54	2 768.22	1 777.87
2001	18 902.58	6 472.56	5 213.23	1 442.04	3 512.49	2 262.26
2002	22 053.15	6 673.70	5 924.58	1 707.78	4 101.32	3 645.77
2003	24 649.95	6 912.05	6 469.37	1 907.87	4 691.26	4 669.40
2004	28 486.89	7 933.25	7 490.51	2 200.01	5 521.98	5 341.14
2005	33 930.28	9 316.96	8 953.36	2 474.96	6 512.34	6 672.66
2006	40 422.73	10 734.63	10 846.20	2 979.38	7 571.05	8 291.47

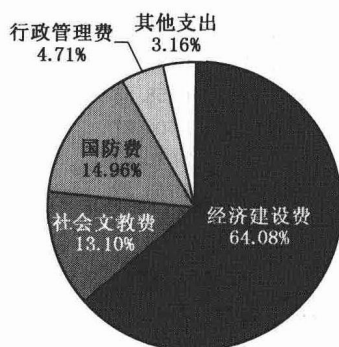
资料来源:国家统计局(2007);中国财政杂志社(2007)。



资料来源:同表 1.5。

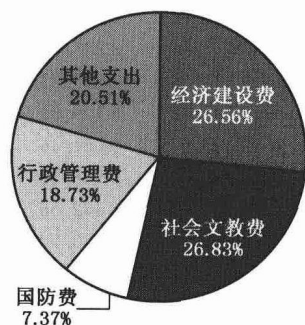
图 1.3 1978—2006 年国家财政支出主要项目所占比重的发展变化趋势

1978年,经济建设费稳居各类财政支出之首,国防费次之,社会文教费再次之,行政管理费在财政支出中的地位无足轻重。之后,经济建设费持续下降,社会文教费规模逐步扩大。图1.4和图1.5分别是1978年和2006年财政支出结构图。2006年和1978年相比,社会文教费达到10 846.20亿元,超过经济建设费(10 734.63亿元),居财政支出的首位,而且,社会文教费占财政支出的比重从13.10%上升到26.83%;经济建设费占财政支出的比重从64.08%下降到2006年的26.56%。社会文教费与经济建设费在财政支出中地位的变化,表明政府工作的重心已发生了转变,政府已逐步从经济建设的主战场退出,而更多地转向提供公共服务。行政管理费在财政支出中地位的加强,也表明了这一趋势。1978—2006年间,行政管理费规模也不断扩大,行政管理费占财政支出的比重1978年为4.71%,2006年为18.72%。



资料来源:同表 1.5。

图 1.4 1978 年财政支出结构



资料来源:同表 1.5。

图 1.5 2006 年财政支出结构

从中央和地方财政关系来看,1978—2007年,中央和地方财力都发生了很大的变化,总体上看,中央和地方财力都表现出增强的趋势,但中央和地方财力对比关系在1994年改变较大(见表1.6、图1.6)。1978—1993年,中央和地方财政收入都逐年增加,但地方财政实力明显强于中央财政。1994年之后,情况发生了变化,这一年开始,中央财政收入规模开始超过地方,地方财政收入相对于1992年和1993年,都有了明显的下降。1994年之后,中央和地方财政收入各自继续沿着增长的路径演进,同时,中央财政收入占全国财政收入的比重一直高于地方。在财政收入占GDP比重逐步上升的条件下,中央财政的调控能力明显增强。