



全面深化改革研究书系

财税体制改革与国家治理现代化

REFORM OF
FISCAL SYSTEM AND MODERNIZATION OF
STATE GOVERNANCE



高培勇 著

新闻出版广电总局深入学习贯彻
近平总书记系列重要讲话精神主题
出版重点图书

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 全面深化改革研究书系 ·

财税体制改革与 国家治理现代化

REFORM OF
FISCAL SYSTEM AND MODERNIZATION OF
STATE GOVERNANCE

高培勇 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

财税体制改革与国家治理现代化/高培勇著. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 6

(全面深化改革研究书系)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6030 - 7

I. ①财… II. ①高… III. ①财政管理体制 - 经济
体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 098547 号

· 全面深化改革研究书系 ·

财税体制改革与国家治理现代化

著 者 / 高培勇

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

责任编辑 / 恽 薇

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 王伟涛

项目统筹 / 恽 薇 高 雁

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 13.8

版 次 / 2014 年 6 月第 1 版

字 数 / 170 千字

印 次 / 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6030 - 7

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

总 序

党的十八大以来，习近平总书记发表了一系列重要讲话，提出了许多富有创见的新思想、新观点、新论断，为我们在新的历史起点上实现新的奋斗目标提供了基本遵循。这一系列重要讲话是对党的十八大精神的深化和拓展，是对中国特色社会主义理论体系的丰富和发展，是在我国经济社会发展的决定性阶段坚持和发展中国特色社会主义的政治纲领，是全面阐述事关中国特色社会主义前途命运重大原则问题的马克思主义文献，是指导我们推进中国特色社会主义伟大实践、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的行动指南。全面贯彻落实习近平总书记重要讲话，是我们当前和今后一个时期的重要工作。

贯彻落实习总书记系列讲话，要求我们不仅方向明确，也要路径清晰，不仅要快速推进，更要注重成效，蹄疾而步稳。当前，在全面深化改革上，依然存在改什么、怎么改以及孰先

2 财税体制改革与国家治理现代化

孰后的问题；具体到改革的各个领域、层次、板块，具体到改革的策略与方法，依然存在争议、误解甚至盲区；在贯彻落实习近平总书记重要讲话上，依然存在如何落实、具体路径等问题。为此，既需要在实践中大胆探索，也需要在理论上小心论证。而后者，为社会科学工作者乃至学术出版人提供了机遇，也是中国社会科学工作者义不容辞的使命。

中国社会科学院是党中央直接领导、国务院直属的国家哲学社会科学研究机构。长期以来，以中国社会科学院为代表的社会科学研究者，秉承学术为社会服务、为大众服务的宗旨，辛勤耕耘，努力进取，时刻关注重大现实理论问题研究，为党和国家的发展建言献策。在改革开放以来的每一个历史节点，从党的重大方针政策到具体制度的构建，中国社会科学院都发出了自己应有的声音，切实起到了党和国家重要思想库和智囊团的作用。在当前全面深化改革、跨越中国历史三峡的重要时刻，中国社科院尤其要发挥自身理论优势，为改革释疑解惑、谋划布局。

为全面贯彻落实十八届三中全会决定和习近平总书记系列重要讲话，由中国社科院牵头，社会科学文献出版社具体组织实施，推出“全面深化改革研究书系”。书系选取了16个专题，约请国内该领域重要学者主持撰写，形成系列丛书。我们的设想是：

1. 所有专题都必须是当前深化改革实践中的难点问题、

重点问题和关键问题。

2. 所有写作者必须是对这些问题深有研究的学者。他们不仅在理论上卓有建树，是某些重要理论观点甚至学派的创始人或者代表，还长期关注社会实践，参与党和国家某些重要政策的制定或论证。

3. 各专题的写作者对十八大精神和习总书记讲话的渊源以及理论与实践基础有深刻研究、深透认识。

4. 书系总体为应用对策研究，要求有观点、有论证、有调研、有数据、有方案，实证性突出。

根据上述标准，我们选取的16个专题是：改革开放与中国经验、经济体制改革、财政制度、企业绩效革新、人口问题、城镇化、国家治理现代化、依宪治国、文化市场、社会组织体制建设、生态文明建设、党的建设。这些专题覆盖了十八大报告所论及的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、党的建设、军队建设七大方面中，除党的建设和军队建设外的五个主要方面，都属于改革中的关键点。各专题的写作者多数来自中国社科院，也有部分来自中央编译局、清华大学等国内重要研究机构与高校，全部是各该领域的顶尖级学者。这些学者已有的学术积淀，以及他们长期为党和国家政策制定担当智识支持的经历，保证了书系的权威性、实用性和指导性。从各专题的成稿情况看，作者问题意识强，对当前改革的难点和重点反映多，理论探讨深入。书中提出的对策方

4 财税体制改革与国家治理现代化

案，也有较强的可操作性。总体而言，书系内容扎实，讨论深入，对现实有参考意义，基本达到了我们的要求。当然，学无止境，改革无止境，诚挚欢迎学界同道讨论批评。

书稿初成之际，得知书系入选新闻出版广电总局的“深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神主题出版重点图书”，并获得国家出版基金支持，不胜欣喜，也很受鼓舞。2014年是中国的马年，也是全面深化改革的开局之年，正当扬鞭奋蹄，开启新程。

是为序。

王伟光

2014年2月5日

摘 要

本书在深入理解《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的基础上，站在国家治理的总体角度，全面而系统地分析了新一轮财税体制改革的基本目标、基本内容和行动路线。本书的主要研究线索是：立足于财政对于国家治理的基础性和支撑性作用，将财税体制改革融入国家治理体系和治理能力的现代化进程，在两者彼此交融和相互促进中定位新一轮财税体制改革；立足于全面深化改革的总棋局，将新一轮财税体制改革同 1994 年的财税体制改革相联系，在比较分析中揭示新一轮财税体制改革的新特点、新变化和新举措；立足于打造一个现代国家应有的财政制度形态，以建立与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代财政制度为目标，在理论与实践、历史与现实相结合的基础上系统勾画现代财政制度的基本特征。按照财税体制的基本构成要素，先后进入本书视野的有财政收支体制改革、财政支出体制改革、预算管理体制改革和财政管理体制改革。

Abstract

On the basis of in-depth understanding of “The Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms”, and standing in the overall perspective of state governance, this book analyses the fundamental objective, basic content and action course of the new wave of fiscal system reform comprehensively and systematically. The research clues of this book are as follows. First, based on the basic and supportive role of finance state governance, merges fiscal system reform into the modernization process of state governance system and governance capacity, and locates the new wave of fiscal system reform in the process of blending and interaction of the two aspects. Second, based on the overall deployment of comprehensively deepen reform, and associating the new wave of fiscal reform with the fiscal reform in 1994, reveals the new characteristics, new changes and new initiatives of the new wave of reform via analysis and comparison. Third, based on forging due financial system of a modern country, and taking establishing modern financial system matching with modernization of state governance system and governance ability as a objective, systematically outlines the basic features of modern financial system from the perspective of combination of theory and practice, history

and reality. According to the basic elements of the fiscal system, financial revenue system reform, financial expenditure system reform, budget management system reform, and financial management system reform successively get into the view of this book.

前 言

(一)

中共十八届三中全会关于深化财税体制改革的系统部署，是从财政和财税体制的全新定位开始的。站在新的历史起点上，《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》）围绕深化财税体制改革写下了如下一段话：

“财政是国家治理的基础和重要支柱，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。”

对于中国财政和财税体制改革事业来说，这绝对是一个非常重要的里程碑。它标志着，以此为转折点，财政与财税体制已经同国家治理紧密对接，并且，作为国家治理体系的一个重要组成部分，财税体制改革已经同国家治理的现代化进程联系在一起，在彼此交融、相互促进的更高平台上、更广范围内发

挥更大的作用。

读者眼前的这本《财税体制改革与国家治理现代化》，正是在如此的背景下立题、构思、撰稿并最终完成的。

(二)

作为新中国历史上规模最大、影响最为深远的一轮财税体制改革，1994 年财税体制改革为我们搭建的现行财税体制基本框架，迄今已经运行 20 年。随着时间的推移和改革开放进程的推进，当前中国财税领域面临着诸多难以在现行财税体制框架内解决的难题。这些难题，既与 1994 年的财税改革目标未能全面实现、改革不够彻底有关，也同此后的改革未能与时俱进、国内外经济社会环境发生了一系列十分重大的变化有关。故而，必须通过启动规模更大、影响更为深远的财税体制改革加以破解。

中共十八届三中全会在深刻分析现行财税体制利弊得失的基础上，以全新的理念和思维对深化财税体制改革做出了系统部署。这些部署，既是对 1994 年财税体制改革的继承，也是对 1994 年财税体制改革的发展。鉴于改革的思路已经有所调整、改革的方向已经有所矫正，为了与 1994 年的那一轮财税体制改革相区别，本书将《决定》围绕深化财税体制改革所做出的系统部署以及据此正在实施或即将启动的一系列财税体

制改革举措，称为“新一轮财税体制改革”。

财税体制改革牵一发而动全身，它的影响，绝对不会也从来没有停留于财税体制领域自身。以全新的角度思考全面深化改革的总体布局，可以发现，新一轮财税体制改革不仅是经济体制改革的重要组成部分，而且牵动包括经济、社会、政治、文化、生态文明以及党的建设在内的所有领域的改革。这意味着，新一轮财税体制改革不仅绝对是全面深化改革的重点工程，而且极可能成为全面深化改革的突破口和主线索。

鉴于新一轮财税体制改革的蓝图已经大致绘就，接下来，摆在我们面前的主要任务，就是通过实实在在的行动，将改革蓝图付诸实践。这一方面要根据改革的总体规划和顶层设计，进一步细化重大改革措施，另一方面要按照改革的时间表，以 2020 年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果实行倒计时，进一步落实重大改革行动。然而，无论是细化财税体制改革重大措施，还是落实财税体制改革重大行动，都需有战略层面的考虑，都需要在深入而系统地理解《决定》的基础上，清晰地梳理好新一轮财税体制改革的基本目标和行动路线。

注意到这是一项非做不可、亟待进行的具有打基础意义的重要工作，对于新一轮财税体制改革，本书选择了两个互为关联的研究线索：其一，将其放入全面深化改革的总棋局，从总体规划和顶层设计中，定位新一轮财税体制改革；其二，将其

同 1994 年的财税体制改革相联系，在比较中归结新一轮财税体制改革的新特点、新变化和新举措。

(三)

本书所论及的财税体制，系广义的财税体制——用以规范政府收支及其运行的一系列制度安排的统称，而非狭义的财政体制——单指用以规范不同级次政府收支关系的财政管理体制。

尽管财税体制所覆盖的内容相当复杂和广泛，但深入实质层面，可以看到：作为政府的收支或政府的收支活动，取得收入和拨付支出是其两个最基本的线索，围绕财政收入和财政支出而形成的制度规范——财政收入体制和财政支出体制，便分别构成了财税体制的两个基本内容。在现代经济社会，无论财政收入还是财政支出，都是要纳入以预算为主体的制度体系加以管理的，围绕政府预算的编制、审批、执行和决算而形成的制度规范——预算管理体制，便构成了财税体制的第三个基本内容。进一步看，在中国这样的大国，政府肯定是要分作若干级次的，不同级次政府之间肯定要发生收支往来关系。围绕处理不同级次政府之间收支关系而形成的制度规范——财政管理体制，又构成了财税体制的第四个基本内容。所以，对于财税体制或财税体制改革而进行的讨论，可以区分并聚焦于如下四

个方面：财政收入体制、财政支出体制、预算管理体制和财政管理体制。

循着上述线索，本书拟在全面而系统地分析新一轮财税体制改革基本目标及其相关理论的基础上，择其主要方面，依次讨论税收制度改革、财政支出改革、预算制度改革和财政管理体制改革的。

（四）

无论从哪方面讲，财税体制改革与国家治理现代化之间的关系都是一个新命题。本书所做的工作，尚处于探索阶段，其中的不少分析和判断，都有进一步推敲和深化之必要。若能以此抛砖引玉，为新一轮财税体制改革的理论和实践研究起到一点推动作用，则是笔者最大的心愿。

期待着来自广大读者的批评指正。

高培勇

2014年4月28日

目 录

CONTENTS

前 言	1
第一章 财政与财税体制的全新定位	1
第一节 财政：从根本上摆正了位置	1
第二节 财税体制：同国家治理体系紧密对接	5
第三节 回归本意之举	8
延伸阅读 筑牢国家治理的财政基础和财政支柱 ——学习中共十八届三中全会 精神的体会	12
第二章 财税体制改革与全面深化改革	18
第一节 国家治理现代化：全面深化改革的 总目标	19
第二节 从构筑其基础和支柱做起	24
第三节 建立现代财政制度	29

延伸阅读 财税改革：全面深化改革的突破口和

主线索 33

奔向公共化的中国财税改革

——中国财税体制改革 30 年的

回顾与展望 40

第三章 现代财政制度的基本特征 63

第一节 现代财政制度与公共财政制度

一脉相承 63

第二节 基本特征之一：公共性 67

第三节 基本特征之二：非营利性 71

第四节 基本特征之三：规范性 73

延伸阅读 中国公共财政建设指标体系：定位、

思路及框架构建 76

第四章 税收制度改革：着力于优化结构 95

第一节 失衡的现行税制结构 96

第二节 现行税制结构非改不可 99

第三节 理论思考：税制结构实质是税负

分配结构 103

第四节 以增加直接税为主要着力点 110

延伸阅读 新一轮税制改革评述：内容、

进程与前瞻 114