

主编 叶振鹏

副主编

陈明光

陈锋

中国财政通史

第十卷

中华人民共和国财政史

下

叶青 鄢圣鹏 著

湖南人民出版社

◎主 编 叶振鹏 ◎副主编 陈明光 陈 锋

中国财政通史

第十卷

中华人民共和国财政史（下）

◎叶 青 鄢圣鹏 著

湖南人民出版社

<h1>目 录</h1>	
前 言	1
第一章 导 论	18
第一节 财政制度的转型	18
一、国家意志下的工业化发展道路与计划体制选择	19
二、国家财政的内生性	24
三、计划与国家财政职能	25
四、国家财政的运行机制	27
五、国家预算管理体制	35
六、结语	37
第二节 经济体制改革和社会转型	38
一、行政性分权改革的起点	39
二、经济体制改革	43
三、社会全面转型期（2002— ）	66
四、结语	73
第三节 转型期的政府职能演变	74
一、政府职能概述	74
二、政府职能的演变历程	78
三、政府职能转变分析	95

第二章 收入制度改革	100
第一节 税制改革：利改税	100
一、改革前的中国税制	100
二、体制改革初期税制改革的酝酿	103
三、税制改革的突破：建立涉外税制	106
四、利改税的试点	107
五、利改税的总体设想	110
六、利改税政策的出台和实施	114
七、税制建设和完善	126
八、结语	136
第二节 税制改革：1994年税改	137
一、税制改革的酝酿	138
二、税制改革的重新设计	146
三、税制改革实施方案的确定和最后出台	156
四、税制改革的实施	164
五、结语：税制的现代化	167
第三节 农村税费改革	169
一、体制改革以来的农村税费	169
二、农村税费负担增长的原因	178
三、农村税费改革：早期的探索	183
四、中央组织的试点	188
五、农村税费改革的全面实施	199
六、农村税费改革的转型：农村综合改革	207
七、结语	210
第四节 中央与地方公债变迁	211
一、国债的恢复	211
二、地方公债的接续	229

三、我国发展地方公债所具备的客观条件基本成熟	238
四、地方公债的效果分析与完善建议	239
第三章 预算及支出管理	242
第一节 预算制度改革：从国家预算走向公共预算	242
一、国家预算制度的强化	243
二、预算制度改革的背景	247
三、改革前的预算制度	253
四、预算制度改革的准备	260
五、预算法改革的关键是公开与审议	262
六、结论：预算制度改革是一个系统工程	278
第二节 部门预算编制改革	280
一、中国的部门预算	281
二、部门预算改革的进程	287
三、部门预算的公开	302
四、中国部门预算的特殊性	305
第三节 政府采购制度建设	309
一、政府采购制度建设的背景	312
二、政府采购制度建设的历程	317
三、政府采购制度建设的成效	335
四、结论：中国政府采购制度的创立	338
第四节 国库集中收付制度改革	338
一、传统国库制度及其弊端	340
二、国库制度改革的背景	349
三、国库集中收付制度改革的主要内容	353
四、国库集中收付制度改革的进程	355

五、结语：国库集中收付制度改革评价及其展望	… 366
第五节 收支两条线管理改革	… 367
一、非税收入扩大化	… 369
二、收支两条线制度的实施	… 374
三、收支两条线改革的深化	… 378
四、结语	… 391
第四章 财政政策	… 392
第一节 财政政策的发展与变迁	… 392
一、1978—1991年中国财政政策的发展状况	… 393
二、市场经济体制下功能财政政策的实践与演变	… 410
三、稳健财政政策的实施与发展	… 426
四、结语	… 429
第二节 改革开放以来中国财政收支的变化	… 430
一、改革开放以来中国财政收入规模的变动趋势	… 430
二、中国财政收入结构变化趋势分析	… 434
三、改革开放以来中国财政支出规模的演变趋势	… 438
四、中国财政支出结构的变动趋势分析	… 441
第三节 财政支持中小企业发展	… 447
一、中央财政重视和支持中小企业发展	… 447
二、2008年中央财政扶持中小企业渡难关	… 453
第四节 财政支持科技进步	… 456
一、科技投入增加	… 456
二、近年来的财政科技投入	… 458
第五节 财政扶贫的历程	… 463
一、逐步加大财政扶贫投入，不断完善资金管理机制	… 464

二、创新财政扶贫机制，推进扶贫重点工作	466
三、财政扶贫成绩显著，减贫解困效果突出	469
第六节 公务用车制度改革	471
一、公车之痛	471
二、公车之弊	474
三、公车之变	480
第七节 主要涉农支出	507
一、我国农村义务教育财政体制的演变	507
二、财政补贴农业政策	515
第五章 预算体制	519
第一节 公共服务均等化：财政收入分配制度变迁	519
一、体制改革前的收入分配状况	521
二、体制改革以来分配格局的变化	523
三、改革以来影响收入分配的政府政策	533
四、结语：公共服务均等化和收入分配制度改革	548
第二节 财政体制改革：分灶吃饭	549
一、1980年“划分收支，分级包干”的财政体制	550
二、1985年“划分税种，核定收支，分级包干”的 财政管理体制	558
三、1988年：地方财政大包干体制	563
四、省以下的财政包干制——以武汉为例	568
五、结语	573
第三节 财政体制改革：分税制	574
一、分税制改革的背景与方案的酝酿	574
二、分税制改革的原则和指导思想	580
三、分税制财政管理体制的具体内容	582

四、分税制的配套改革和其他政策措施	584
五、分税制的实施以及 1994 年之后的进一步调整	587
六、省以下的分税制改革：省直管县和乡财县管制度	589
七、地方分税制——以武汉为例	597
八、结语	600
第四节 国企改革与政府投资行为演变	601
一、国企改革的历程	602
二、国企改革中的政府投资行为演变	616
三、国有经济在壮大	622
四、结语	624
第五节 国有资本预算	625
一、国有资本预算的提出	625
二、编制国有资本预算的必要性	629
三、国有资本经营预算的性质	634
四、国有资本经营预算的编制主体	636
五、国有资本经营预算的基本内容和编制程序	638
六、2007—2010 年中央国有资本经营预算试行情况	643
 附录 财政改革大事记	646
 主要参考文献	667
 后 记	677

前 言

本书的主要任务是考察我国经济体制改革 30 年（1978—2008 年）的财政方面改革和发展的历程。要言之，30 年间中国的财政制度经历了从计划经济财政向市场经济财政的根本性转变，即国家财政模式向公共财政模式的转变。这就需要我们从事制度变迁的背景入手，从财政改革的主要方面来把握其变化的特征。在这里，我们对财政制度变迁的特征及其背景做一简单概括，借以说明我们对相关问题的看法，以及对全书的安排。

财政制度变迁的背景

财政制度变迁的主要原因在于经济体制改革，它是中国体制改革的重要部分。对经济体制进行改革一直是我国现代化建设中的重要任务。从新中国建立以来，在向计划经济体制的转型中，和之后的社会主义社会的建设过程中，一直到建设社会主义市场经济体制的今天，改革不适应社会生产力发展的生产关系，探索适合中国特色社会主义道路的经济管理体制，促进国民经济的发展，是自毛泽东以来的三代领导集体始终关注和为之奋斗的课题。持续的经济体制改革是中国经济社会进步的推动力量，也是在中国实现现代化的必由之路。中国财政制度的变迁以社会经济体制改革为背景，是在体制转型的场景中逐步展开的。

30年来有四个关键词：改革、过渡、转型、转轨。从计划经济向市场经济的转型过程，可以称为改革（reform or transformation）、转型、转轨或过渡（transformation or transition）。尽管不少学者认为这些术语之间存在差别，但在本书中，我们是在最一般的意义上使用“改革”和“转型”。改革是体制的调整，是一种制度变革，包括了对既有体制的修补和新体制对旧体制的替代。转型、过渡和转轨是新体制对旧体制的替代，包含了体制转变的过程和结果。在20世纪的中国，发生了两次重要的转型，第一次是在50年代政府主导的快速转型，由此确立了中国社会主义制度和计划经济体制；第二次转型是1978年以来的经济体制改革。当前的转型在最一般的意义上，是指从计划到市场，从计划经济体制到市场经济体制的制度变迁过程。制度变迁不仅包括经济体制的改革，还会要求政治体制和社会结构的变化，最终带来社会的转型和文明的转型。在文明和社会的缓慢变化里，以改革经济体制为主的转型不是新制度的简单移植和叠加，而是一个复杂的不可预测的演进过程。这就决定了转型的渐进性。

中国的体制转型是成功的，当今世界上研究“中国模式”成

为一种时尚^①。尽管早期的农村改革是“激进性”的，从1978年开始的中国经济体制改革一直被形象地概括为“摸着石头过河”。

① 改革开放30年，中国的巨大成就举世瞩目，影响深远。近几年关于“中国模式”（或曰“中国道路”、“北京共识”等）的议论频频见诸报端。其实，所谓“中国模式”只是国外对中国改革开放历程的解读。由于立场和角度不同，这种解读是形形色色的，大体而论，可以分为“西方解读”和“非西方解读”两大类。前者充满着曲解和误读，但也有不少明智的人士讲了一些睿智的公道话；后者大多来自发展中国家，希望从中国的实践中找到自己快速发展的途径，对此充满期待。

关于西方解读。美国右翼智库企业研究所2007年底出版的《美国人》双月刊发表署名文章说，“中国模式”有两个组成部分。“第一部分是效仿自由经济政策的成功要素，通过使本国经济的很大部分对国内外的投资开放，又允许实现劳动方面的灵活性，减轻税收和监管方面的负担，并把私营部门和国家的开支相结合，从而创建一流的基础设施。第二部分就是允许执政党保持对政府、法院、军队、国内安全机构以及信息自由流动的牢牢控制。描述这一模式的一个较为简捷的方式是：经济自由加上政治压制。”上述观点可以说是西方对“中国模式”的典型描述。他们不否认中国经济的长足发展，但同时强调“政治压制”，甚至干脆说中国“专制”、“独裁”。这显然是以西方的价值观为标准，居高临下地蔑视中国，有几分敌意和不屑，也有几分不安甚至恐惧。

关于非西方解读。俄罗斯共产党主席久加诺夫说：“中国成功的公式是：社会主义+中国民族传统+国家调控的市场+现代化技术和管理。”印度总理曼莫汉·辛格在2007年11月29日的一次集会上，向印度政要热情推荐温家宝总理几天前在新加坡强调中国继续改革开放的一次演讲，同时说：“我真诚地祈祷并希望印度能维持良好的民主机制，但民主也有缺陷……人们不珍惜时间，不管是处理政府公文还是商业申请。一会儿做这，一会儿做那，手续繁多——不珍惜时间，这是印度体制中一个让我很担心的毛病。”辛格总理还颇有感触地回忆他的一位英国老师50年前访华后说的一句话：“严格地讲，不能说哪一种制度一定比另一种制度好，好与不好取决于国家主要决策者的心态，也就是取决于政界人士、企业家和媒体巨头的心态，取决于工会的心态。”路透社2006年11月27日的报道说：“中国有可能成为中东地区用来取代美国民主体制的试金石。”美国《基督教科学箴言报》2004年5月26日的文章说：“这种在上层指导下逐步推行政治改革的观点引起了许多亚洲国家领导人的共鸣，他们认为，西方的民主模式并不总是行之有效。”俄罗斯经济学院教授弗拉基米尔·波波夫2006年9月25日发表的一篇文章说：“中国的发展模式，或者说东亚的发展模式，对所有发展中国家具有无法抗拒的诱惑力，因为这种模式引发了世界经济史上前所未有的新一轮增长……这种模式与美国开出的新自由主义经济处方可谓背道而驰。”

学界称之为“渐进式改革”、“增量改革”、“双轨制改革”等等。体制改革是从传统体制的薄弱环节入手，由易到难展开，逐步将计划经济体制转变为市场经济体制。渐进转型表现为体制改革的阶段性。采用不同的标准可以将渐进转型大致分为不同的阶段。

如果以政府提出的改革目标的逐步深化为标准，以党的会议形成的关于体制改革的指导性文件为标志，中国的转型可以分为四个阶段。在改革的初始阶段（1978—1983年），以1982年9月党的十二大提出的“计划经济为主、市场调节为辅”的改革原则为标志。中国首先进行的是思想和政治路线的拨乱反正，使党和国家的工作重心转移到经济建设上来，拉开了改革开放的序幕。在面对封闭、僵化的集中计划体制，选择它的薄弱环节，培育新体制的增长点，同时在传统体制内部进行改革的探索和实验。改革最早发生在农村，农业经营管理体制的迅速转型释放出农民的生产积极性，也改变了农民的地位。在沿海建立的经济特区不仅成为对外开放的窗口，更是体制改革的试验基地。在改革的展开阶段（1984—1988年），随着经济体制全面改革的推进，1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》，作为全面改革的指导性文件，确立了“社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济”的论断。1987年10月党的十三大对改革原则和改革模式做了新的概括，认为“社会主义有计划商品经济的体制，应该是计划和市场内在统一的体制”，“新的经济运行机制，总体上来说应当是‘国家调节市场，市场引导企业’的机制”。这一阶段的改革重心由农村转向城市，国企改革成为经济体制改革的中心环节。在肢解传统体制的过程中，原有的计划体制在整个经济活动中的作用明显缩小，市场机制的作用范围日益扩大，体制改革呈现出新旧体制并存的状态，改革处于僵持阶

段（1989—1991年）。体制摩擦和改革中出现的各种深层次矛盾并没有使改革停顿，更没有回到传统体制，但也没有全面否定计划经济，而是在“计划经济与市场调节相结合”的原则指导下继续进行。1992年6月9日，江泽民在中共中央党校省部级干部进修班上发表讲话，第一次确认了“社会主义市场经济体制”这一提法，1992年10月党的十四大郑重提出我国经济体制改革的目标“是建立社会主义市场经济体制”。中国经济体制改革从此由新旧体制并存状态向市场经济体制建设时期转化。这一阶段的主要任务是新体制的建设和对旧体制的核心部位的攻坚改革。

如果以传统体制和市场体制的地位和作用为标准，1978年以来的改革可以大致分为三个阶段，即以计划体制为主的起步阶段（1978—1986年）、新旧体制并存的全面推进阶段（1987—1991年）和市场体制为主的深化改革阶段（1992年至今）。按照不同标准对转型的分期都是模糊的，转型的复杂性使清晰分期存在很大困难。

中国的转型除了具有转型经济社会的一般共性之外，更有自己的特性。中国转型的特殊性在于它是在大的发展中经济基础上实现经济发展、社会进步等多重目标的制度变革，与此同时，又是在坚持社会主义基本制度基础上，在政体和意识形态保持不变的条件下改革经济社会制度的转型。

中国财政制度的转型

财政制度的变迁既是内在于社会经济体制转型中，又可以反映财政自己独立的历史变革的过程。中国的转型以经济体制改革为主，同时政府的经济职能转变也是整个体制转型的重要环节。

体制转型要求政府从计划体制下生产的组织者、管理者和社会管理者转变为市场体制下公共服务和公共产品的提供者，政府的经济行为从全面干预经济、直接组织和指挥生产转变为弥补市场缺陷，服务市场。这就表现为国家财政向公共财政制度的转变。财政制度在转型期的深刻变化，尽管纷繁复杂，其主要变化还是清晰的，可以概括为四个方面的转变。

第一，财政职能的转变。从计划经济向市场经济过渡所发生的根本性的变化，是资源配置方式的重大转变，即从基本单一的计划配置资源机制转变为计划资源配置与市场资源配置并存，直到以市场作为资源配置的基本机制的条件下。在新的市场经济条件下，计划配置既作为弥补市场配置缺陷的需要而存在，又作为实现国家对市场配置的宏观调控的需要而不可或缺。由于资源配置方式的变化，相应引起了两个重大的变化，一是国有企业在社会经济生活中地位的变化，即从计划经济下缺乏生产经营自主权的政府附属物，转变为适应市场的法人实体和竞争主体；二是政府自身及其职能的变化。即从计划经济下三位一体的政府（政权组织、全民生产资料所有者代表、生产经营的直接组织者和指挥者），三者职能混合不分，转变为政企分开，政资分离，政府不再直接干预企业生产经营。作为政权组织，政府执行社会管理者的职能，包括国家的政治职能、宏观经济管理职能和社会管理职能，其中心点是为市场的正常运行提供外部条件，提供必要的服务、保障和监督。作为全民生产资料所有者的代表，政府执行着资产所有者的职能，即维护全民所有者的权益，建立有效的国有资产管理、监督和营运机制，调整国有资产的分布，使之成为市场运行提供服务。可见，上述“一个根本性转变”和“两个重大变化”实质上是依据社会主义市场经济的要求，重新构造政府、市场、

企业的关系。

政府职能的转变，使财政由相对单一的汲取资源、供给资源的职能向配置资源、分配收入和稳定经济的职能转变。为了适应市场经济下政府、市场、企业三者关系的变化，财政职能的重点也逐步明确。财政职能从计划经济体制下被动地按照国家计划的要求分配财力，将整个社会可支配的财力集中到国家预算，以满足生产建设包括企业生产经营和社会各项事业发展的资金需要，转变到集中财力保证各项公共支出和重大基础建设的需要，增强政府对宏观经济的调控能力；从将主要精力用于微观财力的分配和计划管理转到将主要精力服务市场，服务社会，维护经济和社会的稳定，推动社会经济协调和快速增长，使财政成为政府宏观经济管理和调控的重要手段。

第二，财政机制的转变。在计划经济体制下，财政采取的是国家财政模式，是在特定发展战略下，将社会资源配置到社会再生产的各个方面的财力分配工具。在发展战略取代社会公共需要，计划成为资源配置的唯一手段时，国家财政必须按照国民经济发展和战略的要求，尽可能获取社会资源，满足工业化发展对资源的需要。这样的国家预算是计划的一部分，国家财政是计划配置资源、从而也是社会配置资源的主要手段。国家财政的支出是为工业化发展战略和与之相应的计划服务的，所以在支出上的重点就是基本建设支出，反映政府战略和经济计划的要求。在收入方面，税收或者企业收入乃至价格收入是没有本质区别的。如果社会上还存在其他的非公有制，还存在行政命令，财政收入就可能成为所有制歧视的工具，成为阶级斗争的手段。财政或者预算的平衡是计划的内在要求，也是计划平衡和经济运行平稳的必然需要。在物资平衡体系下，它和重要物资、货币一样成为政

府掌控资源和稳定经济的工具。

市场经济体制下的财政采取的是公共财政模式，是弥补市场机制在资源配置中的缺陷，以维护市场的正常运行和社会和谐发展的制度装置。公共财政致力于服务市场和纳税人，所以公共财政的支出是以满足社会公共需要为目的，社会各阶层都是财政服务的对象，因为他们都是纳税人，都是政府服务的需要方，也都是政府公共资源的“出资人”。政府要按照纳税人的要求安排支出，接受纳税人的监督。税收作为法定的收入形式，成为预算收入的主体，其他收入只能成为辅助的或补充的收入。政府预算既反映政府政策意图，也反映市场运行的态势，反映纳税人的公共需要，财政政策成为政府调控经济运行的主要手段之一。

此外，国家财政是以行政命令来保持制度运行的，行政命令从上而下控制着财政、税收、海关和国有企业，才可以用较低的成本动员资源，甚至可以不计成本汲取、分配资源。公共财政需要有其运行的法制基础，在法制基础上按照正式的规则运行。政府的经济行为局限在市场许可的范围内，并且要按照市场的要求，提供无差别的服务。财政制度的这一转变使其运行节约了社会成本，也使市场对政府经济行为有相对稳定的预期。

第三，财政调控的转变。30年来，体制转型的重心是经济体制的转变，是在政治结构和社会结构变化过程中实现经济运行机制的转变。从计划经济体制向市场经济体制转变是资源配置机制的转变，即社会资源的配置从基本单一的计划资源配置机制转到以市场机制为资源配置的基本机制。而政府职能的转变，社会经济结构、政治结构和社会结构的变化，如政府与企业的关系的变化，政府层级关系的变化，社会阶层的变化等等，都体现在经济运行中各经济主体之间的相互关系，都需要按照资源配置的基本机制

的要求进行调整，并逐步形成新的调控机制。

从计划经济向市场经济转变，政府要适应市场作为经济运行的基本机制的要求，在经济运行的微观基础改变的过程中，相应调整政府的职能范围、重点和作用形式，改变政府直接干预企业经营，直接决定产品价格和工人工资等以计划和行政的方式管理经济的传统做法。政府的社会经济管理职能从微观干预转向宏观调控，建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系。党的十四届三中全会通过的《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》明确指出：“政府管理经济的职能，主要是制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境。同时，要培育市场体系，监督市场运行和维护平等竞争，调节社会分配和组织社会保障，控制人口增长，保护自然资源和生态环境，管理国有资产和监督国有资产经营，实现国家的经济和社会发展目标。”

在计划经济体制下，对经济的调控主要是通过计划来直接控制企业的经营管理，使企业生产满足计划的要求。在市场经济下政府与企业的关系基本上要通过税收的方式来实现，而无论企业的所有制形式如何。随着市场化改革的推进，各种非公有制经济逐步发展壮大，国有资本也渐渐退出经营型领域，社会结构由虚无的阶级对立转向实实在在的阶层分化，在效率与公平的权衡中，公共财政的宏观调控在工具选择上逐步多样化，在政策运用上日益成熟。

值得一提的是在2008年短短一年中财政调控的巨大变化，财政调控的目标从上半年的“防止经济过热、防止通货膨胀”，转变为下半年的“保经济增长、压物价上涨”。而这个转折点就是全国人大财经委7月23日发布的经济形势分析报告。报告指出，总体