

中国经济改革30年

财税卷



主编 马骁 冯俏彬 刘蓉

西南财经大学出版社

中国经济改革30年

财税卷

ZHONGGUO JINGJI GAIGE 30 NIAN
CAISHUI JUAN

主编 马骥 冯俏彬 刘蓉
西南财经大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国经济改革 30 年. 财税卷/马骁,冯俏彬,刘蓉主编. —成都:西南财经大学出版社,2008. 12

ISBN 978 - 7 - 81138 - 104 - 7

I. 中… II. 马… III. ①经济改革—概况—中国②财政管理体制—经济体制改革—概况—中国③税制改革—概况—中国 IV. F12 F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 162237 号

中国经济改革 30 年 财税卷

主编:马骁 冯俏彬 刘蓉

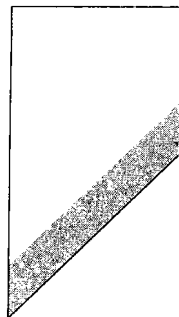
责任编辑:王 利

封面设计:穆志坚

责任印制:封俊川

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.net
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028 - 87353785 87352368
印 刷:	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸:	170mm × 240mm
印 张:	23
字 数:	395 千字
版 次:	2008 年 12 月第 1 版
印 次:	2008 年 12 月第 1 次印刷
印 数:	1—1000 册
书 号:	ISBN 978 - 7 - 81138 - 104 - 7
定 价:	49.80 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。



总 序

改革开放 30 年，是当代中国经济与社会发生巨大变化的 30 年。这犹如一幅风卷云舒、扬帆竞发的恢弘历史画卷，展现出华夏大地蓬勃生机，神州处处涌动着开拓创新、锐意进取的发展活力。与此同时，改革开放也深刻地影响了人们思维观念的变革，促进了思想的大解放、认识的大拓展、学术的大繁荣。一批情系国计民生、面向国民经济建设主战场、彰显理论联系实际特色的研究成果不断涌现，极大地丰富着中国气派、中国风格，唱响着中国特色社会主义经济建设的时代主题。

西南财经大学同仁面向时代要求，秉承“经世济民，孜孜以求”的大学精神，为了通过 30 年来中国经济改革背景下理论演进与实践探索的回顾，把感性直觉升华为理性思考，梳理出一些有价值的认识，以便深刻理解中国经济改革所取得的基本经验，为中国经济始终保持科学、全面、协调、可持续发展奠定坚实基础，在学校领导支持下，与四川省社科院学者合作，按经济学学科特点分成金融、财税、企业、房地产、会计、外贸共计 6 卷进行组稿，从而多维度、多侧面透析改革开放带来社会经济变化的内在原因，用经济改革的生动实践、发展特色和理论成果，充分证明改革开放 30 年是中国经济发展史上彪炳千秋的里程碑，是建设中国特色社会主义市场经济的辉煌篇章。

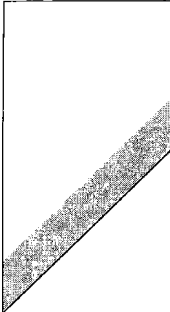
现在，呈现在读者面前的《中国经济改革 30 年》丛书，就是这一策划的成果。辑录的《中国经济改革 30 年》各卷，既考虑到全面体现重大经济

改革决策出台的社会背景，重要经济领域改革推进的环境条件，完整勾勒出经济改革进程的历史脉络；又结合现实经济改革中遇到的新情况、新矛盾、新经验进行深入、细致、翔实的经济分析，可谓以点带面、由表及里、去粗取精，集中反映中国经济改革一些关键阶段的实际成效，从而让读者体会到改革开放的客观必然性，激励我们继续推进改革开放的坚定信心。如金融卷中对金融改革的背景与路径分析，不仅涉及中央银行30年来在宏观经济环境下货币政策抉择、调整的操作运行，而且阐述了专业银行商业化改革的路径取向、四大国有银行股份制改造、外资银行引进背景、非银行业金融机构重构、农村金融发展的总体成效与存在的问题；并对我国政策银行、证券经营类金融机构、保险业市场体系建设、金融监管机构的建立和完善等方面提出了许多创新思考。类似理论联系实际的特点也不同程度地反映在其他分卷中，描写了中国经济改革丰富多样的内容，视角新颖独特，各分卷之间彼此关联、相得益彰，成为资料性、实证性和理论性有机统一的可读著述。

由西南财经大学出版社编辑出版的《中国经济改革30年》丛书，在时间紧、人手少的情况下，为了确保质量，按时完成任务，出版社同志团结合作，克服了许多困难，使得这部丛书能够顺利出版发行。这里，要向出版社同志付出的辛勤劳动表示感谢，向所有关心与支持丛书编纂的各方面人士致以真挚的谢意！同时，也诚恳期待阅读此书的读者朋友，能够从内容、形式上指出所存在的不足之处，以作为今后有条件进一步修改完善时的宝贵参考。并且，您的这些感受与意见，也将会成为思考改革开放30年的值得珍藏的一种纪念。

刘诗白

2008年11月于光华园



序

2008 年不仅是令所有中国人难以忘怀的一年，还可能是中国社会、政治、经济的转折年。一是低迷的全球经济、国内的自然灾害与通货膨胀共同向中国经济的稳定与发展发起了挑战；二是经过 30 年的改革开放，中国的整体改革即将进入攻坚阶段；三是在汶川大地震发生后中国政府的以人为本、关爱生命、公开信息、全力救援的卓越表现，无不昭示着中国经济体制改革与社会主义民主政治建设的伟大成就；四是在汶川大地震发生后全国人民的各种无私表现和政府对于志愿行为的支持态度，明确地预示着公民社会的美好明天。因此，总结改革的经验与教训，宣传改革的伟大成就，有利于我们认清深化改革的形势，坚定深化改革的信心。

众所周知，财税关系一般可以简约地表述为政府与非政府部门（如企业、个人等）、政府系统内部各层级（如中央与地方）之间的相互关系。规范、约束政府与非政府部门之间相互关系的制度安排主要有税收制度、规费制度、国债制度、投资制度、财政补贴制度、社会保障制度等；规范、约束政府系统内部各层级之间相互关系的制度安排则主要表现为狭义的财政管理体制。由此可知，财税改革就是创新包含税收制度在内的财政制度，改革财政管理体制，以便正确处理政府与非政府部门之间的相互关系，以及政府系统内部各层级之间的相互关系，最终解放和发展生产力，促进国民经济发展，增强综合国力，造福广大人民。

财税改革与改革开放紧密相连。一方面，财税改革是改革开放的一个重要突破口，对改革开放有巨大的推动作用；另一方面，财税改革的实施又以改革开放为依据，其进程离不开改革开放进程的持续支持。西南财经大学出版社正是考虑到财税改革在改革开放中的地位和作用，以及财政与税收的内在联系，才以《中国经济改革30年 财税卷》为题，作为纪念中国改革开放30周年系列丛书之一，专门宣传财税改革的成就、总结财税改革的经验与教训、展望财税改革的方向。

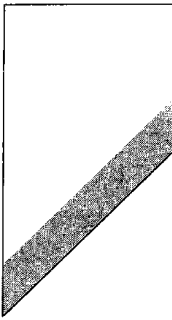
西南财经大学财政税务学院高度重视本书的编撰工作。各位作者恪守专业精神，克服时间紧、任务重等困难，认真查阅文献、分析资料，仅耗时4个月，便成此书。本书由马骁、冯俏彬、刘蓉主编，负责制定了编写大纲与编写要求，并审阅了各章。各章编写分工如下：第1章马骁；第2章廖常勇、黄英、李婷；第3章郭佩霞、文峰；第4章朱明熙、张伦伦；第5章刘蓉；第6章张慧英；第7章尹音频、何辉；第8章费茂清；第9章周克清、童光辉、刘海二；第10章武振荣；第11章张明、鄢杰、黄继、王海南；第12章冯俏彬；第13章周雪飞。

王国清、朱明熙、尹音频、程谦、周小林教授参与了本书大纲的讨论，并提出了宝贵建议；西南财经大学出版社社长冯建教授、副总编辑曾召友编审等为本书的出版做了大量工作。在此一并致谢。

由于时间紧，任务重，加之编者对这个宏大的命题力有不逮，错漏难免，敬请读者批评指正。

编者

2008年10月



目 录

1	总论	
1.1	中国 30 年财税改革概览	\1
1.2	财税改革的主要成就	\11
1.3	财税改革趋势：建立公共财政制度	\19
2	财政支出结构的调整与优化	
2.1	1978—1997 年财政支出结构调整的背景、进程及成就分析	\24
2.2	1998 年至今我国财政支出结构调整的背景、进程及成就分析	\36
2.3	我国财政支出结构进一步调整 and 优化的方向	\55
3	财政支出管理制度改革	
3.1	建立我国财政支出管理制度的背景	\64
3.2	我国财政支出管理制度改革的进程和成就	\64
3.3	我国财政支出管理制度的改革趋势	\83
4	税收制度的改革	
4.1	市场经济税收制度的探索	\89

4.2	市场经济税收制度的建立	\94
4.3	市场经济税收制度的完善	\101
5	流转税的改革	
5.1	流转税改革的背景	\110
5.2	流转税改革的进程与成就	\112
6	我国所得税制度发展概述	
6.1	我国所得税制度发展历程概要	\138
6.2	改革开放后我国企业所得税制度的发展历程及评述	\139
6.3	我国个人所得税制度的建立、发展及其重大意义	\158
7	其他税种的改革	
7.1	农业税的改革	\174
7.2	证券交易印花税的改革	\184
7.3	房产税与土地增值税的改革	\194
8	税收征管改革回顾与展望	
8.1	1978年税收征管改革背景	\200
8.2	税收征管改革历程	\205
8.3	税收征管改革展望	\221
9	国有企业利润分配制度改革	
9.1	国有企业管理体制变迁	\238
9.2	国有企业利润分配制度改革的进程及成绩	\242
9.3	国有企业利润分配改革的发展趋势	\250

10	国债制度改革	
10.1	国债制度改革的背景	255
10.2	国债发行制度演变的主要进程	258
10.3	国债发行制度改革的主要成就	259
10.4	国债流通制度演变的主要进程	264
10.5	国债流通市场发展的主要成就	268
10.6	国债制度改革的发展趋势	277
11	预算制度与预算管理改革	
11.1	预算制度与预算管理改革的背景	284
11.2	预算制度和预算管理改革进程	287
11.3	中国预算制度及管理改革的方向	303
12	我国财政管理体制变革	
12.1	1994 年以前的财政包干制	309
12.2	1994 年的分税制改革	318
12.3	分税制的利弊与改革的方向	330
13	财政政策与宏观调控的变革	
13.1	转轨中的财政政策与宏观调控 (1978—1997 年)	336
13.2	财政政策变奏曲: 从“积极”到“稳健” (1998—2007 年)	343



1 总论^①

1.1 中国 30 年财税改革概览

财税关系一般可以简约地表述为政府与非政府部门（如企业、个人等）、政府系统内部各层级（如中央与地方）之间的相互关系。规范、约束政府与非政府部门之间相互关系的制度安排主要有税收制度、规费制度、国债制度、投资制度、财政补贴制度、社会保障制度等；规范、约束政府系统内部各层级之间相互关系的制度安排则主要表现为狭义的财政管理体制。

财税改革是我国改革开放的重要组成部分，其核心是创新包含税收制度在内的财税制度体系，改革财政管理体制，以便正确处理政府与非政府部门之间的相互关系，以及政府系统内部各层级之间的相互关系，最终解放和发展社会生产力，促进国民经济发展，增强综合国力，造福广大人民。因此，财税改革的根本落脚点是重塑资源配置力量，优化资源配置方式与改革收入分配制度。财税制度是上层建筑的构成要素。财税改革既决定于财税关系的变化，也决定于上层建筑中的其他要素及其变化，因此财税改革与改革开放相辅相成。财税改革既是改革开放的一个重要突破口，对改革开放有巨大的推动作用；财税改革的实施又以改革开放为依据，其进程

① 张宇、卿太祥参与了本章的资料收集，特致谢忱。

离不开改革开放的持续支持，它在改革开放的不同阶段有不同的时代烙印和改革重点。

1.1.1 1978—1993年：财税改革的背景与改革的重点

1.1.1.1 1978—1993年：财税改革的背景

众所周知，新中国成立以后，我们基于对社会主义制度的理解，同时也为了在较短的时间内“赶英超美”，洗雪百年以来国力不振、民生凋敝的耻辱，确立了重工业优先发展的策略（林毅夫，1993）。为了快速实现上述目标，我们以前苏联模式为样板，以计划经济作为基本经济制度，市场不参与资源配置；在经济管理上实行高度集中的计划管理体制，一切权力归中央，地方没有自主权，也没有发展地方经济的压力与动力；与计划经济体制相适应的所有制结构基本上是“一大二公”，生产资料公有制居于绝对主体的地位，甚至是所有制结构的全部内涵，但国有企业没有生产经营自主权，从而没有生产经营的压力与动力；在分配制度上虽然坚持按劳分配原则，但因无法对劳动的质与量进行严格的考核，导致吃“大锅饭”的平均主义盛行。

与高度集中的计划经济管理体制相适应，当时财税管理体制的缺陷主要体现在以下几个方面：

（1）在政府与企业的相互关系上表现为对企业统得过多、过死，政企不分。国有企业的固定资产投资来源于财政的直接拨款，而且大部分流动资金也以“定额流动资金”的形式由财政直接拨付；国有企业的产、供、销及人、财、物处于国家的高度控制下，企业利润、计提的折旧要全部上缴。国有企业没有生产经营的自主权，也没有生产经营的动力和压力。与之相适应，税收以“工商税”形式存在，财政收入主要来自于国有企业上缴的利润，财政支出中的60%以上直接用于国有企业的生产经营活动，企业财务成为财政的主要组成部分。

（2）在政府与个人的相互关系上集中表现为个人不是独立的利益主体。尤其是在处理国家、集体与个人的利益关系时，政府往往以国家利益、全局利益、长远利益的名义替代甚或抹杀个人利益，要求个人利益必须服从国家利益；与此相适应，个人只要在国有单位就业，则意味着他的生、老、病、死都有稳定的保障，个人便可以端着“铁饭碗”，躺在国家身上吃“大锅饭”。

（3）在中央政府与地方政府的相互关系上表现为财税权力高度集中于

中央政府，地方政府因缺乏财税权力而缺乏发展经济的动力和压力。总之，中央财政与中央计划顺理成章地成为资源配置和收入分配的主要力量，市场、企业、个人都受制于中央财政与中央计划。随着“文化大革命”的结束，全国人民迫切要求拨乱反正，改变“闭关锁国”的政策，克服高度集中的计划经济管理体制的“统得过多、统得过死”的弊端，改革开放成为共识。

1978年12月，党的十一届三中全会决定把工作重心转移到社会主义现代化建设上来。我国工作的中心点开始从以阶级斗争为纲转到以发展生产力为中心，从封闭转到开放，从固守成规转到各方面的改革。我国的改革开放开始了“从农村到城市”的渐进式改革，即首先在农村实行联产承包责任制，在少数沿海地区试办经济特区，然后将改革推进到城市。在经济管理领域简政放权，提出按照经济规律办事，尊重价值规律，在中央统一计划指导下，赋予地方政府和企业更多的自主权，恢复与发展商品市场，允许非公有制经济的存在与发展；在分配制度安排上尝试打破平均主义。十一届三中全会的改革目标主要是克服高度集中的计划经济管理体制的弊端，调动各方面发展经济的积极性。要实现这一目标，分权改革便成为必然的选择，而且分权的重点是分中央统一计划和中央财政的权，包括中央政府向地方政府分权、政府系统向国有企业分权两个层次的分权，因此财税分权改革便成为我国改革开放的突破口。1982年9月，党的十二大提出了计划经济为主、市场经济为辅的国民经济运行与经济管理原则，在所有制结构方面坚持国有经济的主导地位和发展多种经济形式；在分配制度安排上要求改革劳动制度和工资制度。1984年10月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，提出了“有计划的商品经济”的发展方向；明确要求增强企业活力，自觉运用价值规律，建立合理的价格体系，实行政企分开，建立多种形式的经济责任制；进一步扩大对外的和国内的经济技术交流，从而开始了由计划经济向商品经济和后来的市场经济的转变。1987年10月，党的十三大提出了逐步建立有计划的商品经济的基本措施，主张发展以公有制为主体的多种所有制经济，允许私营经济存在与发展；要求按照所有权与经营权分离的原则，转变国有企业经营机制，搞活国有企业，促进横向经济联合。1990年12月，党的十三届七中全会明确地将建立计划经济与市场调节相结合的经济运行机制作为深化经济体制改革的方向；要求建立富有活力的国有企业管理体制、经营机制和自我约束机制，探索公有制经济的多种实现形式；逐步理顺国家、集体和个人三者之间的分配关系以及中央与地方之间的关系，形成合理的分配格局。

1992年10月,党的十四大首次明确地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。

1.1.1.2 1978—1993年:财税改革的重点

突破传统计划经济体制束缚,探索新的资源配置力量与方式,是我国改革开放初期的选择。随着新的资源配置力量的形成,通过对处理“计划”与“市场”相互关系的不断探索,逐渐确立了“社会主义市场经济”的改革目标。1978—1992年的改革开放实践,根本上就是探索社会主义市场经济体制的实践。该时期财税改革的目标始终是探索新的资源配置力量与方式、创新收入分配制度,为改革开放提供支持。改革的重点主要是:

(1) 在资源配置方面逐步退出传统的资源配置领域,以推动经济运行机制的市场化(贾康、赵全厚,2008)^①。比如,在中央和地方之间进行行政性分权,赋予地方一定的财权,以调动地方发展经济的积极性。1980—1984年,实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制;到了1985年,在第二步“利改税”基础上,将“分灶吃饭”的具体形式改为“划分税种,核定收支,分级包干”,即按照税种和企业隶属关系,确定中央、地方各自的固定收入(所得税、调节税等),另有共享收入(产品税等),支出仍按隶属关系划分;到了1988年,在1985年体制的基础上,对收入上解比重较大的17个省、直辖市和计划单列市,实行了“收入递增包干”和“总额分成加增长分成”等几种不同形式的包干办法,简称“地方包干”。在基本建设资金管理方面,一方面,将建设单位基本建设拨款改为基本建设贷款,加大对建设单位基本建设投资的经济约束;另一方面,提高中央计划的审批限额,下放基本建设审批权限,调动地方政府发展经济的积极性。

(2) 认同企业、个人和其他所有制经济是独立的利益主体,有相对独立的利益,并通过法律形式固定政府与企业、政府与个人、政府与其他所有制经济之间的利益分配关系。比如,在政府与国有企业之间,在先后实行了企业基金制、利润留成制、两步“利改税”等改革的基础上开征了大中型国营企业所得税和小型国营企业所得税;在处理政府与个人利益关系上,开征了城乡个体工商户所得税、个人收入调节税;针对其他所有制经济分别开征了集体企业所得税、私人企业所得税;改革工商税,将工商税分为产品税、增值税、营业税和盐税,并新设置和恢复了建筑税(后改为固定资产投资方向调节税)、资源税、耕地占用税、印花税等。

^① 贾康,赵全厚.中国财政改革30年:政策操作与制度演进.改革,2008(5).

(3) 在鼓励对外开放方面完善了关税制度;采取税收优惠政策;开征了中外合资经营企业所得税、外国企业所得税和个人所得税。其中,中外合资经营企业所得税与外国企业所得税在 1991 年合并为外商投资企业和外国企业所得税,从而为外国资本与技术进入我国提供了税法上的支持与保障。

1.1.2 1994—2008 年:财税改革的背景与改革的重点

1.1.2.1 1994—2008 年:财税改革的背景

1993 年 11 月,党的十四届三中全会在党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的基础上,通过了《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》。该决定明确指出,建立社会主义市场经济体制,就是要发挥市场在资源配置中的基础性作用。与此相适应,明确提出了在所有制结构上要以公有制经济为主体,个体、私营及外资经济为补充,多种经济成分长期共存、共同发展;要把建立现代企业制度,构建社会主义市场经济体制的基础作为国有企业的改革方向;要建立以按劳分配为主体的个人分配制度。党的十四大和后来的《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》开启了社会主义市场经济体制建设的新篇章。1997 年 9 月,党的十五大进一步把“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”的所有制结构选择作为我国的一项基本经济制度加以固化;在分配制度上强调按劳分配和按生产要素分配相结合。1998 年下半年,时任国务院副总理的李岚清在全国财政工作会议上首次提出要“积极创造条件,逐步建立公共财政的基本框架”,并在十六届三中全会上得到了认同与肯定。2003 年 10 月,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次提出了完善社会主义市场经济体制的目标,就是按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济与社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,增强企业活力和竞争力,健全国家宏观调控,完善政府社会管理和公共服务职能,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。要求完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度;建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制;形成促进区域经济协调发展的机制;建设统一开放、竞争有序的现代市场体系;完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度;健全就业、收入分配和社会保障制度;建立促进经济与社会可持续发展的机制。同时,该决定还对财税改革和收入

分配制度改革提出了明确、细致的要求：深化农村税费改革，切实减轻农民负担；按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则，稳步推进税收改革；推进财政管理体制改革，健全公共财政体制；完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，坚持效率优先、兼顾公平，各种生产要素按贡献参与分配；加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系。2006年10月，党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。该决定不仅明确了构建社会主义和谐社会的目标、主要任务和坚持科学发展的实现路径，而且对财税改革和收入分配改革提出了明确要求。财税改革的目标是完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。具体要求是：健全公共财政体制，调整财政收支结构；进一步明确中央和地方的事权，健全财权与事权相匹配的财税体制；完善中央和地方共享税分成办法，加大财政转移支付力度，促进转移支付规范化、法制化；保障各级政权建设需要；完善财政奖励补助政策和省以下财政管理体制，着力解决县乡财政困难，增强基层政府提供公共服务的能力；逐步增加国家财政投资规模，不断增强公共产品和公共服务供给能力。收入分配制度改革的目标是完善收入分配制度，规范收入分配秩序。具体要求是：坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度；要求更加注重社会公平，促进共同富裕；完善社会保障制度，建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障群众基本生活。2007年10月，党的十七大明确提出了贯彻落实科学发展观，深化对社会主义市场经济规律的认识，从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用，形成有利于科学发展的宏观调控体系的要求。主张加快转变经济发展方式，统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设；坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局。关于财税改革，则旗帜鲜明地要求实行有利于科学发展的财税制度，完善公共财政体系。在收入分配方面，明确要求初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配应更加注重公平；明确要求加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。

1.1.2.2 1994—2008年：财税改革的重点

建立和完善社会主义市场经济体制和社会主义和谐社会是一个渐进的、长期的过程，其根本落脚点仍然是解决资源配置和收入分配问题，核心是政府的角色必须从配置资源的主角逐步转变成让市场发挥作用的秩序维护者的角色。与之相适应，自中央提出建立社会主义市场经济体制以后，财

税改革的目标就是探索并建立与社会主义市场经济体制相适应的财税体制。