

ZHONGGUO CAISHUI GAIGE 30NIAN
HUIGU YU ZHANWANG

——“纪念中国财税改革30年”
座谈会文集

30

高培勇 孙国府 张迪悬 主编

中国财税改革30年： 回顾与展望



中国财政经济出版社

中国财税改革30年： 回顾与展望

——“纪念中国财税改革30年”
座谈会文集

高培勇 孙国府 张迪恩 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财税改革 30 年: 回顾与展望——“纪念中国财税改革 30 年”座谈会文集/高培勇, 孙国府, 张迪恩主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2009.4
ISBN 978-7-5095-1326-2

I. 中… II. ①高…②孙…③张… III. ①财政管理体制-经济体制改革-中国-文集②税制改革-中国-文集 IV. F812-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 041496 号

责任编辑: 王 乐

责任校对: 黄亚青

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 32 印张 531 000 字

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 60.00 元

ISBN 978-7-5095-1326-2/F·1124

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

2008年12月12日，中国社会科学院财政与贸易经济研究所、中国财经报社和中国税务报社在京联合主办了“纪念中国财税改革30年座谈会”。

曾经在中国改革开放的不同历史时期先后主政国家财政部和国家税务总局的老领导、长期活跃在财税理论界的新老专家学者、从事财税实际工作的财税系统官员以及其他方面代表共约80多人喜聚中国社会科学院学术报告厅，共同回顾30年财税改革的基本历程，直面当前财税改革的迫切问题，前瞻未来财税改革的基本前景。

因受时间和空间限制而未能亲自与会的几十位专家学者和政府官员，在会前或会后，特地惠寄了发言稿，以书面形式参加了座谈会。

座谈会由人民网全程直播，中央电视台、人民日报、光明日报、经济日报、中国财经报、中国税务报等主要新闻媒体到会采访报道。

作为在京举办的中国改革开放30周年纪念活动之一，这次座谈会在社会上产生了积极影响。

为了让更多人分享这次座谈会的思想成果并以此纪念中国财税改革 30 年，我们将发言稿汇编成集，呈现给广大的读者朋友。

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

中国财经报社

中国税务报社

2008 年 12 月 26 日

目 录

在“纪念中国财税改革 30 年座谈会”上的致辞（代序）	陈佳贵（1）
分税制改革抓住了历史机遇	刘仲藜（3）
财政支出改革是对财政部门本身的削权	项怀诚（8）
财税领域是改革开放的重要阵地	金人庆（11）
上下一起努力 保证新税制顺利实施	杨崇春（14）
财税改革还有很长的路要走	许善达（17）
继往开来 不断开创社会主义财政事业的新局面	许 毅（19）
财税改革的路子走得对	王传纶（30）
理论的发展 实践的检验——“纪念中国财税改革 30 年座谈会” 发言稿	邓子基（33）
中国 30 年财税体制改革的简略回顾和展望	陈 共（39）
财税改革 30 年的辉煌成就与丰硕经验	何振一（44）
一项最大政治工作的光辉实践——改革开放 30 年财政工作述要	姜维壮（48）

◆改革历程

中国财税 30 年改革的简要回顾与评述	贾 康（55）
艰苦的历程 辉煌的成就——改革开放 30 年来中国税制改革的 简要回顾	刘 佐（64）

奔向公共化的中国财税改革·····	高培勇(71)
中国需要探讨多维的财政理论——改革开放 30 年财政理论发展 与建设·····	李俊生(85)
财政 30 年公共化变革：回顾与展望·····	张 馨(89)
财政改革发展 30 年：阶段、特征和实践·····	丛树海(100)
中国财政改革：内在逻辑、演进路径与前景展望·····	吕 炜(116)
风云财政 30 年·····	杨灿明(143)
改革开放 30 年来我国财税体制改革的成就及其建议·····	王 乔(149)
1978 年以来我国财政改革的回顾与展望——基于政府与不同 主体的财政关系的角度·····	许光建(156)
财政改革 30 年：公共财政的公共性和规范性分析·····	武彦民(163)
财政改革 30 年：公平、效率与制度安排·····	寇铁军(171)
改革是共赢的博弈——波澜壮阔的财税体制改革回眸·····	翁礼华(177)
中国财税改革的经验与启示·····	岳 军(208)
中国 30 年财政改革之谜与未来改革之难·····	杨志勇(215)

◆财政管理与收入分配

中国农业财政政策的回顾与基本经验·····	苏 明(227)
关于居民收入分配不均问题的思考·····	白重恩(238)
我国居民收入分配政策 30 年：发展历程、实践成效和 改革方向·····	夏杰长(244)
我国财政支出管理改革 30 年的回顾与展望·····	陈 工(252)
我国政府采购发展的历程与改革取向——纪念改革 开放 30 年·····	马海涛(258)
坚持公共财政建设 深化财税改革·····	马 骁 冯俏彬(279)
农村医疗服务供给和医疗保障制度改革回顾与展望 ·····	郝书辰 赵 宇(286)
中国向公共财政转变的几点思考——纪念中国财税改革 30 年 ·····	阮宜胜(296)
“一品两制”的根源及回归路径·····	卢洪友(302)

◆ 税制改革

我国工商税制改革 30 年历程及基本经验	靳东升(311)
我国税收增长变动及其原因探讨	胡怡建(319)
中国税制改革 30 年:指导思想、改革原则的回顾与展望	童锦治(325)
改革开放以来中国税制改革的回顾与展望	王玉华(331)
对改革开放 30 年税收制度的回顾	丁 芸(339)

◆ 财政体制

我国财政体制改革的经验成就与目标诉求	王保安(351)
完善我国转移支付制度的思考	王朝才(360)
中国财政分权的公共风险导向	刘尚希(371)
改革现行财政体制亟需配套四个条件	白景明(376)
楼市危机与“土地财政”的转型	陈志勇(390)
30 年来分级财政体制改革的回顾与思考	孙 开(398)
中国:走向“税收国家”和“预算国家”	张 斌(404)
在市场化改革中不断寻找集权分权的最优结合点——中国 财政管理体制改革 30 年回顾与总结	匡小平(409)
我国财政体制改革的目标模式再探——以财政改革 30 年为 逻辑起点	刘 蓉(416)
我国财政管理体制改革 30 年的历史评价	谭建立(424)
深化我国社会保障制度改革的目标与原则	朱 青(433)

◆ 地方财政

地方财政改革与发展问题探讨——基于改革开放 30 年历史 视角的考察	郝志刚(445)
规范统一与源头防腐相结合:浙江公共财政预算管理的实践	钟晓敏(453)
不断探索财政改革创新 促进经济社会发展——河北财 政自主创新实践论略	齐守印(460)
广东财政改革 30 年:回顾与展望	于海峰(469)

◆财政监督

财政监督发展的回顾与展望…………… 王国清(485)

避免重复西方“先恶化，后治理”发展模式的理论思考…………… 张志超(495)

在“纪念中国财税改革 30 年座谈会”上的致辞

(代序)

陈佳贵

(中国社会科学院副院长、经济学部主任)

各位领导、各位来宾，女士们、先生们：

大家下午好！

首先，请允许我代表中国社会科学院，衷心欢迎大家百忙之中光临中国社会科学院并出席“纪念中国财税改革 30 年座谈会”。

从 1978 年开始的中国改革开放，是 20 世纪 70 年代以来世界上最重大、最壮观、最为世人瞩目的事件之一。这场波澜壮阔的运动，规模之大，范围之广，持续之久，影响之深刻，成效之显著，都是史无前例的，它使我国实现了由计划经济向市场经济的转轨，初步建立起了社会主义市场经济制度；我国的工业化和城市化得到加速发展，工业化已经进入中期的后半阶段，我

国已经由农业大国变成了工业大国。我国经济的国际化程度大大提高，已经成为世界经济的重要组成部分，对世界经济的贡献越来越大，影响越来越强。改革开放的 30 年，是近代以来我国社会生产力发展最迅速的 30 年，是我国综合国力上升最快的 30 年，是我国人民得到实惠最多的 30 年，是我国国际地位提高最显著的 30 年，是中华民族最感自豪的 30 年。

作为改革开放的一个重要组成部分，中国财税改革始终与整体经济体制改革如影随形、亦步亦趋，从主要着眼于为整体改革“铺路搭桥”、以“放权让利”为主调的改革，到走上制度创新之路、旨在建立新型财税体制及其运行机制的 1994 年的财税改革；从主要覆盖体制内的政府收支和以税制为代表的财政收入一翼，到体制内外政府收支并举、财政收支两翼联动；从以规范政府收支行为及其机制为主旨的“税费改革”以及财政支出管理制度的改革，到作为一个整体的财税改革与发展目标的确立；从构建公共财政基本框架，到进一步完善公共财政体制和公共财政体系。在过去的 30 年中，我们积累了许多经验。我们有责任对它们进行总结，使它们变为中国人民永久的财富，并为全世界分享。我们也有必要对未来进行前瞻，使今后的改革前景和方向更加明确、更加清晰，夺取改革开放的全面胜利！

中国社会科学院财政与贸易经济研究所建立于 1978 年 6 月，是踏着改革开放的脚步走到今天的。从建所的那一天起，财贸所人就为自己找到了一个重要定位——中国财政经济领域的思想库和智囊团。30 年来，几代财贸所人不辱使命，在中国财税改革与发展进程中的几乎每一个环节，都留下了自己的印记。在改革开放 30 年之际，他们同中国财经报、中国税务报共同主办的这次“纪念中国财税改革 30 年座谈会”，其主要目的就在于对中国财税体制改革进行回顾与展望，从理论上总结 30 年来的成绩、经验和教训。以此为基础，勾勒未来的财税体制改革“路线图”。

我相信，这次座谈会的举行，将会对中国财税体制的进一步改革发挥重要的推动作用，为中国特色社会主义事业奠定更好的基础。也借此机会，衷心希望社会各界一如既往，继续给予中国社会科学院财政与贸易经济研究所宝贵的支持。

最后，预祝“纪念中国财税改革 30 年座谈会”圆满成功！

谢谢大家！

分税制改革抓住了历史机遇

刘仲藜

(财政部原部长 国家税务总局原党组书记、局长)

2003年，我参加了党的十六届三中全会文件起草工作。文件起草组组建时间不长，有一次，温家宝总理到会上部署工作。他谈到，中央常委认为，10年实践证明，财税改革是成功的。10年时间，作出这样的判断是很不容易的。

值此全国各界纪念改革开放30周年之际，大家有机会坐在一起探讨这些年财税改革的得失、经验，很有意义。

我认为1994年分税制改革的成功应归功于党中央的正确决策和国务院强有力的领导，也得益于各级政府和社会各界的关心和支持，以及财政、税务系统广大干部职工的辛勤努力。抓住机遇，一步到位实行分税制改革，在1987年召开的党的十三大上就提出来了。十三大报告提出，在合理划分中央和地方财政收支范围的前提下实行分税制。但是在“包”字占改革主导思想的当时，是没有条件去具体实施的。

1992年邓小平同志的南方谈话解决了计划经济体制、市场经济体制在

不同社会制度下都可以采用的大问题，使大家的思想豁然开朗。同年 9 月召开了党的十四大，确立了我们国家的改革目标。思想禁锢解除，改革目标确立，多种所有制经济蓬勃发展，客观上要求创造公平竞争的市场环境，特别是实行与市场经济相适应的税收制度。主观上讲，国家财力不足，行政能力减弱，如果不进行财税改革，日子就过不下去了。主观上的大背景非常重要，这给财税改革带来一个历史性的机遇。

改革凝聚了上上下下的心血

1993 年，中央审时度势，及时做出正确决定，推行以分税制为主要内容的财税改革。紧接着，在国务院直接领导下，财税改革迅速启动。原来财政部提出的方案是分两步走，而国务院决定不要分两步走，要一步到位。当年夏天在北戴河，李鹏总理和朱镕基副总理亲自主持了改革方案的制定、论证、修改以及协调工作。

从 1993 年 8 月份起，副总理朱镕基同志亲自带着中央财政、税务、经贸等有关部门 60 多个人，前前后后深入到 17 个省（区）市，先走发达地区，后走欠发达地区，一个地方一个地方地做工作。没有这样的支持，光靠财税部门，这项改革能否推动要划个大大的问号。财税部门在与各省、自治区、直辖市进行交流的过程中，双方有碰撞，有博弈，有协调，也有妥协。这些碰撞、博弈、协调、妥协在发达地区有，在不发达地区也有。例如，有的地区提出增值税能不能不按 75:25 分成，能否 100% 留地方；有的地区则担心转移支付力度不够等。但最后，改革还是得到了地方政府的支持和理解。地方政府的支持和理解也是当时财税改革能够推进的关键。

我们这次财税改革第一解决的是中央和地方关系，第二是解决国家和企业的关系，把承包取消了，按照市场规则照章纳税，税法面前人人平等。这个期间，一批专家、学者找根据，说道理，介绍国际上的税制改革经验，为我们财税改革创造了良好的社会舆论环境，为改革措施出谋划策。

改革的成功还离不开广大财税干部和职工的辛勤努力。他们事前做了大量基础数据的收集、整理、分析工作，对新的制度多个方案进行模拟、测算、比较；与有关部门进行大量沟通、协调；开展了量大而又时间紧迫的培训。改革推出后，财税部门又积极组织收入，深入调研，发现问题及时予以解决。仅 1994 年第一季度，财政部下发或与国家税务总局联合下发的有关

调整补充文件就有 84 个。所以我认为，真正的英雄是基层的工作人员，是他们一分钱一分钱地把税收收上来的。

如果说要揭示改革规律，我想党中央正确决策、社会各方齐心行动是改革得以推进、深入并能取得显著成效的最根本保证。此外，我有两点感悟：

一是要把组织实施过程放在重要位置。有关部门要把中央改革方略层层分解为实施策略和步骤，并且艰苦细致地去落实。否则，即使改革方案搞得四言八句，花团锦绣，也会变成一纸空文。有些改革没有达到预期目标，很多时候不是方案本身问题，而是组织工作没有到位造成的。特别要注意及时有效地解决利益攸关方的问题。

二是我国地域辽阔，各地条件差异大，区域经济不平衡，各个行业千差万别。改革需要制定一套统一的、科学的方案，但必须在实践中不断完善方案，并且要在不影响总原则的前提下，处理好整体与个别、普遍与特殊的关系，实现文件与实际的结合。必要时采取过渡性措施，确保改革具有较强的可行性和可操作性。

改革初期我如履薄冰

国务院正式发出财政体制改革决定和税收制度改革决定是在 1993 年 12 月，尽管我们前面有准备，但是真正到 1994 年 1 月 1 号实施，这个时间是很短的。

这一段前后我自己的心情是如履薄冰。决定是中央做出来的，但方案毕竟是财政、税务部门提出来的，分级的账由财政部门算，各种税要靠基层税务人员收。我当时是财政部的主要负责人，1994 年初又兼任国家税务总局局长，是第一责任人，能不能实现这样一个目标，我还是有不可推卸的责任的。

大家可能还记得，1994 年的宏观环境并不宽松，信贷过猛、投资失控、通货膨胀。我们的改革推出去以后，实际上当时我们面临三种负面影响的可能：第一，通货膨胀继续发展，可能被人家指为新税制推动了通货膨胀。第二，可能税负不合理，影响企业经营，生产下降。第三，征收人员和纳税人没有熟练掌握新税制，不会操作，钱收不上来，财政支出就会受影响。

记得在一次财政部党组会上，我讲了这三个担忧，并说如果出现其中一个，我这个部长就准备“牺牲”，不能把责任推给中央。当时金人庆同志作

出响应，说：“你如果光荣‘牺牲’，我们前赴后继。分税制改革还是要继续下去。”我当时心里很感动。改革不能停，不管多难也要坚持下去。

为防出现万一，我向朱镕基同志汇报了我的担心，并请他特批中央财政向中央银行临时借款 120 亿元，以备不时之需。当时朱镕基同志非常理解、非常支持，特批借款 120 亿元，限期 3 个月。那年春节是 2 月，节前我正在北京市看望基层财税干部。一天晚上 11 时，我刚要结束走访，国家税务总局值班室给我打来电话说，1 月税收快报出来了，比上年同期增长 61%。当时的心情我不描述大家也能猜得到。第二天，我马上向国务院领导报告，并赶快归还银行的 120 亿元借款，因为这笔款是要付利息的。

但是，从 1 月份起到 5 月份，虽然全国财政收入每月同比都是增长的，但增幅逐月大幅度下降。这让我们感到很担忧。如不采取措施，中央对地方的税收返还，不仅新增部分保不住，连基数都要出“赤字”，中央财政将大亏，中央财政的困难比改革之前会更加严重。

1994 年 5 月末，我邀请了 12 个省市的财政厅局长座谈，主要是让大家同心同德，团结一致完成今年目标。具体措施是计划对 1993 年末下发的财政改革方案进行四项调整。会后，四项调整方案报国务院领导审批，均得到批准。7 月份召开全国财政会议，朱镕基同志在会议上有一个非常入情入理的讲话，并宣布四项调整的决定。

四项政策中，有两项非常重要：一是为了调动地方政府发展生产、培植财源的积极性，中央财政对地方的税收返还由全国统算，对各省平均返还改为按本地区增值税和消费税增长率的 1:0.3 系数确定。这项政策的调整，既调动了发达省的积极性，也使中央增加了财政收入，保证了向欠发达地区进行转移支付。二是明确各省、自治区、直辖市 1994 年增收目标。各地如果实现增收目标，财政部保证兑现 1993 年的收入基数和当年增量返还；如果收入达不到 1993 年的基数，说明基数不实，财政部将扣减 1993 年的基数；收入只完成了基数，没有实现增收目标，就按实际数和增收目标的差额扣减当年的返还数。1993 年全国财政收入平均增长 51%。各地按 1993 年增收幅度的 1/3 作为 1994 年的增收目标，平均增幅是 17%。照此测算，财政收入增幅只要达到 16.5%，中央财政就可以不亏了。

由于及时调整政策，9 月起，全国财政收入增幅按目标提高了，全年实现增长 18% 多。所以李鹏总理在一次会上讲，“政策的威力真不小”！

改革的第一年在曲曲折折中度过了。这一年，在战胜了期初库存退税、

取消“两金”而带来的减收等困难之后，财政收入增加了 850 亿元。如果考虑前两项的减收因素，实际增收大约在 1300 亿元至 1400 亿元之间。

改革要追求效率与公平的统一

10 多年过去了，实践证明财税改革是成功的。这一点已毋庸置疑。但是，我们也要看到，财税改革还要继续完善和深化。现在，财税改革还有很多需要完善的地方，一方面是由于当时的客观原因，有些改革内容没有提出来，有的改革没有一步到位，有的改革做了调整，农业税、农牧税，当时有取消之意，一直到前几年，有了财力，才取消了农业税。另一方面是形势的发展。14 年过去了，情况有了很大变化，需要做进一步修正。

今后财税改革的方向在哪里？我想引用胡锦涛同志在十七大报告中的一段话：“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。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。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力。”这句话就是有关财政改革的近期、中期目标和要求，是我们需要为之奋斗的。这更需要我们继续在效率和公平之间找到更合理的杠杆。

财政支出改革是对财政部门本身的削权

项怀诚

(财政部原部长 国家税务总局原党组书记、副局长)

1993年，按照十四届三中全会的决定，财税改革的内容主要有三项：一是中央和地方之间实行分税制，二是改革工商税制，三是逐步实现复式预算。当时，财税改革的重点是财政收入制度的改革。1994年分税制以来，财政收入从1993年的4000多亿元上升到今年大约6.1万亿元，实践证明这次改革是成功的。

如果说1994年开始的财税改革是以财政收入为重点的话，到了1998年以后财税改革的重点已经转向财政支出的改革。当时财政部认为财政收入改革成功了，如果支出改革没有同时推进，有多少钱都不够花，而花钱不当，群众的不满意程度可能比收钱不当还要严重，这句话是很深刻的。说到这里，我想起最近在报上看到一篇关于英国预算审批制度的文章，大概内容是：英国人以前用的手纸比较粗糙，不大舒服，为此很多人提出意见，要求买稍微软一些的手纸，但因为这样会增加18万英镑的财政支出，最终这项支出未能审核通过，并且一直拖了18年。意思是说，在法制国家，财政支