



中国社会科学院
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES
经济研究所
INSTITUTE OF ECONOMICS

组编 中国社会科学院经济研究所学术委员会

改革开放

四十年

理论探索与研究

上卷

中国社会科学出版社

改革开放

四十年

理论探索与研究

上卷

中国社会科学院经济研究所学术委员会

组编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

改革开放四十年：理论探索与研究：全 2 卷/中国社会科学院经济研究所学术委员会组编. —北京：中国社会科学出版社，2018.9

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2516 - 5

I. ①改… II. ①中… III. ①改革开放—研究—中国
IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 088479 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 曦
责任校对 孙洪波
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 9 月第 1 版
印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 33.5
字 数 452 千字
定 价 128.00 元 (全二卷)

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

中国社会科学院经济研究所学术委员会

主 任 高培勇

委 员 (依姓氏笔画排序)

龙登高	朱 玲	朱恒鹏	刘树成
刘霞辉	杨春学	张 平	陈彦斌
赵学军	胡家勇	徐建生	高培勇
常 欣	裴长洪	魏 众	

出版前言

作为一个有着将近九十年历史的中国经济学重镇，中国社会科学院经济研究所始终致力于重大经济理论问题的研究，以为党和国家贡献创新性经济理论成果作为立所的根本。

2018 年是中国改革开放四十周年。为了纪念这一伟大而光辉的历史，我们启动并部署了改革开放四十年的系统总结和理论研究工作。在我们看来，对改革开放实践做出系统总结和创新性理论概括，既是经济理论工作者的历史责任，也是经济理论工作者对于改革开放四十周年最好的纪念方式。

呈现在读者面前的这本《改革开放四十年：理论探索与研究》，即是中国社会科学院经济研究所研究人员围绕这一主题所取得的部分代表性研究成果的结集。

本书锁定的目标并非改革开放四十年实践的史实追溯和完整再现，而是立足于经济研究所的学科布局和研究方向，对四十年间经济体制改革的相关领域进行系统梳理，在深入分析各种经济现象背后总逻辑的基础上，最终落脚于客观规律的提炼和理论体系的形成。也就是说，着力于进行改革开放四十年的理论探索，聚焦于提供改革开放四十年的理论成果，是本书的出发点和归宿。

本书拟分上、下两卷出版。

中国社会科学院经济研究所学术委员会

2018 年 4 月 23 日

目 录

(上卷)

1. 中国财税改革四十年：基本轨迹、基本经验和
基本规律…………… 高培勇（1）
2. 改革开放四十年所有制理论的创新和发展 …… 胡家勇（33）
3. 中国经济结构变迁四十年：从高速增长到
高质量发展 …… 张 平 楠 玉 袁富华（55）
4. 中国收入分配改革四十年：回顾与
展望 …… 王 琼 邓曲恒 魏 众（81）
5. 改革开放以来中国劳动力市场的形成与演变 …… 姚 宇（111）
6. 中国医疗服务体系和医疗保障制度发展四十年 … 朱恒鹏（134）
7. 中国医改四十年：政府与市场关系的演进 …… 付明卫（172）
8. 中国经济史学科发展四十年：状况与动向 …… 徐建生（190）
9. 经济史研究与改革开放四十年：新问题、新资料与
新方法…………… 林 盼（226）
10. 中国现代经济史学研究四十年：范式、进展与
前瞻 …… 赵学军（256）

中国财税改革四十年：基本轨迹、 基本经验和基本规律

高培勇

内容提要：中国财税体制改革四十年的历程，以改革的阶段性目标区分，可以大致归为五个既彼此独立又互为关联的阶段。其间所存在的一条上下贯通的主线索是，它始终作为整体改革的重要组成部分，服从于、服务于整体改革的需要。伴随着由经济体制改革走向全面深化改革的历史进程，不断地对财税体制及其运行机制进行适应性的变革：以“财政公共化”匹配“经济市场化”，以“财政现代化”匹配“国家治理现代化”。具体而言，就是以“公共财政体制”匹配“社会主义市场经济体制”，以“现代财政制度”匹配“现代国家治理体系和治理能力”。这一成功实践的背后，则是建立在深刻认知财税体制及其运行机制客观规律基础上形成的理论支撑：经济的市场化必然带来财政的公共化，国家治理的现代化要求和决定着财政的现代化。站在新的历史起点上，围绕财税体制改革的焦点、难点和痛点打一场攻坚战，加快建立现代财政制度，是中国特色社会主义新时代财税体制改革的必由之路。

关键词：改革开放四十年；财税体制改革；公共财政；现代财政制度

随着改革开放四十周年的来临，与整个改革开放事业如影随形、亦步亦趋的中国财税体制改革，步入了不惑之年。对于这一历史进程的系统总结，也到了该提上议事日程之时。

这绝对是一个既意义重大，又颇不轻松的命题。因为一方面，在过去的四十年间，财税体制改革所面临的问题之复杂，所走过的道路之曲折，所承载的使命之沉重，所发生的变化之深刻，所取得的成果之显著，不仅在中国，而且在世界财税发展史上，都是罕见的特例。另一方面，对于有四十年改革开放历史并进入新时代的中国而言，举凡涉及类如财税体制改革回顾与总结方面的话题，显然不是简单地罗列成绩单所能承载的，也不再能停留于史实的追溯和再现层面，而须以此为基础，站在新时代的历史起点上，循着改革的基本轨迹，一步步地概括和提炼改革的基本经验和改革的基本规律。

如下的一连串问题，是我们在面对这一命题时绕不开、躲不过的：

对持续四十年的财税体制改革历程做出高度概括，取舍实属难免。取什么？当然要取改革的主线索。舍什么？自然要舍那些与主线索不那么直接地关联着的枝枝蔓蔓。问题是，这条主线是什么？我们能否为起初“摸着石头过河”、随着改革的深化而目标日趋明晰的渐进式财税体制改革历程理出一条主线？

财税体制改革，在一个很长的时期内，曾作为经济体制改革的一个组成部分而加以推进。党的十八届三中全会以来，又被赋予国家治理的基础和重要支柱的全新定位而成为全面深化改革的基础工程和重点工程。如果说改革开放四十年来我们走出的一个基本轨迹，就是由经济体制改革走向全面深化改革，经济体制改革和全面深化改革的目标又分别在于经济市场化和国家治理现代化，那么，作为其中的一个重要内容，财税体制改革有无自身的目标取向？如果有，那又是什么？

四十年间，发生于财税体制改革领域的事项，不仅数不胜数，而且犬牙交错。本着由部分推进至整体的考虑，在不同时点、基于某一特定背景、立足于某一侧面或角度而策划并推出的这些事项，当被放置到财税体制改革的大棋局上加以定位的时候，它们各自的

角色和作用是什么？又同作为一个整体的财税体制改革工程有着怎样的联系？

梳理以往改革的基本轨迹，概括以往改革的基本经验，其最终的着眼点，当然要放在改革基本规律的提炼上。否则，中国奇迹就只能停留在经验层面而达不到理论的高度。这需要理论抽象。能否进行这种抽象？怎样进行这种抽象？迄今的财税体制改革进程是否到了足以使我们能够搭建一个理论分析框架的时候？

过去四十年所取得的财税体制改革成果，固然显著而丰盛，但同完善的社会主义市场经济体制和国家治理体系和治理能力现代化的要求相比，只能算是阶段性的。通向未来的财税体制改革道路，依然漫长。当我们对以往改革的基本轨迹、基本经验和基本规律有了一个比较清晰的认识之后，又如何定位未来的财税体制改革前行方向？

上述的这些以及其他类似的问题，构成了本文的主题。

一 改革的五个阶段：一个大致的勾勒

四十年间的中国财税体制改革历程，按照阶段性的改革目标作大致区分，可以归为如下五个既彼此独立又互为关联的阶段：

（一）1978—1994年：为整体改革“铺路搭桥”

发端于1978年的中国经济体制改革是从分配领域入手的。最初确定的主调，便是“放权让利”——通过“放权让利”激发各方面的改革积极性，激活被传统经济体制几乎窒息掉了的国民经济活力。

在改革初期，政府能够且真正放出的“权”，主要是财政上的管理权。政府能够且真正让出的“利”，主要是财政在国民收入分配格局中的所占份额。这一整体改革思路与财税体制自身的改革任务——由下放财权和财力入手，打破或改变“财权集中过度，分配

统收统支，税种过于单一”的传统体制格局——相对接，便有了如下的若干改革举措（财政部财税体制改革司，1989；高培勇、温来成，2001）：

——在国家与企业之间的分配关系上，实行“减税让利”。从1978年起，先后推出了企业基金制、利润留成制、第一步“利改税”、第二步“利改税”、各种形式的盈亏包干制和多种形式的承包经营责任制等制度。

——在中央与地方之间的财政分配关系上，实行“分灶吃饭”。从1980年起，先后推出了“划分收支、分级包干”“划分税种、核定收支、分级包干”以及“收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解递增包干、定额包干、定额补助”等多种不同的体制模式。

——在税收制度建设上，实行“复税制”。从1980年起，通过建立涉外税制、建立内资企业所得税体系、全面调整工商税制、建立个人所得税制、恢复和改进关税制度、完善农业税等方面的改革，改变了相对单一化的税制格局，建立起了一套以流转税、所得税为主体，其他税种相互配合的多税种、多环节、多层次征收的复税制体系。

——在与其他领域改革的配合上，给予“财力保障”。以大量和各种类型的财政支出铺路，配合并支撑了价格、工资、科技、教育等相关领域的改革举措的出台。

上述的这些改革举措，对于换取各项改革举措的顺利出台和整体改革的平稳推进，所发挥的作用，可说是奠基性的。然而，无论放权还是让利，事实上都是以财政上的减收、增支为代价的。主要由财税担纲的以“放权让利”为主调的改革，却使财政收支运行自身陷入了不平衡的困难境地。

一方面，伴随着各种“放权”“让利”举措的实施，财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重迅速下滑：前者由1978年的31.1%，相继减少到1980年的25.5%，1985年的

22.2%，1990年的15.7%和1993年的12.3%。后者则先升后降，1978年为15.5%，1980年为24.5%，1985年为38.4%，1990年下降为33.8%，1993年进一步下降至22.0%。

另一方面，财政支出并未随之下降，反而因“放权”“让利”举措的实施而出现了急剧增加。^①1978—1993年，财政支出由1122.09亿元一路增加至4642.20亿元，15年间增加了3.1倍，年均增加21%。

与此同时，在财政运行机制上也出现了颇多的紊乱现象。诸如擅自减免税、截留挪用财政收入、花钱大手大脚、搞财政资金体外循环、非财政部门介入财政分配等问题，相当普遍，随处可见。

作为“两个比重”迅速下降并持续偏低、财政支出迅速增长以及财政运行机制陷于紊乱状态的一个重要结果，不仅财政赤字逐年加大，债务规模日益膨胀，而且中央财政已经达到难以担负宏观调控之责的空前水平。

1979—1993年，除了1985年财政收支略有结余之外，其余年份均出现财政赤字，且呈逐年加大之势：1981年为68.9亿元，1990年上升至146.9亿元，到1993年则扩大至293.35亿元。若按国际通行做法，将当年的债务收入纳入赤字口径，则1993年的财政赤字水平实为978.58亿元。

从1979年起，政府恢复了中断长达20年之久的外债举借。1981年，又开始以发行国库券的形式举借内债。后来，又先后发行了重点建设债券、财政债券、国家建设债券、特别国债和保值公债。1993年，国家财政的债务发行收入规模已经达到739.22亿元。

以中央财政债务依存度〔债务收入/（中央财政本级支出+中央财政债务支出）〕而论，到1993年，已经达到59.63%的国际罕

^① 如农副产品购销价格倒挂所带来的价格补贴以及为增加行政事业单位职工工资而增拨的专款等。

见水平。这意味着，当年中央财政本级支出中的一半以上，要依赖于举债或借款收入来解决。^①

（二）1994—1998 年：踏上制度创新之路

如此的困难境况，很快让人们从改革最初成果的喜悦中冷静下来。意识到“放权让利”的改革不可持续，在这一路径上持续了十几年之久的财税体制改革自然要进行重大调整：由侧重于利益格局的调整转向新型体制的建立。

绝非巧合，随着 1992 年 10 月党的十四大正式确立社会主义市场经济体制的改革目标，1993 年 11 月召开的党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（中共中央，1993）。于是，以建立适应社会主义市场经济的财税体制为着眼点，从 1994 年起，财税体制改革踏上了制度创新之路（项怀诚，1994）。

1994 年元旦的钟声刚刚敲过，中国政府便在财税体制方面推出了一系列重大改革举措：

——按照“统一税法、公平税负、简化税制和合理分权”的原则，通过建立以增值税为主体，消费税和营业税为补充的流转税制、统一内资企业所得税、建立统一的个人所得税制、扩大资源税的征收范围、开征土地增值税以及确立适应社会主义市场经济体制需要的税收基本规范等一系列的行动，全面改革税收制度，搭建了一个新型的税收制度体系。^②

——在根据中央和地方事权合理确定各级财政支出范围的基础上，按照税种统一划分中央税、地方税和中央地方共享税，建立中央税收和地方税收体系，分设中央税务机构和地方税务机构，实行中央对地方税收返还和转移支付制度，初步建立了分税制财政管理

① 财政部综合计划司：《中国财政统计（1950—1991）》，科学出版社 1994 年版。
中国财政年鉴编辑委员会：《中国财政年鉴（2007）》，中国财政杂志社 2007 年版。

② 国发〔1993〕90 号《国务院批转国家税务总局工商税制改革实施方案的通知》。

体制基本框架。^{①②}

——根据建立现代企业制度的基本要求，在降低国有企业所得税税率、取消能源交通重点建设基金和预算调节基金的同时，实行国有企业统一按国家规定的 33% 税率依法纳税，全面改革国有企业利润分配制度。

——彻底取消向中央银行的透支或借款，财政上的赤字全部以举借国债方式弥补，从制度上斩断财政赤字与通货膨胀之间的必然联系。

这是一个很重要的转折。在此之前所推出的财税体制改革举措，多是围绕利益格局的调整而展开的。而且，也是在整体改革目标定位尚待明晰的背景下谋划的。这一轮财税体制改革的显著不同之处，就在于它突破了以往“放权让利”思路的束缚，走上了转换机制、制度创新之路：从重构适应社会主义市场经济体制的财税体制及其运行机制入手，在改革内容与范围的取舍上，包含利益格局的适当调整，更侧重于新型财税体制的建立。着重财税体制及其运行机制的转换，正是 1994 年财税体制改革的重心所在。

时至今日，我们颇为看重并为之自豪的发生在中国财税领域的一系列转折性变化，比如财政收入步入持续快速增长的轨道、“两个比重”持续下滑的局面得以根本扭转、财政的宏观调控功能得以改进和加强、国家与国有企业之间的利润分配关系有了基本的规范等，正是 1994 年财税体制改革所收获的成果。可以说，1994 年的财税体制改革，为我们初步搭建起了适应社会主义市场经济体制的财税体制及其运行机制的基本框架。

（三）1998—2003 年：构建公共财政体制框架

1994 年的财税体制改革，固然使中国财税体制走上了制度创新之路，但并没有解决问题的全部。因为说到底，1994 年财税体制改

① 国发〔1993〕85 号《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》。

② 国办发〔1993〕87 号《国务院办公厅转发国家税务总局关于组建在各地的直属税务机构和地方税务局实施意见的通知》。

革所覆盖的，还只是当时纳入预算视野的政府收支。游离于体制之外的政府收支，则没有进入视野。而且，1994年财税体制改革所着眼的，也主要是以税收制度为代表的财政收入一翼的制度变革。至于另一翼——财政支出的调整，虽有涉及，但并未作为重点同步进行。与此同时，既得利益的掣肘加之财政增收的动因，也在一定程度上束缚了改革的手脚，使得一些做法带有明显的过渡性或变通性色彩。

随着1994年财税体制改革成果的逐步释放，蕴含在游离于体制之外的政府收支和财政支出一翼的各种矛盾，便日益充分地显露出来并演化为困扰国民收入分配和政府收支运行过程的“瓶颈”。于是，20世纪90年代后期，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，先后进入财税体制改革的重心地带并由此将改革带上了财税体制整体框架的重新构造之路——构建公共财政体制框架。

1998年3月19日，朱镕基总理在主持国务院工作之后举行的首次记者招待会上说了一段颇具震撼力的话：“目前存在的一个问题是费大于税。很多政府机关在国家规定以外征收各种费用，使老百姓不堪负担，民怨沸腾，对此必须整顿和改革。”^①以此为契机，中国拉开了“税费改革”的序幕。

实际上，在全国性的“税费改革”正式启动之前，各地已经有过治理政府部门乱收费的尝试。最初的提法，是所谓“费改税”（刘仲藜等，1998）。其初衷，是通过将五花八门的各种收费改为统一征税的办法来减轻企业和居民的负担。后来，随着改革的深入和视野的拓宽，我们逐渐发现，现存政府收费的种种弊端，并非出在政府收费本身。现存的、被称为政府收费的大量项目，既未经过人民代表大会的审议，又基本不纳入预算，而是由各部门、各地区自立规章，作为自收自支的财源，或归入预算外收入，或进入制度外

^① 《朱镕基答记者问》，人民出版社2009年版，第5—6页。

收入，直接装入各部门、各地区的“小金库”。因而，它实质是一种非规范性的政府收入来源。“费改税”的目的，显然不是要将本来意义的政府收费统统改为征税，而是以此为途径，将非规范性的政府收入纳入规范化轨道。于是，“费改税”开始跳出“对应调整”的套路而同包括税收在内的整个政府收入盘子的安排挂起钩来。也正是在这样的背景之下，“费改税”一词为“税费改革”所取代，进而被赋予了规范政府收入行为及其机制的特殊意义。

在“税费改革”日渐深入并逐步取得成效的同时，财政支出一翼的改革也在紧锣密鼓地进行。先后进入改革视野的有：财政支出结构由专注于生产建设领域逐步扩展至整个公共服务领域的优化调整；推行以规范预算编制和分类方法、全面反映政府收支状况为主要着眼点的“部门预算制度”；实行由财政（国库）部门集中收纳包括预算内外收入在内的所有政府性收入且由国库单一账户集中支付政府部门所有财政性支出的“国库集中收付制度”；推进将政府部门的各项直接支出逐步纳入向社会公开竞价购买轨道的“政府采购制度”。

然而，无论是财政支出一翼的调整，还是以“税费改革”为代表的财政收入一翼的变动，所涉及的，终归只是财税体制及其运行机制的局部而非全局。当分别发生在财政收支两翼的改革局限性逐渐凸显之后，人们终于达成了如下共识：零敲碎打型的局部调整固然重要，但若没有作为一个整体的财税体制及其运行机制的重新构造，并将局部的调整纳入到整体财税体制及其运行机制的框架之中，就不可能真正构建起适应社会主义市场经济的财税体制及其运行机制。于是，将包括收入、支出、管理以及体制在内的所有财税改革事项融入一个整体的框架之中，并且作为一个系统工程加以推进，便被提上了议事日程。

人们也发现，能够统领所有的财税体制改革线索、覆盖所有的财税体制改革事项的概念，除了当时学术界所采用的“公共财政”之外，并无其他别的什么词汇适合担当此任。于是，在赋予公共财

政中国特色意义的基础上，以1998年12月15日举行的全国财政工作会议为契机，决策层做出了一个具有划时代意义的重要决定：构建公共财政基本框架（李岚清，1998）。^①

正是从那个时候起，作为一个整体的改革目标的明确定位，公共财政体制框架的构建正式进入财税体制改革轨道。

（四）2003—2012年：进一步完善公共财政体制

正如社会主义市场经济体制要经历一个由构建到完善的跨越过程一样，伴随着以构建公共财政体制框架为主线的各项财税体制改革的稳步推进，财税体制改革也逐渐步入深水区而面临着进一步完善的任务。

时隔5年之后的2003年10月，党的十六届三中全会通过了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。在那份历史性文献中，根据公共财政体制框架已经初步建立的判断，做出了进一步健全和完善公共财政体制的战略部署（中共中央，2003）。认识到完善的公共财政体制是完善的社会主义市场经济体制的一个重要组成部分，将完善公共财政体制放入完善社会主义市场经济体制的棋盘，从而在两者的密切联系中谋划进一步推进公共财政建设的方案，也就成了题中应有之义。以此为契机，又开始了旨在进一步完善公共财政体制的一系列操作（谢旭人，2008）。

——最先进入操作程序的，首推税制改革。按照部署，在这一时期，先后有出口退税制度的改革、上调工薪所得减除额标准和实行高收入者自行申报、取消农业税、增值税由生产型转为消费型改革、内外资两个企业所得税法合并等几个项目，得以启动。

——几乎是与此同时，财政支出以及财政管理制度线索上的改革也投入了操作。需要提及的是，这一线索上的改革，适逢科学发展观和构建社会主义和谐社会重大战略思想的提出。因而，它的进

^① 在那次会议上，时任中共中央政治局常委、国务院副总理李岚清代表中共中央明确提出“积极创造条件，逐步建立公共财政基本框架”。

展异常迅速：在取消农业税并打破了原有农村公共服务供给体系的同时，公共财政开始了逐步覆盖农村的进程；财政支出越来越向以教育、就业、医疗、社会保障和住房为代表的基本民生事项倾斜；围绕推进地区间基本公共服务均等化，加大了财政转移支付的力度并相应调整了转移支付制度体系；以实行全口径预算管理和政府收支分类改革为切入点，强化了预算监督管理，进一步推进了政府收支行为及其机制的规范化，等等。

（五）2012 年至今：建立现代财政制度

在中国的发展史上，2012 年是一个十分重要的转折点。这一年，党的十八大召开，开启了中国特色社会主义走入新时代的征程。也是在这一年，延续多年的中国经济发展速度、结构和动力格局发生重大变化。还是从这一年起，改革开放进入攻坚期和深水区。在新的历史起点上全面深化改革，实现经济体制、政治体制、文化体制、社会体制和生态文明体制改革的联动，作为一种历史的选择而提至我们面前。

2013 年 11 月，党的十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》。立足于全面深化改革的宏观棋局，以建立现代财政制度为目标，新一轮财税体制改革由此展开（中共中央，2013；楼继伟，2014）。

——就预算管理制度改革而言，有别于以往围绕一般公共预算（亦称财政预算）而定改革方案的做法，新一轮预算管理制度改革的视野扩展到包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本预算和社会保险基金预算在内的全部政府收支。其目标，就是在覆盖全部政府收支的前提下，建立“全面规范、公开透明”的现代预算管理制度。基于这一目标所做出的部署是：“改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项。建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务