

中国财政研究丛书

2018年主题出版重点出版物

主 编：蔡 昉 李培林 谢寿光

中国财政体制 改革与变迁

1978~2018

CHINA'S FISCAL SYSTEM REFORM

杨志勇 / 著

非
外
借



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

中国财政体制 改革与变迁

1978~2018

CHINA'S FISCAL SYSTEM REFORM

杨志勇 / 著



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

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政体制改革与变迁: 1978~2018 / 杨志勇著

· 一 北京: 社会科学文献出版社, 2018.12

(改革开放研究丛书)

ISBN 978-7-5201-4000-3

I. ①中… II. ①杨… III. ①财政改革-研究-中国
-1978-2018 IV. ①F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第274262号

· 改革开放研究丛书 ·

中国财政体制改革与变迁 (1978~2018)

丛书主编 / 蔡 昉 李培林 谢寿光

著 者 / 杨志勇

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇

责任编辑 / 恽 薇 王红平 杜若佳

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 19.75 字 数: 291千字

版 次 / 2018年12月第1版 2018年12月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4000-3

定 价 / 98.00元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究



“十三五”国家重点图书出版规划项目
2018 年主题出版重点出版物

出版者前言

习近平同志指出，改革开放是当代中国最鲜明的特色，是我们党在新的历史时期最鲜明的旗帜。改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。2018 年是中国改革开放 40 周年，社会各界都会举行一系列活动，隆重纪念改革开放的征程。对 40 年进行总结也是学术界和出版界面临的重要任务，可以反映 40 年来尤其是十八大以来中国改革开放和社会主义现代化建设的历史成就与发展经验，梳理和凝练中国经验与中国道路，面向全世界进行多角度、多介质的传播，讲述中国故事，提供中国方案。改革开放研究是新时代中国特色社会主义研究的重要组成部分，是应该长期坚持并具有长远意义的重大课题。

社会科学文献出版社成立于 1985 年，是直属中国社会科学院的人文社会科学专业学术出版机构，依托于中国社会科学院和国内外人文社会科学界丰厚的学术和专家资源，坚持“创社科经典，出传世文献”的出版理念、“权威、前沿、原创”的产品定位以及出版成果专业化、数字化、国际化、市场化经营道路，为学术界、政策界和普通读者提供了大量优秀的出版物。社会科学文献出版社于 2008 年出版了改革开放研究丛书第一辑，内容涉及经济转型、政治治理、社会变迁、法治走向、教育发展、对外关系、西部减贫与可持续发展、民间组织、性与生殖健康九大方面，近百位学者参与，取得了很好的社会效益和经济效益。九种图书后来获得了国家社科基金中华学术外译项目资助和中共中央对外宣传办公室资助，由荷兰博睿出版社出版了英文版。图书的英文版已被哈佛大学、耶鲁大学、牛津大学、剑桥大学等世界著名大

学收藏，进入了国外大学课堂，并得到诸多专家的积极评价。

从 2016 年底开始，社会科学文献出版社再次精心筹划改革开放研究丛书的出版。本次出版，以经济、政治、社会、文化、生态五大领域为抓手，以学科研究为基础，以中国社会科学院、北京大学、清华大学等高校科研机构学者为支撑，以国际视野为导向，全面、系统、专题性展现改革开放 40 年来中国的发展变化、经验积累、政策变迁，并辅以多形式宣传、多介质传播和多语种呈现。现在展示在读者面前的是这套丛书的中文版，我们希望借着这种形式，向中国改革开放这一伟大的进程及其所开创的这一伟大时代致敬。



社会科学文献出版社

2018 年 2 月 10 日

作者简介

杨志勇 中国社会科学院财经战略研究院研究员、学术委员、财政研究室主任、《财经智库》副主编兼编辑部主任。中国社会科学院财政税收研究中心主任，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。中国财政学会副秘书长。国家社科基金重大项目“公共经济学理论体系创新研究”首席专家。中央马克思主义工程教材《公共财政概论》首席专家。获中国社会科学院优秀对策信息奖 16 次，中国财政学会全国优秀成果奖 2 次。2017 年入选国家百千万人才工程，被授予“有突出贡献中青年专家”荣誉称号。主要研究方向为财税理论、国际税收、中国经济改革。著有《大国轻税》《现代财政制度探索：国家治理视角下的中国财税改革》《中国财政制度改革 30 年》《比较财政学》《财政理论发展纲要》等。

前言

改革开放 40 年来，中国财政体制发生了翻天覆地的变化。将现在的财政体制和 1978 年的相比，除了财政收入、财政支出、预算、中央和地方财政关系等形式保留下来之外，我们甚至很难找到共同点。这些变化是怎么发生的？为什么会有这些变化？未来还会有什么样的变化？

40 年中国改革开放事业，波澜壮阔，创造了“中国奇迹”，中国经济总量在世界上跃居第二，且以如此之大的经济总量，保持了 40 年的经济快速增长。

改革开放以来，中国找到了比较优势，按照比较优势战略发展经济，所以有了中国的经济奇迹。这是比较优势说。改革开放以来，中国之所以有经济奇迹，那是因为人们的积极性得到充分的发挥，国家、集体、个人的利益分别得到了应有的尊重，产权改革释放了积极性，这是产权改革说。无论什么样的解释，都离不开中国人民的创造性，离不开中国人民的智慧，离不开中国人民的勤劳，人的力量铸就了中国的经济奇迹。各种因素以直接或间接的方式促成了经济奇迹，而在其中起作用的就是制度的力量。

没有合适的制度，我们很难期望各种因素能够在中国经济社会发展中起作用。在各种制度中，财政制度是最为重要的一个。从计划经济走过来，政府市场中依然占据主导地位。没有财政的支持，政府难以开展工作。经济增长和社会发展，都离不开财政的力量。我们可以在经济、政治、社会、文化和生态文明建设中，发现财政的力量。没有适当的财政体制，就不会有中国经济奇迹。

追寻 40 年来中国财政运作的逻辑，是本书最主要的任务。财政体制改革的每一步看似自然而然，其实不尽然。每一次改革，都要解决一个或数个特定问题。财政体制改革之所以能进行下去，观念的力量不可忽视。观念的转变，虽然不一定能直接促成改革，但是它在财政体制改革中的推动力不可忽视。财政观念的转变，伴随着 40 年改革开放，伴随着财政体制改革的全过程。

观念的转变，来之不易。邓小平在十一届三中全会前做《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的报告。解放思想，实事求是，突破了一些“左”的观念影响。不问姓资，还是姓社，不仅在整个社会主义建设中发挥了重要的作用，而且对于财政观念的转变也有至关重要的影响。就此而言，财政观念的转变同样是中国改革开放事业的一个缩影。对于发达国家经济状况普遍优于社会主义国家的现实的忧虑，导致改革势在必行，且须快马加鞭。发展中国家追求经济增长速度，在很长时间内，都有充分的理由。不比发达国家增长快些，又如何能赶上发达国家？十一届三中全会提出把工作重心转移到社会主义现代化建设上来。^①1980 年 1 月 16 日邓小平在中央召集的干部会议上的报告中说：“现代化建设的任务是多方面的，各个方面需要综合平衡，不能单打一。但是说到最后，还是要把经济建设当作中心。离开了经济建设这个中心，就有丧失物质基础的危险。其他一切任务都要服从这个中心，围绕这个中心，决不能干扰它，冲击它。过去二十多年，我们在这方面的教训太沉痛了。”^②“以经济建设为中心”贯穿改革开放 40 年。正是由于中心工作的转移，中国经济才真正进入快速道。

《中共十一届三中全会公报》指出，“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放”。这是经济改革的起点，也是财政体制改革的起点。财政体制改革一开始就与放权让利联系在一起。改革之初，处理政府与国有企业关系很重要的一项内容就是国家财政与企业财务的关系，国有企业获得更多的资金支配权，财政管理得更少些，这样就提

① 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》（1978 年 12 月 22 日通过）。

② 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1994，第 250 页。

高了企业的积极性。规范中央与地方政府间财政关系的财政管理体制改革，同样是沿着放权的道路前进，中央和地方财政同吃“大锅饭”，转向“分灶吃饭”。财政体制改革不是凭直觉就能推进的改革，其复杂性和专业性决定了财政体制改革是一个探索的过程。回顾改革的历程，我们将更清楚地看到这些探索的过程，也将因此得以总结经验、吸取教训。

财政体制改革与经济体制改革乃至改革开放的大方向是高度一致的。经济体制改革的目标定位，直接决定财政体制改革的目标定位。每一次财政体制改革的结果都会成为下一次改革的起点。财政改革与对外开放是相辅相成的。改革方案的选择在许多时候是立足国情、借鉴海外经验的结果。当然，也不排除部分方案存在不合理性，毕竟不是所有做法都是通行的。事实上，即便同为发达经济体，很多做法也不尽相同，因此，比较与借鉴要不断地权衡取舍。这不仅考验决策者的智慧，也对研究者提出了很高的要求。

40年的财政改革，总体上看，是与中国市场化改革的大方向相适应，按照社会主义市场经济体制的目标定位进行，并正按照国家治理体系和治理能力现代化的要求，加快建立现代财政制度。现代财政制度的真正建成，离不开全面深化改革的支持。有些具体的财政体制改革，本身就是全面深化改革的重要内容。

本书梳理40年来中国的财政体制改革会有所取舍，将重点阐述体制改革问题。把握的原则有二：一是社会主义市场经济体制改革目标确定之前的具体财政体制改革内容呈现得较为简略；二是尽可能再现市场经济改革目标确定之后的财政体制改革内容，以更好地与正在进行的适应国家治理体系和治理能力现代化的现代财政制度建设事业衔接。

本书所指的“财政体制”是广义的概念，内容远大于狭义的“财政体制”（中央与地方财政关系）。^①本书包括10章。第一章分三阶段梳理40年中国财政体制改革历程。第二章从财政视角回顾国有企业改革历程。国有企业

^① 王绍飞区分了广义和狭义的财政体制。参见王绍飞《改革财政学》，中国财政经济出版社，1989。

改革是财政体制改革的起点。国有企业改革离不开财政改革的支持。国有企业改革是财政放弃大包大揽的过程，改革的目标是要建立起规范的财政与国有企业的分配关系，国有经济布局与财政模式的选择有直接关联。第三章的主题是政府间财政关系。中央与地方财政关系是其中最重要的内容。改革从“分灶吃饭”开始，注意调动地方的积极性。只要坚持市场经济改革方向，大国只能选择分税制财政管理体制。这一体制的核心是分级财政管理体制，注重发挥中央和地方两个积极性，强调地方财政在中央统一领导下具有相对独立性。第四章的主题是预算改革。预算本来是财政的基本收支计划，改革开放之后，预算制度逐步恢复，国家预算最初主要是担负报账功能，而今转向建立现代预算制度。预算收入具有预测功能，预算支出与政策目标有机联系。财政支出结构的调整、财政支出管理绩效的提高，在很大程度上与预算制度相关联。第五章的主题是税制改革，系统回顾 40 年税制改革的历程。第六章和第七章分别阐述具体税收制度改革，重点介绍增值税、消费税、个人所得税和房地产税。第八章的主题是宏观财政管理体制改革，阐述宏观财政调控体系的演变过程。第九章阐述财政的国际化，将财政置于全球经济治理的大背景中进行分析。第十章从财政观念转变的视角，分析中国财政改革的力量，展望中国财政的未来。

第一章	中国财政体制改革历程	001
第一节	1978~1993 年：放权让利式的财政体制改革	
第二节	1994~2013 年：建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制	
第三节	2013 年至今：探索与国家治理现代化相适应的现代财政制度	
第二章	国有企业改革：从财政包揽一切到建立规范的财政与国有企业利润分配关系	018
第一节	企业基金、利润留成和“拨改贷”	
第二节	利改税和承包制	
第三节	税利分流、建立现代企业制度 与国有经济战略性改组	
第四节	建立规范的财政与国有企业利润分配关系	
第三章	中央和地方财政关系：从“分灶吃饭”到建立规范的分税制财政管理体制	037
第一节	1980~1993 年的中央和地方财政关系	
第二节	1994~2013 年的中央和地方财政关系	
第三节	2013 年之后的中央和地方财政关系	
第四节	重新认识中央和地方财政关系	
第五节	中央和地方财政关系的未来	

第四章 预算改革：从国家预算的恢复到现代预算制度 083

- 第一节 国家预算制度的恢复：1978~1993 年
- 第二节 与市场经济相适应的预算管理制度的初步形成：
1994~1999 年
- 第三节 预算管理制度逐步健全的阶段：2000~2013 年
- 第四节 建立现代预算制度：2013 年至今的
改革及未来方向

第五章 税制改革：从极简税制到建立现代税收制度 123

- 第一节 改革开放以来中国税制演变概述
- 第二节 规范政府与企业分配关系的税制改革：1978~1993 年
- 第三节 适应社会主义市场经济体制改革需要的税制改革：
1994~2012 年
- 第四节 适应国家治理现代化的中国税制改革：2013 年至今
- 第五节 税制改革的基本逻辑：因应经济社会环境的变化

第六章 税制改革：增值税和消费税 167

- 第一节 增值税制的确立与改革
- 第二节 营业税改征增值税
- 第三节 消费税制改革

第七章 税制改革：个人所得税与房地产税 185

- 第一节 现代税收制度建设：40 年个人所得税发展的思考
- 第二节 房地产税立法与房地产税制改革

第八章 宏观财政管理体制改革	222
第一节 财政赤字与债务管理体制的改革	
第二节 从重视财政平衡到重视宏观经济稳定	
第三节 积极的财政政策及财政与金融的协调合作	
第九章 财政的国际化：财政与全球治理秩序	249
第一节 中国在国际财政关系中的地位	
第二节 国际财政支出	
第三节 国际税收协调	
第十章 中国财政 40 年：观念与变革	274
推荐书目	295
索 引	296
后 记	301

One	Overview	001
Two	Reducing Financial Dependency of State-Owned Enterprises on the Government	018
Three	Decentralizing Public Finance Management	037
Four	The National Budget: from Reinstatement to Modernization	083
Five	Modernizing a Rudimentary Tax System	123
Six	Value-Added Tax and Consumption Tax	167
Seven	Personal Income Tax and Property Tax	185
Eight	Macro-Management Reform	222
Nine	Public Finance and Global Governance	249
Ten	Changing Ideas and Evolving Practices: Government Finance over Four Decades	274
	Index	299
	Epilogue	301

第一章 中国财政体制改革历程

1978~2018 年，经过改革，中国财政体制发生了根本性的变化。财政体制改革在整个经济体制改革中扮演了重要的角色，或是直接作为改革的突破口，或是为整体改革提供重要的财力保障，促进和推动了社会主义市场经济体制的形成和完善。而今，财政体制在国家治理体系和治理能力现代化中扮演着重要角色，并在推动社会主义现代化强国目标的实现。与此同时，财政体制自身也有了重大变化。40 年来，中国财政体制历经了三个阶段的改革，即放权让利式的财政体制改革；建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制；建立促进国家治理体系和治理能力现代化目标实现的现代财政制度。

第一节 1978~1993年：放权让利式的财政体制改革

1978~1993 年，中国财政体制改革以放权让利为主要特征。本节重点介绍国家财政对国有企业放权让利和中央财政对地方财政放权。

一 国家财政对国有企业的放权让利

为了提高国有企业的效益，对国有企业放权让利是财政体制改革不可分割的一部分。改革之前，国有企业的收入基本要上缴财政，连企业的折旧基金也不例外，企业几乎没有财务自主权。企业留利增加，意味着财政的让利。1983年和1984年两步利改税，同样属于放权让利式改革的重要内容。纳税后利润归企业支配，大量预算外资金的存在就是放权让利的结果。利改税旨在规范财政与国有企业的利润分配关系，但在现实中还是遇到了一些挑战。在农村行之有效的承包制也在部分国有企业中推广，利税总额承包同样属于放权让利之举，这一举措虽然调动了企业的积极性，但也增加了财政与国有企业关系的不规范性。更重要的是，税收这一本来规范的财政收入形式变得不规范，与市场经济的要求格格不入，也因此有了后来进一步规范财政与企业关系的税利分流改革。

二 中央财政对地方财政的放权

在国家财政对国有企业放权让利的同时，财政管理体制改革也向地方财政放权迈出了重要的一步。1980年的中央和地方财政“分灶吃饭”，实质就是中央财政向地方财政放权，这奠定了中央和地方财力对比关系的基础，也使地方财政收支规模扩大有了基本的体制保障。地方财政收入占全国财政收入比重的稳固地位在财政体制内得到了确认。与两步利改税相关联，1985年和1988年中国分别进行了两次财政体制改革，特别是“财政包干制”的推行，地方“藏富于企业”“藏富于民”严重损害财政实力，让经济增长的成果不能在财政上得到充分的体现。

20世纪80年代中后期，放权让利式的财政体制改革不仅影响中央财政实力，也造成地方财政的困难。地方政府通过乱收费、乱罚款、乱摊派即所谓“三乱”方式筹集所需资金，如此运行方式导致“费大于税”，中央财政