



上海出版基金项目
Shanghai Publishing Funds

中国改革开放40年 | 研究丛书

史正富 | 主编

财税现代化 大国之路

杨志勇 ◎ 著



格致出版社



上海人民出版社



上海出版资金项目
Shanghai Publishing Funds

中国改革开放40年 | 研究丛书

史正富 | 主编



财税现代化 大国之路

杨志勇 ◎ 著

格致出版社



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

财税现代化:大国之路/杨志勇著. —上海:格

致出版社:上海人民出版社,2018.12

(中国改革开放40年研究丛书)

ISBN 978-7-5432-2947-1

I. ①财… II. ①杨… III. ①财税-财政改革-研究-中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第290707号

责任编辑 唐彬源

装帧设计 人马艺术设计·储平

中国改革开放40年研究丛书

财税现代化:大国之路

杨志勇 著

出版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号)

发行 上海人民出版社发行中心

印刷 常熟市新骅印刷有限公司

开本 720×1000 1/16

印张 18.25

插页 3

字数 287,000

版次 2018年12月第1版

印次 2018年12月第1次印刷

ISBN 978-7-5432-2947-1/F·1180

定价 75.00元

中国改革开放40年 | 研究丛书

编辑委员会

主 编 史正富

委 员 (按姓氏拼音排序)

陈 平 陈琦伟 陈伟恕 陈 昕

崔之元 樊 纲 范蔚文 洪银兴

胡汝银 林毅夫 秦 晓 史正富

史晋川 张 军 周振华

目 录

第 1 章 导言 / 001

- 1.1 1978—2018 年中国财政的变化：数据事实 / 002
- 1.2 1978—2018 年中国财政的变化：制度事实 / 008
- 1.3 理解中国财税改革与本书的任务 / 010

第 2 章 传统财政制度的形成 / 017

- 2.1 逻辑起点：财政制度的目标 / 017
- 2.2 传统财政制度的基本特征：国际比较 / 024
- 2.3 传统财政制度与中国经济现实 / 031

第 3 章 财税改革的逻辑 / 041

- 3.1 三次财力困境与财税改革 / 041
- 3.2 中国经济改革与财税制度改革 / 049
- 3.3 国家治理与财税改革 / 063
- 3.4 财税理论与财税改革 / 071
- 3.5 财税改革的动力机制 / 075

第 4 章 财税现代化历程 / 083

- 4.1 改革开放初期的中国财政调整 / 083
- 4.2 社会主义有计划的商品经济条件下的财税改革 / 086
- 4.3 社会主义市场经济条件下的财税改革 / 109
- 4.4 国家治理体系和治理能力现代化背景下深化财税体制改革 / 133
- 4.5 财税改革蓝图 / 138

第 5 章 财税现代化的成就 / 141

- 5.1 资源配置效率的提高 / 141
- 5.2 收入分配的改进 / 146

5.3	现代宏观财政调控机制的形成 / 150
第 6 章	财税现代化进程中的问题与难点 / 164
6.1	预算现代化 / 164
6.2	中国税收现代化之路的选择 / 180
6.3	人工智能与税收现代化 / 191
6.4	中央和地方事权的划分 / 202
6.5	地方债管理 / 213
第 7 章	财税现代化与内外部环境 / 219
7.1	财税改革与经济体制改革的整体配套性 / 219
7.2	财税改革与现代化经济体系的构建 / 232
7.3	财税现代化与国家的法治化、民主化进程 / 237
第 8 章	财税现代化之路：大国经验 / 252
8.1	财税现代化在经济发展和国家治理中的重要作用 / 252
8.2	财税现代化实现之路的选择 / 257
8.3	财税现代化之路的普遍意义 / 261
第 9 章	结束语 / 269
	参考文献 / 275
	后记 / 287

第 1 章 导 言

2017 年中国国内生产总值（GDP）总量超过 80 万亿元，已经连续数年位居世界第二。张五常在《中国的经济制度》中说：“中国一定是做了非常对的事才产生了我们见到的经济奇迹。”中国到底做对了什么？这是十年前的提问。十年过去了，中国经济仍然以较快的速度增长，但中国仍然是一个发展中国家，仍然处于社会主义初级阶段。在总结 40 年改革开放成就，梳理改革开放经验的同时，我们也有必要剖析改革开放中的难题，并展望未来。

中国改革一直是在政府的支持和推动下进行的。财政是庶政之母。改革 40 年，中国经济奇迹的发生离不开财税制度的支持。农村改革、国有企业改革、价格改革、金融体制改革等诸多重大改革的背后，都隐含着财政的力量，没有财政的支持，很难想象改革能够进行下去。外资经济、民营经济等非公有制经济的发展，财税制度的支持同样功不可没。中国之所以能够在 40 年中保持了一个基本稳定的环境，财税制度的保障作用不可忽视。财政政策的实施，促进了经济和社会的稳定。总之，中国财税制度通过自身的改革促进了经济改革的顺利进行、推动了经济和社会的发展，保证了经济和社会的稳定。

正是在这 40 年之中，财税制度发生了天翻地覆的变化。举凡财政收支总量和结构、中央和地方财政关系、财政政策、财政管理制度、财政决策，

莫不如此。中国正在加快建立现代财政制度。

财政体制改革一开始就被视为经济体制改革的突破口。正是在财政体制改革的推动下，企业活力得到释放，地方政府得到激励，市场经济体制逐步形成。财税改革不是一步到位的，甚至在改革的最初阶段，没有一个明确的目标。从1978年直至社会主义市场经济体制改革目标确定的1992年，财税改革目标渐次明确，公共财政改革蓝图开始展现。从此，财税改革驶入快车道，税制改革、分税制改革、部门预算改革、政府收支分类改革等陆续进行，经过改革，与市场经济相适应的财税制度框架已经形成。2013年，现代财政制度建设的目标明确；2017年，中共十九大报告要求“加快建立现代财政制度”。财政在国家治理中的重要地位和作用，决定了财税改革在全面深化改革中的分量，决定了财税制度在“人民美好生活需要”目标实现中的重要作用。

中国财税制度改革的40年，有许多经验需要总结。总结经验，不仅有助于进一步认清当前中国的财政问题，明确未来财税改革发展方向，而且对于已经进入全面深化改革新时代和改革攻坚战阶段的中国的未来发展也是有帮助的。同时，中国财税制度改革的40年，走的是一条有中国特色的道路，其中的经验可以为其他经济转型国家所借鉴，可以为发展中国家的发展提供知识支持。

1.1 1978—2018年中国财政的变化：数据事实

1978年以来的40年是中国经济高速增长的40年。在经济总量扩大的同时，财政收入和支出总量也随之扩大（见表1.1、图1.1、图1.2）。

中国的财政收入1978年仅为1132.26亿元；1999年突破10000亿元，达到11444.08亿元；2008年上升到61330.35亿元，2017年达到172566.57亿元。从总量上看，财政实力大为增强。但是，从财政收入占国内生产总值（GDP）的比重来看，该指标从1978年的30.78%开始，持续下滑至1995年的17%，然后开始回升，2015年达到22.10%，2016年和2017年该指标又出现下降，分别为21.46%和20.86%。

表 1.1 中国财政收支总量 (1978—2018 年)

单位: 亿元

年份	财政收入	财政支出	财政收入增长 速度(%)	财政支出增长 速度(%)
1978	1 132.26	1 122.09	29.5	33
1979	1 146.38	1 281.79	1.2	14.2
1980	1 159.93	1 228.83	1.2	-4.1
1981	1 175.79	1 138.41	1.4	-7.5
1982	1 212.33	1 229.98	3.1	8
1983	1 366.95	1 409.52	12.8	14.6
1984	1 642.86	1 701.02	20.2	20.7
1985	2 004.82	2 004.25	22	17.8
1986	2 122.01	2 204.91	5.8	10
1987	2 199.35	2 262.18	3.6	2.6
1988	2 357.24	2 491.21	7.2	10.1
1989	2 664.9	2 823.78	13.1	13.3
1990	2 937.1	3 083.59	10.2	9.2
1991	3 149.48	3 386.62	7.2	9.8
1992	3 483.37	3 742.2	10.6	10.5
1993	4 348.95	4 642.3	24.8	24.1
1994	5 218.1	5 792.62	20	24.8
1995	6 242.2	6 823.72	19.6	17.8
1996	7 407.99	7 937.55	18.7	16.3
1997	8 651.14	9 233.56	16.8	16.3
1998	9 875.95	10 798.18	14.2	16.9
1999	11 444.08	13 187.67	15.9	22.1
2000	13 395.23	15 886.5	17	20.5
2001	16 386.04	18 902.58	22.3	19
2002	18 903.64	22 053.15	15.4	16.7
2003	21 715.25	24 649.95	14.9	11.8
2004	26 396.47	28 486.89	21.6	15.6
2005	31 649.29	33 930.28	19.9	19.1
2006	38 760.2	40 422.73	22.5	19.1
2007	51 321.78	49 781.35	32.4	23.2
2008	61 330.35	62 592.66	19.5	25.7
2009	68 518.3	76 299.93	11.7	21.9
2010	83 101.51	89 874.16	21.3	17.8
2011	103 874.43	109 247.79	25	21.6
2012	117 253.52	125 952.97	12.9	15.3
2013	129 209.64	140 212.1	10.2	11.3
2014	140 370.03	151 785.56	8.6	8.3
2015	152 269.23	175 877.77	5.8	13.2
2016	159 604.97	187 755.21	4.5	6.3
2017	172 566.57	203 330.03	7.4	7.7
2018	183 177	209 830	6.1	7.6

资料来源: 1978—2016 年数据来自国家统计局网站“国家数据”<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>; 2017 年和 2018 年数据来自财政部: “关于 2017 年中央和地方预算执行情况与 2018 年中央和地方预算草案的报告——2018 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上”, 其中 2018 年为预算数。

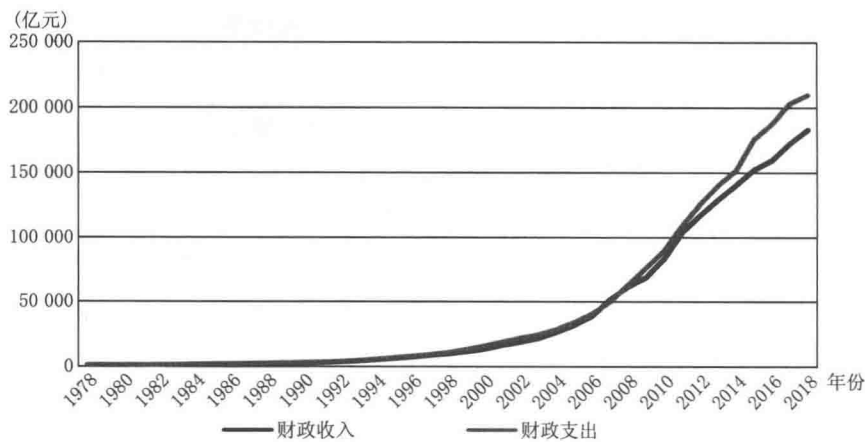


图 1.1 1978—2018 年中国的财政收入与财政支出

资料来源：同表 1.1。

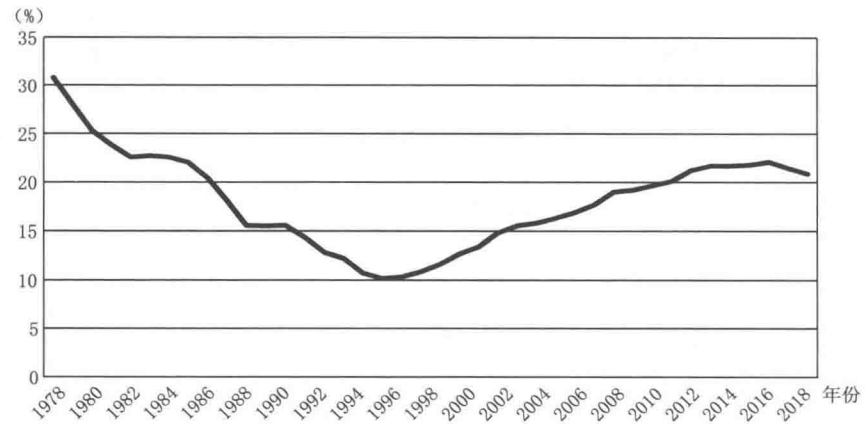


图 1.2 1978—2017 年财政收入占 GDP 比重

资料来源：同表 1.1。

财政支出 1978 年为 1 122.09 亿元；1998 年突破 10 000 亿元，达到 10 798.18 亿元；2008 年达到 62 592.66 亿元，2017 年达到 20 330.03 亿元。与财政收入一样，财政支出的绝对值也一直在增加。但从收支差额来看，从 1978 年到 2017 年，仅 1978 年、1981 年、1985 年和 2007 年四个年度的收支差额为正数，其他年份皆为负数。

与财政收支差额多年出现负数相对应的是自 1979 年以来，国家每年均发行债务（见表 1.2、表 1.3）。1979 年，中国恢复债务发行，当年向国外借

款 35.31 亿元。1980 年中国继续向国外借款 43.01 亿元。从 1981 年开始, 中国恢复向国内举债, 当年举借的国内债务为 48.66 亿元。之后, 中国每年均发行公债, 每年均发行国内公债, 大多数年份都有国外借款。1979—2005 年间, 国家债务发行数额从最初的 35.31 亿元, 上升到了 6 922.87 亿元。中央财政债务余额 2006 年为 35 015.28 亿元, 2017 年为 134 770.16 亿元, 2018 年限额为 156 908.3 亿元。大量发行公债, 在很大程度上解决了财政收入不足情况下, 财政支持改革、发展和稳定的问题所需要的财力问题。

表 1.2 国家财政债务发行情况

单位: 亿元

年份	合 计	国内债务	国外借款	国内其他债务
1979	35.31		35.31	
1980	43.01		43.01	
1981	121.74	48.66	73.08	
1982	83.86	43.83	40.03	
1983	79.41	41.58	37.83	
1984	77.34	42.53	34.81	
1985	89.85	60.61	29.24	
1986	138.25	62.51	75.74	
1987	223.55	63.07	106.48	54.00
1988	270.78	92.17	138.61	40.00
1989	407.97	56.07	144.06	207.84
1990	375.45	93.46	178.21	103.78
1991	461.40	199.30	180.13	81.97
1992	669.68	395.64	208.91	65.13
1993	739.22	314.78	357.90	66.54
1994	1 175.25	1 028.57	146.68	
1995	1 549.76	1 510.86	38.90	
1996	1 967.28	1 847.77	119.51	
1997	2 476.82	2 412.03	64.79	
1998	3 310.93	3 228.77	82.16	
1999	3 715.03	3 702.13		12.90
2000	4 180.10	4 153.59	23.10	3.41
2001	4 604.00	4 483.53	120.47	
2002	5 679.00	5 660.00		19.00
2003	6 153.53	6 029.24	120.68	3.61
2004	6 879.34	6 726.28	145.07	7.99
2005	6 922.87	6 922.87		

注: 从 1999 年开始, 国内其他债务项目为债务收入大于支出部分增列的偿债基金。

资料来源: 楼继伟 (2000); 国家统计局 (2006)。

表 1.3 中央财政债务余额情况

单位：亿元

年份	合 计	国内债务	国外债务
2005	32 614.21	31 848.59	765.52
2006	35 015.28	34 380.24	635.02
2007	52 074.65	51 467.39	607.26
2008	53 271.54	52 799.32	472.22
2009	60 237.68	59 736.95	500.73
2010	67 548.11	66 987.97	560.14
2011	72 044.51	71 410.8	633.71
2012	77 565.7	76 747.91	817.79
2013	86 746.91	85 836.05	910.86
2014	95 655.45	94 676.31	979.14
2015	106 599.59	105 467.48	1 132.11
2016	120 066.75	118 811.24	1 255.51
2017	134 770.16		
2018	156 908.35		

资料来源：国家统计局网站“国家数据”<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>；2017 年和 2018 年数据来自财政部：“关于 2017 年中央和地方预算执行情况与 2018 年中央和地方预算草案的报告——2018 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上”，其中 2018 年为预算数。

从中央和地方财政关系来看，1978—2017 年，中央和地方财力都发生了很大的变化，总体上看，中央和地方财力都表现出增强的趋势，但中央和地方财力对比关系在 1994 年改变较大（见图 1.3、图 1.4）。1978—1993 年，

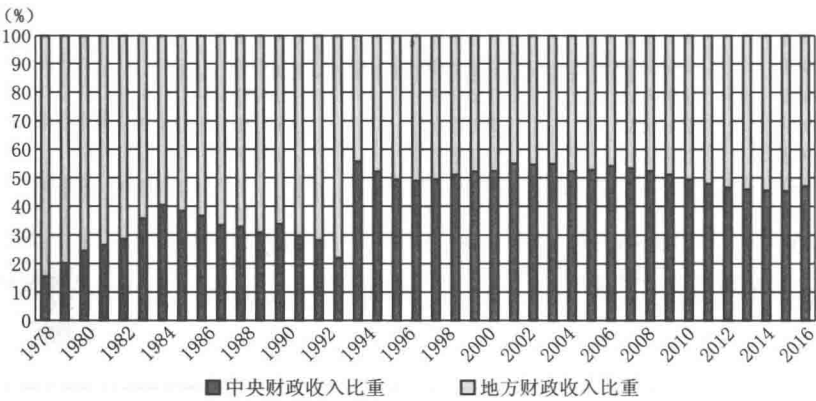


图 1.3 1978—2017 年中央和地方的财政收入占比

资料来源：国家统计局网站“国家数据”<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

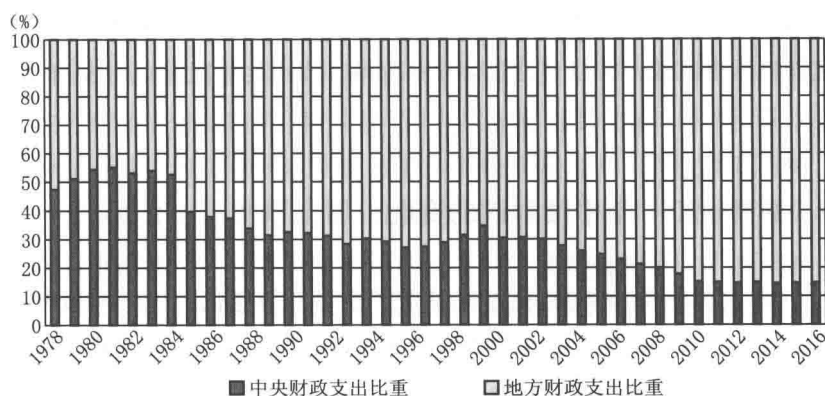


图 1.4 1978—2017 年中央和地方财政收入的演变财政支出占比

资料来源：国家统计局网站“国家数据”，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

中央和地方财政收入都逐年增加，但地方财政实力明显强于中央财政。1994年之后，情况发生了变化，这一年开始，中央财政收入规模开始超过地方，地方财政收入相对于1992年和1993年，都明显下降。1994年之后，中央和地方财政收入各自继续沿着增长的路径演进，同时，中央财政收入占全国财政收入的比重一直高于地方。在财政收入占GDP比重逐步上升的条件下，中央财政的调控能力明显增强。

1978—2017年，中央和地方财政的支出规模都扩大较多，且都保持了稳定的增长态势。1978—2017年，中央和地方财政支出的对比关系的演变经历了三个阶段：一是改革开放之初的1978年，这一年地方财政支出规模略大于中央；二是1979—1984年，中央财政支出规模超过地方；三是1985—2017年，地方财政支出规模一直大于中央。1994年，地方财政支出占比为69.7%，2006年达到75.3%，2011年之后稳定在85%左右。由此可见，地方政府的重要性自改革以来是与日俱增的。

从财政收支对比关系来看，1978—2017年以1994年为界，可以分成两个阶段：1978—1993年，中央财政收入占全国财政收入比重均低于中央财政支出占全国财政支出的比重，地方财政收入占全国财政收入比重均高于地方财政支出占全国财政支出的比重；1994—2017年，中央财政收入占全国财政收入的比重均高于中央财政支出占全国财政支出的比重，地方财政支出占全国财政支出的比重均高于地方财政收入占全国财政收入的比重。由此可

见，1994 年之前，中央财政不如地方财政宽裕；1994 年之后，中央财政实力远超过地方财政。2011 年之后，中央财政支出占比稳定在 15% 左右。

1.2 1978—2018 年中国财政的变化：制度事实

1978—2018 年，中国财税制度发生了根本性的变化。1978 年以来，财税制度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。与此同时，财税制度自身变化很大。财税制度的变化大致可以分为三个阶段，分述如下。

1.2.1 1978—1993 年：放权让利式的财税改革

改革开放前 15 年，财税改革以放权让利为主要特征。国营企业的扩权让利改革，是财税改革不可分割的一部分。改革之前，国营企业的收入基本上都要上缴财政，连企业的折旧基金也不例外，企业基本上没有财务自主权。企业留利，意味着财政的让利。同时，财政管理体制改革的迈出了重要的一步。1980 年中央和地方财政“分灶吃饭”，实际上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，地方财政收支规模扩大有了基本的制度保障。地方财政收入占全国财政收入比重的稳固地位在体制内得到了确认。

1983 年和 1984 年的两步利改税，同样属于放权让利式改革的重要内容。利改税调整了政府与国有企业的利润分配关系，税收收入因此成为最重要的财政收入形式，企业收入地位下降，1994 年后甚至不复存在。与两步利改税相关联，1985 年和 1988 年进行了两次财政体制改革，特别是“财政包干制”的推行，地方财政包干的力度加大，地方财政相对于中央财政而言，实力大大增强。“振兴财政”，特别是增强中央财政的能力，势在必行。

1.2.2 1994—2013 年：建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制

建立公共财政体制框架的改革目标虽然是 1998 年才提出来的，但是公

共财政改革早在1992年社会主义市场经济体制改革目标确立之后就已提出。1994年,为适应社会主义市场经济体制改革的需要,中国进行了包括财税体制在内的经济体制改革。财税改革的内容主要包括税制改革和分税制财政管理体制改革。1994年的税制改革是一次根本性的改革,在此基础上进行了分税制财政管理体制改革。或更准确地说,为了配合分税制改革,中国进行了税制改革。1994年财税改革的直接目标是提高财政收入占国内生产总值(GDP)的比重和中央财政收入占全国财政总收入的比重(即提高“两个比重”)。

分税制财政管理体制改革的目标是建立分级财政,让地方财政在中央的统一领导下相对独立运行,从而更好地激励地方。1994年的财税改革奠定了现行财政管理体制的基本框架。从1995年开始,财政收入占GDP的比重止跌回升;1994年之后,中央财政收入占全国财政总收入的比重迅速地由1993年的22%提高到55.7%,以后虽然有所波动,但总体上维持在50%左右。虽然中央财政收入占全国财政总收入的比重没有达到改革预期的60%,但中央财政支出也一直未达到预期的40%,结果是中央大致可以用30%的财政收入来调控地方,远超原先预计的20%,中央财政对于地方财政有较强的调控能力。

1998年,建立公共财政框架目标明确。财税改革的目标更加明确,财政支出结构在不断优化,财政管理能力在不断加强。在财税制度没有大改变的前提下,财政收入保持了一个较快的增长速度。与上年相比,1998年财政收入增长了14.2%,2006年增长了22.5%,2007年增长了32.4%。这种增长速度虽然在后来未能得到持续,但财政收入稳定增长机制的基本建立当是1994年财税改革的重要成果。

公共财政改革目标明确带来的是财政观念的更新,财政收支结构和管理都有了很大的变化。财政支出更加重视农村,让公共财政的阳光照耀全国逐步变成现实;财政收支对不同所有制主体的一视同仁,激发了市场经济的活力。按照公共财政的要求,部门预算改革、国库集中支付制度、政府采购制度等一系列改革稳步推出,财政的透明度不断提高,财税制度的效率不断提升,财政在资源配置、收入分配和宏观经济稳定中的作用得到了充分的发挥。

1.2.3 2013年至今：建立现代财政制度

2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确财政是国家治理的基础和重要支柱，并提出建立现代财政制度的改革目标。现代财政制度和公共财政体制框架有区别，也有联系。在社会主义市场经济条件下，现代财政制度和公共财政有诸多交叉重叠之处。

现代财政制度还在建立之中。2013年开始的财税改革主要在预算、税制、中央和地方财政关系三个方面发力。预算改革2014年随着预算法修正案的通过，取得了重大进展。税制改革也在诸多方面有了较快的进步。“营改增”虽然在2012年就已经开始，但是开始全面试点是在2016年5月1日。环境保护税2018年1月1日开征。资源税改革取得重要进展，水资源税试点也在进行之中。个人所得税制改革取得新突破，消费税制改革、房地产税制改革也有进展。相比之下，中央和地方财政关系改革进展相对缓慢，这很大程度上是因为这一具体改革难度最大，既有技术因素，又有体制因素。2018年中共十九大召开，要求加快建立现代财政制度。

建立现代财政制度，是中国财税制度现代化的应有之义。现代财政制度在中国肯定有自己的特征。中国财税现代化的进程，也是现代财政制度探索的历程。立足国情，借鉴发达国家和地区的经验，进一步加大改革开放的力度，中国现代财政制度才能真正建立起来。

1.3 理解中国财税改革与本书的任务

中国财税改革从总体上来看，是非常成功的，支持了整个国家的改革、发展和稳定。但和世界上其他国家相比，中国财税改革存在一些悖论，形成了中国财税改革之谜。中国财税改革的过程，实际上是在不断地破解这些谜题，并逐渐实现财税制度的现代化过程。

1.3.1 理解中国财税改革

1. 国家财力困境是怎么推动财税改革的？

中国财政有许多不可思议之处。在财税改革过程之中，出现了三次财力

困境。为什么在国家财力出现困境的条件下，财税改革还能顺利进行？面对财力困境，每一次，中国都能够走出来，而且，每一次中国财政走出困境的过程，也是财税制度逐步规范化的过程。中国财税在预算内财政收入占 GDP 比例极低的情况下，是怎么实现经济的稳定和持续快速发展的？在财力不是很充分的情况下，财政又是如何支持改革的？与发达国家相比，中国财政管理中有太多的不规范，但是为什么没有规范的政府预算体系，没有规范的政府间财政关系，没有以所得税为主体的现代税制结构，中国经济能够持续快速发展，中国社会能够保持稳定？中国财税制度改革过程中，曾经依靠了预算外财力与制度外财力，如何评价这两种财力对中国改革与发展的功与过？还有，中国财政财力困境出现的背景是经济的持续快速增长，如何理解良好的宏观经济面与财政困境之间的关系？在 20 世纪 80 年代和 90 年代初期，相对于较好的经济形势，财政为何出现了困难？“振兴财政”在一段时间内，甚至成为政府财政工作的重点，其原因何在？从 20 世纪 90 年代中期开始，中央财政好转，经济形势依然看好，但基层财政为何又困难加剧？

2. 财政支出改革是怎么进行的？

在财政支出制度改革上，40 年来，中国财政支出规模发生了变化，支出范围作了调整，支出管理方法作了改进，支出决策制度（包括财政政策选择）也发生了变迁。财政支出改革从整体上看，是财税制度适应市场化需要而进行改革的结果，是国家财政理财能力不断提高的结果。改革者在推动与市场经济相适应的财政支出改革措施上，因应了各利益主体的需要，采取了相对平稳的改革举措，最后无论在资源配置、收入分配，还是经济稳定上，都取得了预期的良好结果。

3. 财政收入制度是如何发生变化的？

在财政收入制度改革上，税制改革是其中最为重要的。回顾历次税制改革，我们会发现，中国税制改革有许多特殊之处。税制改革除了与国际上其他国家基于财政原则的类似原因之外，还和改革开放密切相关。税制改革基本上是与改革开放同步进行的。外资企业所得税制的形成、个人所得税制的确立与开放密切相关。内资企业所得税制的创立与国有企业改革密切相关，其直接目标是为了规范政府与国有企业之间的利润分配关系。市场经济体制改革目标确定之后，税制改革相应跟进。税制改革方案和时机的选择，税收