

XINSHIJI ZHONGGUO CAISHUI GAIGE DASILU

新世纪中国财税改革大思路

◎主编 贾 康 刘铭达
苏道俨 郭文杰



经济科学出版社

新世纪

中国财税改革大思路

主 编：贾 康 刘铭达
苏道俨 郭文杰
副主编：施建中 吴忠金
任先德 黄中发

经济科学出版社

责任编辑：周丽丽 程永康

责任校对：桂裕生

版式设计：代小卫

技术编辑：段健英

新世纪中国财税改革大思路

主编：贾 康 刘铭达

苏道俨 郭文杰

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

四川德阳新华印务有限公司印刷、装订

880 × 1230 国 32 开 8.375 印张 210000 字

2005 年 7 月第一版 2005 年 7 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5017 - 2/F · 4289 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

第一章 中国财政改革与发展的基本历程	(1)
第一节 我国财税管理体制框架的基本形成	(2)
第二节 计划经济体制下财税体制的改革与调整	(8)
第三节 1978 ~ 1993 年：对高度集中型财政体制的不断突破	(11)
第四节 分税制体制框架的建立	(14)
第五节 税费改革和预算管理制度改革	(19)
第六节 新时期的财税改革	(22)
第二章 预算管理体制改革	(27)
第一节 部门预算改革	(27)
第二节 国库集中支付制度改革	(68)
第三节 政府采购制度改革	(83)
第三章 税收制度改革	(101)
第一节 1994 年以来税制改革的主要进展	(102)
第二节 现行税制功效及存在的主要问题	(133)
第三节 进一步完善税制的总体思路	(144)
第四节 改革和完善进出口税收制度	(149)
第五节 增值税转型改革	(153)
第六节 改革和完善消费税制度	(155)

第七节	统一内外资企业所得税制度	(156)
第八节	优化个人所得税制	(157)
第九节	健全地方税制	(159)
第十节	积极推进税收管理体制改 革	(162)
第四章	农村税费改革	(165)
第一节	改革的理由：我国农村公共财政运行中 面临的主要问题	(165)
第二节	近几年农村税费治理和改革情况	(171)
第三节	农村税费改革试点的逐步扩大	(180)
第四节	重建农村公共财政，统一城乡税制	(191)
第五章	财政管理体制改 革	(199)
第一节	20 世纪 80 年代以来，政府间财政分配 关系的制度变迁	(200)
第二节	政府间财力分配及其变动	(216)
第三节	省以下财政体制调整与运行情况	(233)
第四节	所得税收入分享改革	(251)
后记		(261)

第一章

中国财政改革与发展的基本历程

新中国成立以来，我国财税体制的改革与发展大致经历了两个时期、四个阶段：第一个时期是计划经济时期，时间从1949年新中国成立到1977年改革开放以前；第二个时期从1978年改革开放至今，每个时期各分两个阶段，共四个阶段。第一阶段是我国财税体制基本框架形成的阶段，时间大致从1949年到1952年，在此期间，我国初步确立了与高度集中的计划经济体制相适应的财税体制框架；第二阶段是高度集中的财政管理体制运行阶段，时间大致从1953年到1977年，当时的大背景是高度集中的计划经济，虽然我们也对财政管理体制进行了一些调整和改革，但基本局限于对财权的下划和上收；第三阶段是以放权让利为主线的财政改革阶段，时间大致从1978年到1993年，为了突破传统的高度集中型财政体制，国家财政先后通过实行多种分成体制、“分灶吃饭”以及财政承包制等形式，取得了积极的成效；第四阶段从1994年至今，在市场化改革快速推进的过程中，我国财政制度不断创新，与社会主义市场经济相适应的规范化的财税体制框架逐步确立。1994年以来的改革，其前期着重于财政体制，后期着重于预算管理制度。当前，新一届政府的改革实际上是这两方面改革的延续，就是围绕

“建成完善的社会主义市场经济体制”，进一步完善各项财税管理制度。它对于推进整个经济体制改革，促进宏观经济持续快速健康发展将会起到非常积极的作用。

第一节 我国财税管理体制框架的基本形成

一、从解放区财政到统一的全国财政

新中国成立以后建立的财政体系最早脱胎于解放区财政。因为中国革命走的是农村包围城市的道路，早期的革命根据地主要分布在农村，并且处于优势敌人的分割包围之中，根据地之间的联系经常被阻断，在此情况下，只能由各根据地因地制宜地解决各自的财政问题。但随着抗日战争的胜利，根据地的规模不断扩大，很多小根据地渐渐连结形成大片解放区，为了便于保证军需供应，各解放区政府分别对组成解放区的原有各根据地的财经工作实行了统一管理，包括统一经济工作、统一生产、统一物资、统一财政、统一货币，逐步实现在大区范围建立预算。大区范围内统一预算的建立，为新中国成立初期统一全国财政收支提供了经验。

随着解放区规模的迅速扩大和军政开支的不断增长，中央陆续制定了一些适用于各解放区的财经政策和制度标准，以指导各解放区的财经工作。但是，直到解放战争初期，各解放区仍然处于相对独立和分散的状态，中央对各解放区的财政也仍然采取“政策上统一领导，业务上分散管理”的方针。解放战争的彻底胜利，最终使分散的各解放区连成了一片，形成了一个完整的新中国。在此过程中，各解放区的财政经济也逐渐从相对独立的状态走向统一。

新中国成立以后，中央政府于1950年3月3日颁布了《关于统一国家财政经济工作的决定》，其基本内容就是：统一全国财政收支，统一全国物资调度，统一全国现金管理。“统一全国财政收

支”的具体规定是：（1）一切财政税收制度、人员编制和各项开支标准均由中央制定；（2）所有财政收入全部收归中央，只有极少数地方捐税划归大区和省政府留用；（3）一切开支均需列入预算，地方需按月、按季报中央政府核定执行，并在年度终了报请中央审查；（4）建立全国统一的财政预决算制度和严格的审计、会计及财政监察制度，只有地方级收入的超收分成部分才由各地地方机动使用。^①这几条所包含的内容也就是新中国成立初期的财政体制，它是典型意义上的统收统支，是我国高度集中型财政体制的最初形式。

分散的各解放区财政实际上就是地方财政的雏形，统一全国财政收支的成功，不仅标志着中央财政的形成，而且意味着解放区财政转变为真正意义上的地方财政。

二、“统一领导，分级管理”方针的确立

1951年上半年，中央提出了指导全国财经工作的新的方针：统一领导，分级负责。同年4月5日的人民日报社论对这一方针作了比较详尽的阐述：“以中国之大，人口之多，情况之复杂而将事事集中于中央，必使中央机关行政事务负担过重，对于国家大政方针反有放松考虑的危险。在统一领导之下，适当把若干权责划归地方，使之因地制宜，则不但无害，反而由于地方积极性的发挥，使中央的领导更加巩固。因此，在财政统一已有基础，工作已有经验的情况下，从今年起实行分级负责的财政制度是切合时宜的。”^②实际上，“统一领导”在前一阶段已经实现，所以这一方针的重点落在“分级负责”上。在当时，“分级负责”的主要内容就是：

^① 董志凯主编：《1949～1952年中国经济分析》，中国社会科学出版社1996年版，第54～55页。

^② 参见《人民日报》1951年4月5日第一版。

1. 由中央财政部门划定大行政区的收支，再由大行政区财政部门划定各省（市）财政收支。

2. 各级政府的预算和收支范围按照企业、事业和行政机构的隶属关系进行划分。收入划为：中央收入（包括农业税、关税、盐税、公债、外债、中央直接经营的国营企业利润、中央司法规费等），中央和地方比例留成收入（包括货物税、工商业税、印花税、交易税、烟酒专卖利润等），地方收入即大行政区或省（市）收入（包括屠宰税、契税、房地产税、特种消费行为税、使用牌照税及大行政区以下经营的国营企业收入、地方司法规费等）；支出中，将国防费、外交费、公债、外债还本付息、中央行政经费等全部列入中央预算，其余暂按 1950 年支出情况在中央与地方之间划分。

3. 地方预算上年结余分别列各级财政收入，编入本年预算，决算后实际结余超过预算编列数者，其超过部分经中央核定后酌留地方，而决算实际结余不足预算编列数者，不足部分由中央补助。

1953 年，我国开始进入第一个五年计划时期，为了适应经济发展的需要，中央将大区改为中央派出机构，财政上实行中央、省、县三级管理体制。同年，周恩来总理在中央召开的全国财政经济会议上强调指出：几年来财政统一是有成绩的，但统得多了。应该在中央统一领导和计划下，划定职权范围，分级管理，层层负责。在国家统一预算内，实行三级预算制度，划分中央与地方收支范围，按照主次轻重，以及集中和分散的情况，分配中央和地方的大体比例。^①“统一领导，分级负责”逐步发展成为“统一领导，分级管理”，“分级管理”得到进一步落实。

“统一领导，分级管理”的方针，是民主集中制原则在处理政府间财政关系过程中的运用，是处理中央与地方间财政关系的基本方针。这一方针的制定标志着我国中央与地方间财政关系的基本确立。根据这一方针，地方政府是在中央政府的统一领导下，按照中

^① 参见许毅、陈宝森：《财政学》，中国财政经济出版社 1984 年版，第 573 页。

央政府的命令或委托而承担某些财政责任；在处理政府间财政关系时，地方政府必须首先维护中央政府的集中性权威，较低层次的地方政府必须首先维护上级政府的权威。

三、分级财政体系逐步形成

新中国成立以后，通过统一全国财政收支，确立了中央财政的权威，并且按照“一级政府，一级财政”的原则逐步加强了地方财政的建设。但是因为政治和经济方面的种种原因，地方财政的建设比地方政权的建设要滞后很多，地方财政由大区和省两级发展到省（自治区、直辖市）、市（盟、自治州）、县（自治县、旗）、乡（民族乡、镇）四级，历时超过 35 年。

（一）大行政区财政

大行政区简称大区，始建于 1948 年，它是在原解放区的基础上建立起来的。当时为了加强党中央的统一领导，更有效地支援解放战争和进行政权建设，中央决定将原来各自分割的解放区合并成几个大行政区，建立大行政区民主政权和行政管理制度。全国解放以后，各大行政区相继成立大区人民政府或军政委员会。

新中国成立初期，地方财政主要包括大行政区和省两级，当时地方财政的主要权力集中于大行政区。1952 年 11 月，中央决定各大行政区机关统一改称大区行政委员会，成为中央政府的派出机构。但是，直到 1954 年 6 月中央决定撤销大区一级行政机构以前，大区仍然在行政管理和财政收支方面集中了很大一部分权力。1958 年起，为适应国民经济发展的需要，各省、自治区、直辖市分别举行多次区域性协作会议，成立了协作区委员会，统一安排经济发展计划。1961 年，中央八届九次全会决定成立华北、华东、东北、中南、西南、西北六个中央局，加强对六个大区的领导。尽管从法律上说，此时大区已不是一级政府，但在当时那种特殊的情况下，

为了克服严重的经济困难，中央决定将财政权限重新集中于中央、大区（即协作区）和省（包括自治区、直辖市）三级，大区重新发挥一级政府的财政职能。这种情况一直维持到1964年。1964年以后，大区一级财政便不再存在。

（二）省级财政

省是我国社会中非常古老的一级区划设置，自元朝设立行中书省开始直到清朝灭亡，省级政府一直作为最高一级的地方政府而存在。民国时期，省被确定为一级地方自治单位，同时也是最高一级地方政府。中华人民共和国成立之初，将省作为仅次于大行政区的一级地方政府，但大行政区作为一级政府存在的时间很短，实际上自1952年以后，省就成为新中国最高一级的地方政府。

省级财政从新中国成立之初就已设立，1953年以前，全国只设了中央、大区、省三级财政，省级财政是最低的一级。1953年以后，大区改为中央代表机关，同时开始设立县级财政，从此，省级政府的财权得到很大加强，省级财政成为最高一级的地方财政。1954年和1979年制定的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》均对省级政府的财政职能作了明确规定。

（三）市（地）级财政

这里所说的市实际上指的是省辖市，它在行政上与地区平级，所以也称地级市。地级市与地区不同的是，地区作为省级政府派出机关，不是一级政府，所以没有独立的预算，而地级市则是一级地方政府，拥有相应的财权。在20世纪80年代以前，地级市的数目很少，且绝大多数地级市都不管县，所以在整个国家财政体系中属于比较特殊的一个层次。20世纪80年代中期以后，随着“市管县”体制的广泛推行，地改市和地市合并的步伐加快，地级市的数目迅速增加，市逐渐成为省（自治区）和县之间的一级政府，

市级财政在整个社会经济中的地位变得越来越重要。

“市管县”体制始于 20 世纪 50 年代。1958 年 12 月，辽宁全省撤销专区，而将各专区所辖县划归 10 个市领导，市领导县的体制自此得以推广。但 1961 年以后，全国停止推广这种体制，很多地方又重新恢复了专区建制，不再实行市领导县。1975 年，修改后的宪法曾将专区行署改为地区，使其由省级政府派出机构变为一级政权机关，但 1982 年通过的新宪法又否定了这一改革。1983 年，从经济比较发达的沿海省份江苏和辽宁省又开始了地市合并、撤地建市和由市领导县的体制改革，这一改革再次得到迅速推广。很多省为了管理上的方便，将少数暂时不具备改市条件的地区也作为一级政府对待，使其在人事和财政方面享有相当于市级政府的权力。^① 这样，市（地）级财政实际已经普遍存在。1994 年通过的《中华人民共和国预算法》明确规定，市级财政是我国预算管理的一个重要的中间层次。

（四）县级财政

县是我国地方区划体系中最为稳定的一级，自隋代至清朝，县一直是中国最基层的一级政府。中华人民共和国成立后，县就成为省以下的一级区划单位，1952 年，在将大区改为中央代表机关的同时，首次建立了县级预算，从此开始实行中央、省、县三级预算制度。到 20 世纪 80 年代中期乡级预算建立以前，县级财政一直是我国最基层的一级财政。

（五）乡级财政

乡作为县级政府下属的一级基层政府，自新中国成立初期就已

^① 1983 年 1 月 18 日和 1984 年 6 月 30 日，国务院先后批准江苏、辽宁两省在全省范围内撤销原有的地区行署，实行市领导县体制，其他省和自治区相继推广这一体制，在很多省和自治区，少数暂时不具备改市条件的地区，在人事和财政等方面也和地级市享有同等权力。

设置,1954年通过的《中华人民共和国宪法》规定,县和自治县下设乡、镇。1958年,农村建立人民公社,实行政社合一,人民公社取代乡成为农村基层区划单位。1982年通过的宪法重新确定在县级政府以下设乡、民族乡、镇为基层区划单位。1983年始,各地纷纷实行政社分开,恢复乡建制。^①

在新中国成立以后的很长时期里,乡级政府一直是作为县级财政的一个预算单位而存在的。1983年开始,在修复乡级政权的过程中,各地逐步建立了乡级财政。乡财政是地方财政体系中最基层的一级,乡财政的建立,使我国的地方财政体系发展到包括省、市、县、乡四个级次,至此,才真正实现了“一级政权、一级财政”的目标。1994年,我国颁布了新中国成立以来的第一部《预算法》,明确规定了省、市、县、乡四级财政的职能和地位。^②

根据1994年颁布的《中华人民共和国预算法》和国家有关财经法规,我国财政体系分为中央、省(自治区、直辖市)、市(盟、自治州)、县(自治县、旗)、乡(民族乡、镇)五个级次,其中,省(自治区、直辖市)及其以下各级财政为地方财政。

第二节 计划经济体制下财税体制的改革与调整

1978年以前,我国基本上实行高度集中的财政体制。财政权力主要集中在中央政府,地方政府和企业的自主权很小。这种体制

^① 1983年10月,中共中央、国务院联合发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,自此,各地开始修复和建立乡政权,并进一步加强了乡级财政建设。

^② 第八届全国人民代表大会第二次会议于1994年3月22日通过的《中华人民共和国预算法》第一章第二条明确规定:“国家实行一级政府一级预算,设立中央、省、自治区、直辖市,设区的市、自治州,县、自治县、不设区的市、市辖市,乡、民族乡、镇五级预算。”并在以后各章中相应规定了各级预算的职能和地位。

的基本框架形成于新中国成立初期，它对于促进经济恢复和支持抗美援朝战争，以及初步建立我国的工业化基础都发挥了积极作用。但是，中国是一个土地辽阔、人口众多的国家，在政治、经济以及各项事业都迅速发展的形势下，如果始终将所有财权都集中在中央政府，势必抑制地方政府的积极性，降低整个政府系统的工作效率。

为了调动地方政府和企业的积极性，从第一个五年计划开始，我国财政体制进行了一些改革和调整的探索。但是，在整个经济体制高度集中的环境下，财政体制的调整与改革始终是以维护集中型体制为前提，基本上是在“收权”和“放权”之间循环，对集中型体制没有实质性突破。

一、统收统支体制的相对松动

1954年，中央制定了财政管理六条方针，其中第二条规定“支出包干使用”，“包干”主要是对中央各部门和地方大区政府而言，目的是为了让“条条”和“块块”共同负起责任，防止突破预算。在强调责任的同时，各部门和地方在包干范围内也拥有了比过去更大的自主权；第三条规定“自留预备费，结余不上交”，这是作为中央对各部门和各地方完成包干任务的奖励，实际上也使它们在处理收支结余上有了更大的自主权。这两条方针显示，高度集中的统收统支体制开始有所松动。

1956年，松动的迹象更为明显。财政部长李先念在当年的预算报告中明确提出：“在地方财政方面，除了在本年国家预算中已经适当地增大地方预算的增长率，照顾地方的需要以外，还准备适当地扩大在财政管理上的权限和机动性，使地方在预算总额的控制数字以内，能够根据当地实际情况安排自己的收支。”

二、1958 年财政放权的尝试

1958 年，我国实行了较大规模的经济管理体制变革，将 80% 左右的中央企业下放给地方管理。与此同时，在财政体制方面，中央对地方实行“以收定支，一定五年”的办法，具体内容是：（1）将地方收入划为地方固定收入、固定比例分成收入和调剂分成收入三个部分；（2）在划定的收入范围和分成比例之内，地方自求收支平衡，多收多支，少收少支；（3）基本建设支出、重大灾荒救济费、大规模移民垦荒支出等，中央专案拨款解决；（4）收支范围和分成比例一定五年不变。

1958 年的财政体制改革首次对统收统支体制实现了较大突破，其主要内容与后来实施的“分灶吃饭”体制有某些相似之处。“收支自求平衡”意味着地方政府在中央划定的收支范围内完全拥有自主权，相对于原来“一年一定”的制度安排，“一定五年不变”使得地方政府能够进行比较长远的财政安排，制定较长时期的发展规划，拥有的自主权也比原来更为稳定。

但是，由于制度建设和干部培训等方面的准备不足，以及其他种种客观原因的影响，1958 年实行下放经济管理权限的改革后，地方上出现了“瞎指挥”和“共产风”，宏观经济秩序混乱，企业虚盈，财政虚收，银行信贷资金被挪用基本建设投资，结果造成生产下降，以致稍后出现了严重的经济困难。因此，到 1959 年 6 月，这一改革就被停止执行。在财政体制方面，取代“以收定支，一定五年”体制的是“总额分成，一年一定”的体制，即根据核定的收支总额，在中央与地方之间实行收入分成。这一体制一直实行到 1970 年。其间，为了克服 20 世纪 60 年代初期的严重经济困难，中央曾在 1961~1963 年颁布了财政银行双六条，加强中央财政集权，并一度把地方财权集中到大区（协作区）和省，而将专区、县和公社的财权大大缩小，直到 1964 年，才又恢复了中央、省、

县三级财政体制。

三、在“放权”与“收权”之间徘徊

1970年，国家再次将大批中央企业以及基建和物资管理权下放给地方，在此基础上，1971年实行了“财政收支大包干”体制，即根据每年国民经济发展计划核定财政收支总额，收大于支，包干上缴，收小于支，补助包干。到1974年，这一体制进一步发展为“收入固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干”。

1974年的财政体制仍然是一种典型的“大锅饭”体制。在这种体制下，地方支出按核定的年度预算指标包干，收入不足部分由中央补助，执行结果是超收的地区少，短收的地区多，地方政府实际上包支不包收。人们称它是让地方财政“旱涝保收”的体制。同时，中央财政却因缺乏足够的调剂能力而显得比较被动。为了改变这种局面，中央于1976年又恢复了“总额分成，一年一定”的办法。

总的看来，1978年以前，我国财政体制的基本特征是“集中”，地方财政和企业的自主权非常有限。这是由当时整个经济体制的基本模式决定的。虽然这一时期也进行了一些分权式改革的探索，但是，囿于当时特定的历史条件，财政体制改革和调整始终没有摆脱集中型体制的束缚。

第三节 1978~1993年：对高度集中型 财政体制的不断突破

1978年以后，随着政治上的拨乱反正，经济体制改革快速推进，对外开放持续扩大，财政体制也不断创新。从1978年到1993年，财政体制改革大胆探索了新的模式，并为逐步建立规范化中央

与地方的财政关系积累了经验。

一、实行多种分成体制

1978年，为了改变以往资源分配过于集中、地方财权偏小的状况，中央决定根据各地的不同情况，同时试行四种较为灵活的体制形式：（1）“收支挂钩，总额分成，一年一定”，即按照对地方核定的支出总额和收入总额计算出一个比例，作为收入分配的依据；（2）“收支挂钩，增收分成”，即按核定的收支指标求出分成比例，对收入比上年增长部分按规定比例分成；（3）“收支挂钩，全额分成，比例包干，几年不变”，这种办法只对江苏实行；（4）“民族自治地区财政体制”，对民族自治地区实行特别优惠的体制，除多留预备费和机动金外，还增拨了民族地区补助费，并允许民族地区将超收部分全部留用。

这些体制在形式上与以前实行过的某些体制有许多相似之处，但具体内容已有较大改进。而且在同一时期，对不同地区分别实行四种不同的体制形式，也是以往没有过的。

二、“分灶吃饭”体制的试行与推广

1980年，在总结江苏“比例包干”办法的经验并综合上述四种体制优点的基础上，中央对全国15个省试行“划分收支，分级包干”的办法，即明确划分中央与地方的收支范围，核定地方财政收支包干基数，以1979年预算执行数为基础，凡收入大于支出的地方，多余部分按一定比例上交，反之，由中央给予定额补助，一定五年不变。这就是通常所称的“分灶吃饭”。同时，对广东、福建两省还分别实行了“定额上交”和“定额补助”的大包干体制，也是一定五年不变，五年间所有增加的收入全部归两省财政支配。