



中国财政政策报告2014/2015
中国社会科学院财经战略研究院
National Academy of Economic Strategy, CASS

高培勇 主编

1994年的财税改革： 20年进程评估与未来10年展望

Fiscal and Tax System Reform of 1994:
Evaluation of the Process in the Past 20 Years
and Prospect for the Next 10 Years



中国财政经济出版社

中国财政政策报告 2014/2015

1994年的财税改革：

20年进程评估与未来10年展望

**Fiscal and Tax System Reform of 1994:
Evaluation of the Process in the Past 20 Years and
Prospect for the Next 10 Years**

高培勇 主 编

中国财政经济出版社

本书由中国社会科学院出版基金资助

图书在版编目 (CIP) 数据

1994 年的财税改革: 20 年进程评估与未来 10 年展望 / 高培勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 12

(中国财政政策报告: 2014 ~ 2015)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5913 - 0

I. ①1… II. ①高… III. ①财税 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 - 1994 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 298484 号

责任编辑: 胡 博

封面设计: 孙俪铭

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

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

889 × 1194 毫米 16 开 15.5 印张 379 000 字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 42.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5913 - 0/F · 4768

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报热线: 88190492、88190446



前言

依照惯例，我们今年推出了第十二本中国财政政策报告。

(一)

在中国财税体制改革的历史上，2014 年注定是具有不同寻常意义的一年。

2014 年是 1994 年财税体制改革 20 周年。发生于 20 年前的那一轮财税体制改革，无论从哪个方面讲，迄今为止，它都是新中国历史上规模最大、影响最为深远的财税体制改革。正是凭借着那一轮财税体制改革，我们才可能开启以制度创新为特征的社会主义市场经济体制改革的新征程，并收获此后将近 20 年的经济 and 财政收入比翼齐飞式的高速增长。

2014 年也是新一轮财税体制改革开局之年。作为中共十八届三中全会之后系统部署的第一个领域、也是迄今唯一一个领域的改革总体方案，以新预算法在全国人大常委会获得通过和营改增在全国范围内持续推进为标志，新一轮财税体制改革事实上已经正式启动。随着改革的各个项目按照既定的时间表逐步推开，它对于推进经济持续健康发展和完善国家治理体系的基础性和支撑性作用，势必会日益显著地凸显出来。

将 1994 年财税体制改革和新一轮财税体制改革对接起来并以长周期的眼光加以审视，我们就会清晰地看到，正如经济社会发展具有明显的阶段性特征一样，财税体制改革也是有阶段性的。如果说 1994 年财税体制改革为我们打下了适应社会主义市场经济的财税体制框架基础，那么，新一轮财税体制改革则是在此基础上的进一步升华和飞跃：以建立现代财政制度的行动来匹配国家治理现代化的进程。即是说，新一轮财税体制改革并非另起炉灶，而是站在巨人的肩膀上——以 1994 年财税体制改革成果为起点——继续前行的。^①

这是一个非常重要的判断。它意味着，作为肩负承上启下使命的新一轮财税体制改革，应当也必须建立在全面而系统的评估 1994 年财税体制改革的基础之上。



(二)

其实，至少从 1997 年开始，对于 1994 年财税体制改革的评估便被提上议事日程。那一年 4 月 16 日由朱镕基同志主持的“税法专题讲座”，其主题，实质上便是 1994 年税制改革的系统评估。

从 1994 年至 2014 年，是一个不短的历史区间。回过头来仔细地梳理一下 20 年间的演变历程，可以发现，如果说 1994 年财税体制改革为我们所搭起的是社会主义市场经济条件下的财税体制基本框架，那么，在此之后，旨在完善这一基本框架的改革一直在持续，相关改革举措的出台从来就没有停止过。从这个意义上讲，1994 年的财税体制改革，与其说是一项改革成果，更可以说是一个改革过程。将 1994 年所进行的财税体制改革同此后在财税领域所发生的一系列改革对接起来，我们所看到的，是一幅关于 1994 年财税体制改革的系列图景。

它提醒我们，所谓 1994 年的财税体制改革，并不限于 1994 年那一年所推出的改革事项，而且包括此后基于实现 1994 年立下的财税体制改革目标的需要而陆续推出的改革举措。事实上，1994 年财税体制改革的巨大红利，正是在 1994 年推出的改革事项和此后陆续推出的改革举措彼此呼应、形成系列性改革效应的宏观背景下所收获的。因而，对于 1994 年财税体制改革的评估，其视野所及，应当也必须是从 1994 年财税体制改革启动至 2012 年十八届三中全会召开的所有发生在财税体制领域的改革举措。也只有凭借如此的全面而系统的评估，才可能为新一轮财税体制改革具体内容和行动路线的谋划打下坚实的基础。

(三)

新一轮财税体制改革呈现出不同于 1994 年财税体制改革的诸多方面特点。

比如，1994 年的财税体制改革，是作为经济体制改革的组成部分、在经济体制改革的棋局上加以部署的。新一轮财税体制改革则要作为国家治理体系的一个重要组成部分，以国家治理现代化为目标定位，在经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明建设体制和党的建设制度等各个领域实现改革和改进的联动，形成改革的总体效果。

又如，1994 年的财税体制改革，是将财政视为一个经济范畴、在将财税体制视作一种经济制度安排的基础上加以谋划的。新一轮财税体制改革则站在国家治理的总体角度，在推进国家治理体系和治理能力现代化的棋局上，将财税体制作为国家治理的基础性和支撑性要素加以打造，并且，将财税体制作为全面覆盖国家治理领域的综合性制度安排加以构建。

再如，1994 年的财税体制改革，着眼于财税体制的属性特征，从建立与社会主义市场经济体制相适应的财税体制的立场出发来界定改革的基本取向。新一轮财税体制改革则站在人类历史发展的长河中，从现代财政文明出发布局财税体制改革，在关注属性特征的基础上进一步强化其时代特征，以“建立现代财政制度”作为改革的基本取向。

这启示我们，新一轮财税体制改革要在一个与过去 20 年大不相同的全新经济社会背景下构建起与之相适应的财税体制新格局。所以，立足于推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标，按照中共十八届三中全会精神和《深化财税体制改革总体方案》的部署，前瞻未来的财税体制改革具体内容和行动路线，从而勾画与国家治理现代化相匹配的财税体制格局，也是当下所应着手的一项十分必要的工作。

(四)

考虑到上述这一切，我们将今年的中国财政政策报告论题确定为：1994 年的财税改革：20 年进程评估和未来 10 年展望。

同以往一样，我们期待着各位读者朋友的批评指正！

高培勇

2014 年 11 月 28 日

本报告写作组名单

主 编 高培勇

执 笔 1. 范建钢

2. 张 斌

3. 姜明耀 马 珺 滕祥志

4. 于树一 蒋 震 刘柏惠 戎 梅

5. 马 珺 付敏杰 赵早早

6. 张德勇

7. 汤林闽 汪德华

8. 汤林闽 汪德华

9. 杨志勇

中国财税改革大事记 (1993.1—2014.10) 冯 静

英文译校 张德勇



目 录

1 1994：中国财税体制改革的里程碑	(1)
1.1 引 言	(3)
1.2 1994 年财税改革：既是改革成果，也是改革过程	(4)
1.3 对 1994 年财税改革存在问题的认识	(10)
1.4 1994：开启中国财税体制改革新时期	(14)
1.5 小结	(15)
主要参考文献	(16)
2 税收制度改革：评估与展望	(17)
2.1 1994 年的工商税制改革	(20)
2.2 1994 年至今的税制改革	(22)
2.3 税制改革的评估标准	(29)
2.4 对 1994 年以来税制改革效应的评估	(30)
2.5 税收法治与税收征管	(37)
2.6 未来 10 年税制改革展望	(40)
主要参考文献	(43)
3 税收征管机制改革：评估与展望	(45)
3.1 税收征管机制改革的基本脉络	(47)
3.2 税收征管机制改革评估标准的界定	(52)
3.3 税收征管机制改革效应的系统评估	(64)
3.4 未来 10 年税收征管机制改革的展望	(72)
主要参考文献	(76)

4 国有企业利润分配制度改革：评估与展望	(77)
4.1 国有企业利润分配制度改革的基本脉络	(79)
4.2 改革评价标准的依据、原则和主要内容	(92)
4.3 对国有企业利润分配制度改革的评价结果	(96)
4.4 对深化国有企业利润分配制度改革的展望	(100)
主要参考文献	(101)
5 中央与地方财政关系改革：评估与展望	(103)
5.1 分税制的由来	(106)
5.2 1994 分税制改革以来的中央与地方财政关系	(109)
5.3 1994 年以来中央与地方财政关系改革评估标准的界定	(115)
5.4 1994 年分税制及后续中央与地方财政关系改革效应的系统评估	(119)
5.5 未来改革展望	(128)
主要参考文献	(131)
6 财政管理制度改革：评估与展望	(133)
6.1 财政管理制度改革的基本脉络	(135)
6.2 财政管理制度改革评估标准的界定	(138)
6.3 财政管理制度改革效应的系统评估	(141)
6.4 未来 10 年财政管理制度改革展望	(155)
主要参考文献	(156)
7 政府债务管理制度改革：评估与展望	(157)
7.1 基本脉络	(159)
7.2 评估标准的界定	(164)
7.3 政府债务管理制度改革效应系统评估	(167)
7.4 未来 10 年改革展望	(175)
主要参考文献	(178)
8 国库管理制度改革：评估与展望	(179)
8.1 基本脉络	(181)
8.2 评估标准的界定	(184)
8.3 国库管理制度改革效应系统评估	(186)
8.4 未来 10 年改革展望	(194)
主要参考文献	(196)
9 结束语	(197)

中国财税改革大事记 (1993.1—2014.10)	(199)
----------------------------	-------

专栏

2-1 十八届三中全会《决定》对税制改革的要求	(41)
3-1 税收专管员	(48)
3-2 税务机构垂直设置的主要模式	(54)
3-3 税务机构组织结构设置的主要模式	(57)
3-4 金税工程概况	(71)
4-1 资金平衡表	(84)
4-2 资产负债表	(86)
4-3 新中国成立以来国有企业利润分配制度沿革	(90)
5-1 “三奖一补”政策内容	(114)
5-2 地方财力吃紧是一个世界性的课题	(130)
6-1 《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中关于“改进预算编制办法，硬化预算约束”的表述	(138)
6-2 历次五年计划（规划）中关于财政管理制度改革的主要内容	(139)
6-3 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》关于“改进预算管理制度”的内容	(140)
6-4 《预算法》修订历程	(142)
6-5 2013 年政府收支分类科目	(147)
6-6 中央部门预算及“三公”经费向社会公开	(151)
7-1 我国中央财政赤字的两种口径	(160)
7-2 分税制改革前我国国债资金的主要用途	(162)
8-1 2001 年改革后形成的国库单一账户体系的构成及功能	(187)
8-2 不同账户设置框架的差异分析	(188)
8-3 我国国库现金管理制度改革前的情况	(190)

图

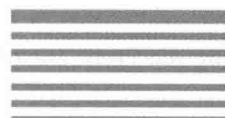
2-1 中国税收收入占 GDP 比重的变化 (1991—2013 年)	(33)
2-2 税收收入增长率与 GDP 增长率对比 (2008 年—2014 年上半年)	(34)
3-1 税务管理组织机构的演化	(66)
4-1 国家与国有企业的分配关系	(97)
5-1 中央政府对地方政府转移支付 (含税收返还) 结构图	(113)
5-2 新中国成立以来财政收支差额	(115)
5-3 两个比重的变化情况 (1980—2013 年)	(116)
5-4 三类政府间转移支付 (2008—2013 年)	(119)
5-5 财政承担的国有企业亏损补贴	(120)
5-6 分税制前后的经济增长 (左) 与宏观形势 (右)	(121)
5-7 1995 年以来的区域人均财力均等化趋势	(126)



6-1	2013 年政府预算总规模及其结构	(150)
-----	-------------------------	-------

表

2-1	税制结构的演变（1994 年、2001 年、2007 年与 2013 年）	(35)
3-1	《国家税务总局工商税制改革实施方案》中有关税收征管改革的具体内容 ...	(49)
3-2	1994 年至 2013 年税收征管机制重要改革的基本目标	(53)
3-3	历次税收征管改革有关组织结构建设的基本目标与主要内容	(56)
3-4	税务机构组织模式的对比	(58)
3-5	历次税收征管改革有关法制建设的基本目标与主要内容	(60)
3-6	历次税收征管改革有关信息化建设的基本目标与主要内容	(62)
3-7	传统税收管理与现代税收管理的不同	(63)
3-8	现代税收征管的主要特征	(64)
4-1	1978 年以前各阶段的国有企业利润分配制度	(80)
4-2	1978—1993 年国有企业利润分配制度改革探索及时间分布	(80)
5-1	1994 年税收收入划分	(108)
5-2	财政（管理）体制调整（1976—2012 年）	(118)
5-3	省际间人均财政支出的均等化（2005—2011 年）	(125)
5-4	现代国家治理 VS 传统国家治理	(126)
7-1	1981—1993 年中央决算赤字及弥补方式	(160)
7-2	全国各地区政府性债务发生起始年情况表	(163)
7-3	截至 2010 年底地方融资平台债务情况	(164)
8-1	2003—2011 年我国国库集中支付制度改革推进的基本情况	(182)
8-2	2006—2012 年 10 月中央国库定期存款操作情况	(190)
8-3	1998—2013 年政府采购规模	(192)



CONTENTS

1	1994: the Milestone of China's Fiscal and Tax System Reform	(1)
1.1	Introduction	(3)
1.2	Fiscal and Tax System Reform of 1994: Both Reform Result and Reform Process	(4)
1.3	Awareness of the Problems for the Fiscal and Tax System Reform of 1994	(10)
1.4	1994: Open a New Era in China's Fiscal and Tax System Reform	(14)
1.5	Brief Summary	(15)
	References	(16)
2	Tax System Reform: Evaluation and Prospect	(17)
2.1	Industrial and Commercial Tax System Reform of 1994	(20)
2.2	Tax System Reform since 1994	(22)
2.3	Evaluation Criteria for the Tax System Reform	(29)
2.4	Evaluation of the Effects of the Tax System Reform since 1994	(30)
2.5	Rule of Law in Taxation and Tax Administration	(37)
2.6	Prospect of the Tax System Reform in the Coming Decade	(40)
	References	(43)
3	Tax Administration Reform: Evaluation and Prospect	(45)
3.1	Basic Context of the Tax Administration	(47)
3.2	Evaluation Criteria for the Tax Administration Reform	(52)
3.3	Systematic Evaluation of the Effects of the Tax Administration Reform	(64)
3.4	Prospect of the Tax Administration Reform in the Coming 10 Years	(72)
	References	(76)

4 Profit Distribution System Reform of State – owned Enterprise: Evaluation and Prospect	(77)
4.1 Basic Context of the Profit Distribution System Reform of State – owned Enterprise	(79)
4.2 Bases, Principles and Main Contents of Evaluation Criteria for the Reform	(92)
4.3 Evaluation Results of the Profit Distribution System Reform of State – owned Enterprise	(96)
4.4 Prospect of Deepening the Profit Distribution System Reform of State – owned Enterprise	(100)
References	(101)
5 Central – local Fiscal Relation Reform: Evaluation and Prospect	(103)
5.1 Origin of the Tax – sharing system	(106)
5.2 Central – local Fiscal Relation since the Tax – sharing system Reform of 1994	(109)
5.3 Evaluation Criteria for the Central – local Fiscal Relation Reform since 1994	(115)
5.4 Systematic Evaluation of the Effects of the Central – local Fiscal Relation Reform since 1994	(119)
5.5 Prospect of the Future Reform	(128)
References	(131)
6 Fiscal Management System Reform: Evaluation and Prospect	(133)
6.1 Basic Context of the Fiscal Management System Reform	(135)
6.2 Evaluation Criteria for the Fiscal Management System Reform	(138)
6.3 Systematic Evaluation of the Effects of the Fiscal Management System Reform	(141)
6.4 Prospect of the Fiscal Management System Reform in the Coming Decade	(155)
References	(156)
7 Government Debt Management System Reform: Evaluation and Prospect	(157)
7.1 Basic Context	(159)
7.2 Evaluation Criteria	(164)
7.3 Systematic Evaluation of the Effects of the Government Debt Management System Reform	(167)
7.4 Prospect of the Reform in the Coming 10 Years	(175)
References	(178)
8 State Treasury Management System Reform: Evaluation and Prospect	(179)
8.1 Basic Context	(181)
8.2 Evaluation Criteria	(184)

8.3	Systematic Evaluation of the Effects of the State Treasury Management System Reform	(186)
8.4	Prospect of the Reform in the Coming Decade	(194)
	References	(196)
9	Conclusion	(197)
	Memorabilia of China' fiscal and tax system reform (Jan. , 1993 – Oct. , 2014)	(199)
Boxes		
2 – 1	Requirements of the Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms Issued by the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee for the Tax System Reform	(41)
3 – 1	Special Manager of Tax Collection	(48)
3 – 2	Main Models of the Vertical Tax Authorities	(54)
3 – 3	Main Models of the Structures of the Tax Authorities	(57)
3 – 4	Overview of the Golden Tax Project	(71)
4 – 1	Balance Sheet	(84)
4 – 2	Statement of Assets and Liabilities	(86)
4 – 3	Evolution of the Profit Distribution System Reform of State – owned Enterprise since the Establishment of PRC	(90)
5 – 1	Contents of the “Three Rewards and One Subsidy” Policy	(114)
5 – 2	Worldwide Issue of the Local Fiscal Stress	(130)
6 – 1	On “Improving Budgeting Measures and Hardening budget constraint” of the State Council concerning the implementation of decisions of the tax – sharing fiscal management system	(138)
6 – 2	Main Contents of the Previous Five – Year Plan about the Fiscal Management System Reform	(139)
6 – 3	On “Improving the budgetary system” of the Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms	(140)
6 – 4	History of Revising the Budget Law	(142)
6 – 5	Governmental Revenue and Expenditure Classification of 2013	(147)
6 – 6	Public Disclosure of Central Department Budgets and Public Spending on Official Overseas Visits, Official Vehicles and Official Receptions	(151)
7 – 1	Two Measures of China's Central Fiscal Deficit	(160)
7 – 2	Main Application of Treasury Bond Funds Before the Tax – sharing System Reform in China	(162)
8 – 1	Structures and Functions of the Treasury Single Account System after the Reform of 2001	(187)

8 - 2	Analysis of the Difference between Various Account Structures	(188)
8 - 3	China's Treasury Cash Management System Before the Reform	(190)

Figures

2 - 1	Changes in Tax Revenue as a Share of GDP in China (1991—2013)	(33)
2 - 2	Comparison of Tax Revenue Growth and GDP Growth (2008 - First Half of 2014)	(34)
3 - 1	Evolution of the Tax Administration Organization	(66)
4 - 1	Distribution Relationship Between State and State - owned Enterprise	(97)
5 - 1	Structures of the Transfer Payments from Central Government to Local Governments (Including tax returns)	(113)
5 - 2	Imbalance Between Revenue and Expenditure since the Establishment of PRC ...	(115)
5 - 3	Changes in the Two Proportions: 1980—2013	(116)
5 - 4	Three kinds of Transfer Payment Between Governments: 2008—2013	(119)
5 - 5	Subsidies Provided by Public Finance for the Loss of State - owned Enterprises	(120)
5 - 6	Economic Growth (Left) and Macroeconomic Situation (Right) Around the Tax - sharing System Reform	(121)
5 - 7	Financial Resources Equalization Per Capita Between Regions Since 1995	(126)
6 - 1	Size and Structure of Government Full - covered Budget of 2013	(150)

Tables

2 - 1	Evolution of Tax System (1994, 2001, 2007 and 2013)	(35)
3 - 1	Specific Contents of Implementation Plan of industrial and commercial tax system reform of State Administration of Taxation about Tax Administration Reform	(49)
3 - 2	Basic Goals of Tax Administration Reform (1994—2013)	(53)
3 - 3	Basic Goals and Main Contents of Previous Tax Administration Reform about Organizational Construction	(56)
3 - 4	Comparison of Organizational Models of Tax Authority	(58)
3 - 5	Basic Goals and Main Contents of Previous Tax Administration Reform about the Legal System Construction	(60)
3 - 6	Basic Goals and Main Contents of Previous Tax Administration Reform about Informatization Construction	(62)
3 - 7	Differences Between Traditional Tax Administration and Modern Tax Administration	(63)
3 - 8	Main Features of Modern Tax Administration	(64)
4 - 1	Profit Distribution Systems of State - owned Enterprise in Different Phases Before 1978	(80)
4 - 2	Reform and its Times of Profit Distribution Systems of State - owned Enterprise	



(1978—1993)	(80)
5 - 1 Division of the Tax Revenue in 1994	(108)
5 - 2 Fiscal (Management) System Adjustment; 1976—2012	(118)
5 - 3 Fiscal Expenditure Equalization Per Capita Between Provincial Regions (2005—2011)	(125)
5 - 4 Modern State Governance vs. Traditional State Governance	(126)
7 - 1 Central Final Account Deficits and Its Covering Methods from 1981 to 1993	(160)
7 - 2 Starting year of Local Government Debts in China	(163)
7 - 3 Debts of Local Government - backed Investment Units by the End of 2010	(164)
8 - 1 Centralized Treasury Receipt and Payment System Reform (2003—2011)	(182)
8 - 2 Central Treasury Deposit Operations from 2006 to October 2012	(190)
8 - 3 Scope of government Procurement from 1998 to 2013	(192)

1994：中国财税体制改革的里程碑

- 1994 年的财税改革，与其说是一项改革成果，更可以说是一个改革过程。以今天的视角来评估 1994 年的财税改革，其实质是对 20 年来财税改革进程的总体效应评估
- 1994 年的财税改革是一个“分水岭”。在此之前的改革，实质上是利益格局调整。在此之后，则走上了制度创新之路
- 全面深化改革旗帜下的制度创新，是在经济、政治、社会、文化等各方面改革联动背景下的制度创新
- 当下的新一轮财税体制改革系 1994 年财税改革的延续，是在 1994 年财税体制改革基础上的进一步升华

1994: the Milestone of China's Fiscal and Tax System Reform

- The fiscal and tax system reform of 1994 is an achievement of reform, what is more, it reflects a reform process. The evaluation of the reform from today's perspective is virtually an evaluation of overall effect of the reform process since 1994
- The fiscal and tax system reform of 1994 is a watershed event. Before 1994, the reform focused on the adjustment of interest allocation pattern; after 1994, it strongly emphasized system innovation
- The system innovation under deepening reform comprehensively should be set in the context of interactive reform between economy, politics, society, culture and other areas.
- The new fiscal and tax system reform at present is not only a continuation but also a further sublimation of the fiscal and tax system reform of 1994