

40年 重大财税改革的 回顾

楼继伟 著



40 Nian
Zhongda Caishui
Gaige de Huigu



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

40年 重大财税改革 的回顾

楼继伟 著



40 Nian
Zhongda Caishui
Gaige de Huigu



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

40 年重大财税改革的回顾 / 楼继伟著. —北京: 中国财政经济出版社, 2019. 9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 9239 - 7

I. ①4… II. ①楼… 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 (2019) 第 195707 号

责任编辑: 赵 力 吕小军 李筱文

责任校对: 张 凡

封面设计: 思梵星尚



社址: 北京市海淀区阜成路甲 18 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88191537

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

710 × 1000 毫米 16 开 18.75 印张 235 000 字

2019 年 9 月第 1 版 2019 年 11 月北京第 2 次印刷

定价: 76.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 9239 - 7

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661 QQ: 2242791300

楼继伟

十三届全国政协常委，外事委员会主任
中国财政学会会长
中国经济社会理事会副主席

LOU Jiwei

Standing Committee Member and Chairman of
the Committee of Foreign Affairs, the 13th CPPCC
National Committee
Chairman, Society of Public Finance of China
Vice-Chairman, China Economic and Social Council



楼继伟，男，汉族，1950年12月生，浙江义乌人，中国社会科学院数量与技术经济系毕业，经济学硕士。1988年至2013年3月历任上海市经济体制改革办公室副主任，国家体改委宏观调控体制司司长，贵州省副省长，财政部副部长、党组副书记，国务院副秘书长（正部长级）、机关党组成员兼国家外汇投资公司筹备组组长，中国投资有限责任公司党委书记、董事长兼首席执行官。2013年3月任财政部部长、党组书记。2016年11月至2019年4月任全国社会保障基金理事会理事长。中共第十七届中央委员会候补委员、第十八届中央委员会委员，中共第十六届中央纪律检查委员会委员。十三届全国政协常委，外事委员会主任。

LOU Jiwei, the Han Nationality, was born in December 1950. He graduated from the Department of Quantitative and Technical Economics of Chinese Academy of Social Sciences (CASS) with a master's degree in Economics. From 1988 to March 2013, he served as Deputy Director-General of the Office for Economic Restructuring of Shanghai Municipal Government, Director-General of the State Commission for Economic Restructuring, Vice Governor of Guizhou Province, Vice Minister and Deputy Party Secretary of the Ministry of Finance, Deputy Secretary-General of the State Council (Ministerial Level), Head of the Preparatory Group for China Investment Corporation, and then Chairman, Party Secretary and CEO of China Investment Corporation. In March 2013, he started to serve as Minister and Party Secretary of the Ministry of Finance. From November 2016 to April 2019, he was appointed as Chairman of National Council for Social Security Fund. He was member of the 16th CPC Central Committee for Discipline Inspection, alternate member of the 17th CPC Central Committee and member of the 18th CPC Central Committee. He is Standing Committee member and Chairman of the Committee of Foreign Affairs, the 13th CPPCC National Committee.

目 录

导言 历史性评价 40 年重大财税改革

一、改革总体特征：整体推进与重点突破相结合	(1)
(一) 整体推进	(2)
(二) 重点突破	(4)
二、整体性改革逻辑和总体进程决定了财税改革的路径	(6)
(一) 财税改革成为经济体制改革的突破口	(6)
(二) 财税改革成为经济体制整体性改革的中心环节	(7)
(三) 公共财政推动整体性改革全面展开	(10)
三、在全面深化改革中发挥财政的治理基础和支柱作用	(11)
(一) 深化税收制度改革	(12)
(二) 推动现代预算制度建设	(12)
(三) 改革事权与支出责任划分	(14)
(四) 保障和改善民生	(15)
(五) 防控重大财政风险	(16)

第一章 财税改革为经济体制改革“杀出一条血路”

一、打破“统收统支”，在摸索中寻找改革方向	(17)
(一) 统收统支“必须坚决加以改变”	(18)

(二) 财税改革先行一步	(21)
二、“放权让利”，调整国家与企业的分配关系	(23)
(一) 扩大企业自主权的探索	(23)
(二) 两步“利改税”势在必行	(27)
(三) “利改税”是改革的方向	(34)
(四) 从企业承包制到“税利分流”	(37)
三、“分灶吃饭”，调动地方政府的积极性	(47)
(一) 从“共吃一锅饭”到“分灶吃饭”	(47)
(二) “财政大包干”的快速发展及泛滥	(54)
(三) 预算外资金膨胀	(60)
(四) 土地财政起源	(65)
(五) 中央财政职能弱化	(69)
四、矫正包干制，酝酿价、税、财联动改革	(73)
(一) 价格“双轨制”的出现	(73)
(二) “价、税、财联动”改革的设想	(75)
(三) 分税制的早期探索	(78)
(四) 市场化改革取向的艰难探索	(80)

第二章 税制和分税制财税体制改革

一、工商税制改革为市场机制发挥作用创造条件	(84)
(一) 构建社会主义市场经济对税制提出了新要求	(84)
(二) 税制替代承包制	(87)
(三) 实行生产型增值税	(95)
(四) 税制改革“一石三鸟”	(99)
二、分税制改革是建立社会主义市场经济体制的必然要求	(102)
(一) 分税制改革是经济体制整体性改革的中心环节	(102)

(二) 原有的财税体制不适应构建社会主义市场经济的需要	(106)
(三) 中央财政“站在悬崖边上”	(109)
三、分税制财税体制建立了中央与地方稳定规范的财政分配关系	(115)
(一) 收入按企业隶属关系划分改为按税种划分	(115)
(二) 把地方政府藏于预算外的财政资金引入“分税制基数”	(121)
(三) 建立转移支付制度调节地区财力差距	(124)
四、分税制改革的历史性评价	(128)
(一) 分税制改革是制度建设的里程碑	(128)
(二) 分税制改革：在历史约束条件下做出了最大努力	(131)

第三章 公共财政：基于市场化的财政改革目标模式

一、建立公共财政解决政府“缺位”和“越位”问题	(134)
(一) 日益增长的社会公共需要要求财政支出结构调整与优化	(135)
(二) 市场化改革要求转变财政职能大包大揽的模式	(138)
二、预算制度成为财政改革的重点	(139)
(一) 首部《预算法》的出台	(140)
(二) 推进预算管理制度改革	(141)
(三) 从一本预算到四本预算	(150)
(四) 从预算角度看宏观税负和土地收入	(151)
(五) 预算外资金的终结	(153)
三、扩大社会性支出促进基本公共服务均等化	(155)
(一) 公共财政的阳光照耀农村	(156)

(二) 支撑公共卫生服务体系建设	(162)
(三) 支撑社会保障制度改革	(169)
四、公共财政框架支撑关键领域市场化改革	(181)
(一) 支持三年完成国有企业改革脱困任务	(182)
(二) 财政支持金融改革“破局”	(184)
(三) 推动建立公平的市场竞争环境	(187)
(四) 改革关税支持融入国际贸易体系	(191)
五、首次实施积极财政政策	(195)
(一) 启动积极财政政策，应对东南亚金融危机	(196)
(二) 从积极到稳健、再到积极，积极财政政策退出 受阻	(202)

第四章 新时代财税改革推动国家治理的现代化

一、财税改革成为全面深化改革的重点	(205)
(一) 国家治理的现代化要求财政发挥基础性和支柱性 作用	(205)
(二) 市场在资源配置中起决定性作用要求财政主动改 革和更好发挥政府作用	(209)
(三) 经济“新常态”和高质量发展要求财政全面推进 供给侧结构性改革	(211)
二、建立现代财政制度，打造国家治理现代化的基础和重要 支柱	(215)
(一) 以营改增为重点完善税收制度	(215)
(二) 修订《预算法》现代预算制度起步	(226)
(三) 启动事权与支出责任划分改革	(235)

三、保障和改善民生，满足人民美好生活需要	(239)
(一) 精准脱贫攻坚	(240)
(二) 走向全民医保	(243)
(三) 支持教育事业发展	(244)
(四) 完善社会保障和就业	(246)
(五) 推动劳动力自由流动	(247)
(六) 加强基本住房保障	(252)
(七) 促进生态环境建设	(253)
四、建立现代财政制度任重道远	(255)
(一) 防控重大财政风险	(255)
(二) 推动实现“四个全面”	(258)
(三) 协调改革、发展和稳定之间的关系	(259)
(四) 推进中央和地方财政关系改革	(260)
(五) 加快建立现代预算制度	(263)
(六) 深化税收制度改革	(264)

第五章 大国财政参与和重塑全球治理

一、大国财政是改革开放和经济全球化的必然归宿	(267)
(一) 改革开放要求借鉴国际先进经验和适应国际规则 ...	(267)
(二) 经济全球化要求有效解决国际治理的共同难题	(269)
(三) 大国财政理念的提出与实践	(270)
二、财政对外交流与合作的起步和发展	(271)
(一) 财政对外交流与合作的起步和初创	(271)
(二) 财政对外交流与合作的转型和深化	(273)
(三) 积极参与国际规则的制定	(274)

三、迈向大国财政的引领性成果	(275)
(一) 引领全球治理的新时代	(275)
(二) 亚投行重塑全球金融治理	(276)
(三) G20 杭州峰会凝聚结构性改革共识	(280)
四、大国财政助推人类命运共同体建设	(283)
(一) 全球面临“百年未有之变局”	(283)
(二) 大国财政主动作为化危为机	(285)
(三) 努力构建人类命运共同体	(285)
主要参考文献	(287)

导言

历史性评价 40 年重大财税改革

在任何国家，财政税收体制都与经济、政治、社会、文化各方面关系巨大，也深刻地影响着中央与地方、国家与企业及个人的关系。我国 40 年的改革是全面改革，包括了经济、政治、社会、文化、对外关系，以及国家、企业、个人关系的各个方面，改革的运动形态呈现整体推进与重点突破相结合的总体特征。改革的总体特征，也决定了财税改革的总体特征，把握这一点才能更好理解财税改革的进展脉络。

一、改革总体特征：整体推进与重点突破相结合

改革是由问题倒逼而产生的，又在不断解决问题中得到深化。我国长期以来实行的是从苏联借鉴过来的高度集中的计划经济模式，虽然一度为我国早期的经济恢复和建设做出巨大贡献，但随着时间的推移其弊端日渐明显，已到了非改不可的地步。1978 年党的十一届三中全会拉开了我国改革开放的帷幕，探索形成了“整体推进和重点突

破”相结合的改革发展道路。1993 年 11 月，党的十四届三中全会首次明确提出了“整体推进和重点突破相结合”。“改革从农村起步逐渐向城市拓展，实现城乡改革结合，微观改革与宏观改革相配套，对内搞活和对外开放紧密联系、相互促进，是符合中国国情的正确决策。重大的改革举措；根据不同情况，有的先制订方案，在经济体制的相关方面配套展开；有的先在局部试验，取得经验后再推广。既注意改革的循序渐进，又不失时机地在重要环节取得突破，带动改革全局。”^①“整体”是全局性，“重点”是局部性。“整体”是包含“重点”的“整体”；“重点”是“整体”中的“重点”。坚持整体推进和重点突破相统一，是马克思主义科学方法论在我国改革实践中的具体运用。

（一）整体推进

党的十一届三中全会公报指出：“实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必然要求多方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因而是一场广泛、深刻的革命。”^②因此，我国的改革，既是社会结构一种整体、根本性的变革，也是各系统之间相互作用、相互影响、相互促进和制约的过程。实际上是涉及各个方面的复合性转型，不仅体现在经济层面由计划体制向市场体制转型，而且体现在政治、社会、文化等其他层面。

改革开放之初，我们坚持了系统性、整体性的改革思路。党的十一届三中全会指出，改革“不能顾此失彼”，“不能单打一”，“需要综

^① 中共中央文献研究室：《改革开放三十年重要文献选编（上）》，中央文献出版社 2008 年版，第 734 页。

^② 中共中央文献研究室：《改革开放三十年重要文献选编（上）》，中央文献出版社 2008 年版，第 15 页。

合平衡”^①。党的十四大报告指出：“改革开放从十一届三中全会起步，十二大以后全面展开。它经历了从农村改革到城市改革，从经济体制的改革到各方面体制的改革，从对内搞活到对外开放的波澜壮阔的历史进程。”^② 改革整体推进的思路，在党的决议中得到充分体现。例如，党的十六大确立的全面建设小康社会的目标，是包涵中国特色社会主义经济、政治、文化在内的全面发展的目标；党的十七大对国家经济、政治、文化、社会建设“四位一体”的总体布局作了战略部署；党的十八大提出全面建成小康社会和全面深化改革的目标，党的十八届三中全会从经济、政治、文化、社会、生态文明、国防和军队六个方面进行具体的改革部署，提出必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明。要实现发展与转型的根本任务和目标，必须系统、协调推进。随着社会发展与转型以及改革的逐步深入，各系统的关联性不断增强，要求协调推进的压力也越来越大。任何一个短板，都将会制约其他方面的发展。

由于这场改革无先例可循、无经验可鉴，因此采取了渐进式改革方略，有领导、分步骤地全面推进。“摸着石头过河”，是渐进式改革方略在初始阶段的形象表述。一方面可以通过渐进式改革积累经验、探索路子，以利于推进更大的改革，另一方面又可以避免社会出现大的震动，使人民得到看得见的利益和好处，从而为进一步改革提供良好的社会环境和强大动力支持。改革伊始，我们对改革走向何处、对经济体制的调整与转变，并没有一个明确的目标，对一些问题的认识也不是非常深刻，并不存在一个统一的认识，相反，在许多重大问题上都存有激烈的争论。在这种情况下，采取渐进式改革路径是一种必

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版，第 249—250 页。

② 中共中央文献研究室：《改革开放三十年重要文献选编（上）》，中央文献出版社 2008 年版，第 652 页。

然的选择，采取了大量的过渡性安排。后来，随着改革的深入，目标逐步明确。我国采取渐进式的改革路径，大大降低了由改革带来的风险成本，使得经济社会发展取得了巨大的成就。

（二）重点突破

从改革全局来看，重点领域“牵一发而动全身”，关系到改革大局，是改革的重中之重。只有重点突破，才能以点带面，最终实现整体推进的目的。我们的改革是先从经济体制改革突破，并掌握合适的条件，在重点领域关键环节重点突破，并且先农村、后城市，开放先沿海、后全国。

我国改革先从经济体制改革突破。邓小平同志在《目前的形势和任务》中指出：“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。”^①党的十一届三中全会指出，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，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权，于是我国开启了以放权让利、扩大市场机制、发挥市场调节作用为目标的经济体制改革。当时，改革并没有一个明确的目标，以后随着改革的深入，逐步发展到建立、完善社会主义市场经济体制。改革从农村开始，随后扩展至城市。经济体制改革的突破，带动了政治、社会、文化等领域改革，开启并推动了整个改革。

我国经济体制的改革同样是采取整体推进和重点突破的策略。在整体推进的同时，在重点领域关键环节重点突破。改革的每一次推进，

^① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第249—250页。

都是对现实问题的回应，以解决现实中的困难与矛盾为主要任务。但解决困难和矛盾，必须掌握合适的条件，抓住当时主要矛盾，在重点领域关键环节重点突破。从经济体制来看，我国改革基本上可概括为从扩大市场机制作用开始，逐步发展到建立、完善社会主义市场经济体制。这一进程的每一步，都可以说是掌握合适的条件，在重点领域关键环节重点突破，使我国的改革目标逐步清晰、明确。改革率先在农村启动，实行家庭联产承包责任制，改变了我国农村旧的经营管理体制，解放了农村生产力，调动了广大农民的生产经营积极性。此后，改革很快从农村走进城市，采取“放权让利”的办法，调动地方政府和企业的积极性。1984 年党的十二届三中全会首次提出了“在公有制基础上有计划的商品经济”理论。1987 年党的十三大提出了社会主义有计划商品经济和“国家调节市场、市场引导企业”的新体制，使改革开放有了一个初步的目标和比较科学的理论指导，并在此基础上逐步将改革开放的重点转向了大中型企业，转向了全面和系统配套改革。

1992 年 10 月，党的十四大提出了建立社会主义市场经济的改革目标，标志着改革进入了一个新的阶段，以财税体制、金融体制、外贸体制为主要方面重点突破。1997 年党的十五大召开，以转变经营机制为核心的国有企业改革全面展开，社会保障、住房改革等配套起步，财税又深深嵌入其中。2003 年 10 月党的十六届三中全会通过《关于进一步完善社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》，我国经济体制改革进入了社会主义市场经济体制的全面完善阶段。2013 年党的十八届三中全会，我国进入了全面深化改革的新时代，着力促进国家治理体系和治理能力的现代化。

总之，发展中面临的严峻形势和突出问题，迫使我国走向改革开放之路。正是我们采取了整体推进与重点突破相结合这一行之有效的路径，才保证了改革开放的顺利推进和巨大成功。

二、整体性改革逻辑和总体进程决定了财税改革的路径

总的改革进程，决定了财税改革的路径——局部改进突破，适应性过渡，并在目标明确时抓住机会整体配套改革。财政不仅是整体推进中的重要一环，而且成为改革的突破口，并为改革的整体性推进提供支撑和保证。包括经济、政治、社会、文化、生态等在内的整体性改革，无一不涉及财税。作为经济、社会和政治体制改革的交汇点，财税改革触及的问题很多，几乎涉及各个方面利益关系的调整。财税改革不仅率先突破，为经济体制改革“杀出一条血路”，而且在局部突破时也是以财税为中心，并与价格、国有企业、金融等各领域的改革协调配合进而整体推动改革。随着改革深化和财税基础作用的建立，财税改革重点则进行相应的转移。

总体上看，按照重大历史节点，财税改革在整体性改革中的地位和作用，主要体现在以下几个方面：

（一）财税改革成为经济体制改革的突破口

1979年4月，中央工作会议提出，计划经济集中过多，统得过死，“必须坚决加以改变”。改革从何处着手？邓小平同志指出：“中央没有钱，可以给政策。你们自己去搞，杀出一条血路来。”^①这条血路，正是从财税改革开始的。

财政体制改革先行一步，从打破财政“统收统支”开始，通过放权让利，调动地方政府、企业和个人的积极性，将外在压力变为内生动力，从而实现效率提升和经济发展。1978年11月25日，我国部分企业实行企业基金制，成为对企业放权让利改革的第一步。1979年，我国推行利润留成，规定国有企业实现的一部分利润上交财政之后用

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第372页。

作企业留用，留用的利润一部分用于奖励基金，一部分用于生产。利润留成制扩大了企业生产的决策权和自主权，调动了企业增产增收和节支的积极性。

为了进一步调动企业的积极性，我国在对价格不做大的调整的情况下，实行“利改税”。1983 年开始推行第一步“利改税”，调整收入分配关系，企业上缴收入中税收成分增加，但仍是税利并存。为矫正价格扭曲，缓解价格不合理所带来的一些矛盾，1984 年实行第二步“利改税”，由税利并存过渡到完全的以税代利。两步“利改税”，通过税收把国家与企业的分配关系固定下来，可以使企业向独立经营、自负盈亏的方向大大迈进一步，有利于打破企业吃国家“大锅饭”的弊端。

在财政体制方面，从 1980 年起由统收统支、“吃大锅饭”的供给制办法，改为实行“分灶吃饭”的财政管理体制，其目的就是调动地方政府的积极性。1987 年开始推行各行业、各领域大包干，财政、信贷、外汇、投资全面实行大包干，最终走向泛滥。企业承包加财政包干，把复杂的税制简化为“包税”“包收入”，扭曲了当初设计的税收制度；包干制下“肥水不外流”，造成预算外泛滥，“两个比重”下滑；财政宏观调控能力弱化，财政政策松弛，银行信贷包干，央行再贷款包干，货币政策松弛，引发通货膨胀。1988 年，我国实施“治理整顿”，总需求收紧，才最终压下通货膨胀。

（二）财税改革成为经济体制整体性改革的中心环节

1992 年 1 月，邓小平同志南方谈话，为新一轮改革提供了理论指导。1992 年 10 月，党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标模式。1993 年 11 月，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出价格、税收、财政、金融、外贸、投资、企业等多领域的整体性改革任务，我国进入