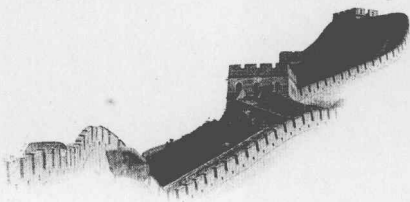


庆祝新**中国**成立**60**周年百种重点图书

共和国 财税60年

高培勇 主编

 人民出版社



共和国

财税60年

高培勇 主编

 人民出版社

策划编辑:吴炤东

责任编辑:吴炤东

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

共和国财税 60 年/高培勇 主编.

-北京:人民出版社,2009.9

(庆祝新中国成立 60 周年百种重点图书)

ISBN 978-7-01-008271-4

I. 共… II. 高… III. ①财政-经济史-中国-1949~2009②税收管理-
经济史-中国-1949~2009 IV. F812.97

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 166168 号

共和国财税 60 年

GONGHEGUO CAISHUI 60 NIAN

高培勇 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京外文印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28.25

字数:400 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-008271-4 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

在庆祝中华人民共和国成立 60 周年前夕,新闻出版总署组织策划了“庆祝新中国成立 60 周年百种重点图书”。并且,将其中的一个选题——《共和国财税 60 年》——的撰写工作,交给了我们。

这一任务,显然并不轻松。在共和国所走过的 60 年历程中,作为其中的一个重要脉络,财政税收的角色始终十分特殊。这不仅是因为“兵马未动,粮草先行”,政府收支本来就是政府所从事的所有活动的经济基础。它覆盖着政府工作的方方面面,牵动着政府行为的枝枝蔓蔓,规定并支撑着政府活动的范围、方向和重点。而且,在 60 年间,财政税收所面临的问题之复杂,所承载的使命之沉重,所发生的变化之深刻,所取得的成果之显著,从一个层面折射了共和国既曲折又辉煌的发展轨迹。如何从浩如烟海的史料中提炼和揭示出最直接、最核心、最实质的内容,从而准确而科学地再现这段历史,是摆在我们面前的一个重要课题。

写史,固然是一个选择。但是,单纯地写史,停留于史实的追溯和描述层面,对于上述的目标而言,显然不够充分。更加重要的,是要从史实入手,一步步地提炼和揭示其历史的轨迹、历史的经验和历史的规律。只有这样,才可能在具有历史穿透力的同时,为中国的财税改革与发展

理出一条比较清晰的线索。这就要求我们,把本书的主攻重点定位于“三个基本”:基本轨迹、基本经验和基本规律。

基本轨迹、基本经验和基本规律的提炼和揭示,需要高度概括。这就有所取舍。取什么?当然要取其主线索。在长达 60 年的共和国历史上,在不同时点、不同背景下发生于财政税收领域的事项,的确数不胜数,犬牙交错。本着透过现象看本质、抓大放小的思维,将这些事项一一梳理并加以鉴别,可以发现,不仅在改革开放的新时期,而且在传统的计划经济年代,举凡涉及经济社会全局的重大事项,几乎都同财政税收的改革与发展有关。也就是说,改革与发展一直是贯穿共和国财政税收领域的主题。于是,我们又决定,以中国的财税改革与发展作为主线,着手并完成《共和国财税 60 年》的撰写任务。

二

以改革与发展作为主线,60 年间的共和国财税历程,大致可以归为如下八个既彼此独立又互为关联的时期:

(一)1949~1952 年,即三年国民经济恢复时期

这是共和国财税的奠基期。以 1949 年 10 月 1 日新中国宣告诞生为标志,新中国财税随之建立起来。在组建从中央到地方的财税管理机构并建立统一的财税制度的同时,面对当时饱经战火摧残、几乎处于崩溃边缘的国民经济,财税系统主要担负了两个方面的任务:筹集并支付巨额的军政费用,以消灭残余敌对势力、接收旧政权的人员和维持新政权的运转;治理通货膨胀和整顿生产生活秩序,尽快促进国民经济的恢复和发展,改善人民生活水平。在短短的 3 年时间内,通过推出统一财

经工作、平衡财政收支、稳定物价等一系列政策措施,为国民经济的恢复、政权的巩固以及各方面的治理工作提供了有力的保证,从而实现了国民经济的全面恢复和国家财政状况的根本好转。

(二)1953~1957年,即第一个五年计划时期

这是共和国财税步入“二元”体制格局的起点。从1953年起,在国民经济全面恢复的基础上,以实施第一个五年计划为标志,新中国开始转入有计划的经济建设时期。根据党在过渡时期的总路线和总任务的要求,作为整个计划经济体制的核心组成部分,财税体制担负起了为工业化筹集资金和促进社会主义改造的双重任务。一方面,以筹集社会主义工业化建设资金为重点,通过改进和加强财政收支管理,开辟和扩大财源,增加资金积累,保证了“一五”计划的顺利完成;另一方面,伴随着对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造进程,逐步建立了对不同所有制和不同区域实施“区别对待”为主要特征的财税制度体系。并且,以此为契机,财税政策逐步演化成为政府手中的发展和壮大国有制经济、削弱乃至消灭私有制经济的重要手段。可以说,正是从这个时候起,在我国,逐步形成了与“二元”的经济社会体制相适应的“二元”的财政税收体制。

(三)1958~1965年,即“大跃进”和五年调整时期

这是适应计划经济体制的共和国财税体制的探索期。在“一五”各项指标和“三大改造”任务全面完成的背景下,从1958年起,中国开始实施第二个五年计划,并且,以此为标志,进入了全面建设社会主义的新时期。然而,由于“大跃进”的盲目发动,经济发展并未按照原定的“二五”计划轨道运行,而是出现了大起大落,从而不得不在1961年转入长达5年的国民经济调整期。受此影响并适应这样一种特殊的体制环境,这一时期的财税管理体制做了许多积极的探索。先是配合“大跃进”实

施对地方和企业的放权,在一定程度上改变了“一五”时期的过度集权的体制格局。后来,又适应国民经济调整 and 应对经济困难的需要,适当收缩了一部分“大跃进”期间下放过多的财权,重新加强了财权、财力的集中统一。与此同时,伴随着经济建设回归适度规模的调整进程,财政收支规模也经历了由急剧膨胀到回归常态的变化。应当说,在进入全面建设社会主义新时期之后的这一时期,财税管理体制以及其他方面财税工作的改进和加强也好,围绕计划经济体制而在财税体制上进行的适应性调整也罢,对于保证和推动国民经济全面调整的顺利进行和恢复与发展以及此后的财税自身建设,都积累了宝贵的经验。

(四)1966~1976年,即“文化大革命”时期

这是共和国财税工作的危局期和管理体制的频繁调整期。1966~1976年的“文化大革命”,在将整个经济社会生活带入混乱状态的同时,也使共和国的财税工作面临困局。不仅财政管理指挥体系大大削弱,财政管理思想陷于混乱,国家财经纪律也受到严重践踏。为应对由此而引致的不断增加的财政压力,财政管理体制的变动十分频繁。这种频繁变动,既集中反映了那一时期所累积的财政压力的不断加大,也凸显了扮演苦撑危局角色的共和国财税的特殊作用。因而,客观地看,这一时期的财税,在保证国家最低限度的经常性开支、支持经济建设和工农业生产、保持财政运行的相对稳态状况等方面,取得了一些明显的成就。同时,也为此后的经济体制改革埋下了深刻的动因。

(五)1977~1993年,即以“放权让利”为主调的改革时期

这是共和国财税走向市场化改革的起点。以1978年年末召开的党的十一届三中全会为标志,中国跨入了改革开放的新时期。从分配领域入手的经济体制改革,最初确定的主调,便是“放权让利”。通过“放权让利”激发各方面的改革积极性,提高被传统经济体制几乎窒息掉了的

国民经济活力。而在改革初期,政府能够且真正放出的“权”,主要是财政上的管理权。政府能够且真正让出的“利”,主要是财政在国民收入分配格局中所占的份额。这一整体改革思路与财税体制自身的改革任务——由下放财权和财力入手,打破或改变“财权集中过度、分配统收统支,税种过于单一”的传统体制格局——相对接,便有了一系列的旨在为整体改革“铺路搭桥”的改革举措。

(六)1994~1997年,即踏上“制度创新”之路的改革时期

这是共和国财税体制改革思路的重大转折点。以“放权让利”为主调的改革,从根本上撼动作为计划经济体制重要组成部分的传统财政体制,而且,以财政上的减收、增支为代价,也使财政收支运行自身陷入了不平衡的困难境地。如此的困难境况,很快让人们从改革最初成果的喜悦中冷静下来。意识到“放权让利”的改革不可持续,在这一思路上持续了十几年之久的财税改革自然要进行重大调整:由侧重于利益格局的调整转向新型体制的建立。恰好,1992年10月党的十四大正式确立了社会主义市场经济体制的改革目标,1993年11月召开的党的十四届三中全会又通过了《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》。于是,以建立适应社会主义市场经济的财税体制为着眼点,从1994年起,中国的财税体制改革踏上了制度创新之路。可以说,通过那次财税改革,为我们初步搭建起了适应社会主义市场经济体制的财税体制机制的基本框架。

(七)1998~2002年,即构建公共财政体制框架时期

这是共和国财税回归公共轨道的里程碑。1994年的财税改革,固然使中国财税体制走上了制度创新之路,但并没有解决问题的全部。因为,说到底,1994年财税改革所覆盖的,还只是体制内的政府收支,游离于体制之外的政府收支,则没有进入视野。而且,1994年财税改革所着

眼的,也主要是以税制为代表的财政收入一翼的制度变革,至于另一翼——财政支出的调整,虽有牵涉,但并未作为重点同步进行。与此同时,既得利益的掣肘加之财政增收的动因,也在一定程度上束缚了改革的手脚,使得一些做法带有明显的过渡性或变通性色彩。随着1994年财税改革成果的逐步释放,蕴涵在游离于体制之外的政府收支和财政支出的一翼的各种矛盾,便日益充分地显露出来并演化为困扰国民收入分配和政府收支运行过程的“瓶颈”。于是,在20世纪90年代后期,以规范政府收支行为及其机制为主旨的“税费改革”和财政支出管理制度的改革,先后进入中国财税体制改革的重心地带并由此将改革带上了财税体制回归公共轨道之路——构建公共财政体制框架。

(八)2003年至今,即进一步完善公共财政体制时期

这是共和国财税回归公共轨道后的体制完善期。正如社会主义市场经济体制要经历一个由构建到完善的跨越过程一样,伴随着以构建公共财政基本框架为核心的各项财税体制改革的稳步推进,财税体制改革也逐渐步入深水区而面临着进一步完善的任务。在时隔5年之后,2003年10月,党的十六届三中全会召开并通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》)。在那次会议上以及那份重要文献中,根据公共财政体制框架已经初步建立的判断,提出了进一步健全和完善公共财政体制的战略目标。认识到完善的公共财政体制是完善的社会主义市场经济体制的一个重要组成部分,将完善公共财政体制放入完善社会主义市场经济体制的棋盘,从而在两者的密切联系中谋划进一步推进公共财政建设的方案,也就成了题中应有之义。以此为契机,中国的财税体制改革又开始了旨在进一步完善公共财政体制的一系列操作。

三

从为共和国财税奠基,到支撑社会主义工业化建设并初步形成“二元”的财税体制格局;从为建立适应计划经济体制的共和国财税体制而进行艰难的探索,到为顶住各方面的动荡压力而苦撑危局并频繁进行管理体制的调整;从主要着眼于为整体改革“铺路搭桥”而在财税上“放权让利”,到走上制度创新之路、旨在建立新型的财税体制机制;从回归公共轨道的公共财政基本框架的构建,到在此之后围绕完善公共财政体制和公共财政体系而推出一系列动作,当我们大致把握了60年间中国财税改革与发展的基本轨迹之后,本书的篇章结构也就可随之确定下来:

全书分为上、中、下三篇,共安排了10章内容。

上篇包括第一至第四章,旨在考察前30年的共和国财税。

第一章讨论三年国民经济恢复时期的财税。这一章概括描述了中国成立初期财政税收的奠基过程。由严峻的财政经济形势入手,分析国民经济恢复时期财经工作的任务和重心,揭示建立高度集中的财税体制的必要性并说明财税领域所实施的以统一财经工作、平衡财政收支、稳定金融物价为重点的一系列政策措施。在此基础上,指出了那一时期财税在推动实现国民经济的恢复和发展方面的重要作用,构成了这一章的基本线索。

第二章讨论第一个五年计划时期的财税。从重工业优先发展战略和“一五”计划的基本任务出发,先后讨论了为社会主义工业化筹资的财税制度选择、经济社会体制的“二元”化格局以及与此相适应的“二元”财税体制的形成、基于维持中央财政集中统一目的而进行的财税体制调整以及在超额完成“一五”计划过程中的财税作用等问题。

第三章讨论“大跃进”和五年调整时期的财税。这一章在全面建设社会主义的背景下,重点考察了适应计划经济体制的财税体制的探索过程。以行政性分权为核心而展开的改革中央计划经济体制的初次探索、“大跃进”期间的财税过度放权和由此带来的财政虚假问题、在反思“大跃进”基础上而进行的财税体制调整、国民经济调整过程中财政收支格局以及管理体制发生的重大转变等,先后进入了这一章的视野。

第四章讨论“文化大革命”时期的财税。以苦撑危局为主线,这一章从起伏不定的经济形势为入手处,全面描述了那一时期财税工作遭遇到的诸多困难。以此为背景,先后聚焦于逆境中推出的财税整顿措施和成效、基于支撑时局和综合平衡目的而进行的财政体制的频繁更易,以及改革大潮到来之前的全面整顿财税工作尝试。旨在说明,陷于“文化大革命”危局中的中国财税,在面临一系列前所未有压力的同时,也在事实上孕育了改革的生机。

中篇包括第五至第八章,旨在考察后 30 年的共和国财税。

第五章讨论改革初期发生在财税体制上的变化。在这一章中,财税体制被置于“放权让利”为主调的改革背景之下,详细描述了财税体制为“启动”经济体制改革而推出的若干举措以及所做出的“铺路搭桥”式的贡献。先后进入视野的有:旨在拉开整体经济改革序幕的财税“让利”举措、旨在调整中央与地方分配关系的“分灶吃饭”改革、旨在规范国家与企业分配关系的两步“利改税”、旨在推动改革开放进程的工商税制改革、旨在探索缓解财政困难之路的调整支出结构动作以及旨在打造财税体制基础的财会制度改革。

第六章讨论 1994 年的财税改革。重点在于说明,这是以制度创新为特点的、突破了以往“放权让利”思路束缚的根本性的变革。在这一次的财税改革中,中国财税体制及其运行机制发生的变化具有非同小可的特殊意义。它不仅为国家财政状况的根本好转打下了基础,而且,为我们搭起了社会主义市场经济体制条件下的财税体制机制的基本框架。

第七章的讨论扩展至1998年开始的以规范政府收支行为为主要着眼点的“税费改革”。并且,由此出发,先后讨论了作为宏观调控重要手段的财政政策取向的调整过程、为作为一个整体的财税体制改革勾画蓝图的1998年的全国财政工作会议、着眼于自身的各项预算管理制度改革、具有为公共财政建设添加驱动程序之效的加入WTO进程以及为打造社会保障营盘而推出的“两条社会保障线”举措。意在说明,在1994年以后,中国财税体制的改革已经由收入一翼延伸至支出一翼,由专注于体制内收支扩展至体制外收支。并且,最终确立了财税体制改革的总体目标——构建公共财政基本框架。

第八章将讨论的视野聚焦于完善社会主义市场经济体制的宏观背景,以进一步完善公共财政体制和公共财政体系为线索,主要记录了我国在新一轮税制改革、财政支出方向调整、政府间财政体制改革以及财政管理体制改革等方面所取得的进步。这一章的重点在于说明,完善的社会主义市场经济体制与完善的公共财政体制相辅相成,血脉相连。将公共财政建设植根于完善的社会主义市场经济体制的土壤,在两者的密切联系中谋划公共财政建设的方案,是我们的一个当然选择。

下篇包括第九至第十章,旨在分析共和国财税60年的基本经验和基本规律并前瞻未来的共和国财税发展蓝图。

第九章在大致把握了共和国财政改革与发展的基本轨迹之后,以“全覆盖之路:公共财政的来龙去脉”为标题,着力于财税体制改革规律的揭示。并且,在此基础上,试图建立一个有关中国财税体制改革与发展的理论分析框架。主要讨论了三个问题:改革以来中国财税体制所发生的根本变化是什么?被很多人认做“新生”概念的公共财政的实质内容又是什么?作为改革目标的公共财政制度,具有怎样的基本特征?这一章实质是对前面八章内容的系统总结。

第十章勾勒了未来的中国财税改革与发展“路线图”。以“加快步入公共财政制度的新境界”为标识,重点讨论了如何进一步夯实公共财

政建设的基础环境、进一步完善公共财政的制度框架、进一步健全公共财政运行机制和进一步扩大财政领域的国际交流与合作等四个方面的问题。意在指出,尽管我国公共财政制度的框架已经建立,但这个框架还只是初步的。通向完善的公共财政制度之路,还很漫长。要真正步入公共财政制度的新境界,我们还有诸多重要的事情要做。

四

以这样一本小书来概括共和国财税所走过的 60 年改革与发展历程,很难做到周全,错漏在所难免。无论从哪个方面看,共和国财税 60 年的基本轨迹、基本经验和基本规律的提炼和揭示,都是一个十分庞大的课题。我们自知,迄今为止,本书所完成的工作,还只能算是一次探索。

我们诚恳地期待着来自广大读者的批评指正。

高培勇

2009 年 8 月 25 日

目 录

前 言	1
-----------	---

上篇

第一章 大局初定：国民经济恢复时期的财政与税收	3
第一节 新中国成立前夕严峻的财政经济形势	4
第二节 国民经济恢复时期财经工作的任务与重心	6
第三节 高度集中的财税体制的建立与调整	12
第四节 从紧的财税政策与财政经济运行状况	22
第五节 小结	30
第二章 宏伟蓝图：为社会主义工业化奠基的财政与税收	32
第一节 制度背景：重工业优先发展战略与“一五” 计划的基本任务	33
第二节 制度选择：经济社会体制的二元化格局	39
第三节 财税任务的顺利实现：以高度集中的计划体制 为前提	48
第四节 “一五”计划的超额完成：为社会主义工业化 奠定坚实基础	61

第五节 小结	65
第三章 曲折中探索：全面建设社会主义时期的财税体制	69
第一节 行政性分权：改革中央计划经济体制的初次探索	70
第二节 “大跃进”过度放权与财政虚假问题	73
第三节 对“大跃进”的反思和财税体制调整	84
第四节 财政收支格局的重大转变	92
第五节 经济调整中的财政管理体制变迁	101
第六节 小结	107
第四章 危局与酝酿中的变局：“文化大革命”时期频繁 调整的财税体制	111
第一节 财政经济的混乱局面	112
第二节 逆境中的整顿与成就	118
第三节 苦撑时局：财政体制的频繁变更与改革	123
第四节 改革大潮来临前的变动	130
第五节 小结	139

中篇

第五章 放权让利：为整体改革“铺路搭桥”	145
第一节 放权让利：拉开整体经济改革序幕	146
第二节 “分灶吃饭”：调整中央与地方分配关系	149
第三节 两步“利改税”：规范国家与企业分配关系	158
第四节 工商税制改革：改革开放的重要推动器	163
第五节 调整支出结构：探索缓解财政困难之路	167
第六节 财会制度改革：打造财税体制的微观基础	172
第七节 小结	176
第六章 制度创新：1994 年的财税改革	181
第一节 走向市场经济：财税改革的基本背景	181

第二节	税收制度改革：旨在创造公平竞争环境	193
第三节	分税制财政体制建立：规范中央与地方分配 关系	203
第四节	1994 年财税体制改革的配套措施	219
第五节	小结	220
第七章	目标定位：构建公共财政框架	223
第一节	规范政府收支行为：1998 年开始的“税费 改革”	223
第二节	由“适度从紧”转向“积极”：财政政策担负 宏观调控“主角”	232
第三节	划时代的事件：1998 年全国财政工作会议	237
第四节	着眼自身改革：预算管理制度改革迈出关键 步伐	248
第五节	加入 WTO：为公共财政建设添加“驱动 程序”	252
第六节	“两条保障线”：打造社会保障的营盘	257
第八章	深化改革：进一步完善公共财政体制	266
第一节	改革步入深水区：完善公共财政体制的基本 背景	266
第二节	积极—稳健—积极：财政政策经历重大转向调整	272
第三节	宏观经济变换背景下的新一轮税制改革	282
第四节	财政支出结构调整：向“三农”和民生倾斜	290
第五节	政府间财政体制改革：推进基本公共服务 均等化	300
第六节	推进财政管理体制改革：走向预算国家	314
第七节	小结	325

下篇

第九章 全覆盖之路：公共财政的来龙去脉	331
第一节 公共财政概念的由来：一个基本脉络	332
第二节 找寻“公共财政”与以往“财政”的区别点	335
第三节 在改革实践中把握公共财政的实质内容	339
第四节 公共财政是一种财政制度安排	346
第五节 小结	352
第十章 “路线图”：加快步入公共财政体制新境界	356
第一节 进一步夯实公共财政建设的基础环境	357
第二节 进一步完善公共财政的制度框架	369
第三节 进一步健全公共财政运行机制	382
第四节 进一步扩大财政领域的国际交流与合作	393
第五节 小结	399
 附录：中国财税改革与发展大事记（1949～2009）	 401