

新 中 国 经 济 发 展 70 年 丛 书



70 Years of Public Finance and Taxation Development
in the People's Republic of China

新中国财税 发展70年

楼继伟 刘尚希 © 著

人民出版社

新 中 国 经 济 发 展 70 年 丛 书



70 Years of Public Finance and Taxation Development
in the People's Republic of China

新中国财税 发展70年

楼继伟 刘尚希 © 著

 人 民 出 版 社

统 筹:李春生
策划编辑:郑海燕
责任编辑:郑海燕 张 燕 吴焯东 李甜甜
封面设计:吴燕妮
责任校对:苏小昭

图书在版编目(CIP)数据

新中国财税发展 70 年/楼继伟,刘尚希 著. —北京:人民出版社,2019.10
(新中国经济发展 70 年丛书)

ISBN 978-7-01-021263-0

I. ①新… II. ①楼…②刘… III. ①财政管理-研究-中国-1949-2019
②税收管理-研究-中国-1949-2019 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 193897 号

新中国财税发展 70 年

XINZHONGGUO CAISHUI FAZHAN 70 NIAN

楼继伟 刘尚希 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 10 月第 1 版 2019 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.75

字数:215 千字

ISBN 978-7-01-021263-0 定价:62.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

上篇 社会主义革命和建设时期

篇首语	3
第一章 财政重建与国民经济的恢复	9
第一节 严峻的国内外形势与沉重的财政负担	9
第二节 建立全国统一的财政管理体制	14
第三节 建立全国统一的税收管理体制	22
第四节 国民经济的恢复和稳定	27
第二章 财政集中与计划经济体制的构建	35
第一节 为完成“一化三改”走向财政集中	35
第二节 从“公私一律平等纳税”到计划经济税制框架初建	44
第三节 《论十大关系》与财政管理体制的调整	48
第三章 财政综合平衡与国民经济的调整	57
第一节 “大跃进”导致国民经济失衡	57
第二节 “八字方针”与综合平衡思想的提出	61
第三节 财政综合平衡支持国民经济调整	65
第四节 改革税收制度促进国民经济调整	71
第四章 财政放权与计划经济的曲折探索	75
第一节 财政大权不能夺	75

第九章 建立现代财政制度推动全面深化改革·····	193
第一节 财税改革成为全面深化改革的重点·····	193
第二节 加快建立现代财政制度·····	197
第三节 提升保障和改善民生的水平·····	208
第四节 建立现代财政制度任重道远·····	218
附录:新中国财税发展 70 年主要指标一览表·····	223
主要参考文献·····	226

上 篇

社会主义革命和 建设时期

篇首语

本篇系统回顾和总结新中国成立 30 年的财税发展历程,在肯定历史成就的基础上总结历史经验与教训,有利于正确认识改革开放新时期及努力开创习近平新时代中国特色社会主义思想的发展道路。

一、新中国成立 30 年财税发展的历程

自 1949 年新中国成立到改革开放之前的 30 年,我国从一个积贫积弱的国家,实现了中华民族站起来的历史性跨越,财政为工业体系建设、社会主义制度建立及“四个现代化”提供了强大支撑。前 30 年财税的发展历程大致可以划分为四个阶段:

第一个阶段是新中国成立初期统一全国财经工作和实现国民经济恢复阶段。新中国成立之后,首要的任务是统一全国财经工作,同时恢复和稳定国民经济。在较短时间内,统一了税收和税务,加强了税收征管;统一了财政管理体系,初步建立了预算制度;逐步实现了预算平衡,有力地推动了国民经济全面恢复。中央政府还采用了行政和市场相结合的办法来稳定物价,其中包括大规模调动资源,比如调粮食、调棉纱等,利用市场手段来遏制投机,同时采取严厉紧缩的措施,比如短期停止信贷、停止公共开支等,飞涨的物价很快就被压下去了。当时还没实行计划经济,从调动物资供给和紧缩信贷财政开支两方面入手,稳定物价的目标很快就实现了。暂停信贷,收紧银根,投机商资金运转不灵;财政压缩支出,整顿加强税收,财政收支双紧,再加上物资调配平抑物价,囤积居奇者损失惨重,物价实现平稳,国民经济稳定下来。

第二个阶段是实行“一化三改”,全面过渡到苏联模式计划经济阶

段。1952年之后,一直到1955年,先后经历土地改革、合作化、工商业改造、统一定价、物资统购统销、外贸统管、信贷统管,基本上全面过渡到苏联模式的计划经济。合作化运动结束后,推行公社化,建立党、政、企全面不分的人民公社制度。在这几年,国民政府时期留下来的许多税种被砍掉,以苏联为榜样,往极简化方向发展,最终只剩下一个税种:工商统一税,再加国营企业上缴利润。经济体制全面计划化,没有任何激励,也不需要任何激励,企业、地方政府、各个部门,一切听从计划安排。价格由国家全面确定,总是原材料价格低,制成品价格过高,导致不同行业、企业的利润水平差距大,用税收来调节,从而工商统一税有上百个税率。财政实行统管,统收统支,这是适应计划经济体制需要的财政制度安排。1956年,毛泽东同志发表《论十大关系》,开始探索适合中国国情的社会主义道路,因为发现完全照搬苏联模式不行。一方面,苏联人均占有的资源比我们丰富得多;另一方面,与苏联相比,我国各地的条件千差万别,高度集中的苏联模式很难在中国推行。在这种情况下,毛泽东同志提出要处理好农业和工业、轻工业和重工业、国防和经济建设、中央和地方等十个方面的关系,要调动各方面的积极性。客观条件不同,我们无法完全照搬苏联模式的计划经济,只能自己探索适合中国国情的社会主义发展道路。

第三个阶段是“大跃进”和国民经济调整及随后的探索阶段。“大跃进”开始后,国民经济受到严重冲击,进入三年极端困难时期。在此之后,痛定思痛,实行国民经济调整。实行“调整、巩固、充实、提高”八字方针,调整改善各方面比例关系,改善工农业管理,1961年先后出台了“农业六十条”和“工业七十条”。在这一阶段,财政预算实现了平衡。财政体制开始调整,主要是往地方放权,提法多样,大胆探索,结果出现了“一放就乱”的现象。为什么乱?因为不仅是财政放权,计划也分层次放权,物资调配也分层次放权。因价格是固化的,需要税收来调整利益分配。而在不同产业和企业之间,利益分配的职能也随着税收放下去了,地方政府就努力发展高税收的项目,由于原材料定价低,税收贡献也低,地方就不愿意发展原材料项目,而是竞相发展下游高税收项目,导致国民经济比例失调。一乱然后就收,一收就死,陷入“放乱收死”套路之中。中国的

客观条件和苏联不一样,想作出改良,也必须改良,但是一改就乱。不更是低效率,改完之后还是低效率。这样的探索一直在进行,不止一次。

第四个阶段是“文化大革命”十年财政经济的全面政治化阶段。“文化大革命”打破一切条条框框,财政体制折腾了七八年,都试图按照“十大关系”原则来调整改革。但是在计划经济体制的框框里,一动就乱,加上全面政治化,以至于来回折腾。而且每回折腾,都包含财政。以前确立的加强管理的相关规定,包括改进企业管理的“鞍钢宪法”、《国营工业企业工作条例(草案)》(以下简称“工业七十条”),都被“四人帮”看作是毒草,最终也名存实亡。全面动荡时期,各种规章制度都被冲掉了,财政也是勉强维持,财政机构、人员、职能、税种等都到了极简极弱的程度。

二、新中国成立 30 年财税发展的历史评价

在新中国成立头 30 年这一段历史时期,财税发展总体上适应了从新中国成立到转向计划经济过程和结构调整等客观需要,对工业化建设等作出了重大贡献。当然,其中也有不少失误,计划经济很难达到生产可能性边界,过冷过热多次发生,财政一直在谨慎适应形势变化,尽力保持财政收支平衡。

第一,国民经济实现了低于生产可能性边界的短板平衡。在新中国成立初期的国民经济治理整顿恢复时期,计划经济还没搞起来,客观上存在总需求管理,实际上也实行了总需求管理,目的是遏制通货膨胀和促进就业,主要手段是财政收支和信贷收支,取得了显著成效,但由于紧缩过度,导致新问题出现,半年之后又开始放松信贷,才逐步恢复正常。

在实行“一化三改”以后,我国开始转向和建立计划经济体制,就谈不上总需求管理了。国民经济比例失调表现为短缺或过剩,不表现为通货膨胀,因为价格都定死了。过热的时候,表现为物资全面紧张;过紧或过冷的时候,表现为物资全面过剩。事实上,一直都存在着局部的过剩和局部的短缺,无法通过价格来实现平衡,市场经济实际上不存在。在这种

背景下，“综合平衡”开始被引入。

“综合平衡”是陈云同志在贯彻落实“调整、巩固、充实、提高”八字方针时提出来的，即财政平衡、信贷平衡、物资平衡。“综合平衡”中只有一个平衡是反映真正的生产可能性边界的，那就是物资平衡。在生产可能性边界之下，假如经济潜在增长率是7%，实际增长了5%，财政也能实现平衡，即少收少支；同样，信贷也能平衡，即少存少贷。由于没有市场，价格起不到优化资源配置的作用，物资平衡只能是短板平衡。

物资的短板决定了整个生产能力不能充分发挥，资源错配，就业也不充分，人浮于事，冗员过多。最后，到“文化大革命”时期找不到解决问题的好办法，城市里养活不了那么多人，于是知青下乡成为解决就业问题的现实选择。实现短板平衡，经济自然就在生产可能性边界之下，这一局面一直持续到改革开放之后。改革开放初期，长期定价过低导致煤炭短缺、钢铁短缺，国民经济平衡只能是短板平衡。它并不是一个最大生产可能性边界，不可能实现最优，实际上是低于生产可能性边界的，是一种效率损失。

第二，财政体制在放权、收权之间左右摇摆，始终未走出“一放就乱，一收就死”的循环。从本质上讲，计划经济是行政计划分配资源的一种体制安排，就应当高度集中，层层听从于上层计划指令。与之相适应，财政体制也应该统收统支、高度集中，做计划的工具。在这一体制下，不要求下层自主决策，公有制企业隶属于行政机关，不应给予激励，也没有再分配和矫正负外部性的必要，全由计划替代了，税收被上缴利润的形式所取代。

在我国的经济基础差异极大以及资源不丰富的情况下，完全的高度集中很难实现，于是才有了“十大关系”的有关探索，但计划分配资源本质应当高度集中，改为分层次计划分配，再给以各种形式的“包干”等激励，就容易导致“一放就乱，一乱就收”，以致进入“放乱收死”的恶性循环，“十大关系”的理想一直未能实现。

“大跃进”之后，这个财政多变的传统一直到1993年分税制改革才结束。1992年邓小平同志南方谈话后，面对再一次泛起的承包制改革，

朱镕基同志认为这是逆潮流的,承包制不是改革,不适合市场经济,新税制和分税制才是改革,才与市场化改革方向相匹配。此后,我国改革开放真正进入一个全新的历史阶段。

第三,税收制度一直朝着极简化的方向发展。新中国成立后,税收被认为是资本主义的而遭到批判。财政收入中公有制企业上缴利润的比重越来越大。与计划经济相适应,税收就应该极简化,直至全部为上缴利润的简单集中收入的方式。从新中国成立到改革开放前的30年间,税收的极简化思路始终未发生变化。

在社会主义公有制的经济制度之下,国营企业所有的生产销售全部被计划统管起来,产生的成本、收益及利润全部被统管起来,奖金发放、企业考核也被严格约束。在这种情况下,无法对企业形成有效激励,因为价格不起作用,激励与价格形成逻辑悖论。后来,实行奖金制,允许企业留一部分利润发奖金。但一实行激励,就需要税收来矫正价格扭曲带来的不合理利益分配。再后来,奖金又被批判了,被认为是资本主义的物质刺激。随后,开始建立福利制度,再吃大锅饭。

第四,新中国成立30年的经济和社会发展中,都嵌入了政治运动,财税变得更加困难。在“大跃进”中及之后,总的看,下放权力被认为是正确的,但放了就乱,只好再收,又被认为是保守,是“右”,再放再乱,财政也在“放乱收死”中循环,直至在“文化大革命”中受到更大冲击。“文化大革命”结束时,国民经济达到了崩溃的边缘,财政也陷入极度困难。

为适应各种政治运动,财政只能跟着计划调整。计划对财政的这种影响,一直持续到改革开放之后。税收方面,由于坚持极简化发展方向,全部都是中央统一确定,功能被严重限制。改革开放后,为建立社会主义市场经济体制,才逐步恢复税收的本来面貌,使财政真正走出“放乱收死”的循环往复。

总的来看,在计划经济体制背景下,财政主要履行的是预算、税政两项职能,但被大幅度削弱了,例如预算只能是收支平衡,最好略有节余,未能成为国民经济的综合牵头部门。事实上,无论是计划经济时期,还是市场经济时期,财政一直都是国家治理的基础和重要支柱。1978年之后,



随着改革开放的到来,财税在改革中不断发展,为建立和完善社会主义市场经济体制、经济发展与社会进步以及国家治理的现代化提供了强大动力。

第一章 财政重建与国民经济的恢复

从1949年中华人民共和国成立到1952年,是国民经济的恢复时期。在中国共产党的正确领导下,全国人民齐心协力,使国民党政权留下的一个民不聊生、百业凋敝的烂摊子,迅速改变面貌。统一全国税政、统一财经工作、平衡财政收支、稳定金融物价等政策措施,使国家摆脱了通货膨胀的困扰,人民政权得到巩固,为随后的经济发展和社会主义改造提供了条件。随着国民经济恢复任务的完成和财政经济状况的根本好转,新中国的财政也完成了由战时财政向和平时期的转变,由以农村为中心的分散财政向以城市为中心的集中统一财政的转变,由供给财政向经济建设财政的转变。

第一节 严峻的国内外形势与沉重的财政负担

新中国成立之初,连年的战火使我国国民经济处于严重崩溃的边缘,新中国财政陷入了极其困难的境地,国家背负着沉重的财政负担,无论是在国际还是在国内,都面临着严峻的考验。从国际上看,新中国一方面遭到帝国主义阵营的政治孤立、经济封锁、军事包围;另一方面在自力更生的同时得到了以苏联为代表的社会主义阵营国家的援助和支持,巩固和捍卫了新中国政权。从国内看,新中国成立之时,国民党政权给新中国留下了一个千疮百孔的烂摊子,生产萎缩、物价飞涨、就业困难,还面临着军费开支庞大、财政收入增长缓慢等一系列财政经济困难。面对上述现实,我国在学习苏联经验的同时不忘自己探索,尽快制定实施有效对策,使国民经济得到恢复和稳定。

一、帝国主义的围堵封锁与“一边倒”的外交政策

第二次世界大战结束和中国抗日战争结束后,国际上存在着以苏联为首的社会主义阵营和以美国为首的资本主义阵营的尖锐对立和斗争;国内存在着共产党领导的革命武装集团和国民党领导的反动武装集团的尖锐对立和斗争。在政治上,美国对华采取所谓的遏制加孤立政策,逐渐“团结”其他国家形成了反对新中国政权的“统一战线”;在经济上,资本主义阵营对华采取经济封锁和贸易禁运^①,以限制我国与别国的贸易往来;在军事上,一方面有蒋介石国民党造成的内战;另一方面美国为了企图控制中国,支持蒋介石,对华实行军事包围政策。此外,美国还发动了侵朝战争,把战火烧到鸭绿江边。

面对西方列强的遏制与孤立政策,新中国为了取得革命胜利,主要靠自力更生,但也离不开国际的援助,首先是以苏联为首的社会主义阵营的援助,并主动提出“一边倒”的外交政策。为了澄清某些党外人士的模糊认识,同时,也为了奠定新中国外交政策的基础,1949年6月30日,毛泽东同志在《论人民民主专政》一文中指出:“一边倒,是孙中山的四十年经验和共产党的二十八年经验教给我们的,深知欲达到胜利和巩固胜利,必须一边倒。积四十年和二十八年的经验,中国人不是倒向帝国主义一边,就是倒向社会主义一边,绝无例外。骑墙是不行的,第三条道路是没有的。我们反对倒向帝国主义一边的蒋介石反动派,我们也反对第三条道路的幻想。”^②

在经济上,我国积极开展反“禁运”、反“封锁”运动,在积极同苏联等社会主义阵营国家开展贸易往来的同时,本着对“愿意和我们在平等互利的条件下发展贸易关系的资本主义国家不予歧视”的原则,不放弃一切机会争取同资本主义国家发展贸易和经济关系。在军事上,中国派代表到联合国控诉了美国武装侵略我国领土台湾的罪行,并且面对美军的

^① 石广生主编:《中国对外经济贸易改革和发展史》,人民出版社2013年版,第70页。

^② 《毛泽东选集》第四卷,人民出版社1991年版,第1472—1473页。

