

绪 论

建国以来财政体制的频繁变动是与国家整体的经济管理体制和经济、政治形势的变化紧密联系在一起的。财权在放与收集、集中与分散之间屡经周折。

自 1976 年结束史无前例的“文化革命”十年浩劫，丧失了一大段宝贵发展时光的中国人，就以更为急迫的心情探寻国家、民族的出路和未来。经过以“真理标准”讨论为代表的激烈的思想路线交锋，最终以 1978 年末党的十一届三中全会为标志，打开了中国改革开放新纪元的大门，使我们这个近百年来灾难深重、贫穷积弱、饱经忧患的五千年文明古国，抓住了 20 世纪的最后机遇，大步走上现代化的征程。

十一届三中全会以来的 20 年，中国的变化为整个世界所瞩目，也非常值得我们自己回顾和总结。在占世界人口近四分之一的大国中，展开如此深刻的全方位变革，其大方向的理清，具体路径的探讨和摸索，无不关乎国家、民族的前途与命运，难度之高可想而知；路径探索中经常出现的山重水复、扑朔迷离和迂回曲折状况，更是不可避免的现象。但是走到 20 年后的今天，仍在不断探

索中前行的我们，完全可以自豪地援引列宁的名言——重要的是，坚冰已经打破，航线已经开通，道路已经指明！

20 年改革开放的基本方向，是将国家置于现代市场经济和国际合作与竞争的大环境中，通过生产关系的积极调整和资源配置的市场导向 解放生产力 其基本路径便是实行“两个转变”即经济管理体制模式由传统的社会主义计划经济向新的社会主义市场经济转变和经济增长模式由明显带有落后农业国特征或痕迹的粗放型向与发达工业化水准相一致的集约型转变。“两个转变”的总体战略目标是在 21 世纪中叶使中国进入中等发达国家行列，实现现代化；其实质内容就是通过生产关系、管理模式与运行模式的积极调整变革 极大地解放生产力 实现对发达国家的“赶超”服务于最大限度提高人民群众物质文化生活水平、共同富裕的社会主义宗旨。一切来自现实生活的启示都向我们表明：如不作这样的转变 中国将无法解决‘球籍’问题 毛泽东在生前曾以此来形象地归纳中华民族‘生存或死亡’的命题)中国的亿万老百姓 仍是难以实现‘过上好日子’的代代憧憬 无数志士仁人梦寐以求的‘振兴中华’理想，也要继续归于壮志难酬的痛楚期待。

这种关系着国家民族兴衰存亡的“两个转变”，在始发阶段上更具决定性的内容，首先是经济体制模式的转变，即如何通过改革解除对生产力潜能的体制束缚，强有力地推动经济发展，全面启动中国的工业化和现代化。20 年风雨兼程，在这方面我们已经得到了比较丰富、弥足珍贵的一些经验，本书将力求本着这些经验，集中回顾 20 年体制转变中的一个具体组成部分——财政制度的变革，对之作出一些必要的理性分析，讨论与之相关的一系列政策问题，并作一些扼要的展望。

在分章节展开之前，这里需要先对财政和财政体制作一最简明的理论定义，并粗线条地勾画中国经济转轨中财政体制改革最

基本的来龙去脉。

一、财政和财政体制

财政是以国家（各级政府）为主体，在总揽全局的情况下对于社会总产品中的一部分所实行的集中分配。现今世界上的财政分配基本上都采取价值形式。财政收支与管理，是财政分配的现象形态，政府系统借助这些理财形式和手段，达到履行其各种职能的目的。简要地说，人们平常所言的财政，就是以政府收支为具体表现的国家各级政府的理财、分配及相关管理。财政是为政府实现其经济、政治和社会的多种目标与管理职能服务的。

财政管理制度（或称财政体制）是政府与企业、事业单位之间以及各级政府之间财政分配关系上相对稳定的形式，它由一系列有关财政分配、财务活动的法律、法令、规章、条例等制度性的典章所规定，由这些制度、规定的施行而发挥作用，规范与调节财政领域中各个主体或当事人的行为。

我国传统概念的财政体制包括预算管理体制、（国营）企业财务管理体制、行政事业财务管理体制、税收体制和基本建设投资体制等内容。其中企业、事业财务体制是基础，预算体制是主导和代表如“分灶吃饭”财政体制即是以“分灶吃饭”预算体制为代表的财政体制）税收体制、投资体制等则分别规定收入、支出方面的有关体制问题。

财政体制反映、规定和制约着国家（政府）与企业、中央与地方两大基本经济关系，也反映、规定和制约着政府理财的职能范围、管理重点和行为方式，是财政发挥其调控作用的框架和依托。

二、以往财政体制的演变和“分灶吃饭”后的主要问题

中华人民共和国建国以来的 40 余年间，财政体制经过了多次调整变化。在 90 年代实行“分税制”改革之前，比较大的变动至少有 10 次。

在建国之初的 1950 年，改变长期革命战争中财经工作分散管理的局面，实行高度集中、“统收统支”的财政管理体制。

1954 年前后，在 1951—1953 年提出分级管理，在“高度集中”已有所松动的基础上，实行收入分类分成（即将财政收入划为中央、地方的固定收入与固定比例分成收入和中央调剂收入），支出按隶属关系列预算，地方预算每年由中央核定的“划分收支、分级管理”体制。

1958 年，随下放企业下放财权，实行“以收定支，五年不变”的财政管理体制，规定地方可在五年内，按照收入情况自行安排支出。但由于经济出现问题，这一体制只执行了一年。

1961 年，以自 1959 年开始实行的“总额分成，一年一变”体制为格式，与调整时期上划企业等措施相配合，重新将财权向中央集中，扩大中央固定收入，基建支出全归中央专案拨款。这一体制在 1965 年之后，作过一些旨在“调动地方积极性”的小改进，除了在“文革”动乱的非常时期，1968 年暂时实行“收支两条线”（即收入全部上缴，支出由中央分配）外，一直执行到 1970 年。

1971 年再次下放企业，下放财权，实行“收支包干”的财政管理体制，扩大地方财政的收支范围，按核定的绝对数包干，超收全部留归地方。

1974 年，在经济受“文革”严重破坏的情况下，“包干”体制已执行不下去，改行“收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出

按指标包干'的体制,简称“旱涝保收”体制。

1976年,为解决固定比例留成体制收支不挂钩,不能体现地方财政权责关系的问题,再次实行“收支挂钩,总额分成,一年一变”的财政管理体制。1978年,还在部分省市试行了“增收分成”办法。

1980年,在经济体制改革中又一次下放财权,并按照经济管理体制规定的隶属关系,明确划分中央财政和地方财政的收支范围,实行“划分收支,分级包干”的财政管理体制,简称“分灶吃饭”体制。

1985年,在第二步利改税基础上,将“分灶吃饭”的具体形式改为“划分税种,核定收支,分级包干”,即按照税种和企业隶属关系,确定中央、地方各自的固定收入(所得税、调节税等),另有共享收入(产品税等),支出仍按隶属关系划分。

1988年,在1985年体制的基础上,对收入上解比重较大的17个省、直辖市和计划单列市,实行了“收入递增包干”和“总额分成加增长分成”等几种不同形式的包干办法,简称“地方包干”。

建国以来财政体制的频繁变动是与国家整体的经济管理体制和经济、政治形势的变化紧密联系在一起的。财权在放与收、集中与分散之间屡经周折,也在很大程度上反映了持续、反复进行的对于“社会主义经济如何更有活力地发展”的探索。

在实行“分灶吃饭”之后,财政体制改革除预算管理体制方面的数度调整之外,还取得了如下一系列进展:

——调整国家与企业分配关系,扩大企业留利和更新改造资金规模。经过80年代初的利润留成,1983年和1984年的两步“利改税”,1987年后实行企业承包经营责任制的探索和90年代后逐步树立“税利分流”方向,形成建立现代企业制度的大思路和国有经济战略性改组方针。在扩大企业财权之后,又将企业独立商品

生产经营者的法人主体和市场竞争主体地位逐渐引上轨道。

——改革税制。初步形成了多税种配合发挥作用的复合税制，适应市场取向改革和国民经济发展与对外开放的要求，使税收在筹集财政收入和调节经济生活方面的作用大大加强。

——改革基本建设资金管理办法。80年代曾有“拨改贷”的探索，并在一些建设项目中试行投资包干办法和对工程进行招标、投标承包的经济责任制。从1988年开始，对中央级基本建设投资实行基金制办法。90年代，终于形成了与市场经济的国际惯例接轨，与现代企业制度相吻合的企业注册资本金制度。

——改革行政事业单位管理体制与财务制度，强化支出约束机制。从1980年开始，对行政事业单位实行预算包干办法，有条件的事业单位实行企业化管理；对有收入和经济偿还能力的文教科研事业单位实行周转金制度，并建立科技成果有偿转让制度，等等。

虽然80年代以来财政改革有上述进展，但直至1994年实行分税制改革前，普遍实行的“分灶吃饭”框架内的财政包干制却始终未能消除传统体制弊病的症结，主要问题表现在：

1. 仍然束缚企业活力的发挥

各级政府“条块分割”地按照行政隶属关系控制企业是传统体制的根本弊病所在。在改革之后实行的“分灶吃饭”财政体制中，由于是按照行政隶属关系组织各级政府的财政收入，因而这一弊病在政府财力分配中以体制因素形式得到延续，只不过在行政性分权格局中，行政隶属关系控制总的来说，从“条条为主”变为“块块为主”，由行政部门单一的指令变为指令加上企业实际很难违拗的“商量”和暗示。相应而来的是各级政府始终热衷于尽力多办“自己的企业”和对“自己的企业”过多干预与过多关照，使“放

权'难以真正放到企业——尽管国家减税让利走到了“山穷水尽”的地步，多数国有企业仍然迟迟不能搞活。搞不活的另一面是搞不死，企业经营不善，亏损严重，照样由政府搭救，基本上不存在规范的优胜劣汰、存量重组的机制；破产法“对绝大多数国有企业形同一纸空文”。也正是与行政隶属关系控制网络紧密相联，国营企业的行政级别始终是对企业行为十分重大的影响因素，厂长、经理总是作为行政系统“官本位”阶梯中某个台阶“级别”上的一员，这一身份与市场经济要求他们扮演的企业家身份在不断地发生冲突。因为这两种身份必然要接受不同的信号导向，追求不同的目标，前者为行政系统的信号和官阶升迁的目标，而后者为市场的信号和企业长远赢利的目标。结果必然是企业的所谓“双重依赖”问题，而且在前述体制环境中，国有企业厂长、经理对于上级行政主管的依赖（或跟从）必然是更为主导性的和“荣辱攸关”的。于是，企业自主经营仍步履维艰，大量的行政性直接控制和变相的行政控制以及各种老的、新的“大锅饭”难以有效消除。

2. “诸侯经济”倾向助长了低水平重复建设和投资膨胀

“分灶吃饭”财政体制与过去的“总额分成”体制相比，固然提高了地方政府理财的积极性，但这种积极性在增加本级收入动机和扭曲的市场价格信号的指导下，必然地倾向于多办“自己的企业”，多搞那些生产高税产品和预期价高利大产品的项目。因而地方政府热衷于大上基建，兴办一般赢利性的项目，特别是加工工业项目，不惜大搞低水平的重复建厂，不顾规模经济效益和技术更新换代的要求，并且对本地生产的优质原料向其他地区实行封锁，对“自己的企业”生产的质次价高产品强行在本地安排销售和阻止其他地区的优质产品进入本地市场。例如，国家对烟、酒等产品规定高税率，本来是要达到限制其生产、消费的“寓禁于征”的政策意

图，但在这种体制下，高税率却成了地方政府多办小烟厂、小酒厂以增加本级收入的刺激因素，发生了明显的“逆调节”。遍地开花的小纺织、小轧钢、小汽车装配等项目也均与体制因素有关。收入上解比重较高的地区，地方政府还有明显的“藏富于企业”倾向，即对组织财政收入不积极，有意让企业多留利之后，再通过收费摊派等手段满足本级财力需要。

尽管这些低水平重复建设、地区封锁、市场分割的做法，从每一个局部的角度都可以举出一系列“正当理由”，但从全局看却构成了推动投资膨胀、加剧结构失调的因素，对构建统一市场、提高整体效益、促进企业公平竞争和国民经济协调发展产生了不利的影响，并阻碍地方政府职能从注重投资于一般赢利性企业，向注重基础设施、公共服务和发展第三产业的方面转变。

3. 中央和地方的关系仍缺乏规范性和稳定性

各级财政支配的财力在极大的程度上取决于地方上解、中央补助或共享分成的比例和基数的高低，而这些的核定又缺乏充分的客观性，难以避免种种“讨价还价”因素。各地都倾向于增加支出基数，压缩收入基数，提高分成比例。同时，预算支出虽“分级包干”，但在许多具体事项上并不能划清范围，结果“包而不干”，最后矛盾集中反映为中央财政“打破了统收，却实际并未打破统支”的困难局面，中央日子过不去，又反过来向地方财政寻求财力，“分灶”之后调整基数和让地方“作贡献”的做法屡屡发生。

4. 国家财力分散，“两个比重”过低

由于在体制上不能保证政府财力必要的集中程度和中央地方间合理的分配关系，一方面，在各行其是的减税让利超过合理数量界限的情况下，财政收入（不包括内外债）占国内生产总值的比重

由 1979 年的 28.4% 滑落到 1993 年的 12.6% 另一方面随地方分权，中央财政收入占全国财政收入的比重由 1979 年的 46.8% 下降为 1993 年的 31.6%。就财力分配关系而言，地方、中央各有突出的问题：地方政府财权虽比改革前有所扩大，但却没有从本地实际出发建立健全地方税种的权力。在我国这样一个地区差异十分显著的大国，地方无设税权，不利于因地制宜地筹措财力和形成地方性的稳定财源。与此同时，就总体而言，中央财政本级组织的收入不能满足本级支出的需要，因而必须依靠地方财政的收入上解来平衡中央级收支，这种情况在世界各国是极罕见的，在很大程度上促成了中央政府调控能力的弱化和中央财政的被动局面，宏观政策意图的贯彻难以得到充分的财力保证。

总而言之，“分灶吃饭”代表的财力分配的行政性分权 还没能跳出传统体制把企业禁锢于“条块分割”行政隶属关系之中的基本格局，也未找到处理中央、地方关系的比较合理、稳定、规范的形式，因而难以适应社会主义市场经济发展的客观要求。如果仅仅停留于这种体制，深化改革将遇到无法逾越的阻碍，今后的财政改革必须跳出行政性分权思路，寻求实质性推进改革的新方向。

三、我国财政体制改革的方向

从整体配套的角度考虑财政体制改革的方向，应是使财政体制的目标模式适应社会主义市场经济的总体规定性，具备如下几方面的体制功能：

第一，有效地维护企业的商品生产经营者法人主体地位和企业之间开展公平竞争的外部环境，贯彻国家宏观经济调控权、国有财产收益权和国有企业经营权实行分离的原则，从而一方面使企业得到自主经营、发挥活力的广阔天地；另一方面使国家掌握必要的宏观调控能力和应有的国有资产权益。

第二，正确地体现政府职能和正确地处理中央与地方间以及不同区域间的利益分配关系，建立起稳定的财权与事权统一协调的分级财政，从而使各级政府合理而有效地履行自身职责。

第三，有力地推动社会主义市场经济中财政资金的筹集、使用过程进入“生财有道 聚财有度 用财有方”的轨道，充分调动各方面的积极性和充分发挥资金的效益，从而通过初次分配和再分配，使国家财力进入“取”与“予”的良性循环，卓有成效地为国民经济的良好循环和社会各项事业的蓬勃发展服务。

符合上述要求的财政体制形式，是以分税制为基础的分级财政。

所谓分税制，其真正的含义在于作为财政收入来源的各个税种，原则上要分别划定为国税或地方税，企业均按照法律规定，既向中央政府缴纳国税，又向地方政府缴纳地方税。在这一格局中，各级政府可以主要根据以本级税收为主的收入相应安排其支出，相对独立地组织本级预算平衡，做到“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算”。同时，中央应保持必要的自上而下作转移支付的调控能力。

以分税制为基础的分级财政体制的关键内容和特点在于：一方面，它可以有效地淡化过去一向实行的各级政府对企业的“条块分割”式的行政隶属关系控制，企业将不再把税款只交给作为自己行政主管的特定一级政府（再由地方政府与中央政府分成），而是分别地把不同的税，交给不同的各级政府，从而有助于消除政府对“自己的企业”的过多干预和过多关照，促使各企业自主经营，充分地展开公平竞争；另一方面，它可以清晰地划开中央、地方间的财源和财政收入，稳定地规范各级政府间的财力分配关系，在发挥中央、地方“两个积极性”的基础上，形成各级预算各行其道的真正的分级财政。为了更具体地描述以分税制为基础的分级财政体制，

列举这一体制的要点如下：

第一，不再按照企业的行政隶属关系，而是按照税种划分中央财政和地方财政各自的收入，企业不分大小，不论级别，依法向中央、地方政府分别纳税，自主经营、公平竞争。

第二，中央、地方政府通过财政对经济实行的分级调控管理，将主要运用税收、债券、贴息等经济手段作为调整企业外部条件的措施。同时，健全国有资产管理体制，按产权规范，以适当方式（如授权委托）管理、运营企业中的国有资产。

第三，在中央、地方间划分税种的同时，各级政府要调整和明确各自的事权，重新核定各级财政支出范围。为保证中央集中财力和实现全国性的经济调节关系密切的税种，应划为中央收入；有利于地方发挥征管优势、宜于由地方掌握的税种，应划为地方收入。除中央政府要承担一些大型、长周期、跨地区的重点建设项目的投资外，大量的一般赢利性项目，应交给企业和企业联合体去办，地方财政则基本上不再承担赢利项目的直接投资任务，而把支出重点放在基础设施、公用事业等方面。

第四，中央财政承担调节各地区间差异的责任，主要方式是通过自上而下的转移支付实行对地方政府的财力补助。各地具体补助数额的确定方法，要改传统的基数法为比较客观、严密的因素计分法。

第五，在各种配套条件基本到位之后，应使地方政府具有从本地实际出发设立、开征某些地方税种的权力，因地制宜地为地区非赢利设施建设和各项公共服务、事业发展提供必要的资金来源。

第六，以上述几方面为基础，中央财政与地方财政分离，形成相对独立、自求平衡的中央预算和地方预算。中央预算中要掌握足够的转移支付资金，各级财政都要以法律形式强化其内部、外部的制度约束和责任约束。

总之，以分税制为基础的分级财政体制，可以二位一体地处理好国家、政府与企业、中央与地方两大基本经济关系，适应社会主义市场经济发展的内在要求，所以它是深化财政体制改革的大方向，应成为财政改革与中长期整体改革相配套的轴心。

四、1994 年改革提供了转折点

中国财政体制初步进入以分税制为基础的分级财政轨道是以 1994 年里程碑式的财政、税收配套改革为标志的。这种配套改革的理论与政策探讨早在 80 年代中期就已展开；其操作设计的先声一直可以追溯到 1986 年各方面准备了一年（而夭折于最后关头）的“价、税、财联动”改革方案；其付诸实践的试验探索开始于 1992—1993 年若干省、市、自治区的分税制试点，但其能够在 1993 年中央针对经济过热而加强宏观调控的背景下从快准备、迅速出台，除了前述这些理论、经验、政策的准备之外，在很大程度上也依赖于决策层的极大决心和魄力，以及审时度势加以掌握的“渐进式”改革路径。

1994 年后得以确立的财政新体制虽然还带有较浓厚的过渡色彩，但毕竟在一系列决定性的因素上，与传统财政体制相比，实现了质的跨越，并且正在改革的深化中，依新体制的内在逻辑而酝酿、引发更全面的质变。我们应当在巩固 1994 年财政税收改革基本制度成果的基础上，积极推动进一步的制度创新和优化。至此，作者引出了本书绪论部分最欲强调和可以作为其结语的观点。关于 1994 年改革前因后果及进一步改革的许多具体内容，将在后面循序分列的专章中讨论。

第一章

经济转轨中财政体制改革的 启动与随后的财政困境

在又要保证国民经济的基本运转 又要启动模式转换的条件下 只有先从财力增量的分配格局调整入手 向地方政府放权 才能使传统的体制有所松动 为以后计划、物价、工资、企业等方面的改革提供空间。

一、我国渐进式经济改革的财政突破口

以 1978 年末党的十一届三中全会为标志，我国进入改革开放新时期，“两个转变”的经济转轨终于起步。在开始阶段，强烈的改革意识虽然取得主导地位，但与可选择的改革方案，特别是方案的总体设计之间，却存在着巨大的断层。

“只有改革才有出路”这种明确的认识，上至以改革开放的总设计师邓小平为核心的第二代领导集体，下至广大干部群众，已经成为主导性的观点。噩梦醒来后放眼世界，“再不实行改革，我

们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送”。^①可是，问题堆积如山，急务千头万绪，改革从何改起？方案怎样规划？实际生活中一向不能触犯的“条条框框”铺天盖地，从哪一条突破？……

“万事开头难”当时情景，怎一个“难”字了得。东欧国家极为有限的一点“改革”经验，被中国人翻过来倒过去地探讨，波兰、罗马尼亚、匈牙利……只发现彼方动作不大，加之国情悬殊，可借鉴之处不多。至于我国1958年、1970年“下放权力”等带有改革意味的几次尝试和几十年间的成败得失、种种教训，这时便成为最宝贵的思考材料、探索依据。“放权应当放到企业，把企业搞活”这样一条今天看来平淡如白开水的认识，在当时却有石破天惊的意义。然而，问题马上又接踵而至：怎样放权和怎样搞活企业？一时寻找不出答案和头绪。

很显然，关于改革具体怎么搞，找不到任何现成答案。惟其如此，中国的改革方略从一开始就形成了两个特点：一是总体上“摸着石头过河”，不求最初就形成全套规划；二是在局部“大胆试验”，通过试点“撞击反射”，打开缝隙，“杀开一条血路”（邓小平语）。这两个特点，实际上形成了后来人们所称中国渐进式改革模式的特色。

摸着石头过河和局部试验寻求突破，在当时的实践上归结为少数“突破口”的选择，最主要的有如下三项：

一是农村改革。在提高农产品收购价格，调整城乡利益分配格局的同时，决策层首先是允许农民实行“家庭联产承包”（“包产到户”）的责任制，以后又肯定和推广这一责任制形式，极大地调动了广大农民的生产积极性。这种农村改革引出了其后几年中国农业的大增产和一系列城乡生产力、生产关系方面的加速变迁。

^① 《邓小平文选》第二卷 第150页，人民出版社。

二是建立经济特区。当时广东省毗邻港澳的一些区域正偷渡成风，在深圳等地建立经济特区，可以说是被逼出来的。把深圳等特区作为改革开放的窗口和重点试验区，给予特殊政策、特殊支持，凭借区内的新机制和以全国为腹地的政策倾斜，创造出“深圳速度”。其意义和示范效应十分重大——我们必须以实打实的东西说明：实行改革的社会主义，能够与资本主义一比高低，能够使老百姓过上好日子，体现出优越性。这种特区的局部突破，引出了后来愈益广泛的改革试验、思想交锋、观念与机制的转变。

三是实行财政管理体制改革。经过一段时间酝酿，自1980年起，在全国绝大部分省、自治区实行“划分收支、分级包干”（俗称“分灶吃饭”）的财政体制。当时京、津、沪三个直辖市仍延续“收支挂钩、总额分成、一年一定”体制。在宏观管理领域这种由财政改革率先动作的安排，具有多种客观因素的制约和特定的考虑。

在80年代一次与世界银行专家就世行报告《投资与财金》交换意见的座谈会上，时任世行驻中国代表处首席代表的林重庚先生表示了这样的见解：中国的宏观管理体制改革其实不应从财政开始，而应从计划开始，这样容易把改革的内在关系理顺。林先生的意见引出了与之不同的看法，参加会议的本书作者（贾康）则表示，在中国改革之初的现实条件下，由指令性计划维系着运转的社会再生产这部前行车辆，是无法“停车检修”的。强行停车做大修，各方面接受不了或承受不了，就要出乱子。在又要保证国民经济的基本运转，又要启动模式转换的条件下，只有先从财力增量的分配格局调整入手，向地方政府放权，才能使传统的体制有所松动，为以后计划、物价、工资、企业等方面的改革提供空间。

现在看来，两种不同见解，实际上正是反映了关于过渡经济的大爆炸式（Big Bang）改革或称“休克疗法”与渐进式改革（“先易后难”）两种不同的思路。后来前苏联和东欧国家的改革路径，大

多属于前者。关于两种改革思路的利弊，虽已有不少讨论，今后还需继续观察，这里不拟展开。但是，从中国实践来看，中国选择渐进式改革有其必然性，并且至少迄今为止比较成功。

从 1980 年财政“分灶吃饭”到 1984 年打开“突破口”之后的种种安排，都是为正面启动城市改革和宏观、微观配套改革准备条件。财政向地方下放之后，在企业层次上先后进行了企业基金制和企业利润留成制的改革试验，又前进到第二步利改税，试图通过放权让利和规范政府与企业的分配关系，使企业成为权责利结合的独立的商品生产经营者。1984 年秋，以《中共中央关于经济体制改革的决定》为标志，终于进入了改革的新阶段，被认为是由此吹响城市改革全面进军的号角。决策层认可的、权威性的关于经济改革的主导思路与目标的表述，已由 70 年代末到 80 年代初的“利用商品交换、价值规律的计划经济”和“计划经济为主，市场调节为辅”发展到 1984 年《决定》中所确立的“有计划商品经济”。

1984 年以后，城市改革和配套改革在重重矛盾和试验、挫折、迂回运动中继续渐进发展，权威表述又先后经历了“国家调节市场，市场引导企业”和“计划经济与市场调节相结合”的阶段，直到 1992 年邓小平南方谈话之后，确立“社会主义市场经济”。这种权威表述的变化，是渐进过程最浓缩的反映。在此过程中，虽然也出现了种种问题，如秩序混乱、经济过热、通货膨胀、政治风波、道德失范与社会丑恶现象、区域及个人收入分配差距扩大……等等，但国民经济的综合实力和人民生活水平毕竟有了过去所难以企及、为举世所公认的提高，站住了“发展”即解放生产力这个“硬道理”。

中国的渐进改革至今还在继续，并会呈现出新的阶段性特点。今天我们在这种渐进改革的大线索之下回过头来考察 1980 年财政“突破口”的选择，就更容易对之做出较客观、全面的认识理解。

二、财政突破口后面的财政困境

当 1980 年以“分灶吃饭”体制实行“突破”的时候，中国的财政状况已经十分窘迫和紧张。1978 年过高经济指标、过大规模引进外资的“洋跃进”在原已问题成堆的国民经济中，增加了新的比例失调因素。1979 年财政收支出现了 170.67 亿元的巨额赤字（占当年支出的比重的 13.4%）；1980 年赤字规模有所缩小，但仍高达 127.5 亿元。自此以后，我国财政连年赤字的情况一发而不可收拾，除 1985 年因特殊情况有少量结余之外，各年度全是赤字，一直延续到近 20 年后的今天（按 1993 年以前口径计算的历年赤字数额见表 1-1；按后来的新口径计算的历年赤字数额见表 1-2）。

与此同时，我国财政收入占国民生产总值（GNP）或国内生产总值（GDP）的比重也一路下滑，不含债务收入的财政收入占 GDP 的比重 1979 年为 28.4%，1995 年已降为 10.7%（详见表 1-3）。

在不考虑物价上涨因素的情况下，单看表 1-1 和 1-2 中反映的财政收入增长速度，似乎增长状态还可以。但如果考虑到这一期间有时达两位数的通货膨胀率，以当年价计算的财政收入增长率与同样以当年价计算的 GNP 增长率两相对比，就可以一目了然地看出：财政收入不能与国民经济同步增长的明显差距，必然引出财政收入占 GNP 或 GDP 比重的下降（见图 1-1）。