

財稅體制改革 40 年的經驗與啟示

中國社會科學院副院長 學部委員 高培勇

改革起點：“非公共性”的財稅體制及運行格局

我國財稅體制改革是從傳統計劃經濟體制下的“非公共性”財稅體制及運行格局起步的。對於那一時期的財稅運行格局，儘管從哪裏來、支出——錢向何處去、政策——收支安排所體現的目的這三條基本線索，可以將其概括為：財政收入主要來自於國有部門——“取自家之財”；財政支出主要投向國有部門——“辦自家之事”；財政政策傾向於在國有和非國有部門之間搞“區別對待”——發展和壯大有利經濟。

財稅運行格局之所以是上述樣子，同那一時期經濟所有制構成的單一化以及城鄉二元體制直接相關。作為單一公有制經濟的直接反映，至少在表象上，那一時期的國內生產總值幾乎全部來源於國有和集體所有制經濟部門。作為經濟社會制度的重要組成部分，那一時期的財稅體制自然建立在“二元”基礎上——在財政上實行不同所有制分治和城鄉分治。這就是：

——**國有制財政**。以所有制性質分界，財政收支活動主要在國有部門系統內部完成。非國有部門則是游离於財政覆蓋範圍之外，或是位於財政覆蓋範圍的邊緣地帶。

——**城鄉分治**。以城鄉分界，財政收支活動主要在城鄉區域內部完成。至於廣大農村區域，則是游离於財政覆蓋範圍之外，或是位於財政覆蓋範圍的邊緣地帶。

——**生產建設財政**。以財政支出性質分界，財政支出活動主要圍繞生產建設領域進行。至於非生產建設或非建設性支出項目，則往往被置於非屬地位或位於邊緣地帶。

換言之，“二元”財稅體制所覆蓋的範圍不是全面的，而是有選擇的；所提供的財政待遇不是一視同仁的，而是有厚有薄的；財政支出投向不是著眼於整個公共服務領域的，而是偏重於生產建設的。有選擇而非全面的財政覆蓋範圍，有厚有薄而非一視同仁的財政待遇，偏重於生產建設而非整個公共服務領域，如此的財稅體制以及作為其結果的財稅運行格局，更多體現的是區別性而非公共性。

推進“財政公共化”：構建公共財政體制框架

始自 1978 年的經濟體制改革，方向是推

進市場化改革、建立健全社會主義市場經濟體制。經濟市場化的改革進程，首先帶來的是經濟所有制構成的多元化，國內生產總值從幾乎全部來源於國有和集體所有制經濟部門，轉變為來源於多種所有制經濟部門的共同創造。這一影響傳遞到財稅運行格局上，就是財政收入來源的公共化——由“取自家之財”到“取眾人之財”。財政收入來源的公共化——由“辦自家之事”到“辦眾人之事”。財政收支的公共化又進一步催生了財政政策取向的公共化——由“區別對待”到在全社會範圍內實行“國民待遇”。

呈現在財稅運行格局上的這些變化，當然是在財稅體制回歸公共性的變革過程中發生的。這是一個以“財政公共化”順應社會主義市場經濟體制發展以及城鄉一體化發展的過程：

——**從國有制財政走向多種所有制財政**。財政覆蓋範圍不再以所有制分界，而是躍出國有部門局限，延伸包括城鄉所有制經濟和非公有制經濟在內的多種所有制部門。

——**從城市財政走向城鄉一體化財政**。財政覆蓋範圍不再以城鄉分界，而是躍出城市區域局限，延伸包括城市和農村在內的所有地方和所有社會成員。

——**從生產建設財政走向公共服務財政**。財政支出投向不再偏重於生產建設事項，而是躍出生產建設而延伸包括基礎設施建設、社會管理、經濟調節和改善民生等眾多公共服務事項。

由“國有制財政+城市財政+生產建設財政”向“多種所有制財政+城鄉一體化財政+公共服務財政”的變革，便是財政覆蓋範圍不斷拓展并逐步益彰彰的，特別是財政與生俱來的本質屬性——公共性。

正是在這樣的背景下，不僅催生了公共財政的概念以及相關實踐，而且作為市場化改革進程中財稅體制改革“階段性”目標的構建公共財政體制框架，也從 1998 年開始進入人們的視野。隨之，包括收入、支出、管理和體制在內的幾乎所有財稅體制改革線索和財稅體制改革事項，都被歸結於這條主線索、涵蓋於這一總目標。2003 年，在初步建立起公共財政體制框架的基礎上，黨中央又推出了一系列旨在進一步健全和完善公共財政體制的改



走向“財政現代化”：建立現代財政制度

黨的十八大以來，以習近平同志為核心的黨中央提出全面深化改革的頂層設計和總體規劃，引領著新時代全面深化改革更為波瀾壯闊的航程。作為經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制、生態文明體制等各領域改革和改進的聯動和全面的深化改革，其總目標鎖定於“完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化”。

這一變化帶給財稅體制改革最為深刻的影響，就是財政由一個經濟範疇躍升為一個國家治理範疇，財稅體制由經濟體制的一個組成部分躍升為國家治理體系的一個組成部分。跳出以往追隨經濟體制而確定改革方案的思維定式，將財政與國家治理、財稅體制與國家治理體系密切聯繫在一起，在國家治理的大棋局中謀劃並推進財稅體制改革，便成為順理成章之事。於是，在財稅體制改革方面，一系列大不同於以往的深刻變化出現了：

——**從適應和匹配經濟體制改革到適應和匹配全面深化改革**。財稅體制改革不再局限於適應和匹配社會主義市場經濟體制要求，而同包括經濟體制、政治體制、文化體制、社會體制、生態文明體制改革在內的所有改革進程緊密對接，致力於適應和匹配各個領



域的改革聯動、適應和匹配改革的總體效果、適應和匹配推進國家治理現代化的總體目標。

——**從立足於經濟領域到立足於國家治理領域**。財稅體制改革不再局限於經濟範疇、經濟制度安排的簡單思維，而是站在國家治理的高度，按照“財政是國家治理的基礎和重要支柱”的定位，將財稅體制作為全面覆蓋國家治理全過程、各領域的綜合性制度安排加以構建。

——**從追求“性質匹配”擴展至“現代化匹配”**。財稅體制改革不再局限於屬性特征、單純追求財稅體制與社會主義市場經濟的“性質匹配”，而是由屬性特征擴展至時代特征，追求財稅體制與國家治理體系和治理能力“現代化匹配”，從現代財政文明出發，打造現代國家治理制度的一般形態——順應、切實、代表發展方向、匹配中國國情的現代財政制度。

上述變化，標誌著在初步實現“財政公共化”的基礎上，與全面深化改革進程相伴隨，我國財稅體制改革進入了財政現代化的新階段——建立現代財政制度。從這個意義上講，建立現代財政制度同構建公共財政體制框架一脈相承，其本質是推進建立在財政公共化基礎之上的財政現代化。

幾點啟示

梳理我國財稅體制改革 40 年的基本脈

網易經濟學家年會舉行 各界著眼於“新”探討行業發展

由網易新聞主辦的“2018 網易經濟學家年會夏季論壇”8 月 26 日在京舉行。本屆論壇以“新經濟 新動力”為主題，數十位經濟學家和新興產業界精英出席活動，聚焦新技術、新模式等展開探討。

中國銀監會國有重點金融機構監事會主席于學軍在會上表示，從銀行業自身來看，科技運行帶來的衝擊和改變十分明顯。蘋果智能手機的開發崛起是個重要的分水嶺，以此為界，可分為兩個完全不同的階段：“銀行界與科技的不是是一個簡單的計算

機或科技手段的概念，而變為一個互聯網或者移動互聯網的概念，並從而產生所謂大數據、雲計算、區塊鏈、虛擬貨幣、ICO 等新技術、新業態；而互聯網對銀行業的發展，也帶來巨大影響，促使銀行業發展出了許多改變”。

中國證監會主席助理張慎峰表示，當前，我國經濟進入新時代，供給側結構性改革不斷深入，以新技術、新業態、新業態、新模式為代表的“新經濟”蓬勃發展，不斷為經濟社會發展注入新動力。

“2016 年以來，A 股市場共有 589 家高新技術企業實現 IPO，占新上市企業家數的 82%，融資金額 3259 億元，占比 68%，覆蓋了新一代信息技術、高端裝備製造、新能源、生物醫藥等關鍵領域。”他說，“近年來，我們加快多層次資本市場體系建設，不斷提高市場包容性和覆蓋面，持續優化資本形成機制，努力打造適應科技創新企業發展特點的直接融資鏈。推進新三板精細化分層，配套引入集合競價交易機制，逐步改善市場價格發現功能。目前，新三板高新技術企業達 7214 家，占掛

牌公司數量的 65%。”

張慎峰表示，證監會下一步將把“六穩”的要求貫徹到資本市場監管工作各方面，以支持關鍵領域自主創新為着力點，全面深化資本市場改革和擴大開放，更好服務供給側結構性改革和經濟高質量發展。一是堅持以改革為主線，夯實基礎制度；二是進一步擴大對外開放；三是規範發展私募基金市場；四是做好重點領域風險防範化解工作；五是強化依法全面從嚴監管。

第四屆“經濟與歷史”學術研討會暨紀念改革開放 40 周年專題研討會成功舉辦

日前，第四屆“經濟與歷史”學術研討會暨紀念改革開放 40 周年專題研討會在中國人民大學召開。本次會議由中國人民大學經濟學院主辦，中國特色社會主義經濟建設協同創新中心、中國演進經濟學年會、中國經濟史與發展經濟史專業委員會、中國經濟史學會、中國社會科學院、中國社會科學院、中國社會科學院、中國社會科學院、武漢大學、中央財經大學、首都師範大學等高校和研究所的學者們。

中國人民大學副校長賀耀敏教授表示，當下正值改革開放 40 周年之際，會議討論主要圍繞著改革開放的歷史經驗與發展成就與問題，從技術、企業、政策與中國現代化道路的視角，進一步探索中國發展的經驗和可能性，並將經濟史與經濟思想史學科的發展，與現實經濟社會發展相結合，進一步探討中國特色的經濟發展道路和經濟學科體系建設與創新。論壇開幕式由中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授主持，她提到經濟與歷史系列學術研討會，現在已經成為經濟史和經濟思想史學界最重要的交流平台和具有學術影響力的活動之一，非常歡迎各位專家學者的到來，共同研討中國經濟發展的重大問題。

北京師範大學沈越教授認為，今年正值馬克思誕辰 200 周年，應該回到馬克思，馬克思對於市民社會、市民經濟等概念是超越古典經濟學的，馬克思中國化也亟待創新。

中國社會科學院當代中國研究所武力教授認為，中國的工業發展和工业化，是採取了一個趕超型的发展戰略，這與社會主義道路選擇一脈相承。工業內部本身產業結構升級，不是市場的需求自然演化的結果，而是在政府力量強大推動下完成的。中國發展的關鍵是產業結構升級和實體經濟的繁榮。

中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授表示，當下正值改革開放 40 周年之際，會議討論主要圍繞著改革開放的歷史經驗與發展成就與問題，從技術、企業、政策與中國現代化道路的視角，進一步探索中國發展的經驗和可能性，並將經濟史與經濟思想史學科的發展，與現實經濟社會發展相結合，進一步探討中國特色的經濟發展道路和經濟學科體系建設與創新。論壇開幕式由中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授主持，她提到經濟與歷史系列學術研討會，現在已經成為經濟史和經濟思想史學界最重要的交流平台和具有學術影響力的活動之一，非常歡迎各位專家學者的到來，共同研討中國經濟發展的重大問題。

中國人民大學副校長賀耀敏教授表示，當下正值改革開放 40 周年之際，會議討論主要圍繞著改革開放的歷史經驗與發展成就與問題，從技術、企業、政策與中國現代化道路的視角，進一步探索中國發展的經驗和可能性，並將經濟史與經濟思想史學科的發展，與現實經濟社會發展相結合，進一步探討中國特色的經濟發展道路和經濟學科體系建設與創新。論壇開幕式由中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授主持，她提到經濟與歷史系列學術研討會，現在已經成為經濟史和經濟思想史學界最重要的交流平台和具有學術影響力的活動之一，非常歡迎各位專家學者的到來，共同研討中國經濟發展的重大問題。

中國人民大學副校長賀耀敏教授表示，當下正值改革開放 40 周年之際，會議討論主要圍繞著改革開放的歷史經驗與發展成就與問題，從技術、企業、政策與中國現代化道路的視角，進一步探索中國發展的經驗和可能性，並將經濟史與經濟思想史學科的發展，與現實經濟社會發展相結合，進一步探討中國特色的經濟發展道路和經濟學科體系建設與創新。論壇開幕式由中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授主持，她提到經濟與歷史系列學術研討會，現在已經成為經濟史和經濟思想史學界最重要的交流平台和具有學術影響力的活動之一，非常歡迎各位專家學者的到來，共同研討中國經濟發展的重大問題。

中國人民大學副校長賀耀敏教授表示，當下正值改革開放 40 周年之際，會議討論主要圍繞著改革開放的歷史經驗與發展成就與問題，從技術、企業、政策與中國現代化道路的視角，進一步探索中國發展的經驗和可能性，並將經濟史與經濟思想史學科的發展，與現實經濟社會發展相結合，進一步探討中國特色的經濟發展道路和經濟學科體系建設與創新。論壇開幕式由中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授主持，她提到經濟與歷史系列學術研討會，現在已經成為經濟史和經濟思想史學界最重要的交流平台和具有學術影響力的活動之一，非常歡迎各位專家學者的到來，共同研討中國經濟發展的重大問題。

到建國之初的中洋統籌和全國拓展，到今天高速跨越式發展。這得益於市場經濟體系的建立、國企改革、開放與國際競爭、需求推動、以及大國工業體系支撐。

中國社會科學院經濟研究所魏眾研究员認為，按勞分配原則的實現是一個歷史過程。早期工資分配造成了收入差距的擴大，之後的平均主義大鍋飯卻無法激勵勞動者的生產積極性，接著轉變為按勞分配為主體，效率優先兼顧公平的思路上，但卻發現強調效率是不行的。因此，現階段轉向效率與公平並重、共享發展、更加側重公平的分配原則上。

中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授表示，當下正值改革開放 40 周年之際，會議討論主要圍繞著改革開放的歷史經驗與發展成就與問題，從技術、企業、政策與中國現代化道路的視角，進一步探索中國發展的經驗和可能性，並將經濟史與經濟思想史學科的發展，與現實經濟社會發展相結合，進一步探討中國特色的經濟發展道路和經濟學科體系建設與創新。論壇開幕式由中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授主持，她提到經濟與歷史系列學術研討會，現在已經成為經濟史和經濟思想史學界最重要的交流平台和具有學術影響力的活動之一，非常歡迎各位專家學者的到來，共同研討中國經濟發展的重大問題。

中國人民大學副校長賀耀敏教授表示，當下正值改革開放 40 周年之際，會議討論主要圍繞著改革開放的歷史經驗與發展成就與問題，從技術、企業、政策與中國現代化道路的視角，進一步探索中國發展的經驗和可能性，並將經濟史與經濟思想史學科的發展，與現實經濟社會發展相結合，進一步探討中國特色的經濟發展道路和經濟學科體系建設與創新。論壇開幕式由中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授主持，她提到經濟與歷史系列學術研討會，現在已經成為經濟史和經濟思想史學界最重要的交流平台和具有學術影響力的活動之一，非常歡迎各位專家學者的到來，共同研討中國經濟發展的重大問題。

中國人民大學副校長賀耀敏教授表示，當下正值改革開放 40 周年之際，會議討論主要圍繞著改革開放的歷史經驗與發展成就與問題，從技術、企業、政策與中國現代化道路的視角，進一步探索中國發展的經驗和可能性，並將經濟史與經濟思想史學科的發展，與現實經濟社會發展相結合，進一步探討中國特色的經濟發展道路和經濟學科體系建設與創新。論壇開幕式由中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授主持，她提到經濟與歷史系列學術研討會，現在已經成為經濟史和經濟思想史學界最重要的交流平台和具有學術影響力的活動之一，非常歡迎各位專家學者的到來，共同研討中國經濟發展的重大問題。

中國人民大學副校長賀耀敏教授表示，當下正值改革開放 40 周年之際，會議討論主要圍繞著改革開放的歷史經驗與發展成就與問題，從技術、企業、政策與中國現代化道路的視角，進一步探索中國發展的經驗和可能性，並將經濟史與經濟思想史學科的發展，與現實經濟社會發展相結合，進一步探討中國特色的經濟發展道路和經濟學科體系建設與創新。論壇開幕式由中國人民大學經濟學院黨委書記關雪凌教授主持，她提到經濟與歷史系列學術研討會，現在已經成為經濟史和經濟思想史學界最重要的交流平台和具有學術影響力的活動之一，非常歡迎各位專家學者的到來，共同研討中國經濟發展的重大問題。

絡，可以得出如下啟示：

財稅體制改革牽一髮而動全身，是重大而關鍵的基礎性改革。只有在黨的領導下推進財稅體制改革，才能保證改革方向正確、改革思路清晰、改革舉措科學、改革效果良好。

我國財稅體制改革的一大特點，就是它始終作為整體改革的一個重要組成部分，始終與整體改革捆綁在一起并服從、服務於整體改革的需要。在經濟體制改革階段如此，進入到全面深化改革新階段也是這樣。

40 年來，財稅體制改革事實上存在著一條上下貫通的主線索，這就是伴隨著由經濟體制改革走向全面深化改革的歷史進程，不斷地對財稅體制及其運行機制進行適應性變革：以“財政公共化”匹配“經濟市場化”，以“財政現代化”匹配“國家治理現代化”，以“公共財政體制”匹配“社會主義市場經濟體制”，以“現代財政制度”匹配“現代國家治理體系和治理能力”。這是我們從這一適應性改革歷程中可以獲得的基本經驗。

我國財稅體制改革實踐之所以總體上是成功的，從根本上說，是我們立足於我國國情的基礎上，深刻認知并嚴格遵從了財稅體制及其運行機制的客觀規律，按照客觀規律的要求謀劃并推進改革。這些客觀規律可以概括為：經濟市場化必然帶來財政公共化，國家治理現代化必然要求決定著財政現代化；搞市場現代化，就必須搞公共財政；推進國家治理現代化，就必須搞現代財政制度作為基礎和重要支柱。

隨著中國特色社會主義進入新時代，全面推進以建立現代財政制度為標志的新時代財稅體制改革更加緊迫。圍繞新時代財稅體制改革的焦點、難點和痛點打一場攻堅戰勢在必行。

在新時代的歷史起點上，以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，深入理解黨的十八屆三中全會和十九大關於財政與財稅體制的全新定位以及深化財稅體制改革的系統部署，可以將現代財政制度的基本特征作如下歸結：財政成為國家治理的基礎和重要支柱，財稅體制成為國家治理體系的基礎性和支撐性要素。引申一步說，財稅職能要覆蓋國家治理活動的全過程和各領域。以此對照當下的中國財稅職能和作用格局，可以確認，進入新時代的中國財稅體制改革任重而道遠。

（轉自《人民日報》）

馬斯·薩金特、大成基金副總經理兼首席經濟學家姚余棟等眾多權威經濟學家 and 企業家們也對當前中國經濟形勢作出研判，熱議各領域發展的新動力。

網易傳媒 CEO 李黎表示，新消費、新零售、新動能、云科技、智能、區塊鏈這些概念給我們帶來新鮮感的时间越來越短，更新鮮的事物層出不窮。被重新定義的不仅仅是技術的進化邏輯，也是商業變革的創新邏輯，新鮮的商業生命正在誕生。

（何凡）