

中国财政体制改革的实践与积极的财政政策

<http://www.criifs.org.cn> 2008年10月9日 项怀诚

## 一、中国的财政体制改革

建国以来，中国的财政体制经过多次改革。比较起来，1994年的财政体制改革影响最深远，成效最明显，可以说是划时代的、具有里程碑意义的改革。这次改革的背景是1992年春季小平同志的“南巡谈话”，后来形成了中共中央1992年2号文件。“谈话”的内容十分丰富，其中与1994年经济体制改革关系最为密切的，是明确提出了社会主义也要有市场的观点。1992年秋，江泽民同志在党的十四大政治报告中，用了很长的篇幅来回顾我们国家经济体制改革的进程，并根据小平同志的思想提出了经济体制改革的目标模式是实行社会主义市场经济。这是十四大对我国国民经济发展史上的一个重大贡献，也是我们对经济理论上的一个划时代的贡献。第二年3月全国人民代表大会审议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，其中一条重要的修正意见，就是在原来的《宪法》中加上12个字：“国家实行社会主义市场经济”。这标志着社会主义市场经济已经成为全国人民共同的奋斗目标。

从小平同志提出这一思想到全国人大完成法律程序，实际上就用了一年的时间，而这一年时间的思想统一过程的基础则用了十年还多一点。如果没有1979年党的十一届三中全会以来的思想解放和实践过程，1993年全党和全国各族人民要达到这样的共识是不可能的。

1993年全国人大会议开过之后，很快成立了党的十四届三中全会文件起草小组，江泽民同志亲自领导了起草小组的工作。这年春天，江泽民同志召集文件起草小组同志开会，重点讲了十个观点。后来形成的十四届三中全会的决议文件就是十个问题，框架就是江泽民同志讲的十个观点。1993年秋，党的十四届三中全会顺利召开，全会通过的《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》第四部分第18条，对财税体制改革提出了三项任务：一是把地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制，建立中央税收和地方税收体系。二是按照统一税法、公平税负、简化税制和合理分权的原则，改善和完善税收制度。三是改进和规范复式预算制度。十四届三中全会决议通过，就标志着这次财政体制改革正式拉开了序幕。

改革的重点是工商税制改革和分税制财政体制改革。我们原来的工商税制税种比较多，有30多种税，并且带有比较强的计划经济色彩，有些税已经不适应社会经济发展的要求。比如产品税，它是按一个个产品分大类来征税的。这在产品种类不多、社会经济发展还不够快的情况下还能勉强应付。随着经济的发展，新产品层出不穷，确定这些新产品应纳的税种以及适用的税率就十分困难，而且原来的产品税重复征税问题也比较严重，因此，亟需建立一种适应经济发展要求、没有重复征税的新税制。

当时税制改革还面临一个问题，就是随意减免税的现象比较严重。在1993年，江泽民同志曾经多次严肃指出，税收一年流失1000亿元。而当时的财政收入只有4000多亿元，每年流失掉1/4。后来事实证明总书记的判断是完全正确的。

工商税制的改革首先是简化了税收的种类，从过去的30多种简化为18种，停征产品税，开征增值税。这是一项重大的改革。其实为了改产品税为增值税，财政部从1984年就开始试点，但因当时不具备条件，所以没有推开。增值税的扣除非常复杂，当时曾设想采用“实耗法”扣除，即扣除商品生产过程中实际消耗的部分后征税，以避免重复征税，但很难操作。我们曾经请了十个很有经验的税务专管员来计算一个产品应征的税赋，结果十个人算出十种结果。到1994年我们推出的增值税就比较完善了，前一道产品所开的增值税发票，到后一道产品出售时，可以凭发票上已经缴纳的税款予以扣除。

工商税制的改革形成了以流转税、所得税为主体，多税种、多环节的复合税制。

工商税制确定以后，分税制改革就能够进行了。简单说，分税制就是将各项税收按税种在中央和地方之间合理划分。海关关税、消费税全部归中央，消费税里的应税产品都是单独列出的，比如香烟、汽车、化妆品等不多的品种，国家要进行宏观调控。营业税基本归地方，个人所得税当时也归地方。在这个问题上当时地方和中央还有争论，我主张个人所得税要共享。企业所得税当时也有争论。现在回过头来看，在当时的情况下，要推进这一改革，不做出一点让步是不行的。2001年，我们推出企业所得税和个人所得税改为中央和地方共享税的改革非常顺利，今年已经开始实施了。

比较重要的是增值税的分享，增值税当时有3000亿元的收入，增值税的分享比例为中央得75%，地方得25%。以1993年的收入为基数，基数内的收入全额返还地方。同时，增值税和消费税实行增量三七分成。即全国增值税和消费税每增长1%，中央对地方的税收返还增长0.3%。从增值税一个税种上来看，其增量的分配情况是，地方第一笔得到25%，第二笔得到的是增量的75%里的30%，那就是22.5%，加上前面的25%，地方一共得47.5%，中央得52.5%。这是一个临界点。如果将增量的分成比例调到1:0.35，地方就要得大头，如果调到1:0.25，中央就要得更多一点。实际上1:0.3的比例是一个趋于无穷小的轨迹，使增值税最终趋于七五二五的分成比例。

财税体制改革后，形成了较好的效应：（1）形成了稳定的大家都比较满意的双赢的财税体制。新的财政体制从1994年建立起来，已经稳定了8年，这样就建立起了上下左右互相信赖的基础。

（2）基本理顺了中央和地方、国家和企业的分配关系。（3）财政收入形成了稳定增长的机制。“七五”时期财政收入平均每年增加187亿元，“八五”前两年为200多亿元，1993年、1994年每年增加800多亿元。此后财政收入每年增加1000多亿元，使得“八五”的财政收入平均每年增加661亿元，“九五”又上了一个台阶，平均每年增加1431亿元。2001年比上年增长2976亿元，增长了22.2%，当然，这一年有一些特殊的增收因素。

我的理念是，国家财政要有一定的实力才行。最近有的专家主张财政收入占国民生产总值的比重不要太高，不要提“提高两个比重”。我不同意这种意见。我国是多民族、幅员辽阔的社会主义国家，生产发展极不平衡，中央财政没有足够支配的资金是不行的。我一直主张，国家财政收入占GDP的比重应该提高到20%以上。1997年，国家财政收入占GDP的比重为11.6%，2001年是17.1%，争取过两年达到20%。中央财政收入占整个财政收入的比重应占60%以上。现在中央本级的财政收入占到52%，加上地方上解的500多亿元可达56%，今年年底要争取达到60%。中央集中的财政收入要保证合理

的使用，中央政府自己的支出要保持合理的比例，大体应在30%左右。1994年中央对地方的税收返还和转移支付为2389亿元，2001年达到6015亿元，7年来增加了3626亿元，平均每年增加518亿元。增加的钱用在什么地方，第一是长工资，国家现在一次要给4600多万人长工资。第二是增加社保支出。企业下岗人员多，国家提出“两个确保”，实行“三三制”的负担原则，即企业负担三分之一、社会筹集三分之一、财政补助三分之一。结果搞了几年成了“三七制”，中央拿70%，企业和地方拿30%。现在中央财政一年用于社保性的开支1000多亿元。不仅如此，这些年我们还做了不少以前不敢想象的造福子孙万代的好事，比如实施天然林工程、退耕还林（还草）工程等。

## 二、当前财政工作的一些情况

近年来，一些人对财政工作提出了一些看法，有的对财政收入增幅高于GDP的增幅不理解。如1998年财政收入增加1225亿元，增幅为14.2%，而当年GDP的增幅是7.8%。我们认为，对此不能仅看表面现象，要作具体分析。如1998年增收的1225亿元中，有550亿元属于特殊性增收因素。一是根据“收支两条线”的规定，把一部分行政性收费和罚没收入纳入到预算之内，一共纳入478亿元，比上一年增加多亿元；二是清理欠税，税务部门在1998年底清理欠税达275亿元；三是1997年7月开始，对银行的营业税提高了3个百分点，到1998年银行营业税增加70多亿元。四是1998年个人所得税增加了78亿元。其他还有一些小账。如果扣除这样一些特殊因素，财政收入的增幅还不到8%，与GDP的增幅是比较接近的。再如1999年的财政收入比上年增加1568亿元，增长的幅度是15.9%，GDP的增长幅度是7.1%。那年的情况是，海关打击走私，海关税收大量增加，比上年多收入709亿元。那一年的股票市场还特别好，证券交易印花税收入282亿元，比上年增加了77亿元。所以这几年财政收入增长的幅度高一点是正常的现象，并没有加重企业负担。企业的宏观税负和微观税负始终是稳定的，没有提高。

有的人认为中央财政日子好过，基层财政的日子越来越难过。说中央财政过的是“美日子”，省级财政过的是“好日子”，市级财政过的是“苦日子”，县乡财政是“没法过日子”，以至于苦到工资都发不出去。我们对部分县乡财政困难，特别是在调资政策执行过程中出现的部分县乡拖欠干部职工工资的现象非常重视，中央领导耳提面命，要我们认真来抓。我们采取了很多措施。但这个问题需要具体分析。我觉得，从财力上讲，各个省市不应当发不出工资，特别是国家规定的应发工资。2001年，地方总财力达到10965亿元，而所有地方行政事业单位职工应发国家规定工资为3571亿元，占地方总财力的32.6%。问题是有的地方热衷于搞“形象工程”、“政绩工程”，而不是先保“吃饭”。因此，我们要求采取两条政策：一是预算必须先保“吃饭”，当年的工资必须发，不得拖欠。二是历年欠发的工资必须由地方自己消化。否则就不能形成一个良好的机制。

近年来还出现一个新情况，就是财政收入每年增加很多，但日子却越来越紧。研究来研究去，觉得支出方面的漏洞太大。所以我们从2000年开始进行了一系列财政支出管理方面的改革。支出管理改革的内容大大小小十项，估计也要用7年左右的时间才能基本完成。支出管理改革的重点是三项，一项是“收支两条线”管理改革。对所有预算外收入都要实行收支脱钩和收缴分离。第二是国库管理制度改革。主要是清理单位账户，实行单一账户体系。财政资金由国库直接拨付给商品或劳务的提供商，减少资金在途时间，减少资金滞留，减少浪费。第三个比较重要的改革是部门预算制度改革。我们从2000年开始给“人大”报部门预算。第一年报了4个部门，2001年国务院29个部门中的26个部门都向“人大”编报了部门预算，得到了“人大”的肯定。

当前和今后一段时期财政工作的主要任务是贯彻好一个政策，即积极的财政政策。处理好四个

问题：一是初步建立起有中国特色的社会保障体系。我们这一届政府面临国有企业改革，国有企业改革的核心问题就是人的问题，人浮于事，效率低下，要想不吃“大锅饭”，就得开个规范的、世界通行的社会保障制度的“大锅饭”，建立起有中国特色的社会保障体系，低标准、广覆盖、可持续；二是初步建立起公共财政的框架，重点是基本实现预算管理制度的改革与创新；三是搞好税费改革，重点是农村税费改革和交通车辆税费改革；四是逐步提高“两个比重”。

### 三、关于积极的财政政策

我国近年来连续实施的积极的财政政策，在世界上引起了非常好的反响，认为这是世界上一个成功的范例。

1997年7月2日，亚洲金融危机从泰国开始，席卷整个东南亚，生产下降、货币贬值，人民生活下降。我们的出口遇到了困难，1998年只增长了0.5%。1998年3月19日，朱镕基总理接见记者时谈到，亚洲金融危机必将波及中国。其后，财政部、国家计委及一些专家学者向党中央、国务院提建议：为应对亚洲金融危机的冲击，要调整国家的财政政策，实行反经济周期调节。1998年6月，党中央果敢决定，调整经济政策，由适度紧缩的财政政策调整为积极的财政政策，同时实行稳健的货币政策。具体措施是，当年发行1000亿元长期建设国债来拉动经济增长。积极的财政政策执行以后，第一年就见效。根据经济发展的状况，积极的财政政策已执行了四年，共发行长期建设国债5100亿元，带动了银行贷款，带动了地方的投入，形成了两万多亿元的建设规模。当时铺开的摊子，大约再有一年多的时间就可以完工。

现在需要研究的一个问题是，积极的财政政策实行多长时间合适。有的同志提出，现在我们的债务依存度已经不低，债务的总额也不少，发债何时是个了。这个问题提得很深刻。原来我们曾准备从今年开始收手，经过几年的时间，让积极的财政政策告一段落。因为基本建设项目是“金上马，银下马”，不能半途而废。去年开始，党中央、国务院决定，除了西部大开发重点项目之外不再上新的项目，经过几年时间，大体可以逐步退出。但今年碰到一个特殊情况，2001年美国经济下降，日本经济长期低迷，欧洲经济也不景气，给我国经济带来严峻挑战。为此，中央经济工作会议决定，今年继续发行1500亿元国债，以保证经济持续快速增长。2001年我国财政赤字占GDP的比重为2.7%，债务余额大体占GDP的16%左右，各项指标都还在可承受的范围之内。当然，“凡事预则立，不预则废”。我们也要密切关注各项相关指标的变化，并采取一系列措施积极防范财政风险。至于积极的财政政策究竟实行多长时间，我的观点是，只要经济情况好转，走入正常轨道，各项改革特别是投融资体制改革有个好的起步，积极的财政政策也就到了淡出的时候。

文章来源：节选中华会计网校

（责任编辑：Hlh）

