

从“放权让利”到“公共财政”——中国财税改革30年的历史进程

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月15日 高培勇

摘 要：中国的财税体制改革从主要着眼于为整体改革“铺路搭桥”、以“放权让利”为主调的改革，到走上制度创新之路、旨在建立新型财税体制及其运行机制的1994年的财税改革；从主要覆盖体制内的政府收支和以税制为代表的财政收入一翼，到体制内外政府收支并举、财政收支两翼联动；从以规范政府收支行为及其机制为主旨的“税费改革”以及财政支出管理制度的改革，到作为一个整体的财税改革与发展目标的确立；从构建公共财政基本框架，到进一步完善公共财政体制和公共财政体系，经历了既彼此独立又互为关联的四个阶段。

关键词：财税体制改革；放权让利；分税制；税费改革；公共财政

发端于1978年并与整体经济改革如影随形、亦步亦趋，已经持续30年的中国财税体制改革历程，大致可以归为四个既彼此独立又互为关联的阶段：

第一阶段：1978年—1994年

中国的经济体制改革是从分配领域入手的，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的所占份额。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，便有了以下若干改革举措：

——在中央与地方之间的财政分配关系上，实行“分灶吃饭”。从1980年起，先后推出了“划分收支、分级包干”、“划分税种、核定收支、分级包干”以及“收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解递增包干、定额包干、定额补助”等多种不同的体制模式。

——在国家与企业之间的分配关系上，实行“减税让利”。从1978年起，先后推出了企业基金制、利润留成制、第一步利改税、第二部利改税、各种形式的盈亏包干制和多种形式的承包经营责任制等制度。

——在税收建设制度上，着眼于实行“复税制”。从1980年起，通过建立涉外税制、建立内资企业所得税体系、全面调整工商税制、建立个人所得税制、恢复和改进关税制度、完善农业税等方面的改革，改变了原来相对单一的税制格局，建立起了一套以流转税、所得税为主体，其他税种相互配合的多税种、多环节、多层次征收的复税制体系。

——在与其他领域改革的配合上,给予“财力保障”。以大量的财政支出铺路,配合并支撑了价格、工资、科技、教育等相关领域改革举措的出台。

上述的这些改革举措,对于换取其他各项改革举措的顺利出台和整体改革的平稳推进所发挥的作用是奠基性的。然而,无论放权还是让利,事实上都是以财政上的减收、增支为代价。即由财税担纲的以“放权让利”为主调的改革,却使财政收支运行自身陷入了不平衡的困难境地。一方面,伴随着各种“放权”、“让利”举措的实施,财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重迅速下滑:前者由1978年的31.1%减少到1980年的25.5%,1985年的22.2%,1990年的15.7%和1993年的12.3%;后者先升后降,1978年为15.5%,1980年为24.5%,1985年为38.4%,1990年下降为33.8%,1993年进一步下降至22.0%。另一方面,财政支出因“放权”、“让利”举措的实施出现了急剧增加,如农副产品购销价格倒挂带来的价格补贴以及为增加行政事业单位职工工资而增拨的专款等。1978年~1993年,财政支出由1122.09亿元增加至4642.20亿元,15年间增加了2.1倍,年均增加21%。与此同时,在财政运行机制上也出现了颇多的紊乱现象。诸如擅自减免税、截留挪用财政收入、花钱大手大脚、搞财政资金体外循环、非财政部门介入财政分配等问题相当普遍。

作为“两个比重”迅速下降并持续偏低、财政支出迅速增长以及财政运行机制陷于紊乱状态的一个重要结果,不仅财政赤字逐年加大,债务规模日益膨胀,而且中央财政面临的困难也达到难以担负宏观调控之责的空前水平。从1979年~1993年,除1985年财政收支略有结余外,其余年份均出现财政赤字,且呈逐年加大之势:1981年为68.9亿元,1990年上升至146.9亿元,到1993年则扩大至293.35亿元。若按国际通行做法,将当年的债务收入纳入赤字口径,则1993年的赤字水平实为978.58亿元。

从1979年起,政府恢复了中断长达20年之久的外债举借。1981年,开始以发行国库券的形式举借内债,此后又相继发行了重点建设债券、财政债券、国家建设债券、特别国债和保值公债。1993年,国家财政的债务发行收入规模已经达到739.22亿元。以中央财政债务依存度(债务收入/(中央财政本级支出+中央财政债务支出)而论,到1993年已达59163%的国际罕见水平。这意味着当年中央财政本级支出中的一半以上,要依赖于举债或借款收入来解决。

第二阶段:1994年—1998年

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”改革不可持续,在这一思路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月中共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月召开的中共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。

1994年元旦的钟声刚刚敲过,政府便在财税改革方面推出了一系列重大举措:

——按照“统一税法、公平税负、简化税制和合理分权”的原则,通过建立以增值税为主体、消费税和营业税为补充的流转税制,统一内资企业所得税,建立统一的个人所得税制,扩大资源税的征收范围,开征土地增值税以及确立适应社会主义市场经济需要的税收基本规范等一系列举措,全面改革税收制度,搭建了一个新型的税收制度体系。

——在根据中央和地方事权合理确定各级财政支出范围的基础上,按照税种统一划分中央税、地

方税和中央地方共享税,建立中央税收和地方税收体系,分设中央税务机构和地方税务机构,实行中央对地方税收返还和转移支付制度,建立了分税制财政管理体制的基本框架。

——根据建立现代企业制度的基本要求,在降低国有企业所得税税率、取消能源交通重点建设基金和预算调节基金的同时,实行国有企业统一按国家规定的33%税率依法纳税,全面改革国有企业利润分配制度。

——彻底取消向中央银行的透支或借款,财政赤字全部以举借国债的方式加以弥补,从制度上斩断了财政赤字与通货膨胀之间的必然联系。

这是一个很重要的转折。在此之前所推出的财税体制改革举措,多是围绕利益格局的调整而展开的,也是在整体改革目标定位尚待明晰的背景下谋划的。这次改革的显著不同之处在于,它突破了以往“放权让利”思路的束缚,走上了转换机制与制度创新之路。从重构适应社会主义市场经济体制的财政体制及其运行机制入手,在改革内容与范围的取舍上,既包含有利益格局的适当调整,更侧重于新型财税体制的建立和财税运行机制的转换,这正是1994年财税改革的重心所在。

迄今为止,我们所颇为看重并为之自豪的发生在中国财税领域的一系列积极变化,比如财政收入步入持续快速增长的轨道、“两个比重”持续下滑的局面得以根本扭转、财政的宏观调控功能得以改进和加强、国家与国有企业之间的利润分配关系有了基本的规范等等,正是此次财税改革所收获的成果。可以说,通过这次财税改革,已经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及其运行机制的基本框架。

第三阶段:1998年—2003年

1994年的财税改革使中国财税体制走上了制度创新之路,但并没有解决全部问题。因为说到底,这次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并没有进入改革视野。而且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,蕴含在游离于体制之外的政府收支和财政支出一翼的各种矛盾,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,在上个世纪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”以及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整体框架的重新构造之路——构建公共财政体制框架。

1998年3月19日,朱镕基总理在当选之后举行的首次记者招待会上的讲话颇具震撼力:“目前存在的一个问题是费大于税。很多政府机关在国家规定以外征收各种费用,使老百姓不堪负担,民怨沸腾,对此必须进行改革。”以此为契机,中国拉开了“税费改革”的序幕。

实际上,在全国性的“税费改革”正式启动之前,各地已经有过治理政府部门乱收费的尝试。最初的提法是所谓“费改税”。其主要的初衷,是通过将五花八门的各种收费改为统一征税的办法来减轻企业和居民的负担。但随着改革的深入和视野的拓宽,人们逐渐发现,现存政府收费的种种弊端并非出在政府收费本身。现存的、被称之为政府收费的大量项目,既未经过人民代表大会的审议,又基

本不纳入预算,而是由各部门、各地区自立规章,作为自收自支的财源,或归入预算外收入,或进入制度外收入,直接装入各部门、各地区的小金库。因而,它实质是一种非规范性的政府收入来源。“费改税”的目的显然不是要将本来意义的政府收费统统改为征税,而是以此为途径,将非规范性的政府收入纳入规范化轨道。于是,“费改税”开始跳出“对应调整”的套路而同包括税收在内的整个政府收入盘子的安排挂起钩来。也正是在这样的背景之下,“费改税”一词为“税费改革”所取代,进而被赋予了规范政府收入行为及其机制的特殊意义。

在“税费改革”日渐深入并逐步取得成效的同时,财政支出一翼的改革也在紧锣密鼓地进行之中。先后进入改革视野的有:财政支出结构由专注于生产建设领域逐步扩展至整个公共服务领域的优化调整;推行以规范预算编制和分类方法、全面反映政府收支状况为主要着眼点的“部门预算制度”;实行由财政(国库)部门集中收纳包括预算内外收入在内的所有政府性收入,且由国库单一账户集中支付政府部门所有财政性支出的“国库集中收付制度”;推进将政府部门的各项直接支出逐步纳入向社会公开竞价购买轨道的“政府采购制度”。

然而,无论是财政支出一翼的调整,还是以“税费改革”为代表的收入一翼的变动,所涉及的终归只是财税体制及其运行机制的局部而非全局。当分别发生在财政收支两翼的改革的局限性逐渐凸显之后,人们终于达成了如下共识:零敲碎打型的局部调整固然重要,但若没有作为一个整体的财税体制及其运行机制的重新构造,并将局部的调整纳入到整体财税体制及其运行机制的框架之中,就不可能真正构建起适应社会主义市场经济的财税体制及其运行机制。于是,将包括收入、支出、管理以及体制在内的所有财税改革事项融入一个整体的框架之中,并且作为一个系统工程加以推进,便被提上了议事日程。在当时,人们也发现,能够统领所有的财税改革线索、覆盖所有的财税改革事项的概念,除了公共财政之外,还找不到任何其他别的词汇担当此任。于是,以1998年12月15日举行的全国财政工作会议为契机,决策层做出了一个具有划时代意义的重要决定:构建中国的公共财政基本框架。正是从那个时候起,作为整个财税体制改革与发展目标的明确定位,带有整体改革布局性质的公共财政框架的构建,正式进入到财税体制改革的轨道。

第四阶段:2003年—

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并面临着进一步完善的任务。时隔5年之后的2003年10月,中共十六届三中全会通过了《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》),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开始了旨在进一步完善公共财政体制的一系列操作。

最先进入操作程序的首推新一轮税制改革。在《决定》的第20条款中,新一轮税制改革的内容被概括为如下八个项目:改革出口退税制度;统一各类企业税收制度;增值税由生产型改为消费型,将设备投资纳入增值税抵扣范围;完善消费税,适当扩大税基;改进个人所得税,实行综合和分类相结合的个人所得税制;实施城镇建设税费改革,条件具备时对不动产开征统一的物业税,相应取消有关收费;在统一税政的前提下,赋予地方适当的税政管理权;创造条件逐步实现城乡税制统一等。

《决定》通过至今,已经先后有出口退税制度的改革、改进个人所得税内容之一——上调工薪所得减除额标准和实行高收入者自行申报、实现城乡税制统一改革的重要一步——取消农业税、增值税由生产型转为消费型改革在东北地区三省一市和中部地区26个城市进行试点、统一各类企业税收制度的主要内容——内外资两个企业所得税法合并等几个项目得以启动。并且,以处于核心地位的改革项目——内外资企业所得税法合并改革的启动为标志,新一轮税制改革已经进入实质操作期。

几乎是与此同时,财政支出以及财政管理制度线索上的改革也投入了操作。对此,《决定》的第21段描绘了如下蓝图:健全公共财政体制,明确各级政府的财政支出责任;进一步完善转移支付制度,加大对中西部地区和少数民族地区的财政支持;深化部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理改革;清理和规范行政事业性收费,凡能纳入预算的都要纳入预算管理;改革预算编制制度,完善预算编制、执行的制衡机制,加强审计监督;建立预算绩效评价体系、实行全口径预算管理和对或有负债的有效监控;加强各级人民代表大会对本级政府预算的审查监督。与以往发生在这些事项上的改革有所不同,这一轮的改革适逢科学发展观和构建社会主义和谐社会重大战略思想的提出,故而,在全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的棋盘上推进财税体制改革,并在两者的密切联系中谋划财税体制改革的方案,也就成为一种必然的选择。

应当说,上述这些方面的改革已经取得了重要进展:公共财政开始逐步覆盖农村;财政支出越来越向以教育、就业、医疗、社会保障和住房为代表的基本民生事项倾斜;围绕推进地区间基本公共服务均等化,加大了财政转移支付的力度并相应调整了转移支付制度体系;以实行全口径预算管理和政府收支分类改革为切入点,强化了预算监督管理,进一步推进了政府收支行为及其机制的规范化,等等。

结 语

从主要着眼于为整体改革“铺路搭桥”、以“放权让利”为主调的改革,到走上制度创新之路、旨在建立新型财税体制及其运行机制的1994年的财税改革;从主要覆盖体制内的政府收支和以税制为代表的财政收入一翼,到体制内外政府收支并举、财政收支两翼联动;从以规范政府收支行为及其机制为主旨的“税费改革”以及财政支出管理制度的改革,到作为一个整体的财税改革与发展目标的确立;从构建公共财政基本框架,到进一步完善公共财政体制和公共财政体系,可以看出,中国的财税体制改革,事实上存在着一条一以贯之的主线,这条主线说到底,就是由“非公共性”的财税运行格局及其体制机制不断向“公共性”的财税运行格局及其体制机制靠拢和逼近;中国的财税体制改革,事实上也有一个一以贯之的基本取向,这个基本取向说到底,就是构建并实行既与完善的社会主义市场经济体制相适应,又与财政的本质属性相贯通的公共财政制度体系。

文章来源: 广东商学院学报 (责任编辑: xl)

