

## 尊重财政规律,让财政在第二个百年奋斗目标中发挥积极作用

中国社会科学院财经战略研究院副院长、《财经智库》《财贸经济》副主编 杨志勇

7 月 1 日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上庄严宣告,经过全党全国各族人民持续奋斗,我们实现了第一个百年奋斗目标,在中华大地上全面建成了小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题,正在意气风发向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。

回首百年,学习党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史,可以发现,中国共产党一直高度重视财政事业的发展。不同时期,财政或直接为经济建设提供资金,或为经济建设提供间接支持,支撑起中国经济增长,特别是最近四十多年来的经济增长,创造了经济奇迹,走出了一条具有中国特色的经济增长之路。

中国共产党领导的财政事业以人民为中心,得到不断的发展。新中国成立以后,国家财政实力大为增强,财政收入从 1950 年的 62.17 亿元增长到 2019 年的 190390.08 亿元(2021 年财政收入预算数为 197650 亿元)。财政收入规模只是从一个侧面反映了党领导下的财政事业取得的辉煌成就。更重要的是,财政服务党和国家事业全局的能力不断增强,在国家治理体系和治理能力现代化中的作用不断地得到提升。全面建成小康社会这一第一个百年奋斗目标中,有财政的贡献,实现新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国这一第二个百年奋斗目标,财政将同样发挥积极作用。

以史为鉴,开创未来。用历史照进现实、远观未来,踏上新征程,我们深知,财政事业前进道路仍有艰难挑战,需要进行伟大斗争。面对百年未有之大变局,面对技术革命和全球化,面对世界多极化和国际体系深刻变化的新动态,党领导的财政事业沿着既定的深化财税体制改革目标前进,回应一系列重大问题,更好地利用好财政政策空间,发挥财政政策作用,就能在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥应有作用,助力社会主义现代化强国目标的实现。

财政收入的充分筹集有力支持了国民经济

在 1949 年新中国成立之前,中国共产党领导的财政事业,主要是为革命事业筹集经费,为新中国的成立提供财力保障。同时,中国共产党基于人民的立场,提出一系列财税政策主张,如反对苛捐杂税等等,为人民谋福利。

1949 年 10 月 1 日新中国建立之后,面对的是经过长期战争破坏的局面,百废待兴,百业待举,国民经济亟待恢复。同时,新生政权需要为财政的正常运行提供必要的经费。财政经费的筹集必须基于发展变化了的经济环境。新生政权所覆盖的城市经济范围越来越大,这就提出了一个如何从城市经济获得财政来源的问题。相应地,城市税收问题得到重视,新生政权提出提高城市税收收入比重的目标,在实践中,城市税收成为第一重要的财政收入形式。统一税政,做好税收征管工作,保障了国家财政收入的筹集。新中国成立之初,财政收入的充分筹集支持了政权的正常运转,支持了国民经济的恢复。

1953 年进入第一个五年计划时期。在计划经济下,财政服从计划,为国家重大工程重大项目融资。通过压低各种成本费用,国家财政集中尽可能多的资金,为工业化和经济建设筹集了大量资金。这一时期,财政管理积累了一些经验,如量力而行,量入为出,也总结了一些经验数据,如“二三四”比例关系。这一时期,国家财政更加注重财政收支平衡,走向“无债一身轻”,1968 年中国成为“既无内债又无外债”的国家。计划经济时期,财政事业也遇到了一定挫折,这与配置资源方式的局限性有关。也正因为如此,中国才有了改革开放。

财政调控能力逐步提高，促进了宏观经济稳定

1978年十一届三中全会召开，改革开放就此起步。新中国的各项事业发展进入了新时期，党领导的财政事业也有了新的发展。1980年中央和地方财政“分灶吃饭”，财政包干制，大大调动了地方政府的积极性。但也出现了“藏富于民”“藏富于企业”等现象，“振兴财政”的口号也因此喊出，但这总比连“富”都没有强。财政分配的基础是财富，只有做大蛋糕，才有更多的蛋糕可以分。

1983年和1984年的两步利改税，促进了较为规范的国家财政与国有企业之间的分配关系的形成。1994年税利分流，更是进一步规范了财政与企业的分配关系。财政体制从财政包干制走向分税制，形成较为规范的中央和地方财政关系。分税制财政管理体制改革的目的是“提高两个比重”，即财政收入占国民收入的比重（后一般称占GDP的比重）和中央财政收入占全国财政总收入的比重。1994年工商税制改革，增值税成为中国第一大税种。增值税能最大限度地减少重复征税，促进专业化分工，释放出更多的市场活力。可以说，1994年的财税改革，奠定了后续20多年经济快速增长的基础，提高了国家财政的宏观调控能力，促进了宏观经济的稳定，为市场作用的发挥提供了良好的环境。

这一时期，财政的各个方面都进行了改革，1995年预算法生效，2000年部门预算和国库集中支付制度改革的起步，让中国的预算和国库管理现代化进程加快。“预算外资金”终于成为历史，后来经过进一步规范，非税收入和政府性基金管理取而代之。为适应对外开放的需要，涉外税制建立起来，并最终走向中国的国际税收管理。为适应经济建设的需要，公债恢复发行，而且成为财政政策的重要工具之一。宏观经济调控一直都有，市场型宏观经济调控在1992年社会主义市场经济体制改革目标确定之后就呼之欲出。市场型财政政策逐步取代计划型财政政策，特别是2008年积极财政政策迈出步伐。积极财政政策的实质是扩张性财政政策。从形式上看，主要在于扩大国债规模，实行国债转贷，拉动内需，积极财政政策为应对亚洲金融危机的冲击和稳定经济立下汗马功劳。后来积极财政政策转向稳健的财政政策。这一政策总体上看是中性财政政策。2008年，随着国际金融危机的爆发，中国实施新一轮积极财政政策，并一直延续至今。

这一时期，市场化改革呼唤公共财政。财政收入中企业收入占比快速下降，税收收入成为最主要的财政收入形式。财政支出中经济建设支出的占比逐步下降，公共服务支出增加。社会主义市场经济体制改革目标的提出，更是加速了公共财政改革的步伐。满足社会公共需要，需要构建社会主义公共财政框架。随着公共财政观念深入人心，公共财政体制得到了进一步完善。

建立现代财政制度，助力国家治理体系和治理能力现代化

2012年随着十八大的召开，中国特色社会主义进入了新时代。社会主义市场经济体制得到不断完善，财税体制改革得到不断深化。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》赋予财政新定位，即财政是国家治理的基础和重要支柱，财税改革的目标就是要建立现代财政制度。由此，财税改革与国家治理体系和治理能力的现代化联系起来，财税改革所涉及的远不止经济问题。经济、政治、社会、文化、生态文明建设“五位一体”，与财税改革都有密切关系。

深化财税体制改革最重要的三项内容是预算改革、税制改革、中央和地方财政关系改革。预算是国家财政的中心内容。预算是国家收支计划，是财政资源配置的外在表现，是一个重要的公共经济问题；预算资源的配置构成是决策过程，预算是国家政策的载体，体现社会政策；预算资源配置直接决定政府在文化、生态文明建设中的作用之大小。特别是，预算改革与全面深化改革是互为条件的，预算改革促进全面深化改革，全面深化改革又为预算改革提供强有力的支持。预算改革既是技术问题，又是相关决策问题，这决定了预算改革必须有技术保障，同时还要与全面深化改革相匹配。技术问题可以通过技术手段来解决。最便捷的提高预算管理技术水平的方式是积极借鉴先进经验，同时还要立足国情，发展适应国情的预算管理技术。

关于预算改革的目标，十八届三中全会的提法是“实施全面规范、公开透明的预算制度”，

十九大进一步提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。”预算改革不仅仅强调规范,而且强调科学性,强调预算的绩效。预算法 2014 年修订,2021 年 4 月 13 日,《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5 号)发布,加大预算收入统筹力度,增强财政保障能力;规范预算支出管理,推进财政支出标准化;严格预算编制管理,增强财政预算完整性;强化预算执行和绩效管理,增强预算约束力;加强风险防控,增强财政可持续性;增强财政透明度,提高预算管理信息化水平。规范管理、提高效率、挖掘潜力、释放活力。

关于税制改革的目标,最简单的表述莫过于建立现代税收制度,这是套用“现代财政制度”的提法。什么是现代税收制度?这并无标准答案,但多数人会从宏观税负、税制结构以及税收在财政、经济、社会、宏观经济稳定中的功能作用进行表述。目前对于中国来说,在积极财政政策力度需要加大时,全面减税是主流,而当减税降费达到一定水平后,减税降费的空间就越来越小,这就转向稳定税负,逐步提高直接税的比重,强调直接税调节收入分配的作用。

2019 年综合与分类相结合的个人所得税制建立起来,同时确立了专项附加扣除制度,个人所得税在收入分配中的作用得到进一步强调,有助于收入分配目标的实现,同时个人所得税的现代化水平进一步提高。

现代税制离不开间接税。间接税制的完善也很重要。营改增试点从 2012 年开始,到 2016 年 5 月 1 日进入全面试点阶段。随着印花税法的通过,中国已经有 12 个税种完成了立法任务,税收的法治化程度大幅度提高。现代税制的完善还在进行中,如积极稳妥推进房地产税立法。

中央和地方财政关系规范化的目标,是充分调动中央和地方两个积极性,让公共服务得到更有效的提供。央地财政关系的规范化存在一定难度。这些年来,在事权和支出责任的匹配上,相关方面做了不少工作。中央和地方财政关系的规范化,从最低层次入手,是各级财政的可持续性问题,接着才是发展。支持基层政府保基本民生、保工资、保运转(“三保”)工作,是在保基层政府的正常运行,这可以理解为保障最低水平的公共服务,是向公共服务均等化迈进的一项重要工作。各地政府财力差异较大,公共服务均等化缩小公共服务的差距,但不能因此就“鞭打快牛”,做大蛋糕与分好蛋糕并行不悖,中央对地方的财政转移支付制度也不断得到完善,扩大一般性转移支付,大幅度压缩专项转移支付,更好地发挥中央和地方两个积极性。财政直达资金机制的建立,让财政政策的成效更加明显。

随着财政制度的现代化水平越来越高,财政制度将日趋稳定,财政政策的作用将因此得到更充分的发挥。

2020 年,应对新冠疫情影响带来的挑战,积极财政政策更是提质增效,大规模减税降费,促进了“六稳”“六保”任务目标的完成和实现。

在打赢防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战中,财政是其中最为重要的一股力量。脱贫攻坚战已经取得了全面胜利,乡村振兴正在有条不紊地进行。精准脱贫,全面建成小康社会,都有财政的大力支持。污染防治,这不仅仅表现在环境保护税的开征上,而且财政斥巨资治理环境污染,天更蓝、水更清、空气更新鲜,早已不是什么新闻。地方债风险一直广受重视,地方债限额的设定,一方面赋予省级地方政府发债权,同时限定额度,有助于地方债风险的防范;另一方面,清理规范地方隐性债工作也在进行之中。地方债风险是地方财政金融风险的交汇点。防范地方债风险,本身就是防范重大风险。

在新时代,党领导的财政事业取得的进展,离不开技术的支持。财政管理技术不断取得进步,财政国库管理的现代化水平不断提高。中国经济奇迹背后有财政的力量,中国经济的长期增长同样需要财政的支持。

遵循财政规律,坚持以人民为中心

立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,财税服务党和国家事业全局。新发展阶段,发展仍是头等大事,财政理应在促进发展上狠下功夫。经济、政治、社会、文化、生态文

明建设是国家现代化的重要内容，财政促进高质量发展仍大有可为。创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，要在财政工作中得到更充分的体现。构建新发展格局，是要实现国内大循环与国际循环的有机衔接。构建人类命运共同体要加快转变为现实，以更有利于全球性公共产品的提供。当下，已有一百年历史的国际税收秩序正需要重塑，以应对税基侵蚀和利润转移（BEPS）的挑战，更好地落实各项应对 BEPS 的行动计划。

不忘初心，牢记使命。初心易得，始终难守。新的征程上，我们要以史为鉴，更加坚定、更加自觉地牢记初心使命、开创美好未来。党领导的财政事业所形成的是以人民为中心的财政制度，是为中国人民谋福利的事业。推进财税治理的现代化专业性很强，需要尊重财政规律，需要科学决策，需要民主决策，需要依法决策，实现科学、民主、法治决策的有机协调。唯有如此，财政服务党和国家事业大局的目标就会实现，财政在第二个一百年奋斗目标中的作用就能得到充分的发挥。