

中国共产党领导下的百年财税改革历程、趋势和启示

杨灿明

(中南财经政法大学 财政税务学院/收入分配与现代财政学科创新引智基地,湖北 武汉 430073)

摘要:中国共产党对财政经济工作的领导是取得革命战争胜利、维护国家政权稳定、促进经济社会发展的重要政治保障。百年风雨,百年征程,中国共产党领导下的财税改革实践始终与党的生存和发展同呼吸共命运,为民族独立、民族解放和民族复兴的伟大事业保驾护航。值此建党百年之际,本文试图通过梳理中国共产党领导下的百年财税改革历程,总结在新民主主义革命、社会主义革命以及社会主义现代化建设等不同时期财税工作的特点,深刻把握党领导下财税实践的改革趋势与发展逻辑,以期为更好发挥党对国家财政的领导,推动建立现代化的大国财政治理体系提供一定的经验借鉴。

关键词:中国共产党;建党百年;财税改革;大国财政;封闭型分配财政;开放型治理财政;现代财政制度

中图分类号:F812.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2021)06-0003-11

中国共产党百年华诞,历经救国、兴国、富国、强国的光辉历史,神州大地发生翻天覆地变化,中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。纵观中国近现代发展史,中国共产党带领下的全国人民大团结是实现中华民族独立解放和伟大复兴的决定性因素,中国共产党领导下的人民政府坚持以人为本的执政理念是维护社会长治久安的根基所在。财政作为国家治理的基础和重要支柱,是着力发挥政府宏观调控功能以促进经济社会发展的制度保障。同时,财税政策作为宏观政策体系最基本的建构元素,在不同历史发展阶段根据不同情况和条件对其进行适配性调整是财税改革的内在要求^[1]。回顾百年财税实践历程,始终坚持中国共产党的领导和人民性的回应是我国财税改革最鲜明的特色,同时也是区别于世界其他国家财税改革的本质特征、彰显我国财税制度优越性之处。其中,对人民性的回应深刻体现在党对社会主要矛盾的判断方面。从全面小康到共同富裕、从脱贫攻坚到乡村振兴,中国共产党始终把人民作为执政的基础,着力解决发展不平衡、不充分的问题。只有紧扣人民性,才能深刻理解中国共产党治国理政的根本逻辑。在实行社会主义基本制度的中国,党、国家、人民三者意志高度统一,探讨中国财税制度改革,必须紧扣党领导下的财税实践,在坚持人民性的回应中去把握财税改革的动态趋势与发展逻辑。

收稿日期:2021-08-20

作者简介:杨灿明(1963—),男,湖南桃江人,中南财经政法大学财政税务学院、收入分配与现代财政学科创新引智基地教授,博士生导师。

一、中国共产党领导下财税实践的发展历程

中国共产党的成立,是中国历史上开天辟地的大事。自1921年党成立以来,党始终将民族的解放事业、建设事业和复兴事业作为党的崇高追求与最高使命。党领导下的财税实践是党推动经济社会建设和维护国家政权稳定的重要保障,同时也是党努力践行为人民服务根本宗旨的集中体现。从新民主主义革命时期到社会主义建设和改革开放时期,再到中国特色社会主义新时代,财政在国家不同发展阶段承担了不同的任务和使命。从最初的保障战时经费需求,到后来服务于社会主义初级阶段经济建设总路线,再逐步发展到向公共财政、治理财政等现代财政制度转变以助力推动实现高质量发展,财政时刻以其特有的本质属性和职能特征深刻诠释了国家治理基础和重要支柱的丰富内涵。纵观百年财税实践历程,坚持以人民为中心,不断推动社会经济和民生发展,努力维护社会安全稳定,始终是党领导下的财政工作总基调。

(一)革命财政:新民主主义革命时期

财政作为一种资源汲取和配置手段,在革命战争时期在服务军队供给、反对剥削和根据地建设等方面发挥了重要作用。建党初期,在国际共产主义思潮的影响下,中国共产党致力于同一切封建旧势力进行革命斗争,革命如燎原之势迅速在全国各地铺展开来。共产主义革命的本质在于反对压迫,通过采取没收官僚、地主等剥削阶级的私有财产和土地等形式,解放广大劳苦大众。其在某种程度上作为一种所有制革命战争形式,战时的财政政策便成为决定革命胜负的关键因素^[2]。在中华苏维埃共和国成立之前,各地的革命战争大多以零散的方式进行,没有明确的阶级斗争路线和经济保障政策,军队供给基本依靠“打土豪、分款子”的方式进行,而对于收缴上来的物质财产也没有成文的分配法令,财政体系颇为单一且不规范。更为重要的是,这种通过没收地主阶级财产以筹集军费的方式,实际难以满足保障军队供给的持续性要求。为研究解决财政服务于党的革命战争需求问题,以毛泽东同志为核心的党中央积极探索建立战时基本财政制度,并在此期间出台了多项有关财政经济问题的政策文件和法律法规。如1933年颁布的《闽浙赣省第二次工农兵代表大会——财政与经济问题的决议案》中就明确指出:“要发展苏区经济,改善群众生活开发财政来源,增加财政收入,以充裕战争经费”。这表明,此时我党已深刻意识到为保障革命斗争的战略性和长期性需求,必须要通过解放生产力和发展地区经济的方式充实财政基础,从根本上解决革命的财政负担问题。

革命战争情境下,财政本着服务于革命政权、维护人民群众利益的根本宗旨,建立发展可持续的基础财政体系至关重要。在中华苏维埃政权建立后,中国共产党在筹集革命经费和保障人民生活方面,一是继续沿用“打土豪”的“老路子”,除了将现金财产上缴国库以充作军费外,其余的如土地、粮食、布匹、牲畜等经济物质财产分发给当地受压迫的农民,新民主革命时期的财政分配制度初具雏形。二是号召“自己动手、丰衣足食”,广泛开展大生产运动,并将“发展国民经济以增加财政收入”作为财政政策基本方针。这一时期,各革命根据地试图建立统一的政府财政系统,并希望通过培育地方经济的方式来稳定以税收为主的政府财源,制定了“取之于民,用之于民;取之合理,用之得当”的税收原则。但由于国民党长期的经济封锁、战争围剿以及抗日战争带来的生产性破坏,原本得以解放的绝大多数革命根据地的经济社会建设一度停滞,苏维埃政府和人民军队维持正常运转面临重大挑战。为解决财政困难,充实战争经费,中国共产党开辟了发行战时公债和动员人民群众借粮、卖粮、捐粮等方式,以此保障革命战争的基本财政需求。三是中国共产党领导开展了土地革命,废除地主土地所有制,将人民从深度剥削的生产关系中解放出来。由封建社会遗存下来的农村土地私有制是新民主革命时期地主阶级与农民阶级之间矛盾的制度根源,土地成为地主压迫农民的重要载体。历史经验表明,农民土地问题是关乎中国革命全局的根本性问题,也是中国革命取得胜利的唯一出路^[3]。土地革命通过武装夺取封建地主势力田地,将土地性质由原来的地主私有制转变为农民所有制,政府则通过收地租和利息的方式保障财政资金来源。可以看出,在新民主主义革命时期,共产革命以其特有的方

式塑造着财政政策体系,服务于革命战争需求、消灭剥削和保障人民根本利益是这一时期财税实践最鲜明的特征。

(二)保障财政:社会主义革命和建设时期

中华人民共和国成立初期,国内百废待兴,协助恢复国民经济、集中力量建设重工业和保障人民生活是这一时期国家财政的主要任务。自清朝末期伊始,旧中国经历了长达数十年的战争局面,经济社会满目疮痍,新中国财政迫于在旧中国的国民经济基础上艰难建立,财政供给面临极大挑战^[4]。如何利用好有限的财政资源,建立新型的社会主义财政制度,以保障国家在过渡时期完成社会主义改造与建设显得尤为关键。在财政体制层面,为扭转战时各革命根据地财政的分割化局面,党和国家领导人做出了统一全国财政收支、物资调度和现金管理的决定,建立起由中央统一管理的财政制度。这不仅为建立统一的中央政权、强化政治控制提供制度支持,也在奠定社会物质基础、维护经济稳定等方面发挥了重要作用^[5]。但基于当时社会生产力水平,国家整体财力基础薄弱与政府支出日益膨胀的矛盾加剧了国家财政的困难与风险。助力推动国民经济建设,持续扩充政府财源仍是中华人民共和国成立初期财政工作的重中之重,同时也是摆脱财政支出困境的根本性举措。在制度环境方面,针对当时社会广泛存在的旧时官僚资本主义遗留问题,中国共产党领导下的社会主义革命与改造,也是财政助力恢复国民经济的前提与保障。在社会主义革命时期,财政的运作方式主要体现在配合社会主义改造与建立社会主义制度方面,加快推进所有制结构变革。包括在城市内没收官僚资本,改造民族资本和实行公私合营,逐步将资本主义工商业改造成社会主义公有制企业;在农村则主要通过建立农业合作社、供销合作社以及生产合作社等多种合作社的方式,推动实现资本主义私人所有制向劳动人民集体所有制转变。这种具有生产条件分配性质的所有制关系变革,为我国建立社会主义基本经济制度与分配制度奠定了坚实基础。

在社会主义革命开创的有利政治经济条件下,我国开始进入社会主义建设阶段。借鉴苏联经济社会发展模式,我国实行高度集中的计划经济体制和政治管理体制,财政主要为计划经济体制的运行提供财力保障。这一时期,财政作为政府配置公共资源的主要方式,财政活动基本覆盖了政府、企业和个人等所有社会主体^[6],这种“全能型”的公共财政职能紧紧围绕过渡时期的总路线以及实现国家总体发展战略而展开。在经济建设方面,按照中共八大确立的加快从落后农业国向先进工业国转变的政策方针,着力发展重工业和国防事业,社会主义财政制度相应侧重支持工业化发展战略,为国家重点布局的优先产业发展筹集建设资金。这意味着,限于社会经济资源条件约束,集中力量优先进行城市工业化建设的经济发展模式,实质上是一种农村向城市、农业部门向工业部门的利益转移过程,这为我国后来长期存在的城乡二元经济结构,产业发展结构失衡等矛盾埋下了一定隐患。在社会民生方面,基于当时广泛存在的通货膨胀问题,加之社会生产出来的总产品严重短缺,人民生活一度陷入难以为继的困境。与此同时,保障民生供给的财政系统也面临极大困难,财政收入来源的单一匮乏与财政支出规模的日益扩张导致财政赤字不断增加。为保证财政收支平衡,保障和改善社会民生,党中央深刻意识到必须实行全国统一的财政收支口径,建立起了统收统支、统购统销和人民公社等配套制度,此阶段的财政职能主要是集中社会资源并进行有计划的分配。在国有企业与公共财政关系方面,在整个计划经济时期,国有企业作为新中国工业经济体系的主要组成部分,国家财政资金基本来源于国有企业的利润上缴,国家财政与国有企业财务紧密联系并且深度融合^[7],财政宏观政策目标通过直接干预微观企业经济的方式得以实现。因而,在实行生产资料公有制的经济制度背景下,国有企业成为财政的重要支撑,财政活动在某种意义上就是国有企业的经济活动。

(三)建设财政:社会主义现代化建设新时期

长期实践经验表明,计划经济体制难以满足国民经济和社会生产力发展要求,探索建立社会主义市场经济体制,是推动社会主义现代化建设的必然选择。作为特定历史时期的产物,计划经济是我党根据现实条件约束所做出的过渡性体制安排。从产生的影响来看,其虽在帮助建立基础国民经济体

系、保障社会基本民生方面发挥了一定积极作用,但由于缺乏市场机制的调节,计划经济体制下隐藏的经济主体发展积极性不高、活力不足以及缺乏市场竞争等弊端也开始不断涌现。传统社会主义理论认为,社会主义就是计划经济,市场经济是资本主义所特有的经济模式。1979年,邓小平同志提出了“社会主义也可以结合市场经济”的著名论断,彻底冲破了国内长期将社会主义与市场经济相对立的思想束缚,由此开启了改革开放、实行社会主义市场经济体制的伟大实践。为进一步理顺政府和市场关系,更好发挥计划和市场在资源配置过程中的协同作用,我国进行了多次经济改革探索,不断优化不同社会主体在促进经济发展方面的职能。改革开放以来,中国共产党领导下的人民政府以盘活经济为目标,经济体制改革以“效率优先、兼顾公平”为导向,财政制度主要服务于国家经济体系建设。在进行社会主义现代化建设时期,财政始终围绕党和国家工作重心以及社会主义初级阶段发展基本路线,适时推出各项配套政策方案,着力保障改革有序推进和最大限度维护改革成果。在国家财政制度的牵引和推动下,有效减缓了经济体制改革过程中新旧体制转换所造成的各种摩擦,确保社会主义市场经济得以充分发展。财税机制作为推进全面深化改革的突破口和主线索^[8],在激发市场经济活力、调动各方发展积极性以及创建稳定发展秩序等方面扮演着重要角色。

财政制度助力社会主义现代化建设作为改革开放时期经济体制改革的鲜明特征,在推动建设国民经济体系与健全国家经济体制等方面发挥了重要作用,这一时期的财政特点可总结为“建设财政”。在国家与国有企业的关系层面,为解决国家对企业“管的过多、统得过死”的问题,促使国有企业走市场化发展道路,激发国有企业生产活力,财政部门通过实行“企业基金制”“利润留成”以及“利改税”等系列放权让利改革措施,不断推动国有企业微观经营机制的转变^[9]。同时通过在国有企业推行“两权分离”的经营管理办法,着力彰显了国家对国有企业激励与约束兼容并蓄的管理理念。财政体制作为引领经济体制改革的重要体制机制,探索建立新型的央地财政关系,努力调动中央和地方建设积极性,也是改革开放时期财政助力社会经济发展的关键一环。为打破计划经济时期高度集中的“统收统支”型财政管理体制,发挥地方财政治理比较优势,我国财政体制逐步向分权化管理模式转型。通过实行“财政包干”和“分灶吃饭”等财政改革措施,对中央和地方财政收支范围进行多轮调整,不断提升地方财政自主性,地方财政能力得到空前加强,这对推动地方经济发展与社会建设起到了重要激励作用。但随着改革的不断深入,“财政包干”型财政管理体制的弊端也开始逐步显现。一是频繁变动的分配机制难以形成规范稳定的财政管理体制,导致财政活动的经济影响效应遭受削弱。二是“分灶吃饭”式财政体制下,国家财政收入占国民生产总值和中央财政收入占全国财政收入的“两个比重”不断下降,导致政府宏观调控能力和中央“话语权”面临削弱风险。为进一步强化财政对促进社会主义市场经济体制建设的积极功能,1993年党的十四届三中全会通过了《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》,正式提出实行分税制改革,通过建立中央和地方收支两条线,重点划分央地财政收支范围,着力保障各级政府公共治理能力。进入21世纪后,分税制又进行了多次深化改革,如农业税退出历史舞台,商业税收在改革中不断优化调整,预算和采购制度逐步完善等。随着政府财政活动范围的不断扩大,财政性质也逐步从“建设型”向“公共型”转变^[10]。总的来说,分税制作为我国财政体制改革的一次重要转折点,在助力构建市场经济体制下财政管理体制基本框架,理顺中央和地方财政分配关系等方面起到了极大的推动作用。

(四)治理财政:中国特色社会主义新时代

在党的领导下,中国财政体制改革始终以服务中国特色社会主义市场经济体制建设为宗旨,并在实现中华民族伟大复兴新时期奋力探索构建现代财政制度,不断推进国家治理体系和治理能力现代化。纵观财政改革历程,并从发展的逻辑主线来看,中国财政体制一贯坚持“渐进式”的改革路径,根据不同时期国家发展战略的转变和经济体制改革的要求适时调整财政体制改革的方向与定位^[11],努力与特定时期的社会经济体制和社会生产力条件相适应。中华人民共和国成立之初,国家财政工作重心更多聚焦于支持计划经济体系建设,围绕过渡时期社会主义总路线发挥财政保障职能。实行改

改革开放之后,党领导下的人民政府将财政体制改革的目标升级为维护经济社会发展全局,不仅要在促进中国特色社会主义市场经济体制建设方面继续发挥支持引导作用,而且特别注重推动完善社会主义基本经济制度与分配制度,不断追求实现以人民为中心的共建共享发展理念。正是基于财政在党和国家事业发展大局中的全新定位,财政体制改革才能成为推进国家治理体系和治理能力现代化建设、推动社会高质量发展的重要内容^[12]。这表明,在财政职能从经济领域逐渐向政治领域及社会领域不断渗透的过程中,公共财政与治理财政等新型财政制度也正在逐步形成。随着我国社会进入中国特色社会主义新时代,在国家整体经济实力和政府宏观调控能力均不断增强的背景下,财政制度理应更加积极有为,并以更新的发展理念作为一切财政改革工作的出发点,切实发挥财政体制改革对于推动国家治理现代化和维护经济社会稳定的支柱性作用。

十八大以来,我国经济建设由高速粗放式增长进入稳健内涵式增长的新常态阶段,财政改革以协调化、专业化和效率化为特色,努力推动经济社会各领域高质量发展。首先,财政体制改革的协调性功能主要体现在财税改革助力产业结构优化和财政管理体制高效运转等方面。在分税制改革框架下,营业税和增值税作为两大流转性税种,是我国财政收入的重要来源。但增值税征收的普遍性和营业税征收的特殊性的相互交错,导致部分行业存在严重的重复性征税问题,尤其是服务行业。为推动服务业等薄弱行业快速发展,以促进经济结构调整和产业转型,我国在2012年开始推行“营改增”试点,着力解决税收征管不合理、企业税负过重、行业发展不协调等问题。通过减税的基本手段,调动各个行业生产积极性,促进产业间的分工和协作^[13],从而实现产业经济结构的协调与平衡。另外,财政改革还通过体制变革的方式促进财税体系高效运转。聚焦于我国长期存在的财税系统内部职能混乱,不同部门之间难以协调配合等问题,2018年我国通过实行国地税合并的财政体制改革措施,在降低财税体制运行成本和运转难度的基础上,有效提高了税收征管的规范性和有效性。其次,在财政体制改革所彰显的专业特色方面,通过进一步规范税收管理职能和推行税收征管信息化改革等措施,推动我国新一轮财税体系不断向专业化方向发展。税收作为影响资源配置和社会福利的重要因素,税收管理的科学化规范化关乎经济社会发展全局。近年来,通过逐步将社保收入、土地收入划归税务部门,对税源实行精细化管理,有效治理了地方财政收入乱象,强化了中央税收管控职能。随着信息科学技术的不断发展,我国日益注重信息技术与税收征管的结合,开创了一系列“互联网+税务”的征管模式。税收征管的信息化改革以提升税收管理的专业性和精准性为目标,正为推动实现我国税收征管现代化、更好发挥税收的社会福利调节效应发挥积极作用。最后,新时期的财政体制改革的效率性目标则是指通过对国家预算法的修订和完善,以加强对预算的监督和管理,建立健全预算约束与激励机制,努力提升财政资金使用效益。

二、中国共产党领导下财税改革的基本趋势

中国作为社会主义大国,始终坚持将马克思主义同中国实际紧密结合,中国共产党领导下的百年财税实践以马克思主义思想为指导,联系中国国情,走出了一条曲折艰辛且富有中国特色的财税改革之路。从发展的基本趋势来看,我国财税改革基于不同角度大致可总结为从封闭到开放、从传统到现代、从失衡到包容、从粗放到绿色四种发展方向,这与在新时期所提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念高度契合。在实行封闭型国家制度体系下,社会生产力条件难以满足人民日益增长的物质文化需要,此阶段的财税改革始终围绕经济建设目标而展开;改革开放以来,我国开始全面推行社会主义市场经济体制,社会经济取得了飞跃式增长,但面临发展不平衡不充分的新的社会主要矛盾,财税改革强调要提升发展的均衡性和包容性。随着我国逐渐步入高质量发展阶段,现代化财政治理体系日趋完善,财税改革更加注重生态文明建设,努力推动绿色发展。回顾百年财税实践历程,中国共产党始终是在回应人民的发展需要过程中推进财税改革,探索改革的基本趋势,把握改革的发展逻辑,有利于正确认知党领导下财税改革的本质。

（一）从封闭到开放

自中华人民共和国成立以来，国家经济体制经历了从计划经济向市场经济转变的深刻变革，财政作为助力经济社会发展的重要制度保障，同时期的财政体制也相应地从封闭型分配财政向开放型治理财政逐渐转型。中华人民共和国成立初期，受制于国际社会的技术限制和经济封锁，我国实行了长时期的计划经济，国家分配论是这一时期我国财政工作的主要指导思想，在实践层面形成了较为保守的国家分配型财政体制。在实行计划经济期间，财政一度被认为是以国家为主体的分配活动，社会各种分配关系的实现则是这一时期财政工作的主要目标。在统一全国财经的政治经济背景下，高度集中的财政管理体制主要服务于国家工业化和推动城市工商业国营化、农村集体化进程^[4]。一方面，通过上缴国有企业和集体企业利税等形式为优先建设城市重工业筹集财政支持资金，集中社会力量推动国家工业化发展。另一方面，通过在城镇企业内部为工人配套一定的工资福利保障制度，并在农村地区广泛开展集体生产与统一经营活动，从而保障人民群众基本的物质生活需要。这种以国家为主导，深刻体现国家意志的财政分配方式，很大程度上推动了特定时期国家与企业、国家与人民以及企业与人民等分配关系的实现，分配型财政体制框架初步建立。可以看出，在计划经济体制下，财政的主要目的是解决国内各种利益分配问题，还尚未与其他国家建立广泛的财政联系，因而这一时期的财政特征可总结为封闭型分配财政。但值得注意的是，国家分配论作为一种揭示财政现象本质的社会主义理论，核心在于厘清各种财政活动之间的内在规律和本质联系。因此，建立在国家政体基础上的国家分配论适合指导在一切社会形态下的分配实践问题，是社会主义财政的根本性理论。

由于计划经济体制下所坚持的国家分配原则和平均主义难以调动各方生产积极性，社会生产力发展缓慢，财力基础薄弱的国家财政体制难以支撑日益增长的公共支出需要。1978年党的十一届三中全会提出要全面实行对内改革、对外开放的方针政策，并尝试探索将社会主义与市场经济相结合，中国与世界的经济联系得到显著增强。在此需要明确的是，对外开放并不是从以改革开放为初始节点，在计划经济时期，我国和苏联及一些非洲国家所建立的政治、经济和社会等方面的联系，也是我国进行对外开放的过程。开放的理念作为中国共产党重要的发展理念，一直贯穿于中国共产党领导下的整个经济社会发展过程，并且根据不同时期主客观条件的变化进行开放决策的调整。改革开放作为打开中国大门与世界各国建立广泛联系，并同时深化国内经济社会体制改革的一次重大社会变革，推动我国经济社会驶向了高速发展的快车道。在社会主义市场经济体制下，财政充分发挥了在融合社会主义基本特征与市场经济发展要求方面的润滑剂作用，在追求经济增长效率的同时，也在着力解决社会发展的不平衡不充分等问题。国家的全面对外开放，使得财政在助力经济社会发展方面更加积极作为，通过税收优惠、财政补贴等激励手段吸引外资加入我国经济建设事业。特别是加入世界贸易组织后，经济开放的趋势更加明显，各种积极财税政策不仅在激励国外投资者在中国创办企业方面能够发挥更好作用，财政更是成为推动国内优质企业走出去的重要素推手，这为促进我国实体经济发展、巩固国家经济根基提供了坚实的制度基础。如今，随着中国参与全球经济治理步伐的加快，开放型治理财政特征体现得愈加明显。由中国发起的财政活动正在面向世界，广泛且深度参与全球公共问题治理，在协助提供全球公共物品、推动全球贫困和不平等治理以及维护公共卫生安全等方面付出更大努力，着力为构建安全、共享、和谐的人类命运共同体做出中国贡献。

（二）从传统到现代

党的十八届三中全会提出，要深化财税体制改革，建立现代财政制度，这是党立足发展全局，面向国家未来提出的重要战略思想。从传统的公共财政体制到现代财政制度，不只是党领导下的国家财政存续的历史条件发生了变化，财政本身的发展更是蕴含了丰富的内容，尤其体现在财政收支行为和财政管理机制两个方面。在传统的公共财政体制下，财政收入征管的不规范与财政支出结构的不合理是政府财政收支行为扭曲的集中体现，而缺乏绩效管理和民主监督机制则是造成财政资金效益长期低下的重要因素。新时期所倡导构建的现代财政制度则主要基于上述问题提出优化方案，不断推

动财政管理体制改革创新。

首先,在现代财政制度框架下,政府财政收支行为更趋向于科学化与合理化。在财政收入方面,随着“营改增”等国家税制改革的推行和现行税收体系的逐步完善,税收在财政收入中所占比重不断提高,有效巩固了财政收入结构的税收主体地位。与此同时,长期所占财政收入份额较大的非税收入也得到了有效清理,许多原属于地方财政部门征收的非税收入征管权限多数已划归给国家税务部门。如2021年6月财政部、自然资源部等部门联合发布的《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》提出,要将国有土地出让收入的管理权转移至中央及财政部,并由国家税务部门负责征收。瞄准税收主体定位和整合清理非税收入是立足现代财政制度促进财政收入规范化迈出的关键一步。在财政支出方面,在过去以GDP增长为主要考核标尺的政治激励机制下,我国财政支出结构呈现明显“重基建,轻民生”的扭曲现象,民生性财政支出严重不足^{[15][16]}。十八大以来,党领导下的各级政府日益关注社会民生问题,着重通过税收、转移支付以及社会保障等多种财政手段推动保障和改善民生。财政支出作为政府调控经济社会发展的重要方式,新时期的财政支出结构逐渐向民生领域倾斜,不断满足人民对教育、医疗、养老等基本公共服务需求。财政支出的民生化彰显了现代财政制度“以人为本”的发展理念,展现了促使社会民生福祉达到新水平的美好愿景。

其次,现代财政制度与传统公共财政制度的一个重要区别在于更加注重财政绩效管理和财政的民主化、法制化建设。财政绩效管理强调通过对财政活动进行事前预防、事中管控以及事后监督的方式,努力提高财政资源配置效率。过去,传统公共财政体制下“重投入、轻产出”的预算管理模式下未能形成有效的结果导向机制,淡化了财政预算的效益性^[17]。自十八届三中全会提出要改革预算管理制度以来,我国预算执行管理不断增强,财政支出绩效不断提升。长期的实践证明,只有科学把控预算的各个环节并以预算执行结果为导向,才更有利于实现财政预算的科学性、规范性及有效性。因此,预算管理作为调控政府活动范围和方向的动力引擎,是推动财政绩效管理提质增效的重要体制机制。2021年4月发布的《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》中明确提出,要将落实党中央、国务院重大决策部署作为预算绩效管理重点,加强财政政策评估评价,增强政策可行性和财政可持续性。这表明,对财政预算实行绩效管理,是推动构建高效可持续的现代财政制度,更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用的必然要求。此外,作为社会主义民主与法制建设的重要组成部分,财政决策的民主化与法制化也是现行财税体制向现代财政制度转变过程中的一大亮点。现代财政制度中的“现代性”深刻体现了人民当家做主,让人民深度参与财政决策的制度要求和以人民为中心、竭力为人民服务的制度内涵。同时,科学规范的现代财政体制必须建立在完善的法制体系基础之上,各项财政决策要做到有章可循、有法可依。依据财政法制建设的具体内容,财政决策的法制化包括预算决策法制化、税收决策法制化以及管理决策法制化等,通过对财政领域各个环节决策实行全面的民主化法制化管理,切实保障政府财政活动的公开透明与规范高效。

(三)从失衡到包容

高质量发展是新时期我国经济社会发展的主题,高质量的内涵重在发展的均衡性与可持续性。财政作为国家治理的基础性内容,对于推动构建均衡可持续的高质量社会发展体系具有重要意义。从财政助力经济社会发展的作用特性来看,党领导下财税改革的一个重要趋势便是逐渐实现从失衡向包容的转变,这种发展特性的转变主要体现在央地财政关系、地区发展关系以及群体分配关系三个方面。在央地财政关系上,我国财税体制改革经历了从统收统支到财政包干再到分税制的演进历程,政府间财政收入划分与职能分配不断趋于规范化合理化,这促使了央地财政关系得以逐步稳定并且延续下来。统收统支是在中华人民共和国成立初期财政经济工作分散管理、分散经营等状态下,党依据社会生产力条件和社会主义基本路线所实行的一种高度集中的财政管理体制,有利于中央集中财力以执行国家重点发展战略。但同时,这种过于集中的失衡财政体制也存在缺乏弹性、缺少激励等问

题。在财政包干和分税制财政体制下,党通过赋予地方政府一定的财政管理权限以调动地方发展积极性,充分利用各级政府的信息和资源优势,为更好发挥政府的宏观调控作用提供制度支撑。可以看出,党在不同时期对财政体制所领导进行的改革创新,是囿于一定的社会历史条件所做出的制度性安排,尝试通过探索央地权责关系最佳平衡点以实现优化公共资源配置目标。在地区发展关系上,我国通过建立对口支援模式,实施西部大开发战略,振兴东北老工业基地等系列战略举措,致力于实现区域的均衡发展。中华人民共和国成立以来,中国区域经济发展经历了由低水平的区域均衡发展到区域非均衡发展,再到逐步实现高质量的区域协调发展的转变^[18],区域间发展关系的变化深刻体现了我国经济社会结构从失衡到平衡的良性转型。在过去以经济建设为中心的发展情景下,我国集中资源优先发展部分地区和部分行业,希望通过“以点带面”的方式实现全面快速发展。从实践结果来看,这种偏向性的发展策略虽在推动提升我国整体经济实力方面发挥了积极作用,并形成了“长三角”“珠三角”等多个现代经济圈,但伴随产生的城乡二元经济结构和地区间的发展差异也成了阻碍我国向更高水平更高质量社会发展的重要限制因素。自十六届三中全会首次将区域协调发展纳入国家统筹工作以来,我国在追求整体经济增长效率的同时也更加注重发展的均衡性。新的时期,党立足于区域协调发展的新特征又做出了一系列重大部署,特别强调财政制度要在区域间基本公共服务供给、经济增长、民生保障等方面发挥更大作用,从而保障区域协调发展的全面性优质性。

随着我国社会主要矛盾发生深刻变化,财政助力推动国家治理的方向也有所转变,逐步以包容性发展为财政政策目标定位,着力解决经济社会发展的不平衡不充分问题。居民收入分配差距作为不平衡不充分发展的集中体现,近年来,财政在优化社会收入分配格局,保障和改善民生等方面持续发力,财政职能特性呈现明显的由失衡性增长向包容性发展的变化趋势,日益注重人民群众对社会经济发展成果的共享性。在群体分配关系方面,通过税制改革,建立规模庞大、制度完善的社会保障体系,以及实施脱贫攻坚和乡村振兴战略等财政政策举措,切实保障低收入群体的福利水平。长期以来,在坚持效率优先的市场经济发展准则下,由于资源禀赋条件的差异,我国居民收入分配差距不断扩大,并通过代际传递的方式,形成了明显的财富差距^[19],这对于推动构建公平合理的社会收入分配体系极为不利。共同富裕作为社会主义本质要求和党的使命所系,社会发展过程中所展现出来的贫困与收入差距问题不是社会主义,也不能体现社会主义制度的优越性。在倡导建立公平可持续的现代财政治理体系下,我国运用多种财政手段集中力量着力解决社会贫困问题,努力缩小居民收入分配差距。2021年3月发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中将“民生福祉达到新水平”确定为“十四五”时期经济社会发展主要目标之一,要求在新时期背景下巩固拓展脱贫攻坚成果,全面推进乡村振兴战略,向实现全体人民共同富裕的道路上迈出坚实步伐。这表明,作为社会民生事业建设的引领者,国家财政要继续发挥调控功能和保障作用,奋力维护社会公平正义。

(四)从粗放到绿色

生态文明建设是关系全体人民共同福祉,关乎中华民族未来和谐发展的长远大计。党的十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,突出绿色发展在新时期国家发展战略中的重要位置。这表明,我国经济社会发展模式正在逐步实现从外延性增长向内涵式发展转变,更加注重发展的高质量 and 可持续性问题。财政作为推动国家治理和社会变革的重要制度基础,党领导下的财税实践也相应呈现显著地从粗放到绿色的发展特征。改革开放以来,我国经济社会建设取得了举世瞩目的伟大成就,在全球化的发展大格局中创造了一个又一个“中国增长奇迹”。但从发展的整体成效来看,经济快速增长的背后往往是以牺牲发展质量为代价,追根溯源,这种粗放型的增长方式与当时国家整体发展战略密不可分。过去,在以经济建设为中心的社会主义初级阶段基本路线指引下,社会一切工作的重心在于研究如何更快促进经济增长,政府官员晋升的政治激励也主要是以经济增长速度为考核标尺。这导致各级政府用于推动经济社会建设的财政资源的配置结构出现严重扭曲,各

地方政府在生态环境治理等方面的民生性支出存在“逐底竞争”现象，而缺乏“为增长质量而竞争”的激励^[20]。这种自上而下高度统一的速度型经济增长战略难以形成稳定可持续发展的经济发展体系，自然资源和生态环境在粗放式增长中遭到破坏，且财政在这一时期更多是服务于经济生产性建设，在发挥促进绿色发展的保障性功能方面明显不足。可以看出，绿色发展的内涵深刻体现在经济增长与资源、生态、环境等之间矛盾方面^[21]，构建“环境友好型”社会是绿色发展的终极目标。

在全面推动高质量发展的新时期，寻求新的经济增长方式，努力实现经济发展与环境保护共赢，是我国当前经济社会发展面临的一项重大议题。自党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局以来，生态文明建设在国家整体发展战略中的地位更为明确，绿色发展理念更加深入人心。政府作为国家治理的 executor，近年来通过运用财政政策、制度立法等多种政策手段着力保障生态文明建设的有序推进。在财政政策方面，通过深化生态文明体制改革，在完善生态环保资金投入机制、扶持绿色生态产业发展以及强化地方政府环境治理绩效考核等方面发挥了重要作用。在制度立法方面，通过出台环境保护税法、修改完善环境保护法、建立资源有偿使用和生态补偿制度等措施，为生态文明建设提供法律制度基础。在多措并举的改革浪潮下，我国正在向构筑产权清晰、多元参与、激励约束并重以及系统完整的现代生态文明制度体系快速迈进。习近平总书记曾指出，绿水青山就是金山银山。这是党中央领导人立足我国基本国情和当前社会主要矛盾所做出的深刻论断。这表明，生态文明建设与经济发展之间并不存在矛盾对立关系，而是构成一种相互促进、相辅相成的有机整体。只是在过去一味追求规模效应的粗放式经济增长方式下，很大程度上忽略了经济发展过程中对于自然资源和生态环境的破坏性影响，从而形成经济增长与环境保护不能兼容并蓄发展的错误论断。新时期所提出的绿色发展理念则强调在发展中求保护，在保护中促发展的循环发展逻辑。财政作为融合发展和保障功能于一体的制度体系，各项财政政策在推进生态文明建设过程中所发挥的激励和保障性作用，深刻体现了党领导下的人民政府着力解决社会发展不平衡不充分问题的决心和以人为本的执政理念。

三、中国共产党对财税改革的方向与思考

财税改革事关经济社会发展全局，牵一发而动全身，财税改革的成败直接决定了国家的兴衰。回首党的百年风雨历程，无论是过去的新民主主义革命，还是今天的中国特色社会主义新时代，党始终将人民视为立党之本，将服务人民作为党的工作使命与最高宗旨，坚持党对财政工作的领导是充分发挥政府财政职能、保障人民利益的根本途径，深刻体现了财政以“财”为“政”的政治属性。从我国财税改革的演变历程和发展趋势中不难看出，不同时期党领导下的财税工作始终将解决中国现实问题作为出发点，并在实践的过程中不断丰富完善现有财税理论，着力发挥服务经济社会建设和满足人民需要的调节性作用。历史发展经验证明，只有坚持党对财税工作的领导，改革的红利才能惠及人民；只有坚持党对社会主义建设事业的领导，人民利益才能得到切实维护。站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点，继续坚持并加强党对财政的领导，国家才能提升财政能力，从而为推动经济社会高质量发展提供坚实的财力保障。财税改革才能顺应时代潮流，更好满足人民群众的现实需要。当前，我国经济社会正在面临深刻变革，财政作为国家治理基础和重要支柱，财税改革在新时期应当更加积极有为，激发更大发展活力。本文认为，未来的财税改革要努力平衡好如下四方面关系：

一是政府和市场的关系。政府和市场作为资源配置的两种手段，厘清二者发挥作用的职能边界是有效释放财税改革红利的基础前提。随着我国经济社会进入高质量发展阶段，社会主义市场经济体制所暴露出的市场竞争不充分、市场发展不均衡、市场体系不完善等问题，深刻体现了处理好政府和市场关系的紧迫性和重要性。从本质上来说，财政活动是政府作用于市场的经济行为，必然是连接政府和市场关系的关键一环。在利用财税政策推进经济社会发展的过程中，必须坚持市场在资源配置中发挥决定性作用以及更好发挥政府作用的发展规律准则，坚持经济发展的主体力量在于市场，政

府的主要职能则在于规范市场秩序、维护社会稳定、增进民生福祉等方面。在厘清政府和市场关系的基础上,党领导下的财税工作未来可以在市场价格制定、生态环境治理、公共服务供给等多个领域进行新型政府和市场合作模式的探索,通过发挥政府和市场在不同合作领域的比较优势,切实提升社会资源的配置效率,助力推动经济社会高质量发展。

二是公平和效率的关系。随着中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经发生深刻变化,解决发展的不平衡不充分问题是党在新时期开展一切工作所追求的主要目标,目的是更好满足人民日益增长的美好生活需要。发展的平衡性与充分性高度彰显了公平和效率的发展理念。发展的平衡性要求在不同地区、不同行业、不同群体之间实现均衡发展,最大程度保障发展成果共享。发展的充分性则要求进一步加强发展的能力和水平,努力提升发展的质量和效益。在过去坚持“效率优先、兼顾公平”的经济体制下,各种资源要素在市场机制中充分流动并发挥作用,一方面促进了社会经济快速发展,另一方面也加剧了发展的不平衡不充分问题。在全面推动高质量发展的经济社会背景下,中国共产党将发展的公平性和效率性摆在了治国理政的重要位置,并赋予了新的时代内涵,更加注重公平和效率的有机结合。财政作为政府调控资源配置的重要手段,在平衡发展的公平性和效率性方面具有得天独厚的优势。在公平性方面,通过推动收入分配制度改革、建立健全公共服务供给机制、完善社会保障体系等财政举措,努力缩小收入分配差距,不断增进民生福祉。在效率性方面,通过积极推进税收体制改革、实施财政补贴政策、优化营商环境等激励约束机制,充分激发市场主体活力,不断提升经济发展水平和发展质量。

三是活力和秩序的关系。中央和地方财政关系是政府间权责划分的基本内容,是建立现代财政制度以推动国家治理现代化的重要方面。科学的财政体制有利于规范各级政府财政职能,调动地方发展积极性,从而激发经济社会发展活力。自中华人民共和国成立以来,我国财政体制经历了从统收统支到财政包干再到分税制不同程度分权的演变,地方财政权限实现了从无到有,从大到小,再从小到大的发展历程。党领导下的财税实践始终围绕财税体制改革而展开,为尝试建立更加协调平衡的央地财政关系不断创新实践,对于完善我国财税理论体系和促进经济社会稳定发展都起到了重要推动作用。当前,在倡导建立现代财政治理体系的制度背景下,未来财税改革要着重处理好中央和地方的财政关系,这是平衡国家财政活力与秩序关系的根本前提。因此,新时期应当通过紧紧围绕财政发展的活力与财政运行的秩序,来推动我国下一轮的财税体制改革。在财政活力方面,要进一步明确中央和地方的事权和支出责任划分,适度提升地方政府的财政自主性,扩大地方税政管理权限,让一切有利于公共资源配置的政府职能要素充分流动,不断激发财政体制助推经济社会发展的潜力。在财政秩序方面,通过继续完善预算管理制度,提升各级政府财政职能的法制化水平,强化财政监督考核机制等改革措施,推动形成一种更为规范与自我约束型的财税体制,努力提高财政运行效率。

四是国内和全球的关系。全球化的浪潮已经不可逆转,参与全球经济一体化进程是中国未来的必然选择,我国财税改革要做好国内发展与国际战略的对接工作。随着我国财政制度由功能型公共财政向治理型现代财政转变,财政活动逐渐覆盖到社会各个领域,并开始深度参与全球公共问题治理。处理好财政发展过程中国内与全球的关系,是建立现代财政制度推动国家治理和创建开放型大国财政参与全球治理的重要基础。中国作为世界上最大的发展中国家,拥有规模最大的人口数量和世界第二的经济体量,这决定了中国的财政活动不仅能够对国内经济社会发展产生影响,而且能够深刻影响世界发展格局,最为典型的是中国的脱贫攻坚事业为全球的贫困治理所做出的巨大贡献。当前,在国际政治经济呈现“逆全球化”的动荡局势下,“贸易保护主义”和“政治孤立”之风开始盛行,想要维护国家的稳定发展,财政作为国家治理的基础和重要支柱,不仅要发挥应有的治国之用,还应该具有积极应对国际风险的安邦之能。世界和平稳定发展是世界人民共同的期盼,中国作为继承中华民族优秀文明的世界大国,在参与全球治理过程中应当体现大国担当,积极发挥大国财政的治理作用。在推动全球贫困治理、公共卫生安全保障、环境保护、公共物品提供等方面更加深度参与,贡献更

多中国力量。新的时期,财税改革要立足于国内国际发展大局,以建立现代化的治理型大国财政为目标,在推动我国经济社会高质量发展的同时,还应当积极推进全球治理体制变革,致力于从财政治理的角度不断提升我国的国际地位,彰显大国本色。

参考文献:

- [1] 刘尚希.深化财税改革 推进构建新发展格局[J].中国财政,2021,(6):60—62.
- [2] 王建华.中央革命根据地的财政动员[J].东南学术,2017,(5):62—72.
- [3] 孙乐强.农民土地问题与中国道路选择的历史逻辑——透视中国共产党百年奋斗历程的一个重要维度[J].中国社会科学,2021,(6):49—76.
- [4] 何振一.新中国财政 60 年的艰辛历程与光辉成就[J].财贸经济,2009,(9):5—16.
- [5] 吕炜,靳继东.财政、国家与政党:建党百年视野下的中国财政[J].管理世界,2021,37(5):24—45.
- [6] 吕炜,刘晨晖.中国财税改革的学术视阈和现实趋向:从特殊化向一般化的回归[J].经济社会体制比较,2014,(5):33—45.
- [7] 杨志勇.新中国财政政策 70 年:回顾与展望[J].财贸经济,2019,40(9):21—34.
- [8] 高培勇.以财税体制改革为突破口和主线推动改革的全面深化[J].财贸经济,2012,(12):7—8.
- [9] 唐在富,康玺.改革开放四十年政府与市场关系调整历程与展望——基于财政视角的考察[J].财政科学,2018,(8):41—55.
- [10] 龚浩,任致伟.新中国 70 年财政体制改革的基本历程、逻辑主线与核心问题[J].改革,2019,(5):19—28.
- [11] 邓金钱,张娜.中国财政体制改革的历史方位、逻辑主线与“十四五”取向[J].经济体制改革,2021,(3):128—134.
- [12] 高培勇.“基础和支柱说”:演化脉络与前行态势——兼论现代财税体制的理论源流[J].财贸经济,2021,42(4):5—19.
- [13] 范子英,彭飞.“营改增”的减税效应和分工效应:基于产业互联的视角[J].经济研究,2017,52(2):82—95.
- [14] 崔潮.国家治理财政学:学说渊源、理论基础及主要特征[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2020,45,(1):88—97.
- [15] 王媛.官员任期、标尺竞争与公共品投资[J].财贸经济,2016,(10):45—58.
- [16] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7):36—50.
- [17] 王海涛.推动预算管理制度创新 实施预算绩效管理[J].财政研究,2014,(9):2—4.
- [18] 孙荣臻.全面建成小康社会与区域经济均衡发展——基于新古典主义区域空间均衡理论[J].经济问题探索,2021,(7):10—19.
- [19] 杨灿明,孙群力.中国居民财富分布及差距分解——基于中国居民收入与财富调查的数据分析[J].财政研究,2019,(3):3—13.
- [20] 师博,任保平.策略性竞争、空间效应与中国经济增长收敛性[J].经济学动态,2019,(2):47—62.
- [21] 李晓西,刘一萌,宋涛.人类绿色发展指数的测算[J].中国社会科学,2014,(6):69—95.

(责任编辑:陈敦贤)