

财税体制改革40年的经验与启示

高培勇

共性。

推进“财政公共化”：构建公共财政体制框架

自1978年的经济体制改革，方向是推进市场化改革、建立健全社会主义市场经济体制。经济市场化的改革进程，首先带来的是经济所有制构成的多元化，国内生产总值从几乎全部来源于国有和集体所有制经济部门，转变为来源于多种所有制经济部门的共同创造。这一影响传递到财税运行格局上，就是财政收入来源的公共化——由“取自家之财”到“取众人之财”。财政收入来源的公共化自然会推动并决定财政支出投向的公共化——由“办自家之事”到“办众人之事”。财政收支的公共化又进一步催生了财政政策取向的公共化——由“区别对待”到在全社会范围内实行“国民待遇”。

呈现在财税运行格局上的这些变化，当然是在财税体制回归公共性的变革过程中发生的。这是一个以“财政公共化”顺应社会主义市场经济体制发展以及城乡一体化发展的过程：

——**从国有制财政走向多种所有制财政。**财政覆盖范围不再以所有制分界，而是跃出国有部门局限，延伸至包括公有制经济和非公有制经济在内的多种所有制部门。

——**从城市财政走向城乡一体化财政。**财政覆盖范围不再以城乡分界，而是跃出城市区域局限，延伸至包括城市和农村在内的所有地方和所有社会成员。

——**从生产建设财政走向公共服务财政。**财政支出投向不再偏重于生产建设事项，而是跃出生产建设支出局限，延伸至包括基础设施建设、社会管理、经济调节和改善民生等众多公共服务事项。

由“国有制财政+城市财政+生产建设财政”向“多种所有制财政+城乡一体化财政+公共服务财政”的变革，便是财政覆盖范围不断拓展并逐步实行无差别待遇的过程。在这个过程中所日益彰显的，正是财政与生俱来的本质属性——公共性。

正是在这样的背景下，不仅催生了公共财政的概念以及相关实践，而且作为市场化改革进程中财税体制改革“阶段性”目标的构建公共财政体制框架，也从1998年开始进入人们的视野。随之，包括收入、支出、管理和体制在内的几乎所有财税体制改革线索和财税体制改革事项，都被归结于这条主线，涵盖于这一总目标。2003年，在初步建立起公共财政体制框架的基础上，党中央又推出了一系列旨在进一步健全和完善公共财政体制的改革举措。

走向“财政现代化”：建立现代财政制度

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出全面深化改革的顶层设计和总体规划，引领着新时代全面深化改革更为波澜壮阔的航程。作为经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制等各领域改革和改进联动集成的全面深化改革，其总目标锁定于“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。

这一变化带给财税体制改革最为深刻的影响，就是财政由一个经济范畴跃升为一个国家治理范畴，财税体制由经济体制的一个组成部分跃升为国家治理体系的一个组成部分。故而，跳出以往追随经济体制改革而定改革方案的思维范式，将财政与国家治理、财税体制与国家治理体系密切联系在一起，在国家治理的大棋局中谋划并推进财税体制改革，便成为顺理成章之事。于是，在财税体制改革方面，一系列大不同于以往的深刻变化出现了：

——**从适应和匹配经济体制改革到适应和匹配全面深化改革。**财税体制改革不再局限于适应和匹配社会主义市场经济体制要求，而同包括经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制改革在内的所有改革进程紧密对接，致力于适应和匹配各个领域的改革联动、适应和匹配改革的总体效果，适应和匹配推进国家治理现代化的总体目标。

——**从立足于经济领域到立足于国家治理领域。**财税体制改革不再局限于经济范畴、经济制度安排的简单思维，而是站在国家治理的高度，按照“财政是国家治理的基础和重要支柱”的定位，将财税体制作为全面覆盖国家治理全过程、各领域的综合性制度安排加以构建。

——**从追求“性质匹配”扩展到“现代化匹配”。**财税体制改革不再局限于属性特征、单纯追求财税体制与市场经济的“性质匹配”，而是由属性特征扩展至时代特征，追求财税体制与国家治理体系和治理能力的“现代化匹配”，从现代财政文明出发，打造现代国家财政制度的一般形态——顺应历史规律、切合时代潮流、代表发展方向、匹配中国国情的现代财政制度。

上述变化，标志着在初步实现“财政公共化”的基础上，与全面深化改革进程相伴随，我国财税体制改革进入了财政现代化的新阶段——建立现代财政制度。从这个意义上讲，建立现代财政制度同构建公共财政体制框架

一脉相承，其实质是推进建立在财政公共化基础之上的财政现代化。

几点启示

梳理我国财税体制改革40年的基本脉络，可以得出如下启示。

财税体制改革牵一发而动全身，是重大而关键的基础性改革。只有在党的领导下推进财税体制改革，才能保证改革方向正确、改革思路清晰、改革举措科学、改革效果良好。

我国财税体制改革的一大特点，就是它始终作为整体改革的一个重要组成部分，始终与整体改革捆绑在一起并服从、服务于整体改革的需要。在经济体制改革阶段如此，进入到全面深化改革新阶段也是这样。

40年来，财税体制改革事实上存在着一条上下贯通的主线索，这就是伴随着由经济体制改革走向全面深化改革的历史进程，不断地对财税体制及其运行机制进行适应性变革；以“财政公共化”匹配“经济市场化”，以“财政现代化”匹配“国家治理现代化”，以“公共财政体制”匹配“社会主义市场经济体制”，以“现代财政制度”匹配“现代国家治理体系和治理能力”。这是我们从这一适应性改革历程中可以获得的宝贵经验。

我国财税体制改革实践之所以总体上是成功的，从根本上说，是在立足我国国情的基础上，深刻认知并严格遵从了财税体制及其运行机制的客观规律，按照客观规律的要求谋划并推进改革。这些客观规律可以概括为：经济市场化必然带来财政公共化，国家治理现代化必然要求和决定着财政现代化；搞市场经济，就必须搞公共财政；推进国家治理现代化，就必须以建立现代财政制度作为基础和重要支柱。

随着中国特色社会主义进入新时代，全面推进以建立现代财政制度为标志的新时代财税体制改革更加紧迫。围绕新时代财税体制改革的焦点、难点和痛点打一场攻坚战势在必行。

站在新时代的历史起点上，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入理解党的十八届三中全会和十九大关于财政与财税体制的全新定位以及深化财税体制改革的系统部署，可以将现代财政制度的基本特征作如下归结：财政成为国家治理的基础和重要支柱，财税体制成为国家治理体系的基础性和支撑性要素。引申一步说，财税职能要覆盖国家治理活动的全过程和各领域。以对照当下的中国财税职能和作用格局，可以确认，进入新时代的中国财税体制改革任重而道远。

（作者为中国社会科学院副院长、学部委员）



收入分配是保障和改善民生、实现发展成果由人民共享最重要最直接的方式。习近平同志指出：“蛋糕”不断做大了，同时还要把“蛋糕”分好。”在中共中央政治局就建设现代化经济体系进行集体学习时，习近平同志把建设体现效率、促进公平的收入分配体系作为建设现代化经济体系的一个重要组成部分。加快建设体现效率、促进公平的收入分配体系，是推动经济高质量发展的重大理论和实践课题。

为解决新时代社会主要矛盾提供坚实基础。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。解决这一矛盾，既要努力实现发展更平衡更充分，又要不断缩小收入分配差距，让人们更多更公平分享经济社会发展成果。建设体现效率、促进公平的收入分配体系，重要内容之一就是缩小不同地区、不同行业、不同人群之间的收入差距，推进基本公共服务均等化，使收入分配更合理更有序，增进发展平衡性，进而不断解决社会主要矛盾，促进经济高质量发展。

为保障人民群众获得感、幸福感、安全感提供有力支撑。保障和改善民生，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，是我们推动经济高质量发展的根本目的。获得感、幸福感、安全感源于很多方面，但首先源于物质生活水平的不断提高。加快建设体现效率、促进公平的收入分配体系，才能实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，让人民在共建共享发展中不断感受到社会主义制度的优越性。

为促进经济转型升级提供强大动力。扩大内需是我国经济发展和转型升级的重要动力。目前，我国已形成世界上人口最多的中等收入群体，而且这个群体的人数还在不断增长。不断壮大的中等收入群体不仅在社会稳定发展中具有重要作用，而且是推动我国经济高质量发展的重要力量。建设体现效率、促进公平的收入分配体系，有利于持续扩大中等收入群体规模，进而不断增强经济转型升级的内需动力。

建设体现效率、促进公平的收入分配体系，既要着眼于解决当前的收入分配问题，决胜全面建成小康社会；又要着眼于到本世纪中叶基本实现共同富裕，全面建成社会主义现代化强国。为此，关键是坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，处理好公平与效率的关系，既要体现效率，调动各种要素所有者的积极性和创造性，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，继续做大“蛋糕”；又要着力缩小收入分配差距，使收入分配更加合理，体现社会公平正义。当前，应重点抓好以下几个方面：一是努力实现更高质量和更充分就业。劳动收入是绝大多数人的主要收入来源，因此，就业是最大的民生。要坚持就业优先战略，扩大就业规模，优化就业结构，提高就业质量，特别是要培育壮大新动能，发挥实体经济在稳定和促进就业中的作用，提高劳动收入占国民收入的比重。

二是完善初次分配制度，实行以增加知识价值为导向的分配政策，完善技术工人激励政策，增加农民收入，坚持在经济增长的同时实现居民收入同步增长、在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。三是健全收入再分配政策，逐步缩小收入分配差距，使“调高、扩中、保低”的政策措施有效落地，促进基本公共服务均等化，努力实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。其中，教育公平尤其关键，因为教育在防止贫困代际传递、增强社会流动性、促进收入分配公平方面具有不可替代的作用。四是实施精准扶贫、精准脱贫。缩小收入分配差距，最重要的任务是打赢脱贫攻坚战。要坚持精准扶贫、精准脱贫，使更多的贫困人口有机会进入中等收入群体，向全体人民共同富裕的目标稳步迈进。

（作者为北京师范大学经济与工商管理学院院长、教育部长江学者特聘教授）

建设体现效率促进公平的收入分配体系

赖德胜

从外部环境和企业自身两方面着手 激发非公有制经济活力和创造力

汪涛 崔朋朋

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视促进非公有制经济健康发展，强调公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础；国家保护各种所有制经济产权和合法利益，坚持权利平等、机会平等、规则平等，激发非公有制经济活力和创造力。改革开放40年来，我国非公有制经济快速发展，对于促进经济发展、增加就业、转变经济发展方式等起到了重要作用。但一段时间以来，面对世界经济持续低迷的严峻形势，面对我国经济转型升级的紧迫任务，一些非公有制企业发展质量和效益不高、发展动能转换缓慢等问题凸显出来，有的企业甚至脱实向虚，投资创业意愿弱化，发展活力和创造力有所削弱。推动我国经济实现高质量发展，亟须进一步激发非公有制经济的活力和创造力。

造成一些非公有制企业活力和创造力不足的原因，可以从外部环境和企业自身两个方面分析。从外部环境看，一些地方和领域仍然存在市场准入壁垒，一些非公有制企业投资还面临“玻璃门”“玻璃墙”“旋转门”问题的阻碍；非公有制企业特别是中小企业融资难、融资贵问题还未得到根本解决。从企业自身看，一些非公有制企业没有及时摆脱低端竞争的路径依赖，创新能力不足、创新人才匮乏，陷入不会创新、无法创新甚至不敢创新的困境；一些非公有制企业发展理念滞后，内部治理粗放，难以适应高质量发展的要求。进入新时代，着力解决发展不平衡不充分问题，必须全面深化改革，把非公有制经济的潜力和作用充分发挥出来。

着力打造有效市场和有为政府。习近平同志指出，“激发市场活力，就是要把该放的权放到位，该营造的环境营造好，该制定的规则制定好，让企业家有用武之

地。”“要更好发挥政府作用，更多从管理者转向服务者，为企业服务，为推动经济社会发展服务”。市场经济是迄今为止最有效的资源配置方式。非公有制企业对市场信号反应灵敏、生产灵活性强、能够更好地满足个性化需求，着力打造有效市场对非公有制经济发展尤为重要。要进一步深化经济体制改革，使市场在资源配置中起决定性作用，不断健全现代市场体系，努力完善市场机制，充分激发市场主体活力；同时，更好发挥政府作用，通过加快转变政府职能、加强事中事后监管，为非公有制经济发展创造有利条件。

全面优化制度和政策环境。坚持和完善基本经济制度，为非公有制经济发展稳预期、稳信心，激发民间资本潜力，调动各方投资创业积极性，有效规范和约束市场主体行为，为经济健康稳定发展营造良好环境。完善产权保护制度，切实保护非公有制经济财产权。鼓励非公有制企业参与国有企业改革，鼓励发展混合所有制经济。加大政策落地力度，通过完善金融体系、放宽市场准入、加快公共服务体系建设、减轻企业负担、降低企业成本等措施，不断减少和消除制约非公有制经济发展的牵绊，最大程度增强非公有制经济人士投资创业的信心与动力。

大力培育企业家精神，完善企业治理结构。习近平同志指出，市场活力来自于人，特别是来自于企业家，来自于企业家精神。企业家是现代市场经济的一种特殊要素，是推动创新发展的重要主体。要构建亲清新型政商关系，让企业家把全部精力用于推动企业创新发展，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长，鼓励更多社会主体投身于创新创业。同时，鼓励有条件的民营企业建立现代企业制度，完善内部治理结构，实现精益管理和可持续发展。

（作者单位：武汉大学经济与管理学院）

纪念改革开放四十周年

王生升

充分发挥制度优势 有效应对风险挑战

坚持加强党对经济工作的集中统一领导

坚持加强党对经济工作的集中统一领导，是中国特色社会主义制度的

一大优势。党的十八大以来，我国经济发展之所以能取得历史性成就，为其他领域改革发展提供重要物质基础，关键在于我们始终坚持以加强党对经济工作的集中统一领导。

当前，国内国际经济形势正在发生重大变化。从国际看，世界经济复苏艰难曲折，国际和地区热点问题频发，各国面临许多共同威胁和挑战，全球治理体系面临深刻变革，个别国家实行单边主义、保护主义对世界经济稳定发展造成冲击。从国内看，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生转化，经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，机遇与挑战并存。今年7月31日召开的中共中央政治局会议进一步指出，当前经济运行稳中有变，面临一些新问题新挑战，外部环境发生明显变化。在这一新形势下，只有坚持加强党对经济工作的集中统一领导，才能有效

应对、有力化解新问题新挑战，推动经济高质量发展。

坚持加强党对经济工作的集中统一领导是社会主义市场经济的一个重要特征。中国共产党代表中国最广大人民的根本利益，是中国特色社会主义事业的坚强领导核心。党的十九大报告指出，中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。党对经济工作的集中统一领导，是社会主义政治和经济的有机结合，是社会主义经济建设重要的制度安排。坚持加强党对经济工作的集中统一领导，是坚持以人民为中心的根本保证，有利于协调个人利益和集体利益、局部利益和全局利益、眼前利益和长远利益的关系，有利于改革发展成果惠及全体人民，有利于推动人的全面发展、社会全面进步。

坚持加强党对经济工作的集中统一领导有利于充分发挥社会主义市场经济体制优势。市场决定资源配置是

市场经济的一般规律，市场经济本质上是市场决定资源配置的经济。市场经济同资本主义制度相结合，曾推动生产力巨大发展，但也加剧了生产社会化与生产资料私人占有之间的矛盾，具有难以克服的痼疾。市场经济同社会主义制度相结合，不仅能够更大程度地推动生产力发展，而且能够克服资本主义市场经济的根本性缺陷。我国实行的社会主义市场经济是在中国特色社会主义制度框架内运行的市场经济，这一体制能够有效结合并发挥社会主义制度和市场经济的各自优势，通过发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用，充分解放和发展社会生产力，最终实现共同富裕。

坚持加强党对经济工作的集中统一领导有利于抵御重大风险。在经济发展过程中，我们面临来自内部和外部的诸多风险与挑战。坚持加强党对经济工作的集中统一领导，能够有效防范和化解这些风险与挑战。首先，

坚持加强党对经济工作的集中统一领导有利于抵御重大风险。在经济发展过程中，我们面临来自内部和外部的诸多风险与挑战。坚持加强党对经济工作的集中统一领导，能够有效防范和化解这些风险与挑战。首先，

