

我国财税改革十年回顾与思考

项怀诚

(中华人民共和国 财政部,北京 100820)

摘要:本文对我国财税改革的十年历史作了总结性的回顾。本文认为,财税改革的主要内容或方向,不仅是财税收入制度的改革,而且还是财政支出制度的改革和实行适时的积极财政政策。

关键词:财政收入制度;财政支出制度;积极的财政政策

中图分类号:F810 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)06-0003-06

为什么要进行十年回顾?因为前不久一直在编制“十五规划”,去年十五届五中全会和今年第九届全国人大第四次会议讨论的主题就是第十个五年计划,在编制第十个五年计划的前前后后,我们初步回顾和总结了“八五计划”(1991—1995)和“九五计划”(1996—2000)的执行情况和经验。

我想与同志们一齐回顾的是20世纪90年代的财政工作。整个90年代的我国经济改革与发展,是可以大书特书的,不仅在中国改革开放的历史上是举足轻重的,即使对世界经济的发展来说,也有着重大贡献、重大建树。这十年,我们经受了1989年政治风波的影响,它确实影响了我们的经济生活,后来经历了小平同志1992年南巡讲话,中国经济便出现了一个大的转折,但我们在执行过程中也走了一点弯路。经济过热,速度太快,1992年GDP增长14.2%,1993年增长13.5%,明显超过了国家财力物力能够承受的程度,同时通货膨胀很高,1994年通货国内膨胀率达到21.7%,人们思想上产生了恐慌,国民经济发展失调,1993年起国家开始治理通货膨胀,进行宏观调控,实行适度从紧的财政货币政策,用了三年时间实行了“软着陆”,闻名遐迩。“软着陆”以后却出现了“国内起不来”,经济增长乏力,出现了通货紧缩的趋势。几乎与此同时,国际上爆发了亚洲金融危机,国内遭遇了历史上前所未有的大水灾。面对这种严峻局势,党中央、国务院沉着冷静,果断决策,采取了以积极财政政策为主的一系列宏观调控措施,进行反经济周期调节,并取得了很大的成功,世人瞩目。十年就是这么过来了,这是丰富多彩的十年,通货膨胀到顶了,前所未有的通货紧缩也出现了。以前经济只有治理过“热”的时候,没有治理过“冷”的时候,现在“冷”和“热”一块儿治,“寒症”和“热症”都要治,不仅如此,其间还有一系列深刻的改革,从理论方面来说,这十年也很多建树,我觉得有两件事情带有里程碑性质:一个里程碑是小平同志南巡讲话,这篇讲话奠定了我国实行社会主义市场经济的

此文件根据2001年4月17日财政部项怀诚部长在上海财经大学所作学术报告的录音整理而成。

收稿日期:2001-04-28

作者简介:项怀诚(1939—),男,江苏吴江人,中华人民共和国财政部部长。

理论基础,为我国经济体制改革指明了方向。另一个里程碑是江泽民同志去年春天提出的“三个代表”的思想。“三个代表”的思想是新时期党建工作的伟大指导思想。所有这些,对我国的改革开放事业都具有重大的历史意义,这十年我国 GDP 每年平均增长超过 10%,保持了持续快速健康发展。所以我说这一段时间在中国历史上是波澜壮阔、丰富多彩的,可以大书特书的。作为一个财政工作者,我有幸亲身经历并参与这些工作,将终生难忘。

在这个大背景下,这十年我国财税工作也取得了很大成绩。我认为,特别值得回顾的有三方面的内容:第一方面是财政收入制度和财政体制的改革;第二方面是财政支出制度的改革;第三方面是实行积极的财政政策。

一、收入改革:初步建立起财政收入稳定的增长机制

1. 工商税制改革

1993 年 11 月,党的十四届三中全会作出的《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》,它是指导我国改革开放的一个纲领性文件,对十年的改革起到了举足轻重的作用。1994 年的财税改革,在当时的宏观经济体制改革中处于一个中心的地位。这是因为,财税改革的内容不同于别的改革。当时,财税改革提出的任务是分税制的改革、工商税制的改革、复式预算的改革。除了复式预算的改革已起步外,分税制的改革涉及中央与地方的分配关系,非常敏感;工商税制的改革涉及到国家与企业的关系,涉及到国家与个人、集体的分配关系,非常重要。工商税制的改革又是分税制改革的基础,所以这两项改革涉及到中央和地方,国家和企业、个人、集体的关系,很深刻、很敏感、很复杂、很重要,务求必胜。

为了搞好财税改革,国务院决定 1994 年 5 月份正式成立财税改革领导小组,朱镕基同志亲自挂帅,担任组长,我和刘仲藜同志为副组长。根据财税改革领导小组的意见,国家税务局开始设计新的税种,把 32 个税种简化成了 18 个税种。其中比较深刻的是相对规范的增值税制度的推出。大家知道,增值税与过去的产品税相比,最大的优点就是避免了重复征税,有利于减轻企业负担,相对来讲比较规范、科学,世界上大多数国家都实行了增值税制度。这个税也是新税制的主体税种,现在一年大概征收 4 500 多亿元,占财政收入的 1/3。此外,工商税制改革还有其它内容,比如,把国内企业所得税都合并成一个企业所得税、统一开征个人所得税等。这一系列的改革,为分税制的改革打下了基础。

2. 清理减免税政策

清理减免税政策,实质上是税制改革、税制规范的一个重要方面。为什么财税改革前财政收入一年只增长 200 亿元,因为当时收入中间流失的情况比较严重。这个流失问题不能简单地归罪于征收机关,观念的流失比征收机关的流失大得多。观念的流失就是对企业领导人来说把减免税看成非常光荣的事情;对地方政府领导人来说,减免税就是很大的政绩。这根本不符合小平同志的市场经济观念。但是,要改革并非易事,某种程度上讲,它也是改革开放初期“放权让利,放水养鱼”的遗留问题,这就需要时机。除了税制改革的要求外,还有一个大背景。1993 年 6 月 24 日,中共中央 6 号文件指出,治理通货膨胀,治理经济过“热”,要运用经济的办法。当时该文件制定了 16 条,其中 13 条是关于银行问题,3 条关于财政问题。涉及财政问题的一条是关于国债,一条是关于集团购买力,还有一条是关于减免税。这三条中最重要的内容是清理减免税政策;停止新的减免税的审批;一切困难性、临时性的减免都停止。财税改革如果没有中央的决策,没有中央的精神、中央的支持,是很难成功的,因为财税方面的改革都是利

益格局的大调整,是要动“刀子”的。中共中央6号文件下达以后,全国减免税确实降低到比较低的程度。

3. 分税制改革

分税制是指以税种作为中央与地方收入划分的基本依据建立起来的财政管理体制。它是一个比较规范化的办法,原来我们实行的是一种包干制,而包干制人为因素太多,首长意志太明显,不规范。分税制是1993年9月开始搞的。我们边起草文件,边开展调查研究。1994年的分税制改革是在中央领导同志特别是朱镕基同志亲自指挥下完成的。现在看来,分税制确是一个比较规范的办法,我也经常听取各个地方的意见,地方同志也对分税制提出过一些意见。但当我对他们说,如果把分税制重新改了怎么样,所有的同志都说不要。为什么,因为分税制对地方对中央都有好处。中央与地方的关系规范了,透明了,随意性也就少了。有些地方往往宣传不到位,经常说中央把钱都收走了,实际上不是。第一,以1993年为基数以后,中央和地方的分配关系不管你合理不合理,固定下来了,这叫做保地方既得利益。第二,中央增加的收入,比如关税,以前就是中央的,增加多一点少一点与地方没有关系,有关系的就是增值税和消费税,消费税是中央税;增值税是中央和地方的共享税,按照当时分税制的规定,中央得75%,地方得25%。对此,当时地方同志提出意见,认为增值税将来可能是一个稳定的收入来源,你把这个都拿走了,我们以后怎么办?我们认为这个意见有道理,于是作出一个规定。考虑到增值税稳定增长,地方增值税虽说由国家税务局在征收,但在增值税的税源形成过程中地方各级政府也做了很多的工作;再考虑到消费税是作为中央的税收,这是宏观调控的需要,若增长,地方也可共享。所以我们决定把两税捆在一起,比上年实际增长的部分,实行1:0.3的政策,即增量部分给地方返回30%;增值税是中央、地方共享税,地方分成25%,加上增量部分的30%就是22.5%,这样增量部分中央和地方的分配关系就是中央拿52.5%,地方拿47.5%。中央拿大头,是这次分税制改革的一个重要目标,原因有三:其一,世界上任何一个稳定发展的国家,必然有一个强大的中央政府;其二,我们是一个大国,许多关系到全局的大事必须由中央政府主导;其三,我国地广人多,各地区差异很大,必须通过中央的转移支付,才能保证地区间的平衡发展,才能保证社会的繁荣稳定,才能保证国家的安全和统一。

这十年财政收入制度的改革取得了突破性的进展,其突出表现就是初步建立了财政收入稳定增长的机制,这也是我们进行收入制度改革的一大目标。1995年我们提前实现了国内生产总值比1980年翻两番的任务,“九五”期间经济发展继续取得了很好的成绩,GDP平均年增长率超过8%,到了2000年GDP达到了89000亿元,按现行汇价计算突破了1万亿美元。财政收入从1995年6000多亿元提高到2000年的13380亿元,五年翻一番,这五年中财政收入平均增长速度是16.5%,是历史上最好的时期。“九五”期间前三年财政收入大体上每年增加1200多亿元,而2000年增加1936亿元,接近2000亿元。

二、支出改革:努力构筑社会主义公共财政体制

第二方面的内容就是财政支出制度的改革。财政支出制度的改革已经起步,其深刻性、复杂性和艰巨性绝不亚于财政收入的改革。这个问题的提出是这样:在着手建立财政收入稳定增长机制的同时,我们也对一部分支出作了一些改革的准备,但是精力没有完全转到这上面来,因为当时主要任务是要巩固财政收入改革的成果。近几年来,我们越来越觉得在财政支出问题上潜力很大,财政的改革只有收入的改革是不完整的,也是不可能取得完全成功的,必须

要在支出制度上也进行深刻的改革。当时还有以下几个原因使我们在支出制度改革上下定决心：(1)财政支出的使用存在一些问题。(2)人大对财政的监督日益加强，要求我们成立部门预算。(3)反腐倡廉的需要。现在一查，查出有问题的人往往是与预算外资金有关，与“小金库”有关，与财务管理不严有关。这说明支出上漏洞很多。因此，为从源头上和制度上反腐倡廉，第三、第四、第五次中纪委全会的公报里面都有很多财政支出改革方面的内容。(4)财政工作本身也越来越感到支出改革方面的滞后，等等。所以，近几年我们先后提出了10项支出改革。譬如，首先实行部门预算，使之更为透明、完整、规范，以利于监督；其次，实行会计委派制，对那些会计力量比较弱的地方，通过委派会计，帮助他们加强财务管理；第三，推行政府采购制度。现在采购里面问题太多了，那么就集中竞标采购，搞政府采购制，这也是国际上行之有效的通行做法。一般地说，很多国家的政府采购资金占GDP的10%。政府采购可以节约资金，大体上是10%—13%。我们有89000亿元的GDP，如果10%是属于政府采购的范围，那么就是8900亿元，8900亿元要是能节约10%，就是890亿元。第四项支出改革是为了解决当前突出的问题，即工资的发放由财政统管，通过银行直达个人账户。国家规定编制内的农村中小学教师的工资，由县级财政统一发放。

财政支出制度方面还将进行的一项重要改革是清理账户，实行国库集中支付制度。我们认为在财政支出和整个经济管理中存在一个大的问题就是账户太多、太乱，一个单位在银行可以开很多账户，少则几个，多则几十个，各种各样的资金都隐藏在这个账户里面，你查帐也查不清楚，他要钱的时候永远有道理。譬如说向银行贷款，他把各种账户上的所有资金都调到一个账户上，你看我自有资金有多少？贷给我没有风险。贷了以后他把各种账户的钱再分开，又没钱了。账户不清也会造成很多的腐败问题。在计划经济时代，账户是管得很严的，一般一个企业只有两个账户，一个基本账户，一个是其它账户。当然，我不是追求计划经济这个做法。账户必须清理，但是我是财政部长，清理账户不是我主管的事，所以我只能从财政上去要求国库集中支付。集中支付的背后是单一账户制度。账户清理意义深远，但改革起来艰难得很。这实际上是一个“阳光政策”，困难再大，我们也必须搞。国务院领导是非常重视、非常支持，国务院总理办公会议已经通过改革方案，并决定财政部、科技部、水利部和法制办等四个部门率先进行试点。现在各个地方也开始在搞了，上海已经起步，其它地方都已起步，不错。朱总理最近又特别指示，不许做假帐。复杂的账户制度，乱开的账户，是做假帐的基础。所以，必须清理账户。

还要进行其它各项改革，比如说预算科目的改革。我们这个预算科目体系基本是从20世纪50年代沿用下来的，现在要把它修订成与市场经济的经济管理相适应的预算科目体系。此外，编制预算体系也进行了一些改革。从财政支出制度改革来说，应当说目前才刚刚起步。我们准备用几年的时间把财政支出制度的改革完成。通过财政支出制度改革，提高资金使用效率，规范支出制度，逐步建立起符合社会主义市场经济要求的公共财政体系框架。

三、财政政策：促进国民经济持续快速健康发展

这个十年里第三个比较大的事情，除了刚才讲的财政收入和财政支出改革以外，还有一个就是实行积极的财政政策，这个大家都比较熟悉了。积极的财政政策是在1998年我们碰到了亚洲金融危机以后采取的，当时国内需求不足，经济增长乏力。其实这个问题中央领导同志很早就有预见并采取了一些行动。有两件事可以证明：一是1997年11月以中央的名义召开了

金融工作会议,部署了金融改革,以应对金融危机。二是1998年3月19日,榕基同志担任新一届政府总理后,在记者招待会上,讲到一个确保、三个到位、五项改革时就已经提醒我们要应付亚洲金融危机对我们的影响。1998年初,我们实行的还是适度从紧的财政政策,我与刘仲藜交接班时,仲藜同志还交代我,中央希望财政每年大约减少100亿元赤字。1997年是580亿元赤字,1998年预算赤字460亿元,计划五年大体可以把这个赤字基本消灭。天有不测风云,亚洲金融危机和国内需求不足,促使我们的财政政策不得不考虑进行适当调整。我们当时给朱总理写了一个政策建议,就是实行扩张的财政政策,对经济进行反周期调节。那年我们不是减少了100亿元赤字,而是把赤字翻了将近一番,460亿元变成900亿元,第二年又将近翻一番,变成1500亿元,第三年又增加了1000亿元。需要说明一下,第二年赤字增加的原因是将国内外债务的利息支出打进了预算支出,这也是一项意义深远的改革措施。这样一个积极的财政政策是史无前例的,没有成熟经验。舒尔茨(曾任美国总统经济顾问,以《致总统备忘录》一书而为国人熟悉)说反经济周期调节只能搞一年、二年,但我们现在搞了三年,第四年也搞了,对拉动经济增长起了非常大的作用,不可估量,而且得到了国际上的赞赏。财政政策的制定一定要分析金融的现状,如果一旦我们银行里的存款本身就是贷差,再实行积极的财政政策,我看就不行了。现在是存差,钱贷不出去,怎么办?我们又是国有银行,其亏损、其利差都要财政补贴。与其让银行的钱闲着,财政还要赔利差,不如将这笔钱用起来,不仅帮助银行解决困难,国家还可以办一些多年想办而没有办成的大事,从而带动经济的发展。财政政策的制定也必须和国家的宏观经济指数联系起来,如果现在通货膨胀已经很厉害,那么实行积极的财政政策就要考虑,因为积极的财政政策必然会推动物价水平的上升,可现在是通货紧缩,这几年来物价一直是负增长,在这种情况下采用,危害就小一点,但不能说没有。同时,还必须和债务的负债率、偿债率这些因素联系起来综合考虑。负债率很高、偿债率很高,就必须谨慎一点,少发一点国债。总之,一个时期的宏观经济政策,必须与这个时期的宏观经济的态势分析联系起来,作出正确的判断,该调的时候就要调,该紧的时候就要紧,该松的时候就要松。如果我国现在出现了通货膨胀的迹象,而且是一种发展的趋势,我觉得就要及时调整。现在每个月我都在关注,都在分析。这几年来,财政拉动经济增长大约5.2个百分点,其中1998年1.5个百分点,1999年2个百分点,2000年1.7个百分点,我觉得少一点没关系,能拉动就好。

最近,我在不同场合用了两个词,一个是“撤火”,一个是“淡出”。第一个词,我说在目前的情况下,积极的财政政策不能轻言“撤火”,马上就停,我不赞成,为什么呢?24000亿元的摊子已铺开了,干了三年,填了15000亿元,还有9000亿元,如果不继续投入,留下许多“半拉子”工程,那就是浪费国家的钱。所以我就说两句话:第一句是不要再“刨坑”了,有的人刨起坑来很积极。第二句,我们一起来想办法把这些坑填满、建成、竣工、发挥效益。这样就为两年以后大体上可以停下来做准备,“不能轻言撤火”,不是说停就停。第二个词,要逐步“淡出”。如果经济正常发展,比如,明年社会整个经济运行发生了更好的变化,那么国债发行就可作一些调整,因为搞基本建设,完全靠国有资本来投资,只有这一条渠道,或者主要靠这条渠道,是不行的,必须靠全社会的资金,这就是投融资体制改革的问题。总的来看,积极的财政政策取得了很大的成效,给我国经济生活带来了一个新的重要转机,也为我们搞宏观经济调控积累了丰富的新鲜的经验。

(下转第59页)

参考文献:

- [1]王小波. 全要素生产率的指数估计与分解[J]. 统计研究, 1992, (2).
[2]周方. 科技进步完全体现为规模经济[J]. 数量经济与技术经济研究, 1998, (10).
[3]郑玉歆. 全要素生产率的测算及其增长的规律[J]. 数量经济与技术经济研究, 1998, (10).

TFP's Estimation in Factor Analysis of Index System and New Concept

DONG Feng-gu

(Department of Statistics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433)

Abstract: Exact estimate of the factor of technology improvement or TFP on economic growth is an important basis for study and plan and regulation of the economic growth. According to the appraisal of two classical measurements, the paper holds that the precise definition of TFP can not be contained by method of model but can be contained by method of index. However, because method of index has limitation on calculation, the paper makes a positive estimate of Shanghai's TFP in the past few years and advances a new concept of "factor structure productivity(FSP)" about TFP by method of factor analysis of index system.

Key words: total factor productivity; factor analysis of index system; factor structure productivity

(上接第7页)

A Review of the Ten Years' Finance and Tax Reform of Our Country

XIANG Huai-cheng

(Finance Department of the people's Republic of China, Beijing, China, 100820)

Abstract: It is a summary review of the ten year' finance and tax reform of China in this article. And it is considered in the same article that the main content or the main direction of the finance and tax system reform, of our country is not only the revenue system reform, but also the expenditure system reform, and the execution of the timely and positive policy of finance.

Key words: revenue system; expenditure system; positive policy of finance