

# 中国的财税体制改革之路

高培勇 刘尚希 金碚 吴俊培 张晓山

**编者按:**2018年9月12日上午,中国社会科学院国家高端智库主办的“庆祝改革开放40周年系列智库论坛”第四场学术会议在中国社会科学院学术报告厅成功举行。会议邀请的两位主讲嘉宾分别是中国社会科学院副院长、党组成员、学部委员、经济研究所所长高培勇教授和中国财政科学研究院院长刘尚希研究员,两位评论嘉宾分别是中国社会科学院学部委员、工业经济研究所原所长金碚研究员和武汉大学原副校长吴俊培教授。会议由中国社会科学院学部委员、农村发展研究所原所长张晓山研究员主持。为了全程记录这次会议,本刊特刊发论坛实况。

**张晓山:**尊敬的各位来宾,女士们,先生们,大家上午好!

欢迎各位来到“与改革开放同行——中国社会科学院庆祝改革开放40周年系列智库论坛”的活动现场,我是中国社会科学院学部委员张晓山。

首先我介绍一下今天到会的嘉宾,他们是:中国社会科学院副院长、党组成员、学部委员、经济研究所所长高培勇研究员;中国财政科学研究院院长刘尚希研究员;中国社会科学院学部委员、工业经济研究所原所长金碚研究员;武汉大学原副校长吴俊培教授。

按照习近平总书记关于做好庆祝改革开放40周年活动的重要指示精神,我院智库建设协调办公室正在组织一系列的高端智库论坛,展现改革开放的巨大成就以及中国哲学社会科学、中国社会科学院40年来与国家发展共同进步的光辉历程。今天是第四场论坛,主题是“中国的财税体制改革之路”。

第三场论坛我们做的主题是“汇率”。我记得论坛总结的时候,大家就讲汇率这个问题非常重要,又非常复杂。今天的主题“财税”同样非常重要,又非常复杂。不过,好在今天我们请到了主讲嘉宾、特邀嘉宾和点评嘉宾,为大家答疑解惑。高培勇教授和刘尚希研究员将就中国财税改革40周年的基本轨迹、基本逻辑、基本经验和基本规律进行探讨。与此同时,我们请到了金碚研究员和吴俊培教授进行点评。

下面进入主题演讲环节。首先请中国社会科学院副院长高培勇发表演讲,他演讲的题目是“中国的财税体制改革之路”。大家欢迎!

## 一、主题演讲

**高培勇:**尊敬的各位来宾,各位专家,各位老师,同学们,大家上午好!

今天这个论坛主题——“中国的财税体制改革之路”,是我拟定的。选定这样一个题目,我是有些特殊考虑的。

第一个考虑,庆祝改革开放40年,作为经济理论工作者,我们可以有多种线索。若在诸多线索当中加以选择的话,我首选财税体制改革这条线索。这倒不是因为本人对财税体制改革比较熟悉,当然这是其中的一个考虑。但除此之外,一个更重要的考虑是,在40年的改革开放进程中,财税体制改革和改革开放之间的关系可说是如影随形,亦步亦趋。我的说法是,它是40年改革开放进程中一个最根本、最全面、最直接、最深刻的观察线索,没有之一。

为什么这样讲？其实这涉及第二个考虑。对40年的财税体制改革做阶段性归纳，大体上可以分为五个阶段。1978—1994年，系第一阶段。那个时候，中国的整体改革主基调是放权让利，而当时的财税体制改革就是围绕着放权让利而展开的，为配合这样一个整体改革而“铺路搭桥”。第二个阶段，1994—1998年。伴随着社会主义市场经济体制目标的确立，财税体制改革又围绕着这一改革目标，走上了建立与之相匹配的财税体制基本框架道路，我们把它称之为走上“制度创新”之路。第三个阶段，1998—2003年。在这一阶段，财税体制改革逐渐地从局部性改革目标归结到整体性改革目标，最终落实于构建公共财税体制框架。这样一个框架的确立，也恰恰是和社会主义市场经济体制建设的进程捆绑在一起的。第四个阶段，2003—2012年。大家应该清晰地记得，2003年，党的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重大问题的决定》。与之相配套，财税体制改革确立了进一步完善公共财政体制的改革目标。第五个阶段，党的十八大之后，我们已经从经济体制改革跃升为包括经济、政治、文化、社会、生态文明在内的五位一体改革的联动。与之相匹配，财税体制改革又走上了建立现代财政制度的改革道路。

从我这一描述当中，大家得到的第一印象，就是财税体制改革总是和整体改革咬合在一起。要问哪一线索或哪一领域的改革与整体改革、与40年的改革开放历程关系最近，可以毫无疑问地讲，那非财税体制改革莫属。透过财税体制改革，我们看到的不仅是财税体制改革自身，而是整个波澜壮阔的中国40年的改革开放历史。

但是，我想说，我们在今天讨论的主题，并不是财税体制改革的基本历程，我们不想在这里做记叙文，把时间、地点、人物交代清楚了就了事。我们也不想在这里罗列成绩单，如财税体制改革取得了哪些成绩，财政收入出现了什么变化，财政支出实现了的突破，等等。这些都不是我们今天所关注的主要问题。我们所真正关注的是，要在此基础上追问：为什么是这样？有什么规律可循？

这是因为，在我们看来，对于经济理论工作者而言，庆祝改革开放最好的方式，最需要做的事情，就是对改革开放的历程做出理论概括。所谓理论概括，也就是探求改革历程背后的规律性。

中国40年的财税体制改革走到今天，已经进入“不惑”之年。在中文语境中，“不惑”意味着什么？我们得清楚地知道自己从何处来，还要清楚地知道自己向何处去。只有把来龙去脉搞清楚了，我们才能知道自己处在怎样的阶段，在这个阶段需要做哪些事情，未来我们还需要做哪些事情，最终我们要朝着什么样的方向去努力。

那么，第一个问题来了。我们是从何处来的？

大家回顾一下，1978年以及之前，中国财税的运行格局是怎样的？我们先不要马上一步就说财税体制本身，可以先讲运行层面。讲到财税，我们深知其基本内容就是政府的收入与支出，或者政府的收入与支出的活动。在讲到财税运行格局的时候，我们可以主要关注三件事。第一，钱是从何处来的？第二，钱又是向何处用的？第三，通过这一收一支，我们想要干什么，要达到什么目的？

从这三件事说起，倘若要给计划经济年代的中国财税体制运行格局画一幅素描，我是这样概括的，“取自家之财”“办自家之事”“搞区别对待”。什么意思？

其一，取自家之财，就是说，那个时候我们国家的财政收入主要是从国有制经济，也包括一部分大集体，或说是公有制经济那里获取的。大家有机会查一下《中国统计年鉴》，就会发现1978年的时候，我国财政收入的86%以上来自于国有制经济单位的缴款，如果再加上集体所有制的缴款，几乎清一色的公有制来源。所以，这是一个典型的特征。

其二，这样的钱，从这些来源取得的钱，自然要用到国有制经济和公有制经济当中去，往往不会超过或脱出国有制和公有制这样的使用范围。我举一个典型的例子，有个概念今天仍然在用。晓山所长是农业经济问题的大专家，在那个时候我们提到财政对农业领域的支出的时候，用的什么概念？叫“支援农业支出”。金碚所长也在，他是研究工业经济问题的大专家，我们谈到对工业领域支出的

时候,从来没有使用过“支援”二字,只用“工业支出”就足够了。这就是当时的一个大致的格局,钱基本上投向公有制和国有制领域。

其三,为什么要这样,当时的财政政策取向是什么呢?之所以在公有制和非公有制之间搞“区别对待”,其目的是发展壮大国有制和公有制经济,同时削弱和铲除私有制经济。当然,之所以是这样的一种格局,与当时的经济社会体制背景直接相关。我们刚才其实提到了一个体制背景,就是在那个时候,我们几乎是单一化的所有制经济结构,私有制经济和非公有制经济的比重非常之小。并且,当时我们实行的是二元的经济社会体制,农村一部分,城市一部分,各搞各的经济体系。在这样的一种大的背景之下,财税体制运行格局当然是这个样子。而之所以是这个样子,也同财税体制自身的设计格局直接相关。

当时的财税体制该如何概括呢?我们也可以把它概括为三句话。

第一,国有制财政。什么叫国有制财政呢?就是财政的收支活动是以所有制划线,基本是在国有制和公有制内部完成的。脱出国有制和公有制之外的那些所有制部门,或者财政不介入,或者说只处于它的边缘地带,有余力的时候照顾一下,帮助一下,没有余力的时候,就可以退回来了。

第二,城市财政。财政活动的区域是按城乡划界,基本上限制在城市的范围之内,在城市区域内部循环。什么时候延伸到城市之外呢?还是那句话,有余力的时候会脱出城市的范围延伸到农村,或者说,把它列入到要“支援”的系列,可做可不做,可多做可少做。

第三,生产建设财政。先生产后生活是那个时期的通行理念,这当然在财税体制上有具体体现。就是说,那个时候财政支出的投向是以生产建设项目为主,基本上或绝大部分是在生产建设领域来投放的。有余力的时候,才会脱出生产建设领域,向其他部门去延伸。这是生产建设财政这样一种概括的由来。

对于这样一种财税体制,或叫做国有制财政加城市财政,再加生产建设财政,如果放在财政政策的视野范围,我们也可以观察到三点:

其一,它的覆盖范围不是全面的,而是有选择的。其二,财政提供的待遇,也不是均等化的,而是有薄有厚的。其三,财政的支出投向主要是着眼于生产建设。除此之外,民生领域的支出,福利层面的支出,不是说绝对没有,但一定是排在优先满足生产建设需要之后。这就是财税体制改革的起点。

由此起步,随着整体改革的进程,财税的运行格局和财税体制机制本身,自然要发生改变。那么,改变了什么呢?

截至 2012 年,在党的十八大之前,我们回过头去看前 30 多年的改革进程,可以发现,中国的改革,在那一个时期,主要是以经济体制改革为主线。对于经济体制的改革,在理论上我们概括为市场化改革,或市场化取向的改革。那么,这样一个改革进程的启动,首先打破的是经济的所有制构成格局。

首先是经济的所有制构成要发生变化,经济的所有制构成一旦发生变化,财政收入的来源构成也会跟着变。单一的 GDP 所有制格局自然就是财政收入的单一化。多元化的 GDP 所有制格局,自然就会带来财政收入来源的多元化。不仅仅是国有制、公有制,而且包括非公有制经济部门,各种经济构成,都会成为财政收入的贡献者。所以,这时财政收入的来源格局发生了变化了,原来是取公有制、国有制自家之财,现在呢?“取众人之财”,取多种所有制之财。

财政收入的来源发生了变化了,财政支出投向也要跟着变。不可能把从大家手上收上来的钱,只分配给一个人,一种所有制。因此,这时候,财政支出的投向也跟着变了,投向于多种所有制。我们把它称之为“办众人之事”,办多种所有制之事。

紧跟着,到第三层次,财政政策也要跟着变。原来是搞区别对待,目的是发展壮大国有制经济,削弱和铲除私有制经济。现在就不能是这个样子,开始追求国民待遇了,追求财政的均等化了。在所有的社会成员之间,我们实行的是一种无差别的国民待遇。给你的,也要给他。给他的,

也要给大家。大家都按一视同仁的标准来享受财政待遇。这显然是市场化取向改革所带来的一个必然结果，是具有规律性的。而且，也是所有制构成多元化所产生的一个必然产物，也具有规律性，不可逆性。在这种情况下，财税的体制自然要改变，运行格局都变了，体制不变不可能。那么，是怎么变的呢？

第一，我们首先看到，财政收支活动跳出了国有制或公有制这样一种相对狭隘的范围，而扩展至多种所有制。所以，财政自然而然就不再是国有制财政，而是变成多种所有制财政。

第二，财政收支活动也不再局限于城市的范围之内，搞内部循环了，而必然要跨出城市，延伸到农村去。

晓山所长应该记得，我们在本世纪初提过一个口号，叫“公共财政覆盖农村”，或“让公共财政阳光普照农村大地”。当时很多人对这个口号不理解，说难道那么多年我们的财政没有覆盖农村吗？原来确实没把农村列入财政必须覆盖的区域，而是定位为要“支援”的范围。但是，随着改革的进程，我们必须覆盖包括城市和农村在内的所有领域。因而，必须有城乡一体化财政体制的出现。

第三，紧跟着的是支出的主要投向改变。原来主要是生产建设性支出，随着改革进程，我们发现公共服务领域已经变成最重要的、最需满足的支出方向。大家经常提到民生支出，诸如教育、医疗、社保、就业等方面的支出，都是随着改革的进程，逐步地进入我们的视野，逐步地成为财政支出的重点项目。这是一个经过长时间的演进所呈现在体制机制层面的变化。

这种体制变化带来的影响是什么呢？也可以概括为三句话：其一，覆盖范围逐步拓展，以至于覆盖所有的地区，所有的群体，所有的领域。其二，实施的是无差别待遇。尽管在今天人与人之间的财政待遇还是有差别的，这一点我们得承认，但它是一个渐变的过程，方向是无差别的待遇。第三，回归公共性，财政本来就是属于公共领域的一个很重要的活动，它的性质本来就是公共性的。在以往的体制机制条件下，它不可能是公共性的。公共性也可以把它理解为另外一个词汇——普惠性。财政回归公共性，回到普惠性的状态，这是一个非常非常值得我们关注的改革结果。

这样一种改革结果，事实上是渐进的，不是一蹴而就的。随着时间的推移，随着改革的进程，随着我们认识的逐步深化，而成为整个财税体制的一个改革目标。这个时间节点，大体上是在1998年到本世纪之初。根据形势的变化，党中央提出了要构建公共财政体制的目标。对于什么是公共财政体制，当时也是要给出理论概括的，要给公共财政体制画幅像，或者说，起码要为公共财政体制改革做一个施工图，还得同时有一个验收的标准。

我记得2000年的1月份，中央举办省部级主要领导干部财政专题研讨班，我是主讲人之一。交给我的任务，就是要专门把公共财政体制的理论问题说清楚。我当时讲了三条，或叫作公共财政体制的三个基本特征。其一，就是公共性。财政本来姓“公共”，公共财政的基本特征就是公共性，是满足整个社会公共需要的财政，而不是满足一部分人、一部分所有制，或一部分特殊区域的财政。它是广覆盖的财政，这是财政本来的属性。其二，由公共性加以引申——非营利性。财政不能搞营利性的活动，不能以营利为目的。如果财政的收支和营利二字挂上钩，它所追求的方向就不会是公共利益的极大化。一旦脱离了公共利益极大化的轨道，财政就和公共性冲突了。其三，规范性。既然是满足社会公共需要的财政，既然是以公共利益极大化为目的财政，它必须是依法理财的，不能是长官意志的，不能由少数人说了算，更不能关起门来搞预算。

从上述三个方面，我们大体上可以把公共财政体制的基本格局勾画清楚。

以2012年，党的十八大召开为转折点，中国走上了全面深化改革的道路。我们深知，全面深化改革区别于以往改革的重大不同点，它不仅是经济体制改革，而且包括政治体制改革，文化体制改革，社会体制改革，生态文明体制改革，是五位一体改革的联动。伴随着全面深化改革这样一个新的命题，在财税体制改革领域发生的事情是什么呢？

这就是，提出了现代财政制度这样一个新的改革目标。大家会问，为什么财税体制的改革目标

要做出调整？为什么要由公共财政体制转化为现代财政制度？你注意到其间有个媒介，就是全面深化改革。因为改革已不再仅仅是经济体制改革，而是要五位一体的改革联动。全面深化改革的总目标是国家治理体系和治理能力的现代化。在国家治理体系层面定位改革目标，财税体制自然要建立现代财政制度。现代财政制度目标的确立，和国家治理现代化目标的确立之间，具有天然的必然联系。

于是，一系列相关的问题接踵而来。

首先大家会问，为什么是财政？国家治理现代化要求建立现代财政制度，怎么不提建立现代金融制度？或建立现代企业制度？或者建立其他别的什么方面的现代制度？怎么偏偏提了现代财政制度？这是需要从理论上归去的。

我们对财政本身所具有的特殊品质，曾经有过长时间的探索。得到的答案有如下三条：

其一，最具综合意义的基本政府职能。观察一下中央政府部门的职能设置，发改委、财政部、民政部、国防部、外交部，各个部门都有各自的职能，可以说职能划分非常清晰。不过，其间有无交叉？肯定免不了交叉。但是，深问一句，是否存在这样一个部门，这个部门的职能的履行不仅和一个、几个部门存在交叉，而且和所有的部门都有交叉？是有的，那就是财政部门。这应当是常识范围内的事情。只有财政资金到位之处，才是政府职能履行之地。观察政府职能履行状况的最简单的办法，就是去看财政部门的预算。把预算搞清楚了，整个政府的职能履行活动就一览无余了。它是最综合的一个观察线索。社科院也如此，财计局曲局长在座，我们说，要观察社科院这一年都干了哪些事情，如果你去科研局，那你看到的是科研运行状况。如果你到人事局，你看到的是人事运行状况。但是你想看到整个社科院的运行状况，最好的选择是去财计局，去财计局查看社科院的年度预算。

其二，最具基础意义的基本制度安排。我们生活在法治社会，身处在各种制度的包围当中，做任何事情都有制度依循。但是，在所有制度中，有一种制度是最基本的，那就是财税领域的制度。只有财税体制的安排，能够覆盖国家治理活动的方方面面，只有财税体制的触角能够伸展至国家治理体系的枝枝蔓蔓。

其三，最具牛鼻子意义的基本关系链条。在国家治理的视野内，中央和地方之间的关系，市场和政府之间的关系，国家和社会之间的关系，都是非常重要的需要妥善处理的关系。但是，最根本的，最具有牵牛鼻子意义的关系，是什么？是财政。

接下来，大家肯定还会问，为什么是财政制度？可以说，这是在理论上中共十八届三中全会做出深刻判断的一个必然结果。党的十八届三中全会的理论创新，除了全面深化改革、国家治理现代化之外，另外一个最值得我们关注的方面，就是“财政是国家治理的基础和重要支柱”这样一个理论判断。请大家特别注意其间的关系所在，当你说财政是国家治理的基础和支柱的时候，特别要注意的是，财政是国家治理的基础和支柱，不是其他别的什么的基础和支柱。

一旦把财政和国家治理相对接，并且以基础和支柱相定位，情况就发生了变化了。其中一个变化，这时候的财政，已经由一个经济范畴上升为一个国家治理范畴了。其二，这个时候的财税体制，已经由经济体制的一个组成部分上升为国家治理体系的一个组成部分了。其三，这个时候的财税，已经成为国家治理体系的一个基础性要素和支撑性要素了。这三个方面的变化非同一般，迄今我们的很多改革事实上都是从理论判断、理论创新开始的。如果没有理论上的创新，很多改革举措以及方向定位就不那么容易理解和把握。

大家可能还会接着问第三个问题，为什么是现代财政制度？我们说，这是源于对改革进程以及改革规律认识深化的一个必然产物，或者叫实践必然和理论必然。

其一，改革进入到以国家治理现代化为目标定位的必然产物。改革总得逐步前行，一旦到了必须启动全面改革的阶段，而且又是以国家治理现代化为目标定位的阶段，那么，必然要有建立现代财政制度这样一个要求。

其二，我们对新时代中国财政运行规律的认识提升到了一个新的高度。原来我们是把它当作一个经济范畴，当作经济体制的一个组成部分来认识的。现在，我们发现，财政和财税体制的作用、效用，其影响绝不限于经济领域。事实上，它对整个国家治理领域都有深刻影响。

其实，上述的改革思路，最终要落实在财税职能的定位上。现代财政制度也好，公共财政体制也罢，最终改的是职能定位。十八届三中全会对新时代的财税职能做了一个高度概括：优化资源配置，维护市场统一，促进社会公平，实现国家长治久安。大家注意一下这四个方面的表述和我们以往关于财税职能的表述是有很大的差异的。在以往，关于财税职能的表述是三条：优化资源配置，调节收入分配，稳定经济运行。现在提的四条和以往三条有什么区别呢？最大的区别在于以往三条是把财政当作一个经济范畴，把财税体制当作经济体制的一个组成部分来定位，而第四条是把财政当作一个国家治理范畴，把财税体制当作国家治理体系的一个组成部分来定位，或者说将财政和财税体制当作国家治理体系的基础性要素和支撑性要素来对待。

对于每一项职能，你若做仔细分析，便会发现，它所牵动的绝不限于经济领域，而是延伸到了包括五位一体在内的所有领域。比如说优化资源配置，我们过去讲的优化资源配置，其对象主要限于GDP，或者说主要限于流量。过去我们讲到财政收入多与少的时候，总是以财政收入占GDP的多大比重作为测度指标。换言之，按照以往的理解，财政能够触及的分配对象就是国民收入或GDP这块大饼，从中切一块儿给财政，就是财政收入。今天谈到优化资源配置的时候，如果站在国家治理立场上讲，它绝不限于GDP，除此之外，起码要涉及以往的存量。比如说国有资产、国有资源、居民财产等，都在这个范围之内。

再如，维护市场统一，也绝不限于财政税收制度的统一，而是要延伸到整个国家治理体系。

又如，促进社会公平，也不限于居民收入分配的调节，而且包括财产以及其他方面的存量，甚至包括机会均等。昨天闭幕的全国教育大会，就谈到了教育的公平问题。教育的公平，在很大程度上又是由财政经费的分布布局所左右的。

还如，实现国家长治久安，决不限于宏观经济的稳定运行。它显然脱出了经济层面，而延伸到了包括经济、政治、文化、社会和生态文明在内的所有领域。

所有这些，就是要求财税职能覆盖国家治理活动的全过程和各领域。这是一个重要前提。如果不能覆盖国家治理领域的全过程和各领域，上述四个方面职能的实现肯定要打折扣，显然要遇到障碍，显然不可能完全到位。有一句话叫纵向到底，横向到边，用在这里是很合适的。

说到这里，还需要解释一个问题，在作为改革目标的现代财政制度和公共财政体制之间，究竟是什么关系？现代财政制度实际上是站在公共财政肩膀之上的改革。如果把公共财政理解为走向财政公共化的改革，现代财政制度理解为走向财政现代化的改革，那么，现代财政制度实质是财政公共化基础上的财政现代化。财政现代化一定要建立在财政公共化的基础之上，否则谈不到财政现代化。所以，公共财政体制是与现代财政制度一脉相承的统一体，它既非另起炉灶，亦不是平行关系。

具体而言，倘若要给现代财政制度画幅像——界定基本特征，那么，原来的公共财政体制是“三性”——公共性、非营利性、规范性。在此基础上，加上“两性”——基础性和支撑性，从而形成“五性”并存的格局，可以视作现代财政制度所应具备的基本特征。

说到这里，我们可以尝试着做一个小结了。

首先是基本经验。财税体制改革40年，其实是有不少基本经验可以总结的：

第一条基本经验，以往的财税体制改革是着眼于适应市场经济体制的变化，我们现在是让财税体制匹配国家治理的变化，适应和匹配的对象不一样。以往财税体制跟着经济体制改革的进程走，现在财税体制改革要跟着国家治理体系改革的进程走。由此带来的结果，作为财税体制改革目标的目标定位，以往是构建与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制，现在是建立与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代财政制度。这是一个大的跨越。

第二条基本经验,以往我们主要关注的是属性特征,追求的是性质匹配。搞市场经济,就得搞与市场经济相匹配的财税体制。现在关注的是时代特征,追求的是现代化匹配。搞国家治理现代化,必须有现代财政制度与之对接。这又是一个很大的跨越。

第三条基本经验,从改革的初期到全面深化改革之前,财税体制改革瞄准的是“回归本位”。本位二字我想大家是有体会的。社科院是搞学术研究的,我们的本位是学术。财政本来就是满足社会公共需要的,其本位就是公共性。但是,回归到了本位、站到公共的行列中之后,就该考虑提升站位了。因为你所决定的,你所牵动的,你所影响的不只是你自己,甚至不仅仅是经济领域,而是对所有的领域都有影响。这个时候,就要瞄准国家治理的基本和重要支柱目标来完善财税体制了。

在这三条基本经验基础上有没有规律可提炼?

第一条规律,在关注财政公共化和财政现代化两者之间的联系中,我们发现,经济的市场化必然带来财政的公共化。如果不搞市场化的改革,就不会有财政的公共化趋向,也就不会有公共财政体制。只要坚持市场化的改革方向,财政就一定会走向公共化。所以,搞市场经济就必须搞公共财政,这是一条不以人的意志为转移的客观规律。

第二条规律,国家治理的现代化必然要求和决定着财政的现代化。因为,财政和财税体制是基础,财政和财税体制是支柱。国家治理体系的现代化目标决定了作为基础和支柱的财政和财税体制本身必须是现代化的。因此,我们也可以说,推进国家治理的现代化必须以建立现代财政制度作为基础和重要支柱。

我就跟大家交流这些体会,希望对大家认识、理解中国财税体制改革开放40年的历程有所帮助,谢谢大家!

**张晓山:**非常感谢高院长的精彩演讲!一开始,我说这个演讲是一个非常高大上的,但是听完之后,大家也觉得非常接地气。因为,他不仅讲的是中国财税体制改革本身,用他的话讲“波澜壮阔的中国改革40年的历史画卷”,同时,他也讲了,做出一个理论概括,改革历程背后的规律性。我想这个理论概括,就是我们社科院的论坛必须要做的事。

我听过高院长很多演讲,我非常爱听他演讲,为什么呢?第一,我觉得他对他的专业有敬畏之心,而且他不光对他的专业有敬畏之心,对他人的专业也有敬畏之心。我记得网上传高院长一个讲话,他说凡是涉及金融的事,我必然要咨询何老师,我自己不会,为什么呢?因为那是他的专业,我得找专业的人干专业的事。第二,更是因为有丰厚的专业底蕴,他讲的时候,讲得非常清楚,逻辑很清晰,条块也很细,把整个过程讲得很清楚。所以我这样的门外汉,听了高院长讲的讲座之后,也是恍然大悟。

下面我们请中国财政科学研究所所长刘尚希研究员发表演讲,他演讲的题目是“40年财税改革基本逻辑”。大家欢迎!

**刘尚希:**各位专家,各位同仁,大家上午好!非常高兴来到中国社科院这个大讲堂,谈一点研究的体会。刚才听了培勇院长高屋建瓴地对财税改革40年的回顾,从回顾中总结出了很多理论性的东西,我觉得他的演讲是值得认真领会的。我在这里就简单地给大家讲一讲,算是对培勇院长主题演讲的一个补充发言。

我们讲财税改革40年,不是为了在这儿复述这个历史,而是希望从历史中得到一种启示,得到启发,从而重新认识究竟什么是财政。十八届三中全会的决定出台以后,将财政看作是国家治理的基础和重要的支柱。站在40年的时间、历史,我们来看的话,可能会有一些新的感悟。要理解财政,我感觉最重要的是要跳出部门的思维。如果我们站在财政部、财政局这么一个部门的角度去理解财政,那只是看到一个表面,而且是局部性的表面。财政是国家治理的基础和重要支柱,其他部门不重要吗?其他部门也重要,没有哪个部门不重要,凭什么说财政部门更重要呢?从部门来看财政没法

说得通。

财政实际上不是一个完全有形的东西。我之所以这么说，就如同刚才培勇院长所讲的，它具有公共性。公共性怎么去理解？我在这里打一个比喻，大家可能更好明白。人要活下来，每天离不开的是什么？是血液。财政就像人身上的血液，它来自身体自身，但又滋养人体的每一个脏器和细胞，人身上哪一方面都离不开血液。血液有毛病，假如你贫血，你就会觉得疲乏、无力。假如血液在某个地方堵住了，那一块就会坏死，这个身体就得病了。财政实际上就是这个社会有机体的血液。财政收支运动，就像身体中的血液，它来自社会有机体自身，但是又分布到社会有机体各个层面，各个环节，社会的每一个细胞。我们在座各位都是社会的细胞，我们每个人都离不开财政，都跟财政关联在一起。从这个意义上讲，财政不是国家身上的某个脏器，而是社会有机体的血液。正因为如此，所以它是公共的、普惠的，它必须是不偏不倚的。如果财政出了问题，意味着整个社会就会得病。整个社会得病了，它的存亡，它的生死也会面临着巨大的风险，就得治病。所以，在某种意义上，改革其实就是给我们这个社会有机体治病。我们过去效率很低，国家不强，跟世界上其他国家比起来，我们的差距拉大了。这就像一个人一样，在成长的过程中，其他的人都在不断茁壮成长，而我们呢？可能还在原地踏步，个子长不高，身体不强壮。意味着我们社会有机体得病了。得了病就得治，治的办法就是改革，财政作为社会有机体，即整个国家的血液，发挥什么样的作用？其实我不用说，大家也能明白。

古人对财政的理解，没有学科的局限，看得更加清楚，看得更加完整。北宋苏辙说“财者，为国之命而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之”。对一个社会共同体，对一个国家来说，财政就是苏辙所讲到的这种作用。这种作用我们现在概括为国家治理的基础和重要的支柱。我们穿越40年，从过去再回到今天，看到财政确实是国家治理的基础和重要支柱。今天对财政的理解跟过去对财政的理解是不一样的，也应该不一样。因为我们对财政有了不同的理解，有了新的认识，所以我们回过头去看历史的时候，看40年财政改革的时候，我们可能又有新的感觉，又有新的认识。

从历史长河来看，古今中外，各种各样的变化，甚至革命，莫不与财政直接相关。在世界历史上，宪政就与税收权的争夺有关。美国的第二次建国就与美国的预算制度的构建有关。1921年美国建立了完整的预算，提出了预算会计法案，从此以后，政府被财政约束了，也变得更加透明了，美国走上了繁荣发展之路。在我们国家的历史上，各种各样的变法，其实质归根到底都到了财政身上，都是财政变法。从这个角度来讲，财政不仅仅是一个经济问题，它还是个政治问题，也是个社会问题，当然它也是法律问题。按照学科来讲，它还是个公共管理问题。财政具有多重属性，这是我们今天所认识到的财政。

我们从改革开放40年这个角度来看，财政改革是什么在推动它呢？归结起来，其实就是四个字，一个词，就是公共风险。公共风险是什么呢？我刚才打比喻，我说财政好比人身上的血液，如果有人有毛病了，肯定要调整你的生活方式，你就得吃药。同样，一个国家，一个社会共同体，只有遇到了公共风险，你才会改革，没有风险与危机，一切都好，何必要改革呢？我们之所以要改革，财政之所以要改革，那就是说在那个阶段，面临着相应的公共风险，这种公共风险的变化在推动着财政改革。不同时期有不同的改革，决定于不同时期的公共风险是什么。

从这一点来说，财政改革的原动力是公共风险。我们如果从这么一个逻辑去观察，我们发现40年改革开放过程中推动财政改革的是什么样的公共风险呢？其基本的脉络我们都知道，像20世纪60年代出生的这批人，实际是跨时代的。所谓跨时代，我们经历了短缺，吃不饱饭。像我小时候吃糠咽菜，而现在变成相对过剩，可以说我们的日常生活应有尽有，从短缺时代到了一个过剩的时代。但是，对于80后、90后来说，他们出生、成长在一个相对过剩的时代，对于过去的短缺，没有直接的感受，因为历史起点不一样。所以，一代人有一代人的话语，一代人对历史有一代人的理解。

看改革开放40年我们经历的风险，分析起来，实际上经历了三大主要风险。第一，改革开放初



期,面临着家贫国穷,在当时是巨大的风险。90%多的贫困发生率,跟世界比,整个国家实力也不强。虽然我们建立了一个完整的工业体系,也有了原子弹,自己跟自己比有很大的发展,但是改革开放初期的时候,我们吃饭的问题都没有完全解决,可以说是家贫国穷,中华民族面临着被开除球籍的风险。第二,我们现在相对过剩,经济蛋糕做大了,但这个蛋糕分好了吗?社会各个阶层,各个群体,城乡之间,区域之间,分到蛋糕的这种机会均等吗?不均等。所以,我们又遇到了新的风险,就是机会不均,贫富差距扩大,社会稳定的风险悄然而至。第三,到了今天,中国成为世界上第二大经济体,全球化,包括经济的全球化、金融的全球化,把中国的发展和世界的发展紧紧拴在一起。现在是“地球村”的时代,现在这个村子里头发生的风险,也会严重影响到这个村子里的每一个成员。所以全球公共风险,就变成了我们当前以及未来所面临的重大风险。

不同时期的这些风险实际上都在推动财政改革。所以顺着历史的脉络,大家可以看到,当家贫国穷的经济风险为主的时候,面对这种风险推出了让利放权。要解决吃饭的问题,解决经济效率低下的问题,解决发展缓慢的问题。怎么才能解决呢?当时就是解放思想、放权让利,调动一切积极因素去搞经济建设。所以这个时候的财政,称之为建设财政和公共财政。

刚才培勇院长对历史阶段的划分更细,我划分的更粗。所以在这个时期,我认为解决家贫国穷的公共风险,这个时期财政实际上有相应的两种类型,一个是建设财政,一个是公共财政。两者有相同的地方,也有不一样的方面。相同的地方都是要追求效率和经济增长,努力地做大蛋糕,这个是完全一致的。生存危机是改革开放初期面临的头号公共风险,只有在公共风险的压力之下,才会形成最大的改革共识,进而迸发出改革的巨大动力。在那个时候,我记得社会各界在讨论中国的球籍问题,80年代初的时候,大家对生存危机有深深的感触,所以中国要改革,通过改革来发展。财政上通过让利放权,最先打破了高度集中的计划经济体制,财政改革先行,在那高度集中的计划经济体制打开一个缺口。留给企业更多利益,如实行企业基金、利润留成,同时给企业相应的分配权,大家的积极性起来了。而在农村里头实行大包干,也改变了国家和农民的分配关系,当时通过大幅度提高农产品的价格来增加农民的收入。1985年的时候,吃饭的问题基本上解决了,到90年代初彻底废除了包括粮票在内各种票证。

至少说这种放权让利激活了经济,这就是财政改革所带来的作用。经过了14年的探索,我们终于明白了,要彻底改变计划经济体制的低效,唯一的出路就是市场化的改革。所以,到了90年代初市场化改革的阶段,财政改革就不再是放权,而是分权。为什么是分权呢?因为这个时候要重塑市场的微观基础,构建市场主体,要做到这一点,必须是分权,就是市场主体应有的权利全部都赋予它,这样才能实现自我发展,自负盈亏,这样才能真正成为市场主体。

从放权到分权,其实这是一个大的跨越。在80年代初的时候,放权,经常出现一放就放过头了,就乱了,乱了得就收,一收就死,死了又放,陷入收放死乱的循环当中。到搞市场经济的时期,这个时候我们不能再采取这种办法,而是必须确立微观主体,给它分权;同时也要调动地方的积极性,也要对地方分权。这就有了经济性分权和行政性分权,利益主体就多元化了。利益主体形成了,物质利益的原则就真正得到了贯彻,通过物质利益原则,激发了大家的积极性,包括企业的积极性,地方的积极性,整个经济社会一盘大棋就活了。这个时候,政府与市场的关系就要重新认识,重新构建。所以就到了分权的阶段。

到了21世纪初的时候,中国成为世界第二大经济体,国家的综合实力,财政实力都大大增强,但是新的公共风险又凸显出来了,那就是各类经济社会主体机会不均的问题日益突出,公共财政转向现代财政,财政改革要从放权、分权,走向治权。治理什么呢?实际上就是治理权力和权利,这个包括财产权利,每个人的基本权利,以及公共权力。对权利的界定,处理好权力与权利的关系,让各种权利,尤其是让民事权利趋向平等,这就是治理的基本内容。所以,财政改革经历了从放权,再到分权,走向治权这么一个过程。这个过程是具体的,也是渐进的。对于这个治权,大家千万不要想到法外治权那个概念,也不是孙中山所讲的与政权相对应的治权概念。我这里讲的治权是个动名词,对

应的是放权，分权再到治权。

怎么去解决机会不均等导致的巨大公共风险呢？首先，改革“所有制财政”。针对不同所有制经济，财政要力求一碗水端平，要统一税制，要硬化国企的预算约束，让所有的市场主体在市场上公平竞争；而劳动者作为市场主体，不论是在什么样的所有制企业里头就业，也应当是同等的待遇。其次，要融合“城市财政”和“农村财政”。我们过去的经济结构、社会结构、财政结构，形成了一个相互嵌套的体系。市场化改革过程中，这种二元状态一点一点被突破。所以在20世纪90年代，当时就已经意识到，财政不能再局限于城市财政。在农村，也应当考虑给予相应的阳光雨露。我记得有一年北京市财政就给我打电话，说村里头的人，如果给他们财政补助，在道理上讲不讲得通。我说要是用老财政的观念，讲不通，但是用新财政的理念来说讲得通，因为财政是公共性的。到了本世纪初的时候，终于喊出了让公共财政的阳光普照农村，提出了基本公共服务均等化，而且财政结构开始走向城乡一体化，以财政平等推动城乡平等。

与此相伴随，单纯的“经济财政”扩展到“民生财政”。工业化、市场化、城镇化，使我们这个社会从一个静态社会变成了一个动态社会，大规模的人口在流动，达到两亿多人，这相当于国外一个大国的人口规模。这些人的权利怎么保障呢？财政就要从一个地理静态的思维转向一个人口动态的思维，要让公共服务去找人走，要让公共服务跟着人走，而不是让人回到原来的户籍地去找公共服务。所以财政改革，这个时候便朝着治权的方向前进。同时这也是为国家治理奠定基础，也是走向法治财政。财政，刚才打个比喻是血液，血液既有滋养的作用，其实它还有约束的作用。

随着改革的深入和社会的转型，公共权力如何行使日益成为一个公共风险问题。比如说我们当前面临着各种各样的腐败，腐败的一个重要根源在哪儿？就是财政制度这个笼子没有打造好。所以不仅有预算资金，还涉及大量的国有财产、国有资源，在市场化的过程中，有的就进了个人的腰包。这就是说，财政制度这个笼子本来是可以约束公权的，可以简单地说，公款是可以约束公权的。比如说预算安排的都是公款，预算经过人大批准，批准了以后才能去执行，实际上预算已经变成了法律。如果你随意地收与支，意味着你没有得到法律的授权。所以一个政府的规模，以及政府部门活动范围，其实是受国家的财政制度来约束的。从世界上治理腐败的经验来看，财政这个约束公权的笼子极其重要。但在我国，财政约束公权、约束政府规模和政府活动的作用并未充分有效地显现出来。不少腐败现象反复出现，与此密切相关。要有效地约束公权，建立法治财政，必须打造好财政制度这个笼子，这是治理公权。用财政来约束公权，也就是治理公权，简称为治权。在面临着机会不均这种公共风险的时候，我们着重解决权力与权利之间的关系，以及各类社会经济主体全体成员之间的平等的问题，这样才能促进整个社会的和谐。

到了全球化的时代，风险全球化其实也凸显了大国财政的作用。全球公共风险在加速形成，各种各样的风险扑面而来，我国现在成为世界的第二大经济体，树大招风，面临的风险更大。所以在这种情况下，风险全球化已经使世界变成了一个风险共同体。在地球村，在时空压缩效应下所有人变成了世界公民，同时这个地球村也面临着共同的风险，这就是全球公共风险。正基于此，我们成为一个命运共同体，所有地球人成了一个命运共同体。所以总书记提出了要构建人类命运共同体，我想总书记是高屋建瓴，看到了世界发展演变的趋势。

全球公共风险要求我国的财政要发挥大国财政的职能，要适应全球公共风险，要努力建立大国财政框架，增强全球影响力、协调力、示范力，通过参与全球资源配置，推动全球风险治理，公平全球利益分配，因而化解全球公共风险，引领人类命运共同体的构建。财政在这里头具有非常重要的作用。

综合上面所讲的这些，改革开放四十年的不同阶段，以公共风险为导向的财政改革经历了放权、分权和治权三个阶段，也是财政改革的三种形态。成为撬动计划经济体制、市场化改革、国家治理改革的突破口和先行军，牵引整个改革，又为整个改革提供支撑。虽然财政分权改革还没完成，但财政治权改革已经走上前台。发挥财政约束公权，平衡权力与权利、公权与民权的作用，也就是发挥财政

在国家治理中的基础性作用。财政改革与对外开放相互推动,参与全球治理的大国财政职能凸显,防范全球公共风险成为新时代财政改革的新主题。

我就讲这么多,请大家批评指正,谢谢大家!

## 二、嘉宾点评

**张晓山:**非常感谢刘院长的精彩演讲,以前也在会上听过刘院长的发言,看过刘院长的文章,给我很鲜明的感觉。第一点,刘院长的讲话文章都是旗帜鲜明地提倡改革;第二点,他有很多的讲话是跳出部门的思路。因为我们知道刘院长是中国财政科学研究所的院长,这个名字很高大上,但是实际上还是财政部下属的,财政部所属的科研院所,所有部门的院所有个鲜明特点,研究有时候必须要考虑到部委的利益。但是,我觉得刘院长这方面是比较大的程度上能够跳出部门的思维,所以他刚才讲的腐败根源是财政政策的笼子没有打造好,而且他讲了一点公款可以约束公权,也就是说预算是要经过批准的,预算的执行是要监督的,这样的话,在很大程度上就知道我们的钱怎么花,花在哪儿,是不是花得阳光透明,所以我觉得这都是值得我们学习的。

一个主讲嘉宾,一个特邀嘉宾的精彩发言到此结束,下面我们请两位嘉宾点评,第一位请中国社会科学院学部委员、工业经济研究所原所长金碚研究员。

**金碚:**两位院长给我们做了非常精彩的关于财税的报告,听了以后非常的受启发,受益匪浅。长话短说,我点评谈些想法,两个问题。

第一个想法,从他们的演讲里面,大家都听得很清楚,所谓财政,从经济学上来讲就是政府行为,为什么有财政?为什么有税收?就是因为有政府,政府要发挥功能。所以,人类只有两件事情是不可避免的,一个是死亡,第二个是税。没有税哪来的政府职能?在经济学上怎么假设政府职能呢?主要有这么几种设想。

第一种设想,最好是无政府、不要政府。实际上现代社会中是没有这样的国家和地区的,但是有人试图这样设想:我们可以搞极小政府。最典型的就是香港地区,香港地区的制度和经济体制的设计,设想就是政府越小越好,小到什么程度?连货币都不要由政府发行,所以香港地区的货币不是政府发行的。希望政府越小越好,最好不要收税,或税率越低越好,政府管的事物越少越好。当然,我们看到,香港地区实际上还是要有政府的。这是第一种思维,很多自由主义经济学家对这种思维很推崇,但是实际上很少有这样的国家和地区。有一些小国,小岛国,可能实行这种理念,所谓“免税天堂”。总之,这种情况在现实中不是主流,尽管一些经济学家很推崇。

第二种设想,小政府、大市场、大社会。政府规模越小越好,尽管政府不可避免,但是政府要小,功能要少。大部分实行所谓自由主义市场经济国家的政府都设想小政府模式或理想。小政府的意思就是说都让市场和社会尽可能发挥作用,市场和社会实在管不了的再让政府来管,比如美国这样的国家,在理念上是实行小政府模式。

第三种政府,大政府。所谓大政府,一般在西方国家也叫福利国家。福利国家政府管的事情很多,将大量的收入拿到政府手里面,然后进行分配,这样可以实现更公平的社会福利,所以大政府一般就叫福利国家,欧洲有很多国家,受马克思当时的影响,看到资本主义有很多问题,要用社会主义方式来调节经济和社会关系。社会民主党、工党等左翼党派通常持这样的主张,他们的理念支持福利国家模式,福利国家大体上就是大政府思维。

按第一种设想,极小政府,他的财政税收占国民净收入的多少?我估计不超过20%,香港地区个人所得税最高边际税率7%,如果搞一个极小政府,综合税赋,即政府控制的收入在20%以下。按第二种设想,小政府,政府要占多少呢?大体估计20%~40%之间,不超过40%,基本上也可以算小政府,我估计他们搞财政研究的,可能讲得更准确,我只讲大数,统计口径不同,具体数据也不同,但大数大体上是这样。按第三种设想,如果是福利国家,大政府国家,综合财税(包括社会保障)大概要占

到40%以上，政府要控制国民收入40%以上进行分配，差不多可以实行福利国家制度，我估计没有这样规模的税负也搞不了福利国家。

那么，中国是什么国家呢？两位院长一讲我们就听明白了，中国是一个超级政府国家，中国的政府，中国的广义政府（党政机构）比世界上任何一个政府管的事情都要多。别以为特朗普很有权，其实特朗普没什么权，美国联邦政府管不了几件国内大事，美国的大多数事情特朗普都管不了，钱袋子在国会不在他手上，主要是众议院把着。中国可不一样，中国政府是你想什么，你说什么，你做什么我都可以管。这样一个政府适合中国国情，老百姓有什么事都要找政府，中国政府管了世界上所有政府所管理的最多的事情。所以中国必然是一个综合税赋比较高的国家。有人把中国大陆去跟香港地区比，说香港地区是多少所得税，我们是多少所得税。完全比错了对象，这是完全不同的政体。中国的综合税赋是多少呢？他们两位院长可能有更权威的数字，民间研究者一般认为肯定是60%以上，政府控制的国民收入肯定在60%以上，有人说66%，有人说67%，统计口径和方式不同，难以准确，反正百分之五六十是有的。实际上，既然是公有制为主体的国家，政府掌握大多数资产，加之征收税费的权力，这样的估计在理论上也是说得通的。即中国政府是一个超级大政府，这个超级大政府有他的优越性，但是任何一种制度也都有他的缺陷和问题。

第一个问题，既然是一个超级政府，按照培勇院长的说法叫作全覆盖，尚希院长的说法就是细枝末节，每一个阶段都能管。既然是这样，那么，就有一个问题，这样的政府如何成为一个有效政府，以有效的财税体制来体现这样的政体需要？为此，你去追求低税率吗？在中国你要这样想，你不是痴心也是妄想，不可能！政府要做这么多事，中国人凡有事情就找政府，从中央一直到村子里面都得有政府职能，政府管事就得花钱，你说它要成为一个低税率国家可以吗？不可能。既然是实行这样一种体制，那么，研究这个体制该怎样运行才可以更有效，这才是一个现实的问题。至少可以做到，我们也实行市场经济，让市场发挥资源配置的决定性作用。不过，中国政府有这么大的功能，美国却要求我们不能搞产业政策，怎么可能？中国政府就有这个经济职能，跟美国不一样，美国是小政府思维，其实美国政府也进行经济干预，只不过它不叫“产业政策”。当然，各类政府都要回答怎样才能实现有效发挥职能的问题。“有效”有两个含义，第一是效率意识，第二是公平原则。公平加效率就是有效，我觉得这是适合中国的改革方向。

第二个问题，既然世界上的国家各不一样，税负也不一样，国体政体不一样，表现为税赋的不同，但是刚刚尚希院长已经说了，各国政府要进行税收协调。也就是说现在在全世界各国政府要联合起来，全世界政府联合起来干什么？收税，全世界政府都要收税，而且每一个国家的政府都宣布我要全球征税。中国现在也宣布，你只要在中国工作183天以上，你就得纳税，美国也这么说。问题来了，每个国家的税赋是不一样的，怎么样在全世界构成一个公平有效的，又是全世界政府都能够征得到税的这么一个体制呢？因为世界经济越来越趋向全球化，就意味着公民和企业可以到全世界任何国家，即理论上任何地方都可以去，但是政府却不行，政府只能蹲在自己这个地方。不能中国政府跑美国去，美国政府跑中国来。这样，公民和企业全球跑，而每一个地方都是固定的不能跑的政府，要对这些全球跑的公民和企业收税，那么税收的国际协调就是一个大课题。这其中不仅涉及税制的公平有效，也涉及各国经济的竞争力问题，即税收也会成为影响各国经济国际竞争力的一个重要因素。

我简单做这个评论。一个好的报告，不仅是给我们提供了很多知识和养分，更重要的是引起我们大家的思考。听了两位院长的报告之后，我们明白了很多问题，同时，脑子里又产生了很多问题，谢谢大家！

**张晓山：**非常感谢金碚教授的点评，他做了一个判断，提出两个问题。我们先请第二位点评嘉宾先来点评，这两位嘉宾点评之后，在提问回答环节，首先请两位主讲来回答金教授的问题，然后台下再提问。下面第二位点评嘉宾是武汉大学原副校长吴俊培教授，大家欢迎！

吴俊培:感谢社科院的邀请,不胜荣幸,也不胜惶恐,也感谢刚才高院长和刘院长做的精彩报告,要我做点评有点难,因为他们的题目非常宏大,我要在这么短的时间当中讲清楚恐怕不容易。我首先表一个态,我非常同意培勇的观点,市场化必然导致财政公共化,财政公共化必然导致国家治理现代化,这个观点我是非常同意的。第二个,我想在阐述这个观点的过程当中,再讲我的一个基本的思考,那就是文化问题,好像跟财政无关。斯塔夫里阿诺斯的《全球通史》,是20世纪十大畅销书之一。他有文化交融的思想,但他认为西方的文艺复兴是纯西方的产物,本质上仍然没有摆脱西方文化优越论的基本观点。我认为文化这个东西是必须交流的,不交流,文化是不可能创新的。但是每个民族对文化的贡献程度,在每个历史阶段是不一样的,西方产生文艺复兴、科学革命、英国的资产阶级革命、工业革命,引领世界潮流,难道没有东方的贡献吗?实际上,没有东方的文明、没有中世纪蒙古人和穆斯林的扩张,恐怕不会有文艺复兴。市场化是文化交融的物质载体,今天,东方文化对世界的贡献的份额在增加。这是我的一个基本观点。

我下面要讲为什么说市场化必然导致公共化。首先,我们要澄清一个观点,市场化的核心是什么,以前我们认为市场化的核心是资本主义,现在经过改革开放以后,改变了这样的观点,市场化的本质不是资本主义,而是社会的分工交换结构。因为有了分工交换结构,才把人们之间的命运结合起来。因为有了分工交换结构,才有可能把每个人的才能发挥到极致。因为有了分工交换结构,文化才能够交融、碰撞、创新。我不太同意讲《论语》、讲《孟子》就是讲中国传统文化。你讲中国文化,必须要融进中国人的生活方式,中国人的生产方式,中国人的政治治理方式,融到每一个市民的血液之中,这才是真正扎根于民心的文化。你讲《论语》有什么用?它对我们现代的生活方式,生产方式到底起了一个什么作用呢?传统文化,关键是“传”和“统”。离开传统,只是解释古人说过的某些话并不等于中国传统文化。市场经济是个分工交换结构,发展到今天,不仅一个产品不能简单地说是某人的产品,也不能说是某个企业的产品,而是社会分工交换结构的产物。在这个分工交换结构中,生产性和非生产性的界限越来越模糊了。亚当·斯密时期认为政府是非生产单位,只有物质生产部门才是生产性的,其他部门都是非生产单位。所以那时的观点认为,既然是非生产单位,那么其获得的收入必定是从生产部门转移来的,或者说是通过分配才获得收入的。所以李嘉图认为,坚持了劳动价值论,应是政府属于分配问题,教师、科研人员以及其他非物质生产部门的收入都属于分配问题。这种观点今天看是有问题的。分配和生产本身是一个硬币的两个方面,马克思反复强调生产、分配之间的辩证关系。所以,我认为我们今天重新观察这个世界,政府是非生产性的观点是有问题的。市场经济提供私人商品是生产性的,那么,政府提供公共商品为什么就属于非生产呢?不论是私人商品还是公共商品,都是生活的必需品,两者缺一不可。再比如,根据交易费用的理论,如果政府的管理节约了交易费用,那么这个被节约了的交易费用就可以看作是政府对生产的贡献。从这个意义上说政府有生产性。再比如,政府的教育、科研,好像是非生产支出,但如果这类支出提高了全要素生产率,那么就有生产性。因此,我认为生产领域跟非生产领域的界限越来越模糊,生产跟分配的领域越来越模糊,人们之间的利益关系已经结合得越来越紧密,具体一个产品到底是谁生产的,你越来越搞不清楚。原来马克思说一个工厂里的产品才可以说是工厂生产的,现在一个工厂里的产品出来,你能说就是这个工厂生产的吗?全社会的人都结合在这个分工交换结构之中,利益关系,命运共同体由此而形成。这就是说,市场化必然导致公共化。

第二点,为什么说公共化必然导致国家治理现代化?什么叫现代化?现代化不是一个简单的时态概念,因此,并不能说一个社会的存在在时态上总是与时俱进的,总是现代化的。我认为,现代化是指文化的引领方向,是社会的发展方向。如果国家治理引领社会发展方向,那就是现代化的。如果说政府的治理不代表社会发展方向,那就不是现代化的。比如,文艺复兴以后,资产阶级革命,英国很自豪,好像资本主义是他发明的,实际上不见得。比如一开始商业利益比较厉害的是伊比利亚半岛上的葡萄牙和西班牙,但是他们为什么没有发展起来呢?因为,葡萄牙、西班牙的政府把商业的红利看作是统治者的红利,必然要失败。后来荷兰又取而代之,荷兰为什么又失败了呢?荷兰认为

这是商人的利益，所以必须由商人取得，跟政府无关，他又垮台了。英国吸收了伊比利亚半岛的教训，也吸收了荷兰的教训，所以才有国家治理的地位，所以才有《国富论》。虽然他认为政府不创造财富，但是他的工作很重要。因此，财政公共化，必然要求国家治理现代化。

### 三、现场提问

**张晓山：**非常感谢吴教授和我们一起分享了精彩观点，他讲了市场化的核心，不是资本主义专利，而是社会分工交换结构，后面讲到现在的情况下，我们整个命运共同体。

现在时间还有 40 分钟。最激动人心的时候到了，就是提问和回答，能够交锋，最后给我留 2 分钟做一个简单的总结，有个广告。首先请两位演讲嘉宾来回答金碚教授的问题。金碚教授首先讲的一个问题，财政全覆盖，怎么样能够建立一个有效的财税体制？这个问题我想还是请高院长来回答。第二个问题，税赋不同，全世界怎么建立公平有效的税收体制？这个问题由尚希院长回答。

**高培勇：**金碚这个问题好像不是特别的明确，财政在国家治理体系中实现全覆盖，实际上讲的是现代财政制度的基本格局。财政要通过收支安排支撑起国家治理体系，对国家治理体系产生支撑性作用。这是两个不同层次的事情，国家治理体系是一个层次，政府职能履行又是另外一个层次。

**金碚：**我讲得对不对？

**高培勇：**不对。中国一年的 GDP 大约 80 万亿元，如果政府花费 50%，那就是 40 万亿元。绝对不可能达到这么大的规模。分类来说，以今年的数字为例，一般公共预算，按支出算账大约是 22 万亿元，按收入算账大约是 19 万亿元。如果再加上政府性基金预算和国有资本经营预算收支，我的印象，应在二十七八万亿元左右，占 GDP 的比重在 33%~35% 之间。

至于如何让这笔钱花得有效，如何实现有效的政府和有效的国家治理体系目标，我想，各位的期望和金碚的潜台词，就是要加强预算的法制建设，要提升预算编制和执行过程中的透明度，要实施对所有政府支出的绩效管理。我们要设法把这个通道打通，让每个人或每位社会成员都能直接或间接地参与到财政预算的决策中来。这也是公共财政体制和现代财政制度要着力解决的问题。也应当看到，经过 40 年的改革，中国的预算透明度和预算法制建设，别说和 40 年前相比，就是同 10 年前相比，都有极大的改进。我们不能过于着急，应当以乐观的态度看待中国的财税体制改革。

**刘尚希：**财税体制怎么更加有效？什么是效率，什么是公平，其实本身也是需要进一步研究的。我们过去讲效率优先，环境破坏损害了健康，实际上这种效率，从物质财富的角度提高了很多，但最终是得不偿失。再说公平，什么叫公平？结果公平只能是一个底线的公平，最大的公平是机会公平。只有机会公平，才能实现经济和社会活力不断涌现出来。财政既要追求效率，又要做到公平。我以前形容财政，就像一个扁担，一头要挑着效率，一头要挑着公平，挑着这个担子往前走。如果一头沉，效率一头沉下去了，或公平一头下去了，那这个社会走不了多远。只有担子两边是均衡的，效率、公平能融合在一起的时候，才能挑这个担子走得更远。财政就是这根扁担。这个扁担如果能挑着效率和公平，把它融合起来，那么意味着我们整个经济社会的发展就是可持续的。否则的话，这个时期效率优先，另一个时期公平优先，那么意味着这个担子都会失去平衡，肯定是走不远的。

财政要从促进效率的角度来看，实际就是市场化。现在新的技术不断出现，企业的组织架构就会发生变化。市场机制就是自组织的机制，它的基本权利就是财产权利，这就是一个产权问题。产权是市场体制的基石。在公有制条件下搞市场经济，最重要的是产权。所有权很清楚，是国家所有、集体所有。当然，我们现在还有私人所有。但是，现代社会最重要的不是所有权，而是产权。在现代市场经济条件下，在法律上产权叫用益物权。我们通常把产权和所有权画等号，其实这是不对的。公司拥有产权实际上是法人财产权，经营着这些财产，而股东从价值上也有一种权利，有名义上的所有权和相应的收益权，但在物权上没有控制权。所有权已经不是最重要的，而产权才是最重要的。

谁来支配、使用、控制资源,比谁占有资源更重要,这就是市场配置资源的要义所在。所以市场机制的基础是产权。只有在商品经济早期,所有权才是重要的,其要义是占有,而不是使用。我国是公有制为主体,大量资源被国家所占有。国有资源转让,形成刚才所说的产权。资源流动、使用的过程就是产权构建的过程,与财政密切相关。财政不只是现金预算,还有资产配置。在公有制的条件下,大量国有资源资产都是财政资源,这些财政资源如何通过产权构建,得到有效使用,真正发挥市场的决定性作用,我觉得现在还是一个没有解决的问题。公有制基础上的产权构建,本身就是市场机制建设的过程,直接关系到经济效率的高低。

另一方面,我们讲社会领域的公平,就讲人的基本权利。如孩子到了另一个地方,跟着父母打工去了,能不能享受到教育,这就是一种基本权利。这种受教育权利怎么样实现平等?这个就是需要财政来解决的。教育公平是最重要的机会的公平。有了机会的公平,整个社会才有活力,经济才有活力,同时机会的公平也带来了人力资本积累的公平。财政在社会领域,更多的是要促进机会的公平,财政要为此创造条件,当然这不是一蹴而就的。还有一点,就是财政这个制度的笼子,你怎么通过财政法律,税收法律,预算法律,把财政这个制度笼子打造好,真正有约束力,我觉得这是很重要的。比如说政府手里有钱,预算只是政府手里头的一个分钱的工具,想怎么花怎么花,也很难公平。对企业,这个企业补助一点,那个企业支持一下,制造了更多的不公平竞争。公平竞争审查说了这么多年,没有实质性的进展。市场竞争不公平,经济增长质量怎么提高。社会同样如此,要做到公平,必须按照授权,按照法定的程序把这个钱花好,真正促进社会进步。只有这样才能解决人民对美好生活不断增长的需要与发展的不平衡不充分的矛盾。而美好生活就包含了民主法制、公平正义、安全环境,这些都与财政密切相关。只有通过放权、分权、治权这么一个过程,财政这根扁担才能够有效地把公平和效率融合在一块,而不是像我们现在所看到的公平与效率是冲突的。

**张晓山:**全世界怎么建设一个公平有效的财税体制?

**刘尚希:**很难建立这么一个全球公平税收体制,因为不同的国家,不同的发展阶段,税收制度是不一样的。比如说我们中国中等收入阶段,我们是以增值税为主的税收制度,随着收入水平的提高,当每个人从潜在的纳税人变成现实的纳税人的时候,就可以变成直接税为主的税收制度。美国之所以所得税,尤其是以个人所得税为主,因为美国是一个发达国家,人均收入水平是我们的几倍,税源宽广。在不同的发展阶段,税收制度都是不一样的。但是全球也在联合,通过联合来维护各自的税收主权。在全球化的条件下,各国的税基也在全球化了。全球的资本都在流动,跨国生产,形成全球产业链价值链,税源税基全球化,维护一个国家的税收主权成为新课题。所以欧盟牵头搞了一个防止税基侵蚀和税收转移的行动计划,大家相互交换税收信息,维护各自税收权益。但是这得看一个国家在其中所处的地位。美国可以不加入这个行动计划,它是世界上最强的国家,可以随意实行长臂管辖。所谓长臂管辖,就是说可以把手伸得很长,可以伸到任意国家的地盘,要求这个国家必须做什么。美国是以国内法替代国际法,在这种情况下,谁强谁说了算。所以在税收主权维护方面,国与国之间依然靠实力在博弈。

美国要求世界各国的银行跟美国税务局签订税收协议,谁不提供所需要的税收信息,美国就掐断谁的美元账户,谁也离不开美元,所以谁都害怕。尽管知道它的做法不公平,但是还得乖乖听它的。在美元这个体系下,金融全球化,美国处于主导地位,你不听他的,你没有办法在地球上生存,美国的美元霸权,金融霸权,再加上他的军事霸权,几个霸权在手里,可以定规则,谁有实力谁说了算。

**张晓山:**非常感谢两位嘉宾的回答!听了尚希院长的回答之后,我还知道你小时候的事:第一,小时候吃糠咽菜;第二,挑过担。尚希院长从那儿走到现在,也是我们改革开放的一个鲜明见证。

下面我想请底下的同志们来提问,第一,先自报家门;第二,不穿鞋戴帽,不用说感想;第三,只提

一个问题。

**提问：**刚才吴校长关于理论创新的问题给我很多的思考，所以我想请教，说到理论的话，一方面它是我们实践的总结，一方面我们也可以通过理论创新，来推动我国财税体制改革的未来发展的路径创新。所以我想请问专家，特别是高培勇院长，基于中国财政的特别的国情和特色，我们在中国特色的财政理论方面，结合本国的时代性和创新性，在基础理论创新方面您能给予我们一些什么样的回答？

**高培勇：**其实，我刚才花了将近 50 分钟所讲的内容，就是想把财政体制改革 40 年实践做一个理论概括。回望 40 年的改革历程，吴老师算是我们的老师辈，尚希稍微小几岁，我们三个人基本上都是伴随着改革开放进程走过来的。今天我们所看到的有关财政和财税体制的阐释，和 40 年前相比，同 10 年前相比，都有很大的不同。

刚才提到过，在我们读书的时候，曾天经地义地认为财政的钱只能花在城市，不能花在农村。我记得读本科的时候，班上有来自农村的同学，也有来自城市的同学。来自农村的同学都是拿助学金的，来自城市的同学则有一部分人是拿不了助学金的。按照那时的理解，来自城市的同学想当然地认为所有的助学金都是来自自己父母交的税。在今天，我们已经深知，财政收入来自包括城乡居民在内的全体社会成员的缴纳，财政支出应该覆盖全体社会成员。这种变化，如果上升到财政理论创新层面，就是财政的公共化。

还有，财政现代化是在财政公共化的基础上提出来的，而财政现代化无非是要将财政作为现代国家治理的重要基础和治国理政的重要抓手加以打造。这一点，在过去我们是很难想象的。我们过去总说，财政学是政治经济学的一个分支。当你按照政治经济学的分支定位财政学的时候，其潜台词是把财政当作经济体制的一个组成部分来看待的。局限于经济领域、经济体制，财政的作用再大、能力再强，充其量也就是在经济领域、经济体制范围内一展身手。但是，走到今天，无需多说，情况已经大不相同。

说到财政理论的创新，其参照系，既有计划经济年代的财政理论，也有来自西方的财政理论。但不管怎么，任何创新说到底，都是基于实践层面的需求。先发现问题，然后分析问题，再解决问题。就中国特色财政学的构建而言，它首先是中国的，然后才可能是世界的。因而，40 年改革进程中我们所取得的财政理论创新，可以在中国财政运行的现实格局中、在财税体制改革的实际进程中去归结、去捕捉。事实上，我们很早之前就提出了财政基础理论创新的命题。比如说财政概念、财政职能、财政本质、财政政策及其与宏观经济的关系，财政学界一直在探索。

**提问：**税收是国家财政收入的主要部分，国家的资金、国有资产也是国家资产的一部分，除了上缴税收用于国家的财政分配，以前的利润也有一部分上缴，现在没有上缴了，这部分国有企业明显把国家的资金占用的比较多，下一步的改革，这一块有没有考虑？

**高培勇：**这也有一个演进的过程。计划经济年代，因为所有制是单一化的，财政收入基本上都来自国有企业。随着市场化的改革进程，多种所有制都加入财政收入的贡献者行列。当初就有这样的说法，在财政收入问题上，国有企业有两种身份，一种身份是市场经济主体，要和所有企业一样，照章纳税。另一种身份是国有企业，其占用的所有资本和资金均属于国家，应当向国家上缴利润。只不过在 1994 年之后的一段时间内，鉴于国有企业经营困难的现实，鉴于推进国有企业改革、建立现代企业制度的需要，曾出台了一种临时性规定，即国有企业除了和其他企业一起照章缴税之外，暂不向国家上缴利润。

但是，立足于国有企业的现状，随着国有企业发展壮大，再不缴纳利润便是不合理的了。道理非常简单，全民所有制所创造的财富一定要在全民的范围之内分配。实际上，早在本世纪之初，国有企业就开始上缴利润了，并且也开始编制国有资本经营预算了。问题只是目前上缴的比例还比较小。



党的十八届三中全会明确规定,上缴的比例要逐步提升到30%。

**提问:**高院长,我想问您一个问题,刚才您在说1994年的时候,我们公共财政体制有三性,公共性、非营利性和规范性,现代财政制度在此基础上增加了一个基础性和支撑性。说到规范性,我想问一个问题,地方政府“跑部钱进”现象非常普遍,到现在依然存在,基础性和支撑性是不是在规范性上也能有所体现?

**高培勇:**规范性可以理解为依法理财,法当然是基础性的法规。你所讲的问题主要出在财政转移支付上。所谓“跑部钱进”,无非是指财政转移支付的分配不规范,带有颇大的随意性。之所以如此,我理解是因为分税制财政管理体制在执行过程中走样了。

我们反复讲,分税制不是分税收,而是分税源。分税源跟分税收的区别是非常之大的。地方政府为什么要“跑部钱进”,为什么只有“跑部”才能“钱进”,不说大家也明白,根本原因在于其自有财力不足,或者说,现行财政体制交予其配置的财政资源不足以履行其职能所需。除此之外,另一个原因是中央财政转移支付的分配不够科学、规范,起码不够透明。这说明问题出在现行财政体制上,出在现实的分税制财政管理体制不规范上。

要最终解决这个问题,第一,要把中央和地方财政的关系规范好,既然预算法规定国家实行分税制财政管理体制,我们就得回到分税源而不是分税收的轨道上,搞本来意义上的分税制而不是走了样的分税制。第二,要给中央财政的转移支付定规矩,尽量减少专项转移支付,坚持走财政转移支付的规范化道路。

#### 四、会议总结

**张晓山:**一开始我曾经讲过,财税问题跟汇率问题一样,非常重要,非常复杂。为什么呢?我想它关系到国计民生。所以,财税问题实际上从一个方面、一个维度来看,涉及一个国民收入分配和再分配的体系,然后涉及中央政府和地方政府的利益关系。刚才培勇院长讲得很清楚,关于专项转移,还有一般性转移支付。另外,地方政府又涉及省、市、县、乡,甚至到村,各级的利益分配关系。这是一个维度。另一个维度,财税体制涉及政府、企业、居民,各方面的利益关系。所以,怎么样建立一个公平有效的财税体制?刚才尚希院长讲了,要固定有效,要把财政关进制度的笼子里。但是,怎么关?我自己的结论,财政部实际上说白了是大管家,有收入、有支出,但是老板是谁?是全中国老百姓。所以,一个原则就是,管家不能糊弄老板。但是,我们的管家是不是在糊弄老板呢?是糊弄的。出现这么一个问题,所以需要改革。如果说改革,我定制度,定规矩,老板是不是能够有效地去执行、来监督呢?不一定。为什么?老板看不懂账本,每年全国两会给大家发了一堆预算,大部分代表看不懂,我们也看不懂,因为不专业,不懂这些,所以要想糊弄是很容易的。怎么办呢?必须有专业的监督、审计机制,而且能够让老板能够明白,能够真正有效地实施,所以我想这是我们下一步改革需要做的事。

为下一场论坛做个预告。下一场论坛的主题是“改革开放40年与金融发展”。金融问题同样非常重要,又非常复杂。有时候财政的问题,研究经济方面的人还能谈点,还能说点,但金融的问题,几个公式,什么对冲一来之后就傻了。但是这里边有一个问题,尚希院长讲的,财政是整个社会各方面活动的“血液”,但是我们也听说过,金融是整个经济活动的“血液”。所以说这次我们提到了“血液”,下一次我们还要提“血液”,届时邀请中国社会科学院学部委员、经济学部主任、原副院长,国家金融与发展实验室理事长李扬研究员和十三届政协经济委员会副主任刘世锦研究员做主题演讲。

会议结束,感谢大家的支持,谢谢!

(责任编辑:何伟)

(校对:杨新铭)