

中国共产党百年财税治理的演化之路、逻辑主线与未来趋向

马金华 毕学进

摘要:中国共产党成立一百年来,因应时局进行财税治理,经历了从“红色”财税到国家财税的功能演变,从国家分配到国家治理的定位演变,从高度集中到灵活积极的管理演变。在百年历程演化中,中国共产党财税治理的逻辑主线是以因应矛盾为重心,主体主线是以中国共产党的领导为核心,价值主线是以民为本为中心。正是如此,中国共产党才得以攻坚克难,完成各阶段的历史任务。未来中国共产党财税治理要以满足人民美好生活需要为旨归,以财税能力现代化匹配治理能力现代化,构建和谐央地财税关系,统筹推进财税立法、执法、守法,以构建明权责、有活力、守“方圆”的财税治理新格局。

关键词: 财税治理;国家治理;中国共产党成立 100 年

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-7543(2021)06-0038-11

2021 年是中国共产党的百年华诞。一百年来,中国共产党披荆斩棘,先后带领中国人民艰苦作为站起来、改革有为富起来,并迈入顺势而为强起来的新征途。在筚路蓝缕的百年征程中,财税治理始终是中国共产党奋斗历程的重要组成部分。无论是新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期,还是改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代,中国共产党都对财税治理进行了大胆探索和不断改进,逐渐成为推动中国改革开放和现代化建设的重要力量。总结回顾建党百年财税治理基本历程,分析其内在演化逻辑,并展望未来的治理趋向,不仅能提炼中国共产党财税治理的基本规律,而且能以史为鉴,探寻新时代财税治理创新的未来趋向。

中国共产党的财税治理政策演变规律引起

了学者们的广泛关注,如楼继伟^[1]、高培勇^[2]、刘尚希^[3]等回顾了中国财税改革 40 年的基本历程和逻辑本质,杨志勇^[4]、姜长青^[5]、贾康等^[6]、叶振鹏等^[7]回顾了新中国成立以来财税治理的基本阶段与基本经验。这些研究虽然回溯了中国共产党财税治理的基本历程,总结了相关经验,但略显遗憾的是,学者们对此问题的关注往往侧重于阶段论或经验论的论述,而缺乏长时段整体观下的演化之路相关研究。中国共产党财税治理的百年实践历程,既有动态的演化以应时局,又有静态的逻辑主线贯穿始终。因此,对于中国共产党的财税治理,划分为几个历史时期进行论述,或难以概况其逻辑全貌。故本文另辟视角,将中国共产党百年的财税治理实践置于整体观下考量,探寻财税治理的演化之路,以期明晰我国财税体制改革的未来趋向。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“近代中国政府间事权与财权划分研究”(20AJY018)。

作者简介: 马金华,中央财经大学财政税务学院教授、博士生导师;毕学进,中央财经大学财政税务学院博士研究生。

一、中国共产党百年财税治理的基本脉络

一百年来,中国共产党理财治税因时而变,历经了“红色”供给型财税、阶级改造与国家建设型财税、经济调控型财税与国家治理型财税等多阶段历程。通过理财治税以供时需,中国共产党夺取了新民主主义革命胜利,完成了社会主义革命与国家建设,推进了社会主义现代化建设与国家治理。

(一)“红色”供给:新民主主义革命时期的财税治理

新民主主义革命时期,中国共产党的财税工作呈现“红色革命”属性。中国共产党在成立初期,提出减轻田赋、实施累进税率等主张,因受限于国内形势,这些主张并未得以实践。国共合作破裂后,中国共产党认识到扎根农村的重要性。中共五大审议通过了《土地问题决议案》,提出要摧毁封建式的土地剥削,将耕地无条件转给少地无地农民,使尚属脆弱的中国共产党得到了中下贫农的支持。随后,颁布《中华苏维埃共和国土地法》等政策文件,强调反对国民党苛捐杂税,主张减租减息等。1931年中央革命根据地第三次反“围剿”胜利后,又宣布废除国民党一切田赋、厘金和苛捐杂税,以统一的累进税代之。同年秋,《中华苏维埃共和国暂行税则》正式颁布,按税赋共担原则,宣布苏区税收分为商业税、农业税、工业税等类,既保障了税收的合理负担,又保障了革命经费的供给。

抗日战争全面爆发后,中国共产党领导人民废除了具有剥削性质的旧税制,开创了新的财税制度。1937年8月,中国共产党颁布的《抗日救国十大纲领》提出彻底废除苛捐杂税。随后,又在抗日根据地普遍实行“休养生息”的利民政策,以恢复生产。为筹措抗战经费,中国共产党在根据地广辟财源,大力发展商业经济,开办农业试验场、公营商店、药店等,培植货物税、盐税等税源。为团结根据地的一切力量,中国共产党在

保障税赋公平的情形下,按“有力出力、有钱出钱”原则,规定80%以上的民众均负担税赋义务,促进了广泛统一战线的形成。

1946年,国民党当局挑起全面内战,中国共产党因时而变,按“发展经济、保障供给”的总方针,将抗战时期的减租减息转变为“耕者有其田”,并开展“复查”和“填平”运动,动员土地改革,获得了广大农民的拥护。同时,调整农村基层权力结构,将村款征收权收归中央。在“削富益贫”的同时,降低了权力寻租的可能。大批城市得到解放后,中国共产党在城市建立了所得税、印花税、行商税等工商税制,并开征了房捐、牌照税、所得税、地价税和遗产税等新税,完成了税制从农业向城市的转移,为新中国的税制建设提供了经验。

新民主主义革命时期的中国共产党财税制度,主要围绕“夺取革命胜利”而展开。这种“供给革命”的财税思路,不仅持续支援了土地革命、抗日战争和解放战争的物资需要,而且为新中国成立初期的财政工作积累了宝贵的经验,勾勒了新中国财税蓝图。

(二)阶级改造与国家建设:社会主义革命和建设时期的财税治理

新中国成立后,中国共产党筹创新的税制。起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》,规定了新中国税收是“国家的税收”,表明中国共产党的财税已由革命性质转向国家性质。1949年底召开的首届全国税务会议决定建立新中国税制标准和税务机关。1950年1月,政务院拟定了新中国主要税种征管细则。此时,国家财税管理模式是用高度集中的管理方式调度资源。

1952年底,国民经济基本恢复,财税为国聚财促建设,同时调节各方收入,巩固工农联盟,在完成阶级化改造下,集中力量推进工业化建设。具体包括:对农业执行“稳定负担”的政策,对合作经济实行减税优待,对工商业按“公私有别”方针,利用差异化税率,引导手工业、资本主义工

商业完成社会主义改造。筹集财税资源,投入汽车、重型机器以及精密仪器项目落地生产。经济进入调整期后,中国共产党强化了对财税工作的集中领导,财税呈现“放”与“收”不断调整的特征,同时还实行了工商统一税等。

“文化大革命”期间,国家建设在曲折中探索。在财税管理上,实行收支挂钩、总额分成。但是在阶级对立的口号影响下,税收征管、财政监督等工作难以推进。直到1973年在江苏等省施行“收支挂钩,总额分成”试点,1976年恢复“收支挂钩,总额分成,一年一定”的财税管理体制,财税管理才渐趋稳定。

从新中国成立初期到1978年,中国共产党的各项财税政策呈现“二元化”功能取向,即一方面对公有制经济进行税制简化,税利成为国家建设的重要财政来源;另一方面,对于民营性质的经济,则利用限制调节的方法,完成其阶级属性改造。财税肩负建设性与阶级性双重功用。另外,财税工作采取高度集中的方式,在绝对一体化范式下运作,缺乏灵活性。

(三)经济调控:改革开放和社会主义现代化建设新时期的财税治理

中共十一届三中全会确定了工作重心是社会主义现代化建设,与之配套的税制改革开始萌芽。1982年中共十二大提出经济体制改革的重大决定,“利改税”和工商税制改革开始推进。随着“计划与市场内在统一”落地实施,税收经济杠杆调节作用进一步发挥。1992年,邓小平同志发表南方谈话,深刻论述了计划与市场的关系。中国共产党的财税工作进一步服务于改革的深化和市场的开放,稳步推进工商税制改革,还建立了涉外税制,催生了市场型财税的萌芽。

为适应市场经济建设需要,1994年我国推行分税制改革后,又改革农业税,建立流转税、所得税、资源税和财产税,完善货劳税制,并建设“金财工程”,完善政府转移支付调节社会再分配,财税公共性价值得以凸显。

1992—2012年,是市场化财税体制的构建阶段。这一阶段中国共产党逐步构建起了与市场经济相适应的财税体系,市场积极性得以激发。同时,着力优化财政支出结构,充分利用财税的宏观调节作用,使财税取之更合理、更公平,用之更体现出公共性定位。

(四)国家治理:中国特色社会主义新时代的财税治理

中共十八大后,中国特色社会主义进入新时代。国家治理现代化成为中国共产党治国理政的重要内容,财税被赋予国家治理的基础与重要支柱地位。这也意味着,中国特色社会主义新时代的财税治理,不再主要局限于经济调控,而是与政治体制、经济增长、民生保障、环境保护对接联动,让财税治理渗透到国家治理的方方面面。

中国共产党采取了一系列的财税改革措施。如,通过“营改增”、减税降费、财政补贴等方式,降低企业税负,为创新发展提效赋能。加大环保税、资源税改革,2020年实施《中华人民共和国资源税法》,简并征收期限,规范税目税率。加快个人所得税改革,通过专项附加扣除、按档计征,促进了分配公平。完善车船税等财产税制,启动房产税立法,促进资源的合理分配。持续加大民生投资,《社会救助暂行办法》《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》《乡村教师支持计划(2015—2020年)》等文件相继出台,财政在人民养老、教育、社会保障端持续发力,教育支出从2016年的28 056亿元增加到2019年的34 913亿元,社会保障与就业支出由2010年的9081亿元增至2020年的32 581亿元^[8]。

新时代财政在国家治理中扮演了支柱性与基础性的新使命。中国共产党通过对财税制度的全面现代化改革,让财税功能更匹配国家治理现代化的基础定位,在经济体制改革、社会体制改革、生态文明体制改革等维度上发挥了不可或缺的保障性、基础性和支柱性功用。

二、中国共产党百年财税治理的演化之路

从“红色”型财税到国家型财税,从国家分配到国家治理,从高度集中到灵活积极,中国共产党的财税功能、定位与管理模式,经历了多路向的动态演化。

(一)从战争支出到公共支出:“革命”财税向国家财税的功能演变

中国共产党创立伊始,面临的突出问题是如何筹措革命经费。为此,中国共产党在早期废除一切祠堂、庙宇、寺院土地所有权,接收地主的房屋、粮食等,征收地主、富农多余的财产以充当革命经费,同时向农民征收土地税,通过行政渠道将税收任务层层下达,以填满革命经费的空额。由于革命经费经常面临入不敷出的境况,中国共产党采取量入为出和量出为入交叉方式解决财政困境。一方面,中国共产党厉行节约,采取战时的薪俸供给制度,生产自给、粮草上缴、艰苦奋斗,厉行量入为出以供前线。另一方面,在前线紧急之时,则又通过发行公债、征收公粮、银行透支等量出为入。在税收摄取上,“使民有所负而民不伤”,合理负担摊款,有钱出钱、无钱出力。在税收用度上,一切围绕“保障供给”而展开,军政支出占据大头,民运、教育、建设等经费占比较小。

这种集中和调动一切物资供应前线的财税工作方略,是形势的必然需要。在长达20余年的革命斗争中,中国共产党先后受到国民党的围剿、日军的扫荡与国民党的经济封锁,税入来源十分有限,但其自力更生、艰苦奋斗、共克时艰,不仅培育了新的税源,而且凝聚了党心民心,铸就了政治信仰,取得了各阶段革命斗争的胜利。

革命任务完成后,中国共产党顺势将革命供给型财税转向国家建设型财税。《中国人民政治协商会议共同纲领》第四十条规定了新中国税制的国家属性。新中国成立初期,国家集中一切财税资源投入国家重工业等建设,1953年国家经

济建设经费占比为40%,1958达68%,1966为57%。改革开放后,建设型税收转向经济型税收,中国共产党推进“利改税”“税利分流”等改革,税收成为调节宏观经济的重要杠杆,所有制结构、产品结构和产业结构得到同步优化。市场经济体制确立后,配套的市场型财税改革步伐稳步迈进。如,统一内资企业所得税,取消各类区域性税率,扩大增值税范围等,驱动了市场经济发展。

进入新时代,现代化的国家治理能力提上日程,财税工作开始围绕创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念展开。主要是以流转税改革激发市场活力,以减税降费助力创新发展,以国际贸易税改革促进对外开放,以全面改革资源税促进绿色发展,以转移支付促进社会公平,着力构建现代财税制度,以财税现代化匹配国家治理现代化。

从革命供给到治理匹配的变化,是不同环境下财税的不同功能实现。革命时期,一切为了前线胜利的财税供给思路,为中国共产党领导的民主政权提供了经费保障,中国共产党的力量才得以巩固、发展和壮大。革命胜利后,中国共产党的财税重心因时而变,财税定位从供给战争转变为服务国家,先后在国家建设、市场经济发展和现代化治理中发挥了不可或缺的保障性、基础性和支柱性作用。

(二)从工具到支柱:分配论向治理论的定位演变

在土地革命时期,中国共产党领导人民“打土豪、分田地”,将乡绅土地转为农有。中国共产党深恤农民疾苦,擘画“耕者有其田”蓝图,满足了底层农民对土地最真切的渴盼。抗日战争和解放战争时期,中国共产党提出的废除苛捐杂税措施,获得了广大农民的广泛支持。因此,从某种意义上讲,革命时期的财税,有革命与政治的双重工具功能定位。

新中国成立初期,财税重心基本上是为适应

政治与经济形势被动而为。一方面,财税成为社会主义改造的工具,推动各类私营经济完成公有制改造。另一方面,在传统的计划指令下,采取国家计划分配形式,集中力量进行国家建设,财税具有“阶级性”与“建设性”双重属性。改革开放后,积极利用税收杠杆,调节生产分配,同时利用紧缩性与扩张性财政政策调控经济发展,财税政策主动融入市场发展,经济属性开始凸显。

赋予财政在国家治理中的重要支柱地位后,现代财税主动作为,在国家治理中充分发挥基础性、稳定性、调控性和支柱性的作用。财税不再单纯定位于投资与消费的拉动,更广泛作用于劳动、土地、人口供给端的调控。面对治理现代化的经济、社会、民生、绿色等各个维度,财税亦通过减费降税刺激生产,通过个人所得税等调节收入分配,通过环保型税收促进生态文明,在国家治理中的支柱性作用愈发明显。财税不再是被动因应,而是提前干预。财税也不再是单一的调控工具,而是成为货币政策、产业政策和区域发展政策的交汇点,财税已然成为重要的治理支柱。

(三)从高度集中到灵活积极:计划财税向治理财税的管理演变

革命时期,由于财税主要供给于前线,各革命根据地实际上形成了“统一领导”的局面,故其财税管理带有高度集中的色彩。新中国成立初期,由于面临巨大的国家重建任务,我国学习苏联财税管理经验,形成了计划体制下高度集中的财税管理模式和统收统支的工作方案。毛泽东同志在《论十大关系》中指出,可以给予地方一定权力以激发积极性。但是受限于时代背景,这种放权让利的构想并没有实质性实施。20世纪五六十年代,高度集中管理的弊端逐步显现,我国掀起了一场“去苏联化”讨论,但是囿于苏联模式的影响,高度集中的财政思维依然起支配作用。

当高度集中的管理模式逐步向“划分收支、分级包干”转变时,财政对资源配置的作用方式也由计划逐步转向市场,央地政府的财权分配

关系开始由集权走向分权,管理方式亦从高度集中走向灵活积极。随着“利改税”等政策的推进,不少地方的支出已经不再完全局限于“建设性”,而是更多向非生产性领域拓展。随着“包干制”的全面推行,地方财权逐步扩大。1979年中央在全国财政收入中占比为46.8%,但到1991年这一数据已经下降到30%左右^[12],这制约了中央宏观调控职能的发挥。鉴于此,1994年我国开始施行分税制改革,调整央地各税种归属,适应了市场经济体制下国家功能需要,推进了统一全国市场的形成。

进入新时代后,围绕“治理能力现代化”,以“两个积极性”为目标,在保障中央权威的前提下,支持地方的创业精神,在财税管理上给予地方一定的自主权,形成了上下运行流畅的财税新格局。我国合理划分中央与地方事权,建立权责相适的财权事权划分制度,构建了权责清晰、自由灵活的财税体系。

财税治理从高度集中到自由灵活的转变,推动了资源配置方式由集中管理走向灵活管理。高度集中的财税体制更强调国家型的资源配置方式,而灵活积极性财税管理则更强调国家与市场、中央与地方协同的资源配置关系,这更符合治理现代化的要求。

三、中国共产党百年财税治理的逻辑主线

三条动态的逻辑演化路向中,中国共产党理财治税亦有三条静态的逻辑主线贯穿始终,分别是以因应矛盾为重心、以中国共产党的领导为核心、以以民为本为中心。这保证了中国共产党财税治理在任何时期都有准确的应对方略、坚强的领导主体与围绕中心的价值取向。

(一)方略主线:以因应矛盾为重心

中国共产党理财治税一百年来,在不同时期有不同的财税方略。从财税功能、财税定位到财税管理模式的转变,切合了当时的社会主要矛盾。财税方略因矛盾变化而变化,是中国共产党财税

治理不变的逻辑主线。

在新民主主义革命时期,国家面临的是帝国主义和中华民族的矛盾以及封建主义和人民大众的矛盾。采取统一分配的方式调配财政资源,切合了战争形势的需要。财税的主要目标是满足革命战争需要,功能是实现革命胜利。

新中国成立后,国家面临着建立先进工业国同落后农业国之间的新矛盾,财税的功能随之从供给革命战争转变为保障国家建设。财税作为国家分配以及计划调控的工具,采取的管理方式是利用计划调配一切资源进行工业化建设,这切合了当时国家建设的现实需求。

改革开放后,我国的现实矛盾转变为人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,因此,发展经济生产,满足人民日益增长的物质文化需求,成为国家的重要方略。财税的定位则从国家分配工具转变为国家调控工具,功能也从国家重工业建设保障转变为市场经济调节。高度集中的财税管理模式先后被“包干制”“分税制”替代,其重要目的是激发经济活力。

进入新时代,我国社会主要矛盾转变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。为应对这一矛盾,财税功能从市场活力激发延伸到不同群体、不同产业、不同区域之间不平衡的调节基础和实现社会公平、经济发展和国家长治久安的重要支柱,财税定位亦从调控工具上升至国家治理的重要支柱,管理模式也围绕“发挥两个积极性”展开。

(二)主体主线:以中国共产党的领导为核心一百年的财税治理过程,离不开中国共产党的坚强领导。强化党的领导一直贯穿中国共产党财税治理全过程,其主要表现在:坚持中国共产党的领导,完善党的财经纪律,以法治促善治。

第一,中国共产党的领导贯穿始终。中共一大确立了由中国共产党全面监督管理财政活动。苏维埃政权成立后,由财政人民委员部统一负责财税事宜。抗战期间,华北、晋绥、山东等根据地

创立统一管理的税务机关。解放战争时期,又以大区为单位成立大区税务总局。1947年3月召开华北财经会议,决议成立华北财经办事处统一领导财经工作,使分散的大区财税管理走向统一。随后,党中央又先后成立中央财政经济部、中央财政经济委员会统一部署财税工作。中国共产党的财税一元化领导贯穿革命时期始终。新中国成立后,召开首届全国税务会议,决定由中央统一制定全国性的法令条例,并制定全国统一的税收计划。财税工作的依据主要是党的财税会议以及政策文本,财税的经济职能融合到阶级功能中。改革开放后,“包干制”开始推行,虽然财税由集权走向分权,但是中国共产党领导的财税机关依然在基层发挥着不可替代的作用,中国共产党对财税工作的一元化领导模式并没有改变。实行市场经济体制后,在党的领导下开始依法理财、依法治税。十八大以来,党的历次代表大会皆就财税体制改革作出部署。随着国家治理现代化能力的不断提升,中国共产党对财税工作的领导不断深入。在2020年召开的全国税务工作会议上,强化党的领导体系成为税务治理现代化的六大体系之首,增强政治引领能力成为税务治理现代化的六种能力之首。进一步强化中国共产党对财税治理的核心领导地位,是新时代中国共产党理财治税的核心内容。

第二,强化财税纪律,全面从严理财治税。在革命时期,中国共产党建立工农检查部等部门,专司财税工作中的舞弊贪污行为,一旦发现权力寻租行为,即刻严惩。铁的纪律淬炼了革命时期的财税队伍和财税运行机制。新中国成立后,财政部下设检查司,负责财政监核,并严格规定税利不得私自挪用,规范了国有企业税利管理。1962年,中共中央下发的财政“六条”进一步细化了财政税利的监督规定。1986年,《中华人民共和国税收征管暂行条例》的出台规范了税务行政程序。中共十六届四中全会、十七届二中全会反复强调了对权力的监督。中共十八大后,各级党

委突出财税系统的廉洁意识,强化预算编制,加强审计,从严问责,公布责任清单,完善了全链条的监管体制,以全面从严理财治税推进治理能力现代化。

第三,以良法促善治。中国共产党推动了一系列重要财税法律的出台。新中国成立初期,《中国人民政治协商会议共同纲领》及《全国税政实施要则》确定了税收法定的基本原则。通过各项法规条例,对计划经济时期的农业、工商、文化娱乐等行业的税收标准进行统一规制。1992年,出台《中华人民共和国税收征收管理法》;1993年,颁行新修订的《会计法》,完善了会计监督制度;1994年,通过《预算法》,强化了预算约束;1995年,颁行《审计法》,强化了经济责任审计。1997年中国共产党确定依法治国为基本治国方略后,财税管理、财税行政执法、各行业财税法规相继出台。进入新时代,在习近平法治思想的引领下,进一步围绕国家治理完善财税立法执法,《环境保护税法》《资源税法》等有关国家治理的法律法规先后颁行,形成了财税立法基本完备、财税执法全面规范的新格局。

百年的历史征程表明,中国共产党的领导不仅是革命取得成功的根本动力,而且是中国特色社会主义制度的最大优势。中国共产党从严理财、从严管税,领导法治促善治,使中国共产党的财税工作始终具有一身正气和蓬勃朝气,赢得了人民的信赖和支持。

(三)价值主线:以民为本为中心

中国共产党坚持以民为本,这在财税工作上体现得淋漓尽致。中共一大提出要将资本家的财产让全体社会成员共有。中共二大至五大多次提出要废除丁漕重税,减租减息,减税减压。土地革命时期,中国共产党将地主士绅的土地分给无地和少地农民。抗日战争时期,又废除苛捐杂税,实行“休养生息”。即使是在抗日根据地极其困难之际,依然按照贫富有别、税负公平原则,合理征税,使民无伤。解放战争时期,又进行土地改革运

动,让“耕者有其田”。可以看出,在革命时期,中国共产党体恤工农疾苦,将中国共产党的政治信仰嵌入人民大众“有田少税”的期盼中,真正将人民“翻身做主人”作为革命的最高目标。

新中国成立初期,中国共产党财税工作主要围绕人民“吃饭穿衣”而努力。依靠物质财政投入,通过计划统筹投入民生财政资源,先后开展救济工作,兴建大批住房,并逐步增加了卫生科教等事业支出,基本解决了人民的生理与安全需求。改革开放后,又着力解决人民的“温饱小康”问题。1978年,科教文卫支出为112亿元,到2006年已上升至7425亿元,支出占比从10.04%上升至18.37%。1978年的社会保障支出规模为18.91亿元,2006年已上升至4361亿元,支出占比从1.69%上升到10.79%^[9]。同时,通过税收调节促进社会公平,通过个人所得税、土地收益税、车船税等调节收入分配,基本完成物质现代化的阶段目标。

基本的物质需求解决后,中国共产党进入为人民“美好生活”而奋斗的阶段,财税体制亦由建设型、公共型逐步转向现代化。这一阶段的人民诉求不再是简单的穿衣吃饭和温饱生存,而是人的全面发展,这就要求有更美的环境、更高的教育、更好的医疗、更全面的社会保障和更丰厚的收入。为此,中国共产党以人的全面发展理念为原则,建构民生财税体系。2016—2020年,每年安排200亿元专项扶贫资金造血扶贫,完善贫困地区的公共基础设施建设。教育支出从2016年的2.8万亿元上升至2019年的3.5万亿元,让全民共享优质教育资源。2016—2020年,累计减税降费达7.6万亿元左右,减轻了小微企业负担^[10]。这些与民生息息相关的应有之维得到较好解决,满足了人民从物质温饱化到物质现代化的需求转变。

从革命事业初创到新时代国家治理现代化的百年征程中,中国共产党财税政策虽时有变化,但是贯穿其中一条不变的逻辑主线就是人民利

益至上,这是中国共产党财税治理的价值主线。这种以民为本的财税实践,往往在生死攸关时期能迸发出巨大的能量。

四、新时代中国共产党财税治理的未来趋向

在新的历史阶段,中国共产党需要在以满足人民美好生活需要为旨归的前提下,明权责、赋效能、定规矩、守纪法,为“中国之治”提供可靠的财税支撑。

(一)以满足人民美好生活需要为旨归

中国共产党理财治税一百年来,以不同时期的主要社会矛盾合理定位财税功能,完成了革命任务、国家建设任务与经济发展任务。新时代解决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,成为中国共产党治国理政的重心之一。作为国家治理的基础与重要支柱,财税改革应当围绕人民美好生活的切实需要,发挥税收的社会调节作用,并推动财政的公共性、民生性功用的发挥。

受限于国内不平衡不充分发展的实际情况,实现人民对美好生活的需要仍然任重道远。一方面,税收在不同群体之间贫富调节、不同产业和地区之间平衡调节的功效有待进一步发挥。另一方面,民生财政比例还偏小。2013—2017年,民生财政占总财政支出比例从37.6%上升到40.4%,占GDP比重从8.9%上升至10.01%。但与部分发达国家相比,公共福利支出尚存差距。另外,民生财政支出的区域差距较大,东部地区领先于中西部地区,城市地区领先于农村地区,影响了发展的平衡性和充分性。

历史上,受限于经济总量与财政实力,民生财政投入总量不足,地区不平衡,城乡差距较大。迈入新时代后,我国GDP已跃居世界第二,2019年全国一般公共预算收入已近20万亿元,加上公共财政的建设和国家现代化治理能力的构建,为民生问题的解决奠定了良好的经济与制度保障。

当前,不平衡不充分的发展是人民生活美好

化实现的主要问题。“发展充分”说明了在帕累托最优下实现福利函数的总值最大化,而“发展平衡”则说明了不同约束下不同群体的社会福利函数值均等最大化。既要满足“发展充分”,又要实现“发展平衡”,就要树立共享发展理念,在总的帕累托最优下,实现资源在不同区域、不同群体之间的合理配置。一方面,充分发挥税收的经济调节作用,推动发展迈上新台阶,以充分满足人全面发展所需的“物”的依赖性,改善社会生产不充分的局面;另一方面,通过各类直接税制优化,缩小群体的收入分配差距,通过财政的转移支付,为农村地区继续输血造血,缩小城乡收入差距。同时,通过中央政府的转移支付方式补给效用溢出较多的地区,缩小区域差距。通过不同群体和不同区域的协同发展,保障在社会福利最大化的同时,实现社会福利的均等化,切实满足人民的美好生活需要。

(二)以财税能力现代化匹配治理能力现代化

一百年来,财税功能经历了革命供给、国家建设和市场经济发展的演变。中共十八大后,中国共产党赋予财税在国家治理中的基础和支柱的定位,表明财税已由经济功能逐步走向系统的国家治理职能,由“性质匹配”转向“现代化匹配”^[1]。

财税能力是国家能力的核心。广义上的财税能力现代化,不仅包括经济领域的能力现代化,而且包括政治领域、社会领域、生态领域的能力现代化。国家现代化治理能力的驱动,需要以财税现代化为重要引擎,发挥财税在国家治理中的重要支柱作用。按财政能力的广义延伸,在国家治理视域下,财税能力现代化之维至少需要包含经济调节能力、社会稳定能力、政治统筹能力、资源保护能力,让财税融入国家治理的方方面面,切实履行基于国家治理能力现代化所赋予的财税职能。

在经济能力上,要集中统筹财税资源,推动经济在合理区间有效运行。全球经济下行和新冠肺炎疫情暴发,致使经济增长的不稳定性增加。

凯恩斯总需求理论认为,财政支出能有效应对经济波动,未来要通过预算一体化管理,加强财政资源的集中统筹,保障国家重大战略的财政资源合理分配。要实现有效投资的结构效应,立足于国家重大战略加大财政投资,并对智能化交通、物流以及公共服务设施的短板,通过财政支出予以补齐。同时,推进税费规范优化,在整体税负水平保持稳定的前提下,适当降低流转税等投资生产型税率,提高资产溢价型税率,加大对新经济业态的税收返还与优惠,以刺激经济生产,为经济持续发展增力提效。

在政治能力上,通过财税活动参与培育公共理性能力,推进社会治理共同体建设。现代化国家治理依赖于现代化的公共意识与能力,而通过预算公开与财政监督等方式可让公众参与到财税决策及运行程序中,有效锻炼公众的公共理性能力与政治参与能力。公民围绕社会共同利益、共同价值的需要,参与财政的支出、税率的制定并监督党和政府财税行政行为,可提升财税公共利益与国家治理效用,同时公众也共同承担了社会治理的部分责任,保障了公众基本政治权利的履行,有利于形成更民主更稳定的政治秩序。

在社会能力上,要发挥财税在社会公平方面的调节能力。进一步推进房产税、遗产税和赠与税立法,以财产税调节财产的社会分布。完善综合与分类结合的个税制度,合理设定免征额,适当扩大征税所得范围,以调节收入分配。利用财税持续供给公共品。最优的公共产品供给,依赖于公民的公共品偏好识别与公共品的投资规模。除国防、治安等必要公平品外,还应针对居民急需的公共品需求进行评估识别,并有针对性地加大投入。通过财政支出,进一步保障公共卫生、就业、教育、社会保障等民生必需的物质公共品供给,同时增加科技与文化投入,满足不同群体的精神公共品需求。

在生态能力上,要发挥财税在治理环境污染等负外部性问题方面的功能,实现绿色发展。要

将环保的治理问题从末端前置到前端,利用财税工具从源头防范环境污染。要在制定长期生态预算的同时,优化环保的财政支出结构,给予环保持续性的财政资金投入。要制定各类项目建设的事前绿色评估体系,并完善项目动态化财政投资监管。同时,通过财政工具引导绿色消费,扩大政府绿色采购规模。利用资源税、环保税等约束企业的环境破坏行为,强化所得税、增值税、减税降费等激励企业清洁生产。

通过财税的经济功能、政治功能、社会功能与生态功能发挥,促进经济持续且高质量增长,防范且能从容应对重大公共危机,保障社会公平正义,促进政治清明,保护自然资源不受破坏地持续利用,驱动国家治理效能发挥。

(三)构建和谐积极的央地财税关系

中央和地方的财税关系大致经历了从集权到分权再到集权的演变。革命战争时期“分”中有“集”,“集”中有“分”,采取中央和大区统一管理方式灵活应对前线战事需要。新中国成立初期,统一了全国财政与税政,实现了分权下的集权,便于集中力量进行国家建设。改革开放后,又实行“包干制”,在集权环境下适当分权,激发了地方创新活力。1994年以后,又实行了“分税制”改革,在分权下进行集权,增强国家整体的宏观调控能力。无论是集权下分权还是在分权下集权,都需要把握好“上”与“下”之间的“集”“分”之度。把握好“度”的关键在于,一方面,要牢牢把握中央权威不动摇,确保对宏观时局的整体调控能力不下降;另一方面,要保障地方基础性服务职能充分发挥。

理顺“上”与“下”之间的关系,基本前提是中国共产党的领导绝不能动摇,这是中国从革命时期到新时代战胜一切艰难险阻的制胜法宝,也是未来我国现代化治理实现的关键。中国共产党的统一领导,就是要坚持全国一盘棋,做到政令统一,反对地方利用财税杠杆实行保护主义。要提高集中力量办大事的统筹能力,利用财税支柱协调

各方资源,确保国家的重大改革和重大任务落地。

地方政府兼具“公共人”和“经济人”的二重属性,在考虑到中央和地方的集权与分权关系的同时,还要界定二者之间的分工与合作关系。财政行为学的原理揭示了央地政府行为方式不同,但行为动机一致。中央可通过专项资金方式扶持地方重点项目建设,通过社会公共服务等转移支付,降低地方公共产品供给成本,适当降低科技型产业、环保型产业的税率,扶持地方支柱产业发展,持续性涵养地方税源。在统一的制度框架内,实现地方政府的公共职能与经济职能最大效用发挥。

要强化垂直管理与绩效考核的路径依赖,这也是中央和地方财税关系协调的重要纽带。2015年推进国税地税合并,形成地方税务垂直领导为主、双重领导为辅的新格局。对于关系国家治理全局的机构与项目,要进一步发挥垂直领导优势,提升宏观治理效能。当然,对于无法垂直管理的地方分级体制,则应当通过财税绩效考核方式进行规制。为保障地方政府的公共产品供给与经济布局动力,降低地方非理性的举债以及错配化投资,中央需要对地方从创收能力考核转向治理能力考核,将地方财税行为纳入委托人利益最大化与中央治理能力最优化运转框架内。

(四)推进财税立法执法守法运行一体化

一百年来,中国共产党十分强调自身财税治理能力的提升。在革命时期通过严格的财税纪律规范了党的财税行为;新中国成立后,中国共产党领导了各类财税制度与法律文本的设计,使财税治理有法可依;在国家治理现代化时期,需要进一步推进财税法治建设,以适配现代化的财政功能。

要统筹领导,推进财税立法、执法、守法运行一体化。立法是执法守法的前提,守法是检验立法的实践标准,执法是促进守法的重要手段,三者相互作用,不可分割。当前我国深化改革的立法覆盖面还有待扩充,执法不规范不严格情况亦

时有发生,人民对法的理解与遵从度尚需提升。出现这些问题的重要原因之一是立法、执法、守法部分环节有所割裂。要实现财税立法、执法、守法的辩证互动,以财税立法引导财税守法,以财税守法制约财税执法,以财税执法实践催生新的财税立法。

第一,结合国家的现代化治理实践,按“立改废释”并举原则,在债务管理、财政监督、房产资产、环境保护等方面适当立法修法,强化法之威严,使财税执法守法有法可依。通过广泛的信息搜集,充分挖掘社会对财税立法的普遍性需求,透彻理解不同性别、不同区域、不同行业对财税立法的差异化诉求,以寻求财税立法的最佳利益平衡点。

第二,规制执法程序,完善财税行政执法责任制建设,做到权责清晰、执法透明。要强化对财税权力的监督。财税功能渗透到国家治理的方方面面后,意味着权力寻租的空间边界或被扩张,因此,要对财税权力划定界限。按分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗的整体要求,对财税活动的全链条程式进行监控,尤其是对国库管理等关键性岗位,要进行动态化监督。要根据《审计法》等法规要求,强化财税责任审计。依据第三方评价和人民监督等方式,客观合理评价财税行为绩效,并追踪问责,以规范财税权力运行。同时,适时反馈执法实践经验,促进修法立法。

第三,通过大数据、信息技术建立智慧财税法律平台,构建普法用法生态圈,打造为政府普法、服务企业人民用法的法律云端载体,实现财税法律的无缝链接。云端智慧法律平台除引导社会个体内心遵法、遇事找法的同时,还要实践评法,评价财税机关的执法绩效,以制约财税执法。要评价法律法规的实践效用,以促进财税立法完善。

通过高位立法、程序执法、全员守法的同频共振,将财税法治精神嵌入财税立法、执法、守法的各个程序中,以系统化的法治运行,为新时代的财税治理增效赋能,推动国家治理现

代化。[Reform]

参考文献

- [1] 楼继伟. 40 年重大财税改革的回顾[J]. 财政研究, 2019(2): 3-29.
- [2] 高培勇. 中国财税改革 40 年: 基本轨迹、基本经验和基本规律[J]. 经济研究, 2018(3): 4-20.
- [3] 刘尚希. 财政改革四十年的逻辑本质[J]. 中国财政, 2018(21): 7-9.
- [4] 杨志勇. 新中国财政政策 70 年: 回顾与展望[J]. 财贸经济, 2019(9): 21-34.
- [5] 姜长青. 新中国财政体制 70 年变迁研究[J]. 理论学刊, 2019(5): 72-80.
- [6] 贾康, 张鹏, 程瑜. 60 年来中国财政发展历程与若干重要节点[J]. 改革, 2009(10): 17-34.
- [7] 叶振鹏, 赵云旗. 新中国 60 年财政转型之研究[J]. 中国经济史研究, 2009(3): 48-55.
- [8] 提高居民生活质量 提升民生治理效能 民生领域财政投入持续增长[J]. 民心, 2020(11): 5.
- [9] 刘薇. 新中国成立以来民生财政研究[D]. 长春: 吉林大学, 2019.
- [10] 曲哲涵, 王观. 民生领域财政投入持续增长[N]. 人民日报, 2020-11-17(03).
- [11] 高培勇. 新时代中国财税体制改革的理论逻辑[J]. 财政研究, 2018(11): 11-16.
- [12] 韦夏怡. 1985 年: 首次报道国家预算报告[N]. 经济参考报, 2011-03-04(002).

The Evolution Direction, Logic Main and Future Trend of the Fiscal and Tax Governance of the Communist Party of China in the Past 100 Years

MA Jin-hua BI Xue-jin

Abstract: In the past 100 years, the Communist Party of China(CPC) has attached great importance to fiscal and tax governance, and changed its fiscal and tax governance strategy according to the change of form. It has experienced the functional evolution from war fiscal and tax to national fiscal and tax, the orientation evolution from national distribution to national governance, and the management evolution from highly centralized to flexible and positive. During the evolution of the century, the CPC adjusted the governance plan according to the social contradictions, strengthened the party's unswerving leadership and adhered to the people-oriented principle. So that the CPC has been able to complete its historical tasks at all stages. In the future, the fiscal and tax governance should meet the people's needs for a better life, matching the modernization of fiscal and tax capacity with the modernization of governance capacity, building a harmonious fiscal and tax relationship between the central and local governments, promoting fiscal and taxation governance more scientific.

Key words: finance and tax governance; national governance; 100 years since the founding of the CPC

(责任编辑: 罗重谱)