# 关于中国财政政策演变的规律性认识

来源：网络 作者：花开彼岸 更新时间：2023-12-30

*\" 关键词：财政政策；演变；区别对待；国民待遇 回顾建国以来的历史，在最初的近30年里实行的是高度集中的计划经济体制，随后的20多年里中国经济则处在由计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中。与之相适应，中国财政政策在不同的历史阶段，也表现出...*

\" 关键词：财政政策；演变；区别对待；国民待遇

回顾建国以来的历史，在最初的近30年里实行的是高度集中的计划经济体制，随后的20多年里中国经济则处在由计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中。与之相适应，中国财政政策在不同的历史阶段，也表现出各不相同的特征。追寻建国以来、尤其是改革开放以来中国财政政策的演变轨迹，我们至少可以获得以下几点规律性的认识。

一、由“区别对待”到“国民待遇”

1979年以后，中国开始了以市场化为取向的改革。作为计划经济的产物，“区别对待”的政策在新的历史时期并没有被抛弃，相反，它被赋予了新的内容，成为中国的财政政策向“正轨”回归的必由之路。

比如，改革伊始，政府就着手提高农副产品收购价格，促进农业的发展；大幅度增加对农业和轻工业的投入，试图通过这种措施缓和农轻重比例关系严重失调的局面。又如，为扩大对外开放、吸引外资，对涉外企业实行较国内企业更加优惠的税收政策。与此同时，国家先后决定成立五个经济特区、开放十四个沿海城市，以及建立三个沿海经济开放区，这些地区享受较其他地区更为优惠的税收政策。至此，中国的财政政策又增加了按不同区域区别对待的内容。再如，为对内搞活、促进非国有制经济的发展，政府逐步放松市场管制，对乡镇企业和私营经济给予各种优惠政策。有关部门的统计表明，改革开放以来，非国有经济承担的税负要远远轻于国有经济。当然，对包括外资在内的新兴经济而言，虽然它们在某些方面享受到了优惠政策，但在相当多的领域仍然处于不利的地位。

———1998年以后，中国经济增长速度明显趋缓， 私人投资严重不足，在这样背景下，要求政府对民间资本扩大市场准入范围的呼声日高。一旦民间资本获准进入原本由国有资本垄断的领域，那就意味着私营经济将得到与国有经济平等的市场竞争机会。

———随着中国对外开放程度的加深，要求政府给予中外企业以平等的待遇，歧视任何一方都会违背国民待遇原则。中国现行的税收制度存在着许多对涉外企业的优惠政策，事实上造成了对国内企业的税收歧视。如果不及时加以调整，势必影响中国企业的国际竞争能力。目前，这方面的工作正在紧锣密鼓地进行。

———改革开放以来形成的区域性税收优惠政策，其出台的起因是为吸引外资、扩大对外开放。如果要对中外企业实行一视同仁的待遇，那么区域性税收优惠政策也就失去了存在的基础。

由此看来，财政政策中“区别对待”的成分会不断地削弱，相应地，“一视同仁”的成分会得到加强，这是经济体制演进的结果，也是时代进步的要求。

二、由“生产建设性财政”到“逐步从竞争性领域退出”

“生产建设性财政”是对计划经济时期财政支出政策的形象概括———国家财政资金主要用于满足生产建设的需要，而投入到非生产部门的资金却严重不足。之所以出现“高积累、低消费”的局面，与那个时期特殊的经济增长方式密切相关。在高度集中的计划经济体制下，国家几乎掌握了全部的社会资源，所以政府自然成了社会投资的唯一主体。国家财政资金按最终用途可以分为两个部分，一部分用于积累，一部分用于消费。在财政资金总量固定的情况下，积累率的高低直接关系到经济的增长速度。出于对高经济增长速度近乎狂热的追求，当时的决策者把积累率提高到不能再高的地步，全民消费水平则被定位在以不饿死人为底线。综观整个计划经济时期，生产建设性支出在全部政府支出中占有最突出的地位。

改革开放以后，伴随着高度集中财政体制的逐步瓦解，政府已经不再可能将全部社会资源控制在自己手里了。国民收入分配方式的变化，使社会财富开始向微观经济主体转移。一方面他们的经济力量在不断增强，另一方面改革强化了其利益主体地位，在追求自身利益动机的驱使下，全社会投资必然出现多元化趋势。除了传统的政府财政投资以外， 还应该包括国有企业的自主投资、私人资本投资、利用外资投资等。投资主体多元化决定了中国经济的增长方式的变化，财政投资不再是拉动经济增长的唯一力量。而且随着市场化进程的推进，中国经济增长已越来越依赖于民间投资，国家预算内财政投资占全部社会投资的比重也越来越小。由于经济增长方式发生了变化，所以政府有条件放弃计划经济时期的高积累政策。改革之初所采取的一系列“归还历史欠账”的做法，以及后来国民收入分配向个人倾斜的措施，表明政府在有意识地修正计划时期的低消费政策。与之相适应，国家财政资金中用于和平建设的比例持续下降，而用于社会公共产品的投入在\" 财政支出中则占有越来越重要的地位。

从更深层次分析，将财政资金用于和平建设，意味着政府直接参与了市场经济活动；而对生产建设财政投入的不断减少，则说明政府正在从市场竞争领域退出。从改革以来的实践来看，这种“退出”既是主观选择的结果，也有客观形势的压力使然（比如，改革以来财政的困难），而后者可能起了关键作用。

三、由“苛守年度预算平衡”到“追求经济总量平衡”

改革之后，坚持财政收支平衡的原则并没有发生变化。然而，在“放权让利”的旗帜下，财政政策的重心实际上落在调整政府和微观经济主体的分配关系、为经济体制改革服务上。其结果是国家财政的集中度下降，财政收入严重不足，而财政支出却刚性增长。在这种情况下，财政收支平衡难以维持，赤字连年是对1979年后中国财政经济状况的最好总结。应该指出的是，1998年以前的政府赤字带有明显的“事后赤字”特征，也就是说，这种赤字不是政府主动选择的结果，而是被动地接受客观现实的产物。为了实现财政收支平衡，政府唯一能做的就是不断地削减经济建设支出。对于那些具有满足社会公共产品的投入的支出，是无论如何也不能减少的，如果只是从固守财政收支平衡的角度出发而采取压缩的办法，那么实际上是对改革的否定，等于重新回到计划经济的老路上去了。这样，财政就陷入了两难境地：一方面要维持预算收支平衡，另一方面要为经济体制改革服务。在两难选择中，后者自然占了上风。于是，在经济建设支出大幅度减少的同时，提供公共产品的支出也在迅速增加，财政赤字不可避免。从1979年到1997年这段时间， 中国政府的预算政策表现为：主观上追求预算收支平衡，但客观上预算平衡却无从实现。

四、政府收入机制由“不规范”到“逐步走向规范”

在高度集中的计划经济体制下，形成了特殊的财政收入机制，它的特殊性表现在：政府组织收入，主要不是依靠税收，而是国有企业的利润上缴。国家通过人为地压低农副产品的收购价格对城镇职工实行低工资制的政策，达到了“一石二鸟”的目的———一方面降低了国有企业的生产成本，另一方面使农业部门创造的利润转移到工业部门来实现。再通过财政的统收统支，将国有企业的利润集中在国家手中。显然，在这个特殊的政府收入形成过程中，价格、工资、企业留利都成了政府组织收入的工具，它们的高低决定了财政收入的多寡。

特殊的财政收入机制在传统体制下是行之有效的，但从改革一开始，它立刻受到了挑战：提高农副产品收购价格、增加职工工资、增加企业留利水平等一系列改革措施，使传统的政府收入机制变得支离破碎，国家财政陷入困境，其不规范性在市场化改革中暴露无遗。与此同时，国有企业的经济效益江河日下，而非国有经济在不断壮大，微观经济基础的变化决定了政府只能采取税收这种规范化的工具来组织收入。于是进入20世纪80年代，政府先后实施了两步“利改税”、“承包制”和“税利分流”，目的是通过建立比较规范的财政收入机制来缓解财政的困难，尽管缓解财政困难的目的没有达到，但税收作为政府收入“主力军”的地位得以确立。1994年的财税体制改革，进一步以法律的形式明确了市场经济条件下税收的地位。至此，从税利关系的角度来说，政府收入形式实现了规范化。

但解决了“税利之争”并不意味着规范化的政府收入机制从此确立。相反，由于大量政府收费的悄然兴起，使政府收入机制的规范性面临着更严峻的挑战。

改革之初的财政困难使政府收入渠道产生了多元化倾向。最初国家允许有条件的行政事业单位通过向公众提供服务取得收入，以解决自身经费不足的矛盾。地方政府在利益动机的驱动下，也开始利用手中掌握的权力组织收入。各地方政府和行政事业单位的行为导致了预算外收入和制度外收入迅速扩张。由于预算外收入和制度外收入的资金管理方式与预算内收入的资金管理方式不同，尤其是制度外收入———自收自支、自求平衡、不列预算，使得国家对收费主体的行为不能进行有效地监督，而且收费的多少与个人的利益直接挂起钩来，最终导致收费愈演愈烈，发展到泛滥成灾的地步。进入90年代，在全部的政府收入体系中，实质上已经形成了“费大于税”的格局。不规范的政府收入机制，在实践中产生了种种危害，迫使政府痛下决心，于1998年开始着手进行税费改革。由于改革涉及方方面面利益格局的重新调整，所以每一项重大措施的出台，必然会遇到重重阻力。但目前的问题不是讨论要不要进行税费改革，而是怎样进行税费改革。勿庸置疑，随着各项改革举措的分步实施，与市场经济体制相适应的规范化的政府收入机制必定会建立。而且仅就目前的情况看，通过近几年大规模清理乱收费，已经使政府收入机制由不规范向规范化的方向前进了一步。

以上四点，通过对中国财政政策沿着市场化方向演进的历史性回顾，旨在说明其在变化中所呈现的一般规律，而政策演变的结果远未达到理想状态。以第一个要点中“一视同仁”的说法为例，中国目前的财政政策并没有完全做到“一视同仁”，而且绝对的“一视同仁”似乎永远也不能实现，但这并不妨碍政府将它作为一种政策目标取向。总之，财政政策的演变轨迹向人们传达这样一种信息：在市场化的背景下，中国财政正在向着公平、规范、透明方向发展，财政政策已经表现出一种明显的“公共性”特征。

参考文献：

[2]张志超、李平、周豪。加强预算管理与积极财政政策[M].经济科学出版社，202\_

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！