

中国共产党百年治财理税的历史 进程、基本经验与现实启示

马海涛 马金华 林源

(中央财经大学,北京 100098)

内容提要:一百年来,中国共产党因应时局进行财税治理。新民主主义革命时期,形成“红色型”财税,支援了革命战争。社会主义革命和建设时期,构建国家型财税,推进工业化建设。改革开放和社会主义现代化建设时期,酝酿调控型财税,驱动了经济持续增长。中国特色社会主义新时代,构筑现代型财税,促进了国家治理能力现代化。本文认为,实事求是的思想作风、一元领导的统筹之向、良法之下的规范善治和以民为本的价值核心,是党百年财税治理的基本经验。正是如此,党才得以披荆斩棘,完成不同阶段的历史任务。以史为鉴,当前我国财税治理需要以提高人民幸福感为旨归,实现质量化发展、适度化举债、一体化运行,促进财政收入可持续性,化解财税风险,发挥央地两个积极性,构建有活力、有动力、有合力的财税治理新格局。

关键词:中国共产党成立 100 周年 财税治理 共同富裕 以民为本

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)08-0016-07

一、中国共产党百年治财理税的历史进程

(一)新民主主义革命时期的治财理税(1921年—1949年)

1921年中国共产党的成立,对于中国历史而言,是一件开天辟地的大事,它不仅指明了中国革命的基本方向、任务与目标,同时绘就了未来中国的发展蓝图。党的财税治理,正是与党早期的革命纲领、斗争任务与未来目标紧密相连。在中共一大上,提出“共产主义者主张将生产工具—机器工厂,原料,土地,交通机关等—收归社会共有,社会共用”,并提出要消灭“造成剥夺的根源的东西—剩余价值”。而达成目标的途径,就是通过阶级斗争的形

式,达到“资本家被打倒了之后,这些产业组合就变成了共产主义的社会中主管经济生命的机关”的经济目的。因此,中共一大基本描绘了党的财税政策基本路线,即通过革命的手段,消灭私有制,实现生产资料的社会共有。这也决定了党在新民主主义革命阶段的财税任务,是供给革命型的红色财税。此后,在中共二大到五大上,对党的财税纲领与任务进行了进一步细化。

1927年,大革命宣告失败,革命形势波诡云谲。同年8月7日,中国共产党召开“八七”会议,确定了土地革命和武装斗争的总方针,党带领人民踏入土地革命征程。1928年召开的中共六大上,党提出“只有痛快的革命方法肃清土地关系里的封建余毒,完

[收稿日期]2021-08-10

[作者简介]马海涛,副校长,财政税务学院教授,研究方向为财税理论与政策;马金华,财政税务学院教授,研究方向为财税理论与政策;林源,财政税务学院博士研究生,研究方向为财税史、财税理论。

全消灭一切压迫束缚的方法，完全消除地主阶级的剥削制度，才能开辟农村之中资本主义的自由的比较快的发展”，希冀通过“推翻地主资产阶级的政权，解除反革命势力的武装去武装农民”，满足土地生产资料的公有。为此，党在各大根据地打土豪分田地，没收豪绅地主土地财产，并分给无地少地农民。中华苏维埃共和国成立后，颁定《中华苏维埃共和国土地法》，以法律形式把土地革命的任务固定下来。

1937年，抗日战争全面爆发。同年8月，中共六届中央政治局召开洛川会议，会议分析了抗战开始以后的新形势和战争的持久性，指出共产党的中心任务是动员一切力量争取抗战的最后胜利。随后，党发表《抗日救国十大纲领》，提出“实行为战时服务的财政经济政策”的新任务。为此，党一方面在各大抗日根据地彻底废除各类苛捐杂税，减轻了人民的负担，有力地促进了根据地的生产。另一方面，废除土地革命时期的“打土豪”政策，规定公民同等纳税的义务，团结了一切可以团结的力量，形成了党领导的广泛的抗日民族统一战线，成为取得抗战胜利的决定性条件。

1945年，中国人民取得了抗日战争胜利。但是，国民党当局撕毁了建立和平政府的约定，并向解放区发起进攻，内战全面爆发。为了契合战争形势，中国共产党一方面全面开展土地改革运动，另一方面建立起适合解放战争的财税政策。为彻底废除剥削的封建土地所有制，党在解放区推行土地改革。1946年5月4日中共中央发布的《关于土地问题的指示》指出，“在反奸、清算、减租、减息斗争中，直接从地主手中取得土地，实现‘耕者有其田’”，揭了解放区土地改革的序幕。1947年9月，通过《中国土地法大纲》，提出要“废除封建性及半封建性剥削的土地制度”，规定“乡村中一切地主的土地及公地，……按乡村全部人口，不分男女老幼，统一平均分配”，满足了广大人民对土地的根本渴望。同时，发行各类生产建设型公债，组织自我生产，应对国民党当局的经济封锁。在解放战争节节胜利之时，中国共产党还筹划了新中国的税制，成立中央财经部，提出了私营经济进行社会主义改造的设计。

（二）社会主义革命和建设时期的治财税税（1949年—1978年）

1949年新中国成立后，虽然党建立了民主专政政权，但是由于长期受到战争的破坏，加上国内外反革命势力没有肃清，因此，在社会主义革命和建设时期的财税，面临着革命性与建设性的双重任务，既要肃清反革命残余势力，引导不同经济成分完成社会主义改造，又要推进社会主义建设。

在社会主义革命上，党的财税政策体现在两个方面。一是全面肃清反革命势力。在新中国成立初期，党认识到，反革命势力依然存在，对人民政权造成极大威胁。因此，毛泽东指出，“采取积极手段，破获反革命的组织，消灭反革命的巢穴，坚决迅速地杀掉一切应当杀掉的反革命分子，使反革命措手不及，无力施行报复手段”。为此，党集中财力，破坏肃清国民党当局等反革命组织，并完成抗美援朝。二是利用财税工具完成社会主义改造。1953年9月，毛泽东指出，新中国成立初期，“我们要在一个相当长的时期内，基本上完成国家工业化和对农业、手工业及资本主义工商业的社会主义改造这样一个伟大的任务。”党通过税制优化设计，有步骤、有区分地推进不同性质的经济成份完成社会主义改造。1956年，周恩来在党的八大上报告说，“到一九五六年六月底为止，在资本主义工业中，已经有占产值百分之九十九和占职工人数百分之九十八的企业实现了公私合营”，同时，“全国已经组织起九十九万二千个农业生产合作社，入社农户占全国农户总数的百分之九十一一点七”，这使国有经济控制了国家的经济命脉。

在社会主义建设上，就是集中优势财税资源，恢复并发展国民经济，完成国家的工业体系建设。1953年，党制定第一个五年计划，其基本任务是“集中主要力量进行以苏联帮助我国设计的一百五十六个建设单位为中心的、由限额以上的六百九十四个基点组成的工业建设，建立我国的社会主义工业化的初步基础”，推进钢铁、电站、煤矿、油井等重工业建设。在“一五”计划的努力下，党扩建了东北钢铁工业基地，推进了内蒙古、华中两个新的钢铁工业基地的建设，新建和扩建了一系列的电站、煤矿、油井，改善了国家落后的工业面貌。随后，国

家分别制定“二五”“三五”“四五”计划,工业生产获得巨大进步,不仅成功进行了我国第一颗氢弹爆炸试验,还发射了第一颗科学试验卫星。社会主义建设改变了积贫积弱的国家形象,夯实了国家的工业之基,同时改善了人民的生活水平。

(三) 改革开放和社会主义现代化建设时期的治财税(1978年-2012年)

1978年党的十一届三中全会指出,要将全党的工作重心转移到经济建设上来,提出“经济建设必将重新高速度地、稳定地向前发展”。为此,财税功能集中于经济发展调控,驱动经济发展。

一是利用财税改革价格体系。1984年,党的十四届三中全会提出,要“建立自觉运用价值规律的计划体制,发展社会主义商品经济”,因此,党根据国家财力负担的可能原则下,通过政府购买、税收调节等措施,综合运用价格、税收、信贷等经济杠杆,允许价格在可控空间内自由浮动,调节社会供应总量和需求总量,使价格能反映出市场供需的变化,推进商品经济发展。

二是利用财税宏观调控经济发展。在经济过热或萧条之时,利用财税杠杆可以有效抑制或刺激需求,进而调节供需总量,保障经济可持续发展。改革开放初期,国家采取紧缩性财政政策,抑制过热投资需求,控制了物价。在市场经济稳步发展之时,又通过中性财政政策,推进税利分流等改革,激发市场主体活力,提高企业效益,让经济“高增长、低通胀”。1997年与2008年,出现两次大规模金融危机,党又实施了积极性财政政策,刺激了总需求,抑制了经济危机的负面影响。

三是改善了财税管理体系。改革开放初期,党施行的是“包干制”财税管理体系,这对地方经济建设产生了较大的激励作用,适应了经济发展的需要。随着市场经济的稳步推进,要求中央从宏观上整体筹划,1988年党的十三届三中全会的报告指出,“全国的经济环境是一个整体。中央财政过不去,全国日子都不好过。”为此,党又计划推进分税制改革。1994年,按照事权财权划分原则,将税种划分为中央税、地方税与共享税,理顺了中央与地方的分配关系。

(四) 中国特色社会主义新时代的治财税(2012年至今)

2012年,党的十八大召开后,如何实现国家治理现代化,成为党治国理政的重要课题。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重要论断,并提出财税要在“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”方面发挥保障性作用。财税开始嵌入国家治理,围绕统筹布局“五位一体”,推进国家治理体系和治理能力现代化。

在政治能力上,进一步“让人民监督权力”,实施更为公开透明的预算制度,让人民可以多途径参与事前事中的财政决策,事后监督财政运行,提高公众的社会治理责任,也使财政运行更为规范。

在经济能力上,建立财政政策与货币政策的协同调控体系,全面减费降税,并通过合理财政资金的优化配置,推进智能制造、工业强基、绿色制造工程等新业态高质量发展,转换经济结构,促进提质增效,以创新赋能经济转型升级。2020年新冠疫情肆虐之时,国家延缓企业税收缴纳,并出台28项减税降费政策,为企业减轻负担2.5万亿元,同时发行抗疫特别国债,用于经济复苏。2020年,中国经济实现了2.3%的增长,是新冠疫情下全球主要经济体中唯一正增长的国家。

在社会能力上,完善以财政转移支付、税收调节为主要手段的社会再分配制度,加大对落后地区的社会事业扶持力度,并通过个人所得税等税制改革,促进区域间、群体间的社会资源公平分配。完善社会慈善制度,确立慈善捐助的税收减免政策,支持慈善事业扶贫济困。同时,建立财产信息系统,通过大数据动态分析,保护合法收入,清理隐性收入,取缔非法收入,推进形成橄榄型的新式分配格局。

在生态能力上,提出“美丽中国”概念,推进生态文明体制改革。主要是以资源税、环境税的改革,促进清洁生产,保护碧水蓝天。确立生态领域央地财政事权和支出责任划分,将国家生态环境规划、跨区域环境治理、重点海河流域生态管理等事权划归中央,区域性、地方性环境治理事权划归地方,适配相应支出责任,优化生态体制改革的财政资金使

用,打好污染防治攻坚战,推进“碳达峰”“碳中和”“碳达标”,保护碧水蓝天。

在文化能力上,利用财税驱动社会主义文化强国建设,进一步扩大教育的财政投资,教育支出从2016年的28056亿元增加到2019年的34913亿元。同时,通过财政转移支付,构建现代公共文化服务体系,推进信息互联、书香城市、文化下乡等建设,促进基本公共文化服务广覆盖。扩大政府文化产品采购规模,加大文化事业的财政资助,繁荣文化研究与文化市场发展,提升国家文化软实力。

二、中国共产党百年治财税的基本经验

(一)实事求是的思想作风

实事求是党的胜利法宝。毛泽东曾指出,“共产党的正确而不动摇的斗争策略……在实际经验中才能产生”。正是立足实际,实事求是,党才得以不断纠正斗争偏差,适应形势。财税治理中,党在策略上因地制宜制定财税措施,在理论上对外来财税理论的本土化调适,契合了不同阶段的任务需要。

一是因地因时因势制定财税方略。革命时期,党的财税属性是“红色”供给型。新中国成立后,顺势统一全国财政税政,转变为国家属性,支持社会主义革命和建设。改革开放后,又转变为经济调控型,驱动经济发展。新时代,财税又在国家治理中发挥基础性、支柱性作用。这表明,党的财税政策是根据环境变化而适时调整的。不仅不同历史阶段的财税政策不同,即使在同一阶段内,财税政策也略有差异。如,在新民主主义革命时期,党“打土豪分田地”,开展土地革命,赢得人民对党的支持。到抗日之时,党不仅不打“土豪”,甚至还规定“地主要减租减息”,这种看似相互“矛盾”的政策,实际上是革命形势与任务发生了转变。土地革命时期的主要斗争对象是封建军阀、地主等,而抗日战争时期的主要斗争对象是日本帝国主义,团结地主一致抗日,有利于形成抗日统一战线。这体现了党对主要斗争对象的精准把控。

二是外来财税理论的本土化调适。在新民主主义革命时期,共产国际对党的远程指导建议,部分脱离了中国的革命实际。党的“八七”会议、遵义会议等纠正了共产国际的偏向指导,党独立运用马克思基本原理制定符合中国实际的革命方略。在革命时

期,党依托公债、税收、金融等多种工具,探索出一条符合本土实际的革命财税道路。新中国成立初期,党全面移植苏联财税管理模式,采取高度集中的管理方案。党的八大上,毛泽东指出,“我们的国家这样大,……不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有。”表明党开始反思苏联的经验与教训,探索本土化的财税改革思路。改革开放以后,党打破高度集中的财税管理体制。党的十一届三中全会指出“我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中……应该坚决实行按经济规律办事,重视价值规律的作用”,开启了契合中国经济规律的财税探索。党学习西方公共财政理论,综合利用税收制度、国债制度、外汇制度、货币制度等多种工具,形成了中国特色的财税理论与财政道路。进入新时代,在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,党补齐民生短板,合理融合财税工具、金融工具,推动产业优化升级,不断构建全方位、可持续、高质量的现代财税体制,探索公共财政理论的中国之智与中国之治。

(二)一元领导的统筹之向

党的领导是中国革命取得成功的根本保证,也是实现中华民族伟大复兴的根本保证。在百年财税治理的历程中,党一元统筹制定财税方略,保证了财税管理的统一性与权威性。

在新民主主义革命时期,党统一领导财税工作。土地革命时期,党中央设立财政人民委员部,分区相应设立财政部,形成从上至下的财税行政网络。由党领导的财政人民委员部与各区的财政部门负责税收、公债等相应事宜。抗日战争爆发后,党高位强调了对人财物的绝对控制。1937年8月,印发《中央组织部关于改编后党及政治机关的组织的决定》,规定各级党委会统筹领导党的一切工作。1942年,中共中央又印发《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》,提出“每个根据地有一个统一的领导一切的党的委员会”,再次强调了党对财税工作的一元化领导。解放战争时期,党又先后成立华北财办、中央财政经济部、中央财政经济委员会等机构,保障了党对财税工作的统一领导与部署。

新中国成立后,党着手统一全国财政税政。在

1949年9月通过的《共同纲领》第四十条规定“建立国家预算决算制度”，相对分散的解放大区财税逐步转变为统一的国家型财税。1950年，颁行《关于统一全国税政的决定》，党迅速建立起了全国统一的税政体系。1956年，毛泽东在《论十大关系》中提出，“无产阶级政党和无产阶级专政，现在非有不可，而且非继续加强不可”，强调了一党专政的必要性与必然性。改革开放后，党的各次代表大会，多次高位强调了强化党的领导。1988年召开的党的十三届三中全会指出，“党的领导作用、核心作用和保证监督作用，必须切实加强”。全面推行市场经济体制改革以后，国家领导人多次强调，党要在财经工作中发挥着总揽全局的作用。

进入新时代以后，习近平总书记全面从严治党，提升党的领导能力与领导权威。党的十九大明确提出：“坚持党对一切工作的领导”，深入强化“四个意识”。在财税工作上，党的十八大、十九大指明了财税运行方向与改革进路。在财税实际运行程式中，由党全局统筹规划财税资源配置，促进了资源的合理分配。

（三）良法之下的规范善治

“法者，天下之程式也，万事之仪表也。”中国共产党百年财税治理征程中，十分重视相关法律法规的制定，规范了财税治理程式，实现了“良法”下的“善治”。

中国共产党在成立早期就意识到立法的重要性。1928年，由毛泽东起草的《井冈山土地法》正式颁行。该法是井冈山革命根据地在总结“打土豪”经验下形成的智慧结晶，以立法的形式，规范解决了土地的没收与分配问题。中华苏维埃共和国成立后，党颁行多项法律法规规范财税运行。如，《中华苏维埃共和国宪法大纲》指明了革命财税的任务方向，《中华苏维埃共和国土地法》规范了根据地的土地分配细则等。抗日战争爆发后，随着敌后根据地的税种愈发丰富，从中央到各大分区都十分重视财税立法。如，《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》《琼崖东北区民主政府抗战时期施政纲领》《山东省减租减息暂行条例》《晋西北减租减息条例》《晋绥边区修正营业税暂行条例》《晋察冀边区征收本产货物

出境税暂行条例》等多个涉及财税施政纲领、减租减息、营业税等暂行条例相继颁行，规范了财税运行。解放战争以后，各类财税法规先后出台，如，中央层面颁行的《中国土地法大纲》以立法形式确立了土地改革，各解放区诸如《华北区农业税暂行税则》《陕甘宁边区营业税暂行条例》《山东省产销税征收暂行办法》等税则条例，规范了各大解放区的税制运行。值得一提的是，这一阶段还颁行了税制运行的程序条例，如豫皖苏区制定的《税务违章漏税处理办法》明确了税收征管的程式。

新中国成立后，起到临时宪法作用的《共同纲领》从法理上规定了新中国财税的主要任务与功能。1954年通过的《中华人民共和国宪法》规定了财税治理权力属性、组织机构与职能归属。在实际操作过程中，一系列不同税种的法律法规也相继出台。如，《中华人民共和国农业税条例》《工商业税暂行条例》《货物税暂行条例》等条例逐步规范了农业税、工商税等征收细则。进入改革开放以后，契合新的市场经济体制的法律法规规范了财税的全链式运行。如《预算法》明确了预算程序，《审计法》强化了财税监督，《会计法》规范了会计行为。进入新时代后，在全面依法治国的根本遵循和行动指南下，财税立法进一步加快。《环境保护税法》《资源税法》等相继出台，同时进一步修正预算法、所得税法、增值税法等，并加快酝酿房产税立法等，更适配了国家治理能力现代化的要求。

（四）以民为本的价值核心

中国共产党早期，就高位阐释了“以民为本”的奋斗目标。如，中共一大宣言指出，党要实现社会上只有劳动群众一个阶级。中共二大宣言指出，要消灭帝国主义与封建军阀对人民的政治压迫与经济压迫，废除厘金及一切额外税则，通过革命手段，实现民族独立，并渐次达到共产主义。中共三大、四大、五大指出，要进一步团结农工，废除苛捐杂税，打倒帝国主义，推翻国内军阀，建立新的自由中国。党的早期政治活动深刻阐释了其初心与使命：那就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，并贯穿了党财税治理始终。

土地革命时期，党“打土豪分田地”，满足了人

民对土地的最真切渴盼。抗日战争时期,党彻底废除国民党当局的苛捐杂税,并按照“有钱出钱有力出力”的方式,人性化规定全体公民的纳税义务。解放战争时期,党全面推行土地改革,有将近 1.5 亿农业人口获得了土地。尽管在新民主主义革命时期,党的财税来源十分有限,但不“重税伤民”,而是依靠发行各类公债、发展根据地生产建设支援“红色”供给,使党有可持续的革命经费来源应对日军的“三光”扫荡与国民党当局的军事围剿。

新中国成立以后,党全力恢复和发展国民经济,推进社会主义工业化建设,改善人民生活条件。如,第一个五年计划建设了一大批水利工程、交通工程、发电工程等,同时建设了一大批学校、体育和卫生医疗机构,满足了人民生产、生活需要。与此同时,大幅度提升工人工资水平,降低农业税负,并提高农产品收购价格,改善了工农阶层经济条件。这一系列财税措施,让人民完成了从“站了起来”到“温饱起来”的转变。

改革开放以后,财税在经济调控中主动作为,让人民生活从“温饱起来”到“富裕起来”转变。一方面,全力推进市场经济体制改革,国内生产总值由 1978 年的 3645 亿元,跃升至 2012 年的 518942 亿元,经济总量跃升世界第二,跨入世界中等收入国家行列。经济持续发展,带来了巨大的财税红利,税收来源进一步扩充,使党得以大规模、宽路径投资民生事业,教育、医疗、交通、生态等基础设施逐步改善。另一方面,通过各类财税调控,人均可支配收入亦大幅度增长,如,城镇居民人均可支配收入由 1978 年的 343 元增长到 2006 年的 11759 元,农村居民由 135 元增长到 3587 元,经济条件明显改善。人民跨步迈入小康生活。

中国特色社会主义新时代,财税围绕“人民美好生活”而发挥功用。党的十八大以来,一大批惠民举措筹划布局。通过财政的民生投资,覆盖城乡的社会保障体系基本建立,保障性住房加快推进,医疗条件显著改善,教育水平大幅提高,生态环境持续修复,人民的“安居梦”“健康梦”“生态梦”得以逐步实现,幸福感与获得感显著增强。同时,脱贫攻坚取得了全局性成就,8 年投入 1.6 万亿资金,让 1 亿

中国人民摆脱了贫困。在各项民生事业稳步推进下,全面完成小康社会建设,人民迈入“全面建成社会主义现代化强国”与“美好生活”的新征途。

三、中国共产党百年治财税的现实启示

百年初心,历久弥坚。百年路程,披荆斩棘。百年展望,任重道远。在新的历史起点上,中国未来财税治理还面临着经济下行压力持续加大、债务风险不容小觑、世界发展尚不稳定、财权事权配置障碍依然存在等多重挑战。“历史是一面镜子,从历史中得到启迪、得到定力”,通过对党百年财税治理的经验进行总结,或可对未来治财税提供有益的启迪。

(一)以推进共同富裕,提高人民幸福感为旨归

党的十九届五中全会高位强调要“扎实推进共同富裕”,这为未来财税指明了治理路向、提供了功能遵循。

党波澜壮阔的百年征程,就是党带领全国人民迈向共同富裕不断前行的历程。新民主主义革命时期,党通过将地主土豪的土地分给无地少地农民,再造了收入分配秩序。新中国成立后,引导资本主义工商业等完成社会主义改造,限制私人资本积累。改革开放后,在“先富带后富”政策号召下,经济持续发展,做大了“蛋糕”,让人民可以更多共享发展成果。党的十八大以来,不断完善收入分配制度改革,构建覆盖城乡的社会保障体系、医疗体系、教育体系,并打赢脱贫攻坚战,公共产品的共享水平显著提高。这启示未来财税治理,需要在高质量发展前提下,为经济发展扩量提质,做大“蛋糕”,提高产品供给质量与总量。通过财税机制改革,再造分配秩序,分好“蛋糕”,让每个人民都能平等共享资源,共同迈向共同富裕的美好新生活。

第一,将财税资源配置放到服务高质量发展中总体筹划。通过优化财政投资结构,重点补齐生态环境、医疗卫生、农业农村等民生保障领域短板,继续改善人民生活生产的基础条件。依托乡村振兴计划,支持推进城乡统一规划,推动农村产业深度融合,形成城乡互助互补的发展新局面。落实区域协调发展战略,强化对落后地区的产能转移支付支持,实现不同区域的公共服务供给均等化,缩小区域发展差距。

第二,再造分配格局,促进机会均等与发展成果共享。健全不同生产要素在劳动分配中的机制,在提高劳动报酬的分配比重后,规范技术、管理以及资本在市场中获得报酬机制。同时通过税收调节功能,进一步改革个人所得税起付标准、专项抵扣,缩小收入差距。加快房产税立法改革,促进资源分配公平。加大政府救助,完善特殊困难人群生活保障帮扶机制。

(二)驱动经济质量化发展,促进财政收入持续性

在党的百年财税治理历程中,尤其是在新民主主义革命时期与新中国成立初期,党时临财政不敷之境。为此,党的解决方略主要有二,一是适度发行公债补助财政。如新民主主义革命时期,发行了各类生产建设型、救灾减灾型公债。新中国成立后,又发行人民胜利折实公债、经济建设公债、国库券等。二是重点推进经济生产,驱动财政内生动力。如,在新民主主义革命时期,为应对日军的“三光扫荡”与国民党当局的经济封锁,党采取自我生产、自我供给方式,让财政收而有源。新中国成立后,工业化的建设和经济的快速发展,更使党拥有可持续的财税来源。借鉴历史经验,未来财税治理的关键,还在于经济的高质量发展,实现财税动能的内生增长。

数字化、智能化的经济业态,将推动产业链、供应链、发展链全面转型,驱动经济高质量发展,进一步拓宽税源税基,实现财政收入的稳健增长。因此,在数字经济、智能经济的新时代,财税应主动融入科技创新战略发展中来,培育经济新动能。一是要保障国家“科技创新 2030—重大项目”等关键科技任务经费的持续供给,支持科研部门打赢技术攻坚战,激发原始创新活力。二是通过减税降费、财政补助等方式,对创新型企业予以支持。进一步增大企业科技成果转化的基金规模,并支持企业重大科技创新的保险补偿试点。着力解决新业态市场主体融资难、融资贵问题,采取财政适度贴息、国有担保公司担保等方式,打通融资堵点。

(三)引导地方适度化举债,化解财政风险

尽管在党的百年财税征程中,十分重视公债的发行,但其债务规模张弛有度。为了避免重“债”伤民,党发行的公债数量较为有限,甚至在社会主义

革命和建设时期,一度实现了既无内债又无外债,可见党对债务风险的警惕与底线思维。当前,随着经济建设的需要,多数地方广发内债,解决财政困境,这虽然补齐了财政不敷的短板,但同时也造成了巨大的债务隐患风险。借鉴党的财税治理经验,未来既不能“因噎废食”不发债,也不能“废寝忘食”多发债,应在发挥债务作用前提下,控制债务规模,完善债务管理机制,化解债务风险。

首先,可在财力与事权适配的评估前提下适度举债。根据财政政策逆周期调节,结合地方事权划分与基础财力情况,对地方债务进行适度控制。同时,调节债务结构,压缩老基建债务规模,适当向新基建倾斜,尤其是支持民生保障类、科技创新类债务的发行。

其次,对地方债务进行常态化监控。利用大数据等技术,识别地方隐性债务,构建风险评估体系,动态调整债务举借。尤其对新增隐性债务予以严格控制。强化预算约束,对地方政府以企业形式增加隐性债务的,要令行禁止。进一步剥离地方融资平台的政府融资功能,促其市场化转型经营。按市场化、法治化思维处理违约债务,打破刚性兑付。同时,强化债务审计,落实债务举借终身问责制,以制度约束规范举债行为。

第三,引导债务合理投资,避免资本错配。鼓励地方引入 PPP 等新型融资机制,借助市场化、资本化的优势,投资有效益的新型基础设施建设,培育经济增长新动能,驱动地方经济高质量发展。

(四)实现财税一体化运行,发挥两个积极性

在党的百年征程中,财税治理坚持党的一元化领导。这种一体化的财税机制,使财税调度有章,运行有序。但一体化并不意味着高度集权,而是集权与分权不断调整下的央地财税运行一体化。新民主主义革命时期,主要采取的是中央领导下的大区自主型财税,适应了战争瞬息万变的形势需要。新中国成立后,统一全国财政税政,集中优势力量推进工业化建设。改革开放初期,又推行“包干制”,激励了地方经济建设。市场经济体制确立前后,实施“分税制”改革,适配了市场经济体制下的整体调控性要求。

由此可见,党百年财税的分权与集权历程是适

(下转第 68 页)

全球性数字经济税收问题各国应当达成共识,形成多边数字贸易规则并将其纳入到当前国际税收规则中去,在意见统一的基础上使各国行动一致保障税收利益公平。其次,在涉及跨国公司税收征管问题时,要加强战略合作,国家或地区之间要做好信息、数据、资料的交流和互通,避免因信息不对称造成税收征管漏洞。最后,做好我国税法和国际税收规则的衔接,在全球加强数字经济税收征管合作的背景下,为更好适应新的发展趋势,我国要在积极参与国际税收规则修改的同时,做好国内税法应对跨境税收的政策设计和储备。

(上接第 22 页)

应事权变化需要下的动态调整过程。集权和分权的目的,是在事权划分前提下让央地财政能一体化运行,以适配事权履行与支出责任需要。

当前,中央多次下发文件,进一步划分了央地财权事权归属。大国治理下,事权划分还面临着细、繁、杂等新挑战,这又要求科学配置相应财力,以避免事权脱离财权。因此,未来财税治理,需在财税一体化框架下,合理配置财权财力、事权与支出责任划分,发挥央地两个积极性。

提升中央财政的宏观调控能力是前提。市场经济的政府调控、供给侧结构性改革、脱贫攻坚战以及新近发生的新冠肺炎疫情应对,无一例外地证明了党中央集中力量办大事的优势。因此,要坚持全国一盘棋,在党中央的统一领导下,统筹规划,做到市场统一、财税统一。对利用财税工具推行地方保护主义的,要令行禁止。同时,强化垂直领导的路径依赖,强化地方的财政收支动态审计,并将财税考核目标从创收型向治理型转化,将地方的财税行为纳入到党中央的统一框架内运转。

当然,财政收入多数归属中央前提下,地方收不敷支又会成为可能。因此,完善政府间的财权分配关系,匹配地方的支出责任成为题中之义。一方面,通过中央与地方共同担负,匹配跨区域等重大事权的财力。中央政府转移支付支持地方开展生态修复、民生服务、科技创新等事权履行。另一方面,启动地方财政救助机制,通过转移支付、特别国债

参考文献:

- [1] 李蕊,李水军.数字经济:中国税收制度和以回应[J].税务研究,2020(3):91-98.
- [2] 崔建高.数字经济对中国海关税基侵蚀及对策研究[J].中国口岸科学技术,2020(1):12-22.
- [3] 胡连强等.基于数字经济的税收征管探讨[J].税收管理,2019(5):119-122.
- [4] 王宝顺等.数字经济对国际税收征管的影响与对策——基于常设机构视角[J].税务研究,2019(2):86-91.
- [5] 李昊源.我国互联网交易的税收征管问题研究[D].中央财经大学博士论文,2016.

【责任编辑 张经纬】

等形式,扩大救助资金池,完善救助评估机制,使财政救助资金嵌入地方发展中,实现地方政府的公共职能最大效度发挥。

参考文献:

- [1] 马海涛.坚决贯彻党对财政工作的全面领导 推动“以人民为中心”的高质量发展[J].财贸经济,2021(8):12-16.
- [2] 马海涛,任强.新中国 70 年财政发展的路径与经验[J].中国财政,2020(2):59-66.
- [3] 马金华,毕学进.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[J].改革,2021(6):38-48.
- [4] 马金华,毕学进.中国共产党领导新中国税收制度创建的经验与启示[J].税务研究,2021(8):59-64.
- [5] 毕学进,马金华.中国共产党百年财税治理的演化路径、历史经验与现实启示[J].财政监督,2021(13):5-12.
- [6] 马金华,毕学进.蓝图擘画定航向:中国共产党初创期的财税方略[N].中国财经报,2021-05-18(7).
- [7] 马金华,毕学进.砥砺前行踏征程:土地革命时期党的财税实践[N].中国财经报,2021-06-01(7).
- [8] 杨志勇.中国共产党领导的财政事业:历史回顾与未来展望[J].财贸经济,2021,42(7):5-14.
- [9] 吕炜,刘欣琦.灵活与稳定、传承与包容——建党百年党领导财政工作的历史经验与治理逻辑[J].经济社会体制比较,2021(3):11-18.
- [10] 吕炜,靳继东.财政、国家与政党:建党百年视野下的中国财政[J].管理世界,2021,37(5):24-45+70+3.
- [11] 毛泽东.毛泽东文集(八卷)[M].北京:人民出版社,1999.
- [12] 中共中央党校党史教研室编.中共党史参考资料(八卷)[M].北京:人民出版社,1979.

【责任编辑 郭艳娇】