



王雍君：对外开放如何促进 中国财税体制改革



税收制度、预算制度和政府间财政安排，共同构成财税制度的三个支柱，作为当今各国为提供公共物品（public goods）和节制市场失灵（market failure）量身定制的基本制度安排。

中国财税制度的演进大致分为两个阶段。改革开放之前的 30 年间，中国实行严格而全面的计划经济体制，把指令性计划作为赶超式发展战略的核心工具。社会经济生活的各个方面，从城乡资源分配到企业生产和销售活动，都由指令性计划充当最重要的“指挥棒”，财税制度的作用严重受限。

革命性变化始于 1978 年开启改革开放至今的第二阶段。中国开始采用契合（社会主义）市场经济和新发展战略的新型财税制度。有两个战略基石：第一，以市场经济取代计划经济作为发展的主要引擎，即“让市场在资源配置中发挥决定性作用”，这意味着接纳与确认“看不见的手”的第一推动力作用；第二，以财税制度取代指令性计划作为发展的核心工具，体现国家力量这只“看得见的手”的双重调控作用。

双重调控作用赋予财税制度以两个重要使命。首先是“培育和节制”市场力量，旨在将计划经济“转换”为市场经济。改革开放的这个主题可描述为“转型”，财税制度作为“适用和促进转型”的角色随之也被确立起来。因为市场失灵并招致负面后果的风险不可低估，因而需要诉诸财税制度加以节制，与政府规制和其他干预手段共同发挥作用。第二个使命是作为发展的核心工具，要求财政政策目标紧密联结发展目标。发展目标约

束与引导财政政策和部门政策，也一并约束与引导财税制度建构的目标与方向。开放进程对中国财税制度的影响，始终贯穿着“促进转型和发展”的主线，无论中央还是地方，也无论税收制度、预算制度还是政府间财政安排。

开放进程对财税制度的影响并非一个盲目的进程，而是受到“转型与发展”这个核心主题的明确牵引。除了经济社会转型以及财税制度取代指令性计划外，广义的转型概念还包括国家角色的转型，即由传统的控制者角色转换为经济社会生活的调控者。转型与发展共同表征了改革开放事业的目的性关切，也为理解国际层面的域外影响“为何如此”提供了根本的解释性视角。财税制度促进发展的两个一般路径为：作为直接路径的“财税制度→财税政策→发展”，以及作为间接路径的“财税制度→市场化转型→发展”。这一分析框架十分契合改革开放与推进国家角色转型——从控制型国家转向发展型国家。

计划经济转向市场经济客观上要求国家从控制者转向调控者，减少刚性控制成分而增加柔性调节成分，以此为民间部门和市场机制的成长与崛起创造条件。改革开放以后，域外财税思想逐渐被国内学界和改革者知晓、解读和选择性接纳，为全面革新传统财税制度奠定几近全新的认知基础。自此，财税制度被视为公共部门提供公共物品的制度安排，具有为推动经济社会转型与发展做出巨大贡献的深远潜能。

革命性的域外影响主要有三股源流——公共财政观、财政职能观和财

政分权观，每个都从不同侧面冲击着大一统的国家财政观。

1.公共财政观

革命性的域外影响首先体现在公共部门（public sector）、公共物品（public goods）和公共财政（public finance）上。它们从根本上动摇了国家财政观的根基：职能与边界受限的公共部门取代无所不包的国家，作为新的财政叙事本位和行为主体；提供旨在弥补市场失灵和满足公众偏好的公共物品取代强势的国家控制，被确认为新的财政职能的核心与基石；随之而来的是国家财政观的迅速式微，其主导地位被崭新的公共财政观取而代之。

2.财政职能观

马斯格雷夫（1959）创立的财政职能三分法通过西方经济学思想的传播被带入中国，逐渐取代本土思想的传统三分法而成为主流。马氏将财政职能清晰区分为稳定、配置和再分配，被视为对 20 世纪社会科学思想的非凡贡献，与“收入”“分配”和“监督”的本土划分形成鲜明对照。前者根植于弥补市场失灵的理念，后者根植于为国家控制服务的理念，两者几乎没有通约性。如今，传统三分法很少被提及，马氏三分法则作为约定俗成甚至理所当然的财政职能学说被接纳。

3.财政分权观

财政分权思想在西方发达国家根深蒂固，在改革开放初期即被传播到

中国，迅速对强调财政集权的传统观念形成强大冲击，以至其分权思想的合理内核被广泛赞同和接纳。经过多年的发展和提炼，西方财政分权思想的核心内涵和原则简明扼要：举凡可能且适当，财政权力和责任应被优先分配给最贴近民众的政府层级。这项原则根植于两项认知，即与高层级政府相比，低层级政府享有基本的“贴近优势”——集中体现为信息优势（Tresch, 1981）和受托责任优势。虽然财政分权思想在全球范围内堪称影响广泛而深远，但在发展中国家和转型国家的实践效果远低于预期。与公共财政观和财政职能观相比，中国对财政分权观的接纳程度较低，并进行了大量“本土化改造”，以至对其确切内涵与外延的理解与西方国家颇不相同，实践中则多采用“放权式分权”改革与建构政府间财政安排，以确保中央对地方的财政控制不被系统削弱。

受到以上三股域外财税思想源流的综合影响，中国财税制度的传统思想基础出现了颠覆性变化——核心旨趣从亲善控制转向亲善市场，为财税制度重构作了至关重要的思想铺垫。财税制度重构则被作为推动经济社会转型与发展的基本方法，因为这项努力同国家角色与政府职能转换紧密结合在一起。两个方面的努力相互交织，彼此都作为对方的前提条件。

由此可知，“域外影响→财税思想→财税制度→转型与发展”是一个紧密相连的进程。没有财税思想的系统转变，财税制度的重构无异于无本之水、无源之木。但财税制度重构亦需从属根本的目的性关切——转型与发展。转型与发展作为贯彻改革开放大业始终的两大主题，彼此高度互补，

但终极目的指向发展：转型的叙事从属于发展的叙事。中国在改革开放初期面对的各种难题中，没有任何比旨在消除普遍贫困和经济短缺的发展难题更具重要性和紧迫性。财税制度的系统重构正是其中最为关键的一环。不彻底打破传统财税制度束缚转型与发展的沉重枷锁，转型和发展是不可想象的。

财税制度的实践主要取决于特定国家的历史、政治与文化背景，但在经济全球化背景下不可避免地受到域外影响，包括某种程度与形式的国际规则与惯例，以及其他国家或国际机构的示范效应。在改革开放以来的 40 多年期间，我们都可以看到这种影响如何及于财税制度的核心模块：税收制度、预算制度和政府间财政安排。

（一）开放对税收制度实践的影响

在整个计划经济时期，国家在实施全面的所有权控制的基础上，主要通过指令性计划汲取和调配资源，以满足履行国家职能和城镇居民生活所需。相对而言，对税收制度的依赖度很低，税种的数量也很少，没有国际上普遍征收的大型间接税、所得税和财产税，但规模巨大的“隐性税制”不仅广泛存在，而且发挥着重要作用，主要有三类：国家对农民和农村的农产品“统购统销”，由此形成归国家垄断与控制的巨大资源流量，通常被称为“剪刀差”；对城镇居民实施低工资政策，实际工资低于某种“市场工资”的差额，相当于征收一种隐蔽性所得税；国有企业上缴利润给国家，其性质与“凭借国家所有权”的隐蔽征税类似。

隐蔽征税以扭曲价格为前提，所依托的行政控制阻止了导入竞争机制的可能性。在这种情况下，改革者从一开始就把重构税制作为财政革命和经济革命的关键一环，即“利改税”。税收制度的基础结构初步实现了国际接轨，“基础结构”主要指税种类型作为税制基本要素的税基、纳税义务人和税率，也包括国际上普遍接受的核心税收原则——公平、效率、简便和透明。这些核心原则及其内涵的“原产地”并非本土，而是异域他国。

域外影响最明显、程度最高的是关税和国际税收协定，两者的国际接轨程度也最高。与国际接轨的基本原则是国内相关税法须与国际税收协定一致（Nakayama, 2021），这意味着权利与义务并存。2001年12月11日，中国正式加入世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）。自此，在享受作为WTO成员国权利的同时，中国也承担了相应的关税减让义务。目前，中国平均关税水平已从入世时的15.3%下降到2021年的7.4%，低于9.8%的入世承诺。至2020年底，中国已与26个国家和地区签署了19个自贸协定，涉及适用于世界贸易组织成员等的最惠国税率，与亚太、东盟等的14个国家以及中国的香港、澳门、台湾等地区的协定税率、特惠税率、关税配额税率等在内的多项关税减让义务。

“税收法定”也是体现域外影响的关键方面。这项堪称历史与现实意义非凡的突破，极大提升了本国税制的国际接轨程度，表明中国在税收功能理解上发生了质的飞跃：税制不再仅仅被看作征集收入的工具，也被看作限制权力的工具。有限政府范式在西方国家具有久远传统，而税收制度

正是限制国家权力的首要安排，因此，税收制度必须被建构为法律制度，作为法治国家的核心与基石。经过多年的不懈努力，目前中国 18 个税种中正式立法的税种已达 12 个，税种的全面法律化进程正在加速推进。

开放影响税制实践的非凡意义，还体现在税制与产权控制的分离上。所有权与征税权的分离催生了市场经济和近代西方世界的兴起（诺斯、托马斯，2014）。中国改革开放初期重构税制和国家放权让利的组合式改革，在某种意义与程度上正是上述“两权分离”宏伟进程的当代续篇。

如今，国家依然保留较高程度的所有权控制，但在“所有权控制被简化为一笔货币税”的意义上，财政动机对经济权利的钳制已经大为松动。财政收入最大化不再被当作国家与政府的合理目标，为获取收入而控制所有权的动机让位于非财政动机。正是主要在此意义上，域外影响加持下的财税制度重构进程，得以成为推动转型与发展的核心力量。

在这里，域外影响主要指现代产权理论和税收理论的传播。前者强调排他性产权安排的独特优势，视其为消除贫困和促进发展最重要的前提条件与内生动力。循此理念，转轨国家实施“以产权交换课税权”的改革组

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_39040

