



宏观研究

# 百年大党与大国财政：历史实践的启示

2021年06月30日

**分析师：罗志恒**

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

## 近期报告

《【粤开宏观】全球税收体系大变局：G7达成历史性协议》2021-06-07

《【粤开宏观】全球贫富分化：现状、成因和影响》2021-06-16

《【粤开宏观】消费增速乏力的四大原因：5月经济数据解读》2021-06-16

《【粤开宏观】制造业投资：当前五大特征与未来走势》2021-06-22

《【粤开宏观】政府引导基金：发展历程、运行机制及对隐性债务的影响》2021-06-23

**导读：**一百年来，在中国共产党的领导下，中国进行了反帝反封建的新民主主义革命、社会主义建设、改革开放，进入了中国特色社会主义新时代，中国人民实现了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃。一百年来，财政推动着党和人民的事业快速向前发展，财政的角色从保障战争和部队供给升级到国家治理的基础和重要支柱，从依靠共产国际援助、建立根据地财政到建立现代财政制度，积贫积弱的财政逐步发展到全球举足轻重的大国财政。一百年来，中国共产党的领导是财政实践丰富并发挥重要作用的政治保障，中国共产党以人民为中心的财政理念贯穿始终，从根据地精兵简政和开展大生产运动到十八届三中全会以来持续减税降费和支出结构转型，践行“一切为了人民，一切依靠人民”的宗旨，在此过程中，也形成了一系列重要理财思想。**党的百年财政历史实践经历了哪些阶段？在不同阶段形成了哪些财政思想？百年历史实践对当前和未来有哪些启示？总体上，党的领导为财政建设指明方向、是根本政治保障，财政工作作为党的事业提供基础。**本文对此做详细阐述。

## 摘要

### 一、党的百年财政建设历程大体可分为三个大的历史阶段

**1、1921-1949年，新民主主义革命时期，财政保障革命战争和部队供给。**建党初期，中国共产党迫于形势，主要从共产国际获得经济援助并接受共产国际的领导。在经历国民革命失败和一系列城市起义失败后，中国革命逐渐走出从农村包围城市的道路，并相对独立领导并探索财政实践。1927-1937年土地革命时期，财政实践是围绕着两条基本斗争路线展开的，一是废除封建地主土地所有制，实行土地革命，二是支持武装斗争。1937-1945年抗战阶段，财政实践很多是对上一阶段的继承和发扬，但也有差异，比如打土豪筹款改为没收日伪财产。1941年开始，财政陷入空前困境。党发出了“自己动手，丰衣足食”的号召，一方面开展大生产运动，另一方面实行精兵简政。解放战争时期，党的财政思想已经较为成熟，但随着战争规模发生变化，对财政工作提出了更高的要求。土地革命和抗日战争时期的战争以小规模游击战为主，解放战争以大规模兵团作战为主，一方面要求更大规模的物资供给，另一方面军队无法像之前那样开展大生产运动，更加依靠人民群众支持。

**2、1949-1978年，新中国成立后的计划经济时期，“统收统支”的财政服务于社会主义建设尤其是形成工业化体系，尤其是为“优先发展重工业”积累资金。**该阶段总体上面对严峻的国内外形势，必须建设强大的重工业，但并不符合我国当时的比较优势，资金异常匮乏，最终通过工农业剪刀差实现资金积累。为更加顺利地为重工业积累资金，宏观上建立了城乡二元户籍制度、统购统销和人民公社制度等配套制度，微观上建立了国企，财政活动某种意义上就是国企经济活动。伴随企业和地方政府积极性被抑制，又探索了放权、收权等改革，但总体上仍是高度集权的计划经济和统收统支财政。

**3、1978至今，改革开放后的财政工作又可以以1994年分税制改革和十八届三中全会为界，细分为三个阶段。**即1) 1978-1993年的中央和地方“分灶

吃饭”的包干制，2) 1994-2012 年财政服务于社会主义市场经济体制的改革目标，3) 党的十八大以来的现代财政制度建设阶段，服务于全面深化改革，推动国家治理体系和治理能力现代化。

## 二、财政工作在党的百年事业中发挥重要作用，体现在三个方面

**一是财政始终支持党在不同阶段的中心任务，均服从和服务于经济社会主要矛盾的变化，财政从经济基础上升到推动改革的重要力量。**财政的角色逐步从战争年代保障供给、作为调节恢复经济手段，转化为建国初对敌经济战役方式、积累并资金并推动工业化建设，再到经济改革抓手和国家治理的基础，财政的范畴从经济拓展到政治经济文化社会生态五位一体领域，甚至成了改革的推动者。

**二是财政政策宣传着党的政策和形象，并有效处理军民、政府与个人、政府与市场的关系。**根据地财政“打土豪分田地”以及中央苏区一苏大《关于经济政策的决议案》宣布：“消灭国民党军阀政府一切的捐税制度和一切横征暴敛。苏维埃另定统一的累进所得税则”，不仅改变了封建地主和农民的生产关系，而且切身地让农民感受到负担下降，感受到党的政策是为着人民的，有利于发动最广大的农民大众参与革命，促进军民一家亲。抗战时期的“减租减息、交租交息”政策顺应了主要矛盾的变化，缓解了阶级矛盾，有利于建立最广泛的统一战线，体现出党中央顾全大局。

**三是财政实践，尤其是早期实践，为党后来执政时期所采取的财政政策起到了探索和奠基作用，提供了制度和人才基础。**1) 根据地发展的公有经济基础直接构成了新中国成立初期公有制经济的重要组成。2) 新民主主义革命时期的财政组织和制度为党执政后提供了制度基础。3) 为党执政后的财政经济管理培养了人才，为建国初通过市场等手段平抑物资飞涨、治理通货膨胀和统一财经打下了基础。

## 三、党在推动财政建设中发挥着重要作用

**一是党的领导是财政建设的根本政治保障。**建党初期党相对缺乏对财政的独立领导，较多地依赖共产国际，但中国国情不同于苏联，靠在几个中心城市起义难以取得革命成功。只有当中国共产党开创了革命根据地，系统性地领导财政经济建设，党对财政建设的领导有效地支持了党的军队建设，根据地的星星之火才成燎原之势。

**二是党的领导确保财政工作始终以人民为中心。**党的领导确保财政工作始终以人民为中心，体现在财政收入取之有度且通过发展经济做大增量获得收入，财政支出上压减一般支出，尽全力提高国家经济发展水平和人民的生活水平，革命年代有精兵简政，新时代有大力压减一般支出落实“六保”“三保”。中国数千年的封建财政和国民党的资产阶级财政，都是建立在对人民、对无产阶级的剥削基础之上的，是竭泽而渔的财政。中国共产党即使在抗战和解放战争最艰苦的年代，也绝不让人民负担过重，为保障人民利益，华北财经会议提出了人民的财税负担为生产量的 15%-20%，不超过 20%，同时开展土地改革、大生产运动和精兵简政，因而是生生不息的财政。

**三是党在财政工作中总结出的财政思想，推动着新的财政实践。**在新民主主义革命时期，毛泽东的财政思想是主要代表。毛泽东指出，财政工作的目标是保障战争费用，“我们的经济政策的原则，是进行一切可能的和必须的经济方面的建设，集中经济力量供给战争”；财政工作基本方针是发展国民经济，



“从发展国民经济来增加我们财政的收入，是我们财政政策的基本方针”；财政支出要节省，“财政的支出，应该根据节省的方针”。在抗日战争时期，党的财政思想更加成熟，进一步指明了财政建设的长期方向。建国后，《论十大关系》体现着深刻的辩证思想。改革开放后，以解放思想、实事求是为主要内容的邓小平理论成为财政建设新的思想指引。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标，为此后的分税制改革、公共财政体系的建立提供了方向指引。习近平新时代中国特色社会主义思想为十八大以来的财政工作提供了新的思想指导，做出了财政是国家治理的基础和重要支柱的重要判断。

**风险提示：**历史数据和资料需继续深入挖掘



## 目 录

一、百年大党的财政实践（发展史） .....	5
（一）1921-1949：新民主主义革命时期的财政 .....	6
（二）1949-1978：统收统支的计划经济财政 .....	8
（三）1978-1993：“分灶吃饭”的财政包干制调动地方积极性 .....	12
（四）1994-至今，分税制时代的公共财政和现代财政制度 .....	13
二、党领导财政工作的历史启示 .....	14
（一）财政在支持党的事业中的作用 .....	14
（二）党在推动财政发展中的作用 .....	15

## 图表目录

图表 1：党的百年财政实践 .....	5
图表 2：1950-1978 年财政盈余情况（亿元） .....	9
图表 3：1950-1978 年财政收入和支出占比 .....	9
图表 4：1983-1984“利改税”后税收收入占比大幅上升 .....	12
图表 5：中央和地方财政收入占比 .....	13
图表 6：中央和地方财政支出占比 .....	13

## 一、百年大党的财政实践（发展史）

一百年来，在中国共产党的领导下，中国进行了反帝反封建的新民主主义革命、社会主义建设、改革开放，进入了中国特色社会主义新时代，中国人民经历了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃。

一百年来，财政推动着党和人民的事业快速向前发展，财政的角色从保障战争和部队供给升级到国家治理的基础和重要支柱，从依托共产国际援助、建立根据地财政发展到建立现代财政制度，积贫积弱的财政逐步发展到全球举足轻重的大国财政。

一百年来，中国共产党的领导是财政实践丰富并发挥重要作用的政治保障，中国共产党以人民为中心的财政理念贯穿始终，从根据地精兵简政和开展大生产运动到十八届三中全会以来持续减税降费和支出结构转型，践行“一切为了人民，一切依靠人民”的宗旨，在此过程中，也形成了一系列重要理财思想。

党的财政建设历程大体可分为三个大的历史阶段。1921-1949年，新民主主义革命时期，财政保障革命战争；1949-1978年，新中国成立后的计划经济时期，“统收统支”的财政服务于社会主义建设尤其是形成工业化体系；1978至今，改革开放后的财政工作又可以以1994年分税制改革和十八届三中全会为界，细分为三个阶段，即1978-1993年的中央和地方“分灶吃饭”的包干制，1994-2012年财政服务于社会主义市场经济体制的改革目标，2013年以来的现代财政制度建设阶段，服务于全面深化改革，推动国家治理体系和治理能力现代化。

**图表1：党的百年财政实践**





时期	党的主要任务	财政目标	财政实践		
			财政收入	财政支出	财政管理
1927-1937 土地革命时期	驱逐帝国主义者，达到中国的真正统一；彻底的平民式的推翻地主阶级私有土地制度，实行土地革命；经过发动群众和武装斗争推翻国民党政权，建立工农兵代表会议的政权（1928年中共六大）	保障革命战争费用	一是向封建剥削者的没收和征发，二是税收，三是发展公营经济；	主要是军事支出	形成了早期的系统的财政思想，财政工作的基本方针是依靠发展国民经济来增加财政收入
1937-1945 全国抗战时期	阶级矛盾让位于民族矛盾，建立抗日民族统一战线	支持抗战	1941年前，财政收入主要来自外援，包括国民政府发给八路军的军饷和海外华侨和后方进步人士的捐款。1941年外援断绝后，开展“大生产运动”，“自己动手，丰衣足食”	精简简政保障抗日军费	发展经济，保障供给；统一领导，分区统筹；军民兼顾；生产和节约并重
1945-1949 解放战争时期	1947年《中国人民解放军宣言》提出“打倒蒋介石，建立新中国”	支持大兵团作战的解放战争	一是继续实行“发展经济，保障供给”的基本方针；二是扩大公粮税收覆盖面，降低税率，增加财政收入；三是出击部队的粮食供给一部分来自战争缴获和就地筹措	继续实行精简简政，军费占全部财政支出的85%以上，行政经费不超过15%，后方节衣缩食支持前线	新老解放区采取不同的财政政策；统一财经工作
1949-1952 国民经济恢复和抗美援朝时期	恢复国民经济，抗美援朝	恢复国民经济，支持抗美援朝战争	一是适当上调农业税，1951年7月，农业税收较预算增加10%；二是对酒和卷烟实行专卖；三是开征契税，增加进出口税和货物税；四是开展增产节约运动	继续实行革命战争时期的供给制和低薪制，减少除军费外的其他支出，保障抗美援朝军事支出	加速推进财经统一工作
1953-1956 新民主主义向社会主义过渡时期	过渡时期的总路线：“党在这个过渡时期的总路线和总任务，是要在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、对手工业和资本主义工商业的社会主义改造。”	支持以社会主义工业化为主体的“一五”计划和对农业、手工业和资本主义工商业的三大改造	随着工业化的推进，来自工业部门的财政收入占比从1953年的39.8%上升至1957年的49.2%	为社会主义工业化筹集的资金占比很大	
1957-1976 社会主义计划经济时期	1958年中共八大指出：“党和人民当前的主要任务，是集中力量把我国尽快从落后的农业国变为先进的工业国。”	支持社会主义建设	企业收入占比过半，其次是税收收入	以经济建设支出为主	1958财政改革简化税制、下放财权财力，并实行企业利润留成制度；1961年“调整、巩固、充实、提高”八字方针；1973年再次简化税制
1978-1993 改革开放初期	党在社会主义初级阶段的基本路线是以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放	支持社会主义现代化建设，支持改革开放	“利改税”后，税收成为财政收入的主要来源	以经济建设支出为主	以“分灶吃饭”的财政包干制为主，经历多次调整
1994-2012 建立社会主义市场经济时期	建设社会主义市场经济体制	建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政制度	厘清政府与市场边界，财政在市场失灵之处进行补位，退出大部分竞争性领域		1994年分税制改革，1998年开始建立公共财政制度
2012至今 新时期	明确坚持和发展中国特色社会主义，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴，在全面建成小康社会的基础上，分两步走在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国	财政是国家治理的基础和重要支柱；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		从基建逐步转向民生支出	2012年之后开始建立现代财政制度，以“更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用”

资料来源：粤开证券研究院

## （一）1921-1949：新民主主义革命时期的财政

新民主主义革命期间党的财政工作变化很大，可以按照不同的革命时期分为四个阶段。第一阶段是1921-1927年，国民革命时期，第二阶段是1927-1937年，土地革命时期，第三阶段是1937-1945年，抗日战争时期，第四阶段是1945-1949年，解放战争时期。建党初期，中国共产党迫于形势，主要从共产国际获得经济援助并接受共产国际的

领导。在经历国民革命失败和一系列城市起义失败后，中国革命逐渐走出从农村包围城市的道路，并相对独立领导并探索财政实践。

### (1) 1927-1937年：土地革命时期，党对财政工作的早期探索

1927年，大革命失败后，党深刻认识到没有革命的武装，就无法夺取中国革命的胜利。“八七会议”确定了土地革命和武装反抗国民党反动派的总方针；1928年6-7月，中共六大提出“党的总路线是争取群众”，中国革命的中心任务是驱逐帝国主义者，达到中国的真正统一；彻底的平民式的推翻地主阶级私有土地制度，实行土地革命；经过发动群众和武装斗争推翻国民党政权，建立工农兵代表会议的政权。1931年11月，召开了中华苏维埃第一次全国代表大会，会议通过的《中华苏维埃共和国土地法》《中华苏维埃劳动法》《关于经济政策的决议案》，成为苏区财政经济工作的纲领性文件。

**这一时期的财政实践是围绕着两条基本斗争路线展开的，一是废除封建地主土地所有制，实行土地革命，二是支持武装斗争。党在土地革命时期形成了早期的系统的财政思想。**土地革命时期的财政思想，集中体现在1934年1月第二次全国苏维埃代表大会上毛泽东所作的报告<sup>1</sup>。财政的目的是保障革命战争费用；收入来源包括三部分，一是向封建剥削者的没收和征发，二是税收，三是发展公营经济；财政工作的基本方针是依靠发展国民经济来增加财政收入。

### (2) 1937-1945：全国抗战阶段的财政，更加成熟

抗战时期，国内阶级矛盾让位于民族矛盾，土地革命和武装反抗国民党政权的斗争路线转变为建立抗日民族统一战线。主要矛盾和路线发生了变化，财政工作的策略随之转变。

抗战阶段的财政实践，很多是对上一阶段的继承和发扬，但也有差异，比如打土豪筹款改为没收日伪财产。

**以1941年为界，抗战时期的财政实践可以分为前后两个阶段。**1937-1940年，财政收入主要来自外援，包括国民政府发给八路军的军饷和海外华侨和后方进步人士的捐款，1938-1940年，外援收入占财政总收入的比例分别为51.2%、85.5%、70.5%<sup>2</sup>。这一阶段财政收入的另外两个特点，一是罚没款的来源改变，从原来阶级矛盾主导下的打土豪筹款改为没收日伪财产，缓和阶级矛盾，争取抗日民族统一战线；二是由于有外援收入，在财税方面采取“休养民力”的总方针，减租减息，“救国公粮”是主要税收来源，用于行政人员粮食供给，但1938年仅有5万担，1939年为9万担，其余由各机关团体自行开荒生产。财政支出的重点是保障抗日武装部队一切供给，厉行节俭。

抗战进入相持阶段后，国民党从1939年冬开始掀起了三次反共高潮，并于1940年秋停发八路军军饷，对抗日根据地实行经济封锁，断绝了外援收入，加上边区发生灾荒，因此1941年开始，财政陷入空前困境。**为应对财政困难，党发出了“自己动手，丰衣足食”的号召，一方面开展大生产运动，另一方面实行精兵简政。**

**大生产运动**一方面是边区政府、军队和机关团体通过开荒生产，实现自给自足，并发展公营经济，1944年公营经济上缴收入占陕甘宁边区财政的比重为36.2%，1945年为14.35%；另一方面是支持农民发展生产，通过减租减息、鼓励开荒、表彰劳动英雄等政策，帮助边区农民改善生活。

**精兵简政**则是从支出端解决财政困难。从1938-1941年，陕甘宁边区脱产人员从1.6万增加到7.3万，公粮负担加重。1941年12月，党中央发出精兵简政的指示，1943年

<sup>1</sup> 《毛泽东选集》第一卷“我们的经济政策”

<sup>2</sup> 《中国财政通史：革命根据地卷》



8月，中央要求延安的中央和军委所属机构从2.4万人减至五六千人，陕甘宁边区1944年节约的财政资金相当于边区部队和机关团体一年的服装费。

**抗战时期的财政思想相比土地革命时期更加成熟，可以概括为“发展经济，保障供给；统一领导，分区统筹；军民兼顾；生产和节约并重”。**第一，“发展经济，保障供给”概括了经济决定财政、财政反作用于经济的辩证关系，是土地革命时期延续而来的财政思想，在1941年财政困难之后，进一步发展为“大生产运动”的实践。第二，“统一领导，分区统筹”，抗日根据地被分割成很多块，人力、物力分散，但抗战物资供应又需要加强统筹，“统一领导，分区统筹”既调动了积极性，又克服了各自为政的现象。第三，军民兼顾，既要保障军队供给，又不能损伤老百姓利益。第四，“生产和节约并重”，这一时期既通过“大生产运动”发展经济、保障财政供给，同时又通过精兵简政等措施精简支出。

### **(3) 1946-1949：解放战争时期，大兵团作战要求财政统一**

解放战争时期，党的财政思想已经较为成熟，但随着战争规模发生变化，对财政工作提出了更高的要求。土地革命和抗日战争时期的战争以小规模游击战为主，解放战争以大规模兵团作战为主，一方面要求更大规模的物资供给，另一方面军队无法像之前那样开展大生产运动，更加依靠人民群众支持。

面对革命形势的变化，1947年4月召开了华北财经会议，这次会议集中体现了解放战争期间的财政思想。

**财政收入方面**，一是继续实行“发展经济，保障供给”的基本方针；二是扩大公粮税收覆盖面，降低税率，增加财政收入；三是出击部队的粮食供给一部分来自战争缴获和就地筹措，一方面由新解放区人民承担一部分，另一方面没收蒋政府和汉奸恶霸的资产。值得注意的是，**为保障人民利益，华北财经会议提出了具体的控制比例：人民的财税负担为生产量的15%-20%，不超过20%。**

**财政支出方面**，继续实行精兵简政，军费占全部财政支出的85%以上，行政经费不超过15%，后方节衣缩食支持前线。

**财政管理方面**，这一时期有两个突出特点。一是新老解放区采取不同的财政政策，老解放区土地改革后，按累进税率征收的救国公粮改为按常年产量比例税率征收的农业税，新解放区没有进行土地改革，继续实行抗战时期的减租减息、累进税制的财税政策，为土改做准备。二是**统一财经工作**，随着解放区连成一片，加上大规模兵团作战的客观形势，原来的“统一领导，分区统筹”的原则不能适应新形势的需要，加强财政统一管理迫在眉睫。1947年的华北财经会议后成立了华北财经办事处，统一华北解放区的财经

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\\_20426](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_20426)

