

## “习近平经济思想研究”征文选登

## 引领中国特色社会主义财政理论与实践创新的指南

吕 伟

习近平总书记关于中国特色社会主义财政建设的重要论述是习近平经济思想的重要内容，为我们观察和思考中国特色社会主义财政的本质、功能定位和制度特征提供了根本立场和方法论，科学阐明了认识和理解中国特色社会主义财政建设的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑，以及发展中国特色社会主义财政理论体系的基本原则。

## 为中国特色社会主义财政理论与实践创新提供方法论

习近平经济思想坚持把马克思主义政治经济学基本原理同改革开放新的实践结合起来，不断丰富和发展马克思主义政治经济学，是新时代中国共产党对社会主义经济建设规律认识的不断深化，深刻反映出社会主义现代化国家建设是“政治经济化和经济政治化的本质运动”的实践特征。习近平经济思想是本体论、认识论和方法论有机统一的科学理论体系。其中，新时代社会主义经济建设的客观实践，是习近平经济思想的基本对象和内容体系，即本体论；立足当代马克思主义的基本立场、观点和方法推动经济高质量发展，体现习近平经济思想关于把握实践创新和理论创新的辩证关系，即认识论；始终坚持问题导向这一马克思主义的鲜明特点，紧密围绕和科学把握重大而紧迫的经济发展问题，是习近平经济思想推动中国经济发展的途径和方法，即方法论。

习近平经济思想为我们观察分析新时代社会主义经济建设若干重大问题和现象提供了根本遵循，为我们观察和思考中国特色社会主义财政的本质、功能定位和制度特征提供了基本立场和方法论。

财政在本质上是一定社会形态下资源汲取和分配的方式，在形式上具有显著的经济属性。同时，财政又是以国家为主体、体现国家意志、服务国家战略的资源汲取和分配方式，在本质上具有显著的政治属性。因此，一个社会的财政现象和问题是最具典型性的政治经济学研究对象和主要领域。具体到我国，财政始终服从和服务于中国共产党领导下的革命、建设和改革的伟大历史实践，始终服从和服务于社会主义现代化国家建设的全部历史过程，这个基本的历史和事实要求我们必须坚持马克思主义政治经济学的立场、观点和方法，从财政与国家之间的本质关系出发，去认识中国财政的建设实践和理论演进。

党的十八大以来，习近平总书记对财政作出一系列重大判断和权威论述。从党的十八届三中全会作出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重大判断，到党的十九大对“加快建立现代财税制度”进行全面部署，再到党的十九届四中全会提出“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”，以及党的十九届五中全会提出“建立现代财税金融体制”，对中国特色社会主义财政建设的本质特征、制度形态、体制机制、功能发挥等作出了全面、系统的规划和部署，从党和国家战略全局出发看待财政的本质及制度特征，在中国式现代化新道路中确定财政建设的实践路径和功能定位。这一系列重大判断和论述，构成了习近平经济思想的重要内容，为我们准确把握中国特色社会主义财政实践、丰富和发展中国特色社会主义财政理论提供了方法论指导。

## 把握财政在社会主义现代化建设中形成和演进的逻辑

财政的制度安排及其实践运行深刻内嵌于社会主义现代化国家建设的整个过程。只有从这个本质联系出发，才能真正理解中国特色社会主义财政建设的本质、制度特征和体制变化等内在联系与运动规律，从根本上把握中国共产党领导这个中国特色社会主义最本质的特征、中国特色社会主义制度的最大优势对我国财政本质和制度特征的决定性作用，正确认识中国特色社会主义的财政体制、财政功能定位等发生历史性深刻变革的内在规律。具体而言，就是准确把握我国财政在社会主义现代化国家建设中形成和演进的逻辑。

在习近平总书记关于财政建设的系列论述中，“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重大判断，为我们理解社会主义现代化建设中的财政理论逻辑提供了基石。

财政是国家治理的基础和重要支柱，国家是财政资源汲取和配置的主体。这是财政与国家关系最基础的理论层次。近代以来，财政资源汲取和配置方式的发展及其制度性安排，为现代国家形态的形成和演进提供了最重要的基础和动力，同时也在这一历史进程中不断发展成熟。在中国共产党领导下建立社会主义国家的基本经济制度，由此形成中国特色社会主义财政的本质及制度特征、推动财政建设的实践

路径等，这是现代国家和现代财政之间的关系在我国独特实践形式。

从历史的视野来看，国家主体性、财政基础性的本质联系是始终不变的。但这种联系在制度形式、功能向度、表现方式等诸多方面随着时代变迁和制度演进发生着深刻变革。由此而引发的问题是：财政与国家之间的一般性联系及其在历史进程中的发展演进，将会怎样引起它们在理论形态上的变化？我们应该怎样在这种财政与国家关系发生深刻变化的过程中把握住其本质联系和理论内核？

改革开放前，我国财政理论的主流观点是“国家分配论”，即把财政和国家职能联系起来，把财政作为在本质上实现国家职能、在形式上体现为货币经济关系的工具。应该说，这种理论认识，是与当时我国业已确立的高度集中的计划经济体制，以及财政作为国家直接管理经济和资源配置的手段工具，并主要表现为统收统支、高度集中的制度形式相适应的，与国家主体性的财政表现形式也是高度一致的。

改革开放后，我国开启了从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的新实践形式。这种历史性的深刻变革在财政与国家关系的理论反映和折射，是市场化改革探索初期的“社会共同需要论”和社会主义市场经济发展过程中的“公共财政论”等观点。“社会共同需要论”体现了我国在改革开放后逐步放弃计划经济体制，并按照市场化方向探索财政理论对这种转轨现实的适应性调整，逐步深化社会主义财政所蕴涵的人民性、公共性内涵。而“公共财政论”则更多与社会主义市场经济体制相联系，从市场经济发展和克服市场失灵的角度出发，强调改革财政资源汲取、配置的范围和方式，最大限度地实现全社会资源最优配置。

那么，怎样认识社会主义市场经济条件下财政体制和作用方式的变化？这种变化是否意味着国家在财政中的主体性地位也发生了根本性的转变？

在理论形式上，“社会共同需要论”对财政的功能定位包括两个基本方面：一是强调要把财政功能与计划经济体制相脱离，二是强调财政要满足社会的共同需要。但是，这种观点并没有改变一个基本事实，即财政满足共同需要的实际过程同样是由国家作为主体来配置和完成的。相比之下，“公共财政论”更加突出按照市场经济发展的一般规律，财政应该在有效区分政府和市场作用的框架内确定功能和发挥作用。但是，与市场经济发展一般规律相联系的“公共财政论”，所限定的只是在资源配置意义上政府和市场关系中的财政功能和作用方式，它同样也没有改变国家仍然是财政资源汲取和配置的主体这一基本事实。

显然，无论是不同历史时期财政体制形式和功能发挥发生的深刻变化，还是反映在不同阶段财政与国家关系的多种理论观点，国家在财政中的主体性地位是没有变化的，发生变化的只是这一主体性地位的实践表现形式。因此，“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一重大判断，是在我国社会主义现代化建设的进程中，对财政与国家之间本质关系更加成熟的理论认识和深化。这是我们在习近平经济思想指导下应该准确把握的财政理论的核心逻辑。

## 把握财政改革的历史逻辑和实践逻辑

既然财政是国家治理的基础和重要支柱，那么财政必然地要体现国家意志、服从国家需要。这既是对财政作为实现国家需要的基础性工具和手段的基本判断，同时也为我们理解财政在我国社会主义现代化建设中所形成的历史和实践逻辑提供了重要依据。

财政的制度安排及实践运行，深刻嵌入社会主义现代化建设的过程。其中，核心要素是：中国共产党的领导、社会主义制度和中国特色社会主义现代化道路。习近平总书记深刻指出：“中华民族近代以来180多年的历史、中国共产党成立以来100年的历史、中华人民共和国成立以来70多年的历史都充分证明，没有中国共产党，就没有新中国，就没有中华民族伟大复兴。”实现中华民族伟大复兴的中国梦是中国近代以来历史发展的主题，必须始终坚持中国共产党的领导，必须始终坚持推进社会主义现代化国家建设，必须始终坚持走中国式现代化道路，即在中国共产党的领导下通过社会主义现代化建设提供了现代化建设所需要的强大国家能力及显著制度效能，这在很大程度上决定了财政的制度形式和功能定位。

新中国成立后，我国社会主义政权和制度还缺乏经济基础的保障，为国家建设提供经济基础保障所要求的经济现代化、工业化基础还相对薄弱。因此，无论是建立强大国家能力所需要的资源动员、汲取和管理能力，还是为经济现代化、工业化提供必要的制度条件和资源条件，都需要建设强大的国家财政汲取能力和资源整合能力，从而在财政体制安排上形成中央政府主导下的高度集中、统收统支的财政制

度形式。它不仅是与建立强有力的中央政府，动员和汲取资源以快速推进社会主义工业化、现代化建设，以及高度集中的计划经济体制相适应的，而且为这种特定阶段的社会主义制度和国家能力发挥奠定了重要的基础。因长期通过计划经济体制直接管理资源而最终导致资源配置扭曲，从而难以以为经济增长和现代化提供足够的微观激励，是改革开放后我国市场化改革尤其是发展社会主义市场经济的历史前提。因此，就我国推进社会主义现代化建设尤其是经济建设的不同历史时期而言，财政的制度安排及实践运行，先是与计划经济体制相联系，作为计划经济体制下国家直接管理经济的政策手段和工具，后是在改革开放后与社会主义市场经济体制的形成和发展相联系，成为进行宏观调控、维护经济稳定、引导市场经济发展以及实现社会公平正义的政策手段和工具。

那么，怎样认识我国财政制度形式及其实践运行的历史性变革？这种历史性变革在何种层次上改变了财政的制度形式和功能形态？

从具体实践形式上看，财政在计划经济体制下作为国家直接管理经济的手段，其功能范围和作用方式更加直接地介入到全社会的资源汲取和配置过程中；而在社会主义市场经济体制下作为宏观调控的手段，财政一方面要通过自身的功能范围和作用方式的调整，发挥市场在资源配置中的决定性作用；另一方面还要作为“更好发挥政府作用”的手段，在宏观资源配置上体现国家的政治意图和战略要求。这反映了经济体制改革中财政体制形式和实际功能的改变。与此同时，财政作为国家治理的基础和重要支柱，是服从、服务于社会主义现代化建设的工具手段，这一基本性质和定位是没有改变的。或者说，在社会主义市场经济条件下，财政体制形式和实际功能所发生的深刻改变，只不过是它在新的发展阶段获得了更好地服务于社会主义现代化建设的新实现形式。从这一根本定位出发，能够在理论上形成对我国财政建设和改革实践统一的历史认识。这是我们依据“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重大判断，把握财政服从和服务于我国社会主义现代化建设的历史主线，从而正确认识我国财政建设和改革的历史逻辑。

财政服从和服务于中国式现代化新道路的形成和发展，是新时代我们深刻认识中国特色社会主义财政制度及其运行必须重点关注和把握的实践内容。习近平总书记明确指出，“中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题”“我们坚持和发展中国特色社会主义，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，创造了中国式现代化新道路，创造了人类文明新形态”。这深刻表明，中国式现代化新道路是在推进中国特色社会主义的历史和实践中创造出来的。其中最具有开创性意义的是，开辟和形成了通过社会主义市场经济推进中国式现代化建设的新实践路径。在计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中，首要问题是政府和市场谁是资源配置的主体。财政作为计划经济体制下政府配置资源的载体和手段，在这一转轨过程中既是直接的被改革对象，也是推进改革的重要手段。

所谓被改革对象，主要是指财政作为国家管理经济和配置资源的主要手段，在由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中，必然要面临着资源配置方式的转变。比如，按照市场经济的一般要求，在财政体制、功能范围和作用方式等方面作出深刻调整，包括“分税制”的央地财政关系、预算制度改革以及税收制度和税收体系改革等。

所谓推进改革的重要手段，主要是指财政作为对全社会资源配置方式具有直接影响的重要制度和政策手段，还承担着开启市场化改革、为改革提供动力、规范市场运行等重要功能。比如，“分灶吃饭”“财政包干”等向地方政府和市场主体放权让利。

在不同阶段的重要改革中，财政一方面通过自身体制机制调整，牵引和推动了市场在资源配置中发挥越来越重要的作用，为经济增长提供了原动力。另一方面，财政在保障经济建设重大战略方向以及社会公共需求、避免市场自发运行可能导致的负面后果、确保市场经济发展始终服务于社会主义现代化建设的正确方向等方面，发挥了重要作用。尤其是财政通过兜底方式承担转换过程中的各种体制、改革和历史成本，以及新形势下落实“六稳”“六保”以及大规模的“减税降费”等重要政策措施，为市场化改革过程中实现社会大局稳定提供重要保障。这是财政改革为社会主义市场经济，以及中国式现代化新道路的形成和发展作出的重要贡献。

那么，怎样认识和评价财政改革实践？它在理论上提供了什么样的重要启示？

正确认识和评价我国财政体制改革，必须扎根和立足于中国式现代化新道路的独特性。在制度意义上，我国是在社会主义制度条件下进行现代化建设的，财政的改革实践形式在本质上是与以人民为中心的发展思想和社会主义基本经济制度联系在一起的，“市场经济”的“社会主义”前提决定了我国财政制度及改革实

践的独特性。因此，对于财政改革的理论研究和思考，仅仅关注和解释财政收支活动效率的“财”，而没有关注和解释财政实践活动背后的“政”，是不足取的，也体现不出国情的特殊性。

我国的经济体制改革仍然处于持续进行当中，将是一个长期的历史过程，这就决定了我国财政制度及改革实践也更加突出地体现为改革过程中的独特实践形态。在更深刻意义上，这一独特性使得财政不仅自身发生了深刻变革，而且在实践上促进了“有为政府”和“有效市场”有机结合，从而为中国式现代化新道路的形成和发展提供了重要的实践基础。这是立足财政服务于中国式现代化新道路必须把握的财政改革的实践逻辑。

## 坚持中国特色社会主义财政理论建设的基本原则

在习近平经济思想的指导下，运用当代中国马克思主义政治经济学的立场和方法，有助于我们在正确总结中国共产党领导财政建设的历史经验基础上，把握中国特色社会主义财政理论建设的基本原则。

**第一，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，贯穿于财政服从和服务于社会主义现代化建设的全部历史过程，决定着中国特色社会主义财政理论的本质和内涵。**

财政是国家治理的基础，国家在财政活动中占据主体地位。现代国家的显著特征是政党日益成为国家制度的重要结构性要素，政党—国家制度深刻影响和制约着现代财政建设。在政党—国家的理论框架下认识和理解财政活动，是一个十分重要但同时也是往往被学术界忽视的前提。中国特色社会主义财政理论建设必须围绕和反映中国共产党追求共产主义远大理想、建设社会主义现代化国家的历史和实践。中国特色社会主义财政理论必须刻画和反映这种历史和实践，这是发展中国特色社会主义财政理论体系必须坚持的基本原则，也是对中国财政建设的历史和实践进行理论解释的首要问题。

**第二，中国特色社会主义财政理论建设必须坚持当代中国马克思主义政治经济学的根本立场，在社会主义现代化建设过程中把握财政理论体系的方法论。**

中国特色社会主义财政理论的研究必须以中国特色社会主义政治经济学为理论基础。显然，作为最本源意义上的财政行为，不仅在资源配置和经济管理体制层面上体现为国家的经济活动，而且作为国家治理的基础和重要支柱，具有体现国家意志和服务国家战略的本质。这种同时具有经济属性和政治属性的行为特质，是从中国特色社会主义现代化建设中总结出来的重要经验，也深刻反映出必须以马克思主义政治经济学作为发展中国特色社会主义财政的理论基础和方法论。

**第三，丰富和发展中国特色社会主义财政理论体系，必须扎根和直面当代中国改革，从财政服务和支撑中国式现代化新道路的实践问题出发，寻求中国特色社会主义财政理论的实践基础。**

习近平总书记深刻指出，“时代课题是理论创新的驱动力”“新时代改革开放和社会主义现代化建设的丰富实践是理论和政策研究的‘富矿’”。基于和围绕现代化建设的财政发展实践，以及在实践基础上形成的财政改革评价标准，才是形成中国特色社会主义财政理论体系的真正源泉。

比如，在中国式现代化新道路形成和发展过程中，财政改革实践经历了计划经济和市场经济两个发展阶段、两种体制安排之间的特定发展过程，这不仅要求财政理论研究的主要内容和对象应该体现这种特定改革过程中的实践，而且也要求按照这种独特改革形态去构建财政理论体系和评价标准。

又如，在40多年改革开放过程中出现的阶段性财政改革措施，以及在这个过程中形成的财政制度的弹性或者包容性特征，恰恰是对我国财政改革实践过程的客观反映，中国特色社会主义财政理论应该立足和总结这种改革过程当中的特征和事实。

再如，在中国改革过程中出现的激励地方政府谋求发展的客观事实，以及在保障中央政府权威前提下形成的央地财政关系等体制经验，同样反映出财政改革为社会主义市场经济的形成和发展提供有效制度激励的改革智慧，也是丰富和发展中国特色社会主义财政理论必须面对的重要问题。

中国式现代化新道路，本身就意味着中国特色社会主义具有独特的实践和理论价值，总结和呈现财政改革实践与社会主义现代化国家建设之间的关系，阐释财政能够以及如何继续在继续深入推进中国式现代化中承担使命和发挥作用，也是丰富和发展中国特色社会主义财政理论必须回答的理论命题。

（作者系东北财经大学校长、东北财经大学中国特色社会主义理论体系研究中心研究员）

**● 财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。**

——习近平总书记关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明

**● 财税体制改革不是解一时之弊，而是着眼长远机制的系统性重构。**

**● 主要目的是明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，加快形成有利于转变经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本公共服务均等化的现代财政制度，形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制，更好发挥中央和地方两个积极性。**

——习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第三次会议上的讲话

**● 我们党历来高度重视财政工作与财税改革，在建立适应中国特色社会主义发展要求的财政制度方面进行了不懈探索。**

**● 新一轮财税体制改革是一场关系国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革，是立足全局、着眼长远的制度创新。**

**● 深化财税体制改革的目标是建立统一完整、法治规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度。**

——习近平总书记主持召开中共中央政治局会议