

zong he cai zheng
gai lun

● 高等财经院校试用教材

综合财政概论

梁尚敏 杨灿明 编著



中国财政经济出版社

高等财经院校试用教材

综合财政概论

梁尚敏 杨灿明 编著

中国财政经济出版社

前 言

《综合财政概论》作为一门独立的学科，从财政学中分离出来，是近几年社会经济发展，体制改革不断深入，文理学科相互交叉的一种客观必然。现在综合化的趋势不可阻挡，社会财力分配的综合计量、综合决策、综合制导已日益为实践所证明，因而建设这样一门新兴学科是一项紧迫的任务。

本书的编写始于1982年，当时分设为八章，进行了一些探索。以后青年教师李金珊同志又重新整理，在财政专业本科高年级学生中作为选修课进行了试讲。按照财政部教材更新计划，我们于1986—1987年再次重写，并经财政部综合计划司朱福林司长审稿，提出了许多建设性意见，经修改后才定稿。

本书在编写过程中，得到了财政部蔡惠卿、高坚同志的指导和帮助，在此一并表示感谢。

我国综合财政管理及其改革，正在蓬勃发展，许多新的情况、新的经验、新的方法正在涌现。综合财政学科也正处于开创阶段，本书可说是一个初步尝试。完善这门学科的内容和体系，尚需广大实际工作者和理论工作者共同努力。为此，请将对于本书的宝贵意见及时告知我们，以便不断修改、充实。

编 著 者

1987年10月

目 录

第一章 综合财政的形成与发展	(1)
第一节 综合财政是一门崭新的财力分配学科.....	(1)
第二节 综合财政与经济、科技和社会的发展.....	(6)
第三节 综合财政的形成、演变及趋势.....	(12)
第二章 综合财政的范围、层次及特点	(17)
第一节 综合财政的范围.....	(17)
第二节 综合财政的主要内容.....	(21)
第三节 综合财力分配的不同层次.....	(27)
第四节 综合财政的特点和作用.....	(33)
第三章 综合财力分配运动的规律性	(38)
第一节 综合财力分配运动具有客观规律性.....	(38)
第二节 综合财力分配的多元主体利益规律.....	(40)
第三节 综合财力分配的整体交叉协同运动规律.....	(45)
第四节 综合财力分配的有序结构矢量运动规律.....	(51)
第五节 综合财力分配的制导、均衡规律.....	(57)
第四章 综合财力分配的量度	(61)
第一节 国情与综合财力分配的量度.....	(61)
第二节 社会总产品和国民收入总量的综合计量.....	(65)
第三节 社会总财力的计量模型.....	(72)
第四节 综合财力分配量度的数学方法及其应用.....	(79)
第五章 综合财力分配的宏观调控	(86)

第一节	社会总供给和总需求·····	(86)
第二节	有计划地调控社会总供给与总需求·····	(90)
第三节	适度消费率和积累率的确定·····	(98)
第四节	消费基金和积累基金的构成·····	(106)
第五节	宏观调控中后备基金的确定及内部构成·····	(112)
第六章	综合财政与宏观经济核算·····	(117)
第一节	宏观经济核算体系·····	(117)
第二节	我国社会主义宏观经济核算的基本内容 及其完善·····	(125)
第三节	综合财政与宏观经济核算·····	(131)
第七章	综合财政与合理利益的综合计量·····	(139)
第一节	必须从整体上计量合理经济利益·····	(139)
第二节	部门、产品收益的综合计量·····	(144)
第三节	经济利益在地区分布上的综合计量·····	(149)
第四节	经济利益在时间分布上的综合计量·····	(154)
第五节	居民合理利益的综合计量·····	(159)
第六节	社会保障问题·····	(165)
第八章	综合财政计划管理 (上) ·····	(167)
第一节	国家预算内外财力的综合管理·····	(167)
第二节	银行信贷资金管理·····	(173)
第三节	外汇收支的管理·····	(178)
第四节	外债管理·····	(182)
第五节	集体企业税后利润的管理·····	(185)
第六节	居民货币收支的管理·····	(189)
第九章	综合财政计划管理 (下) ·····	(194)
第一节	综合财政计划及管理目标·····	(194)
第二节	综合财政计划的构成·····	(197)

第三节	综合财政计划的编制.....	(203)
第四节	地区综合财政计划.....	(219)
第十章	综合财政的宏观分析.....	(227)
第一节	综合财政的宏观分析方法及主要分析对象.....	(227)
第二节	综合财政的宏观分析手段及其现代化.....	(235)
第三节	综合财政的宏观预测与中长期发展战略.....	(238)
第四节	综合财政的展望.....	(250)

第一章 综合财政的形成与发展

第一节 综合财政是一门崭新的财力分配学科

当今世界，正处于综合的时代、改革的时代。不综合，就不能创新，就意味着落后；不改革，就不能发展，就缺乏竞争力。这一点，社会主义财力的分配也不例外。

为什么综合化的趋势发展得如此迅猛，以致所有社会经济问题的解决，都离不开综合，说到底这是由现代科学技术的综合化，社会生产力的多维、多变量、多层次及其整体化所决定的。与此同时，学科越分越细，越细越综合，越综合越交叉，也推进了综合性科学的发展。社会主义制度下的财力分配正面临着这种新的挑战。它包括下列几方面：

第一，综合的眼界要放开。如果停留在就收支论收支，满足于守住旧摊子，不通晓全局，不了解国际经济交往的变化，不懂得宏观管理的要求，必然眼光狭小，顾此失彼，很难指导和实施财力的综合分配。人们形象地提出“视野应在360度的空间内‘扫描’”，这样统观全局，具有战略的眼光，是十分正确的。

第二，综合的范围在扩大。随着社会主义商品经济的发展，经济体制改革的深入，国家集中性的财力、非集中性财力、银行的财力、人民手中的财力、国外可以为我所用的资金，都在向纵

深发展。各种社会的、集体的、地区的、个人的需要则不断扩大，一句话，理财的范围普遍扩展。这表明综合的规模、综合的要求、综合的要素发生了显著的变化。可以说，财力综合的范围已经深入到物质生产和非物质生产的所有领域，涉及到国计民生的各个方面。

第三，综合的目标要明确。建设有中国特色的社会主义，一是我国仍处于社会主义初级阶段，要使经济进一步充满生机和活力，摆脱僵化、单一的模式；二是物质文明和精神文明全面建设，协调发展，而不是只突出一点，忽视综合；三是共同富裕、国富民富并举，而不是平均主义，更不是什么“贫穷的社会主义”。为此，我国社会主义经济发展战略的部署分三步走：第一步，实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题；第二步，到本世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平；第三步，到21世纪中叶（中华人民共和国建国100周年），人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。那时一个富强繁荣的社会主义大国将屹立于世界先进发达国家之林。这是财力综合分配的战略总目标，围绕它走一条新的治国理财的大道，确立一个分阶段的财力综合目标，是一项艰巨的历史任务。

第四，综合的模式在转换。所谓模式（Type pattern）是指一种典型的结构或体制形式。对传统模式中的不相适应部分进行改革，转换为适应生产力发展和生产关系要求的新模式，这是改革的重要内容。因此，综合分配财力，坚持判断要准确，反馈要灵敏，决策要科学，应变要及时，可以有效地促进体制模式的改善，为经济运行创立必要的外部条件。

第五，综合的方法要创新。以往理财侧重于以行政手段、直接控制、纵向联系为主的方法，显然需要过渡到以经济手段、间

接控制、横向联系为主的方面来，以适应发展社会主义商品经济和体制改革的要求。更新传统的综合分配方法，加强综合分配的定量化和超前准备，建立强有力的财政信息网络系统，并通过横向经济联系的加强而完善各种利益制衡机制，都是必不可少的途径。

第六，综合要有未来意识。要善于设计符合科学又适应未来发展需要的各种决策方案。实际上，在小农经济社会里，过去意识、靠天吃饭的思想占有重要地位；在工业经济社会里，现在意识（现在市场上需要什么，就生产什么）有了明显的发展；在向信息社会进发的今天，如果不着眼于未来、不了解未来的变化趋势，就会步步落后，落后便要被淘汰。因此，面向未来，是社会进步的方向，也是我国实现四个现代化的重要保证。

综上所述，社会主义国家的财力分配，要求以综合的观点和方法统筹分配。综合就是创造，就是形成最优分配，要求把发展和综合统一起来，从而推动财力分配向系统化、量化的方向发展。这样，综合财政作为一门财力分配学科，便逐步从财政学中独立出来，成为一门崭新的宏观财力综合计量为主的新兴学科。

综合财政是对社会财力进行综合计量、综合分配、综合制导的学科，主要研究社会财力分配中的诸关系及其发展的规律性，研究处理这些关系的方式与方法等。它以马克思主义政治经济学和财政学作为理论基础，运用部门经济管理学、货币银行学、国际经济学、企业财务管理学等其他社会科学的理论和方法，特别是应用现代数学的若干方法以及系统控制理论等新兴学科的成果，综合地加以研究，因而具备综合计量、综合分配、综合指导的功能。它反映了文理学科交叉的态势，体现了财政学科量化的客观要求。对此可以描述综合财政与其他学科的纵横交叉关系如图1-1。

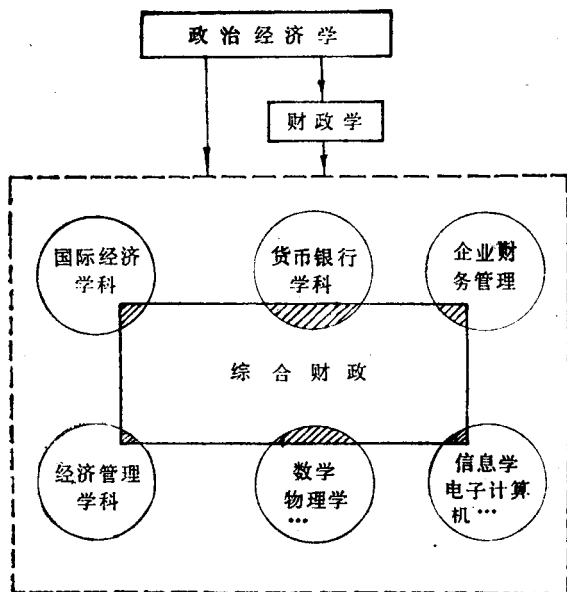


图1-1

可见，综合财政不是财政学的外延，更不是财政学的同义语，而是从财政学中独立出来，在对各门相关科学进行综合创新的基础上形成的一门新兴学科。那种把综合财政和财政综合等同起来的观点是没有根据的，因为综合财政是财力分配深入发展而自成体系的新兴学科。

在有计划商品经济条件下创建综合财政，要适应社会主义商品经济发展的客观要求。因为在社会主义条件下，国民经济作为一架庞大而复杂的“机器”，不仅存在着相互牵制的系统、层次、结构和比例关系，而且还必须保持动力机制和综合平衡，实现自觉的调节和有效的运行。在社会再生产过程中，生产、分配、交换、消费是彼此连接的四个环节，其中分配是连接生产和消费的

桥梁，特别是生产工具的分配和社会劳动总量在各类生产之间的分配，它们“包含在生产过程本身中并且决定生产的结构，产品的分配显然只是这种分配的结果”^①，可见，要实现社会再生产的正常运转，分配是举足轻重的。但是，如果把着眼点只放在财政资金、银行信贷资金等单项财力的分配和管理上，则很可能导致以下结果：第一，单项财力分别按自己的方式运动，忽视同其他财力的配合与协调，使本来可以通过社会财力的综合分配而产生的合力被扼杀；第二，各单项财力的运动不但形不成合力，而且各自为政、互不兼顾，彼此抵销其力量。如财政和银行在投资上缺乏统一计划和配合，使固定资产投资规模失控，这已为我国理财的实践所证明。因此，国民经济的有效运行，必须建立和完善凌驾于各单项财力分配和管理之上的综合财政，通过全面综合的方式与方法，使每一项单项财力的运行彼此协调，确保社会总财力得到最有效的运用。

总之，综合财政属于宏观经济管理范畴。它以价值形式的运动为特征，内在于社会再生产的全过程。主要内容就是全社会货币资金的结构和运动特点、各组成部分的相互关系，以及货币运动同物资运动的相互制约关系。它是商品经济发展到一定程度的必然产物。

对于综合财政是否为社会主义社会所特有，值得认真研究。在我国，实现了生产资料公有制，国民收入归劳动人民所有，国家自觉地参与分配，并且有计划地运用综合财政对其进行量的控制和量的调节。在这一过程中所体现的综合分配关系，无疑是社会主义生产关系的组成部分，是和社会生产力的发展相适应的。而在资本主义社会，生产资料归资本家私人占有，国民收入按照

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第99页。

资本家的利益进行分配，生产的社会化和私人占有之间存在着无法解决的矛盾，因而不可能对整个社会生产与分配进行全面的计划调节。但据此就认为资本主义不存在综合财政，是不太妥当的。因为资本主义国家代表资产阶级的利益，一定时期内形成、集中和使用一部分国民收入，也必须加以综合计量，把数学方法应用于分配，问题在于它所体现的阶级利益不同，综合计量的深度、广度不同，综合分配的目的、作用不同。事实上，单纯从技术上比较，资本主义国家财政综合分配，深入地运用数学，包括投入产出法、数学模型等，比之于我们走了更远的一段路程，合理借鉴它们的某些计量方法，加强财力综合分配中的数量研究，必将把我国综合财政工作推向更高的水平。

第二节 综合财政与经济、 科技和社会的发展

一、综合财政与经济发展

在我国经济建设的历程中，由于忽视定量分析，曾一度放松了从量的方面进行科学论证，所付出的代价很大，教训也异常深刻。这表现在我们的经济发展速度虽高于许多国家，但效益一直较低；不少质次价高、不符合市场需要的产品，常常因为只顾眼前的局部的利益，而一面大量生产，一面又大量积压；有些基建工程，曾经是建了拆，拆了建，停停打打十几年，浪费了国家的大量财富；分配上也是超力而行，出现分配顺序上的“重、轻、农”，分配比重上的重积累、轻消费，分配效益上的大投入、小产出，分配体制上的吃“大锅饭”等。对于这类历史现象，其背后的原因是什么？内在的联系又怎样？从综合财政的角度进行

总体考察，大致如下：

第一，社会再生产过程的生产、分配、交换、消费环节的相互联系和统一，特别是社会产品和国民收入的价值形态的分配，本身要求国家在形成、集中、使用财力的过程中，准确地实行综合计量与按比例分配。否则，生产与社会需要不能协调，生产与消费的顺利对流即难以实现。实际上，只有生产出足够的符合社会需要的产品，并对这个量进行有计划的总体综合分配，才能既保证劳动者的消费需要，又满足社会发展的共同需要，整个社会再生产才能实现其良性循环。

第二，工资分配、价格分配、信贷分配、企业财务分配、财政分配等形式，都有其自身量的规定性，而且这些量又互相联系和彼此制约，协调不好便容易发生扩大再生产挤简单再生产，生产和建设挤人民生活，引起社会经济生活的混乱。这就要求从国民收入总量和构成方面进行全面的综合计量，协调各种形式的分配，控制和调节分配总量及其比例关系，实现全社会的分配结构、需求结构和产业结构的合理化。

第三，经济发展依赖各方面物质利益关系的正确处理，而各类、各方面物质利益关系的变化，也存在着客观的数量界限，违反合理数量及比例关系的物质利益分配，常常是造成分配偏离兼顾、导致分配关系失调的重要原因。例如，国家和企业在利润分配上的量的界限，企业经济利益的合理界限等，均需要通过综合分配进行量的引导和控制。

第四，综合是过去、现在和未来的统一，这是综合理论的重要观点之一。要实行科学的决策，就必须在回顾过去的基础上正视现在和展望未来，即在总结经验教训的同时，认真分析目前的实际情况，并对未来的发展趋势进行科学的预测，从而使过去、现在和未来得到有机的统一。特别是在当今，商品生产的周期越

来越短，生产技术更新越来越快，有没有未来意识或能不能把过去、现在、未来统一起来，就成为十分关键的制约因素。因此，综合理论的这一重要观点必须应用于经济发展战略的制订。就综合财政而言，主要是通过搞好社会财力的综合计量，摸清家底，弄清各种资金的数量、分布及使用状况，为制订切实可行的经济发展战略服务。

可见，由于国民经济中各类资金的安排存在着最佳量的选择、合理比例的确定、某些量的临界点或极限需要加以控制，因此加强财力的综合分配和综合计量，是经济发展的客观要求。

二、综合财政与科技发展

必须把死钱变成活的生产力。“存而不用就是浪费。”“使用就是节约。”这是办企业的一个重要概念，也是综合理论的另一重要观点。如何把死钱变成活的生产力、与科学技术紧密相关。“无仓库”工厂的出现，就是管理与科学技术高度进步的产物。目前，对于科学技术可以转化为生产力的问题，已越来越被人们所认识，越来越重视它在推动社会生产力中所发挥的重要作用。作为综合财政，科技发展对它的影响表现在以下两个方面：

第一，发达的科学技术是从广度和深度两方面开拓财源的强大生产力，能够为财力的综合分配奠定坚实的基础。国民收入的增长主要依赖新财源的不断产生和已有财源的深度开发。这就牵涉到新兴产业的形成和现有企业劳动生产率的提高，因而都与科学技术的进步密切相关。只有充分利用先进的科学技术，使之转化为强大的生产力，才能保证财源的日益丰盛，才能从根本上消除财力分配过程中的许多矛盾。

衡量科技发展对经济增长的重要作用，可以运用柯布一道格拉斯生产函数。其一般形式为：

$$y = AK^\alpha L^\beta$$

其中, y 代表产值, K 代表资金投入量, L 代表劳动投入量, A 为技术水平系数, α 、 β 分别是资本和劳动对产出的弹性 (即所投入的资本和劳动对产出的有效程度), 在规模收益不变的条件下, $\alpha + \beta = 1$ 。

由于技术水平是不断进步的, 是一个随时间而变化的量, 因此不妨将 A 换成一个随时间而变化的量 A_t , 这时生产函数即为:

$$y = A_t K^\alpha L^\beta \quad (1)$$

以 L 除 (1) 式两边, 化简后得:

$$y/L = A_t (K/L)^\alpha \quad (2)$$

(令 $\alpha + \beta = 1$)

假定技术进步的年平均速度为 a , 则 A_t 可表示为: $A_t = A_0 (1+a)^t$ 。 A_0 是基年的技术水平系数 (即科学技术对所投入资金和劳动的产出水平的影响程度)。于是将 A_t 代入 (2) 式, 得:

$$y/L = A_0 (1+a)^t (k/L)^\alpha \quad (3)$$

两边取对数:

$$\ln y/L = \ln A_0 + t \ln (1+a) + \alpha \ln k/L$$

只要已知 y 、 k 、 L 的历史资料, 用最小二乘法对上式进行回归, 即得到回归方程和资本产出弹性 α , 进一步可计算得 β , 以及利用增长速度函数 $\Delta y/y = a + \alpha \Delta k/k + (1-\alpha) \Delta L/L$ 求得年平均技术进步速度 a 。

用 a 除以年总产值增长速度 y , 即可得到技术进步对总产值增长速度的贡献 E_A :

$$E_A = a/y$$

近30年来, 在我国工业总产值的增长数中, 有26%左右就是靠技术进步取得的。可见, 不断提高技术水平, 是促进生产发

展，促进国民收入不断增长的当务之急。

第二，科学技术的发展为综合财力分配提供计量和管理的先进手段。随着国民经济现代化事业的发展，要求经济管理工作越做越细，从而使经济管理中的各种资料、情报、报告等信息量急剧增加，数据结构及处理日益繁杂，而管理人员靠传统的手工处理方式是无法应付的，这就对先进管理技术与手段的采用提出了迫切要求。特别是电子计算机的应用，对于促进信息管理的现代化，管理决策的科学化以及管理效率的提高，具有不可忽视的作用。

科学技术的发展往往会遇到以下阻力：（1）经费不足；（2）影响就业；（3）保守思想；（4）科研人员待遇低；（5）科研体制不合理。很显然，发展科学技术，就必须消除以上障碍。要通过社会财力的综合分配，促进科研体制的改革，完善科研机构，培养科研人才。并且，要把科研成果及时转化为生产力，提高劳动者的素质，提高技术装备水平，改进和改革工艺，提高经营管理和决策水平，这就要求综合财力的分配必须与以上内容相适应，使各个方面都能够得到必要的资金和物资保证，达到彼此协调和统一。

解放以来，我国的科技事业经历了十分曲折的过程。虽然同建国初期比较，科学技术获得了较快的发展，但由于基础差，财力紧，加上十年动乱对科学的疯狂扼杀，使科技发展在国民经济建设中的地位陡然下降。以文教科学事业费占财政支出的比重为例，1952年只有7.7%，而1978年仍维持在10%的水平。结果是我国同发达国家的距离越拉越大，劳动生产率和经济效益的提高受到了严重阻碍。十一届三中全会以后，科学技术越来越受到重视，文教科学事业费占财政支出的比重由1978年的10%上升到1985年的17.5%，自然科技人员数由1978年的434.51万人增加到

1985年的781.67万人，重大科学技术研究成果由1979年的2820项增加到1985年的10476项，而与此同时，社会总产值由1978年的6846亿元，增加到1985年的16309亿元。可见，科技促进了生产的发展，促进了社会财富的增长，从而为分配的顺利进行奠定了坚实的基础。这样一个科技促生产，生产决定分配的关系，正是我们必须加以高度重视的。

三、综合财政与社会发展

综合理论认为：“维持旧的就意味着不能维持。”从春秋战国到宋朝，特别是唐朝，我国走在世界各国的最前面，这与当时推行的“农”、“战”政策密切相关。当时的统治者认为，只要把农业和战备搞好了，国家就自然安定，社会就自然进步。但到了宋朝末年，欧洲文艺复兴运动兴起，许多国家开始发展商业和手工业，而宋朝统治者却仍然维持“农”、“战”的思想，结果严重阻碍了社会经济的发展，使中国渐趋落后。这一历史事实表明，维持旧的就意味着不能维持。要发展经济，提高科学技术水平，促进社会进步，就必须在维持的基础上，不断开拓和发展。

当前，社会的发展已极其纷繁复杂，维持“农”、“战”的思想已显然不行，维持工、农、商、战备同时发展的模式也完全不够了。社会的发展已牵涉到工农业生产、商品流通、资源开发、环境保护、生态平衡、人口就业、文化教育等各种复杂的因素，它们彼此交叉，互相联系，构成一个复杂的统一体。如果我们仍然维持旧有的社会发展模式，忽视从宏观的复合的角度协调社会发展中的各个因素，就必然导致顾此失彼，相互抗衡，阻碍社会前进的步伐。也正是这样一个社会发展的新模式，要求经济与社会的立体开发和综合管理，要求把社会发展中的全部要素协