

当代中国财政

(上)

中国社会科学出版社

1988·北京

当代中国财政(上)

DANGDAI ZHONGGUO CAI ZHENG

《当代中国》丛书编辑部 编辑

中国社会科学出版社 出版
发行

新华书店 经销

一 二 〇 五 工 厂 印刷

850×1168毫米 32开本 16印张 24插页 351千字

1988年9月第1版 1988年9月第1次印刷

(平)ISBN 7-5004-0120-5/Z·30

(精)ISBN 7-5004-0121-3/Z·31

定价: (平)7.80元 (精)9.60元

《当代中国》丛书

编辑委员会

主 编

邓力群 马 洪 武 衡

编 委 (按姓氏笔画排列)

丁伟志	于光远	王忍之	王惠德
朱穆之	华楠	杜润生	杨白冰
谷羽	张友渔	周扬	周克玉
林涧青	房维中	胡绳	贺敬之
袁宝华	梅益	薛暮桥	

《当代中国》丛书编辑部

(按姓氏笔划排列)

刘 杲	杜 敬	杨福云	吴家珣
陈伯林	张 定		

《当代中国财政》
编辑委员会

顾问 吴波 戎子和

主编 陈如龙

副主编 左春台 宋新中

编委 (按姓氏笔画排列)

王平武	左春台	任超	朱福林	许毅
陈如龙	杨纪琬	宋新中	林双木	胡志新
柳标	陶省隅	钱度龄	黄菊波	蒋乐民
傅芝邨	谢明	葛复村		

《当代中国财政》
编辑部

宋新中	郭代模	梅筱春	梁无瑕	徐世钜
尹卫生	孙文学	汪国玮	虞觉翔	丛安妮
余小平	程北平	李婉萍		

《当代中国财政》

主要撰稿者

(按姓氏笔画排列)

于振海	尹卫生	王平武	丛安妮	左春台
孙文学	纪兆才	吕众文	余小平	李士彬
李 燕	汪国玮	吴俊培	张玉泰	赵冰如
宫成喜	胡志新	袁东英	袁锡瓚	袁哲生
徐世钊	徐树勋	郭代模	倪所冠	梁无瑕
栗 新	梅筱春	景宗贺	蔡慧卿	刘仰忠

总 序

中华人民共和国，作为一个伟大的社会主义国家，屹立于世，已经整整三十五个春秋。

当此之际，我们决定把三十多年来的历史经验，分门别类，加以总结，编纂成书，陆续付梓，以献给这一伟大事业的创业者和建设者，献给行将参加到这一事业中来的一代又一代新的建设者，献给全国各族同胞和世界上一切关心我们事业的朋友们。

在中华民族四千多年的文明史上，我们当代的历史——中华人民共和国的历史，是最辉煌的篇章。这个时期，中国大地上社会的发展，历史的进步，各项事业的兴旺，人民的团结，都是空前的。我们并不满足于既有的初步成就，并不想以此矜夸于人，但是我国人民通过三十多年的实践，确实重新建立了充分的民族自信。实践本身向全世界宣告，有着古老文明的中华民族，在中国共产党领导下，恢复了和勃发着青春的活力，她完全有能力在比较短的时间内，扎扎实实，以比较高的速度，迎头赶上，

跻身于世界先进民族之林。

中华人民共和国的历史，是一部艰苦卓绝的社会主义创业史。其所以艰苦卓绝，一则是由于我们的基础太差，起点太低；二则是由于我们没有经验。如何把一个贫困落后的半殖民地半封建的旧中国改造和建设成为一个富强先进的社会主义新中国，不仅在我国的历史发展中是前无古人的创新之举，而且在世界范围内也无成例可援。我们固然可以参考和借鉴别人的经验，但从根本上来说，却只有靠我们自己运用马克思列宁主义的普遍真理，独立地认识和分析中国的特殊国情，以无畏的革命创造精神和严格的科学态度，找出一条中国化的建设社会主义的道路。只有这样，振兴中华的大业才会事半功倍，卓有成效。在革命战争年代，我们把马克思列宁主义普遍真理和中国革命具体实践相结合，形成了适合中国情况的科学的指导思想，即毛泽东思想。是否坚持马克思列宁主义普遍真理和中国革命具体实践相结合，是决定新民主主义革命成败的关键。建国以来的历史实践表明，这同样是决定我国社会主义事业成败的关键。三十多年来，中国人民为此贡献了智慧，付出了劳动，备尝了失误的苦痛和成功的欢欣。党的十一届三中全会以后，我们总结过去正反两方面的丰富经验，坚持和发展马克思列宁

主义、毛泽东思想，逐步制订和完善各方面的方针政策，在探索建设有中国特色的社会主义的道路上，有许多新的创造，取得了重大的成就。在一九八二年党的第十二次全国代表大会上，邓小平同志提出：“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”建设有中国特色的社会主义，这是一个实践的过程，又是我们的认识不断提高和深化的过程，这是我们的出发点，又是我们的奋斗目标。我们完全可以自豪地说，沿着这条道路前进，通过全体共产党人和各族人民脚踏实地的艰苦奋斗，把我们的祖国建设成为一个高度文明、高度民主的社会主义的现代化强国，是指日可待的。

社会主义中国的历史还在发展。我们有责任把我国走过的道路和取得的经验，介绍给全国各族人民，介绍给世界人民。我国人民必能从中吸取到爱国主义和社会主义的可贵教益，国外一切关心中国的人也能够由此增进对社会主义新中国的了解。这就是我们编撰出版这套《当代中国》丛书的主要目的。

《当代中国》丛书，将遵循实事求是的科学的态度，不虚美，不掩过，用可靠的事实资料，如实地

写出新中国三十多年的建设史，为世人为后代留下一部科学的信史。我们深信，只要把三十多年建设的成功和挫折的经验，运用马克思列宁主义、毛泽东思想——加以科学的总结，那就会使之成为传诸后世的国宝。

当然，任何珍贵的历史经验，都不应变成妨碍人们继续前进的沉重负担。我们不仅不能重复过去的错误，也不能为成功的经验所束缚，而故步自封。历史经验的可贵，在于提供给人们继续前进的力量，在于给人们研究和解决新问题以智慧。现在，为了实现社会主义现代化，全面进行经济改革和技术革命的历史任务，已经提上了议事日程。这些在新的历史条件下面临的重大的新课题，显然是不可能从既往的历史经验中找到现成答案的。我们的任务在于，正确运用历史经验，从中得出规律性的认识，以使用科学性和革命性紧密结合的革新精神，去迎接我国社会主义现代化建设的新高潮。

《当代中国》丛书编辑委员会

一九八四年五月三日

凡 例

一 《当代中国》丛书所论述的是中华人民共和国建设和发展的历史过程和经验。为了说明问题，许多卷书以专章，或在绪论及某些章节中，简要地论述了旧中国的有关情况。

二 按内容，本丛书可分为五大类。第一类，综合性的，如《当代中国的政治制度》、《中国共产党》等；第二类，部门、行业性的，如《当代中国的农业》、《当代中国的轻工业》、《当代中国的钢铁工业》、《当代中国的教育事业》等；第三类，专题性的，如《当代中国的人口问题》、《中国的土地改革》、《中国资本主义工商业的社会主义改造》等；第四类，以省、市、自治区为单位编写的地区性的，如《当代中国的北京》、《当代中国的四川》、《当代中国的西藏》等；第五类，人物传记，如《毛泽东传》、《董必武传》、《刘伯承传》等。各卷在出版顺序上不按类别安排，先完稿的先出版。

三 这部丛书共约二百卷，每卷一册，少数卷分上、下册。

四 部分卷的内容，间有交叉，但从各卷的特点出发各有侧重。

五 各卷的结构大体一致，但不尽相同。一般采用编、章、节的形式，有的则不完全是这三个层次；多数卷写有《前言》、《后记》或《绪论》；多数卷编有《附录》，但内容不尽相同。

六 凡附有人名索引者，人名均按汉语拼音音序排列。

七 书中译名，人名采用国内通用译法，并参照辛华编的《世界人名译名手册》；无通用译法者，按“名从主人”原则译出。地名根据地图出版社一九七二年出版的《世界地图集》，并参照辛华编的《世界地名译名手册》；自行译出者，仍遵“名从主人”原则。

八 书中我国各省、市、自治区的行政区划图，根据地图出版社一九七四年十月出版的《中华人民共和国分省地图集》绘制；我国古代地理区划图，参考地图出版社出版的《中国历史地图集》绘制。

九 书中使用的度量衡单位，采用国务院一九八四年三月四日颁布的《中华人民共和国法定计量单位》中的有关规定。

十 书中统计数字的使用，遵行一九八三年十二月十日颁布的《中华人民共和国统计法》中的有关规定。

十一 书中所用科学技术术语、名词、名称，以有关方面审定的为准；未经审定和统一的，从习惯。

十二 书中字体，除必要时使用繁体字外，一律用一九五六年国务院公布的《汉字简化方案》中的简化字。

十三 书中所用数字，除习惯用汉字表示者以外，一般用阿拉伯数字。

十四 书中注释采用脚注方式，当页编码，不编通码。

责任编辑 杜 禹
宋新中 (特约)
图片编辑 刘焕民
程北平
装帧设计 张慈中
·版式设计 林 平
赵 刚
责任校对 余天心
程廷德

坚持改革，精心理财

——《当代中国财政》序言

我国的财政工作，在新中国成立以来的三十多年中，经历了艰难曲折的发展道路。在马克思列宁主义、毛泽东思想的指导下，在周恩来、邓小平、陈云、李先念、薄一波等老一辈无产阶级革命家的领导和直接主持下，克服了国家财政工作中的无数困难，取得了巨大的成就。一个同我国的社会主义政治经济制度基本相适应的社会主义财政已经初步建立起来，并在各个历史阶段中发挥了重要作用，积累了丰富的经验。《当代中国财政》一书，以丰富的资料，比较翔实地记述了新中国财政的建立和发展进程，记述了所取得的经验、教训。尽管由于编纂者水平所限，可能尚有不够完整、不够妥善的地方，但是它对于我们从事新中国社会主义建设的人们和年轻的一代，对于一切关心和支持新中国建设的外国朋友们，都是一部不可多得的财政史专著。

我是财政战线的一个老战士，从战争年代的革命根据地起，就从事财政工作，到现在已有四十余年。在新中国成立以来的三十多年中，我亲眼看到了象国民经济恢复时期、第一个五年计划时期、国民经济调整时期，特别是中共十一届三中全会以来的时期，全国安定团结，经济持续发展，人民安居乐业，财政比较稳定的繁荣兴旺景象；也亲身经历了象三年“大跃进”时期财政经济的

严重困难，特别是“文化大革命”时期，政治动乱，经济倒退，人民生活水平下降，国民经济濒临崩溃边缘的严重困境。值得庆幸的是，中共十一届三中全会，清算了多年来的“左”倾错误，重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线、组织路线和一整套方针、政策，进行了繁重的建设和改革工作，国民经济基本上实现了持续稳定发展，使我国的经济实力有了很大的增强。一九八六年同一九七八年相比，全国国民生产总值由3480亿元增加到9380亿元，国民收入由3010亿元增加到7790亿元，国内财政收入由1121亿元增加到2185亿元；全国各地、部门、企业拥有的预算外资金由347亿元增加到1737亿元；全国城乡居民每人平均消费水平由175元增加到450元，扣除物价上升因素计算，增长86.9%。在这期间，国家财政不仅拿出大量资金，有步骤地解决了长期以来，特别是“十年内乱”所遗留下来的许多生产和生活中的问题，支持了经济改革的需要和生产建设的发展。而且随着经济的发展和财政收入的扩大，扭转了象一九七九年和一九八〇年那样财政出现大量赤字的局面，做到了收支基本平衡。这是我们坚定不移地贯彻执行党的马克思主义路线，实行正确的理财方针的胜利。

回顾新中国成立以来的财政工作，确有很多经验教训值得总结和吸取。我认为，最主要的就是要坚持改革，精心理财，把尽力而为和量力而行结合起来，使国家财政建立在稳固的、平衡的基础上，确保国民经济的长期稳定发展。正确对待和坚持这条历史经验，对于推动我国的财政工作，更好地为社会主义现代化建设事业服务，具有非常重要的意义。

坚持改革，就是要从我国的实际出发，坚持四项基本原则，用革新、开拓的精神，组织和领导社会主义财政工作。中国是一个幅员辽阔、人口众多的社会主义大国，又是一个社会生产力落后、

经济发展不平衡的穷国。在这样一个国家进行社会主义建设，领导和组织财政工作，没有什么现成的路子可走，也不可能照抄照搬别国的经验和模式，必须在坚持社会主义基本原则的前提下，不断进行探索、实践。这种探索，实际上早在新中国建立初期就开始了。那时，国民党政府遗留给我们的是生产破坏，通货膨胀，物价飞涨的烂摊子，而且美帝国主义又对我国实行封锁禁运政策。在这种情况下，我们敢于从过去的分散经营前进到统一财政，集中管理，实现了国家财政由供给财政向建设财政的转变，取得了财政经济状况的根本好转，就是依靠中国共产党和广大人民群众的创新和开拓精神。从一九六〇年冬到一九六五年，为了克服三年“大跃进”造成的财政经济困难，根据“调整、巩固、充实、提高”的方针，我们敢于下决心大力压缩基本建设规模，大幅度紧缩财政支出，收回下放过头的权力，实行比较集中的财政体制，也是依靠中国共产党和广大人民群众的创新和开拓精神。中共十一届三中全会以后，为了适应在公有制基础上发展有计划的商品经济的要求，我们根据对内搞活经济、对外实行开放的方针，以增强企业活力为中心，对财政管理体制、税收制度、国营企业财务体制、固定资产投资管理体制和行政事业单位财务体制，都进行了一系列的改革，在新的形势下，使过去财政统得过多、管得过死的状况有了根本改变。没有这种革新和开拓精神，是不可能实现财政上这样持续、全面的改革的。坚持革新和开拓精神，并不是一味分散、放权，减税让利，而是要根据客观情况的变化，采取实事求是的态度，不断进行探索、实践和革新，该下放的就下放，该集中的就集中，既要搞活微观经济，又要加强和改善宏观经济的控制。现在，我们的经济体制改革正处于新老体制交替的过程中，原有的体制已在许多方面被冲破，但新的经济机制和财力

分配机制还没有作为一个系统建立起来，已经进行的许多改革还有待于进一步配套和完善。这种新老体制并存的状态，是宏观经济前两年一度出现某些失控现象，以及目前财政、信贷、投资、消费等方面产生某些问题的一个重要原因。所以，我们必须继续发扬革新和开拓精神，坚定不移和积极稳妥地把包括财政、税收改革在内的各项改革推向前进，充实和完善已经改革的措施，并认真总结经验，继续进行新的探索，逐步建立和完善具有中国特色的社会主义财政体制。

精心理财，就是要学会包括生财、聚财和用财在内的理财之道，充分运用财政的分配、监督职能和宏观控制手段，力求在经济的变革和发展中保持财政收支的基本平衡。根据多年来的实践，讲究理财之道与坚持综合平衡是不可分割的。我们讲生财之道，就是在合理确定经济增长率的基础上，积极从发展经济、增产节约、提高效益中来培养与开辟财源，增加财政收入，而不是靠增加人民负担、降低人民生活水平。我们讲聚财之道，就是要聚财有度，使国家与集体、个人的分配关系稳定在一个合理的水平上，而不是只顾国家，不顾集体、个人，或者只顾集体、个人，不顾国家。我们讲用财之道，就是要根据“一要吃饭、二要建设”的方针，统筹兼顾，合理安排，并坚持艰苦奋斗、勤俭建国，少花钱、多办事、把事情办好，使有限的财力用到国家最急需的方面，力求实现最好的经济效益、生态效益和社会效益，并做到社会总需求与总供给的基本平衡，促进整个国民经济有计划按比例地向前发展。

多年来的实践也告诉我们，在国民经济的发展过程中，生产、流通、分配、消费各个环节是否协调；在国民收入的分配与再分配过程中，积累基金与消费基金，国家与企业，国家与集体、个

人的分配关系是否恰当，是一个十分复杂的发展变化过程。这就要求我们寻找一个比较恰当的数量界限，以此确定国民经济的主要比例关系。我们必须探索和研究在新的历史条件下，确定新的比例关系。从财力分配方面来说，这几年改革体制，下放财权，增加企业和地方财力，引起的财政收支结构的变化是很大的。一九八六年同一九七九年相比，国家财政收入占国民收入的比重，已由31.9%下降到25%；地方、部门、企业掌握的预算外资金占国民收入的比重，已由13.5%提高到22.3%。在资金比过去分散的情况下，许多应当由地方、部门和企业用自有财力办的事情仍然由国家财政特别是中央财政承担，这是难以为继的。今后有必要适当提高国家财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重，并把国家财政特别是中央财政承担的某些支出任务转由地方、部门和企业承担。这是建立稳定的、平衡的社会主义财政所必需的。在财政收支结构经过适当调整，并确定合理的比例关系的同时，还必须坚持尽力而为与量力而行相结合的方针。在经济增长过程中，某些年份出现少量赤字是难以完全避免的，但如果赤字数额过大，持续时间过长，就会导致货币过量发行，甚至引起物价急剧上涨，使经济生活发生混乱。因此，我们必须自觉地保持财政收支的平衡，即使为了缓解经济发展的矛盾，避免因“急刹车”带来经济上的更大损失，在编制年度预算时不得不安排少量赤字，也要在执行中通过增产节约、增收节支工作，力争缩小和消除赤字，保持财政收支的平衡，确保国民经济长期稳定发展。

回顾过去，展望未来，尽管在我们前进的道路上还会有这样或那样的困难，但是中国共产党所领导的社会主义事业必然日益兴旺发达，社会主义财政也必然日益稳固和增强。在各族人民为