

中国财政经营 管理概论

黄诚 著

贵州人民出版社

中国财政经营管理概论

黄 诚 著

贵 州 人 民 出 版 社

中国财政经营管理概论

黄 诚 著

贵州人民出版社出版发行

(贵阳市延安中路9号)

贵州新华印刷厂印刷

贵州省新华书店经销

787×1092毫米 32开本 9.75印张 187千字 5插页

印数1——7,500

1988年12月第1版

1988年12月第1次印刷

ISBN 7-221-00699-7/F·14 定价: 2.80元

序 言

我国仍处于社会主义初级阶段。为摆脱贫穷落后状况，实现国富和民富的目标，最要紧的是全力进行现代化建设，加快经济体制改革的步伐，继续扩大对外开放。这一切都要求国家财政转向宏观经营管理，注重系统调节控制，使国家的生财、聚财、用财，按照科学的轨道，沿着有中国特色的社会主义道路前进。

《中国财政经营管理概论》一书，以宏观经营管理为主线，紧密结合我国改革的实际，重视国外经济管理的有益经验，突破了以往财政学研究的理论体系，完全以新的姿态展现在我们面前，这对于转变理财观念，扩大理财视野，更新财政知识，完善财政现代化管理，都是一种十分有益的探索。

当然，实现财政的宏观经营管理，并把它提高到一个新的水平，需要经历一个较长的深化改革的过程。正如赵紫阳同志在党的十三大报告中指出：“新的经济运行机制，总体上来说应当是‘国家调节市场，市场引导企业’的机制。……实现这个目标是一个渐进过程，必须为此积极创造条件。”只有保持社会总供给和总需求的基本平衡，促进科学技术进步，优化产业结构，按照公平分配、讲求效率的要求，

才能正确处理国家、集体、个人的经济利益关系，大大改善宏观经济管理的方式，逐步建立起有计划商品经济新体制的基本框架。

本书作者是一位在财经部门从事多年实际工作、自学成才的青年同志，他能刻苦钻研，努力活跃于财政理论研究战线，经过几年的数次易稿，写成了这本书，这是值得称赞的事。本书可以供广大财税干部作为自学的参考读物，也可作为高等财经院校或部分专科、成人教育的参考教材。为此，特乐于为本书作序。

中南财经大学教授 梁尚敏

1988年

前 言

财政学正面临一个更新和腾飞的时代，财政经营管理同样面临新的选择和严峻的挑战。

本书旨在寻求财政宏观经营管理的新途径。10年来，我曾把西方和东方的财政管理模式拆零为不同类别的模块，分解成尽可能小的问题，然后把它们可以镶嵌的部分重新组合。当我完成这一艰巨的工作之后，自信业已找出财政学领域中依然值得一提的东西。如果说物理学中核的裂变过程是有序（有规律）可寻的，那么，财政经营管理（尤其是中国几十年的财政实践经验和教训）是可以上升到规律的层次，进行高度的理论概括的。因此，在探讨财政经营管理的模式和理财的宏观控制机制时，我充分利用了物理学关于核裂变的原理，并注入系统论、控制论、信息论、耗散结构论、突变论、协同论，以及供给与需求理论等内容，对实践中出现的新情况、新问题尽可能进行系统的理论概括，不断适应变化的新形势。

众所周知，我国财政学界对财政的认识，除承袭了古代、近代和旧中国的理财观点外，还吸取了苏联的理财理论和西方资本主义国家先进的理财经验。目前，我国的财政是

在逐渐摒弃苏联财政模式的基础上经过改革而建立起来的经营管理型财政。经济体制是一个由多因素、多层次构成的具有内在结构的、高度复杂的有机整体，其内部的各个环节互相依赖、相互关联，处于不可分割的整体状态。因此，经济体制改革所涉及和受制约的因素、范围是比较多和广泛的。这说明，财政管理体制改革的重心不单纯是分权和集权，更不是强化行政干预，也不是修补“收、支、平、管”体系，而是在于寻求一种新的财政宏观控制机制和适合于客观经济规律的分配格局。为此，我把财政分配看成是一个可以裂变的“原子核”，这个“核”在裂变（突变、耗散）的过程中，无疑是有序的。正如耗散结构看似混沌，而实质上是有序一样，财政分配不论是在耗散的过程，还是在集中的过程，都同样是有序的。财政分配无论是放在控制和调节中讲，还是放在预测、决策、计划里讲，其规律都是可寻的。不能因为还没有找到这一规律，就主观地否定它的存在。财政控制、财政调节、财政预测、财政决策、财政计划、财政职能、财政杠杆、财政组织和财政行为等，其规律都具有客观性。它们是财政的特定质的不同层次或不同角度的表现，并在不同的层次保证国民经济的稳定发展。本书的宗旨就在于探究这些规律，为社会主义财政经营管理，为国民经济的稳定发展服务。

本人才疏学浅，幸逢中南财经大学梁尚敏教授不吝赐教，同时，财政学界的许多专家和教授也曾通过这样那样的方式帮助过我。为此，我将在后记里一一表示谢忱。

由于水平有限，本书在内容和形式上难免有不足之处，
恳请读者批评指正。

作 者

1988年

目 录

序 言.....	(1)
前 言.....	(1)
导 论.....	(1)
 第一篇 控制与调节.....	(15)
第一章 控 制.....	(17)
1.1 对控制论基础理论的概述及其应用于社会主义 财政的几个问题.....	(17)
1.2 按照经济控制论的要求优化财政管理模式.....	(32)
1.3 财政宏观控制体系与微观控制范围的关系.....	(36)
1.4 关于财政系统控制的几个问题.....	(40)
1.5 财政管理和财政分配与社会生产力的关系.....	(61)
1.6 财政管理与生产关系的关系.....	(67)
1.7 社会主义财政运行机制.....	(70)
1.8 社会主义市场经济与财政分配机制的关系.....	(85)
1.9 财政杠杆与税收、价格、成本、工资、信贷、 利润、补贴的关系.....	(88)
1.10 对财政宏观控制与微观搞活的再思考.....	(95)

1.11 我国国债管理初探.....	(99)
第二章 调 节.....	(120)
2.1 财政调节与市场调节、行政调节.....	(120)
2.2 财政调节机制与我国市场机制的关系.....	(134)
2.3 财政调节的重心是开拓财源.....	(140)
2.4 实行特殊的财政调节政策是贫困地区治穷致富 的根本大计.....	(149)

第二篇 预测——决策——计划..... (155)

第三章 预 测.....	(157)
3.1 预测在社会主义财政经营管理中的作用.....	(157)
3.2 财政预测在财政经营管理中的地位.....	(160)
3.3 财政预测与财政分配.....	(165)
3.4 财政平衡与财政预测的辩证关系.....	(177)
3.5 财政预测模型.....	(183)
第四章 决 策.....	(195)
4.1 决策的概念及其分类.....	(195)
4.2 财政投资决策模型.....	(198)
4.3 财政投资决策模式.....	(206)
4.4 从决策的角度探求贫困县的财政转轨问题.....	(215)
第五章 计 划.....	(221)
5.1 关于指令性计划和指导性计划的剖析.....	(221)
5.2 B—T—B模式，对一种新旧经济模式的过渡模 式的探讨.....	(224)

5.3 财政计划管理与农业、煤炭、动力、交通运输等经济系统之间的关系及建立有中国特色的投资体制模式·····	(228)
5.4 财政预算与人力、物力、财力的关系及国民收入初次分配和再分配的数学模型·····	(236)

第三篇 组织——行为——比较····· (245)

第六章 组 织····· (247)

6.1 组织理论概述·····	(247)
6.2 对财政组织管理目标的浅析·····	(253)
6.3 财政组织结构的优化·····	(255)

第七章 行 为····· (263)

7.1 领导者的素质·····	(264)
7.2 财政领导者素质结构的定性和定量分析·····	(266)
7.3 个体行为、群体行为和影响其行为的因素·····	(276)

第八章 比 较····· (284)

8.1 比较财政的意义·····	(284)
8.2 财政管理体制理论依据的比较·····	(285)
8.3 财政管理体制类型的选择·····	(291)
8.4 改革我国财政管理体制的若干思考·····	(393)

后 记····· (300)

导 论

随着新技术革命的到来，我国的理财模式和财政理论与业已发展了的客观实际相脱节的现象越来越严重，已经到了非改革不可的地步。回顾中国几十年的财政实践经验和教训，许多问题值得深思。

第一，财政分配、调控供需，总是不易适度。顾此失彼、厚此薄彼的事屡见不鲜。往往是知其然而不知其所以然。

第二，国家欲充裕财力，摆脱困境，却常常捉襟见肘。

第三，财政连年赤字。对财政平衡要有一个正确的认识。若把债务收入归纳入财政收入，势必掩盖财政赤字的实情。怎样看待平衡、赤字和债务收入等问题，是我们正面临的、需要从理论上解决和理顺的棘手的关键问题。“三超”（经济超速、国民收入超分配、货币超分配）的连锁反应，即经济的超速带来了国民收入的超分配，国民收入的超分配带来了货币的超分配，只要突破了“度”，对国民经济的发展是不利的。超分配对实物形态来说是不存在的，但对货币形态却有其存在的土壤。南斯拉夫的经验教训是：10年超分配，20

年难调整。如何扭转这种恶性循环的局面，正是对新的财政分配机制的一个严峻挑战。

第四，国家正在强调全面提高经济效益，制止企业亏损，然而，见效却不太大，甚至出现相互挖挤、相互抵消力量的现象。

第五，财政补贴和税前还贷已成为财政支出的两大负担。补贴又被分为三大块——价格补贴、奖金（奖金每年发²00多亿元）、外贸补贴。每年财政补贴达600多亿元。补贴

“刚性”特强，只能上不能下，人们称其为“不可逆规律”。税前还贷，导致国家财政收入减少，不利于国家调整国民经济的基础建设，故应改为税后还贷。

不难看出，国家实行有计划的宏观财政管理，的确遇到了一系列新情况和新问题。因为，生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾，推动着社会生产方式的变革，也决定着国家理财由简单到复杂，由初级向高级方向发展。如果不从已经变化了的经济格局去探索解决经济矛盾的依据和方法，不进行动态的跟踪考察和多方位的“扫描”，理财思想就会徘徊不前，甚至会旧病复发，得不到应有的根治。

在一个10亿人口其中8亿农民的大国理财，必须清醒地认识国情、省情、县情、乡情。因为经济科学（其中包括财政学）不同于自然科学，反映的不是自然界普遍适用的自然规律，而是社会经济规律。社会经济规律发挥作用是需要一定的社会经济条件的。各国的社会经济条件不同、国情不同，经济规律的内容和形式也就有所区别。世界有南半球、北半

球的贫富之别，中国有东部、中部、西部的发展程度不同之分；地方有山区、平原、丘陵的自然条件的差异。在这样一个复杂的经济环境和地理环境里理财，并不是一件简单的事。所以，国家理财应立足国情，从实际出发，除旧布新。

《中国财政经营管理概论》就是在这样的条件下应运而生的。它的产生，首先是坚定不移地以马克思主义国家学说和再生产理论为两大基石；同时，还注意到了摒弃与社会主义商品经济规律不相适应的观点、概念、做法和习惯；通过回顾中国的过去，分析中国的现在，展望中国的未来，并把三者统一起来统盘考虑。本书在此基础上，探讨了具有中国特色的社会主义财政经营管理的理论体系。

财政经营管理还必须实行静态分析与动态分析、定性分析与定量分析相结合，以顺应现代管理技术和手段已经渗透进财政学领域的大趋势。一句话，中国财政不实行经营管理就没有出路。何谓财政经营管理？财政经营管理是研究财政宏观经营机制的理论及其应用。它采取了史与论、中与外、基础理论与实际应用、静态与动态、定性与定量、宏观与微观相结合的方法来研究现阶段社会主义财政运行机制的一种理论。

社会主义财政经营管理的内容包括以下几个方面：根据党和国家的方针、政策，利用财政的职能和作用，有计划地筹集国家所需的资金，调节国家（包括地方）、企业和劳动者个人的物质利益关系，正确及时地反映国民经济的变化情况，统筹社会财力，搞好财政与信贷、外汇、公债、物资的衔接

和综合平衡，合理分配和使用财政资金，监督资金使用效果，讲求包括生财、聚财、用财在内的理财之道，促进社会和国民经济的协调发展。今天，人们对财政经营管理注入“老三论”（系统论、控制论、信息论）、新三论（耗散结构论、突变论、协同论）以及供给与需求论，其评价尽管众说纷云，莫衷一是，但有一点是不容忽视的，即：建立和健全具有中国特色的社会主义财政经营管理理论体系，不仅在经济体制改革中占有十分重要的地位，而且对献身于财政管理实践的有志之士而言，也是必不可少的学问，甚至是建设四个现代化不可缺少的知识，并且具有划时代的意义。

（1）加强与其他新兴学科的相互联系和相互渗透。过去，财政学一旦研究其他基础学科，就认为是不务正业，越俎代庖。其实，财政学研究领域与其他社会科学和自然科学所研究的领域，并没有什么不可逾越的界限。况且，各门学科之间的结合和相互渗透已经是现代科学发展中的一个重要契机。在社会主义经济建设时期，特别是财政经营转轨的今天，财政学的基础理论的建立、健全，很有必要借鉴其他学科的理论成果，吸取其理论精华。

（2）为财政经营管理的实践提供理论依据。过去，对财政理论的研究，较多的是对经典著作的注解，从经典著作中寻找理论依据，并用之来阐释不断发展变化的财政经济现象。这必然造成思想上的僵化和理论与实际的脱节，必然从根本上忽略了经济规律和财政规律与经营管理的关系。财政要实行经营管理，就得有新的理财理论，有适合于国情的财

政经营管理的基础理论。只有如此，才能消除各级财政部门管理干部的“靠天吃饭”或坐等“红头文件”办公的现象。从而，在工作中争得主动权。

总之，社会主义财政基本理论的新突破只能是对“左”的思想的影响，对陈旧的传统观点，对僵化的理财模式的突破；只能是对原有科学论证不足，理论不符合实际，产品经济思想浓厚，商品经济思想淡薄的突破；只能是对实践业已发展，需要在理论上作出新的概括的突破。只有这样，才能建立有中国特色的社会主义财政理论体系。财政基础理论继续向控制论、预测学、决策学、信息论、系统工程等新兴学科渗透。由此可见，以一个人的力量去完成财政基础理论这一庞大体系的建立，是远远不够的。为此，我只能在有限的范围内“耕耘”。

在控制一章，首先从经济控制论的基础理论入手，进而探讨财政的宏观控制机制和微观控制范围。经济控制论是吸收控制论的观点和方法来研究经济问题，即采用控制论中有关信息与控制、动态、反馈、调节、跟踪、协调、平衡等概念，结合最优的现代化管理工具，寻找最优化的动态管理方式和途径，制定最佳的静态管理模式。

财政经营管理理论借助于经济控制论和其他新兴学科的最新成果，无非是根据自身宏观控制机制的特征，吸纳最适应自己的控制论观点和观念，以完善财政体制的配套改革，抑制失控的现象，提高财政资金和社会资金产出率，做好预算、税收、价格、信贷、利息、工资、补贴、物资、国债等

各方面的配套改革，进而完善新的财政分配体系。可见，控制不仅是本章立论的基础，还是全书立论的根本。控制和调节是财政经济运转的两只轮子，它们好比一对孪生兄弟，在动态中追踪和协调国民经济结构。正如控制论的研究领域涉猎到经济系统的各大要素——生态、能源、交通、积累、人口、经济、粮食、不可再生的资源、环境、污染诸方面一样，经济控制论几乎遍及财政调控系统的各个领域、各个层次。从宏观经济到微观经济；从财政宏观控制机制自身的调控到其内部各部门的调控；从国民经济的总体结构到各个组成部分的结构和环节；从社会基金和财政资金分配计划的制定到市场机制和市场结构的调节；从收支盘子的核定到供需状况的定性和定量分析，等等。这些系统内部和外部的各种联系以及在各系统中运行的一切过程和机制，都是财政宏观控制理论所要研究的对象。寻求财政宏观控制机制新途径的目的，就是为了充分发挥财政经济杠杆的作用，以促使国民经济的稳步发展，扩大和搞活商品流通，完善市场机制，发展社会主义商品经济。为此，财政分配规律这根红线必须无条件地遵循客观经济规律，其中包括对价值规律的正确应用，按照经济规律来理财，特别是财政资金的投放，一定要瞻前顾后，统筹安排，从全局出发，既要考虑需要（包括长期、中期和短期的需要），又要考虑可能（把中央财政和地方财政的承受能力估计周密，特别是需求“胃口”过旺的今天，更应该如此）。

然而，合理的分配离不开必要的调节。调节是国家理财