

论中国 · 财政体制改革 与宏观调控

LUN ZHONG GUO
CAI ZHENG TI ZHI
GAI GE



YU HONG GUAN
TIAO KONG

田一农 项怀诚 朱福林 著

论中国财政体制改革 与宏观调控

田一农 项怀诚 朱福林 著

中国财政经济出版社

论中国财政体制改革与宏观调控

田一农 项怀诚 朱福林 著

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

通县西定安印刷厂印装

850×1168毫米 32开 印张7.125 168 000字

1988年6月第1版 1988年6月北京第1次印刷

印数：1—8 000 定价：3.00元

ISBN 7-5005-0369-5/F·0331

目 录

前言	(1)
----	-------

上篇 财政体制改革

第一章 社会主义初级阶段的国家财政	(6)
第二章 国民经济恢复时期的财政管理体制	(18)
第三章 “一五”时期集中统一与分级管理相结合、侧重集中的财政管理体制	(29)
第四章 “大跃进”时期财政管理体制改革的尝试	(36)
第五章 1961—1965年加强集中统一的财政管理体制	(47)
第六章 十年动乱时期财政管理体制变动频繁	(55)
第七章 1977—1978年改进财政管理体制的新探索	(66)
第八章 1980年开始的财政管理体制的重大改革	(74)
第九章 “六五”时期财政改革的重要进展	(87)
第十章 财政改革的基本经验	(102)

下篇 综合平衡与宏观调控

第十一章 建设具有中国特色的经营管理型财政	(114)
第十二章 在改革中开拓财政工作的新局面	(121)
第十三章 坚持收支平衡方针，贯彻量力而行原则	(141)

第十四章	加强国家预算的综合平衡工作·····	(162)
第十五章	关于财力的合理分配与综合平衡问题·····	(171)
第十六章	加强对宏观经济问题的研究工作·····	(184)
第十七章	关于加强宏观经济调节与控制的若干理论问 题·····	(193)
第十八章	做好综合财政工作,发挥国家财政宏观调控 职能·····	(215)

前 言

中国共产党的第十三次代表大会，在总结30多年来我国社会主义建设的经验教训的基础上，特别是总结了十一届三中全会以来九年的实践经验，提出了建设有中国特色的社会主义和社会主义初级阶段的理论，指明了社会主义社会的根本任务是发展生产力。在这个科学社会主义立论的基础上，党提出了社会主义初级阶段的基本路线。赵紫阳同志在党的十三大报告中指出：“在社会主义初级阶段，我们党的建设有中国特色的社会主义的基本路线是：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。”^①当前，摆在我们面前的首要任务，就是要学好十三大文件，领会十三大精神，坚持党的基本路线，深化财政改革，大力促进社会生产力的发展。

然而，对于从事财政理论研究和实际工作的同志来说，要学好十三大文件，必须在认真理解文件精神 and 实质的基础上，结合财政工作的实践，正确认识财政工作的根本任务，研究和探讨社会主义初级阶段财政的基本特征，进一步认识财政改革在整个经济体制改革中的地位 and 意义。这些既是理论问题，也是财政改革实践中急需解决的指导思想问题。对此，我们作了一些初步的探索。

了解建国以来我国财政管理体制的演变情况，分析利弊得

^①《为胜利实现十三大的任务而奋斗——十三大精神学习辅导材料》，新华出版社1987年版，第13页。

失，对于深化财政改革是不无裨益的。财政管理体制，是我们国家在中央和地方之间，国家和企业、事业单位之间，划分财政管理权限和责任，以及划分财政预算收支范围的一项重要制度。从广义来说，财政管理体制包括国家预算管理、企业财务管理、事业单位财务管理、基本建设投资管理和税收管理以及他们之间的相互关系。在这中间，中央和地方财权的划分，具有重大的意义，是财政管理体制的主导环节。同时，企业单位是国家财政收入的主要来源，处理好国家和企业的财政关系，则是财政管理体制的基础。

建国以来，我国财政管理体制曾作过多次改进。从中央和地方的关系来说，总的看，国家的财权是由高度集中的统收统支办法，逐步向统一领导，分级管理的方向发展。党的十一届三中全会以来，我国的财政管理体制进行了新的重大改革。中央和地方的财政管理体制，实行了“分灶吃饭”的办法，对企业进行了利润留成和盈亏包干的试验，在1983年实行的利改税第一步改革并取得了很好效果的基础上，1984年第四季度开始进行利改税第二步改革，从“税利并存”逐步过渡到完全的“以税代利”。在其他财务体制方面也都跨出了改革的步伐。赵紫阳总理在六届人大第二次会议上所作的《政府工作报告》中指出：今后在经济工作中，要着重抓好体制改革和对外开放这两件大事。又指出，城市改革的步子要加快。国家财政面临的改革任务十分繁重。除了在国家与企业之间要在利改税第二步改革的基础上，逐步实行各种形式的企业承包经营责任制以外，在中央和地方之间，1980年开始实行的“分灶吃饭”体制，也要逐步过渡到按税种划分的分级管理的财政体制，所有这些都需要组织力量调查研究，听取各方面的意见，进一步对建国30多年来，特别是这几年的体制改革实践，从理论、指导思想、改革的办法等方面进行认真的总结。以

便统一思想，统一步调，对已经实施的各项措施加以补充和完善。更重要的是，在这个基础上研究确定我国经济体制和财政体制改革的模式和总体设想，并且制定出下一步改革的步骤和分阶段实施的具体方案。

为了研究我国财政管理体制改革的经验，在本书的上篇，我们本着实事求是的原则，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，根据十一届三中全会以来党的路线、方针和政策，对我国财政管理体制的变革情况作一些分析研究，并对各种体制的利弊得失作一些探讨。分析研究的范围以中央和地方的财政管理体制为主，也涉及到国家和企业之间的关系等问题。在这个基础上，我们总结了财政改革的一些基本经验，提出了在财政改革中必须注意处理好的几个关系。

总结财政改革的基本经验，目的是为了深化财政改革。如何建设具有中国特色的经营管理型财政，开拓财政工作的新局面，推动经济振兴，既需要实践探索的勇气，更需要有科学的理论作指导。我们根据社会主义初级阶段的理论，提出了一些初步的看法。

财力的合理分配和综合平衡，是我国经济生活的一个重大问题，是国家财政的重要职能。它对国民经济的发展和社会各方面的进步具有重要的意义。合理的财力分配结构是国民经济有计划、按比例发展的必要前提条件，也是国民经济综合平衡的可靠的物质保证。

我国是社会主义国家，财政是对社会产品和国民收入进行分配和再分配的主导环节。我国30多年的历史经验证明：财力的分配必须以马克思主义社会再生产的原理为基础，遵循社会主义基本经济规律和其他经济规律，坚持计划与市场内在统一的社会主义有计划商品经济的体制，坚持以财政、信贷和物资三大平衡为中心环节的国民经济综合平衡，为每个时期党和国家的总路线

和总任务服务。在社会主义初级阶段,处理财力分配问题,既不能脱离现阶段生产力发展的水平,不尊重客观经济法则,离开现有生产关系去进行分配;也不能不顾国家和人民的根本利益,削弱社会主义全民所有制,削弱计划经济,去按自由化分配。既不能按生产和收入的高指标,或者超越国力的可能进行过头分配,也不能不顾国家建设的需要,片面地强调少支出、多结余。必须充分挖掘国民经济的潜力,在客观经济条件允许的范围内,努力提高经济效益,开辟财源,集中资金,并且用合理的分配结构去保证国民经济结构和社会结构的合理化,促进社会主义各项建设事业的不断巩固和发展。为了实现财力的合理分配和综合平衡,一方面,需要提高思想认识,坚持量力而行原则;另一方面,必须大力加强综合财政工作。

随着我国以城市为重点的经济体制改革的全面展开,对内搞活经济和对外实行开放政策的深入贯彻,我国社会主义商品经济日益活跃和发展。在微观经济逐步搞活的同时,如何加强财政的宏观调控职能,已成为财经工作的重要课题。在经济改革中,既要研究如何建立微观经济搞活的新体制,又要考虑建立与之相适应的宏观调节和控制机制,做到两者相互配套,同步改革。为此,在本书的下篇,我们结合实际工作,尝试着从理论上阐述加强财政宏观调控职能的重要意义、宏观调控中的主要问题,以及宏观调控的方式和方法。

本书的出版,承财经出版社有关同志的大力支持和帮助,在本书的编写过程中,蔡慧卿、徐放鸣、张西兰同志做了大量的资料收集和整理工作,在此谨致以诚挚的谢忱。

由于水平有限,难免出现不足或错误之处,衷心希望专家学者和广大读者批评指正。

作者

1987年12月26日

上篇 财政体制改革

第一章 社会主义初级阶段的国家财政

党的十三大所确定的我国社会主义初级阶段党的基本路线，为各条战线的工作指明了前进的方向和工作的重点，十三大所提出的任务使我们感到既振奋又紧迫。十三大报告尖锐指出：“我们面临的挑战是紧迫的严峻的”，如不警醒起来，团结一致，奋起直追，“世界上就将没有我们应有的地位。”^①在新的形势下，我们财政工作者应该努力探索在社会主义初级阶段中社会主义财政的规律性和新路子，充分认识财政改革在整个经济体制改革中的地位 and 作用。

一、处在社会主义初级阶段的我国国家财政的基本特征

我国正处在社会主义初级阶段，充分认识这一时期财政的基本特征是一切工作的出发点。因此，我们必须积极探索和充分认识社会主义初级阶段财政的规律性及其特征。有什么样的特征，就应当走什么样的路子，这样才能使财政工作适应社会主义初级阶段的实际情况和建设有中国特色的社会主义的要求，并在此基础上深化财政改革，制定出切实可行的方针和政策，促进生产力的发展。我们认为，社会主义初级阶段的财政具有以下几个基本特征：

^①《为胜利实现十三大的任务而奋斗——十三大精神学习辅导材料》，新华出版社1987年版，第6页。

(一) 国家财力有限，建设资金在相当长的时期内将处于短缺状态。我国是一个发展中国家，生产力不发达，国民收入和剩余产品价值的总水平不高。根据世界银行的计算标准，我国仍然属于经济不发达的低收入国家，因此我国可以得到世界银行的软贷款，即只收手续费而不要利息的援助性贷款。通俗地说，就是我国还比较穷，目前一年新增加的国民收入只有六七百亿元，首先要养活每年新增人口，从现在到2000年，平均每年我国新增1800万人左右，仅吃、穿、用、住等几项基本开支，约需400亿元左右，其次才能用于改善10亿人民的生活，再次才能用于搞社会主义建设。所以，一年可供财政分配的新增资金总量也就是一二百亿元，是十分有限的，国家财政，包括各级财政在内，在相当长的时期内将经常处于建设资金短缺的状况，难以做到运用自如，得心应手。对于这一特点，我们要有一个清醒的认识。我们必须勤俭建国，艰苦奋斗，艰苦创业，奋发图强。

(二) 各方面对资金需求很大，财政平衡常常处于紧张状态。处于初级阶段的社会主义国家，要尽快摆脱贫穷和落后，发展生产力的任务十分紧迫。因此，各地区、各部门、各单位发展建设的热情很高，经常处于亢奋状态，对资金的需求，尤其是对国家财政资金的需求特别旺盛。财政资金需求过大和供应相对不足的矛盾经常存在，并且时常突出起来，这将是伴随着整个初级阶段发展的长期矛盾之一。具体表现在财政资金的分配经常处在增加消费和增加建设投资的双重压力之下，稍有不慎，就会出现消费和积累齐头并进，超过国家财政承受能力，或者出现消费和积累互相挤占，不是影响人民群众生活水平的提高，就是影响国民经济发展的后劲。因此，国家财政收支平衡往往是紧张的平衡，相对宽松的时候很少，稍有不慎就容易出赤字。

(三) 财政管理体制改革的是一项长期而又艰巨的任务。在社

社会主义初级阶段，由于社会主义制度本身还需要不断发展和完善，经济体制也处于不断改革的过程之中。这就要求财政税收制度也要随着经济情况的变化不断进行改革。从这个意义说，财政管理体制改革是一项长期的任务。然而，在社会主义初级阶段，由于各地区之间生产力水平差异很大，企业的经营状况更是千差万别，如何处理好中央与地方、国家与企业之间的经济利益关系，既要保证中央必要的财力，又要充分调动地方理财的积极性，还要为使企业成为相对独立的商品生产者创造必要的条件。因此，我们认为，财政管理体制的改革又是一项十分艰巨的任务。30多年来，我们财政管理体制的改革一直在这方面进行探索，今后仍然需要作出不懈的努力。

发展有计划的商品经济是社会主义初级阶段发展生产力的根本途径，所以，我国财政必须成为适应商品经济发展的生机勃勃的经营管理型财政。我们应当按照这个总的要求，实行理财思想的新转变，审时度势地进行财政税收制度的改革、财政收支结构的合理调整，把财政工作做好做活。

（四）今后开辟国家财源有很大的潜力。虽然我国尚处在社会主义初级阶段，生产力尚不发达，很多资源尚待开发，社会资金的人均水平不高，生产领域、流通领域、建设领域还普遍存在经济效益不高、损失浪费严重的现象，但我国有优越的社会主义制度，有中国共产党的领导，在党的领导下，人民群众有较高的积极性，他们吃苦耐劳，勤俭建国，加上我国地大物博、资源丰富，因此，我国的经济建设增长速度较快，社会资金的人均水平虽然不高，但其总量却不少。这一切表明，今后开辟国家财源是有相当潜力的。如何提高社会经济效益，充分挖掘社会财力的潜力，综合运用社会财力，是社会主义初级阶段缓解资金短缺的一个重要途径，也是财政工作者面临的一个新课题。

上述处在社会主义初级阶段的我国国家财政的几点基本特征，是我们试图从纷繁复杂的财政现象和具体的日常事务中抽象出几条具有普遍意义的概念概括，不一定很全面，也不一定都准确，抛砖引玉，与大家共同探讨。我们认为，对社会主义初级阶段财政的基本特征，有一个清醒的、正确的认识，不单单是社会主义财政学发展的理论问题，而且，对于指导实际工作有着重大的现实意义。

二、社会主义初级阶段财政的 中心任务是发展生产力

党的十三大报告提出了我国处在社会主义初级阶段的理论，这是我们党对社会主义、对中国国情反复再认识的成果，是对建设有中国特色的社会主义在理论上的新突破。

建国30多年来，我国经济建设取得了举世瞩目的巨大成就，这是不容置疑的。但是，与此同时我们还应该清醒地看到，由于我国人口多，底子薄，按人平均计算的收入水平仍然远远低于世界发达国家的水平。按联合国发表的统计资料，1986年我国的国民生产总值居世界第8位，而人均国民生产总值数却为第130位。我国钢产量居世界第4位，而人均占有量却很少。我国粮食产量虽居世界第1位，但人均占有量仅为苏联的1/3和美国的1/5，粮食生产的商品率还不到30%。造成这种状况的根本原因是我国生产力落后，技术装备水平低，生产手段落后，劳动生产率也很低。我国创造每亿美元国民生产总值消耗的能源，相当于日本的6.1倍，美国的2.3倍，苏联的1.7倍。同样一个采煤工，我国一人只能采煤1吨，美国一人可采8.62吨，联邦德国可采3.18吨；同样一个炼油工，我国一年一人可炼油938吨，而日本可炼

9318吨；同样一个水泥工人，我国一年只能生产水泥255吨，而日本可生产4363吨。

正确认识我国所处的历史阶段和社会生产力发展的现状，是建设有中国特色的社会主义的首要问题，是我们党制定基本线路和一切方针政策的理论依据和根本出发点。十三大报告所提出来的在社会主义初级阶段，我们党建设有中国特色的社会主义的基本路线的核心就是“一个中心、两个基本点”，正是对我国社会主义初级阶段实践的高度总结。它明确提出：“社会主义社会的根本任务是发展生产力。在初级阶段，为了摆脱贫穷和落后，尤其要把发展生产力作为全部工作的中心。是否有利于发展生产力，应当成为我们考虑一切问题的出发点和检验一切工作的根本标准。”^①无论是经济理论工作者，还是财政战线的广大干部特别是领导干部，都要坚决贯彻党的基本路线，时刻不要忘记发展生产力这个根本任务，我们财政工作做得好不好的标准，就是看是否促进了生产力的发展。把发展生产力作为财政工作的中心任务，具体表现在以下两个方面：

（一）集中和投入必要的财力，进行现代化建设。党的十一届三中全会以来，为了促进国民经济的稳定健康发展，保证国民经济发展的后劲，合理安排生产力布局，支援老、少、边、穷地区尽快脱贫致富，加快能源、交通运输、邮电通讯和原材料等基础设施和基础工业的建设，国家财政坚持“一要吃饭、二要建设”的方针，积极地为国家经济建设提供了大量的资金。1979年至1986年国家财政安排的基本建设投资、挖潜改造和新产品试制费等生产建设资金累计达5881亿元。目前，财政每年用于经济建设方面的支出达1000多亿元，占财政总支出的50%以上。财政的

^①《为胜利实现十三大的任务而奋斗——十三大精神学习辅导材料》，新华出版社1987年版，第11页。

巨额生产建设资金的投入，大大加快了我国现代化建设的步伐。1979年至1986年共建成投产了832个基本大中型项目，一批骨干工程已投入生产。在基本新增生产能力中，发电机组容量3439万千瓦，相当于前26年累计的1.3%；石油开采7936万吨，相当于前26年累计的71.5%；沿海港口吞吐能力16748万吨，相当于前26年累计的112.2%；铁路电气化里程373公里，相当于前26年累计的3.7倍。这些基础设施和基础工业的建设，不仅进一步改善了国民经济的薄弱环节，而且为国民经济长期稳定的发展，积累了后劲。

(二) 加强智力投资，促使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质上来。在当今世界新技术革命迅速发展的形势下，经济竞争的背后是科技力量的竞争，是教育水平的竞争。科学技术进步和管理水平的提高，将在根本上决定一个国家的现代化建设进程。党的十三大报告提出：“从根本上说，科技的发展，经济的振兴，乃至整个社会的进步，都取决于劳动者素质的提高和大量合格人才的培养。百年大计，教育为本。必须坚持把发展教育事业放在突出的战略地位，加强智力开发。”^①为此，国家财政作出了很大的努力。1979年至1986年，国家财政用于教育的支出累计1064亿元，1986年比1978年增长了2.3倍，平均每年增长15.9%，超过了同期国家财政总支出平均每年增长8.4%的速度和经济发展速度。目前，我国教育支出占国民生产总值的比重，同经济水平相接近的国家相比，已居中等偏上水平。由于教育投资的增加，我国教育事业迅速发展。我国普通高等学校数已由1978年的598所增加到1986年的1054所，在校学生数由85.6万人增加到188万人，全国已有1050个县普及了初等教育，成人教育也蓬勃

^①《为胜利实现十三大的任务而奋斗——十三大精神学习辅导材料》，新华出版社，1987年版，第17页。

发展。1979年至1986年，国家用于科学研究、科研机构的基本建设等支出累计达641亿元，1986年比1978年翻了一番，此外，还使用了大量外汇用于技术引进。在国家财力的支持下，科技队伍进一步扩大，全民所有制单位的自然科技人员由1978年的435万人增加到1986年的825万人。目前，我国航天技术、卫星通信、电子计算机、超导材料、生物工程等一些重要科学技术已接近或跨入世界先进行列。

以上事实说明，国家财政在现代化建设方面不是无能力的，而是不断地为现代化建设筹集和提供了资金。国家财政过去、现在和今后都是筹集和提供现代化建设资金的一个主要渠道。发展生产力以前是、现在是、将来仍然是国家财政工作的中心任务。

三、财政改革在经济体制改革 中的地位 and 作用

赵紫阳总理在六届人大第一次会议报告中明确指出，我们正在和将要进行的各项改革，目的是要克服妨碍社会生产力发展的原有体制中的弊端和缺陷，逐步形成适合我国国情的新的经济体制，建设具有中国特色的社会主义。在六届全国人大四次会议上《关于第七个五年计划的报告》中又指出，圆满实现“七五”期间的建设任务，关键在于继续进行深入系统的经济体制改革，进一步理顺各方面的经济关系，充分调动广大企业和全体劳动者的积极性和创造性。并且强调所有的地方、部门和企业，都要坚持把改革放在首位，使改革和建设相互适应、相互促进地向前发展。在十三大报告中，赵紫阳同志再次强调指出：“这次大会的中心任务是加快和深化改革，改革是振兴中国的唯一出路，