

财政金融论

殷雪

中国财政经济出版社

财 政 金 融 论 综

CAIZHENG JINRONG LUNZONG

段



中国财政经济出版社

财政金融论丛

段

*

中国财经出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京怀柔县东茶坞印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开本 7印张 184,000字

1984年4月第1版 1984年4月北京第1次印刷

印数：1—10,000

统一书号：4166·491 定价：0.80元

前 言

社会主义的财政和金融，在整个国民经济的发展中有着重要的地位和作用。这一点，伟大领袖列宁和毛泽东同志都曾有过精辟的论述，人们的认识也是比较一致的。但是，在社会主义条件下，财政和金融各自占有怎样的地位，其相互关系如何，怎样才能更好地发挥它们的作用？财政金融政策怎样正确地制定，财政信贷计划怎样编制才能有效地制约建设的合理规模使之同国力相适应，从而更好地符合客观规律的要求，促进国民经济有计划按比例地发展？这些问题，在实践中，有成功，也有失误；在理论上也有许多未被认识的必然王国，需要进一步探索。

我作为一个实际工作者，长期做财贸工作。五十年代和六十年代在国务院财贸办公室工作，协助领导研究财政和金融方面的问题。以后，到国家计划委员会工作，还是分工搞财政金融和内外贸易。长时期中，忙于日常事务多，研究理论少；在机关里平衡协调多，接触实际少。各个时期写过一些有关财政金融方面的文章，大都是根据党在一定时期的方针政策，就实际生活中感到的一些问题，试图从理论上做若干概括和探索。接触的问题，大都是一个时期比较突出、迫切需要解决的某个侧面，而且往往是把财政和金融当作一个整体来看待的。这本小册子搜集的文章，大部分是“文化革命”前，六十年代前期写的。主要包括：（1）财政资金和信贷资金的综合平衡与分口管理。（2）社会主义金融工作的重要地位和作用。（3）关于社会主义货币流通问题的探

讨。（4）关于改进财政管理体制的论述、调查和建议。这些文章侧重于总结三年“大跃进”的财政银行工作的经验教训，强调财政银行工作的集中统一，以适应经济调整的要求。当然，总结“大跃进”的财政银行工作的经验教训，也并不否定“大跃进”时财政银行工作的一切，强调集中统一，也不是统得越多越死就越好。关于1958年改进财政体制的论述（这个体制到1959年实行了一年就取消了）以及1964年经济情况好转以后关于改进财政体制的调查和意见（这个调查意见后来未被采纳），就是在这种情况下写的。这本小册子搜集的文章，小部分是七十年代末和八十年代初写的，主要包括：财政信贷的各自平衡和统一平衡，财政、信贷和物资的综合平衡以及社会主义的综合财政问题。此外，还有同财政信贷平衡有关的工资调整、控制社会集团购买力和扩大出口贸易等问题。这些文章侧重于在体制改革和财权下放，预算外资金增多和信贷资金来源扩大的情况下，论述加强综合平衡和建立综合财政的重要性。必须谈到，这本小册子搜集的文章，既然是在不同时期写的，难免带有不同时期的印记，反映不同时期的经验和特点。有些篇章，这次付印前，只作了个别技术性的文字修改，其余仍然依照原样，未作变动。这些文章有相当部分是没有公开发表过的。

党的十一届三中全会以来，党中央和国务院把马克思主义同我国具体实践相结合，提出了一系列适合我国国情的财经工作的方针政策。应当说，今天的正确政策是过去正确政策的继续和发展，也是过去错误政策的修订和反正。走回头路是不允许的，但是，走一步，回头看看，了解一下我们的路是怎样走过来的，坚持那些已被实践证明是正确的东西，避免重犯那些已被实践证明是错误的东西，仍然是需要的。正因为这样，促使我敢于根据出版社同志的建议，把过去写的一些探索性的东西搜集整理一下，

供人们研究这类问题时参考，也希望得到大家的帮助。

在这本小册子中，有几篇东西和调查材料，是同原来国务院财办财金组和国家计委财贸局的一些同志一起参加搞的，在此，特向参与调查和写作的同志表示谢意。

作 者

1983年7月

目 录

加强综合财政信贷计划，搞好国家财力的综合平衡·····	(1)
关于信贷平衡问题·····	(11)
关于财政、信贷和物资平衡的若干问题·····	(18)
流动资金、信贷资金及其管理问题·····	(44)
论我国社会主义银行工作的几个问题·····	(57)
金融工作要促进国民经济有计划、按比例、高速度地 发展·····	(78)
关于货币流通问题·····	(89)
再谈货币流通问题·····	(95)
论我国1958年财政管理体制的改进·····	(100)
关于改进财政体制的若干意见·····	(142)
附：关于财政体制问题的调查报告 ·····	(154)
关于我国的财政金融政策·····	(178)
社会集团购买力一定要控制·····	(187)
关于劳动工资的调整和整顿·····	(193)
积极扩大出口，增强对外支付能力·····	(202)

加强综合财政信贷计划 搞好国家财力的综合平衡

随着客观形势的发展，综合财政信贷计划已经越来越迫切需要，确实已经到了非抓不可的时候了。这项工作比较复杂，就预算外资金说，渠道条条，面广量大，各有千秋，搞起来需要花费很大力量，但情况发展，形势要求，不搞实在不行了。还是要下个决心，由有关部门联合起来，通力合作，想办法搞起来，并且把它搞好。

这里，我想就加强综合财政信贷计划，搞好国家财力综合平衡的问题谈一点意见。

财政信贷资金问题，是现代任何国家发展国民经济中的一个十分重要的也是一个非常敏锐的问题。它是国家经济实力的集中表现，又是经济发展是否平衡的综合反映。目前世界上存在着两种社会制度，决定了有两种性质不同的财政信贷体系。一个是我们社会主义国家，在这里实行计划经济，国家有计划地组织和管理财政信贷资金，因而完全有可能做到财政、信贷和物资平衡或基本平衡，即使一时出现不平衡，也可以通过自觉地有计划地调节，使它达到平衡；另一个是资本主义国家，他们处于生产无政府状态，许多情况下，不可避免要发生财政信贷不平衡，发生通货膨胀，成为造成经济混乱的一个重要冲击力量。

这里，我们看看近年来资本主义国家财政、金融、货币等方面的情况。进入八十年代以来，资本主义世界陷入了新的周期性

的经济危机。这次经济危机和七十年代中期的危机情况很相似，它所表现的是典型的“滞胀”，也就是经济停滞和通货膨胀同时并存。财政金融状况继续恶化，困难重重，动荡不定，已成为各国政府头痛的甚至成为危及政局稳定的问题之一。

资本主义制度根本不可能解决财政信贷平衡的问题。早在三十年代，资产阶级经济学家凯恩斯就曾公开宣扬过用通货膨胀解救经济危机的理论，事实证明已经不灵了。近来，在西方又出现了所谓“货币主义”和“供应学派”等论调，他们都对凯恩斯的通货膨胀理论进行批判，他们所提出的作法，前者侧重货币数量增长的控制，后者强调增加商品生产和供应。两个学派的主张已分别为一些国家所采用。由于两个学派都宣扬经济自由主义，主张自发地进行市场竞争，反对国家干预，所以，采用货币主义政策，实际上其支出不见得能够减下来，生产萧条的状况没法改变，货币量的增长仍然控制不住；采用供应学派的政策，在生产无政府状态下，政策也很难发挥作用，加上世界性的经济危机，国内外市场缩小，经济只能继续停滞，通货膨胀率更加上升。这些，都是资本主义制度的基本矛盾所决定的，它不以人们的意志为转移，也不是哪一个经济学派的药方能够轻易解决的。

我们社会主义国家的财政金融，在本质上和管理形式上，同资本主义国家有着根本的区别。我们的财政信贷，是国家代表人民进行国民收入分配再分配的手段，它的基本特征是具有计划性，即是有计划地组织收入，有计划地安排支出，并且坚持收支平衡的原则。经济决定财政，财政促进经济。不能听任生产和流通完全自发地盲目发展，市场调节只能在国家政策和计划的指导下，在一定范围内进行。不能听任财政信贷完全自发地进行活动，离开计划控制，各行其事，干扰经济的发展。

大家知道，社会主义经济是计划经济，各地区各部门的各种

计划都必须经过必要的综合平衡，相互衔接。生产建设、流通活动、社会发展都要有计划地进行。同样，资金的活动，包括筹集、分配和使用，也必须有计划地加以安排。尽管各种资金的来源和用途不同，计划管理对它们的要求程度也应有所不同。一句话，整个国民经济要进行综合平衡，财政信贷收支也必须综合平衡。搞好经济计划的综合平衡，是载入我们国家宪法的。我国宪法第十五条规定：“国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。”有了正确的计划，才能保证按比例；有了综合平衡，才能保证协调，避免脱节。既有计划而又综合平衡，才能有国民经济的健康地较快地发展。事情是显而易见的。

陈云同志在一九五七年提出财政、信贷、物资三大平衡的正确原则，有力地支持了国民经济计划的顺利执行，支持了国民经济的发展。除了大跃进的三年和十年动乱期间有些年以外，绝大多数年份，我国财政信贷总是平衡或者基本平衡的，整个国民经济是协调地较快地发展的，取得了举世瞩目的成就。

党的十一届三中全会以来，国家实行国民经济调整、改革、整顿、提高的方针，落实了农村经济政策，改善了农业、轻工业和重工业的关系，增加了工人和农民的收入，扩大了地方财政和企业的自主权，从而调动了各方面的积极性。几年来工农业生产增长，市场商品充裕。有两年财政虽然出现了较大赤字，货币发行量增加，但这是调整当中出现的问题，主要是属于处理历史遗留问题。应当看到，十年动乱期间，有些年份虽然财政收支是平衡的，但那是在生产停滞倒退、经济效益很差、分配关系很不合理

（职工工资多年没有提高，农产品价格长期没有调整）的情况下实现的。表面的财政平衡，掩盖着实质上的不平衡。前两年经济调整中，国家拿出一定的财力，弥补过去的欠帐，消除实质上的不

平衡，尽管一时出现若干收支差额，但它为今后逐步实现真正的财政信贷平衡奠定了坚实的基础。近两年财政收支差额已经有所缩小和显著缩小，整个第六个五年计划期间，只要继续努力，坚持平衡原则，控制过多的开支和投放，争取实现财政信贷的基本平衡是能够做到的。

今后二十年，要圆满实现党的十二大所提出的国民经济发展的战略目标，建设好农业、能源、交通和科学教育事业几个战略重点，从资金保证方面说，如何增加资金积累，加强资金的计划管理，搞好资金的综合平衡，成为非常重要的条件。根据有关单位的初步测算，今后二十年共需要基本建设投资 18,000 亿元，相当于过去三十年国家基本建设投资总和的二点四倍。尽管这种测算不够准确，但可以看出，资金的需要量是相当大的。今后经济建设发展的需要，给建设资金的积累、分配和使用提出一系列新的课题。我们必须很好地总结经验教训，搞好体制改革，改进工作方法，力争做到生财有道，积累有方，分配合理，使用得当。必须看到，在建设资金问题上，如果漫不经心，放任自流，失去控制，就会造成极大的损失浪费，影响党的十二大的战略部署的顺利实现。对此必须引起高度重视，绝不能把它看轻了，看小了。

我们社会主义国家，国家财力按照其性质、渠道和管理形式的不同，基本上分为财政预算、银行信贷和预算外资金三个组成部分。这三种资金合在一起，成为一个统一的有机整体，它们之间相互分工，而又密切配合，共同支持社会主义现代化建设事业，满足国家、企业、个人的需要。三种资金，经由不同的渠道集中、分配、使用，发挥各方面的积极力量，促进国民经济按比例地协调地发展。对于这三种资金，必须进行全面的综合平衡，加强必要的管理和监督，使它们都能使用在迫切需要的方面，解决那些急需解决的问题，发挥出更好的经济效益。

我们所说国家财力的综合平衡，包括着这样一些内容：它包括财政收入和支出之间的平衡，信贷来源和贷款发放之间的平衡，还有财政和信贷之间的平衡；包括财政、信贷和预算外资金之间的合理分工和相互衔接；包括三种资金的各项支出之间按比例，分缓急，保证重点，照顾一般；还包括各项支出同物资供应之间的平衡，就是说，每项资金都能有相应的物资，避免冲击物资平衡，冲击市场物价。当然，所有国家资金的综合平衡，都要服从国家的统一计划，保证国家计划的顺利实现，而不允许影响和干扰国家计划。

如果按照这样的国家财力综合平衡的要求来看，当前在国家资金管理上还存在着一些问题，特别是资金分散的现象相当突出。正如胡耀邦同志在党的十二大会议上所指出的，“近几年来，一方面，国家的财政收入有所减少，急需进行的重点建设缺乏资金；另一方面，地方、企业自有资金增加较多，用来进行了不少就当地看来是急需的建设，但是这样就势必难以完全符合全国范围的整体需要，也难以防止和克服建设中的盲目性。”应当承认，我们在财政预算和信贷资金的管理上存在着一些问题，收支之间还有一定差额，预算资金和信贷资金之间也有相互挤占、相互脱节的现象。但问题较多的还是预算外资金。预算外资金方面分散使用、不够合理的情况更为突出。近几年，对财政和企业财务管理体制作了若干改革，扩大了地方机动财力和企业利润留成，预算外资金有了大幅度的增加。一九八二年包括地方财政掌握的机动财力、行政事业单位掌握的各项专用资金、国营企业和企业主管部门掌握的各项专用资金、还有县以上集体企业税后利润等四个方面，全国预算外资金预计达到640亿元左右。这个数字比一九五七年增长十九倍，比“文化大革命”前的一九六五年增长六点七倍，比两年前的一九七九年增长三分之一。预算外资金相当于财

政收入的比例，一九五七年为10%，一九六五年达到17.7%，一九八二年扩大到60%以上，即是说预算外资金相当于国家财政预算收入的半数还多。这个数字还不包括未纳入信贷计划的各种贷款和若干自收自支的资金。预算外资金如此大量增加，特别是国营企业和企业主管部门掌握的专项资金增长幅度更大，但计划管理没有相应跟上，对这些资金缺乏有效的管理，缺乏整个资金的综合平衡。其结果，必然出现使用分散，盲目花钱，投资安排不够合理等现象，这就是：一方面能源、交通等重点部门的投资不足，另方面又把许多投资用于消耗能源的加工工业，加重了能源供应的紧张；一方面有些技术先进的大厂吃不饱，打打停停，另方面又有些生产同类产品的小厂继续投产，出现了以小挤大，以落后挤先进的现象；一方面有些老产品数量基本饱和了，需要着重提高质量，增加品种，另方面又有些老产品的生产能力盲目扩大，以致一些产品销售不出去，商业库存积压增加，流动资金周转减缓。而这样做的最终结果，又大大突破基本建设投资计划，拉长了基本建设战线。一九八二年全国基本建设投资调整计划为445亿元，其中，预算内投资计划207.8亿元，预算外投资计划217.2亿元（包括预算外资金及贷款）。实际执行的结果，全年预计，基本建设投资可能要达到525亿元，比年度计划超过80亿元。其中，预算内208亿元，同计划持平；预算外302亿元，比计划超过84.8亿元。可以看出基本建设投资超过计划很多，而超过的部分几乎全部是预算外投资。预算外投资失去控制，必然要拉长战线，冲击建设材料，拖长建设周期，事实正是这样。应当看到，资金分散自流的情况，同社会主义计划经济的要求不相适应，同国家实行国民经济调整方针，压缩和控制基本建设规模的要求，是背道而驰的。当然，不是说目前的状况已经到了如何严重的程度，但必须说，照目前的办法，如不采取必要方法加以计划

控制，任其继续发展，就可能出现很大的问题，甚至可能抵销前几年经济调整所取得的成果，使国民经济重新陷入比例失调的状态。关于财政信贷综合平衡，前几年我们没有很好地抓，是一个很大缺点。前面说过，现在银行搞基本建设贷款和基建性贷款的面宽了，量大了；现在预算外资金从过去相当于预算的百分之十几，扩大到半数以上，而且趋势还在增加。不搞综合财政信贷计划，只搞财政预算和信贷计划，实际上等于资金计划管理做了一半。姚依林副总理一九八二年讲过，国家预算外资金增长很快，所以要搞综合财政信贷计划，要把预算内资金和预算外资金、财政资金和信贷资金统筹安排。这件事非搞不可。所以，如果说前几年没有很好地搞，这方面是一个贻误的话，那么今后在新的情况下，再不积极搞，就更不能允许了。

总之，加强综合财政信贷计划，加强国家资金的计划管理，搞好整个国家财力的综合平衡，是一个十分重要和紧迫的问题。抓好这件事情，对于继续调整国民经济，提高投资的经济效果，对于“六五”计划的顺利完成和为第七个五年计划和后十年打好基础，都有着非常重要的意义。

关于怎样建立综合财政信贷计划，怎样对预算资金、信贷资金和预算外资金进行计划管理的问题，有关部门商定：财政部门要建立和健全预算外资金的统计报告和管理制度；银行要加强综合信贷计划和管理；统计部门要在各方面工作基础上，建立综合财政信贷统计；计划部门负责编制综合财政计划。当然，还要制定具体办法。已经建立这项计划的几个省，还要进一步总结经验。我在这里只想讲几点看法供参考。

第一个问题，搞综合财政信贷计划，首先应当掌握各项资金的收支情况。各项资金有多少资金来源，这些资金是怎样使用的，应当设法把它搞清楚，这是制定综合财政信贷计划的一个重要的

基础和依据。预算收支和信贷存放，财政银行部门可以掌握总的情况，主要的是如何安排衔接的问题。预算外资金，现在只了解一个大致情况，只能从资金来源上作出一些估算，至于各项资金的具体情况以及如何使用的，则很不清楚。对资金进行计划管理和综合平衡，要求不仅能够掌握资金的来源，而且要切实了解资金的具体运用，有此条件，国家才能有针对性地提出指导和协调的措施。如果数字不全、不准，情况不明，怎么能够据以制定准确的计划，怎样合理地进行综合平衡？希望通过认真仔细的讨论和研究，最后制定出能够反映预算外资金来源和实际用途的报表制度。今年内要进行预算外资金的一次性调查，希望计划部门、财政部门 and 统计部门能够花一定的力量，把这项工作担负起来，为编制综合财政计划做好基础工作。

第二个问题，要加强对预算外资金的计划管理。是不是可以认为，预算外资金零星分散，头绪很多，而且每项资金都有自己比较固定的用途，只要掌握一个大体情况就行了，没有可能也无必要花很大气力进行计划管理？我们说，决不可以这样对待。在社会主义计划经济的条件下，国家对不同的社会资源和各种经济活动，完全可以区别不同情况，采取不同的计划办法，进行控制和引导，只有一个较小的部分，让它在政策指导下通过市场去调节。我们在管理方法上可以有所不同，有些直接控制，有些间接控制，给予必要的指导和引导。但总的说，还是要进行计划管理。预算外资金的收支，是财政预算收支和银行存贷计划以外一个重要的补充和辅助力量，是国家财力的重要组成部分。各种预算外资金加在一起，数额如此之大，决不能完全撒手不管，让它放任自流。还要看到，预算外资金使用在某些方面，比如用在基本建设方面，它和零星小商品的市场调节还有所不同。小商品多一点，少一点，不至影响大局，而且容易较快地调节过来，做到供求平衡。预算

外资金不纳入综合平衡计划，让它盲目和重复建设，等到生产能力形成了，再来调整 and 改变，就有相当困难，也势必造成很大的损失浪费。这方面我们的经验教训是不少的。

第三个问题，计划管理主要是管资金使用方向，管基本建设投资。综合财政信贷的范围很大，不仅几种资金性质不同，预算外资金更是多种多样。是不是可以认为，既然要管理，就得把资金集中起来，统一安排使用，就想多抽调基层单位的一些资金。应当明确，按国家规定提取的各项专用基金和利润留成，属于企业自有的资金，其所有权是不能随意改变的。除了根据国家特别规定，比如征集国家能源交通建设基金等以外，各单位的自有资金，一般不能随意抽调。至于某些规定需要有所改变，那不是财政信贷综合平衡范围内的问题。国家对各项预算外资金的管理，主要是管资金的使用方向。应当区别情况，采取政策指导、计划协调、平衡衔接等方法，在所有权不变的原则下，统筹安排，互相衔接，节约使用，并注意搞好资金和物资的平衡。对预算外资金，特别要注意控制基本建设方面的使用。用预算外资金搞基本建设，要切实按照国家规定办事，经过省、市、自治区主管机关审批，纳入基本建设计划。要引导企业和企业主管部门把自己掌握的自有资金，用于设备更新和技术改造，用于以节能为中心的技术改造。这样做，符合国家的整体利益，也符合企业和主管部门本身的利益。

第四个问题，要加强党的领导，做好思想工作。搞综合财政信贷，涉及千家万户，涉及每个单位的切身利益，对这一工作会有各种各样的思想问题。根据一些地区的初步试点经验，一是各级党政领导亲自进行动员，讲明方针政策，加强思想政治工作，并且定期检查督促；二是各有关部门组成综合财政信贷小组，有一位主要负责同志主持，加强领导，密切协作，共同负责，各级

计委要主动推动和协调，使工作能够顺利进行。这是试点地区的经验，希望其他地区也能这样做。特别是进行一次性调查清理，必须有领导同志亲自抓，有关部门通力合作，才不致流于走过场。搞综合财政信贷，还必须坚持党的实事求是的作风，反对弄虚作假行为。要如实报告情况，保证综合财政信贷计划和统计数字的准确可靠，把这一点作为落实十二大精神，争取党风根本好转的一个方面。

总之，加强综合财政信贷计划，搞好国家财力的综合平衡，对我们来说，还缺乏经验，需要经过研究讨论加以明确的问题不少。江苏、河南、辽宁、黑龙江等省先走了一步，希望很好地总结经验。我们计划、财政、银行、统计四个部门的同志要密切合作，很好地和各地同志研究协商。希望经过大家共同努力，把应该明确的问题明确起来，把应该办的事情加以落实，并且建立相应的制度和办法，使我们能够在此基础上，把财政信贷的计划管理工作做得更好更全面，把工作大大向前推进一步，打开一个新的局面，以适应社会主义现代化建设的需要。

（1983年1月在全国综合财政信贷工作座谈会上的讲话）