

财政体制改革 与财政政策

刘溶沧 著

中國改革研究叢書
薄一波題

12.2
1

重 庆 出 版 社

财政体制改革与财政政策

刘 溶 沧 著

重 庆 出 版 社

1988年·重庆

责任编辑 张德尚
封面设计 王庆伦
技术设计 刘黎东

刘 溶 沧 著
财政体制改革与财政政策

重庆出版社出版、发行（重庆长江二路206号）
新华书店经销 达县新华印刷厂印刷

*

开本787×1092 1/32 印张4 插页2 字数82千
1988年9月第一版 1988年9月第一版第一次印刷

印数：1—1,250

*

ISBN 7-5366-0734-2/F·29

定价：1.45元

让理论之树常青

(代序)

童大林

有一句名言：生活之树常青，而理论是灰色的。这是针对那种理论脱离实际、理论发展落后于实践进展的状况而言的。我国近十年城乡改革的历程，展现在人们面前的则是另一番绚丽多彩的图景：不仅实践繁花似锦，争奇斗艳，而且理论之光璀璨夺目，熠熠照人。无限丰富的改革实践为科学正确的改革理论提供了肥沃的土壤和良好的气候条件，理论上的新思想、新观点破土而出，生机勃勃，联翩涌现。在这改革的年代，不仅实践之林根深叶茂，理论之树也四季常青。

伟大的社会变革必然产生出无愧于时代的先进理论。近十年来，在我们中国这个既古老而又年轻的国度里所进行的这场伟大变革，犹如大海的波涛，猛烈地冲破了旧体制的堤坝，摆脱了旧观念的束缚，荡涤了“左”的僵化思想的积习，使整个国家的面貌发生了巨大而深刻的变化，给我国理论界注入了新的生机与活力。党的十一届三中全会关于实事求是、实践是检验真理的唯一标准的理论，为我们党制定一系列马克思主义路线奠定了基石。关于社会主义社会的根本任务是发展生产力的理论，为全党胜利实现工作重点转移、集中全力搞好改革和建设，确立了行动的准则；关于我国还处在社会主义初级阶段的理论，为我们进行这场震惊世界的改革，

提供了根本依据；关于大力发展社会主义商品经济的理论，为在城乡进行经济体制改革，指明了总的方向；关于国营经济必须实行所有权与经营权分离，使企业成为独立的商品生产者和经营者的原则，为增强企业活力，广泛推行承包、租赁经营责任制，提供了依据；关于培育和发展社会主义市场经济体系的观点，为搞活城乡经济，开辟了无限广阔的天地；关于以公有制为主体发展多种所有制经济的设想，为调动各方面的积极因素，繁荣社会主义经济，创造了良好的条件；关于以按劳分配为主体实行多种分配方式的理论，为实行正确的分配政策和建立新的社会保障制度，找到了正确的途径；关于广泛开展社会主义竞争的理论，为增强企业在国内外市场上的应变能力和使各种人才脱颖而出，提供了新的机会；关于充分发挥中心城市功能的方针，为发展各种横向经济联合和建立以中心城市为依托的各种经济区，找到了科学的根据；关于政府要由直接管理为主向间接控制为主过渡的设想，为宏观经济管理体制和政府机构的改革，指出了奋斗的目标；关于社会主义国家必须实行对内对外开放的政策，为打破旧体制格局和建立开放型的新体制模式，提供了有力的论据；关于实行党政分开、建立社会主义民主政治和法制的构想，为进行政治体制改革，勾画出了宏伟的蓝图；关于经济发展必须依靠科学技术进步，科学技术必须与经济建设相结合，教育要面向现代化、面向世界和面向未来的观点，为进行科技、教育等体制的改革，确立了指导方针；关于要进一步解放思想、更新观念的观点，为上层建筑和意识形态领域的改革，建设社会主义精神文明，打下了思想基础；等等。所有这些新的理论、新的思想、新的观念，将构成指导我们

今天这场伟大变革的改革理论体系和框架。不断丰富、完善和发展改革的理论体系，正是摆在我们广大理论工作者、实际工作者和千千万万改革者面前的一项光荣而艰巨的任务。

近十年来如此丰富的城乡改革实践，为我们全面系统地研究改革的理论，提供了非常宝贵的矿石和原料。当前，迫切需要理论工作者按照党的十三大精神，进一步解放思想，大胆探索，紧密结合中国改革的实际，对十年改革的实践经验，从理论上加以概括和总结，进行一番去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的精炼和加工，使认识发生飞跃，概念得到升华，由经验上升为理论，由思想的火花变成指路的灯塔，把零星的观点提炼成系统的理论，逐步形成一个完整的具有中国特色的改革理论体系。这无疑是一个宏大的社会系统工程，需要理论工作者和实际工作者、老的理论工作者和中青年理论工作者、专业理论工作者和业余理论工作者、社会科学工作者和自然科学工作者等各方面专家、学者的密切协作和共同努力。改革越深化，理论的指导作用越显得重要。应该说，脱离了改革实践的理论是空洞的理论，没有正确理论指导的改革实践是盲目的实践。现在需要我们更好地把理论与实践有机地结合起来，不断把各项事业推向前进。

党的十三大向全国人民提出的中心任务是加快和深化全面改革。改革的实践造就了一大批改革人才。近年来，许多颇有建树的中青年理论工作者在改革的实践中崭露头角，给理论界带来了一股清新的空气。他们在改革的大潮中搏浪前进，采撷浪花，探索规律，提出了很多新的观点和见解，已经引起了理论界和国内外的普遍重视。这次，重庆出版社捷足先行，特地将这些同志的一批最新研究成果汇集在一起，

准备陆续出版一套“中国改革研究丛书”。这套丛书的出版，对于加强改革的理论研究和舆论宣传，对于加快和深化政治、经济、科技、教育等体制的全面改革，无疑是一个很大的推动和促进。当然，任何理论都要经受历史和实践的检验。这套丛书中的许多理论观点，也需要在实践中不断充实、发展和完善。但是，这毕竟是一个良好的开端。我们希望，这套丛书中的许多一家之言和一得之见，能够迎来改革理论研究百花齐放、百家争鸣的新局面。

一花引来万花开。又一个姹紫嫣红、百花争艳的春天到了。1988年，这是中国大地上第十个改革的春天，让我们张开双臂欢迎她！愿灿烂的实践之花，在这大好的春天里结出丰硕的理论之果。

1988年春，于北京

目 录

一、 财政体制改革.....	(1)
(一) 财政体制在新时期宏观经济体制构造中的地位 和作用.....	(1)
(二) 对传统经济模式下财政体制的利弊分析和辩证 认识.....	(11)
1. 衡量财政体制优劣、合适与否的客观标志.....	(11)
2. 对十一届三中全会以前我国各历史时期财政体制的 利弊分析.....	(12)
3. 对传统经济模式下财政体制的再认识和总体判 断.....	(18)
(三) 1979年以来我国财政体制改革的历史回顾与反 思.....	(25)
1. 1979年以来财政体制改革的主要内容.....	(25)
2. 财政体制改革过程中存在的主要问题.....	(27)
3. 近期困扰财政体制改革的两大难题.....	(35)
(四) 财政体制改革中的综合配套问题.....	(39)
1. 财政体制尤需进行配套改革的理论分析.....	(39)
2. 财政体制配套改革实践中所涉及的主要方面.....	(43)
3. 财政体制配套改革的方法论问题.....	(50)
4. 对“价税财金配套改革”设想的评析与再认识.....	(52)
(五) 近期财政体制改革的基本思路.....	(58)

1. 新时期财政体制改革的目标模式和应遵循的主要原则	(58)
2. 加快和深化财政体制改革的基本思路	(64)
(六) 承包经营责任制的推行与财政体制改革的相互关系	(73)
1. 承包经营责任制的特点、性质及其倍受青睐的原因	(74)
2. 承包经营责任制的推行与财政体制改革的相互关系	(76)
二 财政政策	(80)
(一) 财政政策的基本涵义	(80)
(二) 对当代西方国家主要财政政策观点和政策运用的简要述评	(82)
1. 凯恩斯学派的财政政策主张及其在实践中的运用	(82)
2. 供给学派的主要经济思想和财政政策观点	(87)
3. 货币学派的基本经济观点和财政政策主张	(92)
(三) 对我国传统经济模式下财政政策的理论概括和实践思考	(98)
(四) 新时期财政政策的目标抉择	(102)
(五) 实行均衡财政政策需要具备的基本条件和应采取的相关对策	(111)

一 财政体制改革

(一) 财政体制在新时期宏观经济体制构造中的地位和作用

在整个社会经济关系中，财政关系属于分配关系的范畴。然而，财政分配又不同于一般的生产资料分配和消费品分配，它是为了满足社会的公共需要，以国家为主体而对一定时期内新创造出来的国民收入，尤其是对其中的剩余产品价值所进行的一种集中性分配。

纵观苏联、东欧等社会主义国家和我国的经济体制改革历程，都是首先从改变高度集中的指令性计划管理和变革旧的财政分配体制，特别是改善国家与企业的财政分配关系，完善企业的经营机制入手的。这决不是一种偶然的巧合或单纯的相互模仿。它反映了计划和财政体制在整个宏观经济体制结构中的重要地位。

财政体制和财政手段、财政分配关系在宏观经济体制及社会经济关系构造中所处的重要地位与作用，具体表现在以下几个方面。

1. 财政分配体制在形成和完善社会主义商品经济中的利益关系、利益结构和利益机制等方面，起着举足轻重的作用。

财政分配在本质上是一种社会性的利益分配和利益调节。它直接影响着社会的利益关系和利益组合，并在此基础上形成相应的利益机制。而从财政分配的主体来看，国家则是“建筑在社会生活和私人生活之间的矛盾上，建筑在公共利益和私人利益之间的矛盾上的”。^①以国家为主体所进行的集中性分配之所以必要，其原盖出于对各种利益关系，尤其是对社会利益、集体（集团）利益和私人利益进行协调配置的现实需要。

世界各国的经济发展史证明，商品经济愈是发达，生产社会化的程度愈高，通过财政分配来进行和实现的利益关系调整，成了社会经济关系和经济发展中的一个极为重要的方面与内容。比如从70年代以来，西方国家的财政收入占国内生产总值的比重一直呈上升趋势。70年代约在36~37%之间缓慢上升。进入80年代以后，这种上升趋势则有所加快。1979年西方工业国家平均为36.9%，而1984年已上升到39.15%。在80年代初的短短几年中，上升了2~3个百分点。

在以生产资料公有制为基础的有计划商品经济中，财政分配体制在形成和完善社会的利益关系、利益结构方面，更具有特殊而明显的重要性。主要表现在：

①马克思：《评“普鲁士人”的〈普鲁士国王和社会政策〉一文》（1844年），《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

(1) 社会主义国家的双重身份,即既作为政府机构,又作为全民所有制生产资料所有者的双重身份和双重职能,得到了明显的加强,致使国家的财政分配体制、分配形式对社会利益关系的影响更加直接、更为普遍和深刻。

(2) 社会主义财政体制对社会利益关系的影响,对社会利益关系、利益结构的形成和调节具有协调性、统筹兼顾性和非对抗性的特点,从而是发展有计划商品经济,建立以实现社会主义生产目的为核心的社会利益的重要环节。

2. 财政分配体制,尤其是其中的财力分配体制,是实现社会主义商品经济有计划发展的重要财力保障,在形成和完善社会投资结构、社会产业结构等方面有着特殊的作用。

主要表现为:

(1) 由国家集中进行的财力分配,是创造社会公共投资环境,形成和改善社会基础产业设施,进行必要的国家重点建设的主要资金来源,因而是实现社会主义有计划商品经济的客观基础和重要保障。

从“一五”到“六五”,财政用于经济建设的投资比重,一般都占到财政总支出的40~50%左右。苏联、东欧等社会主义国家的情况也大体相似。即使在一些经济发达的资本主义国家中,财政用于上述方面的投资比重也呈现出不断上升的历史趋势。比如在日本,战后随着经济的高速增长,政府用于所谓“资本支出”的投资(主要是产业基础设施的投资)占整个财政支出的比重,也有了很大的提高。1934~1935年度为17.1%,1949年增加到43.1%,1970年达到51.9%,1980年为48.9%,1983年为46.7%。理论和实践都表明,社会

越是进步,生产的社会化程度越高,商品经济越是发达,这种社会性公共投资的需要就越是明显、越是突出和必不可少。

(2)对社会主义有计划商品经济的计划指导、计划调节和计划管理,必须以国家投资实力为依托。

无论是从直接经济控制为主向间接经济控制为主的转换过程中,或是完成这种转换之后,国家对各种经济调节手段或经济杠杆的运用,都必须以一定的财力为后盾。经济改革的实践表明,诸如价格、税收、财政补贴(包括投资上的财政贴息)、国家信用乃至信贷杠杆的运用,都往往与国家财政支出和投资的相应增加紧密相关。

(3)财政投资的分配与使用在其他社会资金投入抉择上具有基础地位和前提性作用。财政投资在其他社会资金使用构成抉择上还具有主导地位及其示范制导作用。在投资决策科学化的前提下,国家财政投资的运用,不仅体现了国民经济发展的迫切需要和国家对社会经济发展的鼓励方向,而且也要求其他社会资金在使用方向上予以密切配合、共同确保国家的重点建设。这就使财政投资在事实上成了整个社会资金运用上的“龙头”,并且在客观上起着示范(即投资使用方向、使用重点上的示范)、制导(即在投资规模、投资结构上的制导)的作用。国内外的许多经济学家一致认为,工业生产的分散经营与社会产业基础设施、基础结构的集中建设、统筹安排,是世界经济向集约化方向发展、生产社会化程度日益提高的一种历史必然趋势。而社会基础结构、基础设施的集中建设,只有由国家的财政投资来完成。这是由社会公共投资环境的社会性、共享性、公益性和社会效益的倍乘性决定的。《后工业社会的来临》一书的作者,美国的丹

尼尔·贝尔认为，人们无法用市场条件来衡量“公共商品”的价值，所以其生产率不可避免地低于工业，国家财政危机的幽影越来越远，很可能是后工业社会无法解决的一个难题。丹尼尔·贝尔的看法，也正是现代许多西方经济学家主张加强国家对经济干预的原因所在。正如马克思所说：“资本只经营有利的企业，只经营在它看来有利的企业”^①，而把那些属于建立公共生产条件的投资推给国家去承担。如何适应发展社会主义商品经济的客观要求，通过不断完善社会主义财政分配体制来保证必要的财政投资来源和有效使用，顺应和促进全社会投资结构的合理化、规范化，就成了改革和建设中的一个极其重要的课题和具有战略意义的任务。

（4）财政分配体制与建立和完善合理的社会产业结构，贯彻执行有效的社会产业政策的关系也十分密切。产业结构是一个国家国民经济结构的核心部分。它决定着国民经济是否能协调有序地运行，预示着未来经济发展的潜力和前景。据有关专家测算，我国“五五”和“六五”期间，工业增长中约90%是通过扩大基本建设投资和增加劳动力投入而获得的，而结构因素（部门比重变化和技术进步）引起的增长仅为7%。而在经济发达的国家里，结构因素对经济增长的贡献已高达50%左右。可见合理产业结构的形成与完善，在我国已经成为一个亟待解决的重要课题。

国家的财力分配和财政投资体制直接关系到社会基础产业的现实状况和发展趋势，从而对宏观的资源配置结构、产业的部门结构、社会的技术结构和企业的组织结构等，有着极为重要的影响。

①《马克思恩格斯全集》第46卷下册，第24页。

多种财政经济杠杆的灵活有效运用，对社会资金流向与流量的调节，对社会产业结构的形成和变动具有重要的引导与奖限作用。其中尤以税收、财政补贴、国家信用和折旧等经济杠杆的作用最为突出。一般说来，在税种设计上对不同产业部门的区别对待和税率高低的调整变化，增税和减免税措施的采取，能够起到促进或限制，扩张或紧缩部门投资的作用，引导产业和产品结构的发展方向。财政补贴运用上的选择，包括财政贴息对象的确定，则可以适当加强为社会经济发展所必须的产业结构中的薄弱环节，弥补某些行业和企业政策性亏损。国家信用的有效运用，则能从社会资金筹集和选择性投入上促进产业结构的合理化与及时调整。固定资产折旧的区别对待，部门、行业分类折旧率的确定和调整变动，一方面有利于协调和优化各产业部门之间的技术结构、技术配套，促进全社会的技术更新和技术进步；另一方面又能加速社会产业结构在高度技术基础上向集约化、效率化方向发展。理论和实践都充分表明，在以生产资料公有制为基础的社会主义商品经济条件下，财政经济杠杆的运用对社会产业结构形成与变动的影响，不仅比其他经济调节手段显得更为重要，与各个产业部门、行业和经济利益关系、投资分配关系的联系更为密切和直接，而且也比资本主义制度下财政经济杠杆对社会产业结构的调节更加有效，更少弊害。

3. 财政分配体制在完善社会主义商品经济，建立有效的宏观经济调控体系和经济运行机制方面更具有重要的地位和作用。

总的说来，资本主义经济的发展，经历了一个由完全的

“自由放任”到实行不同程度的国家干预的历史过程。在宏观经济管理的问题上，尽管资产阶级经济学家的主张存在着严重的混乱与分歧，但国家力图通过对经济干预来缓和资本主义的经济危机和日益激化的经济矛盾，却是一个客观存在的现实。其根本原因就在于，在现代社会化大生产和发达的商品经济条件下，无论是微观的经济活动，还是宏观的经济环境，无论是国内的经济的发展，还是国际的经济联系，都不可能与国家的经济职能和必要的经济干预相分离。

在社会主义制度下，资本主义基本矛盾的消除和由生产方式性质所决定的财政职能的转变，为充分发挥社会主义财政体制及其财政手段、财政政策在宏观经济管理、宏观经济调控中的作用，提供了良好的社会制度基础和现实的可能。社会主义国家作为国有企业的财产权主体，又可以通过财产权利的行使和经营权与所有权分离形式的有效选择，来实现对微观经济活动的调控。这是资本主义在宏观经济组织和宏观经济运行管理、调节上所不可能具有的社会经济基础和良好条件。尽管在调节手段的运用上，它与社会主义国家有不少相同之处，但其调节的目的大有区别，调节的效应、作用的基础和程度也大不相同。

具体地说，社会主义财政分配体制及其手段、政策的运用在宏观经济调控中的地位与作用，主要表现在如下三个方面：

(1) 财政分配体制能够通过对于国有财产所有权的约束、经营权的有条件让渡和所有权的实现形式等，来发挥对宏观与微观经济运行的调控作用。

所谓对所有权的约束，就是国家财政作为国有资财的管

理者，能够通过对财产关系即所有权主体的变动，通过对国有产权的定向、定量扩大和对其存量的有计划调整等来影响宏观经济结构变动和微观经济的运行。

所谓经营权的有条件让渡，就是说国家在主动掌握经营权让渡条件的情况下，根据宏观经济的调节方向、调节目标的要求来调整变动经营权的让渡条件，并通过它来达到调节经济运行的目的。

所谓所有权的实现形式，就是说国家财政可通过与企业的利润分配形式及其分配比例的调整变动，来引导和影响企业的生产经营活动，掌握着通过利益分配来调节微观经济的主动权。

总之，与资本主义的宏观经济调控缺乏对生产资料所有权的约束条件相比，社会主义国家可以利用生产资料公有制的主体地位来对所有权关系进行有效的约束。

（2）以利益和资金分配为核心的财政体制及其政策、手段的运用，能够密切配合计划机制和计划导向的作用，使计划机制与市场机制有机地结合起来，实现对宏观经济运行的双向调控。

理论与近几年改革的实践都表明，市场机制的作用必须反映和体现计划经济的客观规律和一定时期的国民经济计划要求，使二者相辅相成，变“板块”式的对立为统一的结合体，变“分力”运动为“合力”运动。在这方面，财政分配体制的配套改革和财政政策、财政经济调节手段的灵活运用具有特殊的重要作用。过去在市场调节方面所出现的某些不利于宏观调控的自发性、盲目性甚至破坏作用，也与缺少必要的财政预算约束、利益约束和以此为基础的积极有效引