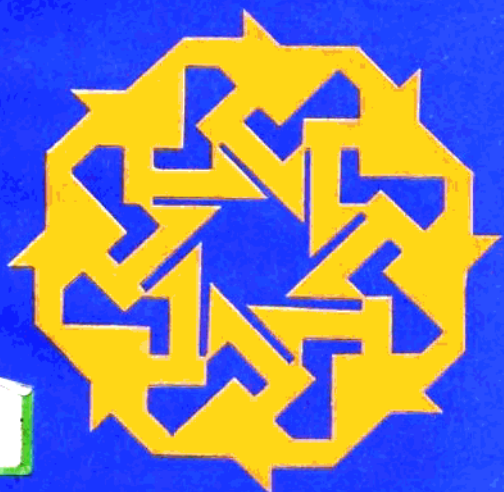


谈 通
邵晓晨
贝政新

ZONGHE
CAIZHENG
DIAOKONGLUN

复旦大学出版社

综合财政调控论



10.2

引言

列宁指出：“为了解决社会科学问题，为了真正获得正确处理这个问题的本领而不被一大堆细节或多种争执意见所迷惑，为了用科学眼光观察这个问题，最可靠、最必需、最重要的就是不要忘记基本的历史联系，考虑每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生，在发展中经过了哪些主要阶段，并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。”^①

在我国，综合财政是早在50年代提出的一个课题。它经历了相当长的艰难曲折的道路，直到现在不论在理论上还是在实践上都没有系统化、规范化，难以适应社会主义商品经济条件下，国家对宏观经济进行综合管理的要求，这是值得思考的。

建国初期，我们接收了国民党留下的烂摊子，面临财政经济的严重困难。为了迅速恢复国民经济，进入有计划的经济建设时期，党和政府果断地决定采取统一全国财经工作的方针，实行高度集中的财政管理体制。1950年3月3日中央人民政府政务院颁布了《关于统一国家财政经济工作的决定》，3月10日《人民日报》发表了《为什么要统一财政经济工作》的社论，提出有关平衡财政收支，平衡通货吐纳，平衡物资供求的问题。同时，正确指出统一全国财政经济工作的核心内容，就是统一全国财政收支，通过高度的集中管理，力求达到财政收支平衡。并通过工作实践，及时扭转了困难的财政经济局面，顺利地进入第一个五年经济建设计划时期。从这一阶段工作实践中，人们认识到财政收支平衡是巩固和发展国民经济的关键。

^① 《列宁选集》第4卷，第43页。

接着,在第一个五年经济建设计划执行过程中,连续出现两次失误:一次是在1953年,由于缺乏经验,没有充分考虑当时财政经济中尚有不稳定的因素存在。基本建设投资比上年猛增50.7%,但当年预算收入只增长21.3%,造成财政收支失衡,不得已动用了财政上年结余。而按照当时国家规定,财政结余是用来抵补信贷资金来源的,这样就影响了信贷收支的平衡。从这一教训中,使人们认识到财政收支和信贷收支统一平衡的重要性。另一次是在1956年,由于急于求成,基本建设投资比上年又猛增57.7%,但当年预算收入只增长5.7%,以致造成财政收支失衡,物资供应严重不足,国民收入出现超分配。实践进一步证明,要有计划按比例地发展国民经济,不仅财政收支和信贷收支应该各自平衡,并进行统一平衡,而且财政收支、信贷收支应与物资供求进行综合平衡。据此,1956年国家计划委员会专门召开地方综合财政计划工作座谈会,要求各地方试编综合财政计划,第一次明确提出综合财政问题。但由于当时对综合财政在认识上的不统一,综合财政计划没有付诸实施。同年,薄一波同志在党的第八次全国代表大会发言中提出了正确处理国民收入分配的“二、三、四”比例关系,就是:“在今后若干年内,在通常的情况下,我国国民收入中积累部分的比重,不低于20%,或者略高一点;我国国民收入中国家预算收入的比重,不低于30%,或者略高一点;我国国家预算支出中基本建设支出的比重,不低于40%,或者略高一点。”1957年陈云同志又总结了第一个五年经济建设计划时期财政工作实践,提出了综合平衡和“三平”理论。后又由“三平”发展为“四平”,即财政收支、信贷收支、物资供求、外汇收支综合平衡。所有这些,都是以马克思主义的社会再生产原理为指导,将经济理论紧密联系我国经济建设实际,从正反两方面经验中总结出来的具有中国社会主义特色的财政理论。虽然,这些理论在我国长期未被重视,只是在财政经济出现困难时才想到它,困难过后又将它束之高阁,但它毕竟为综

会财政理论与实践提供了一个良好的开端。

但是,自1958年开始,“左”倾错误思想抬头。他们不承认我国社会主义现阶段商品经济的客观存在,竭力鼓吹“一大二公”,在生产上不切实际地主张高指标和高速度,在分配上大搞“一平二调”,并提倡高积累、低消费,违反客观经济规律,否定综合平衡。到1960年,积累率高达39.6%,国家预算收入占国民收入比重为46.9%,基本建设投资占国家预算支出为54.2%,结果引起国民经济比例关系严重失调,生产下降,经济效益很低,财政收支紧张,迫使国家从1961年起对国民经济进行调整。中央及时提出“调整、巩固、充实、提高”的方针,坚持放慢工业生产和基本建设的速度,把重点真正放到农业和市场上来;实行精兵简政,压缩城市人口,减轻市场压力;并采取一切措施制止通货膨胀。这实际上就是要求在综合平衡的基础上先抓吃、穿、用,实现农、轻、重。通过三年国民经济的调整,财政经济都出现好的转机。到1966年,“文化大革命”开始,“左”倾错误思想到处泛滥,国民经济比例关系和综合平衡又一次遭到严重破坏,财政经济已接近于崩溃边缘。虽然在1960年国务院曾经作出《关于加强综合财政计划工作的决定》,再一次要求编制综合财政计划,以求实现国家所能集中管理的那部分资金达到收支平衡,从而有助于实现国民经济的综合平衡,但由于当时各项管理处于半计划、半无政府状态,因而这个决定终未能认真执行。

党的十一届三中全会提出了全党的工作重心转移到经济建设上来,在着手进行经济体制改革的同时,也开始注意宏观管理机制的建立。1980年在广东省佛山市召开的第三次全国财政理论讨论会上,有关综合财政问题的研讨,引起了人们的广泛关注,会后有些地区在原有的调查研究的基础上,开始试编综合财政计划。1982年中央又重新要求编制综合财政计划,以加强中央的宏观调控能力。

随着宏观经济运行机制的逐步转换和经济体制改革的深入，尤其是财政管理体制的改革以及第一步、第二步利改税，不断地调动了各地方、部门和企事业单位当家理财的积极性，从而促进了国民经济较快速度的增长，特别是城市集体经济、乡镇经济以及个体经济的发展更为迅速，它们已成为国民经济中一支不容忽视的力量。在对内搞活的同时，又提出了对外开放的战略决策，扩大了国际间的经济交往，不断吸引外资以补充国内资金的不足，积极引进国外的先进技术、设备和借鉴国外现代化的管理经验，逐步使我国经济开始从封闭型向开放型的转变，同时也加速了国内经济的发展。

通过这几年的改革，我国的经济体制基本上改变了原来高度集中统一的计划管理体制，进入了一个新旧体制交替的时期。在所有制结构上，已由单一的公有制转为以公有制为主体的多种经济成份并存的格局，相应地社会财力分配上，也逐步形成了财力分配主体的层次化和多元化，而且出现了财力分配格局的倾斜，具体表现为：在中央与地方的财力分配上，中央向地方倾斜；在国家与企业的财力分配上，国家向企业倾斜；在企业与个人的财力分配上，企业向个人倾斜。这样，使中央集中分配财力的比重相对下降，而由各地方、部门以及经济组织分配财力的比重逐步上升。由于社会财力分配格局的变化，使固定资产投资供应的渠道，也相应地由原来的财政供应的单一渠道，变成财政、银行、企业以及个人的多种投资渠道，由国家财政预算内集中投资数量相对减少，而来自银行信贷，企业资金以及其他方面的投资在社会投资总额中所占比重明显提高。与此同时，由于我们在复杂的建设与改革中的经验不足，以及对通货膨胀危险性的认识不足和宏观调控方面的一些偏差，1984年第四季度以后，我国经济运行出现了过热的趋向，供求失衡矛盾加剧，通货膨胀不断升级。尤其在社会总资金运行过程中出现了不少新情况和新问题，主要表现在：

(1) 财政资金方面。国家预算收入占国民收入的比重和中央预算收入占国家预算收入的比重逐步下降；预算外资金增长迅猛，与国家预算内资金已形成并驾齐驱的格局，而且部分预算外资金脱离了国家宏观管理的轨道，在收支方面出现了许多不规范的行为；财政补贴（包括企业亏损补贴和价格补贴）逐年增加，国家预算收入的1/3用于财政补贴，给国家财政背上了一个沉重的包袱；国家财政也是连年赤字，国债不断累积。

(2) 信贷资金方面。银行信贷规模盲目扩大，贷款年增长速度远远超过了同期社会总产值、国民收入和国民生产总值的增长速度；而且，银行贷款的投向也不合理，许多银行热衷投资于价高利大、急功近利的项目，而对能源、交通、原材料以及农业等基础产业投入较少，从而加剧了产业结构的不合理；由于连年扩大的巨额财政赤字向银行透支，导致银行货币投放量的超速增长。

(3) 外汇资金方面。外贸进出口总额逐步增加，但外贸业务中主要是入超；由于产品质量、经营管理以及国际市场供求、价格和汇率等诸因素的影响，外贸业务中出现大量亏损，创汇能力较低；地方、企业外汇利用率偏低，投向不当；引进国外技术、设备过程中不注意与国内资金和物资的配套；对外举债中，债务结构单一化，应变能力不强。

(4) 其他社会资金方面。由于集体经济和其他非公有制经济资金投向缺乏有效的引导和调控，因而盲目建设和重复建设现象比较严重；用于非生产性上的开支（如职工的福利、奖励等开支）也不断扩大；个体经济中部分收入来源出现非法化；城乡居民个人收入显著提高，消费结构也发生了明显变化；居民手持现金、银行储蓄存款以及其他金融资产等总额巨大。

所有这些表现，一方面反映改革开放推动了国民经济的全面发展，增强了国家的经济实力，提高了人民生活水平；另一方面也反映出在社会各项资金的运行过程中，出现了许多非规范化的

现象。实践表明，这些问题是新旧体制转轨变型过程中发生的摩擦和冲突造成的，它并没有伤害整个经济发展的机体、机制。经过三年的治理整顿，通货膨胀得到控制，经济秩序好转，市场商品丰富，农业连年丰收，人民安居乐业，从而为改革开放迈出更大步伐创造了有利条件。

回顾改革以来(特别是1984年第四季度后)的这段历史，我们清楚地看到，经济上出现的剧烈波动以及它所带来的一系列后果，不能不说与国家宏观经济管理机制不健全有关；而治理整顿之所以能取得预期效果，与国家重视宏观经济管理机制的健全、完善有密切联系。随着社会主义商品经济的不断发展，客观上必须建立起与社会主义市场经济体制相适应的国家宏观调控机制。而综合财政作为对整个社会财力资源配置的一项宏观管理活动，是国家宏观调控活动的一个重要组成部分，它是在承认各商品生产者和社会劳务提供者之间存在利益差别，并在分别资金性质的前提下，通过对社会财力资源配置进行指导、协调、调节、疏导，以求社会财力达到合理配置，从而在宏观和微观两方面取得最佳效益。因此，加强综合财政理论的研究，从而在实践中逐步建立和健全综合财政管理机制，从宏观上对社会财力资源配置进行调节和控制，这是实现社会财力资源的优化配置，保证社会主义市场经济的正常运行的客观要求。

目 录

引言	1
第一章 综合财政产生和发展的客观基础	1
一、产品计划经济条件下综合财政是否有必要存在	1
二、社会主义商品经济是综合财政的客观基础	4
第二章 社会总资金运动与社会财力分配	11
一、社会总资金的概念	11
二、社会总资金的运动	14
三、社会财力的形成	20
四、社会财力的分配	23
五、社会财力分配与社会经济运行	26
第三章 综合财政宏观调控机制	34
一、确立综合财政宏观调控机制的必要性	34
二、综合财政宏观调控机制的功能	38
三、综合财政宏观调控机制的内容	40
第四章 综合财政宏观调控目标系统的分析	48
一、宏观经济管理的总体目标	48
二、综合财政宏观调控的目标系统	51
第五章 综合财政宏观调控指标系统的分析	59
一、综合财政宏观调控指标系统的效应	60
二、综合财政宏观调控指标系统的设置原则	63
三、综合财政宏观调控指标系统的设置内容	65
第六章 宏观经济政策调控系统的分析	85
一、产业政策分析	86

二、财政政策的分析	96
三、金融政策的分析	105
四、价格政策的分析	112
五、收入分配政策的分析	119
第七章 综合财政宏观调控手段系统的分析	126
一、社会资源有效配置的调控	126
二、社会收入公平分配的调控	152
三、社会经济稳定发展的调控	157
第八章 综合财政宏观调控评价系统的分析	163
一、综合财政宏观调控评价标准的特性	163
二、综合财政宏观调控的评价指标	166
三、综合财政宏观调控的评价方法	169
四、综合财政宏观调控的评价分析	173
后记	175

第一章 综合财政产生和发展的客观基础

综合财政是怎样产生和发展的？这是探讨综合财政首先必须解决的一个问题。马克思指出：“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活。”^①综合财政既是一个经济范畴，又是一个历史范畴，因而探讨综合财政的产生和发展，就必须结合生产方式进行历史的分析。

一、产品计划经济条件下综合财政是否有必要存在

恩格斯指出：“一旦社会占有了生产资料，商品生产将被消除，而产品对生产者的统治也将随之消除。社会生产内部的无政府状态将为有计划的自觉的组织所代替。”^②又说：“无产阶级将取得社会权力，并利用这个权力把脱离资产阶级掌握的社会化生产资料变为公共财产。通过这个行动，无产阶级使生产资料摆脱了它们迄今具有的资本属性，给它们的社会性以充分发展的自由。”^③当时，马克思恩格斯在对资本进行研究时，是以英国作为典型的。17、18世纪英国经济发展的特点是：不仅工业已经高度资本主义化，而且农业也已实现资本主义化，作为小生产者的农民同土地相分离的过程已完结，小农经济已经被资本主义大农场所代替。因而他们设想，社会主义革命成功，无产阶级取得政权以后，

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第82页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，第441页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，第443页。

通过对剥削者进行剥夺,有可能使全部生产资料归全社会所有,实行单一的全民所有制的产品计划经济。这实质上是马克思在《哥达纲领批判》中,把未来共产主义社会划分为两个阶段所指的共产主义社会的高级阶段。在这个阶段,生产力将达到高度发展水平,产品极大丰富,全体人民的共产主义思想觉悟和道德品质极大提高,工业和农业之间、城市和乡村之间、脑力劳动者和体力劳动者之间的差别消失,商品货币关系将不再存在,个人消费品的分配将实行各取所需,国家将自行消亡,社会成为全部生产资料的主人,它可以按照社会计划来利用这些生产资料。显然,马克思恩格斯对共产主义社会的高级阶段只作了一般的概括和描述,而不可能预料在这样的社会中产品计划经济的具体管理细节。但有一点应该说是非常清楚的,那就是:由于单一的全民所有制的存在,商品货币关系消亡,作为以价值形式管理社会财力以促进国民经济发展的综合财政已失去存在的客观基础,而为其他经济管理方式所代替。

回顾我国历史,建国以后,为了从旧的半封建半殖民经济转变到社会主义经济,建立公有制基础上的计划经济,这是正确的。50年代初期,虽然全民所有制经济已经确立,但还存在着大量的资本主义经济和个体经济。当时以全民所有制为主体的多种经济成份并存,以及商品经济的存在和价值规律在自发地起调节作用,这是人所共知的。同时,国家为了解决当时面临的财政经济方面的严重困难,财政上实行高度集中的统收统支管理体制,也是十分必要的。但当进入第一个五年经济建设计划时期,实行“一化三改造”的总路线,并取得一定成效时,“左”倾错误思想开始滋长,他们不顾尚不具备社会主义向共产主义过渡的基本条件,急于“穷过渡”。在经济上,否认商品经济的客观存在,排斥商品流通,拒绝利用市场机制,贬低价值规律的调节作用。把商品生产当作“资本主义尾巴”来割;在生产关系上,忙于从多种经济成份并存过渡到单一的全民所有制;在分配上,忽视社会主义按劳分配的原则,大搞平均

主义。结果事与愿违,效果适得其反,既搅乱了人们的思想,又严重地影响了社会经济秩序,阻碍了社会生产力的发展,在政治和经济上受到很大损失,第一个五年经济建设计划期间所取得的成果,几乎消耗殆尽。

历史事实告诉我们,建国以来,我国生产力水平一直是低下的,产品不仅不丰富,而且社会总需求还经常大于社会总供给;多种经济成份和商品经济仍然存在;体力劳动与脑力劳动以及城乡之间始终存在着差别;社会分配不公,“吃大锅饭”的平均主义长期没有消除,如此等等,足以说明我国过去实行的并不是马克思和恩格斯所描述的产品计划经济,而是把社会主义初级阶段的经济曲解为产品计划经济罢了!正是由于这种曲解,当时的经济建设是在错误的指导思想下制定相应的管理体制和政策,来组织经济运行的,它违反了生产关系一定要适合生产力发展的规律,结果阻碍了经济的正常发展。

既然过去我国是处于社会主义初级阶段,为什么在宏观经济管理中,几次提出综合财政问题,而实际上始终没有建立起综合财政管理的机制呢?这是由于从50年代起,我国在产品计划经济思想指导下,国家财政实行统收统支的管理体制,统管国家集中性财力;国家银行实行统存统贷的管理体制,统管国家非集中性财力;而其他方面的财力很小,表现在:(1)中央对地方以及财政对部门、国营企事业和行政单位并未把下放财权作为一项长期决策来抓,而是根据某一时期经济形势发展的需要,相应地在财政管理体制上采取不同程度的放权措施。而且由于宏观经济管理机制不健全,一旦放权就出乱子,又很快地回到收权控死的局面,因此,预算外资金虽然存在,但数额很小,1953年—1957年预算外收入只相当于预算收入的6.7%。(2)非全民所有制经济没有得到正常的发展,财力薄弱。(3)居民个人的货币收入除安排个人生活消费外,少有结余。在这样条件下,只要政府把握住财政和银行所统管的

两部分资金,基本上可以控制社会财力的动向,因而政府在宏观经济管理上,并没有建立综合财政管理机制的迫切感。1958年以后,“左”倾错误思想再次滋长,导致财政经济陷入折腾、稍有转机、再折腾的混乱局面之中,更谈不到建立综合财政管理机制问题。所以,在这一较长时期内,虽然国务院几次要求各地区编制综合财政计划都未见效,其主要原因就在于此。但必须指出,建国以后没有建立起综合财政管理机制,这并不等于说,在我国就不存在综合财政的客观基础和综合财政的管理活动。实际上,当时编制的综合财政信贷计划以及在国民经济中所进行的财政收支、信贷收支和物资供求三大平衡,都是属于综合财政工作范围。

二、社会主义商品经济是综合财政的客观基础

1. 社会主义初级阶段理论的提出

马克思主义告诉我们,历史上任何一种社会形态,在它的发展过程中,都要经历由低级到高级逐步发展的各个不同的发展阶段,这是由生产关系一定要适合生产力性质的规律所决定的。对于从资本主义向共产主义过渡来说,要经历三个阶段,即:从资本主义过渡到社会主义的过渡时期;共产主义的第一阶段或低级阶段,即社会主义社会;共产主义社会的高级阶段。同时,每一阶段的发展过程是漫长的,它还可以根据不同国家的具体情况,划分为若干个发展阶段。

在我国,1949年当无产阶级推翻了国民党的反动统治,建立起人民民主专政的中华人民共和国,仅通过一个很短的国民经济恢复时期,即着手对农业、手工业的个体所有制和资本主义所有制进行社会主义改造,使社会主义劳动群众的集体所有制和社会主义全民所有制成为国民经济的主体,从而建立了社会主义经济制度,并在社会主义公有制的基础上实行计划调节,这是生产社会化的客观要求,也是我国社会经济发展的必然结果。以后,由于“左”

倾错误思想的干扰和破坏,以及经济、财政和金融体制的弊端,也走了一段相当长的弯路,推迟了我国经济发展的进程。党的十一届三中全会是我国社会主义实践过程中的伟大转折,它通过拨乱反正,从思想上清算了“左”倾错误,实现了社会主义经济建设战略重点转移。首先从农村进行改革,全面推行联产承包责任制,极大地调动了广大农民的社会主义积极性,农村经济开始向专业化、商品化、现代化转变,发展了农村商品经济,使农民开始脱离困境,逐渐地富裕起来。农村改革的成功,推动了以城市为重点的整个经济体制的改革,包括:通过财政管理体制的改革,打破了传统的统收统支,实行分级包干,正确处理中央与地方以及地方上下级之间的分配关系;实行利改税,正确处理国家与国营企业之间的分配关系;开拓技术、资金、商品市场,发展横向经济联合;以及对金融体制、劳动工资制度、价格体制等进行初步的改革,取得了一定的经验,同时也推动了社会主义商品经济的发展。

但是,我们也应该清楚地认识到:

(1) 虽然通过“一化三改造”,我国已初步建立了工业化基础,可是各地区之间、各部门之间的发展很不平衡。从整体来看,物质基础薄弱,门类还不够健全,劳动生产率还很低,因而社会生产力的发展水平还比较低,社会总供给与社会总需求的矛盾还比较突出。

(2) 在建国后,社会主义公有制的经济在国民经济中已占主导地位,但由于社会生产力的多层次和在地区之间的不平衡,除公有制经济外,还有个体经济、私营经济和其他经济成分的存在。

(3) 急风暴雨式的大规模的阶级斗争已经结束,但表现为人民同敌对分子的斗争仍然存在。

(4) 在社会主义公有制的基础上,按劳分配原则已在个人分配领域中确立,但由于多种经济成分和多种经营方式的存在,加之,社会不正之风的侵蚀,微观经济管理机制、宏观经济管理机制

和法制的健全,因而分配不公、平均主义等现象也是客观存在的。

可见,我国的社会主义社会尚处于发展过程中,也就是说:我国已进入社会主义社会,但距离其成熟阶段还有相当长的路程。为此,从党的十一届三中全会起,我们党对我国目前所处的历史阶段进行了探索,并在党的十三次全国代表大会上作了科学的系统的阐述,明确指出我们目前正处于社会主义初级阶段。

2 社会主义商品经济理论的确立

社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。现阶段我国社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,必须把发展生产力摆在首要位置,以经济建设为中心,推动社会全面进步。为了发展社会生产力,必须充分发展商品经济,这是我国社会经济发展不可逾越的阶段。因此,我国社会主义初级阶段的经济只能是商品经济,我国经济体制改革的目标只能是建立社会主义市场经济体制。

社会主义初级阶段的经济是商品经济,它就必然既具有商品经济的一般共性,也具有社会主义商品经济的特性。它主要表现在,

(1) 作为商品经济来说,它是为交换而进行生产的一种经济形式,应包括商品生产和商品交换。社会主义商品经济也要发展商品生产和商品交换,它的目的,既是为了生产日益丰富的社会产品,并通过商品交换,沟通不同所有制经济之间、各种所有制经济内部单位之间、以及企业与个人之间的经济联系,又使企业获取盈利并能够满足社会日益增长的物质和文化生活的需要。

(2) 社会主义商品经济的存在,各个商品生产者就是一个独立的(非全民所有制企业)或相对独立的(全民所有制)经济实体,它们虽然“有权选择灵活多样的经营方式,有权安排自己的产供销活动,有权拥有和支配自留资金,有依照规定自行任免、聘用和选

举本企业的工作人员,有权自行决定用工办法和工资奖励方式,权在国家允许的范围内确定本企业产品的价格,等等。”^①但是,它们必须服从国家宏观间接调控和管理。不能盲目追求自身的物质利益。

(3) 社会主义商品经济既要从事商品生产和商品交换,就要运用市场机制,价值规律也会在生产 and 流通领域中发生作用,如果处理不当,也会产生一定的盲目性。但由于社会主义商品经济是在公有制基础上运行的,市场是在国家宏观调控指导下的市场;价值规律也是在国家自觉依据和正确运用下起作用,而不是自发的。因此,国家制定统一的国民经济计划和宏观经济政策来指导经济的运行,同时,国家还掌握各种宏观调控手段,必要时可以运用不同的调控手段来调节经济的运行。这样,国家可以有计划地统一管理市场,并通过有计划的指导、调节和行政管理自觉依据和利用价值规律,使社会主义市场与计划两种手段发挥其长处,更好地为发展社会主义经济服务。

在社会主义社会里,国民经济是在生产资料公有制基础上组成的一个统一的有机整体,社会主义公有制为有计划按比例发展国民经济提供了可能,因此,实行商品经济,国家可以根据社会主义基本经济规律、国民经济有计划按比例发展规律、按劳分配规律和价值规律的要求,对国民经济实行计划指导和宏观调控,并能逐步建立起适应社会主义商品经济的宏观间接调控机制。

3 综合财政的客观依据

恩格斯指出:“每一时代的社会经济结构形成现实的基础,每一个历史时期由法律设施和政治设施以及宗教的、哲学的和其他的观点所构成的全部上层建筑,归根到底都是应由这个基础来说明的。”^②“但是,它们又都互相影响并对经济基础发生影响。”^③

① 《中共中央关于经济体制改革的决定》单行本,第13页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷,第66页。

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷,第506页。

综合财政是国家对社会财力进行综合管理的活动，它是宏观经济管理的一部分，它的产生和发展不能不受一定的经济基础所制约。我国自建国以后，长期受传统观念的影响，在对资金的宏观管理上，实行统收统支、统存统贷的财政金融管理体制。这个体制的特征表现为：一是在财政金融的权益关系上，过分强调中央的集中统一和利益分配，而忽视地方、企业等的适当分权和利益分配；二是在分配手段运用上，过分强调财政分配的无偿性作用，而忽视财政的有偿分配、信贷分配以及价格分配的作用；三是在对待财政资金和其他资金的关系上，过分强调集中性的财政资金的作用，而忽视预算外资金、信贷资金、外汇资金和其他社会资金的配合作用。显然，这种建立在产品计划经济和自然经济混合体上的体制，严重地阻碍了社会生产力的发展。

目前我国仍处于社会主义初级阶段，实行的是商品经济，它为综合财政的产生和发展提供了客观依据。

(1) 在我国社会主义初级阶段，由于社会生产力不发达，呈现多层次、不平衡、低水平的特征，相应地对社会财力分配方面必然出现利益分配主体的层次化多元化。在这样条件下，不同的利益分配主体各有自己的局部利益，但也有服从国家整体利益的义务。因此，如何正确地引导各利益分配主体的财力分配能够在服从大局的前提下兼顾其局部合法利益，这就需要建立综合财政，由综合财政从社会财力的统筹安排方面来考虑和解决。

(2) 社会主义初级阶段要充分发展商品经济，市场机制和价值规律要起作用，这就有可能产生某种盲目性。为了克服这种盲目性，国家必须正确地、有效地运用宏观间接调控机制，对社会经济运行进行管理，使社会经济运行服从国民经济有计划按比例发展的要求。

综合财政是对社会财力的管理，即对以价值形式反映在社会经济运行中，社会财力的形成、分配和使用过程，以及由此而形成