

# 走向新世纪

第四卷 中国财政经济理论丛书

许毅 主编

财政经济展望卷

经济科学出版社

# 走向新世纪： 中国财政经济理论丛书

## 第四卷

### 财政经济展望卷

主 编 许 毅  
副主编 黄菊波 梁尚敏 项镜泉  
杨照南 傅继军

经济科学出版社

一九九三年·北京

(京)新登字 152 号

责任编辑:龚 援 高续增 康 立  
封面设计:王 滨  
版式设计:代小卫

走向新世纪:中国财政经济理论丛书

第四卷 财政经济展望卷

许 毅 主编

\*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

一二〇一工厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开 22.5 印张 580000 字

1993 年 3 月第一版 1993 年 3 月第一次印刷

印数:0001—4000 册

ISBN 7-5058-0551-7/F·443 定价 12.50 元

# 目 录

---

<b>第 16 篇</b>	<b>经济运行机制和财政调控机制</b> .....	梁尚敏(1)
第一章	财政运行机制概述 .....	(3)
第二章	中国财政运行机制的形成与发展 .....	(18)
第三章	财政分配全程机制 .....	(32)
第四章	财政调控机制 .....	(51)
第五章	财政平衡机制 .....	(75)
第六章	财政分配的利益机制 .....	(96)
第七章	财政约束机制 .....	(122)
第八章	财政运行机制的改革 .....	(136)
<b>第 17 篇</b>	<b>财政分配与价格分配</b> .....	李 扬(159)
第一章	资源动员和配置的一般涵义 .....	(162)
第二章	财政分配的资源动员和配置意义 .....	(174)
第三章	价格分配及其资源动员和配置意义 .....	(201)
第四章	资源价格分配与财政分配 .....	(218)
第五章	财政分配与产品价格分配 .....	(243)
第六章	财政分配与国际价格分配 .....	(267)
<b>第 18 篇</b>	<b>税收调节论</b> .....	吴俊培(287)
第一章	税收调节总论 .....	(289)
第二章	税收调节原则和方法 .....	(321)
第三章	税制结构和税收调节 .....	(350)
第四章	深化税制改革 增强税收调控功能 .....	(383)

第五章	税收调节和其他收入调节的关系·····	(408)
<b>第 19 篇</b>	<b>财政分配与国防现代化</b> ·····	<b>黄瑞新(423)</b>
第一章	国防财政矛盾的特殊性·····	(425)
第二章	综合国力的要素配置论·····	(443)
第三章	经济结构协调的国防财政政策论·····	(477)
第四章	国防工业政策论·····	(495)
第五章	军费论·····	(531)
第六章	国防后备论·····	(570)
<b>第 20 篇</b>	<b>我国财政经济的回顾和发展</b> ·····	<b>项镜泉 成家富(583)</b>
第一章	光辉灿烂曲折前进的历程·····	(585)
第二章	我国财经发展的成功之路·····	(635)
第三章	走向新世纪的思考·····	(667)

# 第 16 篇

## 经济运行机制和财政 调控机制

---

· 梁尚敏 ·



# 第一章 财政运行机制概述

在进入本世纪 90 年代和面向 21 世纪的新时期中,社会化大生产的迅猛发展,新兴科学技术进步频率的加快,人们对自然和社会的认识,正经历着向纵深发展的历史性变化。财政经济理论的研究,已从整体与系统、静态与动态、交叉与分叉等方面,深入到各种运行机制,诸如经济运行机制、财政运行机制、价格运行机制、企业经营机制等内部,进行前所未有的探索。这是科学发展的大趋势,也是经济体制全面深化改革的必然。

但是什么叫机制?为什么提出经济的、财政的运行机制理论?怎样驾驭运行机制等,需要进行全方位的探讨。

## 一、机制、经济运行机制、财政运行机制

机制是拉丁文 *mechanisma* 的词译。原意指机器的构造和动作原理,或者是生物学、医学中分析其结构功能、相互配合、整体运行的过程和方式。这种从事物动态运行中把握其内部的整体构成、各组成部分的相互关系及协调内在的联动机理,将它引入到认识经济的、财政的运行中来,便形成经济运行机制、财政运行机制的理论。

在一定的社会生产方式确立之后,在发展和巩固这种生产方式的过程中,经济运行机制是一种客观的存在。它是指一定经济制度下社会再生产各环节内部及各自之间相互依存、彼此制约的内在机理和运行方式。所谓内在机理也即是整个经济的运行,生产力配置决定和形成机制;利益分配实现和完善机制。国家总是通过利



益的激励关系和约束关系的统一,以调动人们的积极性,制导生产力实现优化配置。我国尚处于社会主义初级阶段,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。解决这一矛盾的唯一办法是坚持以经济建设为中心,大力发展有计划的商品经济。因此,生产作为起点,最首要的是尽可能快地增加生产力总量,使社会产品不断充裕。分配作为生产和消费的中介,同时又是实现交换的前提,生产要素的优化配置和利益分配的合理化,对经济运行有着巨大的反作用。在国家面临经济结构迅速变化、新兴产业不断代替旧产业、新产品迅速取代老产品的条件下,分配机制在市场和价值规律的基础上运行,是经济发展的内在要求。一方面,计划的指导和调控作用不可或缺;另一方面,市场竞争的机制不可绕过或取代,只能是建立宏观调控的有序的市场。所以,客观上必需建立计划与市场有机结合的经济运行机制。我们不能把计划和市场两种调节资源配置的手段和形式,简单地认为运用计划调节是搞社会主义,运用市场调节就是搞资本主义。关键在于社会主义计划和市场依存的基础是以公有制为主体的所有制结构和以按劳分配为主体的社会主义分配体系。计划和市场结合的基础是商品经济,它们都是社会化大生产的客观要求。坚持计划经济就是坚持在国家统一计划指导下实现国民经济的按比例发展。坚持市场调节就是根据市场供求变化,调节经济的运行。因为市场是商品经济造成的,市场是商品经济的产物。实行计划和市场的有机结合,无非是计划调节必须运用市场机制,市场调节要受计划指导,从而发挥各自的优点和长处,把它们各自的不足点或缺陷,缩小到最低限度。所有这些,充分表明社会主义有计划商品经济的运行机制的建立,全在于为扫除发展生产力的各种障碍服务。它是社会生产、交换、分配、消费赖以有效地实现正常运行的基本方式。

与此相适应,作为分配环节和分配体系中的主导——财政,本身乃是经济运行的不可分割的组成部分。它所形成的机制是社会主义经济运行机制的一个重要方面。这是因为社会主义财政的运

行,一是必须维护社会主义公有制的基础,确保计划经济的正常运行,使由生产力所决定并反作用于生产力发展的资源配置符合社会再生产的客观规律的要求;二是国家以价值形式分配社会总产品,国家财政具有生产资料所有者和社会经济活动管理者的双重身分,必须与分配的社会化的客观要求相符合,真正代表国家对资源配置和利益分配发挥主导作用;三是宏观经济的稳定与财政运行的“平、稳”相互依存,国家依据对社会化大生产发展规律的认识,制定正确的政策、体制、计划等,以社会总产品的社会扣除和建立补偿、积累、消费三大社会基金为对象,从生产关系上,通过各种制导(如收入制导、支出制导、补贴制导、价格制导等),实现资源配置优化和利益分配合理的协调、统一。可见,财政在分配方式中的主导地位,是和国家在经济运行中的主体性,特别是实现国家的职能息息相关的。财政正是以发展和巩固社会主义生产方式为目标,实现利益分配的合理性,引导和制约资源配置结构的优化,确保自身运行机制的实现。据此,社会主义财政运行机制,并不是不可捉摸的东西,而是内在于社会再生产过程的财政分配的系统构成及其运行机理的总括。按照系统、控制的观点,财政运行机制是指社会主义经济制度下的财政总机体,其各组成部分相互依存,彼此制约,有机地结合所形成的内在关联及运行方式。它的基本含义有四:一是经济制度是财政运行机制活动的空间,机制依托它发挥作用。因为财政总机体作为生产方式的一个要素,它由生产方式所决定,又反作用于巩固生产方式;二是财政运行由不同的系统、层次、结构、因素,按一定的秩序相互联系着的有机整体所组成,它内部自成系统,又互成系统;三是财政运行各要素、环节之间,相互作用,通过利益分配的激励与约束,形成系统的总体功能,变分力为合力;四是作为一种特定的分配运行方式,与国家的主体地位和主体作用相随。它通过方针、政策、体制、规划等,建立正常的分配秩序,防止运行机制的紊乱。因此,运行方式中,保持道路和方法、目标和手段、形式和内容的统一,是很重要的。

综上所述,社会主义财政运行机制在整体经济运行机制中,发挥着自身独特的功能,包括主导资源优化配置和利益合理分配在内,具有其他分配系统无法替代的作用。如果对资源配置结构运用不当,必然导致利益分配结构扭曲,或者是利益分配关系失调,反过来只会对资源配置形成错误的导向,最终都会对社会生产力发展造成冲击和障碍。

## 二、生产方式与运行机制是决定 与被决定的关系

人类的发展为生存而斗争。人们生存所必需的物质资料生产方式的发展,是决定其全部社会生活、决定一种社会制度向另一种社会制度过渡的主要力量。人们正是在处理人和自然的关系、人和人的关系中,形成生产力的再生产、生产关系的再生产和上层建筑的再生产的统一。所以,不同的生产力,产生不同的生产关系,构成不同的生产方式,出现不同的经济规律体系,形成不同的经济运行机制。认识财政运行机制,必需把它置于一定生产方式之下,因为生产方式决定着整个运行机制。社会主义财政分配,乃是从一般分配中独立出来的特定的分配形式,它反映着社会主义生产关系,体现着社会主义生产目的,因而体现、反映着社会主义生产方式。同时,它又是制约社会产品分配的主导力量,是实现分配的社会化和发挥整体功能的枢纽。所以,社会主义财政运行机制,已成为巩固和发展社会主义生产方式的有力支柱。

马克思主义认为,一定的生产方式,即一定的共同活动方式。生产关系是它的社会形式,生产力是其物质内容。生产力和生产关系必须相适应是客观存在的规律。只有把它们看做是一个整体,从相互联系的构成、功能方面去把握其运行中的矛盾性、规律性,才能不为表面现象所迷惑,洞察事物的本质。这一点对认识财政运行机制非常重要。人们只有认识经济的、财政的发展规律,才能进一

步了解经济的、财政的运行机制。当人们还没有认识社会生产方式与运行机制之间的决定与被决定的关系之前,只能是盲目的、不自觉的行动。而一旦了解其运行的必然性,就能掌握它为发展生产力服务。运行机制正是人们认识了客观规律之后,为驾驭规律、实现规律要求的有力手段和方式。所以,社会主义生产方式与财政运行机制之间的关联,认识得愈深入,就愈能取得主动。正如恩格斯所指出的:“社会力量完全象自然力一样,在我们还没有认识和考虑到它们的时候,起着盲目的、强制的和破坏的作用。但是,一旦我们认识了它们,理解了它们的活动、方向和影响,那么,要使它们愈来愈服从我们的意志并利用它们来达到我们的目的,这就完全取决于我们了。”<sup>①</sup>对此,可以说我们还只是刚刚起步,许多基本理论问题尚需进一步加以探讨:

1. 财政运行机制与规律、职能的关系。一般说来,财政规律是财政现象发展过程中内在的、普遍的、必然的联系,回答事物的本质和发展的必然性。财政职能是体现国家为主体进行分配的固有功能,它是财政本质决定的,回答财政处于社会再生产的中介环节,是制约社会产品分配的主导力量,必须为解放和发展生产力服务。财政运行机制,如前所述,乃是财政总机体的构成、功能及其运行方式。它是人们认识了客观规律之后,利用规律和实现其要求的手段及运行方式。只有通晓规律,才能正确地对待财政现象,自觉地进行财政活动,合理地形成财政运行机制。可见,它们之间互有联系,但又不能划等号。那种认为“财政运行机制就是财政运行规律”,“财政职能决定财政规律”,“财政原则等于财政规律”等观点,都是混淆了规律、职能、机制之间的区别和联系的表现,是完全不符合实际的。

2. 财政运行机制与杠杆、体制的关系。社会主义财政运行机制

---

<sup>①</sup> 恩格斯:《反杜林论》,《马克思恩格斯全集》第20卷,人民出版社1972年版,第304页。

是建立在一定分配结构基础上的不断运转的机制体系。诸经济杠杆,包括财政、税收等杠杆在内,是调节财政、经济运行,疏导利益关系的基本手段。经济体制,包括财政体制在内,是国家规定各种各类经济关系的综合体现。所以,经济杠杆是机制运行的传导手段,起调节和制导作用。机制的转换有赖于体制的变动,转换机制与完善体制总是相随的。体制是规定杠杆并决定其利益关系实现的环节,不同的经济杠杆在处理利益关系时是大不相同的。所以,在社会主义市场经济条件下,机制、杠杆、体制之间,以各种形式贯穿于社会再生产过程的始终。只有认识经济规律体系,据以制定方针、政策、规划和体制,学会运用各种经济杠杆和其他手段,才能实现机制的正常运行。机制也正是这样多方面为扫除生产力发展的各种障碍,保证再生产的顺畅运行,推动生产力的解放和发展,为社会增加财富,最终确保人民生活水平的不断改善和提高。

3. 财政运行机制与计划机制、市场机制的关系。社会主义经济与财政的相互关系,深入到运行机制领域,其中主要是财政运行机制、计划机制、市场机制之间的关系,究竟应当怎样认识?我国实行以生产资料公有制为主的计划经济,正是对社会化的自觉承认。它是一种有序的、可调节的经济,能够保证按照社会生产力发展的要求,从总体上保持国民经济按比例地发展。社会主义计划经济实现的形式,即计划经济与市场调节相结合的运行机制,则是不断发展变化的。我们所强调的计划是符合商品经济发展要求和尊重价值规律的计划。计划主要解决重大经济比例关系、调控分配的方向、规定权力的大小和采取必要的非经济手段以实现计划。计划本身要求实现生产力配置的优化,以保证国民经济持续、协调、稳定发展。市场是指交换方式必须依据价值规律,即等价交换而言。在社会主义生产方式下发展商品经济,实质上是发展为交换而生产的产品,这个比例越大,生产的社会化程度就越高。市场所要解决的主要问题是增强微观经济的动力、活力和效率,市场是企业资源配置的有关调节器。与此相联系,计划调节和市场调节作为手段,计

划机制和市场机制作为实现调节的运行方式,它们都要求依据和运用价值规律、供求规律,加强宏观调控,指导市场供求关系,形成一种总量和结构平衡、整体利益与局部利益大体统一的有机结合关系。它们怎样实现这种有机的结合?财政作为资源配置和利益分配的主导,尽管联接的形式、方法多种多样,分配的交叉、分叉异常复杂,但真正实现有关结合的结合部是机制,即财政运行机制、计划机制、市场机制的对接。财政调节、计划调节、市场调节都属于机制性的运行调节。按照它们相互联结的机理去规范运作,便能有效地实现财政、经济的正常循环。

### 三、一切运行机制都是利益关系的体现

利益就是满足需要。只有发展社会生产力,才能不断满足人们日益增长的物质文化生活需要。马克思早就指出:“需要是同满足需要的手段一同发展的,并且是依靠这些手段发展的。”<sup>①</sup>社会主义实行生产资料公有制,国家能够按照社会再生产原理,有计划地组织生产和消费品分配,用以满足不同的社会需要,形成不同的利益关系。为什么一切运行机制都是利益关系的体现?恩格斯指出:“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来。”<sup>②</sup>这是由于财政、经济的运行,利益作为动力贯穿于社会再生产过程的始终。首先,利益的合理分配必须符合按劳分配的要求,以劳动的质与量为标准进行合理分配;其次,劳动的权利与义务是对立的统一,利益分配不能顾此失彼;最后,分权、分利全在于实现分责,保证公平合理分配。所以,运行机制中必须遵守社会主义物质利益规律的要求,按照利益关系的内在机理事。可以说,一切利益关系都通过

---

<sup>①</sup> 马克思:《资本论》第一卷,人民出版社1975年版,第559页。

<sup>②</sup> 恩格斯:《论住宅问题》,《马克思恩格斯全集》第18卷,人民出版社1972年版,第307页。

分配关系表现出来，一切运行机制都是利益关系的体现。利益关系——分配关系——生产关系——社会关系的变化过程，正是运行机制形成、发展和完善的过程。作为利益所表现的社会关系不同，利益关系总是区分为国家、集体、个人三者的利益，作为利益关系结构，还包括中央和地方各级的利益、部门和地区的利益、当前和长远的利益、直接和间接的利益、城市和农村的利益等，财政运行机制是分配和调节利益关系结构的重要方式。

在社会主义制度下，国家、集体、个人三者的根本利益的一致性，使利益关系不再具有对抗性。但是，一旦认识上发生失误，处理利益关系不当，也可能引起利益矛盾加剧。这完全取决于上层建筑自觉地总结经验，修正错误，使之不断完善。应该承认，财政运行中的利益分配的矛盾，和其他事物的矛盾一样，旧的矛盾处理了新的矛盾又不断发生。所以，必须不断地自觉进行改革，不能固步自封，也不可能一步到位，超越与不足都是不对的。出路就在于区别国家、集体、个人的合理利益界限，针对不同经济成分的利益关系、中央和地方的利益关系等作出合理的选择，确保国家的全局利益不受侵犯，集体和个人的合法权益得到维护。社会主义的利益分配，没有限即不可能保，没有主便没有从，没有整体便没有局部，必须在巩固社会主义生产方式的前提下，使利益分配各得其所，特别是为发展和巩固全民所有制经济，创造必要的条件。

实现利益分配的制导，必须制止分配中的平均主义倾向。因为平均主义分配只会挫伤劳动者的积极性，很不利于社会生产力的发展。办法就是通过统筹兼顾利益分配，使所有部门和地区、生产单位和劳动者，都感到自己的命运和国家实现现代化建设的宏伟目标直接相关，使他们所能取得和支配的收入，取决于其对国家贡献的大小。使国家、集体、个人三者利益分配的过程，成为符合客观需要，保持合理比例关系，并能实现一定增长速度的过程。这样，财政运行机制兼宏观利益与微观利益关系于一体，有利于促进劳动生产率的提高，实现国家财政收入的增长和人民生活水平的不断

改善。

强调一切运行机制都是利益关系的体现,决不是把利益夸大到不恰当的地步,更不是主张一切向钱看。很明显,忽视必要的政治思想教育和精神文明建设,利益分配也往往迷失方向,甚至走向反面。那种局部利益凌驾于国家整体利益之上,社会分配严重不公、牺牲集体利益去无限制地放大个人利益的现象,既破坏了正常的分配秩序,影响经济的稳定,也损害了运行机制,使利益关系更加扭曲。因此,坚持社会主义方向,重视政治思想教育,调整利益关系,完善运行机制,使局部服从全局,地方服从中央,小道理服从大道理,财政的运行才能沿着正确的轨道前进。

#### 四、国家是形成和驾驭财政运行机制的主体

根据马克思主义的国家学说,国家是经济上占统治地位的阶级的政治组织,是维护一个阶级对另一阶级统治的机器。国家是以执行某种社会职能为基础的,特别是它在运用法权反作用于经济基础方面的能动作用,不可忽视。例如,国家的方针、政策、体制、战略等,都是特定阶级意志的集中体现。国家通过这类传导手段,形成机制,建立规则和秩序,以实现预定的目标。所以,国家同任何事物一样,都是内容和形式的统一。国家的内容表明社会各阶级在国家活动中所处的地位,即实行何种国体。国家的形式则指国家政权的组织形式,即实行何种政体。社会主义国家作为整个社会的真正代表,是社会在一个有形组织中的集中体现。它占有基本生产资料,社会生产的无政府状态为有计划的自觉组织所代替。但是,在历史发展中,人们对国家组织管理经济的活动,简单地理解为直接管理企业,统得过多,管得过死,很不利于增强企业的活力。与此同时,国家调整产业结构、所有制结构和分配结构等宏观管理,多次失误,加上规划发展经济的速度不当,使运行机制很不适应发展有计划商品经济的要求。这表明国家在形成和驾驭运行机制,增强宏



观管理的经济职能方面,认识不全不深,尚有不小的片面性,以致出现了不应有的混乱。

国家为了维护巩固和发展社会主义经济制度,确保其各项职能的实现,在基本生产资料成为国家所有的条件下,一方面以所有者身分参与社会产品分配,产生了新的职能,包括深化和扩大了的国家直接组织经济的职能在内,形成新的运行机制;另一方面,以社会管理者的身分参与社会产品分配,运用法权形式,反作用于经济基础,驾驭运行机制朝着既定目标前进。所以,以国家为主体的财政分配,在财政运行机制的形成和驾驭过程中,国家始终处于主体地位。这种主体性集中地表现在国家运用多种形式和手段,制定分配政策,运用分配杠杆,选择分配体制,调节分配行为,规定分配秩序等,使财政运行机制成为实现“六项扣除”、形成“三大社会基金”的主导力量,发挥其在社会主义经济的主导作用。

值得指出的是财政运行机制中强调国家分配的主体地位,向传统的财政理论提出了挑战。一是社会主义财政运行只限于分配一部分社会产品、扣除一部分国民收入、集中一部分剩余产品价值吗?这个一部分和总体如何确定?这个一部分怎样实现分配运行的社会化?二是社会主义财政只限于处理积累与消费的关系,背离补偿、积累、消费三大社会基金搞分配,会导致何种结果?可见,只局限于就事论事,停留在狭窄的范围内认识财政的运行,就会难于正确认识财政所处的地位。当发生肢解财政、削弱财政职能时,不是无动于衷,就是不知所措。这种人为地规定“一部分”,置经济补偿于不顾的方法,必然以偏概全,会切断整体和局部之间在运行中的固有联系,从而造成财政运行机制的滥用、错用。在社会主义制度下,社会、经济、科技、政治一体化的发展,特别是国家作为真正的社会代表,它不仅实现了基本生产资料社会化的集中,而且担负着组织社会生产、分配、交换、消费的任务。分配的社会化使我们在探讨财政运行机制的理论与实践时,有必要重温马克思主义的“六项扣除”理论、生产和再生产价值构成理论。这是回答上述问题和