

财政金融论

钟朋荣 何小要

CAIZHENG JIN RONG LUN

经济科学出版社

95
F8
32
2

财政金融论

钟朋荣 何小要

XAX2117



3 0116 2073 3

经济科学出版社



C

251381

(京) 新登字152号

责任编辑：莫霓舫

封面设计：张卫红

版式设计：代小卫

财 政 金 融 论

钟朋荣 何小要

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
北京地质印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32开 9.5 印张 200000 字

1993年8月第一版 1993年8月第一次印刷

印数：0001—7000 册

ISBN 7-5058-0618-1/F·495 定价：5.30 元

目 录

一、中央财政与地方财政的分配关系·····	1
“一五”时期实行的三级管理·····	1
1958年“以收定支，五年不变”的体制·····	3
1959—1960年“总额分成、一年一变”的体制·····	4
经济调整时期的财政体制·····	6
“文革”期间的财政体制·····	6
1980年实行的“划分收支、分级包干”体制·····	9
1983年的调整和改进·····	11
1985年实行的“划分税种、核定收支、分级包 干”体制·····	11
1988年实行的递增包干制·····	13
包干制的正负效应·····	14
包干的方式需要改进·····	19
分税制的障碍·····	21
二、国家与企业的分配关系·····	24
国家与企业分配关系的历史演变·····	24
改革以来国家与企业分配关系的变化·····	28
承包制：国家与企业分配关系的新发展·····	36
承包制产生于企业平等要求与不平等的经营 环境之间的矛盾·····	38
承包制不能代替企业运行机制的改革·····	42

承包制的效应·····	43
承包制向税利分流过渡·····	46
三、财政补贴·····	49
财政补贴及其分类·····	49
我国财政补贴近况·····	53
财政补贴的作用·····	64
四、预算外资金·····	72
1978年以前预算外资金的历史演变·····	72
1978年以后预算外资金的高速增长·····	75
预算外资金的构成·····	76
预算外资金的作用·····	81
五、财政赤字·····	87
财政赤字的概念·····	87
集中体制下的财政赤字·····	93
改革以来财政赤字的原因·····	99
财政增收节支的几项措施·····	106
财政赤字的弥补·····	110
财政赤字的控制·····	117
六、国内公债·····	123
公债的分类·····	124
公债的发行·····	130
我国国内公债的历史与现状·····	134
我国公债制度的完善·····	143
公债券市场·····	145
七、国外公债·····	151
我国外债资金来源·····	152
我国对外借债的历史与现状·····	154

II

借用外债的必要性·····	155
我国外债的管理·····	157
八、金融体制现状·····	166
二级银行体系的建立·····	166
流动资金由财政主管到银行统管·····	170
金融市场初具规模·····	172
财务公司悄悄兴起·····	182
存款准备制度的建立与完善·····	190
专业银行企业化是金融体制改革的关键·····	192
专业银行企业化的障碍·····	196
九、货币需求·····	200
几种货币需求理论·····	200
货币需求与商品流通·····	206
货币需求与货币流速·····	210
改革以来现金流速的递减现象·····	219
现金流速递减的原因·····	221
十、货币供给·····	227
两种形态的货币：存款与现金·····	227
货币来自银行·····	229
二级银行制度下的货币供给·····	231
关于基础货币的补充说明·····	237
控制货币总量可以转化为控制中央银行的 资产总规模·····	240
财政收支对货币供给的影响·····	241
十一、货币供给大于货币需求的两种后果·····	245
货币供给与货币需求的非均衡性·····	245
涨价：货币供给大于货币需求的后果之一·····	246

短缺：货币供给大于货币需求的后果之二·····	271
十二、货币供给的两级控制体系·····	278
中央银行控制货币供应总量的体系·····	278
专业银行和资金市场控制货币流向的体系·····	287

一、中央财政与地方财政的分配关系

中央财政与地方财政的关系，总的说来，可以分为统收统支的体制和“分灶吃饭”的体制两大类。在新中国成立初期、60年代初期，以及“文革”期间的某些年份，实行统收统支的体制。但在大多数年份，我国实行的都是“分灶吃饭”的体制，只是在不同时期“分灶吃饭”的办法不一样。

“一五”时期实行的三级管理

建国初期，针对经济工作的困难局面，国家采取了统一财政经济管理的决策。1950年，政务院发布统一财经工作的决定和统一管理1950年财政收支的决定，形成了高度集中的财政体制。其主要内容是：（1）一切财政收支项目、收支程序、税收制度、供给标准等，均由中央统一制定；（2）财力集中在中央。在财政收入方面，除地方税收和其他零星收入抵充地方财政支出外，其他各项收入均属中央财政收入；在财政支出方面，各级政府的财政支出，均由中央统一审核，逐级拨付，地方组织的财政收入同地方的财政支出不发生直接联系。（3）各项财政收支，除地方附加外，全部纳入统一的国家预算。

1953年，随着各大行政区改为中央派出机构和县级政权

的进一步健全，财政体制也由原来的中央、大行政区、省（市）三级，改为中央、省（市）和县（市）三级。并明确提出，要划分中央和地方的收支范围，分配财政收支在中央与地方的大体比例。根据这一精神，财政体制作了如下改进：

1. 国家财政分为中央级，省级和县级三级财政。

2. 国家财政支出，按照企业，事业和行政单位的隶属关系和业务范围，划分为中央财政支出和地方财政支出。中央财政支出包括：国防费、中央经营的国营企业投资、经济建设事业费、社会文教事业费、中央级行政管理费，以及内外债还本付息等支出。地方财政支出包括：地方各级经营的国营企业投资、经济建设事业费、社会文教事业费、地方各级行政管理费。

3. 国家财政收入，实行收入分成分类的办法，即将国家的财政收入划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。固定收入是固定属某一级的收入。属于中央的固定收入有：关税、盐税、烟酒专卖收入以及中央和大行政区管理的国营企业的收入、事业收入和其他收入；属于地方的固定收入有：印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税以及地方国营企业收入、事业收入和其他收入。固定分成比例收入，是中央和地方各按一定比例分成的收入，它包括：农业税和工商业税。调剂收入是中央用以弥补地方不足的收入。它包括：商品流通税和货物税。

4. 地方预算每年由中央核定，按照收支划分，地方的财政支出，首先用地方的固定收入和固定比例分成收入抵补，其差额由中央用调剂收入弥补。

实行上述体制的结果，“一五”时期，中央财政直接组织的收入占45.4%，省、县两级财政组织的收入占54.6%；中央财政支出（包括用中央直接组织的收入和地方上解收入所进行的支出）占74.1%，省县两级财政支出占25.9%。

1958年“以收定支，五年不变”的体制

1957年11月，国务院颁布了《关于改进财政管理体制的规定》。其基本精神是，既要强调中央统一集中，保证重点建设的需要，又要考虑各地情况的差异，给地方增加一定的财权，调动地方增收节支的积极性。

根据这一规定，地方财政的收支范围、收入项目、分成比例，从1958年1月起，3年不变。1958年4月，又改为5年不变。这样，从1958年起，实行“以收定支，五年不变”的体制。

属于地方财政的收入有三种：

1. 地方固定收入，包括原有地方企业收入、地方事业收入、印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税等地方税收，以及其他零星收入。

2. 企业分成收入。包括中央划归地方管理的企业分成收入和中央管理的部分企业同地方实行分成的收入。这两种企业收入均按20%分给企业所在省（市），作为地方收入。

3. 调剂收入。包括商品流通税、货物税、营业税、所得税、农业税和公债收入。这些收入划给地方的比例，根据各地财政平衡的需要，分别计算确定。

根据上述划分，企业可分为三类：第一类，收入全部上

交中央财政，如铁道、银行以及鞍钢这样的大企业；第二类，收入全部交给地方财政，如原有的一些地方国营企业收入；第三类，收入在中央财政与地方财政之间分成，其中既有中央管理但地方参与收入分成的企业，也有中央新划归地方管理的企业。

属于地方财政支出的有两项：

1. 地方的经常性开支。如地方的行政管理费、社会文教事业费、经济建设费等等。

2. 中央直接拨款解决的支出。如基本建设拨款、重大的灾荒救济、大规模移民垦荒等特殊支出。

根据上述原则划分收支范围，地方用固定收入满足正常支出需要后，如果有盈余，其盈余部分按一定比例上交中央财政；地方用固定收入不能满足正常支出需要的，划给地方分成收入，多余部分按一定比例上交中央财政；将地方固定收入和企业分成收入都留给地方使用仍不能满足正常支出需要的，划给一定比例的调剂收入；地方固定收入、企业分成收入和调剂收入都划给地方，仍不能满足正常支出需要的，不足部分由中央财政拨款补助。

地方正常支出数和收入划分数，以1957年的预算数为基数确定，一定5年不变。地方多收可以多支，如有财政结余，可在下年度自行安排使用。

1959—1960年“总额分成、一年一变”的体制

1958年所实行的“以收定支”的体制，原定5年不变。但由于1958年开始的“大跃进”运动，打乱了正常的财政秩序，实际执行的结果，地方财力严重膨胀，由此导致各地基

建规模膨胀。同时，由于中央直接管理的企业大批下放给地方，过多地减少了中央财政的收入，削弱了中央政府对经济的调控能力。

因此，国务院于1958年9月发布了《关于进一步改进财政管理体制和改进银行信贷管理体制的几项规定》，决定从1959年起，实行“收支下放、计划包干、地区调剂、总额分成、一年一变”的体制。

所谓“收支下放”，即收入方面，除铁道、邮电、外贸、海关等不便于下放的部门和企业的收入仍归中央外，其他包括各种税收和一切企业收入，都划给所在的省、市、自治区管理，作为地方财政收入；在支出方面，除中央级行政、文教支出、国防费、债务支出、中央各部门直接办理的少数经济建设支出，以及援外支出外，其他各项支出，包括地方的基建拨款和企业增加的流动资金，都由省、市、自治区财政支出。

所谓“计划包干”，即根据国民经济计划等指标计算各地的财政收支，收大于支的地方，多余部分按比例上交中央；收小于支的地方，差额由中央财政补助。按这一原则包干后，各地多收可以多支。

所谓“地区调剂”，指地方上解中央的收入，主要用于补助经济落后地区以及收入较少但建设任务较重的地区，只有少数用于中央开支。

所谓总额分成，即地方组织的总收入与地方财政的总支出挂钩，以省、市、自治区为单位，计算地方财政总支出占地方财政总收入的比例，作为地方总额分成比例。

所谓“一定一年”，即各地的财政收支指标、分成比例和补助数额，由中央每年核定一次。

经济调整时期的财政体制

自1961年下半年开始，我国经济进入了调整时期。这一时期财政工作的主要任务是贯彻“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，保证国民经济调整中对资金的合理需要；缩短基建战线，增加农业投资，调整工业结构，增收节支，消灭财政赤字。与这一任务相适应，在财政管理体制上强调集中。具体作法是，继续实行“收支下放、地区调剂、总额分成、一年一变”的体制，但也作了一些改进。在收入方面，收回了一部分重点企业、事业单位的收入，作为中央财政的固定收入；在支出方面，将基本建设投资拨款改为中央直接拨款。

对内蒙古、新疆、广西、宁夏、西藏五个少数民族自治区，从1963年起实行“核定收支、总额分成、一年一定”的办法。即自治区经管的各项收入和划给地方的各项支出，全部列入地方预算。凡收大于支的地区，实行总额分成，多余的部分按比例上解中央；凡支大于收的地区，不足的部分，由中央给予补助。分成比例和补助数额，按中央核定的预算指标计算，一年一定。自治区的预备费按自治区支出总额的5%分配。

“文革”期间的财政体制

“文化革命”时期，由于整个国家处于动乱之中，中央财政与地方财政之间的分配关系也频繁变化。

“文革”前期，中央对地方财政基本上实行“收支挂

钩，总额分成”的体制。

1968年，财政部军管会发布的《关于做好1968年财政决算编审工作的通知》指出，1968年中央财政对各省、市、自治区财政暂不实行收支挂钩、总额分成的办法，而改为收归收，支归支，收支分别算帐的办法。具体作法是，各省、市、自治区1968年凡属国家预算范围内的财政收入，全部上交中央财政。各省、市、自治区的行政事业费支出，按照国家分配的预算指标由中央财政拨款；国家分配给地方的基本建设投资，年终按实际数列报决算，由中央财政拨款。

1969年又恢复了“收支挂钩、总额分成”的办法。收入分成比例按截至1969年12月底中央批准下达的收支指标计算。凡完成或超额完成收入任务的，地方预算收支自求平衡，超收分成部分留归地方使用。凡不能完成收入任务而影响地方分成的，中央财政负责已经批准的支出预算。

1970年，中央对各省、市、自治区实行“定收定支，总额分成”的办法。

1971年，中央对各省、市、自治区实行“定收定支，收支包干，保证上交（或差额补贴），结余留用，一年一定”的办法。具体作法是：（1）在国家财政收支中，中央部门直接管理的企业收入，税收作为中央财政收入，中央部门直接管理的基本建设、文教行政、国防战备、对外援助、国家物资储备支出由中央财政支出，其余财政收支都划归地方。（2）地方预算收支指标，由省、市、自治区提出建议数，经中央综合平衡，核定下达。各省、市、自治区收大于支的，包干上交中央财政；支大于收的，由中央财政按差额数包干给予补贴。指标核定之后，各地在执行中如果短收或超支，由地方自求平衡。（3）中央预算按支出总额的5%，地方预算按

支出额的3%设置预备费。各民族自治区除按上述规定设置预备费外，另按中央分配的行政事业经费的5%增列机动金，作为特殊照顾。

1972年3月，财政部发出《关于改进财政收支包干办法的通知》，要求中央对各省、市、自治区继续实行包干办法，《通知》规定，各省、市、自治区的超收部分，凡不超过一亿元的，全部留给地方；超收一亿元以上的，其超过的部分，一半留地方，一半上交中央财政。各地年度财政预算确定以后，年终收入结余部分仍留地方使用。《通知》还指出，各省、市、自治区对地、市、县不宜层层包干，可以采取收入分成办法或其他办法。

1973年和1974年，又逐渐实行了“收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干”的体制。1973年，这一作法只是在华北地区和江苏省进行试点，1974年在全国普遍推行。具体作法是，中央按各省、市、自治区地方预算收入指标总额，确定一个比例，留给地方一笔比较稳定的财力。留成比例确定后3年不变。对超额完成国家收入任务的地区，其超收部分，另定超收分成比例。超收分成比例一般控制在30%的幅度以内。根据当时规定，各地财政收入固定留成比例，上海市1.1%；辽宁省1.6%；江苏、山东、北京、天津、黑龙江2%；广东2.5%；四川、河南、湖北、浙江、安徽、河北、吉林3%；陕西、甘肃、湖南、山西3.5%；云南、广西、江西、福建4%；贵州、新疆、内蒙6%；青海、宁夏10%。

1976年，又恢复了“收支挂钩、总额分成，一年一定”的体制。即，根据中央核定的各地区财政收入指标和支出指标，每年分别确定中央与地方的分成比例。各地财政收入的

超收部分，原则上也按照上述总额分成比例计算分成。但是，为消除地区之间因比例差别而造成的收入悬殊，地方分成比例在30%以下的，超收部分按30%分成；地方分成比例在70%以上及受预算补助的地区，超收部分按70%分成。各地原来从总收入中按一定比例提取的地方机动财力，改为在原有基础上按一定数额拨给。

1980年实行的“划分收支、分级包干”体制

所谓“划分收支”，即在收入方面：中央企业收入、关税收入归中央财政，作为中央财政的固定收入；地方企业收入、盐税、农牧业税、工商所得税、地方税和地方其他收入归地方财政，作为地方财政的固定收入；经国务院批准，上划给中央部门直接管理的企业，其收入作为固定比例分成收入，中央分80%，地方分20%；工商税则作为中央和地方的调剂收入；在支出方面分为经常性支出和专项支出，经常性支出按企业和事业隶属关系划分，专项支出仍由中央财政以专款的形式下拨。

所谓“分级包干”，即按照划分的收支范围，以1979年收入预计数为基数计算，地方收入大于支出的，多余部分按比例上交；支出大于收入的，不足部分中央从工商税中确定一定比例进行调剂；个别地区将工商税全留下，仍然是收小于支，则由中央给予定额补助。分成比例和补助数额确定以后，5年不变。在包干的5年中，地方多收多支，少收少支，自求平衡。

当时，四川、陕西、甘肃、河南、湖北、湖南、安徽、江西、山东、山西、河北、辽宁、黑龙江、吉林、浙江等省，

实行了“划分收支，分级包干”的办法。此外，广东等地则采取了以下几种“分灶吃饭”办法：

对广东、福建两省实行“划分收支、定额上交或定额补助”的办法。在财政收入方面，除中央直属企业、事业单位的收入和关税划归中央外，其余收入均作为地方收入；在财政支出方面，除中央直属企业事业单位的支出归中央外，其余支出均作为地方支出。收支范围确定后，以两省1979年财政收支决算数为基数，确定上交或补助金额，一定5年不变。具体说来，对广东省实行“划分收支，定额上交”的办法，原定每年上交12亿元，后因1979年调整农副产品收购价格和调整工资等，改为每年上交10亿元；对福建省实行“划分收支，定额补助”的包干办法，原定每年补助1亿元，后因上述原因调为每年补助1.5亿元。

对江苏省，1980年以前实行固定比例包干办法，1981年后改为“划分收支，分级包干”的办法。从1977年起，中央就在江苏试行固定比例包干的财政体制，即根据江苏省历史上地方财政支出占收入的比例，确定一个上交、留用比例。1977年这一比例定为上交58%，留用42%，1978—1980年，上交57%，留用43%。1981年以后改为“划分收支，分级包干”的体制。

对内蒙古、新疆、西藏、宁夏、广西5个自治区和云南、青海、贵州少数民族比较多的3个省，实行划分收支，补助递增包干的办法。即通过划分收支范围，确定中央对这些地区的补助数额，在此基础上每年递增10%。与此同时，地方收入增长的部分全部留给地方。

对北京、上海、天津三市，仍沿用“收支挂钩、总额分成、一年一定”的办法。