

综合财政与市场经济

-53

保利 宋佰谦 主编

西人民出版社

综合财政与市场经济



作者 王德林 编
人民邮电出版社

综合财政 与 市场经济

主 编 王保利 宋佰谦

副主编 黄 勇 王 捷

广西人民出版社

(桂)新登字 01 号

责任编辑:欧阳广

特邀编辑:黎之绍

责任校对:赵嵩桥

综合财政与市场经济

王保利 宋佰谦 主 编

黄 勇 王 捷 副主编

广西人民出版社出版发行

广西财政厅印刷厂印刷

(邮政编码:530021 南宁市河堤路 14 号)

1994 年 10 月第 1 版

850 毫米×1168 毫米 1/32

1994 年 10 月第 1 次印刷

14.56 印张 368 千字

印数 1—2500 册

ISBN 7-219-02869-5/F·278 平装定价:10.00 元 精装定价:14.00 元

献 给

关心和从事财政综合计划工作的人们

内容提要

这部论著,是一批从事综合财政管理的实际工作者和从事数量经济研究的专家合作研究的成果。作者依据建立社会主义市场经济体制的原则和方向,对综合财政体制和管理工作的改革,从理论和实际两个方面给予了多层次、多视角的透视和剖析,在正反面经验的基础上,抽象出带规律性的见解,描绘了一幅在社会主义市场经济下的综合财政运行的蓝图,对综合财政的学科建设和综合财政管理,具有较高的学术参考价值和应用价值。

《综合财政与市场经济》编委会

主 编	王保利	宋佰谦	
副主编	黄 勇	王 捷	
编 委	王保利	宋佰谦	黄 勇
	王 捷	傅岭先	陈万祥
	李 明	刘逸云	黄祖雄
	赵嵩桥	王代玉	
顾 问	詹宏松	余国信	李崇玉

序

詹宏松

综合财政的研究对象是全社会的资金,包括财政预算内资金、预算外资金、银行信贷资金、企业自有资金、居民个人手持的现金和可利用的外资等。在建立和健全社会主义市场经济体制的过程中,如何改革和完善综合财政管理,充分发挥综合财政对全社会资金的宏观调控作用,引导全社会资金的流向,平衡资金的供求和调剂资金的余缺,以保证国民经济持续、快速和健康发展,既是一个重要的理论问题,也是一个重要的实践问题。今年元月,自治区财政厅综合计划处和自治区社会科学院数量经济研究所的同志,在全区经济工作会议后选择了“市场经济与综合财政改革研究”这一课题,经半年多深入调查研究,他们的研究成果——《综合财政与市场经济》一书今天与读者见面了。这是广西第一部研究关于综合财政理论与实践问题的论著。该论著涉及综合财政的各个层次,反映了他们对综合财政规律的认识。这一研究成果,不论是对综合财政学科的建设还是对综合财政管理的具体实践,都具有较高的学术参考价值和应用价值,很值得一读。

目前广西经济体制改革的态势是好的,但也还存在一些问题和矛盾,需要我们进行分析研究,以便提出一套系统的解决方案。如财税管理体制改革的改革,势必引起社会各方面利益分配格局的变动,使资金在各局部平衡方面出现一些问题;又如全国经济形势的发展要求广西加快大西南出海通道的建设,这就从整体上、从宏观方面把调剂资

金余缺的课题摆到了我们面前。解放以来,广西各级财政为广西经济建设和各项事业发展作出了重大贡献。他们坚持发展经济增加财政收入的这一管理原则,使我区财政收入有了显著的增长。但因广西家底薄,加上近年来行政事业单位编制居高不下,以及费用支出因物价上涨而逐年增加等方面原因,造成在预算支出方面非生产性支出较大。在这种情况下,财政对带有全局性的基本建设支出是非常有限的,1993年全区的基本建设预算内支出只有6亿多元。而据匡算,到2005年大西南出海通道广西境内建设项目的资金需求就达1000亿元,广西自身要拿出500亿元。如何解决好这样的资金“瓶颈”问题,是一个很大的学问,也是综合财政致力于研究解决的一个大课题。

市场经济要求政府各部门转变职能,要从直接的、微观的管理转向间接的、宏观的管理。这有利于管理者从繁琐的事务中解脱出来,使他们有更多的时间从事调查研究,也有利于他们通过搞好基础性工作来更好地把握全局。如1993年,广西各级财政综合部门把治理乱收费与反腐倡廉、纠正行业不正之风结合起来,取消了400多项收费项目,既减轻了单位和人民群众的负担,又使政府树立了良好的形象。又如,在管理预算外资金方面,他们长期坚持预算外资金“专户储存”的作法,充分利用间歇资金,盘活了财力,有力地支持了地方经济的发展。至1993年底,全区已有6586个行政事业单位参加“专户储存”,累计储存金额38.84亿元,接近于广西1988年一年的地方财政收入。再如,在“两金”征收方面,从1984年到1993年累计征集国家能源交通重点建设基金21亿多元;从1989年到1993年累计征集国家预算调节基金6亿多元,两项合计几乎等于1987年一年的广西地方财政收入。这部分资金对缓解预算内资金的紧张局面,对于加强国家和地方的重点基础设施建设,都发挥了重要作用。可以设想,如果每个部门、每个单位,特别是政府各级领导都来关心和支持综合财政工作,让现在还分散在各个部门的各有关资金尽快纳入财政进行综合管理,那么我们就能够在很大程度上缓解我区资金供求矛盾。

本书的出版,反映了广西综合财政管理部门的同志们在10年中既获得了综合财政管理工作的丰收,又取得了综合财政理论研究的丰收。他们把经验上升为理论,把对综合财政管理的零散的感性认识升华为对综合财政管理的系统的理性认识。他们所研究的课题,都是从综合财政管理的实践中提出来的。他们还积极发展横向联合,即实行综合财政管理工作与综合财政理论工作者相结合,共同制订科研课题计划,并在专业理论工作者的合作下,对成果进行反复提炼,认真修改,最后择优结集出版。我觉得他们的这种敬业精神,研究理论的指导思想和方法,都是很好的。这对于从事经济工作和经济科学研究的同志来说是十分宝贵和值得学习的。通过本书的出版,我希望有更多的同志来关心、支持并投身于综合财政这一学科领域的研究,产生更多的学术成果,为广西经济建设和体制改革贡献良策。

1994年8月于广西社会科学院

目 录

序	詹宏松(1)
---------	--------

第一篇 综合财政理论

论综合财政	宋佰谦	王保利(1)
资源配置:综合财政与市场.....	霍 军	(15)
论综合财政和市场对资源配置的关系	宋佰谦	王代玉(27)
适应市场经济 转变综合财政的职能	邱超源	(40)
运用综合财政改善投资结构	周建胜	(49)
资源的优化配置要“两手”并用	张俊军	(58)

第二篇 综合财政计划与统计

在市场经济条件下是否还要编制中长期财政计划	王 捷	(65)
财政统计和分析工作的必要性和作用	苑广睿	刘金云(77)
综合财政统计体系和方法	陈为群	丁 岚(84)

第三篇 国债和地方债

国债和财政银行改革.....	高 坚	(101)
地方政府债券发行与管理研究.....	熊耀献	刘逸云(108)

财政国债中介机构及发展方向·····	谢立丹(122)
适应市场经济 深化国债市场改革·····	刘逸云(131)

第四篇 行政事业性收费与预算外资金管理

适应市场经济 深化预算外资金管理改革·····	王保利(143)
预算外资金与地方政府的关系 ·····	张擎珍 朱炳其 陈永松(161)
充分发挥综合财政作用 统筹管理预算内外资金·····	黄小兰(169)
在市场经济条件下如何加强预算外专项基金管理·····	余为秀(177)
加强“专户储存”工作 深化预算外资金管理·····	黄 勇(187)
行政事业性收费管理与治理乱收费·····	梁悦嘉 黄云忠(197)
论行政事业性收费资金“收支两条线”管理·····	陈绍将(204)
在市场经济下更应强化行政事业性收费票据管理·····	邓 梅(212)
以票据管理为突破口 加强预算外资金源头控制·····	廖旺月(221)
改革预算外资金预决算工作	
合理引导预算外资金流向·····	王保利 陈万祥(227)
管好预算外资金 促进行政事业	
单位“三个过渡”·····	蔡衍环 陆宏康(236)
加强地方社会财力宏观调控	
促进桂林市经济发展·····	尹伟强 马之芹(243)
新税制实施后预算外资金的发展趋向·····	杜寿光 杨 军(250)
用活预算外资金 发展民族地区经济·····	黄润京(257)

第五篇 工资物价社会保障制度改革

论我国城镇住房制度改革·····	王代玉 傅岭先(263)
广西公费医疗制度改革的	
现状 难点和出路·····	席鸿康 程学忠(273)

关于我国退休养老和待业保险制度改革的思考·····	梁晓华(283)
适应市场经济 深化社会保险改革·····	麦思伟(292)
现代企业制度要求建立社会保障制度·····	覃炳路(302)
建立现代企业工资制度 适应市场经济体制·····	刘农先(311)
论综合财政与价格政策的关系 ·····	吴东喜 黄世勇 钟世专(320)
改革价格补贴 减轻财政负担·····	董 凌(329)

第六篇 国土和海域有偿使用收入及“两金”征收管理

从北海市国有土地有偿使用看广西

国有土地有偿使用管理·····	李 明 李和源(336)
关于我国海域的有偿使用问题·····	胡定荣(346)
试论开征“两金”和取消“两金”的历史意义·····	黄祖雄(354)

第七篇 财政信用政策研究

发展广西财政信用的政策研究·····	吴炳贵 陈兴才(362)
建立符合市场经济的财政投融资体系·····	苏少坡(370)

第八篇 现代企业制度与预算外企业管理

股份制是推进国有企业实现现代

企业制度的有效途径·····	杨亚非(377)
在市场经济条件下预算外企业的新走势 ·····	梁晓华 曾纪芬(387)
论在市场经济条件下预算外企业 的发展与管理·····	韦其信 杨沫干(397)

第九篇 法制建设与队伍建设

适应市场经济 加快综合财政

管理的制度化法制化建设…………… 赵嵩桥(405)

财政综合干部队伍建设…………… 黄 勇 黄 伊(414)

第十篇 回顾与展望

广西财政综合计划工作 10 年回顾与展望 …………… 王保利(422)

编后…………… (451)

第一篇 综合财政理论

论综合财政

宋佰谦 王保利

内容提要:本文讨论了综合财政的主体、对象和本质,提出综合财政具有管理和存在两个层次的含义,并具有社会职能和功能性职能两种不同的职能。作者的一个鲜明观点是,从存在层次上看,综合财政是社会资金的内生配置,是以贯彻国家意志的综合财政计划为一方同以包括财政资金在内的社会总资金为另一方的相互作用的结果,是市场经济所固有的,因而社会资金的配置职能是其功能性职能;而从管理层次上,综合财政的社会职能则可以概括为三个方面:一是反映,二是预警,三是调控。

综合财政和国家财政是两个不同的经济范畴。综合财政既不是传统计划经济体制下的“大财政”,也不与国家财政形成包容与被包容的关系。本质上,国家财政是以国家为主体的社会产品的价值分配,其分配原则体现国家的意志。而综合财政则是以包括国家在内的多元成份为主体的社会资金的内生配置。这种内生配置亦即综合财

政配置,受外生条件(如政治、社会、政策环境、国内外经济形势等)的制约或影响,取其相应的运行方式并达到相应的配置效果。由于综合财政的多重主体性和配置的内生性,就很难有一个界别明确的独立的管理体系。但是,任何一个经济范畴,只要具有自然属性和社会属性,它就会与相应的管理范式相对应。综合财政的多元内生配置与不具备独立的管理体系这一矛盾,正是当前要研究解决的一个重要问题。本文主要拟就综合财政的主体、对象和本质,综合财政与市场经济的关系,以及综合财政的职能作用作一些初步的讨论。

一、综合财政的主体、对象和本质

虽然综合财政不同于统收统支时代的“大财政”,但不可否认综合财政概念的形成在我国与“大财政”有着某种联系。在计划经济时期,国有经济占国民经济的比重很大,并构成国家财政的主要来源,银行信贷服从于国家指令性计划,加上财政与银行的天然联系(如财政存款、财政透支、财政发行等),因此很容易在国家财政的基础上发展财政、信贷、非国有资金及外汇等综合平衡计划。这是一种大口径的综合平衡计划,而在实践中付诸实施的是小口径的综合财政计划,即“财政综合平衡计划”(包括预算内资金收支和预算外资金收支),和中口径的“财政信贷综合计划”(包括预算内资金、预算外资金和信贷资金)。因此,有人认为,“综合财政”一词是由“财政综合计划”一词演变或平移过来的。从管理层次看,这种说法确有一定道理。任何一项管理,不仅包含人与人的关系,而且具有站在操作主体位置上的人的活动,或者至少要有代表管理主体执行管理职能的人的活动。由于我国财政在社会主义经济占有特殊地位,财政工作者对全社会资金构成和运动看得比较透彻,各地财政部门又都相应设置了财政综合计划机构和人员,他们出于编制财政中长期计划的要求,需要了解全社会各类资金的平衡情况,需要掌握国家预算制衡全社会资金的有

关指标、数据,于是在把财政综合计划工作推上综合财政的努力中,他们比其他职能部门的同志更为积极。我们从 1985 年昆明全国财政综合计划工作会议和 1992 年扬州全国财政综合计划工作会议可以得到证明。这就是为什么有些人认为综合财政起源于财政综合计划工作的直观原因。

然而,如果撇开管理上的内容,仅从综合财政的物质形式或其质的规定性来看,综合财政应当是一种不以主观意志为转移的客观存在;不管其他国家对此冠以什么样的称谓,只要资金运动是多元的,并能识别和确认各类社会资金的主体,综合财政就是客观存在的。资金的多元运动这个条件并不苛刻,凡资金来源或资金流出不少于两个方向,这个条件就能满足。而各资金主体的地位的可识别性和可确认性是需要有一定体制保证的。这不是抽象的数学命题,而是为了便于描述社会资金运动从货币经济中提取出来的一个简单抽象,即便从商品经济社会中的一个自然人也可以得到初浅的例证。例如,一位非工资收入的自然人(这一条件保证了他的资金来源方向不少于两个),他为了维持或改善生活,必然要对其资金来源及构成进行分析,以便寻找最佳收入的方向。同时,他对其资金支出的安排,也会出于多方面的考虑,或者为了抚养子女而作出教育投资,以期远期回报;或者为了当前收入,将较多的资金用于营业或劳务投入,用于公共关系投入,等等。总之,这位自然人要对其收支进行统筹安排,而安排又是遵循效益或效率的原则。显然,这种安排是以这位自然人为主体作出的;但其主观目的常因随机的、多元的客观因素的干扰而无法实现,或不能完全实现。这个例子包含两个意思。一是这位自然人不论是业主还是家庭户主,对其资金总得按照效益或效率的原则进行财务上的统筹安排,这是管理层次上的意义。二是这位自然人的财务管理总得与社会发生作用,而相互作用的结果则是其资金在社会中配置的效果,这是客观存在。由于自然人不能脱离一定的社会,因此我们又将这种客观存在称为自然人资金在一定社会中的“内生配置”,