

开拓与探索

——综合财政管理

梁华萍 著

KAITUO
YU TANSUO

中国矿业大学出版社

序

马克思主义的认识论告诉我们，理论来自实践，又反过来推动与指导实践。财经理论研究只有深深地植根于社会生活，与实践紧密结合，才能获得旺盛的生命力，取得不断的发展，发挥其应有的作用。

近年来，财经战线的同志们，陆续推出了一系列研究成果，既有基础理论方面的深入探讨，又有紧扣当前重大现实问题的战略与对策研究，当我看到梁华萍同志以综合财政工作为主题的论文集《开拓与探索》的书稿后，感到此书在现实的综合财政工作问题研究方面，具有鲜明特色。书中所收的论文、文章、调查报告、政策建议等，都是作者在第一线从事繁忙的综合财政实际工作的过程中，不辞辛劳、勇于开拓、努力钻研、深入探讨、将理论与实际紧密结合的结晶。作者在财经第一线工作数十年，以突出的成绩成为全国财税战线劳动模范和全国劳动模范，并且在比较丰富的实践经验的基础上，不倦地进行理论思维和政策研究，为区域经济发展和综合财政工作提出了若干颇有价值的建议，确是难能可贵的。愿作者把上述成果的结果出版，作为继续登攀的新起点。

综合财政工作是正处于发展和探索过程中的工作，它对于开创财政工作的新局面意义重大，同时又颇具难度，要求我们把务实与开拓的精神结合起来，并时时注意加强理论上的总结与指导，贯彻实事求是的思想路线。这里，我愿援引毛泽东同志的教导“把马克思主义的基本原理同中国的革命实践相结合，研究新情况，解决新问题”和再一次复述陈云同志的警

句：“不唯上，不唯书，要唯实”，与所有从事综合财政实际工作和理论研究的同志们共勉。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '许毅' (Xu Ye).

（许毅同志是我国著名经济学家，财政部财政科学研究所名誉所长。）

目 录

综合财政篇

综合财政和预算外资金初探·····	(3)
从社会主义经济中的资金看综合计划工作的 重要性·····	(25)
浅谈加强预算外资金管理·····	(29)
管理预算外资金,开展综合财政工作·····	(38)
加强综合财政工作,建设经营管理型财政的 设想·····	(43)
浅谈建立地方投资公司的必要性·····	(54)
采取必要措施,加强对预算外资金进行 宏观调控·····	(59)
关于建立淮海经济区综合财政信息网络的 建议·····	(72)
某市部分预算外资金实行“专户存储”的 启示·····	(77)
加强综合财力平衡工作,适应形势发展需要·····	(82)
开拓理财领域,发展财政信用·····	(97)
我市是怎样开展综合计划工作的·····	(101)
关于贯彻落实省委、省政府“积极提高苏南, 加快发展苏北”的战略决策工作意见·····	(107)
关于筹集经济建设资金的建议·····	(115)
管好用活预算外资金,为振兴本市经济服务·····	(125)
发展财政信用的实践与思考·····	(134)

配合政治体制改革，强化预算外资金管理	(145)
地方预算外资金管理的研究	(154)

地区发展战略篇

以煤炭为主的工业城市，应解决的经济政策

问题	(187)
合理分配财力，开发徐州资源的探讨	(201)
放宽政策，加快发展第三产业，发挥中心城	
市作用的探讨	(216)
在城市改革中开通振兴苏北能源基地的大道	(231)

理财与效益篇

这样的炼铁厂应当尽快采取措施进行调整	(251)
如何认真讲求经济效益	(255)
一项建议三年节约百万元	(262)
再论调整商品流向，合理布局商品物资仓库	(268)
蔬菜经营还是放开好	(277)
关于加快发展二线蔬菜基地的建议	(280)
调查报告	(283)
给中共徐州市委、市政府的建议信	(285)

综 合 财 政 篇

综合财政和预算外资金初探

近几年来，大家从不同的角度，对编制综合财政信贷计划的必要性、目的、作用、内容和范围等方面进行了广泛的议论，例如从1982年下半年以来，全国性的学术讨论或工作交流等活动有六次。总的来说，认为需要编制综合财政信贷计划这个观点基本是一致的。当然也存在一些不同的看法，这是正常的。现就在日常工作中学习了解的一些情况与认识谈点意见，如有不当之处，请批评指正。

一、财政同综合财政是有联系又有区别的范畴

财政是个分配问题。财政是属于社会再生产过程——生产、分配、交换和消费中的分配领域的问题。但是，严格地说，把财政和分配完全等同起来是不对的。社会产品和国民收入的分配既有实物形态的分配，包括生产资料 and 消费资料的分配，又有价值形态的分配，包括财政、信贷、价格、工资等分配。因此，财政这个分配杠杆，只是全部分配结构的一个组成部分。它有三个特征：第一，财政分配在社会产品和国民收入的分配和再分配过程中占主导地位。财政资金分配只是社会总资金分配的一个重要组成部分。第二，财政的生产和发展始终同国家有着密切的联系，体现着一种以国家为主体的分配关系。这种以国家为主体、依靠国家权力来无偿地对一部分社会产品和国民收入的分配和再分配，是财政分配区别于其它分配杠杆的一个基本特点。因此，历史上最早的财政表现形态是捐税。马克思曾明确指出：“国家存在的经济体现就是捐税。”第三，财政分配既有实物形式（如我国现在的农业税，采取征收公粮等），也有货币价值形式。明确财政的以上特征，对认

识综合财政的性质是十分重要的。这样，我们才能确切地指明财政分配在整个社会再生产过程的地位和作用。在社会主义条件下国民经济大部分活动还要通过商品货币关系来实现，这样，社会主义财政与分配也就主要是采取货币价值形式。

需要指出：财政和综合财政是有联系又有区别的范畴，不仅表现在量的方面，而且也在质的规定上。财政和综合财政在数量上的差别，即使现在人们的认识仍有分歧，但还是比较容易理解的。财政一般包括国家财政资金，而综合财政则包括国家财政资金为主体的社会总资金分配，具体包括预算内资金、预算外资金、企业自有资金、信贷资金、国外借入资金等等。财政本质上是对一部分社会产品和国民收入的分配和再分配问题，而综合财政是对社会总产品和国民收入的分配和再分配问题。前者要解决的主要矛盾，是财政收支运动中的矛盾，而后者要解决的主要矛盾是以财政资金为主体的社会资金的全部收支运动的矛盾。

二、综合财政信贷计划是国民经济和社会发展计划的财力平衡计划

编制综合财政信贷计划的目的，就是要做好财力的全面平衡，保证国民经济和社会发展计划中的财力同人力物力相适应。

综合财政信贷计划这个名词，是我国或者说是实行计划经济为主的社会主义国家所特有的概念。

什么叫综合财政信贷计划？它的含意，就是比国家预算更全面、包括范围更大的财力平衡计划。通过综合财政信贷计划，可以反映出国民经济和社会发展计划的资金来源情况，以及资金运用是否同各项发展计划相适应，各方面的财力是否相互衔接。因此，综合财政信贷计划是国民经济和社会发展计划的财力平衡计划，国家有计划地组织和管理财政信贷资金，就完全

有可能做到和物资的平衡或基本平衡，即使一时出现不平衡，也可以通过自觉地有计划地调节，使它达到平衡。大家知道，社会主义建设事业的一切活动，都是同资金分不开的。资金是物资的代号，资金多了，生产和建设的规模可以搞得大一些，人民生活可以改善得多一些，社会福利事业可以发展得快一些；资金少了，生产和建设的规模就不能搞大了，人民的物质和文化生活的改善就要受到限制。怎样把各方面的资金，特别是那些分散和有限的资金，全面合理地安排好，发挥更大的效益，这是我们编制财政信贷计划的基本出发点。

综合财政是我国财政决策思想理论的新发展，财政决策是社会经济决策的一个主要内容，财政决策是指规定着一个时期内国家有关财政收支分配过程的总分配决策。决策就是管理，如同任何的科学决策一样，财政决策是属于最高层次的指导思想方面的决策。

建国三十多年来，我国社会主义财政工作是否有一种财政决策理论为指导呢？回答是肯定的。长期以来，我国财政工作存在的“左”的错误，表现在两个方面：一是离开了我国国情，财政分配超过了国力的可能，违背了量力而行和量入为出财政原则；二是财政的统收统支，过分强调财政的统一。从财政决策指导思想来看，没有对财政决策进行论证，把“发展经济，保障供给”的财政经济工作总方针，片面地理解为财政只是消极地“保障”经济的需要；把财政分配往往局限在国家财政预算这一块，并处于一个从属、被动的地位。这样，在客观上就抹煞了财政对经济的反作用，使财政部门变成经济部门的“出纳”机关。因此，在宏观经济决策上搞高速度、高积累、低消费政策时，财政上必然也搞高投资、高积累、低消费的分配财政。这种财政决策思想表现得最为典型的，是十年动乱中的所谓“计划是依据，财政是保证”。经济上扩大计划，财政上必

然扩大预算。这就从性质上既混同了经济与经济计划的区别，又取消了财政对经济的反作用。经济决定财政，不是说财政只是消极地反映经济，消极地保证经济的需要，更不是说财政分配应该被动地依据经济计划。如果财政计划符合经济发展的实际情况，体现着积累和消费之间的正确关系，重点建设和全面安排之间的正确关系，那么这样的财政计划，无疑地应该严格执行。

党的三中全会后不久，在1980年初全国第三次财政理论讨论会上，薄一波同志的大会题词明确地提出了“综合财政也是科学”的正确命题。我认为，这是我国财政决策思想理论的新发展。是我国财政决策理论的重大转变。

多年来，由于对经济发展和社会发展的多种资金渠道问题注意不够，尤其是在基本折旧基金留给企业和部门，实行了“分灶吃饭”的财政体制，以及扩大企业自主权以后，企业、地方和部门掌握的资金多了，国家统一安排的资金少了。在这种情况下，在计划方法上，仍旧只是把国家影响的收入和支出，信贷资金来源和运用，作为国民经济和社会发展计划的财力平衡计划，而对于占国家预算一半以上的预算外资金，却没有纳入计划，没有去指导和引导它们的使用方向。结果，计划外冲击了计划内，使基本建设战线越拉越长，年年要求缩短，又年年减不下来，这充分说明了编制综合财政信贷计划是形势发展的需要。

为了说明这一点，我们回顾历史，联系到三十年来基本建设的实践：三次大上大下的折腾，近几年贯彻八字方针初见成效，和1982年基建规模膨胀的趋势。历史已经从正反两方面证明了陈云同志关于“建设规模的大小必须和国家的财力物力相适应，适应还是不适应，这是经济稳定或不稳定的界限”的论述，是完全正确的，是实践证明了的客观规律。

马克思在《资本论》中几处写道，在社会公有的生产基础上社会必须预先计算好那些在长时间内占用生产资料和劳动力而暂不提供有用物品的事业，按什么规模进行，才不至于影响生产的连续性。马克思主义关于再生产的原理所提出的一条经济建设必须遵循的科学指导思想，是基本建设的一条规律，违反了它就要吃苦头，受折腾。

“一五”时期，总的建设规模与国力基本是适应的，同时资金的使用比较集中，保证了一百五十六项大中型骨干项目的重点建设，效果是好的，为以后的经济发展打下了初步基础。但是，之后没有按这规律办事，出现了三次大的折腾。

次	年度	基建投资比上年±	积累率上升到
第一	五八	93%	33.9%
第二	七〇	58.9%	
第三	七八	31.6%	36.5%

党的十一届三中全会纠正了经济建设中“左”的指导思想，提出了调整方针，大幅度地压缩基本建设投资规模，使建设规模与国力相适应，与当时的客观实际情况相适应。1979年至1981年清理基建项目，先后全部停缓建的项目有四千多个，其中大中型项目五百多个，还有单项工程一千二百多个，共压缩了未完工程投资六百五十点六亿元。1981年的基本建设投资又比上年压缩了20.6%，并开始得到控制，使整个经济形势迅速好转。

然而在大好形势下，1982年基建规模又开始膨胀，比上年增长25.4%，当年新开工的项目有三万四千个，是开工项目最多的一年。今年以来，这种势头还在增长。

1982年的膨胀和已往三次不同，过去是在“左”的思想指导下，本身追求高指标、高速度、高积累，而去年是计

划外自筹资金和各种贷款搞的基本建设，大幅度地突破了国家的计划，占总投资的比重超过了计划50%。计划外的资金和物资同样是国力，其结果将是一样的。陈云同志指出：“建设的规模超过国家的财力物力的可能，就是冒了，就会出现经济混乱。”这种混乱就是比例失调，基建挤生产、重工挤轻工、一般挤重点、计划外挤计划内，破坏经济各种比例关系的平衡。由于1982年一般项目上得很多，已经影响到国家重点项目建设。

1982年固定资产投资情况统计表

项 目	单 位	投资金额	其中基建	比上年 ±	增长%	自筹增加	贷款增加
全民单位	亿 元	845	555	112	25.4	52	37
城乡集体	亿元	174					
个人建房	亿元	181					
合 计	亿元	1200					

国家预算内投资277亿元，占基本建设投资总额的比重由上年的56.8%下降到49.8%。

基本建设投资按使用性质分析

项 目	比重%	数额	备 注
用于生产性建设	54.5	303	城市公用设施等非生产性建设
用于住宅学校医院	45.5	252	
其中：住宅投资	25.4	141	

基本建设单位建成投产的大中型建设项目116个，建成投产大中型建设项目的单项工程145个。重点项目有能源工业、交通运输、引进成套设备等。

基本建设投资使用分散，预算外资金缺乏控制，一些部门的投资没有得到应有的保证。例如一九八二年五个方面的情况统计（重点）：

基本建设新增加的主要生产能力统计

项 目	单位	年产量	项 目	单位	年产量	备 注
煤炭开采	万吨	820	炼 钢	万吨	18	
石油开采	万吨	317	合成氨	万吨	72.5	
发电机组容量	万千瓦	294	化 肥	万吨	65.3	
棉 纺 锭	万锭	51	原木采运	万m ³	33.3	
化学纤维	万吨	2.9	水 泥	万吨	237	
机 制 糖	万吨	34.6	平板玻璃	万标准箱	120	
原 盐	万吨	30.6	显 象 管	万只	168	
机制纸纸板	万吨	5.9	公 路	公里	751	
铁矿石开采	万吨	310	港口吞吐能力	万吨	2182	

项 目	投资额	比上年±	上年所占比重%	当年所占比重%	备 注
农 业	34亿	5亿	6.6	6.1	重点应当上升
能源工业	101亿	10亿	20.6	18.3	重点应当上升
运输邮电	57亿	17亿	9.1	10.3	重点应当上升
教 育	25亿	3亿	5	4.5	重点应当上升
科 研	10亿	1亿	2.1	1.8	应当上升

除能源工业以外的重工业、商业、外贸等方面比重有所上升（非重点）。

从历史的经验来看，经济发展中几次大的挫折，除了其它方面的原因外，在经济上最重要的原因就是基本建设规模超过了国家财力物力的可能，但是，1958年错误地批判“反冒进”，来了个更大的冒进，当年的基建投资总额，包括国家投资和自筹投资，比1957年增长一倍。结果使国家建设和人民生活都蒙受了严重的损失。经过几年艰苦调整才恢复过来。基本建设投资一年增加一百亿元以上的，以后还发生过两次：一次是1970年，从一百八十六亿元增至二百九十五亿元，增加了一百零九亿元，一次是1978年，从三百六十四亿元增至四百八十

亿元，增加了一百一十六亿元。这两次也都出了问题。

现在整个形势是好的，要使这种好的形势继续发展下去，必须控制基本建设规模，避免历史上曾经不止一次发生过的基建规模过大的问题。1982年全民所有制固定资产投资八百四十五亿，其中基本建设投资五百五十亿元。比上年增加一百一十二亿元，增长25.4%。今年以来，基建规模仍在继续膨胀，一季度比上年同期增长了21%。采取切实有效的措施，严格控制基本建设投资的总规模，使之同国力相适应，已经成为当前经济工作中亟待解决的问题。由于基建投资规模增长过猛，已经出现了三材（钢材、水泥、木材）供应紧张的情况。

毫无疑问，随着社会主义现代化建设事业的发展，建设规模总是要扩大的，基本建设投资也是要增加的，不会停留在一个水平上。但是，由于国家在一定时期内能够多用于基本建设的财力物力是有一定的限量的，所以基本建设投资规模也是有限度的。超过了这个限度，就会挤生产、挤维修、挤人民生活。使现有企业不能正常进行生产，人民生活不能得到必须的改善，基本建设本身也会因为战线太长，力量分散，物资不够，从而拖长建设周期，降低投资效果；有的企业即使建成了也会因缺乏原材料和能源，或者因产品没有销路，不能正常进行生产。如果切实地进行了可行性研究，又是综合平衡，那么建设规模大并不是坏事。可问题在于，建设规模如果超过了国家财力的可能，就不可能实现综合平衡，相反地会造成整个国民经济的被动局面，甚至造成大的挫折。这是多年来付出了很大代价得来的经验。千万不能因为形势好就忘记了。

为什么形势好的时候往往会发生建设规模超过国力的问题呢？一个重要原因是片面追求产值、速度。进行社会主义现代化建设必须保持适当的增长速度，不重视增长速度是不对的。但是必须坚持速度和效益的统一。我们从国外发达资本主

义国家的年平均增长率来看，在资本主义早期（16—18世纪）工业为0.5%，农业为0.3%；在资本主义发展时期（19世纪）工业为3%，农业为9%；在资本主义时期（本世纪以来）工业为1.3%，农业为0.7%，速度都不算高。

二次世界大战后世界经济发展很快，1953年—1980年的工业年平均增长率是：日本为10.7%，苏联8.3%，西德7.4%，美国3.7%，英国2.2%，我国为11.1%；同期农业年平均增长率：苏联3.2%，英国2.2%，西德1.7%，美国1.6%，日本1.4%，我国为3.4%。从增长速度看，我国都是最高的。这当然也反映了社会主义制度的优越性，但是，应该承认，我们的经济发展实绩，同这种增长速度是不相称的，其原因主要是经济效益差。把提高经济效益作为根本出发点的经济建设方针，正是总结历史经验的基础上提出来的，建国以来，花了大约一万亿元的投资，才达到七千亿元的产值；如果不在提高经济效益上下功夫，单纯依靠扩大基本建设规模，那么产值翻两番，二十年投资总规模大约三万亿元，平均每年一千五百亿元。这是国家的财力和物力所达不到的。我们必须坚定不移地走提高经济效益的路子。

从上述情况和问题来看，编制综合财政信贷计划已势在必行，因为这是从宏观上加强指导的一个重要手段，也是研究综合平衡做好经济预测的一项重要措施。

三、预算外资金

预算外资金的历史演变情况要从建国初期说起。建国初期是实行双统（统收统支）供给制的财政体制，当时专项基金很少。

1951年确定了财政管理方针，不包括乡政权自筹，开始有了预算外资金。

1952年政务院处理机关生产的决定，乡政自筹资金包括农

业税部分，又缩小了。预算外，真正建制管理预算外资金是从1954年开始，国家财委明确规定各省市自治区可以集中部分预算外资金（工商税、农业税附加）、育林费（基金）、中小学学杂费、租赁费（公产房）、机关的零星副业收入，扩大了预算外范围；1958年大跃进时，财政下放进一步扩大预算外资金，企业执行利润留成制度就是从1958年开始的，各地都以各种名目使自筹资金发展一些；1963年至1964年仍继续扩大，城市公用附加，房地产税都列为预算外资金，同时进行整顿城市公用事业附加或增加项目，实际从1965年开始，预算外资金又进一步扩大，1967年开始把折旧基金留给企业扩大再生生产用；到1970年五小企业实行留成等，专项基金再次进一步扩大；到1978年把折旧收回一部分，1980年又扩大恢复实行企业利润留成制度和增长利润增加分成等等；各个时期的变化都是根据政治、经济形势的发展和需要变化的。

什么叫预算外资金？预算外资金是各地区、各部门和企业、事业单位按照国家财政制度、财务制度规定，不纳入国家预算，由各地地方，各部门，各企业、事业单位自收自支的财政资金。（财政部规定指的全民所有制企业、事业单位的属财政性资金）江苏省根据实际情况增加了两个部分，1.城镇集体企业，2.社办企业，这两部分大约年收入30多亿元，比照预算外资金管理方法管理，这两部分不是财政性资金、社会资金。其特点：具有自收、自支、自提、自用、自行管理的自主性，专用性，收入来源有规定，开支范围也明确，但牵扯面广，渠道多、数量大，项目繁多，零星分散，收、支管理复杂；灵活、机动性，增长快、冲击力大等等。

三十年来，全国预算外资金的形成、发展及其在国民经济中的作用。概括起来有三个重大变化：

首先，从资金数量看，一九八一年全国预算外收入为627