



财经改革： 中青年的探索

全国中青年财政理论研究会 编
中国财政经济出版社

财经改革：中青年的探索

全国中青年财政理论研究会 编

中国财政经济出版社

财经改革：中青年的探索

全国中青年财政理论研究会 编

*

中国财政经济出版社出版

中国财政经济出版社激光照排

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

化工印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 13.375印张 320 000字

1989年5月第1版 1989年5月北京第1次印刷

印数：1—10100 定价：6.10元

ISBN 7-5005-0703-8 / F · 0655

一个新的要求

邓 小 平

现在我还想提出一个新的要求，这不仅是专对新干部，对老干部也同样适用，就是要学习马克思主义理论。或者会有同志问：现在我们是在建设，最需要学专业知识和管理知识，学马克思主义理论有什么实际意义？同志们，这是一种误解。马克思主义理论从来不是教条，而是行动的指南。它要求人们根据它的基本原则和基本方法，不断结合变化着的实际，探索解决新问题的答案，从而也发展马克思主义理论本身。俄国的十月革命和我们中国的革命，不就是这样成功的吗？我们现在要建设有中国特色的社会主义，时代和任务不同了，要学习的新知识确实很多，这就更要求我们努力针对新的实际，掌握马克思主义基本理论。因为只有这样，才能提高我们运用它的基本原则基本方法，来积极探索解决新的政治经济社会文化基本问题的本领，既把我们的事业和马克思主义理论本身推向前进，也防止一些同志，特别是一些新上来的中青年同志在日益复杂的斗争中迷失方向。因此，我希望党中央能作出切实可行的决定，使全党的各级干部，首先是领导干部，在繁忙的工作中，仍然有一定的时间学习，熟悉马克思主义的基本理论，从而加强我们工作中的原则性、系统性、预见性和创造性。只有这样，我们党才能坚持社会主义道路，建设和发展有中国特色的社会主义，一直达到我们的最后目的，实现共产主义。

摘自《在中国共产党全国代表会议上的讲话》

(1985年9月23日)

目 录

在第三次全国中青年财政理论讨论会上的

讲话(代序)	田一农 (1)
财政功能转换与财政体制改革	袁振宇 (5)
短缺条件下的财政出路问题	李文进 (20)
财政体制: 远期改革思路与中近期改革设想 ..	许志超 (37)
产业政策的重大调整和财税体制改革	许善达 袁 源 (52)
关于合理确定财政支出基数的问题 ..	张俊芳 余小平 (60)
税收分成制与税源划分制比较研究 ——兼论我国预算管理体制改革的目标模式	李松森 (70)
关于中央财政与地方财政的关系问题	刘国良 (83)
明确职能理顺关系, 强化初级阶段财政与银行 的协调	徐亚平 (93)
投资体制及财政银行体制配套改革的思考	申长平 郝成秀 (106)
论财政政策的目标抉择及其实现条件	刘溶沧 (120)
价格、工资改革形势下的财政政策及其他	于中一 (132)
浅谈流转税的负税人	孙 钢 (140)
经济体制改革中的理论与方法论初探 ——谈利改税制度的改革	马国贤 (157)
理顺国家与企业分配关系的总体思路	丁学东 (166)

关于优化企业内部动力机制的初步构想

…………… 洪流 胡海滨 周 琪 巫孝文 (175)

国有企业财务与国家财政关系新论

- 兼谈国企资金与财政资金分流营运的体制 … 齐守印 (190)
- 企业分配机制与自主经营、自负盈亏 …………… 魏开武 (197)
- 把改进承包与调放价格纳入“大配套”改革 …… 贾 康 (209)
- 关于承包经营责任制的思考 …………… 郭代模 (219)
- 对“利改税”和“承包经营责任制”的思考 …… 吴俊培 (230)
- 论国有资产产权制度改革的目标模式 …………… 王子林 (239)
- 国有经济的改革：从绝对优势转向相对优势 … 张中华 (248)
- 对社会主义条件下财政信用问题的探讨 …… 马 明 (255)
- 发展地方财政信用的几个问题 …………… 杨国玉 (267)
- 论城市基础设施建设的资金来源及合理使用 … 吴桂臻 (274)
- 论我国农业资金政策的选择及相关条件 …… 苏 明 (283)
- 深化财政支农政策的理论思考 …………… 曾哲夫 (292)
- 投资：农业发展面临的难题与对策 … 张良庆 左 俊 (300)
- 对我国财源发展战略的设想 …………… 高 坚 (313)
- 生产资料价格改革的财政效应与财政对策

…………… 储敏伟 丛树海 胡怡建 (320)

治理通货膨胀的财政对策 …………… 冯立新 王运国 (330)

通货膨胀的危害与治理 …………… 顾晓平 (340)

信贷存量 物价波动 总量政策

——宏观经济问题断想 …………… 陈 昭 (348)

贡献价值论

——关于财经改革的基本理论探讨 …………… 钟 良 (355)

在第三次全国中青年财政理论 讨论会上的讲话（代序）

田 一 农

同志们：

我有机会来这里参加第三次全国中青年财政理论讨论会，感到非常高兴。财政部领导对中青年的财政理论研究活动，是很重视的。首先我代表部领导对这次会议表示热烈的祝贺。

这次全国中青年财政理论讨论会是在我国深化经济体制改革进入关键时刻召开的。党的十一届三中全会以来，我国的经济体制改革获得了很大的成就，国民经济取得了前所未有的发展，人民生活水平大幅度提高。另一方面，随着改革的深入，改革中一些难度最大的课题，如物价和工资改革，也到了非解决不可的时候了。在这样一个重要时刻召开全国中青年财政理论讨论会，具有非常重要的意义。我预祝这次会议取得圆满成功！

全国中青年财政理论研究会成立以来，从事中青年财政理论和实际工作的同志做了很多工作，活跃了财政理论的研究，也培养了财政理论的新生力量。这几年，研究会召开了多次座谈会、对话会和大中型讨论会，开展了一系列专题研究活动。广大的中青年同志，对于财政改革和财政工作提出了不少很好的建设性的意见。有些意见已引起了部领导和有关方面的重视，并在实际工作中被采纳。

比如，中青年同志们提出了财政体制改革以分税制为基础的分级财政为长远目标，以及实现这一目标的种种设想；提出了建立国有资产管理体制，实行利税分流的建议；提出了大力发展财政信用，充分发挥国债作用和发展财政周转金的主张；提出了国家预算由单一预算改为复式预算的设想；提出了重视财政发展战略研究的问题；以及财政工作应该主动出击，克服被动局面的意见，等等。这说明，我国的中青年同志在财政理论方面的研究工作是有成绩的，这一点必须肯定。

当前，我国已经进入了深化改革的关键时刻。过去的十年来，我国的经济体制改革取得了很大的成绩，这是有目共睹的，但是难度最大的问题还没有解决。如价格和工资制度的改革，过去几年我们虽然做了不少工作，但到目前为止，仍未把关系理顺，而这个问题又是回避不了的。不解决价格问题其他改革难以深化，但是价格问题十分敏感，牵动面很大，涉及到各方面的切身利益，牵一发动全身，物价一动，工资补贴也要动。改革工资、物价财政要多拿钱，也会给企业的承包和财政的包干带来一系列问题。

大家知道，财政是国民收入分配的一个主导环节。在改革和发展中都需要财力支持的情况下，财政分配面临的矛盾很多，财政收支平衡困难很大，各级财政都感到财力不足，中央财政尤其紧张。上半年财政的形势总的来说是好的，但是由于减收增支因素主要体现在下半年，为保证财政赤字不突破 80 亿元，我们还要作出很大的努力。今后几年国家财政除了要承受物价、工资改革所需财力而外，还有一个国内外债务还本付息高峰问题，所以，国家财政的困难局面，在短期内还难以改变。

在这种情况下，有很多问题需要我们研究解决。比如，工资价格改革对财政有哪些影响，财政应该采取哪些对策？大家都说

应该提高财政收入占国民收入的比重，提高中央财政占全国财政的比重，根据我国的具体情况，财政收入占国民收入的比重以多少为宜？中央财政占全国财政比重以多少为宜？通过什么方式和途径提高这两个比重？1990年和1992年我国内外债相继进入偿债高峰，用什么办法来缓解？今年以来中央对一些省市陆续实行了财政包干体制，将来中央和地方的预算管理体制还要不要实行分税制，如果要实行，现行的财税体制如何改革？现在国家财政每年都拿出大量的补贴，使财政背上了沉重的负担，如果不迅速改变目前这种状况，财政的包袱就会越背越重，对于各种补贴，比如企业亏损补贴（包括外贸补贴）、价格补贴如何改革，怎样使国家在这方面的负担逐年减轻？如何理顺财政和银行的关系，如何发挥财政信用的作用？为了从根本上解决财政的困难，必须努力开发新的财源，我们财源开发的重点应该放在哪里，从现在起应该做哪些工作？今后我国的税制结构应该是什么样的？等等。

上述这些问题，都是大家十分关心的问题，也是财政工作中迫切需要解决的问题，理论工作者虽然对这些问题已开始进行了研究，但是还没有提出一些切实可行的、适合我国国情的对策。这就需要我们所有从事理论和实际工作的同志认真研究，不断探索，真正走出一条符合我国实际情况的，有中国特色的财政改革的路子。

财政界中青年是我国财政工作的中坚力量，也是财政理论研究的中坚力量。青年人敢想敢说，思想活跃，容易接受新事物；中年同志既有一定的理论基础，又有一定的实践经验，因此我们的财政工作和财政改革寄希望于中青年。我和其他几位部领导经常谈到这个问题，我们都认为，财政改革是一个长期的任务，为了推动财政工作和财政改革，必须依靠广大中青年同志，充分发

挥他们在财政工作和财政改革中的主力军作用。我们也非常高兴地看到，近几年来，一大批中青年同志担任了各级领导职务，成为实际工作和理论工作的骨干，从这一点来看，我们的财政工作和财政改革是大有希望的。

借此机会，我还想对中青年同志们提出几点希望：

第一，要注重理论联系实际，做扎扎实实、艰苦细致的调查研究工作，虚心向老同志和有实践经验的同志学习，不断充实自己，努力通过理论研究，去解决改革和建设中的实际问题。

第二，要发挥集体研究的力量，贯彻中青年研究会“实事求是，勇于创新，自由争鸣”的宗旨，发扬民主，对于那些财政政策，财政工作面临的重大问题，可以组织协作攻关，争取拿出一些既有理论深度，又有实际可行性的方案。

第三，建立有中国特色的社会主义财政理论体系，是一个长期过程，需要坚持不懈地努力。大家要进一步开阔思路，树雄心立壮志，敢于攀登理论高峰，努力开创财政工作和财政理论研究的新局面。

总之，摆在我们面前的任务是艰巨的，中青年同志任重而道远，希望大家在改革和发展的实践中刻苦学习，勤于思索，谦虚谨慎，团结合作，为提高财政工作水平和财政理论研究水平作出更大的贡献！

(1988年7月25日)

财政功能转换与财政体制改革

袁 振 宇

我国正在进行的经济体制的改革，实质上反映为国家职能，主要是国家的经济职能的转换问题。旧体制的弊端正是集中在过于强化国家的经济职能、国家对社会经济活动统得过多、管得过细上。因此已经进行或即将进行的改革，就是要改变国家干预经济生活的方式和手段，适当弱化国家的经济职能，充分发挥市场机制和经济活动主体的作用，以促进社会主义商品经济的繁荣和发展。

随着改革的不断深化，国家管理经济的方式已开始发生重大的变化。这主要表现在：从国家直接管理、经营企业、经济组织系统与国家政权系统融为一体，转为实行政企分离，赋予企业在生产经营方面的自主权，使之成为自主经营、自负盈亏的经济实体；从以国家指令性计划为主的纵向集权、单元决策，转向以指导性计划为主的横向分权、多元决策，使经济活动主体在广阔的市场竞争中求得生存和发展；从国家直接决策、直接分配人、财、物来控制微观经济活动转到运用各种经济手段和经济参数，加强对国民经济的宏观控制，促进微观经济行为的合理化，不断增强经济活动主体的自调节功能。

国家管理经济方式的变化，必然会引起财政分配关系的调整和财政功能的转换。因为财政分配是以国家为主体的，是为实现

国家的政治经济职能提供财力保证的，即财政分配是反映政府的活动范围与方向的。从历史上看，财政职能的不能扩展和变化，总是与国家职能的发展密切相关的，而且是沿着同一方向运动的。因此，在旧经济体制向新经济体制转换时期，我们必须根据国家职能的变化，改变传统的理财思想、理财方式和理财政策，适时地进行财政功能的转换。

(一)

财政的功能转换首先表现在如何从传统的统收统支式的资金供给制转向对资源的合理配置。

所谓资源的合理配置，就是如何充分利用现有的人力、物力、财力等社会经济资源，保持经济发展速度和效益的统一，在一定的发展速度下，求得社会经济效益、社会福利的最大化。当资源的配置达到这样一种状态，即它的任何改变都不能增加社会经济效益而只会带来效益损失时，那么这时的资源配置就是最优的。

我们知道，要使资源做到合理的配置，必须有一个健全的市场体系。在市场竞争的环境中，由于利益原则的诱导和驱动，必然会使每一经济活动的主体不断调整其对资源的配置。市场机制的运行过程，也就是资源配置的不断调整和趋于合理化的过程。可以说，市场的发育程度，是一个国家的社会经济资源能否被充分利用的重要标尺。我国过去由于长期不承认社会主义经济是商品经济，排斥市场机制的作用，结果使本来极为广阔的市场变得十分狭小，不能正常地运转，这不能说不是长期以来资源未能得到充分利用，甚至造成惊人浪费的重要原因之一。因此，经济体制改革的一个重要任务，就是要逐步建立和完善社会主义的市场体系。

然而，社会化大生产的实践告诉我们，市场本身毕竟是存在很大的缺陷的，单靠市场机制的运行并非在任何时候任何情况下都能实现社会经济资源的合理配置。由于市场存在着一定的盲目性，在市场环境中生存的经济活动主体从自身利益出发，就难免会患有不同程度的近视症。市场提供的错误信息，也往往会把他们引入歧途，使得本来较为合理的资源配置遭到破坏。此外，经济活动主体进行资源配置所需要的种种外部社会条件也往往是市场所不能提供的。因此，就需要国家从社会整体利益出发，对资源的配置进行引导和调整。即是说，健全的市场体系的存在和国家对资源配置的整体调整，都是实现资源的合理配置所不可或缺的。

在商品经济制度下，资源的合理配置必然归结为对资金流量和流向的不断调整。因此对资源配置从总体上进行调整，除了运用发达的金融机制外，主要是运用财政系统来实现的。而财政系统进行资源配置的功能又主要是通过日常的收支活动，通过财政政策 and 制度，来决定和影响资源配置的方向和数量。

通过财政分配实现资源的合理配置，首先要解决的一个问题就是财政资源本身的投向问题，这也是实现资源合理配置的核心问题。资源的投向是否合理，又直接体现在各个产业的协调发展上。因为只有各个产业协调地发展，才谈得上社会经济效益、社会福利的极大化。以往的经验证明，财政分配在促进各个产业的协调发展上，起着举足轻重的作用。在旧的经济体制下，生产建设的投资特别是国营企业生产建设的投资，基本上是由国家财政包下来的。即是说，原有的产业结构正是通过国家财政的连年巨额投资才得以形成的。这样产业结构的不合理、经济发展比例的多次失调，也就自然与不合理的财政分配相关。由于资源投向的不合理，造成了资源使用上的巨大浪费，出现了众所周知的经济

发展速度看起来不算慢而经济效益却不高的恶性循环。在整个经济工作逐步转到以提高经济效益为中心的轨道上来的情况下，势必要求对财政资源的使用方向作出较大的调整，以保证各个产业的协调发展。

由于经济改革的进行和商品经济的发展，社会资金运动发生了很大变化。经济活动主体作为独立自主的商品生产者和经营者，其自我发展、自我改造的能力在不断增强。在这种情况下财政既无必要也不可能再象过去那样统管生产建设资金的分配了。那么财政资源应重点投向何处呢？我认为，今后财源的使用重点应放在经济活动主体开展正常的生产经营活动所必要的社会经济环境的建设上，即主要用于能源交通等基础设施和非盈利性事业的建设上，特别是用于科学、教育、文化、社会福利等社会公共需要的事业上去。而从各产业的协调发展看，就是要在财源的分配上重点支持第三产业的发展。这是一个重大的转变。要实现这个转变，就必须改变传统的价值观念。过去我们一直把农业、工业、交通运输、建筑、商业（只是一部分）这五大部门视为物质生产领域，认为只有物质生产领域的劳动才是创造价值的，而在这五个部门之外的非物质生产领域是不创造价值的，只是国民收入在这个领域再分配的问题。这种理论认识上的错误，必然导致资源的不合理配置，即把大量资源投向物质生产领域（主要是工业部门），妨碍了经济的健康发展。随着社会主义商品经济的被确认，这种传统的价值观念是到了该破除的时候了。国际上早已运用三次产业的划分，在我国人们也已逐步认识到三次产业划分的科学性和重要性。按我国现行统计口径，第一产业为农业（包括林、牧、渔业）；第二产业为工业（包括采掘业、制造业、自来水、电力、蒸汽、热水、煤气）和建筑业；第三产业为流通部门（包括交通部门、邮电通讯、商业饮食、物资供销和仓储

业)、服务部门(包括为生产和生活服务的部门,如金融、保险、地质普查、房地产、公用事业、居民服务业、旅游业、咨询信息服务和各类技术服务业等)和为社会公共需要服务的部门(如国家机关、政党机关、社会团体以及军队和警察等)。商品经济的发展史证明,没有第三产业的充分发展,要达到经济发展的高水平是不可能的。在经济发达的国家,第三产业所创造的产值早已超过一、二两个产业所创造的产值的总和,有些国家第三产业创造的产值占国民生产总值的比重已超过70%。我国1984年第三产业在国民生产总值中的比重只有22%,还低于解放初期的水平。可见我国的第三产业是多么落后。虽然经过这几年的调整 and 改革,我国在经济和社会发展的战略上,已从片面追求工业特别是重工业产值的增长,开始转向注重农、轻、重的协调发展,注重经济、科技、教育、文化、社会的全面发展,但第三产业落后的状况并没有突破性的改变。因此,今后在资源的配置方面,财政上应将更多的资源用于支持第三产业的发展上。第三产业的发展速度加快了,也就必然会带动一、二产业的更快发展,形成经济的良性循环。

财政进行资源的合理配置要解决的第二个问题是如何提高资源的使用效益问题。在实行资金供给制的旧体制下,财政分配只是被动地供给资金,全力解决资金需要与可能的矛盾,而无暇顾及资金的使用效益问题,这也是造成资源配置不合理甚至滥用浪费的重要原因。因此,今后在财政工作中应把资源的使用效益问题摆到重要位置上来。财政直接进行资源的配置是以集中一定的资源为前提的。这就要求在进行资源配置时所能获得的宏观效益要大于或至少等于这些资源由各生产经营单位运用时所能获得的效益,即要使政府投资获得的总收益必须足以抵偿生产经营单位投资之放弃而导致的资源成本,从而使社会的总效益增加。只有

能使社会总效益增加的资源配置才是比较理想的。为此，在财政分配中应当广泛运用“成本——效益”分析方法。如果财政上的某项收入或支出并不能使社会的总效益增加，反而有碍于资源的合理配置，那么这种收入或支出也就没有产生的必要。如果一种方案能比另一种方案带来更多的社会效益，那就应毫不犹豫地选择社会效益高的方案。

资源的合理配置要求资源的合理流动。我国是一个经济发展水平较低的国家，而且由于历史的原因，经济发展又极不平衡，特别在沿海和内地、东部和西部地区之间差距很大。要解决这一问题，仅靠经济落后地区“自力更生”，这个过程可能很长，甚至还会使差距进一步扩大。为此，国家财政在资源分配上对经济落后的地区给以适当的扶持和照顾是必要的，但国家能够调动的资源毕竟是有限的。因此，如何通过财政税收政策的激励，引导发达地区将一部分资源流向不发达地区，这或许是更为有效的途径。同样道理，在国内资源短缺的情况下，为了吸引国外资源向国内流动，也需要在财政税收政策上作出一些特殊的规定。

要实现资源的合理配置，还必须解决资源的合理补偿问题。在社会再生产中，总有一些部门、企业从微观上看缺乏内部经济性，即花费投资多，建设周期长，但投资的收益较低，因而风险较大。这样私人和企业必然缺乏投资冲动。可是这些部门、企业从宏观上看又有较大的外部经济性，这些部门、企业的建设和发展是实现社会资源合理配置、促进经济发展所不可缺少的。这些部门、企业的投资似乎宜于由财政承担，但财政上并不可能统统包下来，还要鼓励私人、企业来进行投资。在私人、企业进行投资，资源投入的个别边际收益低于社会边际收益的情况下，就必须进行合理的资源补偿，以使个人、企业的经济利益不受损害。这种补偿是不可能从市场中得到的，而只能来自财政分配。比如

一定的财政补贴、适当的税收减免和优惠等等。因此，尽管现在国家财政在补贴方面背上了一个沉重的包袱，需要加以改革，但合理的财政补贴则是不可废弃的。

(二)

从单纯的组织收入转向实现收入的公平分配，这是财政功能转换的又一重要方面。

这里所说的公平分配问题，主要是如何确定合理的税收负担问题。而税收的负担是否合理，又是资源能否合理配置的一个必要条件。在国营企业实现利改税后，国家财政收入基本上来自税收。国家对企业、个人征税的过程，就是一部分资源从经济活动主体（企业、个人）手中流向国家手中的过程，因而税负的轻重直接影响到经济活动主体所能获得经济利益的大小。从追逐最大限度利润的目标出发，经济活动主体必然会力求减少自己的税收负担即利益上的“损失”。如果税收负担不合理，就会促使经济活动主体改变自己的经济行为，引起资源的重新配置。因此，如何贯彻公平分配、合理负担的原则，则是在发展社会主义商品经济过程中一个亟待解决的问题。

在旧体制之下的收入分配可以说是很不公平的。这一方面表现在国家实行统收统支，国营企业劳动者创造的纯收入基本上要上交国家，而发展生产、流通所需要的资金也基本上由财政拨款解决，企业基本上没有什么财权。二是分配中的平均主义严重，企业的经营好坏与企业的物质利益不挂钩，劳动者贡献的大小与其劳动报酬的多少不挂钩。这种“吃大锅饭”式的分配，严重挫伤了企业和职工的积极性。三是财政收入的双轨制（税收、利润两种上交形式），不重视税收在收入分配中的调节作用。在税种税率较为简化单一的情况下，造成税收负担的畸轻畸重。不公平的