

社会主义市场经济与财政

——福建省中青年财政研究会论文集

福建省中青年财政研究会编 ● 福建人民出版社



-53

社会主义市场经济与财政

——福建省中青年财政研究会论文集

福建省中青年财政研究会编

福建人民出版社

1994年·福州

闽新登字01号

社会主义市场经济与财政

SHEHUIZHUYISHICHANGJINGJIYUCAIZHENG

——福建省中青年财政研究会论文集

福建省中青年财政研究会编

*

福建人民出版社出版发行

(福州得贵巷27号)

闽侯青圃印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 9.75印张 215千字

1994年4月第1版

1994年4月第1次印刷

印数: 1—3 000

ISBN 7—211—02273—6

F·119 定价: 5.95元

序

潘 心 城

正在蓬勃发展的我国社会主义经济建设和财政体制改革的实践，召唤和催促着财政理论的繁荣和尽快适应时代的需要。我会于1993年上半年组织我省中青年财政理论和实践工作者围绕社会主义市场经济与财政问题开展研究探索，写成这个集子（个别文章是1994年初完稿）。它既是改革、开放方针的精神体现，也是我省中青年财政理论和实践工作者实践、科研成果的缩影。

这本集子，从内容上看，既有财经理论的探索，又有农财、法制、企业、国有资产及股份制、税收、地市财政等的研究，既包括宏观经济的范畴，又涉及到具体专业领域。应该说，这是一本门类较为齐全，内容较为丰富，有一定学术水准和学术价值的论文集。有些课题的研究，还颇有新意，有相当的力度和深度，值得一读。与以往的论文集相比较，这本论文集的主要特色是：理论与实践相结合的紧密性，经济与政治相联系的坚定性，财政与经济相统一的辩证性，以及财政战线不同层次的中青年作者从不同角度审视财经生活，并积极提出对策的群体功能性。它从一个侧面反映了我省财政理论、实务和科研的水平，也显示了我省财政领域科研潜力。大量中青年同志活跃在财政管理和科研第一线，是

我省财政兴旺发展的希望所在。

实践在发展，理论在发展，改革和四化建设中出现的新事物、新问题，敦促我们去思考和探索，力求理论的系统化和深化。自古及今，充满探索精神的作品无不使人耳目一新，活跃人的思维，启迪人的智慧。“筚路蓝缕，以启山林”，我希望中青年作者把这本集子作为新的起点，为建立具有中国特色的社会主义财政体系作出新的努力，希望财政战线的理论、实践工作者继续探索，进一步推动财政理论和实践的发展。

当然，由于论文作者的学识程度不同、研究的范围和深度各别，因而论文的质量也存差异。但我相信，随着改革、开放实践的深入发展和学术理论的进一步全面繁荣，我省中青年将有数量更多、水平更高的论文奉献给读者。

百尺竿头，更进一步。

1994年2月

目 录

关于财政赤字问题研究

……潘心城 陈荣凯 陈小平 张孟平 王国才 (1)

做好分税制改革 拓宽理财领域……………陈荣凯 (19)

略论市场经济与财政思想……………余衍溪 (34)

按照社会主义市场经济的要求推进财政改革

……………汪祖荫 (45)

社会主义市场经济与财政职能……………张 馨 (56)

关于财政政策的若干思考

——财政政策传导机制和政策时差的关系

……………孙立东 (68)

略论社会主义市场经济与财政职能……………陈逸超 (74)

新形势下更新理财观念……………简博士 (108)

社会主义市场经济条件下的财政宏观调控…陈锦洋 (113)

谈建立新的财政调控机制……………张仰光 (119)

略论社会主义市场经济运行中财政双轨分配

……………黄卓恕 (123)

略谈运用财政政策与开辟财源……………赖少英 (131)

加强财政法制建设的设想……………葛小羽 (140)

新形势下如何强化财政监督的思考……………游克安 (151)

社会主义市场经济体制下财政支农的作用与

- 任务.....俞传尧 (158)
- 谈财政与科教兴农.....王卫民 (167)
- 对事业收入实行预算内统一管理的设想.....苏诺民 (179)
- 市场经济条件下的国有资产管理体制探讨...黄希敏 (187)
- 关于股份制改革的几个问题.....郭秀亮 (192)
- 股份制发展问题探讨.....李国华 (198)
- 股份制是国有企业改革的有效途经.....蔡伊文 (204)
- 浅谈财政周转金.....陈良椿 (208)
- 福建省三资企业的发展和对策.....黄剑青 (214)
- 为经济建设服务 加快财政教育改革步伐
.....陈建新 (222)
- 社会保障财政问题初探.....吴晋建 (232)
- 社会主义市场经济与税制改革.....余增长 (242)
- 建立适应社会主义市场经济体制的进出口
税收制度.....张贻奏 (253)
- 宏观税负最佳区间初探.....包逸生 (262)
- 建立我国证券税收制度的思路.....林 祥 (273)
- 加强我市财源开发与建设的对策.....余文华 (281)
- 实施“中部开花”战略中的财政宏观调控
政策.....陈建英 黄建原 (288)
- 赤字县如何扭转财政赤字.....翁国柱 (296)
- 摆脱财政赤字县困境的对策.....郭芳平 (302)

关于财政赤字问题研究

潘心城 陈荣凯 陈小平 张孟平 王国才

改革开放以来，财政赤字问题始终困扰着财政、经济的发展。为什么在对财政赤字危害性认识比较一致的情况下，各级财政仍出现赤字？为什么研究采取了大量的扭转赤字的措施，而赤字不但没有减少，反而越来越大？如何解决这一问题？本文试图对此作些探讨。

一、对财政赤字问题的认识

20世纪30年代，凯恩斯针对当时西方社会生产相对过剩，有支付能力的需求相对不足的情况，提出把赤字财政作为“反经济危机”的政策之一，主张在经济萧条时期应实行举债支出，增加社会需求，以调节社会总供给与总需求的平衡。这个理论及其政策曾经对资本主义经济起到了刺激作用，避免了经济过分严重的衰退，提高了经济增长速度。但由此带来的政府长期大量举债，又导致了经济陷于胀滞的窘境。

多年来，我国理论界对财政赤字的内涵有过激烈的争论，归纳起来，大致有以下五种观点：

有一种观点，认为财政赤字的实质是当年的国民收入分配超过了当年创造的国民收入，使国民收入的生产不能保持

平衡，冲破了国力与建设的平衡，进而带来了市场商品和生产资料供应紧张，物价波动，通货膨胀，导致再生产过程的混乱，国民经济的比例失调。

第二种观点，认为财政赤字的实质是用没有物质保证的收入来弥补的收支差额。以货币形式表现的预算收支，一般地说是物质收支的反映。预算收入，意味着国家掌握了和预算收入相等的一部分物质；而预算支出则意味着国家对这部分物质的使用。从货币购买力必须与物质供应相适应的观点看，用额外发行纸币的办法来取得收入，是没有物质基础的。

第三种观点，认为财政赤字是财政支出大于正常财政收入的差额。借债收入是国家财政直接向企业和居民借款，要用以后年度的结余来归还，它与向银行透支一样，也应视为赤字。

第四种观点，认为年度支出超出收入的差额，在帐面上表现为赤字。举债是实在的收入，不是赤字。因为，举债是债权人把属于其支配的商品物资转移给政府支配的货币表现，是国民收入的预支，但这种预支所体现的商品已留存于社会，把这部分拥有物质承担的举债收入用作预算支出，并无货币贬值的问题。而且，举债如不算预算收入，那么偿债支出就不能算作预算支出。

第五种观点，认为财政赤字有两种，一是公开的赤字，即摆在明处的财政预算支大于收的缺口；二是隐蔽的赤字，亦即基建留缺口和收入上的虚假，收入的虚假是指工业生产了没有使用价值的产品，让商业部门收购放在仓库里大量积压，这类产品一出产就算实现了税利，已经作为财政收入用以安排支出，在这种情况下，财政收支即使帐面上是平衡的，但也会引起通货膨胀和货币贬值。

以上几种观点的基本共同之处，就是都认为财政赤字是指（或包含）用没有物质保证的收入来弥补收支差额。因而其危害性也就显而易见了，而且防止其危害性的唯一办法就是不能搞财政赤字。应该说，这个认识是基本符合我国财政赤字现状的。但是，就世界范围而言，大多数国家特别是西方经济发达国家，对财政赤字的界定，一般是指财政支出大于正常财政收入的差额，且要求必须通过政府举债来弥补。由此可见，其财政赤字并非靠没有物质保证的收入来弥补。但其危害性也是不可避免和客观存在的，这已经被西方国家的经济窘境所证实，且解决财政赤字问题也已成为西方国家政治家和经济学者关注的一大难题。

因此，我们认为，就理论而言，财政赤字应视为财政支出大于财政正常收入的差额。由于其弥补的形式不同，又分为三大类：一是属用没有物质保证的收入来弥补的收支差额；二是属用有物质保证的收入来弥补的收支差额；三是属用没有物质保证和有物质保证的收入来共同弥补的收支差额。我国的财政赤字基本属于第三种情况。只是由于长期以来，在理论上和实践上都割裂政府举债与财政赤字的关系。因此，就目前而言，我们讨论的财政赤字还基本属于第一种情况的范畴。而且，就我国财政赤字的现状而言，主要有以下几种表现：（1）当年财政收入加债务收入不足以弥补财政支出，即目前国家对外公布的赤字数，也就是通常说的硬赤字。它反映了本年国家财政分配的价值量超过当年预算集中的价值量。（2）调入本级预算之外的资金后仍不足以弥补支出。预算之外的资金是由地方财政和企事业单位按国家制度规定，不通过国家预算统一集中分配，按特定来源和用途自收自支的财政性资金，是国家预算的重要补充。用这部分

资金弥补赤字，势必影响特定事业的发展，给专项事业带来资金缺口。(3) 动用上年结余后仍不足以弥补财政支出，就是通常说的滚存赤字。如果财政结余已被银行通过信贷形式用于生产建设，那么用这部分资金弥补赤字，实际上会形成“一女二嫁”。(4) 对地方财政来说，经上级年终财政补助后仍不足以弥补赤字。

二、财政赤字发生的原因

(一) 经济工作中存在急于求成，基建规模过大的倾向

很长一段时期，经济工作中经常出现急于求成，不量力而行的倾向。加上在改革的初始阶段国家担负着“稳定、发展、改革”三大重要任务，为还历史欠帐和安定团结，需付出大量补贴和支出；发展经济和各项事业存在着普遍重要性，形成支出刚性增长；为支持改革，减税让利付出了企业效率未发挥之前的“支持成本”，这些特定时期形成的大量减收增支给财政平衡带来巨大压力。因此，在实际工作中出现了预算安排时就有意识留下缺口的问题，这是可以理解的。但是，在全党对财政赤字危害性认识比较一致的情况下，这个问题长期得不到解决，而且从中央到地方，赤字问题愈演愈热，就不能不看到其中有更深刻的原因。改革开放以来，我国经济面临了几次“过热——调整——滞缓，再出现新一轮投资热”的起落问题，未能得到妥善解决。这里除了国家宏观经济失控、产业政策不清以及缺少必要的调控手段外，有其政治和经济的内在动因。

从政治动因看，我国地方政府首脑实行三年（现在改为五年）任期制，在以产值作为考核国民经济发展的主要指

标，进而作为考核政府领导政绩的重要指标的情况下，作为一级地方政府在主观上需要扩大基建规模，增加国民生产总量。在长期实行僵化的计划经济体制下，国有企业的运行机制不健全，社会负担沉重，企业作为政府的附庸，缺少应有的、内在的利益动因，整体经济效益较低，虽然经过多年的扶植培育，但仍未见明显好转。政府首脑要在短短三年的时间内，让产值有所增加，并力求比上一届政府增长的比例大一些，只好以高投入作为代价，来求得经济速度的增长。而且，作为一个地方的领导，为官一任，总是想造福一方，为人民多办些事，这是应该的，也属情理之中，但在财政约束软化的情况下，较容易出现急功近利的倾向，超越财力办事，把当年财力花光，甚至“寅吃卯粮”。

从经济动因看，作为一级政府，需要具备基本的财力用以维持政府机器的运转，发展必要的事业，如有可能再搞一些生产性的项目，以增加财政收入。目前，我国的税收体系以流转税为主体，所得税所占比例很小，而流转税的最大特点是按企业销售收入征收的，不论企业的盈亏如何，只要发生销售行为，政府就可通过税收的形式取得财政收入。因此，在“分灶吃饭”的财政体制下，作为政府来说，总希望能扩大生产规模，取得更多的财政收入。同时，我国资产所有者与经营者之间的界限模糊，作为人民的资产是以政府作为代表来经营和管理，而政策又是由政府制定的，这就发生了一对矛盾。对于高税产品，国家在设计税收体系时的初衷是为了限制其生产，而各地为了增加收入，就千方百计地上这类项目。于是，烟厂、酒厂等国家限制的高税产品，成为各地最想上的项目，那一个县能争取到这类项目，就能得利。只要能多上一个生产项目，政府不但可以增加财政收

入，以应急需，还可以解决就业问题，减轻本级政府的社会压力。

正是由于政治和经济的内在动力，使得各级政府热衷于新上基建项目，甚至不惜通过赤字的手段来筹集资金。当整个社会的基建规模过大，国民经济的积累与消费比例严重失调时，国家不得不采取行政的手段进行整顿调整。在这种情况下，一些继续上基建项目的政府，反而得利。活生生的现实，使得各级政府一遇较宽松的经济环境，便更加迅猛地上基建项目，扩大外延再生产的规模。在企业经济效益不高，财力不充裕的情况下，财政赤字只能是越来越大，出现赤字的县（市）越来越多。

（二）财政统支的局面尚未完全打破

从苏联移植而来的计划经济，财政是实行高度集中的统收统支的预算管理体制，即收入全部上缴中央，各地所需的支出基本上由中央财政拨补。改革开放以来，我国的经济体制改革以财政的放权让利作为突破口，取得了巨大的成就。但问题在于，在改革过程中，随着打破统收局面，在部分国民收入分配权由财政转向经济部门、企事业单位和城乡居民个人的情况下，本应将一些开支项目和事业发展逐步分解由部门、企事业和社会负担。但实际上社会文教卫生事业仍然基本上由财政投资兴办；企业发生经营性亏损仍要或最终要由财政拨补；企业扩大再生产则通过“税前还贷”、“以税还贷”等，实际上还是由财政负担。在人民生活方面，财政补贴更是无处不有，包括生、老、病、死各个环节，既要补贴生产领域，又要补贴流通环节，还要给居民发放价格补贴，财政统包大揽的局面尚未根本改变。

我国地域辽阔，由于历史、自然等因素，各地经济发展

水平千差万别，财力分布不均。即使是在经济十分发达的国家，也存在发展不平衡问题。因此，经济发展之间的差距和财力分布的不均，是客观存在的事实。但是，目前我国统一的开支政策太多，许多开支标准，要么全国统一执行，要么不准干。在“分灶吃饭”的财政体制下，即使是明年实行的分税制财政体制，各级财力的多少都是由其经济发展状况决定的。实行全国统一的支出政策，上面开“菜单”，下面付钞票，对那些财政经济发展低于全国平均水平的县市，连年出现财政赤字也就不足为奇了。如：安溪县，这几年财政经济的增长幅度较大，1992年全县财政收入已达5332万元，但当年全国、全省统一出台的政策性增支措施，县财政要负担1032万元，相当于当年财政收入的20%。宁德地区财政收入在1988—1992年第二轮财政包干期间，财政收入年均递增21%，并享受了省给予“增收全留”的优惠体制。由于其经济基础薄弱，尽管经济发展速度较快，但财政收入增加的绝对额较小，还无法满足政策性增支的需要，财政滚存赤字逐年加大。因此，财政包揽过多，经济发展的不平衡性与财政统一增支政策过多之间的矛盾，是造成财政赤字的一个重要的原因。

（三）财政法制不健全，财政预算约束软化

现行情况是，从预算安排开始，整年都在追加预算，每年经各级人代会通过的预算，财政收入基本都能完成，并略有超额。但在预算执行中，增支的口子不断，预算支出大大突破预算，而且增幅超过收入的增长速度，以至预算执行结果出现赤字，或超过年初的赤字预算数。几年来，为了解决财政赤字问题，国家陆续出台了一些增收措施，但许多增收措施一出台就规定了专项用途，或规定“以什么养什么”，财政无法统筹安排。另外，在预算之外，还建立了许多专项基

金，仅省级至1992年止设立各类基金就有39项，基金数约8.9亿元，其中相当部分是直接或间接从预算收入中转移的。而财政支出却采取“基数增长法”和“基金制”，各项原有的支出只能增长，不能减少，财政支出结构调整的步履艰难。在财政支出安排中，许多支出项目事先规定了增长比例，或确定占财政支出的比重，一定几年不变，如，企业挖潜改造支出、科技支出、教育费支出、支农支出等规定，仅省级每年需新增加支出约0.5亿元，占当年新增财力的30%左右，在实行分税制后，将占省级新增财力的40%。这样，财政支出刚性增长的份额越来越大，与财政收入的软化成为明显的对比。此外，上下级的财政体制也不规范，当中央财政吃紧时，就采取非规范性的措施，用向地方财政借款（实际上是平调资金）等办法挤、挖地方财政的收入，而一些地县的越权减免税等，也冲击着财政收支的平衡。

（四）部门机构太多，上级财政专款过多，冲击了基层财政的平衡

目前，中央、省级财政的困难，并不是正常“吃饭”的困难，而主要是重点建设和事业发展的资金困难。为了实现宏观经济的调控需要，上级部门掌握一定的专款是十分必要的。否则，遇有天灾人祸，就难以为继，同时，国家也应具有一定的财力，解决国民经济中的基础设施问题，以保持经济中的合理比例关系。从实践工作中看，这类专款也发挥了一定的积极作用。

但目前行政事业机构过多，并且呈扩大趋势。机构增多，不仅要增加本级财政的负担（正常的人员经费、公务费），还削弱了财政的职能，冲击着基层财政的平衡。机构的设立，就要办事，而要办事，就要求财政安排一定的专

款，有的还制定了本系统的“达标”计划，总想把本部门的事办得更好些，这些作为主管部门的行为，是可以理解的。然而，各部门都这样做，就有可能超过本地区的总财力，在目前财政职能不健全，甚至是软化的情况下，势必冲击着各级财政的平衡。首先，从本级财政看，政府负担着繁重的行政事业人员开支负担，1992年，全省财政支出中，用于人员经费和公用经费部分占60.2%，也就是说，有60%的财力是用于维持政府机器的正常运转。仙游县财政供给各类人员由1982年10532人增加到1992年16113人，净增5581人，人员经费由878万元上升至4484万元，年递增17.7%；公用经费由260万元上升至1485万元，年递增19%；而事业发展和经济建设投入仅由74.7万元上升至194万元，年递增仅11.09%。人员和公用经费支出占财政支出的比重高达84.4%，占自身财力的111.1%。“吃饭开门”的经费增长快、比重大，超过自身财力，成为该县财政赤字大的一个重要原因，并导致县里经济发展乏力，后劲不足。其次，从基层财政看，总想多取些上级的专款来办事业，上级主管部门安排专款时，也要求基层财政予以配套。作为县市一级政府来说，要在年初预算之外，再安排资金，应付如此众多部门的配套，在一般情况下是无力办到的。但为了能吸引更多的资金来本地投资或兴办事业，只好硬着头皮先答应下来。对于财力不足的县市，这种状况只能带来两种结果，一是将专款占作它用，上级下达的专款没有按规定的用途使用，如果是这种状况，则失去了这类专款存在的意义；二是专款用于规定的用途，并按上级的要求配足配套资金，对财力相对较少的县市，则势必冲击财政的平衡，造成财政赤字。

（五）现行体制和作法客观上为财政赤字提供了可能

从理论上讲，一级政府特别是地方政府当年的收入不足以弥补支出时，势将难以维持政府正常运转。但是，为什么全省一半左右的县出现财政赤字，有的甚至多年出现赤字，仍然可以运转或艰难运转呢？作为地方政府，出现赤字是绝对不能通过增发货币来弥补的，若无其他途径弥补，使其难以正常运转，且不说在主观上是否要打赤字，在客观上就会迫使政府解决赤字问题。但现行的体制和作法，在客观上为财政赤字开辟了弥补之途，各级政府出现适度的赤字，照样可以过日子。从地方财政看，当年收支出现缺口时，可求得上级财政补助来实现平衡；可以通过动用本级上年财政结余来实现滚存结余；可以通过调用在本级政府管辖之列的各部门、各企事业单位的预算之外资金的办法弥补赤字；以上办法如果还不足以弥补赤字，则通常采取占用部门专款或向上级借款的办法，以应本级财政运转之需。所以，财政预算执行中出现赤字，对地县政府而言，无太多的后顾之忧，甚至有的县为了多向上争取补助，而人为地“制造”赤字。相对而言，中央和省级的财力比基层宽裕，这些财力有相当部分由各部门掌管，补助各地专项发展某项事业，且不说这类专款能起到多大的宏观调控作用，对于县市政府来说，这类专款是在本级政府年度预算之外的财力（每年的数额相对稳定，在年初时基本可以预见到）。因此，当本级政府的一些必不可少支出没有收入保证时，就会将上级部门的专款占作它用；此外，对于一些确实无法解决的项目，如企业亏损弥补、粮食价格补贴、外贸企业亏损等，则采取挂账的形式予以处理，以至实际赤字远远大于账面赤字。正是由于有这么多的途径可以用来弥补财政赤字，对各级政府特别是地方政府而言，尽管每年出现赤字，却可以勉强维持政府的运转，还能