

一个财政部长的 探索

2-53

邓贵钊 著

中国财政经济出版社

目 录

序——来自实践的呼声	王琢 (1)
自序	(5)
“两个比重”下降成因浅析	(8)
深化财政体制改革的己见	(24)
对是否开征农林特产农业税的探讨	(32)
财政局长的难处和苦恼	(39)
“全民性”财政补贴是我国财政赤字的主要矛盾	(46)
谈财政金融政策对经济运行的调控	(58)
浅析财政收入与工农业总产值的关系	(70)
谈财政收入与国民收入的关系	(78)
抓紧时机，加速引进先进技术的步伐	(88)
对当前几个问题的看法	
——1989年5月29日在佛山市财政局全体干部	
会议上的讲话	(93)
大包干的财政体制与佛山市的经济发展	(107)
粮食购销体制及其价格体系必须改革	(119)
我国连年财政赤字的原因及其危害	(130)
改革和完善税收征管办法	(140)
我国社会保险制度改革迫在眉睫	(145)

当前市场疲软的成因及其对策·····	(159)
领会《谈话》精神，认真贯彻落实 ——学习“邓小平同志南巡谈话”·····	(169)

序

——来自实践的呼声

王 琢

邓贵钊同志自称他是从“习武”开始步入社会，“而立之年”参加到财税工作队伍中来，整整干了三十年的财政工作，其中时而从税，时而从财，堪称从事财税工作实践而自学成才的专家。

邓贵钊同志也曾认为“舞文弄墨”的事，原是别人的“专利”，似乎同他没有多少缘份。可是，他为什么也来“舞文弄墨”呢？他在工作中看到或听到不符合实际的讲话、文件或文章，或者工作中遇到矛盾和难题，也要作点调查研究，做点分析解剖，每有所得，总以关心国家大事的坦然态度，亮出自己的见解、论点和对策。这大概是邓贵钊同志也来“舞文弄墨”的缘由吧？

关于“舞文弄墨”的事，大体下有三种情况：一种是从事理论、教学等专门工作的学者，任务就是读书、教学和从事科研工作，自然离不开“舞文弄墨”的事。但是学者也苦于缺乏从事实践的机会，要做到理论联系实际，也遇到一些

实际困难。也有一种情况，一些干实际工作的官员，成天泡在“文山会海”中，忙得不可开交。他们也想读点书，研究点问题，写点文章，做到从政、治学两不误。可是又经常感到心有余而力不足，以挤不出时间而自慰。邓贵钊同志也是干实际工作的官员，又处于实际工作的第一线。他难逃“文山会海”之累，也有“案牍劳形”之苦，成天忙得不可开交，何来时间从政、治学撰写论文呢？如果说邓贵钊同志有什么个性，那就是他遇到矛盾要问个为什么？答不出来就得动脑筋思考；想不清楚，就得调查研究一番，弄清事情的来龙去脉，有时也得“豁然贯通”之愉。这时候，邓贵钊就以坦然的态度，把自己的看法、见解、论点乃至研究的结论，写成论文公之于众。邓贵钊的论文，有个难能可贵的特色，就是源于实践，又高于实践；代表实践讲话，又为实践而呼喊。人们可以从邓贵钊同志的论文听到实践的呼声。所以，我就用“来自实践的呼声”为题，为邓贵钊同志论文集作序。

诗言志，文亦言志。志者，大概是思想、观点、愿望、追求之类吧！写文章，摆观点，就得亮思想，就得评论是非曲直。可见，人们对同一件事往往有种种不同的是非曲直的标准。于是不同论点的碰撞产生了，互相矛盾的意见产生了。学者遇到这种情况叫各抒己见，算不上多大了不起的事。

可是，从政、治学的官员就不同了，万一得罪了上级怎么办？你要不要保“乌纱帽”？还不想“升官晋级”？你要“舞文弄墨”写文章，就要突破这个难题。要突破这个难题，没有点勇气不行。勇气从哪里来？无私则勇，不在乎什么

“升官晋级”，也不在乎头上那顶“乌纱帽”，只要打掉自己的私字，则勇莫大焉！邓贵钊同志“舞文弄墨”写文章，既从政，又治学，我看就在于他为公不为私，敢于突破私字关。这叫做突破第一关。

从政、治学还要突破第二关——忙字关。官员要“舞文弄墨”写文章，就要读点书，想点问题，作点调查研究，积累点资料，平时还得留心观察与思考周围发生的问题。这就要挤出点时间。从百忙中挤出一点时间。这也是一关。既有“文山会海”，又有“案牍劳形”，许多人过不了这个忙字关，而邓贵钊同志却突破了这一关。过这一关说来容易，真正做到并不容易。

从政、治学还有第三关——苦字关。且不说文章千古事，艰辛当自知；单说财政局是个综合部门，是个矛盾的漩涡，绝不是“门可罗雀”的衙门，坐办公室悠然自得写访问，恐机会难得。要写文章免不了要“挑灯夜战”。而“挑灯夜战”哪有卡拉OK那么轻松！可见，从政、治学写文章，也是一件苦差。邓贵钊同志有志于结合工作实际探索研究，突破了这个苦字关。这也是一件难能可贵的事。

邓贵钊同志从政、治学写文章，现在又把他的论文结集出版，是一件值得庆贺的事。但是我倒认为，更值得称道的还是他一心为公闯三关的精神。写到这里，我突然想起周恩来1915年在南开写的一副对联，文曰：“与有肝胆人共事，於无字句处读书”。邓贵钊同志论文集中有哪些好文章好论点，

自有读者评说。我从邓贵钊同志的论文集之内得到许多启迪；又从他的论文集之外，得到不少精神营养，其中之一就是他勇过三关的革命精神。这也可以算作“於无字句处读书”之一得吧！

1994年5月于大朴斋

自序

“著书”、“立说”，历来都是“秀才”、学者等知识界的“专利”，本与我这个初中未毕业的人是无缘的。我是从“习武”开始步入社会，到“而立之年”才半路“出家”财税。入门后时而税，时而财，又未经过专业培训，对财税自认为是一知半解、“半桶水”，所以，临到离职养老之时，不但与“师”（会计师、经济师）不沾边，连财税工作三十年的“荣誉证书”伺也无资格拿。这样水平的人，竟“舞”起有关财经理论之“文”，实不量力。只因本人“牢骚”过盛，看见或听见不符合客观实际、不符合自己观点的文章、讲话，或在工作中遇到不顺心、苦恼之事，总爱发点“牢骚”，这是“舞文弄墨”的由来。既然是“牢骚”，其对象当然是对上的，所以，文章的观点大都是与上级机关的要求不甚“合拍”，不甚合舆论潮流之类的。既是发“牢骚”，自然不是人云亦云，而是有自己的独立见解。如《对是否开征农林特产农业税的探讨》、《“两个比重”下降成因浅析》、《深化财政体制改革的己见》、《“全民性”财政补贴是我国财政赤字的主要矛盾》和《财政部长的难处和苦恼》等；当然，也有为履行财政部长的职责，为领导提供参考资料性的，如《浅析财政收入与工农业总产值的关系》和《谈财政收入与国民收入的关系》，以及对干

部进行政治学习动员、思想政治教育而形成的文章，如《对当前几个问题的看法》和《领会“谈话”精神，认真贯彻落实》等；也有属工作总结和建议性之类的文章，如《大包干的财政体制与佛山市的经济发展》和《粮食购销体制及其价格体系必须改革》等。

一个初中只读过半年，不知文法、论文为何物，财税知识只有“半桶水”的人，“舞文弄墨”谈何容易！但由于有财政局局长、财政学会会长的“头衔”，写出来的文章虽文理不通、文不对题、层次不明、逻辑混乱、错白字屡见不鲜等毛病，财政局秘书科和财政学会的同志，不得不认真、耐心地阅读，并提出修改的意见或进行修改，又得到《广东财政》编辑们的精心修改，大都能在《广东财政》或在广东省的《财政科研动态和资料》刊登，有的还被列为评奖之列。

有些同志在几年前向我建议，把已发表的文章汇编成册。本人亦有“雁过留声”、“虎死留皮”的愿望。但是，第一，字数太少，汇编不成册，另还有些“牢骚”未发，故未立即着手整理汇编；第二，自知发“牢骚”的文章，不能使人得益，恐难登“大雅之堂”，难以出版；第三，出版经费也有困难。把“牢骚”话汇编出版，以本人所处地位、工作关系和知名度，其销售数量势必有限，因而难以回收出版成本，是“亏本生意”，肯定无人愿承担出版之责，出版经费需自己筹集。在职之时，被人称为“财神爷”的财政局长，不论是在本单位还是其他单位，筹措两、三万元编印经费，本应不成问题，但有“利用职权，谋取私利”之嫌；离职之后，无职无权，已无“利用价值”，无人愿赞助。“厚着脸皮”向有关单位乞求，

即使筹到，亦有利用“余威”之说，只好作罢。这是迟迟未能实现编印成册之根由。近年来，得到与“利用职权”、利用“余威”毫无关系的单位和同志的支持，又得到广东省财政科研所有关同志的大力支持，积极与有关方面联系、落实出版事宜，编印成册、“雁过留声”的建议和愿望得以实现。在此，特对参与文章修改，支持、协助本书出版的同志和单位，一并表示感谢。

邓贵钊

1994年3月

“两个比重”下降成因浅析

近年来我国连续出现财政赤字，已引进财政和经济各界人士的高度重视，大家对财政如何走出困境提了不少见解，尤其对我国财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重问题（以下简称“两个比重”）发表了很多意见、建议、呼吁。总的认为，我国“两个比重”已经降到了“临界点”以下，是“中央财政困难，地方财政困难，中央财政尤为困难”的根本原因，因而要采取坚决措施提高“两个比重”。我认为这些论点值得商榷。

我们在研究工作、汇报情况、制定政策引用数字进行定量分析时，应对所引用的数字进行评估，除注意其准确性外，还应注意其特殊性及其可比性，切忌带有部门、集团、阶层、行业的偏见，背离客观实际，为我所用地引用数据。尤其是参与国民收入分配和再分配，作为国家及各级政府重要参谋的财政部门，在研究和论证我国财政经济现状、发展趋势和提出建议时，引用的数据更要全面、可靠和符合客观实际，切忌片面和带有偏见，只有这样，才能得出正确的结论，从而采取正确的决策和制定正确的政策，促进国民经济持续、稳定、协调发展，缓解财政困难。本文拟就“两个比重”问题进行具体分析和探讨。

一、财政收入占国民收入的比重问题

不少同志认为，财政收入总规模要维持在占国民收入的25%以上，才能满足其执行职能的最低需要，而我国财政收入占国民收入的比重，已从1979年的37.2%下降到1988年的19.3%（1988年财政收入占国民收入的比重到底是多少，众说不一。中共中央十三届五中全会“关于进一步治理整顿和深化改革的决定”指出，1988年财政收入占国民收入的比重为22%，按照国务院副总理兼国家计划委员会主任姚依林和国务委员兼财政部长王丙乾在第七届全国人民代表大会第二次会议上的报告提供的两组数字计算。1988年的财政收入为2587.8亿元，占国民收入11533亿元的22.43%，其中国内财政收入为2457.82亿元，占国民收入的21.31%，与十三届五中全会的决定所提到的数字吻合，而不是19.3%——笔者注），因而，要用相当于国民收入19.3%的收入去完成相当于国民收入25%的支出任务，财政必然发生困难。这些同志把财政困难的原因归结为财政收入占国民收入的比重低于25%以下，但没有提供“财政收入总规模要维持在国民收入25%以上，才能满足其执行职能的最低需要”的事实和理论根据。我认为，造成财政困难和出现财政赤字的根本原因，不在于财政收入占国民收入的比重高低，而在于指导思想是否存在“赤字有益论”。财政收入占国民收入分别高达37.2%和31.9%的1978年和1979年，财政不但困难，而且还是新中国成立以来财政赤字最大的两年，财政赤字分别高达170.6亿元和127.5亿元。而1985年财政收入仅占国民收入的

24.5%，却结余 21.6 亿元。这就足以证明，财政是否困难和是否有赤字，与财政收入占国民收入的比重高低并无必然的联系。这一观点笔者已在《我国财政赤字的原因及危害》一文作了论述，本文不再重复，仅就财政收入占国民收入的比重为什么会逐年下降进行分析。

（一）财政政策变动，必然影响财政收入占国民收入比重的变化

我国经济体制改革是在国民经济受“四人帮”的破坏处于崩溃边缘，人民生活比较困难的情况下起步的。经济体制改革的思路，只能从调整国家、集体（企业）和个人的分配关系，并向集体（企业）和个人利益倾斜的格局起步。所以，经济体制改革首先在占全国人口 80% 的农村开始，在实行家庭联产承包责任制的同时，较大幅度地调高农产品统派购价格和减少统派购任务，以缩小工农产品价格的剪刀差，增加农民收入和提高农业自我积累的能力，调动农民增加农业投入的兴趣和增加农产品产量的积极性。为了保持城镇居民生活水平不致降低并有所提高，国家在提高农产品收购价格的同时，不提高农产品销售价格，而采取财政给予价格补贴以弥补购销价格倒挂造成的政策性亏损的办法。城市的经济体制改革，是以搞活企业为中心，以减税让利为手段，实行企业留利制度和对职工实行奖金制度。不论是农村还是城市，财政参与国民收入初次分配的政策均是向企业单位和个人（含工人和农民）的利益倾斜的。所以，改革初期尽管生产有较大发展，国民收入有较大增加，但财政收入不仅没有增加，反而逐年下降，由 1978 年的 1121 亿元下降至 1981 年的

1016.4 亿元，降了 9.34%（同期国民收入增长 31.26%）。财政收入占国民收入的比重，1978 年至 1981 年分别为 37.2%、32.9%、29.4% 和 27.6%，三年降低了 9.6 个百分点。这是导致财政收入占国民收入比重下降的根本原因。

实践证明，没有上述改革措施的出台和启动，以后的各项改革也无从实施。上述改革措施，是财政为经济改革做出的重大贡献，它调动了企业积极性，增强了企业活力，使国民收入和财政收入都大幅度增长。财政收入 1979 年比 1970 年增长 61.1%，平均每年增长 6.1%；1989 年比 1980 年增长 167.27%，平均每年增长 16.7%，增长幅度后十年高于前十年 10.6 个百分点，是我国建国以来经济发展最快，国民收入增加最多、财政收入增幅最大的时期。这证明，我国改革开放以来所采取的各项政策措施，包括向单位和个人利益倾斜的分配政策，是正确的。

（二）国家与单位和个人分配格局的变化，对财政收入占国民收入比重的影响

随着改革开放的深入，企业积累机制已开始从国家统配型向多元化方向转变；国家财政对企业逐步由统收统支的直接管理向运用财政政策和经济杠杆进行间接管理的方向过渡，新的分配格局雏型已初步形成。这种新的分配格局影响财政收入占国民收入比重的变化。我们知道，国民收入是全部社会生产劳动人员在一定时期内劳动所创造的价值总和。国民收入是由个人所得（即生产劳动人员的收入，含职工工资总额和农民的纯收入）、企业所得（即企业利润留成总额，含行政事业单位的收费、“创收”等）和国家所得（即企业事

业单位上缴国家财政的利税总额，含各项附加等预算内外收入）三部分组成。我们在考察和分析财政收入占国民收入的比重时，除考察和分析预算内财政收入所占比重升降外，还应考察和分析国民收入的各个组成部分的变化和升降，对国民经济发展的影响，特别是看其是否有利于增强国民经济发展和企业生产发展的后劲，是否有利于调动劳动者的创造性和积极性，是否有利于今后财政收入有较大的增加。下面就国民收入的三个部分变化情况略作分析。

个人所得部分。为提高农民收入，调动农民的种养积极性，国家几次较大幅度提高农产品价格和减轻农产品统派购任务，并同时采取财政补贴的办法以稳定物价；为调动工人的生产积极性，提高城镇居民的生活水平，又在企业实行了奖金制度，并几次提高职工工资。实践证明，这些措施是正确和需要的。但由于这些措施向个人利益倾斜过大，使消费基金增长过快，较长时间超过了国民收入的增长率和劳动生产率的增长幅度。据银行统计资料显示，1984年全国职工总收入为1701.6亿元，占国民收入的30.12%，而1988年全国职工总收入增至3880.38亿元，占当年国民收入的33.13%，仅城市职工个人占国民收入的比重四年增加了3.01个百分点。

企业（含事业单位）所得部分。下放财权、减税让利为手段搞活企业的改革措施的实施，使国民收入初次分配向企业和个人利益倾斜，国家可集中的资金相对减少，财政收入占国民收入的比重必然下降。因企事业单位所得增加，所以预算外资金增长迅速。预算外资金占预算内财政收入的比

重和占国民收入的比重，分别由1978年的31%、11.6%上升到1988年的96%和20%，十一年间，分别上升了65和8.9个百分点。尤以企业及其主管部门所掌握的预算外资金增加最为迅猛。1978年企业及其主管部门的预算外资金总额为252.78亿元，而1987年却增至1625.78亿元，十年增长5.4倍，占国民收入的比重，1978年为8.3%，1987年为16.87%，十年增长8.49个百分点，高于国民收入的增长速度。企业及其主管部门自有资金的增加，是改革的预期目标，它有利于增强企业活力和生产发展后劲，有利于国民经济持续发展。在这期间，无论是社会生产总值，还是国民收入和财政收入，均高于改革前的增长速度。

国家所得部分。银行利率不但是经济调节杠杆之一，而且也是参与国民收入再分配的调节工具。银行利率的变动，必然影响财政收入占国民收入比重的变化。自改革开放以来，银行信贷体制进行了重大的改革。银行信贷体制的改革，给国民经济运行注入了生机，但也冲击了国民收入的分配格局，主要是：第一，一部分基本建设投资 and 大部分技术改造投资，由财政拨款改为银行贷款，或由财政无偿拨款改为有偿使用，由此投资形成的固定资产虽然创造了国民收入，但由于实行以税还贷、减税还贷、税前还贷甚至以利还贷政策，使还贷期内的财政收入为零，这是影响财政收入占国民收入比重的重要因素；第二，从1983年开始，财政不再增拨企业流动资金，由财政和银行共同供给的流动资金全部改为由银行供给，企业使用流动资金，也就由无偿使用转为向银行交付利息。企业增加的这部分利息支出增大了企业成本（费用），相对减少

了利润，其中，一部分转化为个人（储户）所得，一部分归国家所得（银行缴纳的营业税和所得税部分），一部分归银行所得。这不能不影响财政收入占国民收入的比重；第三，银行之间相互拆借，这是调剂各专业银行之间、地区之间资金余缺，搞活金融，充分发挥资金效益的好办法，有利于国民经济发展，但亦带来负效应。银行实行企业化管理体制后，其所有活动均以经济利益为目的。同行拆借来的资金，在贷给企业时必须加上必要的运作费用、沉淀和在途期间的利息负担等和一部分收益（利润），因而要提高利率，这是合理的。但往往加息较多，尤其是在经济过热，资金短缺的情况下，加息更为突出。而各专业银行为了避免上交，信托部、财务公司、融资中心如雨后春笋般纷纷成立，把拆借资金所取得的收入用于集体福利、个人补贴和改善办公设施、扩大服务网点。这是从国家所得中转出一部分给企业和个人所得，虽然数量不大，但也影响财政收入占国民收入的比重；第四，存、贷款利率的提高，把部分国家所得的国民收入转化为个人所得。近几年来，由于物价指数上升过大及为了控制固定资产投资规模的需要，几次调高了存、贷利率，一年期存款利率由年息4.8%，调高到11.34%，提高近二倍。即使今年两次调低了存贷款利率，但亦高于1978年存贷利率的50%左右。银行贷款的资金大部分来自城乡居民的储蓄存款，在存款利率调高的情况下，贷款利率相应提高。企业由于利息负担增大，成本（费用）上升，利润相对减少，据财政部工交财务司对河北、湖北、上海、天津四省、市60户国营工业企业的调查反映，企业利息总支出占销售收入的比重，由1985年的