

深化改革 振兴财政

——全国财政预算系统第三期
干部培训班论文选

财政部地方预算管理司编

企业管理出版社

前 言

培训财政系统干部，逐步提高广大干部的理论水平和业务能力，是财政管理工作的一项重要内容。自1991年10月起，财政部地方预算管理司和中央财政管理干部学院联合开办了全国财政预算系统干部培训班，每期三个月，培训地方各级财政预算部门的科、局级干部。财政部领导对这项工作十分重视，国务委员兼财政部长王丙乾、副部长项怀诚、刘积斌、金人庆、张佑才，特聘顾问田一农，部长助理傅之卬等领导同志接见了首批培训班学员，并与大家合影留念。闻潜、梁尚敏、姜维壮、李海、韩璧、胡中流、肖琛、张淳、麦履康、曹兴华等著名专家、学者、教授到培训班授课，为办好培训班做出了很大的贡献。各地学员学习刻苦努力，在短短的三个月中，结合自己丰富的工作实践，研究了许多财政理论、财政政策、预算管理以及税收、企业、金融、财务等方面的问题。有些学员提出了很好的改革意见。现将全国财政预算系统第三期干部培训班学员的结业论文选编成册，供各地财政预算系统干部学习、参考。

财政部地方预算管理司

1993年10月

目 录

发展市场经济必须加强国家宏观调控·····	黄静洋(1)
对平原农业地区优化支出结构的思考·····	侯安营(8)
社会主义财政与市场经济·····	郑诚诏(13)
改革“银行支出数”列报支出制度势在必行·····	吴善臣(17)
浅谈把企业推向市场·····	童赛平(22)
财政体制与两个积极性——谈我国目前的 分税制·····	卫宗荣(27)
浅谈边疆少数民族地区财政状况和今后发展方向·····	刘 志(33)
石首市财政支出管理闯新路·····	张定林(39)
浅谈实现地方财政状况根本好转的途径·····	刘俊生(45)
加快改革步伐 摆脱财政困境·····	陈绍初(51)
试谈税利分流的客观要求·····	张洲波(56)
我县财政收入上不去的原因及对转换财 政运行机制的思考·····	陈晓华(61)
提高企业经济效益 摆脱财政被动局面·····	王汝聪(66)
煤炭城市财政现状及改革思路·····	赵 莉(71)
摆脱困扰那坡县财政的几个因素的建议·····	李春光(79)
如何振兴我县财政状况的思考·····	刘惠武(86)
试论在双轨制价格条件下销售税的转稼 与归宿·····	杨荣华(93)
从我县财政的现状谈县级财政困难的原因·····	杜文清(98)

改革我国社会保障制度的必要性及财政对策·····	张晓秋(104)
浅谈市场经济中“社控”管理的问题·····	邹绪应(114)
谈我国现行国家预算管理体制的利弊及	
改革设想·····	张振江(117)
小议以法治税 增加国家财力·····	安根生(122)
改革税收优惠政策 适应市场经济需要·····	吴德双(128)
对县属国有企业转换经营机制的财政配套	
改革思路·····	陈 榕(134)
股分制是发展经济的有效途径·····	陈卫清(140)
浅析我国企业的经济效益·····	焦 渡(148)
切实完善张镇财政管理体制是促进农村经济	
迅速发展的根本·····	张小辉(154)
浅谈加强我县预算外资金管理·····	张世忠(161)
浅谈我县预算外资金管理中的存在的问	
题及改进管理办法·····	潘毓环(166)
浅谈分税制目标模式的选择·····	徐 佩(170)
对加快分税制改革的思路·····	傅景华(173)
发挥财政宏观调控作用促进市场经济的	
健康发展·····	任俊喜(176)
新形势下对现行财政体制有关问题的反思·····	万能尧(180)
建立市场经济机制对财政工作的设想·····	张西川(182)
谈分税制改革试点方案存在的问题及对县	
级财政的影响·····	张启旦(186)

浅谈社会主义市场经济下的财政理论与职

能的转变..... 李赤阳(191)

乡镇财政发展过程中存在的问题及其发

展方向..... 肖红兵(197)

浅谈如何管好用好县级预算外资金..... 白廷友(203)

浅谈生财、聚财、用财关系..... 曾加勤(210)

谈地方财政预算管理目前存在的弊端和

今后改革设想..... 王兆基(217)

发展市场经济必须加强国家宏观调控

四川省永川市财政局 黄静洋

党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制的目标，这是我们在计划和市场关系问题上的又一次思想大解放，在社会主义经济理论上的又一次大突破。正确认识社会主义市场经济与国家宏观调控的关系，充分发挥社会主义市场机制和国家宏观调控的作用，对加快我国的改革开放和经济发展具有极其重要的意义。

一、建立社会主义市场经济体制的客观必然性

在我国经济进入加速发展新阶段的时刻，提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，绝不是偶然的。这是客观形势的需要，是十多年来改革开放实践发展和我们对社会主义市场经济认识深化的结果。建立社会主义市场经济体制的理论使科学社会主义发生了一个新的飞跃，它是建设有中国特色的社会主义的大胆实践，我国的社会主义现代化建设从此也进入了一个全新的阶段。

社会主义就是解放生产力，发展生产力，消灭剥削制度，消除两极分化，最终达到共同富裕。社会主义基本制度建立以后，解放生产力的使命并没有终结，还需要通过改革从根本上改变束缚生产力发展的原有经济体制，建立充满生机和活力的社会主义新经济体制，才能促进生产力的蓬勃发展。

随着经济规模不断扩大，经济联系日益复杂，我国原有的高度集中的指令性计划经济体制，越来越不适应现代化建设的要求。其主要弊端是决策过于集中，基本上是用行政指令分配资源，排斥市场和市场机制的作用，从而压抑了经济的活力，阻碍了效益的提高，致使国有企业特别是大中型企业活力不足，经济效益比

较差；一些基础产品存在价格“双轨制”，国家控制的价格偏低，价格扭曲的问题没有得到解决；市场体系发育不够，也不平衡，分割、封锁和垄断的现象相当普遍，市场规则很不健全；政府职能转变迟缓，对企业的干预仍然过多，以间接调控为主的宏观管理体系还没有形成，出现了某些“调节真空”，等等。解决这些问题，客观上要求更大胆地强化市场在资源配置中的作用。邓小平同志视察南方时的讲话进一步指出，计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。这个精辟的论断，高屋建瓴，因势利导，从根本上解除了把计划经济和市场经济看做属于社会基本制度范畴的观念和束缚，使我们在计划与市场问题上的认识有了新的突破。改革的方向更加明确，改革的信心更加坚定，更有可能加快改革的步伐和新旧体制转换的进程。

二、社会主义市场经济的特点和作用

社会主义市场经济是在生产资料公有制的基础上，通过市场组织经济、调节资源配置的一种形式。它是社会主义条件下的市场经济，既有市场经济的一般特征，又有社会主义制度对实行市场经济时提出的利益关系和发展目标方面的制约。它的主要特点是：

(1) 必须坚持以公有制为主体、多种经济成份并存的所有制结构，通过平等竞争发挥国有企业的主导作用；(2) 体现和维护以按劳分配为主体、其他分配形式为补充的分配制度，兼顾效益与公平，运用包括市场在内的各种调节手段既合理拉开收入差距，又防止两极分化。逐步实现共同富裕；(3) 把人们的当前利益和长远利益、局部利益和整体利益结合起来，在经济调控中更好地发挥计划和市场两种手段的长处，协调好国家、企业、个人之间的关系，以及宏观和微观的关系、经济发展和社会事业、环境与资源保护的关系。

实行市场经济是社会主义经济发展不可缺少的条件，在我国更是如此。它的主要作用包括：

一是市场机制能够合理地配置资源，使各种生产要素形成最佳组合。有劳动能力的劳动者、适用的生产资料和生产工具，这三大要素组合得好坏，直接影响着商品生产的投入产出率。在市场经济的条件下，不同生产要素的所有者总是希望把所拥有的要素交给支付使用费最高的商品生产者，而能够支付较高使用费的生产者至少要具备以下有利条件：新兴产业；新产品生产；有利的市场价格；成本较低；信誉高。这样，通过生产要素信号的导向，使生产要素在部门、行业间合理流动，从而实现优化组合。

二是市场机制能够灵敏地将社会各种经济信号收集起来，促进生产和需求的及时协调，从而较好地实现社会主义的生产目的。商品生产者生产什么商品，生产多少，用什么手段进行生产，从外部决定上说是市场，通过市场传递和反馈商品生产和需求信息。某一商品在市场上走俏，说明用户需要；某一商品价格上涨，说明需求量在增加或产品供给小于需求；某一商品生产盈利甚微，说明质量太差或成本过高。这些晴雨表一样的市场信号，客观上引导着企业行为的转变，或扩大生产量，或增加花色品种，或改进技术、加强管理，提高产品质量、或减产、转产等等，从而实现经济结构优化。

三是市场能够给人们的劳动以比较客观、公正的评价，使商品的价值得以实现。商品生产者通过商品生产经营组织创造出的劳动产品，仅仅是包含了价值和使用价值的客观实在物。对于商品生产者来讲，他的目标在于价值。然而，价值能否被社会承认，必须通过市场判断。商品生产者把自己生产的产品投放到市场上，使商品体内的价值外化为市场价格，再经过买卖双方的成交行为使价值实现。

四是市场机制能够有效地鞭策商品的生产者和经营者机智进

取，冒险拼搏，公平竞争，并围绕各自的利益实现而保持着相互独立、相互联系的运动。在市场里的自然人、法人和社会集团，围绕利益实现而产生的矛盾会经常发生。市场在协调这些矛盾的过程中发挥了它特有的功能：以天生的平等派的身份出现，为诸多利益主体提供一个公平竞争的环境，形成大家都公认的市场规则，每个人都必须冒着一定的风险展开市场竞争。这种以市场为场所展开的、具有不以人的意志为转移的竞争，作为一种自发的力量，制约着人们的经济行为，协调着利益矛盾，从而促进社会经济不断发展。

三、市场经济的弱点和局限性

虽然市场经济对促进国民经济的迅速发展，加快我国的社会主义现代化建设具有重要的作用，但也应客观地看到它的弱点。主要是市场经济受局部利益驱动，势必带有一定的盲目性。有些对局部来说是可行的、有益的事情，从全局可取的。市场反映人们的一时偏好，并不一定符合社会的长远利益。至于那些不能进入商品经济的社会领域，当然更不能靠市场去调节了。所以，市场经济也不是万能的和完美无缺的。对市场机制在商品经济运行中的自发调节作用要作客观的分析，应客观地看到它的某些局限性。这种局限性在社会化大生产条件下显露得比较突出，具体表现在以下几个方面：

（一）市场经济无法克服个别企业生产的严密组织性和整个社会生产的无政府状态的矛盾。应当看到，社会主义初级阶段还存在着以公有制为主体的多种经济成份，不论是在全民所有制经济内部，还是在集体所有制经济内部，由于劳动还是谋生的手段，作为集合劳动体的企业，不仅要独立核算盈亏，而且这种盈亏还必须同企业职工的收益联系起来，就是说企业是一个独立的经济实体，存在着独立的经济利益。企业为了在激烈的市场竞争中稳住阵脚，求得生存和发展，为了自身的经济利益，必须在市场竞争

中去冒险拼搏。经济利益已经成为市场经济条件下企业行为的直接追逐目标，成为一股巨大的内在冲动力。人们对经济利益的不断追求，形成一股不可抗拒的直接动力并驱动着人们奋发上进、发财致富。因此，企业在安排生产计划和制定经营方针时，总是从自身的经济利益出发，来考虑如何加强企业的经营管理，提高劳动生产率，降低产品成本，用较少的投入来获得较多的产出，使企业获得最好的经济效益，很少考虑企业的生产和产品，将会给社会和环境带来哪些不利因素和造成什么危害。由于企业生产的产品主要是用于在市场上进行交换的，因此，企业的生产和经营在很大程度上是受市场传递和反馈商品生产和需求的信息所引导，某一商品在市场上供不应求，或生产某商品的盈利较高，某一方面刺激着企业生产这些商品的积极性，另一方面也导致企业生产的盲目性，使某些产品生产出现“一哄而上”的混乱局面。而某些关系国计民生的、获利较少的产品却无人生产，造成产品结构比例失调，从而影响到社会经济的正常运行，使整个社会生产经常处于无政府状态。

(二)市场经济作用的滞后性，将会造成巨大的社会财富浪费。在市场经济中，价值规律自发地起着重要的作用，协调着人们的经济利益矛盾，追逐利润最大化目标，激励人们去拼搏、去冒险、去竞争。竞争的结果，一些企业发展了，另一些企业被淘汰了；一些产品长期积压，另一些产品却无人经营，造成国民经济比例失调，造成社会资源极大浪费。这是应当引起我们高度重视的。市场经济在向商品生产者和商品交换者传递商品信息时，人们往往只看到眼前利益和局部利益，而忽视长远利益和整体利益。对一些暂紧俏和盈利较高的商品，盲目扩大生产规模，盲目进口生产设备，对一些项目进行重复建设，以致造成一部分商品长期大量积压，生产设备闲置，资金被占用、浪费。我国前几年大量重复引进彩电、电冰箱生产线，以致造成目前国内市场彩电、电冰箱

大量积压，就是一个非常深刻的教训。

另外，市场经济还会增加社会经济生活的非稳定因素，造成地区封锁加剧，收入水平差距悬殊，社会分配不公，个人分配不合理等弊端。

四、市场经济离不开国家宏观调控

社会主义市场经济并不排斥国家计划。市场经济自身的弱点和消极方面，客观上要求国家采取强有力的办法和措施干预社会经济生活。广泛运用政策干预和计划调节的手段，对市场经济进行宏观调控，消除市场经济的局限性，这也是社会化大生产的客观要求。我国是以公有制为基础的社会主义国家，更应十分重视和有效运用计划手段对市场经济进行调控。计划手段的长处，是可以从整体和长远利益出发考虑资源配置，能够自觉保持经济的总量平衡和集中必要的力量解决关系全局的重大问题，比较迅速地优化重大比例结构和布局。例如，修建举世瞩目的三峡工程，就只能依靠和运用国家宏观调控手段来统一设计、规划和实施。计划的重点应当是：合理确定经济和社会发展的战略目标，搞好经济发展的预测、总量的调控、重大结构与生产力布局的规划，集中必要的财力、物力进行重点建设。对经济总量的平衡、大的结构调整、公平竞争、生态平衡和环境保护、公平和效率的关系等问题，都不能完全交给市场由那只“看不见的手”自发起作用，而需要有“看得见的手”即国家、政府来干预。没有计划的市场，同社会化大生产的商品经济是不相适应的。运用计划手段来加强和改善国家对市场经济的宏观调控，对于我们这样经济落后的国家来说尤其不可忽视。关键是要找到宏观调控与市场机制的结合点，使计划的内容与形式适应市场经济体制的要求，市场机制就能更好地发挥作用。除了必要的行政手段外，计划主要通过运用经济杠杆来实现。总的来说，计划和市场是有机地结合在一起的。计划要以市场为基础，反映市场，促进市场，引导市场健康发展。而

这种引导又主要是通过控制和运用市场来进行的。判断计划与市场结合是否适当，应当主要看是否有利于社会主义生产力的发展，是否有利于社会主义国家综合国力的增强，是否有利于人民生活的改善。

社会主义市场经济体制的提出，必将大大促进我国改革开放的步伐，必将大大促进社会生产力的进一步解放和发展。建立社会主义条件下的市场经济，要把人们的当前利益与长远利益、社会整体利益与局部利益很好地结合起来，要处理好计划与市场、微观搞活与宏观协调、刺激经济效率与实现社会公平等方面的关系，使社会主义条件下的市场经济比资本主义条件下的市场经济运转得更好、更有成效。

对平原农业地区优化支出结构的思考

河南省西华县财政局 侯安营

党的十一届三中全会以来，特别是“七五”期间，我国各地财政经济得到了迅猛发展，经济实力大大增强。财政收入的持续稳定增长，财政支出规模的迅速扩大，保证了重点建设，兼顾了一般需要，提高了人民的物质文化生活水平，为社会主义建设和各项事业的发展做出了很大的贡献。但是，由于全国各地情况不同，经济发展也是不平衡的，目前仍有不少地方，由于国民收入分配格局的变化，经济结构失调和财政支出结构的不合理，致使财政陷于困境。这种情况尤其在一些落后的农业地区表现更为充分。因此，这些地方要在积极进行财源建设的同时，对财政支出结构予以优化。

一、财政支出中存在的主要问题及成因

（一）存在的问题

1. 行政经费增长过快，使财政支出结构向非生产性倾斜。形成多吃饭、少建设甚至于只吃饭、不建设的“吃饭财政”，给经济发展带来严重后果，使财政经济在低水平上循环。由于财政的支出结构向非生产性倾斜，又使得本地财源得不到开发，财源结构得不到调整，只能提供一个很低的财政收入水平，而这种财政收入的低水平又只能维持“人吃马喂”，致使财政在这个畸型支出结构的怪圈中徘徊。

2. 财政支出中人头经费所占比重过大，致使财政非生产性支出向人员经费倾斜，严重影响事业的发展 and 行政任务的完成。由于经济不发展，企业单位的工资没有保证，对人员分配没有吸引力，大中专毕业生和军转人员大量涌入行政事业单位，导致行政事业管理费用膨胀，人员增多，一方面造成党政机关机构臃肿，人

浮于事，另一方面增加了财政支出，加大财政的压力。

3. 财政资金管理偏松，资金使用效益差，财政系统中存在重收支、轻管理的问题，致使财政资金使用效益不高。

4. 财政赤字逐年增加，近几年，上级连续出台政策性增支因素，导致财力供求关系失衡，财政赤字逐年增加。

（二）问题的成因

1. 财源单一，财政体制不完善，财力不稳定。这些地方由于工业不发展，收入的来源主要靠农业生产，而农业生产又受自然因素和政策因素影响较大，不够稳定，如果风调雨顺，农产品政策对路，收入可以完成，一旦遇到灾情，则将会大幅度下降，导致短收，使财政陷入困境。

2. 社会结构不合理带来支出结构不合理。其表现：一是人员机构双膨胀，冗员甚多。机构分家、机构升格，常设机构外设临时机构，临时机构转成常设机构等情况不断出现，因人设事以及编制上加编制、编制外超编制的问题较严重。二是各部门要钱呼声高，支出缺口大，行政首长不顾财力承受能力，无限制地为自己主管部门争取财力，致使财力分散，财政调控能力弱化。三是政府出于良好愿望而不顾经济规律，搞了一些超前建设、超前消费。四是由于财权、事权不统一，存在“上边开口子，下边拿票子”的不合理现象。

3. 预算外资金加大，分散了财力，使财政的宏观调控能力减弱。随着经济形势的发展，预算外资金不断增加。但由于对预算外资金缺乏深入的调查和有效的管理，使预算外资金不能够有效地发挥作用。有些单位不是用预算外资金弥补预算正常经费的不足，而是搞职工福利，滥发奖金、实物；有些单位的预算外资金使用缺乏计划性，浪费严重；有些部门不服管、不让管，搞部门所有制。这些都削弱了财政的调控能力。

4. 财政管理偏松，监督不力，“跑、冒、滴、漏”严重，资

金使用效益差。其表现：一是企业实行承包制以后，包盈不包亏现象很普遍，财政该收的收不上来，财政收入中来自企业的收入减少；二是行政事业单位经费包而不干，包而不死，财务管理上存在许多漏洞。

5. 一些同志的艰苦奋斗精神逐渐淡薄，过紧日子思想树立不起来，在生活上和办公条件上互相攀比，各自站在自己工作的角度，片面强调部门利益，甚至巧立名目，挖财政、吃财政，影响财政支出结构的调整。

二、对优化财政支出结构的思考与对策

（一）进一步端正财政工作的指导思想

经济决定财政，财政影响经济。财政工作必须坚持量入为出，量力而行，一要吃饭，二要建设，综合平衡的指导思想。在财政支出中应坚持精打细算、有多少钱办多少事勤俭节约、艰苦奋斗的原则，反对铺张浪费、追求高消费等不正之风。要加强财政经济理论的学习和宣传，不断提高财政干部的政策水平和业务素质，坚决纠正不顾主客观条件搞建设和财政包揽一切、吃大锅饭的思想，使财政经济工作沿着正确的方向前进，向良性循环发展。这是优化财政支出结构的根本。

（二）严格财政支出管理

一是各级领导要树立全局观念，反对分散主义，本位主义。在制定财政收支预算时，要根据实力、财力，有保有压，统筹兼顾，全面安排。财政要适当集中，防止财政资金过度分散。各部门主管领导不能片面强调本地区、本部门的工作重要，争项目、争投资，而应局部服从整体。二是年度财政预算经人代会通过以后，要强化管理，维护财政预算的严肃性。要坚持自求平衡，不补赤字的原则，认真纠正前几年出现的谁出赤字谁占便宜、谁不出赤字谁吃亏的偏向。这是优化财政支出结构、防止财政扩张性分配的有效措施。三是要尽快颁布《预算法》，用法律的形式来保障财政

预算的严肃性，用财政预算来保障政策措施的实施。四是经费包干要包死，非特殊情况一律不批临时预算，坚决防止“会哭的孩子有奶吃”的财政分配不公现象。五是认真贯彻谁出主意谁拿钱的精神，各级领导不得随意减税让利或开财政支出口子。

（三）牢固树立过紧日子的思想

发扬艰苦朴素的优良传统，坚持紧缩财政支出的方针，从严控制消费性财政开支的规模，为此，应做到：下大决心精简机构，千方百计控制现有机构规模和人员总量，对于大中专毕业生和军队转业干部要鼓励和以政策引导他们到物质生产部门，或自己创办企事业单位，为社会创造财富；要严格控制社会集团购买力，坚决杜绝违控购买小汽车，要严格审批手续，特别是目前仍吃国家补贴的贫困地区，更不准购买豪华进口小汽车。不准用公款请客送礼、游山玩水，搞铺张浪费，切实转变工作作风，压缩会议；改进事业单位的经费包干和创收增收管理办法，用政策鼓励有条件的单位开展创收活动，组织合法收入，使差额供给单位向自收自支过渡，减轻财政负担。

（四）加强预算外资金管理，搞好综合财政计划，以弥补预算内经费不足

在编制财政预算时，就应考虑单位预算外资金补充的可能，通过充分调查研究，减少预算内资金的拨付，应给有预算外收入的单位以必要的压力，把单位的预算外资金调出一部分来补充预算内资金的不足；以单位的预算内、预算外资金综合解决各项改革措施出台而新增加的经费开支。在经费上可分级负担、分项解决，有预算外收入的全额财政供给单位，自行分担一部分。财政差额供给单位，全额用预算外解决；应严格防止一些单位，以创收为名乱收费、乱罚款、乱摊派，以减少财政支出和企业负担。同时，对各单位收取的预算资金要实行“专户储存，财政代管”，不经批准，不得乱用，严禁乱发实物、补贴和奖金。

(五) 加强财政监督，严肃财经纪律，广泛宣传，大力提倡艰苦奋斗、勤俭办一切事业的思想

各级、各部门的领导同志要身体力行，把过紧日子的思想落到实处。要开展经常性的财经纪律检查，发现问题，严肃处理，把问题解决在平时，不能单靠一年一度的财税大检查，也不能总是下不违例，前脚查，后脚犯，“水过地皮干”。要增强干部的法制观念，对那些屡查屡犯、严重违反财经纪律的单位和个人，要绳之以法，以镇慑歪风，不让他们在经济上占到便宜。

(六) 因地制宜，调整产业结构，培植财源，增加收入

利用平原地区交通便利的有利条件和丰富的农副产品资源优势，在增加对农业投入、稳定粮食生产的同时，大力发展以农副产品深加工、精加工为主的工业生产，使农副产品就地转化，并使其增值。另外，也可以利用传统的种植技术优势，大力发展棉花、烟叶等经济作物的秸秆大力发展养殖业，如养牛、养羊、养猪等，既可以促进畜牧业发展，增加收入，又使农作物秸秆转化为优质肥料，促进了农业生产的发展，使之形成良性循环，促进这些地区加速经济发展，尽快走出困境。