

第一期财政厅局长研究班专题报告集

财政工作的新课题

财政部人事教育司汇编

中国财政经济出版社

F812

5

CAIZHENG GONGZUO DE XINKETI

财政工作的新课题

第一期财政厅局长研究班专题报告集

财政部人事教育司汇编

(内部资料 注意保存)

中国财政经济出版社



B155012



财政工作的新课题
第一期财政厅局长研究班专题报告集
财政部人事教育司汇编
(内部发行)

*

中国财政经济出版社 出版发行

山东省财政学校印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开本 19.26印张 330,000字
1984年8月第1版 1984年10月 山东第1次印刷
印数：1—20,000

统一书号 4166·561 定价：2·20元

前 言

为了帮助财政系统广大干部学习、研究当前财政工作所面临的一些重大理论和政策问题，提高理论水平和政策水平，适应“四化”建设需要，根据各地财政部门同志的要求，特将一九八三年中央党校第一期财政厅局长研究班的专题报告，汇编成《财政工作的新课题》一书。

专题报告内容主要是从总结财政工作的历史经验入手，阐明其基本理论和方针政策，开创新时期财政工作的新局面。专题报告分别由财政部部长、副部长、建行总行行长以及各有关司、局、所等负责同志讲授。

编 者

一九八四年五月十日

目 录

- 关于国家财政问题……………王丙乾 (1)
- 关于利用外资的问题……………李 朋 (35)
- 关于我国财政体制改革的几个问题……………田一农 (59)
- 关于农村财政工作的几个政策问题……………江东平 (84)
- 论基本建设投资兼论建设银行的职能和作用……………武博山 (105)
- 计划经济与财政杠杆……………许 毅 (133)
- 学习陈云、邓小平同志有关财经工作的论述……………左春台 (197)
- 关于财力分配和综合平衡的几个问题……………金 鑫 (225)
- 试谈“三大平衡”的理论与实践……………李 海 (245)
- 谈谈预算管理问题……………季孟飞 (263)
- 新中国的工商税收……………刘志城 (281)
- 税收基本理论问题……………王诚尧 (316)
- 国营企业实行利改税是税收制度改革的
重要一环……………陶省隅 (339)
- 国家对企业的财务调节与控制……………黄菊波 (364)
- 做好文教财务工作, 促进文教事业发展……………林双木 (388)
- 关于提高基建投资效果的几个问题……………任 超 (399)
- 固定资产投资与财政分配……………陶增骥 (419)
- 《会计法(草案)》的理论基础……………杨纪琬 (434)
- 关于制定成本管理条例的一些情况和问题……………张泽元 (477)
- 苏联东欧国家的预算管理体制……………汪学谦 (494)

关于国家财政问题

王 丙·乾

我分三个问题来讲：一、建国以来财政工作的回顾；二、财政工作的主要经验；三、开创新时期财政工作的新局面。这几个问题都比较大，需要大家一起来研究探讨。由于最近工作比较忙，来不及很好准备，只能讲一些情况和初步看法，供大家研究参考。

一、建国以来财政工作的回顾

党的十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出：“中国共产党在中华人民共和国成立以后的历史，总的说来，是我们党在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下，领导全国各族人民进行社会主义革命和社会主义建设并取得巨大成就的历史。”^①决议还指出：“由于我们党领导社会主义事业的经验不多，党的领导对形势的分析和对国情的认识有主观主义的偏差，‘文化大革命’前就有过把阶级斗争扩大化和在经济建设上急躁冒进的错误。后来，又发生了‘文化大革命’这样全局性的、长时间的严重错误。这就使得我们没有取得本来应该取得的更大成

^① 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，人民出版社1981年版，第7页。

就。”^①这是我们党对建国以来历史所作的基本估计和基本总结。“忽视错误、掩盖错误是不能允许的，这本身就是错误，而且将招致更多更大的错误。但是三十二年来我们取得的成就还是主要的，忽视或否认我们的成就，忽视或否认取得这些成就的成功经验，同样是严重的错误。”^②建国以来财政工作的历史，离不开我们党和国家发展为这个总历史进程。我们应当以这个《决议》为指针，去回顾和总结三十多年来的财政工作，以便坚持真理，修正错误，总结经验，改进和提高我们的工作。

我们对建国以来的财政工作应当作什么样的基本估计？这段历史我们是怎样走过来的？我们认为，尽管建国以来的财政工作经历过一些挫折，甚至发生过这样那样的错误，但是，总的说来，我们的工作是在曲折中胜利前进的，是在马克思列宁主义、毛泽东思想的指导下，在毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德、邓小平、陈云、李先念同志等老一辈无产阶级革命家的领导和直接主持下胜利前进的。我们逐步建立起新型的社会主义财政，并在建国以来的各个历史阶段中，发挥财政工作的职能作用。国家财政通过资金的积累和分配，在自力更生的基础上，支持和保证了社会主义革命和社会主义建设的需要，取得了巨大的成就。这是建国以来财政工作的主导方面。从历史阶段上看，建国以来的财政工作，大体可分为四个时期：

（一）从一九四九年十月中华人民共和国成立到一九五六年，我们党领导全国各族人民有步骤地实现了从新民主主义到社会主义的转变，迅速恢复了国民经济并开展了有计划的经济建设，在全国绝大部分地区基本上完成了对生产资料私有制的社会

① 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，人民出版社1981年版，第10—11页。

② 《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，人民出版社1981年版，第11页。

主义改造。在这个历史阶段中，财政工作为党的过渡时期的总路线、总任务服务，决策正确，步骤稳妥，成绩显著。建国之初，为了扭转战争、灾荒、通货膨胀给财经工作带来的严重困难局面，党和国家果断地作出了统一全国财政收支、物资调度和现金管理的决定。经过全党和全国人民的共同努力，几个月的时间就统一了财经工作，实现了财政收支平衡，稳定了市场物价。接着，抗美援朝战争开始了，党和国家及时地提出了“边抗、边稳、边建”的方针，把财经工作的重点，放在一面支援抗美援朝战争，一面继续维持市场物价的稳定，一面进行经济和文化建设，发展社会主义经济。同时，我们还整顿了城乡人民负担，使之休养生息，有利于恢复和发展生产。当时，只用了三年时间，我们不仅取得了抗美援朝、保家卫国战争的胜利，而且迅速恢复了国民经济，实现了财政经济状况的根本好转。在这个基础上，党中央及时提出了逐步实现社会主义工业化，逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造的过渡时期总路线，并开始执行发展国民经济的第一个五年计划；国家财政开始进入了由供给财政转变为建设财政、由新民主主义财政转变为社会主义财政的新阶段。这个时期的财政工作，比较注意按照客观经济规律办事，造过合理积累和分配资金，通过发挥税收的职能作用，保证了“一化三改造”总路线的执行和156项重点建设的需要，并相应改善了人民生活，支持了社会主义国营经济和集体经济的建立、巩固和发展，促进了工农业生产的高涨，奠定了社会主义工业化的初步基础。与此同时，我们还在继承革命根据地理财经验的基础上，学习苏联的某些经验，并吸收旧中国有用的东西，逐步建立了我国的各项财政管理制度。这个期间，由于经验不足，虽然也出现过象一九五三年夏季全国财经会议所指出的某些问题，以及一九五六年那样的急躁冒进的问题，但很快就总结了经验教训，迅速得到了解决。

（二）社会主义改造基本完成以后，从一九五七年起，我们

党领导全国各族人民开始转入大规模的社会主义建设。但由于很快发生“大跃进”运动和农村人民公社化运动，使得以高指标、瞎指挥、浮夸风和“共产风”为主要标志的“左”倾错误严重地泛滥起来，国民经济秩序被搞乱了。在这个期间，我们也同样头脑发热，夸大主观意志和主观努力的作用，提出“多收多支”、“大收大支”等不切实际的口号，并且过多地下放财权，造成资金过于分散，再加上把许多行之有效的规章制度当作“条条框框”加以批判，搞什么“无账会计”、“取消税收”等，使财政管理失去了控制。由于经济工作中片面追求速度，忽视综合平衡，片面追求数量，忽视质量，甚至生产了许多没有使用价值的废品。结果，出现了虚收实支，假平衡、真赤字，使国家财政处于非常困难的境地。一九六〇年冬，党中央和毛泽东同志开始纠正农村工作中的“左”的错误，并且决定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。全国在调整农村生产关系的同时，大力压缩基本建设规模，缩减过于膨胀的重工业生产，对部分企业实行关、停、并、转，精简下放2,000万职工，并把“大跃进”期间下放的财权重新收上来，决定把财政大权集中于中央、大区和省、市、自治区三级，相继颁发了财政和银行的“双六条”，加强了财政、信贷的管理，坚决把财政支出的规模压缩到财力允许的范围以内，力求做到收支平衡，回笼一部分货币。由于党和国家采取了一系列正确的经济和政治措施，并严格按照客观经济规律办事，从一九六二年到一九六六年，经过全党和全国人民的努力克服了巨大的困难，使国民经济得到了比较顺利的恢复和发展，经济效益取得历史上较好的水平，财政收支也由连年赤字转为收支平衡、略有结余，整个财政经济逐步走上了健康发展的轨道。

（三）一九六六年五月到一九七六年十月的“文化大革命”，是由领导者错误发动，被反革命集团利用的一场内乱，给党、国家和各族人民带来了严重灾难，使国民经济濒临崩溃的边缘。在

这十年内乱中，国民经济的重大比例关系严重失调，国家财政连续收不抵支。各项规章制度遭到了严重破坏，工作难以正常进行。在“左”倾错误影响下，我们自己也办了一些错事，对某些正确的东西作了错误的批判。但是，在这十年中，周恩来同志和其他坚持工作的老同志顾全大局，任劳任怨，为减轻“文化大革命”所造成的损失，为保护大批的党内外干部，作了坚持不懈地努力；同时，由于全党和全国人民的共同努力，使“文化大革命”的破坏受到了一定程度的限制，在某些经济部门保持了不同程度的发展。例如，粮食生产保持了比较稳定的增长，工业交通、基本建设和科学技术取得了一批重要成就。国家财政多次采取了增加收入，节约支出，冻结银行存款，压缩社会集团购买力，控制货币投放等措施，取得了一定的成效，基本上保证了国家经常性开支和某些重点建设的需要，并提前还清了对苏联的全部借款。当然，这决不是“文化大革命”的成果。如果没有“文化大革命”，我们的国民经济会取得大得多的成就，我们的财政工作也会有更大的发展。

（四）一九七六年十月粉碎江青反革命集团的胜利，从危难中挽救了党和革命，使我们的国家进入了新的历史发展时期。特别是一九七八年十二月召开的十一届三中全会，是建国以来我党历史上具有深远意义的伟大转折。这次全会确立了党的正确的思想路线、政治路线和组织路线，提出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。一九七九年四月，为了坚决纠正粉碎“四人帮”头两年经济工作中的失误，认真清理过去在这方面长期存在的“左”倾错误影响，中央提出了对整个国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”的方针。随后于一九八〇年十二月，中央工作会议提出了进一步调整的方针。一九八二年六月和九月，中央又相继提出把全部经济工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来和集中财力物力、保证重点建设的决策。经过拨乱反正

和一系列的工作，这几年我国在政治、思想、经济各个领域都取得了巨大成就。在这个期间，财政工作坚决贯彻执行党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，调整了积累和消费的比例关系，有步骤地解决了十年动乱遗留下来的人民生活方面的许多欠账问题，并初步改革了财政、财务、税收制度，扩大了地方、企业和单位的财权，从而调动了各方面的积极性，有利于对内搞活经济、对外实行开放政策的贯彻执行。调整比例关系和处理十年动乱的遗留问题，不可避免地要付出一些代价，再加上头两年经济工作中的失误，因此，一九七九年和一九八〇年国家财政曾经发生较大的赤字。但是，经过进一步调整经济，切实整顿企业，压缩基本建设投资和其他各项支出，到一九八一年已实现了财政收支的基本平衡，从一九八二年起财政收入停止下降，开始重新回升，财政继续向好转的方向发展。当然，这个期间，工作中也存在一些问题，包括有的年度由于没有很好地坚持量力而行的原则，出现了国民收入和财政收入超额分配的问题；由于对各项改革缺乏统筹安排，出现了资金过于分散的问题。同时，各方面的经济效益还很低，企业亏损数额大，“跑、冒、滴、漏”也很多。对于这些问题，中央发觉得早，抓得紧，已在采取有力措施加以解决。

从上面几个历史阶段的分析中，我们可以看到，尽管我们的工作有一些失误，但是，建国以来财政工作的成就还是主要的。对于财政工作的成就，可以例举很多条，主要的有六条：

第一，国家财政从无到有，从小到大，逐步建立了真正取之于民、用之于民的新型的社会主义财政。同建国初期比较，财政收入增长了16.6倍，平均每年递增9.2%。财政支出中用于经济建设的占56%以上，这是我们建立和巩固人民民主专政的国家政权，进行社会主义现代化建设的重要条件。

第二，国家财政通过财力的分配和各项必要的财政税收政策，支持和促进了对生产资料私有制的社会主义改造，支持和促

进了社会主义公有制的建立和巩固，支持和促进了按劳分配制度的实现。

第三，国家财政通过对经济建设的投资，支持和促进了国民经济的发展，使我国在短短三十几年内初步建成了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。我们现在已经拥有6,230亿元的固定资产(相当于旧中国一百多年建立的固定资产总和的30多倍)和3,636亿元的流动资产。工农业生产实现了比同时期任何资本主义国家都要高的发展速度。

第四，国家财政支持和促进了教育、科学、文化、卫生、体育事业的发展，并在生产发展的基础上，使人民的物质文化生活水平有了普遍的提高。

第五，维护国家的安全和独立，战胜帝国主义、霸权主义的侵略、破坏和武装挑衅，是我们的神圣职责，也是顺利进行社会主义革命和社会主义建设的重要保证。在这三十多年中，国家财政支持和保证了国防建设的需要。

第六，国家财政还根据我国财力的可能，安排了必要的资金和物资，支持新独立国家的建设事业和各国人民的正义斗争。

除此之外，我们还逐步建立了一套比较完整的财政管理制度。当然，这些管理制度还不是很完善的，需要不断地充实和改革。

在肯定成绩的同时，我们也决不能忽视工作中的缺点和错误。在过去很长一段时期内，“左”倾错误对财政工作造成很大的危害。其主要表现是，在一些年份里，急于求成，追求高指标，忽视量力而行，不注意比例关系，不讲求经济效益。建国三十三年中，曾经有十四年发生财政赤字；即使在财政平衡的年份，有时也发生虚收实支的状况。同时，在我们财政工作中，也曾发生过放弃职守、管理不严、监督不力、顾此失彼等毛病。因此，在三十多年中，财政状况往往时起时伏，波动较大。初步检查，主要原因有三条：第一，我们对我国的国情和经济发展规律

认识不足，对社会主义财政一些规律性的东西探索不够，有时夸大主观意志和主观努力的作用，不按客观的经济规律办事，不按我国的国情办事。第二，思想上有形而上学，有时片面地静止地看问题，不善于调查研究，不善于从实际出发，没有认真系统地总结经验，因而有些错误往往重复出现。在有些情况下，虽然看到了问题，感到不对头，但迫于形势，随大流，反映不够。历史上发生过三次冒进，进行过三次调整；在财政管理上，发生过三次资金分散，进行过三次集中资金。从我们工作来检查，都有研究不够、反映不够的问题。第三，我们不善于按社会主义财政的特点领导和指挥财政工作。在安排计划、改革制度和部署工作中，都曾发生过“一刀切”、“一阵风”、“一哄而起”的情况，因而有时即使决策正确，也往往不易收到实效。当然，财政工作是党的一项重要工作，是整个经济工作的一个重要组成部分。政治上、经济上的失误，必然反映到财政工作中来。财政工作的失误，都与整个经济工作的失误有关。但是，上面讲的三条，也都有我们自己的责任，需要我们认真总结经验教训。辩证唯物主义是我们党的根本立场。过去我们站在这个立场上，坚持真理，修正错误，曾转危为安，转败为胜，今后应当继续采取这个立场，去夺取更大的胜利。

二、财政工作的主要经验

从建国三十三年的实践来看，有以下几条主要经验值得提出来研究和总结。

（一）坚持财政工作要为党和国家的总路线、总任务国务的原则

财政是社会主义国家发展经济、巩固社会主义生产方式、实

行人民民主专政即无产阶级专政的主要财力支柱，是社会主义国家实现其政治经济职能的组成部分。因此，它始终是为无产阶级政治服务的。这是由社会主义财政的本质决定的。我国的国家财政就是按照这一原则建立和发展起来的。三十三年来我国财政坚持社会主义方向，取得伟大成就，是同它坚持为无产阶级政治服务的原则分不开的。

政治是经济的集中表现。没有脱离经济基础的政治。因此，财政工作为无产阶级政治服务，就是在党的领导下，为发展社会主义经济、巩固社会主义制度服务。离开了巩固和发展社会主义的经济基础，就谈不上为无产阶级政治服务。具体来说，也就是为每个时期党和国家的总路线和总任务来服务。在过渡时期，为完成“一化三改造”服务；在建设时期，为“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”服务；在当前新的历史时期，为建设四个现代化，力争在本世纪末使工农业年总产值翻两番服务。

邓小平同志在党的十二大开幕词中指出：“八十年代是我们党和国家历史发展上的重要年代。加紧社会主义现代化建设，争取实现包括台湾在内的祖国统一，反对霸权主义、维护世界和平，是我国人民在八十年代的三大任务。这三大任务中，核心是经济建设，它是解决国际国内问题的基础。”^①紧紧围绕着实现这一核心任务而工作，就是现阶段财政工作为无产阶级政治服务的基本内容。

财政是对社会产品和国民收入进行分配和再分配的主导环节，因此，财政工作是有着自己的特殊职责和规律的。财政工作为无产阶级政治服务，就是要按照财政的特殊职责和规律进行工作，防止和反对“左”的和右的两种错误倾向。什么是财政工作的“左”和右呢？我想，在分配问题上，背离现阶段生产力发展

^① 《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1982年版，第4页。

的水平，不尊重经济法则，脱离现有生产关系的分配，是不对的；而削弱社会主义全民所有制，削弱社会主义计划经济，搞自由化的分配，也是不对的。搞生产和收入的高指标，或者超越国力的可能进行过头分配，是不对的；而不顾国家建设的需要，片面地强调少支出、多结余，也是不对的。这些错误倾向都是违背社会主义经济的根本原则的。

财政工作为无产阶级政治服务，就是要科学地进行社会产品和国民收入的分配和再分配。不能就收入论收入，就支出论支出。国家预算是一个重大的问题，里面反映着党的路线和国家的政策，规定着政府的活动范围和方向。因此，必须用合理的分配结构去保证国民经济结构和社会结构的合理化，促进社会主义建设事业的不断巩固和发展。

同时，还必须注意发挥财政的核算职能和监督职能。象过去那种硬把所谓“政治账”同“经济账”对立起来，不惜工本，不讲平衡，不讲效益和片面地强调政治需要，不要财经纪律，不要规章制度，放弃财政监督的做法，并不是真正为无产阶级政治服务，而是违背这一原则的，后果是不好的。

（二）正确处理财政与经济的关系

毛泽东同志曾经为我们党规定了“发展经济，保障供给”的财经工作总方针。并且指出，经济决定财政，财政政策的好坏也足以影响经济。毛泽东同志阐明的财政与经济的辩证关系，对我们帮助教育很大，至今仍然有效，并未过时。根据建国三十年的实践，我体会这种关系主要表现在三个方面：第一是经济决定财政，财政来源于经济。没有经济的发展，就没有财源的茂盛，也就没有财政收支的增长。因此，财政部门应当通过各项经济和财政政策、制度的执行，资金的分配与供应，以及其他各项日常工作，促进经济的发展和效益的提高，积极培养与开辟财源，保

证四化建设的资金供应。财政干部一定要注意研究经济问题，特别是要研究经济效益问题。第二是财政反映经济。财政是个综合部门，消息灵通，反应灵敏。财政的收支活动，能够从宏观和微观两个方面来反映国民经济发展的情况和存在的问题，促使问题解决，不致久拖成疾，影响全局。这是财政反作用于经济的一个重要方面。第三是财政制约经济。财政具有促进和监督的职能。每年生产建设规模安排多大合适，要受国家财力的制约。财政上规定一个合理的界限，对经济的发展是有利的。同时，财政还要通过自己的职能作用去促进经济沿着社会主义客观规律的要求发展，限制某些环节出现的盲目发展。这是财政反作用于经济的又一个重要方面。我们说，财政对经济的反作用，并不是卡经济，而是合理地保障建设需要，经常地反映、督促和提供建议，以避免急于求成、比例失调、造成失误，影响国民经济稳定地健康地向前发展。

多年以来，财政部门贯彻执行“发展经济、保障供给”的总方针，利用财政部门联系面广的特点，通过调查研究，从资金、政策和工作上促进生产建设事业的发展，取得了可喜的成绩。但是，在促生产、促建设、促事业发展时，一定要按党的政策办事，从宏观角度考虑问题，并且注意提高经济效益。该促进的一定促进，该限制的坚决限制，不能不分青红皂白，见什么促什么，或者是一律促进，不予制约。否则，就会发生相反的结果，影响国民经济有计划按比例的发展，造成严重的损失浪费和不良的政治后果。过去花了很多代价取得的经验教训，一定要牢牢记取。

财政作为一个综合部门，要经常地及时地向领导上反映情况，起参谋助手作用。过去我们做了一些工作，但很不够，今后要加强和改进这方面的工作。反映什么情况呢？政治的和经济的都可以反映，当然，主要是反映国民经济发展的情况和存在的种种问题，特别是宏观方面的有份量有现实性的急迫问题。要有喜

报喜，有忧报忧。不仅反映情况，而且还要提出自己的看法和建议，供领导上了解情况和决策时参考。这样做，不是和谁过不去，告某人的状，而是为了使党和政府能够及时解决经济发展中的问题，使社会主义建设事业朝着健康发展的方向顺利前进。这里需要指出的是，反映情况的时候一定要坚持无产阶级党性原则，从国家利益出发，丢掉私心杂念，敢于实事求是地反映真实情况，不要怕说吹冷风，给谁抹黑，要做一个彻底的唯物主义者，这样，我们的事业才有希望。

讲到制约，似乎是一个不讨人喜欢的字眼，实际上并不是什么坏事，只讲促进，没有制约，二者缺一，可能会坏事。所谓财政对经济的制约，首先是对宏观经济的制约。也就是生产建设事业的发展要受财力的约束，把需要与可能之间的矛盾解决好。这种制约能够起到积极的作用。比如，在参与制定国民经济和社会发展规划时，通过对前期计划执行情况的检查与总结，对计划期内财力的预测和分配提出建议，使计划制定得切合实际，比例协调，既能保证当前经济的稳定与发展，又能与长远目标相衔接，为今后的发展打好基础。避免往往容易发生的建设计划超过国力可能、重点与一般结合得不好、财力物力不平衡、速度与效益不统一等缺点。同时，财政也能对微观经济进行制约，并同样发挥积极作用。比如，对于各地区、各部门那些符合生产力布局和经济效益好的建设项目，给予积极的支持，而对那些盲目建设、重复建设和能源、原材料无来源、产品无销路、与大企业、先进企业争嘴吃的建设项目，以及那些劳民伤财、铺张浪费、吃社会主义的企业，不仅不能支持，而且要运用财政手段加以制约、监督直至给予经济制裁。

（三）坚持独立自主、自力更生的方针

在社会主义建设中，坚持独立自主、自力更生的方针，是我