

综合财政管理



理论与实践

王俊民
顾大清 主编
王云坤

ZONGHECAIZHENGGUANLI

LILUNYUSIJIAN

经济管理出版社

51
F810.2
10

2

YD172d:7

综合财政管理理论 与实践

王俊民 顾大清 王云坤 主编



3 0106 3084 0



经济管理出版社

C 407889

综合财政管理理论与实践

王俊民 顾大清 王云坤 主编

经济管理出版社出版发行

(北京阜外月坛北小街2号)

邮政编码: 100836

湖北教育出版社印刷厂印刷

787×1092 1/32 印张11.5 224千字

1991年9月第1版 (991年9月湖北第1次印刷)

印数: 1~ 8000册

ISBN7-80025-490-8/F·375

登记证号: (京)020号

定价: 4.70元

前 言

党的十一届三中全会以来，以扩权、让利、搞活为中心的经济体制改革，拓展到各个领域。随着中央、地方财政“分灶吃饭”，国营企业实行多种形式的承包制和行政事业单位经费包干，使我国财政分配格局发生了重大的变化，预算外资金迅速增长，已与预算内资金并驾齐驱，社会资金呈现出更为灵活、分散和多样化的运动形态。传统的预算内财力管理模式已显然不适应，必须着眼于全社会财力。由此可见，资金综合化管理是一种客观必然。

如何加强综合财政管理，理论界和实际部门正处于开创和探索的过程中，许多新的情况、新的经验、新的方法不断涌现，这些都要求我们采取科学的态度，运用科学的方法，从理论和实践的结合上进行深入的探讨。荆州地区财政部门于1985年成立综合计划管理机构后，立足于本地实际，不断更新理财观念，拓宽筹资视野，全面深化预算外资金管理，逐步实行向经营管理型财政转变，创造了具有本地特色的综合财政管理形式和方法。为加强财政宏观调控，合理引导资金流向，发挥资金使用效益，促进社会经济事业的发展，做出了有益的贡献，得到了各级政府的重视与支持。

今年六月召开财政综合计划工作现场经验交流会，十月召开综合财政理论研讨会，这些经验材料和论文比较全面地反映了荆州综合财政管理的实践和理论研究成果。本书收集

的均系这两次会议的文章，按照十个方面分类编辑成的。论文作者有从事理论研究的，也有从事教学工作的，但绝大多数是从事财政综合计划工作的同志所写。因而，涉及的范围比较广泛，理论与实际紧密结合。编辑出版《综合财政管理理论与实践》一书的目的，是为了总结财政改革的经验，深化综合财政管理。尽管其中一些理论问题是探索性的，有的经验也还有待完善，它从各个层次反映了综合财政管理的方法和模式，对实际工作有一定指导借鉴作用。

本书由王俊民、顾大清、王云坤等同志主编。李家培、陈群、黄怀国等同志参加了编辑工作，顾大清同志负责全书的审定及修改，并对部分论文进行了指导。省财政厅廖文田副厅长和中南财大姜伟民老师对编辑出版给予了热情的支持，谨此，一并表示感谢！

由于我们水平有限，再者，综合财政管理工作尚处于探索阶段，难免有不妥之处，敬请读者提出批评意见。

编者

1990年12月

目 录

综 合 类

财政改革的贡献、困境与对策·····廖文田 (1)

财政收入占国民收入的比重研

究·····顾大清 姜伟民 (18)

预算外资金与提高两个比重

·····王俊民 王云坤 李家培 顾大清 (32)

对预算外资金几个问题的认识·····刘良才 (41)

双线预算研究·····文 政 (49)

地方政府体外筹资初论·····李如义 (59)

财政预算外资金与产业结构调整·····舒振发 (67)

经营管理财政内部运行机制初探·····孙茂万 (77)

对健全预算外资金管理法制问题的

思考·····张明枢 (88)

预算外资金管理类

加强预算外资金的综合管理·····肖一民 (92)

运用财税杠杆全程调控系统加强预算外资金

管理·····姜伟民 夏先德 (101)

控制预算外资金的宏观思考·····高庆善 (110)

略论预算外资金管理存在的问题及

对策·····高忠孝 王立宏 (117)

合理引导企业预算外资金的流向····· 杨立学 (125)

财政信用类

关于发展地方财政信用的思考

····· 姜伟民 顾大清 (134)

浅议地方财政信用资金的筹集与

管理····· 黄立燕 黄武英 (144)

治理三乱与收费管理类

“三乱”成因分析及其对策

····· 周启华 盛志金 吴晓光 (150)

关于事业单位服务创收问题的初步

研究····· 石德玉 王昕明 (157)

治理“小金库”初探····· 刘升平 (165)

行政性收费管理探析····· 杜志刚 (174)

罚没收入管理体制初探····· 严少斌 (179)

县级预算外资金管理类

加强预算外资金管理 促进地方经济事业

发展····· 公安县财政局 (188)

潜江市经济发展中资金问题的

研究····· 胡维英 邓 军 (196)

预算外资金管理工作的问題、成因及改进

办法····· 吴志成 (201)

对预算外资金管理的再探讨

····· 赵显文 孙莉玲 平作炎 (209)

- 充分利用资金“时间差” 帮助企业打好
“效益仗” 范常德 谢本英 (218)

企业预算外资金管理类

- 粮食企业预算外资金管理浅探 李 明 (224)
- 全面深化改革 努力加强预算外企业财务管理
管理 洪湖市财政局 (230)
- 承包后流通领域公司管理存在的问题及
对策 郭定斌 (238)
- 整理公司促管理 财政挂钩见
成效 松滋县财政局 (245)
- 浅谈职工福利基金管理上存在的问题和
建议 罗安全 (252)

行政事业预算外资金管理类

- 行政事业单位预算外资金管理之我见
..... 李均藻 (257)
- 部门预算外资金管理初探 张文奎 (264)

乡镇预算外资金管理类

- 实行乡财政综合财力管理的基本
思路 张大恺 高天然 (271)
- 试论乡镇财政如何支持乡镇建设的
发展 蒋勇波 (282)
- 加强预算外资金管理 增强镇级财政
活力 公安县毛家港镇财政所 (288)

- 扶持乡镇公益事业发展 丰富人民物质文化
生活.....潜江市财政局 (293)
- 一条拓宽乡镇财政理财渠道的好
途径.....徐木森 李亚鸣 (298)

专户储存管理类

- 完善预算外资金专户储存的构想..... 曾芳萍 (303)
- 探索管理途径 强化专户储存..... 江陵县财政局 (308)
- 我们是怎样加强收款收据管理的
..... 石首市财政局 (313)
- 我们是怎样做好基建专户储存工
作的..... 仙桃市财政局 (319)

其 它 类

- 国债偿还对经济发展的影响及其对策
研究..... 叶汉生 夏先德 (324)
- 改革国债管理刍议..... 胡 伟 (333)
- “两金”征收之浅见
..... 戴智书 王华武 高天然 (341)
- 京山县完成国家预算调节基金任务的具体作法和几点
意见..... 京山县财政局 (346)
- 建立科学规范化预算外资金报表的
探讨..... 陈 群 黄怀国 (353)

综 合 类

财政改革的贡献、困境与对策

廖 文 田

回顾近十年财政改革的历程，最重要的一条基本经验，就是坚持四项基本原则，坚持实事求是的指导思想，根据马克思的科学社会主义理论，围绕努力发展社会生产力这个主题，不断分析前进中的新矛盾、新问题，并提出解决问题的对策，使财政改革在经济、政治改革中发挥出重要作用。本文就财政改革的贡献、困境和对策提出以下看法。

一、财政改革对于促进经济建设和事业的发展贡献巨大

党的十一届三中全会以后，财政体制就率先实行“分灶吃饭”，接着又进一步扩大范围，进行多层次、多项目的改革。这些改革措施都是围绕调动地方、企业的积极性而实施的。实践表明，这些以利益分配为突破口的改革打破了长期存在的“统收统支”的局面，找到了财政改革的方向，也为

经济体制改革、行政事业单位体制改革创造了条件。

(一) 国家预算体制的改革，调动了地方的积极性。长期以来，我国实行的是高度集中的财政体制，其主要特征是统收统支，只有一个积极性，这种体制在战争年代和建国初期可以集中全国有限的财力，用于重点建设或者保障战争的需要，有利于国家按特定的需要集中力量重点调整生产布局，以适应特定时期的全局需要。但当国民经济发展到一定的水平，进入全面的、正常的建设时期，这种过于集中的体制，就由有利转变为不利，其弊病也就日益暴露出来，主要表现在不利于调动地方和企业的积极性，以致妨碍生产力的发展。

1980年实行国家预算体制的改革，在全国大多数地区实行“划分收支，分级包干”的“分灶吃饭”财政体制。这一体制的主导思想：一是确保中央财政收入的份额，当时中央预算占全部总收入的66.4%；二是明确划分各省市地方财政的权责利范围。这一改革，体现了中央与地方都能在既定的范围内行使权利，承担责任，履行义务，实现了权责利的结合。实践证明，“分灶吃饭”的财政体制确实改善了地方财政在国民收入分配中的地位，增强了地方财政的主动性，减少了依赖性，改善了中央和地方财政的关系，中央和地方都可以根据自己财力大小，统筹安排国民经济发展计划的生产布局，合理安排社会发展计划，适当满足文化、教育的需要。应该说，这十年的财政改革加快了地方经济的发展，促进了整个国民经济的发展速度，相应地增加了国家的财政收入。

1985年，中央又决定把“划分收支，分级包干”改为

“划分税种，总额分成”。这一体制在改革过程中，没有得到完全的执行，由于中央财政对重点企业让利过多，中央级预算不能平衡，财政发生困难，不得已再次向地方借款10%，按基数和借款算帐，中央财政的收入应占全国财政收入73%以上，而现在实际上中央级财政收入已降到48%，而地方级财政收入在被借走20%以后，反而上升到52%。这一方面说明“分灶吃饭”体制调动了地方发展生产的积极性，财源增加了，财政收入增长高于总的平均水平；另一方面也说明中央财政对重点企业让利过多，收入流失严重，出现困难后不得不多次向地方财政借款。同时，我们还应看到，“分灶”体制是按行政区划划分财政收支的，各地为了自身利益，势必在经济上形成地域封锁，不利于建设统一的社会主义市场经济体系。再就是实行“分灶”体制时，对各地的收支基数未进行认真的核实，就匆忙决定以1979年的预算执行数节减10%作为省市的收支基数，谁当年收入少，支出多，谁就占了便宜；谁当年收入多，支出少，谁就吃了亏，地区之间苦乐不均。

因此，对“分灶”体制首先应肯定它的有效性，并为其创造条件完善、发展；对其不利的一面，要积极研究新的补充措施，在深化改革中加以提高。

（二）国家与企业分配关系的改革，有力地支持了企业的发展。十年来的改革，是探索国家与企业分配关系的最佳形式，其基本点是向企业扩权，让企业自主经营，合法地参与市场竞争。从1979年开始，财政部确定对全国1600户企业进行试验，搞全额利润留成。不久，又开始进行利改税试点。从试验、试点的情况来看，利改税的办法比全额利润分

成有利一些。因此，从1983年开始，财政部决定用两年的时间，实行第一步利改税，接着进行第二步利改税，利改税的具体办法，就是国家在征收企业的工商税、所得税、调节税后，所剩的利润全部留给企业。这样，国家与企业的收入分配关系发生了较大的变化，过去以利润形式上交财政，交纳的比例，往往受所谓上年实现的基数制约而争吵，利改税后，就以税法的形式固定下来。企业可以在国家的政策范围内进行生产、经营、分配等活动，有利于企业测算一个时期“自我积累”的水平，从而对“自我改造”作出全面规划。

此外，从1980年以来，国家财政对企业提高固定资产折旧率，下放折旧资金使用权，把折旧基金全部留给企业用于设备更新改造，仅此一项，全国算总帐，企业一年多得资金300多亿元。同时，财政对企业开发新技术、产品更新换代、试制新产品等所开支的费用，在政策和制度上都作了放宽，从1980年至1989年，按放开后的政策测算，仅工交企业财政减税让利就达2000万元，为企业的发展创造了物质条件。

（三）改革税收制度，初步形成了新的税收体系。建国以来，我国的税收政策，变来变去，只是在税种、税目的合并、分设上变化，对国营企业只是在生产、销售两个环节上征税，尤其是“文革”以后，对税种进一步简化、合并，税务部门对国营企业只征收“工商统一税”。税收对经济、市场、价格等基本上不起调节作用，不能很好地发挥税收的职能。财政体制的改革，推动了税收体系的改革，两步利改税的推进，税收政策体系逐步完善，从单一的流转税向以流转和所得税为主体的，多层次、多税种，多环节的复合新体系

发展。国家通过税收这个杠杆的作用，对企业的销售收入、级差收入、留利水平和企业的积累与消费等各种经济行为进行积极的、有效的调控，使税收在整个国民经济活动中起着聚集资金，支援社会主义经济和社会公益事业发展的作用，同时，在分配中起着调节经济利益，加强宏观控制的作用。此外，在税制改革中，还制定了一系列的优惠政策。比如，鼓励新产品开发、鼓励外商来华投资等等。其涉外税收的基本原则是本着“税负从轻手续从简”的要求。通过几年的改革，已初步形成了开放型的涉外税制，为争取外商投资创造了较好的税收环境。

（四）开辟了财政信用新领域，改进了财政投资体制。财政投资长期实行无偿使用，弊端很多，最基本的表现就是投入产出效益差。改革以来，财政信用不断发展，形式多种多样，领域不断拓宽。从支农周转金开始，已经扩展到工业、商业、交通、文化、教育、卫生等各个行业，乃至各级财政预算的间隙资金也渗透到财政信用的领域。财政信用的发展，为财政投资开辟了新战场。我国的基本建设投资，长期以来不分生产性还是社会福利性的，一律实行财政无偿拨款，其浪费损失惊人。对建设单位来说，更谈不到要承付利息，当然是投入越多越好，即使当前用不着，也可以做到有备无患。争投资，争项目的现象越来越厉害，人为地加剧了基本建设规模的膨胀。实行“拨改贷”以后，建设用款单位要承受付息还本的压力，就会想方设法降低投资成本，促使其增强责任心，尽可能缩短工期，争取早投产、早受益。

在实行基本建设投资“拨改贷”以后，又对部分财政资金有偿使用进行了有益的尝试，收到了较好的效果。以“财

政支农周转金”的建立和使用情况为例，过去国家对农业生产性的财政投资实行无偿支援，生产者是农民，建设者是临时指派的行政领导，投资的权责利严重脱节，经济效益很不理想。针对这一问题，湖北省财政部门通过在实践中长期的摸索，率先在全国提出了财政支农周转金的理论，制定了实施的政策，并以此为基础逐步扩展到其他各个领域，显示出其强大的生命力，适应性很强，很受各行各业的欢迎，从财政角度来看，在不增加预算支出的情况下，又为财政支援社会主义的生产、建设和社会发展积累了资金，壮大了财力，形成了一笔数量可观的生产发展基金，为发展社会主义扩大再生产打下了物质基础。

（五）改革了农村财政体制，有效地配合了农村经济的改革，加速了农村商品经济和乡镇公益事业建设的进程。一是乡财政的建立，完善了乡政权的体制，实现了事权、财权的统一，收入与支出的统一，生产建设与社会发展的统一，调动了乡政权的积极性，增加了主动性。二是财政对农牧企业实行财务包干，加速了农牧企业扭亏增盈的进程，促进了农牧企业从单一的农业经济向农工商一体化转变。财政对农牧企业实行财务包干，既是放权，又是扬鞭加压。农场有了相对独立的自主权，就奋力前进，自主建设，一举摘掉了30多年亏损的帽子。过去全国一年财政补贴农场10多亿元，现在一年盈利10多亿元（盈利全部留给企业自主发展生产），农场为财政提供税收近10亿元，实是一举三得。三是建立农业生产发展基金。长期以来，我国的农业生产投资没有一个专门资金来源渠道，只是当农业生产发生严重困难时，农民要求增加支援，社会舆论声援，引起党政领导重视以后，才

被动地增加一些财政投资。建立了农业生产发展基金以后，为农业生产的发展开辟了新的稳定投资来源。根据国务院的规定，对农林特产耕地占用税，乡镇企业和个体工商户新增税收，分别按全部或部分纳入农业生产基金用于发展农业。我国是一个农业大国，人口多，耕地少，工商业不发达，靠城市支援农村建设目前还有困难，只有靠农村经济增收来发展农业比较现实可行。新建立的农业发展基金，就是在这—指导思想下确定的，它不增加财政负担，只是对农村的国民收入分配作了结构上的调整。

（六）财政对行政事业单位实行了预算包干的办法。在长期高度集中的经济体制下，我国财政对行政事业单位的支出采取了统包一切的办法，财政核定的年度单位预算缺少约束力，资金使用效果的责任不清，预算计划突破了可以再要，再追加，财政与单位之间成为一种讨价还价的关系。若不建立经营与事业相统一的责任制，不破除财政包揽一切的政策，财政越来越被动，与单位的关系也越来越紧张。试行预算包干办法以后，调动了行政事业单位的积极性，促使其更好地量入为出，有计划地安排资金。这样，可促使能创收的事业单位改善服务态度，努力开源节流，依靠现有技术和设备条件争创收，发展自己的事业，比如，以文补文、勤工俭学等事业的发展，不仅为本单位增加了收入，而且为社会增加了财富，职工增加了收入，还减轻了国家财政的负担，把一家的积极性转变成大家的积极性。

（七）对财政预算分配实行了重点倾斜政策，增加了智力投资，促进了教育与科技的发展。由于财政收入占国民收入比重下降，为了使智力投资不受影响，财政支出预算对科

学、教育事业的发展实行倾斜政策，不断增大智力投资，为发展教育与科技创造了条件，有利于促进生产力的发展。

二、财政超负荷运行已陷入困境

十年的财政改革，是在超负荷运行中作出贡献的。由于在经济发展中长期存在着急于求成的思想，使财政不得不在减收增支上穷于应付。减收增支的结果，财政包袱越背越重，以致既借债又打赤字预算，陷入了困境。

（一）国民收入超分配影响财政收入。据部分资料测算，十年改革，国民收入超分配中，国家预算外的分配等，就有2366亿元，财政赤字730亿元，银行信贷膨胀2000亿元，财政借债（国内外）1600多亿元，仅此四项就超分配6696亿元，占十年国民收入的10%以上。国民收入超分配造成经济增长超高速，社会总需求膨胀，原材料严重短缺，能源供应不足，交通运输紧张，外汇储备减少，货币发行超量，财政赤字增长，市场价格上涨等等。这些问题必然给财政带来不良影响：第一，总需求大于总供给，社会购买力必定会有一部分不能实现，市场物价必定上涨，企业生产成本跟着上升，企业利润随之减少，亏损加重，财政收入相应减少。据资料统计，这些年企业成本上升中，有50%是原材料涨价造成的。第二，总需求大于总供给，市场上商品必然短缺，消费者竞相抢购，企业粗制滥造，质次价高的产品大量涌入市场，加剧了原材料的不足，到头来，社会产品平均成本上升，低质产品卖不出去，包袱还是国家背着；在短线资源下刺激投资，建设超高速，工程工期必定拖长，造价必定上升，不能按期投产，投入产出效益大大降低；建设高度发展，还会挤占现有生产的资金和原材料供应，造成