

中国技术经济研究会中国成本研究会
成本问题研究班学习参考资料之十六

几个财政问题(提纲)

财政部财政研究所 李 海

中 国 技 术 经 济 研 究 会
中 国 成 本 研 究 会
天 津 市 技 术 经 济 和 管 理 现 代 化 研 究 会
中 国 企 业 管 理 协 会 天 津 市 分 会
天 津 市 干 部 学 校

一九八〇年十二月

几个财政问题(提纲)

一、财政的本质和职能

1、财政的本质

财政是国家组织社会产品和国民收入分配再分配的手段，是国家有计划按比例发展国民经济的主要工具之一，是国家作用于经济基础的一种经济杠杆。

通俗地说：财政是国家的总帐房，是国家的总管家。它代表国家，通过收收支支，直接地或者间接地管理国家的一切经济活动。因此，财政工作的好坏，直接影响着国民经济的发展，影响着无产阶级政权的巩固和社会主义的前景。

2、社会主义国家财政不同于资本主义国家财政

这主要是所有制不同决定的。资本主义国家的生产资料属私人所有，允许资本家用来剥削工人、农民，国家一般不直接干涉私人企业的经营活动，而是通过向企业和个人收税的办法组织国家财政收入。它的支出主要用作维持国家机器的开支，也用一部分作为经济手段去干预私人的经济活动，使经济顺利发展，以巩固资产阶级国家政权。

社会主义国家的生产资料属于全民所有或集体所有，国家除收税外，还收取企业的利润，做为财政收入。它的支出，一部分用作维持国家机器的开支；另一部分用作经济建设投资，发展国民经济。因此，社会主义国家财政的范围与职能，都比资本主义国家财政宽广，它包括所有全民所有制企业、事业单位的财务活动，同时它也用税收和政策干预、影响集体经济单位以及少数个人的经济活动，以保证国民经济比资本主义国家更高的速度向前发展。

3 财政的职能、作用

概括说来有三个：

(1) 分配职能。社会主义国家财政是作为国家有计划地组织社会产品和国民收入分配的重要手段而存在和发挥作用的。国家财政收支就是对社会产品和国民收入的分配和再分配。

财政按照国家的政策，通过各种形式，将国民收入的一部分集中起来，纳入财政预算。财政又按照客观经济规律，按照国家的政策和计划，合理地分配财政资金，用于满足国家建设和人民生活需要。因此，国家财政必须参与国民收入的初次分配，取得合适的份额；又要进行国民收入的再分配，以保证国民经济的顺利发展。

(2) 调节职能。社会主义国家财政的调节职能，是在国民收入分配过程中，通过财政收支改变社会各集团和成员在国民收入中所占有的份额，调整社会主义分配关系，

促进生产关系的不断完善，为巩固和发展社会主义经济基础服务。

我国在社会主义改造时期，利用税收杠杆，调节私营工商业的利润，贯彻国家对私营工商业的利用、限制、改造政策，支持和促进社会主义改造，通过财政支出，发展国营经济，支持和扶助城乡集体经济的巩固和发展。

在社会主义建设时期，通过财政分配，调节国民经济的各种结构（分配结构、生产结构、地区结构等等），使之符合客观经济规律，有计划按比例的发展。通过财政收支，调节国家、企业、职工之间的分配关系，调节国家、集体、农民三者之间的分配关系。通过财政收支，调节中央与地方、沿海与内地、汉族与少数民族地区之间的关系。

在当前，经过“四人帮”十年浩劫使各种经济比例严重失调的今天，应当通过财政收支，认真贯彻“八字方针”，调整积累与消费的比例关系，调整生产性积累与非生产性积累的比例关系，以及农业与工业、轻工业与重工业、原材料工业与加工工业等等的比例关系。只有把各种经济结构调整合理了，国民经济才能顺利地向前发展。

（3）监督职能。社会主义财政的监督职能是国家赋予的一种特殊职能。国家要求财政监督一切经济活动。财政通过计划、预算规定经济单位活动的范围、数量和质量；通过交款拨款的执行，使经济单位严格按照计划和预算办事；通过检查资金的使用状况，促进经济单位节约资金，杜绝浪费，加强经济核算，用最少的资金，取得最大的经济效益；通过决算分析，进行事后监督，使经济单位发扬成绩，改进缺点，更好地向前发展。因此，一切经济单位（包括一切有经济活动的单位），都应当也必须接受国家财政的监督。

二、财政的几个关系问题

1、财政与经济的关系

财政是国民经济的一个组成部分，是整个国民经济活动的价值形态的反映。经济决定财政，有什么样的经济（结构、速度、效果），就有什么样的财政（结构、速度、效果）；财政也会影响经济，它支持经济发展，也制约着国民经济的发展方向。经济发展的需要是无限的，而财政资金是有限的，以有限的资金，尽量满足经济发展的需要，是财政的促进作用；以有限的资金，限制国民经济发展的盲目性，是财政的制约作用。有可能满足需要而不去满足减缓了经济发展速度，是不对的；不可能满足需要而勉强去满足，超过财力可能去过分地发展经济，也是不对的，其结果是欲速则不达，损害经济发展。

“发展经济，保证供给”，是财政工作的总方针。经济发展了，才能财源茂盛；财政资金多了，经济才能更加发展。革命战争时期的实践证明是对的，社会主义建设时期的实践证明也是对的。但要有个条件，看发展什么样的经济，有的能支持，有的不能支持。建国三十年的经验证明，我们应当：

（1）支持按社会主义基本经济规律办事，摆正生产的目的，不断满足人们物质文化生活需要的经济的发展；不支持那些为生产而生产，盲目的经济发展。

(2) 支持有计划按比例的发展经济, 不支持那些无计划任意破坏比例关系的无政府主义的发展经济。

(3) 支持实事求是, 讲求核算, 讲求经济效果, 稳步地持续地发展经济; 不支持那些好高骛远, 讲空话, 吃“大锅饭”, 不问效果, 贪多求快, 忽上忽下胡乱“折腾”的发展经济。

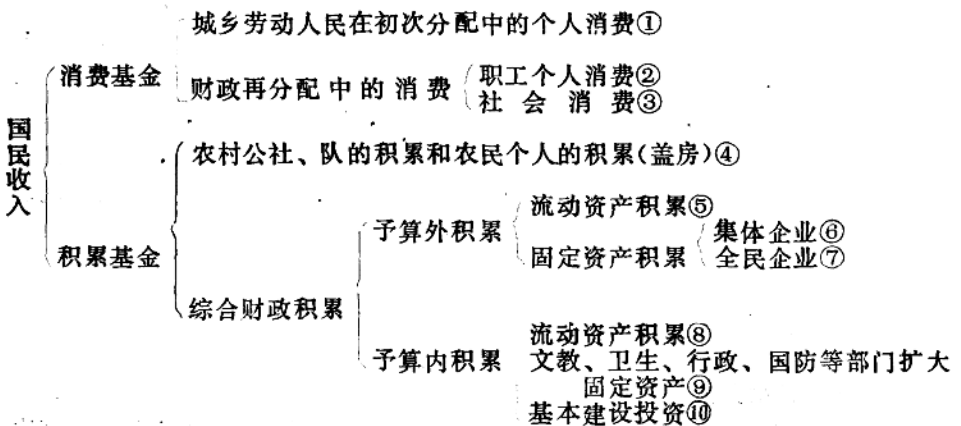
(4) 支持合理安排积累消费比例, 按照农轻重顺序的发展经济; 不支持那些片面追求高积累, 颠倒了农轻重顺序的发展经济。

总之, 一切经济工作, 都有它一定的客观存在的规律, 违反了这些规律, 经济就要受挫折, 受损失。历年来经验证明如此。财政工作也要遵照这些客观规律办事。随波逐流, 推波助澜, 都是失职。我们是再也经不起“折腾”了。

2、财政与积累消费的关系

换句话说, 是讲财政在国民收入分配中的关系问题。

国民收入的分配结构, 可以用下图来说明:



从上表可以看出:

- 1) 除了①与④属于财政以外的初次分配外, 其余的八项都属于财政再分配;
- 2) 财政分配中, ②、③、⑧、⑨、⑩属于财政预算内的分配, ⑤、⑥、⑦属于财政预算外的分配;
- 3) ⑧、⑩属于预算内的基本建设和扩大固定资产部分, ⑥、⑦则是预算外扩大固定资产(包括自筹基本建设)部分, 四项合计, 是综合财政的基建拨款和扩大固定资产总额。

从上表还可以看出: (1) 积累与消费的数额是可以互为增减变化的。用于积累多了, 消费就得减少; 用于消费多了, 积累就得减少。

六、财政收入同城乡劳动人民的消费和农村积累是互相增减的, 财政收入多了, 对方就要减少; 财政收入减少, 对方相应要增加。

(3) 财政积累和财政消费也是互为增减的, 用于基本建设和扩大固定资产投资多了, 消费部分就得减少; 用于基建和扩大固定资产投资少了, 消费部分就得增加。

这三对比例关系，就是一九五六年薄一波同志总结“一五”时期经验得出的“二、三、四”比例关系（即，积累占国家收入的20%，政财收入占国民收入的30%，基本建设占政财支出的40%）。根据“一五”口径计算，这十几年来已经不是“二、三、四”，而有可能是“三、四、五”。这就是比例失调的一种表现。

积累多少才算合适？从我国三十年的实践看，25%的积累率是比较合适的。“一五”和“三年调整”时期，积累率在25%以下，经济效果比较好。“二五”、“三五”、“四五”时期积累率都高达30%以上，经济效果比较不好。这说明25%比较合适，从国外经验看，许多国家积累率，长期都在25%上下，高于25%的时期并不多，这也说明25%是合适的。

积累高了有什么不好？①挤了消费，影响职工的劳动积极性；②积累多，超过了国家财力物力的负担能力，你挤我，我挤你，大家都上不去，投资不能形成生产能力，速度仍然上不去；③基建战线拉得长，占用材料，能源多，挤了生产、维修，工厂开工不足，潜力不能发挥，经济效果下降；④积累过大，消费品供应不足，市场紧张，影响安定团结。

3 财政与信贷、物资的综合平衡关系

这三者的关系，就是一般我们常说的“三大平衡”关系，是一九五七年陈云同志根据一九五六年的财经工作上的经验教训，总结出来的。一九五六年，由于基本建设投资规模搞大了，工资增长猛了，农贷增加多了，计划订冒了，执行当中，财政发生赤字，货币增加投放，市场供应紧张，被迫采取措施，扭转了被动局面。事后，陈云同志指出：财政收支要平衡，市场商品供应和购买力要平衡，三者互相间要综合平衡。一个不平衡，都会影响其它两个不平衡，出现财政危机。三者之间，财政收支平衡是主要环节。财政收支平衡了，信贷基本上可以平衡，财政、信贷平衡了，市场也基本上会平衡的。

如果财政收支出现了赤字，这些赤字即是没有物资保证的过量商品购买力；人们拿这些钱去商店买东西，如果买到了，必然挖了商品库存，吃了老本，如果没有买到商品，就成为手存货币，持币待购，表现在银行方面就是货币投放，（市场货币流通量增多），也就是通货膨胀；人们也可能把这一部分钱又存入银行，或者存入一部分，那么就是城乡人民储蓄存款增加，相应地减少了一部分货币投放。储蓄存款是潜在的购买力，是国家欠人民的债，一旦提取出来冲向市场，会引起市场供应更加紧张；货币投放多了，引起通货膨胀，使市场紧张，物价上涨，会影响政治上的安定团结，吃掉商品库存，“老本”越来越少，一有天灾人祸（外国入侵），就捉襟见肘，难以应付。

总之，财政收支出现了赤字，大家都不好过。如果一年赤字，或者数量不大，经过下一年的调整，不会出现什么问题；如果发生大量的赤字，或者连续几年发生赤字，那就是个严重问题，需要认真地加以解决了。

有人说，发生了这些问题，可以向国外借款，进口商品，弥补供应不足，回笼货币，减轻财政赤字和通货膨胀的危险性。是的，可以这样做，用向外国借债的办法，暂时缓和国内财政、金融、市场的紧张局面。但是，借款要还，借款要有个限度，一般说来，一年还本付息的数额，不得超过外贸出口换汇数量的30%——25%，借款总数不得

超过一年出口换汇总额。超过这个限度，将来还不起债，债主盈门，那就更加被动了。

因此，我们必须坚持财政收支平衡略有结余的原则，一定要量入为出，量力而行，不打赤字预算，更不允许连年发生财政赤字。这是及其重要的方针政策，关系到整个国民经济的发展，关系到政治上的安定团结。需要大家统一认识，共同努力，坚持做到。

三、经济效果问题

我们要在本世纪末实现四个现代化，必须有足够的建设资金。靠借外债不行，大量借内债也不行，唯一的出路是靠内部积累资金，靠提高资金使用效果，增加国民收入，增加财政收入。从目前看，我们的投资效果不高，资金使用效果很差，一年财政收入增加数量不大，是难以完成这项任务的。

为了调整积累消费的比例，把积累率订在 5% 的水平上，是合理的，也是积极的。但是积累少了，投资少了，基本建设规模下来了，会不会影响经济发展速度？这是一个值得探讨的问题。我们认为，25% 的积累率，数字虽然小了，只要使用得好，经济效果高，国民收入增多，经济发展速度是快的，不会是慢的，四化任务是可以实现的。

1、一般人总认为，积累率高，投资多，经济效果应当是好的，财政收入应当成正比例增长。但是，事实却不一定就会这样，积累率过高，投资规模过大，超过了财力、物力的可能，事与愿违，欲速不达，经济效果反而不好。相反，积累率过低投资规模不适当地缩小，经济效果也会是不好的。我国三十年来的实际数字说明，它们是个反比例的趋势。积累率过高时，经济效果不好，积累率降下来了，经济效果反而好。这是一个很值得我们研究的问题。

“一五”时期，积累率平均每年为 24.2%，每百元积累增加国民收入三十五元，财政收入每年平均增长 12.3%。

“二五”时期，积累率平均每年为 30.8% 每百元积累增加国民收入只有一元，财政收入几乎没有增长。

三年调整时期（1963—1965年），积累率平均是 22.7%，每百元积累增加国民收入五十七元，财政收入增长也是快的。

文化大革命期间（1966—1976年），积累率平均为 30.3%。每百元积累增加国民收入八元，财政收入增长也不快。

从 1958 年到 1978 年的 21 年间，由于我们上下“折腾”，积累率虽然平均在 30% 以上，每百元积累增加国民收入却不到二十元，财政收入也增加不多。同“一五”相比，花钱不少，效果却低了一半多。如果这 21 年，每百元积累增加国民收入达到“一五”水平，那么国民收入将比现在的实际数多很多。我们的财力要雄厚得多，事情要比现在办得多。

2、积累率过高，为什么财政收入反而增长不快？

从经济上看，主要是：

①基建规模大，战线长，长期打消耗战。在一个相当长的时间内，由于我们总想多搞一些建设，不量力而行，使基建规模超过了国家财力物力的可能，摊子铺得越来越

大，你挤我、我挤你，大家都上不去。许多工厂长期建不成，投不了产，投资发挥不了作用，浪费很大。如果不下决心调整，不下决心甩掉一些包袱，缩短基建战线，集中力量，打歼灭战，经济效果是提不高的。

②经济结构不合理，工业生产上打消耗战。这是投资结构不合理的必然结果。毛泽东同志在“论十大关系”一文中说，要发展重工业，必须先发展轻工业。因为轻工业投资效果比重工业高，先发展轻工业，有了资金，才有可能更多地发展重工业。从1953年到1978年，投资和实现的利润税收之间的比例，轻工业是1：13，重工业是1：1.7。投资回收时间，轻工业是一年十个月，重工业是五年七个月。这个时期，轻工业投资只占重工业投资的十分之一，而轻工业实现的税收利润却相当于这个时期的重工业的全部投资。如果我们在这二十六年里，把轻工业投资增加一倍，也就是说从重工业投资那里挪来十分之一给轻工业，那么轻工业将会再增加税收利润一倍。换句话说，也就有可能使重工业投资再增加一倍。这种投资少，见效快的做法，可惜一直没有实现，以致坐失良机。

多投资轻工业，可以增加市场供应，增加财源，支持外贸出口，一举三得，这个好事我们应当做。

还有个“五小”工业赔钱的问题，谁都不愿意下马，亏损也在干。还有个煤电运先行不先行的问题，现在缺煤少电和运不出拉不进的现象还很多，影响工厂开工不足，损失是严重的。如果有煤有电，有原材料，工厂开足马力生产，不用增加新工厂也能增加生产，增加财政收入。

③农业上“以粮为纲”单打一，使农业经济长期上不去。经济作物生产下降，又给轻工业造成原料困难，也上不去。农业上有十二个字：粮、棉、油、麻、菜、丝、糖、茶、烟、果、药、杂，要了一个，丢了十一个，农业经济发展不了，结果一个（粮）也没上去。我们应当彻底改变这种单打一的做法，认真全面发展。要因地制宜，发挥各地的优势，能种什么就种什么，能发展什么就发展什么，搞一些经济作物基地，多搞些商品生产，向轻工业提供原料，向市场、外贸提供商品，把国民经济搞活，才有出路。我们宁愿多进口粮食，支援经济作物发展，也是合算的。比如进口粮食换甘蔗榨糖。发展农业，一靠改革，二靠科学，三靠调整生产结构，这样做了，花同样的钱，效果会是十分大的。

还有一笔大帐可以算一算：如果调整了经济结构，改变了投资方向，实现了增产节约，把积累的效果提高到“一五”时期三十五元的水平，从1980年到2000年，平均每年积累率保持35%，国民收入和财政收入都将增加四、五倍，可以实现邓小平同志提出的每人一千美元国民收入的要求，实现中国式的四化，才有可能。

钱要花在刀刃上，投资要有经济效果，这是我们必须坚持的一条重要原则。

四、财政体制问题

两个问题：一是中央财政和省市财政的体制问题，二是企业财务体制问题。

1. 中央财政和地方财政的体制，主要是如何划分收支权限，发挥两个积极性的问题。过去中央财政统得多、管得多，不利于地方发挥积极性。经过多年的努力改革，放了

不少财权，地方增加了一些收入分成，扩大了地方财政的机动权力。从预算外收支来看，也增加了不少。“一五”时期，预算外只占预算内百分之几，现在已经占三分之一左右。这样大幅度地下放财权，应当说是调动各方面积极性的重要因素。

为了进一步扩大地方财权，发挥中央、地方两个积极性，最近实行“划分收支，分级管理”的体制，这是大家都拥护的一个好办法。但是在实行中也发生了一些问题，需要解决。一是如何划分收支，适当增加中央财政的收入，二是如何避免地方的本位主义和划地为牢的思想发展；三是注意支持落后地区，改变落后面貌。

也有人担心，在调整时期，财政不宜过多分散，资金分散多了，不容易调整。还有人说，社会主义经济是以计划调节为主，就不能过于分散。这些问题都需要进一步研究，妥善处理。

2、企业财务体制问题。去年一年议论得最多，问题也不少。

总的说来，大家都赞成企业扩大自主权，要下放给企业一部分财权，以鼓励企业增产节约的积极性。但放多少，怎么放法，将来的前途如何，看法不尽一致。

去年曾有人说财政部门反对企业扩大自主权，我觉得这是个误会。因为，第一，五大自主权首先出台的是扩大财权，即财政部起草、国务院第175号文件规定的利润留成试点办法。第二，财政部根据各地的反映，积极地修改办法，今年国务院又发了第23号文件。第三，几年来，财政部发了十多个扩大财政的文件，许多行业都扩大了财权，连事业单位也实行了企业化，支出包干，节约留成等制度。其所以有这样的误解，是因为财政部门不同意那些不按照国务院规定，自作主张，另搞一套办法，互相仿效，使财政部门无法掌握，心中无底，为此而担忧，人们错以为财政部门不同意下放财权罢了。管钱的并不怕花钱，但要求按计划按制度办事，不能乱来。国家如此，一个企业也是如此。一个工厂各科室都各自制定办法随意花钱，财务科是根本无法把工作做好的，这样的企业是要倒霉的。

3、关于利润留成办法问题。

现在可以大体分为四类。

(1)按照国务院175号文件规定的(新办法还未大量试点)办法办的，占大部分。

(2)按照计划利润和超计划利润比例留成的，有一部分单位试点。

(3)把上面两项办法加在一起，规定了三个留成率进行留成的，有少数地区试点。

(4)按照行业，按照增长利润留成的，有一部分试点。

这四种办法各有优点与缺点，比较好的办法是今年国务院第23号文件规定的办法。它采取了各地办法的优点，避免其缺点，受到大家的欢迎。目前各地正按照这个新办法进行试点。将来大家可以进一步研究总结，制定出更好更适合我国企业情况的办法来。