

財 政 学 讲 义

国家财政收支概论

中国人民大学财政银行教研室编写

(讨论稿)

中 国 人 民 大 学

国家財政收支概論

国家財政收支，是財政工作的中心。收入和支出，是財政工作的兩個对立的方面；兩者既是对立的，但又是統一的。

財政收支是分配社会产品和国民收入的中心环节，它与一切国家机关、企业，一切經濟、政治、文化建設事业都有着紧密的联系。由于它涉及范围宽广，关系复杂，因而在財政收支过程中，須要研究和解决的問題也特別多。但是，在財政收支中，也有不少問題是共同的。对于財政收支与国民經濟的关系、收支規模及收支平衡等問題，須在本章中共同研究和探討；同时也有不少專門性的問題，須要在其它有关章节中專門研究。

第一节 国家財政收支規模和增長速度

(一) 国家財政收支規模和增長速度的意义

国家財政預算的收支規模和增長速度，是兩個密切相關的問題。在一定的时期內，規模的大小則取決于增長速度的快慢。因此，把兩個問題放在一起研究。

国家預算的收支規模是国家动員和使用財政資金的一个綜合性的数量指标。它說明了国家政权在一定时期內，能直接支配財力的大小。預算規模的大小，是用具体的預算收支数字表現出来的。为了便于分析和說明問題，我們从預算收入数中来研究預算收支規模。当然，預算收入数和預算收支規模还有一些差別。

第一个五年计划期间,我国预算规模(预算收入)如下:

1953年	2,176,236万元
1954年	2,623,683万元
1955年	2,720,332万元
1956年	2,874,340万元 ^①
1957年	3,101,000万元 ^②

① 1956年的收入数为1956年生产资料降价以后的数字。

② 1957年决算数字,根据1958年11月24日“人民日报”载新华社讯。

我們知道,在社会主义扩大再生产中,财政起着中間紐帶的作用。它和生产、分配、交換和消費各方面都有着密切的关系。因此,預算收支的規模,往往会在很大程度上,集中反映着一个国家的经济发展水平和国家建設的規模。也就是說,預算規模的大小一方面决定于经济发展的水平;另一方面也决定着国家建設規模的大小。解放后我国經濟在飞跃的发展着。但尽管如此,目前我国经济发展的水平,还是比较低的。此种情况,在我国的預算規模上,也有所反映。1957年我国預算收入为3,101,000万元。1957年苏联預算收入約为30,857,800万元^③。这就是說,从1957年的材料来看,我国預算收入只約相当于苏联的1/10。如果要按人口平均,就差得更远。国内各个地区之間,经济发展上的不平衡,在地方預算收入中也有明显的反映。有些工业高度发达的省(市),預算收入要比一般省(市)多几倍;而比經濟落后的省份更要多十几倍,甚至几十倍。

預算增長速度是財政資金的动态指标。增長速度的表示方法有下列三种:

一 定基指数 定基指数就是以某一个时期做基期,以各年数字和基期数字相比較。定基指数的意义主要是为了將各个

^③ 苏联預算收入数是按每1盧布折合0.5元人民幣換算的。

年度的变化情况和基期年度相比较。

第一个五年计划期间,我国预算收入的增長速度,以定基指数表示如下:

1952年	100
1953年	123.9
1954年	140.4
1955年	154.9
1956年	169.8①
1957年	176.7

① 按生产资料降价后数字计算。

二 环比指数 环比指数就是用連續相比的方法以当年数字和前一年进行比较。环比指数主要用来表示一定时期内,预算收入逐年增長的趋势。

第一个五年计划期间,我国预算收入的增長速度,以环比指数表示如下:

1953年	123.9
1954年	120.5
1955年	104.1
1956年	115.8①
1957年	107.9

① 按1952年不变价格计算。

三 平均遞增速度 平均遞增速度就是一定时期内,每年平均增長的速度。第一个五年计划期间,我国预算收入每年平均遞增11.3%^②。

如上所述,预算收入与生产、分配、交换和消费等各方面都相互联系着。因此,预算增長速度,也往往会在很大程度上,集中反映了经济发展的速度和国家建設的速度。我国预算收入的高

② 11.3%为估算数。

速度增長，是我國經濟高速度發展的結果；而我國預算收入的高速度增長，又支持了國家建設的高速度發展。

從發展上看，增長速度的意義要比規模大小的意義更重要一些。因為規模的大小，是可以在發展中起變化的。從目前的情況看，雖然我國的預算規模還不是很大。但是它的發展速度是很快的。如前所述，第一個五年計劃期間，我國預算收入每年平均增長11.3%，這樣的增長速度是很高的。預算收入的高速度增長，也充分的說明了我國社會主義經濟和社會主義財政的優越性。

黨的鼓足干劲、力爭上游、多快好省的建設社會主義的總路綫，是照耀一切工作的燈塔。總路綫的基本要求是加快我國社會主義建設的速度。“建設的速度問題，是社會主義革命勝利後擺在我們面前的最重要的問題。”^①根據總路綫的要求，當前財政工作的基本任務，就是通過高速度的積累資金來支持我國高速度的社會主義建設。因此，深入研究預算的規模和增長速度，以便更好的完成高速度積累建設資金任務，就有着重要的意義。

（二）決定國家財政收支規模及增長速度的因素

國家預算收入，除去國外收入和折舊提成等不可比因素而外，其餘就是國民收入的一部分。在一定的財政制度之下，預算收入和國民收入之間有一定的比例關係。這樣，預算收入規模的大小和增長速度的快慢，就主要決定於以下兩個因素：（1）國民收入的規模和增長速度。（2）預算收入占國民收入比例的大小。預算收入的規模是隨着國民收入規模的擴大和預算收入占國民收入比例的增大而增大。同樣，預算收入的增長速度也是隨着國

^① 劉少奇：“中國共產黨中央委員會向第八屆全國代表大會第二次會議的工作報告”，人民出版社1968年版，第22頁。

民收入的增長和預算占國民收入比例的增長而增長。

假定第一年國民收入是1,000億元，預算收入占國民收入的比例為30%，共預算收入就是300億元。如第二年國民收入擴大到1,500億元，預算占國民收入的比例也隨之擴大到32%，預算收入也隨之擴大到480億元。從預算規模上看，第二年比第一年擴大了180億元，其中有150億元是由于國民收入規模的擴大而增加的，其中有30億元是由于預算占國民收入的比例的擴大而增加的。再從增長的速度來看，第二年比第一年增加了60%，其中有50%是由于國民收入額的增長而增長的，有10%是由于預算收入占國民收入比例的增加而增長的。以上簡單說明了，兩個因素是如何結合在一起來決定着預算收入的規模及其增長速度的。但是在實踐中，兩個因素對於預算規模及其增長速度的影響過程，是極其複雜的。

我們知道，國民收入是由各個物質生產部門創造和實現的。從1956年的材料看，國民收入的部門構成是：工業占26.4%，農業占48.1%，商業占15.5%，建築占5.6%，運輸郵電占4.4%。從以上數字來看，國民收入的90%來自工業、農業和商業三個部門。由此可見，工農業生產的發展和商品流轉的擴大是國民收入增長的基礎。因此，所謂國民收入的規模和速度對預算收入規模及增長速度的影響，具體來說也就是工農業生產的發展和商品流轉的規模與速度，決定着預算收入的規模和速度。

關於預算收入占國民收入的比例，其情況也是複雜的。各部門的預算收入占各部門國民收入的比例是不一樣的。同時就是同一個部門在不同時期內，預算收入占國民收入的比例也是不一樣的。所有這些情況都說明，預算收入占國民收入的比例是在變化的。引起這種變化的原因，主要是因為：(1)企業的積累率不同；(2)所有制性質不同；(3)企業財務體制不同；(4)其他分配環

节的变动。现在分别说明一下这四个原因。

首先，各个不同的物质生产部门，其积累水平是不同的，比如，工业部门的积累率就比农业部门高得多。而各部门上缴预算的收入，并不是这些部门中全部的国民收入，只是企业积累的一部分。因此，工业部门的预算收入，占工业部门国民收入的比例就高得多。这样，积累率高的部门发展得快，预算收入的增长速度也就快。

其次，由于所有制不同，企业积累上缴预算的比例也不同：一般的说，全民所有制企业要将其积累的绝大部分上缴预算，而非全民所有制企业，一般只将一小部分积累上缴预算。因此，全民所有制经济发展得快，预算增长的速度也就随之而快。

再次，即使是同样的积累水平、同一种所有制，由于企业财务体制不同，积累上缴预算的比例也不同。拿国营工业来说，由于财务体制的变化，工业部门积累上缴预算的比重也随之变化。比如，1958年对工业部门实行利润分成之后，积累上缴预算的部分在积累总额中的比重就要缩小，因为有一部分企业积累，抵作了企业四项费用的开支，而不再上缴预算了。这样，如果企业用自己的积累抵接自己的开支越多，则上缴预算的积累就越少，预算收入也就相对的减少。

最后，预算是分配国民收入的形式之一。其他分配形式的变动必然要影响到预算收入占国民收入的比例。其中以国营企业职工工资的变动和物价的变动对预算收入的影响较大。比如，1956年由于实行工资改革增加职工工资的结果，就相对的减少了企业上缴预算的收入。又如，1956年由于生产资料降价，也相对的减少了企业上缴预算的收入。

以上影响预算收入占国民收入比例变化的因素，是经常存在的。因此，预算收入占国民收入的比例也是不断变化的。从这

里我們便可以得出这样一个結論：国民收入的增長虽然是預算收入增長的基础，但是預算收入并不是以同一个速度随着国民收入的增長而增長的，其原因是預算收入占国民收入的比例在經常起变化。

1952—1957年我国預算收入和国民收入增長的环比指数如下：

年 度	1952	1953	1954	1955	1956	1957
国民收入	100	112.7	104.3	107.0	115.4	104.9
預算收入	100	123.9	120.5	103.1	115.3	107.9

1952—1957年我国国民收入和預算收入的定基指数如下：

年 度	1952	1953	1954	1955	1956	1957
国民收入	100	112.7	117.6	125.8	145.2	152.3
預算收入	100	123.9	149.4	154.9	163.6	176.7

1952—1957年国民收入每年平均增長8.8%，而預算收入平均每年增長約11.3%。

从以上例举的材料中，我們可以看出：

第一，从整个趋势来看，預算收入是随着国民收入的增長而增長的。五年中，国民收入增長了52.3%，預算收入增長了76.7%。国民收入每年平均增長为8.8%，預算收入每年平均增長11.3%。1956年，国民收入增長了15.4%，預算收入增長了15.8%。

第二，無論从任何角度来看，預算收入的增長速度和国民收入的增長速度也不是完全一致的。在有些年度中，差别还很大。例如，1954年国民收入增長了4.3%，而預算收入則就增長了20.5%。由此可見，預算收入和国民收入并不是按同一个速度增長的。

第三，除1955年外，历年的預算收入增長速度都大于国民收入的增長速度。預算收入的增長速度所以快于国民收入的增長

速度，除了預算收入中有某些與國民收入不可比的因素發生變化以外，主要是預算收入占國民收入比例的不斷擴大的結果。1952—1957年預算收入占國民收入比例的变化是：1952年為28.8%，1953年為29.8%，1954年為34.5%，1955年為33.8%，1956年為31.2%，1957年為31.5%。

以上我們分別說明了，國民收入增長和預算收入占國民收入比例的变化，對預算收入規模及其增長速度的影響。以下我們再把兩個因素聯繫起來，具體說明工農業的發展和商品流轉的擴大，對預算收入規模及增長速度的影響。

從預算收入的角度來看，工業具有以下特點：（1）在國民收入中，工業部門的國民收入占很大比重，並且在不斷擴大；（2）在國民經濟的發展中，工業部門發展得最快；（3）工業部門的積累率比較高；（4）在工業中絕大部分是國營工業，而國營工業積累的絕大部分要上繳預算。由於以上各點，就決定了國家預算收入中，絕大部分來自國營工業企業。1956—1958年，我國工業和預算收入增長的情況是：

年 度	1956	1957	1958
工業產值	31%	39%	65%
預算收入	15.8%	7.9%	45% ^①

① 1958年工業和預算增長數都是估計數。

1956—1958年工業和預算收入增長的馬鞍形，充分說明了工業的發展是預算收入增長的主要因素。因此，只有工業的高速度發展，預算收入才能高速度地增長。但是也應當看到，預算收入和工業產值並不是等速增長的。這是因為：（1）預算收入不僅取自工業部門，而也取自國民經濟的其他部門，而其他部門則不能和工業等速發展。（2）工業中不僅有國營工業，而且也有非

国营工业；如前所述，非国营企业不像国营企业那样，將絕大部分积累上繳預算；而国营企业和非国营企业的比例又是时常变化的。(3)只就預算中的国营工业部門的收入来看，和工业产值也不是等速增長的，原因是預算中工业部門的收入占工业产值的比例，也不是固定不变的；像前边說过的那樣，工资、价格和企業财务体制的变化等等，都会影响到上述比例的变化。当然，在一定时期內，一个相对固定的比例是有的。目前我国預算中的工业收入，大約占工业产值的30%左右。这样一个大体固定的比例，有时用来估估大帳是可以的。但要据此比例算細帳就不行了。

目前我国的农业基本上还是集体所有制。国家預算收入中直接取自农业的收入是很少的。第一个五年計划期間，农业收入只占全部預算收入的10%左右。因此，目前我国农业的发展，对于預算收入規模及增長速度的直接影响是不大的。1958年农业生产增長近一倍，但預算收入中取自农业的部分基本上沒有变动。这就是1958年我国預算增長速度大大低于工农业总产值增長速度的主要原因。但是，我国社会主义建設的实践又証明，我国农业的发展对于整个国民經济的发展有很大关系。实际上，农业的发展对于預算收入的增長是有密切关系的。根据估算，我国預算收入中直接或間接和农业有关的部分，大約占50%左右。农业发展对于預算收入的間接影响，表现在两个方面：第一，由于农业大发展推动了整个国民經济的发展，而整个国民經济的发展特别是工业的高速度发展和商品流轉的扩大，就可以很快的增加财政收入。1956年和1958年的情况就是如此。第二，农业的大丰收常常还为下一年輕工业的大发展打下基础，而下一年輕工业的大发展，就为下一年迅速增加财政收入打下了基础。1956年預算收入增長快的原因之一，就是因为1955年农业丰收为1956

年輕工業的較大發展打下了基礎。我們可以預見，1958年農業大躍進，一定會促使1959年年輕工業的大發展；這就是1959年迅速增加財政收入的重要條件。

商業部門本身雖然創造的國民收入不多，但是有相當大的一部份國民收入是在商業環節實現的。同時商業基本上是全民所有制，因此，商業部門的大部分積累要上繳預算。這樣在預算收入中，就有相當大的一部分是取自商業部門的。所以，商品流轉的規模和增長速度，對於預算收入規模和增長速度有着很大的影響。

除了上面講的主要因素而外，預算管理制度的變化，對於預算收支規模和增長速度也有影響。例如，實行差額預算管理的單位，它的收支可以全部列入預算，同時亦可以將收支差額列入預算；全額列入預算，預算收支規模就會相對擴大，預算增長速度就相對提高；差額列入預算，預算規模就相對縮小，增長速度就相對降低。又例如，目前各級財政部門都掌握有不少的預算外資金，如果將其中的一部分列入預算管理，則預算規模也就相應擴大，速度也就相對提高。

在以上分析過的所有因素中，經濟的發展不但是決定預算收支規模及增長速度的主要因素，而且也是最經常起作用的因素。至於其它個別的因素（如改變財務體制），則並不是經常都存在的。當然，就整個預算收支規模和增長速度來講，卻經常受着這些因素的影響。經濟的發展對於預算收支規模和增長速度的影響，人們是比較容易了解的；對於其他因素，人們則不很容易了解。因此，在說明預算收支規模及其增長速度時，分別闡明各因素的影響是必要的。在實際工作中，有時候是將預算收入中其他因素的影響，預先從預算收入中剔除，以便使得不同時期預算收入的口徑一致可比；有時候在說明預算規模及增長速度的同

时，也把其中的不可比因素加以說明。

总之，影响預算收支規模及增長速度的因素，是极其錯綜复杂的。因此，預算增長速度也就不可能有一种簡單的規律。比如，預算收入严格地每年遞增百分之几的規律是沒有的；預算收入和国民收入之間也沒有等速增長、低速增長或高速增長的絕對規律；預算收入和工农生产以及商品流通之間同样不存在等速增長、低速增長或高速增長的絕對規律。当然預算收入增長的規律性还是有的。預算收入增長規律主要有下列兩点：

第一，在一般情况下，預算收入总是随着国民經濟的发展和国民收入的增長而不断增長。同时，在过渡时期，預算收入占国民收入的比例也有不断扩大的趨勢。这样，在一定时期內，預算收入增長速度一般要高于国民收入的增長速度。

第二，預算收入的增長，一般有一定的起伏性。因为：(1) 国民經濟的发展一般要帶有起伏性；(2) 除了經濟的发展之外，預算收入还受其他許多因素的影响，而这些因素又不是每年都以同样的方向和程度来影响預算收入的增長。

在實踐中，預算收入增長速度是同时受許多因素的影响。最后确定的預算收入增長速度，是各种因素相互抵銷以后的結果。这样，有一些次要因素，就可能被主要的因素所掩盖。因此，深入的、全面的、具体的分析預算收入的增長速度，以便揭示出增長速度的真实情况，是非常重要的。

地方預算收入的增長速度，有某些特点。首先应当把兩種地方預算收入区别开。一种地方預算收入，是指由地方負責組織征收的全部預算收入而言；另一种是指列入地方預算并由地方支配的收入而言。就前者看来，和全国的預算收入增長情况基本上是一样，只有一点是不同的，即：按目前財政体制規定，中央企业收入要全部上繳中央，和地方預算收入沒有关系。如統列入地方

預算归地方支配的預算收入而言，情况就更不同一些，因为这种地方預算收入，是整个财政资金在全国进行重新分配的结果。这样，经济发达的地区，它的地方預算收入，只是它組織征收的預算收入的一部分，其余部分要上繳；而经济落后的地区，它的地方預算收入，除了包括自己的收入以外，还包括中央补助收入。因此，从一个地区来看，地方預算收入和它的经济发展情况就有些脱离。这样就可能出现一种看来似乎是不正常的现象：即经济落后地区的預算增長速度，有可能反而比经济发达地区的預算收入增長速度高。其实这正说明了，财政在促使各地区经济平衡发展中所起的作用。

第二节 国家財政收支与国民收入分配比例 之間的关系

編造国家預算，决定財政收入与支出时，不仅要考虑收入和支出規模、增長速度，还須研究国民收入使用中积累与消费的比例关系，从而正确規定兩者的比例。

确定积累基金与消费基金的比例关系是一个十分复杂的问题，它与国家預算收入、支出有着千絲万縷的联系。国家預算每項收入、支出都与这个问题有着密切的关系。每个財政工作者必須慎重研究和处理这个问题。

国民收入是由各物質生产部門（指工业、农业、建筑、交通等各部门）在生产中所創造出来的，但是要用于整个社会，满足社会的各种需要。因此，它要經過一系列錯綜复杂的分配和使用过程。在社会主义制度下，由于存在着两种所有制——全民所有制和集体所有制，由于存在着各种差别（工农差别、智力劳动与体力劳动的差别等）和国民收入的分配关系、分配形式的复杂性，决定了财政在国民收入分配和再分配过程中的地位和作用；

必須利用財政在全社會範圍內實現國民收入的分配和再分配。比如農村人民公社生產的國民收入，先在公社內部進行分配，一部分用於滿足社員生活消費需要（發給社員工資、獎金、供給吃飯以及滿足各種集體、個人的消費需要），滿足發展生產和增加儲備的需要；另一部分以財政上繳任務的形式納入國家預算，成為國家預算收入。國營企業生產的國民收入，一部分用工資、獎金等形式發給職工個人，成為職工個人收入，一部分以利潤形式留歸企業使用（擴大生產、增加職工福利等）；其餘部分要用企業收入上繳、稅收、信貸利息等形式分別繳入國家預算，與農村人民公社上交的收入共同形成國家財政基金。

國家財政收入就是國家每年通過國家預算集中起來的一部分國民收入的貨幣表現；每年的國家財政支出，是部分國民收入在全社會範圍內進一步分配、使用的貨幣表現；每一項財政收支都反映了一部分國民收入的運動。國家預算用於經濟建設支出；用於文化、教育事業支出；用於社會、衛生事業支出；用於行政、國防支出；都體現着國民收入在整個社會範圍內分配和再分配的方向和比例。財政資金的分配和使用過程，體現着國民收入分配、使用過程；各類預算支出比例，基本上反映出國民收入使用中積累與消費的比例。由此可見，在社會主義制度下，財政是分配和再分配國民收入的重要武器。

根據國家統計局的計算資料，從1952年到1957年期間我國財政收入占國民收入的比重平均為32.2%，其具體情況如附表（見下頁）：

這些資料告訴我們，由於國民經濟建設迅速的發展和社會主義改造的完成，財政收入在國民收入中的比重也在擴大，最高年分已達到34.5%。財政收入在國民收入中占的比重愈大對經濟的影響、作用也愈大，兩者的關係也就愈密切。因此，編造國家

單位：億元

	1952年	1953年	1954年	1955年	1956年	1957年	1958年	1959年	第一个五年計劃期間合計
国民收入	608.9	729.1	759.8	805.0	919.7	977.8			4,191.4
财政收入	175.6	217.6	262.4	272.0	287.4	310.1			1,349.5
财政收入占国民收入%	28.8	29.8	34.5	33.8	31.2	31.5			32.2

* 均按现价計算。

預算，決定財政收入、分配支出時，必須深入研究國民收入使用中，積累與消費的比例關係；並使其保持合理的比例。在社會主義制度下，積累與消費的關係，也就是社會主義建設與人民生活改善的關係；兩者是不存在根本矛盾的。在資本主義制度下，積累與消費的關係，基本上是剝削與被剝削的關係，所以兩者是敵對性的矛盾。

國民收入生產出來以後，不管分配關係多么複雜，分配形式如何千變萬化，最終總要用於積累與消費兩方面，從而形成積累基金與消費基金。

積累基金，總的說來就是國家和人民公社用於擴大再生產和增加社會財富的那部分國民收入。它反映在財政上表現為基本建設投資和用於物資儲備的支出。由於積累基金在社會主義擴大再生產中的作用不同，它又分為生產性積累基金和非生產性積累基金；固定資產積累基金與流動資產積累基金。

生產性積累基金表現為用於擴大再生產方面的物資耗費；比如國家、人民公社每年用於新建的工廠、礦井、新增添的機器設備、新建築的廠房、鐵道、新興修的農田水利、新開辦的農場、牧場，以及新增加的国家物資儲備等方面的基本建設投資，

都屬於生产性积累。非生产性积累基金，是用于滿足居民个人和社会性消費所耗費的物資；国家預算、人民公社每年用于非生产性的基本建設投資，都屬於非生产性积累，它包括为居民建造新的住宅，創辦新的学校、医院、俱乐部、剧院、開設新的圖書館、增添新的圖書資料，兴办新的托兒所，新建机关公用房屋、礼堂等等。

按照国家統計局的計算資料，第一个五年計劃期間，我国国家积累基金中生产性积累約占三分之二，非生产性积累約占三分之一，其具体百分比如下：

	1952年	1953年	1954年	1955年	1956年	1957年	1958年	1959年	第一个五年計劃期間平均
生产性积累	68.5	65.6	53.6	69.1	68.7	61.5			63.4
非生产性积累	31.5	34.4	46.4	30.9	31.3	38.5			36.6

將国家积累基金划分为生产性积累和非生产性积累兩类，具有重大意义；它可以幫助我們很明确的划清那些預算支出能直接促进社会主义扩大再生产，而那些支出則不能。因为只有增加生产性积累基金才是保證社会主义扩大再生产和促进社会主义經濟不断高漲以及提高人民生活福利的物質源泉。因此，生产性积累基金增長愈快，国民經济的发展、社会主义建設就愈是高速度的，距离建成具有高度发展的現代工业、現代农业和現代科学文化的社会主义国家的時間也愈短。反之，必然降低国民經济发展速度，延緩社会主义建設的进度；人民生活改善也將失去物質保障。因此，保證生产性积累基金高速度增長，是加速我国經濟建設的根本措施。

建国以来，党和政府非常重視这一問題，一直采取积极的政

策，促進社會生產力高速發展，促進國家工業化、公社工業化、農業機械化電氣化的奮鬥目標。黨的號召吸引着全國的勞動人民，六億勞動人民正以忘我的勞動熱情為實現黨所提出的建成偉大的社會主義國家的任務而辛勤勞動着。

建國以來，生產性積累基金有了巨大的增長。1957年比1952年增長了83.8%；估計1958年由於工農業生產大躍進，由於實行了全黨全民辦工業，中央工業與地方工業同時並舉的方針，生產性積累基金的增長速度將比已往任何一年都快。

非生產性積累基金，對社會擴大再生產不能發生直接的作用，它的增長只是社會財富的增加。因此，它在國民收入中占的比重過大，增長速度過快，勢必減少生產性積累，對社會主義建設會發生不利的影響。就已往幾年的資料來看，第一個五年計劃期間，國家僅在住宅和公共建築方面的基本建設投資就達110億元；建築面積達16,000萬平方公尺，為原定計劃的兩倍；占五年房屋建築總面積的80%左右（五年內原計劃房屋建築面積為15,000萬平方米，實際建成20,000萬多平方米，為原訂計劃的140%）。此外還新建了許多醫院、學校和文娛機構。由於國家對這方面進行大量基建投資，我國勞動人民的物質和文化生活有了很大提高和改善。這些事實都表明了黨和國家對勞動人民生活的無限關懷，對改善人民生活作出的巨大成績。但這僅是事物的一方面。只看到這一方面是不夠的，還須看到另一方面，即在我國經濟還比較落后的條件下，如非生產性積累基金增長速度過快，占的比重過大，不利於加速社會主義建設。第一個五年計劃期間，由於經驗不足，對非生產性基建投資控制較松，一些可不建或緩建的项目未能削減；造價過高的未能及時降下來，結果使非生產性基建投資規模大了一些。因此，編造國家預算，決定財政支出時，特別是在決定分配基建投資時，必須妥善安排