

财政运筹与经济运行

韩建元 著

经济日报出版社

财政运筹与经济运行

韩 建 元 著

经济日报出版社

财政运筹与经济运行
CAIZHENG YUNCHOU YU JINGJI YUNXING

韩建元 著

经济日报出版社出版发行

(北京市宣武区虎坊桥福州馆前街6号)

新华书店经销

邢台市印刷二厂印刷

850×1168 毫米1/32 10.5印张 265千字

1991年6月第1版 1991年6月第1次印刷

印数1—4000册

ISBN 7—80036—530—1/F·251 定价：6.00元

序

· 杜峻峰

呈现在读者面前的《财政运筹与经济运行》一书，是一部从财政运筹角度研究财政问题的专著。当前，从这个角度研究财政问题的著作还不多，从这个意义上说，该书的出版，开拓了我国财政问题研究的新领域，对做好我国财政经济工作具有一定的现实意义。

对作者和他的《财政运筹与经济运行》一书，我是比较熟悉的。1985年，我应聘在河北经济管理干部学院任兼职教授时，作者是我授课的财政经济系的一名学员。课余时间，他多次找我研究和探索问题。1985年9月的一天，他拿着一部约40万字的书稿让我提修改意见。这就是本书的第一稿。对于他的这一研究成果，我给予了肯定、鼓励和支持。1986年7月，作者完成学业回到工作单位——河北省沙河市税务局后，克服了工作、生活中的各种困难，继续他的研究工作。经过六年不懈地潜心研究，三易其稿又于1990年底，带着本书的第三稿到北京找我审阅。尽管当时很忙，我还是怀着很大的兴趣，通阅了全部书稿。综观全书，作者坚持马克思主义观点，注重从理论与实践的结合上研究财政问题；能够结合我国财政经济工作中的经验教训，提出做好财政工作的具体运筹思路；在运筹方法上，借鉴了一些现代化管理方法和技术，丰富了财政管理的内容，拓宽了财政的领域。具体来说，本书有以下几个特点：

一、新见地。作者将运筹学的理论和方法运用到财政问题的研究，财政运筹这一概念的提出，开拓了我国财政问题研究中的新

空间。该书前四章，着重阐述了财政运筹的概念、对象、内容、特征、程序、形成发展以及与财政管理、财政信息的关系、财政运筹理论与财政分配的关系等。这些新的探索和新见地，给财政问题的研究提供了新的思路，将有利于加强财政管理，做好财政工作。

二、新途经。作者联系我国现代化建设的实际进行财政运筹融多种学科知识为一体，博采众长，借鉴了系统论、控制论、信息论等。本书从第五章至第十五章分别从财政反映、财政核算、财政分析、财政监督、财政控制、财政预测、财政决策、财政收入、财政支出、财政效益、综合平衡等方面，分别论述了具体的运筹方法和技术。在本书的十六、十七章，作者根据当代社会经济发展的新特点和新趋势，提出了财政管理运筹与财政活动的未来运筹的原则，描绘出财政运筹的前景，使人不仅增强了财政运筹的信心，懂得了运筹的方法，而且对财政运筹的前景有了比较清晰的了解。

三、新结构。本书在财政研究的基础上，突破了一般财政问题研究的章节结构，大量引用了社会学、管理学、领导科学等方面的知识，形成了一种新的研究思路，构成了新的研究框架。使人读后，既了解财政运筹的基本原则和原理，又能够学以致用，具有操作性。

最近全国七届人大四次会议通过了国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要，为我国的社会主义现代化建设绘制了宏伟的蓝图，展示了更加光明的前景。同时，也为财政工作提出新的更高的要求。在这种情况下，本书的出版无疑是适时的。为此，我十分高兴地向大家推荐这部书。

当然，作为一部探索性著作，本书难免存在一些问题和尚待进一步讨论的问题。希望作者继续研究和探索，并诚恳地接受读者的意见，进一步修改完善。

一九九一年五月于中国人民大学

序

范长缨

还是在1984年，韩建元同志就提出写一部财政运筹方面的书。1985年他果然拿出近40万字的《财政运筹与经济运行》书稿。这一开创性的研究，开拓了财政研究的新领域；速度如此之快，使不少人为之吃惊。又经过作者几年的悉心研究，广泛调查，艰苦探索，我国少有的财政运筹专著终于破土而出面世了。这是财政界的一件幸事，我表示由衷地祝贺！

财政是国家集中分配的一部分剩余产品用于满足“一般的社会需要”而形成的分配活动和分配关系。财政学研究的对象是财政分配规律。传统财政教程收、支、平、管的基本框架结构显然不能适应当前财政工作的需要。《财政运筹与经济运行》一书，以改革、开放对财政工作提出的新问题为课题，以有计划的商品经济为对象，大胆地把运筹学的理论、方法和技术运用于财政研究中，定会使财政理论工作者、教育工作者和实际工作者耳目一新，受到启迪，得到收益。

新生事物因其新常不完美。韩建元同志在求学期间虽专攻财政经济专业，又有多年实践经验，但毕竟水平有限，书中观点、方法不完整、不准确、不尽人意之处在所难免。还望作者以此为逗号，矢志不移、孜孜不倦，付出更多的努力，以达到完美的境界。

一九九一年六月十七日

于北戴河

目 录

序.....	杜峻峰
序.....	范长缨
第一章 财政运筹的对象和特征.....	1
第一节 财政运筹的提出.....	1
一、财政运筹的含义（1） 二、几点启示（4）	
第二节 财政运筹的对象、内容和特征.....	5
一、财政与财政运筹（5） 二、财政运筹的对象、	
内容和特征（6） 三、财政运筹与财政管理（8）	
第二章 财政运筹的形成和发展.....	12
第一节 我国历史上的财政运筹活动.....	12
一、我国历史上的财政运筹活动（12） 二、我国历	
史上财政运筹活动的特征（14） 三、我国历史上财	
政运筹的原则（16）	
第二节 社会主义的财政运筹及其地位.....	20
一、社会主义财政运筹的有利条件（20） 二、社会	
主义财政运筹的内容和特征（21） 三、社会主义财	
政运筹的原则（24）	
第三章 财政运筹理论与财政分配.....	28
第一节 财政运筹理论与现代经济管理理论.....	28
第二节 社会主义的财政分配.....	30
一、财政分配的层次和作用（30） 二、社会主义的	
财政分配特点（32） 三、社会主义的财政分配方	

式 (34)

第四章 财政信息及财政运筹程序	38
第一节 财政信息	38
一、财政信息与财政活动 (38)	
二、财政信息的分类和特点 (40)	
三、财政信息的功能和作用 (43)	
第二节 财政信息运筹与财政职能	44
一、财政运筹是信息化的运筹 (44)	
二、财政信息系统与财政职能系统 (45)	
三、财政信息的传输方式 (47)	
第三节 财政运筹的程序和组织工作	48
一、财政运筹的程序 (49)	
二、财政运筹的组织工作 (51)	
第五章 财政反映运筹	53
第一节 财政反映运筹的意义和特点	53
一、财政反映运筹的意义 (53)	
二、财政反映运筹的特点 (55)	
第二节 财政反映运筹的范围和作用	56
一、财政反映运筹的内容和范围 (56)	
二、财政反映运筹的作用 (61)	
第三节 财政反映运筹的要求	63
一、财政反映运筹与资金运动 (63)	
二、财政反映运筹的要求 (64)	
第六章 财政核算运筹	67
第一节 财政核算运筹与经济核算	67
一、财政核算运筹的特征 (68)	
二、社会主义财政核算运筹与经济核算运筹的关系 (69)	
第二节 社会主义财政核算运筹的性质和内容	72
一、社会主义财政核算运筹的性质和作用 (72)	

二、社会主义财政核算运筹的内容 (74)	
第七章 财政分析运筹	78
第一节 财政分析运筹的特点和类型	78
一、财政分析运筹的特点 (78)	
二、财政分析运筹的类型 (79)	
第二节 财政分析运筹的条件和方法	81
一、财政分析运筹的条件 (81)	
二、财政分析运筹的方法 (82)	
第八章 财政监督运筹	101
第一节 财政监督运筹的必然性	101
一、财政监督运筹的意义 (101)	
二、财政监督运筹的任务与实践 (102)	
第二节 社会主义财政监督运筹的内容和原则	104
一、社会主义财政监督运筹的对象 (104)	
二、社会主义财政监督运筹的内容 (105)	
三、社会主义财政监督运筹的原则 (107)	
第九章 财政控制运筹	110
第一节 财政控制运筹与控制论	110
一、进行财政控制运筹的必要性 (110)	
二、财政控制运筹应注意的几个问题 (111)	
第二节 财政控制运筹的内容	113
一、财政收支平衡控制运筹 (113)	
二、财政结构控制运筹 (117)	
三、财政成本控制运筹 (118)	
四、财政效果控制运筹 (122)	
五、财政组织控制运筹 (123)	
六、财政社会控制运筹 (124)	
第十章 财政预测运筹	131
第一节 财政预测运筹及其程序	131
一、财政预测运筹的意义和特点 (132)	
二、财政	

预测运筹的程序 (133)	
第二节 财政预测运筹的应用	135
一、单因素预测运筹 (136)	
二、多因素预测运筹 (147)	
三、判断预测运筹 (148)	
四、分层次预测运筹 (148)	
五、平衡预测运筹 (149)	
六、财政未来预测运筹 (150)	
第十一章 财政决策运筹	152
第一节 财政决策运筹的前提条件	152
一、财政决策运筹的分类和条件 (152)	
二、财政决策运筹与经济结构、经济政策、政府经营的关系 (156)	
第二节 财政决策运筹及其效应	159
一、基本财政决策运筹 (160)	
二、中央财政决策运筹与基层财政决策运筹 (161)	
三、财政决策检验与决策运筹效应 (162)	
第三节 几种常用的财政决策运筹技术	164
一、财政战略决策运筹 (164)	
二、财政战术决策运筹 (166)	
三、常规财政决策运筹 (183)	
四、非常规财政决策运筹 (186)	
第十二章 财政收入运筹	192
第一节 财政收入的来源和作用	192
一、财政收入的来源 (192)	
二、财政收入的作用 (196)	
第二节 财政收入运筹的方法	198
一、消除自然因素、社会因素对财政收入影响的运筹 (198)	
二、消除影响税收因素的运筹 (209)	
三、消除影响利润因素的运筹 (211)	
四、消除影响财政信用因素的运筹 (212)	
五、关于费用收入	

的运筹 (213)	六、消除产值、成本、价格变动对
财政收入影响的运筹 (213)	七、运用线性规划方
法进行财政预算管理的运筹 (218)	
第十三章 财政支出运筹	228
第一节 财政支出的构成和运筹原则	228
一、财政支出的构成 (228)	二、财政支出的地位
及其运筹的条件 (230)	三、财政支出运筹应遵循
的原则 (234)	
第二节 财政支出运筹的方法	238
一、系数倒数法 (238)	二、比例法 (241)
三、比较法 (242)	四、财政支出运筹的其它方
法 (243)	
第三节 财政支出运筹中的比例关系和问题	244
一、宏观财政支出运筹中的几个关系 (244)	二、
微观财政支出运筹中的有关问题 (250)	
第十四章 财政效益运筹	253
第一节 财政效益运筹及其内在规律	253
一、财政效益运筹的内容和分类 (253)	二、财政
效益运筹的内在规律 (256)	
第二节 财政反增规律在财政效益运筹中的运用	262
一、定性运筹 (262)	二、定量运筹 (264)
第三节 财政虚假收入与财政效益运筹原则	272
一、避免财政虚假收入的运筹 (272)	二、财政效
益运筹的原则 (273)	
第十五章 综合平衡运筹	276
第一节 综合平衡运筹质的规定性和实现形式	276
一、综合平衡运筹质的规定性 (276)	二、实现综
合平衡运筹的几项工作 (277)	

第二节 财政、信贷、外汇与物资供求的综合平衡运筹	279
一、财政收支平衡运筹 (279)	
二、财政信贷综合平衡运筹 (285)	
三、财政、信贷平衡与物资供求平衡运筹 (290)	
四、财政、信贷收支平衡、物资供求平衡与外汇收支平衡 (296)	
第十六章 财政管理运筹	301
第一节 财政管理运筹的意义	301
一、财政管理运筹是经济管理运筹的重要内容 (301)	
二、财政管理运筹的原则 (304)	
三、财政管理的综合运筹 (307)	
第二节 财力管理的运筹	309
一、财力管理的运筹机制 (309)	
二、财力管理的运筹方法 (310)	
第十七章 财政活动的未来运筹	319
第一节 财政活动未来运筹对财政人员的素质要求	319
一、提高财政人员素质的紧迫性 (319)	
二、未来运筹对我国财政人员的素质要求 (322)	
第二节 社会主义财政管理未来运筹的研究与展望	323
一、必须重视财政管理未来运筹的研究 (323)	
二、社会主义财政管理未来运筹的展望 (326)	
后 记	328

第一章 财政运筹的对象和特征

运筹，广泛地存在于人类社会经济活动中，古已有之。为了实现某项政治的或经济的“目标”，人们就要根据所处的自然条件、生活环境等出主意、想办法，进行谋划。实际上这就是运筹。

财政是国家集中分配一部分剩余产品用于满足“一般的社会需要”而形成的分配活动和分配关系。财政在再生产过程中属于分配环节。科学的使用财政资金，配置最佳的财政收支结构，提高资金效益等，都需要对财政活动进行运筹。由于财政活动是经济活动的一个重要内容，因而，财政运筹必然是在整个社会经济系统中进行的财政运筹。

财政运筹是运筹学的一个分支。作为一门新兴的学科，虽然在财政经济活动中仍需继续完善和发展。但它“从长远来看……应当而且能够研究较大的问题，如财政的平衡，国际市场的原料、资源管理，全国土地的利用规划等问题。”（《系统分析和运筹学》中国社会科学出版社）随着社会的发展，财政运筹必将在社会经济活动中发挥愈来愈大的作用。

第一节 财政运筹的提出

一、财政运筹的含义

运筹是人们对于社会经济活动系统的、整体的、科学的谋划。

运，指灵活使用。筹，即古代用于计数的小棍儿，可引申为谋划。所谓运筹，意指灵活地谋划。人们进行政治的、经济的活动，就要运筹。科学地运筹是为了把事情做得更好。“一组执行人员为达到一项目标而进行的活动，我们定义为一个运筹。一项运筹总是可以分成若干步骤的，执行这些步骤对于整个运筹的实现是必要而充分的，工作的各单独步骤，运筹的各部分，一方面由各种条件互相联系着，这些条件限制完成工作顺序的选择，另一方面又由总人力、材料与财力资源互相联系着……”（A·H·列尔涅夫《控制论基础》。）这段话告诉我们：其一，运筹不是孤立进行的，而是在一定的社会的、经济的、自然的诸条件下，与众多的内外因素交织在一起相互作用的活动。其二，运筹与资源相互依存。其三，财政状况是国民经济的综合反映。财政运筹的正确与否决定和影响其它方面的运筹。由此，我们可以看出：财政运筹是从经济运筹中分离出来的，是经济运筹系统的一个组成部分。

经济决定财政。在我国社会发展的漫长进程中，尽管不同历史时期各自社会形态的生产关系不同，生产力发展水平不同，但运筹总是被广泛地运用于政治、经济生活中。如：“周人百亩而彻”、齐国实行的“相地而衰征”的办法、鲁国的“初税国”、楚国的“量入修赋”和唐朝的“租庸调制”、明朝的“一条鞭法”等改革措施的出现都是运筹的结果，反映了不同历史时期的“财政运筹”思想。这些运筹都表现为封建统治阶级“聚积贡赋”，“王室费用的耗费”或对外战争的岁出安排，但却都是在不同程度上对朴素运筹思想的运用。应该看到。这时的财政运筹还没有形成完整的运筹“理论”，处于“不自觉、不严密、不科学”的阶段。直到第二次世界大战后，社会化大生产的出现，现代科学技术的发展，急速地改变着传统的生产经营方式，推动了管理科学的发展。这样，使得人们在经营管理中，将有关学科的知识结合运用，逐渐产生了运筹学。但是，财政运筹还有许多工作要做，

运筹的方法还需要在财政领域广泛地推广运用。因此，进行财政运筹的研究，提高财政管理水平，就成为摆在我们面前的一个重要课题。

财政活动作为经济活动的一个组成部分，其具体表现为财政收入和财政支出。在我国，财政收入是取之于民，用之于民的。从1950年到1988年，财政收入累计30566亿元，99%以上是国内资金。财政支出成为国家经济建设资金的主要来源。目前，我国预算内国营工业企业5.8万个，预算内国营工业企业的固定资产原值7698多亿元。从1950年到1988年，国家财政用于经济建设的支出累计达16990亿元，占同期财政支出的54.2%。正如周恩来所说：

“国家建设规模的大小，主要决定于我们可能积累多少资金和如何分配资金”。（《中国共产党第八次全国代表大会文献》人民日报1957年版，第126页）

在新技术革命的推动下，经济活动从对象到范围，从管理内容到手段都发生了巨大的变化。不仅象马克思所说的，生产、分配、交换、消费“构成一个总体的各个环节”的情况从来没有今天这样突出，而且通讯、计算等科学技术的运用，打破了“国与国”的界限，经济活动呈现出“信息化、竞争激烈化、交叉化”等新特征。这就为财政经济工作提出了更新、更高的要求。在我国，随着经济体制改革深入进行，财政更需要充分发挥宏观调控作用。如：适当地调整国民收入的初次分配政策，依据科学的产业政策和优化产业结构的目标，配置最佳的财政收支结构等。以推动经济活动的开展，适应当代经济活动变化的需要。

“承认自然界的必然性，并从中引出思维的必然性，这是唯物主义。从思维中引出必然性、因果性、规律性等等，这是唯心主义”。（《列宁选集》第二卷，第167页）财政运筹作为对财政活动的谋划，要取得最佳的效益和实现预期的目标，就必须认识、掌握和运用客观经济规律，按照事物的规律性实施运筹。即“根

据客观事实，引出思想、道理、意见，提出计划、方针、政策、战略、战术，方能做得好”。（《毛泽东选集》第二卷，第445页）反之，主观地（或想当然地）运筹就必然犯唯心主义的错误。建国40多年来，我们从实际出发，不断地进行财政运筹，提高财政管理水平。使财政收入由1950年的65.19亿元增长到1989年的2919.2亿元，增长44.78倍。其中有成功的运筹也有失误的运筹。如，我国刚解放时，经济破敝不堪。面对这一情况，我们经过科学地财政运筹，制订了统一的财政经济政策，采取有力措施，到1950年就实现了财政收支的基本平衡。1951年和1952年，财政收支平衡，并略有节余。当然，在一些时期我国也出现过资金分散、宏观调控能力过弱、基本建设投资膨胀等问题。究其原因多方面的，但缺乏科学的财政运筹却是一个重要原因。

经济活动是人类的基本活动。在商品货币存在的条件下，任何一项经济活动中物质流、信息流又都与资金流交织在一起。经济活动中生产社会产品的过程又是价值形成的过程，创造使用价值的过程。财政是个价值范畴，财政资金额则是用货币表现的社会产品的价值量。财政收入是国家筹集的一部分社会产品的价值，财政支出是国家集中分配的一部分社会产品的价值。因此，财政运筹实际上是运用价值形式，按照客观经济规律，对国家集中分配的一部分剩余产品进行科学地思维设计，制定符合实际的财政计划，满足一般的社会需求，确定正确的分配关系，对社会产品进行合理分配的一种谋划。其运筹的目标是优化财政分配方案，实现财力的最优配置，取得最大的经济效益和社会效益。

二、几点启示

财政运筹以财政经济活动为基础，又服务之，这是当代财政经济活动的必然。实践证明，管理者要驾驭财政经济活动，就要实施有效地管理，而财政运筹则是实施管理的关键。当今，财政

运筹给我们的启示是：

(一)、财政经济活动迫切需要财政运筹，财政运筹又在财政经济活动中不断丰富和发展。

(二)、财政运筹既是个价值范畴，又是个历史范畴。它作用于财政经济活动的每一个阶段，每一个环节。无论是在产品经济制度下，还是在商品经济（市场经济）或有计划的商品经济制度下，有商品货币就有财政运筹。

(三)、财政运筹是个正在成长，逐渐完善的思维推理学科。

(四)、财政运筹是运筹学的一个分支，是多学科知识的“集合”。它正在愈来愈广泛地被运用于财政经济活动中。

第二节 财政运筹的对象、内容和特征

财政运筹做为对财政经济活动谋划的一种活动，与财政管理等活动既有区别，又相互联系，二者相互作用。同时，在发挥宏观调控作用等方面又独具特色。

一、财政与财政运筹

财政是以国家为主体，以价值形式进行的分配活动。财政状况是经济活动的综合反映。因此，在任何社会中财政活动都是经济活动的“中枢”。财政是维护统治阶级利益的工具。

在商品货币存在的条件下，经济活动都表现为一定的资金运动。这样，管理者就要为实现一定的利润目标而加强谋划，提高资金使用效益，搞好财政管理。而做好财政管理又首先要进行科学地运筹。这就是在经济活动中首先进行财政运筹，而不是其它运筹的原因。

财政是个价值范畴。财政运筹是对财政分配的那部分社会产