

求賢進取競意創新

——徐州市综合财政工作的理论与实践

主编 梁华萍



財政經濟出版社

目 录

序.....	姜其温 (1)
第一部分：求实进取，锐意创新	
——徐州市十年综合财政工作的	
理论与实践.....	(5)
一、适应改革大潮，开拓财政工作新领域.....	(7)
二、有效管理预算外资金，强化财政职能.....	(21)
三、发展财政信用，促进经济建设.....	(48)
四、统筹安排社会财力，发挥资金合力作	
用.....	(69)
五、尚待进一步解决的主要问题.....	(78)
六、开拓进取，再展宏图.....	(89)
第二部分：稳定发展，强化调控.....	(112)
一、以治理整顿为契机，实现徐州经济稳	
定增长.....	(112)
二、优势·困境·出路.....	(127)
三、资源综合开发与区域经济的发展.....	(138)
四、在治理整顿中加快徐州市经济发展	
的设想.....	(149)
五、能源基地的“补偿财政”构想.....	(158)
六、徐州市经济发展中的固定资产投资调	
节.....	(170)

七、地方社会财力的宏观调控·····	(200)
第三部分：深化改革，振兴经济·····	(235)
一、徐州市社会经济概况·····	(235)
二、加大改革力度，转换企业内部机制·····	(239)
三、适应经济发展需求，加快徐州电力 建设	
——关于地方办电的调查与思考·····	(256)
四、经济要振兴，交通要先行·····	(269)
五、怎样有效地实现扭亏增盈·····	(280)
附录：记梁华萍同志·····	(294)
一、千古兴亡事，成败因人·····	(294)
二、胆识与奉献·····	(308)
三、辛勤负重，追求卓越·····	(320)
后 记·····	(344)

序

改革开放以来，为了促进生产力的发展，国家逐步调整了分配政策和管理制度，使地方、部门和单位的财力不断扩大，调动了各方面的积极性，从而促进了各项经济和社会事业的发展。但与此同时，国家预算直接分配的范围相应缩小，财政收入占国民收入的比重随之下降，财政困难增加。在这种情况下，如何充分发挥财政的职能作用，特别是对经济与社会发展实行有力的宏观调控呢？要做到这一点，只依靠传统的理财手段和方法是远远不够的。现实生活要求财政部门去探索一条与有计划商品经济相适应的生财、聚财、用财的新路子，开创财政工作的新局面。

在这方面，徐州市进行了大胆的实践，做了大量的工作。十多年来，徐州市财政局在综合财政计划、预算外资金管理、财政信用、综合财政发展战略等领域，辛勤耕耘、求实创新，走出了一条比较成功的路子，为促进徐州乃至江苏的社会经济发展作出了贡献，在全国也引起了较大的反响，得到了领导机关和有关专家的肯定，也被全国许多省、市借鉴和推广。

综合财政是改革的产物。建国以来，直到1978年党的十一届三中全会以前，我国财政实行的是统收统支。当时财政上有一条原则，即“收入入库，支出从库”。也就是说，一

切收入，包括企业的利润，统统上交进入国库，一切开支，包括企业基本建设投资、流动资金和技术改造经费，都由国家财政开支。可以这样说，当时全国的收支只有一本帐，没有“综合财政”这个概念。党的十一届三中全会确立了改革开放的方针，使我国的社会主义现代化建设进入了一个崭新的时期，取得举世瞩目的伟大成就。随着改革的深入，统收统支的财政体制打破了，全国财政收支由一本帐变成了很多本帐。从大的方面来说，分为预算内资金和预算外资金两本大帐。预算外资金以比预算内资金高得多的速度增长着。现在无论是全国还是江苏，预算内外两项资金的总额基本上持平了，如果现行政策不变，预算外资金的数额很快就要超过预算内资金了。预算外资金这本大帐中，又有企业单位的、事业单位的、财政部门的预算外资金，全国还有名目繁多、项目几十个、资金几百亿元的各项基金。大家都说财政收入占国民收入的比重太低，根本原因是大量预算内收入转化为预算外资金。如果把预算内外资金加在一起计算，其占国民收入的比重，并不比1978年以前低。

预算外资金的大量增加，表示着各地区、各部门、各单位，特别是广大企业的权力扩大了，实力雄厚了，活力增强了，对调动各方面积极性，加快经济和社会事业的发展，发挥了重大作用。改革开放十年来，我国社会主义现代化建设事业取得的巨大成就，同财政上的放权让利是密不可分的，这是毫无疑义的。

除了预算外资金以外，还有数额巨大的金融信贷资金，这是经济建设资金的主渠道；还有面广量大的群众资金，这项资金在生产投入中的作用日益增大，已经成为不可忽视的资金来源。

任何事物都是一分为二的。预算外资金的大量增加，而且分散在几十万个单位之中，就出现了资金分散、盲目投入、重复建设、过份向个人倾斜等一系列冲击国家计划的问题，导致了经济结构失调、分配不当的不良后果。

改革只能前进不能后退。要针对出现的新情况、新问题，进一步深化改革和配套完善。为了既保护和发扬财政改革的积极因素，又避免和解决资金分散的负作用，必须建立和完善财政的宏观调控机能，以利综合平衡。因此，“综合财政”就应运而生了。综合财政既是财政调控职能的新发展，又是一门新的财政科学。综合财政的含意，狭义地说，是运用政治的、经济的、法律的、管理的手段，在所有权不变的前提下，对预算外资金进行管理和引导，要求其使用符合有计划商品经济发展的需要。广义地说，包括整个社会财力（资金）的综合平衡。这项工作做好了，对社会主义建设事业有不可估量的作用；否则，造成的损失浪费也是惊人的。

综合财政是一门陌生的工作，没有现成的经验可以借鉴，只有在实践中摸索。本书收录的《徐州市十年综合财政工作的理论与实践》，近几年社会各界来徐州调查研究的专题报告，以及徐州市主要领导同志关于徐州市财政经济发展的研究文章，基本上是沿着徐州市十年综合财政改革的轨道，分析总结其管理的模式，探讨其成功的“秘诀”，同时结合现实经济生活中的一些主要问题，提出进一步改革和发展综合财政的设想。内容比较全面，而且有一定的深度，既对实际工作部门有较好的借鉴推广价值，又能给广大财政理论工作者以启示。

我希望，通过本书的出版，能够有更多的同志来研究综

合财政问题，推动综合财政工作深入、全面、顺利地开展，为促进经济和各项社会事业的发展作出新的贡献。

江苏省财政厅厅长 姜其温

1992年1月

第一部分：求实进取，锐意创新

——徐州市十年综合财政工作的理论与实践

自经济改革以来，为了增强国民经济活力，国家逐步调整了分配政策和管理制度，使各地方、部门和企、事业单位管理的预算外资金和其他社会财力不断壮大，而国家预算直接分配的范围则相应缩小，财力比重随之下降。面对这种局面，作为宏观经济管理关键部门之一的国家财政，如何发挥国民收入分配“主渠道”的作用，在有效管理预算内资金的同时，加强对预算外资金及其他各项社会财力的制导，协调各方面的利益关系，特别是通过对预算外资金等社会财力的管理，调控国民经济活动，保持国民经济持续稳定协调发展，占有越来越重要的地位。作为国家财政一个基本环节的地方财政，在正确贯彻国家财经方针政策的过程中，结合本地实际，统筹资金分配，合理安排各项建设事业，深化体制改革，取得了长足的进展。在这方面，江苏省徐州市进行了大胆的试验，积累了丰富的经验，取得了引人注目的成效。人们可以从他们十年实践中看到，发展综合财政，拓宽理财范围，是强化财政职能的一条必由之路。

徐州市地处苏北，现辖沛、丰、邳、铜山、新沂、睢宁六个县和市、郊、矿五个区，人口807万，是华东、江苏重

要的煤、电和原材料生产基地，也是华东重要的交通枢纽和物资集散中心，同时兼有农业、商业等方面的优势。近十年来，徐州市财政部门的同志在综合财政计划、预算外资金管理、财政信用、财政经济发展战略规划等综合财政领域辛勤耕耘，积极探索，不断创新，开辟了一条理财新路，为推进徐州社会经济建设作出了很大贡献，在全国引起了较大的反响。与此同时，为适应经济体制转轨变型、创立经营管理型财政迈出了新的一步，许多经验值得介绍推广。

据此，以马克思主义基本理论为指导，试图沿着徐州综合财政十年改革实践的轨道，分析总结其综合财政管理的模式，探讨其成功的“秘诀”，同时也结合国家面临的主要难点，提出进一步改革这项事业的若干设想，力求为深化财政理论建设，振兴财政经济，繁荣综合财政，打开一条新的通道。

本世纪90年代是我国经济和社会发展实施第二步战略目标的历史性时期，是徐州市综合财政继续阔步前进的关键性阶段。在世纪之交，探索、总结这方面的实践经验，目的是为了把综合财政这个新生事物，发扬光大，为建立有中国特色的社会主义综合财政作出自己的努力。这既是我国现代化建设和实现宏伟战略目标的需要，也是国家理财面向新世纪的发展和创新的。

一、适应改革大潮，开拓 财政工作新领域

（一）财政工作面临的新挑战

1978年以前，我国实行的是权力高度集中的经济管理体制，这一体制在资金分配上具有两个显著特征：一是在社会财力分布中，国家预算资金的地位十分突出，直接经由财政渠道分配的资金占国家建设资金的绝大部分，相应地，企事业单位的预算外资金和城乡集体经济资金很有限，银行信贷资金的规模也不大，居民个人掌握的财力更是微不足道，可以说，国家预算资金的单渠道分配状况几乎能够决定经济建设资金分配的全局。二是国家财政管理采取统收统支的形式，以指令性计划、行政手段决定资金的分配和使用，经济杠杆作用的余地很少。这种情况，决定了国家可以通过财政集中性的分配和管理，直接制约积累和消费等一系列重大的比例关系，控制国民经济的运行。但地方和企、事业单位的积极性、主动性及因地制宜地解决特殊困难，受到了很大的束缚。

党的十一届三中全会以后，我国对经济体制进行了广泛而深入的改革，经济运行模式由产品经济、半自然经济逐步向有计划的商品经济转换，作为整个经济管理体制一个重要组成部分的财政管理体制，率先进行了一系列改革，调整了

国家与企业、中央与地方、国家、集体与个人等各方面的分配关系，从而使整个社会财力的分配结构发生了显著变化。概括起来，这些变化突出表现在：第一，预算外资金迅速增长。为了搞活企业，增强企业自我改造和自我发展的能力，国家采取了一系列措施，扩大企业自主权，使企业的自主财力大大增加；与此同时，为了调动各部门、各单位增收节支、发展生产和建设事业的积极性，改革了事业和行政单位的财力管理制度，使这些单位的财力也显著增加；此外，为了理顺中央与地方的财政分配关系，国家改革了过去以条条为主的财政管理体制，实行了中央和地方“分灶吃饭”的体制，扩大了地方的财权，使地方财政管理的预算外资金也有所增长。从改革头几年的情况看，整个预算外资金的规模，1983年比1978年增长了1.8倍，年平均增长22.75%，由347亿元上升到968亿元（参见附表一）。全国预算外资金1990年为2750亿元，相当于预算内资金的87.7%，比1980年的557亿元增长了3.9倍，年平均增长17.3%，十年预算外收入16625.7亿元，相当于预算内收入的85.3%。第二，国家预算内资金占国民收入的比重连年下降。由于放权让利，相对于预算外收入的增长而言，预算内收入增长较缓，使预算内收入占国民收入的比重连年下降：1978年为37.2%，1980年为29.4%，1983年为26.4%（参见附表二）。第三，银行信贷资金、城乡集体经济财力、城乡居民用于投资的财力以及利用外资的规模均有显著的增长。

徐州市社会财力分配格局变化的情况与全国相似，1978—1983年，预算外资金增长了3.2倍，年平均递增26.6%，由1.12亿元增加到3.6亿元，财政收入占国民经济收入的比重，则由1978年的17%下降为1980年的13.7%和

1983年的11.8%（参见附表三、四）。

以上这些变化，说明了社会财力分配形成了多元化结构，它有助于调动各方面的积极性，把社会主义建设推向新的发展阶段。

但是，在社会财力由集中支配转向由国家、企业、部门和地方多元化支配的过程中，也出现了许多新的问题。从徐州市的情况看，问题集中表现在以下两个方面：

1. 资金分散性掌握和集中性使用需要之间的矛盾。大量增加的预算外资金和其他社会财力，有利于各部门和企业、事业单位根据自身发展的需要因地制宜地解决各种具体问题，增强对资金使用的责任心和提高运营的效率，但由于资金分散掌握，往往难以形成“拳头”，集中起来办几件大事，徐州作为国家能源、原材料生产的老基地和苏、鲁、豫、皖四省交界区域的中心城市，面临着发展本地能源交通重点建设、实行行业技术改造、完善产业结构以及解决城市基础设施大量欠帐等重大任务，迫切需要抓住一些关键项目，办成几件大事，这就产生了如何处理好分散与集中的矛盾，正确引导预算外资金和其他社会财力的使用，满足全局需要和提高宏观经济效益的问题。

2. 权力下放、利益倾斜与管理、调控体系不完善的矛盾。责权利相结合、微观搞活和宏观控制相结合，这是推进我国经济改革和调整利益分配关系的基本指导原则，宏观财政经济要稳定，不能大上大下，要大体保持平衡。微观要搞活，就是要有效率，效益要高。但由于在下放财权、分散财力过程中管理和调控机制的建设，措施不力及处于滞后状况，导致经济生活中出现了“两个转移”和“两个失控”的现象。“两个转移”表现为：财力运行中原来纳入预算内渠

道的资金有一部分向企、事业单位和部门转移，原来用于生产建设的资金有一部分向消费方向转移，这两个转移对调整国家、集体和个人三者利益关系和积累、消费的比例关系而言，具有其必要性和合理性，但问题在于对此缺乏有效的约束，以致出现转移“过度”，特别是其中还存在着不少违反国家政策、化公为私或化大公为小公、乱支乱用等等现象。

“两个失控”与财力转移中发生的问题相关联，表现为：宏观经济中积累基金失控，消费基金失控，投资需求和消费需求膨胀，国民收入超分配。在徐州市，有的行业任意扩大预算外项目，自立章法，化全民为集体，化预算内资金为预算外资金；有的利用所掌握的财力滥发奖金、乱上基本建设投资项目，把更新改造、大修理等资金挪用于非生产性支出，造成资金管理混乱、经济发展不协调、物资紧张、更新改造欠帐、基建工程周期长、投资效益差。表明加强对社会财力运行的管理和调控体系的建设，搞好国民经济综合平衡，业已成为经济改革和发展、经济稳定和增长的紧迫课题。

显然，这与国家财政有着直接或间接的联系，但要解决这些矛盾，只着眼于预算内财力的分配和管理，只依靠传统的理财手段和方法，是远远不够的，有些管理形式则已失去效力，如统收统支、统包统揽。现实生活要求财政部门必须探索符合有计划商品经济运行规律的生财、聚财和用财的新道，开辟财政工作的新局面。

（二）综合财政：发展和深化财政管理的必然选择

在社会财力分配格局发生重大变化的情况下，有效开展财政工作，充分发挥财政的职能作用，首先要转变理财的思路，明确发展的方向，也就是要从预算内财力的狭窄圈子里

解放出来，拓宽理财的范围，研究运用整个社会的财力。对此，徐州市财政部门通过自己的调查分析，得出了走综合财政之路是发展和深化财政管理的必然选择的结论。

所谓综合财政，是指以国家预算内资金为主体，对包括预算外资金在内的各项社会财力进行指导、协调、组织、衔接和监督的管理活动，综合财政并非始于今日，但只有在改革开放的条件下，它才具有广阔的活动舞台。运用好它，可以形成巨大的活力，有效地作用于经济的全面发展。徐州市财政部门对综合财政的认识，可归结为下列各点：

1. 综合财政是发展财政职能的需要。财政具有筹集和供应建设资金，统筹安排各项建设事业，协调各方面的利益关系，保持国民经济正常运转等方面的职能。实现它，必须从全社会的宏观高度来考虑，制定相应的财政政策、措施和办法。随着改革的推进和社会财力的多样化，理财的视野和范围迅速扩大，在注重预算内资金分配的同时，要加强对各项社会财力的调节和引导，把更多的财力引导到经济、科技和社会发展战略规划所指定的重点方面上来，就徐州的情况而言，一方面，预算外收入与预算内收入规模已大体相当，另一方面，预算外支出则超过了预算内支出的水平，1979—1983年，徐州市预算外支出平均为预算内支出的3.3倍，其中有四年超过了3.3倍（参见附表五）。如果把这笔财力置于财政管理的范围以外任其自发运行，所谓筹措资金，满足社会经济建设的集中性需要，有效调控国民经济活动等，只能是空话。因此，必须开展综合财政工作，才能适应新形势的要求，确保财政职能的充分实现。

2. 综合财政是加强宏观调节和搞活微观的需要。经济改革中一系列下放财权、财力的措施，为微观经济注入了

活力，同时也对宏观经济调节提出了更高的要求。中央《关于经济体制改革的决定》指出：“越是搞活经济，越要重视宏观调节”。从财政来说，越是搞活经济，越要加强对收入分配和资金流量、流向的管理和监督。经济生活中出现的“两个转移”和“两个失控”，充分说明了加强宏观经济调控和财政管理的必要性和重要性。综合财政作为国家理财的拓展和延伸，是国家调控和管理体系中一个必不可少的环节。通过综合财政工作，可以深入了解和研究经济改革中出现的新情况和新问题，及时采取有力措施，对全社会资金进行调节、调度、引导、监督和平衡，使社会资金运动符合客观经济规律的要求，达到微观上的充满生机和活力和宏观上的协调平衡的有机结合。

3. 社会主义财政的转轨变型，即实现财政综合经营，也要求发展综合财政。长期以来，在财政工作中存在着单纯就财政论财政的观点，习惯于“统收统支”、“统包统揽”、“资金无偿供给”的作法，对如何合理分配财力、促进生产、培植财源、实现国民经济良性循环等，则分析研究不够，更缺乏切实有效的综合调控措施。如果说，在高度集中的计划管理体制下，这种观点和做法还能应付的话，那么，在实行有计划的商品经济、坚持改革开放的新时期，则已不适应了。财政经济的发展，要求从“供给型”、“封闭型”、“单一收支型”转移到“开放型”、“调控型”、“经营管理型”的轨道上来，学会综合运用多种手段和杠杆，在财源开发上广辟新的财源，做好“大蛋糕”。在聚财上有组织、有计划、多层次、多渠道、多形式地筹集资金，分好“大蛋糕”。在用财上把无偿拨付与有偿供给合理结合起来，突出社会经济建设事业发展的重点，不断提高资金运营效

益,这些对于徐州这样一个以能源、原材料为主的工业城市,尽管有很多优势,但各方面的欠帐也很多,发展比例不协调,就更需要注重发展财政的综合调节和经营管理功能。由于综合财政具有新的理财方式所具备的特点和优势,因而有利于实现财政工作的转轨变型,实际上就内含着把创新和未来发展趋势估计在内进行财力综合分配。它是新型财政体系中重要的组成部分,同时又是促进财政管理向纵深发展的重要力量。

4. 为全面掌握经济信息,提高财力分配决策的科学水平,综合财政不可或缺。在公有制为主导的条件下,商品经济愈发展,经济信息量愈增大,而宏观决策,又是以充分掌握各类信息为基础的。综合财政活动范围广阔;涉及社会财力分配,管理和运营的诸方面,因此,通过综合财政渠道,抓基础资料,抓信息,研究经济全局,为财经决策提供可行性论证和方案,有助于正确把握发展方向,增强决策的科学性、合理性和先进性。

在上述认识的基础上,徐州市财政部门把“统筹安排、综合平衡、计划指导、合理使用、提高效益”作为开创和推进综合财政工作的指导思想,并确立了“坚持一个中心,突出一个重点,搞好三个服务”的基本工作方针,即以提高经济效益为中心,以建设经营管理型财政为重点,为正确处理积累和消费的比例关系和实现国民经济有计划、按比例发展服务,为实现经济改革总的要求(大的管住、小的放开、宏观控制、微观搞活)和促进国民经济的良性循环服务,为贯彻宽严结合的财政改革方针服务。这也就成为徐州市综合财政工作的重要起点。

(三) 认真组织计划和报表编审, 积极开展调查研究, 奠定综合财政工作的基础

1982年, 徐州市财政局在全省财政系统中, 率先建立了综合财政工作的专门机构——市财政局综合计划科。这个机构的主要任务是: 适应新形势的要求, 摸清徐州市资金运动的全面情况, 调查分析预算外资金流量、流向运动的各种新变化、新情况、新问题, 负责编制本地区财力运用的中长期计划, 并与计委、银行等部门共同编制综合财政信贷计划, 为地区经济发展决策提供资金调度上的依据, 并进而通过宏观调控和微观管理, 发挥财政职能作用, 合理引导资金流向。机构成立后, 他们首先抓住了综合财政计划编制及报表汇审这一环节, 并以调查研究为中心, 不断打开综合财政工作的局面。

1. 计划编制和报表汇审。综合财政计划和报表的编审, 既是综合计划科的常规工作内容, 同时又是调查分析社会财力运动全面情况, 研究制定财力分配和管理对策的重要活动。徐州市综合财政计划工作是在对1982年预算外资金进行一次性调查的基础上进一步发展起来的, 1983年试编预算外资金收支计划, 1984年开始正式编报, 并作为综合财政信贷计划的一个组成部分, 纳入国民经济和社会综合发展计划体系。从1983年起编报国家财政部门规定的预算外资金(全民单位三大块口径)决算报表, 同时计委组织编制预算外资金统计报表(含集体部分五大块口径)。

在编制综合财政计划的过程中, 他们着重抓好三个环节: 一是总结历史经验, 分析计划期前各个时期财政收支、预算外收支情况, 研究财政收入、预算外资金与工农业生产