

财政金融重点 问题研究

——中央财政金融学院财经研究所 著

经济科学出版社



中财 B0061038

财政金融重点问题研究

中央财政金融学院财经研究所 著

CD8/1/05



443420

F810/228

经济科学出版社

一九九六年·北京

责任编辑:贾宝臻

责任校对:段健瑛

封面设计:王 坦

版式设计:代小卫

技术编辑:战淑娟

财政金融重点问题研究

中央财政金融学院财经研究所 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 11.75印张 300000字

1996年5月第一版 1996年5月第一次印刷

印数:00001—1000册

ISBN 7-5058-0917-2/F·706 定价:16.60元

前 言

党的十一届三中全会以来，特别是党的十四大决定以建设有中国特色的社会主义理论为指导，确立以社会主义市场经济体制为改革目标模式的国策以来，我国的社会主义经济，正沿着快速、稳定、健康的道路向前发展。最近，党中央的十四届五中全会，又提出《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划 2010 年远景目标的建议》，这是一幅跨世纪的宏伟蓝图。为了实现这一蓝图，首先要进一步完成从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，从粗放型经济增长方式向集约型经济增长方式转变。为实现这一具有根本意义的转变，在财政、金融领域有许多重要工作和理论政策性问题需要我们去认真探索。

正如世界上一切事物一样，发展并不表现为一帆风顺。过去 17 年的经济运行过程中，在财政、金融领域里，也不断碰到若干政策导向和具体实践上的问题，对这些重点难点问题认真的分析和深入研究，是政府部门、科研部门以及高等院校的一项重要任务，也是我们义不容辞的责任。为此，我所组织了部分教学和研究人员，对市场经济条件下，财政观点的更新、财政职能的转换、财政分配关系的调整、财政增长速度、财政赤字、财政与国有企业、财政同社会保障，以及金融体制改革的历程、改革中的问题和难点、深化改革的方向等等问题，进行了探索，旨在为今后 15 年的社会改革和经济发展提供参考。

财政和金融是当前我国建立社会主义市场经济体制的主要经济杠杆。我们这里所讨论的几个问题，不能说就是当前财政、金融工作中的核心难题；但都具有较强的政策性和理论性，研究起来，

难度很大。限于我们的条件和水平,提出的一些论点,难免存在着种种缺点和错误。希望能得到同行专家和读者的批评、指正。

参加本书写作的有:(以姓氏笔划为序)丁邦石(第十题)、牟放(第五题)、孙翊刚(第二题)、沈翼(第七题)、陈灵(第八题)、罗彤(第四题)、赵雪恒(第三题)、姜维壮(第一题)、萧阳(第六题)、商季光(第九题)、程玉英等(第八、九、十题中外汇部分)同志。全书最后由姜维壮、商季光同志总纂定稿。

本书的出版,得到经济科学出版社的全力支持和帮助,谨致深切谢意。

作 者

1995. 12. 28

目 录

上篇：财政篇	(1)
--------------	-----

第一题 社会主义市场经济理财观念的更新	(1)
---------------------------	-----

一、市场经济运行的一般特征	(2)
---------------------	-----

二、市场经济对生产经营者和国家、社会提出的要求	(5)
-------------------------------	-----

三、根据形势的发展,更新理财观念和改革完善财政工作	(8)
---------------------------------	-----

第二题 适应市场经济需要,尊重客观规律,做好 财政分配工作	(14)
--	------

一、国家财政分配格局概说	(14)
--------------------	------

二、分配失调的表象及原因分析	(20)
----------------------	------

三、适应市场经济需要,尊重客观规律,搞好财政分配	(36)
--------------------------------	------

第三题 市场经济条件下财政职能的转换	(42)
--------------------------	------

一、计划经济体制财政的主要职能	(43)
-----------------------	------

二、经济体制改革时期财政的主要职能	(44)
-------------------------	------

三、社会主义市场经济下财政职能的转换	(47)
--------------------------	------

第四题 财政增长与我国的实践	(60)
----------------------	------

一、财政增长是按比例分配社会劳动规律的要求	(61)
-----------------------------	------

二、我国财政增长情况分析	(74)
--------------------	------

三、我国财政增长缓慢的原因	(85)
---------------------	------

四、趋势分析与对策思考	(91)
-------------------	------

第五题 财政赤字问题研究——理论与实践	(98)
---------------------------	------

一、财政赤字的口径与类型	(98)
--------------------	------

二、赤字财政政策产生的背景及理论依据	(106)
--------------------------	-------

三、财政赤字与通货膨胀的关系	(115)
四、财政赤字与公债	(127)
五、我国财政赤字形成的原因	(136)
六、我国财政赤字的特点和解决的途径	(147)
第六题 国有企业与国家财政	(152)
一、国有企业效益低下给财政带来的困难	(152)
二、国有企业效益低下的原因分析	(161)
三、深化国有企业改革,振兴国家财政	(165)
四、国家财政推进国有企业改革的基本措施	(175)
第七题 社会保障制度的改革	(180)
一、社会保障制度概述	(181)
二、社会保障制度改革的目标与原则	(184)
下篇:金融篇	(197)
第八题 经济发展中的金融改革	(197)
一、改革的初期阶段以扩大信用领域,金融机构 多元化为开端	(198)
二、改革向纵深发展阶段以金融宏观调控体系 的建立和信贷资金管理改革为主线	(202)
三、金融体制改革的调整与探索阶段,以加强 金融宏观调控和发展金融市场为重点	(211)
四、金融体制改革的全方位发展阶段以完善宏观调控体系、 专业银行商业化、发展金融市场、法制建设为先导	(219)
五、我国外汇体制改革的历程	(240)
第九题 中国金融改革的问题与难点分析	(253)
一、中央银行金融宏观调控难点探究	(253)
二、专业银行转轨的障碍	(262)
三、我国金融市场发展面临的障碍	(271)
四、严重的通货膨胀及治理通胀的难点	(280)
五、我国外汇管理体制的问题	(290)
第十题 深化改革,建立有中国特色的社会主义市场 金融体制	(300)

一、建立分层次金融宏观调控体制,强化和完善中央 银行职能	(301)
二、建立和完善现代商业银行体系	(317)
三、完善和发展金融市场	(335)
四、非银行金融机构的改革	(345)
五、我国外汇管理改革方向	(354)

——上篇：

财政篇——

第一题

社会主义市场经济理财观念的更新

一个国家财政工作理财观念的可行性,是与其与当时社会经济规律的适应性为转移。只有在长期的财政实践中,坚持以科学的财政理论为指导,实事求是地总结实践经验,逐步提高对社会经济规律的认识,并据以提炼出科学可行的理财观念,指导财政工作不断提高运用客观规律的自觉性,才能制定和执行适应客观要求的财政方针政策,为正确贯彻执行国家的方针政策服务。

建立和完善社会主义市场经济体制,同过去的计划经济体制相比,调节经济经济规律,发生了一些深刻的变化。而经济规律作为经济的存在形式,又总是具体体现在经济运行的形式上。就市场经济而言,作为发达的商品经济的运行形式,对其发挥主要调节作用的经济规律,比较公认的有价值规律、供求规律、竞争规律、节约规律、国民经济合比例发展规律、不同社会的社会基本经济规律。还有一些看法不尽相同的规律,如等价交换规律、从自由竞争发展为垄断的规律等。这些规律形成一个经济规律体系,共同对市场经济发挥调节作用,同时又各有自己发挥作用的特点,并处于不

同的地位。从长期的市场经济历史实践过程看,受上述经济规律体系的调节和制约,市场经济在其运行中表现出一系列较明显的特征。研究并正确认识和把握这些特征,作为更新理财观念的客观依据,并据以制定正确可行的财政政策,应是当前正确发挥财政的职能作用,有效解决当前财政工作面临的种种矛盾和困难的基本条件。

一、市场经济运行的一般特征

从长期的历史实践过程看,可以发现市场经济的运行受其固有经济规律的调节,表现出一系列较明显的和具有普遍性的重要特征。这些特征,从它们对社会发展所发挥的影响作用看,可归纳为积极影响和消极影响两大类。

属于积极影响类型的特征,主要有以下几种:(1)市场经济具有追求经济效益的特征,可以说也是效益经济。这主要是因为市场经济的运行受价值规律的调节,以取得赢利为直接间接的目的,因此,市场经济的一切参与者都以取得最大的经济效益为核心目标。而从长远的意义上看,任何经济效益在市场经济条件下,又都是以社会效益为其存在的前提。因为没有社会效益的经济效益,仅能是一时的或短期的。(2)市场经济又是时间经济。因为经济效益的取得,在一般条件下是以效率为前提,而效率是以时间的节约为前提。因此,只有以低于社会必要劳动时间消耗从事的生产和经营,才有可能在市场竞争中取得收入,得到发展。(3)市场经济又是信息经济。因为受供求规律和竞争规律的调节,即使以低于社会必要劳动时间消耗进行生产和经营的商品,如果由于信息不灵,不能及时准确地掌握市场供求动态,也不能从市场竞争中顺利通过交换,实现商品的价值并取得收入。(4)市场经济也是宏观调控经济。这主要是因为市场经济是生产社会化水平达到相当高度的经济运行形态,要受国民经济按比例发展规律的调节,因此,只有从社会整

体的角度进行必要的宏观引导和控制,才能保持国民经济和社会事业及人民生活的协调发展和提高,这是市场经济正常运行的客观要求。(5)市场经济也是计算经济。毛泽东同志曾指出:算帐才能体现那个客观存在的价值规律。对上面提到的市场经济运行中一些重要特征的掌握和运用,都需要以详细准确的数据为依据。(6)市场经济又是科技经济。因为只有科技水平的不断提高和广泛运用,才能掌握和体现市场经济客观规律的要求,才能保证上述一些运行特征的实现。(7)市场经济也是人才经济。因为科技的竞争归根到底是人才竞争。(8)市场经济又是省际和国际经济。因为商品流通具有超越省界和国界的特点,这是市场经济得以发展壮大的一个重要条件。(9)市场经济也是质量经济。因为从长远的历史实践过程看,能够在市场竞争中占据优势的,归根到底不是一时的欺骗和投机取巧行为,而是依靠商品的新品种和高质量。(10)市场经济是信誉经济。在商事往来中,如果不讲信誉,不履行合约,随意失信于人,终究只能被排斥出市场之外,成为市场竞争的失败者。(11)市场经济是法制经济。因为市场经济的运行,是一个在广泛的生产、交换、分配、消费各领域不断构成和调整经济关系的过程,并以追求经济效益为目的,客观上要求以严密的法律为依据,才能以契约和合同的形式,维护这些关系的严肃性和规范性。(12)市场经济又是民主经济。因为任何形式的法制,都是以相应的民主制度为依托,这样才能保持其严肃性和规范性。因此,在一切市场经济较发达的国家,与较健全的法制相适应,也都建立起一套较健全的民主制度。不同的只是与不同的国体和政体相适应,各国的民主制度在性质上和形式上存在着程度不同的差别。

上面列举的十二个方面,是市场经济长期运行中表现出来的,具有促进生产力和社会发展作用的一些主要特征。而这些特征的积极作用,又是在不断克服市场经济运行中产生的某些消极作用才得以不同程度地发挥。这些消极作用的特征,在资本主义社会主要是通过经济规律的盲目自发作用和一意追求私利的形式表现

出来,对生产和社会造成严重的破坏作用。在我国,当前则是以一些矛盾现象出现,也形成不同程度的消极影响。主要的有:(1)社会产品供需之间的矛盾。表现在总量与结构两个方面。当前在我国主要是由于资金投放中一定的盲目逐利倾向和片面追求产值产量,造成相当数量的产品不能适应市场的需要,形成积压,而市场急需的产品往往从总量和结构上表现为供不应求,这不仅影响了企业的正常生产和经济效益,也造成严重的债务链。(2)国民经济和社会事业不同部类、部门、行业、单位、地区和人民不同阶层之间的矛盾。表现为发展的不协调和收入不合理差距的不断扩大,还存在着地区封锁和重复建设等现象,影响到一部分生产力的闲置和浪费,也影响到某些重要部类、行业、地区、单位的积极性和稳定性。这是上述矛盾的一种表现形式。也有分配政策上的原因。(3)整体与局部的矛盾。主要是为了自己和小单位的利益,在市场经济中不能互相协调配合,表现为整体对局部利益的忽视,局部对整体利益的抵制和排斥。(4)事业质量与经济利益的矛盾。主要表现为:要保证和提高事业质量,往往要以牺牲一定的经济利益为代价,而为了取得经济利益,则要以损害事业质量为条件。这种情况在教育、科研、出版、医疗等行业表现比较突出。(5)经济效益与社会效益的矛盾。主要表现为:要卸掉企业的历史包袱、社会包袱,破除“三铁”同社会安定和保障制度不健全的矛盾。(6)两个文明建设的矛盾。主要表现为在经济建设高速发展,人民物质生活显著提高的同时,一些重要的社会事业文化生活却得不到资金保证,难以相应发展和提高,在社会道德和精神文明方面经常出现一些令人痛心的现象。

上述种种矛盾现象的存在和长期得不到及时有效的解决,当然不能都归结为市场经济消极特征的产物,但从长远的历史实践看,同商品经济的某些消极属性确实存在着直接间接的联系。这些属性主要有以下一些方面:商品经济在生产经营上表现出一定的盲目扩张的属性;在人际关系上表现出一定的激烈竞争和利己排

他的属性；在收入分配上表现出差距不断扩大的属性；在思想意识上表现出追求个人和局部最大利益的属性。这些属性主要是由商品经济某些客观规律决定的。由于商品经济在历史上长期处于私有制社会的环境，这些属性就表现出相当的破坏作用。从市场经济长期发展的历史实践过程看，市场经济运行中所具有的一系列促进生产力和社会发展的主要特征，正是在人们对其不断提高认识和克服其消极特征的斗争实践中，得以不同程度的发挥。这主要决定于社会制度的性质和人们在市场经济实践中经验教训的积累及方针政策的运用。这正是市场经济对生产经营者和国家、社会提出的要求。

二、市场经济对生产经营者和国家、社会提出的要求

从市场经济的长期历史实践过程看，有关的社会、国家和政府，在市场经济发展的不同历史阶段，曾根据对市场经济客观规律、运行特征和矛盾现象的认识，实行过不同的运用市场的政策和措施。尽管在具体形式和作法上各有特色，但概括起来不外属于两大类型。一类是给与商品生产经营者尽可能多的自主权，旨在使她们有可能根据对市场运行特征和市场的形势的认识，去自主安排和调整投资，选择生产与经营的方式与方向，以利于灵活机动地适应市场经济客观规律的要求，处理市场经济运行中的矛盾，取得最佳的效益。另一类是在尽可能保持商品生产经营者自主权的同时，也重视发挥国家、政府和社会的宏观调控作用，旨在运用政治、经济、法律、行政等手段，贯彻国家的调控政策，影响和引导市场经济的发展方向，弥补私人投资和消费的不足，克服其盲目性，以利于更好地适应和运用市场经济的客观规律，使其积极方面的特征得以更好的体现。本世纪30年代以前，在一些发达资本主义国家，前一种类型的市场经济体制占主导地位。30年代初资本主义世界性经济大危机爆发以来，后一种类型的市场经济体制逐步

占据了主导地位。这种类型的市场经济体制，在理论上，以凯恩斯主义的形式实现了体系化；在政策上，以“新政”的形式不断扩大和加强了国家对市场经济的干预。特别是二战以后，在某些发达资本主义国家，更是以社会市场经济和福利资本主义等形式，把这种类型的市场经济体制加以模式化。有的实行这种市场经济模式的资本主义国家领导人甚至从实践中得出结论，宣称：传统的自由市场经济模式如不改革，会把资本主义制度引向毁灭。

二战后半个多世纪的历史实践表明，一些发达资本主义国家，运用经济、计划、法律、行政等手段，广泛干预市场经济的运行，旨在尽可能减少其消极方面的影响，使一些严重的社会矛盾现象能得到有效的解决。在有的资本主义国家，在一定时期内，在某些方面取得了一定的成就。其中，国家财政作为国家用以贯彻宏观调控政策的重要经济杠杆，受到高度重视，表现在财政收支的增长速度长期超过国民经济的增长，国民生产总值中通过国家财政进行分配的比重也随之大幅度提高，国家财力财权的分布格局表现出明显的集中化发展趋势。有些资产阶级经济学家甚至把财政税收等称之为“资本主义制度的安全阀”或“内在稳定因素”，并认为当前财政的收支规模如此巨大，如果主张不要财政就等于主张死亡。

当然，从长期和整体的发展趋势看，二战以来一些资本主义国家执行运用财政等经济手段广泛干预经济的政策，归根到底并未能使市场经济的一些消极方面在资本主义社会基本矛盾继续存在的条件下得到预期的、有效的解决。表现在那些长期困扰资本主义社会的现象，如国民经济发展的起伏性和低速增长、分配两极分化趋势的不断扩大、高失业率居高不下等，依然长期普遍存在。如美、英、法、德、意五个发达资本主义国家的国内生产总值年均增长速度，1965—1980年最高国家意大利为4.3%，最低国家英国为2.3%；1980—1990年最高美国为3.4%，最低德国为2.1%，1985年的收入分配情况，20%的最低收入者占的份额，最低国家仅为4.7%（美国），最高者也只有6.8%（德国和意大利）；20%的最高

收入者占的份额,最低国家为 38.7%(德国),最高国家高达 41.9%(美国,美国收入差距不断扩大;20%的最高收入者与 20%最低收入者的平均收入差距,1974 年为 7.5 倍,1992 年扩大为 10.2 倍)。1991 年的失业率,最低国家为 5.5%(英国),最高国家为 11%(意大利)。这主要是由于在这些国家,实行广泛干预经济政策的根本目的,是为了调整和巩固资本主义私有剥削制度,卫护资产阶级富有者的利益,给资本积累创造更好的条件,以满足少数人和某些集团的私利为基本动力,而不是随着生产的发展相应提高人民群众的收入水平和购买力。这就不可避免地加剧了收入分配上的不公与差距,并促使社会道德败坏等现象与市场经济相并发展,最终也不能不影响到经济的发展与稳定。

党的十四大作出在我国建立社会主义市场经济体制的决定,其中体现着对国内外实践经验教训的广泛总结和借鉴,并根据对市场经济客观规律和运行特征的认识,制定了一整套适合我国具体国情的策略目标和政策措施。其中最主要的是明确规定:我国的社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。并明确提出实现这种结合的具体政策和手段,其中最主要的是实行两个坚持和两个调控,即:坚持以社会主义公有制经济为主体,多种经济成份长期共同发展,一起进入市场,通过平等竞争发挥国有企业的主导作用;在分配制度上,坚持以按劳分配为主体,其他分配形式为补充,兼顾效率与公平,运用包括市场在内的各种调节手段,既鼓励先进,促进效率,合理拉开收入差距,又要防止两极分化,目标是逐步实现共同富裕。两个调控是:要建立的社会主义市场经济体制,就是要使市场在社会主义国家宏观调控的前提下对资源配置起基础性作用;在国家宏观调控的策略和手段上,社会主义国家必须贯彻把人民的当前利益与长远利益、局部利益与整体利益结合起来的的原则,更好地发挥计划和市场两种调节手段的长处。

为保证这些重要策略目标和政策措施的实现,还制定了一系

列具体的方针政策和主要任务。从中可以看出,党和国家作出在我国建立社会主义市场经济体制的决定,既吸取了资本主义发达国家市场经济长期实践历史经验教训及其政策措施、管理方式与方法的广泛研究、总结与借鉴,更体现着对我国国情和社会制度优越性的充分考虑和运用。中心目的是力求使市场经济客观规律和发挥积极作用的运行特征,能得到充分合理的运用和体现,对其消极方面的特征和属性能加以有效的克服,以求取得最大的经济效益和社会效益。这是资本主义发达国家长期追求而始终难以得到实现的目标。这里体现着社会主义市场经济的基本特色和重大优势,也体现着巨大的创造性和艰巨性。从中也可以看出对财政工作提出的要求。

三、根据形势的发展,更新理财观念和 改革完善财政工作

上面已谈到,当代市场经济体制在理论和政策上表现出来的一个带普遍性的重要特点,就是国家和政府能动作用的被重视和广泛运用。因此,国家和政府用以实现调控经济政策的政治、经济、法律等手段,也都受到前所未有的重视和强化,其中作为国家贯彻方针政策主要经济手段的财政,更是受到特别的重视和加强。在我国,由社会主义市场经济体制的性质和策略目标所决定,财政和其他经济、政治、法律等政府宏观调控手段,负有更重要的历史使命和社会责任。这里,我想着重从理论认识上谈谈财政如何适应国家政策 and 形势发展的要求,充分合理地发挥其特有职能作用的一些想法。

首先,我国财政工作面临的一个重要课题,是根据十四大确定的建立社会主义市场经济体制的策略目标和任务,结合对市场经济客观规律和运行特征以及国内外长期实践经验的认识,研究理财观念的更新,并以此为指导,探讨财政分配和管理工作的方式、

方法、方向的改革和完善。

根据形势的发展,研究理财观念的更新和完善财政工作的指导思想,应是坚持以科学的理论为指导,运用理论联系实际的方法和历史唯物主义的观点,根据对社会主义市场经济客观规律、运行特征和方针政策的认识,对我国过去长期运用的理财观念和工作方法进行实事求是的分析研究,提出更新和完善的设想,而不应是对过去简单地否定和扬弃。根据这样的思路,对我国传统的三大理财观念考虑从以下几个方面进行适应的更新、充实和具体化。

(一)树立效益优先的观念。市场经济作为效益经济的运行特征,体现在理财观念上,就是财政的一切活动,包括组织收入、安排支出、组织平衡、实现管理,都应以有利于提高经济效益为方向。为此,财政需要通过固有的三大职能的充分正确发挥,即通过资金按政策的合理分配,通过对收入的政策调控,通过依法的监督管理,为市场经济的协调健康发展尽可能提供一切必要的有利条件。在这方面,发挥财政政策的经济杠杆作用,具有特别重要的意义。这里需要着重说明的是,从市场经济长期的历史发展实践看,市场经济条件下的经济效益与产品经济和小商品经济的经济效益不同,它是在市场竞争的环境中实现的,因此它具有长远性和整体性特征。只有那些产品质量较好、品种新颖、遵守合同和讲信用的单位和个人,才能赢得市场和消费者的肯定,从而在长期的和广阔的市场竞争中保持其生命力。从这个意义上看,市场经济条件下的经济效益的实现是以社会效益为前提条件的。根据这一特点,树立经济效益优先的理财观念,不仅不应忽视社会效益的重要性,而且应把促进和保证社会效益的实现放在基础和前提的地位上。

(二)树立效率与公平兼顾观念。这是十四大提出的分配原则。市场经济作为时间经济的运行特征,体现在财政工作上,就是要树立明确的时间观念,在财政活动的一切方面,把促进实现时间的节约放在关键的和前提的位置上。因为时间的节约是一切节约的综合体现和基础性条件,在市场经济条件下,节约时间则是提高效率