

财政战略 与对策



民出版社



中财 80003328

CAI ZHENG ZHAN LÜE YU DUI CE

江西省财政学会 江西省财政科学研究所

主编 黄思圣 程琳玲

10253/24

财政战略与对策

中央财政金融学院图书馆藏书

书号 382730

书号 F-812.0/40

江西人民出版社

书 名：财政战略与对策
编 者：黄思圣、程树德
出 版：江西人民出版社（南昌市新魏路）
经 销：江西省新华书店
印 刷：南昌市印刷十一厂
开 本：787×1092mm 1/32
印 张：12.875
字 数：27万
版 次：1991年5月第1版 第1次印刷
印 数：1—4200
定 价：（平）5.80元 （精）8.30元
ISBN7-210-00944-2/F·79

邮政编码：330002 电报挂号：3652 电话：331044

要贯彻小平同志的指示，“财政部门要看到大事，要有战略观念”。抓大事，树立战略观念，就是站在高层次上思考 and 解决带全局性、根本性和长远性的问题。要做到这一点，就要象陈云同志说的，非要有一些“上房顶”、“戴瓜皮帽”、“拿水烟袋”的人来对问题进行研究不可。

王丙乾

（摘自国务委员兼财政部长王丙乾1990年5月25日在全国财政科研工作会议上的讲话：《认清形势，加强领导，全面开创财政科研工作新局面》）

前 言

江西省财政学会1980年5月成立以来，坚持四项基本原则，贯彻“百花齐放，百家争鸣”的方针和“实事求是，理论联系实际，为现实工作服务”的宗旨，联系数十个团体会员和几千名学会会员，认真地开展了财政理论和财政政策的研究，发表了大量的论文、调查报告和专著等，特别是从1986年起，进一步开展了财政战略与对策的研究，引起了社会各界的广泛注意与重视。

《财政战略与对策》一书，就是汇集江西省财政学会和江西省财政科学研究所（原名科研室）成立10年来所联系的一部分领导、专家、学者和其他同志在《江西财政研究》（原名《江西财政研究资料》）上发表的财政战略与对策方面的优秀研究成果。编辑出版这本书的目的，是便于财政界的同志们比较系统的阅读和研究，博取众长，期望通过共同努力，把江西的财政理论水平提高一步，更有效地深化财政改革和推动财政工作的发展，振兴江西经济，促进江西在社会主义祖国的建设中作出更大贡献。

选编在《财政战略与对策》一书中的研究成果，是在80年代先后发表的，它们对推动当时的财政理论研究和财政工作都起了重要作用。文章的某些论述受到当时的条件影响，现在随着形势的发展，情况已经发生了变化，但其基本观点迄今乃至今后一段时期仍具有重要的指导作用和参考价值。

根据当前情况，对原文中的某些地方作了适当修改，但有些地方仍保留了历史面貌，请读者在阅读时注意参看文后的发表年、月。

《财政战略与对策》一书，是在中共江西省财政厅党组的领导和重视下编辑出版的。在编辑过程中，得到了江西省财政厅前几任厅领导和财政厅有关处（室）、财政部财政科学研究所、江西人民出版社等单位的大力支持，谨在此表示感谢。

编 者

1990年11月

目 录

前言	(1)
关于江西财政发展战略的研究	华 桐 (1)
关于财政发展战略的几个问题	徐日清 (22)
江西财政发展战略的探讨	于振海 (34)
江西地方财力发展的目标选择及聚财思路	熊根泉 陈 磊 (43)
搞活县财政的几个战略问题	马国贤 万小明 张林川 方 芳 (60)
关于江西财政现状及克服财政困难的对策	星 光 (73)
怎样做好财政工作的探讨	王仲发 (87)
对江西财政形势和发展路子的思考	黄思圣 (95)
紧缩时期财政增收对策	李婉萍 陈新华 (105)
江西财政在治理整顿中的对策初探	李翔华 (115)
对当前江西财税对策的思考	阮方确 王秋霞 (127)
关于财政管理体制的若干问题	宋新中 (133)
不断改革财政体制 促进西化建设	王 英 (146)
财力分配问题初探	孙恪庄 (154)
加强基本建设资金管理, 促进调整, 为 提高投资效果服务	李天培 (159)
基本建设要提高投资效果	傅建华 (165)

新技术革命与我国的固定资产投资对策

.....方瑞仁 (169)

贯彻十三大精神, 改进税收工作.....滕国荣 (177)

充分发挥税收作用, 促进财政经济状况

根本好转.....寿继贤 (186)

企业深化改革中的税收问题.....江定洲 (192)

加强税收计划管理势在必行.....钟联兴 (198)

关于如何发挥税收经济杠杆作用的探讨.....

.....聂思智 (204)

经济体制改革与新型税收征管体系的建设

.....段侍光 (209)

关于深化财政改革, 完善企业经营机制的

几个问题.....黄菊波 (218)

论成本管理与价值工程.....杜兴邦 (238)

积极推行承包经营责任制.....谢望祺 (248)

试论承包制的动因、层次及对策

.....曾纪发 (258)

积极推行厂内银行, 完善企业经营机制

.....傅日生 (273)

发展农村经济, 广阔开辟财源.....蔡忠诚 (278)

增加农业投入, 促进农村经济全面发展

.....谭训鸣 (287)

关于财政扶贫资金问题的探讨

.....姚善灿 喻国华 (300)

增加投入, 强化管理是缓解农村资金

紧张的有効途径.....辜华荣 段新民 (311)

试述江西经济效益现状及提高途径·····程桦玲	(320)
提高工业企业经济效益, 增强财政实力	
·····刘建平	(331)
关于提高国营商业企业经济效益的	
浅见·····杜 斌	(342)
提高外贸经济效益的途径·····熊柏林	(346)
充分发挥财政税收在深化改革中的职能作用	
·····林钧森	(354)
关于搞活江西财政的若干意见	
·····王谦光 涂慧明 徐晓平	(363)
改革社会文教行政财务支出管理的探索	
·····廖贤楠	(376)
会计人员的现状及其思考·····梅君敏 管荣升	(382)
做好城市财政工作, 促进城市经济发展	
·····李炳根	(388)
发展第三产业是城市财政的一项重要任务	
·····沈萃文	(396)

关于江西财政发展战略的研究

华 桐

搞活地方财政是地方经济发展的客观要求，围绕“充分发挥资源优势，全面振兴江西经济”的本世纪内江西经济发展总战略，规划江西的财政发展战略，探索地方财政发展的新路子，对于增强江西的财政实力，为振兴江西经济服务，为国家财政作出贡献，都具有十分重要的意义。

一、江西财政发展的现状和基础

建国以来，随着生产的增长和流通的扩大，江西地方财政有很大的发展。1985年地方财政收入19.53亿元，比1950年增长15.69倍，平均每年递增8.37%；地方财政支出28亿元，比1950年增长56.14倍，平均每年递增12.25%。通过财政资金的积累和分配，推动了全省经济和各项事业的发展，提高了人民的物质和文化生活水平。

“六五”时期，江西经济发展速度加快，国民经济开始出现持续、稳定、协调发展的新局面。财政工作通过改革获得了显著进展，全省财政收入1983年开始突破5年徘徊的局面，至1985年3年累计增收7亿多元，平均每年递增17.5%，创历史最好水平。（近一、两年全省财政收入增长较快，其中有不正常的增收因素，如1985年财政收入中因调整价格约

增收1亿元，相当于全年增收数的25%，因此，财政收入这样的高速增长是不能持久的。）财政连年增收，对支持江西经济改革，促进经济发展，起了重要的作用。

“六五”时期，全省84个县（市），财政收入超过1000万元的由1980年的14个增加到1985年的42个，财政收入翻番的有23个。这些县（市）增加的收入主要来源：一是乡镇企业发展较快，税金增长较多。如万载县1980年乡、村企业向国家缴纳的税金197.8万元，1985年上升到1104万元，增加906.2万元，增长4.6倍，平均每年增长41.05%，是该县财政增收净额的77.32%。二是垦殖场工业有较大的发展，为地方财政提供了大量的税收。如弋阳县4户农垦企业，1985年提供的税利为420.7万元，比1980年增长1.23倍，占全县财政收入的三分之一，为8户县办工业税利的1.67倍。三是农副产品价格放开，充分利用本地资源，发展商品生产，增加了税收。如铜鼓县利用木竹资源发展商品生产，1985年仅木竹产品税和所得税达697.8万元，为该县各项税收（含国营企业所得税）的59.13%，比1980年的46万元增加651.8万元，增长14倍，占全县财政增收净额的76.94%。此外，县办工业生产发展也增加了税利。

1984年和1985年全省财政收入分别比上年增长15.6%和28.1%，都超过了同期全国平均水平。

江西财政发展中的主要问题是：

（一）财政收入总的增长速度慢。“三五”期间，江西财政收入增长速度比全国低1.1%，“四五”期间又下降2.5%，比全国低6.7%，致使总的增长速度低于全国。1951年至1985年，全国财政收入平均每年递增9.99%，江西为

8.37%；1979年至1985年，江西财政收入平均每年递增6.93%，低于全国7.22%的水平。江西财政收入发展速度比很多兄弟省、市、区慢，形成目前比较大的“对比差”。1985年江西财政收入占全国财政收入的1.33%，在全国各省、市、自治区中居第22位。

财政收入增长速度慢，行政事业经费增长过快，生产建设资金严重不足。1979年至1985年，全省行政事业单位增加人员353700人，增加人员经费47636万元，平均每年增长13.54%，大大高于同期财政收入平均每年增长6.93%的幅度。这几年全省地方财政的增收，大部分用于增加行政事业费开支，生产方面财政投入少，影响和制约经济建设事业的发展，反过来又影响财政收入的增长，财政和经济不能形成良性循环。

（二）地方财政收入不能保证必要支出水平的需要，财政不能自给，要中央财政给予补助。1980年实行“分级包干”以来，江西即为定额补助省，第二个五年包干期内，根据财政体制的规定，中央核定江西每年定额补助2.59亿元。

江西是补助省，地方可用财力增长的速度，受到定额补助不增长的制约。财政的减收增支（包括这几年进行的调资、调价等）又全部由地方财政自费负担，地方财政预算平衡很困难。一些经济比较发达、财政收入上缴的省、市采取的减税让利、搞活企业的措施，由于补助地区要全部自己负担，江西搞不起，也使江西经济发展受到一定的影响。

（三）人均财政收支数额小。1985年江西财政收入按人口平均计算为56.47元，居全国第26位，仅高于广西、贵州、西藏三省区。全国除京、津、沪以外，各省、区人均财政收

入88.34元，江西只相当于全国的63.8%；财政支出28.08亿元，人均支出81.05元，居全国第20位。如果以人口与江西相当的省份比较，仅高于广西、贵州两省。

（四）大部分县（市）财政困难。全省84个县（市）中，第一个五年包干期有52个县（市）每年需要省财政给予定额补助8544万元，第二个五年包干期仍有47个县（市）需要每年定额补助7680万元。在财政补助县（市）中，老区县（市）43个，占91%。由于财政收入增长赶不上支出的增长，近几年有不少县发生赤字。1985年全省县级财政人均收入35.63元，支出41.61元。县级人均财政收入高于全省人均财政收入的只有11个县（市），人均收入最低的县只有12.28元，人均支出最低的县只有22.56元。

上述问题说明，江西财力薄弱，收入和支出水平低，这与江西的资源、地理位置等优越条件是不相称的。形成这种状况的原因主要有以下几个方面：

（一）经济发展缓慢。1985年江西工农业总产值比1950年增长10.25倍，而全国同期增长22.1倍。一是农业多种经营发展缓慢。二是工业基础差，发展慢。城乡集体工业尤其是乡镇工业起步晚，比重小。1981年至1985年，全国集体工业产值平均每年增长18.23%，1985年新增工业总产值中，集体工业增长额占42.94%。而江西集体工业平均每年增长15.30%，1985年新增工业产值中，集体工业增长额只占28.31%，乡镇工业增长额只占6.08%。如果和邻省浙江比较更可以看出问题。1979年至1984年，浙江全民、集体工业分别平均增长13.9%和24%，其中乡办工业平均增长32.3%；1984年新增工业产值65.74亿元，其中全民和集体工业增长

数额分别占36%和63%。而江西1980年至1984年全民和集体工业分别平均增长7.22%和8.03%，其中乡镇工业平均增长13.43%；1984年新增工业产值14.99亿元，其中全民和集体工业增长数额分别占72%和27%。由此可见，小型的城乡集体工业是推动浙江经济高速增长的一个主要动力。江西增长速度缓慢，又是同城乡集体工业落后相联系的。由于经济发展缓慢，1985年江西农村人均纯收入只有377.31元，职工人均工资（全民和集体）966元，都低于全国平均水平。城乡集体工业落后，商品经济不发达，制约了经济的发展，因而不能提供更多的可靠财源。

（二）经济结构不合理。江西国民经济中农业的比重很大，远远高于全国和邻省的比例。在农业内部，经营单一化，多种经营起步较晚，商品率低，优势未能全面发挥，制约了轻纺等加工工业的发展。工业内部产业结构和产品结构不够合理，“重大轻小”，消费品工业、利税率高的产品发展不快，至今没有形成拳头产品和骨干行业。产品加工的深度和精度都不够，很长时期内以生产和出售原料、粗加工产品和初级产品为主，影响到财政积累的增长。

（三）经济效益较低。江西主要经济效益指标大部分都低于全国平均水平，许多按人口平均的主要经济指标都在全国的第20位以后。1985年江西预算内地方国营工业企业人均创税利2103元，比全国平均3368元低了38%，居全国第24位；全员劳动生产率10302元，比全国平均15079元低32%，居全国第25位；资金利税率22.12%，是江西近几年来的最好水平，但比全国28.03%低5.91个百分点，居全国第15位。1985年我省预算内工业企业留利水平达39.56%，虽略高于

全国39.27%的水平，但人均留利仅有343元，比全国人均留利低45%。由于经济效益低，不仅影响财政收入，而且影响企业的自我发展。

（四）地区之间发展很不平衡。江西特点之一是老区面大，全省84个县（市）中有78个革命老区县（市），面积占全省地域的三分之二，人口占全省的一半以上。相当一部分老区和交通不便的南部地区，经济发展很缓慢，520万人的温饱问题尚未根本解决。由于老区、贫困地区经济发展落后于全省平均水平，财力薄弱，降低了全省人均财政收支水平。

（五）理财思路不够宽，财政的控制、调节和监督作用发挥不够。作为参与组织实现宏观经济综合平衡和微观经济搞活的财政部门，在掌握运用包括生财、聚财、用财在内的理财之道方面思路不宽，改革、开拓的精神不够强。积极参与经济决策，提供信息反馈不够，对资金的管理和使用效果监督不力。

近几年来通过各方面的努力，全省经济已展现良性循环的前景，财政工作迈出了新的步伐。但是，江西仍属于亟待开发的经济不发达地区，财政收支水平都比较低，在全国居中下水平，集聚资金，开发资源，发展生产，提高效益，增加收入，合理分配，是江西经济工作的主要任务，也是制订全省财政发展战略的出发点。

二、江西财政发展战略的指导思想

财政收入能否扎扎实实地持续稳定地增长，是衡量财政

经济状况的主要标志之一，在财政收支的绝对数和人均水平都居于全国中下水平而又要中央财政补贴的江西省，力争有个略高于全国发展水平的速度，是改善江西财政状况的客观要求。因此，在“七五”期间和后10年江西财政发展战略的指导思想应该是按照中央领导同志对江西提出的“江西经济发展速度应当略高于全国发展的平均水平”和“对内更大胆地搞活，对外更大胆地开放”的总的指导思想，从江西的实际出发，把财政工作的立脚点放在“开拓”、“搞活”的基础上，发展经济，扩大流通，提高经济效益，广辟财源，使财政收入发展速度略高于全国地方财政收入发展的水平，努力实现财政自给，最后达到人均财政收入赶上全国省、区（除京、津、沪）平均水平。

江西财政发展战略如何体现“开拓”、“搞活”、“略高于”的指导思想，要遵循5条重要指导原则。

（一）要坚持改革。按照经济体制改革的方向和加强横向经济联合的要求，坚持财政实行宽严结合的方针，适时地改革和调整地方财政管理体制及财政政策，合理调整财力分配，正确处理各级财政和财政与企业之间的关系，调动积极因素，走出一条财政发展的新路子。

（二）要把提高经济效益作为财政工作的中心环节来抓。大力提高经济效益是经济和社会发展的关键之一，也是财政增收的源泉和节支的潜力所在。据计算，全省工业企业劳动生产率和资金利税率达到全国平均水平，一年即可增加产值43亿元，税利10亿元，这说明财政增收的潜力很大。要研究如何提高经济效益，紧紧抓住提高经济效益这个中心，广开财源，提高资金使用效果，以实现“略高于”的要求。

（三）要树立人民富、企业活、财政充裕的理财思想。社会主义财政应是取之于民，用之于民，欲取先予，取之适度，用之得当。要合理调整国民收入的分配结构，大力压缩行政性财政支出，严格控制支出需求，使财政收入的增长速度定在一个合理而又必要的水平上。增强企业活力，增加人民收入，是发展经济，增加财政收入的必由之路。财政收入来源于社会总产品和国民收入，人民富、企业活是财政发展的基础。人民富裕，企业搞活，又必然促进生产发展和人民物质文化生活水平的不断提高，形成经济——财政——经济的良性循环。

（四）要广开财路。经济活，财路广，是财政稳定持续增长的基础。江西国营工业企业上交税利约占全省财政收入的53%，充分利用现有工业基础，搞活企业，走内涵扩大再生产为主的道路，搞好挖潜改造；根据财力可能，又准又快地建设一批投资省、效益高的骨干企业，对振兴江西经济，培养财源无疑是必要的，但是，也不能一讲要增加财政收入就想办国营工业企业。近几年来，江苏、浙江省大力发展乡镇企业，促进财政经济的迅速发展，为我们提供了宝贵的经验。江西有些县财政收入上得比较快，也是通过大力发展农业的多种经营、乡镇企业和垦殖场办工业而发展起来的。因此，江西必须实现从战略思想到产业政策方面的一系列转变和调整，广开财路。在继续办好国营工业企业的同时，积极支持城乡集体、个体经济发展商品生产和第三产业，大力促进乡镇企业和多种经营的发展，伸长“两条短腿”，充分发挥垦殖场办工业的优势。总之，要大力促进发展商品经济，不论是全民还是集体，不论是工业还是农