

振兴财政的思考

邓子基 主 编

中国财政经济出版社

振兴财政的思考

邓子基 李保民 靳东升 汪异明 李智 张通 著

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

图书在版编目(CIP)数据

振兴财政的思考 / 邓子基主编. —北京: 中国财政经济出版社, 1994

ISBN 7-5005-2655-5

I. 振… II. 邓… III. 财政—研究—中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 08716 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

河北涿州新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.25 印张 268 000 字

1995 年 3 月第 1 版 1995 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-2655-5 / F·2516

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

编写说明

改革开放以来，我国国民经济取得了举世瞩目的成就。社会生产力迅猛发展，人民生活水平显著提高，综合国力大大增强。但是，我国经济在发展中也出现了一些问题，其中比较突出的是财政连年收不抵支，赤字越来越大，逐渐步入困境。财政这种状况对于我国经济进一步发展，改革开放进一步扩大，都是一个严重的隐患。要消除这个隐患，必须全面地分析其成因并找出相应的对策。摆在读者面前的这本书就是我们所做的一个尝试。

这些年来，我一直注视着我国财政经济理论与实践的发展，并就我国财政经济问题发表了一系列看法。在我国财政面临困境的时刻，我觉得有必要进行深刻的反思和系统的总结，以期对振兴我国财政有所裨益。乘我给厦门大学 1990 级财政学博士生李保民、靳东升、汪异明、李智和张通同志开设《财政理论与政策研究》之机，我主持写作了这本《振兴财政的思考》。在我讲课和主持写作的过程中，我主要提设想，讲体系、观点、基本内容与方法论，同时指导他们从事研究，组织他们撰写提纲和初稿，并同他们一道反复讨论、解决难题，最后由我负责主编，进行修改、定稿。

这本书分三篇。第一篇“历史回顾——成就与展望”有 4 章，第二篇“财政困境的成因”有 4 章，第三篇“振兴财政的途径”有 6 章。

我们写作此书是本着如下思路进行的：按照实事求是的原

则，通过对我国财政的历史现状的分析，客观公正评价财政的是非功过，并从中引出经验教训。按照经济——财政——经济”的一贯思想，全面分析财政步入困境的原因，力求透过现象抓住本质并据此提出相应的对策。坚持理论联系实际，通过对大量翔实材料的分析总结，探索财政规律性的东西。

本书得以顺利进行编写并出版是同中国财政经济出版社的关心、帮助与支持分不开的。我们在此表示谢意。

由于作者水平限制，时间又比较匆促，缺点与错误在所难免，我们欢迎专家、学者和广大读者同志批评、指正。

邓子基

1994年1月于厦门大学

目 录

导 言	(1)
第一篇 历史回顾——成就与展望	(13)
第一章 计划经济条件下财政的曲折发展与总体 分析	(13)
第一节 在重重困难与严峻考验中,建立与发展 了“取之于民、用之于民”的新型财政	(13)
第二节 高度集中财政几次大起大落的变化状况 与历史背景	(19)
第三节 计划经济条件下财政的主要成就与历史 作用	(27)
第四节 计划经济条件下高度集中财政的深刻教 训与失误分析	(33)
第二章 计划经济条件下财政的理论概括与 实践思考	(42)
第一节 30 多年财政工作的经验总结与规律探析 ...	(42)
第二节 财政体制的演变与改革	(49)
第三节 发展社会主义市场经济是财政面临的 重要任务	(58)
第三章 改革开放初期的国家财政	(65)

第一节	努力争取财政状况的好转	(65)
第二节	改革开放时期财政运行机制的变革	(77)
第三节	财政管理体制的改革	(93)
第四章	计划经济向社会主义市场经济转换中的 国家财政	(105)
第一节	“转换”时期的财政经济状况	(105)
第二节	新时期财政理论的发展	(118)
第三节	体制转换过程中的磨擦	(130)
第四节	体制转换磨擦对财政的负效应	(138)
第二篇	财政困境的成因	(145)
第五章	思想理论失误——财政困境的认识论根源	(145)
第一节	发展经济指导思想的片面性	(145)
第二节	若干经济理论的失误	(152)
第三节	若干财政基础理论的忽视	(165)
第六章	经济运行失常——财政困境的发生	(170)
第一节	需求过大: 财政失大于得	(170)
第二节	结构失衡: 财政运行的深层障碍	(178)
第三节	效益低下: 我国财政的致命伤	(186)
第四节	分配倾斜: 财政改革中的痛点	(193)
第七章	经济体制磨擦——财政困境的深层原因	(198)
第一节	“价格双轨制”的财政效应	(198)
第二节	双重承包制的弊端	(204)
第三节	社会保障制度不健全	(212)

第四节	与此相关的其他体制因素	(219)
第八章	财政工作自身的失误及若干非经济因素的影响	(226)
第一节	财政工作本身的失误	(226)
第二节	若干政治与社会因素对财政的影响	(238)
第三篇	振兴财政的途径	(242)
第九章	理解财政,支持财政	(242)
第一节	重视财政理论研究	(242)
第二节	恢复财政的固有地位和权威	(248)
第三节	明确“经济—财政—经济”理财观	(252)
第十章	坚持财政收支平衡	(256)
第一节	如何理解财政收支平衡	(256)
第二节	财政收支不平衡的实证分析	(260)
第三节	发展经济、提高效益、收支平衡,是走出财政困境的根本途径	(265)
第十一章	努力增加财政收入,提高两个比重	(273)
第一节	搞活国有大中型企业,扩大财源	(273)
第二节	进一步深化税制改革,加强税收征管工作	(279)
第三节	发展国家信用,拓宽财政收入渠道	(284)
第十二章	加强财政支出管理,提高财政支出的经济效益	(289)

第一节	整顿补贴项目,压缩补贴规模	(289)
第二节	加强预算外资金管理与控制	(293)
第三节	优化财政支出结构,提高财政支出 的经济效益	(300)
第十三章	走出困境的财政政策	(306)
第一节	近几年我国财政政策评析	(306)
第二节	走出困境的财政政策	(312)
第三节	财政政策与货币政策的协调机制	(316)
第十四章	进一步深化财政体制改革振兴财政	(326)
第一节	推进“税利分流、税后还贷、税后承包” 制度,理顺国家与企业的分配关系	(326)
第二节	进一步改革财政管理体制,实行“分税 制”	(329)
第三节	改革预算编制方法,建立复式预算	(333)
第四节	改革国有资产管理体制,确保国有资 产增值	(339)
第五节	支持参与其他相关配套改革,强化国 家宏观调控机制	(349)

导 言

一、财政处于困境，同时面临机遇和挑战

20 世纪 90 年代，东方风来满眼春。当深化改革，扩大开放的春风吹遍中华大地时，一种更为紧迫的时代责任历史地落在 11 亿中国人民的肩头。规模空前的经济改革，举世瞩目的对外开放，不仅重新构造了社会主义初级阶段的经济格局，强化了我国社会生产力发展的动力结构，而且也向财经理论与实践提出了新的挑战！

国家财政是国家的中枢神经和国民经济的综合反映，是综合经济改革的重要组成部分，对促进改革开放有义不容辞的责任。然而，财政在尚难缓解困难境地中已艰难跋涉多年，至今未见有所缓解的迹象，整个财政形势相当严峻，突出的问题可用“一”、“二”、“三”、“四”概括反映：

一是财政职能弱化。由于地区和部门建立的基金过多，大量资金体外循环，致使财政参与国民收入分配的领域越来越小，职能被严重肢解，导致宏观调控的乏力。

二是两个比重进一步降低。即国家财政收入占国民收入的比重从 1979 年的 31.9% 降至 1990 年的 21.7%；中央财政收入占全部国家财政收入的比重从 1980 年的 99.1%，降至 1990 年的

45%左右。由于两个比重大幅度下降，形成财力分散，缺乏必要的调控能力，这是财政状况严峻的重要原因之一。

三是三个过分倾斜。即国家财政与地方财政的分配关系中，过分向地方倾斜；国家与企业的分配关系中，过分向企业倾斜；国家预算资金中，过分向预算外倾斜。

四是四个大包袱。(1) 高额赤字。到 1990 年底，累计赤字已达 2000 亿元。这是财政目前最突出的问题之一。(2) 债务增加。1990 年国内外债务由 1989 年的 283 亿元上升到 375 亿元，中央财政的国债依存度已达 15% 左右，不得不靠发新债还旧债。(3) 补贴（增加）扩大。1979 年的各项补贴占国内财政支出 14%，而 1990 年已达到 34.9%；1990 年财政负担的各项补贴共达 1100 多亿元。(4) 亏损严重。由于企业经济效益持续下降，有 1/3 的国有企业亏损严重，达三四百亿元，另有 1/3 的国有企业潜亏。根据典型调查结果估算，全国预算内工业企业潜亏约有 500 亿元。

从实际情况看，当前我国财政的困境正制约着进一步深化改革和对外开放，制约着整个经济形势的发展。财政向何处去？人们在深深地思索着，孜孜探求着。在今后 10 年和更长一个时期内实现我国社会主义现代化的战略目标，振兴中华，首先要抓住有利时机，大力发展生产力，把经济搞上去，振兴经济。要振兴经济，就必须振兴财政，财政与经济息息相关。对待当前财政困境，应持的态度是，承认形势严峻，呼吁各级党政领导和社会各方树立全局观念，重视财政，理解财政，支持财政，为财税部门克服困难创造条件。当前最重要的是克服盲目乐观或悲观情绪，树立信心，找出造成财政困难的各种原因，通过进一步深化改革，解决表层和深层矛盾，标本兼顾，综合治理，走出困境，振兴财政。

财政形势严峻，但同时又面临机遇和挑战。财政既是复杂的社会经济大系统中的子系统，又自成体系并形成独特的纵横交错的分配网络。怎样以科学的方法和有效的手段正确发挥财政职能作用、完善财政运行机制？怎样使道路和方法、目标和途径得到有机的统一、正确处理财政分配中的各种分配关系？怎样从宏观上调控、微观上搞活、进一步促进改革开放和发展国民经济，正成为财政经济工作者与理论工作者共同研究和加以解决的重大课题。

改革，使财政的理论与实践面临着一场深刻的变革；

开放，要求财政的理论与实践在改革中不断获得新发展。

理论来自实践，实践呼唤着理论，同时要求理论深化和发展。财政困难的严峻现实和财政面临的改革浪潮，要求我们对财政改革中出现的新问题、新情况，以务实求新的精神进行分析和探讨。在注重历史，如实描述的同时，力图通过纷繁的财政收支平管经济现象，揭示出一些规律性的东西，寻求比较切实可行的对策。

经过多年财政实践上升到理论的国力论，平衡论、结构论、效益论、监督论、综合财政论等等，曾丰富了社会主义财政的内容，发展了社会主义财政的应用理论。特别是根据社会总资金运动的原理，把财政资金的形成、集中、使用，纳入统一运动过程，联系生产力要素和生产关系再生产进行全面探讨，使财政基本理论研究更加深入，从而也有利于克服单纯就收支论收支，或只局限于平衡、管理的技术方面的缺陷。研究财政理论、繁荣财政科学，充分发挥财政的积极作用，有许许多多工作要做。这就要求我们必须客观地回顾过去，冷静地审视现实，科学地把握未来，掌握财政分配规律，提出缓解财政困难与振兴财政的对策，为改革开放与经济建设服务。

二、财政 40 多年是一部艰苦奋斗的创业史

财政既是一个经济范畴，又是一个历史范畴，并且有着与其他经济范畴所不同的独自运行轨迹和固有规律。我国财政 40 年的历史，是一部艰苦奋斗的创业史，其所以艰苦奋斗，从客观上讲，是由于我们的基础太差，起点太低；从主观上讲，是由于我们缺乏经验，急于求成，大起大落，落下来再重新拉上坡的确难乎其难。回顾历史，不难发现，我国财政与经济建设的多次挫折，也是事出有因的。不论是一度用政治代替经济，忽视国民经济固有的内在规律性，凭主观随意性指导经济也好，或是不讲经济核算、不讲经济效益、忽视综合平衡也好，最根本的原因是对基本国情没有清醒的认识。没有清醒地认识到，要使我国这样一个生产力水平落后的国家跨入先进国家之列，需要经过长期艰苦的奋斗，有计划分阶段制定目标才能逐步实现。如果总是急于求成，必然重复“左”的错误，经济上反复折腾，财政也就处处被动。仅 1957—1976 年内的两次“左”的错误中，我们就至少少实现工农业总产值 14000 亿元，减少财政收入 3000 亿元，加上无效投资，平调退赔，挥霍浪费等，约计损失财政收入 4800 亿元。这个数额相当于“五五”计划期间财政收入总规模，等于白白丢掉了五年计划期间全部财政资金积累，付出了极其沉重的代价。

建国以来，作为反映灵敏，从中可以看出大局的财政，其成就和建树是有目共睹的，是主要的方面。但也走过了一条曲折险阻的道路，积累了丰富的经验。问题在于过去认真总结和上升理论不够。有些即使总结了，要使之普遍接受和记取教育也并不容易。对此，很值得引起重视。我们应当科学地总结正反两方面的财政实践经验，系统地丰富社会主义财政理论，坚定不移地走中

国式的财政发展道路。

在新中国成立之后 40 多年的历史进程中，包括财政经济工作在内的各项社会主义建设事业都取得了巨大的成绩。这是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜困难和挫折的结晶。恩格斯说：“历史事件似乎总的说来同样是偶然性支配着。但是，在表面上是偶然性在起作用的地方，这种偶然性始终是受内部的隐蔽着的规律支配的，而问题只是在于发现这些规律。”^① 我们过去能取得成功，一个重要原因，是在实践中坚持实事求是的科学态度，努力探索事物的内在联系、坚持按客观规律办事。而过去的历次失误，恰恰是在这方面反其道而行之的结果。党的十一届三中全会重新确立辩证唯物主义的思想路线，提出实践是检验真理的唯一标准，恢复党的实事求是的优良作风。这是坚持和发展马克思主义认识论的实际行动和重大成果。成功的经验和失误的教训，使我们认识到，作为财经理论工作者，必须坚持不懈地学习马列主义、毛泽东思想，遵循实事求是，一切从实际出发的思想路线；坚持理论联系实际。只有这样，才能做出应有的贡献。

马克思在批判地继承资产阶级古典经济学，建立马克思主义政治经济学的同时，曾提出财政学的学科体系和科学方法。他在《资本论》及其他经典著作中阐明的关于资本循环和周转、成本、利润、生产价格以及社会总资本的再生产与流通等基本原理，这是财政学的理论基础。马克思、恩格斯当时出于揭露资本主义的矛盾和阶级斗争的需要，对资本主义的税收、公债和预算等财政范畴进行了大量的论述，这些论述中阐明的关于财政同国家、财政同经济的相互关系的基本原理，对克服财政困难、振兴

^① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 243 页。

财政和研究财政理论具有重要的指导意义。

毛泽东思想是中国共产党领导的各项社会主义事业的指导思想，包括改革开放事业的指导思想。中国的革命和建设离不开毛泽东思想的指引，这已为几十年的革命和建设历史所证明；中国的社会主义改革开放同样离不开毛泽东思想的指引，这也为十多年改革开放的历程所证明。在这个关系到我们党和国家前途命运的根本问题上，邓小平、陈云等老一辈无产阶级革命家所做出的历史性贡献将永远记载在中国共产党的光辉史册上。当前，我们克服财政困难、振兴财政、研究财政理论，要重温毛泽东思想，特别是财政思想、树立“经济—财政—经济”的理财观，去探索财政矛盾发展的规律性，提出解决问题的对策。

三、透过纷繁的财政收支平管的经济现象，揭示财政工作规律性

(一)由表及里，充分认识财政的特点，剖析急于求成，大起大落的内在原因

任何一种自然与社会现象都是客观存在着的，都有它产生和发展、变化的过程，都有其内在的不以人们意志为转移的客观规律性。财政也不例外，财政分配关系是伴随着国家的产生、发展和立足于社会再生产总过程而形成的。依据马克思关于再生产的原理和国家学说，这是研究克服财政困难、振兴财政，以至财政基本理论的研究的一条红线。这是因为社会主义财政运动的规律性，总是内在于社会再生产之中。它是在经济运动诸规律作用的基础上，产生和形成自己内部矛盾运动的特有的规律性。剖析急于求成、大起大落的原因，必须透过财政现象，认识财政特点，从整个政治经济形势中，研究财政困难的原因与对策，从而揭示社会主义财政运动的规律性，掌握社会主义财政分配的内容、途

径和方向。

(二) 鉴往知今，认识国情，正确抉择财政走出困境的对策，是振兴财政的途径

在人类历史长河中，“昨天——今天——明天”是紧密相联的，只有鉴往知今，才能继往开来。了解和剖析同现实最迫切接近的中国社会主义财政的发展历史、演变过程，正是透彻地了解和研究中国财政现状及其改革进程、振兴财政所迫切需要的。正反两方面的经验提醒我们，不管是干革命，还是搞建设，都必须从本国的特殊国情出发，这也是财政工作的出发点。唯有搞清中国国情，我们才能把改革的重锤始终落在构建中国特色的社会主义道路的基地上，才能确保社会主义现代化建设的一系列方针、政策、措施、方案具有很强的科学性、可行性和高效性。

正因为如此，财政作为国民经济的枢纽，对中国国情的认识不能局限于本部门或某一地区的狭小的视野，一定要站到时代的瞭望台上，放眼长远，抓好财政基础工作，适应有计划商品经济的内在要求，认识财政，振兴财政，从而振兴经济，振兴中华。

中国经济目前正经历一个双重变革的过渡时期，一方面生产力的发展，正由传统的“二元结构”经济向现代一元化主体经济结构过渡，一方面我国的经济体制，正由传统的计划经济模式向社会主义商品经济模式过渡；一方面一个 11 亿人口的大国正逐步摆脱落后与贫困；一方面传统的经济体制正在随着旧的经济条件的消失而逐步退出历史舞台，一方面充满生机活力的新经济体制，随着新的经济条件的产生正逐步占居主导地位。双重变革是中国社会主义初级阶段的基本特征，在这个过渡时期，我国的社会经济发展和经济改革总战略，只能是以发展推动改革，以改革促进发展，把发展与改革结合起来的**双重变革战略**。

财政改革战略是现阶段中国社会经济发展战略的一个很重要

的组成部分。随着社会主义市场经济的发展，国民收入分配格局的变化，财政作为国民收入分配或再分配的枢纽，客观上已成为中国宏观经济的调控中心。如何强化财政宏观调控功能、在提高效益的前提下，开辟财源，确保国家财政收入的稳定增长，成为当前中国宏观调控成败攸关的大问题，探索中国财政改革战略，摆脱困境、振兴财政，是当今中国财经的一个历史性课题。我们认为，必须把财政改革战略放在社会经济发展与改革战略的总框架内来研究，把财政收入与经济效益密切结合起来，才能比较广阔的层面上进行多方面的反思。尤其是我国的经济体制改革采取渐进式、小配套、小面积试点、分层突破的战略，更需要在改革中进行深入全面的探索，既要抬头看路，又要脚踏实地，一步步前进，把改革的信息由经济反馈到财政，由财政反馈到经济，不断提高人们对中国经济改革和财政改革的认识。不断通过实践的检验，开阔思路，探索规律，避免失误，走出自己的道路。

四、纵横比较，全方位立体透视当今财政困境，寻求比较切实可行的途径、对策

(一)总结历史经验,发挥优势

我们所说的财政困境，不仅仅指眼前严峻的财政形势，而且着重总是困扰我们的财政宏观失控、周而复始的财经困难。财政宏观失控，是国家财政管理上的一个失误。这在建国以来已经出现了好多次。所以要在这里提到它，就是因为反复出现。从每次发生的原因、纠正的办法以及收到的效果来看，大体上都是雷同的。这就使人们要问：为什么它和我们之间这样难舍难分呢？这总有它内在的东西，找不到这个内在的东西，我们在财政管理上是无法从自发进入到自觉的。这种内在的东西是否可以说它是一种社会需要冲击力的必然结果，即社会主义经济建设中生产和生