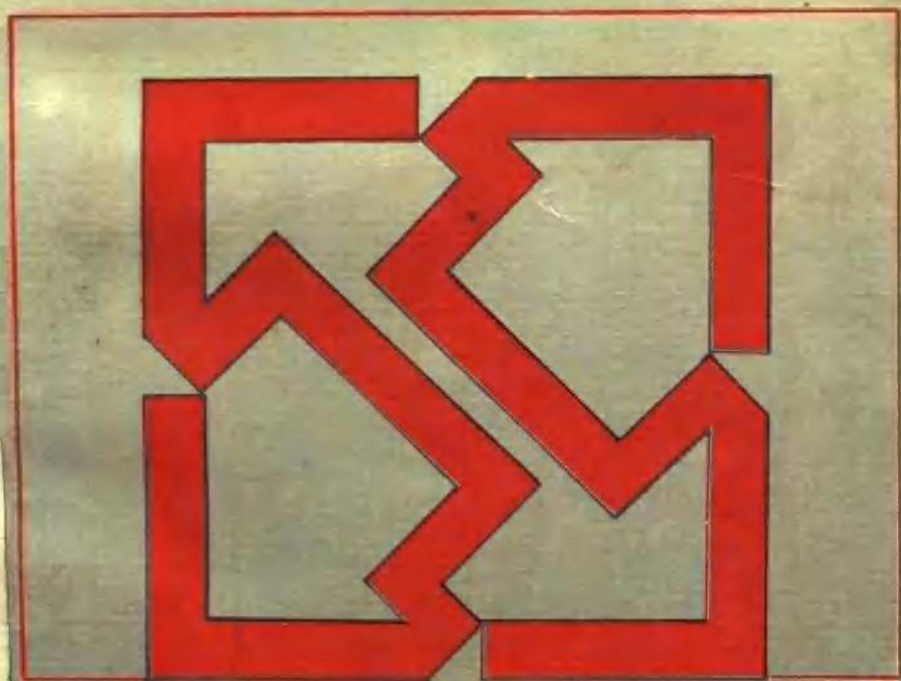


财政  
改革与  
财政发展



宁学平 著

中国财政经济出版社

# 财政改革与财政发展

宁学平 著

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

**财政改革与财政发展**

宁学平 著

※

中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京财经印刷厂印刷

※

850×1168 毫米 32 开 15.25 印张 363 000 字

1993 年 3 月第 1 版 1993 年 3 月北京第 1 次印刷

印数:1- 1600 定价:13.50 元

ISBN 7-5005-1983-4 / F · 1874

(图书出现质量问题,本社负责调换)

# 序

编入这本集子里的，主要是我到财政部财政科学研究所工作以来所写的一些文章，有的是职务作品。也有少数几篇是我来所工作以前的旧作，为了保持文章的本来面目，除了对一些重复较多的内容略作删节以外，未作大的改动。由于繁忙琐细的日常行政工作占用了我大量的工作时间，所以这一阶段的科研成果不多，这本集子作为阶段性成果的汇集，只求多少能够有利于我们回顾这一阶段财政改革与发展的历程，也便于考察我本人在财政理论研究的征途上蹒跚的步伐。瞻前顾后，深感任重而道远。

党的十三届七中全会和全国人大七届四次会议为我们制定了90年代国民经济和社会发展的宏伟纲领，指明了前进的方向。在继续搞好深化改革，努力实现我国现代化建设的第二步宏伟战略目标的进程中，我们的财政理论研究还要紧紧围绕解决当前经济活动中的突出问题，围绕财政中心工作和改革中重大的财政问题，在主动、超前研究方面，能做出更大的努力。

从全局来看，目前最重要的是要处理好稳定、发展与改革的关系，既要努力保持政治稳定、经济稳定和社会稳定，在改革、发展中，防止急于求成；又要不失时机地抓紧解决在经济发展和改革过程中暴露出来的深层次矛盾和问题，避免久拖不决，贻误战机。在这一方面，存在着一系列的两难选择，急需深谋远虑，当机立断，选准方位，突破难点，把各项工作交错有序地向前推进。当前经济活动中的突出问题，是在治理总量失衡取得阶段性

成果的同时，结构调整却进展迟缓，经济效益累累下降，导致各方面的矛盾加剧。而在价格扭曲、利益导向强劲和财力、财权分散的条件下，不仅存量调整步履艰难，就是要把增量投入引导到国家产业政策所要求的方向，也是困难重重。如果结构调整不能较快地取得实质性进展，什么搞活大中型企业，推动技术进步，提高经济效益，摆脱财政困境等等，都将在很大程度上流于空谈。这就告诉我们，适当加快经济体制改革的步伐，加大改革的份量和力度，真正把我们的工作重点转到调整结构、提高效益的轨道上来，通过改革来推动结构调整和经济的稳定发展，已成为我们的当务之急。但也不能把深化改革视为结构调整的唯一先决条件，从而停步不前。从现实情况出发，我们还不能忽视思想政治工作和行政手段的力量和作用。在目前结构调整中，还是要强调增强全局观念，提倡地方、部门、行业、企业的局部利益服从国家的整体利益，谋求宏观效益和微观效益最大限度的统一；同时要充分发挥行政手段的作用。应该要求各级政府、各级计划部门和企业主管部门切实负起责任，扎扎实实、深入细致地进行调查研究工作。上下结合，部门之间密切配合，一个行业一个行业、一个地区一个地区、一个企业一个企业、一种产品一种产品地摸清基本情况，分析供销形势，预测市场变化，展望发展前景，实事求是地确认属于长线还是短线，明辨优势和劣势，以事实为根据，以经济效益为准绳，综合权衡利弊得失，进行该去该留、该增该减的定性和定量评判，从而明确调整的方向。而后经过民主化、科学化的决策程序，及时决断，坚决落实确定的调整措施，取得实际效果。如果只是浮在表面，空喊口号，或者是等待观望，犹豫不决，只能继续打消耗战，加大不应有的损失。对各级领导干部在结构调整中的表现，应该列为考核其政绩和业绩的重要内容。财政部门则应通过发挥财政的职能作用来推动经济

结构调整，促进经济的发展和改革的深入。

为了提高我国企业的经济素质和经济效益，国务院决定从1991年起开展“质量、品种、效益年”活动，目的是要通过在全国范围内广泛深入地开展这一活动，使企业逐步走上投入少、产出多、消耗低、效益高的发展道路。当前经济体制改革的重点是搞好全民所有制大中型企业，落实《企业法》，转变企业经营机制，有步骤地把企业推向市场，并以此为中心，积极推进各项配套改革。财政科学研究应该围绕这些内容，确定一些现实性、应用性的研究课题。比如，如何搞好企业，特别是国营大中型企业；如何提高经济效益，尤其是工业经济效益，等等。在如何搞好企业的问题上，目前既有较多的一致看法，又有某些比较尖锐的争论。在有争论的问题中，既有对确定企业改革的目标模式和投资主体上的不同思路，又有关于目前国家宏观税率是高是低、企业负担是轻是重等若干实际问题判断上的分歧，还有是否应该继续对企业减税让利、“放水养鱼”、“藏富于企业”等政策思路的不同看法。对经济效益问题的讨论，至今还有许多问题有待于深入探讨。对经济效益衡量标准的选择，对近几年工业经济效益是上升还是下降的判断，对影响企业经济效益的外因和内因孰大孰小的分析，还一直存在着不同意见的争论。实际上在搞好企业和提高经济效益的措施等具体问题上，历来都比较容易取得一致的看法，有些已是多年的“老生常谈”。目前的关键不在于“言”而在于“行”，不同意见的争论亟待通过进一步的深入讨论，逐步取得共识，这样才能在统一认识的基础上统一行动。

在进行现实性、应用性课题研究的同时，还要搞好基础性、长远性课题的研究和外国财政以及财政史的研究。根据社会主义初级阶段理论和有计划商品经济理论来建设具有中国特色的社会主义财政理论体系，这是我国财政理论研究的基本目标。为此，

必须认真总结我国丰富的财政实践经验，继承和发扬老一辈革命家治国理财思想的精华，深入探索在公有制基础上和社会化大生产条件下的商品经济同财政活动的内在联系及其相互依存、相互制约的规律性，并根据古为今用、洋为中用的原则，从我国财政史和外国财政研究中，批判地借鉴一切对我有益的因素和成份，结合对马克思社会总产品分配理论的再学习、再认识，进行社会主义财政理论的再创造，为加深对我国财政在国家建设中的地位、职能和作用的认识，为把我国财政从自然经济、半自然经济和不成熟的产品经济基础上的供给型、半供给型财政，转移到社会主义商品经济基础上的经营性财政的轨道上来，提供理论依据和思路设计。理顺财政分配关系是深化财政改革的关键。这就要求深入探索理顺国家同职工、国家同农民、国家同国有企业、国家同非国有经济以及中央与地方、财政与银行等各个方面分配关系的原则和途径，为建立与健全适应社会主义商品经济要求的新的财政体制提供理论依据和政策思路；深入研究财政工作中带有根本性、全局性、长远性的问题，如财政改革的目标模式、财政发展战略、财政运行机制以及中长期财政政策等；还必须围绕摆脱当前的财政困境，进行提高财政收入在国民收入中的比重和中央级财政收入在全国财政收入中的比重，卸掉价格补贴、企业亏损补贴、债务、赤字等几个包袱和承包制与税利分流、财政包干制与分税制以及其他财政政策思路的研究。这本文集，也可以说是我进行这些方面研究的初步成果。许多问题还有待于财政理论界来共同深入探讨。但愿这本集子能起到抛砖引玉的作用。

在此，我还要提到，中国财政经济出版社的领导和编辑同志对本书的出版给予大力支持，深表谢意。余天心、刘尚希同志为本书的编辑出版作了不少工作，我向他们表示衷心的感谢。

作者 1991.12.30

# 目 录

## 基 础 理 论

我国财政理论建设的进展与成就 .....	( 1 )
对马克思的社会总产品分配理论的再认识 .....	( 10 )
关于研究制定财政发展战略的若干问题 .....	( 38 )
试论综合财政的实质 .....	( 55 )
关于中长期财政政策的若干思考 .....	( 77 )
关于防治通货膨胀财政政策的若干问题 .....	( 81 )

## 宏 观 经 济

我国财政改革与发展的若干问题	
——“七五”回顾与“八五”展望 .....	( 86 )
我国“七五”时期的财政政策 .....	( 120 )
关于提高经济效益的若干思考 .....	( 133 )
综合运用经济杠杆，促进经济结构调整 .....	( 149 )
适当集中财力是一项重大的战略决策 .....	( 160 )
认真学习毛泽东同志的财政思想，努力实现我国财政状 况的根本好转 .....	( 188 )
略论加强国有资产的宏观管理 .....	( 204 )
关于当前财政经济形势和国民经济发展方针问题 .....	( 219 )



关于搞活国有企业与摆脱财政困境的相关思考 ..... (233)

## 体 制 改 革

社会主义初级阶段理论与财政改革的目标模式 ..... (252)

关于深化改革中财政对策的一些思考 ..... (279)

关于财政体制的配套改革 ..... (293)

振兴财政的若干思考 ..... (296)

关于税利分流若干理论问题的探讨 ..... (304)

启动、微调、紧中求活 ..... (323)

治理经济环境，摆脱财政困境 ..... (330)

目前我国财政困境的表现、成因与出路 ..... (347)

关于企业财务体制改革的反思 ..... (370)

试论财政补贴改革的新思路 ..... (382)

——工资和社会保障与财政补贴合理分离

对税利分流试点中几个问题的看法 ..... (392)

## 区 域 经 济

对地方财政若干问题的看法 ..... (398)

县级财政建设的若干问题 ..... (412)

关于民族地区财政若干问题的思考 ..... (428)

吉林省的企业利润目标管理与承包制 ..... (446)

十年来吉林省财政理论与实践的发展 ..... (456)

关于吉林省加入“国际经济大循环”问题 ..... (475)

# 基础理论

## 我国财政理论建设的进展与成就

最近几年，中国财政学会紧密围绕党和国家的中心任务，坚持理论联系实际、服务现实、指导实践的基本原则，开展了一系列颇有成效和颇具特色的学术活动，在组织财经理论研究方面，取得了重大进展，进一步推动了财政学学科体系的创新和发展。

### 一、关于坚持改革开放的社会主义方向

我国的改革开放，是进一步巩固和完善社会主义公有制，实行计划经济与市场调节相结合，还是搞资本主义私有化，这是改革时期，政治斗争和理论斗争的焦点。中国财政学会明确指出，在改革和建设中，必须自觉坚持社会主义方向，把四项基本原则与改革开放统一起来，这是理论工作者的崇高职责。为此，我们对一些重大问题展开了论争。

在社会主义公有制问题上，我们认为，现阶段，社会主义公有制占主体地位、多种经济成份并存的社会经济结构格局，符合

我国社会生产力发展水平，应予肯定，否则，就会动摇社会主义制度的基础。因而，改革只能以巩固和完善社会主义生产方式为出发点，坚持全民所有制的主体地位，反对国有财产私有化和各种形式的变相的私有化。对于私营经济、个体经济和“三资”企业的发展，也要有一个限度，并且要在政策上合理引导，使之真正成为公有经济的有益补充。

在对社会主义商品经济的认识上，我们认为，我国的经济虽然是一种商品经济，但它首先是社会主义商品经济，即建立在公有制基础上的商品经济；其次，它是有计划的商品经济，而不是资本主义的市场经济。改革经济体制和运行机制，既要区别于传统的经济体制和经济运行机制，又要根本区别于西方资本主义经济制度。实行计划经济与市场调节相结合的实质，就是从全国人民利益和整个社会需要出发，统筹安排整个国民经济活动，在宏观经济方面，使国民经济各部门保持有计划比例发展；在微观经济方面，使各个经济单位和企业在经济总规模适当和结构合理的制约下充满生机与活力。其改革的方向是十分明确的，那就是社会主义制度的自我完善。

## 二、关于社会主义财政职能作用的再认识

近几年来，财政职能被肢解，宏观调控作用在弱化，因而怎样认识社会主义有计划商品经济条件下财政职能作用问题，便成为一个需要进一步深入研究的重大理论与实践问题。对此，中国财政学会多次召开会议进行专题研究，发展了社会主义财政基础理论。

关于有计划商品经济条件下财政的职能作用，我们认为，必须从综合管理社会财力的角度来认识。财政是国家实现政治职

能、经济职能和社会职能的重要工具，是有计划地实行社会总产品和国民收入分配，实行马克思在《哥达纲领批判》一文中所指明的必要的社会扣除，形成社会再生产补偿、积累与消费三大基金，合理组织和分配社会财力，制约社会总供求平衡，调节各方面经济关系和国民经济重大比例关系的经济手段。财政的职能作用同国家的政治、经济权威是紧密联系在一起，因此，必须从理论到实践上，确立财政是国家管理分配的综合部门的观念。财政是从财力分配的角度来实现国家职能的。在有计划商品经济条件下，有计划地组织社会财力分配是实现计划经济与市场调节相结合的关键。因而随着商品经济的发展，财政的宏观分配、调节和管理监督职能必须加强而不能削弱。任何削弱财政职能的作法，必然削弱以至否定宏观调控。

关于社会主义财政的本质特征。我们认为，具有生产建设功能乃是社会主义财政的重要特征之一。随着经济体制改革的逐步深入，由财政集中安排的经济建设支出的比重虽有变化，但这是经济工作的权责分工的变化，而不是社会主义财政职能的变化。在公有制基础上的有计划商品经济要求强化国家组织和管理经济的职能，并以社会主义公有制为主体来安排生产和建设，这就决定了社会主义财政生产建设功能不但不能削弱，反而要加强。搞“吃饭财政”是简单模仿资本主义财政模式的主张，是与有计划商品经济发展要求相背离的，是违背历史发展规律的。当然，主张强化财政的建设职能，并不是要回到过去的老路，使财政承揽企业的一切投资，而是要按照有计划商品经济的要求，承担国家经济职能所要求的生产建设投资。

### 三、关于理顺国家与企业的分配关系，提高经济效益

如何正确处理国家与企业的分配关系，增强国营大中型企业的活力，一直是人们议论的热点。对此，中国财政学会多次召开会议进行讨论，并多次组建调查小组深入实际调查研究，形成了许多有价值的观点。

在企业利润分配问题上，我们认为，承包制是在特定条件下的一种过度性选择，并不是改革方向。改革的方向是实行“税利分流”。税利分流具有承包制所缺少的许多优点，它是实现马克思社会必要扣除理论的较好形式，它兼顾了国家和企业两者的利益，有利于促进生产的发展和经济关系的协调，做到在生产发展的基础上，企业多得，国家多收；有利于矫正现行财政运行机制存在的缺陷，使之富有弹性，做到国家财政收入同企业的收入同步升降，“水涨船高”，从而建立起国家与企业“同甘共苦”的新机制；它还有利于促进政企职责分工，实现所有权和经营权的适当分离和国家的政治权力和财产权力的分离，既克服企业承包制包死国家一头的弊端，又能够使不同性质的企业在同一起跑线上展开竞争。所以，税利分流是正确处理国家与企业分配关系的好形式，是深化改革的方向。

在投资主体问题上，我们认为，在公有制为基础的有计划商品经济条件下，必须主要以国家作为国有经济投资的主体。因为作为投资主体必须具有三个基本条件：一是拥有一定数量并可自由支配的资金；二是能够独立自主地做出投资决策；三是能够完全地承担投资风险，享受投资收益。在我国，国有企业只是国民经济的细胞，并不具备以上条件，不可能成为完全的投资主体。

国家的基本建设投资，特别是重点项目投资，是关系到国民经济发展的前途和命运，具有全局性、长远性影响的重大问题，投资规模是否适当，直接影响社会总供给与总需求的平衡，影响到国民经济发展的重大比例关系，影响到国家产业布局和经济结构的合理化，所以国家的基本建设投资规模和外延扩大再生产的投资，应主要由国家从国民经济总体需要来安排，而不能由企业分散决定。

在国营企业自负盈亏问题上，我们认为，在有计划的商品经济条件下，国营企业只能是相对独立的商品生产者。所谓自负盈亏，是相对于过去由国家统收统支、统负盈亏而言的。实际上企业只能承担有限的盈亏责任。与其要求企业普遍实现自负盈亏，莫如实事求是地确定企业的盈亏责任，实行盈亏责任制。

在经济补偿问题上，针对改革以来经济生活中出现的“吃老本”的严重问题，我们提出，应按照商品经济的要求，实行国有资源、国有资产和国有资金的有偿使用和有偿转让制度，对一切在生产过程中耗费的自然资源，对企业占用的国有资产和国有资金，要收取占用费，作为调控杠杆，以便从根本上保证国有资源和国有资产的及时、足额补偿。

关于企业税负问题，我们认为，要正确处理“做蛋糕”与“切蛋糕”的关系，既要千方百计地把“蛋糕”做大，又要科学合理地把“蛋糕”分好，不能把两者对立起来；分配不合理，“蛋糕”也无从做大。在当前分配格局不合理、分配秩序混乱的条件下，更应该重视切好“蛋糕”的问题。当前财政收入占国民收入的比重已经过低，因此，决不可也不能再走国家减税让利的路子。

关于提高经济效益问题，中国财政学会曾多次开会研究，1990年2月，王丙乾同志还亲自主持召开了两次座谈会，使经济效益的讨论达到一个新的广度和深度。大家普遍认为，提高经

济效益不仅关系到国家财政能否摆脱困境，而且还关系到治理整顿、深化改革的目标能否圆满实现，关系到我国经济能否走上良性循环的轨道，关系到我国政治和社会能否长治久安。所以提高经济效益，不单纯是一个经济问题，而且是一个严肃的政治问题。当前提高经济效益的关键是要切实处理好速度与效益的关系，宏观与微观的关系，眼前与长远的关系。片面强调速度，片面强调增加企业活力，片面强调眼前利益，已经使我们吃了不少苦头，应重新探讨。

#### **四、关于理顺国家与农民的分配关系， 实行合理的资金分配战略**

是全面调整国民收入分配格局，实行“以工补农”的资金分配战略，待农业发展后再加快工业发展，还是实行以农业积累补贴工业的资金分配战略，生产要素向工业倾斜？我们认为，要从社会经济的历史发展现实的需要出发，选择合理的工农资金分配战略。工农资金分配关系与社会发展经济阶段有着必然的内在联系。一般讲，随着社会经济的发展，工农资金分配关系要经历四个阶段，即农业补贴工业、农业与工业互不补贴、工业补贴农业、工业与农业互不补贴。目前，我国社会经济的发展，工业正处在在刚刚完成初始积累、步入中级发展前沿的阶段；农业则正处在由传统农业向现代农业的转换过程中。从总体上看，我国工农资金分配关系基本上处于从第一阶段向第二阶段过渡的时期，即处于农业对工业略有补贴转向互不补贴的时期。根据社会经济发展的现实和基本国情，理想的资金分配战略应是既有利于对传统农业生产方式的改造、加强农业基础地位，又有利于加强国家的工业基础设施建设，按此要求，近中期内应实行工农资金大致

持衡的分配格局，也就是说，在今后一段时期内，要继续维持目前业已形成的工农资金分配大致持衡的收入分配格局。

## 五、关于中央与地方的分配关系

中央与地方的分配关系是财政管理体制的重要内容，是关系中央、地方财力、财权以及宏观经济平衡的一个大问题。为此，中国财政学会对这一问题进行了大量的调查研究和讨论。我们认为，财政大包干体制虽然有其优点，但它也有很多弊端。这主要表现在：一是改革不配套，各级政府的事权和财权仍不够清晰，“条条”与“块块”之间也出现一些新的矛盾。二是一定程度上强化了地方利益机制，助长了地方保护主义和重复建设，不利于产业结构调整 and 统一市场的形成，三是财力有些分散，中央收入增长缓慢，降低了中央财政收入比重，削弱了中央的宏观调控能力，四是体制包干办法本身也不够规范。因此，应当尽快改变这一体制，积极创造条件，向分税制过渡。

## 六、关于深化改革，振兴财政

如何搞好财政治理整顿，深化改革，摆脱财政困境，实现财政状况根本好转，是近年来财政学界理论研究的重点和热点，对此，中国财政学会进行了广泛的讨论，形成了许多重要观点。

关于财政赤字与财政平衡问题，我们认为，发展社会主义有计划的商品经济，必须坚持财政平衡，防止财政赤字。<sup>①</sup>坚持财政平衡是我们几十年财政工作的一条基本经验，也是被我国财政工作的长期实践所证明的行之有效的科学总结。因此，坚持量力而行，收支平衡的原则，坚守财政、信贷、物资和外汇综合平衡应



当作为安排财政收支的一条基本原则。但是，目前我国的财政赤字出现了扩大化、长期化和债务化的趋势，而且每年预算中都安排了财政赤字，并得到人民代表大会审查批准，财政赤字合法化了，长此下去，将危及国民经济的持续稳定协调发展，必须引起高度重视和警惕。

关于财政困境问题，我们认为，近年来，国家财政在改革与建设中作出了巨大贡献，但由于种种原因，也陷入了严重困境。造成财政困境的原因，主要是：(1) 经济工作指导思想失误，不讲有计划按比例，不讲综合平衡。(2) 经济运行失常，即粗放的经济增长方式使财政发展缺乏后劲；波动的经济失衡状态使财政难以平稳发展；失调的产业结构使财政发展失去了稳固的根基；扭曲的分配格局使财政收入增长与国民经济增长脱节。(3) 国民收入的大量流失和超分配。其根子在于国民经济中总量和结构“双失控”，积累和消费“双膨胀”，预算和信贷“双赤字”，而“三双”又是来自经济建设的放任自流，即投资主体多元化，价格双轨制，财政金融双包干制；尤其是违反价值规律的“价格双轨制”，乃是制造社会不正之风的风源，是国民收入流失的祸根，也是导致当前国营大中型企业生产滑坡，资金紧张、成本上升、效益下降、亏损增大，以及财政陷入困境的根源。我们认为，摆脱财政困境的最根本的出路在于坚定不移地贯彻党的十三届三中、四中、五中全会精神，牢固地树立起国民经济持续稳定协调发展的指导思想，在治理整顿和深化改革中求出路，求发展。

关于振兴财政的问题，我们认为，提出振兴财政的战略口号是十分正确和及时的。振兴财政是实现国家政治稳定、社会稳定和国民经济持续稳定协调发展的保障，是巩固社会主义制度，防止“和平演变”的保障。所以应从经济与政治统一的高度来认识振兴财政的意义。对于振兴财政的对策思路，有的同志提出了 90