

综合财政概论

高坚 著

中国财政经济出版社

综合财政概论

高 坚 著

中国财政经济出版社

综合财政概论

高 坚 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 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

*

850×1168毫米 32开 5.75印张 132 000字

1990年12月第1版 1990年12月北京第1次印刷

印数: 1—2000 定价: 3.90元

ISBN 7-5005-1199-X/F·1126

序 言

党的十三届三中全会提出“治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革”的方针，要求国民经济逐步走上稳定、协调发展的轨道。建国以来，特别是改革开放以来的实践证明，国民经济只有实现综合平衡，才能实现稳定发展，不搞综合平衡，国民经济就会出现問題。

本书是从综合财政角度出发研究国民经济综合平衡的一个尝试。综合财政是60年代以后发展起来的一门新的学科，这门学科随着社会主义经济理论和实践的深入发展而发展。作者是从事财政工作的。他在工作实践中，认识到综合财政理论的重要指导意义，开始研究综合财政计划中所涉及到的若干理论问题。作者试图根据马克思主义的基本原理，总结我国综合财政理论和实践发展的历史，应用系统论和控制论的方法，赋予综合财政新的涵义。作者认为，综合财政所研究的对象——国家财力是作为系统出现的。在国家财力系统中，财政、银行信贷、预算外资金、集体企业税后留利和国外资金分别作为子系统存在。综合财政是研究国家财力综合平衡和比例关系的科学。围绕这一论点，作者从综合财政理论和实践的结合上论证了综合财政平衡是以国家财力平衡为基础求得总供需平衡的方法，说明通过综合财政平衡保证总供需的平衡，是保证国民经济稳定协调发展的有效手段。

全书按照综合财政平衡的逻辑顺序，由浅入深，逐步展开了全书各个章节的内容。首先论述了综合财政平衡的概念和内容，然后分析了作为综合财政平衡的各个环节的国家宏观经济管理步

骤：综合财政分析、综合财政预测、综合财政计划，最后阐述了国家财力的来源和使用、预算外资金管理和通过综合财政平衡实现宏观经济管理的理论和实践。

这本书立意新颖，论述也有新意。书中所论及的综合财政平衡理论有以下几个特点：第一，强调整个财力系统的平衡。平衡是指各个子系统之间存在有序结构，阐述了总量平衡和结构平衡的关系，突出了结构平衡的意义。第二，强调了综合财政平衡是资金和物资的平衡，而不仅仅是资金本身简单的帐面平衡，并对如何实现资金和物资平衡进行了探讨。第三，综合财政平衡是一门管理科学，而不是单纯的核算方法。指出综合财政平衡方法直接服务于国民经济管理实践，阐述了财政金融政策是实现综合财政平衡的手段。第四，综合财政平衡是把国家财力作为一个系统的平衡，它的对象是国家财力，而不是总供需平衡本身，因而综合财政并不包括个人消费的部分，这就使本文阐述的综合财政理论区别于把综合财政理解为全部社会资金或者仅仅理解为财政银行资金这种按照部门而不是按照资金性质和管理方式划分范围的各种综合财政理论，就说明了综合财政是有自己独立研究对象的一门新学科。第五，根据控制论的原理，本书强调了综合财政平衡在实现宏观控制方面的作用，在于实现对总供需的控制，协调财政和银行政策，协调各种经济杠杆的作用；强调了综合财政作为一种管理手段，它的实现表现为一系列连续不断的管理活动：从综合财政分析、综合财政预测，到综合财政计划及其实施过程。总之，作者力图把系统性、积极平衡和资金与物资平衡的思想贯穿于全书之中。

作者的可贵之处是实事求是，追求真理，努力借鉴国内国外研究成果，希望为开发这个研究领域增砖添瓦。作为一部从综合财政角度研究国民经济综合平衡的专著，本书在体系观点上带有

一定的探索性，有些问题尚待进一步研究和探讨。希望作者在本书出版以后，继续听取各种不同意见，进一步深入研究，与有关的理论工作者和实际工作者共同在实践中丰富和发展综合财政理论。

朱 福 林

1990年7月

前 言

当前我国治理整顿已经进入了关键阶段。尽管治理整顿的前期遇到的是通货膨胀问题，后期遇到的是结构性疲软和经济效益问题，但这两个问题的实质都是宏观经济平衡问题。虽然当前经济问题表现为市场疲软，但我国经济较深层次的问题仍然是国民经济结构问题，对这个问题必须从一个较长的历史时期观察。从历史上看，如果不解决结构和综合平衡问题，通货膨胀还可能发生。

低效益和高膨胀的交替出现是我国经济的弊病所在。我国经济发展的目标是实现国民经济协调稳定的发展。具体一点来说就是控制通货膨胀，提高经济效益。根据我国的具体情况，能够做到这两点，我国经济问题也就从根本上解决了。怎样才能做到这一点呢？我认为只有真正实现综合财政平衡，才能实现这两个目标。因为，综合财政平衡一方面通过财政信贷的平衡，可以有效地防止通货膨胀的发生，另一方面又可以通过比例关系——平衡发展——适当速度——较高的经济效益这样一个良性循环，最终提高国民经济效益。为了说明这一点，分析一下我国10年来经济出现不稳定、不平衡等结构性问题是有益的。

分析国民经济不平衡的原因，人们首先想到的是预算赤字。通货膨胀和国家预算的关系通常被简单地理解为：财政赤字→向银行透支→银行发行货币→通货膨胀。国家预算和通货膨胀的关系远比人们通常的理解复杂，仅仅从国家预算来说明通货膨胀问

题容易把问题简单化，而且不容易找到解决问题的办法。为了揭示问题的本质，需要展开一点，在整个国民经济的框架上进行分析。其实财政赤字、通货膨胀经济效益问题都是国民经济问题的反映。应该首先分析宏观经济中存在的问题，然后，再分别分析财政和银行问题，最后分析财政赤字和通货膨胀的关系。

国民经济高膨胀、低效益交替出现的深刻背景是国民经济宏观不平衡。改革初期，分权导致了企业、地方、单位和个人积极性的增加，从而提高了经济效益，使生产出现了较大的增长。另一方面，财政分权又增加了需求，促进了供给的增加。因此，在改革的最初几年，总供需的矛盾不是很突出的。

分权以后，原有体制的三大基本矛盾：价格不合理、企业内部机制不合理和经济结构不合理的问题变得突出。这三大矛盾一直是宏观经济效益的根本制约因素。改革以后，这些矛盾进一步尖锐化：一是投资结构不合理加剧了原有存量结构不合理的矛盾；二是财政困难加剧了分配结构的不合理，成为投资不合理的因素；三是总需求增加使价格调整更加困难，效益不高，使大量投入增加了需求，但却不能相应地增加供给，因而使总供需的矛盾更加突出。

国民经济效益是通货膨胀的深层次的原因。评价经济效益必须从整体上来看，即从国民经济效益来看，国民经济效益是宏观效益和微观效益的统一。一般来说，总体的微观效益体现产出总量的问题，总体的宏观效益体现有效产出的问题。微观效益一般表现在企业的资金利润率等指标上，在国民经济中表现为经济增长速度；宏观效益体现在产业结构上，在国民经济中表现为财政收入的增长和有效供给的增长。宏观效益和微观效益是统一的。微观效益不好，宏观效益不可能好。因为总产出少了，财政收入就要减少，有效供给也不可能增加。这种情况表现为增长速度

高，但有效供给少，此外，微观效益不好，也要影响宏观控制能力。最明显的例子是企业效益不好，影响财政收入，从而影响财政对国民经济的调控能力。反过来，宏观效益不好，微观效益也不可能好。近两年，我国企业效益不好，很大程度上是由于宏观经济效益的影响，如企业市场信息不灵，金融市场不发达等等。

宏观和微观效益统一体现在国民经济的细胞——企业上，因为企业一方面在它的投入产出上反映微观经济效益，另一方面企业机制又是宏观信息通过的必由之路。目前，我们在企业的微观效益的提高方面取得了一定的成效，如，通过发挥人的积极性，实现责任制，提高经济效益，等等。但仅仅局限于此，总的来说，微观效益还没有真正提高起来。

企业机制制约经济效益发挥的关键是企业对管理信息反映不灵，使国民经济不能发挥宏观效益。现在实行承包有利于企业积极性的发挥，但承包更不利于企业反映国家宏观经济管理信号，因而只好用行政办法，这又恢复到统得过死的老路上去了。宏观经济信息反映不灵，导致宏观经济效益和微观经济效益两方面受到影响：一是刺激工人积极性的杠杆不能直接刺激到工人，发挥工人的积极性；二是对于抑制投资和奖金的经济杠杆不能起到调节经济结构和控制需求的作用。

现在我国国民经济中微观效益和宏观效益指标都不理想。微观效益不好的情况可以从成本利润率、产值利润率和销售利润率的指标中看出来。宏观经济效益即有效供给的下降，表现在产品积压、产成品资金上升的经济指标上。只要经济效益不提高，流动资金不足的问题不可能根本解决。效益不高，流动资金占用越来越大，流动资金永远不会满足。

财政信贷不平衡是高膨胀、低效益交替出现的直接原因。建国以来到1979年，我国财政有赤字也有结余，赤字和结余数额都

不大，因此，可以认为财政是基本平衡的。财政出现问题主要是1979年以后的事情。从1979年到现在10年来，财政情况可以分为三个阶段。

第一阶段（1979—1981年）：由于改革是从财政开始的，首先是在国家和企业的关系上，实行了企业基金、利润留成等制度，企业减少了向国家上交的财政收入。其次，提高了农副产品的收购价格，同时对城市居民实行物价补贴。由于当时物价补贴是冲减财政收入的，因此财政分权导致财政收入减少，出现了1979年和1980年两年的巨额赤字。这两年的财政赤字对物价有一定的影响，但物价上涨的幅度并不大，主要是因为虽然财政赤字较大，但是没有债务。1981年开始发行的国库券主要是用来弥补财政赤字的。其次，从财政分散出去的资金，又转为银行的信贷资金来源，而银行的贷款规模又没有很快扩大。因此，财政赤字并没有影响银行的信贷资金平衡，导致大量发行。

第二阶段（1982—1985年）：财权还继续分散，但又用另一种方式集中回来一部分。如国库券收入、能源交通重点建设基金，以及其他一些临时性收入和一次性收入。同时由于分权增加了企业、单位、地方和个人组织收入的积极性，增加了生产，也同时增加了财政收入。由于财政支出规模随着国民经济的发展而增长，因此，财政赤字一直存在（1985年是个例外，主要是国民经济超高速导致财政收入大幅度增加，使财政有一定结余）。从表面上看，帐面赤字不到100亿元。但如果加上债务，赤字已经高于第一个阶段。在这一阶段，由于银行贷款规模已经大幅度增加，所以银行的平衡已经出现了一定的问题，1984年银行发行货币达到262亿元，并在半年后影响了物价总水平，使通货膨胀率达到近两位数。

第三阶段（1985—1988年）：扣除物价因素，财政收入是负

增长。主要因为在财政继续分权的同时，缺少新的增加收入的措施，主要增加财政收入的措施是发行各种债券。因此这一时期，虽然表面上看财政赤字保持在100亿元以内，但是加上债务财政赤字已经达到300多亿元。因此，这几年银行货币发行都比较大。1988年达到600多亿元，由此造成物价连续两年高达近20%。

以上可以看出，财政问题也是由国民经济的根本问题产生的。即投入多，产出少。由于财政分权引起分配结构的变化，财政能够集中的就更少。这些情况说明，如果只有财政的不平衡，没有银行信贷的不平衡，也不一定会导致银行过多地投放货币，增加通货膨胀的压力。例如，1979年和1980年的赤字就没导致严重的通货膨胀。但是80年代以来，银行承担的固定资产贷款逐年增加，现在已经达到上千亿元，这样就使财政信贷的综合平衡遇到了困难。

近几年的双轨制价格、流通领域的官倒，对于通货膨胀起到了推波助澜的作用。实行价格双轨制以后，增产的部分可以卖高价，取得较大利润。双轨制诱发了需求拉动的通货膨胀，流通领域的官倒，轮番涨价诱发了成本推上的通货膨胀。不改变分配结构，短期内增加财政收入占国民收入的比重是不可能的。如果继续压缩财政支出，只能导致财政的职能进一步退化。因为现在财政支出不仅谈不上和国民经济同步增长，事实上扣除物价因素，财政支出已经是负增长了，再继续压缩财政支出会导致对国民经济产生不良影响。因此，只从消灭财政赤字出发来控制通货膨胀已经不可能了。为了找出从根本上消除通货膨胀的办法，只有真正实现综合财政平衡。

总之，当前国民经济问题的实质是没有实现综合财政平衡，没有通过平衡实现国民经济效益。可见，综合财政问题至今仍然具有非常重大的现实意义。建国以来，综合财政理论随着国民经

济的发展而发展，每一时期的综合财政理论都反映了当时国民经济的中心问题而体现出自己的特点。同时每一时期国民经济中心问题的解决又都推动了综合财政理论的发展。我希望建立在总结历史经验基础上的新的综合财政理论将有助于我们认识 and 解决当前的国民经济问题，而当前国民经济问题的逐步解决又必将推动综合财政理论进一步发展。本书如果能为综合财政理论增添砖瓦，将感到不胜欣慰。

作 者

1990年7月

目 录

第一章 概 论	(1)
一、综合财政的概念和性质.....	(1)
二、综合财政的内容和对象.....	(10)
三、综合财政和其他经济范畴之间的关系.....	(17)
四、综合财政的作用.....	(19)
五、国家预算资金、预算外资金和银行信贷资金在 综合财政计划中的地位和作用.....	(22)
第二章 综合财政分析	(29)
一、综合财政统计.....	(29)
二、国家财力综合平衡的方法.....	(35)
三、物价变化对综合财政平衡的影响.....	(44)
四、系统平衡方法在综合财政理论上的影响.....	(47)
第三章 综合财政计划	(50)
一、什么是综合财政计划.....	(50)
二、编制综合财政计划的原则.....	(52)
三、综合财政计划的编制.....	(56)
四、综合财政计划表.....	(57)
五、综合财政计划的编制程序和组织工作.....	(60)
第四章 综合财政信贷平衡	(62)
一、综合财政信贷平衡关系的数量分析.....	(62)
二、财政金融政策的协调.....	(75)
三、财政信用和银行信用之间的关系.....	(77)

第五章 国家财力的来源	(80)
一、国家财力的基本概念.....	(80)
二、财源发展和综合财政.....	(82)
三、国家集中财力的数量界限.....	(83)
四、筹集资金的不同方法.....	(85)
五、财源的开辟——生财之道.....	(86)
第六章 财源基础及其开发	(89)
一、财源的增长应该等于和快于生产的增长.....	(89)
二、财源基础偏窄是财政收入增长的制约因素.....	(90)
三、拓宽财源基础是解决财政问题的根本出路.....	(94)
第七章 国家财源发展战略	(98)
一、我国财源发展战略的目标和选择.....	(99)
二、财源发展战略重点的确定.....	(102)
三、财源发展战略的部署.....	(106)
第八章 国家财力的使用	(113)
一、国家社会发展基金的使用.....	(114)
二、国家经济建设基金的使用.....	(116)
第九章 综合财政管理	(123)
一、财政预算管理.....	(123)
二、预算外资金管理.....	(125)
三、信贷管理.....	(132)
四、实现综合财政管理的现实意义.....	(134)
第十章 综合财政的理论和实践	(144)
一、三大平衡理论的提出.....	(144)
二、三大平衡理论的发展.....	(147)
三、综合财政理论的出现.....	(148)
四、三中全会以后综合财政理论的发展.....	(149)

五、十一届三中全会以来综合财政的实践.....	(152)
六、近几年来关于综合财政的几种不同观点.....	(154)
七、综合财政理论落后于实践的原因.....	(155)
八、我国综合财政理论和实践的意义.....	(157)
结束语.....	(160)

第一章 概 论

一、综合财政的概念和性质

(一) 综合财政是一门管理科学

1. 综合财政是研究国家财力的综合平衡和比例关系的科学。

社会再生产过程包括生产、分配、交换、消费四个环节。其中分配包括若干个层次。分配首先是生产资料、劳动手段、劳动条件的分配。其次是社会总产品的分配，再次是国民收入的分配。国家财力的分配和每一个层次都具有密切关系。每年能够实际进行分配的是社会总产品。社会总产品中包括物质消耗、折旧和国民收入，除掉物质消耗外，折旧和国民收入形成最终产品。最终产品的一部分用于居民个人消费，其余部分用于经济和社会的发展，这部分就是国家财力。国家财力的综合平衡在总供需平衡中占有重要地位。因为创造需求的主要是财政和银行，需求膨胀来自财政的虚收实支和银行虚存实贷，这两者都是导致财政性发行货币的因素。居民的货币收支不会产生超分配的问题，因为居民的收入无论是来自企业分配、财政分配还是居民之间的交换，都只是货币的转移；同样，居民的货币支出转化为企业收入、财政收入和居民的货币收入，也只是货币的转移。

国家财力的供需不平衡是商品经济发展到一定阶段的产物。在没有商品交换的社会里，直接交换的是产品，例如原始社会就是这样。原始社会里没有国家，但是有用于经济和社会发展的产

品。在这里，帐面和实物都不会发生不平衡的问题。因此在原始社会不会有总供需不平衡的社会现象。在奴隶社会和封建社会，商品经济不够发达，产品分配还占有很重要的地位，一般不会发生总供需不平衡的问题。

在资本主义社会，由于生产的无政府状态，生产出来的商品常常没有销路，这种情况就是供大于求。为了刺激总需求，现代资本主义按照凯恩斯的理论搞所谓赤字财政政策，这样就产生了通货膨胀这一前资本主义社会所没有的经济现象。为了维持资本主义再生产，克服生产的无政府状态所带来的经济波动和缓和经济危机，资本主义国家加强了对经济的干预，并且研究如何进行宏观经济控制的问题。现代资本主义生产的社会化有了空前的发展，生产组织规模空前扩大，集中的程度也更高了。这些情况导致垄断组织和企业内部计划性的加强。但是这些计划就其性质来说还属于个别企业内部的计划性。由于资本主义私有制使得各个企业之间存在根本利益不一致的现象，资本主义国家的经济干预并不能从根本上解决生产社会化与生产资料私人占有之间的矛盾，经济动荡和经济危机必然要按照自己的规律周期性地发生。因此在资本主义社会统治阶级不能自觉地实现国家财力的综合平衡。同时在资本主义社会中大部分财力为资本家所占有，国家很难通过强制手段实现国家财力的综合平衡。

社会主义制度的建立为实现这种综合平衡创造了前提条件。社会主义生产资料公有制基础上的人民群众经济利益的根本一致性，使国家有可能在全社会范围内有计划地组织和领导经济活动，实行计划经济。但是社会主义社会还存在着商品和商品交换。如果商品交换以纸币流通为前提，就存在财力供需不平衡的可能性。在社会主义条件下，怎样实现国家财力的综合平衡，客观上存在着一定的规律和条件。