

宏观财政分配的理论与实践

(教学参考用书)

梁尚敏 著

湖北财经学院财政金融系
财 政 教 研 室

一九八四年八月

前 言

党的十一届三中全会以来，经过拨乱反正，我国财政战线的各个方面都发生了深刻的变化。许多新情况、新问题、新观点，都要求从理论与实践的结合上，进行专门的探讨。为此，作者近几年来围绕财政分配的应用理论及其运用，作了一些初步的探索，分别以论文的形式，发表于中央、省市的一些公开发行或内部研究的刊物上。现选择汇集整理成《宏观财政分配的理论与实践》，作为教学参考用书印行，目的是提供一个线索，希望借此有更多的同志来共同研究，把问题引向深入，逐步建立起具有中国特色的社会主义财政学。

由于所涉及的专题，范围广，综合性很强，彼此之间有不少交叉，因而汇集时，难于完全避免部分的重复。有些数据也前后多次引用。为了保持专题的完整性和系统性，采取了维持发表时的原状的作法，只是对个别部分作了小的修改。严格说来，这并不是很可取的。但其中有些论述的重复，正说明作者对此始终认为是重点、新点和难点。

今年是新中国成立三十五周年，作者愿以这本汇集作为对这一具有伟大历史意义的光辉节日的献礼。与此同时，在

今后社会主义财政的教学与研究中，应当在党的领导和同志们的帮助下，继续努力，共同前进。

论文汇集，肯定有不少错误和缺点，恳望同志们批评指正。

作 者

1984年5月武汉

宏观财政分配的理论与实践

目 录

一、社会主义财政学研究中的若干问题·····	(1)
二、努力提高宏观财政控制水平·····	(11)
三、试论我国社会主义财政的规律·····	(19)
四、充分发挥财政在国民经济中的作用·····	(41)
五、世界新的技术革命与国家财政决策·····	(52)
六、我国财政发展战略·····	(63)
七、城市财政发展战略的几个问题·····	(73)
八、开创社会主义生财的新局面·····	(80)
× × ×	
九、财政是实现国民收入分配的枢纽·····	(97)
十、财源及其结构的合理化·····	(110)
十一、国民经济中的宏观财政控制·····	(127)
十二、国民经济中的潜力·····	(155)
十三、怎样认识和制止国民经济中的严重浪费·····	(166)
十四、财政分配与提高社会经济效益的几个问题·····	(177)
十五、扭亏增盈一定要有紧迫感·····	(192)
× × ×	
十六、集中资金确保国家重点建设·····	(197)

十七、预算外资金的基本特征·····	(206)
十八、关于预算外资金管理问题的探讨·····	(218)
十九、完善国家财政后备基金体系的若干问题·····	(228)
× × × × × × × × × × × × × × × ×	
二十、国家财力综合平衡的几个理论问题·····	(243)
二十一、建立一个稳固与平衡的财政·····	(269)
二十二、综合财政论·····	(284)
二十三、略论国民经济中的财政监督·····	(302)
二十四、我国财政管理体制的改革·····	(315)
二十五、正确处理财政与银行的关系·····	(327)

一、社会主义财政学研究中的 若干问题

(一)

随着我国财政实践的发展和历史经验的不断总结，社会主义财政理论研究空前活跃。这表现在不同的财政观点进一步展开了讨论，许多财政问题，特别是从宏观经济来探讨财政问题，开始逐步引向深入。一些试图反映我国财政理论与实践的专著、教科书等陆续出现。人们议论财政、关心财政、重视财政的情况，比过去有了很大的好转。可以说，社会主义财政学的研究也已进入了一个新的阶段。

值得注意的是现在的财政学研究中，一本十几万字的社会主义财政分配学，还只停留在原则、意义、作用的考察上，而没有相随必要的财政分配数量关系的分析；社会主义财政的特殊规律性，也只是提出问题，却没有明确地回答问题；财政资金的效益，本来是一个不可回避的核心问题，但在财政学中没有得到充分的反映。所以不少同志对财政学的内容有一种“空洞”、“陈旧”、“贫乏”的感觉，这是完全可以理解的。因为社会主义财政学作为一门社会科学，如果只注意定性，不过问定量；或者是只满足于解释、复述现行的财政政策和制度，自然不能给人们以完整的知识，也很

难谈得上指导财政实践的发展。

财政理论研究之所以出现这种状况，是事出有因的。苏联财政理论的模式、苏联财政学的体系，固然对我们有很大的影响，甚至有过照抄或照搬的情况，但这只是外部的因素。如果说初学过程或从一段短暂的时间来说，这是难以避免的。那么，从建国三十二年来已经变化了的情况来看，长期归结于它的责任，则是不符合实际的。因为即使在苏联，它们早已按照自己的情况，多次反复地从体系到内容进行了改革。财政学的许多方面先后实行了更新。

回顾我们的历程，一是内部的小农经济思想，急于求成的思想，过于只凭政治权力从事分配的思想，相互交织在一起，使之走了一段曲折发展的弯路。例如，当宣称我国财政既无内债又无外债时，国家公债问题从财政学研究中消失了；当不恰当地把物质利益原则当作资产阶级思想批判时，财政分配关系的内容被架空了，只算政治帐，不算经济帐，颠倒政治与经济关系的谬论出现了。二是脱离我国现阶段生产力水平较低和多层次的实况，忽视建立在生产资料公有制基础上的计划经济的根本特征，再加上迷信人们的意志可以超越客观而左右一切，结果较长时间内出现分配规模上的超力而行；分配顺序上的“重、轻、农”；分配比重上的重积累轻消费；分配体制上的“大锅饭”；分配效益上的“投入大产出小”。反映在财政学的研究上，就收支论收支多；解释“收、支、管、平”的政策多；与国家预算及国家税收课程之间的重复多。使人们对财政问题为什么归根到底是一个社会经济问题，不能有一个系统而全面的认识。社会主义财政学的内容和体系，长期处于一种不能令人满意的状态。

(二)

财政是以国家为主体的分配关系。财政问题历来是社会再生产总体中的一个分配问题。如果不生产出更多的社会产品和国民收入，财政即无从分配，聚财和用财便是一句空话；而分配如果不把它放到国民经济的运转和循环中去考察，往往造成只在收支这种现象和形式上打圈子，而抓不住生财这个根本，看不到调节分配关系这个关键。

现在看来，我国社会主义财政学的研究，至少应该正视和处理好下列几个问题：

第一，社会主义财政的客观必要性。一段时间以来，形成了这样一种观点，似乎财政只与国家有着本质联系，国家是决定财政存在的唯一前题。这里明显地产生如下的矛盾：作为分配关系的财政，怎么可能倒过来由上层建筑决定呢？分配作为社会再生产的中介环节，分配关系作为生产关系的组成部分，不可能脱离社会再生产这个前提，而能“悬空”存在。因此，只突出一点，强调一方，自然会使财政理论的研究，不是以偏概全，就是产生主观随意性。社会主义财政终究是内在于社会再生产的一个客观的经济范畴。财政问题必然首先是一个社会经济问题。它的产生和存在决不能离开社会再生产这个根本的前提。

第二，社会主义财政的内在规律性。对此，可以说经历了一个由不认识、不承认到开始承认、逐步认识的过程。有一种看法，认为财政分配作为社会再生产过程的有机组成部分，遵循反映这一过程的经济规律，按照经济规律办财政就行了。这种用经济规律代替财政分配规律，忽视财政分配特

有的规律性的观点，不利于深刻地揭示财政与经济的内在联系，不利于透过财政分配现象进入其本质。这是至今对于许多财政现象，只知其然而不知其所以然的重要原因。还有一种看法，认为现有的财政学中，各种财政收支原则的概括和归纳，本身便是财政分配规律的不同形式的表述。言下之意，财政学中的各种大小原则，可以视同为财政分配的大小规律。显然，这也是十分牵强附会的。因为，原则只是认识规律的主观反映。正确的原则是根据规律来确定的。只提出原则并不能等于揭示规律。财政学的研究，更主要的是探求各种原则背后的客观依据，即财政分配内部的客观规律性。实践表明，社会主义财政分配是在经济规律作用的基础上，产生和形成自己内部矛盾运动的特有规律，诸如有计划按比例地为满足社会需要分配国民收入的规律；国家、集体、个人三者收入兼顾分配的规律；财政收支综合平衡、略有结余的规律等等。正是它们决定着社会主义财政分配的内容、途径和方向。社会主义财政学应当成为名符其实的研究财政分配规律性的科学。

第三，社会主义财政分配的质和量的统一。财政理论研究中，深入探讨财政分配的质的规定性，搞清楚财政分配的诸范畴，无疑是非常重要的。因为没有这种质的分析作基础，财政分配数量关系及其变化，也是难于正确认识的。同样的，如果不相应地注重财政分配量的规定性，质的分析便可能变成一种空洞的议论，不能解决实际工作中的问题。所以，财政学的内容，不能只停留在简单的、抽象的一般定性分析上，而必须十分注重其数量关系的研究。值得注意的是当前财政学著作中，财政分配数量的总体分析，诸如合理的

积累率、财政收入占国民收入的比例、基本建设投资占财政支出的比例、企业和职工的合理的利益量等，则几乎很少作深入的科学论证。在较好的情况下，也只是引用一些历史经验数据。这种数据能够证实过去，但并不是以肯定将来，也很难符合已经变化了的复杂情况，而可以普遍地加以运用。所以，社会主义财政学的不断完善，面临质和量的统一，特别是数学方法与技术准确地运用于财政分配的重大考验。

第四，社会主义财政分配的结构和层次性。在生产资料公有制的基础上，国家财政资金的分配，集中表现为一定时期内生产成果的价值形式的分配。但从再生产的循环，即下一阶段的生产周期来看，又可反映为生产条件的分配。这种情况充分证明，合理的生产结构，包括部门结构、产品结构、技术结构乃至所有制结构、经济组织结构，直接决定和影响着财政分配，并且形成多层次的内在关联。社会总产品分解为价值形式的补偿基金、积累基金、消费基金，本身也是一个多层次的复杂、可变的结构。财政分配几乎在每一个层次上都直接与之相关，并且形成财政收支结构。不从生产和财政的结构、层次上搞清楚它们之间的相互制约关系，国民经济中的比例、规模、速度、效益的控制，各类各方物质利益的调节，就可能落空。因此，深入探讨财政分配结构和层次的理论，是讲求生财、聚财、用财之道的一个重要方面，也是充分发挥财政调节作用的关键所在。

第五，社会主义财政分配与社会经济效益。长期来，流行一种看法，总认为财政资金的使用才有一个效益问题。殊不知国家形成和集中财政资金是否合理，直接牵涉到物质利

益的兼顾分配，影响积极性的充分发挥，而这也是包括在效益范围之内的。因此，围绕国民收入分配的全过程来剖析社会经济效益；抓住国民经济成本、国民经济资金、国民经济盈利来提高社会经济效益；重视生产、流通、基建、消费领域的没有“水分”的社会经济效益等，便成为社会主义财政学研究的中心课题。忽视或回避它，是完全不妥当的。

第六，财政综合平衡问题，开始在社会主义财政学中占据一定的地位，无疑是十分正确的。但是综合平衡的范围不清、重点不明、方向不准的情况还较严重。目前不少应该包括在财政综合平衡之内的问题，诸如国家预算外资金的形成和使用、财政分配与人口增长及劳动就业之间的平衡、财政分配与资源利用、环境保护之间的平衡等，则涉及不多。相反的，许多不属于国家财政本身综合平衡范围之内的，则人为地把它扩大了进来，诸如银行信贷收支、现金收支、居民货币收支等自身的综合平衡，财政把它们囊括在自己范围之内，是不能令人信服的。实际上，它们只是作为平衡的外部因素，以其差额的补充或统筹综合而予以考虑。如果把财政、信贷、外汇、物资等的平衡加以汇总，这已不是本来意义的财政综合平衡，而是国民经济计划范围内的社会总资金运动综合平衡，或者至少应是财政信贷资金的综合平衡、财政外汇之间的综合平衡等等。作为财政综合平衡，顾名思义，只能是国家预算内资金、国家预算外资金的来源、形成、集中和使用之间的总量和构成比例的平衡。为了搞好这种平衡，需要联系信贷差额、外汇收支差额、物资构成等综合计算，需要注意价格、工资等因素的影响，这是不言而喻的。但是财政综合平衡的范围、重点和方向是不能任意扩大

或缩小的。否则不是引起混乱，就是问非所答，财政综合平衡只会处于一种不正常状态。

第七，社会主义财政监督的再认识。现在的财政学中，尽管把财政监督作为一项重要职能而加以概括，但内容没有展开和深入，最后只是作为加强管理，以行政手段严格监督，言不由衷地描述一番即结束了。之所以出现这种现象，主要是片面地把财政监督看成是一种单纯依靠政权的力量所进行的权力监督。把监督什么和由谁参与监督等同起来。结果似乎财政监督只是抓几件违法案件，甚至认为主要是对国营经济以外的其它经济成分才谈得上严格监督。从性质上把财政监督搞得面目全非。从内容上把建设规模超过国力、经济发展速度超过实际可能、经济比例畸形等不纳入监督；把平衡与效果、效果与利益脱节等不包括在监督的视野之内；把制止国民经济中的大大小小的浪费不作为主要监督的目标来抓，自然就显得财政监督软弱无力，也常常造成监督不知所措。实践证明，社会主义财政监督是国家参与社会产品价值形态分配所进行的一种经济监督。它是客观地存在于再生产过程之中，并且主要表现为国民经济中的财政监督。对集体所有制单位应进行监督，对国营企事业单位更是主要的监督对象。经济越活，越要严格监督；经济体制改革越深入，越不能放松监督。财政监督是一项内容极为丰富、有着广泛活动领域的经济工作。因为只分配而不监督，或者是监督不力，都不可能使社会经济效益的提高自动地变为现实。

（三）

建立具有中国特色的社会主义财政学的任务，已经历史

地摆到了我们的面前。一方面应克服科学研究上的某些主观片面性，肃清“左”的流毒和影响；另一方面则要针对存在的问题和薄弱环节，在现有基础上进行内容和体系上的充实及更新。不如此，财政学的研究是不能真正改观的。

立足于社会再生产总过程，依据马克思再生产原理，同时不忽视社会主义国家“双重”身分（生产资料所有者和社会政治权力代表者的身分）的联系，开展财政分配基本理论的研究，应该成为贯彻始终的一条红线。近几年来，经过认真总结，陆续上升为理论的一系列财政思想或观点，如国力论、结构论、控制论、效益论、平衡论、监督论等，都应该得到充分反映。过去那种把财政思想排斥于财政学研究范围之外的作法，是很不全面的。对此应该加以调整和纠正。

财政分配不是孤立地进行的。它是在一定价格水平条件下实现国民收入分配。它与其它分配形式（银行信贷分配、工资分配、企业财务分配等），共同作用于整个国民经济，促进其实现良性循环。因此，社会主义财政学的内容，有必要将财政与银行的关系、财政与价格的关系、财政与工资及奖金的关系、财政与国民经济的技术改造的关系等充实进来。这既是我国财政发展的客观要求，也是更新财政学的一个重要方面。

一本社会主义财政学，缺乏建国以来财政历史发展经验的回顾和总结，也是美中不足的。因为任何事物总是在一定的历史条件下产生，并且经过多种曲折的道路，逐步发展和完善。学习社会主义财政学，当然不能不懂得历史。只有从历史发展中总结经验，吸取教训，才不致于重复老路，可以避免少犯错误。

现行的财政学中，对于国外财政方面的一些有益经验的介绍和对比，几乎没有引起注意，这也是需要改进的。“洋为中用”、“知己知彼”，善于从比较中扩大视野，学习人家的长处，这对于社会主义财政理论的研究，同样是适用的。当然，不是说社会主义财政学，应该把资本主义国家财政、苏东国家财政等包括在自己的范围之内，因为它们都可以是一门独立的科学。问题在于结合某些财政范畴、财政制度、财政理论等，适当地进行比较，从中借鉴某些于我有经验的经验。

社会主义财政分配正面临各种新情况、新问题，许多新的东西需要我们去重新学习，深入思考，讲求科学论证。例如，财政补贴问题，除了其规模、比重越来越大，国家负担越来越重以外，作为财政分配的一种特殊方式，从理论和实践的結合上怎样认识？如何处理？这在过去的财政学中是一项“空白”，现在则是不可回避的了。又如财政与经济的相互关系原理，过去只是就一般原则论述多，而紧密结合社会主义计划经济，走一条以提高社会经济效益为中心的新路子，进行剖析少。现在着重从生财、聚财、用财之道，加强宏观财政分配控制来探求财政经济发展的新路子，这正是历史经验的科学总结。所有这些都表明，社会主义财政学的建设，既要注意概括新鲜经验和最新科研成果，又要讲求相对稳定，经过一定时期之后，再进行充实和修改。以往我们的一些财政学著作，不是“十几年一贯制”，长期不变，就是偏重于解释现行财政政策、管理办法，当这些政策、办法一改变时，财政学的内容也即时过境迁了。这两种状况，都是我们今后应当注意防止和避免的。

可以预期，经过广大财政实际工作者和理论研究人员的共同努力，具有不同特色的中国社会主义财政学，定将陆续地呈现在我们面前。这对于繁荣财政科学，为国家培养合格财政专门人材，造就一大批高、中级财政专业干部，都将产生深远的影响。

（1981年5月）

二、努力提高宏观财政控制水平

深入总结社会主义财政的历史经验

建立具有中国特色的社会主义财政，关键是以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，紧密结合国情，深入总结经验，充分揭示财政运动的规律性，把我国的现代化建设事业不断推向前进。

建国三十多年来，作为反映灵敏，从中可以看出大局的财政，走过了一条曲折险阻的道路，积累了丰富的经验。问题在于认真总结和上升为理论不够。有些即使总结了，要使之普遍接受和记取教训也并不容易。对此，很值得引起重视。正如恩格斯所指出：“伟大的阶级，正如伟大的民族一样，无论从哪方面学习都不如从自己所犯错误的后果中学习来得快。”（《马克思恩格斯选集》第9卷，第285页）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。

根据马克思主义的基本原理，财政历来是一个分配问题，它担负着国民收入初次分配和再分配的重任。它的工作好坏，几乎涉及到每一个部门、地方、单位和个人的直接利益，在许多方面甚至影响全局。因此，总结财政经验，当然

不能离开经济，不能不联系到经济去观察财政问题。随着我国社会主义计划经济的发展，工农业生产的壮大，财政本身也发生了巨大的变化。例如，全国财政收入规模，1950年不过65亿元，而1983年达1160亿元，增长了17倍。全国累积起来的固定资产和流动资金达一万亿元，这个家底来之不易，是进行社会主义建设的可靠的物质技术基础。比之旧中国花了一百多年时间积累了固定资产二百亿元，我们已经使之发生了根本的变化。现在全国一年能生产四千多万吨钢，七亿一千多万吨原煤，一亿吨以上原油，三千五百多亿度电等，为在本世纪末工农业年总产值翻两番，人平生活达到小康水平，准备了起步的必要条件，并对财政的壮大与发展，提供了有力的物质保证。看不到所取得的重大成绩的一面是不对的。

但是，回顾历史，不难发现，我国财政与经济建设的多次摔跤也是事出有因的。不论是一度用政治代替经济，忽视国民经济的固有的内在规律性，凭主观随意性指导经济也好，或者是不讲经济核算，不讲经济利益，不讲经济效益忽视统筹综合平衡也好，最根本的原因是对我国基本的国情没有清醒的认识。不了解要把我国这样一个落后的生产力发展水平提高到先进的生产力发展水平，需要经过长期艰苦的努力，有计划分阶段制订目标才能逐步地付诸实现。如果总是急于求成，必然重复“左”的错误。政治上一旦“左”倾，经济上自然折腾，财政也就处处被动。从1957—1976年二十年内的两次“左”的错误中可以看出，我们至少实现工农业总产值14.000亿元，减收财政收入3.000亿元，加上无效投资、平调退赔、挥霍浪费等，约计损失财政收入4.800亿元，这个数额相当于“五五”计划期间财政收入总规模，等于白白地