

关于加强我国财政宏观调控的若干思考

黄 中 发

一、实行宏观调控是财政的重要职能

1、对国民经济运行实行有效的宏观调控是社会主义有计划商品经济发展的客观要求。它的根本任务是实现生产要素在各部门、各地区之间的合理配置和社会再生产的各个环节——生产、分配、交换和消费的协调运转，使国民经济能够保持长期持续稳定协调发展，并保持适度的经济增长速度。

2、实行宏观调控是财政的重要职能。社会主义国家财政是管理国民经济的财政，是在社会主义公有制的基础上直接为国民经济服务的。而不是象资本主义财政那样，只管政府机关的开支或社会事业的开支。因此，社会主义财政的一个重要职能就是代表国家对社会总产品和国民收入分配实行宏观调控。

3、社会主义财政是社会扩大再生产要素的主要分配者和供给者，是社会主义扩大再生产的决定因素。积累是扩大再生产的唯一源泉。积累的规模决定扩大再生产的规模，积累分配的结构，决定扩大再生产的比例结构。由于社会主义积累主要是通过国家财政分配和使用的，因此，财政分配不仅直接制约着社会主义扩大再生产的规模和增长速度，而且直接制约着国民经济结构。

4、财政是主管分配的综合部门，是国民收入分配的总帐房，处于社会再生产过程中的总体性分配环节，与其他分配形式相比较，财政分配具有高度集中性的特征，它始终是从国民经济发展全局出发，进行社会集中性的分配，而其他分配都比财政分配要分散得多。

5、财政分配决定着国民经济中积累与消费比例的形式。积累与消费比例，是社会主义国民收入使用中最基本的比例。它关系到整个社会再生产能否按比例发展的大问题，也是宏观经济控制的首要比例。积累与消费比例是通过国民收入分配和再分配过程最终形成的。财政参与国民收入分配和再分配全过程。在国民收入初级分配中，财政从国民收入中集中多大的份额，决定着生产者个人的消费水平。

6、财政分配对实现社会供求总量平衡和国民经济结构合理调整具有关键性作用。国家对经济总量的调节，一方面是通过紧缩性的，或扩张性的，抑或均衡的财政政策与货币政策来实现；另一方面则是通过财政、金融体制和预算、税收、补贴、信贷、利率等经济杠杆，调节社会财力的集中与分散以及财力结构来实现。

7、总之，社会主义财政在国民经济中的地位，决定了财政在行使职能过程中，对社会再生产各个环节、国民经济各部门都发生直接影响和制约作用，它的分配活动不仅在宏观经济上可以直接控制国民经济各方面的比例，而且又可以微观经济利益施予直接的影响，从而制约着微观经济活动。所以，加强对宏观经济调控是社会主义财政的一项重要职能。

二、财政宏观控制的关键

8、党的十三届五中全会《决定》中指出：“从根本上说，国民经济中存在的困难和问题，是多年来社会总需求超过总供给，国民收入超额分配引发出来的。不下决心紧缩需求，过几年紧日子，其他诸如改善结构、整顿秩序，提高效益等等问题都难以解决，国民经济也就不可能出现基础牢靠的真正转机。”根据这一精神，我们认为，当前加强财政宏观调控最关键的问题是：必须严格控制国民收入超分配，保持和实现社会总需求和总供给的基本平衡。

9、连续多年的国民收入超分配，对经济建设与经济改革带来了严重的影响：一是影响国民经济结构的合理调整和经济效益的提高；二是引起外贸逆差和外汇储备下降；三是造成恶性通货膨胀，物价居高不下；四是导致社会供求总量长期失衡，严重妨碍改革与建设的进程。超分配带来超发行，致使经济生活中出现“双失控、双赤字和双膨胀”，引起国民经济“失控、失衡、失调和失平”。长此以往，不仅难以有效治理通货膨胀，而且国民经济也会因此遭到严重挫折，甚至导入歧途，隐患甚多。所以，无论是为了实现国民经济继续稳定协调发展，还是为了保持社会稳定，都必须防止和控制国民收入超分配。

10、只有控制国民收入超分配，才能保持国民经济综合平衡。在国民收入超分配的条件下，国民收入分配形成的积累资金和消费资金都超过了国民收入生产额。有一部分资金是没有物资保障的，容易产生社会总需求超过总供给，出现社会总需求膨胀，导致资金运动和物资运动互不衔接，影响社会再生产的正常进行，从而破坏国民经济正常运转。相反，只要控制了国民收入超分配，通过国民收入分配而形成的积累资金和消费资金运动就总量上而言，是和物资运动相适应的，社会供求总量是平衡的。这就为国民经济持续稳定协调发展创造了有利条件。

11、只有控制国民收入超分配，才有利于解决盲目追求速度的顽症，促进提高经济效益。这个问题喊了多年，但一直没有得到很好的解决。近年来，在“急于求成”的思想指导下，盲目追求产值、速度的问题又突出地表现出来。因此有的同志认为，当前宏观控制关键是控制经济发展速度。我们认为，单纯地控制速度并不能从根本上解决盲目追求速度问题，这是一种就事论事的看法。因为控制是速度问题，关键是要控制生产要素量的投入（生产要素最初表现为资金形式），而资金量的投入又是通过国民收入分配形成的。控制了国民收入超分配，则从资金来源上控制了超速发展的可能。

12、只有控制国民收入超分配，才能有效地控制货币发行量，抑制通货膨胀。存在国民收入超分配，就必然存在货币非经济发行，因此就必然导致货币贬值，引起通货膨胀，物价上涨，影响经济发展和人民生活的稳定。对此有的人认为，当前宏观控制的关键是控制货币投放量。我们认为，这不是解决宏观经济问题的根本办法，反而容易给经济发展带来负作用。试想，在持续几年存在超分配的条件下，超分配支撑了经济的超速发展，模糊了经济发展的货币投放量的真实与准确的数量界限。在这种情况下，固然要有效地控制货币投放量，但如果把控制货币投放量作为宏观控制的关键，则可能使宏观控制收效甚微。何况，在超分配带来表面上的经济发展繁荣的情况下，究竟该控制哪些方面的货币投放量，在实际经济生活中很难准确把握。若采取“一刀切”办法抽紧银根，则由此可能影响国民经济的正常发展和必要的经济发展速度。相反，如果严格控制了国民收入超分配，则就总体上来说，货币投放量和

流通中的货币需要量是互相适应的，和正常经济发展速度所需要的货币量也是吻合的。

三、当前财政宏观调控中的问题及其原因

13、我国财政在以巨大的财力支持经济建设与改革的同时，注意发挥财政宏观调控的职能作用，取得了一定成绩。问题是，这些年来，由于经济工作中存在着急于求成的指导思想，实际工作中又存在有意或无意削弱以致要摆脱财政宏观调控的倾向，致使财政宏观调控能力和调控作用受到严重弱化。其主要表现：

14、首先是财政调控乏力。加强财政宏观调控，必须有足够的财力作后盾。然而，近年来，国家财政却日益陷入困境，调控乏力。

15、资金分散，导致财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占国家财政收入的比重下降过大，从而直接制约了财政对国民经济运行发挥应有的调控作用。前—比重已由1978年37.2%、1984年的26.7%下降到1988年的22%（按可比口径计算为19.2%），后—比重已由前几年的60%左右，下降到1988年的47.2%。

16、受经济效益下降和物价上涨影响，财政收入长期处于低增长、负增长，收入萎缩化，不能满足各方面的需要。我国财政收入主要来自于国营企业，企业经济效益好坏，直接关系到财政收入的增长，影响到财政收支稳定和平衡。这几年，财政部门为提高经济效益，采取了一系列搞活、放权、减税让利措施，一些企业和行业的经济效益有所提高。但总的来说，企业经济效益还很不理想，企业经济效益差的状况仍未见根本好转。生产、建设、流通领域中普遍存在高消耗、低效益；高投入、低产出；高消费、低效率的现象，各方面浪费十分严重。从生产领域来看，工业企业销售利润率1978年为16.9%，1988年降为8.7%，销售利税率1978年为26.7%，1988年降为18.7%。每降一个百分点，就要减少利润80亿元，按此算帐，1988年少实现利润860多亿元，使财政减收330亿元。同时，自1987年以来，财政收入名义上是增长，但财政收入的增长幅度都低于物价指数的上升幅度，实际上是负增长。如1988年物价上涨指数为18.5%，而财政收入只增长9.2%。财政收入增长缓慢，以致负增长，形成了财政收入萎缩与财政支出的刚性以及必不可少的支出增长之间的尖锐矛盾。这就导致财政难以安排较多的财力进行国民经济宏观调控。

17、财政支出结构僵化，财政趋于丧失宏观调控和应变能力。在收入萎缩的同时，支出却一再扩张。国家财政尤其是中央财政承担着组织社会主义经济建设的任务。一要直接投资进行重点建设；二要举办重要的科学文化教育事业；三要进行国防建设并建立国家战略后备；四要保农业生产，支援老、少、边地区发展；五要拨出相当财力保证改革顺利进行和保人民生活的安定。为了保一些必不可少的开支，采取了基金制，列收列支，支出包干，规定支出比例等措施。这些措施虽然保证了支出的稳定性，但却硬化了支出结构。结果是能上不能下，回旋余地极小，从而丧失了财政应有的调节能力和应变能力。

18、财政赤字累计逐年增加，偿债高峰来临，直接影响财政宏观调控作用的发挥。自1979—1988年，我国出现了连续性的财政赤字，除1985年略有结余外，其余9年都有赤字。硬赤字累计为650多亿。赤字累计增加，既影响财政收支平衡，同时也严重影响对国民经济实施有效的宏观调控。另一方面，我国偿债高峰来临。从今年开始的今后几年内，每年内外债务还本付息大约在300—400亿元左右。中央财政将陷入借新债还旧债以致借新债还不了旧债的困境。

19、财政宏观调控手段被削弱。这主要反映在以下几个方面：

20、预算调节“软化”。国家预算作为国家的财政计划，理应对国民经济活动发挥强有力的调控作用。即可以通过调整预算收支总规模来调节社会供求总量，亦可以通过调整预算支出结构来调节国民经济结构和经济比例关系。然而，这些年来，由于在实践中自觉不自觉地执行了一条扩张性的财政政策，致使在社会总需求膨胀时，未能贯彻紧缩财政信贷的政策而起控制需求的作用。反而通过财政赤字和信贷膨胀进一步刺激了社会总需求。从预算支出结构来看，近年来由于预算收入增长缓慢，致使预算支出中“人吃马喂”所占比重越来越大，能源、交通、运输、农业等国家重点建设的比重则不断下降，从而使通过预算支出调控国民经济结构和比例的设想落空，财政预算调节能力受到极大的抑制。

21、税收的调控作用遭到严重削弱。国家税收作为国家凭借政权对社会产品和国民收入进行强制性的分配手段，可以对宏观经济实行广泛的调节。但是，由于在实际工作中，存在着税收征管不严不力，偷漏税严重，越权减免税收，税收优惠过滥等严重问题，导致大量财政收入流失，严重削弱了税收调节经济的作用。据山东省1989年对个体户税收专项追踪检查，个体户偷漏税数额之大，范围之广，触目惊心：偷漏税面达60%以上。重点检查户达80%以上。

22、财政补贴负担过重，限制了补贴杠杆应有的调节作用。这些年来，价格补贴和企业亏损补贴大量增加，成为国家财政的沉重包袱。1988年国家财政负担的价格补贴和亏损补贴高达760多亿元，1989年则猛增到近1000亿元，占财政支出的36%左右。财政补贴存在着补贴范围过宽，品种太多，补贴标准失控的现象，导致补贴不讲效益，使财政补贴规模越来越大，数量越来越多，不仅不能起到应有的调节作用，反而抑制了补贴杠杆的调节作用，甚至产生“逆调节”作用。

23、折旧的调控手段受到抑制。折旧作为用来加速或减慢固定资产补偿的财政调节手段，对国民经济活动亦可以发挥积极的调节作用。然而，近年来由于对专项资金的使用管理不力，出现补偿资金严重被挤占、挪用的现象，导致补偿基金严重不足，影响了社会再生产活动的正常进行。结果一方面破坏了正常的经济运行秩序，另一方面则抑制了折旧发挥调控经济的作用。

24、造成财政调控乏力，调控手段削弱的原因是复杂的、多方面的。择其要者分析如下：

25、在经济建设和经济改革中，始终没有克服“急于求成”的经济工作指导思想，片面追求产值和高速度，急于翻番。不是集中力量加强农业、能源、交通、原材料、教育和科学等国家重点建设，而是重复发展加工工业，结果使经济长期过热，致使经济失控，总量失衡，结构失调，效益下降，从根本上制约了财政收入的稳步增长。

26、持久地减税让利，下放权力，财力的过度分散，导致国民收入分配严重地向着企业和个人倾斜。在改革初期，给企业下放一定的财权和财力，适当减税让利是应该的，随着经济体制改革的深入，对国民收入分配格局作一定的调整也是必要的。现在的问题是，国家财政集中的部分减少过多，企业和个人所得部分增长过快，使财力的集中度降低太多。国营企业实现利润上交财政的比例由1978年的90.86%和1983年的41.6%降低到1988年的15.9%。分别下降了77.93个百分点和25.6个百分点。致使企业收入分配重点出现逆转，由国家拿“大头”变为企业拿“大头”。尤其是1986年实行企业承包以后，由于存在着承包基数和上交比

例不合理的问题，导致承包企业上交利润不断下降。1986年，工业承包企业上交利润占利润分配总额的比重为45%，税前还贷和企业留利分配占利润分配总额的19%和36%，1987年，承包企业上交利润所占比重降至38%，比1986年下降了7个百分点，税前还贷和企业留利分别比上年提高了3个百分点和4个百分点，达到22%和40%；1988年，承包企业上交利润所占比重又降为29%，税前还贷和企业留利则上升为26%和45%。在增长利润中，国家所得也不断下降。1987年全国预算内工业承包企业利润比上年增长19.8%，而上交利润只增长1.4%；1988年实现利润增长18.2%，上交利润反而下降9.7%。还要指出的是，在承包企业中，普遍存在着以包代管的现象，在企业留利使用中，则存在着严重的短期行为。为完成承包指标，吃老本，拚设备；把大部分留利用于发奖金，搞福利，财政对此无能为力。以包代管，结果是财政失去了应有的监督、控制作用。

27、财政体制不完善，也是造成宏观失控的重要原因。实行“分灶吃饭”财政体制，尤其地方财政包干体制实行后，对调动地方当家理财，增加收入的积累性，起了很好的作用。但同时也助长了地区封锁、市场分割和重复建设，造成宏观不协调，加大了宏观调控的难度，出现了所谓“庄园经济”、“诸侯经济”。在“急于求成”的指导思想影响下，一些地方政府及有关部门出现了“职能倾斜”的现象。他们逐渐向着作为微观经济的领导者、组织者的职能倾斜，而减弱了代表中央领导地方经济的职能。在全局和局部利益发生矛盾时，往往出现重局部利益的现象。同时，出于速度和产值指标考核与“政绩”要求驱动，一些地方政府和企业主管部门把执行宏观调控任务当成“软指标”，把上项目、增产值看作“硬任务”。在支出结构上，偏重于发展能够增加地方财政收入的项目，如小烟厂、小啤酒厂等新的“五小”项目。结果造成产业结构、产品结构不合理，影响了整个国民经济协调发展。

28、错误的理论宣传与舆论导向的影响。近年来“赤字无害论”、“吃饭财政论”和“通货膨胀有益论”的风刮得很厉害，对一些地区的党政领导和一地部门、单位产生了不利的影晌。有的人极力主张财政完全退出生产建设领域，有的人还把加强财政宏观调控与搞活企业对立起来，严重影响并削弱了财政宏观调控能力。

四、加强财政宏观调控必须解决若干认识问题

29、必须肃清“吃饭财政论”思潮的影响，坚持社会主义生产建设财政，强化财政宏观调控能力。在社会主义条件下，必须坚持生产建设财政，反对搞单纯的吃饭财政。这是由社会主义生产资料公有制的性质所决定的。在我国，坚持社会主义生产建设财政，不仅是个经济问题，而且是个政治问题。只有坚持生产建设财政，才能保证国家从宏观上把握整个社会固定资产投资的方向，优化产业结构和生产布局，实现资源配置的合理化，保证国家财政行使其宏观调控职能，保证公有制经济占主导地位，并引导非公有制经济朝着社会主义方向发展，巩固和完善社会主义制度。

30、正确认识并发挥银行的宏观调控作用，消除“银行调节中心论”的影响。有些同志对近年来由于减税让利过多，财力分散导致财政收入占国民收入比重下降过大，为保证人民生活，不得不缩减生产建设投资的比重这些问题缺乏深入分析，提出以银行投资替代财政生产建设投资职能，并认为在商品经济条件下，银行在宏观调控中占主导地位，整个社会再生产运动应由银行来组织，即所谓今后“吃饭靠财政，生产建设靠银行”。这是一种对社会主义财政、银行在国民经济中的地位、作用以及财政、银行调控职能缺乏具体分析的观点。我

们肯定银行在宏观调控机制中占有重要地位，是国民经济调节中不可缺少的经济杠杆。但认为“银行调节中心论”则是不对的、有害的。因为财政、银行各自的职能不同，各自运用的调控手段及其作用也不同。银行作为社会的金融中心，它的作用是调节社会资金的余缺，保证社会资金合理有序地运转。财政作为国民收入分配的总帐房，它是从国民收入分配的全局来统筹安排积累与消费的关系以及国家财力的集中与分散，确定国家集中性积累基金与企业非集中性积累基金的规模，并按照国家的产业政策和国民经济计划的要求，确定国家集中性积累基金的规模和投向。因此，财政的调节职能及其调节手段是银行调节职能和调节手段所不能取代的。两者只能协同配合，各司其职，共同为国民经济服务。

31、要充分估计和认识当前加强财政宏观调控的阻力与困难。加强财政宏观调控喊了多年，但实际上并未收到预期的效果。其原因，一方面是财政调控机制不健全，客观上影响了调控效果，另一方面是传统的财政理论认为财政的主要职能就是分配，而忽视了财政对社会经济生活的重要调节作用，特别忽视了财政对国民经济的宏观调控功能，加之近年来宣传“吃饭财政论”，造成了人们思想认识的混乱。还有一个重要方面是改革以来，地方利益、局部利益、个人利益以及眼前利益不断强化，中央权威下降，其所谓“上有政策，下有对策”，你说你的，我干我的，更增加了强化财政调控的困难。因此，在当前治理整顿中，增强对财政宏观调控能力，必须大力加强中央权威，全党全国同心同德，自觉维护全局利益和长远利益。只有这样，加强财政宏观调控，才可能有统一的思想基础和可靠的组织保证，财政宏观调控的作用才能顺利得到发挥。

32、要充分认识和重视当前强化财政宏观控制的重要经济意义。党的十三届五中全会《决定》中指出：“坚决控制社会总需求仍然是进一步治理整顿的首要任务。”这就要求我们充分运用财政、信贷等宏观调控手段，严格控制财政、信贷这两条形成社会需求渠道的资金流量。坚决实行从紧的财政、金融政策。按照产业政策要求和社会经济发展战略，有重点地供应资金，支持国家重点建设。只有这样，才能做到，一方面紧缩社会总需求，另一方面又保持国民经济持续稳定协调发展。

五、加强财政宏观调控的若干对策

33、适当强化中央权力。扩大地方分权，鼓励地方的积极性，是必要的，也是正确的。但没有相应地强化中央政府必要的权力，这对克服当前经济困难，推进治理整顿和深化改革是十分不利的。

34、增强财政宏观调控作用，必须提高财政的调控能力。财政宏观调控作用是以一定的财力为基础和做后盾的。没有相应的财力就不可能发挥财政的宏观调控作用。鉴于当前财政处于困境之中，对财政宏观调控乏力的状况，必须采取有力措施，适当集中财力。这是发挥财政调控作用的关键。为此，首先要在指导思想上进一步明确中央财政应坚持“量入为出”、“量力而行”和“尽力而为”的原则，反对赤字财政政策，在实践中努力消除财政赤字，实现财政收支平衡。增强中央财政的财力，从根本上和长远来看，是要靠发展生产，提高经济效益，抓好财源建设。

35、建立和健全财政收支平衡机制。财政收支及其平衡是国家有计划地组织和调节国民经济的中枢，财政收支平衡了，各项资金分配又合理，就能够搞好国民经济综合平衡。所以，实现财政收支平衡，对于总量平衡意义重大。在实践中，财政收支不平衡，发生财政赤字向

银行透支，是推动货币超经济发行，导致通货膨胀的一个重要原因。所以，必须建立财政收支平衡机制，消除财政赤字的根源。为此，第一，应将保持和实现财政收支平衡作为考核各级政府“政绩”的主要内容之一，促使各级政府自觉制定和执行平衡的财政政策。第二，早日颁布《预算法》，将财政收支平衡作为考核财政工作成绩的主要内容之一。第三，加强财政收支管理，强化收入，控制支出，抓好财源建设，建立稳固的充裕的财源基础。

36、运用好财政的各种调控手段。财政对国民经济的宏观调控主要是依靠运用各种调控手段来实现的。只有正确运用财政的各种调控手段，才能充分发挥财政的宏观调控作用。第一要发挥好国家预算的调控作用。一是要强化预算管理，任何人不得随意减收增支，改变近年来预算约束软化现象。二是强化财政支出约束机制，按照国民经济发展战略和国家产业政策要求，调整财政支出结构，对国家重点行业、企业和项目实行倾斜政策，积极支持朝阳产业。第二，要发挥国家税收的调控作用。一是要严格清理各种税收减免优惠政策，凡不符合国家产业政策的税收减免要停止执行，减免幅度过大的应适当降低。二是要切实坚持以法治税，严格税收征管。增加财政收入，不宜从增加税种上打主意，而应着力于强化现有税种组织和保证财政收入的作用，防止“跑冒滴漏”而导致税收流失。三是要改革和完善消费税税种，发挥它在控制消费膨胀中的作用。第三要发挥好财政补贴的调控作用。要清理和压缩价格补贴的品种、范围和标准，凡有条件取消的，应尽早取消；需要保留的，也应完善补贴办法，提高其补贴效果。对企业的亏损补贴进行清算并作适当调整，其合理的政策性亏损补贴要继续补，不合理的补贴则要坚决取消。关键是提高补贴效果，发挥补贴杠杆的积极作用。第四要加强预算外资金的管理和引导。要严格预算外资金提取和使用的范围、标准和程序。适当降低预算外资金对预算内收入的分配比例，并科学制定预算外资金对预算资金的比例，将预算外资金纳入综合财政管理。还要加强对预算外资金使用的计划指导，对预算外投资严格管理，控制规模，优化结构。对预算外资金发奖金搞福利，应纳入职工工资总额从严控制，统一管理。第五，加强财政监督。加强财政监督就是发挥财政的宏观调控作用。

37、增强财政宏观调控，须加强各项调控职能部门及其调控手段的协调、配合。首先，必须加强财政调控与计划调控的协调配合。国家计划是财政调控的重要依据，财政调控是保证计划实现的重要手段。两者要互相协调，互相制约，做到“计划框财政，财政框计划”，共同为加强宏观经济控制服务。其次，加强财政调控与信贷调控的协调配合。财政和银行是控制社会总需求的两大“闸门”，是影响和制约经济结构的两个重要的杠杆。两者要分工协作，互相支持、互相制约、各司其职，统一平衡。按照国家计划和产业政策要求，同向作用于国民经济活动，促进国民经济持续稳定协调发展。再次，加强财政调控和工资与物价调控的协调配合，同时还要加强财政部门同体改部门、企业管理部门之间的协调配合，目标一致地为加强宏观控制，实现经济良性发展服务。

~~~~~  
(上接第9页)而且余下的留利可以名副其实地为企业所支配。如果国家的税收政策实现降低税率，加强税前还贷的管理，清理社会摊派的措施得到严格贯彻的话，企业的自主经营的活力和动力必然可以得到大大提高。如果以上我们所设想的政策和措施能得到实施的话，那么大中型国营企业的骨干作用必将在我国社会主义经济建设中得到加强的。

注①关于加强“税前还贷”管理的详细论述，请参阅黄振纲：《论“税前还贷”的利弊及其对产业结构调整的作用》一文，刊《财经研究》1990年第1期。