

# 把国家财政放在经常的、 稳固的、可靠的基础上

——学习小平同志五十年代两篇关于财政工作方针的论述

王丙乾

《邓小平文选（一九三八～一九六五）》即将出版了，这是继一九八三年出版的《邓小平文选（一九七五～一九八二）》之后的又一部闪烁着马列主义、毛泽东思想光辉的重要文献。它的出版，不仅对于研究我国新民主主义革命和五、六十年代社会主义革命和建设的历程，总结这个时期的历史经验，而且对于当前和今后我国的改革、开放和社会主义现代化建设，都具有极其重要的指导意义。

这一集文选，收录了两篇专门论述财政工作的文章，即《财政工作的六条方针》和《地方财政工作要有全局观念》。这两篇文章都是小平同志兼任财政部长时，一九五四年一月在全国财政厅局长会议上的讲话。一篇是会议开始时报告的一部分，另一篇是会议结束时总结讲话的一部分。我当时正在财政部预算司工作，而且以后一直在财政部工作，抚今追昔，对小平同志三十多年前对财政工作的指示，读来倍感亲切，感受颇深，有许多话好象是对今天讲的一样。

约支出。收入方面凡应收者都应收足，支出方面凡能节约者都应节约。从控制支出来讲，国家机关经费（包括行政费与军费），毛主席规定，第一个五年计划末期不能超过国家预算总支出的百分之三十，社会文教费也要适当控制，以集中力量保证国家工业化和两个改造的实现。所以，我们要尽量地把财力用到工业化和社会主义改造方面去，要经过两三个五年计划，使我们的国家成为一个伟大的社会主义国家。在掌握开支上，我们就要拿这个道理去说服人，凡属能解决的应给以解决，凡属不解决也能过日子的，即可不解决。我们国家虽然地大物博，但生产比较落后，财力有限，这就要求财政工作人员要善于节约，善于把钱用到主要方面去。我们只要在总路线的照耀下看问题，就能很容易地体会到全体的利益和集中统一的意义，就会善于以地方服从中央，以局部利益服从全体利益。这样也就会热心于节约，而不热心于百废俱兴。所以，财政部门要看到大事，要有战略观念。

注：

经中共中央批准的一九五三年十二月制发的《关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》，向全党公布了党在过渡时期的总路线，这就是：“从中华人民共和国成立，到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务，是要在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。这条总路线是照耀我们各项工作的灯塔，各项工作离开它，就要犯右倾或‘左’倾的错误。”

（以上两篇邓小平同志的文章均转载自即将出版的《邓小平文选（1938—1965）》——本刊编者）

小平同志的这两篇关于财政工作方针的论述是有深刻的历史背景的。

小平同志是一九五三年夏季全国财经工作会议，财政部受到批评以后，由中央人民政府委员会在九月十八日任命兼任财政部长的。小平同志兼任财政部长以后，针对当时财政工作存在的问题，提出了一九五四年财政工作的六条方针。当然，一九五三年财经会议对财政工作的批评，许多是正确的，如统得过多过死等。但也有不正确和过火的，如说修正税制是有利于资本主义、不利于社会主义、离开总路线的错误等。小平同志在同财政部副部长们的接触中感到他们在工作中有些束手束脚。小平同志说：今天同你们约法三章，我到财政部工作，决策方面主要靠你们反映情况，如果情况反映对了，决策错了，这个错误由我负责，不要你们负责；如果反映的情况错了，由此做出错误的决策，这个错误由你们负责。不要一旦被蛇咬，十年怕井绳。

一九五三年，是我国第一个五年计划开始的第一年，我国财政经济工作正处在一个转折时期。从一九五〇年到一九五二年，面对全国解放后国民党遗留下来生产凋敝、通货膨胀的烂摊子，我国的财经工作，由战时的分散经营转为统一管理，实行高度集中统一的管理体制。这在当时是完全必要的和正确的，在短短的三年时间里，就取得了稳定金融物价，平衡财政收支，实现财政经济状况根本好转的辉煌成就。但是，到了一九五三年，遭受多年战争破坏的国民经济已经恢复，抗美援朝已经胜利结束，国家已经进入有计划的经济建设时期，高度集中的财政管理，便不适应当时已经变化了的情况，不利于充分发挥各地区、各部门和企业的积极性。而当时的财政管理却没有及时适应这种变化，进行适当的改进。特别是由于以下两点，使得矛盾更加突出了。

一点是，一九五二年以前，国家计划委员会还没有成立，一九五三开始我国虽然进入了第一个五年建设时期，但发展国民经济的五年计划还没有制定出来，国家预算的分配实际上起着国民经济计划的作用。由于“不懂得数字中有政策，决定数字就是决定政策”，这样财政部分配数字，就等于“代替各部门决定政策”，财政部管得过多，反而挨了骂。同时，一九五三年把地方的各种税收附加取消了，一律并入正税，纳入统收的渠道，严重地影响了地方的积极性。因此，周总理在全国财经工作会议的总结中在肯定财政统一的显著成绩后，批评了财政部统多了、统死了的缺点，指出要在国家统一的预算内实行分级预算制度。

另一点是，由于当时没有经验，在编制一九五三年预算时，不适当地把上年结余30亿元列入了预算收入，并安排了支出，预算底子打大了。这一年，预算收入比上年增长23.36%，预算支出却增长了43.06%。而在预算执行中，总预备费在三月底就花光了，八月即失掉收支平衡，出现了21亿多元的赤字，对整个经济产生了不利影响。后来经过中央发出紧急通知，动员全党和全国人民增加生产，增加收入，厉行节约，紧缩开支，到年终才实现了预算，不仅没有动用上年结余，而且本年收支相抵，结余2.74亿元。

小平同志总结当时正反两方面的经验，提出财政工作六条方针（即第一，归口；第二，包干；第三，自留预备费，结余留用不上缴；第四，精简行政人员，严格控制人员编制；第五，动用总预备费须经中央批准；第六，加强财政监察），有紧有松，有严有宽，既照顾局部、地方和因地制宜，又以全体、中央、集中统一为主导。实践证明这是完全正确的。由于贯彻执行了六条方针，一九五四年预算执行的结果不仅收支平衡，而且有结余16.5亿元，这一年是建国以来财政工作日子最好过的一年。一九五五年也做到了收支平衡，略有结余，并且增强了财政的后备力量。

小平同志提出的财政工作的方针，不是就财政论财政，而是从全局观察财政，从财政观察全局，从战略高度，高屋建瓴，辩证地提出了许多精辟的论点。它的基本原理和立场、观点、方法，对今天的财政工作也是完全适用的。

（一）小平同志说：“六条方针有一个重大的政治目的，就是要国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上。”国家财政是从财力上保证实现党的总路线和总任务的重要工具，“如果财政不稳固，是不能保证的”。这是财政工作的一个根本问题。怎样才能把国家预算放在经常的、稳固的、可靠的基础上呢？

首先，国家预算的经常性支出要由经常性收入来保证，才是稳固的可靠的。一九五三年预算把历年结余列作收入，而这项收入并非经常性收入，已被银行用于信贷资金，所以一九五三年预算表面平衡，实际有赤字。用非经常性收入安排经常性支出，就把预算的底子打大了。小平同志指出，有些同志还不懂得预算底子打大了问题的严重性。底子大了，是上了马，上马必然还要下马，下马必须削减预算，问题就很多，如处理物资，安置人员等。所以预算底子打大了是一个政治问题。“数目字内包括轻重缓急，哪个项目该办，哪个项目不该办，这是一个政治性问题。”

其次，财政要有后备力量。小平同志强调：“立国的政策应放在有力量应付外侮和应付万一”。“有了后备力量，国家才能保证社会主义工业化和社会主义改造的需要。”关于财政的后备力量，小平同志提到了约占预算支出百分之三至四的周转金和约占预算支出百分之五至五的预备费。预算周转金是为了解决季度、月份之间收支不平衡（即有的月份收多支少，有的月份收少支多）问题，使预算能顺利执行。预备费是为了应付预算执行中出现预料不到的问题。小平同志指出：财政后备力量必须建立在发展经济的基础上，而且要把后备力量放在各方面，要在各方面“打底子”。比如，逐步把工商企业的流动资金和银行基金拨足，各级财政每年有适当的结余等。小平同志还指出：“若有意外事件，地方上的底子可以拿上来，因为谁都爱国，拿上来也是愉快的。”这些都是具有战略远见的。

再次，增产节约，增收节支，保证国家预算的圆满实现。在提出六条方针之后，小平同志在《关于一九五四年国家预算草案的报告》中还传达了毛主席的指示：“增产、节约、多留后备力量，是巩固国家预算的可靠的三道防线。”

所有这些，都是为了把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础之上。

（二）发挥各地区、各部门的积极性，大家办财政。“财政部门是集中体现国家政策的一个综合部门”，财政工作同各地区、各部门有密切的联系，收入靠他们去组织缴纳，支出靠他们去安排使用。只有既发挥财政部门的积极性，又发挥各地区、各部门的积极性，才能把财政工作做好。小平同志说：“只有大家管财政，大家热心财政，事情才能办好。”六条方针的归口，包干，自留预备费、结余留用不上缴，就是要调动各地区、各部门的积极性。如果不是这样，就不可能发挥各方面的积极性。在六条方针中，还有精简行政人员、严格控制人员编制，动用总预备费须经中央批准，加强财政监察等几条，这是加强控制与监督。这就把分权和控制、调动积极性和加强监督辩证地统一起来了。这样也就可以防止由分权而产生宏观失控，防止由积极性产生盲目性。总之，六条方针中，有几条是从宽的，是为了调动积极性，又有几条是从严的，是为了保证中央的集中统一，防止失控。有宽有严，宽严结合，以利于在中央的统一领导下，充分发挥各地方和各部门的积极性。

（三）加强全局观念和战略观念。小平同志运用辩证法的高超领导艺术，在全国财政厅局长会议开始时讲了为什么提出六条方针，讲了财政部的缺点和应该怎样做工作，如何照顾局部和地方，如何注意因地制宜。接着在会议总结时，又讲了地方财政应该怎样做工作，如何增强全局观

念，并且明确在全局与局部、中央与地方、集中统一与因地制宜的关系上，一定要以中央、全体、集中统一为主导。如果两者之间发生矛盾，一定要地方服从中央，局部服从全体，因地制宜服从集中统一。否则，“就要犯原则错误”。小平同志不仅在理论上强调加强全局观念的重要性，而且在实践中他自己就是处处以全局为重的榜样。解放初期，小平同志任中共中央西南局书记，西南财政部的同志到北京来开全国财政会议之前向他汇报请示时，小平同志总是对他们说：收入任务中央给多少都背回来，支出指标中央给多少就算多少。如实反映情况，但不斤斤计较。小平同志还指出：财政部门要看到大事，要有战略观念。从战略和全局去看问题，就容易说服人，容易懂得增收节支的意义。把全局观念和战略观念统一起来，这就是财政部门最大的政治工作。

### 三

小平同志的这两篇文章，虽然是针对五十年代初期的财政经济状况和存在的问题讲的，但是他的一些基本论点，仍然具有重要的现实指导意义。

党的十一届三中全会以来，我国的财政经济有了很大发展，取得了巨大的成就，这是有目共睹，举世公认的。另一方面，十年来，国家财政除了一年有结余外，九年都有赤字。有些年度的赤字，是解决十年动乱遗留下来的问题而形成的，具有明显的还欠帐性质。有些年度的赤字，则是宏观失控，经济过热，投资与消费膨胀引起的。当前资金供需之间的矛盾非常突出，不仅中央财政困难，地方财政也困难。如何根据量入为出、收支平衡的原则，抑制资金需求，压缩财政支出，缓解社会总需求与总供给之间的矛盾，逐步减少以至消灭财政赤字，充实财政后备力量，把国家财政建立在经常的、稳固的、可靠的基础之上，这仍然是财政工作面临的一个重大课题。当然，目前的情况和一九五四年有很大的不同。一是国家的经济基础和经济实力大大增强了。二是地方部门和单位可以支配的财力大得多了。在一九五四年，各地区、各部门没有什么底子，搞得很枯竭。而现在各方面的底子很大了（预算外资金就超过2000亿元），如果一旦需要，确有回旋余地。三是经过经济体制的改革，财权下放，地方、部门和单位拥有的自主权限，也比五十年代大得多。可以说现在的主要问题已不是统得过多过死，而是要把中央同地方的关系进一步理顺。尽管如此，小平同志在一九五四年提出的六条方针的基本精神，即在保障中央统一领导下充分发挥地方、部门和单位的积极性，仍然是今天财政工作中必须坚持的指导思想。

这些年来，在改革、开放、搞活方针的指导下，简政放权，扩大企业自主权，调动了各地区、各部门和企业的积极性，成绩显著。但是，在微观搞活的同时，由于宏观调控没有及时跟上，出现了固定资产投资失控，企业留利过多地用于奖金福利和企业包盈不包亏，偷税漏税，以及“上有政策，下有对策”等问题。我们现在正是要学习小平同志六条方针的辩证思想，在打破统收局面的同时，也要打破统支局面；在发挥各方面积极性的同时，也要克服乱上项目的盲目性；在适当分权，微观搞活的同时，也要有必要的集中，加强宏观的调控；在有自我发展能力的同时，也要建立地方、部门和企业的投资自我约束机制。

在当前治理经济环境，整顿经济秩序中，小平同志关于加强全局观念的思想，具有更鲜明的现实意义。压缩固定资产投资规模，控制消费基金增长，清理整顿流通领域的各种公司，以及适当集中资金，取消某些税收优惠，压缩专项拨款等等，都牵涉到现有利益的分配格局，要求某些局部利益做一些必要的让步，甚至忍痛克服困难。只有举国上下本着局部服从全体、地方服从中央、因地制宜服从集中统一的精神，才能贯彻落实，取得实效。在调整中，要学会用战略观念和全局观念去看问题，去说服人，去做思想政治工作。这是搞好治理和整顿的根本保证。