

# 财政资金分配的几个问题

王琢

我国财政工作有极为丰富的经验，也有极为深刻的教训。革命战争期间的二十二年，我们逐步建立起以农业经济为依托的为革命战争服务的财政体制，按照“发展经济，保障供给”的总方针，保障了革命战争的供给，取得了新民主主义革命的伟大的胜利。从一九四九年，在取得全国政权的基础上，建立了全国统一的财政体系。从一九五三年起，实现了从“供给财政”转上“建设财政”轨道的伟大转变。从开国到文化大革命结束，我们财政工作有十三年的成功经验，也有十三年的深刻教训。

十三年的成功经验，是指三年恢复，“一五”计划、五年调整（一九六一——一九六五）。从一九五〇年到一九五二年，我们在国民党留下来的“烂摊子”的基

地上，克服了严重的困难，取得了统一财经、平衡收支、稳定物价的伟大胜利，在抗美援朝中，仍然做到了“边抗、边稳、边建”，迅速完成了恢复国民经济的艰巨任务。

第一个五年计划期间，从我国国情出发，按照统筹兼顾，瞻前顾后的原则，发挥了财政资金分配在国民经济综合平衡中的“砝码”作用，协调了国力同经济建设规模之间的关系，在多种经济并存和对农业、手工业和资本主义工商业实行社会主义改造的复杂条件下，保持了国民经济较快速度的稳定发展。这是年轻的

中华人民共和国在财政经济战线上取得的震撼世界的伟大创举！从一九五八到一九六〇年，由于苏联撕毁合同和我们主观指导上的失误，我国国民经济出现了严重的比例失调。在一九六一年到一九六五年的经济调整时期，压积累，下基建，纠正了财政收支计划留“缺口”的错误作法，坚持了财政收支平衡，配合其他一些重大措施，迅速调整了国民经济的比例关系，较快地克服了国民经济比例失调带来的困难，使我国国民经济重新纳入稳定地按比例发展的轨道，并且迎来了国民经济新的高涨。许多国际友人认为中华人民共和国又一次创造了奇迹。

但是，我国财政工作也有十三年的深刻教训。一九五八年到一九六〇年的三年中，财政职能受到了冲击，财政收支数字膨胀，我国国民经济第一次出现了严重的比例失调，财政管理出现了混乱状态。

在十年文化大革命期间，我国财政职能受到林彪、“四人帮”推行的极左路线的严重破坏，不能发挥财政资金分配在国民经济综合平衡中的“砝码”作用，结合其他一些重要原因，造成我国国民经济严重的比例失调。“四人帮”把我国国民经济推到崩溃的边缘。

现在，我们应当研究财政工作的正反两方面的经验，从中引出一些规律性的东西。我想就以下几个问题，讲一点个人意见，同大家研究探讨。

## 一、为什么财政收支失去平衡，必然牵动国民经济的全局？

财政收支失去平衡，有两种情况：（1）结余过多，企业商品销售困难，有一部分商品价值不能实现，好象生产有点“过剩”了。（2）出现赤字，随之而来的是商品供应和物资供应都很紧张，价格趋涨，国民经济发展出现失调现象。可见，财政收支失去平衡，包括结余过多和出现赤字，总是牵动国民经济的全局，造成国民经济的紧张或者混乱。

财政资金分配，为什么会牵动国民经济的全局？

形象地说，就是：因为财政资金分配是组织国民经济综合平衡的“砝码”。这个“砝码”在组织国民经济综合平衡中，具有举足轻重的制约全局的作用。这种作用主要是两点：

(一) 财政收支平衡，从价值量上制约着经济建设的规模同国力（财力、物力）之间的平衡，并在价值量上制约着生产同消费的平衡，使物资和商品供应同有支付能力的需求大体上的平衡。

(二) 根据生产结构的客观要求，调节财政资金的分配结构，而财政资金分配结构又起着调节生产结构的作用，制约着生产结构同消费结构的协调平衡。

一九五六年，周恩来总理明确指出，组织国民经济综合平衡的工作，财政与计划要互相框，计划框财政，财政框计划。我的理解，在编制计划中，计划框财政，是说生产和基建的规模和速度，制约着财政资金的增长速度。而财政框计划，是指在一定时间内，财政资金增长速度，又制约着生产和基建的规模和速度，也就是说，国力（财力、物力）框速度；如果超过这个限度，这种速度就会超过国力（财力、物力）的负担能力，必然出现全面的紧张局面或者严重的比例失调。

组织国民经济综合平衡的全部艺术，首先要正确运用计划与财政互相框的作用，尤其要善于运用财政资金收支分配这个计划调节的基本杠杆。在一定条件下，财政收支平衡是组织生产与消费平衡的控制器，财政资金分配是按比例分配劳动于各个物质生产部门的调节者。国民经济综合平衡好比一架天平，财政资金的一收一支，好比往天平两端投砝码。砝码增减调节适当，天平就会平正，国民经济的发展就平衡协调。砝码增减调节失当，天平就会倾斜，国民经济就会出现局部的甚至全局的比例失调。

我们财政工作的十三年成功经验和十三年深刻教训充分表明，财政收支失去平衡，确实牵动了国民经济的全局。因为，财政收支失调，必然破坏国民收入分配的平衡，因而破坏

社会再生产的循环过程。社会再生产的循环过程包括：生产、分配、交换、消费；也就是说，生产同消费的平衡，要经过分配和交换两个环节。分配大于或者小于新创造的国民收入总额，那末，大于或小于那一部分商品交换就不能实现，使生产同消费失去平衡。而生产同消费之间的严重不平衡，就构成国民经济的严重比例失调。

现在，我们再回过头来研究：为什么财政收支计划不能留“缺口”的问题。财政收支计划留“缺口”，意味着什么？

(一) 从价值形态来说，假定在没有上年财政结转的收入的情况下，就意味着当年分配使用的国民收入超过当年新创造的国民收入。这个差额要靠发行货币来弥补。

(二) 从物质形态来说，意味着当年分配使用的剩余产品超过了当年创造的剩余产品。这个差额就是不能实现的有支付能力的需求。

它在和平经济建设时期带来的后果是什么呢？

(一) 生产受冲击。往往表现为基建挤生产，原材料供应紧张，生产上不去。

(二) 基建挤生产，生产企业反过来又同基建单位抢物资。实际上是互相挤。所以，基建单位有了投资拨款买不到物资、设备、材料，使许多基建项目上不去，“胡子”工程项目增多，基建投资经济效果下降。

(三) 基建挤了生产，拖了生产的腿；反过来，生产上不去，又拖了基建的腿，还拖了市场的腿。因为生产上不去，市场商品供应不足，排长龙、发票证、脱销、物价上涨或者变相上涨的现象，必将迟早发生。

这种状况，对生产不利，对人民生活不利。经济上有害，政治上有害，人民不满意。我们应当下决心抛弃这种貌似“急进”实则有害的“留缺口”的不正常现象。

那么，为什么要坚持财政收支平衡、略有结余的原则呢？

原因就在实际上使用价值同价值的综合平衡，不可能做到百分之百的平衡，总有一部分

商品价值在年度内不能实现，所以，财政预算上计算的财政收入实现了，而相应的商品价值只是在工业环节上实现，而在商品销售环节上并没有最后实现。这个没有实现的价值，就要占用一笔流动资金。这笔资金从哪里来呢？从财政资金库经过信贷渠道供给商业销售企业暂时占用。

关于这个问题，马克思有过一段精辟的论述。他指出：“再生产的资本主义形式一旦废除，问题就归结如下：寿命已经完结因而要用实物补偿的那部分固定资本（这里是指在消费资料生产中执行职能的固定资本）的数量大小，是逐年不同的。如果在某一年数量很大（象人一样，超过平均死亡率），那在下一年就一定会很小。假定其他条件不变，消费资料年生产所需的原料、半成品和辅助材料的数量不会因此减少；因此，生产资料的生产总额在一个场合必须增加，在另一个场合必须减少。这种情况，只有用不断的相对的生产过剩来补救；一方面要生产出超过直接需要的一定量固定资本；另一方面，特别是原料等等的储备也要超过每年的直接需要（这一点特别适用于生活资料）。这种生产过剩等于社会对它本身的再生产所必需的各种物质材料的控制。但是，在资本主义社会内部，这种生产过剩却是无政府状态的一个要素。”（《资本论》第二卷，人民出版社1975年版，第526—527页）。

马克思关于固定资本的实物补偿的原理的这段话说明，在社会主义条件下，一定要保持相对的生产过剩才能实现使用价值和价值的综合平衡。许多年来，我们在实际工作上，根本不理会马克思这一原理，而是各项指标打得满满的，甚至还留了不小的“缺口”。我以为，在社会主义内部，财政收支计划满打满算，计划留“缺口”，是冲击国民经济综合平衡的一个要素。

## 二、财政、信贷、物资三大平衡是什么性质的问题

陈云同志在一九五七年初，总结了“一五”

计划期间的两次计划失误，特别是总结了一九五六年的那次失误，提出了坚持财政、信贷、物资统一平衡的原则。现在大家简称为“三平”。这个“三平”不单是一个财政问题，而是一个全局性质的问题。因为它是制约国民经济综合平衡的基本的经济杠杆。

什么叫国民经济比例失调？

所谓国民经济比例，指的是部门比例，现在又被称作生产结构。粗分，可以分为农、轻、重；细分是几十个物质生产部门。这是社会生产的分工和协作关系构成的。马克思讲劳动按比例分配于各个物质生产部门，就是指的生产结构。

所谓国民经济综合平衡，我认为是指社会再生产过程四个环节：生产、分配、交换、消费的平衡。四者之间的平衡，关键是生产同消费的平衡。这就是国民经济综合平衡。消费包括生产消费和生活消费。生产同消费的比例失调，就是国民经济综合平衡的破坏。

组织生产同消费的平衡，第一个条件是生产上的条件，是生产结构同消费结构的协调。这就是上面说的生产结构问题。第二个条件，就是在现存的生产结构条件下，每年新创造的国民收入总量同当年分配的国民收入总量基本平衡，略有结余。从国家财政收支来说，既无赤字，又无过大的结余。

国民收入从初次分配到再分配的一系列分配环节，组成一个国民收入分配体系。但是，总量是否平衡，决定于财政收支和信贷收支的统一平衡。而信贷收支同财政收支的关系，财政收支又是决定的环节。因此，财政收支平衡、略有结余，是制约国民经济综合平衡的“砝码”。

物资平衡说的是，基本建设支出要同生产资料供应总量相平衡；社会购买力总额要同消费品供应总量相平衡。资金分配要以商品供应条件为依据；物资商品的供应要跟资金分配方向走。这样，资金运动同物资运动才能协调，有支付能力的需求才能实现。

陈云同志总结的“三平”同薄一波同志总

结的“二、三、四”是个什么关系？我觉得这是两个不同性质的问题，它们之间又有一定的联系。

陈云同志讲的“三平”，是为了制约国力同经济建设规模之间的平衡协调，即经济建设规模搞多大，发展速度多快，要根据财力和物力的可能。这是一个界限。经济发展稳定不稳定，就是决定于这个界限。如果超过这个界限，国民经济就会出问题。

薄一波同志讲的“二、三、四”，目的是制约积累同消费的比例，即积累占国民收入的比例不低于百分之二十，或者略高一点。实践证明，在目前条件下，积累占国民收入25%是适宜的。如果超过30%就会出问题。

怎么制约国民收入分配中的积累率呢？薄一波同志总结了两条杠杠：

（一）国家预算收入在国民收入中的比例，应不低于百分之三十，或者略高一点。

（二）基本建设支出占国家预算支出的比例，应不低于百分之四十，或者略高一点。

如果突破了这两条杠杠，必然出现高积累率。而高积累率，不仅压了消费基金，造成积累同消费比例失调；同时，高积累率又是片面发展重工业，冲击部门比例的平衡，冲击国力同经济建设规模之间平衡的一个决定的因素。由此可见，“三平”和“二、三、四”是相辅而行的。

当然，“二、三、四”数值，随着经济条件和财政体制的改革，情况起了变化，这就需要通过编制综合财政计划进行综合核算重新加以调整。但是，总结这种制约国民收入分配比例的杠杠，是必要的，有实际指导意义的。

### 三、分配结构同生产结构是什么关系？

生产结构决定分配结构，而分配结构又反过来调节生产结构。

在正常的情况下，生产结构决定投资分配结构。往哪里投资，投资多少，是现存的生产结构决定的；而投资分配的结果，又改变或调节了现存的生产结构。

安排生产结构的基本方法是平衡法，由此派生出矛盾法。两种方法，都能算出物质生产部门之间的比例关系。根据这种比例关系，分配基建投资，调整生产结构，使它合比例发展。

现存的生产结构是怎样形成的？在社会主义计划经济条件下，生产结构是由自觉的直接计划调节形成的，也就是马克思说的按比例分配劳动于各个物质生产部门形成的。

在计划经济条件下，生产结构为什么会出现比例失调呢？是社会主义计划经济制度固有的矛盾导致的吗？是计划调节失误导致的吗？是经济管理体制的矛盾导致的吗？正确回答这个问题，要作具体的分析。

若以文化大革命十年为例，我们可以肯定地说，生产结构的比例失调，绝对不是社会主义计划经济制度固有的矛盾导致的，不是计划调节失误导致的，也不是经济管理体制的矛盾导致的，而是计划调节反复受到林彪、“四人帮”的极左路线的严重干扰破坏所造成的恶果。当然，从我们来说，也有个经济建设的指导方针的问题。

按照正常的社会再生产规律的要求，在扩大再生产的条件下，生产资料增长占优先地位，生产资料优先增长，以及优先增长幅度多大，是受一部类同二部类之间的对比关系决定的。所以，全面地理解生产资料优先增长，才能组织合比例的生产结构。

现在看来，我们在社会主义建设时期的生产结构，应当以社会主义基本经济规律为指导，以社会再生产规律为依据，以满足人民生活需要为起点，安排物质生产部门的比例关系和为生产服务的非物质生产部门的比例关系。即首先根据现有的人民生活消费水平的需要，包括社会购买力和准备提高人民消费水平的国民收入分配计划，计算出满足人民消费需要的消费品总产品的增长速度和指标。根据这个水平安排农、轻、纺、建筑部门的生产增长速度和指标。然后，为了满足农、轻、纺、建筑生产指标的需要，国防建设的需要以及武装重工业

本身的需要，安排重工业的发展速度和指标。同时，要满足为生产服务的非物质生产部门的投资需要，解决好“骨头”同“肉”的关系。各级财政的基本建设投资应按此程序分配资金。

#### 四、什么是基本建设投资分配比例的调节者？

国民收入分配比例，是什么经济规律调节的？

所谓国民收入分配比例（即分配结构），主要是积累同消费比例。在积累中，又分用于生产性的积累和用于为生产服务的非物质生产部门的积累。在消费中，又分个人消费基金和社会公共消费基金。这个一分为二，二分为四的分配，是靠计划调节还是靠市场调节，是靠社会主义基本经济规律还是靠价值规律？

十三年的成功经验告诉我们：计划调节所根据的经济规律，是社会主义基本经济规律和社会再生产规律，不是价值规律。我们在基本建设投资分配中，要利用价值规律的作用计算经济效果，要利用物质利益原则和物质鼓励原则以调动各方面的积极性。但是，我们不能让价值规律自发调节基本建设投资分配。我们要学会牵着价值规律鼻子走的本领，而不能让它自发地摆布我们的生产结构。

我们的基本建设投资分配，只能实行计划调节，不能实行市场调节；但是，我们必须更好地学会利用价值规律作用的本领。我们认为，经济管理体制必须改革，计划调节必须坚持。但是，有人提出：你要坚持计划调节，但是，在计划调节下，国民经济为什么会出现严重比例失调呢？

在建国以来的三十年中，我国国民经济两次出现了严重比例失调，尽管性质不同，但从经济上说都是来自“左”的错误的干扰和极左路线的破坏。从一九五八年到一九六〇年这三年，是“左”的错误干扰了计划调节，也就是

不让计划调节。那时，计划和财政都被认为是束缚大跃进的条条框框，是前进中的障碍物，因此要冲破它。计划调节被冲破了，财政职能也被冲破了。

文化大革命十年，林彪、“四人帮”推行一条极左路线，破坏了计划调节，使国民经济濒于崩溃的边缘。说什么：“嘴巴就是计划”，“合理就是合法”。

由此可见，我国国民经济出现的严重比例失调，不是计划调节的结果，而是计划调节受到严重干扰和破坏的结果。有的同志把“左”的错误的干扰和极左路线的破坏，归罪于计划调节，这是不符合事实的。

但是，计划调节，在正确路线领导下，也会发生失误。即是说，我们有时对某些问题的认识，仍然处于“必然王国”之中。怎样克服和防止这类问题呢？我们认为，应当在坚持计划经济的前提下，采取以下四点措施：

（一）要经常地进行马克思列宁主义、毛泽东思想的认识论的教育，反对唯心论和形而上学，提倡唯物论和辩证法。要调查研究，走群众路线，实事求是，脚踏实地，从思想路线上防止因主观认识错误导致的计划调节失误的发生。

（二）发扬民主，健全民主集中制。重大问题通过人民代表大会决策，日常重要问题要集体讨论决定。反对官僚主义和个人主观武断。

（三）发挥国民经济管理部门和研究机构的职能作用，充分听取专家意见。重大问题的决策，要有反映不同意见的几种方案，加以比较分析，择其优者而定。

（四）加强经济法制的建设。对于重大失误造成了严重经济损失，要追究责任。

计划调节，包括财政计划调节中的失误，经过不断总结经验，是可以避免的。计划调节的优越性，必将越来越得到充分的发挥。我们必须坚持计划经济，坚持社会主义道路，这是关系到我们国家命运的头等大事。