

办法、规则执行经验基础上于 90 年代中期修订制发了《会计基础工作规范》、《会计电算化工作规范》、《会计证管理办法》和《注册会计师年检办法》等一系列以《会计法》和《注册会计师法》为中心的会计法规、制度建设,其基本出发点都在于为企业、事业单位自主理财、做好财务会计工作提供规范和标准,促进适应社会主义市场经济体制的财务会计运作机制的形成。使政府对会计工作的管理逐步从以直接管理为主向以间接管理为主转变,从而形成“法律、经济、行政手段并用,有利于改善和加强宏观调控,同时可以充分发挥地方、部门、基层单位积极性和创造性的会计管理体制。”<sup>③</sup>

## 六、50 年会计改革与发展成就巨大

纵观新中国 50 年的会计工作,尽管其改革与发展的道路是曲折的,但它最终战胜了各种困难和挫折勇往直前,在努力适应中国经济发展的要求中求得自身的改革与发展,并取得巨大的成就。首先,人们认识到在社会主义经济建设中,会计不是可有可无,也不能把会计仅当作“账房先生”。“办经济离不开会计”,“会计工作的重要性完全不低于科学技术”,“会计工作在经济生活和政权建设等各项社会活动中,发挥着越来越重要的作用”,如今已逐渐成为人们的共识;其次,已经初步建立起一个以《会计法》和《注册会计师法》为核心的、基本适应社会主义市场经济运行需要的会计法规、制度体系。这个体系既体现了中国国情、具有中国特色,又尽可能地借鉴、吸收了现代会计理论、方法的最新成果,做到与国际会计惯例的相互衔接,从业务技术规范上为提高会计信息的质量创造了条件,为会计信息的真实、正确提供了法律保证;第三,会计在强化经济管理、提高经济效益中的作用日益显现,并在“实现两个根本性转变”中发挥着重要的作用。在多数基层单位,会计工作紧密结合生产经营实践,探索建立适合各自生产经营特点、责权利相互联系与制约的会计核算与管理体制,会计正在向生产、经营、管理的各个层次、环节渗透,在反映经济运行、预测经济前景、核算经济效果,监控经济活动,分析经济情况,参与经济决策等方面日益发挥其重要作用;第四,一支政治、业务素质不断提高,兢兢业业,恪尽职守的会计队伍正在成

长、壮大。会计队伍的政治、业务素质已显著提高,学历结构已得到明显改善,职业道德规范逐步建立,业绩考核、评价机制和行业自律机制不断完善、健全;第五,以“建立适应社会主义市场经济体制要求的会计模式”为目标的会计改革正在顺利推进。在财务会计上,我国已初步建立自己的理论、方法框架——《企业会计准则》,逐步实行了与国际惯例衔接的会计核算制度——行业会计制度和一些具体会计准则;在管理会计上,一些企业总结自己的实践经验,借鉴西方管理会计理论方法,创造了以“模拟市场、成本否决”模式等为代表的多种责任会计形式;我国的注册会计师事业迅速发展,正逐步走向规范化、国际化;在会计工作手段的现代化上,电子计算机在会计工作中的应用正在日益广泛,会计软件正在向全面发挥会计反映、监控功能的综合化方向发展;会计专业教育的改革全面展开,教学内容、教学方式、教学手段、教学组织形式等正在向实用而多样化的方向发展,后续教育的会计专业教育网络已经形成;第六,会计理论、方法研究有力地指导和促进了会计改革的进行,推动和完善了会计法规体系的建立,一个具有中国特色、适应社会主义市场经济发展要求的会计理论、方法体系正在形成。

世界即将跨入 21 世纪。新中国为建设强大的有中国特色的社会主义,正致力于社会主义市场经济体制的确立。这是一条强国富民的必由之路。要迎接挑战,发展壮大,自立于世界民族之林,必须大力发展科学技术,努力提高管理水平,推动中国经济腾飞。作为经济管理重要组成部分的会计,将在强化经济管理、提高经济效益中发挥越来越重要的作用;同时,会计的发展与改革,也将面临更多的新领域、新课题。我们深信,新的世纪,将是中国会计在继承和发展中创造更加辉煌成就的世纪,将是中国会计对世界会计事业发展发挥重要作用的世纪。

① 选自毛泽东在中国人民政治协商会议第一届全体会议上的开幕词。《毛泽东选集》第 5 卷第 3 页,人民出版社出版。

② 《毛泽东选集》,人民出版社 1977 年版第 34 页。

③ 财政部,1995 年 12 月发布的《会计改革与发展纲要》

(本文作者系中国会计学会副会长)

## 新中国财政理论发展五十年概述

郭代模

新中国诞生 50 年来特别是党的十一届三中全会

以来,随着社会主义改造的基本完成,社会主义计划

经济、商品经济和市场经济的不断发展,以及改革开放和现代化事业的伟大实践,我国理论建设在百家争鸣中迎来了一次又一次百花齐放万紫千红的繁荣景象。与此同时,财政理论取得了长足的发展。这些理论源于实践,高于实践,服务和指导着实践,是党和国家领导人坚持马克思主义与中国财经实践相结合的经验升华。

## 一、五十年财政理论发展历程

### (一) 建国前 28 年的民主革命实践为新中国财政工作及其理论建设奠定基石

#### 1. 为社会主义财政的建立创造了前提条件。

新民主主义财政作为新民主主义革命的组成部分,为适应不同时期形势和任务的需要而采取不同的财税政策,其根本目的都是为了武装夺取政权,建立人民民主专政的社会主义国家。建国前 28 年的革命斗争,为社会主义财政的建立创造了前提条件。

#### 2. 为开展社会主义财政工作奠定了重要的物质基础。

伴随解放战争的胜利步伐,人民政权相继接管官僚资本企业,恢复生产,建立公营经济,废除帝国主义在华特权,从而使国营经济直接掌握了国家的经济命脉;人民政府收回设在各口岸的海关,从此使中国大门的钥匙掌握在自己手中,这就为领导整个国民经济,开展国家财政工作,奠定了重要的物质基础。

#### 3. 为组建国家财政领导机构进行了相应的准备工作。

随着解放战争的节节胜利,为了实现党的各项工作从农村向城市转变,从分散经营到集中统一管理的转变,需要相应地建立起国家的财政领导机构。1949 年 1 月 31 日,晋察冀边区和晋冀鲁豫边区合并,在石家庄成立了华北人民政府,设置了华北人民政府财政部。这就为中华人民共和国财政部的成立完成了组织准备。在组织准备中,为了学会接收城市和管理城市,正确处理金融和财政问题,我们党开始从多方面培养训练财税干部,使一大批从部队抽调的干部走上财政工作岗位,成为财税战线的骨干力量。

#### 4. 为新中国的财政理论建设奠定了基础。

(1) 关于新民主主义经济及其党在革命胜利后的政策方针。毛泽东同志在 1948 年 9 月召开的中央政治局会议上指出:“新民主主义中有社会主义的因素,在政治、经济、文化各方面都是这样,并且是领导的因素。”在七届二中全会上,毛泽东同志不仅指出:“今后对经济构成是应有一个通盘的认识。国营经济是带社会主义性质的,合作经济也是带社会主义性质并向社会主义前进的,国家资本主义经济、私人资本主义经济和个体经济,那个东西基本上是对的,但要注意两条战线斗争。”进而提出“使中国稳步地由农

业国转变为工业国,把中国建设成为一个伟大的社会主义国家”的战略构想及其政策方针。一是革命胜利的新民主主义社会的经济形态是五种经济成分(指的是社会主义的国营经济、私人资本主义经济、农民和手工业者的个体经济、半社会主义性质的合作经济、国家与私人合作的国家资本主义经济并存的经济)。其中,国营经济具有社会主义性质并起决定作用,因而,其前途必然是社会主义的;二是新民主主义的基本经济纲领是在国营经济的领导下多种经济成分并存、共同发展,实行公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的基本政策;三是对民族资本实行利用、限制和改造的总方针;四是必须谨慎地、逐步地、积极地引导占国民经济总产值 90% 的分散的个体的农业经济和手工业经济向着现代化和集体化的方向发展;五是实现党的工作重心由乡村到城市的战略转移,使城市中的其他工作围绕并服务于生产建设这个中心。

(2) 关于革命根据地建设中的毛泽东财政思想。毛泽东同志在新民主主义革命时期,把马列主义基本原理与革命根据地的革命建设实际紧密结合起来,提出了一系列的财政思想,为新中国的财经理论建设指明了发展方向。择其要者,一是关于经济决定财政,财政影响经济,只有发展经济才能保障供给的思想;二是关于财经工作必须给人民以看得见的物质利益,首先以 90% 的力量支持生产发展,然后以 10% 的力量取得财政收入的思想;三是关于发展生产必须公私兼顾,军民兼顾,增产与节约并重的思想;四是关于理财原则必须实行量入为出与量出为入相结合,并在不同条件下有所侧重的思想;五是关于筹集财政资金,必须以独立自主、自力更生为主,争取外援为辅为原则的思想;六是关于财政的支出应该根据节省的方针,以及贪污和浪费是极大的犯罪的思想;七是关于一切公营经济,必须实行经济核算制的思想,等等。所有这些,不仅保证了新民主主义财政的胜利,而且为社会主义财政及其理论建设奠定了坚实的基础。

### (二) 社会主义改造与“一五”的成功实践为计划经济财政理论开辟道路

从 1949 年 10 月中华人民共和国成立到 1956 年,是基本完成社会主义改造的七年。在这个时期,我们党领导全国各族人民有步骤地实现了从新民主主义到社会主义的转变,迅速恢复了国民经济并开展了有计划的经济建设,在全国绝大部分地区基本上完成了对生产资料私有制的社会主义改造。而社会主义制度的建立,乃是我国历史上最深刻最伟大的社会变革,也是我国此后一切进步和发展的基础。党和国家领导人对这一时期的丰富实践作了较为全面的理论概括,对当时解决财政问题并指导以后的财经工作,均有重大

而深远的意义。

1. 国民经济要按计划发展,但计划任务一定要实事求是。

毛泽东指出:“人类的发展有了几十万年,在中国这个地方,直到现在方才取得了按照计划发展自己的经济和文化的条件,自从取得了这个条件,我国的面目就将一年一年地起变化。每一个五年将有一个较大的变化,积几个五年将有一个更大的变化”(《毛泽东选集》第五卷第250页)。“一五”计划的成功,证明了毛泽东的上述观点的正确性。此后,为了摸索一条适合中国国情的社会主义建设道路,毛泽东发表了《论十大关系》。这是指导我国社会主义建设和财经工作的基本理论。当然,按计划发展,必须从实际出发,做到实事求是。周恩来指出:“各部门订计划,不管是十二年远景计划,还是今明两年的年度计划,都要实事求是”(《周恩来选集》下卷第190页)。而要做到实事求是,就必须做好调查研究。陈云要求“我们做工作,要用百分之九十以上的时间研究情况,用不到百分之十的时间决定政策。所有正确的政策,都是根据对实际情况的科学分析而来的”(《陈云文选》1956年~1985年第35页)。我国的“一五”计划,有借鉴别人的经验,更有我们自己的独创,搞得是好的。诚如薄一波所说:“一五”只是破了题。文章需要继续做下去,需要不断地适应新情况,解决新问题,创造新经验,把文章越做越好(薄一波《若干重大决策与事件的回顾》上卷第3页)。

2. 国民经济要按比例发展,但一定要搞综合平衡。

国民经济按计划发展,其实质是按比例发展。计划是手段,比例是目的。按比例发展,就是要按客观规律办事,进行全面综合平衡。陈云同志在向党中央汇报“一五”计划编制情况时,就提出四大比例,三大平衡。四大比例是:农业与工业的比例,轻重工业之间的比例,重工业各部门之间的比例,工业发展与铁路运输之间的比例。三大平衡是:财政收支平衡,购买力与商品供应之间的平衡,主要物资供需平衡。此外,他还强调了技术力量的供需平衡。他着重指出:“按比例发展的法则必须遵守的,但各生产部门之间的具体比例,在各个国家,甚至一个国家的各个时期,都不会是相同的。一个国家应该根据自己当时的经济情况,来规定计划中应有的比例。”周恩来在党的八大所作的报告中,对“一五”计划的执行情况作了分析。他认为在经济工作中要处理好四种比例:第一,应该根据需要与可能,合理地规定国民经济的发展速度,把计划放在既积极又稳妥可靠的基础上,以保持国民经济比较均衡地发展。第二,应当使重点建设与全面安排相结合,以便国民经济各部门能按比例地发展。第三,应当增加后备力量,健全物资

储备制度。第四,应该正确地处理经济和财政的关系。毛泽东则在集体总结经验的基础上,用通俗的语言辩证地论述了工业和农业、重工业和轻工业的关系,沿海工业和内地工业的关系,经济建设和国防建设的关系,国家、生产者单位和生产者个人的关系,中央和地方的关系,以及中国与外国的等十大关系,成为我们理论发展史上的一篇重要的马克思主义文献。

3. 国民经济发展要正确处理财政与经济、积累与消费的关系,但一定要划出几条杠杠来,作为制约界限。

新中国成立后,作为转变时期的社会主义改造和大规模的经济建设,更是有赖于国家财力的支持。这就要求处理好财政作为生产要素分配与物质利益分配之间的关系,主要是经济与财政、积累与消费的关系。周恩来指出:“多年来的经验是:我们的财政收入必须建立在经济发展的基础上,我们的财政支出也必须首先保证经济的发展。”同时,“必须考虑到经济发展的可能性,考虑到积累与消费之间正确的比例关系”。

在正确处理经济与财政的关系中,陈云提出“建设规模要和国力相适应”,以及财政、信贷、物资三大平衡的理论。他指出:“建设规模的大小必须和国家的财力物力相适应。适应还是不适应,这是经济稳定或不稳定的界限。”为此,他致力“寻找一些制约的方法,来防止经济建设规模超过国力的危险。”并形成以下一些重要财经思想:关于财政收支和银行信贷都必须平衡,而且应该略有结余的思想;关于原材料的供应,应该分清主次有分配顺序的思想;关于人民的购买力要有所提高,其提高的程度必须同能够供应的物资相适应的思想;关于基本建设规模和财力物力之间的平衡,不单要看当年,而且必须瞻前顾后的思想;关于农业对经济建设的规模有很大的制约力,农业生产和财政收入有很大关系的思想等。进而提出了财政、信贷、物资三大平衡理论。

在正确处理积累与消费的关系中,薄一波提出“二、三、四”制约界限。即在今后若干年内,在通常的情况下,积累在国民收入中的比重不低于20%,或者略高一些;国家预算收入在国民收入中的比重不低于30%,或者略高一些;基本建设投资支出在国家预算支出中的比重不低于40%,或者略高一些。这样既可保证我国工业特别是重工业的发展,又可以保证我国人民生活一年比一年过得好些。陈云很赞赏这些制约界限,认为这些比例数字可能略有出入,但这种探索是完全必要的。

4. 国民经济发展要正确处理计划与市场的关系,但一定要有“市场调节”这一条。

陈云曾经指出:“六十年来,无论苏联或中国的

计划工作制度中出现的主要缺点：只有“有计划按比例。”这一条，没有在社会主义制度下还必须有“市场调节”这一条。所以，我们需要改革。但在改革中，不能丢有计划按比例发展经济这一条，否则整个国民经济就会乱套。”对此，陈云早在生产资料私有制的社会主义改造完成以后，针对当时出现的新情况和新问题，提出了社会主义经济“三个为主、三个补充”的理论。他说：“我们的社会主义经济的情况将是这样：在工商业经营方面，国家经营和集体经营是工商业的主体，但是附有一定数量的个体经营。这种个体经营是国家经营和集体经营的补充。至于生产计划方面，全国农业产品的主要部分是按照计划生产的，但是同时有一部分产品是按照市场变化而在国家计划许可范围内自由生产的。计划生产是工农业生产的主体，按照市场变化而在国家计划许可范围内自由生产是计划生产的补充。因此，我国的市场，绝不会是资本主义的自由市场，而是社会主义的统一市场。在社会主义的统一市场里，国家市场是它的主体，但是附有一定范围内国家领导的自由市场。这种自由市场，是在国家领导之下，作为国家市场的补充，因此它是社会主义统一市场的组成部分。”（《陈云文选》〈一九五六年～一九八五年〉第13页）。这“三个为主、三个为辅”的理论，基本上完整地阐明了计划经济为主，市场调节为辅的思想，是马列主义普遍真理同当时中国具体实践相结合的产物，是对马克思主义计划经济理论的发展。

### （三）财经改革的初步尝试与第一次经济调整的实践，为计划经济下财政改革及其调控理论开创新篇章

从1957年开始，我们党领导全国各族人民转入全面的大规模的社会主义建设时期，并积累了领导社会主义建设的重要经验。

#### 1. 关于财政体制的全面改革问题。

改革过分集中的财经体制，是解决适合中国国情的经济发展道路的极为重要的方面。对此，毛泽东在《论十大关系》中指出：“我们不能象苏联那样，把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权也没有。”“把什么东西统统都集中在中央或省市，不给工厂一点权力，一点机动的余地，一点利益，恐怕不妥。”周恩来在“八大”的讲话中，对于改革过于集中的财经体制，提出了七条放权的原则。陈云则对改革过分集中经济体制提出了“三个为主、三个为辅”的总体设想。中央八届三中全会基本上通过了由陈云主持起草的关于改进工业、商业和财政管理体制三个规定草案，开始了财经体制全面改革的尝试。

财政管理体制改革的总的精神是扩大地方财权和企业的财权。其主要内容：一是在中央和地方关系上，改原来“以支定收、一年一变”的体制为“以收定

支、五年不变”的体制，二是在国家与企业的关系上，实行利润分成制度和改进财务管理制度；三是在基本建设财务管理上试行投资包干制度；四是在税收制度上实行合并税种，简化征税办法；五是在国营企业的流动资金供应上，改财政、银行的“双口供应”为银行统一管理的“全额信贷”制度；等等。为了使体制改革的健康发展，陈云同志及时提出了应当注意的问题：譬如，中央某些职权下放后，必须加强平衡工作；地方要切实掌握资金的投放方向；财政体制改变，必须建立相应的财务管理制度；中央和地方分成要有限度，等等。但是，由于“左倾”错误膨胀，包括财政体制改革的整个财经工作在“大跃进”和人民公社化运动中遭受挫折。由此可见，一种本来合乎中国实际的改革设想或方案，如果在实施中发生指导思想错误，宏观决策的失误，就势必偏离正确的方向与轨道，难以达到预期的目的。但值得指出的是，这次改革仍不失为有益的尝试，并为以后的改革提供了前车之鉴。

#### 2. 关于第一次经济调整问题。

由于三年“大跃进”的错误，加上当时严重的自然灾害和苏联政府的背信弃义，致使我国经济在1959年～1960年期间发生严重困难，国家和人民遭受重大损失。针对这一严峻局势，中共中央决定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”（以下简称八字方针），给国民经济带来转契和生机。

为了全面深入地贯彻这一方针，首先必须在全党统一思想认识。1962年1月，中共中央在北京召开了扩大的中央工作会议，又称七千人大会，讨论了目前形势和任务等问题；2月，中央政治局常委在北京举行扩大会议，又称“西楼会议”，讨论了1962年国家预算、经济形势和如何调整的问题，陈云作了《目前财政经济的情况和克服困难的若干办法》的讲话；3月，陈云在中央财经小组再次作了重要讲话，着重指出，1962年的计划需要作大的调整，实质上是要工业生产和基本建设的发展放慢一点，以便把重点真正放在农业和市场上，关键则在于安排好六亿多人民的生活，真正为人民谋福利。国家财政从此转入全力为经济调整服务，其根本性措施：一是调整预算，平衡财政。调整当时预算收支的关键是坚决地压缩支出，这不仅是一个财政问题，而且是关系到调整经济、稳定市场和巩固工农联盟的政治问题。二是改进体制，加强管理。调整时期，党中央和国务院发出了著名的“双六条”，即《关于切实加强银行工作的集中统一，严格控制货币发行的决定》和《关于严格控制财政管理的决定》，其实质是采取断然措施，加强财政银行工作的集中统一，坚持财政信贷的统一平衡。三是合理分配，调整结构。按照先生产、后基建和以农、轻、重为序的原则，国家财政优先保证简单



再生产的资金需要,以帮助企业解决生产设备维修和更修改造方面的欠账;适当提高农业和轻工业投资在基本建设投资中的比重,以促进经济计划从以工业交通为重点到以农业和市场为重点转变;将重工业的投资重点用于填平补齐,以调整重工业内部结构,实现其配套成龙。总之,在这一次经济调整时期,由于宏观决策正确,加之在经济和财政以及各条战线上的措施果断有力,全国人民发扬了高度的社会主义积极性,使国民经济得到迅速的恢复和发展。这是我国社会主义建设过程中出现的又一个伟大的奇迹。正如《关于建国以来党的若干历史问题的决议》所指出的:“我们现在赖以进行现代化建设的物质技术基础,很大一部分是在这个期间建设起来的;全国经济文化建设等方面的骨干力量和他们的工作经验,大部分也是在这个期间培养和积累起来的。这是党的工作主导方面。”但是,限于当时的历史条件,对于“大跃进”急于求成和整个“左”的思想并没有认真清算和根本纠正,因而给以后的建设潜伏着隐患。由此可见,无论是经济调整还是确保经济的健康发展。一要有正确的指导思想和科学决策。二要有恰当的增长速度,即合乎实际的合比例的速度。三要有协调的比例,搞好综合平衡工作。四要注意经常的小调整,避免大起大落的大调整。五要发挥财政银行的配套功能。

#### (四) 第二次经济调整和改革开放的“第二次革命”实践,为财政理论的争鸣与繁荣提供了广阔的舞台

1966年是我国国民经济发展的第三个五年计划的第一年。在这一年的上半年,我国经济、文化以及其他各项事业正处在蓬勃发展的大好形势之中。但从5月开始,由毛泽东错误发动,被反革命集团利用直至1976年10月“四人帮”被粉碎才得以结束的“文化大革命”,使我们党和国家遭到新中国成立以来最严重的挫折和损失。在这样一个全局性、长时期的政治动乱中,随着国家财政作为以国家为主体的对社会产品的分配手段,因国家的动乱和经济的破坏而遭受严重的干扰和破坏,财政理论建设也被迫停顿下来。

1978年12月,我们党召开了十一届三中全会,从根本上冲破了长期“左”倾错误的束缚,端正了党的指导思想,重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线,决定从1979年起把全党工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来,并实行改革开放的伟大决策。这是新中国成立以来具有里程碑性质和划时代意义的伟大转折。

1979年4月,中共中央提出了对国民经济进行“调整、改革、整顿、提高”的八字方针。1980年12月,中央作出了进一步调整的重要决策,提出了“两平一稳”的总要求。经济调整在1981年取得重大进

展,工农业生产在大幅度调整中保持了一定的增长速度,其结构比例亦趋向合理,国家财政也从巨额赤字转变为收支基本平衡。

对这一次经济调整进行理论思考,使我们再次认识到经济建设中一些带规律性的根本问题。其一,经济工作必须坚持实事求是,量力而行,循序渐进,综合平衡的指导思想,任何脱离实际的“大跃进”,急于求快求成的做法,势必事与愿违,结果是想快反而慢,欲速则不达。其二,如同60年代初的调整一样,调整的根本性要求,主要是把严重失调的比例关系纠正过来,使经济尽可能有计划按比例地健康发展。其三,生产力结构的调整,往往伴随生产关系的调整和政治性因素,譬如;这一次对国民经济作进一步的调整,就是缘于对农民职工既得利益和国家政治局势的考虑。其四,无论是生产力调整还是生产关系的调整,都必须贯彻全国一盘棋的精神,从分配入手,靠财政行事,这就是通过财政分配及税收政策的调整,改变结构比例关系,而其中的关键性比例就是积累与消费。历史的经验教训一再表明:积累率过高,建设规模超过了国力,往往成为经济调整的直接的、主要的原因。因此,必须确定合理的投资规模。其五,必须探索和把握财力分配中的规律性问题,特别是其必要的数量界限。1983年6月召开的中央工作会议,针对国民收入分配中出现的问题,强调要处理好关系,并确定了相应的数量界限:一是正确处理建设和生活的关系,提出今后积累占国民收入的比重以保持30%为宜;二是正确处理集中和分散的关系,提出财政收入占国民收入的比重应提高到28%~30%;三是正确处理经济文化建设支出和其他支出的关系,提出基本建设拨款占财政支出的比重提高到28%~30%。这种依靠全党的认识与智慧,提出和确定的若干比例关系,一般是八九不离十的,应当加以落实。于是能否落实,便成为经济调整及其健康发展的关键所在。

党的十一届三中全会以后,我国在调整国民经济的同时,拉开了改革开放的序幕。党的十二大明确提出了有系统地进行经济体制改革的任务和部署,特别是十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》,提出了我国社会主义经济是公有制基础上的有计划商品经济,为全面经济体制改革提供了新的理论指导。1984年的改革决定,第一次在一个社会主义大国基本上确立了市场取向的改革目标,这就从理论到实践对社会主义的所有制基础乃至国家的政治和文化结构带来深刻的影响和变化。党的十三大的主题和中心任务是加快和深化改革,并且把政治体制改革提到议事日程上来。十三届四中全会选出新的中央领导集体,并在历史关键时刻作出一系列治理整顿、深化改革的重大决策。1992年,邓小平同志视

察南方发表重要谈话,从理论上深刻回答了长期困扰和束缚人们思想的许多重大问题。同年召开的党的十四大,确立邓小平建设有中国特色社会主义理论在全党的指导地位,确立我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并强调抓住机遇,加快改革开放和经济发展。总之从十一届三中全会到十四大召开的这一时期,我国的改革在公有制基础上,按照市场改革取向,经历了从农村揭开序幕到城市全面展开,从经济体制改革到各方面的改革,从对内搞活到对外开放的波澜壮阔的历史进程。在这一时期,改革始终是以改革开放新时期的理论突破与创新为依据的。

关于真理标准问题的大讨论,为我们党重新确立解放思想实事求是的思想路线,奠定了理论基础和群众基础,提出了全党工作以经济为中心和实行改革开放搞活的大政方针。从此,科学又迎来了春天,理论建设又迎来了百花齐放、百家争鸣的局面。从十一届三中全会到十四大前,我们党在对社会主义再认识的过程中,在哲学、政治经济学和科学社会主义等方面,发挥和发展了一系列科学理论观点,构成了建设有中国特色的社会主义理论的轮廓,规划了我们前进的科学轨道。同时也为我国改革提供了理论指导。全国财政的理论工作者、教研工作者和实际工作者,结合财政改革与发展的实际,发挥和发展了一系列财经科学理论观点。包括:关于财政工作必须始终坚持解放思想、实事求是,以实践作为检验真理的唯一标准的观点;关于我国社会已经是社会主义社会,但又正处于不发达的社会主义初级阶段的观点;关于社会主义的根本任务,必须始终坚持以经济建设为中心,不断解放和发展社会生产力的观点;关于我国经济道路,必须立足国情、国力,坚持独立自主、自力更生,走自己的路的观点;关于我国财政经济增长与发展必须始终以提高经济效益为中心,以结构合理与优化为关键,实现速度、结构、效益相统一的观点;关于我国经济体制改革,必须始终坚持公有制占主体,正确处理计划与市场之间的关系的观点;关于财政体制改革,必须始终坚持财权与事权相适应,集中与分散相适度,效率与公平相结合,调动各方面积极性的观点;关于社会主义现代化建设,必须坚持党的四项基本原则和改革开放这“两个基本点”相互贯通、相互依存、相互结合的观点;以及脱离国情、超越国力、违背规律、急于求成、大起大落,是我国经济工作最重要的教训的观点,等等。所有这些理论观点,为财政改革提供了理论上的依据和支持。

在这一时期,中国财政学会始终坚持马列主义的基本原理同改革开放的实际相结合的科学态度,紧紧围绕财政经济生活中的主要矛盾,改革开放中不断涌现的新情况、新问题、新经验,以及当时社会上的理

论争论,来开展财政理论的研究,获得了财政理论建设的丰硕成果。

在党的十一届三中全会到党的十二大期间,中国财政学会以党的十一届三中全会精神为指针,紧密联系实际,适时召开了第三次(1979.12)、第四次(1980.11)、第五次(1981.10)全国财政理论讨论会和各种专题研究会,从总结30年来国民经济发展的正反两方面的经验入手,重点讨论了财政在国民经济中的地位和作用,改革与调整的关系,经济结构与分配结构的关系,消灭财政赤字和坚持财政、信贷、物资外汇综合平衡;讲研究生财、聚财、用财之道和优化产业结构提高经济效益的关系,以及国营企业财务管理体制、税收制度和财政管理体制的改革方向、实施步骤及其与各项经济管理体制的制约关系等一系列问题,提出了许多有益的观点和主张。

在党的十二大到党的十二届三中全会期间,中国财政学会在第六次(1983.5)全国理论讨论会和多次专题研究会上,就控制建设规模,使之与国力相应,集中资金保证重点建设,改革和完善企业财务体制和税收制度,加强预算外资金管理,新形势下的财政信贷平衡关系,以及利用外资和外汇平衡等问题,进行了较为深入的讨论。

在党的十二届三中全会到党的十三大期间,中国财政学会在第七次(1985.5)、第八次(1987.5)全国财政理论讨论会和各种专题研究会上,坚持四项基本原则,反对资产阶级自由化,对社会主义有计划的商品经济的性质、特征,计划经济与市场调节的关系,国营企业为主导同多种经济成份并存的关系,加强宏观调节与控制,财政财务税收体制应兴应革事项,以及财政理论如何适应新形势等一系列理论问题和实际问题展开了讨论。

在党的十三大到党的十四大期间,中国财政学会在十三大以后召开了第九次(1989)、第十次(1991)全国财政理论讨论会和多次全国性专题研究会,常务理事直接组织了几次财政经济形势和治理整顿对策座谈会,对国民收入超分配问题,新形势下的综合平衡问题,财政经济如何走出困境的对策措施问题,对坚持国有企业全民所有制性质问题,有计划的商品经济下的运行机制问题,价格双轨制的弊端和价格完全自由化的危害等重大实践和理论问题,提出了自己的观点。

#### (五) 社会主义市场经济的确立与发展为财政理论的创新与繁荣开辟了新的天地

从1992年党的十四大确立社会主义市场经济体制新目标到1999年,是我国改革和发展取得显著成就的时期。在这一时期,我们党对改革开放和现代化建设的认识又有新的突破和发展。首先,关于社会主义经济体制及其特征的认识有了突破。十四大明确提

出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。经济体制改革确定什么样的目标模式,是关系整个社会主义现代化建设全局的一个带根本性的重大问题,其核心就是如何认识和处理计划与市场的关系问题。十四大确定的经济体制目标模式,就是从根本上解除了把计划经济与市场经济看作属于社会基本制度范畴的束缚,使我们在计划与市场关系问题上的认识有了新的重大突破。江泽民同志认为,社会主义市场经济体制的主要特征:在所有制结构上,坚持以公有制经济为主体,个体经济、私营经济和其他经济成分为补充,多种成分共同发展;在分配制度上,坚持以按劳分配为主体,其他分配方式为补充,允许和鼓励一部分地区、一部分人先富起来,逐步实现共同富裕,防止两极分化;在经济运行机制上,把市场经济和计划经济的长处有机结合起来,充分发挥各自的优势作用,促进资源的优化配置,合理调节社会分配。江泽民关于新经济体制主要特征的论述,为我们加快新体制的建立提供了理论指导。其次,关于所有制及其实现形式的理论有了重大突破。党的十五大报告,针对公有制与市场经济如何兼容、结合这个世界性难题,突破了公有制经济实现形式的传统观念,解除了股份制姓“公”还是姓“私”的思想障碍,提出全面认识公有制含义及其实现形式可以而且应当多样化,为突出特点的调整和完善所有制结构的科学理论。其基本点:一是把公有制为主体、多种所有制经济共同发展,确立为我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度;二是把继续调整和完善所有制结构,进一步解放和发展生产力,作为经济体制改革的重大任务;三是把公有制的主体地位定位在国有资产在社会总资产中占优势,既要有量的优势,更要注意质的提高上;四是把国有经济对经济起主导作用定位在对国有经济命脉的控制力上;五是把集体所有制经济、非公有制内定为我国社会主义市场经济的重要组成部分;六是把股份制作作为资本主义可以用,社会主义也可以用的现代企业的一种资本组织形式,关键看控股权掌握在谁手中;七是十五大还明确提出“公有制实现形式可以而且应当多样化。一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用”的科学论断。再次,关于宏观调控理论的认识与运用有了新的提高。社会主义市场经济,并非是完全的自由竞争经济,而应是有计划有控制有序发展的市场经济,这是社会化大生产的内在要求,更是社会主义公有制与市场经济兼融的优势所在。但是经济的发展总是不平衡、波浪式前进的。1992年小平同志南巡讲话以后,由于各地对“发展是硬道理”的认识不尽一致,不少地方和部门由“头脑发烧”到“经济过热”,甚至出现“泡沫经济”,因此,必须再次对经济的非健康发展进行调控整顿,为此党中央和国务院采取了一系列“软着陆措

施,实施了以治理通货膨胀为首要任务的宏观调控。经过三年的努力,成功地实现了国民经济运行的“软着陆”,创造了中外经济发展史上的奇迹。但是“软着陆”后不能熄火,必须继续保持较快的发展势头。这一时期,全党对宏观调控的认识与运用有了新的提高。一是正确处理改革、发展、稳定之间的关系。发展是硬道理,中国解决所有问题的关键要靠自己的发展;改革是发展的动力,只有坚持深化改革,才能解决妨碍经济社会发展的深层次矛盾;稳定是改革、发展的基本前提和保证条件,否则没有稳定就什么事情也干不成。同样,稳定又必须通过深化改革和持续发展来实现。二是正确处理“两个转变”之间的关系,其中体制转变是前提、是基础,增长方式转变是根本、是关键。但作为两个转变的体制基础,微观主要在企业,宏观主要在财税。三是正确处理速度、结构和效益的关系。十五大提出,要真正走出一条速度较快、效益较好,整体素质不断提高的经济协调发展的路子。这条路子的实质,就是必须正确处理速度、结构、效益之间的关系,真正达到向结构优化要效益,向规模经济要效益,向科技进步要效益,向科学管理要效益的根本目的。四是要正确处理宏观调控手段及其方法之间的关系。主要是针对1998年亚洲金融危机的强大冲击,以及我国经济的需求不足、通货趋紧的情势,中央适时果断采取以财政扩张政策为主的宏观调控措施,扩大内需,拉动经济增长,直至决策由“第一个大局”向“第二个大局”的战略转移,由东部向中西部特别是向开发大西北转移。为此宏观调控手段从以货币政策为重点到以财政政策为主,以及到积极的财政政策配以适度的货币政策等,共同拉动、推动整个经济的持续发展。这一时期,党和国家领导人对财政工作极为重视,不但在中央经济工作会议中把扩大内需实施积极财政政策放在经济战略决策及方针政策的首要位置,而且举办了省部级主要领导干部中央财税专题研讨班,中央第三代领导集体特别是江泽民总书记对社会主义市场经济条件下的财政理论、方针政策,作出了马克思主义的理论概括与发展。其基本点:一是高度概括了财政在国家政治经济社会发展的重要地位。江泽民同志指出:“财政是一个经济范畴,又是一个政治范畴,事关治国安邦、强国富民”,“财政,是国家的一项重要职能,是国家政权活动一个重要方面。”二是高度概括了财政在社会主义市场经济条件下的重要职能和作用。江泽民指出“财政政策是国家宏观调控的一个主要手段”,必须努力“发挥其在资源配置、收入分配、调控经济、监督管理上的重要职能作用,以促进我国经济的健康发展和社会的全面进步。”三是进一步强调发展社会主义市场经济中财政工作必须遵循的指导思想和基本原则,这就是“必须”坚持量力而行、量入为出、勤俭节约

约、开源节流,有所为,有所不为”的指导思想,以及把财政支出安排上“一是吃饭、二要建设“这个原则”。四是从政治的高度和可持续发展的高度,进一步阐发了财政与经济、中央与地方的分配关系,江泽民指出“做好财税工作,不仅要算经济账,同时要算政治账、社会账,不仅要算眼前的账,还要算长远账。”而且特别强调“要从政治的高度和整个经济发展的高度,去确定财税工作的总目标、总方向。”“各级领导干部都要正确认识和处理好财政与经济的辩证统一关系”,“必须充分发挥中央和地方两个积极性。随着经济的增长,适当增加地方财政是必要的,但从整个国家素质,财力也不能过于分散。保持国民经济的整体发展,维护国家的统一、稳定和安定,中央必须掌握足够数量的经济资源,以利集中财力办一些必须办的大事情”。五是在十五大基础上进一步提出财政改革与发展的奋斗目标,即“为建立适应社会主义市场经济要求的财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政而共同努力。”江泽民强调“雄厚的财政实力,是一个国家强大、稳定、安全的重要体现,也是推动经济发展和社会进步的重要保证”,还是“我们全面推进改革开放和现代化建设,实现发展宏伟目标和中华民族全面振兴的必然要求。”六是提出了衡量财税工作做得好不好的根本标准,“就是要看是否有利于我国社会主义市场经济的发展和社会主义制度的巩固,是否有利于维护好、实现好和发展广大人民群众的根本利益,是否有利于维护国家统一与安全、促进民族团结和社会稳定”。总之,自改革开放以来,财政理论建设进入了一个百花竞放的繁荣阶段。

## 二、五十年财政理论述要

新中国成立五十年来,社会主义财政理论的形成、发展及其创新繁荣,既有其波澜壮阔的实践背景与时代特征,又有其相当清晰的历史阶段性与发展轨迹。这些理论不是静止的封闭的教条,而是在实践中接受检验、不断拓展的博大精深的理论体系。对此,本文只是择其要点,加以简述。

### (一) 国情与国力

国情与国力,是两个既有内在联系又有相互区别的概念。前者内涵着国力,后者反映着国情;两者又是两个静态与动态相结合、相发展的概念。国情指的是一个国家的实情,包括自然条件主要是人口、资源及环境状况;社会制度及其所处的历史方位,经济基础状况及其所体现的生产力发展水平;上层建筑状况及其所反映生产关系等等。而国力,指的是一个国家的体现在各方面的综合力量,主要是自然力、经济力、科技力、文化力、军事力和政治力的综合力量。

财政经济工作立足国情、把握国力,这是党的思想路线对财政工作的基本要求。为此,必须研究和把

握社会主义初级阶段财政工作的基本特点和历史任务。财政部门党组曾进行深入研究,并得出以下基本认识。一是财政收支矛盾将长期处于紧张状态,需要用有限的财力,解决好经济和社会发展的关键性问题。二是财政收支的不稳定性较强,需要在财力安排中瞻前顾后,留有余地。三是财力分散与收入分配不均衡并存,需要逐步调整分配结构。四是社会主义市场经济的财政管理体制需要通过渐进改革,逐步健全和完善。五是社会主义初级阶段的财政职能需要在改革与发展中逐步健全和强化。六是财政管理不规范,制度不健全,需要把规范财经管理和加强监督检查有机结合起来。

国力是国情的重要内容,又是国情的基本反映。搞建设、搞改革,必须量国力而行,以增强国力为标志。为此,陈云曾提出著名的“国力论”,即建设规模要和国力相适应的理论。党的十一届三中全会以后,他针对不同时期的不同情况,提出了坚持“国力论”的许多重要思想和主张。在社会主义市场经济条件下,财政工作坚持“国力论”,关键是要根据中国的国情,构筑公共财政体系。同时,要努力建立稳固、健全、均衡、强大的国家财政,以充分发挥财政的职能作用,为增强国力服务。

### (二) 规律认识与制导运用

毛泽东指出:“社会主义经济,对于我们来说,还有许多未被认识的必然王国”,“我们要在今后实践中继续调查它,从中找出它固有的规律,以便利用这些规律为社会主义服务”。这就告诉我们:进行社会主义建设,无论搞计划经济,还是发展社会主义市场经济,其本身都客观存在着固有的规律,都必须深刻地加以认识,并正确地加以运用,使之更好地服务于我们的经济建设。五十年来,我国经济发展速度有高有低,结构有优有劣,效益有好有差,除了决策、政策、体制上的因素外,最根本的原因就是如何认识和运用经济规律,能否自觉按经济规律办事。

财政工作按经济规律办事,首先要正确认识和把握经济规律的客观性;其次要正确认识和把握按客观经济规律办事的可能性;还有,要正确认识和把握财政本身的发展规律。马克思主义告诉我们,人们在社会生活中必然要结成一定的社会经济关系。这些关系的本质表现就成为经济规律。列宁说:“规律就是关系。……本质的关系或本质之间的关系”(《列宁全集》第38卷人民出版社1959年版第161页)。这些关系的相互联结、制约及其运行,便形成经济机制。当这些客观的机制被国家主体所自觉运用,便形成调控手段,主要是经济杠杆。可见,经济规律的认识与运用有一个过程,这个过程由经济机制加联结,由经济杠杆加以调节。经过50年的财政工作实践,对财政发展规律的认识有了新的深化,对其规律的运用亦



有深刻的把握。这些规律主要有：财政发展以经济稳定增长与持续发展为基础及其相互作用的规律；政府财力满足政府公共需要并促进社会生产力发展的规律；财政规模结构协调均衡发展及其调节优化的规律；政府讲求生财、聚财、用财、管财之道并使之良性循环发展的规律；政府财权统分适度、三者利益统筹兼顾规律。总之，接规律办事是财经工作正反两方面经验之总结，是违之有害行之有效的铁的法则。

### （三）宏观调控与综合平衡

由经济发展的比例性，经济利益的兼顾性，经济、政治、社会发展的协调性的要求，无论是计划经济模式还是市场经济模式，都必须有政府的宏观调控。财政作为政府在社会财力分配领域的主导，就必然在政府宏观调控中居于重要地位。财政对社会财力的宏观调控，是实现政府宏观调控、保证社会主义市场经济有序运转的客观要求。财政调控应该建立以政府为主导，以间接调控为主体，以供需平衡、结构合理、运行有序为目标的宏观调控体系。通过调控，促使国民经济持续、快速、健康发展。

在整个经济工作中，通过加强宏观调控，保持综合平衡，是国民经济实现健康、稳定、可持续发展的关键所在。实践证明，综合平衡是社会再生产按比例发展的客观要求，是国民经济协调发展的基础与条件。这里既包括计划经济体制下的财政、信贷、物资和外汇等各自平衡及综合平衡问题，又包括社会主义市场经济建设过程中的总供给与总需求的平衡问题。在计划经济体制下，综合平衡的核心就是按比例。按比例既有总量上的要求，又有结构上的要求。在50年代，陈云同志提出了“三大平衡”理论后，理论界掀起了学习和研究综合平衡理论的高潮，理论内容不断得到丰富和充实。在改革开放后，针对对外经济交往的扩大，对外汇平衡及其对综合平衡的影响的研究开始受到理论界的重视，综合平衡理论和方法的研究取得了新的进展。坚持和运用综合平衡理论与方法到底是遵循客观经济规律办事的问题，其核心是使经济发展合乎按比例的要求。因此，必须注意经济发展中的比例关系。这其中，薄一波同志提出的“二、三、四”理论是比较有代表性的。

需要强调的是，综合平衡不仅要求重视总量的平衡，更要求重视结构的平衡。这其中，总量平衡是前提，结构平衡是条件。总量失衡，结构必然不合理。但在总量平衡的情况下，如果结构失调，又未能及时加以纠正，最终也会冲破总量平衡。必须既抓总量平衡，又抓结构平衡，使两者统一起来，才能保证国民经济持续、稳定、协调发展。

### （四）体制改革与制度创新

列宁指出：“任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才会产生。”这不仅充分体现了财政与国

家的本质联系，而且也生动地告诉我们，作为第二次革命的我国的改革开放，也必须有国家财政的支持。改革开放的二十年来，我国财政为改革、发展、稳定作出了巨大贡献。同时，伴随着改革开放的步伐，我国财政在城市经济体制改革中先进一步，并进行了一系列改革，特别是党的十四大以后，按照建立社会主义市场经济体制的改革目标，国家财政改革又有新的突破，一个适应社会主义市场经济要求的财税体制框架已基本形成。

在制度创新过程中，首先是公有制的坚持与完善问题。邓小平同志反复强调：“一个公有制为主体，一个共同富裕，这是我们必须坚持的社会主义的根本原则。又说：“我们的改革，坚持公有制为主体，又注意不导致两极分化。……这就是坚持社会主义。”十五大报告就调整和完善所有制结构进行了耳目一新的理论阐释，报告首先明确提出公有制为主体，多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。这是从我国的社会主义性质和初级阶段国情出发对所有制结构的总体性定位。其次，十五大报告对公有制经济和公有制为主体的含义作了精确界定，并且第一次系统阐述了公有制实现形式多样化的理论与实际问题，这对国有企业的改革与发展，对整个经济体制改革与发展，是具有开创新局面重大意义的。再次，十五大报告指出：“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”，这是在公有制主体地位作前提下对非公有制经济的质与量的统一表述。总之在所有制结构调整中，必须坚持公有制的不可动摇的主体地位，必须体现不同所有制经济成分在经济竞争发展中的不可歧视的同等地位。

在制度创新过程中，公有制经济的主体是国有企业，因此，国有企业的制度创新成为整个经济体制改革的中心环节。十五大报告对国有企业的性质作用作了新的理论概括，并指出建立现代企业制度是国企改革的方向。这就要求我们积极探索公有制基础上的现代企业制度的理论与实践问题，因而是具有首创性的。企业制度创新包括企业管理制度与财产制度两个层次的创新。但构成企业基础并反映其本质特征的是企业财产制度。这也是企业改革理论与实践的重点和难点所在。十五大确定了国企改革的方向和任务，并使国企改革与国有经济布局的战略性调整、与经济结构优化的战略性调整、与国有企业的战略性改组结合起来。这一改革思路将国有企业的改革推向一个新阶段。

在制度创新过程中，分配制度创新是其核心内容之一。十五大报告关于完善分配结构和分配方式的论述，既坚持了马克思主义的基本原理，坚持了十一届三中全会以来的基本理论，又结合所有制结构的调整与变化提出新的论点。我国现阶段的基本经济制度，

决定我国产品的分配是公有制的分配制度和多种分配形式并存的分配方式。虽然一切分配在表现形式上是按生产要素的产权分配,但这种分配是以劳动为唯一源泉的价值。因此,由不同所有制决定,同样的分配形式体现着不同的分配关系。十五大报告所说的按劳分配和按生产要素分配结合起来,是我国社会成员个人收入分配理论的新突破。但是必须正确处理劳动价值论与产权分配论的关系。众所周知,社会分配关系的“合理性”由生产资料所有制关系的“合理性”决定,归根到底要用实践标准即对一定历史时期社会生产力发展的作用来评判。所以,按生产要素的产权分配的合理性就必须用“三个有利于”的标准来衡量。

### (五) 财政本质与财政职能

有关财政本质与财政职能的财政理论是在马克思主义和毛泽东思想的指导下,在总结建国后的财政经济工作的经验的基础上初步形成的,在汲取了前苏联的有关理论观点后于60年代得到了较大发展。改革开放和建设社会主义市场经济的过程中又借鉴了西方的有关理论,使这方面的讨论进入了全面繁荣创新的新时期。

在60年代,我国学者对财政本质的论述就形成了“国家分配论”、“共同需要论”、“价值分配论”、“资金运动论”、“剩余产品分配论”、“再生产前提论”等不同的理论。随着改革开放和社会主义市场经济体系的建立和完善,这些理论也得到了发展,形成了广义财政学等新的内容。其中,作为主流学派,“国家分配论”得到了大多数学者的认同。广义财政学的提出则是对国家分配论的完善与发展。

广义财政学理论体系以生产力结构为中心,以要素配置优化、利益分配合理化和运行机制顺畅化为基本点,以社会化大生产、大流通、大分配——即建立社会三大基金、实现六项扣除的理论为基础,建立大流通的市场机制、建立社会主义市场经济的新秩序,创建具有中国特色的理论体系。广义财政分配理论的基点是深层次的,即以生产方式中最活跃的生产力为基点,从生产结构的发展规律出发,认识生产关系、分配关系和交换关系的客观规定性,从经济到财政,有机地构建理论体系。广义财政分配理论体系是辩证的。分配关系包括两个方面:生产要素配置和利益关系协调。广义财政分配理论的视野是开放的。从社会,总产品的分配、三大基金形成开始分析起,创建一个具有中国社会主义特色的国民经济核算体系。广义财政分配理论的实现是为现实服务的。

财政职能是由财政质的规定性决定的,是财政本质的具体体现。在计划经济时期,一般认为,社会主义财政具有分配、调节、监督三大职能。在社会主义市场经济条件下,一般认为,社会主义财政具有资源配置职能,收入分配职能,调控经济职能和监督管理

职能。关于财政的本质与职能,江泽民同志有一系列科学论述。他指出,“财政是一个经济范畴,又是一个政治范畴,事关治国安邦、强国富民”。“财政,是国家的一项重要职能,是国家政权活动的一个重要方面。”“必须努力建立强大的国家财政。……发挥其在资源配置、收入分配、调控经济、监督管理上的重要职能作用,以促进我国经济的健康发展和社会的全面进步。”

### (六) 理财思想与政策抉择

我国的理财思想有着源远流长的历史发展过程。新中国50年来的理财思想,主要有“发展经济,保障供给”的理财思想,量入为出、平衡财政的理财思想;开源节流勤俭建国的理财思想;实施积极财政的理财思想。

在建设社会主义市场经济的过程中,财政的职能开始更多地重视调控。财政职能的丰富使得理财思想也从传统的以“量入为出”为主过渡到与量出为入相结合。尤其是步入1998年,伴随着席卷全球的亚洲金融危机和百年不遇的大洪水,我国的出口形势变得异常严峻,国内需求又相对不足,整个国民经济的增长受到前所未有的压力,不保持一定的增长速度,我们社会主义建设的宏伟目标的实现就可能大打折扣,而按照传统的量入为出的理财思想,财政不主动干预市场,启动经济,国家就可能丧失财政这一重要的调控经济的手段。积极性财政政策的实践证明,理财思想从量入为出为主过渡到与量出为入相结合是符合我国现阶段国情的。在社会主义市场经济条件下,量出为入是实现财政变被动为主动,健全财政各项职能的思想前提之一。但强调量出为入并不是要全面否定量入为出。在具体的财政工作中,量入为出仍然是一种重要的理财思想。因此,在现阶段的理财思想应该是将量入为出与量出为入有机地结合起来,特别要突出发展观和效益观。

财政政策是政府依据客观经济规律制定的指导财政工作和处理财政关系的一系列方针、准则和措施的总称。财政政策作为国家经济政策的组成部分,并形成自己的体系,是随理财思想的演变经历了一个历史的发展过程。随着市场经济的发展,财政政策的内容不断丰富,相应地在一定程度上也增加了财政政策运用的难度。对此,关键在于正确判断经济发展形势与走势,找准政策实施的切入点及与相关政策配套的结合部,发挥政策的调控功能,为我国的发展繁荣和长治久安服务。

### (七) 财政振兴与发展战略

财政的振兴与发展,事关大局。党的十四届五中全会通过的《建议》中明确地提出了“振兴国家财政”的重大任务,在十五大又再次提出了集中财力,振兴国家财政,建立稳固平衡的国家财政的重大目

标。最近,江泽民同志进一步提出“建立稳固、平衡、强大的国家财政”,这说明,振兴财政、发展财政的极端重要性和紧迫性。从财政与国家的本质关系看,振兴财政是实现国家职能和维护中央权威的需要;从财政与经济的辩证关系看,振兴财政是实现国民经济持续稳定协调发展的需要;从财政与社会的关系看,振兴财政是社会稳定及其全面进步的需要;从财政与改革的关系看,振兴财政是支持改革、深化改革乃至取得改革成功的重要保证之一。从财政改革发展的战略抉择来看,财政改革战略的关键是以健全财政职能为中心,以提高两个比重为途径,以建立稳固、平衡、强大的国家财政为目标,进一步深化财政改革和创新理财机制。当前尤以支出改革为重点,加快公共财政体系的建设。从而,通过财政改革,强化资源配置中的财政分配功能;强化宏观调控中的财政调控作用。财政发展战略的关键在于建立起与经济发展相协调的“水涨船高”的财政增长机制,与科技进

步相匹配的财源动力发展机制,与加强宏观调控相适应的财务供求均衡机制。所有这些,都有赖于体制改革和经济增长方式的转变。只有立足于两个转变,立足于发展,才能缓解财政困难,提高财政自给能力;只有扩大发展,才能多创造社会财富,提高财政的投入能力;只有持续发展,才能增强后备力量,提高财政的宏观调控能力。

总之,要坚持“产业结构优化论”、“公有制主体论”“财政分配制导论”。这是提高社会经济效益,重建社会主义市场经济体制下的财政分配格局的基本手段。这就要求我们必须处理好三个方面的问题:一是要认清中国生产力发展的规律,坚持“产业结构优化论”。二是要认清生产关系再生产的客观规律,坚持“公有制主体论”和“国家主体论”。三是要认清上层建筑对经济基础的反作用,重塑国家财政的宏观调控地位,坚持国家分配“制导论”。

(本文作者系财政部中国财政杂志社副社长)

中国财政杂志社