



第四讲

财政管理体制的法律规定

吾 实

财政管理体制是划分中央同地方之间、国家同企业事业单位之间在财政管理方面的职责、权力、财政收支范围和管理方式等财政管理体系和制度的总称。广义的财政管理体制包括预算管理体制、税收管理体制、企业财务管理体制、基建财务管理体制、事业单位财务管理体制、行政机关财务管理体制等；狭义的财政管理体制仅指预算管理体制。财政管理体制是国家财政管理的一项根本制度，也是国民经济管理体制的一个重要组成部分。

我国的财政管理体制一般都是由国务院制定，财政部作补充规定、具体解释和说明。建国三十多年来，我国财政体制的改革，曾经进行过多次，经历了一个由高度集中逐步过渡到在中央统一领导下实行分级管理的过程。尽管分级管理的形式有许多种，集中和分散的程度有所不同，中间也有过起伏，但始终是沿着“统一领导、分级管理”的方针前进的。在前进过程中，虽然有统得过分的的时候，也有分得过散的时候，但总的说大多数年度是同当时的政治经济形势及其发展变化的要求相适应的。它基本上保证了国家重点建设，兼顾了各地区、各部门以及各项建设事业的资金需要。下面我们仅对现行财政管理体制的法律规定作一些介绍。

一、现行财政管理体制的法律规定

为了贯彻落实党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》，国务院于1985年3月发布了《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的规定》。同1980年的体制相比，现行体制除了继续贯彻了划分收支、分级包干、“分灶吃饭”的原则外，主要是考虑到绝大部分国营企业已实行了第二步利改税，工商税制已作了重大改革，财政收入结构已发生了很大变化等情况，在收支划分特别是收入划分方面进行了调整。

现行财政体制的法律规定主要有以下几方面的内容：

(一) 按税种划分各级财政收入

1. 中央财政的固定收入包括：中央国营企业所得税、调节税和各银行总行、保险总公司的营业税；军工企业的收入；中央包干企业的收入；中央经营的外贸企业的亏损；粮、棉、油超购加价补贴；烧油特别税；关税和海关代征的产品税、增值税；专项调节税；海洋石油外资、合资企业的工商统一税、所得税和矿区使用费；国库券收入；国家能源交通重点建设基金；其他收入。

石油部、电力部、石化总公司、有色金属总公司所属企业的产品税、营业税、增值税的70%作为中央财政固定收入。

2. 地方财政的固定收入包括：地方国营企业的所得税、调节税和承包费；集体企业所得税；农牧业税；车船使用牌照税；城市房地产税；屠宰税；牲畜交易税；集市交易税；契税；地方包干企业收入；地方经营的粮食、供销、外贸企业亏损；税款滞纳金、补税罚款收入；城市维护建设税、房产税、车船使用税和其他收入。尚待开征的土地使用税将来也列为地方财政的固定收入。

石油部、电力部、石化总公司、有色金属总公司所属企业的产品税、营业税、增值税的30%作为地方财政的固定收入。

3. 中央和地方财政共享收入包括：产品税、营业税、增值税；资源税；建筑税；盐税；个人所得税；国营企业奖金税；外资、合资企业的工商统一税、所得税。

(二) 按隶属关系划分各级财政的支出

1. 中央财政的支出包括：中央基本建设投资；中央企业的挖潜改造资金、新产品试制费和简易建筑费；地质勘探费；国防费；武警部队经费；人民防空费；外援支出；外交支出；国家物资储备支出；以及中央级农林水利、工业、交通、商业事业费；文教科学卫生事业费和行政管理费等项支出。

2. 地方财政支出包括：地方统筹基本建设投资；地方企业的挖潜改造资金、新产品试制费和简易建筑费；支援农业支出；城市维护建设费；以及地方的农林水利事业费，工业、交通、商业部门事业费，文教科学卫生事业费，抚恤和社会救济费，行政管理费，民兵事业费和其他支出。

3. 对于不宜实行包干的专项支出，如特大自然灾害救济费、特大抗旱和防汛补助费、支援经济不发达地区的发展资金、边境建设事业补助费等，由中央财政专案拨款，不列入地方财政支出包干范围。

(三) 收入的上解、分成和支出的补助

凡地方固定收入大于地方支出的，定额上解中央；小于地方支出的，从中央、地方共享收入中定一个分成比例，留给地方；地方固定收入和中央、地方共享收入全部留给地方，还不足以抵拨地方支出的，由中央定额补助。

此外，现行体制还明确了地方财政收支的核算方法；继续对民族自治地区和一些经济较为落后的省实行了一些特殊优待办法。按照现行体制的规定，广东、福建两省继续实行财政大包干的办法，凡经国务院批准计划单列的城市，也实行全国统一的体制。

二、几个有待解决的问题

从三十多年来实行的几种财政体制来看，以下几个问题尚待解决：

(一) 财政体制的稳定问题

建国以来，不算个别省（市）实行的特殊体制，仅全国统一的体制就有近十次变动，变更的焦点主要是围绕着财权的放与收进行的。有时强调高度集中，有时则偏重下放，多次出现不是统得过死，就是放得太宽的情况，即使有几次兼顾了集中与下放，但仍不能很好地解决中央财政和地方财政责、权、利的有机结合问题。体制的多变，既反映了我国财政法规的不稳定，也说明体制本身仍处于探索之中。财政体制的法律规定是财政法的一个重要组成部分，它的经常变动，不但不利于在财政工作中加强法制建设，而且还容易产生用行政手段代替法律手段的情况。财政体制的稳定是建立在税收体制稳定的基础上的。从目前来看，第二步利改税制定的工商税制以及后来对这一税制进行的补充，初步为财政体制的定型打下了基础。现行“划分税种、核定收支、分级包干”的体制虽说还不很完善，但只要朝着中央财政与地方财政责、权、利挂钩的方向努力，就能使这一体制逐步得到稳定。

(二) 地方向中央争指标的问题

在现行体制的执行过程中，一个较为突出的问题

就是地方向中央争指标。每年一次的财政会议，除了研究确定一个时期的财政工作的大政方针外，要有相当的精力花在落实每个省、市的财政收支指标上。因为考核各地财政收支任务完成好坏的一个重要方面就是看指标完成的情况如何。地方财政自然希望把收入指标定低一些，支出指标定高一些。这反映出在定收入指标时，没有严格按照“划分税种”的规定以科学的方法来定，人为的因素起了很大的作用；在定支出指标时，没有很好地把支出与经济效益挂起钩来。要改变这种状况，除了收入指标要运用一系列科学方法确定外，支出指标也要把行政性支出与投资性支出划分清楚。对行政性支出要厉行节约，对投资性支出要同时落实经济效益指标，不能只知花钱而不管效益如何。

(三) 把企业从“条条块块”中解脱出来

三十多年来，在财政管理体制的变革中，企业始终是处于条条块块的从属地位。集中时，往往把一些企业收归中央管；放权时，又返还给地方管。不论是条条管、还是块块管，企业都没有真正的自主权。尽管近几年来注意到了扩大企业自主权的问题，但由于财政管理体制的改革没有摆脱过去那种把企业放在条条块块的从属地位的局面，结果还是不能使企业从各种行政束缚下解脱出来，妨碍了企业自主权的实施。因此，在财政管理体制的改革中，必须改变那种把企业隶属关系作为划分中央与地方集中与分散界限的依据，把企业作为中央与地方财政收支筹码的办法，以保证企业自主权的充分发挥。

(四) 在现行体制的法律规定中要增加制裁性条款

任何法规，如果缺乏制裁部分，在实施中就不可能得到严格遵守。从严格的意义上讲，若一个法规缺乏制裁条款，就不能算是一个完备的法规。而现行的财政管理体制的法律规定，在这方面是一个空白，这在一定程度上影响了该法规的严肃性，对执行中发现的违反体制规定的行为，无法采取相应的制裁措施。财政管理体制既然已通过法律形式加以确定，就必须上下信守，共同执行。财政部门要执行，其它部门和各地方也要执行。为了使财政管理体制能真正得到贯彻执行，有必要针对可能发生的违反体制规定的行为，制定出制裁措施。同时，对完成任务好，并能严格执行体制规定的地方，也要制定出一些奖励措施，以鼓励各部门、各地方一方面加强财政管理，增加财政收入，另一方面又注重节约财政支出，讲求各项支出的经济效益。