



1980年开始的财政体制重大改革（下）

兴 华

三、1980年财政体制改革的特点及问题

1980年的财政体制改革的特点，概括起来有五点：

（一）由过去全国“一灶吃饭”，改变为“分灶吃饭”。地方财政收支的平衡，也由过去的“千家花钱，一家平衡”，改变为“各家花钱，自求平衡”。

（二）财力的分配由“条条”为主，改变为以“块块”为主。改革以前各项支出归口安排，需要与可能的矛盾反映在各部局，集中在中央。分灶吃饭以后，地方财政包干，各项财政支出由“块块”进行统筹安排，调剂余缺，加重了各地的责任。

（三）包干比例和补助数额由一年一定改为一定五年不变。过去，每年核定收支，年初争指标，当年财政日子过得如何，关键在于支出指标能否争得大一些，收入指标能否争得小一些，“一年之计在于‘争’”。现在，一定五年不变，当年财政日子过得如何，关键在于努力搞好增收节支，提高经济效益，一年之计在于“增”。

（四）财权和事权统一，权利与责任一致。这次改革是根据计划与财政实行两级管理的原则设计的，两级财政各有自己的收支范围，各负其责，责权利结合，有利于财政的稳定。

（五）全国各地的体制不作硬性统一规

定，允许几种体制同时并存。在同时实行“划分收支，分级包干”办法的条件下，不同地区根据具体情况，区别对待，特别是对民族自治地区给了较多的照顾；对经济不发达地区，在财力分配上也不同程度地给予必要的支援。使体制本身更符合各地的实际情况。

从实践来看，1980年改革财政体制，调动了地方发展生产、增收节支的积极性，在财政收入下降的情况下经受了考验。

1980年的财政体制改革对整个国民经济的发展起到了积极的作用。但是，也还存在一些问题和不足之处。主要表现在：

（一）中央财政困难较大，收支难以平衡。造成这一困难的原因：一是中央财政直接的收入少，回旋余地有限。酝酿改革时，小平、先念同志一再指示，必须保证中央财政必不可少的开支。这个指示是非常正确的。因为中央财政不仅担负着重点建设、国防战备等项开支，而且担负着应付意外事件、调剂地方余缺的任务。当时，曾经考虑把一批关系国民经济全局的大型骨干企业收归中央，壮大中央财政。后来，由于种种原因，这个方案没有实现。二是改革财政体制是在国家财政收支不平衡的基础上进行的，在与各地商定财政包干基数和收入留交比例的过程中，中央虽然对地方的开支压缩了10%，可是后来，又多照顾了地方几十亿元，中央财政的收支差额并未缩小。当时指望由以后年度增产增收来弥补。但在执

行过程中，由于国民经济的调整和其它种种原因，国家财政收入没有增加，反而连续三年下降。三是体制确定以后，中央财政出现了一些新的减收增支的因素。例如，由于农副产品提高收购价格和超购加价比例，中央财政每年要多支付一笔很大的超购加价款；由于国际市场变化和进出口商品结构变化等措施，中央外贸企业收入变化很大；特别是1978年大量利用外资引进成套设备，每年增加相当数额的还本付息。

(二) 财政体制改革和整个经济管理体制的改革没有配套。财政体制改革比其它经济管理体制改革先行了一步，财政体制的基数和比例定死了，以后经济上的每一步改革，都会涉及到财政问题，在某种程度上影响到一些经济措施的实施。后来逐步改为实行“总额分成、比例包干”办法，这是原因之一。

(三) 收入划分方法也存在一些问题。这几年在调整国民经济中采取了许多重大的经济措施，如提高农副产品收购价格、提高职工工资、安排劳动就业、扩大企业财权等，对企业利润影响较大，因而作为地方固定收入的企业收入增长慢，甚至暂时下降，而作为调剂收入的工商税每年都有稳定的增长。有的地区的工商税大部分归中央，地方分成比较少，影响到地方的利益。这是后来逐步改为实行“总额分成、比例包干”办法的另一个原因。

(四) 实行“划分收支、分级包干”的办法以后，一些地方为了争取财源，在一定程度上助长了盲目建设、重复建设、经济封锁、画地为牢的弊病。

四、1980年改革后的财政体制在执行中的若干调整

一项重大的改革在执行过程中作某些局部的调整是难以避免的，也是正常的。这符合人们认识世界的客观规律。几年来调整的内容择其大者有：

(一) “划分收支，分级包干”的办法，逐步改为“总额分成，比例包干”的办法。取

消了地方固定收入、调剂收入，改为按地方收入总额同支出基数，求出一个分成比例，按此比例划分中央收入和地方收入，实行地方包干。

(二) 1981年适当缩小了地方财政的包干范围，将原由中央安排的科技三项费用和挖潜改造资金不再列作包干范围，改由中央财政专项拨款。这次调整没有相应改变地方的分成比例和补助定额，暂时采取由地方专项上缴的办法处理。

(三) 1983年对各省、自治区的分成比例或补助定额进行了一次较大的调整。这次调整的内容包括：从1980年初至1982年10月底止，企事业单位因隶属关系变化而需要调整的基数；提高银行贷款利率以后地方收入转中央的部分；大豆提价增加补贴的因素；取消农用柴油优待价补贴影响地方收入的部分以及地方财政支出中增加军队转业干部经费的部分。1981年收回的科技三项费用和挖潜改造资金也随同一起调整了分成比例和补助定额。此外，前两年中央向地方的借款，也相应地调整了分成比例和补助定额。

五、几点体会

(一) 要处理好调整与改革的关系。这次改革是在贯彻执行中央提出的“调整、改革、整顿、提高”八字方针中进行的。先念同志在这次改革开始的时候就曾经指出：“全盘的重大改革，如果不把国民经济比例失调的状况基本上改变过来，生产建设不进一步建立起正常的良好秩序，是难以进行的。在条件不成熟的情况下就急急忙忙地去大改大革，是会改出乱子来的。另一方面，在调整比例关系和整顿企业的过程中，一些必须改而又比较容易改的，如果不抓紧改，也会影响调整任务的完成。”调整与改革两者不是互相矛盾，彼此排斥的，而是相辅相成，互为补充的，一方面改革要服从调整，另一方面有利于调整的改革也应当积极进行。

(二) 要处理好宏观与微观、集中与分散

的关系。我们国家实行的是计划经济，有计划按比例，也就是要有宏观控制，这是社会主义经济规律的客观要求。同时，在计划经济的前提下，还要有必要的市场调节，也就是微观上要放活。宏观控制，最根本的是把积累和消费的比例安排好。如果基本建设投资规模和消费基金的增长失去控制，就要影响宏观经济的平衡，微观搞活也难以持续。财政体制的改革首先要符合计划经济为主，市场调节为辅的原则，同时，集中和分散要适度。过分集中，统得过多过死不好；过分分散，把国家有限的财力分得过散也不行。把经济体制的改革，单纯看成是权力和利益的分散，是不正确的。应当说，必要的集中和适当的分散，都是社会主义的固有要求。对于过于集中来说，适当分散是一种改革；对于过于分散来说，必要的集中同样也是一种改革。从这个意义上说，当前集中资金的各项措施，是1980年改革财政体制的继续。

（三）要处理好改革中合理的数量界限。集中和分散要适度，这个“度”，就是一定事物保持质的稳定性的数量界限。在财政体制改革中，财政收入占国民收入的比例，中央财政在财政收入中的比例，都是应当研究和探求的数量界限。现在看来，按照现在国家预算的编

列方法，财政收入占国民收入的比例，以不低于28—30%为宜，中央财政在全部财政收入中所占的比例，最好能逐步提高到60—70%。当然，比例不是固定不变的。但是寻找这样的数量界限无疑是十分重要的。

（四）要处理好局部和全局的关系，以提高经济效益为中心。改革体制的根本目的是调动各方面的积极性，加快经济的发展，提高经济效益。有些事情，从局部看有效益，但从全局看，却没有效益，甚至影响宏观经济效益的下降。在这种情况下，必须提倡局部服从全局，树立整体观念，反对本位主义和局部观念。做到这一点，一是靠体制本身的逐步完善，二是靠加强思想政治工作，提高各级干部从全局出发的自觉性。

（五）体制的改革要配套。财政体制的改革要同计划、基建、物资、价格等方面的体制改革相互衔接、相互配套，一个方面孤军突出，往往会引起新的矛盾。当然，这不是说体制改革要等一切都设想周全了才起步，这是不可能的。但是在执行中，相互支持，相互配套，则是必要的。不然，这个方面的措施，可能被另一方面的措施所抵消，而达不到预期的效果。



第二次城市财政工作 座谈会在重庆召开

第二次城市财政工作座谈会在重庆市召开。北京、上海、天津、重庆、哈尔滨、沈阳、西安、武汉、南京、广州10个市的财政局的负责同志以及一些财政科研机构、财经院校的同志出席了会议。会上，代表们交流了城市财政工作的情况和经验，并就以下几个主要问题进行了讨论：（1）怎样帮助企业提高经济效益，抓好企业的扭亏增盈；（2）如何加快利改税的步伐；（3）怎样发挥中心城市财政的作用；（4）关于加强预算外资金管理问题；（5）如何用好银行贷款和还贷资金的来源问题。（卢 姬）



罚金收据 是税务机关处理违章案件，向违章人处以罚金时使用的凭证。是违章人的罚款证明。

收入退还书 是纳税单位和个人因多交、误交税款，经税务机关审查，需要通过金库办理退税时使用的凭证。也是县、市税务局按照规定，在已经入库的税款中提取款项（如代征手续费、盐税留成等）时使用的凭证。

税务查验专用戳 是税务机关用于商事凭证和税务证明上加盖的戳记，表示该项凭证已经税务机关查验，起到征收管理的作用。

（隋 纪）