



## 1977—1978年改进财政体制的新探索

· 兴 华 ·

1976年10月，全党全国人民取得了粉碎江青反革命集团的胜利，我们国家进入了一个新的历史发展时期。由于林彪、“四人帮”长时期的破坏，我国国民经济各方面的重大比例严重失调，整个经济濒于崩溃的边缘，财政状况十分困难。粉碎“四人帮”以后，百业待兴，首要的任务是稳定财政经济。1976年冬，国家采取了若干增收节支的果断措施。尽管如此，当年国家财政还有29亿多元的赤字。

为了克服困难，进一步调动各方面的积极性，恢复和发展国民经济，1977和1978年，在改革经济和财政管理体制方面，采取了一些新的措施：将一部分企业、事业、建设单位改为中央主管部直属或以部为主领导；收回了一部分产品的管理权和分配权；集中了一部分国营企业的折旧基金，纳入预算管理；提出了按经济规律办事，运用经济手段并辅以必要的行政手段管理经济；适当扩大企业的经济自主权等等。在财政管理体制的改革方面，先是于1977年在江苏省进行改革的试点，实行了固定比例包干的办法，在湖南、浙江、上海等六省、市重新实行改进了的财政包干办法；继而在1978年在部分省试行了“增收分成、收支挂钩”的办法。所有这些，为后来的经济和财政管理体制改革，作了某些准备，起了有益的作用。但是由于当时历史条件的限制和经济工作中存在的“左”的指导思想，不能不影响到经济和财政管理体制的改革工作。下面，对从粉碎“四人帮”以后到党的十一届三中全会召开前的这两年，在改进财政体制方面所作的探索，作一

概括的论述。

### 一、1977年开始在江苏省试行固定比例包干的财政管理体制

江苏省是一个工农业经济基础比较好的省份，财政收支比较稳定。江苏提出要搞工业省的试点，要求在体制改革等方面先行一步。1976年12月，经国务院余秋里、谷牧等领导同志批准，同意在江苏省进行计划、物资、财政管理体制的改革试点。这个试点包括：财政体制试行固定比例包干的办法；物资体制试行“在国家统一计划下，实行地区平衡、差额调拨、品种调剂、保证上缴”（简称“地区平衡、调出调入”）的办法；计划体制开始过渡到“条块结合，以块为主”的办法。

固定比例包干财政体制的主要内容是：

1. 财政包干范围，按照江苏省1976年决算口径计算。参照近几年来该省财政总支出占财政总收入的比例，协商确定收入的上缴、留用比例，一定四年不变。当时商定，1977年江苏省财政总收入上缴中央的比例为58%，地方留用的比例为42%。

2. 比例确定以后，地方的支出从留给地方的收入中自行解决，多收多支，少收少支，自求平衡。中央各主管部门对于应当由地方安排的各项事业，不再归口安排支出，也不再向地方分配财政支出指标。

3. 除有特大自然灾害等重大变化，上缴、留用比例一般不作调整。年度执行过程中，如企、事业单位隶属关系有变动，在年度决算

时，通过上缴或补助办法另行结算。

4.江苏省财政预算、决算，仍要报国家审批。

这个办法试行的第一年，由于缺乏经验，地方财政的包干范围确定得不大适当，在1978年1月召开的全国计划会议上，通过协商作了必要的调整，缩小了财政包干的范围，并相应降低了江苏省财政收入留用比例。调整以后，江苏省的上缴比例改为61%，留用比例改为39%。

1978年，决定由国家财政集中一部分企业折旧基金，纳入预算管理。这部分集中上缴国家的折旧基金不纳入江苏省的包干范围，不参与分成，和其他省、市、自治区一样按照统一的规定办理。

固定比例包干办法的特点，是按收支总数计算，确定比例，进行包干，几年不变。它是“条块结合，以块为主”的分级财政的雏形，其主要优点是：

1.扩大了地方的财权，有利于调动地方当家理财的积极性。江苏试点四年，生产和收入稳步增长，1980年与1976年比较，全省工业生产增长80.2%，财政收入增长38.1%，都高于全国的增长水平。

2.中央和省都增加了收入。四年中江苏省上解中央的财政收入增长了47.5%，省留用的财政收入增长了25.9%。如果把缩小包干范围，调整留用比例的因素计算进去，省留用的收入增长的幅度还要大一些。

3.地方可以根据实际需要，统筹安排各项支出。仅省级财政1978年一年用于财政支农方面的资金就达1.5亿元，占当年省级机动财力的70%以上。

4.简化了手续，避免了一年一度在分配收支指标时的争多论少现象。

从四年试点和近几年财政体制演变的历史来看，江苏试行的固定比例留成办法，不论就办法本身，还是从体制改革工作来看，都有很多值得总结和记取的经验教训。首先，这种以收支总数计算确定比例的办法具有较大的适应性，特别是在税收、价格、工资制度尚未作根

本改革，而又不断在进行改进的过程中，更是如此。其次，实行包干体制，包干的范围一定要定得恰当。定得过宽或过窄，都会影响经济的发展。属于在全国范围内统筹安排的支出，以不包给地方为好。第三，体制的规定要明确。江苏试点的文件中，最初规定了“江苏省对国务院各部、委提出的为全国服务的生产建设任务，要积极安排”，这段文字的意思是很好的。但什么叫“为全国服务”的项目，中央和地方的理解很不一致，工作中经常扯皮。再加上地方统筹安排，资金使用重点不同，地方各主管部门之间也经常发生工作上的矛盾。第四，包干比例要计算得合理。在一个省搞试点，中央给以适当照顾是可以的。但在全国推广时就会遇到困难。第五，固定比例留成的办法作为分级财政的雏形，带来了深刻的变化，财政管理由过去“条块结合、以条为主”改变为“以块为主”。经验证明，条条为主的时候，容易对地方的需求考虑得不够，反过来，块块为主的情况下，则容易对全国性的需要考虑不够。这两种情况都要注意克服。同时，体制变了，工作方法也应跟着变化。在一个地区实行固定比例包干的办法，而在其他地区仍实行统收统支办法的情况下，中央各主管部门和财政部门因工作方法没有相应的改变，在指标分配和工作上也往往造成一些困难和矛盾。

## 二、1978年部分省试行“增收分成、收支挂钩”的财政管理体制

1977年国民经济开始回升，工农业生产有了一定的发展，财政收入也有所增长，达到了874亿元，比上年增长12.6%。在连续三年财政出现赤字以后，当年财政收支平衡，结余30多亿元。1977年下半年，在研究如何进一步改进财政管理体制时，各方面都认为，“总额分成，一年一定”的办法虽然具有把地方财政权力和责任结合起来的优点，但有两个问题：一是“总额分成”体制保留的一笔机动财力，同地方收入任务不发生联系，不利于发挥地方增产增收的积极性；二是年初争指标的现象始

终影响预算的确定和执行。为了寻找新的、更好的办法，在当时的财政部长张劲夫同志的支持下，总结了建国以来财政管理体制的几次大的演变，并分析了改进和制定新财政管理体制的若干原则。这些原则是：1. 坚持统一计划，统一领导，实行分级管理，权责结合；2. 各级财政收支的划分，既要保证国家重点建设的需要，又要适当照顾地方因地制宜地发展地方建设事业的需要；3. 各级财政都要有一定的机动财力，机动财力的取得要与他们增收节支的积极性挂钩；4. 财政体制要尽可能做到适应性强，尽量不要频繁变动，办法要简便易行。当时，许多同志认为，要把财政收入搞上去，满足社会主义建设的资金需要，必须进一步改进财政管理体制，调动各方面的积极性，促进增产增收。而改革财政管理体制，划分中央与地方的财力和财权，不能只在现有收入中争多论少，而要着眼于开辟财源，增加收入，使“一碗水变成两碗水”。在这样一种指导思想下，提出了“增收分成，收支挂钩”的办法。1978年经国务院批准，在陕西、浙江、湖南、北京、甘肃、江西、福建、山东、吉林、黑龙江等十个省、市试行。

“增收分成，收支挂钩”办法，是在“收支挂钩，总额分成”办法基础上的一种改进。实行这种办法，地方的正常开支部分仍由总额分成取得，地方的机动财力与地方财政收入增长部分挂起钩来，多增收，多得机动财力。

“增收分成，收支挂钩”办法的主要内容是：

1. 地方的财政支出，仍同地方负责组织的收入挂钩，实行总额分成。

2. 地方的收入和支出指标以及中央和地方的收入分成比例，仍是一年一定。

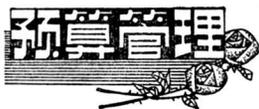
3. 地方机动财力的提取，按当年实际收入比上年增长部分和确定的增收分成比例加以计算。地方的机动财力是指原来每年分配给地方的固定数额的机动财力和国家规定的县办“五小”企业的利润留成。这两项合并在一起，同收入增长的部分挂钩确定的比例，就叫增收分

成比例。这个比例确定以后，三年不变。

这个办法的优点，首先是保留了“收支挂钩，总额分成”体制的特点，使地方财政权责结合，中央和地方共同承担平衡财政收支的责任。其次，地方所需机动财力，不是按固定数额，不是按超收数额，而是按增收数额提取，这就有利于调动地方增产增收的积极性。第三，它改变了过去不管收入情况如何，地方都可以按固定数额得到机动财力的作法。第四，部分地缓和了年初争指标的矛盾。

“增收分成，收支挂钩”的体制，实际上只执行了一年，第二年就执行不下去了。对这种情况不能光从体制本身，而应当从经济情况的变化等方面来加以分析。

继1977年，1978年的经济和财政状况又有好转。但是，由于经济指导思想上“左”的错误，对多年来国民经济的重大比例失调不但没有进行调整，反而提出大干快上等不切实际的口号。1978年基建投资比上年猛增了100多亿元，在建的大中型项目由上年的1,400多个增加到1,700多个。追加的投资，有些又用得不够恰当，没有集中到急需的地方。与此同时，1978年的下半年，在一个短时期内，签定了一大批从国外引进成套设备的合同，引进的规模一下子搞得过大。另外，盲目追求产值，忽视质量、品种和消耗的现象相当普遍。所有这些都加重了国民经济的严重比例失调。那一年财政方面也出现了一些不正常的情况。1978年的财政收入预算年初确定为930亿元，后来要求达到1,000亿元，第四季度又提出争取完成1,100亿元的奋斗目标。到年底实际完成了1,121亿元，比上年增加了200多亿元。当然，这里面有恢复的因素，扫了一部分过去多年应收未收的“浮财”，这是合理的。但是，这里面也有一部分“寅吃卯粮”的收入，这是不正常的，收入中是有水份的。收入上去以后，支出基数也相应地上去了。为了鼓励地方抓收入，在提出完成1,100亿元奋斗目标时，又宣布，与地方算帐按年初确定的930亿元结算，增加的收入相当一部分分给了地方。1978年地方财政的



## 掌握规律 检查分析 预算执行情况

湖南省南彰县财政局 卢家辉

国家预算执行情况的检查分析，是实现预算收支计划和加强预算管理的一个重要环节。在年度预算执行过程中，随着政治经济形势的发展变化，会不断出现编制预算时所预料不到的新情况、新问题。这就要求我们及时进行调查，检查分析，揭露矛盾，提出措施，保证国家预算的顺利实现。

那么，进行预算执行情况检查分析，应该注意哪些问题呢？

第一，要注意总结经验，掌握预算执行中的一般规律。我国实行计划经济，国家预算是国家的基本财政计划。国家预算在执行中存在着一定的规律性。通过对我国建国以来国家预算收支的有关统计资料的分析，大致可以得出这样一些概念：

一是“上四下六”。就是在年度预算执行中，上半年国家预算收入占全年的45%左右，下半年占55%左右；在季度中，第一个月的收入，由于所得税的汇算和企业利润检查是集中在这个月份里进行，所以一般高于后两个月的收入；在月份中，上、中旬的收入与下旬的收入大体相等；但具体到各个收入项目前后期的比例，

则有高有低。有的项目受季节性和政策规定的影响，往往集中在某一段时期内。例如：农业税的入库大部分都在三季度前后进行。

二是“小头大尾”。就是国家预算支出的数额一般是上半年小一些，下半年大一些，突出的表现在12月份。由于年终结算的原因，12月份支出比11月份往

滚存结余比上年增加了60多亿元，增长了64%。而中央财政则出现了支大于收的不正常现象。

1978年底，党中央召开了十一届三中全会，作出了工作重点转移的战略决策，提出了要注意解决好国民经济重大比例严重失调的问题。接着，1979年4月，中央又召开工作会议，提出了调整、改革、整顿、提高的八字方针，并且决定采取提高农副产品收购价格、减免农村税收、调整职工工资、安排劳动就业等一系列的重大经济措施。采取这些措施，对于调整国民经济的比例关系，对于调动各方面的积极性，起到了很好的作用。但是在短期内，难免要影响一些财政收入。1979年国家财政收入比上年下降了4.8%，大部分省、市、自治区的财政收入也有不同程度的下降。在这种情况下，再实行增收分成的办法，地方就得不到机动财力，这是1979年增收分成办法搞不下去的根本原因。

1979年，除实行民族自治地方财政体制的地区以外，其他各省、市原定的“增收分成，收支挂钩”办法暂时改为“收支挂钩，超收分成”办法。考虑到那一年各省、市超收的数字不同，对超收分成的比例作了特殊规定，凡地方总额分成比例在50%以下的，一律按50%分成；凡地方总额分成比例在50%以上的，另加10%。这是一种让地方多得一些超收分成的临时性措施。

### 财·政·短·讯

△华东区税务协作会议于9月下旬在安徽省歙县召开。会上各省市交流了国务院〈83〉131号文件贯彻执行的情况，以及有关工作的开展情况。省与省之间的税务工作协作问题，作了密切地协商与探讨。安徽省财政厅办公室主任沈道培同志参加了会议。

(蔡 卞)

△青海省最近召开了首届税务系统先进集体和先进工作者代表大会。会上，有十七名先进集体和先进工作者的代表介绍了经验，并对评选出的三十八个先进集体和六十七名先进工作者，以及十二名业务技术能手进行了表彰和奖励。

(文 治)