



# 十年动乱时期财政体制变动频繁(上)

兴华

六十年代初,经过贯彻执行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针,到1965年,我国不仅战胜了“大跃进”、三年自然灾害以及苏联毁约撤退专家所造成的经济困难,而且国民经济全面好转,出现了欣欣向荣的局面。但接着发生了十年动乱,国民经济又受到破坏,以至最后濒临崩溃的边缘,使党和国家遭到了建国以来所未有的严重损失。在这段时间中,“左”的思想占了主导地位,先后提出了“反对管、卡、压”,“打倒条条专政”,“批判唯生产力论”等一系列错误的口号,经济和财政管理体制经历了一次大的变动,不适当地、过多地下放了经济管理权和财权。在政治上动乱、经济上遭到破坏的情况下,为了解决当时存在的突出问题,对财政管理体制采取了多种临时过渡的办法,变动频繁。下面,我们对十年动乱时期财政体制变动的情况及其经验教训作一些探讨。

## 一、1968年被迫实行收支两条线的办法

1966年“文化大革命”刚刚开始。这一年的财政体制实行的仍然是“定收定支、收支挂钩、总额分成、一年一定”的办法。到了1967年,政治上的动乱已经遍及全国,各部门、各地方的党政领导机构处于瘫痪状态。各项建设事业陷于停顿,经济受到严重破坏,财政收入下降,收不抵支,发生了22

亿元的赤字。在如此困难的情况下,这一年的财政管理体制只作了一点小的变动,将1965年以来留给地方的屠宰税、牲畜交易税、文化娱乐税、车船使用牌照税、集市交易税以及地方的饮食服务行业收入和地方其他零星收入,也纳入“总额分成”的范围。而在国家和企业的关系方面,则实行了一项重大的改革,就是下放企业折旧基金。从1967年开始,地方企业的折旧基金不再上交财政,留给企业抵作固定资产更新和技术改造资金。

到了1968年,在“文化大革命”的冲击下,政治经济形势非常混乱,当年的国家预算无法编制,预算收支指标无法分配落实。在这种情况下,不得不采取非常时期的非常办法,于是实行了建国初期曾经采用过的收支两条线的办法,即收归收,支归支,收支分别算账。这一年,各省、市、自治区的财政收入全部上交中央财政;所需行政事业费支出由中央财政核拨,年终如有结余,全部留给地方。基本建设投资,也由中央财政拨款,年终结余一刀砍。

## 二、1971年随着经济管理权限的下放又一次下放财权,实行“收支大包干”的办法。

经济管理权和财权要适当下放,是经过了一个酝酿过程的。1966年3月,毛泽东同志在一次会议上指出:中央部门要实行“虚君共和”,也就是中央只管虚,只管政策方针,不管实,或少管点实。而后,在一件批文中,再次提出要给地方和企业留些机动。但是,“文化大革命”开始以后,这些设想已无暇顾及,一直到了1970年,在第四届全国人民代表大会上,国务院提出了《第四个五年计划发展纲要(草案)》,要求改革经济管理体制,下放企业,试行基本建设、物资分配、财政收支“三大包干”等等。

就这样,在1970年前后很短的时期内,把包括鞍山钢铁公司、大庆油田、长春汽车制造厂、开滦煤矿等关系国计民生的大型骨干企业在内的2,600多个中央直属企业,下放给各省、市、自治区管理,有的又层层下放到地、市、县。这次下放的企业比1958年还要多,还要彻底。民用中央工业企业只剩下700个左右。一机部企业下放后,一个直属企业也没有了。物资管理权限也大大下放,打乱了原有的协作关系,给物资的统筹安排和综合平衡带来了不少困难。这个时期经济体制的变动,相当大的部分是“大跃进”时期做法的重演,在某些方面有过之而无不及。作为“三大包干”之一的财政收支大包干,就是在这样的政治经济形势下产生和实施的。

这次经济管理权限和财权的下放，是在一个不适当的时机进行的，各方面的思想并不统一，准备也不充分，而且各级领导干部的精力难以集中到经济工作上来。因此，发生混乱是必然的。现在回过头来看，1971年财政经济体制的大变动，所以没有造成太大的损失，是与周恩来同志、李先念同志始终坚持“三个统一”分不开的。一是中央的统一领导，二是国家的统一计划，三是统一的制度。三个统一，是我们国家进行经济财政管理体制改革的必须坚持的原则和前提。至于1971年的财政收支大包干的办法，也是由于周恩来同志和李先念同志坚持了“一年一定”和收支预算都要经中央批准这两条，才避免了进一步的混乱。

### 三、1971年财政收支大包干体制的主要内容和问题

1971年3月，财政部颁发《关于实行财政收支包干的通知》，决定自1971年起，实行定收定支，收支包干，保证上缴（或差额补贴），结余留用，一年一定”的体制，简称“财政收支大包干”办法。主要内容是：

（一）随着中央企业、事业单位的下放，相应地扩大地方财政收支范围，国家的财政收入和支出，除了中央部门直接管理的企业收入、关税收入和中央部门直接管理的基本建设、文教行政、国防战备、对外援助和国家物资储备等支出以外，其余都划归地方财政，由地方负责管理。

（二）地方预算的收支指标，由省、市、自治区提出建议数，经中央综合平衡，核定下达。中央核定的省、市、自治区预算收支指标，收入大于支出的，包干上缴中央财政（按绝对数包干上缴，不再按比例计算）；支出大于收入的，由中央财政按差额包干给予补助。

（三）上缴和补助数额确定以后，一般不作调整，地方要保证完成上缴任务，中央要按确定的数字给予补助。

（四）在预算执行过程中，地方收入超收或支出结余，都归地方支配使用，如果发生短收或超支，由地方自求平衡。

财政收支大包干的办法，在一定程度上改变了中央财政统收统支的局面，扩大了地方的财政收支范围，同时按绝对数包干，超收全部归地方，这样确实能够调动地方增收节支的积极性，地方的机动财力可随着超收节支而大量增加。但是，当时实行这样的办法以及这个办法本身都是有问题的。这些问题主要是：

（一）下放的时机不适当，而且放过了头。首先，在政治动乱的情况下，根本不具备改进经济管理体制的条件。其次，前面已经提到，这次下放把一些关系到国民经济全局的大型骨干企业统统放了下去，对于地方来说，缺乏思想和工作上的准备。而且像鞍钢、大庆油田那些大型企业的产供销、人财物、技术改造、改建扩建等问题，一般都是在全国范围内进行平衡的，对于一个省、一个地区来说是无法解决的。这些企业下放以后，名义上归了地方，实际上仍由各部指挥，财务是放下去了，其他统统在上面。互相脱节，多头领导，矛盾重重。

（二）苦乐不均。1969年以来，生产虽然有所恢复，财政收入也有所增加，但就全局来说，许多地方的生产还很不正常，1970年的收入基数是偏低的。大包干体制决定以后编制的1971年各省、市、自治区的财政收支预算中，收入指标定得也是偏低的。再加上为了照顾地方的利益，年度中间先是因中央下放企业完不成原定的收入任务，调减了地方13亿元的收入任务，以后又因北京、天津、广东、河南等八个省、市、自治区预计短收，又调减收入任务10亿元，以上两项，共调减地方收入任务23亿元。这样，1971年执行的结果，二十九个省、市、自治区全部超收，总共超收了36亿多元。但在皆大欢喜中仍有苦乐不均，超收最多的省达4亿多元，最少的超收不到1千万元。

这种苦乐不均，不仅表现在地区之间，后来还表现在年份之间。有的省第一年超收很多，第二年又短收不少，不能做到收入稳定、均衡地增长。

（三）按绝对数包干和指标一年一定，也带来一个弊病，就是助长年初吵指标。每次开计划、财政会议，为指标争论不休，影响了对其它工作问题的研究，也给落实指标的工作带来了困难。

（四）中央企业大批下放以后，中央本级组织的收入大幅度减少。中央财政负责直接组织的收入占国家预算收入的比重，由30%左右，1971年下降到16.1%，1972年又下降到13.8%。我国的中央财政，在计划经济中起主导作用，它担负着为国防战备、重点建设等重大开支筹集、供应资金和调剂地区资金余缺的任务。社会主义建设的经验告诉我们，中央财政必须有稳定的、具有相当比重的收入，完全靠地方上解过日子，不是好的办法。1971年财权下放对中央财政的削弱，虽然已经过去十多年了，但后果至今还没有完全消除，教训是深刻的。今后财政体制改革的一项任务，就是要逐步提高中央财政负责直接组织的收入的比重，壮大中央财政，以加强国家的重点建设，



# 谈谈对外资利息征收 预提所得税的几个问题

王 选 汇

从1982年起,外国公司、企业和其它经济组织(以下简称外商),在我国境内没有设立机构而取得来源于我国的利息,包括向我国企业提供资金、设备和专有技术所发生的贷款、垫付款以及延期付款等项的利息,都应依照《中华人民共和国外国企业所得税法》第十一条的规定,缴纳20%的所得税,通常称为预提所得税。在我国,这是一项刚开始征收的税,有些同志对为什么要征收这项税感到不理解,对征税的政策原则和规定也缺乏全面的了解。为了有助于这项规定的贯彻执行,本文就对外资利息征收预提所得税的几个问题,谈点个人看法。

## (一)

对外资利息征收预提所得税,是世界大多数国家的普遍作法。目前世界各国对外资利息的征税,一般都分两种处理:一是对外商设立营业机构所提供的贷款、垫付款和发行债券等取得的利息,采取按其获得的纯利润,依照企业所得税税率进行征税。在美国称为公司所得税,在日本国称为法人所得税。二是对没有设立营业机构而取得的利息,采取从源控制,由支付利息的单位扣缴预提所得税。根据对78个国家和地区的资料统计,对股息、利息和特许权使用费征收

预提所得税的有72个国家和地区,在这72个国家和地区当中,对利息征收预提所得税的有67个。

预提所得税不是一个独立的税种,而是所得税的一种从源控制扣缴征收的方式。之所以要在来源地采取由支付者扣缴的方法进行征收,是因为取得者没有设立事业机构或营业场所,不便于按照通常的计算程序和方法计算其应纳税的所得额。因此,各国普遍采取从源控制,单独规定比企业所得税税率低的比例税率,按收入全额不扣减费用征税。对利息征收预提所得税的税率,危地马拉为10%,菲律宾、马来西亚为15%,日本、比利时为20%,西德、泰国、南朝鲜、巴西为25%,美国、英国为30%,法国为38%,新加坡为40%。香港地区原征15%,从1982年起,对外币存放款的利息停止征税。

按照国际税收惯例,所得来源地国家拥有优先征税权。因此,各国对利息通常是由所得来源地的国家预先征一部分税,然后再由纳税人回到其居住国纳税,把在来源地国家已纳的税款从在本国应纳的税额中扣除,通常称为税收抵免,因此,这项税收具有国家间分享的性质。一般在签订国家间避免双重征税协定时,都要对等地降低预提所得税的税率。以日本国为例,他们同33个国家签订的避免双重征税协定中,双

这是四化前途之所系。这一点正为越来越多的人所认识。

(五) 1971年财政收支大包干以后,超收全部归地方,地方的机动财力增加较多,地方超收的钱有相当大的一部分被用到了重复建设、盲目建设上去。当时所兴办的“五小”企业,虽然在一定时期,在一些方面,曾经起过好的作用,其中有一些确实为国民经济的发展所必需,但其中的大部分,从宏观经济角度分析,属于盲目建设,是很大的浪费。

为了解决一些地方超收过多,而中央财政资金不

足等问题,1971年底对财政收支大包干的办法进行了改进。从次年起,地方超收一亿元以下的,全部归地方;超收一亿元以上部分,一半留归地方,一半上缴中央。这样改进以后,与原办法相比,比较有利于中央在地区之间进行必要的资金调剂,比较有利于全国财政收支的平衡。只是由于经济不稳定,财政收入增长幅度很小,与计划比较,超收更少,因此,实际上中央财政并没有得到实惠。这个改进以后的办法只执行了一年。