

“一五”时期实行集中统一与分级管理相结合、侧重集中的财政体制

兴华

1953年，我国进入了第一个五年计划时期。建国后的三年，在党的正确领导下，经过全体人民的艰苦努力，我们国家从政治到经济，各个领域、各条战线都取得了十分可喜的成绩。我们取得了统一财经、稳定物价的辉煌战果；胜利地完成了土地改革、剿匪反霸、镇压反革命、“三反”“五反”等伟大斗争，人民民主政权日益巩固。轰轰烈烈的抗美援朝运动不仅极大地激起了人民群众的爱国主义热潮，而且成为我们国家各方面改革和建设的强有力的推动力量。经过三年的努力，国民经济得到了迅速的恢复和发展，实现了财政经济状况的根本好转，做到了财政收支平衡，略有结余，城乡物资畅通，市场物价稳定。这一切，为有计划地进行大规模的经济建设创造了必要的条件。

（一）实行比较集中的财政体制的历史背景

第一个五年计划时期的财政体制，是在恢复时期高度集中统一的基础上制定的。尽管实行了分级管理，财权也有所下放，但整个说来还是比较集中的。

为了推动我国的社会主义改造和国民经济的发展，1952年党中央明确提出了过渡时期的总路线和总任务。这就是：在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。根据这条总路线和总任务的要求，制定了发展国民经济的第一个五年计划。1953年，中央根据大规模经济建设的需要，对国家行政机构的设置进行了必要的调整，大行政区改为中央的派出机构，同时进一步建立和健全了县级政权。在财政管理方面，从1953年开始，由原来的中央、大行政区、省(市)三级管理，改为中央、省(市)、县三级管理。财政管理权限进一步下放。

为了总结前几年的财经工作，研究进入建设时期以后财经工作的一系列重大方针政策问题，1953年8月中央召开了全国财经会议。在研究财政体制时，地

方领导同志对于前几年中央财政“统得多，统得死”的作法，特别是对于结余全部收回，“年终一刀砍”的做法提出了许多意见，希望随着经济建设事业的发展，不断扩大地方的财力和财权。会议最后由周恩来同志代表中央作总结。他在谈到财政体制时明确指出，在中央统一领导和计划下，确定财政制度，划定职权范围，分级管理，层层负责。在国家的统一预算内实行三级（中央、省市和县）预算制度，划分中央与地方的收支范围，按照主次轻重及集中和分散情况，分配中央与地方的大体比例。地方收多于支者上缴，收少于支者补助。地方财政，按照统一制度，凡超计划的征收和节约，一般归地方支配。周恩来同志的这些意见，其中包括：统一领导，分级管理的方针；合理划分中央和地方的财政收支，实行比例分成的办法；超收节支，一般归地方，以调动地方增收节支积极性的原则，等等，至今仍然是我们财政工作的基本方针，是研究和制定财政管理体制的重要的指导思想。

以上就是第一个五年计划开始时，国家财政面临的情况。概括起来，一是建国初期实行高度集中的统收统支和初步的分级管理办法，对于稳定财政、恢复经济和支援抗美援朝，起了很好的作用，作出了应有的贡献，但执行中对地方统得多了一点，死了一点，需要适当放一点权。二是为了建立国家工业化所必需而过去又非常薄弱的基础工业，国家财政必须集中必要的资金，以保证重点建设的需要。也就是说，要相对集中财力，力求把有限的资金用于建设的主要方面，用于能使我们国家起重大变化的方面。第一个五年计划时期比较集中的财政体制，就是从这样一个基本要求出发的。

（二）“六条方针”是比较集中但又做到适当放权的财政体制的具体体现

1954年春，邓小平同志兼任财政部长，提出了改

进财政管理的六条方针，即：归口；包干；自留预备费，结余留用不上交；控制人员编制；动用总预备费，须经中央批准；加强财政监督。其主要内容是：

第一，归口。就是指预算要归口编制。财政工作，分配预算，看起来是具体的经济工作，实际上，数字内包括轻、重、缓、急，具有重大的政策内容。预算归口以后，按系统分配指标和编制预算，每一个预算项目都有它的归属。这样，整个国家预算就易于控制，也容易确定了。

第二，包干。就是收入包干完成，支出包干使用，目的是调动各方面的积极性，大家都来关心增收节支。实行包干，各级都负起责任来，可以保证预算的巩固。

第三，自留预备费，结余留用不上交。就是各地方、各部门在分配的指标范围内，自留必要的预备费。预算执行结果，除了基建结余以外不再上缴财政，国家不收回。这是“六条方针”中很重要的一条，也是我国财政管理体制发展中的一个突破。正是这一条调动了积极性，使得部门和地方有勇气和胆量实行归口和包干。

第四，控制人员编制。就是要精简机构，不得随意加人。机构庞大，冗员充斥，一则误事，二则制造官僚主义，三则增加财政开支，于国于民都是不利的。财政管理要注意控制人员编制，不能放任自流。

第五，动用总预备费，须经中央批准。过去动用总预备费的权力，不够集中，曾经出现过掌握偏松的情况，有的钱拿去买了“烧饼油条”。自留预备费以后，在预算执行中新增加的开支，首先要用地方和部门自己的机动财力，或者在原预算范围内调剂解决，实在解决不了的，再要求中央批准追加。有了这一条规定，大家知道总预备费动用不易，申请比较慎重，使得总预备费的使用，重点突出，更趋于合理。

第六，加强财政监督。目的是为了预防和反对浪费，厉行节约，严肃财经纪律。这是对财政管理中的一个重要的内容。

为什么要实行“六条方针”？首先，就是要把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上。办法是调动各方面的积极性，发展生产，厉行节约，增加财政收入，提高应付万一的能力。对地方和部门不是结余全部上交，而是自留预备费，结余留用，多层次地充实后备力量，以增加国家财政的稳固性和可靠性。其次，便于国家财政集中力量保证社会主义建设和社会主义改造的资金需要。实行了归口和包干，总预备费就有可能用到国家最必需的地方去。第三，有利于克服浪费，节约一切可以节约的开支。

“六条方针”强调了分级管理，逐级负责，严格控制预算并且给予地方一定的机动权限和机动财力，使地方有可能自行安排一些开支。这些都是非常必要的。而总起来看，“六条方针”不是宽，而是严；不是松，而是紧；不是分散，而是将能够而且必要的财力和财权，加以集中，同时，适当地下放了一些财权。归口、包干、控制编制、控制预备费和加强监督都是从紧、从严的集中措施；只有结余不上交一条是松的。六条方针，五紧一松，正是“一五”时期比较集中、同时适当下放一些财权的财政体制的具体体现。

（三）“一五”时期财政体制的变化情况及其主要内容

1953年开始实行的收入分类分成办法是从1952年初步的分级管理发展而来的，它的要点是：

1、财政支出的划分，基本上按照隶属关系。属于中央的企业、事业和行政单位的支出，列中央预算，属于地方的企业、事业和行政单位的支出，列入地方预算。

2、财政收入的划分，分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。属于中央的固定收入有：关税、盐税、烟酒专卖收入以及中央和大行政区管理的企业的收入、事业收入和其他收入等。属于地方的固定收入有：印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税以及地方国营企业收入、事业收入和其他收入等。农业税和工商业税，作为中央同地方的固定比例分成收入，商品流通税和货物税，则作为中央的调剂收入。

3、地方预算每年由中央核定。按照收支划分，地方的财政支出，首先用地方的固定收入和固定比例分成收入抵补，不足的差额，由中央划给的调剂收入弥补。分成比例一年一定。

4、地方超额完成收入预算的，仍按原定比例分成。地方财政的年终结余，由各地在下年度安排使用，不再上交。其使用方向规定有五项：首先，用于解决应完未完工程及批准跨年度使用的经费；其次，用于解决省、市总预备费；第三，用于补充或增列预算周转金；第四，如果地方企业定额流动资金不足，可以补充一部分；第五，如果这样处理以后，还有结余，也允许地方动用一部分安排支出，但须报财政部批准。

1957年，为了进一步扩大地方的管理权限，使地方能够因地制宜，调剂和安排各类支出，取消了分类分项条条下达预算的办法，实行了总额控制的办法。

国务院关于编造1957年国家预算草案的指示规定：“各省、自治区、直辖市在保证收入总额不减少，支出总额不突破的条件下，对于各类收支，除自然灾害救济和防汛等专款以外，可以根据国民经济计划，结合实际情况，统筹调剂。”也就是说，国家对地方分配预算时，只分发一个总额数字，不再下达分类分款的详细数字。地方在保证收入总额不减少，支出总额不突破的条件下，可以根据本地区的实际情况，权衡轻重缓急，统筹安排，编制自己的预算。当然，对于收入来说，固定收入同调剂收入之间不能调整，因为它们分属两级财政。对于支出来说，自然灾害救济和防汛等专款也不能随便调剂。

从1951年实行划分收支到1956年实行总额控制办法，财政体制总的趋势是，逐步加大地方财政的管理权限，逐步健全统一领导，分级管理的办法。第一个五年计划时期，我们国家政治经济生活比较正常，注意按客观经济规律办事，全党思想一致，加上处理问题比较谨慎，各方面的生产建设事业发展比较快。从1953年到1956年，全国工业总产值平均每年递增19.6%，农业总产值平均每年递增4.8%。财政管理体制方面，在坚持集中统一的前提下，适当下放了一些管理权限，地方的机动财力有所增加，地方预算的回旋余地增大了一些，调动了地方的积极性。为了保证

国家重点建设的需要，在财力的分配和使用上，做到了相对集中，“一五”时期平均，中央支配的财力约占整个国家预算的75%，地方支配的财力占25%。事实证明，这样一种比较集中的财政体制，基本上适应了当时国家有计划地大规模地进行经济建设的需要，集中运用资金，建成了156项重大工程。这是“一五”时期财政体制的重要经验之一。其次，财政体制的规定要有宽有严，宽严结合，审势而定。要防止一说下放就什么都要放下去，一说集中就统统又要收上来的片面做法，善于把辩证法体现在财政体制的规定之中。1954年“六条方针”做到了该宽的宽，该严的严。第三，体制改革要配套。财政体制的改革，要同计划、基建、物资、物价等方面的体制改革相互衔接。如果孤军突出，其他方面衔接不好，往往会引起新的矛盾，收不到预期的效果。

“一五”时期比较集中的财政体制，适应了当时政治经济形势的需要，收到了好的效果。但由于缺乏经验，特别是对财政、信贷、物资三大平衡的关系理解不深，在结余留用问题上，曾经采取了一些限制使用、部分收回或者安排次年支出的做法，因而出现过一些问题，集权多了些，分权少了些，强调集中统一有余，注意因地制宜不足。这在不同程度上影响了地方的积极性。



上海市财政局认真做好 新增干部的培训教育工作

去年三月以来，上海市财政局陆续招收了1,917名新干部，为了提高这部分新同志的政策业务水平，他们认真抓教育、培训和考核工作，取得了较好的成绩。

领导重视。局的各级党组织都把培训教育新干部的工作列入议事日程，制定了以老带新的计划，选择了一批思想好、业务熟的老同志进行传帮带，既注重传授业务知识，又注意政治思想教育，帮助青年同志迅速成长。

培训方法灵活多样。采取全市集中培训与各区、县单位组织培训相结合，学习专业知识与到企业实践相结合等多种形式。在培训中，奉贤县财政局组织了珠算比赛和书法比赛；虹口区财政局开展了“努力学

习好，遵守纪律好，执行政策好，‘五讲四美’好，完成任务好”的五好竞赛。这些活动，对培养新干部的学习兴趣，提高他们的政治思想觉悟，都起到了积极的作用。

奖惩严明。奉贤、上海两个县的财政局，把表现好的16名新干部评为“三好”学员；南京区财政局把一名成绩突出的新干部提前一个月转正。对少数作风散漫、不遵守纪律的学员、进行批评教育；对个别违反纪律和品质恶劣的，给以必要的行政处分或辞退。经过培训，充实到财税第一线的新干部，大都表现较好，有的已能独立工作，受到老同志的赞扬。

(隋宗)