

一九五一年开始实行初步分级管理的财政体制

兴 华

1950年党中央采取了统一财政经济、稳定市场、控制物价等一系列重大政策措施，依靠工人阶级和广大人民群众，依靠地方各级党政对中央的全力支持，最大限度地集中了财力、物力，在短短的一年时间内，做到了财政收支接近平衡，货币发行量迅速下降，市场物价日趋稳定。国家的财政经济状况开始好转。这一年的11月，中央召开了第二次全国财经会议，研究了1951年的财政工作方针，财政概算和财经工作中的若干具体问题。会上明确指出，1951年的财经工作方针要放在抗美援朝战争的基础之上，财政工作的部署应该分别先后，保障战争需要第一，维持市场，求得金融物价的继续稳定第二，进行经济和文化的建设第三。这就是“边抗、边稳、边建”的方针。12月，政务院颁发了加强财政、金融和投资管理的决定，进一步建立健全了预决算制度，强调了基建投资的计划性，并加强了对货币的管理。这些措施为财政管理体制的改进，从各方面作了一些必要的准备。

1951年3月，政务院颁发关于1951年财政收支系统划分的决定。这个决定把国家财政的收支由高度集中，统一于中央人民政府，改为在中央的统一领导下，实行初步的分级管理。这就是说，中央的统一领导和集中管理还要保持，同时要注意因地制宜，分级负责，国家财政划分为中央、大行政区和省（市）三级来管理。这个决定在我国财政管理体制演变的历史上具有重要的意义，它标志着我国的财政收支开始向分级管理的办法过渡。

（一）为什么要实行初步的分级管理的财政体制

第一，这是国家政治经济形势发展的需要。1951年国家财政经济状况已经初步好转，虽然还没有根本好转，但全局已经稳定。财政管理已经由从前的分散走向中央高度的集中，财政经济工作中各项重要的规章制度已经初步建立起来，并在实践中取得了一定的经验。在这种情况下，已经有可能在保证巩固财经工作集中统一的基础上，将一部分工厂分给地方管理，在贸易和交通运输等方面也给地方一定的机动权力。与此同时，财政上也需要划分为三级财政，以加重地方的权责，调动地方的积极性，更好地完成繁重的恢复国民经济的任务。

第二，我们国家幅员辽阔，人口众多，交通不发达，情况又比较复杂，事事集中于中央，不仅会延误时机，降低效率，而且会使中央机关行政事务负担过重，不利于集中力量考虑国家财政的重大问题和方针政策。

第三，统收统支的办法，使大量的国家资金经常处于上缴下拨的过程中，不能及时地加以调度使用。为了因地制宜地、更加灵活地运用财政资金，发挥各级地方政府管理财政经济的积极性，需要划分中央和地方的收支范围。当然，重要的收入要划归中央，地方的收入都必须按预算办理。如果地方收入超额完成了，中央分一部分，地方也留一部分，这样就使地方有一个机动的余地。

（二）初步的分级管理财政体制的主要内容

实行初步的分级管理的目的，是为了巩固财政工作的统一管理 with 统一领导，更好地适应各地的经济状况和工作条件，以期做到因地制宜，充分调动各方面的积极性。具体内容包

括：
1. 国家财政分为中央级、大行政区级和省（市）级三级。专署及县（市）的财政列入省财政之内。中央级财政称中央财政，大行政区以下的财政，均称地方财政。

2. 国家财政支出，按照企业、事业和行政单位的隶属关系和业务范围，划分为中央财政支出和地方财政支出。属于中央财政支出的，主要有：国防费、中央经管的国营企业投资、经济建设事业费、社会文化教育事业费以及外交费、中央级行政管理费、内外债还本付息和其他支出等。属于地方财政支出的，主要有：地方各级经管的国营企业投资、经济建设事业费、社会文化教育事业费、地方各级行政管理费和其他支出等。

3. 国家财政收入，划分为中央财政收入、地方财政收入以及中央和地方比例分成收入，以使各级财政都有与其预算支出相适应的收入来源。

中央财政收入包括：农业税、关税、盐税、中央直接经营与管理的国营企业收入、清仓收入、中央级行政司法规费收入、内外债款收入、国家银行收入及其他收入。

地方财政收入包括：屠宰税、契税、房地产税、特种消费行为税、车船使用牌照税、地方负责经营的国营企业收入、地方行政司法规费及其他收入。

中央和地方比例分成收入，当时称为比例解留收入。它们是：货物税、工商业税（包括营业税、所得税、临时商业税、摊贩业税）、印花税、交易税、存款利息所得税以及烟酒专卖利润等。

4. 地方的财政收支，每年由中央核定一次预算，凡地方的收入不够抵支出的，不足部分由比例分成收入抵补，比例分成收入全部留用后，还不能平衡其财政收支的，再由中央财

政给予相应的拨款补助，加以调节。反过来，如果地方财政收入大于财政支出的，则应当将其收大于支部分，上解中央财政。预算成立，分成比例确定以后，属于比例分成收入的各项税收收入，每日入库后，即按规定的比例，划分为中央金库收入和地方金库收入。

5. 上年预算结余，分别列为各级财政收入，编入本年预算。决算后的上年实际结余，超过预算编列数的，超过部分由中央核定，酌留一部分归地方，如不及预算编列数的，不足部分由中央补助。

6. 为了调动地方增加收入的积极性，农业税超收部分，50%留给地方。

7. 地方财政的一切收入和开支，均须列入年度概算和决算，不能有预决算以外的收支，不能帐外有帐。

上述内容说明，1951年同1950年比较，在财政体制上，由高度集中的统收统支改为统一领导下的初步的分级管理，由收支两条线改为收支挂钩，地方有了自己的收支范围，可以从本地区组织的收入中留用一部分抵充本身的支出，这对因地制宜地发展生产，调动地方的积极性是有一定好处的。当然，1951年开始的分级管理还仅仅是开始，在分级方面，县级还没有建立一级财政。由于当时仍处于革命大变革时期，抗美援朝还在进行，国民经济有待于恢复，因此，全国财政经济工作的方针政策的制定，计划的掌握，主要工作的领导以及财政资金的主体仍然需要集中在中央，划给地方的收入，实际上只是按照预算抵充中央的拨款，地方的财权还很小，只是把财政经济工作中一部分适宜于由地方政府管理的职权交给了地方政府。

（三）实行初步的分级管理财政体制的效果和经验

1951年开始的初步分级管理办法，大体上实行了两年，总的来看，效果是好的。1951到1952这两年，国家财政不但做到了收支平衡，而且还略有结余。国家的财政经济状况继续向好的方向发展，既保证了抗美援朝战争的需要，又为恢复经济进行了必要的建设投资。

1952年，我们的国家总预算中，已有50%以上的资金用于经济建设和文化教育事业的建设，从而开始向建设财政迈进。

1951年的分级财政体制虽然仅仅是开始，但当时的有些做法，至今仍有可供借鉴之处。一是实行初步的分级财政体制不是孤立进行的，当时是与工业管理、贸易管理、价格管理、运输管理等方面都给地方分权同时进行的，各方面协调一致，执行顺利。二是在适当给地方一点财权的同时，要强调全国一盘棋。当时中央一再提醒地方注意，在掌握财经工作上，必须采取谨慎负责和照顾全局的态度，必须从整体观念和长远利益出发。一地一时的利益，必须服从全局和长远的利益。三是在分权的同时，要注意严肃财经纪律和加强财政管理。在实行初步的分级管理以后，建立中央、大区和省的财政监察机构，重点考核财力的使用是否适当和有效。强调贯彻国家统一的方针政策，执行国家统一的计划，遵守国家财经纪律，不能任意乱来。四是给地方分权的时候，要根据地方的条件，研究确定合理的界限，制定出实施步骤，做到循序渐进，使地方的干部力量和工作经验都能适应。政治经济情况变化了，财政体制既不能一成不变，也不能一下子变得太大太猛，超越了客观条件所允许的程度。这就是说，分权要适当，过犹不及。五是1951年初步的分级管理，着重点是加重地方的责任和权利，并不是，当时也不可能，给地方分多少钱。按照陈云同志的说法，就是“三挤”：挤资金，挤干部，挤领导的注意力。地方要想多得财力，就要做好工作，争取超收，而不是从现有的财力中分出一块给地方做机动财力，更不是用削弱中央财力的办法来增加地方财力。

总起来说，我国在国民经济恢复时期，财政管理权限是很集中的，1951年至1952年，虽然开始实行初步的分级管理，但从实质上来看，仍然是统收统支的办法。当我国进入大规模的重点建设时期，这种财政体制就显露出统得太多、太死的缺点，又需要适应新情况的要求而加以改进了。

第六篇 增值税在我国的具体运用(一)

严涛

在我国，既然存在着运用增值税的必要性和可能性，那么，如何结合我国的具体情况实行增值税，就成为一个急待研究解决的问题。

应当看到，在我国实行增值税并不是简单的事情，而是对我国现行工商税制度的一项重大改革，涉及的问题很多，必须在大量调查研究的基础上，先试点，取得经验后再逐步推广。按照财政部1982年制定的《增值税暂行办法》（以下简称《暂行办法》），增值税首先在工业生产部门的机器机械及其零配件、农业机具及其零配件以及缝纫机、自行车和电风扇三项日用机械产品中试行，并规定采用“扣额法”和“扣税法”两种办法分别在不同范围内试行，以便于进行广泛的比较，总结出适合我国情况的一套征收办法。

为了使大家对“扣额法”和“扣税法”有个明确的了解，现分别加以介绍。本篇先讲“扣额法”。

“扣额法”，是以产品销售收入扣除法定“扣除额”后的余额作为增值额，计征增值税的一种方法。由于这种方法要求直接依据增值额征税，所以也叫“直接征税法”。按照《暂行办法》规定，这个征税办法，目前暂在机器机械和农业机具两个行业试行，凡是生产机器机械和农业机具及其零配件的单位，不论是国营或集体经营，都可以经当地税务机关核准，按照《暂行办法》规定的“扣额法”试行增值税。

一、“扣额法”的税率设计

我国试行的增值税“扣额法”所定的税率，实质上就是国家以增值税的形式从企业增值额中提取的份额。《暂行办法》规定，对农业机具及其零配件征收增值税的税率为6%，对机器机械及其零配件的税率为10%，它是在基本保持原有税负水平的基础上从低设计的。这