

改进财政工作，适应 人民公社化的新形势！

河南农村人民公社建立后的财政管理

陈 洪

河南省的人民公社化运动，在整风运动取得伟大胜利，人民觉悟大大提高和工农业生产飞跃发展的基础上，有如汹涌波涛迅速席卷全省，很短时间就在全省范围内实现了人民公社化。截至目前，全省共建立人民公社1,200个，每社平均7,000余户，一般均为一乡一社，修武和遂平两县是一县一社。其他县已经或正在建立联社。人民公社的建立，进一步解放了生产力，对推动工农业生产的更大跃进，加速社会主义建设和过渡到共产主义，有着重大意义。这一伟大的深刻的社会改革，不仅在生产、交换、分配、消费等经济基础方面引起了巨大的变化，而且给整个社会结构，包括上层建筑在内，带来了一系列的变化。人民公社建立后财政工作也发生了深刻的变化。

一、一乡一社，乡、社合一，政权组织与经济组织合一，人民公社既是社会的基层组织，又是政权的基层组织。乡、社合一以后，乡财政与社财政合而为一。人民公社财政既要负责国家资金的积累，完成国家财政收入任务，又要负责公社本身的积累和分配，形成了社会基层单位的全民性的财政。这就改变了原有乡镇财政的工作任务和范围。

二、人民公社规模大，工农商学兵互相结合，农、林、牧、副、渔业全面发展，统一计划，统一经营，统一核算。因此，公社内部自产自用的产品增多，产品的分配部分日益扩大，商品的流通部分相对减少；公社外部商品交换的计划性、组织性和集中性，更加突出。如新乡县七里营人民公社内部的产品和从社外购入的产品，直接分配使用，不通过商品流转渠道的，约占50%。商业部门经营的59种小件农具，已有40种由公社自己生产解决。原手工业社（主要是铁业、木业）的原料供应和产品推销，过去基本上是由商业部门包供包销的，现在成了公社的工厂，原料供应和产品推销基本上不再经过商业部门，大部分产品都是公社内部使用。由于公社内工农业产品自产自销

部分的迅速扩大，商品流通环节的减少，过去在商品流通环节征收的工商税，有相当一部分收不到了。

三、建立人民公社后，原来的手工业生产合作社，成了人民公社的企业。由于乡社合一，原来乡办的企业变成了公社的企业。为了适应人民公社建立后的新情况，财政管理体制已经作了相应的改变，国家设在农村的商业、银行、粮食等基层单位下放到人民公社。这些企业的隶属关系改变后，财务核算和税收、利润等收入的解交关系也随之发生了变化。

四、人民公社使生产力获得进一步解放，农业生产将以更大的速度向前飞跃发展。现行农业税法的计税依据——常年应产量与实际产量的差别越来越悬殊，农业税负担占实产量的比例越来越小。在这种情况下，农业税额五年不变的规定，就与生产力的飞跃发展不相适应，也与国家资金积累的要求不相适应了。

五、过去由国家举办的一些文教卫生及其他事业，如中小学、卫生所、畜牧兽医站、农业技术指导站等，大多数已转由人民公社统一管理，今后的发展计划也将由公社统一安排。乡干部工资原由国家供给，现在转为公社干部，执行公社的工资制度。过去的预算拨款关系和财务管理制度也需要作相应的改变。

上述一系列的变化，给财政工作提出了一系列新的任务。与人民公社制度不相适应的一些财政税收制度需要改革；县与人民公社间的财政管理体制需要明确规定；人民公社内部的财务管理制度需要建立；人民公社的积累与消费关系也急需加强调查研究，妥善处理。现就河南对这几个问题的处理意见介绍如下：

一、关于县与人民公社的财政管理体制问题。

这个问题的实质，就是国家与人民公社的关系问题。解决这个问题的原则，既要保证完成国家的财政收入计划，满足国家建设资金的需要，又要发挥人民公社管理财政的积极性，有利于人民公社的巩固，促进生产和建设的发展。并且尽可能做到简便易行。我

們曾經考慮過兩個方案。第一個方案是稅利合一，統一計算，按人民公社的工農業總產值或國民收入或積累，確定包干比例，按比例上交。各公社的包干比例應有所不同，富庶地區應該大於貧瘠地區，工商副業多的地區應該大於工商副業少的地區。第二個方案是國家在农村中的農業稅、工商業稅、下放的工業和商業利潤收入，稅利合一，統一計算，確定任務，包干上交。我們對這兩個方案，研究比較的結果，認為第一個方案在今年執行尚有困難。主要問題是計算上交比例的依據難以確定。如果按工農業總產值計算，由於各人民公社所經營的產品種類不一樣，各種產品的成本有高有低，有的公社的總成本高，負擔就重，總成本低，負擔就輕，不夠合理。例如，目前鋼鐵生產成本高，如按產值計算，則對鋼鐵生產顯然不利。如果按人民公社收入的積累部分計算，由於各個人民公社的生活水平有高有低，積累與消費的比例不一致，收入相同的社，扣除消費部分以後，積累部分有多有少，因而負擔有輕有重，也不盡合理。按國民收入計算，基本上可以避免上述兩種方法所產生的不合理現象，原則是可行的，也可能是今后的方向，但是目前實行這個辦法還有困難：第一，國民收入的計算是一個很複雜的問題，目前還沒有一個統一的計算方法。第二，人民公社剛剛建立，公社內部的財務管理還需要一個建立和健全的過程。由於這些原因，如果今年就實行這個辦法，一方面國家的財政收入計劃缺乏保障，同時，由於計算方法不統一，也會引起社與社之間負擔的不平衡。因此，1958年以實行第二個方案，採取包干的辦法比較好。

現在河南省人民委員會已經決定在全省試行收支包干辦法。在收入方面，以1958年縣（市）分配到各人民公社的各項收入任務，包括農業稅及其附加、工商各稅及其附加、商業利潤、下放的工業利潤、公債收入、其他零星收入等為基礎，根據實際執行情況，各人民公社經濟發展情況和國家各項收入政策加以適當調整，除去已經實現的部分以後，作為今年後幾個月的包干上交任務，除有特殊情况，不作調整，人民公社應當保證完成。在支出方面，將鄉干部的工資及公用經費、中小學教職員工資、掃盲專職干部工資及其公用經費，包干撥給人民公社掌握使用，如有結余，由公社自行安排使用。對於公社的收入包干總額和支出包干總額，實行以收抵支的辦法，收入包干總額超過支出包干總額的差額，分月向國家交納。目前河南各地進行包干的具体做法，大体上有兩種：一種是領導親自動手，政治挂帥，先虛後實，強調反對本位主義，樹立全面觀點，算大帳，算生產發展帳，算收入增長帳，自上而下分配，自下而上協商，

凡是這樣做的，思想問題解決得好，接受任務心情愉快，在幾天時間甚至在一個會議上就將任務包下去了，並且完成任務的信心足，計劃執行情況也好。另一種是政治思想工作做的差，不算大帳，只算細帳，算來算去，任務分配不下去，即使勉強分配下去，也信心不足，完成情況差，最後還得回過頭來進行補課，造成工作被動。經驗證明，第一種方法是正確的。現在全省已有79個縣市把收支任務包干到社，其餘各縣市已在積極準備，摸底算帳，預計十月中旬可以全部包下去。收支包干以後，收入完成情況很好，洛陽專區交款進度最快，目前已有新安、伊陽、偃師等縣完成了今年第一本帳的交款任務。全專區14個縣預計11月可以完成全年收入任務。

今年是包下去了，明年怎麼辦？據目前情況來看，還是採取包的辦法比較適宜。因為國民收入的計算方法，不是短時間所能解決的，人民公社財務管理也不是很快能健全起來的，這些都需要一段時間逐步探索，積累經驗，作好準備。經過明年一年的摸索，總結經驗，總可以找出一個更好的辦法來。

明年對人民公社的包干任務應該以什麼為依據呢？我們認為可以根據國家收入計劃、上年負擔基礎和當年工農業生產計劃和商品流轉計劃。按照這些根據採取自上而下分配任務和自下而上的協商，實行包干一般是不会有問題的。也許有同志提出疑問：明年仍然採取包干辦法，是否會產生負擔不平衡的情況呢？不平衡的情況是會有的，同時也是難以完全避免的。但是在一般情況下，不致於發生過大的不平衡，即使某些地方產生了較大的不平衡，可以用調整包干任務的辦法來加以解決。此外，為了合理使用資金，加強縣（市）範圍內各項建設事業的全面發展，各縣（市）將根據各個人民公社的情況，從各人民公社的資金積累中抽出適當資金，統一安排縣市範圍內的基本建設項目，或者組織各人民公社聯合舉辦一些較大而必須舉辦的建設項目。這也能起一種平衡負擔的作用。

二、關於人民公社的財務管理問題

农村實現人民公社以後，國家財政收入的來源主要是國營企業的積累和人民公社的上繳任務，因此，把國營企業財務和人民公社財務管理好，已成為做好財政工作的中心環節。這兩項工作做好了，財政收入就有了鞏固的基礎。管理企業財務，一般說已經有了一些經驗，但也還需要在現有的基礎上努力繼續提高；而人民公社的財務管理却還是一個新的工作，各級財政部門都缺乏管理的經驗。同時，人民公社的財務管理，不僅要負責社內的積累和分配，還要負責完成國家的積累任務；不僅有農業，還有工業、林業、副業、牧業和漁業，以及社會文教衛生事業，內容相

当复杂，責任十分重大。因此，必須予以重視，大力加强領導，使之迅速建立和健全起来。当前应当从典型試驗入手，着重解决以下几个問題：

1. 人民公社财务必須貫徹执行勤儉办社和民主办社的方針，并实行“統一經營，分級管理”。人民公社还在初創时期，建設事业千端万緒，需要很多資金，公社的各項建設应尽量因陋就簡，一切开支应力求節約，反对任何的鋪張浪費。并且貫徹全民办財政的方針，密切依靠群众，做好公社财务管理工作。現在公社的体制一般是采取公社、大队、生产队三級管理組織。与公社体制相适应，在财务上也以由公社、大队、生产队三級进行管理为宜，以充分发挥大队与生产队管理财务的积积性。

2. 公社企业的财务管理制度，急需建立。公社所办的企业有大大小小各种不同的类型，应当根据各种类型的生产管理，建立切合实际、簡便易行的财务制度。湯阴县朝歌人民公社对所属企业的财务管理划分三类：第一类是較大的社属企业，实行“内部核算、毛利上交”的办法，这些企业的人员供給和一部分直接費用（如包装費和運費），由公社統一开支，所需要的原材料費用、燃料費用和管理費用，由公社預先撥給一定数量的流动資金作为周轉。企业的收支，每月結算一次，从銷售收入中扣除实际开支的上述費用后，作为毛利上交公社。第二类是比較小型的企业，如縫紉厂、制鞋厂等，这类企业沒有单独进行核算的必要，一般划归大队管理，采取滿收滿支定期报帳的办法。第三类是一些不好計算收入的很小的生产单位，比如：直接为社內农业生产服务的簡易加工产品，如顆粒肥料、飼料的加工等，对这些生产单位不予計算收入，产品开支直接在农业生产費中报銷；属于社內供应部分的簡易加工产品如公共食堂用粮的加工等，也不計算收入，費用由伙食費內开支。

3. 应当合理規定大队的财务管理权限。根据統一經營、分級管理的原則，大队應該建立财务部門負責财务管理工作，并应給予一定的财务管理权限，以便发挥其管理财务的积极性和主动性。朝歌人民公社規定各大队建立财务股，設股长一人，下設會計、出納、总务二至四人，負責制訂本队各項财务計劃，核定本队社員的工資級別，发放工資与奖励費，处理本队的财务問題，管理本队所属的小型企業、学校、幸福院、幼儿园和托儿所等经济单位和事业单位及其他公共財產。大队的一切收入都上交公社。大队的基本建設投資、种子、化学肥料、生活福利費用、工資及文教費用以及按滿收滿支办法管理的小型企业的費用，均由公社統一开支，大队所需的大型农具修理、小件农具購置、办公費用等开支，由公社按照定額包

干发给，如有結余，归大队繼續使用。但生产性开支不能用到非生产性开支方面去。

4. 应当建立簡便易行的會計制度。根据目前人民公社的条件，會計制度不宜繁复，应在保証人民公社正确进行核算，有利于生产发展的原則下，力求通俗明确，簡便易行。湯阴县朝歌人民公社的會計制度，与财务管理的三級体制相适应，也划分为公社、大队、生产队三級會計。會計科目比較簡化，公社和大队會計均只設置十七个总帳科目，比原来农业社的科目还减少了两个，人民公社范围大，生产經營种类多，會計反而比过去农业社簡化，这是很大的改进。而且公社和大队會計的总帳都用月份财务收支发生額对照表代替，手續簡化。我們考虑，这样規定是基本符合簡便易行的原則的。

三、关于人民公社的积累和消費比例問題

人民公社建立以后，公社的收入應該按照一个什么比例进行分配，积累部分應該占多大的比例，消費部分應該占多大的比例，这是一个重大的問題，关系到国家資金积累的速度和国家建設的規模，关系到公社各項生产建設的发展，也关系到社員生活福利的改善。如果公社收入能合理分配，国家、公社和社員三者的关系就能得到正确处理。因此，加强对人民公社收入分配問題的調查研究，就成为財政部門的一項迫切任务。我們开始作了一些典型調查。根据湯阴县朝歌人民公社（經濟状况是中等偏下）的材料，公社的总收入是按下列比例分配的：生产費用占22.34%；社員分配占34.91%；公社积累占31.31%；上交国家稅利占11.24%；管理費用占0.20%。新乡七里营人民公社（較富裕地区）总收入分配比例是：生产費用占17.58%；社員分配占25.59%；公社积累占49.27%；上交国家稅利占7.05%；管理費用占0.51%。我們初步考虑，人民公社收入的分配，應該首先完成上交国家的財政任务，积极地扩大社內公共积累，并适当改善社員的生活福利。目前生产費用一般占总收入的20%左右，为了保証国家重点建設，上交国家部分大体上以占总收入的10%左右較为适宜，公共积累一般可占总收入的40%左右，分配給个人部分，随着生产的发展，应当有所提高，但为了苦战三年，改变面貌，应集中力量发展生产，生活水平的提高应有一定的限度，不宜过多，一般以占总收入的30%左右为宜。各个人民公社的經濟情况不同，分配比例也不能完全一致。今后生产进一步发展了，分配比例也应随之加以調整。

人民公社积累和消費的分配是一个复杂問題，这里只是把問題提出来，供研究的参考。

（本文作者是河南省財政厅厅长）