



关于河南省改进省和县市間的 财政管理体制問題

河南省财政厅厅长 陈 淇

为了明确划分中央和地方的财政收支范围，使地方能够有一定数量的机动权力来安排地方的各项生产建设事业，以便进一步发挥地方管理财政的积极性，去年11月間国务院頒发了关于改进财政管理体制問題的規定。无疑，这一規定贯彻执行以后，地方财政在組織收入与节约支出方面，将更能发挥积极的作用，地方财政工作将更能适应新的生产建设高潮，并促进工农业生产的大跃进。

现在的問題是：省是否应该划分一部分权限給县市，使县市也有一定的机动财力来安排县市范围的生产建设事业。河南省經過多次討論研究，認為是必要的。从省級财政來說，实行新体制后，过去中央直接管理的在地方的企业与事业，大部分要划归地方来领导，那些不划归地方领导的大型企业，也要由地方来监督，地方各项正常的事业发展与行政經費，将全部由地方来安排，省范围的财政、信贷、物资三者的平衡工作也須加强，地方的責任确实是加大了，如果原来属于省管理的一些企业与事业不同时适当的划一部分由县市来管理，省級的具体事务必然增多，不仅省級机构难以精简，而且存在于省級的某些主观主义与官僚主义也难于有效的克服。从县市来講，过去虽然也有一些机动财力，如划归县市的有农业稅和工商业稅附加，县市财政每年的年終結余大部分留归县市等，但从实际情况看，县市預算的安排不是年初一次可以定下来的，一般的情况是年初編一次預算，在年度預算执行过程中，还要編造若干次追加預算，省級还要

自上而下地分配若干次支出預算。这样的财政管理方法，不仅上下增加了許多不必要的繁杂手續，而且县、市难以有計劃地因地制宜的安排工作。为了减少不必要的繁杂的事务手續，为了克服领导机关的官僚主义与主观主义，特别是为了进一步发挥县、市一級财政的积极作用，使之更能适应社会主义建設的高潮形势，促进工农业生产大跃进，在中央下放給省一部分财政管理权限以后，省对县市，也应该同时适当地下放一部分财政管理权限。

要下放給县市一部分财政管理权限問題确定以后，紧接着就是如何下放的問題，即收入划分什么，支出划分什么，划分收入和支出时存在哪些問題，須要研究解决。以上三个問題在河南省是这样考虑解决的。

(一)对县、市划分收入問題，是否应该完全按中央对省的办法，即划分三种收入給县市呢？应该具体分析一下：

首先，中央划給省的收入，有固定收入一項，省对县、市有无必要确定固定收入？研究的意見是，必要性不大。为了保证各級财政收入大体平衡增长，在划分收入的时候，应该注意肥瘦配搭，一般說，农业稅增长慢一些，工商业稅和企业收入增长快一些，其他零星收入则仅能維持现状或略有下降，而且固定收入中的地方各稅和其他收入兩項，河南全省一年不过3,000万元，仅占收入总額的4%左右，占全省正常支出不到10%，因此为了避免划稅工作中的复杂性，

合理的要求。

根据以上情况，我建議从以下几方面着手，克服助学金的浪費現象。(一)适当地紧縮助学金預算与享受比例；(二)取消寒暑假发放助学金的規定，个别学生确有必要回家且路費困难的，可酌情給以补助；(三)过去有些学校领导上对助学金的管理重視不够，特別在助学金的評定上，有的学校怕影响学生团结，不敢讓学生民主評比，单纯由学校管理人員确定。今后应改变助学金的評定办法，可以在学生中进行民主評比；(四)对学生加强艰苦朴素的教育，坚决批判那些乱花助学金的現象；(五)学校有关领导(特别是总务长)要重視这一工作，要定期檢查。

12.5元，而且上海地区伙食标准規定，主食絕大部分是大米、面粉，副食除每一学生每天保証有十两以上的蔬菜外，每月还可吃到五斤至八斤的肉、魚、蛋等葷菜。这样的伙食标准，显然是超过了当地劳动人民的生活水平。据上海市統計局統計，該市职工(連家屬在內)平均每人每月伙食費为10.48元，职工的副食品，一般也沒有达到学生的水平。

这样高的伙食水平，对培养学生艰苦朴素的作风并没有什么好处，同时也会助长他們留恋城市生活，使毕业生的分配增加一些困难。例如华东师范大学某毕业生分配到江都县中学当教員，这个学生一直不安心工作，并向领导上提出要牛奶、白糖、粽类等不

并保证各級財政大体平衡发展，省对县、市不再确定固定收入一項。

中央划給省的企业收入，划不划給县、市？我們曾經考虑过这个問題，意見是：国营商业利潤除煤建以外，比較普通的分散在各县市，且为数也較多，为了加强县市对这些企业的監督，可以划給县、市。河南计划按中央划給省的部分划給县、市50%，即国营商业利潤总額，中央80%，省10%，县、市10%。中央划給省的其他国营企业利潤，則不划給县、市，原因是数字不多且比較集中，大部分在市，而原有市級財政組織的收入是比較多的，市級財政的正常年度支出，占原有收入总額的比例只不过12%，因此，不再需要国营企业利潤来解决市級財政的正常支出。

中央划給省的調剂收入比例是31.83%，省对县、市在划分收入时，是否要受这个比例的限制？我們研究的意見是可以不受这个比例的限制。如果每个县、市的調剂收入均不得超过31.83%，則全省将有75%以上的县、市收入小于支出，必須由省另外补助現金，这样不仅增加了事务，而且不少县市自己組織收入增长的部分，将难以保证正常支出必要的增长。同时，从全省看，县級分成比例大于31.83%，市級分成比例小于31.83%，全省算总帳大体接近中央划給省的比例。

这样划給县、市的收入分为两种：一种是国营商业利潤固定比例10%，一种是調剂分成收入，包括农业稅、商品流通稅、貨物稅、营业税、所得稅、地方各稅、企业收入（包括省营企业）、公債和其他收入。县、市正常年度支出，除去划給的国营商业利潤以外，其余部分占县、市以上各項收入总額的比例，即为县、市的調剂分成收入的比例。如果个别地区收入总額小于正常支出，在收入总額全部划給这个地区以后，收入仍不足正常年度支出时，其不足部分，另由省补助現金。但是，應該說明，这样划分收入以后，各县、市應該注意防止只抓大宗收入，不重視小宗收入的偏向。为了增加財政积累，大宗收入不能放松，合理的小宗收入也不應該忽視。小宗收入在一个县或一个市來說，数字虽然不算大，就全省說，数字就很可观。其他收入是最零星的，但是每年全省約收1,000万元左右，可以办很多事情。

(二) 县、市正常年度支出数字如何計算問題，河南省打算基本上按照中央对省的办法，即按1957年的支出預算减去特殊性的支出后，即为正常年度支出数字。属于基本建設投資、自然灾害救济、堵口复堤經費和其它一些特殊性的开支（如个别地区的水利糾紛开支、烈士追認經費、灾区的修繕費等），均由省另行撥款解决，属于應該增加的流动資金，也由省撥

款或貸款解决。我們認為，正常年度支出基本上按1957年預算数計算，对县、市來說，是有好处的，因为实际支出数字，一般少于預算支出数字。但是計算县、市正常年度支出时，在河南有两个較为突出的問題，需要加以解决，一个是1957年发展的教育事业（即增加的教职員工）在支出基数中只有5个月左右的經費，明年也須全年开支，这笔增加的开支，中央对省不另外解决，由省从明年增加的收入中来解决。鉴于县級收入增长較慢，为了减少县級在这一方面的困难，准备在計算1957年的支出基数时，加上这一笔支出数字。另一个是新发展的城市，正常支出仍未穩定，行政編制还可能有所增加，对这些市，在計算1957年的正常支出基数时，應該結合1958年发展情况加以照顧。在解决了上述二个問題以后，县、市1958年的正常支出，就有了比較可靠的保証。

省对县、市的收入和支出，按照上述办法划分了以后，准备三年不变。个别县、市由于收入总額不足正常支出，由省另行撥款补助的，其补助金額，也三年不变。今后三年，属于正常的支出，均由县、市自行安排。另外，从1958年起，县、市的年終結余，全部留給县、市，由县、市在下一年度安排使用；在三年以內县、市自行投資举办的企业和事业，如有利潤也全部归县、市。

(三) 收支划分的原则定下来以后，在实际划分收入和支出时，还有一些特殊的情况，須要加以解决。在河南发现比較大一些的問題，是：

(1) 有少数县、市的工商业稅，按照国民經济計劃計算，1958年比1957年有所减少，也有些县、市增长过多。为了保证县、市預算的平衡发展，我們对这些增长过多和有所减少的县、市，均进行了适当的調剂，即在研究1957年收入基数时，参照1958年的情况加以增大或减少。

(2) 1958年和县、市分成的企业利潤，有些单位1958年收入比1957年减少。为了避免因下放企业造成县、市困难，对这类企业，在計算1957年收入基数时，一律按1958年計劃数計算。另外，也有一些1958年新开工生产的企业，划归县、市分成以后，也适当地增加了1957年的收入基数。

(3) 在解决了以上两个問題以后，各县、市的收入增长比例，仍是不够平衡的。一般說，这种不平衡也是不可能完全避免的。但由于經济条件不同，其收入增长比例仍有过多和过少的現象。从河南看，有一个县1958年增长40余万元，有一个县增长30余万元，另外有五个县只增长几千元或者不增长。为了保证各县、市的收入均有增长，并尽可能做到大体平衡（絕對平衡不可能），我們实行了抽肥补瘦的原则，

对“关于国家机关、企业、事业單位工作人員差旅費开支的几項規定”的几点認識

余 进

最近財政部頒发了“关于国家机关、企业、事业單位工作人員差旅費开支的几項規定”（以下簡称差旅費規定），于今年1月1日起試行。这一差旅費开支規定，是符合党和政府勤儉建國的方針和同群众同甘共苦的精神的，并且在改变过去差旅費中一些不合理現象的同时，也适当照顧了出差人員的生活費用，因而从目前情况來說，是完全必要的，也是适当的。現在想就个人对其中一些問題的理解，提出以下几点認識：

（一）差旅費开支規定，統一了国家机关、企业、事业單位的开支标准。过去由于客观条件的限制，国家机关、企业、事业單位的差旅費开支，都是由各个地方和各个企业、事业系統根据具体情况，分別規定的。这样就形成了地区之間、系統之間、上下（中央与省、市、自治区）之間在标准上的不一致。这种不一致，一般表现在：国家机关的开支标准低于事业單位，而事业單位又低于企业單位；同一地区的工作人員到同一地区去出差，或者几个同类工薪地区的工作人員到同一地区出差，由于出差人員的工作部

門不同，而享受的出差待遇也不同。这是不合理的，应当改变。差旅費規定把国家机关、企业、事业單位的差旅費开支标准作了統一規定，这就消除了过去地区之間、系統之間和上下之間的不一致現象，基本上解决了差旅費中存在的主要問題。

（二）差旅費开支規定中明确了出差的范围。过去对出差的范围沒有明确的規定，因而在差旅費标准中要考虑一些本不必考慮的問題。这次在差旅費开支規定中明确規定了“工作人員在外地进行工作，其工作性質就是本身經常性的业务，不得視为出差”，这是很恰当的。因为有些工作人員虽然在外地进行工作，但这本来就是他們經常性的业务，如交通运输部門的火車、輪船、汽車、飞机的司机、駕駛人員和服务人員，邮电部門的邮递送人員，商业部門的推銷人員以及基本建設、勘察部門的施工和野外勘探人員等。他們是經常在外地工作，而在外地工作又是他們本身的經常业务，所以不能認为是出差。至于对这些經常在外地进行工作的人員，应否給予津貼，这不属于差旅費开支規定范围內的問題。与此相反，有些工作人

即从富县抽回一些現金补助穷县。对收入增长超过20万元，增长比例超过10%的县，抽回一部分現金，补助那些收入增长不到3万元的县；对几个省轄市也个别做了一些抽肥补瘦的工作。实行了抽肥补瘦以后，各县、市收入增长的比例，就比較的平衡了一些。从115个县（市）看，1958年收入平均增长比例为5%，其中增长10%以上的有11个县、市，增长5—10%的有31个县市，增长3—5%的有46个县市，增长1—3%的有27个县市。从增长金額看，每县平均增长8.15万元，最高增长32万元，最低增长3.1万元。从九个省轄市看，1958年收入平均增长比例为11%。如果除去对几个新市（三門峽、平頂山）的特殊照顧外，平均增长比例为7%左右，最高的市为11%，最低的为3%。从增长的金額看，平均增长37万元，最高96万元，最低10万元。这里所說的收入增长比例和增长金額，都是按1958年收入預算做計算的，实际执行的結果和这个預計数将会有很大出入。因此，只要收入增长比例大体平衡，就可以定案，同时，現金的抽补，只能暫

定为1958年。1959年以后，还需要看看实际执行的結果，另行具体研究。

財政管理体制改变以后，各地最大的顧慮是，如果发生重大的自然灾害以致影响收入不能保証支出时，怎么办？我們研究的意見是：第一，农业稅依法减免后，其实际收入达不到收入基数的部分，由省另行补助現金，第二，由于灾情影响其他各种收入，县、市收入总額不能保証1958年最低限度支出时，也由省另行补助現金。

按照上述办法，划分省和县市的財政管理权限以后，一般說，对县市一級財政是做了适当的照顧的。是不是分散了資金，影响了省范围內的重点建設？有些同志很担心这个問題。我們初步核算的情况是：1958年我省地方收入比1957年正常支出基数的增长數額，县、市增长部分約占45.6%，省級增长部分約占54.4%，从今后三年看，农业稅增长比例是比較少的，而在县級收入中农业稅占的比例比較大，改革財政体制的第二年和第三年，县、市增长的收入占全省

員，雖然到外地出差的次數多、時間長，也應屬於出差的範圍。如檢查、監察人員在外進行調查和檢查，是要根據發生問題的不同情況來決定出差的次數和時間，雖然他們在外出差往往是次數多、時間長，但其工作性質與上述人員不同，仍應屬於出差的範圍。

(三) 差旅費開支規定中訂定的一些標準比較合理。一般說來，這一規定在開支標準的訂定上是有好些改進的，如途中伙食補助費的標準，規定不分級別，凡出差乘坐火車的，每人每日補助一元二角；乘輪船、長途汽車和其他交通工具（步行同）的，按途經地區的不同生活水平，而發給不同的補助。因為現在通行火車的地區，物價相差不大，除乘輪船、長途汽車和其他交通工具的，可以按途經地區的不同生活水平而訂定不同的補助標準外，對乘坐火車出差的，規定一個全國一致的標準，在計算上比較簡便，也較合理。又如：住勤費標準也比以前規定得合理了，這主要表現在兩方面：一方面是按地區分類訂定不同的開支標準，既考慮到出差人到達地區的生活水平，也考慮到出差人出發地區的生活水平，這比過去只考慮到到達地區生活水平的作法合理得多了；另一方面，住勤費分在機關內搭伙或在農家搭伙和在外買吃的不同情況，而訂定不同的標準，這也是一種合理的改進。因為出差人在機關內搭伙和在外買吃的花費是不同的，分別情況訂定不同的補助標準，不僅照顧了出差人員的不同需要，而且也照顧了企業、事業人員出差在外買吃較多的情況。

(四) 幾個值得進一步考慮的問題。差旅費開支

收入增長部分，可能要少於45.6%。為了照顧這個情況，在改革財政管理體制的第一年，使縣、市收入增長比例稍微大一點，我們覺得是適當的。如果計算今後三年的收入增長部分，大體是省六縣四，即收入增長部分，省占60%，縣市占40%。這樣，一方面可以發揮縣、市一級財政的積極作用，同時也不致於使資金過於分散，影響省範圍內的重點建設。

改進財政體制以後，一般說，屬於正常支出範圍，應該由各級財政自行安排，省和專區各主管部門和縣、市一級財政，不再發生“條條”關係了。但是，各縣、市應該保證國民經濟計劃中的各項主要建設事業計劃的實現，省級各主管部門還有監督檢查的責任，同時，屬於各項事業費用的定員定額和開支標準，仍然應該以省級各主管部門為主，會同財政部門共同研究修改或重新擬定。至於在計劃以外，省或專區指定縣、市必須舉辦的事項，則應該按照誰出主意誰拿錢的原則，由省、專另行撥款。

財政管理權限的劃分，是一項新的制度改革，從

規定，如前所述，是解決了過去差旅費中存在的一些主要問題，改進了一些不合理的地方，因而是正確的。但是，由於我國幅員遼闊，情況複雜，一個在全國推行又適用於國家機關、企業、事業單位的規定，很難一下子就規定得十全十美，所以也還需要在實踐中逐步加以改進。就個人所見，在試行這一規定時，有以下兩個問題還值得進一步考慮：

(1) 執行差旅費開支規定後，上下之間標準上的不一致情況還不能完全避免。由於差旅費開支規定只規定到省境以外，省境以內的標準，還需由各省（市、自治區）自行規定。這樣，如果幾個省的生活水平相近，而差旅費標準規定得不同，那麼外省人員同省（市、自治區）內人員共同到一地出差，就可能出现待遇不同的情況。這一問題，在全國統一規定內是難以解決的，主要還須由各省（市、自治區）在規定本省（市、自治區）的開支標準時，多注意一下毗鄰地區的情況，使情況相差不多的地區，規定的標準大體相平。財政部也可考慮在這方面多做些平衡工作。

(2) 住勤費分在機關搭伙和在外買吃兩種補助標準，這是合理的，也是實事求是的。但是，這樣規定比較難於掌握，在財務手續上也要增加一些麻煩。因此，個人認為，在具体執行中，一方面要靠出差人自覺，另一方面，各地區、各系統和各單位也要制定一些具體規定，並多做必要的解釋和說明，以便上下認識一致，減少推行中的阻力。

以上系個人看法，不一定妥當，希望同志們批評指正。

中央到省、到縣、市都無經驗，各項數字的計算，也只是一个大體輪廓，和將來的收支實際，可能有較大的出入。因此，管理權限劃分之後，不應該定得那麼死，應該看一年再說，如果有較大的出入，第二年還應該做一些必要的調整。

財政管理權限劃分以後，不論省和縣、市的權限和責任都加大了，我們必須兢兢業業，認真學習，把工作做好。隨着體制的改變，一般說，按照政策組織收入和合理安排與節約支出的積極性將得到進一步發揮，有利於因地制宜地辦事，但是應當注意從整體出發，防止可能發生的本位主義情緒和局部觀點。有計劃按比例的發展經濟，是必須堅持的原則，省級應該加強綜合平衡工作，縣、市級應該服從國家的統一計劃，凡是屬於全國和全省的建設和事業發展計劃，地方應當保證實現；凡是屬於國家統一的規定和制度，地方應當嚴格遵守；各地舉辦的基本建設項目，必須報告省計委或轉報中央審核平衡。只有這樣，才能保持國民經濟各個部門的協調和平衡發展。