

# 談談實行新財政體制後地方 預算資金的運用問題

方慰庭 溫子方

1957年11月15日國務院發布了“關於改進財政管理體制的規定”，這是財政管理體制上的一項重大改進，它將有利於今後地方經濟事業的發展。

我國的財政管理體制，從開國以來就是根據民主集中制的原則規定的，今後仍然必須堅決地貫徹這一原則。這就是說，財政管理體制應該是既有中央的統一領導，又有地方的因地制宜。但是，由於國民經濟恢復時期和第一個五年計劃時期，國家需要集中更多的資金進行重點建設，因而在財政管理體制上，中央集中的方面比較多，地方因地制宜的方面比較少。現在的情況不同了，經過第一個五年計劃的建設，我國的工業已經初步建立了基礎，第二個五年計劃期間應當在優先發展重工業的基礎上，實行工農業同時並舉的方針，這就需要考慮改進財政管理體制，適當地擴大地方管理財政的權限並在保證國家重點建設的前提下適當地增加地方的機動財力。新的財政體制給地方劃定了收支範圍，使地方有固定的收入來源，可以根據國家的政策，統一的計劃和安排本地區的支出，使之更加符合地方的實際情況。劃定收支範圍以後，地方多收了可以多支，上年有了結餘，下一年可以繼續使用。這樣就可以發揮地方增加收入、節約支出的積極性，同時也就增加了地方預算一部分資金，使地方能夠多辦一些有利於發展地方的經濟事業。實行新財政體制以後，既擴大了地方管理財政的權限，增加了地方預算資金，但如何正確地安排和使用這些資金，

則是一個當前需要認真研究的問題。

我們知道，地方預算支出主要是由經濟建設費、社會文教費和行政管理費組成的。根據國家建設的方針，今後地方預算的支出應當壓縮行政管理費，壓縮與生產無直接聯系的某些可以削減的事業費，適當控制社會文教費的增長，更多的增加經濟建設費。也就是說，應當根據勤儉建國的原則，壓縮非生產性支出，多搞生產性的建設事業。

行政管理費占地方支出預算的比重很大。第二個五年計劃期間應當繼續精簡編制、節約開支，停建辦公樓、大禮堂和招待所，減少設備購置，壓縮行政管理費，把節省下來的錢用於生產建設上去。從這次整風運動中，暴露出我們國家機關普遍存在着機構龐大和人浮於事的現象，近幾個月來許多單位已經大力壓縮機構和減少人員編制，從這些單位的經驗來看，精簡了編制以後，不僅可以減少國家行政經費的開支，更重要的是可以大大提高機關工作效率，減少官僚主義和主觀主義。各項開支標準1957年已經有較多的降低，今後在繼續整頓福利費用和根據實際情況修改某些開支定額之後，這方面的開支還可能進一步的減少。

社會文教費占地方預算的比重最大。這是地方預算支出的重點。但是今後地方預算的增長部分卻不能過多的用於這一方面。首先，文教事業的發展必須建立在經濟發展的基礎上，沒有經濟建設事業的發展，文化事業是不可能發展和鞏固的。在第一個五年計劃

証地了解。因此，必須妥善解決全面發展和重點建設的結合問題，使國家有限的物力、財力能用到最需要的方面去。要妥善解決這個問題，一方面中央有關的綜合部門、計劃部門和各業務主管部門在權限下放給地方的同時要加強綜合平衡工作和有關政策方針的指導；另一方面，地方也要更多地注意處處從整體出發，照顧全局，注意防止可能出現的局部觀點。此外，在改進財政管理體制的規定中，對地方由於改進財政管理體制而多得的收入，已規定了一個最高的限度，同時中央又已向地方提出，這一部分多得的收入應當使

用到哪些方面去。只要大家加以注意，我們有理由相信，全面發展和重點建設的結合問題是會得到妥善解決的。

第三是發揮縣財政的積極性問題。改進財政管理體制的規定，對中央和省(市)之間存在的問題已基本上解決了，但對省和縣之間存在的一些問題，特別是沒有企業分成收入和調劑分成收入的省，如何發揮縣財政的積極性的問題，還要進一步研究解決。例如在實行企業收入分成以後，某些省在稅收上的分成比例就要比過去降低，但是國營工業的分布是很不均衡的，



期間，小学在校学生增加了1,600多万人，中学在校学生增加了345万人，文教事业的发展是比较快的。在第二个五年计划中文教事业应当实行多巩固、适当发展、着重提高质量的方针。其次，在文教事业中还存在行政管理人员过多和开支定额偏高的浪费现象，必须进一步贯彻勤俭办一切事业的方针，厉行精简节约。第三，在农村除了国家办学以外，必须大力提倡群众集体办学，允许私人办学，这样一方面可以逐步普及小学教育，同时也可以节省国家的财政开支。总之，今后地方预算中社会文教经费的增长应当适当控制，只能随着经济建设的发展有较少的增加。

从以上分析来看，地方预算资金的增长主要应当用于经济建设方面。这是符合地方财政应当为地方经济的发展服务的方针的。在经济建设费当中，和生产建设的关系不很直接的事业经费也要和行政管理费一样加以紧缩，集中资金用于生产性的建设。一般省首先应当增加农林水利建设的投资，其次适当增加地方工业和交通事业的投資；直辖市可以主要用于地方工业的投资。

自从党中央提出“在优先发展重工业的基础上，实行工农业同时并举”的方针以后，已经引起了全国人民的注意，许多人对农业在国民经济中的重要性认识得更加清楚了。八年来，我国农业虽然有了很大的发展，但是同工业和国家建设的需要比较，农业还是显得落后了一步。发展农业所需要的资金，应当主要依靠农业生产合作社本身的积累，其次才是国家的财政援助，但国家对于农业生产合作社的财政援助，也是促进农业发展不可缺少的条件。地方用于农、林、水利的投资应当怎样去使用呢？我们认为，兴修水利是发展农业的最主要的条件之一，在一般地区旱田改水田即可以增产粮食一倍，因此，依靠群众力量多建中小型农田水利工程，并增加这方面的投资是非常必要的。大力发展山区生产也是当前农业生产中的一个重要方面，山区和半山区占全国大陆面积的80%以

上，有着各种丰富的资源，扶助山区经济的发展是一个长期性的任务，也应当增加这一方面的投资。不能忽视林业的发展，在第一个五年计划期间，我国森林采伐的面积超过了迹地更新的面积，长此以往，对于建设社会主义是不利的。我们说要增加农、林、水利方面的投资，并不是说在这方面就不需要厉行节约了，仍然必须根据勤俭建国的原则，把农、林、水利事业办得又多又快又好又省。

地方工业和地方交通事业也应当贯彻为农村经济服务的方针。地方工业的投资应当主要用于发展化学肥料工业和农业机器制造工业。根据我国使用化学肥料的情况，每使用一斤含氮量最低的氮肥硫酸铵，就可以增产水稻3—5斤，子棉1—1.3斤。合作化以后农民对于农业机器的需要增加了，由于复种指数增加、变旱田为水田、多施肥料、深耕细作以及开展多种经营，现在农村劳动力，在农忙季节尚感不足，迫切需要农业机械。地方工业应当根据当地的土壤、地形、气候以及耕作技术的特点，生产更多更好的小型机械、农村交通工具和手工工具等。对于以农产品为原料的轻工业的投资，要十分注意原料的供应有无保证，并且要注意全国的平衡，避免盲目发展，造成停工待料，浪费了资金。发展地方交通对于发展山区生产有着重要的意义。只有山区的交通便利了，才能够运出山区的产品和运进山区人民生产和生活的必需品，山区增产的粮食才不至于成为“死角粮”。

实行新财政体制以后，地方对财政管理的权限加大了，地方预算的资金也增加了，同时也就加重了地方财政机关的责任。地方预算资金的运用，必须符合勤俭建国的原则和多快好省的方针。要根据当地的具体情况，分别事业的轻重缓急来办理，反对百废具兴。地方财政工作人员也要更加注意研究和分析当地的经济情况，使地方预算的收入能够有较快的增加，支出能够发挥更大的经济效果，只有这样，才能真正实现国务院改进财政管理体制的目的。

有的县有很多国营工业，有的县就很少甚至没有，因此，实行企业收入分成和降低税收分成比例以后，省对很多县的收支的划分，仅用税收分成的办法已不能完全解决县财政的需要，还必须采取拨款补助的办法。这样就可能使县不关心税收，影响县组织收入的积极性，而没有调剂收入的省，就更加难于给县(市)划分收入。此外，关于县的机动财力，省和县如何划分企业、事业的管理范围等问题，都是县财政所关心的。对于这些問題，都应当根据改进财政管理体制的规定的原则，进一步研究解决。

改进财政管理体制的规定的实行，将进一步促进我国社会主义建设事业的发展。但是这个规定是一项新的措施，大家对它并不是都已经有了充分的了解。为了使中央和地方各部门的同志，使所有财政工作同志和有关的财务工作同志都能对它有足够的了解，我们各级财政部门的负责同志，一定要拿出一些时间，分别召开一些座谈会，并要利用各种场合通过各种形式，大力进行一些宣传解释工作，使各方面在认识一致的基础上，通力合作，贯彻执行，使我们的财政工作能更好地为我国的社会主义建设事业服务。