

我对改进财政管理体制的几点認識

許 飞 青

国务院关于改进财政管理体制的规定，是根据党中央关于调动一切积极因素以加强社会主义建设的精神，调整国家财政管理工作中中央与地方的关系，明确中央与地方管理财政职权的一项重大措施。这项措施将对我国社会主义建设事业发生积极的作用。

为了广泛地宣传和认真学习国务院的这一项新的规定，笔者愿将个人学习中的几点認識，提出来供同志们参考。

(一) 为什么要改进财政管理体制

大家知道，目前我国财政体制，是根据国家政权的组织原则和国家行政管理的分工，划分为中央财政和地方财政。国家财政资金的集中与分配都是通过这两个重要的环节来进行的。在我国国家财政中主要的收支都集中于中央财政，这是因为中央财政担负着国家建设的主要任务。但是地方财政也起着重要的作用，第一个五年计划期间，通过地方直接组织的收入，差不多占国家财政总收入的60%左右；通过地方财政分配的支出差不多占国家财政总支出的30%左右。因此，如何充分发挥地方管理财政的积极性和主动性，正确处理中央与地方管理财政的职权，则是财政管理工作中须要随时加以重视的问题。

我国自从建国以来，1950年实行了全国财经工作的统一管理，结束了革命战争时期各根据地分散的财政。1951年以后，随着国家新的政治经济形势的发展，又实行了统一领导分级管理的财政方针。几年来，我们的国家财政管理就是遵循着这条方针，处理着财政管理的各种问题的。这个方针的贯彻执行，使得我们国家的财政工作，在积累资金、保证国民经济恢复时期和第一个五年建设计划时期的资金需要方面，获得了重大的成就。这是丝毫不容置疑的。

但是，这几年，在处理中央与地方财政管理的工作中，在保持地方财政的相对独立性，发挥地方管理财政的积极性方面，不能说是没有问题的。这些问题主要表现在以下几个方面：

首先是中央与地方管理财政的职权有些划分不清。本来这个问题在1951年实行分级管理以后，曾经有过较为切合实际的规定，但是由于几年来社会主义革命的迅速胜利，国家建设的迅速发展，情况发生了重大的变化，旧的管理制度已不能完全适应新的要求。原来是相互衔接的关系，现在感到有些上下脱节

了；原来划归地方财政管理的范围，由于几年来情况的变化，地方感到有些狭窄了；或者有些虽已划归地方管理，但地方在行使职权中，往往还受到中央主管部门从计划上和财政制度上的某些限制；诸如计划措施的安排，费用范围的划分，定额标准的核定，科目的流用调整，预算表格、会计制度的限制，征收手续、稽查管理方法的厘定，等等，有的规定太死，有的规定太多太细，使得地方不能因地制宜地处理和规定。这些都或多或少地束缚了地方的积极性与主动性。

其次是各地方难于根据本地区的具体情况安排预算。地方预算本来应该由地方根据国民经济计划的要求和本地区的具体情况来设计和安排的，但是过去几年地方预算的安排却是由中央主管部门根据财政部分配的指标，按照预算科目的分类，对各地区进行分配，然后再给各地区分别下达详细的计划指标和财务指标。这样做，地方财政就很难根据地方的具体情况进行预算安排。某些地方可以调剂的项目，往往也因许多实际上的限制而不能调动，这就难免引起中央财政与地方财政之间一些争执，问题不能及时解决，影响预算的及时编成。由于预算指标的条条分配，条条下达，地区与地区之间，单位与单位之间，也发生了一些苦乐不均的情况。

再次是由于这种编制预算的作法，地方财政不仅不能根据地方具体情况安排当年的地方预算，而且地方常常要考虑今年上了马，明年是不是还有足够的后续资金，因而对于地方建设事业也不能够瞻前顾后有计划的进行安排。此外由于对地方预算一年一定，和先定支出后划收入的作法，便不能从财政制度上刺激地方从预算安排和执行的过程中，更好地挖掘收入潜力和节约财政支出。尤其是对于地方预算年终结余的动用，往往也受到中央过多的限制，甚至在1955年以前，中央还曾以地方结余作为地方的固定收入，因而在划税留成时，减少了调剂收入的比例。这些做法都是有碍于地方积极性的发挥和忽视了物质刺激与物质鼓励的财政作用的。

当然这些问题的存在，是有其历史根源和各方面的原因的，应该说这些缺点是我們社会主义建设事业前进过程中的缺点，而且有些是难于避免的。但是我们必须注意，上述问题的存在，就其实质来说都是在处理中央财政和地方财政的关系中，较多地注意了统一和集中，忽视了分级管理和民主的方面，这是不利

于地方积极性的發揮的。因此，必須根据党中央和毛主席的指示，运用正确处理人民内部矛盾的原则，及时地进行财政体制的修订和改进。

(二) 对新财政体制内容方面几个问题的理解

新财政体制的主要内容报纸上已经公布了，这里我不再赘述，现在只以主要内容的一些理解和几个具体规定谈一谈。

一、地方财政为什么要同中央所属企业的收入进行分成呢？我们知道，几年来中央企业的数目随着国家建设的发展有了很大的增长，这些企业又分布在全国各地，中央企业主管部门对于企业的管理监督，由于距离远，层次多，要管得很好确有一些困难，而地方行政机关虽在就近，但他们对于中央企业的财务管理由于过去没有明确的职责和规定，因而不能就近帮助中央进行监督。为了发挥和运用地方财政的力量，不仅需要从行政上加强地方对于中央企业的关怀，而且需要从企业经营成果的分配上，从物质利害的关连上，把中央企业与地方财政连结起来，这对改善企业经营，加强经济核算，增加国家资金的积累是有很大的好处的。

二、既然地方财政参与中央企业收入的分成具有这样的意义，为什么还有许多中央企业又不与地方财政进行分成呢？这有以下几种情况：

首先是中央某些部门的某些大型企业不与地方实行分成，譬如冶金工业部所属的鞍山钢铁公司、石景山钢铁厂、第一机械工业部所属的第一汽车厂、大连造船公司，电力工业部的京津唐电力网，煤炭工业部的开滦、抚顺煤矿，等等。因为这些企业规模较大，关系着国家的经济命脉，经济上的协作范围广，经营管理上的问题也比较复杂，地方难以参与管理。尤其是这些企业生产增长速度快，企业纯收入每年上升的幅度也大，如果让它和地方实行分成，则地方财政收入的增长跳跃过大，而这些企业的纯收入又是依靠全国许多地区和许多部门的共同协作所创造的，因而这些企业的收入便不宜与一个固定的地区建立财政分成的联系。

其次是有些中央企业因为经济上的特点，在核算盈亏上需要由主管部、主管局或主管经济核算机构实行全国的统一核算，才能确定经营的好坏和利润的多少，譬如铁路、邮电、交通、外贸、地质勘探、建筑安装企业等，它们的生产业务的实现要由许多的所属企业共同来完成。因此，这些企业的收入是不能与地方财政实行分成的。

再次是有一些经营亏损的企业，因为年度经营中势必发生计划亏损，为了保证地方财政收入的稳定，

因此也不与地方实行分成。

最后是分布在北京、天津、上海、辽宁四个地区的本应实行分成的企业收入，因为这四个地区经济比较发达，财源比较丰厚，根据这些地区正常支出的需要，在划给其固定收入之后已经能够满足，因此不可能再划给其他分成收入。这是一种特殊的情况须要变通处理的。

三、企业分成收入对于地方财政既然有如前所述的好处，为了加强对地方的物质鼓励，为什么不把分成比例给地方多划一些呢？据我所知，在设计新的体制方案时，也曾经试图给地方划多于20%的比例，但是经过试算，便看出了某些地方因为划给了较多的企业收入，就使地方不能得到相当的调剂收入。我们知道企业收入的地区分布是比较集中的，企业的所在地大部分是集中在某些城市，如果地方获得较多的企业收入，对于省区范围内的其他广大县、乡财政来说，它们的支出就要依靠省财政来弥补了，这对发挥各级地方财政关心组织各种财政收入是很不利的，因此便不能多划企业收入分成的比例，以便给地方划一些与地区经济联系较为密切的其他收入项目。

四、在支出的划分上，把地方的财政支出分为正常支出和专案拨款两部分，这在新的财政体制中又有什么意义呢？这是因为正常支出一般地说是比较稳定的，确定了这种正常的支出，才能根据正常支出划给地方一定的收入。划定收入之后，三年不变。至于基本建设拨款，重大灾荒救济，堵口复堤等专案拨款，一般地说变化较大，如果也和正常支出一样划给一定收入，三年不变，则会发生苦乐不均的现象，并且容易造成与国民经济计划脱节的现象，这与改进财政体制的要求是不相符合的。当然如果随着新财政体制的实行，地方有了较为宽裕的机动财力，需要多安排一些基本建设时，只要这些安排是符合国家建设方针，符合基本建设的程序，那么仍然是可以的。

五、为什么在设计新财政体制的方案时，各项收支的计算要以1957年预算数作为基数呢？对于计算基数问题，过去曾经有过三种意见：第一种意见主张以过去几年的支出平均数作为基数。这样做似乎是合理的，但是由于过去几年预算收支的升降很不正常，经过试算，这种办法对于地方并没有多大好处。第二种意见主张在确定基数时应该结合今后的长远计划。这种意见显然也是不现实的，因为第二个五年计划至今尚未确定，无所依据；即便已经确定，长期计划对于每个地方未来的发展也只是一个轮廓，未必能够与地方今后的建设发展完全相符。第三种意见主张以1957年预算的实际执行数作为基数。但是在制定新体制方案时年度还未终了，实际执行数无法产生；如果要作

預算执行的預計，也难于做到正确。基于以上的理由，最后考虑只有采取现在的办法，以1957年預算数作为基数。1957年的地方預算比往年收入增长的速度較小，支出除去基本建設（因为它在新体制划分中采取专案撥款）以外，正常支出是有一定增长的，这对地方計算分成比例來說也是較为有利的。

六、在新的財政体制中，还有那些較为具体的特殊的規定呢？归納起来，大約有以下几点：

1、实行新財政体制以后，地方企业每年所需增撥的流动資金，改为由地方財政負責解决30%，銀行貸款解决70%。这是为了加强对地方企业使用資金的管理，發揮銀行对企业实行信貸监督的作用而改变的。

2、为了照顧地方財政的穩定，新体制規定今后如因工資标准的增長过多，超过5%的幅度时，其超过部分由中央財政另行撥款。

3、在計算地方正常支出的基数时，还作了这样一些特殊的照顧：为实行新財政体制的第一年地方教育支出增长的部分，由中央另外撥款补助，但在計算正常支出时仍然列在內，以后年度是否还另行撥款，須看情况再定；对于各少数民族自治州、自治县的正常支出，則在正常支出数上外加了一定的百分数，以扩大其分成基数；对于各自治区則把基本建設支出也列作包干基数，在收入划分上，除了划給其固定收入和企业分成收入外，由于划給了全部調剂收入，因而发生了上解任务，但在确定上解基数时，則又分別减少了一部分上解数，以表示对于民族地区的照顧。

4、新体制实行以后，如果有的地区因为遭受严重的自然灾害，当年和第二年的收入不够支出的时候，在受灾的当年，中央按照預算数予以補貼，受灾的第二年，中央保証地方正常支出不低于前一年的水平。

（三）新財政体制解决了那些問題

應該說新的財政体制对于过去几年来財政管理工作中所存在的問題确已作了根本的改进，新財政体制所解决的問題和它的优越性可以归納为以下两个方面：

一是新財政体制实行以后，地方財政的收入范围和收入項目已經固定下来，今后地方就可以根据地方財力的增长来安排地方的支出，并且可以瞻前顧后，因地制宜进行地方各种建設事业的规划和安排。按照新体制的規定，地方多收了可以多支，節約了可以另行安排支出，当年用不了或当年来不及支用的錢也可以跨轉下年繼續使用。过去那种等待中央給錢的被动局面将要結束，地方积极性和主动性将要得到进一步的發揮，毫無疑問，这是一个較好的財政体制。

当然有人會問，地方获得了比以往較大的財权和

較多的資金，会不会影响国家的計劃，造成資金的浪費呢？我認这种顧慮是不必要的。因为地方在編制預算和使用資金的时候，并不是絲毫不受国家建設計劃和国家預算的約束的，地方仍然要根据国家发展国民經济的年度計劃，按照国家規定的財政政策、財政制度、稅制稅率、开支定額以及編制和执行預算的指示办事的，同时各級地方財政的管理工作都是在各級党委的領導与监督之下进行的。所有这些，都是实现国家統一計劃，合理使用資金的有力保証。

二是新財政体制实行以后，地方財政将要随着国民經济的发展和收入的增长而获得較多的財政收入，这对地方來說是有好处的。根据目前的情况，我們曾初步試算，在1958—1960年的三年財政收入增长总額中，按照新体制划給地方的收入比旧体制約要增加14%左右。虽然我們的計算方法不一定正确，計算的結果也未必能与今后三年的实际情况相符，但是这种趋势是可以看得出来的。應該說这对地方是一个巨大的物質鼓励。

地方財政既然得到比以往多的財政資金，各地方应该如何来加以利用呢？根据改进体制的基本精神，應該把这笔財政資金的絕大部分用之于生产性的投資，发展地方国民經济。目前中央提出了在优先发展重工业的前提下，发展工业和发展农业同时并举的方針，在国家基本建設的規模上強調了大中小型企业相結合的技术政策，这些都与地方有着密切关系的。地方財政虽然比以往多拿了一些資金，如果能够按照中央所指示的基本的方向，在这些方面多投一些資，不仅对于国家經济的发展和培养国家財源有莫大的好处，而且中央对这方面的投資还可得到适当地节減。同样地，我們也还可以这样設想把国家的一部分資金交給地方安排使用，加强了地方的責任感，在資金的分配和使用上也許会比中央直接办理要更加合理更加節約一些，也是可以預期的。

新的財政体制即将开始实行了，这在我国財政建設上是一个重大的措施。但是我們必須要認識到新生的事物总是不可能十全十美的，同时財政問題又是一个綜合性的比較复杂的問題，国家政治經济各方面的措施和問題都将反映到国家財政工作中来，因而新的財政体制的施行，必然将会随着国家建設的发展和客观情况的变迁遇到一些新的問題。目前我們已經开始意識到的問題，譬如各个地区財政經济发展的平衡問題，全面发展和重点建設的結合問題，省市、自治区和所屬县乡財政的取权划分問題、条块結合和加强綜合平衡的問題……等等，都已提上了日程，我們必須給予足够的重視和探討，付出更多的努力来保証新財政体制的貫徹执行。