

健全財政制度，巩固財政紀律

王子英

健全的財政制度，是保障國家順利而有效地動員資金、集中資金，合理和節約地使用資金的重要手段。社會主義國家，對財政制度的建立，是十分重視的，列寧在1922年全俄財政工作者代表大會上的致賀詞中曾經說過“巩固蘇維埃財政，是最艱巨的任務之一；但是這個任務現在却是迫切的，如果不解決這個任務，則我們便不能大踏步地前進，既不能使蘇維埃俄國擺脫對國際資本的依賴，而捍衛住自己的獨立，也不能發展國內的經濟和文化。”世界各資本主義國家，也把健全財政制度，當作巩固財政秩序，嚴密財政紀律，衡量財政情況的寒暑表。由此可見，完整而健全的財政制度，對於保障財政政策的正確實施和財政收支的正確執行，是極為重要的。任何輕視財政制度的想法，都是不妥當的。

我國自全國解放以來，國家經濟文化建設事業，是在逐年發展着，人民的物質和文化生活水平，也是逐年改善和提高的。國家的財政是為生產服務的建設性的財政。它的收入主要依靠社會主義經濟積累，並以大量資金投資於經濟文化建設事業，這就使我國財政，能夠更有力地巩固財政秩序，嚴肅財政紀律，保障我國財政收支建立在穩固的基礎上。

從1950年以來，為了保證國家預算收入和支出的正確執行，會根據當時情況，頒布了若干財政制度：如財政收支系統劃分，預算決算暫行條例，金庫條例，稅政實施要則，農業稅暫行條例，企業提繳利潤辦法，各種會計制度，以及各種行政事業經費的開支標準，等等。這些制度，並根據歷年的情況變化，作了某些必要的補充和修訂，這都是必要的。而且它對於建立財政秩序，維護財政紀律，正確執行

財政收支，都起了良好的作用。但是由於我國經濟文化事業的迅速發展，特別是從1956年農業、手工業和資本主義工商業社會主義改造取得決定性勝利以來，大部分的財政制度，已經不能完全適應新的情況，甚至有些制度，對新的經濟發展起着障礙作用。這就迫切需要我們根據新的經濟情況，制訂新的財政制度，或對舊的制度加以補充修訂。

目前關於財政制度建設方面有些什麼問題呢？

擺在目前財政制度建設方面的第一個問題，是預算資金統一管理問題。從1954年以來，我國財政管理上，出現了擴大預算外資金的現象，開始時是增加農業稅附加、工商業稅附加，繼而是增大預算外的特種資金、以收抵支的企業事業資金，甚至還有什麼某某項某某款的專戶資金。農業稅附加由正稅的10—12%，增加到16—22%；工商業稅附加，無論征收附加的稅目或稅率，都沒有統一規定，有些省市只在工商業營業稅、工商業所得稅上征收附加，有些省市則在商品流通稅、貨物稅、工商業營業稅、工商業所得稅上附加，有的附加為正稅的5—8%，有的附加為正稅的8—10%，有些公用事業征收的附加稅率還超過正稅稅率。這不僅造成稅制上的混亂，也造成預算管理上的不統一和繁瑣事務。特種資金的項目繁多，有些省市的特種資金項目多到四五十種，凡可以作為預算外機動的，都稱之為特種資金，其中把企業利潤、勞務收入和行政事業規費等等，都當作特種資金了。因而有些省市的特種資金數額，達到省全年全部預算支出的20%以上。為了使預算外資金便於自己使用，都是另立預算，另記帳目，既不經財政機關的

批准，也不經立法手續，形成預算外的若干預算。國家預算是國民經濟計劃的有機組成部分，我國憲法第十五條規定：“國家用經濟計劃指導國民經濟的發展和改造，使生產力不斷提高，以改進人民的物質生活和文化生活，鞏固國家的獨立和安全。”國家預算既要根據國民經濟計劃進行編造，又要對國民經濟計劃起制約作用，不可能設想，資金分散管理，可以使國民經濟計劃正確的進行安排。由於資金分散管理，各地方，各部門，可以在國家批准的經濟計劃之外辦若干事業，因而國民經濟計劃就缺乏應有的約束力，如1956年國家批准地方的基本建設投資總額，只有25.5億元，但地方實際安排的基本建設投資額則有34億元。

但是有些同志認為分級管理財政的標志之一，即是預算外有自己的資金，甚至有些同志認為財政體制不解決，預算外資金不能減少，只有擴大。這就是說，目前的這種由上而下的分配預算指標辦法，乃是擴大預算外資金的基本原因。這種說法，顯然是不符合事實的。固然目前從上而下的分配國民經濟計劃指標和財政指標，對地方經濟文化發展的具体指標，可能會有某些不完全符合地方的實際情況和造成統籌安排中的困難，這是應該慎重考慮和解決的。但是，能不能說有了預算外資金，甚至有越來越大的預算外資金，就完全確定了分級管理財政的職權呢？美英等資本主義國家，對於地方州縣的收入支出並不是沒有劃分的，而且是收支劃分之後，由各州縣自己決定自己的預算，美國的州議會還可以決定地方稅的徵收項目和稅率。我國在國民黨統治時期，也是採取對各省市劃分收入的辦法，各省市也可以自行決定徵收稅額的。我們決不能把美英資本主義國家或國民黨統治時期的這種劃分地方財政，看成是真正的分級財政。因為美英所謂對地方分稅，是將最不重要的收入和不大的稅目劃給地方。而地方收入不能滿足地方最低支出的需要，因而形成上下爭稅收的鬥爭。

那麼是不是可以說，從上而下分配財政指標，就是製造預算外資金的基本原因呢？也不

可這樣說。因為所有預算外資金，如果全部列入預算後，國家收入增大，其相應的支出也會同樣增加，這也是同地方多辦些事有關聯的。我國在1953年以前，預算外資金是逐年減少的，而地方經濟文化事業也是在逐年增長的。德意志民主共和國國家預算組織法第十八條不是也有控制數字的規定嗎？我們也不可以說，這就不是分級財政。有人說，從上而下的分配財政指標，控制的很死，下邊毫無機動，因而不得不擴大預算外資金。這是有一定道理的。但是從1954年以來，曾規定在上級分配指標總數以內，各級政府可以在款項之間，進行調劑，除了主要建設項目和主要建設事業外，并可適當增減，這就可以保證國家預算的總平衡，並且照顧到地方的統籌安排。事實很明顯，因為預算外資金的擴大所造成的混亂，其嚴重性是超過了從上而下分配指標所發生的問題。因此，嚴格整理預算外資金就成為當前重要任務之一。整理預算外資金，就必須劃清什麼是特種資金，什麼不是特種資金。從理論上講，特種資金的收入和支出，應該是單位預算機關有一些收入很零星，沒有徵收對象，也沒有固定的徵收期限，既不涉及國民經濟計劃範圍內的財務活動，不影響社會商品流轉，也沒有商品意義。僅僅是機關某些簡單的勞務供應和殘廢品變價的收入；它的支出，不投資於基本建設，不增加勞動工資計劃指標。這種做法，是促使各個預算機關愛護國家財產，充分利用財產的措施。按以上原則劃分，凡不屬於這個範圍的，都應當作為國家的統一資金管理。那就是說，目前各項稅收附加，應該歸入正稅徵收，或合併於企業利潤內繳納，如農業稅附加併入農業稅徵收，工商各稅的附加，併入各該項稅徵收，公用事業附加，併入企業利潤內繳納。在併稅併利潤，大力縮小特種資金的同時，必須注意地方歷年來由於這些收入所安排的必需的支出，應該予以承認並編入預算，實事求是的解決問題。為了解決資金集中管理問題，國家應該規定統一國家預算資金管理的制度，這個制度應該由國務院統一頒發，各地不

得自行規定。

摆在目前財政制度建設方面的第二個問題，是稅制改革問題。目前我國的工商稅制，是在資本主義經濟和個體經濟大量存在的情況下制定的，它既要促進社會主義經濟的發展，又要配合對私人資本主義經濟的限制、利用和改造。既要照顧到生產的發展，又要關聯到消費的需要，既要便利於國家資金的集中和積累，又要平衡人民的負擔，因而我國解放以來所實行的稅制，不能不是多種稅多次征的。這種稅制，幾年來證明對於國家資金的積累，對於私人資本主義經濟的限制、利用、改造，對於刺激生產、平衡人民負擔是起了積極的作用。

但是當1956年我國經濟情況起了極大的變化之後，擺在我們面前的經濟問題，已不是社會主義經濟與私人資本主義經濟誰戰勝誰的問題，而是如何促進社會主義生產進一步的發展和擴大，進一步地研究便於社會主義經濟的經濟核算的問題了。因而這種多種稅、多次征的複稅制度，顯然是不適合於上述要求的。現行工商稅制，目前有商品流通稅、貨物稅、工商業營業稅、工商業所得稅、印花稅、屠宰稅、利息所得稅、車船使用牌照稅、文化娛樂稅、鹽稅等十種，除個人利息所得稅外，大部分是重複征收的，實際上是一種複稅性質。而且現行稅制，不可能將國營企業的利潤在企業和預算之間進行恰當地合理地分配，因而企業利潤只有少部分以稅收繳納，大部分以利潤繳納。大家知道，企業利潤以稅收形式繳納是可以及時地按日或按旬繳給預算，以企業利潤形式則是按月或半月向預算繳納。按現行的辦法，就有很大的部分利潤，長期地周轉在企業機構內，對於加強企業的經濟核算，及時集中預算資金，都是不利的。由於稅制的複雜多樣和重複征收，不僅增加企業的計算事務，而更重要的是增加了企業的流動資金數額，因此迫切需要加以改革。對工商稅制改革，須要研究的問題，是按照產品品種分項計算，合併征收好呢？還是概括的計算，按照一個企業機構的平均利潤計算征收好呢？依照我國目前的計算水平和經

濟變化情況看，我認為以一個企業的平均利潤計算好，既簡便，又易行。這就是按照某一企業的全部實現的利潤，多少是以稅收的形式繳納，多少是以利潤形式繳納，規定一定的比例，稅收按每日銷貨額繳納，利潤則可按月一次或兩次繳納。這是比較簡單而易行的。目前有一種看法，認為要做就應該做得科學一點。是的，科學一點當然好，但從目前的技术條件和企業經營情況看，是值得考慮的。其次在稅制改革中，究竟還要留幾種稅的問題，我認為除以個人所得為納稅對象的之外，都應該歸納到一種稅制上，實行單一稅制，即繳納一次稅收後，不論周轉次數多少，均不應再行徵稅。至於農業生產合作社和手工業合作社在自由市場上銷售其自制的產品，應該按照其性質，分別訂定單行稅制。不能因為國營經濟採取單一稅制後，也改變對於個體經濟的或集體經濟的生產品和銷售品的徵稅性質。當然對於個體的或集體經濟的生產品和銷售品徵稅辦法上，也應該力求從簡和照顧到不同的商品對象，不同的所有制形式，採取所得稅或貨物稅的形式征收，使我們國家的稅收制度，真正在社會主義建設中，起到積累資金，監督企業的經濟核算的重要作用。

現行的農業稅法，是在個體經濟的情況下，按土地常年應產量，按人口計負擔，以戶計征的。在稅率訂定上，大部分地區是採取累進稅制的。但是農業合作化之後，按人口計算，按戶累進計征，顯然是不符合合作社經濟情況的。如再繼續使用這種稅制，就會妨害農民生產的積極性，因而也必須加以改訂。

摆在目前財政制度建設方面的第三個問題，是改革財政制度中殘余的供給制辦法。制定財政制度的基本原則，應該是有利於資金的動員和集中，有利於資金的合理分配和節約使用。它表現在收入方面，是能刺激生產的擴大，積累的增多；表現在支出方面，是嚴格控制資金專門的用途和開支的定額。但是目前財政制度中有一些收支，是採取統收統支辦法的。這就不利於擴大積累，不利於節約資金。

我国几年来对于国营企业，都是把利潤、折旧、多余流动資金和固定資產变价收入，統一繳給国家預算，而企业的基本建設投資和流动資金，都由預算撥款，企业本身利潤收入和他的建設支出毫不发生直接关系。因而企业機構把完成利潤繳款，当成它对預算的單純任务，而企业的扩大生产和建設所需資金，当作是向国家要求的必要权利，沒有把企业完成积累任务和建设密切連接起来。这就不能促进企业機構密切地关心企业利潤的完成，和促使企业節約地使用資金。我国在进行經濟建設的初期，由于經驗缺乏，各企业情况复杂，采取統一繳納利潤和統一由預算撥款是必要的；但在进行有計劃的經濟建設几年之后，特別是在社会主义經濟已占統治地位时，如果仍采取这种統收統支的办法，就不能促使企业关心本身积累和節約地使用資金。事实証明，近二三年来企业的繳款，往往不能按期足額地向預算繳納，而預算撥款，往往是超过企业当前需要，造成不少浪費。如1956年国家建設物資供应十分緊張，而各基本建設企业的年終材料的余存額則达20余亿元，这是十分不協調的事情。当然出現这种情况，不能完全說是由于統收統支所造成的；但是这种統收統支办法，也是促成这种现象的原因之一。根据目前各企业的經營水平，完全有条件实行部分利潤留給企业，作为企业扩大再生产的流动資金，扩充設備和基本建設之用，其不足額或指定的新的建設項目，才由預算撥款。这样就能使企业自动的积累和企业的支出密切关联起来，就可以促使企业关心其收入的增加和其支出的節約。有些人認为这是一个大变革，在稅制未改革前实行有困难。这种認識是不全面的，虽然在稅制改革前，企业利潤比較大，但是可以采取比例留成的办法。留給企业的比例，如果說20%大了，可以縮小到10%，甚至再小一点。当然这种方法在实行前，必須分別研究各个企业的积累規模，和他的建設需要，同时也要把有关的办法草拟完善，如象1953年那样沒有具体办法而实行，是会出問題的。我認为目前拟訂这个制度是十分需要的。

在目前的財政制度中，供給制的殘余的另一表現，是在工作人員的生活待遇上国家給予过多的補貼。工作人員是按劳取酬，以工資形式获得自己应得的報酬，目前我們的工資，虽然总的來說还不高，但随着我国經濟的发展，都逐步有所提高，有所改善。如果沒有特殊情况，个人生活，應該由个人負責，就是某些公共福利事业，也应该由国家和个人共同分担，这样才能促成勤儉朴素的作风，也才能把国家資金更多的投于經濟和文化建設事业方面。但是目前对于工作人員的生活待遇，既有工資形式，又有供給制的形式，如工作人員宿舍房租过低，有些机关，工作人員家庭用电用水費用，由公家貼补，使用家具、火爐由公家供給，上班下班由公家汽車接送，或貼补交通費，学习用的書籍由公家發給等等。名目繁多，不胜列举。当然，有些福利事业，是需要国家兴办的，个人經濟力量是不可能办的；有些确因个人負担有困难，公家予以補助，也是必要的。但是每一个工作人員，生活上由国家給予过多的補助，就不能促使个人养成儉朴的作风，不能更有效地節約地使用国家資金。財政制度对这些沒有加以控制，不能不說是重要的缺点。

摆在目前財政制度建設方面的第四個問題，是对機構設置和增加人員的控制問題。国家的劳动工資計劃，是反映我国积累与消費分配比例的重要組成部分，也是計算国民收入增加和国民收入分配再分配的重要环节之一。它体现我国劳动就业的情况，体现生产規模扩大的情况，因之劳动工資計劃，必須成为各級国家机关和企业事业機構，所必須严格遵守的計劃之一。所有企业機構事业機構和国家机关的增設，工作人員的增加，都必須根据國民經濟計劃所規定的数字来进行，决不能不經批准任意增加。但是目前在劳动工資計劃的控制上，缺乏应有的强制性，企业可以不經任何手續，任意招收工人，文化教育、农业、林业、水利等事业機構，都可以自行招收人員，行政机关虽有一些控制，但也可以随时增加临时雇用人員，

甚至有連續六七年的臨時雇用人員。事業機構人員無定額，學校的教職員工與學生的比例，醫院病床與醫務人員的比例等，沒有一個明確規定，即使有一些規定，也沒有很好的貫徹。各級國家編制管理機構，雖曾進行過不少工作，但只對行政機關進行了控制，對企業事業人員沒有管理起來，有些地方和部門，將行政機關的人員列入事業費開支，如某些工業廳、農林水利廳局，將很大一部分行政人員用事業費開支。為了保證勞動工資計劃的正確執行，對於企業、事業和國家機關增設機構，增加人員，必須進行嚴格的控制。我認為，企業人員的定員數額，工人增加數額，應由企業主管部門提出適當的編制，經國家經濟委員會、勞動部、財政部審核後，報國務院批准執行，不經過這個手續，不得增加人員。一切事業機構，必須由各主管部門，規定出節約的定員比例，由於各地區各事業機構的情況不同，也可以定出不同的比例，報請國家編制委員會、國家經濟委員會、勞動部、財政部審核並報國務院批准後，嚴格遵照執行，不得隨意增加。企業的人員增加，應由國家經濟委員會和

勞動部負責，事業和行政人員增加，應由國家編制委員會和勞動部負責。一切開設訓練班，辦理臨時性事務的機構，都應在原人數原定額內解決，只有這樣，才能使國家勞動計劃，真正成為法律。

擺在目前財政制度上存在的問題，是很多的，諸如預算執行中的撥款原則、預算追加、科目流用、財政分級管理、開支制度，等等，都是迫切需要解決的。但目前財政工作是繁重的，不可能一舉成功，必須逐步地加以解決。

但是必須指出，目前我國財政制度中所存在的不正常現象，正是我國財政工作前進中存在的問題，也是難免的現象。如果說我國建國才七年時間，就可以把所有的財政問題全部解決，那也是不客觀的，但是我們不能不重視財政制度中存在的缺點。目前存在的資金浪費，人員亂增，破壞財政紀律的現象，並不是個別問題，而且帶有普遍性的。如果說這些現象，全部都由各企業各事業和行政機關負責，那是不夠公允的，如果推本求原，就在於我們沒有完善的財政制度，健全的管理制度。所以健全財政制度，乃是鞏固財政紀律的先決條件！

財政簡訊

電力工業系統財務檢查試點工作已經結束

財政部、電力工業部定於今年第二季度在全國電力工業企業單位（包括電業局、電廠、綫路所、營業所）進行一次財務的系統檢查。為了作好對這一系統檢查的準備工作，財政部從去年底和今年第一季度初曾先後派出四個檢查小組分別在北京、上海、瀋陽、武漢等地作

了試點檢查，電力工業部，各試點所在地的電業管理局及人民銀行均派員參加檢查，參加試點檢查工作的省、市財政監察機構有江蘇、山東、福建、江西、廣東、安徽、湖南、湖北、黑龍江、吉林、遼寧、內蒙古自治區以及北京、上海、天津、廣州、濟南、武漢等。

通過試點檢查，得到了不少的收穫，財政監察幹部不但學到了一些檢查企業的业务知識，更主要的是了解了電力工業系統有關財務工作中一些重要問題如：降低成本潛力問題；利潤率的高低問題；獎勵制度應如何考慮調整；流動資金定額偏寬；大修理基金的提取情況以及大修、小修的劃分問題等，這些問題是值得加以研究解決的。因此，財政部、電力工業部共同議定把這些問題列為即將進行的電力工業財務系統檢查的主要內容。相信經過這一系統檢查不僅將推動電力工業部門的財務工作得到改進，並可為其他經濟部門提供參考。

（監察司通訊組）