

進一步加強地方財政管理工作的職權

陳 學

(一)

地方財政是國家財政的重要組成部分。在我國，國家財政收入的60%左右須由地方去組織征收。在支出方面，地方的各項支出過去幾年來約占國家財政支出的20%—25%左右，其中地方的社會文教支出和行政管理費用約占國家這兩項支出的70%以上。這說明加強地方財政的管理，對於發展生產、繁榮經濟、改善人民的物質文化生活具有重大的意義，地方財政不論在過去、現在和將來對於整個國民經濟計劃的實現和國家財政收支的完成，都有重大的作用。過去幾年來的事實也已證明，由於各級地方黨政領導和全體工作人員作了巨大的努力，地方財政在保證完成國家收入計劃方面，在合理分配和節省使用資金方面，是有顯著成績的。

目前我國正在加速發展社會主義建設，地方財政的作用也比以往時期顯得格外重要。地方財政所承擔的資金積累和供應的任務，今後能不能夠又多、又快、又好、又省地完成，將直接關係到國家建設計劃和地方建設計劃的順利實現。但是由於目前的地方財政管理制度已經在若干方面同今後工作發展的要求不相適應，如果不加以改進，地方財政管理上的主動性和積極性就會受到一些限制，這對今後國家建設事業的發展是不利的。因此，在新的情況下如何進一步發揮地方財政管理職權，是當前國家財政工作上必須解決的重大問題。這個問題的順利解決，將能夠進一步地發揮地方管理財政的積極性，調動一切積極因素，增加收入，節約支出，發揮地方財政在加速社會主義建設中的更大作用。

(二)

目前在地方財政的管理上，存在着什麼問

題呢？扼要地說來，就是地方財政的職權範圍還不夠明確，中央集中管得過多、過細，在一定程度上影響了地方在管理財政上的積極性和主動性。

我國各級財政的職權範圍，在1951年實行統一領導分級負責的財政方針後，曾經作了劃分。但是由於近年來在財政職權的劃分上未能根據國家社會主義建設加速發展和社會主義改造已經取得勝利的新情況，將過去的規定加以修改，因而目前地方財政的職權顯得不夠明確，在某些支出問題上，不斷發生上下互相推諉、互相扯皮的現象。同時，由於經濟、文教等事業劃分也存在一些問題，使地方財政的收支範圍有些過窄；某些財政收支雖然劃歸了地方，但地方往往不能充分行使職權，受到中央主管部門在計劃上和財政管理制度上的很多限制。所有這些，都或多或少地束縛了各級地方財政的主動性。

從地方預算的編制和執行來看，地方預算本來應由地方根據國民經濟計劃的要求和本地區的具体情况來編制，但是，過去對地方預算的編制，是由中央主管部分別直接下達詳細的計劃指標和財務指標。而主管部下達指標時，又往往留下過多的機動數或待分配數；地方如需增加一項開支時，都必須經過主管部批准，否則，預算資金就沒有來源。這樣，地方財政事實上只能起一個匯總作用，地方很難根據具体情况，因地制宜，統籌安排本地區的預算收支。這種自上而下條條分配指標，實際是由中央的“條條”代替地方的“塊塊”來安排預算。當然，過去在財政管理制度上，也規定了地方有權調劑本地區的收支與統一安排本地區的預算，但由於指標是由條條下達的，因此，

“調進者举手欢迎，調出者要請示各自的上級”，地方要作很多的調整是有困难的。很明顯，采取这样的办法來安排地方預算，当然不可能完全适合地方情况，必然會發生有的事情有錢用不了，有的事情則沒有錢或錢不够用，反映在預算执行的結果上，則是一方面是每年支出剩餘很多，一方面是該作的事又作不成。

問題還不僅在于由上而下分配指标，中央的“条条”和地方的“塊塊”不能結合，以及在預算执行过程中，地方对預算的調整权限有若干事实上的限制，問題还在于对地方預算执行中的超收和節約的处理也缺乏妥善的办法。地方預算的超收和節約，过去虽然在制度上是允許地方安排使用的，但在使用的范围和批准程序上，則有若干严格的限制。这些限制，不能不在一定程度上影响了地方積極性的發揮，影响地方挖掘新的收入來源和更加合理地分配、使用資金。

再从地方財政收支划分上來看，根据國家財政分級管理的原則，地方財政應該在國家財政收支体系的范围内，有自己的收支体系，尤其應該有穩定的收入來源，來保證預算的执行。过去对地方預算收入的划分，基本上有固定收入、分成收入和調剂收入三类，这是符合分級管理原則的。但是問題在于固定收入占地方預算的比例不大，分成收入項目如農業稅、工商業稅等，又年年变动比例，再加上調剂收入包括商品流通稅、貨物稅等，也必須年年变动分成比例，因此，地方在編制預算草案的时候，心中無數，不能測知本地区大体上有多少收入，可以安排支出。这样就影响到地方進一步地來挖掘新的收入來源。

另外，过去在財政管理制度上也有規定过細过死的地方。例如1956年地方向中央編报的預算草案，每册的表格达500多張，就顯然过細过繁。对某些开支范围或标准，在制度上也往往規定得太死，地方不能因地制宜，以至有的开支有剩餘，有的开支不能滿足实际需要，又如属于征收工作和财务手續上的某些細節問題，本來可以由地方因地制宜來作具体規定和

处理，但是也未交給地方。这样，由于制度上規定得过細过死，一方面中央各主管部过多增加了若干可以下放的具体事务，另一方面地方在处理具体事务中又不能充分發揮其因地制宜的作用。

在地方財政管理中所存在着的上述种种問題是有它歷史的根源和各方面的原因的。應該指出，这些缺点是我們工作前進当中的缺点。我們建國才几年，客觀上各种事物在不断地發展，而我們在各方面的經驗都还缺乏，我們不可能在短短的几年中，就把財政管理制度定得十全十美。同时，財政工作牽涉的范围是極其廣泛的，它反映了國家的各个方面的工作，其他方面的工作如計劃、企業、事業的分級管理工作所存在的問題，也必然要反映到財政制度上來，財政制度不可能脫离計劃管理体制和事業管理体制而單獨另搞一套。但是，這絕不是說，目前財政制度上存在的問題可以不加重視。恰恰相反，在社会主义建設高潮的新形势下，我們必須迅速地解决這些問題，才能有利于調动一切積極因素，又多、又快、又好、又省的進行社会主义建設，而且經過几年來的摸索，我們在財政管理上也已經取得了一些成功的和失敗的經驗，我們在目前已經有了条件來逐步修改現行的制度。这里應該指出：过去財政工作所采取的方針、政策、管理制度基本上是正確的，是有巨大成績的，这点必須明确与肯定下來。我們目前的任务，就是要在現有的基礎上，消除各种缺点，繼續前進。

(三)

为了進一步貫徹执行國家財政統一領導分級管理的方針，充分發揮地方財政的積極性和主动性，对于目前財政管理制度上存在的問題，应当逐步求得妥善的解决。

第一、依照我國憲法的規定，我國國家財政應該分为中央財政和地方財政兩個環節，并以中央財政為主導。地方財政，包括省、直轄市、民族自治區、自治州、縣、民族縣、市、市轄區、鄉、民族鄉的財政。這就是說，各級財政的划分必須同國家政權的組織形式相一

致。有一級政權，就應建立一級財政。各級國家政權機關都應該有它的財政管理職權，有權在國家統一領導和計劃下，安排自己的事業，制定和批准自己的預算。因此，地方預算應由地方自己根據國民經濟計劃的要求和本地區的具体情况，來加以編制，並經過一定程序批准後，即由地方自己來批准其本級預算。在預算執行過程中，地方也應有權來進行預算的調整。各上級主管部門不能直接干預各下級財政預算，各主管部門提出的增減地方預算收支的意見，如果沒有經過國家政權機關批准下達，都只能作為建議，供地方參考。各種財務制度，地方有權在國家規定的統一制度下，根據各該地區具体情况，因地制宜，作出具體規定。

第二、財政收支劃分，是各級預算間相互關係和職權範圍劃分的中心環節。收支的劃分，應該是：（1）事權和財權完全一致，有利於加強對事業、企業管理的全面計劃與領導；（2）各級預算均有相當穩定的收入來源，有利於預算安排和積極性的發揮；（3）上級預算對下級預算可以進行調劑，有利於保證各級收支的平衡，從而保證與促進國民經濟計劃的完成。依此原則，在各級財政的支出的劃分上，應該以企業、事業和行政組織的隸屬關係為基礎，即隸屬於中央的企業、事業和行政組織的支出，劃歸中央預算、隸屬地方的企業、事業和行政組織的支出，劃歸地方預算。在收入的劃分上，要保證中央有穩定的收入，也保證地方有穩定的收入，同時要保證上級預算對下級預算能夠進行必要的調劑，以便保證各地區預算收支的平衡。凡屬於地方的國營企業利潤收入以及地方性的稅收，都應當劃作地方收入。同時，為了保證地方預算收支的穩定和平衡，對於地方固定收入部分應該適當擴大，中央的某些收入包括稅收在內，應按照固定的比例給地方分成。過去對地方收支範圍劃得窄了一些，今後應隨着企業、事業等下放範圍的擴大，來加大地方收支範圍，同時，劃給地方的收入的比例亦應擴大，以使地方有穩定的收入

來源。此外，在收入劃分上應該有一兩項收入的分成比例是可以每年變動的，以便保證各地區年度預算收支同年度經濟發展計劃相適應。

第三、我國的經濟建設任務是在國家的經濟計劃指導下來完成的，離開了國家計劃的指導，經濟發展中的各種正確比例關係，也就不可能實現，社會主義建設任務也就不可能又多、又快、又好、又省的順利進行。國家預算是以國民經濟計劃為基礎，它必須正確地反映國民經濟計劃的要求，從財政資金供應上保證國家重點建設和國防建設的需要，同時，相應地發展地方建設事業。為使地方預算能更好地促進地方發展經濟、文化的要求，今後應該逐步改變現行自上而下條條分配財務指標的辦法，採取自下而上根據國民經濟計劃的要求和具体情况來編制預算的辦法。從下面編制預算，使地方能獨立地、主動地挖掘各種潛力，更加合理地分配和使用預算資金，更好地解決地方對發展經濟和文化中的具體問題。這種自下而上的根據國民經濟計劃的要求和具体情况來編制預算的辦法，並不排斥中央各主管部門的作用，因為在年度國民經濟計劃指標下達前，各主管部門均應提出有關事業的發展指標，經國家審核平衡後才統一下達給地方；同時，中央各主管部門對於主管事業範圍內的地方企業和事業，仍有权進行財務管理上的監督和檢查。

第四、為刺激地方順利完成預算和經濟計劃，應該允許地方在預算執行過程中，如果收入超收，支出節約，均歸地方自行處理，而且對其使用範圍和動用程序上，不宜作過多地限制。同時，在預算執行過程中，如果不是因為特重災荒和國家規定的稅收和價格發生變動等特殊原因，而是在一般情況下，收入少收或支出增加，也均由地方採取緊縮支出或其他辦法來自求收支平衡。地方的年終結餘，也應歸地方自行安排支出，但是首先要用來安排跨年度工程的支出，至於其他用途，中央不宜作過多的限制。

貫徹新的征稅規定做好旺季征收工作

李予昂

一、稅收工作中的新問題

今年以來，社会主义改造和社会主义建設都在飛躍地進展。随着農業合作化的高潮，全國各地資本主义工商業實行了全行業的公私合營；手工業和小商小販等个体劳动者也實現了各种不同程度的合作化。農業、手工業和商業中的小商小販由个体的生產經營制度轉變為合作化的生產經營制度；資本主义工商業由資本主义的生產經營制度轉變為公私合營的生產經營制度。由于这些从組織形式到生產經營方式和分配关系等方面的一系列的变化，使工商各稅的稅源發生許多变化，并使稅收工作面臨許多新的問題。尤其是陈云副总理在第一屆全國人民代表大會第三次會議上所提“关于商業工作与工商关系問題”的發言中提出的八条办法逐步實行之後，工業和商業的关系，工業、商業之間的利潤分配以及批發價格制度和生產

經營方式等還要發生新的变化。因此，在稅源方面和稅收工作方面也還要引起新的变化。

目前，稅收工作究竟面臨一些什麼問題呢？

首先是現行稅制与新的經濟情况不相适应。凡是以資本主义工商業為征稅对象的各项稅法規定，在很大程度上同全行業公私合營實行定息，及小商小販組織成合作商店、合作小組的生產經營以及利潤分配等制度不相适应，过去的規定有很多不能照旧執行了。因此，有些問題已經作了修正和补充。但是還有一些迫切需要解決的問題，還沒有解決。例如農業生產合作社經營副業如何征稅問題，因为它关系到工農聯盟，也涉及到農業生產合作社經營的副業、手工業和手工業生產合作社經營的專業手工業的發展方針和經營範圍，考慮稅收時要注意二者稅負适当平衡問題，國家對集体（社）和个人（社員）的稅收政策問題，因此

（接第13頁）

第五，各种財務制度，應根据其不同性質，給地方有因地制宜的權限。如涉及人民負擔的各种稅制，这类性質的制度即由中央來定。對於其他收入的收費標準，如學費收入，即可以照顧地區不同情况，中央只規定原則或者規定有伸縮性的標準，由地方依此規定具体办法，報送備案。又如全國應該統一的制度，由中央來規定，地區性的制度，由地方根據中央規定的原則，自行規定具体办法，報送備案。總之，在制度的規定上，既有原則性又有靈活性，不要對地方管得過多過嚴，这样，也就有利於地方發揮主動性，對地區財政收支加強管理。

第六、目前，各級都正在研究財政體制問題，在解決財政體制問題中，當前主要應首先解決中央與地方間的分工管理問題，然後再解決各主管部與基層企業，省市與縣，縣與鄉等的分工管理問題。地方財政是國家財政兩個組成部分之一，國家收入的很大部分是依靠地方來完成，地方預算又占國家預算的很大比例。因此，首先解決中央與地方間的財政分工管理問題，在很大程度上有助於國家預算與計劃的順利完成。这样，既有利於中央預算的鞏固，從而保證國家的重點建設和國防建設，又有利於地方預算的穩定，從而加速地方經濟的發展。