



“六五”财政收支计划

编制工作的几点经验

“六五”时期财政发
展和成就简介（四）

宗和思

“六五”财政收支计划，是建国以来编制得较好的一个中长期计划，为以后编制中长期财政计划工作积累了一些宝贵经验。这里，对此作一简要回顾和总结。

“六五”财政计划的准备工作做得认真

编制中长期财政计划，是财政工作的一件大事，是一项艰巨、复杂的工作，能否编好，准备工作是重要的一环。财政部在开始编制“六五”财政计划时，主要抓了以下几项准备工作：（1）加强领导，建立组织。编制“六五”财政计划，不仅需要花费较长的时间，而且需要部内各有关司、局的协作、配合。部党组决定，由一位副部长负责组织领导，重大政策性问题、计划和方案要提交部党组讨论、确定。同时，成立了由综合计划司和各有关业务司局负责同志参加的精干班子，各该司、局的综合处处长为联络员。这样，编制“六五”计划就有了组织保证。（2）认真学习，武装头脑。在计划编制以前，部领导组织参加编制计划的人员认真学习有关文件，理解、领会党中央、国务院关于制定“六五”计划的战略思想、战略目标和方针政策，使财政计划服务于党的总任务和总目标。（3）拟订一个各阶段切实可行的工作计划。为了使“六五”财政计划的编制工作有序地进行，根据国务院、国家计委关于编制“六五”计划的工作要求，由综合计划司拟订了各阶段编制工作的计划，提出了需要调查的专题，指定了专题研究的牵头单位、完成的时间等。（4）整理有关的财政经济统计资料，总结分析建国三十多年来工农业生产增长与财政收入增长的比例关系，投资和效益的关系，以及财政收支内部的比例关系，找出规律，为编制“六五”财政计划提供依据。（5）回顾建国以来几次编制和执行五年财政收支计划的经验教训，特别是“二五”、“三五”财政计划，在“左”的错误指导思想影响下，收支指标都打得过高，脱离了实际可能的教训。

在编制“六五”财政计划的过程中，坚持先务虚后务实，虚实结合

编制工作开始，部领导指示，不要急于测算收支指标，先要在认真学习党中央、国务院有关指示精神的基础上，把当前和今后五年的政治经济形势的发展变化分析清楚，明确“六五”时期财政工作面临的主要任务。根据这一指示，在编制初期，参加编制计划的同志集中主要精力，开展对“六五”初期财政经济状况及今后面临的形势、任务的分析和讨论。在分析讨论中，坚持运用马克思主义的辩证观点，既看眼前，又想长远；既估计到财政困难的一面，也看到形势发展中有利的条件。从困难的一面来说，主要是1979、1980两年国家财政连续出现较大的赤字，财政收入占国民收入的比重逐年下降，国民经济面临着进一步调整的局面。同时，“六五”时期国家财政负担的各种生活资料以及生产经营方面的价格补贴将越来越多，加上增加职工工资、调整价格体系、国外借款的还本付息，都将给财政带来新的负担。就有利的一面来讲，主要是党的十一届三中全会以来，我们党端正了经济建设的指导思想，实行了“调整、改革、整顿、提高”的方针，国民经济的调整已经初见成效，主要比例关系已经得到初步改善。在调整的同时，经济体制改革也进行了初步尝试，财政方面的改革如实行利润留成、税制改革以及实行“分灶吃饭”的新财政体制，调动了各方面的积极性，有利于经济进一步搞活。因此，只要帮助现有的工交商企业下功夫提高经济效益，把潜力挖出来，财政收入就可能有一个较大的增长。参加编制计划的同志，经过充分的讨论，取得了对于财政经济形势基本一致的看法，对解决财政问题的出路和“六五”时期财政工作的基本任务就明朗了。经过上下多次研究，确定“六五”财政工作的重点是：进一步贯彻“八字”方针，促进国民经济严重比例失调的状况根本扭转，使工农业生产有一个新

的发展,经济效益有一个新的提高,在此基础上努力积累资金,满足各方面必不可少的资金需要,适当改善人民生活。同时,要进行有利于调整的改革,为“七五”时期全面的经济改革创造条件;在财政收支的安排上,要坚持“量入为出”的原则,争取实现财政经济状况的基本好转。

“六五”财政收支计划执行的结果表明,正是由于当时在编制“六五”财政计划中坚持先虚后务实,虚实结合,对形势及其发展作了比较充分的、正确的估计,并依据正确的估计确定了切合实际的基本任务,“六五”财政收支计划才能够比较顺利和完满地实现。

在充分揭示矛盾的基础上,提出解决矛盾的战略和政策措施

编制“六五”财政收支计划的过程,就是一个揭示财政上存在的矛盾以及研究解决矛盾措施的过程。

“六五”计划是个中长期计划,与年度计划不同,它的特点就在于要提出今后一段历史时期财政工作的战略性指导思想、战略目标,以及切实可行的重大政策设想和依据,总之,这个计划要体现出今后几年财政工作的重点。

“六五”时期财政的焦点是资金需要与可能的矛盾,而造成这个矛盾的原因主要是:一方面,各部门各地区设想的建设规模过大,对财政资金要求过多;另一方面,如果按照当时的口径测算,整个“六五”时期的财政收入占国民收入的比例将逐年下降,到1985年就要降低到22%左右。为此,财政部向党中央、国务院提出了“六五”时期对分配政策进行必要调整的建议,党中央、国务院批准了财政部提出的建议,作出了适当集中资金、保证重点建设,把财政收入占国民收入的比例逐步提高到28%—30%的一系列决策。这些决策包括:(1)对企业、事业单位及部门掌握的预算外资金开征能源、交通重点建设基金,发行国库券,解决重点建设资金短缺问题。(2)“六五”期间农民收入的增加只能靠努力发展生产,而不能主要靠提高农产品价格。(3)调整部分农业生产资料价格,减少一些财政补贴。(4)进一步完善国家与企业的分配关系,坚持扩大企业财权要在国力允许的范围之内。(5)在适当地增加职工工资的同时,要严格控制奖金、津贴的发放标准与范围。

(6)加强税收征管工作,开征一些新税,并对一些暂停征收的税种恢复征税。(7)减少一部分支出,如企业挖潜改造资金改由企业用自有资金去解决;流

动资金国家财政只对新投产的企业进行安排,老企业主要靠自有资金和银行贷款去解决。(8)积极利用外资,解决国内资金不足困难,同时要全面考虑国内配套资金的承受能力和还本付息能力。

在“六五”期间,以上种种政策设想和改革措施基本上都陆续在各个年度预算中得到了实施,并被实践证明是可行的,收到了良好的效果。这对“六五”财政计划的提前完成,对逐步实现财政收支平衡,最终消灭赤字,起了重要作用。这一经验表明,中长期财政收支计划要实现年度计划应有的指导作用,就要在编制计划时把主要注意力放在确定财政经济发展的战略目标和政策调整上。

在对收支方案进行反复测算中,遵循了预算管理方面的一些原则

在明确基本任务,确定政策措施的基础上,对“六五”期间的收支指标进行了反复测算。如前所述,“六五”时期国家财政面临着很大困难,收入增长不可能太快,而各方面的资金需求又非常迫切。如何解决好资金紧张的矛盾,在现有的收支规模上合理安排,还是大有文章可做的。这就要求对收支方案反复地、认真细致地进行测算。为使财政收支方案具有科学性和预见性,在“六五”计划收支指标的测算过程中,主要遵循了以下几条预算管理方面的原则。

第一,财政收入的测算,遵循了积极、稳妥的原则。坚持这一原则,是建立在以下几点考虑基础上的:

(1)只有在编制中长期计划时留有一定余地,安排年度计划时才比较主动。(2)收入打得低一点,适时追加一些支出并没有什么害处;反之,如果收入打高了,执行中资金供应出现紧张,致使一些项目中途下马,则要遭受很大损失。(3)财政收入的测算,要注意瞻前顾后。一方面要考虑收入增加的有利因素,充分挖掘收入潜力,采取适当的增加收入的措施;另一方面还要把减收因素考虑充分。如果只考虑增收的一面,而对减收因素考虑不周,等问题发生了再去调整计划,将会给整个财政计划的执行带来被动。

第二,财政支出的分配,贯彻了保证重点,统筹兼顾的原则。在财政支出中,对关系国民经济全局的重点项目,如能源、交通、通讯等基本建设支出,文教、科学、卫生支出等,给予了优先安排,使其增长比例略高一点;对可以压缩的支出,如国防费,采取了短期内原地踏步的作法;对应该压缩的支出,如基本建设投资总额、行政经费,采取了低速增长的安排;对其他各项支出则根据事业发展的需要以及国家财力

的可能，做了有增有减的适当安排。总之，在支出的安排上做到了有先有后，有轻有重，先后有序，轻重适当。

第三，在贯彻财政收支平衡的原则中，坚持了实事求是的精神。在编制“六五”计划过程中，虽是始终遵循收支平衡原则的，但是经过多次测算以后，财政的收与支仍然存在很大差距，在此情况下，是勉强打平，还是实事求是地把赤字列入计划，当时是有争议的。按照前者，把支出压得过猛，就会使一些生产、事业急剧收缩，即使实现了平衡也会给经济的发展带来不良后果。何况从实际情况看，支出突破的可能性很大，就是计划平衡了，将来实际执行中还会出现赤字；出现不平衡。不如采取实事求是的态度，把赤字摆在明处。这有利于充分暴露矛盾，最终达到解决矛盾的目的。按照实事求是精神制定的“六五”财政计划，执行到1985年果然消除了赤字，实现了财政收支的完全平衡。

第四，“六五”财政计划的制定，还贯彻了与有关经济计划、银行信贷计划互相衔接、综合平衡的原则。“六五”财政计划，是整个“六五”国民经济与社会发展计划的一个组成部分，与其他方面的计划特别是与信贷计划有着密切的关系。为了使整个计划协调一致，使财政计划本身具有更大的可行性，在编制“六五”财政计划时，财政与计划、银行等部门保持了经常的联系，对存在的问题相互协商，共商对策。比如在财政计划方案出现赤字的情况下，信贷计划作了相应的调整 and 安排，体现了财政信贷计划的相互衔接和综合平衡。

在论证收支方案中，广泛听取专家学者意见

为使计划能够比较符合今后的实际情况，就要对计算结果进行充分论证。每拿出一个方案，不仅部里要开会讨论，还曾召开有社会科学院财贸所、北京大学、中央财政金融学院等科研单位、大专院校的财政经济方面的专家学者参加的座谈会，就“六五”财政面临的形势、任务及对策，财政收支指标的安排进行咨询。同时，部领导还积极派人走出去，到部外听取意见。当时，国务院经济研究中心举办了六次财政问题研讨会，部里每次都派人到会，认真听取经济界各方专家的见解，并与他们交换看法。这样，就使“六五”财政收支计划汲取了更多的有益经验，融合了更多人的智慧。正是经过这样的反复论证和修改，“六五”财政收支计划才做到了比较符合实际，比较切实可行。

诚然，“六五”财政收支计划已经完满地实现，但不能由此认为这个计划本身是完美无缺的，如在编制计划过程中研究的问题失之过宽，而对重点问题分析得还不够深刻和透彻；没有分开中央、地方财政计划，计划本身还只是粗线条的，不利于执行；计划方法比较陈旧，主要是基数法、因素法，没有应用现代化的计划方法。这些不足之处，需要在今后编制中长期计划的工作中加以改进。

答读者问

教育事业费附加不应 随同农业税合并征收

最近，读者来信反映，有些地方的乡（镇）政府将教育事业费附加随同农业税一并征收，询问这种做法是否妥当。本刊就此问题走访了财政部农业财务司，现答复如下：

根据农业税法法规和国务院国发（1984）174号文件《国务院关于筹措农村学校办学经费的通知》的精神，把教育事业费附加随同农业税一并征收的做法是不妥当的。首先，两者性质不同。农业税是国家向一切从事农业生产、有农业收入的单位和个人依法征收的一种税收，是必须履行的义务，它是国家财政收入的重要组成部分。征收教育事业费附加是乡（镇）政府筹措办学经费的一种途径，由乡（镇）政府每年按本地经济状况，群众承受能力和发展教育事业的需要提出意见，报请乡（镇）人民代表大会讨论通过后，报上一级人民政府批准执行。这项附加收入取之于乡，用之于乡，不属于国家财政收入。其次，计征办法不同。农业税是按照从事农业生产、有农业收入的单位和个人的土地常年产量计征国发（1984）174号文件中规定，征收教育事业费附加，对农业、乡镇企业都要征收，可以按销售收入或其他适当办法计征，但不要按人头、地亩计征。为了严格执行国家税收政策，财政部曾多次下达通知，禁止任何单位和个人以农业税名义征收其他税费、摊派负担。因此，教育事业费附加应当按照有关规定另行征收，不要随同农业税合并征收，以免混淆二者性质，避免农民群众对农业税负担发生不应有的误解。

（本刊编辑部）