

中国政府间财政关系 图解

主 编 \ 李 萍
副主编 \ 许宏才
中国财政经济出版社

中国政府间财政关系 图解

主 编\李萍
副主编\许宏才

图书在版编目(CIP)数据

中国政府间财政关系图解/李萍主编. —北京:中国财政经济出版社, 2006. 8

ISBN 7-5005-9248-5

I. 中… II. 李… III. 财政—中央和地方的关系—研究—中国—图解 IV. F812-64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 082865 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

北京人卫印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开 21.5 印张 530 000 字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 85.00 元

ISBN 7-5005-9248-5/F·8034

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

1992年中共十四大确立了社会主义市场经济改革目标，政府间财政关系调整开始从传统的财力集分转向制度创新，1994年的分税制财政管理体制改革奠定了适应市场经济基本要求的中央地方财政关系框架基础。十余年间，在立足国情并合理吸收外来经验的基础上，经过艰难摸索，以人为本、规范透明等理念逐渐融入政府间财政关系制度，体现了社会主义政治文明建设要求。

随着政府间财政关系制度的完善与中央宏观调控能力的增强，财政管理体制再分配功能逐步显现，财力均衡效果日益明显。2005年中央对地方转移支付7341亿元，相当于1994年的15.9倍，年均增长29%。其中，财力性转移支付3812亿元，专项转移支付3529亿元，分别是1994年的38.4倍和9.8倍。特别是2002年所得税收入分享改革建立了一般性转移支付稳定增长机制，一般性转移支付规模迅速扩大，从改革前2001年的138亿元增加到2005年的1120亿元，占地方标准财政收支缺口的比重从11%上升到47.3%，几乎每年以5个百分点的速度在弥补地方标准财政收支缺口。照此速度，十年后基本上可以做到弥补地区之间基本财政能力方面的差距。从区域分布看，几乎所有的转移支付资金分配都向中西部地区倾斜。2005年中央对地方转移支付资金中，中西部地区约占88%。随着中央对地方转移支付力度的不断加大，1994—2005年，中央对地方转移支付占地方财政支出总额的比重从13%提高到29%，对中西部地区补助比例上升幅度更为明显，分别从15%、13%提高到46%、50%。

当人类文明进入21世纪，当中国经济社会发展到了新的阶段，新一代领导集体审时度势，适时提出建设社会主义和谐社会的战略目标，并赋予和谐社会新的内涵与时代特征，那就是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、环境友好。

和谐是中华文明的精髓，“国泰民安”、“政通人和”都是和谐社会的象征。和谐社会是指一种善治的方略，中国古代的先哲有很多关于善治的至理名言，如“礼之用，和为贵”（《论语·学而》）；“畜之以道，则民和；养之以德，则民和；和合故能谐”（《管子·兵法》）。构建和谐社会需要具备有效的资源配置机制、顺畅的利益表达机制、安全的社会保障机制、健全的矛盾疏导机制、合理的利益协调机制。无论就治国方略言，还是就社会运行机制论，政府间财政关系制度完善都具有重要价值。首先，公共服务均等化作为处理政府间财政关系的基本目标，让全体国民共享改革发展的成果，本身就是社会主义和谐社会的内在要求。其次，通过妥善设计和实施政府间收支划分以及财力调节模式，建立公正的利益分配机制、规范的利益诉求机制以及有效的利益平衡机制，实现纵向与横向财政均衡，能够促进经济增长方式转变、公正社会心理形成和环境友好及资源永续利用，是社会主义和谐社会的重要实现方式。

我们意识到，虽然中国政府间财政关系改革取得显著成效，但是，当我们面对着任何一个工业化国家经济成长的前期阶段都曾面对的发展不平衡、地区间以及不同社会阶层收入差距扩大等问题时，需要在把握机遇加快发展的同时，重视各种容易诱发社会矛盾冲突的不和谐因素，促进人与自然、社会与经济的协调发展，推动社会主义和谐社会的建设进程。

政府间财政关系调整不单纯是财政管理体制的自我完善，需要切实转变政府职能，明确界定政府间支出责任，推进行政管理体制的改革，进一步坚持市场经济改革方向，明确政府是市场的替补而不是替身，提高政策的一致性、有效性与公开性。

政府间财政关系的调整是财政管理体制的整体推进，不仅仅局限于中央地方层面，需要各级政府与有关方面的共同参与。为了广泛借助各界的智慧，搭建更有效的沟通平台，形成易于达成共识的交流基础，共同探寻完善政府间财政关系之路，“中国政府间财政关系课题组”精心梳理中国政府间财政关系经纬，并以图解方式勾勒中国政府间财政关系全景，信息丰富而简明直观，分析透彻而客观中肯，辞约而旨弘，对预算工作或有案头备查之功用，对理论研究可省查询检索之劳顿，对社会大众能起宣解诠释之效果，可读可圈。希望课题组成员继续勤于思考，善于学习，勇于探索，广泛收集并认真研究各方面的意见与建议，做好服务社会主义和谐社会与市场经济的政府间财政关系制度建设工作。

楼继伟

2006年5月于北京

目录

第一篇 中国政府间财政关系改革实践

第一章 我国财政管理体制变革进程	3
第一节 财政管理体制历史演变	3
第二节 分税制财政管理体制变革	19
第三节 分税制财政管理体制运行的成效	35
第四节 区域财税优惠政策	43
第二章 中央对地方财政转移支付制度分析	50
第一节 中央对地方转移支付体系	50
第二节 转移支付的分配方法	54
第三节 政府间转移支付分析	94
第三章 省以下财政管理体制	108
第一节 我国政府概况	108
第二节 省以下财政体制概况	133
第三节 省以下财政体制运行分析	144
第四章 财政管理体制的进一步完善	155
第一节 政府间财政关系中存在的问题	155
第二节 政府间财政关系改革面临的形势	174
第三节 完善政府间财政关系的约束条件	183
第四节 进一步完善政府间财政关系的基本思路	195
第五章 我国地方政府性债务情况分析	199
第一节 我国地方政府性债务概况	199
第二节 地方政府采取的防范化解债务风险措施	202
第三节 加强地方政府性债务管理的基本思路	206

第二篇 政府间财政关系基本理论与制度借鉴

第六章 财政均衡制度基本理论与国际比较	213
第一节 地方政府	213
第二节 政府间支出责任划分	225
第三节 政府间财政收入划分	232
第四节 政府间财政转移支付制度	247
第七章 地方政府债务管理基本理论与制度比较	269
第一节 地方政府债务的概念界定	269
第二节 地方政府债务的分类	271
第三节 地方政府债务的存在依据	276
第四节 地方政府债务风险分析	278
第五节 地方政府债务的风险管理	282
第八章 国外地方政府债务管理情况	285
第一节 地方政府举债范围、方式及用途	285
第二节 地方政府债务管理模式	288
第三节 地方政府债务管理部门	291
第四节 地方政府债务管理的主要手段	295

附 录

附录1 国务院关于实行分税制财政管理体制的决定	311
附录2 国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知	316
附录3 国务院关于改革现行出口退税机制的决定	319
附录4 财政部国家税务总局中国人民银行关于出口退税机制改革后有关预算管理问题的通知	321
附录5 国务院关于完善中央与地方出口退税负担机制的通知	324
附录6 国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题意见的通知	325
附录7 2005年一般性转移支付办法	329
附录8 中央对地方专项拨款管理办法	334
参考文献	337
编后语	338

第一篇

中国政府间财政关系改革实践

变动频繁、集分交替是中国传统政府间财政关系的重要特征。改革开放之始，财政管理体制改革率先一步，以放权让利为主线，以调动地方政府积极性为主题，对迅速提升国力发挥了重要作用；1994 年的分税制财政管理体制改革顺应市场经济体制要求，奠定了相对规范的政府间财政关系框架；2002 年所得税收入分享改革后，财政均衡制度的效应日益显现。按照完善社会主义市场经济体制与构建社会主义和谐社会战略要求，政府间财政关系需要进一步理顺。

第一章 我国财政管理体制改革进程

第一节 财政管理体制历史演变^①

实施分税制改革之前，随着政治环境和经济条件的变化，财政管理体制经历了多次调整。总体来看可以分为两个阶段，一是 1950—1979 年的“统收统支”阶段，二是 1980—1993 年的包干阶段。

表 1-1 财政管理体制改革年表（1950—1993）

实行时间		财政体制简述
统 收 统 支 阶 段	1950	高度集中，统收统支
	1951—1957	划分收支，分级管理
	1958	以收定支，五年不变
	1959—1970	收支下放，计划包干，地区调剂，总额分成，一年一变
	1971—1973	定支定收，收支包干，保证上缴（或差额补贴），结余留用，一年一定
	1974—1975	收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干
	1976—1979	定收定支，收支挂钩，总额分成，一年一变。部分省（市）试行“收支挂钩，增收分成”
分 灶 吃 饭 阶 段	1980—1985	划分收支，分级包干
	1985—1988	划分税种，核定收支，分级包干
	1988—1993	财政包干

一、统收统支阶段

（一）1950 年高度集中的“统收统支”财政管理体制

1950 年，新中国成立不久，国民经济支离破碎，百废待兴，百业待举，国家财政因长期战争而处于分散管理、分散经营、收支脱节以及不平衡的状况。为了平衡财政收支，稳定市场物价，安定人民生活，保证解放战争的彻底胜利，国家采取了统一财政经济管理的重大决策。1950 年 3 月政务院先后发布了《关于统一国家

^① 注：本书稿在分析我国政府间财政关系时，地方政府未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。

财政经济工作的决定》、《关于统一管理 1950 年度财政收支的决定》等有关文件，财经工作从分散管理转向高度集中的统一管理。

1. 财政管理权限集中在中央。一切财政收支项目、收支程序、税收制度、供给标准、行政人员编制等，均由中央统一制定。

2. 财力集中在中央。在财政收入方面，除地方税收和其他零星收入抵充地方财政支出外，其它各项收入，包括公粮、关税、盐税、货物税、工商业税、国营企业收入、公债收入等，均属中央财政收入，一律解缴中央金库；在财政支出方面，各级政府的财政支出，均由中央统一审核，逐级拨付。地方组织的财政收入同地方的财政支出不发生直接联系。

3. 各项财政收支，除地方附加外，全部纳入统一的国家预算。

由于管理权限和财力集中在中央，收入要上缴，支出要另外审核下拨，因此，人们把这种体制叫做“高度集中、统收统支”的管理体制。

这种“高度集中、统收统支”的管理体制，适应了当时政治经济形势的要求，从而在短期内改变了过去长期分散管理的局面，平衡了财政收支，稳定了市场物价，保证了军事上消灭残敌、经济上重点恢复的需要。刘少奇在 1950 年北京庆祝“五一”劳动节干部大会上指出，统一财经，平衡收支，稳定物价，“这是全国大多数人民的利益。这是除开人民解放军在前线上的胜利以外，从中央人民政府成立以来为人民所做的一件最大的工作”。

（二）1951—1957 年“划分收支、分级管理”的财政管理体制

1951 年全国财政经济情况开始好转，考虑到财政管理体制高度集中，地方财政的机动性太小，不能因地制宜和灵活地运用资金，同时，实行高度集中管理，一方面使繁杂的财政事务都集中在中央，不利于集中精力考虑国家财政的重大问题和方针政策；另一方面使大量国家资金经常处于上缴下拨的过程，不能及时地加以调度利用，因此需要适当划分中央和地方财政收支范围，实行划分收支，分级管理的财政管理体制。1951 年 3 月政务院颁发了《关于 1951 年度财政收支系统划分的决定》。主要内容是：

1. 财政实行分级管理。国家财政分为中央、大行政区和省（市）三级财政。中央级财政称中央财政，大行政区以下财政均称地方财政。

2. 国家财政支出，按照企业、事业和行政单位的隶属关系和业务范围，划分为中央财政支出和地方财政支出。属于中央财政支出的主要有：国防费、中央经营的国营企业投资、经济建设事业费、社会文教事业费以及中央级行政管理费、内外债还本付息、其他支出等。属于地方财政支出的主要有：地方各级管理的国营企业投资、经济建设事业费、社会文教事业费、地方各级行政管理费和其他支出等。

3. 国家财政收入，分为中央财政收入、地方财政收入以及中央和地方比例解留收入。中央财政收入包括：农业税、关税、盐税、中央直接经营的国营企业收入等。地方财政收入包括：屠宰税、契税、房地产税、特种消费行为税、使用牌照税以及大行政区以下经营的国营企业收入等。中央和地方按比例解留收入包括：货物

税、工商业税、印花税、交易税、存款利息所得税等。

4. 地方的财政收支，每年由中央核定一次，地方财政支出首先用地方财政收入抵补，不足部分由比例解留收入抵补。

5. 地方的上年结余，分别列为各级的财政收入，并编入本年预算，抵顶支出。上年实际结余如超过编入预算的数字，其超过部分留给地方一部分，如未达到编入预算的数字，其不足部分由中央补助。

6. 为了调动地方增收的积极性，农业税超收部分，百分之五十留给地方。

1951年的财政管理体制同1950年的财政管理体制相比，由收支两条线改为收支挂钩，地方有了自身的收支范围，地方财政可以从本地区组织的收入中留用一部分抵充本身的财政支出，有利于调动地方的积极性。但是，1951—1952年实行的上述财政管理体制仅仅是财政分级管理的开始。由于当时正在进行抗美援朝战争和“三反”、“五反”等重大社会改革，财政资金绝大部分仍需要集中在中央，地方的财力和财权仍然很小。

1953年，我国进入第一个五年计划时期，开始进行大规模经济建设，财政状况有所好转。在新的形势下，高度集中的财政管理体制和国家建设的客观要求不相适应。财政管理工作不仅要加强中央的统一领导和统一计划，而且要充分发挥地方的积极性。随着大行政区机构的改变和撤销，国家财政的组成体系也作了相应的改变。1953年大区由一级政权机构改变为中央的派出机构，1954年全部撤销。因此，1953年财政管理体制中，取消了大区一级财政，同时，为了适应县（市）一级工作发展的需要，成立了县（市）一级财政，全国划分为中央、省（市）和县（市）三级财政。1953年8月，周恩来在全国财经会议上明确提出了改进财政管理体制的方针和指导思想，指出：“财政体制：在中央统一领导和计划下，确定财政制度，划定职权范围，分级管理，层层负责”。“国家预算：在国家的统一预算内实行三级（中央、省市和县）预算制度，划分中央与地方的收支范围，按照主次轻重及集中和分散情况，分配中央与地方的大体比例。地方收多于支者上缴，收少于支者补助。地方财政，按照统一制度，凡超计划的征收和节约，一般归地方支配”。1954年邓小平兼任财政部长的时候，针对1953年财政工作中存在的问题，对当时的财政预算工作，概括了六条方针，其内容是：（1）预算归口；（2）包干使用；（3）自留预备费，结余留用不上缴；（4）控制人员编制；（5）动用总预备费，须经中央批准；（6）加强财政监察。邓小平指出：实行六条方针，一个重大的政治目的，就是把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上，还要建立起国家的后备力量。这六条方针，一方面强调统一领导，逐级负责，严格控制预算，另一方面又给予地方和部门一定的机动财力和管理权限，使他们有可能因地制宜地安排一些开支。

根据周恩来、邓小平的指示精神，1954年，对财政管理体制又作了改进。主要内容是：

1. 财政支出基本上按照隶属关系划分。属于中央的企业、事业和行政单位的支出，列入中央预算；属于地方的企业、事业和行政单位的支出，列入地方预算。

2. 财政收入实行分类分成的办法。将国家的财政收入划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类。属于中央的固定收入有：关税、盐税、烟酒专卖收入以及中央管理的企业收入、事业收入和其他收入等；属于地方的固定收入有：印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税以及地方国营企业收入、事业收入和其他收入等。属于中央与地方固定比例分成收入有：农业税和工商业税。属于中央的调剂收入有：商品流通税和货物税。

3. 地方预算每年由中央核定。按照收支划分，地方财政支出首先用地方的固定收入和固定比例分成收入抵补，不足的部分，由中央划给调剂收入弥补。分成比例一年一定。

4. 地方财政的年终结余，由各地在下年度安排使用，不再上缴。

1954—1957年财政管理体制的具体内容，年度间虽有一些变化，但大体相同。总的来说，是在保证国家集中主要财力进行重点建设的前提下，实行划分收支、分级管理的体制，地方有固定的收入来源和一定的机动财力。执行的结果，地方都有相当的结余，这对调动地方的积极性有一定作用。尽管这个时期财政管理体制仍然存在集中统一多、因地制宜少的缺点，但基本适应当时的情况。由于第一个五年计划期间贯彻执行了在综合平衡中稳步前进的方针，党和政府比较注意按客观经济规律办事，因此，经济发展速度以及人民生活水平提高较快。

（三）1958年“以收定支、五年不变”的财政管理体制

1958年，我国进入第二个五年计划时期，社会主义改造基本完成，经济建设有了很大发展，新建的大中型企业也陆续投产，中央各部门所管的企业事业大大增加，并且分布在各个地区。为了加强对国营企业的经营管理，有必要把一批适合于地方经营的企业下放给地方管理。同时，地方也要求掌握更多的财权，以便因地制宜安排本地的经济文教建设事业的发展。毛泽东在《论十大关系》中指出，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方权力，让地方办更多的事情。根据当时的客观情况和毛泽东指示精神，中央决定把一大批中央企业下放地方管理，因此，财政管理体制也进行了改革。

1957年11月，国务院在颁发《关于改进工业管理体制的规定》和《关于改进商业管理体制的规定》的同时，颁发了《关于改进财政管理体制的规定》，决定1958年起，实行以收定支、三年不变（以后又改为五年不变）的财政管理体制。总的精神是，根据新的情况，明确划定地方财政的收支范围，进一步扩大地方财政的管理权限，并且在保证国家重点建设的前提下，增强地方的机动财力。主要内容是：

1. 在收入方面，实行分类分成的办法。属于地方财政的收入有三种：一是固定收入，包括原有地方企业收入、事业收入、其他收入以及七种地方税收；二是企业分成收入，包括中央划归地方管理的企业和虽然仍属于中央管理但地方参与分成的企业利润，百分之二十分给企业所在省（市）作为地方收入；三是调剂分成收入，包括商品流通税、货物税、营业税、所得税、农业税和公债收入。这些收入划给地方的比例，根据各个地区平衡财政收支的需要，分别计算确定。

2. 在支出方面,属于地方财政的支出有两种:一是地方的正常支出,即地方财政经常性开支,如地方的经济建设事业费、社会文教事业费、行政管理费和其他地方经常性的支出。这些正常支出,由地方根据中央划给的收入自行安排。二是由中央专案拨款解决的支出,包括基本建设拨款和重大灾荒救济、大规模移民垦荒等特殊性开支。这些专案拨款,每年确定一次,由中央拨付,列入地方预算。此外,对地方国营企业和地方公私合营企业需要增加的流动资金,百分之三十由地方财政拨款,百分之七十由中央财政拨款或者由银行贷款。

3. 为了满足地方正常支出的需要,以省(市、自治区)为单位,按以下四种情况,分别划定地方的收入项目和分成比例:第一种情况,地方用固定收入能够满足正常支出需要的,不再划给别的收入,多余部分按照一定的比例上缴中央;第二种情况,地方用固定收入不能满足正常支出需要的,划给企业分成收入,多余部分按一定比例上缴中央;第三种情况,地方用固定收入、企业分成收入仍然不能满足正常支出需要的,划给一定比例的调剂收入;第四种情况,以上三种收入全部划给地方,仍然不能满足正常支出需要的,中央给予补助。

4. 确定地方正常支出和划分收入的数字,都以1957年的预算数作为基数。收入项目和分成比例确定后,原则上五年不变,地方多收可以多支。

5. 地方可以在划定的收支范围内,根据收入安排支出,预算执行过程中收入超过支出,地方可以自行安排使用,年终结余全部留给地方,由地方在下年度自行安排使用。

1958年的财政体制进一步下放财权,增加了地方的机动财力,同以前的财政管理体制比较,有以下区别:

1. 在收入划分方面,过去中央企业的收入地方不分成,这次体制规定地方参与分成;过去各种税收的分成比例,是一种税一个比例,这次体制规定,除地方税收外,其余的税收都作为调剂收入,分成比例在一个省(市)范围内是一个比例。

2. 在支出划分方面,过去地方支出中包括基本建设拨款,这次体制改为全部由中央专案拨款。地方所需要基本建设拨款,不算在地方正常支出基数以内。

3. 过去是“以支定收,一年一变”,这次是“以收定支,五年不变”。这是此次体制和过去体制的根本区别。过去每年先由中央确定地方的支出,然后根据支出划给一定的收入项目,并确定分成的比例。这次体制改为中央把地方财政的收入项目和分成比例确定以后,五年不变,在五年内,地方可以按照收入情况自行安排支出。

这种办法的好处是,地方的财政收入同财政支出密切结合,有利于发挥地方增产节约、积累资金的积极性;地方有了固定的收入来源,便于对本地区的财政支出进行统筹安排;适当增加了地方的机动财力,有利于地方因地制宜地安排本地区的经济建设和文化事业。

陈云在改进体制时,提出应当注意的四个问题:(1)中央某些权限下放以后,必须加强全国的平衡工作。没有全局、整体的平衡,就不是有计划的经济。(2)地方要切实掌握资金的投放方向,即大部分应该投向与发展农业生产有关的方面。

(3) 要建立相应的财务管理制度,如会计制度,报告制度,检查制度等。(4) 分成要有个限度。三年之内,地方财政分成的好处不超过三十亿至三十六亿元。数目过多,就会影响全国的重点建设。基本上三年不变,实行一年以后允许作必要的局部调整。

1958年的体制改革只执行了一年。主要原因是:这一年在经济工作出现了高指标、瞎指挥和浮夸风,从而带来了财政收入的虚假。陈云提出的四个应注意的问题基本没有落实,忽视了综合平衡,管理制度松弛,还搞了所谓的“无账会计”。地方分得的机动财力,大大超过了原来的设想,而且地区间很不平衡,地方钱多了就扩大基本建设规模,同国家经济建设的统一布局发生了矛盾。同时,中央直接管理的企业、事业单位大批下放给地方管理,再加上农村财贸方面实行的“两放、三统、一包”等措施,过多地扩大了地方的财权,相对地缩小了中央的机动空间,不利于国家有计划地发展经济建设事业。

(四) 1959—1970年“总额分成、一年一变”财政管理体制

针对1958年财政管理体制执行中存在的问题,国务院于1958年9月通过了《关于进一步改进财政管理体制和改进银行信贷管理体制的几项规定》,决定从1959年起实行“收支下放、计划包干、地区调剂、总额分成、一年一变”的财政管理体制,简称“总额分成、一年一变”。基本精神是:在继续下放收支项目的同时,适当收缩一部分地方的机动财力,通过一年一变的办法,解决财政计划同国民经济计划不相衔接的问题。

1. 收支下放。在收入方面,除了少数仍由中央直接管理的企业收入和不便按地区划分的收入,如铁道、邮电、外贸、海关等收入以外,其他各种收入全部划给所在的省(市、自治区)管理,作为地方财政收入,不再按照不同的类别,划分地方固定收入、企业分成收入和调剂分成收入。在支出方面,除中央各部门直接办理的少部分经济建设支出(包括基本建设拨款)、中央级行政和文教支出、国防费、援外支出和债务支出以外,所有其他各种支出,包括地方的基本建设拨款和企业需要增加的定额流动资金在内,全部划给省(市、自治区),作为地方的财政支出,不再区分地方正常支出和中央专案拨款支出。

2. 计划包干。根据国民经济计划和其他有关指标计算地方的财政收支,收支相抵后,收大于支的地方按比例上解中央;收小于支的地方,不足部分由中央给予补助。在预算执行中,超收部分按原定比例解留,中央补助款按原计划数额拨补,年终如有结余,归地方自行安排。

3. 地区调剂。地方上解中央的收入,除了少数用于中央的开支以外,主要用于补助经济落后、少数民族和收入少建设多的地区。

4. 总额分成。地方负责组织的总收入和地方财政的总支出挂钩,以省(市、自治区)为单位,按收支总额计算一个分成比例,即地方财政总支出占地方财政总收入的比例,作为地方总额分成比例。

5. 一年一定。地方当年的财政收支指标、分成比例和补助数额,由中央每年核定一次。

由于三年“大跃进”中经济工作指导上的失误，再加上连续几年发生了严重的自然灾害，苏联政府撕毁援建合同，致使我国国民经济出现了严重困难。1961年党中央提出了调整国民经济的“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。为了更好地贯彻这个方针，需要强调集中统一领导，在统一政策、统一计划和统一制度下，统一调配人力、物力和财力。而1958年到1960年实行的财政管理体制，较多地强调了扩大地方的财力和财权，由于财权下放较多和财力分散，财政管理偏松，不利于国民经济计划的综合平衡，因此，财政管理体制又需要根据形势的变化作必要的改进。

1961年1月15日，中央批转了财政部党组《关于改进财政体制、加强财政管理的报告》，明确指出：“在财政管理和财政体制方面，相当突出地存在着财政纪律松弛、财政管理偏松、资金使用分散和财权分散等现象”。针对存在的问题，提出了改进措施，强调财政管理的集中统一。主要内容是：

1. 国家财政权限基本上集中在中央、大区和省（市、自治区）三级，缩小专区、县、公社的财权（1960年成立中央局和协作区）。
2. 继续实行“总额分成、一年一变”的办法。在收入方面，收回了一部分重点企业、事业单位的收入，作为中央的固定收入；在支出方面，将基本建设拨款改由中央专案拨款。
3. 国家预算从中央到地方，实行上下一本账，坚持“全国一盘棋”（在“大跃进”中曾经提出实行“两本账”的办法），各级预算的安排，坚持收支平衡，略有结余，一律不准打赤字预算。
4. 当年地方财政的超收分成和支出结余以及地方上年结余资金，如用于基本建设的，必须纳入国家基本建设计划，报有关部门批准。
5. 对各地区、各部门和单位的预算外资金，采取“纳、减、管”的办法进行整顿，即：有的纳入预算，有的减少数额，都要加强管理。
6. 加强财政管理和监督，严格财政纪律。

为了进一步加强财政信贷管理，促进国民经济的调整，中共中央、国务院在1962年3月和4月，先后发布了《关于切实加强银行工作的集中统一，严格控制货币发行的决定》和《关于严格控制财政管理的决定》，即“双六条”。要求所有的经济部门和企业单位都要改进经营管理，加强经济核算，切实扭转企业大量赔钱的状况；加强经济核算和财务管理，制止各单位之间相互拖欠货款，维护应当上缴国家的财政收入；严格控制各项财政支出，划清银行资金和财政资金的界限，不准用银行贷款作财政性支出；切实加强财政监督，并重申了加强财政管理的十项禁条。这个决定，对集中财权、加强管理、平衡财政信贷收支起到了重要作用。

1962—1964年，除在收入划分上，地方税（固定收入）有所变动外，基本上执行1961年的体制。

1965年，随着国民经济状况的好转和其他方面的变化，在财政管理体制上又作一些微调。

在财政收入方面，为了使地方既注意抓大宗收入，又不放松组织零星收入，恢