

中国社会主义现代化建设(8)

1977-1980

中国的财政

许毅 陈宝森



人民出版社

120

38

8

420832



2 019 9501 0

中国社会主义现代化建设 8

1977-1980

中国的财政

许毅 陈宝森

人民出版社



封面设计：马少展

中国社会主义现代化建设(1977—1980)

(8)

中国的财政

许毅 陈宝森

人民出版社出版 新华书店发行

市政工程水泥制品厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 2.625 印张 51,000 字

1982年6月第1版 1982年6月北京第1次印刷

印数 00,001—18,800

书号 4001·429 定价 0.20 元

目 录

| | |
|--|----|
| 引 言 | 1 |
| 一、我国的财政预算 | 4 |
| 1. 我国财政收入来源和国家预算的指导方针 | 4 |
| 2. 我国财政预算的发展和收支构成的变化 | 7 |
| 3. 1977—1980年财政预算的执行情况 | 11 |
| 二、运用财政杠杆，为调整国民经济服务 | 20 |
| 1. 社会主义财政和国民经济比例关系 | 20 |
| 2. 财政为调整国民经济比例关系发挥了重要作用 | 24 |
| 3. 建设银行为缩短基本建设战线，促进建设资金 合理使用发挥了重要作用 | 26 |
| 三、财政体制的改革 | 35 |
| 1. 国家预算管理体制的改革 | 35 |
| (一) 建国以来预算管理体制的演变 | 35 |
| (二) 1977—1980年国家预算管理体制的改革 | 42 |
| (三) 关于民族地区的预算管理体制 | 48 |
| 2. 企业财务体制改革 | 49 |
| (一) 企业财务管理体制的核心是处理好 国家和企业的分配关系 | 49 |
| (二) 企业财务管理体制存在的问题 和几年来初步改革的情况 | 53 |

| | |
|-------------------------------|----|
| 四、税制改革、税收在新时期的任务····· | 59 |
| 1. 建国以来税收制度的演变····· | 59 |
| 2. 新时期对税制改革提出的新要求····· | 64 |
| 3. 几种新税制的建立····· | 68 |
| (一) 制定和公布、实行中外合资经营企业所得税法····· | 68 |
| (二) 制定并公布、实行个人所得税法····· | 70 |
| 五、加强财政监督····· | 73 |
| 后 记····· | 78 |

引 言

十年动乱给我国人民带来了一场巨大灾难。经济生活混乱，财源日益枯竭，国库逐渐空虚，到了1974年收支已经失去平衡，以后连续三年发生赤字，财政局面岌岌可危。

财政状况是整个国民经济的一面镜子。财政困难集中地反映了国民经济的各种病症。

财源枯竭首先是生产遭受破坏的结果。由于这十年工农业生产的停滞，国民收入的增长速度大大下降，每百元积累基金创造的国民收入大幅度减少，据粗略计算，“一五”时期为35元，三年调整时期为57元，1966—1975的十年间只有20元。

财源枯竭还由于企业管理混乱，亏损严重。1976年全国国营企业亏损总额达到177亿元，比1965年亏损的58亿元增加119亿元，增加了两倍。

从支出方面看，造成财政困难的主要问题是，在左倾思想的统治下不顾国力的可能盲目扩大基本建设，许多项目只见投资不见效果。这种情况自1970年起就日益严重。拿基建拨款和挖潜改造资金总额占财政总额支出的比例看，“一五”时期是37.0%，三年调整时期占30.1%，1970年即跃升为45.9%，以后直到1976年，始终保持在40%上下。由于基建战线长，

大批工程不能迅速形成综合生产能力，“四五”时期全国基建投资总额比“一五”时期增加一倍多，而建成投产的项目，只增加不到四分之一。“四五”时期全国施工的大中型项目共计 2,963 个，而建成投产的只有 742 个。已经形成的固定资产也不能提供更多的积累。1976 年同 1965 年相比，预算内独立核算的工业企业固定资产原值，由 961 亿元增加到 2,495 亿元，增长 1.6 倍，而工业企业上缴利润税收由 281 亿元增加到 504 亿元，只增长 79%。

财政所面临的困难局面也是林彪、“四人帮”在经济领域鼓吹各种左倾谬论，颠倒了理论是非，搅乱了人们的思想所造成的。他们大批“唯生产力论”，破坏生产。他们大批“利润挂帅”，反对财政部门抓收入，反对企业为建设社会主义积累资金。他们大批“管、卡、压”，破坏企业经济核算，破坏财政管理和财政监察，破坏一切合理的规章制度。他们以批判“条条专政”为借口，破坏国家财政的统一计划和统一领导。他们用所谓不要“打小算盘”作幌子，破坏党的艰苦奋斗、勤俭建国的方针。

国民经济的衰退，动摇了财政基础，“四人帮”的左倾谬论，冲击了财政战线的正确指导思想，随之而来的是财政局势的日益恶化。财政收入的增长速度下降了。第一个五年计划期间财政收入年平均增长速度是 11.1%，第三个五年计划期间是 7%，第四个五年计划期间是 4.3%。1974 年开始出现赤字，当年支大于收 7.7 亿元，1975 年支大于收 5.3 亿元，1976 年支大于收 29.6 亿元。这三年由于“四人帮”煽动武斗，工厂停工停产，有许多省的地方工业发生全面亏损，国家财政约少

收 300 亿元到 400 亿元。

1976 年 10 月，“四人帮”覆灭，财政工作随即有了生机。历史向财政部门提出为实现四个现代化积累资金的宏伟任务。

一、我国的财政预算

1. 我国财政收入来源和国家预算的指导方针

社会主义中国的国家预算集中了国家财力的主要部分，是国家有计划地分配财政资金的主要工具。它反映着整个国家的政策，规定着政府活动的方向和范围。

我国财力的主要源泉是社会总产品中社会基金的部分，也就是劳动者为社会创造的剩余产品。这部分剩余产品在过去和现在都是一切社会在政治上、经济上、文化上取得发展和进步的物质基础。

财力的另一个源泉是除了社会基金以外，还有一部分补偿基金，即国营企业的折旧。折旧之所以成为国家可以支配的财力，是因为当机器的磨损只是在计算中而实际尚未报废的时候，可以暂时被当作积累基金用于扩大再生产。现在，我国国营企业的折旧大部分留在企业，小部分由国家预算集中，作为更新改造资金在全国范围内调剂使用。

在我国，国家的财力并没有全部集中在国家预算中，还有国家预算外资金。它包括归地方财政管理的资金（各项附加税、县办工业利润留成等），行政事业单位管理的预算外资金（养路费、学杂费、城市公用事业和房租收入等）以及国营企业

的各项基金（更新改造资金、采掘企业的维护费、企业基金和利润留成等）。预算外资金在1957年以前，相当于国家预算内资金的10%左右，1958年到1967年则为20%左右，现在则达到40%左右。

国家财力的主要部分集中于国家预算在我国既是可能的，也是必要的。

其所以可能，是因为财力主要来源于社会主义国营企业，而国营企业为国家所有，因此它们创造的纯收入理所当然应由国家占有和支配。这就是说，我国国家预算集中国营企业的纯收入是以所有制性质为依据的。

其所以必要，第一，为了有计划按比例地发展国民经济。我国有数十万个企业，二十九个省市和两千多个县。大家知道，企业与企业、地区与地区之间，由于自然资源、设备条件以及其他主客观原因，他们能提供的资金积累差距是非常之大的。如果每一个企业和每一个地区把自己创造的纯收入全部留下来，用于发展本企业或本地区的经济，那就不可能有计划按比例地发展国民经济，也谈不上工农业的合理布局。为了避免企业与企业、地区与地区之间过度的苦乐不均和畸形发展，必须发挥国家预算的调节作用。第二，为了把物质生产领域创造的纯收入用于发展科学、文化、教育和卫生事业，为了巩固国防和国家机器的需要，也必须发挥国家预算的再分配作用。第三，为了把有限的财力集中用于解决全国性战略性的重大问题，尤其需要国家预算发挥调节作用。

为了做好我国国家预算工作，应该坚持当年收支平衡，略有结余的方针。在安排预算时要求把收入打足，支出打紧，并

且留出一定的后备力量。实行这样的方针是为了保持国民经济的稳定发展，并使人民生活逐步得到改善。我们不主张赤字预算，因为社会制度不同，在我国不存在西方国家那种由于生产过剩和投资不足而要靠赤字预算去刺激经济的问题。在我国赤字预算总是意味着国家支出总额超过了国民收入的生产，事业的发展超过了财力的可能。它的后果是通货膨胀、物价上涨，使劳动人民的实际收入下降，影响到政治上的安定团结。我们不主张赤字预算，但这并不是说在我国从来没有出现过财政亏空。由于工作上的失误以及左倾思想的为害，这样的事情是多次发生过的。比如1958年到1960年曾经连续在财政上分配过头，当时国家预算表面上是平衡的，实际上因为浮夸风的影响，收入有虚假，财政上是亏空的。十年动乱时期在1967年发生过财政赤字，以后1974年到1976年又连续三年发生赤字。不过因为我们在发生问题以后及时采取调整措施，在1976年以前二十七年（从1950年到1976年）算总帐，国家预算收入仍然是大于预算支出的。

我国国家预算在积累资金问题上，坚持独立自主、自力更生、艰苦奋斗、勤俭建国的方针。我们要进行大规模的经济建设。但是我们还是一个很穷的国家，资金的需要和可能之间的矛盾很大，我们解决这个矛盾主要是依靠广大群众努力增产、厉行节约、扩大资金积累。我们对争取外援和利用外资也是重视的，不过我们是在自力更生的原则下尽可能地利用外资和外援，而不是放弃自力更生去依靠外资和外援。我国现在执行对外开放的政策，欢迎一切友好国家来我国做生意，投资办厂。对于利息合理，条件公道的外债我们也要使用，不过

我们对借债是坚持量力而行的原则，充分考虑自己的偿还能力以及对引进技术的消化能力。凡是国家统借统还的外债我们都纳入国家预算，以求得偿还上的财政保证。

2. 我国财政预算的发展和收支构成的变化

我国通过预算集中的财力，随着经济的发展一年比一年增加。1950年在编制中华人民共和国第一个国家预算的时候，总收入是65亿元，到1976年总收入达到777亿元，二十七年来增长了近十一倍；1950年的总支出是68亿元，1976年达到806亿元，也增长了近十一倍，这表明我们的国力已经大大加强了。

国家预算收入的来源也发生了很大的变化。从经济成分看，建国初期我国是五种经济（即国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、国家资本主义经济和私人资本主义经济）并存。与此相适应，当时国家预算收入也来自这五个方面。1950年，国家预算收入中来自资本主义工商业的缴款占全部预算收入的30.2%，来自个体经济的缴款占34.5%，而来自国营经济和合作社经济的缴款则占33.7%。随着私有制的社会主义改造的胜利，经济结构发生了很大的变化，预算收入来源也随之发生了显著的变化。1976年国家预算收入来自国营经济的缴款已占84.5%，来自集体经济的收入占15%，来自个体经济的收入占0.5%。

从国民经济各部门看，我国预算收入的来源主要是农业、工业、交通运输业和商业。我国预算收入直接取之于农业的

比重是日趋下降的，它占国家预算的比重，1950年是29.2%，1976年下降到3.7%，这是因为我国对农民采取稳定负担，增产不增税的政策。来自农业的财政收入比重下降了，但绝不能认为现在农业对国家财政的影响已经微不足道。必须看到，国家来自农业的财政收入不仅是直接的农业税，农民在卖给国家农产品时也向国家提供了一部分积累。毛泽东同志曾经指出：“为了完成国家工业化和农业技术改造所需要的大量资金，其中有一个相当大的部分是要从农业方面积累起来的。这除了直接的农业税以外，就是发展为农民所需要的大量生活资料的轻工业的生产，拿这些东西去同农民的商品粮食和轻工业原料相交换，既满足了农民和国家两方面的物资需要，又为国家积累了资金。”^①又指出：“发展工业必须和发展农业同时并举，工业才有原料和市场，才有可能为建立强大的重工业积累较多的资金。”^②我国建国以来的实践也证明不论是从轻工业、重工业部门还是从商业部门提供的纯收入都同农业有密切的关系。农业的丰歉对预算收入增长的速度有很大的影响。

我国预算收入大部分直接来自工业。由于我国石油、化工、机械等工业的迅速发展，劳动生产率不断提高，成本不断降低，来自重工业的收入已由1950年的占预算收入的8.4%，上升为1976年的45.1%。轻工业在我国预算收入中也有举足轻重的地位。由于它投资少，见效快，积累多，国家预算中来自轻工业的收入已由1950年的21.8%上升为1976年的

① 《毛泽东选集》第五卷第182—183页。

② 同上第400页。

32.9%。

此外，交通、运输、商业、粮食、外贸、银行等部门对预算的拨款也是在不断增长的。

从国家预算收入的形式看，主要是三种：第一是企业 and 事业的收入，包括国营企业和经济组织上缴的利润，基本折旧基金和事业收入等；第二是各项税收，包括工商税、工商所得税、其他工商税（车船使用牌照税、城市房地产税、屠宰税、牲畜交易税以及集市交易税）、盐税、关税、农（牧）业税；第三，其他收入，包括规费收入，罚款和追回赃款赃物收入，各种杂项收入等。

在三种形式中，最主要的是企业和事业收入以及各项税收。这两项的绝大部分来自国营企业缴纳的税收和利润。恢复时期我国各项税收约占预算收入的 59.1%，企业收入约占 25.9%。第四个五年计划时期，前者约占 44.3%，后者约占 54.7%。总的趋势是在私有制的社会主义改造取得胜利之前税收所占比重大，在这以后利润所占比重和税收所占的比重大体相当。这是和我国经济结构的变化相联系的。

我国国家预算支出是实现无产阶级国家职能的财力保证，它在各个历史时期对完成国家的各种政治经济任务起了保证作用。

预算支出按其性质分为经济建设费类、文教科学卫生费类、国防费类、行政管理费类和其它支出类等。预算支出还可以按其具体用途分为基本建设支出、企业挖潜、革新、改造资金，增拨企业流动资金，新产品试制费，地质勘探费，工交商业部门的事业费，支援农业支出，城市维护费，文教卫生事业费，

抚恤和社会救济费，国防战备费，行政管理费，对外援助支出，国家物资储备支出等。

建国以来，我国预算支出中用于经济建设支出方面的比重平均占 56%，用于社会文教卫生支出方面的比重平均占 12%。这两项支出占国家预算总支出的 70% 左右。经济建设和文教卫生支出在财政总支出中的比重是上升的趋势。恢复时期二者占财政总支出的 45.2%。第一个五年计划时期占 62.6%，第二个五年计划时期占 77%，第三个五年计划和第四个五年计划时期分别为 65% 和 67%。

行政管理费支出属于非生产性的支出，但它又是国家有计划地组织领导进行社会主义革命和社会主义建设所必不可少的开支。因此，我们对行政管理费支出采取保证供给，厉行节约的原则。行政管理费支出占国家预算总支出的比重是不断下降的。恢复时期它的比重是 11%，“一五”时期为 7.5%，“二五”时期为 5.5%，“三五”时期为 4.8%，“四五”时期为 4.5%。

我们要保证全国人民在一个和平环境中建设自己的祖国，必须巩固国防，加强战备。为此国防战备费是不可缺少的。我们的人民解放军在加强国防建设的过程中一贯严格遵守勤俭建军的方针，尽量为国家节省开支，使国家能腾出更多的资金用于经济建设，因此国防支出在国家预算支出总额中比重也是趋于下降的。恢复时期为 37.8%，“一五”时期为 23%，“二五”时期为 11.9%，“三五”时期为 21.8%，“四五”时期为 19.1%。

3. 1977—1980年财政预算的执行情况

1977年国家预算执行情况良好，收入完成874.5亿元，比上年收入增加97.9亿元，增长12.6%；支出完成843.5亿元，比预算多支出23.53亿元。收支相抵结余31亿元。这是多年来少有的好光景。

财政收入任务完成得好，首先是因为粉碎“四人帮”的胜利形势鼓舞了广大工农群众的生产热情，同时揭批“四人帮”以及清查其帮派体系的工作制止了一小撮打砸抢分子对生产的干扰破坏，使国民经济迅速走上正常轨道。在“四人帮”覆灭之前，国民经济已遭到巨大破坏，1976年工农业总产值比上年只增加1.7%，农业实际是减产的。国民收入则比上年下降2.7%，每百元积累增加的国民收入变为负数（-10元）。粉碎“四人帮”后的1977年工农业总产值比上年增长10.7%，其中农业增长1.7%，工业增长14.3%，国民收入较上年增长7.8%，生产的增长为财政收入的增长提供了物质基础。

1977年财政部门在组织收入、节约支出方面做了大量的工作。例如继续采取冻结企业事业机关团体存款的措施，实行对用款逐个审查，然后再解冻，以控制不合理开支。为了扭转国营企业的亏损，整顿企业经营管理，在国务院领导下建立了扭转亏损增加盈利办公室，开展了广泛的增产节约运动。与此同时还加紧控制社会集团购买力，严肃财经纪律，整顿和加强财政财务管理工作，恢复和健全财务税收制度。这些措施都对改变财政工作面貌起了有益的作用。

1977年全国工商税收为400.9亿元,比上年增长13.3%。国营工业企业收入为328.14亿元,比上年增长10.8%。全国工业、交通、商业、农业企业中的亏损企业比上年减少了亏损26亿元。

1977年财政总支出中基本建设支出为300.88亿元,比上年减少3.3%;企业挖潜革新改造资金(用于厂房、机器、设备等固定资产的更新和技术改造),流动资金,新产品试制费,地质勘探费和工交、商业部门的事业费等共支出143.78亿元,比上年增长24.7%;支援农村人民公社支出和各项农业事业费50.68亿元,比上年增长10.1%;文教卫生、科学事业费90.2亿元,比上年增长5.5%;行政管理费43.32亿元,比上年增长5.6%。

1977年在安排财政支出时注意到加强煤电油运等短线的投资,对石油、煤炭、电力、运输等方面追加了投资,加速开采和勘探石油,加快开滦等煤炭基地的建设。在华北、中南、东北和西北一些地区多搞了一些电站。增加了全国铁路的机车、车辆,在一些地区进行了新线、复线的建设,加速了远洋运输和民航事业的发展,还动工兴建了一些小糖厂。

国家还增拨了一笔钱,用于支援农业抗旱斗争,加强农田基本建设。

对于文教事业也从财政上给予了更多的支持,增拨一些钱用于修缮中、小学校舍,着手改善科研条件。少数民族地区的建设资金也增拨了不少。

由于生产发展和财政状况的好转,国家调整了职工工资,使60%以上的职工增加了收入。