

我國財政管理體制問題

—— 財政部 財政司 財政處 ——

我国财政管理体制问题

许飞青 冯美云 著

381
0015

統一書号： 4166·115

定 价： 0.30 元

我国财政管理体制問題

许飞青 冯美云 著

(内部发行)

中国财政经济出版社

1964年·北京

我国财政管理体制問題

許飞青 馮羨云 著

(内部发行)

*

中国财政經濟出版社出版

(北京永安路18号)

北京市書刊出版业营业許可証出字第111号

中国财政經濟出版社印刷厂印刷

新华書店北京发行所发行

各地新华書店經售

*

787×1092毫米1/32•2²⁴/₃₂印张•55千字

1964年6月第1版

1964年6月北京第1次印刷

印数: 1~5,000 定价: (9)0.30元

統一書号: 4166·115

CWt1/00103

出版者的話

財政管理体制問題，是在財政工作中處理中央同地方之間、地方各級之間，以及各級財政同其他各部門之間關係的一個重要問題。建國以來，我們的財政管理体制在黨中央和毛澤東同志的領導下，貫徹執行了統一領導、分級管理的方針，並且根據各個不同歷史時期的情況，採取了不同的作法，從而取得了巨大的成就，積累了豐富的經驗。本書作者在這本小冊子里比較系統地闡述了我國財政管理体制的發展情況，並且對如何處理財政管理体制的幾個主要關係問題，提出了探討性的意見。由於這些問題各方面的看法還不一致，本書僅供內部研究討論時的參考。

一九六四年四月

前 言

社会主义的国家财政是进行社会主义革命和社会主义建设的一个重要武器，是无产阶级专政的一个重要工具。

建国以来，我国的国家财政，在中国共产党的领导下，遵循着马克思列宁主义的基本原理，遵循着毛泽东同志的指导思想，遵循着党在各个时期的经济政策和财政政策，像党的其他各项工作一样，获得了辉煌而伟大的成就。

十余年来，我们的国家财政，经历了一段极不平凡的路程。在全国解放的初期，从一九五〇年到一九五二年的国民经济恢复时期，我们曾经实行了国家财政经济工作的统一管理，从而克服了财政收支不平衡的严重困难，稳定了物价，制止了通货膨胀，为国民经济的恢复和发展奠定了良好的基础。紧接着伟大的抗美援朝的斗争开始了，全国新解放地区的波澜壮阔的土地改革运动蓬勃地开展起来，财政工作在“边抗、边稳、边建”的方针指导下，动员了资金，支援了中国人民抗美援朝的斗争，配合了社会主义改造，促进了国民经济的恢复和发展。在第一个五年计划时期，从一九五三年到一九五七年，财政工作遵照党所提出的过渡时期的总路线和总任务，即“在一个相当长的时间内，逐步实现国家的社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造”，为经济建设事业和文化教育事业动员和供应了巨额的资金，超额完成了第一个五年计划原定的建设投资任务，奠定了国家的社会主义工业化的初步基础；同时，我们充分地运用了财政、税收的手段，调节了各阶级、

各阶层的收入，促进和支援了国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造任务的完成。在第二个五年计划时期，从一九五八年到一九六〇年，遵照党所提出的鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义的总路线，在工农业生产大跃进的基础上，实现了财政工作的大跃进。在这三年中，国家财政投入基本建设的资金，超过了第一个五年计划期间投资总额的两倍还多，从而保证了我国提前两年完成了第二个五年计划所规定的主要工业产品的生产指标。从一九五九年到一九六一年，由于我国连续三年遭受到严重的自然灾害，以及苏联政府片面破坏协议、撤退专家的背信弃义行为，同时也还由于在我们的具体工作中发生了某些缺点和错误，我国国民经济发生了一些暂时的困难。但是英勇的中国人民在党中央和毛泽东同志的领导下，紧密团结，自力更生，奋发图强，艰苦奋斗，终于迅速克服了困难，使我国社会主义建设事业出现了新的胜利的局面。财政部门在党的领导下，贯彻执行了“调整、巩固、充实、提高”的方针，适当地缩减了基本建设投资，调整了财政管理体制，加强了财政管理，并采取了其他一系列积极的措施，从而使我国的财政工作，也取得了显著的新的成就。财政工作的这些伟大成就的取得，是正确贯彻执行了毛泽东同志的伟大理财思想的结果。

毛泽东同志教导我们：“发展经济，保障供给，是我们的经济工作和财政工作的总方针。”就现阶段的财政工作来说，所谓发展经济，保障供给，就是说要发展我国社会主义的农业、工业、商业等并通过财政来动员资金，保障社会主义建设事业的资金需要。只有经济发展了，财政才会有巩固的基础，才会有可靠的收入来源。早在革命战争时期毛泽东同志就说过：“财政政策的好坏固然足以影响经济，但是决

定财政的却是经济。未有经济无基础而可以解决财政困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的。”可以看出，我们国家财政的基础是社会主义的经济建设，只有从生产出发，才能搞好财政工作。但是经济决定财政，并不意味着财政对于经济的发展，是不起作用，无能为力的。我们的财政工作在贯彻执行“发展经济，保障供给”的方针中，既有促进的作用，也有监督的作用。财政工作做得好，就会促进生产的发展，做得不好就会妨碍生产的发展。十余年来，我国的财政工作，通过财政资金的积累和分配，支援了建设，发展了经济，从发展经济中，开辟了财源，增加了收入；收入增加了，回过头来又推动了经济的发展。经济决定财政，财政影响经济，这样互相促进，互相影响，既取得了国民经济的高速度发展，又保持了财政收支在新的基础上不断的平衡。

毛泽东同志又教导我们要发动群众，依靠大家办财政。他说：“把群众的力量组织起来，这是一种方针。还有什么与此相反的方针没有呢？有的。那就是缺乏群众观点，不依靠群众，不组织群众，不注意把农村、部队、机关、学校、工厂的广大群众组织起来，而只注意组织财政机关、供给机关、贸易机关的一小部分人；不把经济工作看作是一个广大的运动，一个广大的战线，而只看作是一个用以补救财政不足的临时手段。这就是另外一种方针，这就是错误的方针。”人民群众是历史的创造者，人民群众的智慧是无穷无尽的。一切革命和建设的工作都必须走群众路线，一切革命和建设任务，都必须通过广大群众的共同努力，才能完成和实现。财政工作本来就是一件群众性的工作，财政上每一元钱的积累都是由广大群众创造的，每一元钱的支出都是与广大群众

有着直接或间接的关系的，只有依靠广大群众，把群众动员起来，努力增产节约，贯彻执行勤俭建国、勤俭办企业、勤俭办一切事业的方针，才能更加合理地积累建设资金，并且最有效地使用建设资金，支持社会主义建设多快好省地向前发展。财政工作中的群众路线，最主要的表现就是要根据民主集中制的原则和毛泽东同志关于“十大关系”的指示，正确处理中央同地方，国家同企业，国家同建设单位的关系，正确处理国家、集体、个人三者之间的关系，正确处理领导和群众之间的关系，把统一领导同因地制宜的原则充分地结合起来，把国家的力量同群众的力量充分地结合起来。十余年来，我们对各项财政政策和各项规章制度的制定，都是坚持“从群众中来、到群众中去”的基本原则和方法来进行的，从而调动了广大群众的积极性，使我国的财政工作卓有成效地向前发展。

毛泽东同志还教导我们：“政治工作是一切工作的生命线”。财政工作是为政治服务的，财政从来就是国家政权实现自己的政治任务的重要工具之一，从来就是阶级斗争的重要工具之一。我们的财政工作是为实现党的总路线这一政治任务服务的。财政资金的积累和分配，都同社会主义建设和广大人民的切身利益密切关联。财政的收入和支出，包含着积累与消费的关系，国家、集体、个人三者之间的关系，各民族间的关系，各阶级、各阶层间的关系，各经济部门间的关系，各地区间的关系，等等。所有这些关系，都必须在党的领导下，根据总路线的要求，加以正确处理。因此，财政工作者处理问题，首先要从政治的角度出发，坚持政治挂帅。十余年来，财政部门根据正确处理人民内部矛盾的精神和要求，正确地处理了在财政资金的积累和分配中所发生的一切

问题，并且在全体财政工作人员中，加强了社会主义教育，提高了他们的政治觉悟，加强了财政工作中的政治观点、生产观点和群众观点，改进了财政工作的作风。

目前我国全体财政工作人员，正在根据党的建设社会主义总路线，对建国十余年来的财政工作经验进行总结；通过总结，使我们更加感到毛泽东思想的光辉与伟大，更加感到需要重温这些宝贵的教导的必要。

财政管理体制问题，是我国财政工作贯彻群众路线，实现民主集中制的一个重要的问题。正确地总结这方面的丰富的经验，对于进一步领会毛泽东同志的理财思想，进一步提高我们的财政理论水平，改进我们的工作，从而使财政工作更好地为社会主义建设事业服务，具有重要的意义。

但是，财政管理体制涉及的内容和范围是十分广泛的。从纵的方面来说，是中央和地方之间、地方各级之间的分级分权问题；从横的方面来说，是每一级财政和同级各部门之间、以及各部门所属的企业、事业单位之间的分级分权问题。在这个小册子里，我们只准备从财政管理体制的纵的方面，即中央和地方之间、地方各级之间的关系问题，就我国国家财政管理体制的性质和内容，财政管理体制的发展以及处理财政管理体制中的几个重要的问题，作一个初步的探讨。由于我们政策理论水平不高，工作经验不足，缺点和错误是在所难免的，特别是其中对某些问题的看法很不成熟，还有待和大家共同研究讨论。如果本书的出版，能够起到抛砖引玉的作用，那就达到了我们的目的。因此，诚恳地希望读者同志们给予批评和指正。

作者

一九六四年二月

目 录

第一章 国家财政管理体制的性质和内容	(11)
第一节 国家财政管理体制的性质.....	(11)
第二节 国家财政管理体制的内容.....	(15)
第二章 我国财政管理体制的建立与发展	(21)
第一节 一九五〇年从统一领导、分散经营到 高度的集中统一.....	(21)
一、国家财政实行高度集中统一的历史背景.....	(21)
二、财政管理高度的集中统一.....	(25)
第二节 一九五一年至一九五七年国家财政统 一领导、分级管理体制的建立与实施.....	(30)
一、国家财政实行统一领导、分级管理体制的 历史背景.....	(30)
二、国家财政统一领导、分级管理体制的建立与 实施.....	(33)
第三节 一九五八年和一九五九年财政管理体制 的两度重大改变.....	(43)
一、财政管理体制进行重大改变的历史背景.....	(43)
二、一九五八年财政管理体制大调整——实行财权 下放.....	(44)
三、一九五九年财政管理体制的进一步改进.....	(52)
第四节 一九六一年重新调整财政管理体制——加 强集中统一管理.....	(55)
一、加强集中统一管理的历史背景.....	(55)

二、一九六一年的财政管理体制	(57)
----------------------	------

第三章 国家财政管理体制的几个問題

(63)

一、統一領導、分級管理，是正确处理财政管理 体制的基本方針	(63)
二、财政管理体制的集权和分权应当有一个适当的 界限	(67)
三、划分财政收支的具体方法和具体形式必須灵活 运用	(72)
四、财政管理体制必須正确处理地区与地区之間的 关系	(77)
五、财政管理体制必須正确处理“条块”关系	(82)
六、正确划分預算內和預算外的資金界限，是正确处理 财政管理体制的一个重要內容	(85)

第一章 国家财政管理体制的性质和内容

第一节 国家财政管理体制的性质

什么是财政管理体制呢？财政管理体制就是在国家财政管理工作中，按照党和国家对于社会主义经济实行民主集中制原则，划分中央同地方、财政部门同各部门之间的职责权力，划分财政收支范围的一项重要的管理制度。

管理国家财政就像管理任何一项国家的建设事业一样，必须把国家的统一性和各部门、各地方的积极性结合起来，在中央的集中统一领导下充分发挥各部门、各地方的积极性。为此，管理国家财政的体制也必须在保证国家的集中统一的前提下，适当实行分级分权，从而更好地调度各地方、各部门管理财政的积极性，更好地完成国家财政的重大任务。十余年来，我国国家财政，所动员和分配的资金，每年都在数百亿元以上，这些财政资金的收进和支出，必须由国家的中央财政机构来统一管理，但是这种统一管理，并不意味着就是政无繁简，事无巨细，通通要由中央财政机构来处理。事实上，这种想法和作法是根本做不到的，也是行不通的。国家的财政管理，在中央领导机关来说，实际上是一个巨大的严密的组织工作，它必须在一套完整的缜密的组织工作中，善于采取措施，吸引中央和地方的各级国家机关、经济机构、企业、事业单位共同参与国家的财政管理，必须设计和拟定一种既体现统一领导要求，又体现分级管理要求的工作制度，在这个制度中适当划分中央同地方，财政部门同

其他部门管理财政的职责权力，适当划分中央同地方的收入来源和收入数额，适当规定国家财政支出的范围，使中央和地方、财政部门和其他部门都能够在规定的职责权力和收支范围之内，积极地组织收入，分配资金，灵活地因地制宜地处理各自的财政事宜，从而保证国家的政治经济任务的胜利完成。

那么，财政管理体制的实质是什么呢？我们认为，财政管理体制的实质就是正确处理国家管理财政的集权和分权的关系问题。

关于集权和分权问题，在历史上曾经有过争论。封建社会争论过这个问题，资本主义社会也争论过这个问题，有的强调中央集权，有的强调地方分权。但是在剥削阶级占统治地位的社会里，不管是中央集权也好，是地方分权也好，都是少数统治阶级掌权，大多数劳动人民无权。旧中国的统治者曾强调过中央和地方均权，其实质仍然不外乎集权与分权之争。他们的集权分权的争论，实际上是反映了各个统治集团之间坐地分赃和相互倾轧的利害冲突关系，是为了巩固少数统治阶级对大多数劳动人民的统治。社会主义国家也有集权和分权问题，但是这就根本不同于剥削阶级占统治地位的社会里的集权和分权问题。在社会主义国家里，中央和地方、国家和人民没有根本利益的冲突和矛盾。社会主义国家的财政经济是一个统一的整体，社会主义国家的一切事业都是在社会主义原则下统一起来，团结一致的。社会主义国家财政的集权和分权问题，是在中央统一领导之下如何调动和发挥各级政权以及广大人民群众的积极性来参与国家的财政管理问题，是民主和集中的问题。在处理民主和集中的问题上，只强调集中不强调民主就会脱离群众，脱离实际，造成

官僚主义，影响国民经济多快好省的发展；只强调民主，不强调集中，就会带来极端民主化，造成本位主义、分散主义，违反国民经济有计划、按比例发展的规律，破坏生产建设的发展。因此，我们的民主集中制，是在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。

财政管理的集权和分权，表现在财政资金的分配上就是财力的集中和分散的问题。大家知道，国家财政的实质，是国家为行使其职能而分配社会产品和国民收入的一种分配关系。这种分配关系在封建社会和资本主义社会里，只会形成各个统治集团之间在财政上的分割和割据，以及生产上的无政府状态和盲目竞争。他们之间往往会为了争夺税源，争夺财源，互相倾轧，发生内讧，甚至大动干戈，进行战争，根本不顾广大劳动人民的死活。他们企图用集权和分权的办法，达到财力的集中和分散，调和各个统治集团的矛盾和冲突，但是结果又必然是进一步加深了矛盾和冲突。在社会主义国家里，国家财政资金是实现无产阶级专政的物质基础，中央财政和地方财政是一个统一的有机整体。财政资金的分配都必须符合国民经济有计划、按比例发展规律的客观要求，财力的集中是为了保证重点使用，财力的分散是为了因地制宜，更加合理使用。因此，社会主义国家财政资金的集中和分散，都是为了更好地调动各级和各个方面的积极性，合理地有效地使用资金，使每一元财政资金最大限度地发挥经济效能，更好地为社会主义建设服务。

我们党和国家对于社会主义经济的领导和管理，是按照民主集中制的原则和统一领导、分级管理的方针进行的。集中统一是社会主义经济的客观要求。在社会主义社会中，生产资料私有制被消灭了，建立了生产资料的公有制，在以

生产资料公有制为基础的社会主义经济，是一个统一的整体，必须集中领导和统一管理，才能保证国民经济有计划、按比例高速度地发展。社会主义的国家财政是党和国家用来巩固无产阶级专政，进行社会主义建设的重要工具。在社会主义制度下，国家要通过财政集中一部分资金，并进行有计划的分配，以供应社会主义的经济、文化、国防等各方面建设的需要。社会主义建设规模的大小，主要决定于资金积累的多少和资金分配使用的合理程度。如果没有财政工作集中统一的领导，而要把全国各方面资金积累起来，保证社会主义建设不断发展的需要是不可能的。因此，财政工作的集中统一是社会主义经济的客观要求，是国民经济有计划、按比例发展规律和财政的实质所决定的。但是，社会主义财政又是一项综合性的工作，政策性强，涉及面广，国家财政每一元钱的收入和支出，都同社会主义建设和广大人民群众的利益密切相关。这样，财政工作，必须坚持走群众路线，相信群众，发动群众，依靠群众的共同努力才能完成。因此，发扬民主同样也是社会主义经济的客观要求。没有社会主义的民主，就没有正确的集中，没有正确的集中，就不可能建设好社会主义。在我国财政管理工作中，发扬民主精神，贯彻群众路线的重要问题之一，就是必须适当地解决分级分权的问题。对于各级地方政权机构和一切行政机关、经济机构，既要赋予一定的财权，又要赋予一定的财力，适当照顾各地方、各部门、各企业、事业单位合理的需要，充分发挥各地区和各部门管理财政的积极性，使他们因地制宜、因时制宜地处理地方的财政和建设问题，从而保证国家财政任务和建设任务的顺利进行。因此，可以说财政管理体制实质上是民主集中制原则在财政管理工作中的具体运用，是按