

中华人民共和国财政史料

第一辑

财政管理体制

(1950—1980)

财政部综合计划司 编

中国财政经济出版社

中华人民共和国财政史料

第一辑

财政管理体制

(1950—1980)

财政部综合计划司 编

(内部发行)

*

中国财政经济出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京印刷二厂印刷

*

850×1166毫米 32开本 8.125印张 190,000字

1982年11月第1版 1982年11月北京第1次印刷

印数：1—20,000

统一书号：4166·379 定价：0.95元

说 明

一、为了系统地整理我国建国以来财政工作的资料，总结这一历史时期财政工作的经验，财政部办公室根据部领导同志的指示，组织有关司（局）整理编辑了《中华人民共和国财政史料》，分类分册陆续出版。这套史料，还可以作为财经研究单位，高等财经院校、中等财政专业学校研究和讲授财政课的参考资料。

二、本辑主要是收集了国务院和财政部正式下达的有关文件，个别文件经过会议讨论决定但没有下达，在实际工作中已据以执行的，也收集在内。这些文件，大部分是全文编入，有的文件作了删节，有的还作了注释和说明。

三、本辑是按照文件颁发的时间顺序编排的，对不同的体制、办法作了简单的归类。为帮助读者了解我国财政管理体制的沿革，了解不同体制、办法变动的政治经济背景和基本内容，我们撰写了建国三十年来（1950—1980年）财政管理体制演变概况，作为本辑的代序言。

四、本辑是在财政部原预算司搜集整理历史资料的基础上，由综合计划司编辑。中国人民大学、中央财政金融学院派人参加了这项工作。

五、这套史料是内部文件，请妥善保管，严防遗失。

由于时间仓促，在编辑工作中难免有不当之处，请读者批评指正。

1982年6月

目 录

建国三十年来（1950—1980年）财政管理体制

演变概况（代序言）	（ 1 ）
-----------------	-------

一、1950年高度集中的统收统支的 财政管理体制

政务院关于统一国家财政经济工作的决定	（ 31 ）
--------------------------	--------

政务院关于统一管理1950年度财政收支的决定	（ 36 ）
------------------------------	--------

二、1951—1957年划分收支，分级 管理的财政管理体制

政务院关于1951年度财政收支系统划分的决定	（ 45 ）
------------------------------	--------

政务院关于财政分级后几个重要问题规定的令	（ 49 ）
----------------------------	--------

政务院关于划分中央与地方在财政经济工作上管理职	
-------------------------	--

权的决定	（ 51 ）
------------	--------

政务院关于进一步整理城市地方财政的决定	（ 53 ）
---------------------------	--------

财政部关于编造1952年度预算的指示（有关财政管理	
---------------------------	--

体制部分）	（ 56 ）
-------------	--------

财政部关于1952年度财政收支系统划分的补充规定	（ 58 ）
--------------------------------	--------

财政部为修正本部所发《关于1952年度财政收支系统	
---------------------------	--

划分的补充规定》中收入部分第十三项之规定的通	
------------------------	--

知	（ 63 ）
---------	--------

国务院关于1953年度各级预算草案编制办法的通知

(有关财政管理体制部分) (64)

国务院关于编造1954年预算草案的指示 (有关财政管

理体制部分) (67)

财政部关于编造1954年预算草案若干具体问题的规定

(有关财政管理体制部分) (71)

财政部关于1954年农业税分成实施办法 (74)

财政部颁发《1954年各省(市)地方预算收入超收及

短收处理办法的规定》请查照试行函 (76)

附: 1954年各省(市)地方预算收入超收及短收处

理办法的规定 (77)

国务院关于编造1955年预算草案的指示 (有关财政管

理体制部分) (79)

财政部关于编造1955年省、市地方预算草案若干具体

问题的规定 (有关财政管理体制部分) (85)

国务院关于编造1956年国家预算草案的指示 (有关财

政管理体制部分) (87)

财政部关于编造1956年地方预算草案若干具体问题的

规定 (有关财政管理体制部分) (88)

国务院关于编造1957年国家预算草案的指示 (有关财

政管理体制部分) (90)

三、1958年以收定支，五年不变
的财政管理体制

国务院关于编制1958年国家预算草案的指示 (有关财

政管理体制部分) (97)

国务院命令·····	(102)
附：国务院关于改进财政管理体制的规定·····	(102)
国务院关于地方财政的收支范围、收入项目和分成比 例改为基本上固定五年不变的通知·····	(107)
财政部关于1958年对地方财政划分收入的几项规定的 通知·····	(108)
财政部关于对划分1958年地方财政收入几项规定的补 充通知·····	(114)

四、1959—1970年收支挂钩，总额 分成的财政管理体制

国务院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（草案修改稿）·····	(119)
财政部关于编造1959年国家预算草案的通知·····	(123)
中央批转财政部党组《关于改进财政体制加强财政管 理的报告》·····	(128)
附：财政部党组关于改进财政体制、加强财政管理 的报告·····	(129)
中共中央、国务院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·····	(137)
中共中央、国务院关于严格控制财政管理的决定·····	(142)
财政部关于地方财政预算外资金纳入国家预算管理后 几个具体问题的通知·····	(147)
国家计委、财政部关于六十四个大中城市的房地产税 划给市财政用于城市建设和维护费用的通知·····	(149)
国务院关于1963年预算管理体制的几项规定·····	(150)

财政部关于1963年地方财政决算编报办法的通知（有 关财政管理体制部分）	(153)
国务院关于1964年预算管理制度的几项规定	(155)
财政部关于1967年实行完全的总额分成办法给国务院 财贸办公室的报告	(158)
国务院关于分配1967年预算收支指标（草案）的通知 （有关财政管理体制部分）	(159)
财政部军管会关于做好1968年财政决算编审工作的通 知（有关财政管理体制部分）	(160)
财政部军管会关于做好1969年财政决算编审工作的通 知（有关财政管理体制部分）	(161)
财政部军管会关于暂不调整1970年收入分成比例和下 放卷烟税的通知	(162)
财政部关于做好1970年财政决算编审工作的通知（有 关财政管理体制部分）	(163)

五、1971—1973年财政收支包干 的财政管理体制

财政部关于实行财政收支包干的通知	(167)
附：财政收支包干试行方案	(167)
财政部关于改进财政收支包干办法的通知	(170)
财政部关于1973年财政决算编审工作几个具体问题的 通知（有关财政管理体制部分）	(172)

六、1974—1975年收入按固定比例
留成,增收另定分成比例,支出
按指标包干的财政管理体制

财政部试行财政收入固定比例留成的办法(草稿)	(175)
财政部关于改进财政管理体制的意见(征求意见稿)	(178)
财政部关于1974年财政决算编审工作的通知(有关财 政管理体制部分)	(182)
财政部关于1975年国家财政决算编审工作的通知(有 关财政管理体制部分)	(183)

七、1976—1979年收支挂钩,总额
分成和收支挂钩,增收分成的
财政管理体制

财政部关于财政管理体制问题的通知(草稿)	(187)
财政部关于1976年财政决算编审工作几个具体问题的 通知(有关财政管理体制部分)	(188)
财政部关于1977年国家财政决算编审工作的通知(有 关财政管理体制部分)	(189)
财政部关于试行“增收分成,收支挂钩”财政体制的 通知	(190)
附:关于试行“增收分成,收支挂钩”财政管理体 制的具体办法	(191)
财政部关于1978年国家财政决算编审工作的通知(有 关财政管理体制部分)	(193)

中共中央关于加强城市建设工作的意见（有关财政管理体制部分）	(195)
国家计委、国家建委、财政部关于颁发四十七个城市试行从工商利润中提取百分之五作为城市维护和建设资金的有关规定的通知	(195)
附：关于四十七个城市试行从工商利润中提取百分之五作为城市维护和建设资金的有关规定	(196)
财政部关于实行县办工业企业利润留成有关问题的通知	(199)
财政部关于1979年国家财政决算编审工作的通知（有关财政管理体制部分）	(201)

八、1980年划分收支、分级包干的 财政管理体制

国务院关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知	(205)
附：关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定	(206)
财政部关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制若干问题的补充规定的通知	(209)
附：关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制若干问题的补充规定	(209)

九、江苏省试行固定比例包干的财政管理体制

国家计委印发《关于改革江苏省财政、物资管理体制

问题的讨论纪要》的通知.....	(221)
附：关于改革江苏省财政、物资管理体制问题的讨论纪要.....	(221)
国家计委、财政部、国家物资总局关于调整江苏省财政包干范围和财政收入留缴比例的通知.....	(224)

十、广东、福建两省财政管理体制

中共中央、国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告（有关财政管理体制部分）.....	(229)
附：广东省委关于发挥广东优越条件，扩大对外贸易，加快经济发展的报告（有关财政管理体制部分）.....	(230)
附：福建省委、省革委会关于利用侨资、外资，发展对外贸易，加速福建社会主义建设的请示报告（有关财政管理体制部分）.....	(230)
中共中央、国务院关于《广东、福建两省会议纪要》的批示.....	(231)
附：《广东、福建两省会议纪要》（有关财政管理体制部分）.....	(232)
中共中央、国务院批转《广东、福建两省和经济特区工作会议纪要》的通知（有关财政管理体制部分）.....	(234)
附：广东、福建两省和经济特区工作会议纪要（有关财政管理体制部分）.....	(235)
国务院关于《宝安、珠海两县外贸基地和市政建设规划设想》的批复（有关财政管理体制部分）.....	(236)

十一、民族自治地方财政管理体制

国务院关于民族自治地方财政管理暂行办法·····	(239)
国务院批转财政部、民族事务委员会关于改进民族自治地方财政管理体制的报告和关于改进民族自治地方财政管理的规定(草案)·····	(244)
附：关于改进民族自治地方财政管理的规定(草案)·····	(244)
财政部关于计算民族自治地方百分之五机动资金的具体规定·····	(248)

建国三十年来(1950—1980年) 财政管理体制演变概况

(代序言)

财政管理体制是财政管理的一项重要制度。它规定财政分级管理的根本原则，划定各级政权之间、国家同企业事业单位之间在财政管理方面的职责、权力以及财政收支的范围。认真总结建国以来财政管理体制改革的经验，对今后继续改进和完善财政管理体制具有重要的意义。

这本书所汇编的主要是中央和地方之间财政管理体制的重要法规。建国以来，根据各个时期政治经济形势以及党和国家的方针政策，财政管理体制进行过多次改革。有时集中多一些，有时分散多一些，总的趋势是根据“统一领导、分级管理”的原则，由高度集中的管理体制，逐步实行各种形式的分级管理的体制。为了帮助读者更好地了解这本书所汇编的历年法规的内容和背景，下面着重将1950—1980年中央和地方之间财政管理体制演变的主要情况，概述如下：

一、1950年实行高度集中、“统收统支”的财政管理体制

1950年新中国刚刚建立，我们面临着国民党反动派遗留下来的国民经济支离破碎的烂摊子。百废待兴，百业待举，需要办的

事情很多，而国家财政由于长期革命战争形成的财经工作分散管理、分散经营的状况基本上还未改变，处于收支脱节（统一支出，未统一收入）、不平衡和分散无力的状态。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，国家针对当时财经管理工作分散的局面，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》，以及其它有关决定，使财经工作从基本上分散管理前进到高度集中的统一管理。《决定》中有关财政管理体制的主要内容是：

（一）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。

（二）财力集中在中央。在财政收入方面，除地方税收和其它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。

（三）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，而且收入要上缴，支出要另外审核下拨，因此，人们习惯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，取得了财经战线上的伟大胜利。刘少奇同志在1950年北京庆祝“五一”劳动节干部大会上讲话时指出，统

一财经，平衡收支，稳定物价，“这是全国最大多数人民的利益。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年实行划分收支， 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，考虑到财政体制实行高度集中管理，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，分散了精力，不利于集中力量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中，不能及时地加以调度利用。所有这些情况，都要求把中央和地方财政收支范围加以适当划分，实行划分收支，分级管理的财政管理体制。为此，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：

（一）财政实行分级管理。国家财政分为中央级、大行政区级和省（市）级三级财政。中央级财政称中央财政，大行政区以下的财政，均称地方财政。

（二）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、中央经管的国营企业投资、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：地方各级经管的国营企业投资、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。

（三）国家财政收入，分为中央财政收入、地方财政收入以

及中央和地方的比例解留收入。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。中央和地方的比例解留收入包括：货物税、工商业税、印花税、交易税、存款利息所得税等。

（四）地方的财政收支，每年由中央核定一次，其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。

（五）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。

（六）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年的财政体制同1950年的财政体制比较，在预算管理上，由收支两条线改为收支挂钩，地方有了本身的收支范围，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，这对调动地区的积极性有一定好处。但是，总的来看，1951—1952年实行的上述的财政管理体制，仅仅是财政分级管理的开始。由于当时正在进行抗美援朝斗争和“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，财政状况也已经好转。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了。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，取消了对大区一级财政，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，周恩来同志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年邓小平同志兼任财政部长的時候，针对1953年财政工作的问题，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。^①邓小平同志指出：实行六条方针，一个重大的政治

^① 六条方针的含义，根据我们当时的理解，主要是：（1）“预算归口”，即财政开支必须归口管理，按系统（如工交为了一口，农林水利为了一口，文教卫生为了一口等）分配指标和编制预算，不能无人负责、无人分配的预算支出。（2）“包干使用”，即财政收支在国家分配指标确定后，收入只准超过，不准减少，支出只准减少，不准增加。各项支出可在既定指标范围内自行安排，包干使用，不得突破。包干分两种，一是中央各口的包干，二是地方包干。（3）“自留预备费，结余留用不上缴”，即各地方、各部门要在分配的指标范围内，自留必要的预备费，预算执行结果，如果有了结余，除了基建结余以外，不需要上缴财政，国家不收回。（4）“控制人员编制”，即人员编制必须严加控制，不能随意增加，以免扩大财政支出。（5）“动用总预备费，须经中央批准”，即各地区、各部门在预算执行过程中新增加的开支，要首先动用自己的机动财力并在原预算中调剂解决，实在解决不了的，才能向中央提出追加预算。为了严格控制追加，保证预备费有重点地合理使用，动用国家总预备费，必须报请中央批准。（6）“加强财政监察”，即要加强财政管理与监督，严格执行财经纪律，保证国家资金合理、节约的使用。——编者

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、邓小平同志的指示精神，在1954年，对财政管理体制又作了改进。主要内容是：

（一）财政支出的划分，基本上按照隶属关系，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。

（二）财政收入的划分，实行收入分类分成的办法，即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和大区管理的企业收入、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。属于中央同地方的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。

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

（四）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，每年虽有一些变化，但大体是相同的。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，而且执行的结果，地方都有相当