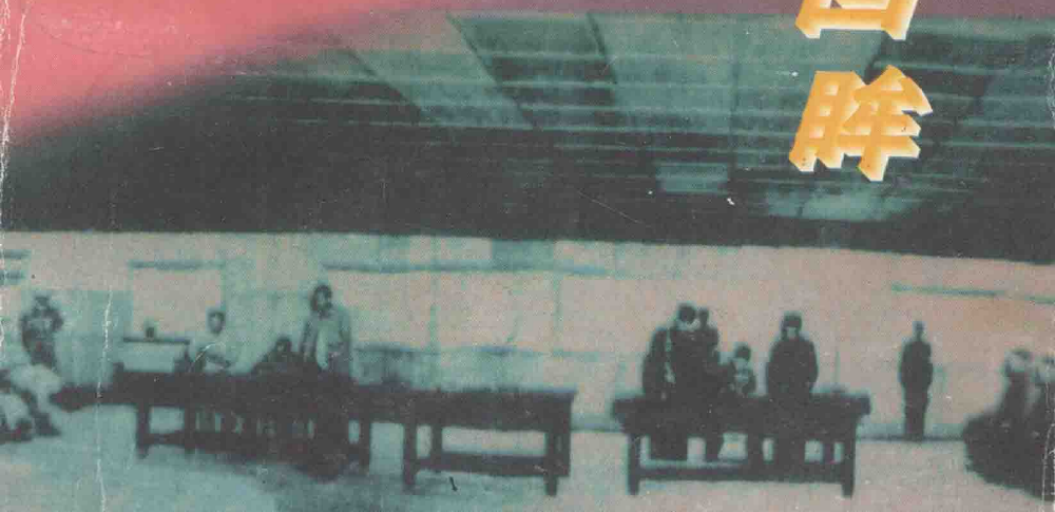
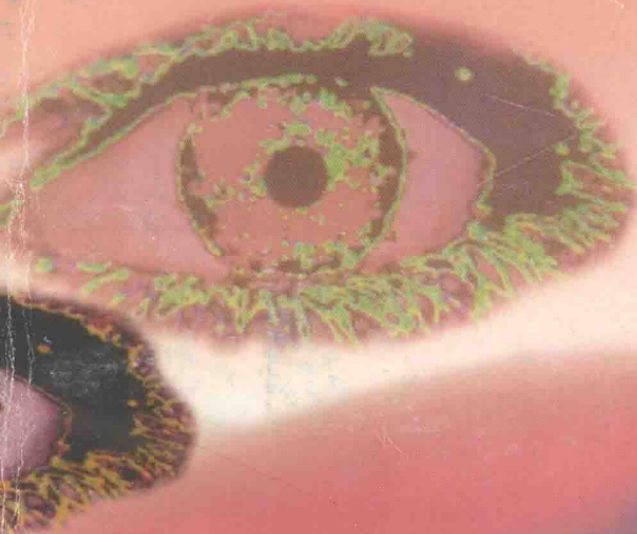


财政体制沿革回眸



财政体制沿革回眸

郑易男 主编

一九九八年十月

顾 问:张富志

主 编:郑易男

副 主 编:温沁忠 戴学森 张英范 张开禹
马绪龙 陈新瑞 徐晓光 陈芳德

责任主编:操 行

编 委:王少波 钱丽莎 陈光斌 周国海
吴先峰 王光武 周克新 阳亚苏
尹一宽 余策峻 刘友明 金玉心
赵宏欣 王吉华 杨哲虎 华新宇
郭国虎 李宏贵 熊祖友 盛 敬
熊继红 阎 玲 江思发

第一篇 预算管理体制的回顾综述

预算管理体制的回顾.....	(2)
一、1980 年以前财政体制演变的回顾.....	(4)
(一)统一财政收支(1949—1952).....	(4)
(二)建立县、市一级财政(1953—1957).....	(4)
(三)实行以收定支、收支下放,总额分成的办法(1958—1970)	(5)
(四)实行定收定支,超收分成的办法(1971—1979).....	(7)
二、1980 年以来财政体制改革情况.....	(8)
(一)1980 年开始实行“划分划支,分级包干”的管理体制	(8)
(二)1982 年改固定收入加调剂收入分成为总额分成(1982— 1984).....	(14)
(三)1985 年起实行“划分税种,核定收支,分级包干,定额上 交或定额补贴,收入超基数分成”体制(1985—1986).....	(18)
(四)1987 年实行各种类型的包干体制(1987—1993)...	(21)

第二篇 体制演变基数

十堰市	(28)
丹江口市	(38)
郧县	(47)
郧西县	(54)
竹山县	(61)
竹溪县	(68)

房县.....	(75)
郧阳地直.....	(82)
1981 年承担中央借款任务计算情况表.....	(91)
1983 年承担中央借款计算表.....	(92)
1988 年承担中央借款计算表.....	(93)
1990 年财政收入统计表.....	(94)
1990 年财政支出统计表.....	(95)
1990 年财政收支平衡表.....	(96)
1991 年财政收入统计表.....	(98)
1991 年财政支出统计表.....	(99)
1991 年财政收支平衡表.....	(100)
1992 年财政收入统计表.....	(102)
1992 年财政支出统计表.....	(103)
1992 年财政收支平衡表.....	(104)
1993 年财政收入统计表.....	(106)
1993 年财政支出统计表.....	(107)
1993 年财政收支平衡表.....	(118)
1994 年财政收入统计表.....	(110)
1994 年财政支出统计表.....	(111)
1994 年财政收支平衡表.....	(112)
1995 年财政收入情况表.....	(114)
1995 年财政收支平衡表.....	(115)
1995 年财政收支情况表.....	(116)
1995 年基本数字统计表.....	(117)
1996 年财政收入情况表.....	(118)
1996 年财政收支情况表.....	(119)

1996 年财政收支平衡表·····	(120)
1996 年基本数字统计表·····	(121)
1997 年财政收入情况表·····	(122)
1997 年财政收支平衡表·····	(123)
1997 年财政收支情况表·····	(124)
1997 年基本数字统计表·····	(125)
四个“特困县累计赤字及挂帐结构情况表·····	(126)
十堰市财政收支趋势比较表·····	(127)
十堰市与全省财政收入趋势比较表·····	(128)
十堰市与全省财政收支趋势比较表·····	(129)
十堰市 GDP 与财政收支趋势比较表·····	(130)
全省与十堰市财政收入占 GDP 的比重对比表·····	(131)
十堰市财政支出结构分析表·····	(132)
财政收入结构分析表·····	(133)
十堰市国内生产总值增长趋势及其构成表·····	(134)
县财政自给水平分析表·····	(135)
十堰市县可用财力增长趋势分析表·····	(136)
十堰市财政赤字分析表·····	(137)

第三篇 乡镇财政体制

乡镇财政体制概述·····	(139)
附：竹山县《县人民政府批转县财政局关于明确 1995—1998 年度乡镇财政管理体制报告的通知》·····	(142)
丹江口市《丹江口市人民政府关于实施第五轮乡镇财政收支 包干办法的通知》·····	(148)

郧西县《县人民政府关于转发郧西县第四轮乡镇财政体制实施办法的通知》·····	(153)
房县《房县人民政府批转房县财政局〈关于进一步完善财政管理体制的意见〉的通知》·····	(158)
一九九七年十堰市乡(镇)切块收入座次表·····	(164)

第四篇 中央财政体制演变情况表

中央对地方体制演变情况·····	(175)
一、建立国家预算管理体制的基本原则·····	(175)
二、国家预算管理体制的演变·····	(176)
(一)新中国成立初期高度集中的统收统支的预算管理体制·····	(177)
(二)“一五”时期侧重集中的划分收支、分类分成、分级管理的预算体制·····	(177)
(三)“大跃进”时期下放财权探索适合中国国情的预算管理体制·····	(178)
(四)六十年代调整时期实行的比较集中的预算管理体制·····	(179)
(五)十年内乱期间预算管理体制采取了各种维持办法·····	(180)
(六)1977年开始在试行“固定比例包干”的体制·····	(181)
(七)1978年在部分省试行“增收分成,收支挂钩”的体制·····	(182)
三、实行“划分收支,分级包干”的体制·····	(183)
附录	
1、国务院关于实行“划分收支,分级包干”的财政管理体制的通知·····	(186)

2、关于实行《划分收支,分级包干》财政管理体制有关收入分成比例的通知·····	(187)
3、财政部关于颁发实行“划分收支,分级包干”财政管理体制若干问题和补充规定的通知·····	(190)
四、实行“划分税种、核定收支、分级包干”的体制·····	(210)
附:国务院关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的通知·····	(215)
五、实行财政包干办法·····	(220)
附:国务院关于地方实行财政包干办法的规定·····	(220)
六、“分税制”财政法制试点办法·····	(225)
七、改革民族自治地区预算管理体制·····	(228)
八、计划单列城市预算管理体制的改革·····	(230)
九、从财力上支持经济特区,沿海开放城市的改革·····	(233)
十、关于国家预算管理的体制的几个方法问题·····	(235)
附:中央对地方体制改革设想·····	(239)

第五篇 国外中央与地方财政体制概况

国外中央与地方财政体制概况·····	(251)
附:美国财政体制情况·····	(259)

预算管理体制回顾综述

第一篇

预算管理体制的回顾

财政体制是经济管理体制的主要组成部分。预算管理体制是财政体制的主导环节。改革开放以来,在中央财政体制改革的总体布置和指引下,我省财政体制遵循充分调动积极性,促进生产力发展的原则,向分级财政体制迈出了较好的几步。省财政体制的改革,极大地调动了我市抓财源建设的积极性,财政经济得到了迅猛发展,经济实力不断壮大。

实践充分证明,1980年以来的财政体制改革,方向是正确的,效果是明显的。对过去十几年的改革,正确回顾,实事求是的总结,有利于我市从中吸取养份,结合本地实际,制定切合实际,行之有效,能促进财政增收,富市、富县、富民的正确体制。

建国以来,财政管理体制历经了多次改革,由高度集中逐步过渡到在中央统一领导下的分级管理。我们先后实行统收统支,分类分成,以收定支,总额分成,收支包干等办法。1980年以后,省对各地财政体制实行“分灶吃饭”的办法,初步建立起了适合省情和地区特点的多种形式的财政管理体制,对我市的几个特困县实行了提前预拨补贴款,限期实现财政自给,扶上马送一程,“八、六、四、二”、“五、三、二”等管理办法,使其具有了一定自我发展的能力,促进了生产力的发展。

但是我市的各县(市)长期以来由省财政直接管理,在财政体制方面沿用省财政制定的各种管理体制,自己只重视对乡镇财政管理体制的制定和研究,对县级管理体制未作大的调整,完全执行

省财政的各种类型体制管理,所以本书仅对全省对各地、市、州、县财政体制及我市对省体制执行情况作了全面的回顾,体制演变和基数的确定以省对各县市测算为基础。通过回顾有利于把今后的改革搞的更好,也为今后各县(市)制定新的财政管理体制提供参考依据。

一、1980 年以前财政体制演变的回顾

(一) 统一财政收支 (1949—1952)

1949 年 8 月湖北省人民政府发出第一号令, 规定全省财政收支列入省级预算, 专署负责分派各县收入任务和批准各县经费开支; 县负责征收公粮、超收部分八成解省, 二成留专署、随省公粮可附征 15% 的地方粮, 用于县以下地方开支; 地方粮的预算支领拨销手续及管理制度, 由县地方粮管理委员会决定, 专署批准。

1950 年全国统一财政收支后, 县市仍不作为一级财政, 县级收支纳入国家预算, 县以下收支作地方自筹管理, 为克服乡村任意派粮款乱收乱用现象, 保证农村工作和地方建设事业的需要, 11 月省人民政府颁发《关于县地方财政统筹统支的暂行规定》, 规定县地方财政在执行统一的财政制度下, 实行统收统支。

1951 年 7 月, 省人民政府又发出《关于管理县地方财政的决定》规定县地方财政收支范围。县财政收入来源为: 1、农业税超额部分(除征收补助费外)、50% 解中央, 25% 解省, 25% 归县; 2、税费附加; 3、地方税超收部分统一上解, 40% 归县, 20% 归专署, 40% 归省; 4、公产收入和房契全部留用; 5、湖北收入解省 40%, 留地方 60%。县财政支出, 优先保证乡村行政费和县立中小学教育经费开支, 其余按财务费, 烈军属优抚费, 乡干部培训费及会议费, 农村水利、修桥补路、社会救济、卫生和文化等顺序开支。

地方仍不作一级独立的地方财政, 只对所属富裕县的农业税附加提成, 其提成比例不超过 13—15%。地区提成收入, 用于补助所属贫穷县地方, 以及举办较大的农田、水利、交通等方面建设事业。

(二) 建立县、市一级财政

1953 年, 为适应县、市工作发展的需要, 适应照顾地方因地制宜的灵活性, 国家决定实行中央、省、县(市) 三级财政体制。湖北

省在原县、市地方财政的基础上,建立县、市一级财政,以发挥县、市级管理财政的积极性。在财政收入方面,将县、市地方财政原有的公产收入、规费收入,县市地方企业、事业收入等纳入预算,并将原由省级预算管理的交易税、屠宰税、城市房地产税、车船使用牌照税,特别消费行为税、契税划给县、市,作为县、市固定收入。在财政支出方面,将原由省级预算拨款的县区行政机关管理费,县区党补助费及各项事业费划作县级支出;原县地方财政开支的乡行政费,县中学和师范、初级职业学校,县卫生院、区卫生所费,烈军属优扶补助;小型企业投资及县地方的财务费,原由乡自筹解决的乡村小学经费等支出,均纳入预算列县级支出。县、市地方财政入不敷出部分,由省财政补足。

1954年,根据统一领导,分级管理的原则,湖北实行省、县(市)两级预算,省、专、县(市)三级管理。地区不作一级财政,负责和组织县级预算工作。县级财政收入按1953年的计划不变。

1955年,为进一步贯彻“统一领导,分级管理”的财政方针、健全县、市级财政,省将地方固定收入全部划级县、市,将固定比例分成收入和调剂比例分成收入实行部分划税分成办法。

1956年,省对县、市实行全面划税分成办法,1956年,省对县、市实行全面划税分成办法,即省将中央划给地方的固定收入,固定比例分成收入和调剂分成收入全部划给县、市。同时实行收入包干,结余不上缴的办法。

(三)实行以收定支、收支下放,总额分成的办法。

1958年,中央对湖北实行“以收定支”的新体制,划定收支范围和收支分成比例,地方以收定支、多收多支,少收少支。湖北根据中央改进财政体制的精神,改进省对县市财政管理体制,除中、下放企业全部由省管理外,其余各项收支划分基本采用中央对办法,在不超过中央对分成比例的原则下,对经济落后的襄阳(

现在的十堰市)、恩施两地调剂收入分成比例给予照顾,对各市收入划足以后又划给5%的调剂收入,并按划分时的基数全额上缴,增长部分全部留各市使用。

1959年,湖北建立专区一级财政。专区一级财政的全部预算,由专署本级预算和所属县财政总预算组成,县市财政的收支范围,收入上解和留成比例由专署解定、预算指标由专署分配。为使专署财政有适当的收入来源和适当的机动财力。省下放一部分企业给专署管理,并将5%的农业税附加拨给专署使用,同时还建立了专署金库。省对专区一级财政实行“收支下放,计划包干,地区调剂、定额上解,超额分成,一年一变”的体制,专区对所属县也实行同一体制。即所有的财政收入,包括各项税收,企业收入和其它收入,全部划作地方各级财政收入,不再区分固定收入,调剂收入。隶属地方各级的所有支出,包括基本建设、经济建设、行政费、事业费支出,全部划作各级财政支出,不再区分地方正常支出的专案拨款支出、财政支出指标由省统一分配,收大于支的定额上解,支大于收的定额补助,县收入超收部分,40%留县,20%归专区,40%解省。

1965年,为贯彻“统一领导,分级管理”和“大权独揽,小权分散”的原则,湖北省财政厅发出《关于财政管理体制的几项规定》,规定省地方财政在中央统一领导下,实行省、专(市)、县(市)三级管理。各级财政的管理权限是:有权分配和调剂所属单位和下级财政的收支指标;有权领导和监督所属单位和下级财政的财政、财务工作;有权安排和使用本级的机动财力。省对地方各级财政收支范围的划分,对专、市、县在收入方面,地方企业收入、工商统一税、工商税所得税、各项地方税、盐税、农业税和其它收入,作为专、市、县的总额分成收入。分成比例一年一定。在支出方面,基本建设支出由省统一管理:水库移民建房支出、城市人口下乡安署费及

特大的防汛、抗旱救灾的经费,由省专案拨款,其它各项事业费、行政费和增拨企业流动资金均列地区、市、县财政支出。各县收入分成比例,由地区、市在省规定的收入分成比例以内确定。地区、市、县财政超收和短收,均按确定的收入分成比例进行分成。其短收或超支,由地方财政自行负责,省财政不予补助。

1966年,地区不作为一级财政,不与所属县(市)发生预算拨款关系。县(市)预算拨款,由省与县(市)直接挂钩。省对地区本级财政收支实行两条线的办法,即收入全部入省金库,支出由省按季拨款。同时规定地区提取农业税附加2%和自筹提成。地区本级的上年度预算内外结余,农业税附加,自筹提成等机动财力的安排情况,报省备案。

(四)实行定收定支,超收分成的办法

1971年,省对地区、市实行“定收定支、比例上缴,超收分成,结余留用”的办法。县级财政体制由地区、市确定。为积极保持以服务农业为主的县办“五小”工业企业,有盈利的按40%列入国家预算,60%留地方发展农业生产;有亏损的,由县级预算补贴,或在一定时期给予减免税照顾。

1976年,省对地区、市财政体制实行“定收定支,收支挂钩,比例分成,结余留用,一年一定”的办法。原郧阳地区6县县办企业的利润按二、八分成,即20%纳入国家预算,80%留县。1978年,郧阳地区、十堰市仍实行原体制,其超收分成比例十堰市为50%。财政部规定地方五种税留地区财政,不作总额分成和超收分成收入,而在省、县、公社三级进行分成,即交省10%,留县60%,给公社30%。

1979年,省对地区、市、县实行“增收分成,收支挂钩”的办法,即增收部分按一定比例分成。多增多分,少增少分,不增不仅不分

成,还要相应地消减支出。增收分成比例为十堰市 18%;鄖阳地区 6 县为 80%,地区财政从地直企业分成 20%,从地辖市分成 5%,从山区县分成 20%

二、1980 年以来财政体制改革情况

从 1980 年预算管理体制实施重大改革以来,至今已有十多年。十多年中实行了两个包干五年和现在的分税制体制。第一个包干五年是 1980 年至 1984 年,打破“大锅饭”,实行“分灶吃饭”,“划分收支,分级包干”。在这个包干五年里,1980 年至 1981 年实行的固定收入加调剂收入比例分成办法,1982 年至 1984 年实行的是总额分成办法。第二个包干五年在总结第一个包干五年经济基础上,实行“划分税种,核定收支,分级包干”。在第二个包干五年里,1985 年到 1986 年基本上是实行定额上交或定额补贴,收支超基数比例分成办法,1987 年到 1993 年实行的是各种类型的包干体制,1994 年至今实行的是分税制财政体制。

(一) 1980 年开始实行“划分收支,分级包干”的管理体制

十一届三中全会以后,为了贯彻落实“调整改革,整顿,提高”的方针,从 1980 年起,国家对省、市、自治区实行“划分收支、分级包干”的预算管理体制。基本原则是:在巩固中央统一领导和统一计划,确保中央必不可少的开支的前提下,明确各级财政的权利和责任,作到权责结合,各行其职,各负其责,充分发挥中央和地方两个积极性。

省对各地、市、县包干给各地的收入有四类:1、地、市、县的企收入。2、所得税收入。3、农业税收入。4、其他收入。原由省管的小化肥补贴,以 1980 年任务数包给县。县办“五小”工业分成办法,在新财政体制的包干收入中,基数已给予照顾。地方五种税按规定

留给各县,不在给予照顾。地方五种税按规定留给各县,不在包干收入之内。包干支出,除中央直接拨款的七项支出外,由省集中掌握的支出还有以下几项:1、基本建设投资。2、小型农田水利经费(包括小水电补助)。3、特大自然灾救济。4、省管重点文物保护和挖潜经费。5、血防经费。6、知青安置经费。7、医院设备和地方病防治等。除以上项目外,其他各项支出全部包干给各地、市、县。

省对地市县财政收支包干基数,按照上述划分收支的范围,以1980年的预算收支指标作为包干基数。这样,收支接近实际,调整价格,增加工资等减收增支翘尾巴的部分,已在预算收支指标中全部作了安排。

根据划分的收支包干范围和确定的包干基数,省对地、市、县试行新的财政体制进行了具体的测算。由于各地的经济基础和收支情况不同,有的收大于支,有的支大于收,有的包干收入和工商税全部留下还抵不了支出。

当时,十堰市属包干收入大于包干支出,要用工商税调剂补助,即除包干的收入全部留下以外,分别按照支大于收的关额占基工商税的比例留成工商税31.65%,多余的工商税按一定比例上交省68.35%。

郧阳地区的六县均属支大于收的县,包干的收入和工商税全部留下后,支大于收入的差额分别由省给予定额补贴。

省对郧阳地直实行“定收定支,收支包干,一定一年”的办法。地方当年的预算收支指标确定后,其支大于收的差额由省定额补助拨款,收入超收,支出结余归己,收入短收,支出超支不补。为了照顾行署的积极性,对所属县市的工商税(上划省管的八项税收除外)比上年增长的部分(1980年比任务增长),由省按年