

中国分税制

主编：夏清成 杨英杰



中国商业出版社

前 言

财政管理体制有广义和狭义之分，广义的财政管理体制是预算管理体制、税收管理体制、国有企业财务管理体制、行政事业单位财务管理体制、政府投资管理体制等各种财政管理体制的总称，狭义的财政管理体制专指预算管理体制。我们平时讲的财政管理体制一般指预算管理体制，其实质是在各级政权之间划分财权，首先是在中央和地方之间划分财权。

分税制属于预算管理体制。分税制是在各级政权之间划分事权的基础上，通过划分税收和转移支付的办法规范中央与地方之间的财政管理权。分税制虽然涉及税收管理体制，但就其实质而言，还是属于预算管理体制的范畴。分税制改革属于预算管理体制改革。

预算管理体制主要决定于国家总的经济体制。在传统的计划经济体制下，国家总的经济体制是集权型的。与此相适应，预算管理体制，总的讲也是以集权为主的。为了适应改革开放的新形势，1980年以后进行的多次预算管理体制改革，总的倾向是扩大地方的财权，这是完全必要的。但在扩大地方财权的过程中，特别是1988年在全国普遍实行“财政包干”之后，中央财政的财力急剧下降，大大削弱了中央财政的宏观调控能力，严重影响了整个国民经济的协调发展。同时，由于“财政包干”的办法很难规范化，因而预算管理体制中不合理的因素也越来越多，不合理的程度越来越大。因此，从根本上改革预算管理体制势在必行，分税制是世界上许多国家都采用的预算管理体制，是一种比较合理又比较规范的预算管理制度。我国1994年在全国推行的分税制

改革，目的在于使我国的预算管理体制逐步规范化，并通过比较规范的办法调整中央和地方的财政关系，增强中央财政的宏观调控能力，以适应建立社会主义市场经济体制的要求。

为了减少改革的阻力，1994年进行的分税制改革采取了保护地方既得利益的方针，是一种过渡性的改革。尽管如此，毕竟是向分税制的预算管理体制迈出了关键的一步，而这一步，带有机制转换的性质。

分税制改革，对于理顺中央和地方的财政关系，对于增强国家的宏观调控能力，促进国民经济的快速发展和协调发展，对于维护中央的权威都有重要的作用。分税制改革，不仅有重要的财政意义，而且具有重要的经济意义和政治意义。

为了从理论上支持具有重要意义的分税制改革，我们组织专家教授与实际工作部门的同志共同编写了《中国分税制》一书，试图对分税制改革问题进行全面系统的分析，希望对理论研究和实际工作都有比较重要的参考价值。

《中国分税制》在结构上采用了分篇分章不分节的写作方法。全书分回顾篇、借鉴篇、改革篇和展望篇。1—6章为回顾篇，中国现行的预算管理体制是由建国初期的预算管理体制演变而来的。为使读者能够从历史和现实的结合上加深对分税制改革的理解，我们用了较大的篇幅对新中国预算管理体制的演变进行了比较系统的介绍和评价，其中，改革开放以前的事，讲得概括一点，改革开放以后的事讲得详细一点。7—9章为借鉴篇，国外许多国家实行分税制已经有了多年的经验，为了使读者能够从国外经验的借鉴中加深对中国分税制改革的理解，对于国外的分税制进行了分国介绍和概括分析。10—16章为改革篇，改革篇是全书的核心，故用了很大的篇幅尽可能把我国1994年的分税制改革阐述的全面一点，实际一点，具体一点。17—18章为展望篇，我国1994年的分税制改革带有很大的过渡性质，进一步

完善分税制的任务还很重，设置展望篇在于指明当前改革的过渡性质和进一步完善分税制的方向。

本书由夏清成、韩英杰任主编，负责全书的设计、总纂和定稿。各章的编写分工是：一、二、三、四、五、六章王秀芝，七、八、九章门取莲，十、十一、十二章韩英杰、颜永刚，十三、十四章夏清成、颜永刚，十五、十六章杨玲，十七、十八章韩英杰、颜永刚。

本书的编写得到了中国人民大学、财政部地方司和河南省财政厅的大力支持，在此一并表示衷心的感谢！

由于水平所限，书中的缺点和错误在所难免，恳切希望广大读者予以批评指正。

作者

1995年1月10日

目 录

回 顾 篇

第一章	1949—1950 年的财政管理体制	(1)
第二章	1951—1965 年的财政管理体制	(13)
第三章	1966—1979 年的财政管理体制	(32)
第四章	1980—1984 年的财政管理体制	(45)
第五章	1985—1987 年的财政管理体制	(64)
第六章	1988—1993 年的财政管理体制	(79)

借 鉴 篇

第七章	部分发达国家的分税制实践	(95)
第八章	部分发展中国家的分税制实践	(125)
第九章	国外分税制经验概要	(133)

改 革 篇

第十章	1992—1993 年的分税制试点	(159)
第十一章	1994 年全面实行分税制的背景	(168)
第十二章	中央对省的分税制方案	(179)
第十三章	分税制配套改革及相关政策	(191)
第十四章	中央对省分税制方案评价	(216)

第十五章	省以下的分税制改革(上)	(225)
第十六章	省以下的分税制改革(下)	(235)
附 录		
	国务院关于实行“划分收支、分级包干”	
	财政管理体制的通知(1980年)	(247)
	附: 关于实行“划分收支、分级包干”财政	
	管理体制的暂行规定	(248)
	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	(251)
	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	(251)
	国务院关于改进“划分收支、分级	
	包干”财政管理体制的通知(1982年)	(262)
	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(1985年)	(264)
	国务院关于地方实行财政	
	包干办法的决定(1988年)	(269)
	国务院关于实行分税制财政管理	
	体制的决定(1993年)	(273)
	广东省财政管理体制改革实施方案	(280)
	河北省人民政府关于实行分税制财政	
	管理体制的决定	(285)
	广西壮族自治区人民政府关于实行分	
	税制财政管理体制的决定	(290)
	河南省人民政府关于对市地实行分税	
	制财政管理体制的决定	(296)

展 望 篇

第十七章	中外分税制比较研究	(302)
第十八章	进一步完善分税制的设想	(312)
附 录		
	国务院关于统一管理 1950 年度财政	
	收支的决定	(318)
	国务院关于 1951 年度财政收支系统	
	划分的决定	(322)
	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)	(328)
	1979 年以来中央财政收入占全国财政收	
	入比重的变化情况	(333)
	1988 年 45 个国家中央财政收入占全部财政	
	收入比重情况	(333)

回 顾 篇

第一章 1949—1950 年的 财政管理体制

1949 年 10 月 1 日，中华人民共和国成立到 1950 年，我国实行了高度集权的财政管理体制。

一、实行高度集权财政管理体制的历史背景。

（一）中国共产党和人民政府面临庄严的历史使命

毛泽东曾经指出：“夺取全国胜利，这只是万里长征走完了第一步”。新中国成立了，革命战争在全国已取得了决定性的胜利，但是，当时在中国共产党和人民政府面前仍摆着一系列艰巨的任务。

1. 将革命进行到底。人民政权建立以后，必须迅速解放一切尚被反动军队霸占的土地，肃清残敌，粉碎帝国主义的阴谋。当时，国民党残余力量还盘踞在华南数省和台湾、海南岛等岛屿，妄图伺机反扑，东山再起。国民党政府还在大陆上有计划地留下

了数以百万计的土匪、特务，他们在国民党反动派的操纵下破坏活动十分猖獗，帝国主义特别是美帝国主义亡我之心不死，还以各种方式对新中国进行破坏和捣乱。

2. 尽快恢复国民经济。由于帝国主义、封建主义和官僚资本主义的长期压榨、掠夺和连续几十年的战争摧残、破坏，中国的国民经济已经处于崩溃状态。人民政府要在这样的基础上把中国建设成独立自主、繁荣昌盛的新中国，必须迅速医治战争创伤，尽快恢复国民经济。

3. 尽快恢复民力。灾难深重的中国人民在帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的重压下，饥寒交迫、贫困交加，又加上旱、蝗害频繁，国民党兵匪为患，百姓流离失所，家破人亡，急需抚恤赈济。在这种情况下，让人民休养生息，尽快恢复民力，改善人民生活状况，就成为人民政府的当务之急。

（二）国民党政府几十年的腐败统治造成经济破坏，通货膨胀、物价飞涨，民不聊生的局面。

随着人民解放战争的胜利，我们没收了官僚资本，掌握了国民经济的命脉。但是，我们接收的是国民党政府留下的一个千疮百孔的烂摊子。

1. 工农业生产遭到严重破坏。1949 年与 1936 年相比，粮食产量降低 22.1%，棉花降低 48%，生猪降低 26.1%。工业产值降低了一半以上，其中重工业生产大约降低了 70%，轻工业生产大约降低了 30%。原煤产量降低 47.6%，钢产量降低 62.6%，棉纱降低 26%。

2. 交通运输能力受到严重破坏。其中铁路有上万公里线路，3200 多座桥梁和 200 多座隧道遭到严重破坏。津浦、京汉、粤汉、陇海、浙赣等主干线，几乎没有一条可以全线通车。到 1949 年底，能够通车的公路不到原有的线路总长的 80%；空运能力几乎等于零；海运，华北海轮被全部劫走，上海留下可航驶

的只有 14.5 万吨。

3. 内外贸易滞塞，投机资本盛行。长期战争，使工农业生产遭到严重破坏，交通阻塞，城乡内外交流阻滞，城乡物资严重缺乏。而在国民党长期恶性通货膨胀下出现的投机商人和投机资本，不仅数量庞大，而且对社会的危害更大，从而又加剧了物价波动。

4. 人民生活困苦不堪。老解放区人民宁肯自己节衣缩食，支持人民军队解放全中国，负担很重。新解放区长期在国民党反动派的压榨下，百姓贫困交加，痛不欲生。而国民党政府溃逃之时，又对这些地区进行空前的洗劫，劫后余生的人民，又遭严重水灾。城市工厂停工，工人处于失业和半失业状态。

（三）革命迅速发展，解放战争胜利后出现一些新问题

1. 军费开支庞大。为了解放全中国，巩固新政权，人民解放军的队伍不能不随着解放区的扩大而扩大。人民政府必须在极端虚弱的经济基础上支付巨额军费。1949 年军费开支约占财政收入的一半以上，1950 年仍占 41.1%。

2. 政费开支增加。随着解放区的扩大，国家管理机构也相应增加；另一方面，我们对那些国民党留下来的军政公教人员采取了包下来的政策，到 1950 年初，连同早先解放的地区在内，全国由预算负担的军政公教人员达 900 多万人，解决他们的吃饭问题，在财政上无疑也是一个沉重的负担。

3. 救济支出数额很大。灾民亟待救济，工人失业，知识分子没有出路，寄希望于新政府。人民政府为了安定社会秩序，在极端困难的情况下，拨出大批粮食物资对他们进行救济。

4. 进行必要的经济恢复需要庞大的资金。

5. 财政收入增加缓慢，满足不了财政支出的需要。新解放的城市和新解放区的农村，新税法没建立，税收工作进展不快，税收的实收数与预定数存在很大差距。老解放区人民虽有热情，以

最大力量负担税收，仍杯水车薪。农业税由于季节限制，又兼灾荒，以致缓不济急。

（四）各解放区财政经济工作不统一

由于历史原因，各个解放区的财政经济工作长期分散管理，各有货币，各管收支，各自供给。这是为了适应当时解放区被封锁分割而采取的一些临时的措施。但是，新中国成立后，财政经济工作必须从分散管理前进到统一管理才能适应新的形势。这就是建国初期面临的情况。在财政收入方面，主要收入公粮和工商税收等均掌握在大行政区、各省、市县人民政府手里，收入的多寡，迟早，中央无法掌握；在财政支出方面，中央财政担负着军政费，经济建设费，救济费等主要支出，地方支出不足，又向中央要补助。收入来源少，又集中不起来，而支出需要很大，1949年财政赤字占全部支出的三分之二。这种财政收支脱节现象，不利于中央统一调度，不利于集中力量支援解放战争的最后胜利，造成中央人民政府主要是依靠发行货币弥补财政开支的局面。

为了克服财政经济上的这些困难，1949年12月召开了中央人民政府委员会，着重分析了物价上涨的原因、性质和前途，研究了稳定物价，争取财政经济状况好转的措施。当时根据中央的指示，向全国人民说明了我们的困难所在，而不是隐瞒这种困难，以动员全国人民共同奋斗。同时，采取了克服困难的一系列措施，包括：加强征收公粮以掌握大量粮食，集中物资以保证人民基本生活资料的供应；加强税收，发行公债，吸收社会游资以紧缩通货；发展供销以恢复工厂生产和商品流通；抓紧收购农副产品以供应市场必需和增加农民收入；整顿机构、清理人员以节约开支。

1950年3月3日，公布了政务院第22次会议通过的《关于统一国家财政经济工作的决定》，这是新中国成立后在财政经济工作方面采取的第一个重大决策。这次统一财政经济工作，涉及

范围十分广泛，其主要内容包括三项：即统一全国财政收支管理、统一全国物资管理、统一全国现金管理。

统一全国财政收支管理。统一财政收支，重点在财政收入。当时，财政收入主要是公粮和城市税收。对于公粮，规定除地方附加粮外（一般为正粮的5%~15%），全部归中央人民政府统一调度使用；各省、市、县、区人民政府，非依粮食局支付命令，不得支取公粮；各省、市、县、区人民政府负有保管不使其损失腐烂以及协助运输的责任；公粮的调拨由政务院财经委拟定统一计划；除人马口粮和集中起来的残废军人优待、救济、婴儿保育粮外，不经批准，各地不得以公粮拨作经费，中央人民政府财政部发出调拨命令之后，各省不得拒绝调运；财政部负责制定关于公粮入库、支付、保管、运输的各项规定。对于税收，除批准征收的地方税外，所有关税、盐税、货物税、工商税的一切收入，均为中央人民政府财政部统一调度使用；要求全国各大城市及各县，限于三月中建好国库，禁止延期缴库及挪借行为；一切公营企业及合作社，均须按照中央人民政府财政部的规定，按时纳税。对公粮征收额，包括地方附加额以及税收的税则、税目、税率，统由财政部报请政务院决定施行，不经批准，各地人民政府不得增减和变动。除公粮，城市税收外，中央和地方所经营的企业应上缴的利润及折旧金，根据统一收入的精神，这部分收入按隶属关系，或上交中财委，或上交地方财政，解缴总数及分期解缴的数量，由中财委或地方政府根据具体情况分别规定。在统一财政支出方面，首先，制定编制，规定统一的供给标准。1950年3月建立了全国编制委员会，地方大区、省、大市同样建立编制委员会。编制委员会负责制定和颁布各级军政人员、马匹、车辆等的编制和供给标准，严禁各地虚报冒领。各机关不经批准不得自行增加人员，编外和编余人员由全国编制委员统一调配。从此，编制有定额、供给有标准，经费有定数。其次，节省

支出，保证重点，对一切可省和可缓办者，统统节省和缓办，集中一切财力用在经济上重点恢复，军事上消灭残敌。最后，节省支出的重点在提高工作效率，各机关都规定了工作人员的数量、职责范围和工作任务，所有国营企业除规定职工人数及生产的质量与产量外，还实行原料消耗的定额制度。一切经济部门都努力提高资金周转率，保护机器和器材。建立严格的保管制度，严惩贪污浪费人员。对于包下来的旧人员也逐渐进行了教育改造，并合理使用他们。总之，由于各级政府认真贯彻统一支出，节约支出的方针，行政费用大为节省，年末执行结果行政费支出比概算减少4.5%，对平衡财政收支起了重要作用。

2.统一全国物资管理。成立全国仓库物资清理调配委员会，各大区、省、市、县，各后勤部，各工商企业均分设仓库物资清理调配委员会，进行清仓查库。所有仓库物资由财经委员会统一调度，合理使用。各级首长亲自负责，指导清查仓库，各级政府，各个部门不得隐瞒，不打埋伏，不得擅自转移。到1950年6月底，查明了所有仓库的存货，减少了财政支出和向国外订货。为了调节国内供求，组织对外贸易，有计划地供售物资和回笼货币，各地国营贸易机构业务范围和物资的调动，均由中央人民政府贸易部统一负责，地方不能干预，贸易机构与各工商企业、各合作社的营业往来，必须建立正常的经济核算制，不得拖欠货款，不得失信，国营贸易机构每日所售得的现金，必须逐日解缴银行，不得挪用拖延。一切部队机关，不得经营商业。

3.统一全国的现金管理。指定中国人民银行为国家现金调度的总机构。国家银行增设分支机构，代理国库。外汇牌价和外汇调度由人民银行统一管理，各公营经济部门及各机关请求外汇，统由政务院财经委员会审核，一切军政机关和公营企业的现金，除留若干近期使用者外，一律存入国家银行，不得对私人放贷，不得存入私人行庄，违者受罚。国家银行应尽量吸收公私存款。

国家银行本身业务上使用这些存款的限度亦不能超过政务院财经委员会的规定。

《关于统一国家财政经济工作的决定》在我国财政经济上具有重大意义，它标志着战时财政经济的结束，即由分散管理、分散经营过渡到集中统一管理。更重要的是它保证了国家有限财力的集中使用，既保证了前线的供给，迅速消灭残敌，又支援了经济的重点恢复。从3月到6月，经过四个月的努力，生产得到初步恢复，工商业进行了调整，财政收支渐趋平衡，金融物价开始稳定。由于物资的统一管理，最主要的生活资料，粮食，纱布等，在市场上保证了供应，终于摆脱了连续十二年的物价飞涨的困境，市场开始走上轨道，人民群众获得了长期渴望的安定生活。这是建国以后，我国财政经济工作取得的一个重大胜利，受到了广大人民群众的爱护和称赞。同时，也显示了社会主义制度的优越性。

1950年6月，中国共产党召开了七届三中全会。在会上毛泽东作了《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的报告。毛泽东指出：“要获得财政经济情况的根本好转，需要三个条件，（一）土地改革的完成；（二）现有工商业的合理调整；（三）国家机构所需经费的大量节减”。接着又提出了争取财经状况根本好转的八项工作，关于财经方面的工作是：“巩固财政经济工作的统一管理和统一领导，巩固财政收支的平衡和物价的稳定。在此方针下，调整税收，酌量减轻民负。在统筹兼顾的方针下，逐步消灭经济中的盲目性和无政府状态，合理调整现有工商业，切实而妥善地改善公私关系和劳资关系，使各种社会经济成份，在具有社会主义性质的国营经济领导之下，分工合作，各得其所，以促进整个社会经济的恢复和发展”。中央人民政府遵循七届三中全会的部署和毛泽东的指示精神，从1950年6月开始，对财经工作进行一系列的调整。

正当我国的财政经济开始好转的时候，美帝国主义挑起了朝鲜战争，并公然霸占我国台湾省。1950年10月，美国侵略军占领朝鲜平壤，随后向我国边境推进，将战火烧到鸭绿江边，同时对我实行经济封锁和禁运政策，严重威胁我国安全，直接干扰和破坏我国正常的经济建设。为了保家卫国，我们不得不进行抗美援朝战争，人民政府不得不重新调整预定的财政经济工作方针。根据这一新的变化情况，在1950年冬，中财委确定在抗美援朝运动中，实行“边抗、边稳、边建”的新方针，即：首先，应把财力物力用于保证战争的胜利；其次，要在抗美援朝的情况下争取财政收支平衡，保持市场物价稳定；最后，才是各种经济和文化建设的支出，也就是说在照顾前两者之后，剩多少钱，办多少事，以不出现赤字为原则。“三边”方针，正确地反映了当时的客观情况。在抗美援朝期间，广大人民在人民政府的引导下，开展了轰轰烈烈的增产运动，同时，大张旗鼓地进行了“三反”、“五反”运动，即揭发干部队伍中存在的贪污、浪费、官僚主义的问题，也揭发出在私营工商业中存在着的行贿、偷税漏税、盗骗国家财产、偷工减料、盗窃国家经济情报的问题。从1950年开始，将近三年的抗美援朝战争中，国家财政通过集中和分配资金，对保证战争的胜利和市场物价的稳定，对工农业生产、交通运输以及物资交流的恢复和发展，发挥了重大作用。

二.高度集权财政管理体制的主要内容

中央统一国家财经工作后，政务院于1950年3月作出了关于统一管理1950年度财政收支的决定。这是我国建国以后第一个关于财政管理体制的文件。其主要内容是：

（一）国家财政统一于中央人民政府。税收制度、财政收支程序、供给工资标准、行政人员编制及全国总预决算，均由中央

人民政府财政部根据中央人民政府委员会批准的全国财政收支总概算会商有关部门统一制定或编制，分别呈经中央人民政府政务院批准或转呈中央人民政府委员会批准后实行。各大行政区、各中央直辖市（市）人民政府，根据中央人民政府委员会批准的全国财政收支总概算并根据各地具体情况，编制本大行政区（包括所属省市在内），本省（市）人民政府的全年财政收支预算及分月分季的财政收支计划，报中央人民政府财政部核定后执行。各大行政区、各中央直辖市（市）人民政府须按照统一规定的科目，于每月每季终了，向财政部报送本月本季的收支情况，年终后，编制本年度决算报请审查。地方的年度决算由财政部审查后，连同中央级年度决算，汇编全国年度总决算，送中央人民政府政务院转呈中央人民政府委员会批准。各级政府及其财政部门，均必须负责保证收入不得减少，支出不能超过。

（二）财政收入方面：

1. 归中央人民政府的收入是：各地征收的国家公粮及其折征代金或其他实物、关税、盐税、货物税、工商业税；国营企业的收入和折旧准备金提存；清理仓库物资、战争缴获物资、没收汉奸战犯敌逆产，新解放城市接管的金银外钞及其他实物收入、公债收入、中央级公产收入、中央级的司法公安机关没收的现金外钞及其他物资收入与各种中央级的规费收入等。

2. 允许地方人民政府留用收入是：薪给报酬所得税、（实际未开征）、存款利息所得税、印花税、遗产税、交易税、屠宰税、特种消费行为税、房产税、地产税、使用牌照税、码头使用费以及其他地方捐税；乡村各项经费包括乡村小学、民兵训练费等在内，可用地方附加公粮解决，但所征地方附加公粮不得超过国家公粮的15%；各城市的市政建设费、小学教育文化卫生费、郊区行政教育费开支等，可征收城市附加教育事业费解决；中央人民政府以下各级人民政府之公安司法机关没收的现金外钞

及其他物资收入，地方各种规费收入与公产收入。

划归中央人民政府的收入，由中央人民政府财政部指拨，一律解缴中央金库或中央公粮库，不能入库的物资暂由地方代管者，听候中央人民政府财政部指拨。划归地方人民政府的收入，分别由各级地方政府财政部门指拨。各大行政区、省（市）人民政府按照中央人民政府所规定的政策的税种、税则、税率努力征收，超额完成规定任务者，超过部分，公粮按八成留归地方，二成上解中央；税收按七成留归地方，三成上解中央。

（三）财政支出方面：

一切支出全部纳入国家预算（除地方附加公粮和城市附加政教事业费外）。军费开支，中央人民政府的行政费、外交费、财务费、公安费、政治事业费、中央直接管理的大中小学文教机关团体学校费、中央直属卫生事业费、社会事业费（包括优军、抚恤、救济等费）、经济建设费和国营企业投资（包括工业、贸易、银行、铁路、交通运输、农业、林业、水利建设投资等）等费，均由中央人民政府财政部掌管，按全国收支概算逐项审核开支。各地方政府及所属国营企业所需支出，一律按国家年度概算，编制本地区、本企业的收支预算和财务收支计划，逐级上报中央人民政府批准后，逐级拨付。

为了保证中央财力集中的实现，还规定，中央金库及各级中央公粮库、物资仓库，如无中央人民政府财政部的指拨令，一律拒绝支付粮款或其他实物，如不按规定动支中央公粮物资或中央税收者，以非法支用论处；持有指拨令的机关，得于规定时期内，向指定的金库，粮库或实物库支领。财政支出的拨付原则是：先中央后地方、先军费后政费、先前方后后方。

（四）建立统一的预决算、审计会计制度及严格的财政监察制度。核实人数、核实开支，节余缴公；无预算不拨款，无计算不审核预算，纠正以临时批拨代替审核的做法，随时检查各收支