

# 国家预算参考资料

韩 璧 麦履康 编

3

中央广播电视大学出版社

F812.3  
12  
3

# 国家预算参考资料

韩璧 麦履康 编



中央广播电视大学出版社

B123471

**国家预算参考资料**

韩 璧 麦履康 编

中央广播电视大学出版社出版

新华书店北京发行所发行

湖北省新华印刷厂印装

\*

开本 787×1092 1/32 印张 8 千字 170

1984 年 7 月第 1 版 1984 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—39,000

书号: 4300·59 定价: 0.75 元

---

## 目 录

关于发展国民经济的第二个

五年计划的建议的报告（摘录）……………周恩来（ 1 ）

陈云同志论财政……………（ 12 ）

国务院关于实行“划分收支、

分级包干”财政管理体制的通知……………（ 13 ）

附：关于实行“划分收支、分级包干”

财政管理体制的暂行规定……………（ 14 ）

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……………（ 18 ）

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……………（ 18 ）

关于我国财政体制改革的几个问题……………田一农（ 30 ）

实行“划分收支、分级包干”办法

搞好财政管理体制的改革……………《财政》评论员（ 58 ）

基本建设和财政的关系……………武博山（ 66 ）

经济建设和量入为出……………齐 健（ 86 ）

先挖潜、革新、改造，后新建……………商 翔（ 91 ）

坚持“先生产、后基建”……………有 林（ 98 ）

关于加强文教卫生事业

定员定额的制订工作的联合通知……………（ 106 ）

关于编造一九五五年预算草案的指示……………（ 117 ）

关于一九七九年国家决算、一九八〇年

国家预算草案和一九八一年国家概算的报告

|                              |                |
|------------------------------|----------------|
| .....                        | 王丙乾 (128)      |
| 关于一九八二年国家预算草案的报告.....        | 王丙乾 (147)      |
| 量力而行的指导思想十分重要.....           | 《人民日报》社论 (157) |
| 从1979—1980年我国财政              |                |
| 看综合平衡问题.....                 | 王丙乾 (161)      |
| 尊重客观规律坚持财政收支平衡.....          | 蔡怀之 (167)      |
| 国务院关于平衡财政收支                  |                |
| 严格财政管理的决定 (1981年1月26日) ..... | (174)          |
| 中央金库条例施行细则 (1977年11月第八次修订)   |                |
| .....                        | (179)          |
| 财政部关于整顿和加强                   |                |
| 预算收入退库管理的通知.....             | (194)          |
| 论财政季度收支计划的编制和执行.....         | 张廷栋 (200)      |
| 历史的经验值得注意                    |                |
| ——回顾三十年来财政工作的若干经验            |                |
| .....                        | 蔡言楚 (208)      |
| 关于一九八〇年国家财政                  |                |
| 决算编审工作的通知.....               | (223)          |
| 关于预算管理的几个问题.....             | 王丙乾 (229)      |
| 加强国家预算的综合平衡工作.....           | 田一农 (242)      |

# 关于发展国民经济的 第二个五年计划的建议的报告(摘录)

周 恩 来

## 一、第一个五年计划执行的情况

我们在执行第一个五年计划的过程中，取得了不少的经验和教训。吸取这些经验和教训，就使我们有可能把社会主义建设的工作做得更好。现在，我只就近年来我们在领导经济工作中所感到的几个比较突出的问题，提出一些意见。

第一，应该根据需求和可能，合理地规定国民经济的发展速度，把计划放在既积极又稳妥可靠的基础上，以保证国民经济比较均衡地发展。由于在编制长期计划的时候，难以完全预计到在执行过程中可能发生的各种新的情况和问题，因此，应该把长期计划的指标定得比较可靠，而由年度计划加以调整。我国第一个五年计划所规定的各项指标，基本上是正确的，过去四个年度计划的安排，大体上也符合于当时的具体情况的，因而有可能保证我国第一个五年计划的超额完成。但是应该指出，1955年和1956年的计划，部分地发生了偏低或者偏高的缺点，造成了工作上的一些困难。

我们在制定1955年计划的时候，由于前两年农业歉收，把基本建设的规模定得比较小了一些，而且在当年的节约运动中，又不适当地削减了某些非生产性的基本建设的投资。同

时，还由于基本建设计划变动的次数多，下达迟，因而计划完成得比较差。结果，不但在财政上出现了过多的结余，并且在重要的建筑材料方面，如钢材、水泥、木材等，也出现了一时的虚假的过剩现象。如果我们能够更早地准备一些预备项目，及时地扩大建设规模，或者有计划地增加某些物资的储备，物资一时积压的问题是可以解决的。可是我们对以后发展的情况估计不足，把一时的物资过剩当作一个比较长期的趋势，因而用出口的办法来解决钢材和水泥一时多余的困难。显然，这是不恰当的。

当我们制定1956年计划的时候，由于上年度农业丰收，社会主义改造又取得了巨大的胜利，因而有必要也有可能把国民经济发展的速度定得比较高些。但是我们没有很好地对于基本建设规模和物资供应能力进行适当的平衡，因而把基本建设的规模定得大了些。同时，国民经济的某些部门也出现了齐头并进和急于求成的倾向。结果，不但财政上比较紧张，而且引起了钢材、水泥、木材等各种建筑材料严重不足的现象，从而过多地动用了国家的物资储备，并且造成国民经济各方面相当紧张的局面。

经验证明，我们在编制长期计划的时候，应该按照我们实现社会主义工业化的根本要求和国家物力、财力、人力的可能条件，实事求是地规定各项指标，同时，还应该保留一定的后备力量，使计划比较可靠。而在编制年度计划的时候，就应该根据当年和以后年度的可能的发展条件，积极地发挥潜在力量，以保证长期计划的完成和超额完成。经验还证明，我们在编制年度计划的时候，在有利的情况下，必须注意到当前和以后还存在着某些不利的因素，不要急躁冒

进；相反地，在不利的情况下，又必须注意到当前和以后还存在着许多有利的因素，不要裹足不前。这就是说，我们应该对客观情况作全面的分析，同时尽可能地把本年度和下年度的主要指标作统一的安排，以便使每个年度都能够互相衔接和比较均衡地向前发展。

第二，应该使重点建设和全面安排相结合，以便国民经济各部门能够按比例地发展。在过去几年里，我们在优先发展重工业的同时，采取了加速发展农业合作化的方针来促进农业的增产，并且相应地发展了轻工业的生产，这就使国民经济的几个主要部门在发展中避免了互相脱节的危险。

但是我们在处理重点建设和全面安排这个关系的时候，也曾经部分地犯过错误。例如，在1953年，有些部门和有些地方，在建设工作中曾经发生过到处铺开、百废俱兴、不顾条件、盲目冒进的偏向，影响到国家的重点建设，并且造成了财政上的困难和人力、物力的浪费。在1956年初，当“1956年到1967年全国农业发展纲要”（草案）公布以后，又一次发生了这样的偏向。有些部门和有些地方，急于求成，企图把在七年或者十二年内才能够做完的事情，在三年、五年甚至一年、二年内做完。这些偏向，都被党中央及时地发现和纠正了。

在这个时期中间，也曾经出现了另一种偏向，就是某些重要工作过分突出，以致同有关方面脱节。例如，在1956年初，我们为着加速发展农业，曾经过高地估计了双轮双铧犁和锅驼机的当年需要量，制定了过高的生产计划，虽然这两种产品的计划经过一再修改，压缩产量，但是计划仍然过高，结果不但消耗了过多的钢材，造成1956年钢材供应更加

紧张的情况，而且使某些机械工厂发生了一时赶工增产、一时闲工减产的现象。又例如，在我们的建设中，某种工业企业由于前进过快，所需要的原材料无法全部供应，因而发生了生产能力不能充分发挥的困难。当然，在我们开始进行工业建设的时期，这种情况是难以完全避免的，但是预料到这样的困难而更加妥善地进行安排，也并不是不可能的。

这几年来，我们在建设事业中，对中央和地方的关系、近海地区和内地的关系，也作了大体适当的安排，但是在这方面还是有缺点的。有一段时间，我们重视了中央建设事业的发展，而对地方建设的发展注意得不够；我们重视了内地的建设事业的发展，而对近海地区建设事业的发展注意得不够。今后，我们应该经常地注意调整上述的关系，避免发生片面性。

以上说明，我们强调重点建设，并不是说可以孤立地发展重点，而不要全面安排；我们要求全面安排，也不是说可以齐头并进，而不要保证重点建设。我们在制订计划和安排工作的时候，必须把重点和全面很好地结合起来。

第三，应该增加后备力量，健全物资储备制度。在国民经济的发展中，不平衡的现象是经常会出现的，这就必须保持必要的物资、财政、矿产资源、生产能力等的后备力量，特别要增加国家的物资储备，以保证国民经济的均衡发展和年度计划的顺利执行，并且应付可能遇到的意外的困难。今后若干年内，我国农业生产受自然灾害的影响还会是很大的，为了应付款收，就必须有粮食和主要经济作物的储备；为了满足我国建设和生产的规模日益扩大的需要，就必须有器材和原料的储备。此外，我们计划工作还缺乏经验，计划常常

有不全和不准的缺点，即使计划当时订得比较准确，也可能由于难以预料的因素又产生新的不平衡。例如，1956年由于采用新技术，提高了平炉和高炉的利用率，矿石和焦炭便供应不足。为了消除或者减少在执行计划中可能发生的各种不平衡现象，也必须保留必要的后备力量。

这几年来，国家储备的物资虽然还不很多，对于1956年的物资供应的紧张状况也曾经起了一定的缓和作用。但是应该指出，我们过去对于物资储备的重要性还认识不够。在象我们在前面说过的那样，当1955年某些物资略有多余的时候，就不适当地出口了一部分；到了1956年，由于基本建设规模的扩大，又感到这些物资的严重不足。

必须认识，象我们这样一个经济落后人口众多的国家，在相当长的时期内，各种物资的缺乏是经常的现象，而物资的多余是暂时的现象。这就需要我们更加注意增加后备力量，建立物资储备制度，由国家储备必要的物资，特别是比较缺乏的重要物资，同时，各个国营企业也应该有适当的储备。当然，不论是国家的或者是国营企业的物资储备，都应该加强计划性，规定合理的定额，逐步增加，不能要求一下子增加很多，以免妨碍当前的生产和建设。并且，我们也要反对把由于盲目生产所造成的产品积压，当做国家的物资储备，因为这种做法，必然会造成国家资金的积压和浪费，也是对生产和建设不利的。

第四，应该正确地处理经济和财政的关系。多年来的经验是：我们的财政收入必须建立在经济发展的基础上，我们的财政支出也必须首先保证经济的发展。因此，应该首先考虑经济、特别是工农业生产的发展计划，然后根据它来制订

财政计划，用财政计划保证经济计划的圆满执行。不根据经济发展的情况开辟财政来源，把财政收入计算得过少，或者单从节约财政开支着想，保留过多的后备力量，都将限制经济建设的充分发展，这是不对的。

我们在制定财政收入计划的时候，必须考虑到经济发展的可能性，考虑到积累和消费之间正确的比例关系，避免把收入定得过分紧张。在制定财政支出计划的时候，除了必须根据保证重点建设和国民经济按比例发展的要求进行正确的分配以外，还必须考虑到建设规模和物资供应之间的平衡，考虑到意外的需要而留出一定数量的预备费，避免把支出定得过分紧张。如果只顾建设的要求，不顾财政的可能，不顾设备、器材和技术力量是否能够供应，而提出过高过大的拨款和投资的计划，显然也是不对的。

同志们常常喜欢争论应该不应该有“财政框框”的问题。我们的意见是，不考虑经济发展的需要，主观地定出一个“财政框框”来限制经济的发展，这当然是错误的，应该反对这样的“财政框框”。但是，如果财政计划符合于经济发展的实际情况，体现着积累和消费之间的正确关系，重点建设和全面安排之间的正确关系，那末这样的财政计划，无疑地应该严格执行，决不能够当作“财政框框”盲目反对。

## **二、关于第二个五年计划建议的若干主要问题**

上面我说明了第二个五年计划的基本任务。关于第二个五年计划的具体方针和指标，在党中央委员会提出的建议中，都已经提到了。这里，我只扼要地说明关于第二个五年计划建议的若干主要问题。

### （一）合理地积累和分配资金。

国家建设规模的大小，主要决定于我们可能积累多少资金和如何分配资金。我们的资金积累较多，分配得当，社会扩大再生产的速度就会较快，国民经济各部门就能够按比例地发展。因此，合理地解决资金积累和资金分配的问题是很重要的。

国民收入是全国劳动人民在生产过程中新创造的物质财富。在社会主义国家里，全部国民收入都归劳动人民自己所有。劳动人民把国民收入的一部分用来维持和改善自己的生活，另一部分用于社会扩大再生产，也就是说用作积累。在分配和再分配国民收入的时候，必须使消费部分和积累部分保持适当的比例。消费部分所占比重小了，就会妨碍人民生活的改善；积累部分所占比重小了，就会降低社会扩大再生产的速度。这两种情况都是对人民不利的。

第二个五年的国民收入将有可能比第一个五年增长50%左右。由于我国国民经济还很落后，农业所占的比重还比较大，人民生活的水平还比较低，因此，积累部分在国民收入中所占的比重，不可能也不应该有过多的和过快的增长，但是可以稍高于第一个五年已经达到的水平。这样，在第二个五年计划期内，积累的总额，将随着国民收入的增长，仍然会有比较多的增加。

在解决了资金积累的问题以后，还必须解决资金分配的问题。考虑到目前的国内条件和国际条件，党中央委员会认为，在第二个五年计划期间，我们有必要和可能适当地降低国家预算中的国防和行政费用的比重，而提高经济和文化教育支出的比重。第一个五年国防和行政的费用，约占财政支

出的32%左右，第二个五年应该争取降低到20%左右。这样，经济和文化教育支出所占的比重，就有可能由第一个五年的56%左右，提高到60%到70%，从而保证我国的经济和文化教育事业的迅速发展。

在分配国家基本建设投资的时候，应该保证工业和农业能够得到较高速度的发展。在投资总额中，工业投资所占的比重，可以由第一个五年的58.2%提高到60%左右；农业、水利和林业的投资所占的比重，可以从第一个五年的7.6%提高到10%左右。此外，还应该注意安排运输和邮电部门，文化、教育、科学和保健部门，城市建设部门和商业等的投资，使它们保持适当的比例。

在分配工业投资的时候，还应该在轻重工业之间进行适当的安排。第一个五年由于我国的轻工业还有很大的潜力，因此计划规定轻工业的投资占工业投资的11.2%，在执行过程中略有增加，这样的比重是适当的。考虑到第二个五年人民消费水平的逐步提高，若干轻工业品的生产能力将会不足，我们认为，有必要适当地提高轻工业投资所占的比重。但是，由于某些轻工业企业的生产潜力，并没有充分地发挥出来，特别是大量的公私合营企业，经过改组安排以后，有可能进一步地增加生产，手工业在实现合作化以后，也将进一步增加生活消费品的生产，因此，我们在安排轻工业投资的时候，还应该看到这些因素。

### （三）改进国家行政体制，发挥地方的积极性。

在第二个五年计划期间，国家的许多建设事业将要更多地由地方负责兴办或者要依靠地方的努力配合来完成。因此，发挥地方的积极性，是我们完成社会主义建设事业的重

要条件。

现在，我国的社会主义改造已经取得了决定性的胜利，人民民主专政已经更加巩固，这就使我们有必要也有可能，按照统一领导、分级管理、因地制宜、因事制宜的方针，进一步地划分中央和地方的行政管理职权，改进国家的行政体制，以利于地方积极性的充分发挥。国务院在今年五月到八月曾经召开了全国体制会议，对于当前存在着的中央集权过多的现象作了检查，对改进国家行政体制问题进行了讨论，并且提出了关于改进国家行政体制的决议草案，现在正在广泛地征求各方面意见。

在划分中央和地方的行政管理职权的时候，应该实行以下的原则：（1）明确地规定各省、自治区、直辖市有一定范围的计划、财政、企业、事业、物资、人事的管理权；

（2）凡关系到整个国民经济而带全局性、关键性、集中性的企业和事业，由中央管理；其他的企业和事业，应该尽可能地多交给地方管理；企业和事业在下放的时候，同他们有关的计划、财务管理和人事管理一般地应该随着下放；（3）企业和事业的管理，应该认真地改进和推行以中央为主、地方为辅或者以地方为主、中央为辅的双重领导的管理方法，切实加强对企业和事业的领导；（4）中央管理的主要计划和财务指标，由国务院统一下达，改变过去许多主要指标由各部门条条下达的办法；（5）某些主要计划指标和人员编制名额等，应该给地方留一定的调整幅度和机动权；（6）对于民族自治地方各项自治权利，应该作出具体实施的规定，注意帮助少数民族地区政治、经济、文化事业的发展；

（7）改进体制要逐步实现，某些重大的改变，应该采取今

年准备、明年试办、到第二个五年计划期间全面实施的步骤，稳步进行。

为了有效地实行上述的各项原则，我们认为，中心的问题是在中央的统一领导下，适当地扩大地方的权限。因为地方比中央更加接近企业和事业的基层单位，更加接近群众，也更加容易了解实际情况，适当地扩大地方的权限，就能够更好地把地方上的一切力量，一切积极因素，组织到社会主义建设事业中来。……

### （十一）继续厉行节约。

克勤克俭是我国人民的优良传统。一切国家机关、国营企业、事业单位和合作社，都应该厉行节约，使人力、物力、财力都能够充分发挥作用，以加速我国社会主义的建设事业。

一年以前，党中央和国务院曾经号召全体国家机关工作人员和全国人民厉行节约，反对浪费，克服非生产性建设过多、生产性建设成本过高、工程和质量不好、物资损耗很大，以及机构庞大和人浮于事等等不良现象，经过一年多的努力，已经取得了相当的成绩。但是，应该指出，节约的方针并不是在一切部门中都贯彻得很好的，浪费现象仍然存在；同时，在厉行节约和反对右倾保守思想的过程中，由于片面的节约观点，或者由于只追求多和快、不重视好和省的偏向，使工程和质量也发生了不少的问题，有些要返工重修，有些会降低效用，甚至变成废品，这样，不仅不能够达到节约的目的，反而又造成了浪费。

在第二个五年计划期间，由于国家建设规模的扩大，我们在物资供应、资金来源和技术力量等方面，还会遇到很多

的困难，而厉行节约，合理地使用物力、财力和人力，正是克服这些困难的一项重要办法。应该承认，计划的好坏，对于节约或者浪费起着重大的作用。计划所造成的节约是最大的节约，计划所造成的浪费是最大的浪费。因此，一切企事业单位，都应该加强定额管理工作，推行各种合理的先进定额；加强技术管理工作，提高产品和工程的质量，减少废品、次品和工程质量事故；贯彻执行责任制度，克服无人负责的现象，以防止浪费和发挥节约的潜力。一切事业单位，都应该减少不必要的事业开支和人员编制，加强财务管理和稽核工作，以缩小事业经费在预算中的比重。一切合作社，都应该继续贯彻执行勤俭办社的方针。

在国家行政机关方面，应该继续克服机构重叠和人浮于事的现象。现在，在各级国家行政机关中，一般地说，机构都还过于庞大，人员还是过多，而这种现象，上级机关比下级机关严重，大机关比小机关严重。我们必须采取有效措施，对各级机构和机关人员继续进行调整，精简行政机构，把机关人员适当下放，把非生产人员调往生产单位。这是目前在国家机关方面实行节约方针的有效办法。

## 陈云同志论财政

- 一、经济形势和财政工作的方针
- 二、财政的作用和国家预算决算的编制
- 三、国民经济的综合平衡和财政收支平衡
- 四、税收工作
- 五、发行公债和借用外资
- 六、增产节约
- 七、集中使用建设资金
- 八、中央财政和地方财政的关系
- 九、培养财经干部
- 十、加强财政纪律

以上资料请参阅：

《三中全会以来重要文献选编》：

上册：67～79页 160～174页

561～566页 601～605页

下册：989～991页 1061～1063页

《陈云文稿选编》：

1～230页 298～299页

302～309页