

# 财政体制简明图解

主编 李 萍 副主编 许宏才 李 承

# 财政体制创新 图解

# 财政体制简明

主编 李 萍 副主编 许宏才 李 承

## 图解

**图书在版编目 (CIP) 数据**

财政体制简明图解/李萍主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 5  
ISBN 978 - 7 - 5095 - 2183 - 0

I. 财… II. 李… III. 财政管理体制 - 中国 - 图解 IV. F812. 2 - 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 066805 号

责任编辑: 赵 力

责任校对: 黄亚青

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

**中国财政经济出版社出版**

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京联兴盛业印刷股份有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 20 印张 394 000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 80.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2183 - 0/F · 1731

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

# 序

财政体制作为处理政府间财政关系的基本制度，是促进各级政府有效行使职能和实施宏观调控的重要手段，是促进公平正义、维护国家长治久安的体制保障。

1978年，我国进入改革开放的新纪元。纵观30多年改革历程，从对改革目标的艰难探索，到20世纪90年代初期社会主义市场经济体制改革目标的确立，再到近年来经济社会各项制度的不断完善和应对经济周期波动的成功实践，我国改革取得了举世瞩目的重大成就。财政体制作为国家宏观经济制度的重要组成部分，理念不断更新，模式逐步完善，措施日益丰富，推动着整体经济体制改革的不断完善，促进了经济社会又好又快发展。特别是1994年实施的分税制财政体制改革，在立足国情并借鉴国际经验的基础上，按照市场经济的基本规则划分中央地方收支范围，建立财政转移支付制度，初步形成了较为规范的政府间财政关系框架。经过此后的所得税收入分享改革，中央宏观调控能力显著增强，财力调节方式逐步规范，地区均衡效果日益显现，基层财政困难有效缓解。

随着客观环境的不断变化，财政体制改革面临新的要求。从经济增长与资源环境的关系看，30年来的经济快速增长一方面源于冲破计划体制束缚后，市场机制作用下生产要素组合效率的制度潜能得到了有效释放，另一方面也依赖于资本、劳动力和资源环境等要素的大规模投入。资源紧约束、环境高负荷以及边际效应递减规律的作用，决定了高投入、高能耗、高污染的粗放型增长模式不可持续。党中央适时提出了科学发展观的战略思想。如何进一步理顺政府间财政关系，建立健全有效的激励约束机制，更好的服务科学发展，成为下一步政府间财政关系改革需要破解的难题。从发展成果的社会分配看，在人均国内生产总值迈入3000美元的新



时期，因利益分配失衡等诱发的社会不和谐、不稳定因素逐渐凸显。如何按照构建社会主义和谐社会的要求，通过完善财政体制，保持国家维护社会稳定和民族团结必需的调控能力，同时健全政府内部纵向与横向分配机制，加大推动区域间协调发展的力度，也是新时期政府间财政关系改革不可回避的课题。从财政体制自身来看，收入划分覆盖面窄，部分收入划分没有遵从税种属性，不利于生产要素的自由流动和全国统一市场的形成；转移支付结构不尽合理，地区间财力差异仍然较大；省以下财力分布不够均衡，局部地区基层财政压力较大等，也需要财政体制改革不断深化。

党中央、国务院高度重视财政体制改革，多次提出明确要求。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出：“推进财政管理体制改革。健全公共财政体制，明确各级政府的财政支出责任。进一步完善转移支付制度，加大对中西部地区和民族地区的财政支持。”党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》要求：“合理界定各级政府的事权，调整和规范中央与地方、地方各级政府间的收支关系，建立健全与事权相匹配的财税体制。调整财政支出结构，加快公共财政体系建设。完善中央和省级政府的财政转移支付制度，理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制。”党的十七大再次明确：“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力。”胡锦涛总书记在中央政治局第十八次集体学习时，对深化包括财政体制在内的各项财政改革，又提出了明确要求。

要认真贯彻落实中央、国务院的政策部署，按照“立足国情，统筹兼顾，远近结合”的原则，进一步深化财政体制改革，促进地区和城乡协调发展。在此过程中，不仅需要各级财政部门大胆探索、缜密谋划，也需要认真听取人大政协及审计部门的建议，并充分汲取学术界和社会公众的智慧，集思广益，群策群力，共同探索完善中国政府间财政关系的理想

途径。为了便于社会各界系统了解我国政府间财政关系的全貌，特别是准确把握近期完善财政体制的具体情况，中国政府间财政关系课题组在精心梳理近年来研究成果的基础上，钩纂枢要，编写了《财政体制简明图解》，希望为关注我国政府间财政关系改革发展的社会各界提供有益参考。



2010年5月

# 目 录

|                                   |        |
|-----------------------------------|--------|
| <b>第一章 财政体制演变历程</b> .....         | ( 1 )  |
| <b>第一节 1950—1993 年的财政体制</b> ..... | ( 1 )  |
| 一、统收统支阶段 .....                    | ( 1 )  |
| 二、包干阶段 .....                      | ( 12 ) |
| <b>第二节 分税制财政体制的建立</b> .....       | ( 24 ) |
| 一、分税制财政体制改革前奏 .....               | ( 24 ) |
| 二、分税制财政体制改革 .....                 | ( 29 ) |
| 三、开发区的财税优惠政策 .....                | ( 33 ) |
| <b>第三节 分税制财政体制的不断完善</b> .....     | ( 38 ) |
| 一、证券交易印花税分享比例调整 .....             | ( 39 ) |
| 二、调整金融保险营业税收入划分 .....             | ( 39 ) |
| 三、所得税收入分享改革 .....                 | ( 39 ) |
| 四、出口退税负担机制改革 .....                | ( 42 ) |
| 五、企业所得税“两法合并” .....               | ( 46 ) |
| <b>第二章 中央对地方财政转移支付</b> .....      | ( 52 ) |
| <b>第一节 转移支付概况</b> .....           | ( 52 ) |
| 一、现行中央对地方转移支付体系 .....             | ( 52 ) |
| 二、分配转移支付的因素选择 .....               | ( 55 ) |
| <b>第二节 一般性转移支付测算办法</b> .....      | ( 57 ) |
| 一、均衡性转移支付 .....                   | ( 58 ) |
| 二、国家重点生态功能区转移支付 .....             | ( 67 ) |
| 三、民族地区转移支付 .....                  | ( 72 ) |
| 四、调整工资转移支付 .....                  | ( 76 ) |
| 五、资源枯竭型城市转移支付 .....               | ( 77 ) |
| 六、农村税费改革转移支付 .....                | ( 79 ) |
| 七、缓解县乡财政困难转移支付 ( “三奖一补” 转移支付, 县乡  |        |



## 财政体制简明图解

CAIZHENG TIZHI JIANMING TUJIE

|                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| 财政奖补资金) .....                     | ( 81 )  |
| 八、成品油税费改革转移支付 .....               | ( 84 )  |
| 九、其他一般性转移支付 .....                 | ( 86 )  |
| 第三节 专项转移支付 .....                  | ( 87 )  |
| 一、专项转移支付规模和结构 .....               | ( 88 )  |
| 二、专项转移支付分配办法 .....                | ( 89 )  |
| 三、中央补助地方专款配套 .....                | ( 96 )  |
| 第四节 中央对地方转移支付成效分析 .....           | ( 98 )  |
| 一、转移支付体系日趋完善,保障了中央政策落实 .....      | ( 99 )  |
| 二、转移支付力度逐年加大,支持了中西部经济社会发展 .....   | ( 100 ) |
| 三、转移支付均等化效果显著,缩小了财政能力差异 .....     | ( 101 ) |
| 四、转移支付分配办法更加科学,推动了财政管理精细化进程 ..... | ( 106 ) |
| 第三章 省以下财政管理体制 .....               | ( 108 ) |
| 第一节 我国政府概况 .....                  | ( 108 ) |
| 一、政府组织的法律定位 .....                 | ( 108 ) |
| 二、我国地方政府的层级结构及职能 .....            | ( 112 ) |
| 三、我国的行政区划 .....                   | ( 115 ) |
| 四、面积和人口 .....                     | ( 116 ) |
| 五、财政供养人员 .....                    | ( 119 ) |
| 六、主要经济指标 .....                    | ( 121 ) |
| 第二节 省以下财政体制概况 .....               | ( 126 ) |
| 一、省以下政府间收入划分 .....                | ( 126 ) |
| 二、省以下政府支出责任划分 .....               | ( 130 ) |
| 三、省以下转移支付 .....                   | ( 133 ) |
| 四、省以下财政体制改革前瞻 .....               | ( 148 ) |
| 第三节 地方财政运行分析 .....                | ( 149 ) |
| 一、地方一般预算收入 .....                  | ( 149 ) |
| 二、地方财政总收入 .....                   | ( 153 ) |
| 三、地方一般预算支出 .....                  | ( 155 ) |
| 四、地方可支配财力 .....                   | ( 158 ) |
| 五、县乡财政运行情况 .....                  | ( 162 ) |
| 第四节 “省管县”财政管理体制 .....             | ( 163 ) |
| 一、“省管县”财政管理体制 .....               | ( 164 ) |
| 二、“乡财县管”财政管理体制 .....              | ( 169 ) |

|                                            |         |
|--------------------------------------------|---------|
| 第四章 财政体制现状与改革思路 .....                      | ( 172 ) |
| 第一节 体制现状的基本判断 .....                        | ( 172 ) |
| 一、中央财政集中度：高不高 .....                        | ( 172 ) |
| 二、地区间财力均衡度：够不够 .....                       | ( 183 ) |
| 三、与粗放型经济增长的关联度：紧不紧 .....                   | ( 189 ) |
| 四、财力与事权的匹配方式：妥不妥 .....                     | ( 190 ) |
| 五、省以下财力分布：均不均 .....                        | ( 195 ) |
| 第二节 改革的基本要求和约束 .....                       | ( 198 ) |
| 一、改革面临的基本要求 .....                          | ( 198 ) |
| 二、改革的基本约束 .....                            | ( 206 ) |
| 第三节 财政体制改革的远景目标 .....                      | ( 218 ) |
| 一、明确界定政府间支出责任 .....                        | ( 219 ) |
| 二、理顺政府间收入划分 .....                          | ( 222 ) |
| 三、完善转移支付制度 .....                           | ( 227 ) |
| 四、健全地方债务管理制度 .....                         | ( 227 ) |
| 第四节 近期完善财政体制的基本思路 .....                    | ( 228 ) |
| 一、逐步界定政府间基本公共服务事权与支出责任，建立健全改善民生的长效机制 ..... | ( 228 ) |
| 二、加大地区间均衡力度 .....                          | ( 231 ) |
| 三、完善转移支付制度 .....                           | ( 232 ) |
| 四、促进省以下各级政府财力与事权相匹配 .....                  | ( 234 ) |
| 五、配套措施 .....                               | ( 234 ) |
| 第五章 财政体制的国际比较 .....                        | ( 235 ) |
| 第一节 地方政府 .....                             | ( 235 ) |
| 一、政府的层次性 .....                             | ( 235 ) |
| 二、地方政府的层次和规模 .....                         | ( 237 ) |
| 三、政府体制模式 .....                             | ( 238 ) |
| 四、多级财政体制 .....                             | ( 241 ) |
| 第二节 主要国家基本经验的比较分析 .....                    | ( 245 ) |
| 一、政府间事权和支出责任划分 .....                       | ( 245 ) |
| 二、政府间收入划分 .....                            | ( 255 ) |
| 三、财政转移支付制度 .....                           | ( 259 ) |
| 第三节 典型国家的实践概览 .....                        | ( 263 ) |



## 财政体制简明图解

CAIZHENG TIZHI JIANMING TUJIE

|                 |         |
|-----------------|---------|
| 一、英国 .....      | ( 263 ) |
| 二、德国 .....      | ( 270 ) |
| 三、美国 .....      | ( 276 ) |
| 四、日本 .....      | ( 283 ) |
| 五、澳大利亚 .....    | ( 296 ) |
| 第四节 启示与借鉴 ..... | ( 307 ) |
| 后 记 .....       | ( 309 ) |

# 第一章 财政体制演变历程<sup>①</sup>

## 第一节 1950—1993 年的财政体制

1950—1993 年，随着政治环境和经济条件的变化，财政体制经历了多次调整。总体来看可以分为两个阶段，一是 1950—1979 年的“统收统支”阶段，二是 1980—1993 年的包干阶段。

表 1-1 财政管理体制改革年表（1950—1993 年）

| 实行时间   |             | 基本内容                                    |
|--------|-------------|-----------------------------------------|
| 统收统支阶段 | 1950 年      | 高度集中，统收统支                               |
|        | 1951—1957 年 | 划分收支，分级管理                               |
|        | 1958 年      | 以收定支，五年不变                               |
|        | 1959—1970 年 | 收支下放，计划包干，地区调剂，总额分成，一年一变                |
|        | 1971—1973 年 | 定支定收，收支包干，保证上缴（或差额补贴），结余留用，一年一定         |
|        | 1974—1975 年 | 收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干              |
| 包干阶段   | 1976—1979 年 | 定收定支，收支挂钩，总额分成，一年一变；部分省（市）试行“收支挂钩，增收分成” |
|        | 1980—1985 年 | 划分收支，分级包干                               |
|        | 1985—1988 年 | 划分税种，核定收支，分级包干                          |
|        | 1988—1993 年 | 财政包干                                    |

### 一、统收统支阶段

#### （一）1950 年高度集中的“统收统支”财政管理体制

1949 年新中国刚刚建立，国民经济支离破碎，百废待兴，国家财政因长期战争

① 本书稿中，我国地方政府未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。



而处于分散管理、分散经营、收支脱节以及不平衡的状况。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》等有关决定，财经工作从分散管理转向高度集中的统一管理。

1. 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。

2. 财力集中在中央。在财政收入方面，除地方税收和零星收入抵充地方财政支出外，其他各项收入，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。

3. 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，收入要上缴，支出要另外审核下拨，因此，人们把这种体制叫作“高度集中、统收统支”的财政管理体制。

这种高度集中、统收统支的财政管理体制，适应了当时政治经济形势的要求，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。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，“是全国最大多数人民的利益，是除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“划分收支、分级管理”的财政管理体制

1951年，全国财政经济形势开始好转，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，难以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和利用，因此需要适当划分中央和地方财政收支范围，实行划分收支、分级管理的财政管理体制。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：

1. 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。中央级财政称为中央财政，其他均称为地方财政。

2. 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、中央经营的国营企业投资、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：地方各级管理的国营企业投资、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。

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

4. 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。

5. 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。

6. 为了调动地方增收的积极性，农业税超收部分 50% 留给地方。

1951 年的财政管理体制与 1950 年的财政管理体制相比，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，有利于调动地方的积极性。但是，总的来看，1951—1952 年实行的上述财政管理体制，仅仅是财政分级管理的开始。由于当时正在进行抗美援朝和“三反”、“五反”等重大社会改革，财政资金绝大部分仍集中在中央，地方的财力和财权仍然较小。

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，财政状况有所好转。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。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做了相应的改变。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，取消了大区一级财政。同时，为了适应县（市）一级工作需要，设立了县（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部长的时候，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。邓小平同志指出：实行六条方针，一个重大的政治目的，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，1954年，对财政管理体制又做了改进。主要内容是：

1. 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。

2. 财政收入的划分，实行收入分类分成的办法，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。属于中央与地方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。

3. 地方预算每年由中央核定。按照收支划分，地方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，不足部分由中央划给调剂收入弥补。分成比例一年一定。

4. 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，年度间虽有一些变化，但大体相同。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，地方都有相当的结余，这对调动地方的积极性有一定作用。尽管这个时期财政体制仍然存在集中统一多、因地制宜少的缺点，但基本适应当时的情况。由于第一个五年计划期间贯彻执行了在综合平衡中稳步前进的方针，党和政府比较注意按客观经济规律办事，因此，经济发展速度以及人民生活水平提高还是比较快的。

### (三) 1958年“以收定支、五年不变”的财政管理体制

1958年，我国进入第二个五年计划时期，社会主义改造基本完成，经济建设有了很大发展，新建的大中型企业也陆续投入生产，中央各主管部门所管的企事业单位大大增加，并且分布在各个地区。为了加强对国营企业的生产领导和经营管理，有必要把一批适合于地方经营的企业，下放给地方管理。同时，地方也要求掌握更多的财权，以便因地制宜地安排本地的经济文教建设事业。毛泽东同志在《论十大关系》中指出，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方权力，让地方办更多的事情。根据当时的客观情况和毛泽东同志的指示精神，中央决定把一大批中

央企业下放到地方管理，财政管理体制也相应进行了改革。

1957年11月，国务院在颁发《关于改进工业管理体制的规定》和《关于改进商业管理体制的规定》的同时，颁发了《关于改进财政管理体制的规定》，明确从1958年起，实行“以收定支、三年不变（以后又改为五年不变）”的财政管理体制。这个体制总的精神是，根据新的情况，明确划定地方财政的收支范围，进一步扩大地方财政的管理权限，并且在保证国家重点建设的前提下，增强地方的机动财力。主要内容是：

1. 收入实行分类分成的办法。属于地方财政的收入有三种：一是固定收入，包括原有地方企业收入、事业收入、其他收入以及七种地方税收；二是企业分成收入，包括中央划归地方管理的企业和虽然仍属于中央管理但地方参与分成的企业利润，20%分给企业所在省（市）作为地方收入；三是调剂分成收入，包括商品流通税、货物税、营业税、所得税、农业税和公债收入。这些收入划给地方的比例，根据各个地区平衡财政收支的需要，分别计算确定。

2. 在支出方面，属于地方财政的支出有两种：一是地方的正常支出，即地方财政经常性开支，如地方的经济建设事业费、社会文教事业费、行政管理费和其他地方经常性的支出。这些正常支出，由地方根据中央划给的收入自行安排。二是由中央专案拨款解决的支出，包括基本建设拨款和重大灾荒救济、大规模移民垦荒等特殊开支。这些专案拨款，每年确定一次，由中央拨付，列入地方预算。此外，对地方国营企业和地方公私合营企业需要增加的流动资金，30%由地方财政拨款，70%由中央财政拨款或者由银行贷款。

3. 为了满足地方正常支出的需要，以省（市、自治区）为单位，按以下四种情况，分别划定地方的收入项目和分成比例：第一种情况，地方用固定收入能够满足正常支出需要的，不再划给别的收入，多余部分按照一定的比例上缴中央；第二种情况，地方用固定收入不能满足正常支出需要的，划给企业分成收入，多余部分按一定比例上缴中央；第三种情况，地方用固定收入、企业分成收入仍然不能满足正常支出需要的，划给一定比例的调剂收入；第四种情况，以上三种收入全部划给地方，仍然不能满足正常支出需要的，中央给予补助。

4. 确定地方正常支出和划分收入的数字，都以1957年的预算数作为基数。收入项目和分成比例确定后，原则上五年不变，地方多收可以多支。

5. 地方可以在划定的收支范围内，根据收入安排支出，预算执行过程中收入超过支出，地方可以自行安排使用，年终结余全部留给地方，由地方在下年度自行安排使用。

1958年的财政体制进一步下放了财权，增加了地方的机动财力，同以前的财政体制比较，有以下区别：

一是收入划分方面。过去中央企业的收入地方不分成，这次体制规定地方参与



分成；过去各种税收的分成比例，是一种税一个比例，这次体制规定，除地方税收外，其余的税收都作为调剂收入，其分成比例在一个省（市）范围内是一个比例。

二是支出划分方面。过去地方支出中包括基本建设拨款，这次体制改为全部由中央专案拨款。地方所需要基本建设拨款，不算在地方正常支出基数以内。

三是体制形式方面。过去是“以支定收、一年一变”，这次是“以收定支、五年不变”。这是此次体制和过去体制的根本区别。过去每年先由中央确定地方的支出，然后根据支出划给一定的收入项目，并确定分成的比例。这次体制改为中央把地方财政的收入项目和分成比例确定以后，五年不变，在五年内，地方可以按照收入情况自行安排支出。

这种办法的好处是，地方的财政收入同财政支出密切结合，有利于发挥地方增产节约、积累资金的积极性；地方有了固定的收入来源，便于对本地区的财政支出进行统筹安排；适当增加了地方的机动财力，有利于地方因地制宜地安排本地区的经济建设和文化事业。

在改进体制时，陈云同志提出应当注意的四个问题：（1）中央某些权限下放以后，必须加强全国的平衡工作。没有全局、整体的平衡，就不是有计划的经济。（2）地方要切实掌握资金的投放方向，即大部分应该投向与发展农业生产有关的方面。（3）要建立相应的财务管理制度，如会计制度、报告制度、检查制度等。（4）分成要有一个限度。三年之内，地方财政分成的好处不超过 30 亿元至 36 亿元。数目过多，就会影响全国的重点建设。基本上三年不变，实行一年以后允许做必要的局部调整。

1958 年的体制改革只执行了一年。主要原因是：这一年，在经济工作中出现了高指标、瞎指挥和浮夸风，从而带来了财政收入的虚假。陈云同志提出的四个应注意的问题基本没有落实，忽视了综合平衡，管理制度松弛，还搞了所谓的“无账会计”。地方分得的机动财力，大大超过了原来的设想，而且各地区很不平衡，地方钱多了就扩大基本建设规模，同国家经济建设的统一布局发生了矛盾。同时，中央直接管理的企业、事业单位大批下放给地方管理，再加上农村财贸方面实行的“两放、三统、一包”等措施，过多地扩大了地方的财权，相对地缩小了中央的机动空间，不利于国家有计划地发展经济建设事业。

#### （四）1959—1970 年“总额分成、一年一变”财政管理体制

针对 1958 年财政管理体制执行中存在的问题，国务院于 1958 年 9 月通过了《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》，决定从 1959 年起实行“收支下放、计划包干、地区调剂、总额分成、一年一变”的财政管理体制，简称“总额分成、一年一变”。其基本精神是：在继续下放收支项目的同时，适当收缩一部分地方的机动财力，通过一年一变的做法，解决财政计划与国民经济