

3-8

F812.773
2-3

贵州财政研究资料

目 录

财政体制研究专辑

研究人员名单

主报告：

贵州财政体制改革研究……李良惠 刘泽人 张朝本 (1)

分报告：

深化预算管理体制的探讨……………李良惠 (10)

贵州省国营企业财务体制改革研究

……………吴德溥 杨 杰 吴渝平 (20)

贵州行政事业财务管理体制改革的回顾与探讨

……………蔡胜国 (28)

贵州税收改革的回顾与思考……………林道如 潘 建 (35)

贵州固定资产投资改革研究……………周衡祥 刘泽人 (43)

6

1990

责任编辑 李良惠

3-8

F812.773

2-3

贵州财政研究资料

目 录

财政体制研究专辑

研究人员名单

主报告：

贵州财政体制改革研究……李良惠 刘泽人 张朝本 (1)

分报告：

深化预算管理体制的探讨……李良惠 (10)

贵州省国营企业财务体制改革研究

……吴德溥 杨杰 吴渝平 (20)

贵州行政事业财务管理体制改革的回顾与探讨

……蔡胜国 (28)

贵州税收改革的回顾与思考……林道如 潘建 (35)

贵州固定资产投资改革研究……周衡祥 刘泽人 (43)

6

1990

责任编辑 李良惠

研究人员名单

课题负责人：刘泽人 李良惠

主要研究人员：李良惠 吴德溥 刘泽人

林道如 蔡胜国 张朝本

参与研究人员：周衡祥 潘建 杨杰 吴渝平

贵州财政体制改革研究

主要执笔人：李良惠 参与执笔人：刘泽人 张朝本

财政体制是国家财政的一项根本制度。它规定中央同地方及地方上下级政权之间、国家同企业、事业之间在财政管理方面的职责、权限以及资金的划分。财政体制有广义和狭义之分，广义的财政体制包括：预算体制、税收体制、企业财务体制、行政事业财务体制和基本建设投资体制；狭义的财政体制是指预算体制，它是财政体制的主导环节和核心。本文研究的是广义的财政体制。

财政体制应与政治经济形势相适应，应随着政治经济体制的改革而不断改革。就地方财政体制来看，也应根据国家财政体制的变革和地方政治经济形势的发展而不断改革和完善，才能发挥宏观调节和微观搞活的作用。

一、贵州财政体制改革的基本情况

财政是为国家政治经济服务的，建国后的前三十年，由于我国的经济体制沿袭苏联计划经济、产品经济的体制模式，经济管理多数情况下是实行高度的集中统一，与此相适应的财政体制在多数时间和情况下，也是大一统的模式，我省也不例外。其主要表现：预算体制是“统收统支”，收入绝大部分上交，支出由“条条”分配指标，各地按分配指标执行；税收体制是将多税种多次征，逐步简化为工商统一税、所得税；企业财务也是“统收统支”，企业

实现的利润，绝大部分上交财政，连维持简单再生产提的折旧基金也要上交财政，企业所需的基本建设投资，技术改造资金，流动资金和新产品试制费也都是由财政部统一拨给；事业开支均由财政拨款，少数事业单位有些创收也多用于抵充预算拨款；基本建设投资，企业挖潜改造资金，也都是由计委、财政统一管理和安排，部门、企事业单位是没有什么自主权的。

党的十一届三中全会，总结了前三十年我国经济管理工作中的主要弊端是集中过多，管得过死。从我国处于社会主义初级阶段，生产力水平不高，国内存在以公有制为主体的多种经济成分，多种经营方式和多种分配方式的实际情况出发实行在公有制基础上的有计划的商品经济。对经济管理体制进行了全面的改革——主要是通过放权让利，以搞活地方和企业经济。与此相适应，首先对财政体制实行了改革。我省和全国一样，在“统一领导，分级管理”的原则下，将“统收统支”的预算体制，改为“划分收支、分级包干”（后又改为“划分税种、核定收支，分级包干”），以增加地方政府的自主权和积极性；将单一化的税收体制，改为多税种、多税目、多税率的体制，以适应多种经营方式、多种分配方式和商品经济发展的需要；将“统收统支”的企业财务体制，先后改革为企业基金，利润留成，两步“利改税”，和经营承包责任制，逐步对企业放权让利，扩大企业的自主权和财力，为使企业成为独立核算，自负盈亏的商品生产者和经营者创造了条件。对行政事业单位，实行“单位预算包干”办法，建立各种事业发展基金，以调动行政事业单位增收节支、发展事业的积极性；对有经济效益单位的基本建设投资实行“拨改贷”办法，以增强责任制度提高资金使用效益，对用预算外资金进行基本建设项目的，实行“先存后建”，和广开基建储蓄活动，以筹集更多的基建资金。

十年财政体制改革的成效是显著的，促进了我省经济建设事业的发展 and 人民生活水平的提高。预算体制分级包干后，使责、权、利进一步结合，多收多支，少收少支、增强了各级地方政府当家理财的积极性，使我省财政收入由1979年的5.8亿元，到1988年增加到25.96亿元，增加了3.53倍；财政支出由1979年的12.57亿元，到1988年增加到36.14亿元，增长1.87倍；我省财政资金自给率，由1979年的46.3%，到1988年上升为71.8%。企业财务体制，扩大了企业的财权，增加了企业的财力和活力，企业留利水平有了很大提高，1979年到1988年企业及主管部门掌握的预算外资金从32976万元，上升为136630万元，增长了3.17倍，增强了企业自负盈亏、自我积累、自我改造的能力。税收体制改革，初步完成了由单一税制向以流通税和所得税为主体其他各税相配合的多层次、多税种的复合税制的转化，增强了税收的调控功能，发挥了税收的经济杠杆作用，促进了改革开放和商品经济的发展，并为我省改革和建设积累了大量资金，1978—1988年，我省工商税收由4.75亿元，增长到25.38亿元，翻了两

番半多。行政事业财务体制改革保证了国家机器的正常运转，促进了文教科学卫生事业的迅速发展。十年来，贵州普通高校由8所增加到24所，在校学生达到25957人，比1978年增长94%；增加卫生机构422个，病床12321张，使全省每千人口占有医院病床从1978年的1.40张，增加到1.57张。基本建设投资推行“拨改贷”后，投资方向逐渐趋向合理化，投资效益逐步得到提高，固定资产交付使用率，由前三十年的59.2%提高到78.3%。

十年来财政体制改革存在的问题也是明显的。党的十二届五中全会决定指出：“现行的财政包干体制有利有弊。有利的方面是可以调动地方当家理财，增加收入的积极性，弊端主要是助长地区封锁，市场分割和重复建设”。其根源就在于资金和权力过于分散。从1984年到1988年国家财政收入占国民收入的比重已由过去26.7%，下降到22%；中央财政占整个财政收入的比重已由56.1%，下降到47.2%。我省也是如此，省级财力占全省财力的比重已由“六五”时期的37%，到1988年下降到28.8%；省级使用的财政资金，也由1979年占全省财政资金的45.1%，到1988年下降到25.1%，下降了20个百分点。国家预算内资金的管理和分配是分散的，预算外资金的管理和分配是分散的，企业资金的管理和使用也是分散的。建设项目的投资主体和投资决策多元化——地方化、企业化，助长了一些地方和企业注重局部利益与短期行为，国家和省级宏观经济调控能力大为削弱，想控制也控制不住，想调整也没有力量。企业财务体制对企业没有多大约束力，企业存在着短期行为和包盈不包亏；税收制度也不够完善，某些税权还不够集中，某些税收政策规定不适应治理整顿、深化改革的要求；行政事业财务体制，对机构人员的不断增加缺乏约束机制；对专款资金使用效益缺乏有效管理；基本建设投资体制，对控制固定资产投资规模，促进产业结构调整还不够有力，基本建设由银行贷款、企业用款、财政还款的现象十分严重。

宏观调控能力的削弱，不利于生产力的合理配置和资源的合理使用，不利于经济结构、产业结构和产品结构的调整，不利于有计划的商品经济的运行，也不利于国民经济的持续、稳定、协调发展。

二、深化我省财政体制改革的基本思路

深化财政体制改革的指导思想，是要贯彻党的十三届五中全会提出的国民经济“持续稳定、协调发展”的方针。第一、财政体制改革要能逐步提高国家财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重。第二、财政体制改革必须坚持统一领导、分级管理、财权与事权、责权利相结合以及区别对待的原则。第三、财政体制改革要从贵州的实际情况出发建立一个既有宏观调控能力，又能充分调动地方与企业积极性的规范化的财政体制。根据这些指导思想，提出以下几方面的改革意见。

（一）关于预算体制。

在治理整顿时期“划分税种、核定收支、分级包干”的体制不变；但要适当集中财力，逐步建立宏观调控体系，以促进重点建设和产业结构调整，促进我省经济持续、稳定、协调发展，同时兼顾继续搞活微观经济。

1、从财政资金增量方面入手，在发展经济，开拓财源中，逐步增强省级财政宏观调控能力。（1）改进投资受益机制，实行投资与税利分配挂钩的原则，把过去省向一些地、州市、县投入基本建设和更新改造资金收益不分成，或投入多，收益分成少的状况，改为投资后实现的产品税、增值税、营业税、所得税，实行按投入比例分成；全部由省投资的项目，省与所在地实行“八：二”或“七：三”比例分成，以调动其关心该投入企业的积极性。

（2）坚持“分灶吃饭”的原则，省原则上不再在体制之外给予补助。

2、逐步增强县级财力。（1）省下放的一般性专款，各地、州、市应进行一次认真清理，截留了的应下放给县。（2）支大于收的县超基数的收入（除中央另有规定的外）应全部留给县，地区不得参与分成。（3）收大于支的县所创造的超基数的收入，上级政府分成要适当。（4）宜于县管的企业和税收应划归县管理。（5）省和地州、市各主管部门掌握的事业专款，一般不要搞拼盘项目，特别是对那些收入增长赶不上支出增长的贫困县、农业县搞拼盘项目，就会加重他们的负担，也会影响事业发展的效益。

3、适当控制地区本级（不包括州、市级）的财力扩张。地、州、市应对所属县、区财政平衡切实负起责任来。

“八五”后期深化预算体制的设想。在中央对我省预算管理实行“分税包干”的前提下，仍应适当扩大省级财力，增强县级财力，对省地县现有分配格局作适当的调整。

1、扩大省级财力。（1）将少数税利大的企业收归省管，其税利作为省级财政收入；（2）继续实行谁投资谁受益的分配原则，省投资的基本建设和技改项目，投资受益后，实现的税利按投资比例分成；（3）卷烟产品税比上年增长部分，中央、省、地（州市）实行四、三、三的分成比例；（4）适当提高上交地、市的收入分成交省的比例；（5）严格实行“分税包干”制，减少体制外的专项补助。

2、增强县级财力。（1）调整县的收支基数，扩大其收支范围，以增强县的自主权和自求平衡的能力。（2）对支大于收的县，视其发展经济条件的好坏，应本着公平与效益相结合的原则，实行区别对待，给予定额补助，补助递增或补助递减，超收全留。（3）对收大于支，经济条件较好的县，视其不同情况，对超基数的收入实行定额上交，增长分成或比例递增的办法。（4）鼓励通过主观努力，改进管理，开源节流，取得效益的县，给予一定的奖励。（5）把区乡财政建设成为一级预算实体，划分收支范围，实行分级包干，责、权、

利相结合以调动其增收节支的积极性。

3、鉴于地区不是一级政权，成立一级财政挤占了县级财力，建议取消地区（不包括州市）作为一级财政预算实体，改为省的派出机构，其支出由省拨给。省直接对县。若考虑到这一变动太大，也可维持现状不动，但地区本级每年的财政支出的增长，不得超过所属县平均增长水平，超过部分应由地区本级净结余中，上交省作为发展全省重点建设或解决贫困县发展经济之用。

4、关于民族财政体制问题。我省有46个少数民族，人口有969万，占全省总人口的31.6%；有少数民族县46个，占全省总县数的53.5%；民族自治地方总面积，占全省总面积的55.5%；民族自治地方人口1314.23万人，占全省总人口的41.4%。改革十年来，我省民族自治地方的经济文化虽有很大发展，财政收入增长也较大，但横向与省内其他地州市比较其经济发展和财政收入增长不仅低于全省平均发展水平，并且其差距越来越大。为了贯彻党的民族政策，逐步实现各民族的共同繁荣，根据我省民族州、县的经济和财政实际情况，我们认为，在具体制订各地州市县预算体制时，对民族自治州、县应有所区别，但又不要助长一些民族自治州县的“等、靠、要”思想。具体设想是：（1）对支大于收的民族自治州、县除享有支大于收的定额补助外应适当增加一点定额补贴递增比例，但递增金额不得用于经常性的预算支出，只能用于发展生产，并实行有偿周转使用，以逐步建立起各民族州、县自己的经济发展基金。（2）省、地财政每年对民族自治州、县，发展民族经济的贷款建设项目，根据国家和省调整产业的政策，实行一定数额和期限的财政贴息，以促进民族自治州、县经济的发展。

5、关于预算外资金管理问题。改革以来，预算外资金增长很快，由1983年的7.42亿元到1988年增长到18.56亿元，增长了1.5倍。预算外资金迅速增长，对调整投资结构，控制固定资产规模和消费基金的膨胀，起了很大的冲击作用。为了发展有计划的商品经济，促进国民经济持续稳定、协调发展，深化财政体制改革，有必要加强对预算外资金的管理。（1）将一部分预算外资金纳入预算内管理；（2）对不纳入预算内管理的预算外资金，全面实行专户储存，财政部门审批计划，银行监督使用。（3）进一步完善各项预算外资金的收支标准，使用范围等管理制度。

（二）关于企业财务体制。

针对企业承包经营制中，缺乏自我约束机制，短期行为和包盈不包亏等问题。深化企业财务体制的原则：（1）巩固和发展社会主义全民所有制；（2）进一步增强自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的能力；（3）保证国家财政收入在生产发展的基础上稳定增长，增强国家宏观调控能力。

近期，企业承包经营责任制，应当继续维持。同时，要认真总结实践经验，兴利除弊，不断加以完善。对承包基数和递增包干比例过低过高的企业，应适当调整其基数和比例，要使承包和企业的中长期发展规划，技术改造、设备维修等结合起来。在企业内要使工资总额与利润增长、资产增值和全员劳动生产率结合起来，形成连环约束的分配机制。

“八五”后期创造条件，有区别有步骤地推行“税利分流、税后还贷、税后承包”。税利分流是将国营企业所得税从现行承包内容中分离出来，依法纳税。同时，在降低现行所得税税率、取消调节税税种的基础上，实行所得税后还贷、税后承包。

实行税利分流符合国家对国营企业的双重管理职能。一是国家作为社会管理者，要以强制的手段，固定的税率，无偿向企业征税，用于保证政权的巩固和社会公共需要；二是，国家作为企业所有者，要根据企业的盈利情况，参与企业的利润分配。

实行税利分流有利于正确发挥税与利各自的经济作用。税收具有强制性、固定性和无偿性，国家通过它组织财政收入和调节经济。利润是企业自身经济行为的结果，随企业的经营管理水平的不同，外部环境变化而变化的。企业实现的利润国家与企业按多少比例分配，则应根据国家产业政策的需要确定给企业多大的发展余地和多大经营自主权，可以因企业而异。

实行税利分流还有利于克服“以包代管”，加强财政监督、成本管理和强化税收征管工作，有利于治理整顿和促使企业克服短期行为。

（三）关于税收体制。

针对现行税收体制还不完善，税制结构不尽合理，税收调控范围与经济发展要求不相适应等问题，深化税制改革，应紧紧围绕治理整顿，深化改革，促进国民经济持续、稳定、协调发展的前提下，统一税政，集中税权，公平税负，简化税制，强化税收的组织收入和宏观调控功能；逐步理顺国家、企业和个人之间的分配关系，提高税收占国民收入的比重；充分发挥税收的经济杠杆和监督手段作用。

深化税制改革的原则：（1）更好地发挥税收筹集财政资金的作用；（2）体现国家产业政策的要求，促进产业结构的调整；（3）坚持公平税负，为企业创造平等竞争的外部环境；（4）充分调动中央和地方组织收入的积极性。

1、改革流转税。实行增值税、产品税双层次调节的税收制度，进一步体现国家产业政策，增强筹集财政资金和调节经济功能。（1）工业生产、商品批发全面推行增值税；（2）在普遍征收增值税的基础上，对国家宏观经济政策需要进行调节的产品，再征收一道产品税，以确保财政收入，促进产业结构和消费结构的调整；（3）适当扩大营业税的征收范围，调整某些行业的营业税税率。

2、改革企业所得税，公平税负，促进竞争，理顺国家与企业分配关系。（1）统一内资企业所得税制度，将不同经济成分的企业所得税统一起来，实行统一的比例税率；（2）改变对国营企业所得税实行承包办法，实行税利分流，税后还贷，税后承包。

3、改革有关调节消费基金和固定资产投资的税种，增强税收的宏观调控功能。（1）改进个人收入调节税征收办法，实行分项按次计征，严格代扣代缴，建立和健全个人应税收入申请制度；（2）将现行对国营企业，集体企业和事业单位分别规定的奖金税、工资调节税，合并统一为企业事业单位工资调节税，按照企事业单位发放的工资性支出计算征税，实行超额累进税率；（3）开征固定资产投资方向调节税，取消现行建筑税，按照国家产业政策和资金投向分档设计税率；（4）合并个人所得税和个人调节税，建立统一的个人所得税。

4、改革资源税，促进资源的合理配置。对我省原定暂缓开征资源税的决定应予改变，开征资源税。以促进国家资源的合理开发使用，调节企业级差收入，同时，也增加了地方财政收入。

5、严格征收耕地占用税，以控制滥占耕地。

6、按照统一税法，集中税权，分级管理的原则，建立地方税体系，以调动中央和地方两个积极性，并为实行分税制财政体制创造条件。把对全国宏观经济影响较小，与地方经济发展关系密切、经过努力和提高管理水平可以增加收入，又宜于地方征税管理的税收划归地方管理。并按照责、权、利相结合的原则，把地方税收作为财政的固定收入，并赋予地方政府相应的税收管理权限。

（四）关于行政事业财务体制。

针对人员膨胀，资金使用效益不高问题，深化行政事业财务体制应该遵循的原则是：第一，精兵简政。第二，节约经费开支。第三，提高工作效率和社会效益。根据这些原则提出以下改革方案：

（1）继续推行“单位预算包干”的财务管理体制，十年改革实践证明，这一体制能较好地行政、事业单位的责、权、利相结合，有利于调动单位增收节支、勤俭办事业，克服年终突击花钱，提高财政资金的使用效益。

（2）对行政事业单位严格实行“以岗定编，以编定费”，严格控制人头经费的增长。严格控制社会集团购买力的增长。

（3）对公用经费和业务费（含事业费）的分配要与行政单位的工作任务以及事业单位的经济效益和社会效益挂钩。

（4）鼓励事业单位创收，促进事业单位向企业化过渡，对事业单位利用现有的人才、

技术、设备为社会服务，为经济发展服务中增加的收入，实行60%用作事业发展；20%用于单位集体福利；20%用于职工奖金。

(5) 建立省、地、县三级文教科学卫生事业周转金，有偿扶持有经济效益的事业，走“以事业发展事业”的新路子。其资金来源，一可按文教卫生事业费年度预算的2—5%的比例提取，二可从事业单位预算外资金和事业单位有偿服务收入中筹集一部分。

(6) 普遍推行“专项资金”跟踪反馈责任制以提高资金使用效益。

(7) 对有经济效益的“专项资金”改无偿拨款为有偿使用，以提高资金的经济效益和逐步积累起各项事业的发展资金。

(8) 改革现有公费医疗制度，把医院的财务管理体制改革与公费医疗制度改革结合起来，把贯彻公费医疗制度的责任由医院、卫生主管部门及职工个人配合完成：医疗费用由国家、集体、个人按比例负担。

(五) 关于投资体制。

针对现实投资主体和投资决策多元化，不利于调整产业结构，造成宏观经济效益和微观经济效益下降的情况，应该按照基建投资规模与国家财力相适应、有利于调整产业结构、有利于提高资金效益的原则进行投资体制改革：

(1) 对有经济效益的项目，继续推行“拨改贷”的投资制度。

(2) 适当收回项目的审批权限。按照国家产业政策，严格控制非生产性项目和一般的重复建设的加工项目。

(3) 成立项目审查委员会。以计委为主，财政、银行、经委、建委参加的在严格可行性审查的基础上，实行投资宏观控制和决策科学化、民主化。

(4) 明确划定各投资主体的投资范围和投资重点。国家政府投资应以公用事业、基础设施、大型骨干企业和国防、航天、高技术等战略产业为主；地方政府投资应以城市建设、文教、卫生、福利事业以及区域内与人民生活息息相关的产业为主；企业投资应以收益好，盈利多，资金回收快的生产经营项目为主，当前应以技术改造为主；银行信贷应以生产周转为主，兼顾银行本身利益。

(5) 继续推行基本建设项目责任制和项目招标投标制。建设单位要包投资、包质量、包建设工期、包新增生产能力、包效益，完不成者要追究责任。

(六) 关于广义的财政体制之间的协调配套问题。

各项财政管理体制都是通过对资金的筹集、分配、监督管理来实现其为国家现实的和长远的政治经济服务的。各项财政体制之间，有着十分密切的内在联系，其中预算体制是核心是综合是主导，它要求企业财务体制、税收体制为其更好地实现筹集资金的职能，要求行政

事业财务体制，投资管理体制为其更好地实现分配和管理资金的职能；它还大体规定着其他财务体制的活动范围和数量界限。因此，各项财政管理体制之间存在相互促进相互矛盾和相互制约的关系。相互之间协调配套好了，则形成合力，有利于治理整顿、深化改革，促进国民经济持续、稳定、协调发展；反之，则形成分力，相互矛盾，相互制约，影响经济建设事业的发展。

我省各项财政管理体制之间协调配套。十年改革中，总体说是比较好的，但也存在一些不足：一是各项体制设计本身存在着不完善之处，预算管理体制存在着偏重照顾地方利益，企业财务体制偏重于放权让利，税收体制重大轻小，对一些零星分散宜于地方管理的某些收入，下放作为地方固定收入不够，投资管理体制对规模控制不住，对结构调整不力，等等。二是各项体制之间在集中与分散之间也经常发生矛盾，现在的问题是，要求分散多，考虑适当集中少。三是在体制执行过程中，有些地方和部门，注重了局部利益，短期利益，忽视了整体利益和长期利益。

为了克服当前财政经济困难，实现国民经济持续、稳定、协调发展，调整结构，加强宏观调控的要求，各项财政管理体制，都应本着十三届五中全会要求提高“两个比重”的精神从稳定和发展国民经济的全局出发，深化和完善自身的改革，同时，配套和协调好各项体制之间相互联系、相互促进的问题，使各项财政管理体制更好地发挥作用，为兴黔富民服务。

三、财政体制与计划体制、信贷体制、物价体制的关系问题

计划、财政、信贷、物价体制，都是国家经济体制的有机组成部分，都是国家宏观调节、微观搞活经济的手段，他们之间存在着相互制约的联系。因此，这四个体制之间的分工合作、协调配套，对整个国民经济的持续、稳定、协调发展有着十分重要的作用。

1、计划体制与财政体制的关系是十分密切的。二者相互促进，又相互制约。十一届三中全会后，计划体制改革的逐步放开，与财政体制的放权让利，对促进微观经济搞活和商品经济的发展是起了很大作用的；但削弱了国家宏观调控能力，为了更好地发挥计划与财政体制，既加强宏观经济调控又促进微观经济搞活：（1）国民经济与社会发展计划要与可能提供的财力相适应；（2）安排基本建设项目投资时应相应地安排项目建成投产后，企业经营所必不可少的自有流动资金；（3）计划体制在放开时，要考虑其对财政影响和财政的承受能力；（4）调整投资结构，产业结构时应互相密切配合。

2、财政、银行都是国家的重要的经济杠杆，都是通过对资金的分配，加强宏观经济调控和促进微观经济搞活。但现行的银行信贷体制与财政的包干体制是存在一定的矛盾的。银行信贷是属中央直接管理的，地方财政是属地方政府管理的，其次，银行实（下转49页）

深化预算管理体制的探讨

李良惠

预算管理体制，是国家在中央与地方、地方各级政府之间划分预算收支范围和管理权责的一项根本制度。它具体规定了各级政府筹集资金，支配使用资金的权力，范围和责任。正确合理的预算管理体制，对于充分发挥各级政府理财的积极性，努力发展生产，促进经济体制改革，圆满实现国家预算收支任务，保证国民经济长期持续、稳定、协调发展，且有十分重要的意义。

一、十年来我省预算体制改革情况

党的十一届三中全会以来，我省预算管理体制实行了两次改革，一次调整。

第一次改革是1980年，改过去集中过多，统得过死的统收统支体制为“划分收支，分级包干”。这一预算管理体制的基本原则是统一领导，分级管理。在巩固中央统一领导，统一计划，确保中央必不可少的财力和开支的前提下，划分中央与地方，以及地方各级财政的收支范围、权利和责任。具体办法是：以1979年财政收支预算完成数为基数，按照企事业单位的隶属关系，划分收支范围，确立收支基数。在收入上，分为固定收入和调剂收入。固定收入包括：地方所属企业收入、农业税收入、工商所得税收入和其他收入；调剂收入主要是工商税收入。固定收入由地方安排支出，调剂收入上交中央，或按比例分成或（归地方部分由地方依据国家政策安排支出）。在支出上，划归地方包干范围的有：地方统筹安排的基本建设投资，企业挖潜改造资金，简易建筑费增拨企业流动资金（1983年后，划归人民银行统一管理），科技三项费用，城市维护费，支援农业支出，工业交通商业部门事业费，文教科学卫生事业费，抚恤和社会救济费，其他部门事业费、行政管理费、其他支出。按照上述收支范围划分，确定收支基数。我省属于支大于收的省份，其固定收入和调剂收入全部留给我省仍小于支出基数，其差额部分由中央给予定额补助。因我省少数民族占人口比重较大，经济文化落后，中央对我省按自治区的财政体制给予照顾，对核定补贴基数，每年递增10%，一定五年。

省对地州市，地州市对县（市、特区）也都基本上按照中央对省的办法，实行了“划分收支，分级包干”。收入也是按1979年的预算完成数和企业的隶属关系划分的；但在支出范

围的划分上，把一些主要专款，如：基本建设投资，企业挖潜改造资金，企业流动资金，小型农田水利支出，支援农村合作组织生产资金，民族机动金的一半，掌握在省，其余各项行政事业费，均按隶属关系划归地县。对民族自治州、县还享受民族地区财政体制照顾，支大于收的定额补助，每年递增10%；对一般地县的定额补助，每年递增8%，对收大于支的地市，实行总额分成或定额上交，以上均一定五年。

第二次是1984年，改“划分收支，分级包干”为“划分税种，核定收支，分级包干”的财政体制。划分税种就是把石油部、电力部、石化公司、有色金属总公司及所属企业的产品税，营业税、增值税的70%作为中央财政收入，取消原上划企业收入地方分成20%的规定，银行、保险公司的营业税划为省级财政收入。核定收支，就是收入以1983年财政决算数为基数按新体制税种的划分和第一步利改税后收入转移情况确定；支出基数是按1983年收入决算数和体制规定的分成比例或定额补助数以及某些调整因素所得财力计算确定。我省仍然是吃补助，定额补助每年递增10%一定五年。由于中央财政紧张，这一规定于1988年后，逐步取消。省对地州市，地州市对县（市、特区）也都实行“划分税种，核定收支，分级包干”的体制。所不同的是：对民族自治州、县支大于收的定额补助，每年递增12%，对贫困县定额补助每年递增11%；对一般支大于收的地县定额补助每年递增10%。

一次小调整是1988年，根据省委省政府领导关于“确保省级财力，增强县级财力”的指示。对省、地、县三级财力进行了一些小调整，其结果是：省、地州市两级各让出2000多万元给县（区、特区），又将13种地方税下放县，作为县的收入基数，不参与分成；对收大于支的县将总额分成改为定额上交；定额上交增长分成，或定额上交比例递增，一定三年。进一步增强了县级财力和自主权，进一步调动县级理财积极性。不足之处是调整的结果没有实现确保省级财力，而是进一步削弱了省级财力。

二、对十年来预算管理体制改革的评价

两次预算管理体制改革和一次财力调整的实质，都是通过下放财权和财力，扩大地州市县的自主权；实行分级包干，自求平衡；各地州市县能进一步因地制宜地促进地方经济的发展。

预算体制的改革，基本上打破了中央和省集中过多，统得过死的局面，其优越性是明显的。（1）分级包干后，多收多支，少收少支，调动了地方政府当家理财增收节支的积极性；（2）财政资金的分配由条条为主，改为块块为主，扩大了地方政府安排财政资金的自主权，地方政府有权按包干范围，因地制宜，从实际出发，统筹安排，促进经济和事业的发展；（3）分灶吃饭，五年不变，地方财力相对稳定，有利于地方政府因地制宜制定较长期

发展规划, 安排各项生产建设事业。

十年预算体制改革, 使我省财政收入由1979年的58291万元, 增加到1988年的259559万元, 增长了3.53倍; 财政支出由1979年的125682万元, 增加到1988年的361436万元, 增长了1.87倍。我省财政资金的自给率, 由1979年的46.3%, 上升到1988年的71.8%。

财政收支的迅速增长, 支持了我省的经济体制改革促进了工农业生产和各项事业的发展, 促进了人民生活水平的提高。

但另一方面, 现行预算管理体制的弊端也是明显的。

(1) 资金分散, 省级财政财力大幅度下降, 省的宏观调控能力大为减弱。首先省级财力占全省财力的比重。由“六五”时期的37%左右降到1988年的28.8%。其次, 省使用的财政资金, 也由1979年占全省财政资金的45.1%, 降到1988年的25.1%, 下降了20个百分点。

贵州省各级财政资金使用变化情况

单位: 万元

年 份	全省 合计	其		中			
		省 级	占全省 资金 %	地州市本 级	占全省 资金 %	县 级	占全 省 资 金 %
1979	125862	56729	45.1	13047	10.4	56086	44.5
1980	120539	45503	37.7	13789	11.4	61647	50.9
1981	125599	43381	34.5	16725	13.3	65966	52.2
1982	141388	46976	33.2	20995	14.8	73417	52.0
1983	155457	49130	31.6	25306	16.3	81021	52.1
1984	214413	72353	33.7	37683	17.6	104375	48.6
1985	238764	84434	35.4	42497	17.8	111832	46.8
1986	303880	110029	37.2	59715	19.7	134136	43.1
1987	316003	89193	28.2	78772	24.9	148038	46.9
1988	361436	90638	25.1	99067	27.4	171731	47.5

地州市本级使用的财政资金, 由1979年的13047万元, 到1988年增至99067万元, 增长了6.6倍; 由1979年占全省的10.4%, 上升到1988年的27.4%, 增长了17个百分点。县级使用的财政资金, 由1979年占全省44.5%, 上升到1988年的47.5%, 只上升了3个百分点。

(2) 助长了经济割据, 局部利益与短期行为, 不利于生产力的合理配置, 不利于产业

结构、企业结构、产品结构的调整和经济长期持续、稳定、协调发展，使我省一些地县忽视农业、忽视粮食生产，重视经济作物，特别是烤烟生产；重视加工工业，特别是一些高税率的加工业，小烟厂、小酒厂；利润大的高能耗的小硅铁厂、小黄磷厂等等，重复建设，盲目建设，比比皆是。

(3) 地、州、市财力增长存在着较大的不平衡。一般说来，原来经济基础，发展条件好的地、市，其财力增长快，反之，增长慢。两者的差距越来越大。高于地州市支出平均增长水平的有贵阳、六盘水、遵义、安顺；原经济基础最差的黔西南其支出增长水平仅为1980年的165.92%（以1980年为100）低于地州市平均增长251.81%水平的85.89个百分点，贵阳市则高于平均水平的138.54个百分点，贵阳市1980年原低于安顺地区略高于铜仁地区支出水平，现高于安顺地区41%高于铜仁地区119%。具体情况见下表：

地州市县财政支出水平变化表

单位：万元

年 份	地州市 合 计	贵 阳	六 盘 水	遵 义	安 顺	黔 南	黔 东 南	毕 节	铜 仁	黔 西 南
1980	75441	7728	4266	12959	7833	9002	9340	11252	7117	5944
1985	154329	22626	11831	26194	13990	18540	17888	12400	9384	154329
1988	264638	37896	18536	50067	29250	26255	29860	36067	20898	15806
1988年比1980年 增长数	189417	30168	14270	37108	21420	17253	20520	24815	13781	9882
1988年比1980年 增长%	251.81	390.37	334.51	280.35	273.46	191.66	219.70	220.54	193.63	165.92

(4) 地、州、市对县的预算管理体制不够完善，存在三个主要问题：一是财权与事业结合不够，省下放给县的各项事业发展专款，一些地州市不同程度地有所截留，使县缺乏因地制宜，发展事业的自主权。二是权责利结合不够，县是国家基层政权，具有发展政治、经济文化的完整功能，国家的许多事情都是通过县去办去落实的，办事的责任要县承担，但其财权不完整，除一些发展县级经济和事业的专款掌握在省地州市外，一些较大较好的企业和大宗税源也多数掌握在地州市，因而县再努力发展生产，其增收的好处也得不。三是公平与效益的原则注意不够，包干基数收支范围的划分存在一刀切，没有依据经济条件区别对待，对一些地县经济基础薄弱，发展经济的客观条件差的因素和主观努力与否等考虑不够。四是预算管理体制弱化，划分收入的格局打破了，划分支出的格局没有彻底打破，“分级包干”包而不干，不问原因如何？钱不够花了，仍然伸手向上要，不是各级自负其责，自求平衡。

三、深化预算管理体制的探讨

根据中央十三届五中全会关于进一步贯彻治理整顿、深化改革的决定，经济工作要实事求是，稳步前进，国民经济要持续稳定协调发展，建设、改革，治理整顿都不能急于求成的指导思想。在治理整顿期间，深化改革，一是要稳定、充实、调整和改善前几年的改革措施；二是要根据治理整顿时期应多一点计划性的要求，适当加强集中，三是要在继续搞活微观经济的同时，逐步建立能够促进经济稳定发展的宏观调控体系的精神，以及财政体制改革本身的一些基本原则，诸如：统一领导，分级管理；事权与财权；公平与效益；区别对待，责、权、利相结合的原则。对深化我省现行预算管理体制作如下探讨：

（一）治理整顿时期。

“划分税种，核实收支，分级包干”的预算管理体制不变，但根据适当加强集中，逐步建立宏观调控体系，促进重点建设和产业结构调整，促进我省经济持续、稳定、协调发展，又要继续搞活微观的精神，我省现行预算管理体制应进一步充实、调整和改善：

1、从财政资金增量方面入手，在发展经济，开辟财源中，逐步增强省级财政宏观调控能力，保证重点支出需要，促进我省经济持续稳定协调发展。（1）改进投资受益机制，实行谁投资谁受益的分配原则，将过去省掌握的基本建设和更新改造资金，向一些地、州、市县只投入不收益分成或投入多，收益分成少的状况，改为投入后实现的产品税、增值税、营业税所得税，按投入比例分成；全部由省投资的项目，省与所在地实行“八二”比例分成，给所在地20%，以调动其关心该投入企业的积极性。（2）坚持“分灶吃饭”的原则，省原则上不再在体制之外给予补助。地、州、市、县必须在体制包干的财力范围内保证重点，全面安排，量力而行，自求平衡，以进一步加重地、州、市、县理财的责任和积极性，努力增收节支。

2、逐步增强县级财力。县是国家政权和国家经济的基础层次，具有负责实现政治、经济、文化建设的全面责任，县搞好、搞活了，全省也就好了。因此，应逐步增强县级财力，使其财权与事权相适应，财力与责任基本上相适应。（1）省下放的一般性专款，各地、州市，应进行一次认真的清理，对截留了的应放给县。（2）支大于收的县创造的收入（除中央另有规定的以外）应全部留给县作为县发展经济文化的财力；收大于支的县所创造的超基数的收入，上级政府分成要适当。（3）宜于县管理的企业和税收应划归县管理，以增强县的实力和财力。（4）省和地、州、市各主管部门掌握的事业专款，一般不要搞拼盘项目，特别是对那些支大于收、收入增长赶不上支出增长的贫困县和农业县，硬要求他们拼也拼不起来，既加重了县的负担，也影响了事业发展的效益。（5）适当下放财权，本着财权与事

权、责权利结合的原则，逐步健全区、乡财政体制，以调动区、乡当家理财，努力发展生产，增收节支的积极性。

3、适当控制地区本级（不包括州、市本级）的财力扩张。地、州、市对所属支大于收、收入增长赶不上必须的支出增长的县财政平衡应切实负起责任来，不能只顾自己本级发展，而应首先帮助所属困难县发展经济，增长财力。地区一级（不包括州、市）财力的增长，不应超过所辖各县财力的平均增长比例，超过部分全部交省作为重点建设之用，或比较困难县财政平衡之用。

（二）对“分税制”（分税包干）的探讨。

根据财政部提出，国家预算管理体制深化改革最好的方案是实行“分税制”，其目的是进一步提高中央财政占整个国家财政收入中的比重，从而增强中央宏观调控能力，保证重点建设需要，促进国民经济长期持续稳定协调发展；其次是避免“诸侯”经济的弊端，削弱局部利益，有利于全国范围内的商品经济发展。

“分税制”具体怎么分法，众说纷纭：一说，将产品税、增值税、营业税（通称流转税）划归中央，就我省来说，工商税占整个财政收入的95%；在工商税收入中，流转税占89%，具体情况见以下各表：

1985—1988年工商税占全省财政收入的情况

单位：万元

年份	项目	全省财政收入合计	其中： 工商税收入	工商税收入占 财政收入比重%
1985		141419	134491	95.00
1986		164519	156451	95.00
1986		204886	194107	95.00
1988		255150	241374	95.00

注资料来源：《贵州省奋进的四十年》财政部分。