

第一章 我国地方财政运行的 历史考察

第一节 1950~1958 年的地方财政

一、建国初期的基本经济与社会背景

建国初期，我国的财政经济工作面临着严重的困难。首先，多年战争造成了经济财政的极端混乱状况，税收收入甚微，而支出的需求很大。一方面巩固革命胜利成果的军费开支很大（1949年占财政收入的一半以上）；另一方面，由于国家对国民党留下的军工政教人员采取了包下来的政策，他们的吃饭问题增加了财政的负担，再加上抗美援朝战争更加剧了财政的困难。其次，从经济管理角度看，由于历史的原因，为了适应当时解放区被分割、封锁的情况，各解放区的财政经济工作长期实行分散经营，各有货币，各管收支，各自供给。但新中国成立后，这种分散管理的状况已严重不适应新形势的需要。因此，建国初期稳定财政、恢复经济和支援抗美援朝战争的形式决定了我国必须实行高度集中的财政经济管理体制。实践证明该体制对建国初期国民经济的恢复和发展发挥了重大作

用，在不长的时间内实现了财政收支平衡，略有结余，物价稳定，这为有计划地进行经济建设创造了良好的条件。

为了克服财政经济上的困难，中央采取了一系列措施，包括：恢复经济、整顿税收、掌握物资、打击投机、厉行节约、发行公债等。但最重要的是 1950 年 3 月，中央做出了统一全国财政经济的重大决定，其内容主要是“三个统一”：统一全国财政收支（包括公粮）；统一全国物资调度；统一全国现金管理。这是新中国成立后在财经工作方面采取的第一个重大决策，标志着战时经济的结束，财经管理也由分散转向了基本统一。

在中央统一了财经工作后，政务院又做出了统一管理 1950 年财政收支的决定，这是我国建国后的第一个财政管理体制的文件，该文件确立了高度集中的统收统支的财政体制，又称为收支两条线的办法。经过一年的时间，供给的财政经济状况有所好转。1951 年 3 月，政务院颁发了关于 1951 年系统划分财政收支的决定，国家财政分为中央、大行政区和省（市）三级来管理，这标志着我国财政收支向分级管理办法过渡。

1953 年我国进入“第一个五年计划”时期，高度集中的财政管理体制与国家建设的要求已不相适应了，地方也有不断扩大地方财权与财力的要求。这一年在财政体制上的一个重大变化是取消了大区一级财政，成立了县（市）一级财政，全国划分为中央、省（市）和县三级财政。这标志着财政管理权限进一步的下放。但为了建立国家工业化所必需的而过去又非常薄弱的基础产业，保证重点建设，国家财政又必须集中资金。因此，从根本上说，“一五”时期的财政管理体制仍比较集中，它在继承 1951 年制定的分级管理的基础上，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，地方有固定的收入来源和一定的机动财力。

二、地方财政制度

（一）国民经济恢复时期和“一五”时期的地方财政制度

在 1950 年高度集中的统收统支体制下，由于财政未分级管理，因此实际上并不存在地方一级财政，这从以下规定中可以看出：

1. 国家财政管理权限集中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、国家预决算等均由中央财政部统一制定，并报中央人民政府批准后执行。

2. 各地征收的公粮、各种主要税收、国有企业的利润和提取的折旧基金均归中央人民政府所有。税款一律解缴中央人民政府金库。

3. 一切财政开支统一由中央财政部拨付，地方的收入和支出基本不发生联系。财政支出原则上先中央后地方，先军费后政费，前方后方后方，如有不按规定动支中央金库的，都要受到处分。

4. 建立统一预决算、审计会计制度和严格的财政监察制度，一切财政收支都纳入国家预算。无预算不拨款，无计算不审核预算。各大行政区、各直辖市（市）的经费、事业费和粮库开支，均由划归地方的财政收入解决。划归地方之税收，如不敷该级人民政府开支者，得另由中央人民政府财政部依据该区及省（市）财政收支预算，从中央税收款中拨付之。

但是，统收统支下对地方财政的留用收入与支出范围仍有明确的规定，地方财政仍享有一小部分财权。

1. 地方税收收入的范围：薪给报酬所得税、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、车船使用牌照税、牧税、码头使用费以及其他地方捐税，统由中央人民政府财政部根据各大行政区、各中央直辖市（市）人民政府的全年财政预算，划归地方留用。中央人民政府以下各级人民政府的公安司法机关没收的现金外钞及其他物资收入、地方的各种规费收入与公产收入，均按各级人民政府预算划归地方。划归地方留用的税收，其税款亦须存入中国人民银行，由银行代理地方金库，严禁税款向私人银行银号存放。地方留用的税收，依其划归地方政府范围，分别由各级地方政府财政部门指拨。

2. 地方财政支出范围：各大行政区、省（市）的公安队包括县区公安队在内的费用，区以上的行政费用，大行政区、省（市）的国有企业投资、经济建设包括农林、水利、交通、治河等在内的费用，文化卫生事业及县立中学以上的教育事业费，大行政区、省（市）的社会事业包括优抚救济等在内的费用，均分别列入大行政区及省（市）预算内开支。专科以上的国立学校，全国性的文教机关，由中央人民政府委托各大行政区代行开支的，暂列入各大行政区预算内开支。

3. 地方的财权主要是：县级政府可以随同国家公粮征收不超过 15% 的地方附加，以解决乡村各项经费，包括乡村小学、文娱活动、修建、简易师范学校、教育馆、医院设备、农场、苗圃、修路、优待革命军人家属、民兵训练等经费。城市还可开征一定的城市附加政教事业费，以解决各城市的市政建设费、小学教育文化卫生费、郊区行政教育费等开支。但这些

附加的征收办法及税率、税则，要由大区政府批准，并报中央人民政府备案。各省及专员公署得根据所辖各县具体情况，对地方附加公粮，加以必要的和合理的调度和调剂。此外，为使东北区更好地在财政经济上支援全国，中央在财政上对东北暂时采取抽调物资的办法。这也就是说，在高度集中统一的同时，也照顾了某些地区的特殊性。

4. 地方财政超收留用制度：中央人民政府给各大行政区、省（市）规定的国家公粮及税收任务，各大行政区、省（市）人民政府必须遵照中央人民政府所规定的政策和税种、税则、税率努力征收；超过其规定任务者，超过部分，公粮按八成留归地方，税收按七成留归地方，以资鼓励。各大行政区并得根据各省（市）人民政府开支情况，在留归地方的部分内，斟酌分配留归大行政区若干，各省（市）若干。

1951年财政体制实行初步分级管理后，大行政区、省两级财政统称为地方财政，我国的地方财政从体制上正式出现。1952年地方财政制度有如下规定：

1. 地方财政支出：包括地方各级经营的国有企业投资、经济建设事业费、社会文化教育事业费、地方各级行政管理费和其他支出等。

2. 地方财政收入：包括屠宰税、契税、房地产税、特种消费行为税、车船使用牌照税、地方负责经营的国有企业收入、地方行政司法规费及其他收入。地方还有一部分收入来自于中央与地方的比例分成收入，它们是：货物税、工商业税（包括营业税、临时商业税、摊贩税）、印花税、交易税、存款利息税以及烟酒专卖利润等。另外，为了调动地方增收的积极性，农业税超收部分 50% 留给地方。

3. 税收权限高度集中：全国实行统一税政、税种和税率；

统一税收立法，各区税务管理局可根据中央颁布的税法章则精神制定稽征办法，经大行政区财政部批准实行；统一规定减税权限，主要税种的减免权限集中于中央，各级政府非经中央人民政府批准，不得以任何方式减征或免征；集中的税收管理权，地方政府对于各项收入均需按照规定保证完成任务，并须依法征收，不得任意增减，未经中央人民政府批准，不得随便增加税目。

4. 地方财政收支抵补办法：地方财政收支每年由中央核定一次预算，凡地方收入不足抵支出的，不足部分由比例分成收入抵补，比例分成收入全部留用后还不能平衡其财政收支的，再由中央财政给予相应的拨款补助。反过来，如果地方财政收入大于支出的，则将其收大于支部分，上解中央财政。

5. 地方财政的一切收支均需列入年度概算和决算，不能有预算以外的收支，不能账外有账。上年预算结余超过预算编列数的，超过部分由中央核定，酌留一部分归地方，如不及预算编列数的，不足部分由中央补助。

1953年，大区一级被取消，地方财政有省、县（市）两级财政组成。地方财政制度有如下规定：

1. 地方财政支出：

基本按 1952 年度划分规定，包括地方的企业事业和行政单位支出。需补充的有：

(1) 盐务费、粮务费统列入中央预算，大行政区以下各级预算，均不再编列。

(2) 土地改革工作队经费、民兵事业费均列入省（市）预算。

(3) 属于县预算支出的：乡（村）镇的干部训练费、干部会议费、县区立完全小学、县立中学及简易师范学校、县文化

馆、卫生院、区卫生所、县农场、苗圃、交通事业（区乡电话）、农田水利费，社会抚恤救济费、县区人民政府行政事业费、党派团体补助费、县区人民代表会议费、司法费等均列入县预算。

乡（村）镇的行政办公费、干部生活补助费、小学教员工资及学校公杂费，均列入乡（村）镇单位预算。

2. 地方财政收入来源：

（1）地方固定收入：印花稅、利息所得稅、屠宰稅、牲畜交易稅、城市房地產稅、文化娛樂稅、車船使用牌照稅及地方國有企業收入、事業收入和其他收入。

（2）固定比例分成收入：農業稅和工商業稅作為中央和地方的固定比例分成收入。

（3）來自中央的調劑收入：商品流通稅和貨物稅。

3. 省以下地方預算收入的劃分：

（1）省預算收入：工商營業稅（包括臨時營業稅、攤販業稅）、利息所得稅、印花稅、牧業稅、土地證照費、省管理的地方國營企業利潤及折舊、省級的行政、事業、公產、其他收入及上年結余。

（2）中央及大行政區直轄市預算的收入為：利息所得稅、印花稅、屠宰稅、交易稅、城市房地產稅、契稅、特種消費行為稅、車船使用牌照稅、公用事業附加、市管理的地方國營企業利潤及折舊、市級的行政、事業、公產、其他收入及上年結余。

（3）縣預算收入：屠宰稅、交易稅、城市房地產稅、契稅、特種消費行為稅、車船使用牌照稅、縣管理的地方國營企業利潤及折舊、縣級及鄉村（鎮）的行政、事業、公產、其他收入及上年結余。

(4) 市（直辖市、直辖市）预算收入的项目，与大行政区直辖市相同。

4. 地方预算平衡办法：地方预算每年由中央核定，地方的财政支出首先用地方的固定收入和固定比例收入抵补，不足的差额，由中央划给的调剂收入弥补。分成比例一年一定。

5. 地方有一定的财政管理权限：地方财政的年终结余，由各地在下年度安排使用，不再上缴。但其使用方向有五项规定：首先用于解决应完未完工程及批准跨年度使用的经费；其次，用于解决省、市总预备费（各级岁出总预算的总预备费占岁出总预算的比例省（市）不得超过 5%，县（市）预备费在省的预备费内列之）；第三，用于补充或增列预算周转金；第四，如果地方企业定额流动资金不足，可以补充一部分；第五，如果这样处理后还有结余，也允许地方动用一部分安排支出，但须报财政部批准。

1957 年地方财政管理权限进一步扩大，实行总额控制办法，即各省、自治区、直辖市在保证收入总额不减少，支出总额不突破的条件下，对于各类支出，除自然灾害救济和防汛等专款外，可根据国民经济计划，结合实际情况，统筹调剂。

尽管从 1951 年实行“划分收支”到 1957 年的“总额控制”的过程中，地方财政管理权限在逐步扩大，但总的来看，建国初期以及“一五”时期我国的地方财政十分薄弱，地方组织的财政收入占全国财政收入的 55%，而地方支配的财力只占到了 25.9%。

另外，在这一时期，政务院 1951 年发布了“关于进一步整理城市地方财政的决定”，成为建国后第一个对市级财政的收支范围、预算平衡办法等进行规定的正式文件。“决定”规定：

1. 城市地方某些必需的开支，应当予以保证，但因国家财力有限，不可能补助地方，必须争取自给。平衡城市地方财政的原则，应当是根据当地必须举办的事业与人民负担能力，努力组织收入，保证必要支出，反对铺张浪费。

2. 国家财政分级管理后，市已成为一级财政。除应从整理税收、附加、规费中增加市的收入外，并须逐步发展市营企业，来奠定市财政收入的可靠基础。

3. 市财政收入的范围包括：（1）各种税收：房地产税、契税、使用牌照税、屠宰税、特种消费行为税，一般均划为市财政收入。（2）市营企业收入：各种中型或小型的轻工业，建筑工程，农场，公用事业方面的电气（已属于大电网者除外）、电车、公共汽车、自来水等，均可由市经营。但目前除东北少数城市，已能依靠企业收入解决一部分财政问题外，大多数城市还只能以其本身收入扩大生产，培养市营企业基础。为解决资金和人力的不足起见，其中一部分企业可采取大公与小公合作或公私合营等办法；此外，还可鼓励机关生产，并组织乞丐、游民、囚犯等从事生产。为奖励地方放手经营起见，今后市营企业，除须服从国家工业建设的统一方针和计划外，中央和大行政区不宜轻易接管。（3）各种附加：附加种类及附加比例如下：工商业税附加：规定只在营业税、所得税、临时商业税上附加，以上附加，国有企业和合作社同样负担。各城市附加比例只能在 10% 到 15% 的范围内。房地产税附加：房地产税划为市收入后，在正税与附加尚未整理之前，规定最高不超过 20%。公用事业附加：因地制宜，不作统一规定。农业税附加：定为 20%。（4）各种规费收入：因地制宜，不作统一规定，但某些规费种类较多的城市应加以整理，能合并者合并征收，其手续较繁、收入很小的规费，亦可不征。另一方面，

规费收入很少的城市，亦可吸收其他城市的经验，适当开征一些规费。（5）文教社会卫生收入：如学校学费收入、医院诊疗收入、剧团演出收入、救济机关生产收入等，均应列入市预算，使各事业单位都有组织收入的责任。（6）公产收入：原则上做到公有房屋一律收租，以使用房租收入来保护现有建筑并发展新的建筑，逐步解决城市房荒问题。关于机关占用的公房收租，1951年先在北京、上海、青岛三个城市试办，待取得经验后，1952年再推行全国。（7）司法、公安罚款及没收的收入。（8）其他收入：包括人民自愿捐资协助政府兴办某些特定事业的收入，此项收入必须专款专用。

各城市在组织新的收入时，必须经市人民代表机关通过。其对人民负担关系较大的，并须报经大行政区人民政府（军政委员会）批准实行（中央直属省市报中央人民政府财政部）。（注：以上所指的城市只限于中央直辖市和大行政区直辖市，其他省、直辖市是否实行此项决定由省人民政府决定。）

（二）1958年地方财政制度的调整

从1958年起对地方财政实行放权改革：

1. 地方财政收入。划分为四种，第一种是地方固定收入，包括地方的企事业收入、地方税收、地方其他零星收入。第二种是企业分成收入，中央国有企业除了少数（如铁道、外贸和某些大型联合企业）以外，绝大部分中央企业的利润和中央下放给地方管理的企业的利润均按20%的比例作为所在地方的分成收入。第三种是调剂分成收入，包括当时征收的商品流通税、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，按照各个地方收支平衡的不同情况，分别确定不同的调剂分成比例。第四种是中央专案拨款收入，主要用

于中央指定项目的基本建设投资和其他特殊性的支出。

2. 地方财政支出。划分为两种：第一种是地方的正常支出，包括地方经济建设事业费、社会文教费、行政经费和其他地方性的正常支出，这些支出由地方由划定的收入自行安排，自求平衡。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。第二种是由中央专案拨款解决的支出，包括基本建设支出和重大灾荒救济、大规模移民垦荒等特殊支出。

3. 按照各省、市、自治区的正常支出需要分别划定地方的收入项目和分成比例。划分的结果有四种情况：第一，地方用固定收入能够满足正常支出需要的不再划给其他收入，多余的部分确定一个比例上交中央。第二，地方用固定收入不能满足地方正常支出需要的，划给企业分成收入，多余的部分确定一个比例上交中央。第三，地方用固定收入加上企业分成收入仍不能满足正常支出需要的划给一定比例的调剂分成收入。第四，以上三种收入全部划给地方，仍不能满足地方正常支出需要的由中央给予拨款补助。其中，地方正常支出和划分收入的数字都以改革财政管理体制前一年即 1957 年预算数作为基数。地方收入分成的项目和比例确定后，原则上五年不变，地方多收了可以多支。

4. 地方对结余的使用权。地方可以在划定的收支范围内，根据收入情况，安排支出。预算执行过程中，收入超出支出，地方可以自行安排使用。地方预算年终结余，全部留给地方，由地方在下年度安排使用。

5. 扩大地方税收管理权限。改进的原则是，凡是由省、市、自治区负责管理的税收，应当交给省、市、自治区管理；若干由中央管理的税收，在一定范围内，给省、市、自治区以

机动调整的权限；并且允许省、市、自治区制定税收办法，开征地区性的税收。改进的内容主要是：

(1) 省、市、自治区拥有有关印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税等七种税收的管理权限。地方有权在统一的征税条例的基础上，采取减税、免税或者加税的措施，有权对这些税的税目和税率作必要的调整。

(2) 对商品流通税、货物税、营业税、所得税等四种税，允许地方在规定范围内，根据实际情况，实行减、免税的措施，也可以实行加税措施。

(3) 省、市、自治区可以对少数收入较多的个体手工业者和小商贩，残存的资本主义工商业者和行商，以及少数收入较多的各种合作组织在规定范围内实行加税。

(4) 允许省、市、自治区对盐税税额作必要的调整。

(5) 为了调节生产者收入，平衡税负，开辟财源，或者有计划地安排生产，限制盲目生产经营，省、市、自治区在必要时，可以把某些利润较大的土特产品和副业产品，列入货物税新增税目；或者另外制定税收办法，开征地区性的税收。

(6) 各省、市、自治区可以机动处理工商业的征收环节和确定起征点。

总之，1958年的地方财政与以往的不同之处体现在：

1. 地方收入方面：过去中央企业的收入，地方不参与分成，这次规定地方参与分成；过去各种税收在中央和地方间的分成比例按税种确定，改为除地方税外其余税收都作为调剂收入且分成比例一个省（市）一个比例。

2. 地方支出方面：由过去地方支出包括基本建设支出，改为全部由中央专案拨款。

3. 地方财政收入与地方财政支出挂钩：过去“以支定收，一年一变”，即每年由中央确定地方支出，根据支出划给一定的收入项目，并确定分成比例。现在改为，中央把地方财政的收入项目和分成比例确定以后，5年不变，5年内地方可根据收入情况自行安排支出。

三、地方财政运行状况与实证分析

表 1-1、表 1-2 显示了这一时期我国地方财政的收支规模及其与全国国内生产总值、中央财政收支的比重关系，从中可以看出：

1. 随着国民经济的恢复与发展以及全国财政收入的上升，地方财政收入绝对数整体上处于上升趋势，但波动较大。如 1954 年地方财政收入绝对数比 1953 年上升了 58.8 个百分点，而到了 1955 年却反而下降了 2.9 个百分点。同时，地方财政收入相对于 GDP 的增长而言，表现得也极不稳定，其弹性系数 1954 年高达 14，而紧接着 1955 年出现了负 0.4。这些都说明建国初期刚刚建立起的地方财政基础十分脆弱，这一方面与建国初期的社会、经济背景有关，另一方面也同当时高度集中的财政体制密切相关。从这一时期财政集中度看，地方财政收入仅占全国财政收入的 20% 左右，地方财政支出占全国财政支出的 25%~30%。

2. 从地方财政支出情况看，1950~1959 年地方财政支出占 GDP 的比重平均为 9.1%，占全国财政支出的比重平均为 31.4%，初步显示了地方政府承担着相当一部分支出职责，而地方财政支出比重大于收入比重，则说明地方政府支出责任大于其收入权限与规模。地方财政自给率在 1953~1958 年间平

均为 0.73，这也是与当时高度集中的经济体制相辅相成的。

3. 从 1958 年实行的地方财政改革的实效看，地方财政收入非但没有增加反而下降了 7.4%，但相比之下，地方财政支出却上升了 1.59 倍，导致当年地方财政自给率仅为 0.33。这种地方财政收支悬殊的状况是导致 1958 年刚刚确定的“以收定支，五年不变”财政体制难以执行，1959 年又被迫开始实行“总额分成，一年一变”体制的根本原因。

4. 建国初期由于实行高度集中的财政体制，预算外资金数量与项目极少。归属地方财政的乡自筹资金是其中仅有的两项之一（另一项为机关生产收入）。之后 1951 年对市财政各项附加作了明确规定。到 1952 年预算外资金（包括地方掌握的预算外资金）仅相当于预算内收入的 7.8%。

表 1-1 1953~1958 年的地方财政收入规模及其比重

年份	绝对数(亿元)			比重(%)		△GDP (%) (4)	△地方财政 收入(%) (5)	地方财政 收入弹性 (5)/(4)
	GDP(1)	全国财政 收入(2)	地方财政 收入(3)	(3)/(1)	(3)/(2)			
1953	824.0	213.2	36.2	4.4	17.0	15.6	—	—
1954	859.0	245.2	57.5	6.7	23.4	4.2	58.8	14
1955	910.0	249.3	55.8	6.1	22.4	6.8	-2.9	0.4
1956	1 028.0	280.2	58.1	5.7	20.7	15.0	4.1	0.3
1957	1 068.0	303.2	80.3	7.5	26.5	5.1	38.2	7.5
1958	1 307.0	379.6	74.4	5.7	19.6	21.3	-7.4	-0.3

注：中央、地方财政收入均为本级收入。

本数字不包括国内外债务收入。

国内生产总值年增长率按可比价格计算。

资料来源：《中国统计年鉴（2000）》，第 53、267 页。

表 1-2 1953~1958 年地方财政支出规模及其比重

年份	绝对数(亿元)			比重(%)		地方财政自给率
	GDP(1)	全国财政支出(2)	地方财政支出(3)	(3)/(1)	(3)/(2)	
1953	824	219.2	57.2	6.9	26.1	0.63
1954	859	244.1	60.4	7.0	24.7	0.95
1955	910	262.7	61.7	6.8	23.5	0.90
1956	1 028	298.5	88.5	8.6	29.6	0.66
1957	1 068	296.0	85.9	8.0	29.0	0.93
1958	1 307	400.4	223.1	17.1	55.7	0.33

注：地方财政自给率 = 地方自身财政收入 / 地方财政支出。

资料来源：《中国统计年鉴（2000）》，第 53、268 页。

第二节 1958~1979 年的地方财政

一、基本经济与社会背景

1956 年我国基本完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。当年 4 月，毛泽东发表了著名的《论十大关系》，提出了著名的“两个积极性”的重要理论，他指出：“我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性比只有一个积极性好得多”，“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的财力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。”这成为 1958 年及此后我国经济与财政管理体制改革的根本指导思想。

1957 年我国胜利完成了第一个五年计划，中央各部门所管的企事业单位大大增加，由于这些单位分布全国各地。经济

管理权限过分集中，不利于中央与地方两个积极性的发挥，各方面也都要求改进经济与财政管理体制。经过反复研究中央决定，首先改变经济体制，包括企业管理权的下放，把由中央直接管理的一部分企业下放给省、市、自治区领导，同时下放了一部分工业产品，增加了地方在物资分配方面的管理权，还包括扩大了企业主管人员对企业内部的管理权以及商业管理体制的改进。1958 年的财政管理体制正是在此基础上进行了重大改革。20 世纪 60 年代初，经过贯彻“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，到 1965 年我国不仅战胜了“大跃进”、3 年自然灾害及前苏联毁约撤退专家所造成的经济困难，而且国民经济全面好转，但接着 1966 年开始了 10 年动乱，国民经济受“左”倾思想的严重冲击，先后提出了“反对管、卡、压”、“打倒条条专政”等错误口号，经济与财政管理体制受到了很大影响。1970 年的第四届全国人大上，国务院提出了《第四个五年计划发展纲要（草案）》，要求改革经济管理体制，下放企业、试行基本建设、物资分配、财政收支“三大包干”等。在这一《纲要》的指导下，在 1970 年前后很短的时间内，包括鞍山钢铁公司、大庆油田、第一汽车制造厂在内的 2 600 多个中央直属大型骨干企业都被下放给了省、市、自治区管理，有的甚至又被层层下放到地、市、县。这次下放的企业比 1958 年还要多，还要彻底，物资管理权也大大下放。作为“三大包干”之一的财政收支大包干正是在这样的政治经济形势下产生和实施的。

1958 年我国开始实行“以收定支，五年不变”的财政管理体制，地方财政管理权限得到进一步扩大，地方的机动财力在保证国家建设的前提下也得到适当增加。它是对过去“以支定收，一年不变”的重大改革，即使地方有了明确的收入来

源，增加了机动财力，又使其收入同支出密切结合，再加上“一定五年不变”，财政管理体制相对稳定。

但是，这一体制只实行了一年。主要原因在于：（1）随着经济管理权限的下放，地方对进一步下放财权的要求强烈。（2）国民经济计划“一年一定”同“一定五年不变”的财政管理体制发生了矛盾。（3）1958年各地财政收入变化较大，地方所得的机动财力大大超过了原来预计的数字，地区间差别很大，苦乐不均，要求调整财政管理体制。（4）1958年中央与地方划分收支的办法过于复杂，要求简化。据此，1959年中央又开始实行“总额分成，一年一变”的财政管理体制，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机动财力，通过一年一变的办法，解决财政计划同国民经济计划不相衔接的问题。1959年确立的这一财政管理体制基本上实行至1970年，其间，1961年、1962年曾针对地方财权下放中出现的管理松散、财权分散等问题进行了一些改进。1965年，随着国民经济情况的好转，财政体制上又作了一些小的改变。受1966年开始的十年动乱的影响，到了1968年由于政治经济形势十分混乱，财政体制不得不临时采取了收支两条线的办法，但到1970年前的其他年份仍基本上实行“总额分成，一年一变”的财政管理体制。

1971年财政部颁发了《关于实行财政收支包干的通知》，决定从1971年起实行“定收定支，收支包干，保证上缴，结余留用，一年一定”的体制，简称财政收支包干。这一体制贯彻了下放财权的精神，扩大地方的财政收支范围，同时实行绝对数包干大大调动地方增收节支的积极性，但这却加大了中央财政的困难，中央财政负责组织的收入占国家预算收入的比重由30%左右下降到1971年的16.1%，1972年又降至13.8%，