

## 第一章 总论

财政改革与发展的 20 年实质上是财政职能调整变化的 20 年。从过去计划经济体制下的“统收统支”到现在市场经济条件下的“税利分流”反映出全社会资源配置方式的重大变化，即以财政为基础来配置资源转变为以市场为基础来配置资源。财政职能的这种转换变化从总体趋势上无疑是正确的，但转换的过程却很曲折，其中既有不少成功的经验，也有许多值得反思的教训。本章试图从财政职能的角度总揽 20 年来财政改革与发展的历程，对此作一总括性的描述和分析。

### 第一节 20 年来财政职能的调整变化

为了使财政职能的调整变化在对比中显得更为清晰，在进入正题之前，我们先对计划经济体制下的财政职能作一轮廓性的描述。

在计划经济体制下，财政一直处于整个国民经济“总管”的地位，掌握了全社会的大部分资源，其职能扩展到了有史以来的最大限度。

其一，财政是全社会分配的控制者。财政除了满足国防、外交、行政管理、文化、教育、卫生、全部社会基础设施建设等公共支出需要以外，还承担对国有企业资金管理，包括企业成本核算、利润分配、投资、职工的工资福利等。企业是财政的延伸，财政活动和企业生产要素的分配和生产成果的分配几乎是一体化。

其二，财政是政府配置资源的基础。公有制经济覆盖全社会，财政配置资源也近乎覆盖全社会。为实现政府无所不包的各项计划，财政占有了全部投资资源和大部分消费资源，不仅决定投资总量、结构和区域分布，而且也决定了居民的消费规模和结构，甚至包括消费方式。

其三 财政是政府管制经济的基本手段。无论是宏观层次 还是微观层次，财政的影响力无处不在。积累与消费的比例，生产性积累和消费性积累的比例，工农业发展的比例等国民经济中基本比例关系和国民经济的基本结构都是通过财政来实现的。企业生产什么、生产多少以及如何生产，也只有通过财政才能实施。离开了财政 企业将无法运转 更谈不上生存与发展。

这种极度膨胀的财政职能自 1978年改革开放以后逐步被削弱。政财改革的过程，也就是财政职能调整和变化的过程，这个过程大体上可分为两个阶段：

### 一、“分权式”改革阶段（1978—1993年）

这个阶段的改革主要就是放权让利，包括纵向和横向，即中央对地方放权让利、政府对企业放权让利。而放权让利又主要是从财政开始的，或者说，整个改革首先是从财政领域突破的。

1978年国务院批转财政部的报告，对国营企业试行企业基金制度，首次把企业经营成果与企业职工的切身利益挂起钩来，一定程度上调动了企业和职工的积极性。1979年7月国务院发布了

（关于国营企业实行利润留成的规定》，将企业及其主管部门的经济利益与其经营成果直接挂钩，进一步扩大了企业的自主权，更大程度地调动了企业和职工的积极性。1980年9月国务院批转国家经委《关于扩大企业自主权试点工作情况和今后意见的报告》，进一步改进了利润留成办法，扩大了企业自主权。1983年国务院决定在全国实行国营企业利改税的办法，藉此把国家与企业的分配关系基本稳定下来。1984年10月起，国务院决定实行第二步利改税，希望把国家与国营企业的分配关系通过税收这种法律形式固定下来，企业在纳税以后，逐步做到自主经营、自负盈亏。1986年12月，国务院发布了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》明确指出推行多种形式的承包经营责任制给企业以充分的经营自主权。财政部按照国务院文件精神得出三项原则：一是在利改税基础上实行企业承包经营责任制，二是财政不再减税让利，三是自费改革。各级财政部门与其他部门一道，按照“包死基数 确保上交 超收全留 欠收自补”的原则对企业的所得税、调节税和税后利润上交任务实行了多种形式的企业承包经营责任制 国家、企业、职工三者之间的分配关系发生了较大变化 企业活力有一定程度的增强。遵照国务院决定，对1990年和1991年承包到期进行新一轮承包的企业，财政在承包方法上作了较多的改进。1991年国务院发出《进一步增强国营大中型企业活力的通知》，在财政方面采取了一系列的进一步放权让利的政策措施，以增强国营大中型企业的活力。

中央与地方财政分配关系的改革是从1980年开始的。这一年起 国家对地方实行“划分收支、分级包干”的财政体制 俗称为“分灶吃饭”。按照中央统一领导和分级管理的原则，在确保中央必不可少的开支的前提下，明确各级财政的责、权、利关系。其特点是财力分配由过去的“条条”为主变为“块块”为主 收支划分和

分成比例由过去的‘一年一定’改为‘一定五年’不变。这一体制对调动地方政府当家理财的积极性，促进地方经济建设起到了十分明显的作用。从 1985 年起，国务院决定实行‘划分税种、核定收支、分级包干’的新体制，继续一定五年不变，以更好地发挥中央和地方两个积极性。1985 年 4 月，经国务院批准，财政部发布了《乡（镇）财政管理试行办法》。自此，一个由中央、省、自治区、直辖市、设区的市（自治州）、县（自治县、不设区的市、旗）、乡（镇）组成的五级预算管理体系初步形成。1988 年，国务院发布了《关于地方实行财政包干办法的决定》，进一步调动了地方发展经济、增加财政收入的积极性。

1992 年至 1993 年，国家进一步扩大税利分流和分税制财政管理体制的试点工作，积极探索新的财税管理体制。

## 二、“转制式”改革阶段（1994 年以后）

这个阶段的改革是以建立适应市场经济的新的财政运行机制和为建立现代企业制度创造条件为目标。这主要体现在 1994 年全面推开的财税改革。

1993 年 12 月 5 日，国务院发布 85 号文件，决定从 1994 年起，对各省、自治区、直辖市和计划单列市全面实行分税制财政管理体制。其目标是根据我国国情，借鉴国际经验，先建立符合社会主义市场经济总体要求的分税制财政管理体制的基本框架，然后再逐步完善。这次改革是按照‘存量不动、增量调整，逐步提高中央的宏观调控能力，建立合理的财政分配机制’的原则，在原来包干体制的地方上解和中央补助基本不变的情况下，实行“两分一返”，即：一是按税种划分中央和地方财政收入；二是中央和地方分设税务机构，分别收税；三是中央集中大部分财力，然后对地方实行税收返还和转移支付。分税制改革将原有的六种体制类型统一

为一种体制类型，初步实现了体制的简化和规范，减少了体制运行中过多的随意性，一定程度上增强了体制的公平性。同时，使中央的财政得到加强，提高了中央财政收入所占的比重，为中央宏观调控能力的强化打下了基础。改革按企业隶属关系划分收入的做法，有利于政企分开，促使地方政府改变抓“小酒厂、小烟厂”的发展思路，对调整经济结构产生了十分明显的效果。

税利改革和分税制改革是同时进行的。其指导思想是：统一税法，公平税负，简化税制，合理分权，理顺分配关系，保障财政收入，建立符合社会主义市场经济要求的税制体系。这次税制改革体现了公平、中性、透明、普遍、高效的原则，不仅是为按税种划分中央与地方收入提供条件，而且，更主要的是为促进公平的市场竞争创造良好环境。

综观上述两个阶段的财政改革，财政职能的变化总体上是收缩的。在第一阶段的改革过程中，财政职能是随着财权的下放和财力的分散而急剧收缩，财政对经济的调节能力已经降到最低点。相对于计划经济体制下的统收统支，财政职能的收缩是必要的，也是必然的。不然，其他经济主体就难以形成，更谈不到独立地发挥其作用。到了第二阶段，财政职能不再是单纯数量式的收缩，而是出现了结构式变化的苗头，即配置能力和调控能力开始增强。其表现是“两个比重”（国家财政收入占 GDP 的比重、中央财政收入占全国财政收入的比重）止跌，并开始缓慢回升。不过，这种变化能否持续下去，并成为财政职能变化的一个转折点，还有待于进一步观察。

## 第二节 20 年来财政改革与发展中的经验教训

回顾 20 年来的财政改革和发展，有不少经验教训值得我们认真总结和吸取。

### 一、应从战略高度来考虑财政职能的定位

财政在整个改革中缺乏整体思路，对转轨时期的财政职能一直没有战略定位。对“财政到底要干些什么”长期来没有形成统一的认识。这是导致财政职能被肢解、财权被分割、财力被分散，进而造成政府调控能力长期弱化的根本原因。长期来，政府的高层决策在理论上和行动上自觉不自觉地把财政当作计划经济的“代表”来进行改革，似乎否定计划经济就要否定国家财政，似乎企业缺乏活力，改革的羁绊都是财政所致。尤其在 90 年代初期，这种观点是甚为流行的，不少经济学家指责财政“竭泽而渔”是财政“把企业搞死了”。时至今日，这种偏颇的指责已经很少了，但对财政风险的认识仍是非常模糊。古今中外的事实证明，国家财政长期陷入困境是极其危险的，财政危机的结果必然是社会、政治危机。我国目前的财政状况不但满足不了处于社会主义初级阶段的特殊要求，实际上连一般市场经济条件下政府职能要求都达不到。这值得我们深思。

### 二、政府宏观调控“两条腿走路，总比一条腿走路要好”

政府宏观调控长期以来倚重于货币政策，可以说是跛足运行。这不只是削弱了政府的宏观调控能力，更严重的是加剧了信贷资

金的财政化趋势，使银行不得不承担着大量财政的职能。大家熟知的“安定团结贷款”、“救济性贷款”以及其他各种政策性贷款等等，都是银行干了财政的事。银行不良资产的迅速扩大，与此密切相关。但在很长时间内，人们并没有认识到这一点。无论改革，还是发展，总是有意无意地在回避财政，似乎只要靠银行、靠货币政策，照样可以搞好宏观调控，实现经济快速发展。一定时期内是可以的，但条件是社会有效需求旺盛，政府对经济运行主要是“拉紧”，而不是“推动”。也许正是过去经济快速增长的事实，强化了一种错觉，抓住了银行这着棋，满盘皆活。但事实表明，短期内可以，长期内不行；偶一为之可以，经常这样不行。现在的问题不仅是政府宏观调控失灵，而且银行体系的正常运行也难以为继，严重妨碍整个国民经济的健康发展，甚至危及到国家的经济安全。为推动经济增长，经济理论界以及政府部门发出呼吁：要更大程度地发挥财政政策的作用。但长期“孱弱”的财政却是心有余而力不足。这种情况的出现，说明了一个简单的道理：两条腿走路，比一条腿走路要好。与 80 年代财政职能的收缩一样，经济发展到现阶段，财政职能的强化也是势所必然。

### 三、借鉴国际经验 正确处理好财政政策 与货币政策的关系

在现代市场经济中，财政政策与货币政策是既有分工，又有协调配合。二者在传递过程、调整时滞以及调节的侧重点上各有所长。过分强调、甚至单纯依赖财政政策或货币政策，都被国内外实践证明是不行的。无论东亚国家，还是其他一些国家的宏观调控实践表明，近年来频繁发生的地区性、国际性金融危机在一定程度上是与一些国家过分强调货币政策作用有关的。其实，在一些国家采取货币主义政策并取得成效，是有其政治、经济背景的，包括

有强大的政府财政作为后盾。货币主义政策并非对所有国家都适用，特别是在没有实力强大的政府财政作后盾的情况下，一些发展中国家一味追求发展速度和盲目向国际接轨，滥用货币政策，一旦失效，最容易引发金融危机。政府财政虚弱，面对金融危机束手无策，是这次东亚金融危机迅速蔓延的重要原因之一。而香港等地区在这次危机中所受冲击不大，其中重要一条除了拥有成熟的金融监管体系以外，就是还有完善的财税体制和充足的财政储备。危机之后，东盟 5 国在接受国际货币基金组织援助时，都不同程度地接受了要求改革财税体制、保护健康的财政收支的条件。反观我国的情况，不能不引以为戒。

### 第三节 市场经济条件下的财政职能定位

市场经济条件下的财政职能定位，实质上就是要搞清楚“在市场经济条件下，财政到底要干什么”。在现代社会，财政从来就是政府的财政，是政府行政的物质基础，是为政府履行其职能服务的。所以，财政的职能直接取决于政府的职能，即一定时期、一定条件下财政要干什么，取决于这一时期政府职能的定位，或者说政府的作用。换句话说，“政府应做的，就是财政要干的”。如果财政职能与政府职能出现不协调、不相适应的情况，也就意味着政府职能的削弱。财政能力的低下，实质上就是政府能力的不足。在这个意义上说，财政职能的定位问题，就是政府能力大小这个问题的不同说法而已。下面，我们从市场经济和发展中国家等不同角度来做些讨论和分析。

## 一、市场经济对财政的基本要求 从“ 弥补市场 ” 到“ 功能财政 ”

市场经济就是使市场在政府的宏观调控下发挥资源配置的基础性作用。市场成为整个经济、社会运行的基础，政府干预也要按照价值规律办事。一般地说，凡是市场能“管好”的事情，政府就可以不必干预。但即使如此，市场只是手段，市场本身不能提出目标，因此，政府一方面要市场运行提出不同层次的目标，如短期目标、长期目标，另一方面是弥补市场和影响市场，以目标制导市场的运行。

当代西方财政理论都是从分析“市场失灵”开始的，与传统经济理论认为自由竞争条件下，市场经济能在运行过程中依靠自身的力量实现社会经济资源有效配置不同的是，现代经济理论认为，在自由放任的经济中，由于存在自发性必然带来的盲目性，经济运行容易出现波动和失衡，从而导致社会资源配置出现结构性失调和经济运行效率降低。因此，仅靠市场机制本身难以达到所谓帕累托最佳。此外，在有些领域，市场是无法发挥作用的，如“公共产品”的提供、“外部效应”的内部化等，就只能靠政府来解决。面对市场失灵的现象，市场机制本身无法克服，需要作为社会代表的政府运用公共权力来进行干预，并以一种非自由价格机制的方式来指导和纠正。可见，在现代市场经济条件下，财政的职能范围是由政府的职能范围所决定的。

如果说，传统西方财政理论把筹集财政资金、保证资金充分供应作为政府财政的主要职能，那么，本世纪 30 年代以来，在凯恩斯主义基础上形成的现代财政理论则否定了传统的“健全财政”理财方针，强化政府作用的同时，强调财政在资源配置、收入分配和经济稳定这三个方面的基本职能。西方发达市场经济的国家财政实

实践正是遵循以“功能”财政为基础的现代政府理财方针来运作以期达到弥补市场失灵，实现公平与效率统一的目标。

政府职能作用问题一直为世界各国所重视，政治家和理论家们一刻也没有停止过对这一问题的争论。1997年世界银行发展报告即以《变革世界中的政府》为题，专门讨论了当今世界各国政府在经济改革与发展中的职能和作用的变化问题。尽管在理论界一直有“政府不干预经济”与“政府要管理经济”之争，但西方国家在政府财政实践中，仍客观地表现出一种明显的管理经济职能的强化趋势，即随着社会经济的发展，政府财政职能不是缩小，而是不断扩大。在过去一个世纪中，政府职能范围逐步扩大，发达国家尤其明显。如OECD国家政府总支出占GDP的比重，本世纪初为10%，30年代为20%左右，80年代以后达40%以上，1995年达到48%。发展中国家也由60年代15%，上升到目前的20%—30%。这是西方各国政府强化对市场制导作用、全面实施福利国家政策，以及发展中国家普遍采取政府主导型发展战略的必然结果。

另外，从国外无论是发达国家还是发展中国家来看，其政府财政并非纯粹的消费性财政，而是具有不同程度的建设性。其中，发展中国家政府支出中经济建设性支出明显高于发达国家。据世界银行统计，1991—1995年中央政府支出中资本支出比重，下中等收入国家平均为18.2%，上中等收入国家平均为13.7%，高收入国家平均为7%。可见，以为“公共财政”就是“吃饭财政”完全是一种误解。

## 二、作为一个发展中国家对我国财政的特殊要求：满足政府完成“工业化”和“市场化”历史重任的需要

我国正处于社会主义初级阶段，与成熟的市场经济国家相比，

我国政府承担着领导国家实现工业化、实现经济结构调整以及完成市场化改革的历史重任。这一切要求政府拥有坚实的财政基础，具有雄厚的财政实力。

我国仍是一个生产力相对落后的国家，工业化任务十分艰巨。一方面，我国现代化建设的起点低，负担重，而且经济结构长期以来不合理，地区差距也越来越大；另一方面，当今世界科学技术革命的飞速发展，有与发达国家差距越来越大的危险。面对这种状况，如果没有政府统一的工业化战略和强有力的投入，要在不太长的时间内完成国家工业化任务 顺利实现分“三步走”的战略目标，几乎是不可能的。

如果说，完成工业化还可以借助于市场的力量来推动，那么，要完成市场化改革的历史任务，则只能完全由政府来承担。政府是经济体制转轨的设计者和领导者，是市场体系的培育者，也是市场经济法制建设的组织者，若无强有力的财政为后盾，市场化改革就不可能顺利进行。改革无异于一场社会革命，是全社会各方面利益的调整和再分配，在新的机制正常运转以前，源源不断的巨大改革成本只能主要由政府来支付。这是经济体制转轨过程中政府不可替代的作用对财政提出的特殊要求。

在世界经济走向全球化的今天，一国经济的任何变化，都有可能影响到其他国家，甚至引起全球性的反应。经济全球化，意味着世界各国经济的相互依赖性增强，它加强了劳动的国际分工和更大范围的资源流动和资源配置。然而，世界政治经济发展的历史和现实告诉我们，世界经济的全球化对发达国家和发展中国家来说是不对等的。对发达国家来说，全球化成为其控制全球经济的新的手段。发展中国家既要抓住加速自身发展的机遇，又要注意反利用和反控制，始终保持民族经济的相对独立性，保证国家经济安全。这对于中国这样的发展中大国尤其重要。这要求政府有相

应的财政实力作后盾 否则,一旦发生外部冲击 政府将会束手无策。因此 面对这种全球性的市场化变革 发展中国家不仅要从本国经济、社会的长远发展 而且应从全球经济发展趋势的战略高度来关注政府财政职能的定位问题。可以肯定地说,增强财政的调控能力,不只是我国经济发展的要求,而且也是一个世界性的趋势。

## 第四节 建立健全适应社会主义市场经济的财税管理体制

财政职能的实现 财政政策的实施 必须以健全的财税管理体制为前提。因此,要强化财政职能,必须进一步深化财税体制改革。

### 一、完善税制体系,健全征管体制

1994 年的税制改革 建立起了一个基本适用社会主义市场经济的税制体系框架,成效是明显的。但现在回过头来看,新税制已经变成了老税制,有许多地方很不完善。如税种结构不合理,大小税种分布不均衡,制约了分税制的有效运行。有的税种已经过时,如固定资产投资方向调节税,带有明显的计划经济色彩,干扰了市场对投资的引导,应予以取消。税收征管方面的问题更多,征管水平之低、征管方式之陈旧、征管手段之落后,已经远远不适应现实的需要。税收的大量流失,与此密切相关。一个好的税制,需要一个健全的征管体制来保证和实现。在这个意义上说,加大征管体制改革的力度显得更为迫切。

完善税制体系,要与“费税分流”结合起来考虑。税与费在现阶段都是政府的收入形式,各有其特点和功用,不能因为收费管理

中存在的各种各样问题而指责收费，进而否定收费存在的客观必然性和必要性。对于名为费，而实际上是税的各种收费项目，要分类、分批纳入税制体系之中，使其恢复本来面目。而对于名为税，而实际上是费的税收要转变为收费。对于当前的“费改税”要吸取过去的经验教训，从整体设计入手，防止过头改革和盲目改革，切忌凭着感觉一哄而上，简单从事。

## 二、合理界定各级政府之间的事权 明确收支范围， 建立起真正的分税制分级财政管理体制

实施分税制一个最大的好处就是打破了过去导致地方割据、地方封锁的包干体制，改革了地方政府的经济行为，促进了区域经济结构的优化。但目前的分税制主要还是在“分钱”，各级政府之间的事权范围及与此相应的收支范围并不明确，且不稳定。地方承担了许多超出地方收入能力的职能，迫使地方不得不变相越权来扩大自身的收入能力。地方各种收费项目的膨胀和泛滥，与此密切相连。由此可见，科学界定各级政府之间的事权，并用法律的形式稳定下来，是明确各级政府收支范围的前提。当前应当解决的一个问题是应适当赋予地方一定税权，以使地方有履行现行各项职能的收入能力，同时，也为减少以至杜绝乱收费提供基础条件。

健全转移支付制度，也是完善分税制分级财政管理体制的重要内容。转移支付制度是实现公平与效率有机结合的一种有效方式，并已为西方国家多年的实践所证明。尤其对于像我国这样区域经济发展极不平衡的发展中大国来说，转移支付制度更具有特别的意义。我国目前的转移支付制度还处于起步阶段，很不完善，更谈不上科学性和合理性。在借鉴国际经验的基础上，积极探索符合中国国情的转移支付制度，是当前我们面临的一项重大课题。

### 三、规范政府支出 实现政府支出管理的 程序化和法制化

政府支出包括两块：一是预算内的支出，二是预算外的支出。1995年我国政府正式颁布了《预算法》应该说预算内支出的管理有了法律依据，但实际执行起来并不理想，随意追加支出、随意改变支出用途等现象并无多大改观，财政支出监督依然处于软化的状态。预算外支出的随意性更加严重，基本上由各部门、各单位说了算，实际上处于失控状态。近几年我国社会游资的大量出现和经济泡沫化程度的提高，不能说与预算外资金没有关系。政府支出的混乱是当前我国经济运行无序化程度提高的重要原因。因此，实现政府支出的规范化管理，不仅是政治上反腐败的需要，更是实现宏观经济稳定、健康发展的重要前提。

引入政府采购制度，是加强政府支出管理的一项重要措施。政府采购制度是指将政府购买性支出以法定的方式、方法，如通过公开招标等，从国内外市场上购买商品和劳务的一种程式化管理制度。政府采购制度在西方市场经济国家已经实行几十年的时间，长期的实践表明，它对于节省政府支出、提高政府支出的效率，具有十分重要的作用。不仅如此，政府采购制度现在已经深化成为政府调节经济运行的重要手段。在走向市场经济的过程中，借鉴西方市场经济国家的管理经验，推行政府采购制度是大势所趋。这是实现政府支出管理规范化的重要途径。

### 四、建立健全财政投融资体系 是市场经济条件下增强 政府宏观调控能力的一个重要方面

财政投融资体系包括两个方面：政府融资和政府投资。现在

的主要问题是分散化，无论是政府融资，还是政府投资，实际上处于各个部门各自为政的局面，缺乏统一的规划和高效的管理机制。如政府融资，除了财政发行的国债以外，其他部门也在发行实际是以税收为担保的政府债券，尽管名义上是以各部门的基金为担保。投资也是如此，计委的计划并没有真正起到统筹规划的作用。在这种情况下，政府融资效率和投资效率不高是必然的结果，也是导致政府宏观调控能力低下的重要原因。如何从我国实际出发，建立健全财政投融资体系，不仅是完善财政体系的一个重要内容，更是政府当前市场化改革面临的一项紧迫任务。

## 第二章 政府间财政分配关系

### 第一节 以“包干”为特征的财政体制改革与调整

#### 一、财政体制改革的沿革

(一) 1980年起实行的“划分收支、分级包干”的财政体制

1980年2月国务院颁发了《关于实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制的暂行规定》全面进行政府间财政分配关系的改革。习惯上我们将“划分收支、分级包干”财政体制称之为“分灶吃饭”的财政体制。该体制的基本内容是：

1. 按照经济管理体制规定的隶属关系划分中央与地方的收支范围

关于收入划分。中央所属企业的收入、关税和中央其他收入划作中央财政固定收入。地方所属企业收入、盐税、农牧业税、工商所得税和零星税种划归地方政府。经国务院批准，上划给中央部门直接管理的企业，其收入由中央与地方“八二”分成。工商税划作为中央、地方调剂收入。

关于支出划分。中央财政支出的主要内容是：中央的基本建设投资，中央企业的流动资金、挖潜改造资金和新产品试制费，地

质勘探费 国防战略费 对外援助支出 国家物资储备支出 中央级的各项事业费支出和行政管理费等。地方财政支出范围主要包括：地方的基建投资，地方企业的流动资金、挖潜改造资金和新产品试制费，支援农业支出，农林水利气象等部门事业费，工交商部门事业费，文教科卫事业费，城市维护建设费，抚恤和社会救济支出 人防支出 地方政府行政管理费等。

少数专项财政支出，如特大自然灾害救济费、特大防汛抗旱经费、支援不发达地区发展资金等，由中央专项拨款，不列入地方财政支出范围。

## 2. 确定地方的财政收支基数和上解补助额

按照上述收入划分 以 1979 年财政收支执行预计数为基础，经过适当调整，确定上交比例或补助数额。凡地方固定收入大于支出的地区，多于支出的部分，按地方固定收入的一定比例上交中央；支出大于地方固定收入的地区，财力不足部分，从工商税收中按一定比例留给地方；工商税收全留仍有财力不足的地区，给予定额补助。分成比例与补助数额一经确定，原则上 5 年不变 地方财政自求平衡。

3. 对于边远地区、少数民族自治地区、老革命根据地和经济基础较差的地区，为了帮助其发展生产，设立“不发达地区发展资金”每年由中央财政专项拨付 同时在保留民族地区财政的优惠政策的基础上，对民族省区的体制补助给予年递增 10% 的照顾。

## 4. “划分收支、分级包干”财政体制形式

(1) 固定比例分成。这是指地方财政固定收入大于支出的地区，将固定收入按一定比例上交中央的体制。当时，实行这一体制形式的有河北、辽宁、黑龙江和山东等四省 但是在实际执行中，河北、山东两省因部分企业上划，其固定收入已满足不了正常支出需要 于是实行了“调剂收入分成”办法。