

寻求经济与社会的协调发展

——以陵县为典型的县级财政体制改革的思考

徐 逢 贤

在中国，社会主义财政是国家为执行其经济职能对社会产品进行有计划的分配和再分配的重要形式。这对于正确安排积累与消费的比例关系；正确处理国家利益与个人利益，局部利益与整体利益之间的矛盾；对于调整社会经济结构和国民经济结构都具有重要的能动作用。它是社会主义分配结构中的主导环节，是调节国民经济和社会发展等方面关系的强大经济杠杆。

县级财政是国家财政的组成部分。其任务是负责组织全县范围内的各项财政收入；根据县域内生产建设和社会各项事业发展的需要，安排好各项财政支出；组织县域内的财政、信贷、物资平衡，搞好全县社会经济发展的综合平衡。

本文拟从山东省陵县财政体制的变革来剖析县级财政对社会经济发展所起的作用，从中分析财政包干体制对县级经济发展的制约作用。40年来，陵县的财政收入有了明显的增长，在支持和促进陵县社会主义建设事业中发挥了重要作用。但是，财政支出的增长速度远大于财政收入的增长速度，使陵县长期以来仍未摘掉财政亏损县的帽子。这是个值得研究和探索的问题。

一、县级财政体制的发展沿革

财政管理体制是划分中央、省（市）、县级之间，以及国家与部门、企业、事业单位之间财政管理权限和责任的一种制度。随着社会、经济的发展，我国的财政体制曾进行过多次调整和变动。

建国初期，为了迅速制止通货膨胀，稳定物价，克服财政困难，平衡财政收支，对财政经济工作实行了中央集中统一管理的制度。1950年3月，政务院作出了《关于统一国家财政经济工作的决定》和《关于统一管理1950年度财政收支的决定》，规定一切收支项目、收支办法和开支标准都由中央统一制定；一切财政收支都纳入国家预算，预算管理权集中在中央；地方组织的财政收入全部逐级上交中央，地方的支出均由中央统一审核，逐级拨付，年终结余也全部上交中央。在这种高度集中的统收统支，收支两条线的财政管理体制下，县级财政部门只负责预算收入的组织和上交，向上级财政部门领取本县的财政支出，没有独立的财政预算，唯一可以动用的是在征收国家公粮时，县级可征收不超过15%的地方附加。

第一个五年计划期间，为了适应我国大规模经济建设的需要，使地方政府有一定的机动财力，因地制宜地举办一些必要的地方性事业，在财政体制上进行了一些改革。1951年3月29日，政务院颁布了《关于1951年度财政收支系统划分的决定》，将国家财政预算划分为中央、大行政区、省（市）三级管理。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。国家财政收入划分为中央财政收入、地方财

政收入，以及中央与地方按比例分成收入三种，以使各级财政都有与其预算支出相应的收入来源。地方的财政收支，每年由中央核定一次预算，凡地方收入不够抵支的，不足部分按比例分成抵补；比例分成全部留用后仍不能平衡其财政收支的，再由中央拨款补助；如果地方财政收入大于支出，多余部分则上交中央财政。

这一体制是我国财政管理体制由高度集中改为“在中央统一领导下的分级管理”的开始，但县仍作为省级财政的预算单位，还没有建立起独立的县级财政。

从1953年起，我国的财政预算管理体制才正式实行中央、省（市）、县三级管理。县财政管理体制作为一级独立财政，从此建立起来了，而县所属各乡镇的财政也列入了县财政总预算内。在中央统一领导、分级管理方针下，按照企业、事业和行政单位的隶属关系，分别划分了中央、省（市）、县级财政的收支范围。地方收入按照性质又分为三部分：地方国营企业的利润、事业单位收入、零星税收和农业税，作为地方固定的财政收入，并解决地方性财政支出。关税、盐税和烟酒专卖收入以及中央各部在地方的企、事业单位收入，作为中央的固定财政收入。其它工商税收作为调节收入，弥补地方固定收入，以解决地方支出不足的差额。地方支出的年终结余留归地方下年继续使用。

根据上述精神，县级财政预算收入包括：屠宰税、交易税、城市房地产税、契税、特种消费行为税、车船使用牌照税、县属国营企业利润及固定资产折旧、县级及乡镇的行政、事业、公产和其它收入，以及上年结余。县级财政支出包括：乡镇村干部培训费、干部会议费、教育事业费、文化卫生事业费、工交部门事业费、农林水气象事业费、社会抚恤救济费、党政机关事业费、行政管理费、科技活动费、基本建设费等支出。省对所属县级财政预算收入不敷支出者，采取以省的工商营业税分成调济或另行拨款。

这是我国第一个比较完善的县级财政管理体制，也是以后县级财政管理体制演变的基础。1958年，我国对财政管理体制进行了一次全面改革的尝试，其核心是扩大地方财政的权限，并建立了公社财政。在财政管理体制上实行“以收定支，五年不变”。其主要内容是：在中央统一领导下，进一步扩大地方的财政管理权限。地方的“正常经费”使用，是在划定的收入中自行安排，年终结余归地方。划归地方的收支都以1957年实际实现数为基数，固定五年不变。基建投资和救灾款等临时性支出，由中央专项拨款，列入县级财政预算。陵县是财政赤字县，每年均由省、地另行拨款补助。经过1958~1960年的财权下放，地方预算收入占国家预算总收入的比重由1958年的40%上升到1960年的80%左右，这种状况，对中央的统一领导极为不利，造成国民经济重大比例关系的严重失调。由于严重的自然灾害和工作失误，给国民经济的发展带来了严重困难，1960年国家财政赤字达81.9亿元，陵县财政赤字超过500万元。为了扭转这一困难局面，从1961年起，中央对财政体制进行了新的调整，主要是采取了适当集中的措施，收回了下放的部分财权，实行“全国一盘棋”；中央对地方实行“收支下放、地区调济、总额分成、一年一变”的体制。收回部分重点企业的收入为中央固定收入，严格控制基本建设，基建项目地方不得自行安排；对预算外资金采取“纳、减、管”的办法进行清理整顿。县级的基建投资、国家支援人民公社的投资、特大灾害救济款等由省专案拨款予以解决。1958年随财权下放，国家对公社实行“两放”、“三统一”、“一保证”的政策也全部被改变过来，仍然收归国家管理。县对公社实行收支两条线。为了保证财力集中，加强财务管理，中央和国务院重申了严格财政收支，不准挪用财政资金的十条禁令。

调整后的财政管理体制，大大削弱了县级财政预算的管理权限，但对于加强中央的宏观

控制，集中管理财权，以利国民经济重大比例关系的调整，迅速渡过经济难关，无疑起了重大的作用。这一时期陵县的财政收入下降较多，1962年的财政收入仅234万元，比1958年下降了72.5%。到1963年，随着国民经济的好转，我国财政才又逐步扩大地方的权限，至1965年又恢复了中央、省（市）、县三级财政预算管理制度。

1970年四届人大会议上，国务院提出了《第四个五年计划经济发展纲要（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”。1971年3月1日，财政部发出《关于实行财政收支包干的通知》，决定自1971年起实行“财政收支大包干”，即“定收定支、收支包干、保证上交（或差额补助）、结余留用、一年一变”的体制。《通知》规定：每年中央根据国民经济计划指标，核定各省的预算收支总额，收大于支的地区，其收入大于支出的总额，由地方上交中央；反之，则由中央按差额补助，地方包干使用；地方上交和中央补贴数确定后，一般不作调整；年度执行结果，由地方自求平衡。各省对县级财政，依据上述精神和本地情况自行确定。山东省对收支包干指标层层落实到县。这样，使地方机动财力过于分散，也削弱了省对县级之间的调济能力。于是，从1972年起，根据财政部《关于改进财政收支包干办法的通知》规定，各省对县不再实行层层包干的办法，而采取了收入分成的办法。

从1974年起，实行“收入按固定比例留成、超收另定分成比例、支出按指标包干”的管理体制。即中央根据各省全年预算收入的指标，确定一个比例留给地方作机动财力；对超额完成国家收入的地区，其超收部分另定超收分成比例；地方支出按指标由中央预算拨给，结余也留归地方使用。各省对县级财政也作了相应调整。

1976年，财政部颁发的《关于财政管理体制问题的通知》规定，从1976年起实行“定收定支、收支挂钩、总额分成、一年一变”的体制。每年根据核定的各地财政收入指标总额和财政支出指标总额，扣除中央拨给地方的机动财力和特大自然灾害救济款，分别确定中央和地方的分成比例。各省对县级财政也采取了总额分成的方法。

1978年2月17日，财政部《关于试行“增收分成、收支挂钩”财政管理体制的具体办法》公布后，在部分省（市）试行了“增收分成、收支挂钩”的体制。即根据上年决算确定收入基数，地方当年实际收入比上年增加部分，按中央核定的增收分成比例计算地方应得的数额；增收分成比例确定后，一定三年不变。地方预算的收入和支出仍然挂钩，国家每年根据核定的地方预算收支指标，确定地方当年收支挂钩的收入留成比例。收入任务完成后，地方才可按支出指标开支，支出结余时，留归地方使用；收入完不成，地方要相应紧缩开支，自求平衡。根据上述精神，县级财政也按增收分成办法执行。

1979年11月财政部《关于1979年国家财政决算编审工作的通知》又进一步调整了财政体制，部分省市实行“收支挂钩、超收分成”的办法，各地县级财政也作了相应调整。

从1980年起实行“划分收支、分级包干（即分灶吃饭）”的财政体制。将财政收入分为地方收入和调节收入两部分，同时在1979年财政收支的基础上，经过调整确定了地方的收支基数，用地方收入解决地方支出，不足部分将调节收入划给地方一定比例解决。当时确定县级调节收入的分成比例一般为15%（工商税）。自此，我国财政管理体制的变革进入了一个新时期，县级财政管理体制的改革同样进入了新时期。

1981年，根据山东省的实际情况，经中央同意，山东省的财政体制又改为“总额分成、分级包干、五年不变”的形式，即在1979年收支基数的基础上，确定了地方支出总额占收入

总额的比例，作为地方的分成比例。每年地方按照这个比例，从总收入中分得一部分作为地方财力，用来安排地方支出，多收了可以多支，少收了少支，由各级政府统筹安排。由过去的“条条”管理改为“块块”管理。这样，改变了多年来执行的统收统支，吃“大锅饭”的状况，更好地调动了各级政府当家理财的积极性。这在财政体制改革上是一大进步，但由于当时确定的留给地方的比例过大，使中央的财政收入明显减少，大大降低了中央财政的调控能力。

二、县级财政体制变革的基本分析

自1953年起到1979年，县级财政管理体制，基本上采取了“以收定支、一年一变”的形式。即根据国民经济有关指标计算出县财政组织应有的收入和按“条条”核定的属县管理的支出指标；根据核定的支出指标划出应当留给县级使用的收入数额，并确定应上交或应补助的数额；在年度终了时，当年预算任务完成，下年再重新确定。这种高度集中的财政管理体制有利于国民经济各部门的综合平衡；有利于有计划按比例发展；也有利于中央对经济、社会发展行使强有力的调控手段，使部门之间、地区之间的发展渐趋平衡。但是，在执行过程中，由于受客观环境条件的制约，中央对各省（市）核定的收支指标大都偏紧，省级财力有限，因此，县级财政的支配权就更少了。县级财政自主权很少，其弊端是明显的。

1. 财政收支间不能建立密切的联系，多收不能多支，县财政收入的多少与县经济利益不挂钩，限制了县级发展生产、开辟财源、加速财政资金积累的积极性。

2. 预算收入一年一变，使县级财政失去了安排中、长期社会与经济发展计划的自主性，造成对上级财政的过分依赖。

3. 助长了盲目向上级争指标、争拨款投资的风气，县级经济与社会的发展不能建立在自己财力的基础上，而是依靠上级支出的拨款项目上。

4. 助长了资金使用上的浪费和分散。县级没有机动财力，办事业又必须花钱，于是只能想方设法地挖基层，增加对农民的摊派和企业的资助，迫使企业乱摊成本，造成产品价格的不合理上涨。从某种意义上说，这是导致县级经济发展滞缓和社会公益事业不健全的重要原因之一。

三、县级财政包干体制的实行及其社会效益的分析

根据国务院《关于实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制的通知》，从1980年起，陵县实行了财政包干管理体制，又称“分灶吃饭”制。其内容包括：按照企、事业和行政单位的隶属关系，划分中央和地方预算的收入和支出的范围，使各级预算都有固定的收入来源；地方预算收支的包干基数按照划定的收支范围，以1979年预算的实际执行数为基础，经适当调整后确定；分成比例和补助数额确定后，原则上一定五年不变；地方多收了可以多支；地方预算收支的安排实行以“块块”为主，即由各省、市、自治区根据国家的方针、政策和统一的计划，统筹安排本地区的生产建设和预算支出，中央各企、事业主管部门对于应当由当地安排的各项事业不再归口安排支出，也不再向地方分配预算支出指标。

“分灶吃饭”的财政管理体制，较1980年前的财政管理体制无疑是个进步，它扩大了县级财政的自主权，提高了县级组织财政收入的积极性。但是，“分灶吃饭”划出的地方财政的活动边界是个软边界，用于新项目的基本建设投资、企业技术改造投资等仍由上级专项拨款，因此，出现了地方经济建设中的盲目性建设和重复性建设，使很多财力浪费掉，也不利

于县级经济结构关系的调整。1984年,陵县财政赤字达920万元,比1981年的286.4万元增长2倍多。过重的赤字包袱影响了陵县经济的协调而稳定的发展,也给国家财政增加了负担,1984年国家财政赤字也高达44.5亿元,致使国民经济重大比例关系又趋失调。

在总结了改革开放第一个五年财政分级包干的基础上,从1985年开始,又实行了“划分税种、核定收支、分级包干”的预算管理体制。基本上按照利改税第二步改革以后的税种设置,划分各级财政收入;把国家预算收入划分为中央财政固定收入、地方财政固定收入、中央和地方财政共享收入三种;中央财政支出和地方财政支出仍按隶属关系划分;对不宜实行包干的专项支出,由中央财政专项拨款;收入分成比例或上交、补助数额确定以后,一定五年不变;地方多收入就可多支出,少收入就要少支出,自求平衡。

财政包干体制的实行,为县级财政体制的改革提供了宏观条件。1985年,陵县被定为“财政包干”及经济体制改革的试点县,实行“收入全留、定额递补、五年不变”的制度。陵县的财政包干具体做法是:根据划定的收支范围,确定陵县财政收入与支出的包干基数;根据收支包干基数确定上交数、或补贴数、或调节分成比例。当年山东省确定对陵县财政补贴178.6万元,此后每年递减补贴额30%,至1989年达到财政收支平衡。但实际执行的情况与这个愿望相反,财政赤字越来越大,1989年财政赤字额仍高达2000多万元。

以下就财政包干试点县——山东省陵县在执行过程中的情况,分析财政包干的利弊。

县级财政包干体制的优越性是明显的:

1. 财政包干改变了过去那种收支指标年年变和由上级“条条”下达的办法,在收入划定后,由县财政量入为出,统筹安排预算支出。对于县级财政来说,财政包干具有“以收定支”的性质,把县级财政安排资金的权力和平衡预算收支的责任结合了起来,使县级财政真正有了预算管理的权利。

2. 财政包干打破了“统收统支”、“吃大锅饭”的局面,它使陵县财政有了自己的收支范围和固定的收入来源,并把预算收入和支出挂起钩来,收入多了可以多支;收入少了就要少支,把县级财政的责、权、利结合起来,调动了县级财政的积极性。

3. “一定五年不变”的办法,使县级财政有可能依据财力因地制宜地安排中、长期社会经济发展计划,合理安排财政支出结构,从而调动了县级财政广开财源、理财用财的积极性。

4. 县级财政包干为乡级财政的建立创造了条件。乡(镇)级政府同县级政府很相似,有着各个机构和党政人员。在“统收统支”体制下,乡(镇)政府的各项开支由县一通到底,形成了乡(镇)政府对县财政收支的依赖性,同时也限制了县级财政的积累,造成乡(镇)机构逐年增加和膨胀,闲散和临时人员逐年增多,使财政支出越来越多。实行财政包干后,县对乡(镇)政府制定了明确的包干计划,使乡(镇)政府的收支和利益挂起钩来,鼓励乡(镇)政府为节省财政开支而裁减机构和人员,精兵简政,并鼓励其开源节流。目前,陵县24个乡(镇)政府都建立了乡财政,收到了较好的效果。

5. 实行财政包干五年来,陵县的财政收入有了明显的增长,使县财政初步走上了独立自主、自我生存的道路。1988年财政收入1726万元,比1984年增长71.4%,财政收入的增长带动了县级经济社会的发展。

但是,财政包干体制执行过程中,由于配套措施跟不上,还存在着明显的弊端,对我国国民经济的发展和陵县社会经济的发展都带来潜在的不利影响。主要表现在以下九个方面。

第一,目前县级财政包干中的“硬边界”之处,还存在着一道“软边界”。

县财政包干的范围只是经常性支出部分，包括行政、文教卫生、其它事业和公用事业经费等；而经济建设支出的大部分和救灾费用等支出仍由上级专项拨款。这样，县财政每年都可以用种种理由向省经委、计委、科委、民政、乡镇企业局等主管部门申请得到用于技术改造、新建项目、教育及救灾等专项拨款。因此，县级财政包干并不是彻底的包干，这种包而不干的财政体制带来一些负作用。由于专项拨款没有明确的规定，因而使县级政府把它看作是“预算外收入”，于是采取种种办法，千方百计地以种种借口向上级主管部门多要专项拨款，而上级主管部门以此作为一种“恩赐”或“照顾关系”，这就为不正之风开了一个口子。致使一些该建的项目没有得到款项而不能建，不该建的却能得到这部分收入而大建特建，甚至把大量专项拨款挪作它用，如购买高级轿车、盖豪华型楼堂馆所。

第二，财政包干仍然没有解决“条条”与“块块”之间的旧矛盾。

财政包干前，“条条”掌握着很大一部分专项拨款，县级要发展经济建设，必然要根据上级的意图办事，往往会发生这样的矛盾：上级要求的建设项目，县里暂时缺乏上马条件；县级能上马的建设项目，又得不到上级的专项拨款，极大地限制了县级社会、经济发展的主观能动性。财政包干后，由于“软边界”的存在，上述矛盾仍然存在。如何使“软边界”硬化起来，并与县的实际情况结合起来，以增强县级经济建设的自主权和积极性，仍然是迫切需要解决的问题。

第三，财政包干虽然在一定程度上调动了县政府增收节支的积极性，财政收入逐年增长，陵县1988年的财政收入是1980年的3.4倍，但由于财政包干后对财政支出缺乏约束机制，县级政府为了本县的利益，财政支出的范围和项目越来越大，使财政支出的增长幅度大于财政收入的增长幅度，县级财政赤字依然严重存在（见下表）。

财政收支总额表

年 份	国家财政收支情况 (亿元)			陵县财政收支情况 (万元)		
	总 收 入	总 支 出	收 支 差 额	总 收 入	总 支 出	收 支 差 额
1979	1103.3	1273.9	-170.7	239.3	1094.5	-855.2
1980	1085.2	1212.7	-127.5	506.1	1191.3	-685.2
1981	1089.5	1115.0	-25.5	742.4	1028.8	-286.4
1982	1124.0	1153.3	-29.3	851.8	1397.0	-545.2
1983	1249.0	1292.5	-43.5	916.5	1431.0	-514.5
1984	1501.9	1546.4	-44.5	1007.0	1515.0	-508.0
1985	1866.4	1844.8	+21.6	1180.6	1986.0	-805.4
1986	2260.3	2330.8	-70.6	1224.0	2778.0	-1554.0
1987	2368.9	2448.5	-79.6	1300.0	2480.0	-1180.0
1988	2587.8	2668.3	-80.5	1726.0	4409.0	-2683.0

第四，陵县财政包干制度原有的规定并没有完全实现。陵县财政包干时规定，上级给予的财政补贴每年以30%递减，到1989年实现财政收支平衡。但实际执行结果是：自1985年以来财政补贴数额逐年增加，1985年财政补贴达178.6万元，1987年达278.6万元，加上当年上级下拨的粮、煤、气补贴111.7万元，1987年共补贴405.3万元。1988年，财政补贴达725万元，财政赤字达2683万元。这种情况说明：陵县财政包干的预期目标没有达到：十年改革，十年赤字，赤字包袱，越背越重，需要认真研究。

第五, 县级财政包干基数的确定很不科学, 也不合理。财政包干基数以往年的收支状况为依据, 这就使往年增收节支的成果变成了今后几年的累赘, 不仅不利于调动县级增收节支的积极性, 反而起了增加开支、鼓励消费的负作用。在包干期内为了多得收入, 县里会积极开辟财源, 但为了下一个包干期有一个较高的承包支出基数, 县里又尽力安排支出, 甚至盲目开支, 制造人为赤字, 最终引起消费失控, 造成财政支出大于财政收入的被动局面。

第六, 从深一层分析, 财政包干体制是导致通货膨胀的直接诱因。从财政收入的总量上看, 由于财政包干制与产值速度密切相关的流转税包在内, 这样县级政府为了增加财政收入, 必然要追求产值的高速增长, 企业只要能够创产值上交流转税, 即使经济效益下降也是要保其存在的, 资金缺乏就逼使银行发放贷款, 加上宏观管理上的权力下放, 更助长了地方、企业的速度冲动。在我国现阶段资源、产品短缺的情况下, 生产速度越高, 供给和需求的缺口就越大, 供需矛盾突出, 促使物价上涨的压力就越强。

第七, 从产业结构上看, 在利改税时, 国家对加工工业和消费品工业实行较高的流转税, 而对原材料等基础工业、能源工业等实行较低的税率。在财政包干体制下, 这种差额税率对产业结构的调整起了“逆调节”作用。地方政府, 特别是县级政府为了增加财政收入, 发展盈利和税收较大的加工工业和消费品工业的积极性很高, 而发展盈利和税收较低的基础工业、能源工业的积极性甚低。致使加工工业和消费品工业出现了大量重复建设的现象, 而基础工业、能源工业的发展却严重不足。这就从产业结构上拉大了供给和需求的矛盾, 结构性矛盾的加剧, 促使了物价的暴涨和失控。

第八, 在经济体制的转轨时期, 一方面价格体系不合理阻碍着经济的发展; 另一方面各地区的经济联系要求进一步加强, 地方政府为了本地区的利益而率先放开本地产品的价格, 以增加财政收入。而要财政的高收入就要生产的高速度; 要高速度和高物价就要多投放货币; 过多的货币投放势必推动物价的暴涨, 从而推动各地区展开新一轮的价格竞争, 导致经济的通货膨胀, 造成1988年的通货膨胀的原因之一就是上述因素积累所引起的。

第九, 财政包干所划分的财政收支范围和分成包干比例不科学。自1980年以来, 在放权让利的名义下, 中央财政的收入比重仅占财政总收入的20~30%左右, 而地方财政收入的比重却占财政总收入的70~80%上下。不合理的财政收入结构导致中央财政状况严重恶化, 财力衰竭, 严重降低了中央财政的宏观调控能力。而地方财力激增, 且地区间财政收入又很不平衡, 在中央调控能力下降的情况下, 加剧了地区间社会、经济发展的不平衡, 长此下去将会潜伏着新的社会经济危机。

事实证明: 财政包干体制存在的弊端是十分明显的, 特别是对中央财政职能的肢解、财力的恶化, 调控能力的下降危害尤为明显; 而县级财政状况也不能从根本上好转。财政包干制推行10年来, 我国有9年发生赤字, 累计赤字额达675亿多元, 再加上债务收入, 则数字更为惊人。陵县财政年年发生赤字, 且赤字额越来越大, 10年累计赤字达9616.9万元, 是同期县财政收入的1.5倍; 占同期国家财政总赤字的0.15%。如此庞大的连年财政赤字, 对于国民经济的稳定发展, 对于治理整顿、深化改革, 乃至整个社会安定, 都带来了重大不利影响。对此, 我们再也不能掉以轻心, 必须从战略高度上充分认识消除财政赤字的必要性和紧迫性, 财政管理体制的进一步改革和完善已势在必行。

四、县级财政赤字产生的原因分析

建国40年来,我国财政基本上是贯彻了“收支平衡、略有结余”的方针。在前30年中,除60年代初期由于遭受严重的自然灾害及某些决策失误而造成连续三年的财政赤字大幅度增长外,其余27年,财政收支基本上都能保证国民经济有计划发展的需要;而1979年来的10年里,随着建设规模的扩大、产业结构的失衡、体制改革的进行,出现了连续9年的大幅度财政赤字。陵县的财政状况却出现了反常情况:自1949年至1960年的12年中,在贯彻有计划、按比例发展国民经济过程中,财政收支曾出现过令人欣喜的局面,每年都有结余,累计结余达3774.7万元。1958、1959年财政结余分别达617万元和520.9万元,结余数是当年财政支出数的近2倍。但自1961年起(除1970年财政略有结余外)的28年间均出现了财政赤字,累计财政赤字额达14240.4万元,赤字额超过了同期财政收入的一半以上(56.8%),成为全省有名的财政赤字县。1988年财政赤字达2683万元,是同年财政收入1726万元的1.55倍。1989年财政赤字仍超过2000万元。

财政是国民经济的综合反映。陵县财政长期出现赤字的原因是多方面的,既有国家宏观环境的原因,也有陵县经济发展本身的问题。但归根结蒂,财政赤字植根于经济及其财政体制,特别是近10多年来,是在经济发展无计划状态下,经济过热、急于求成、总需求大于总供给过多的结果。这种结果反映到分配领域,造成了投资和消费双膨胀、国民收入超分配、财政入不敷出的局面。

1980年以前陵县财政出现赤字的原因,主要是陵县经济发展滞缓,特别是工业基础薄弱,经济效益极低,大多数企业处于亏损状态,严重影响了企业上交税利的数量;而农业发展缓慢、自然灾害频繁、人民生活困难,又影响了农业税收的征收和财政救济的增加;特别是陵县商品经济不发达,又影响了工商税收的征收。总之,这一时期陵县财政收入来源极其有限,而经济建设和各项财政支出的摊子又铺得过宽,特别是文教、卫生、行政费支出和社会生活救济费支出很多,从而造成陵县财政连年赤字。

1980年以后,引起陵县财政赤字连年猛增的原因主要有以下几方面:

一是财政包干体制实行后,县级财政的支出失去了计划性,支出项目越来越多,摊子越来越大;实行“分灶吃饭”财政体制后,国务院及中央有关部门又下达了一些增加地方财政支出的文件,如调整工资、增加补贴、增设机构和人员等,增加了县级财政支出。

二是确定县级财政包干基数时,对陵县的收入预计偏高,支出预计偏低,特别是对陵县的社会、经济发展状况估计过于美好,使陵县在安排社会、经济发展计划时失去了科学性,同时也失去了财力保证,致使财政收入的增长远低于财政支出的增长速度。

三是国家连续大幅度地提高农副产品的收购价格,相应地增加了财政方面的差价补贴。如1988年陵县仅价格补贴就消耗财政支出676万元;粮、棉购销差价的财政补贴也逐年增加。

四是对农村集体或个体经济执行低税免税的倾斜政策,减少了财政收入;而对部分农业生产资料实行财政补贴,促使乡镇企业超高速发展,从而增加了财政支出。

五是由于原材料和能源紧缺,一些工厂企业只得花高价解决,在原材料等涨价的情况下,降低了工业企业的经济效益,一些亏损企业甚至连工资都发不出,影响了县级财政收入。

六是消费超前膨胀,城镇的楼堂馆所建设及社会集团购买力增长过快,增加了行政事业费支出,扩大了财政支出。

七是从宏观方面来看，在“通货膨胀有益论”、“财政赤字无害论”等影响下，国家货币超常发行，企业、事业单位在“承包”的名义下，以各种名目发放过量的奖金、补贴、福利等非工资收入，刺激了消费，增加了财政支出；而在高消费的驱动下，大量资金流失在流通领域，国家又无法监督和控制，降低了财政收入。

八是物价上涨过猛，配套改革跟不上，失去控制，严重污染了社会、经济环境，搞乱了县级社会经济秩序。地方为了自身利益，促使经济建设规模过大，发展过快。地方又巧立名目，增加了财政支出。

总之，1984~1988年间的某些政策性失误的积累，引起了社会总需求超过了社会总供给过多，经济状况失控，是造成陵县财政赤字膨胀的总根子；加之长期推行的所谓“放权、让利、减税”的财政体制改革思路，与宏观性扩张政策的相互作用，使国家和地方失去了宏观控制的能力，在无计划状态下，造成了这几年财政赤字呈直线上升趋势。

五、按照社会主义方向推进财政体制改革的思考

社会主义财政是社会主义国家用以组织、影响和调节社会主义有计划商品经济、巩固和发展社会主义生产方式，最大限度地满足人民日益增长的物质和文化生活需要的重要手段。在社会主义制度下财政反映的经济关系，是国家与全民所有制经济、集体所有制经济和全体人民之间，国家与各部门、各地区之间的国民收入的分配关系，是根本利益一致基础上的经济关系。因此，社会主义财政具有以下特征：

第一，取之于民、用之于民。财政收入的主要来源是全民所有制企业、集体所有制企业以及其它所有制企业的纯收入，以税收的形式向其征收。财政支出主要用于扩大社会再生产和社会集体与个人消费。在我国财政支出分为四大类：其中经济建设支出和文教、科技、卫生支出两项约占国家全部财政支出的70%。前者用于扩大再生产的基本建设、现有企业的技术改造、试制新产品和增加企业的流动资金；后者用于智力投资、发展科学、社会保险、公费医疗、年老退休及抚恤救济等方面。这些支出都是建设社会主义物质文明和精神文明所必需的。它们来自于劳动者创造的剩余产品，又用于造福于人民群众。财政支出的另两项是国家行政管理费和国防事业费，这两项是维护国家机器存在，保证国家行使各项职能，包括组织和管理国民经济的职能和维护国家安全的职能所必需的，也都是为全体人民的利益服务的。因此，所有经济活动单位和个人依法纳税是应尽的义务。

第二，社会主义财政不仅凭借国家政权进行社会产品的分配，而且还以全民所有制经济为依托，根据社会主义有计划商品经济发展的规律，深入到物质生产和流通领域，通过对各种经济杠杆的运用，积极影响和制约国民经济各部门、各企业的经济活动。在社会主义条件下全民所有制经济是国家财政的基础，其创造的纯收入大部分要以税金或利润形式上交财政，同时有一部分按规定留归企业，用以建立生产发展基金、新产品试制基金、后备基金、集体福利基金、企业奖励基金等。国家财政运用财政、税收杠杆，配合工资、奖金、信贷、价格等经济杠杆，深入到物质生产的各个领域，积极促进经济的发展，影响企业的经济活动，并不断壮大全民所有制企业的经济力量，从而充分发挥全民所有制经济的领导作用，促进其它各种所有制经济的合理发展。因此，借改革之名企图削弱全民所有制经济的任何借口都是错误的，是不足取的。

第三，社会主义财政是计划财政。财政资金的分配对于有计划地分配社会劳动，发展社会主义有计划商品经济制度起着极其重要的作用。财政资金是国家集中社会纯收入的重要组成部分，财政资金合理地用作积累和消费，是保证国民经济有计划、按比例发展的重要前提。消除财政赤字、组织财政平衡是实现有计划商品经济的必要条件。为了组织好国民经济的综合平衡，必须通过财政、信贷、外汇资金分配形成的生产力，同可能供应的物资总量相适应，实现资金和物资的综合平衡，其中财政收支平衡是关键。财政出现赤字势必破坏国民经济综合平衡的基础，加剧了生产与分配、积累与消费之间的比例失调；财政出现赤字意味着建设规模超过了国力的可能，不仅基本建设形不成生产力，而且建设规模过大，破坏了生产结构，造成比例结构失调，供需矛盾加剧，致使企业难以发挥经济效益，给国民经济造成浪费；财政失去平衡，势必向银行透支，影响信贷平衡，造成财政性货币发行，加剧通货膨胀和物价的轮番上涨，引起币值不稳，货币贬值，严重影响经济的稳定发展。几年来，我国国民经济发展的实践证明：照搬西方资产阶级学者贩卖的“赤字财政无害论”、“通货膨胀有益论”等谬论，给中国国民经济的危害是多么严重。

因此，必须把解决财政赤字问题提高到保持国民经济长期稳定发展和全面深化改革、完善社会主义财政体制的战略高度来认识。为了健康地推进坚持社会主义方向的财政体制改革，我们一定要认真总结建国40年来，特别是1985年以来财政体制改革的经验教训，在财政体制改革中坚持下列原则：一是要从我国坚持立国之本走好强国之路的最大实际出发，实行“统一领导、分级管理”的原则；二是要明确划分各级政府的事权和财权，实行责权利相结合的原则；三是要坚持计划经济与市场调节相结合，实行必要的集中与适度的分散，保证中央调控能力的增强和地方、企业微观搞活的原则；四是坚持规范化的有区别的分税制方向，实行公平与效益相结合，保证全民所有制经济的不断发展和主导地位，以促进社会安定团结和经济稳定发展；五是县级财政体制改革和经济发展要坚持依靠自力更生，量力而行的原则，在中央财政统一领导下，充分发挥县级理财用财的积极性；六是坚持财政体制改革与其它经济体制改革配套进行的原则，以形成目标一致、措施协调、发展适度的良性效应，争取在尽可能短的时期内消除财政赤字，实现财政平衡，提高中央财政的调控能力。

在坚持上述六项原则的基础上，财政体制的改革宜分三步进行（时序可同步进行，也可略有先后）。

第一步按照中央对国民经济进行治理整顿的目标和步骤，努力做到在保持社会稳定的前提下，力争做到消除通货膨胀、消除财政赤字、压缩信贷规模和严格控制货币发行；同时积极采取措施协调产业结构，提高经济效率，使国民经济的发展以适当的速度稳定增长。为实现这一目标，中央和地方各级政府和全体中国人民都要以国家利益、全局利益为重，真正树立过紧日子的思想。

第二步在治理整顿、深化改革过程中，认真清理财政理论、澄清理论是非、强化马克思主义的财政理论建设，为努力减少和逐步消除财政赤字、消除通货膨胀，并为国民经济的根本好转和深化完善社会主义财政体制改革奠定坚实的理论基石。前一时期，受资产阶级自由化的影响，在经济理论特别是财政理论上，出现了许多谬论和怪论。财政理论上的混乱，势必造成经济上的混乱和财政体制改革偏离方向，以致引起社会政治动乱。这个沉痛教训我们应该认真总结。为此，建议中央有关部门组织力量，采取措施，澄清理论是非，坚持马克思主义的理论建设，这对于坚持社会主义方向，深化财政体制改革，实现国民经济的持续、稳定、

协调发展是极为必要的。从国家稳定的大局看，国家稳定的基础是经济稳定，经济稳定的标志在于建设规模的大小要同国家的财力物力相适应。因而消除财政赤字，有利于市场稳定、物价稳定、金融稳定，进而有利于全局稳定，为改革开放和社会发展提供较为宽松的环境。

第三步在摸清国情、省情、县情的基础上科学地完善和充实财政管理体制的改革，主要可从以下几方面考虑：

1. 强化国家财政地位，提高中央财政收入的“两个比重”，充分发挥中央财政的宏观调控能力。社会主义财政是社会总产品和国民收入分配的总管，在分配领域居主导地位，并对其它分配起着综合制约作用。针对近几年国家财政职能被肢解，国家预算被分割，财政收入被流失，宏观调控被削弱的情况，采取措施适当调整中央和地方的分配关系，以适当提高中央财政的收入比重，使财政收入占国民收入的比重逐步达到25~30%；中央财政收入占国家财政收入的比重逐步达到60~70%。同时，根据科学的产业政策和优化产业结构的目标，实现强有力的财政宏观控制，以适应经济、社会发展战略的需要。

2. 统一分成比例。即地方与中央对共享税一律实行统一的分成比例，各地按统一比例将共享税收入上交中央。实行这一措施避免了现行财政包干体制下由于通货膨胀造成地方上交中央的收入实际下降，有利于中央财政在改革过程中保证财政收支平衡，同时有利于地区间的竞争和社会资源的合理配置，克服现行财政包干制使地区间由于财政收支差异悬殊而带来的弊病，有利于经济体制改革的深化。

3. 划分税种、分级包干，实行相对份额承包制。中央、省（市）、县级财政收入明确划分税种，全民所有制企业是国民经济的主体，其税收必须上交中央，财政支出受中央计划调控。县级财政收入范围划定后，应硬化其“软边界”，实行财政收支平衡政策，量入为出，消除财政赤字。共享税由中央财政按统一的分成比例拿走一块后，地方再将剩余的收入对中央进行相对份额承包。现行的财政包干制地方上交中央的收入是一个常数，这意味着地方财政收入的增长部分大部分都留给地方，中央在上交收入中的比重很少。尤其在近年来通货膨胀率居高不下的情况，递增包干实际上受物价指数的上涨影响成了负包干。不利于保证中央财政的稳步增长，也不利于地区间的协调增长，实现相对份额承包制可消除上述弊端，同时也防止了“鞭打快牛”的现象，有利于调动地方增收的积极性。

4. 科学地确定县级财政的包干基数，包干基数确定后不再予以调整。财政支出项目的增加应有严格的审批手续，避免财政支出失控而引起财政赤字，同时也将县级经济、社会的发展纳入了有计划商品经济的轨道，既调动了县级财政增收节支的积极性，也利于上级财政对县级财政的监督和管理，避免出现重复建设和资金浪费，更重要的是避免了财政地方割据现象的产生。

5. 县级财政体制改革应加强预算外资金的管理，增强县级财政支出的约束机制，引导预算外资金用于发展本地最需要的经济建设项目，防止消费需求过分增长。

6. 进一步健全县级企业的经营机制，完善各种形式的承包经营责任制，增强企业的内部消化能力和扩大再生产能力，提高企业的经济效益，以减轻对企业的各种价格补贴和亏损补贴，减轻对县级财政的压力，使县级财政逐步走上综合平衡的轨道，以促进县级经济朝着持续、稳定、协调的方向发展。

作者工作单位：中国社会科学院社会学研究所
责任编辑：王 颖