

## 第二章 财政收支

### 第一节 财政管理体制的变革

财政管理体制是财政管理的一项制度，是规定财政分级管理的根本原则，划定各级政权之间，国家同企业、事业单位之间在财政管理方面的职责、权力以及财政收支范围。

上虞县自1949年6月至1985年期间，根据各个时期政治经济形势发展的要求，按中央和省的有关规定，财政管理体制，在“统一领导，分级管理”的原则下，有多次变革，实行过多种办法。

#### 一、1949年6月至1952年，贯彻“高度集中，统收统支”的财政管理体制

解放初期，浙江省在统一筹划，分工负责的原则下，实行省、专署两级分工负责的管理制度。1949年6月起，全县征收的工商各税、农业税收入全部上交，作为省级财政收入和专署分成收入。县所辖的行政事业支出，按月报送经费表和原始凭证，向专署财政处核销，列专署财政开支。

1950年3月，国家为了平衡财政收支，保证解放战争的彻底胜利，采取了统一财政经济管理的重大决策，发布了《关于统一管理1950年财政收支的决定》。主要内容是：一切收支项目，收支程序，税收制度，供给标准，均由中央统一制订；一切财政收支统一纳入国家预算，收入全部上交中央，支出由中央统一审核，逐级拨付。全省

收入全部上交中央，所需经费支出，统由华东大行政区转拨，专署和县（市）都列省级预算，经费由省审批核拨。同年，开征公粮附加和工商税附加，附加收入由省统筹掌握，用于解决乡村经费和城乡各项公益事业开支。

1951年，财政实行分级管理，分中央、大行政区和省（市）三级财政。全县收入全部上交，所需经费，由县编制预算，报专署汇总转报省按季核拨。

1952年，上虞县人民政府根据省批准之年度总预算，制订了预算管理执行办法，以加强收支计划的实施和财政监督。同年，省规定工商税附加、公用事业附加、契税、规费、公学产收入等划归县人民政府掌握，用于乡村各项开支。

## 二、1953年到1979年，实行集权为主，分级管理的财政体制

在20多年中，国家政治经济形势有较大变化，财政管理体制曾几次变革，但仍是一种侧重集中下的分级管理体制。

1953年至1957年，实行“划分收支，分级管理”的体制，先定地方的支出，再按支出划给一定的收入，亦称“以支定收，一年一变”。

1953年，国家进入第一个五年计划，开始大规模经济建设，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，全国划分为中央、省（市）和县（市）三级财政，实行三级预算制度。浙江省对县的体制规定，印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、契税、县企事业收入、行政公产和其他收入等为县级财政的固定收入；县财政支出由省核定后，以县的固定收入抵拨支出，收入不敷支出部分，由省拨款补助或以上划省收入中定分成比例。随后，县财政收支范围逐步扩

大，省对县的补助亦相对减少。1956年，省人民政府决定建立乡一级财政，乡财政收入范围是：工商税（家酿酒、屠宰税）分成收入，农业税附加收入，渔业税收入，乡公产及规费收入等。上虞县乡财政收入，由县统收统支，列预算外管理，主要用于农村水利、教育、公益事业和乡干部生活补助。

1958年下放企业，下放财政，浙江省对上虞县试行“以收定支，五年不变”的财政体制（实际只施行了一年），明确划定地方的收支范围，进一步扩大地方财政的管理权限。其主要内容是：

收入实行分类分成的办法。

县固定收入：县属企业收入、事业收入、其他收入和印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、文化娱乐税、车船使用牌照税等九项。

企业分成收入：新下放的工业企业和公私合营饮食服务企业收入，省与县实行五五分成；商业企业，中央和省二八分成，在省分20%中与县对半分。

调剂分成收入：商品流通税、货物税、营业税、所得税、农业税的分成比例均为18%，公债收入分成比例为20%。

支出划分二类：

一类是正常支出，如经济建设事业费，社会文教事业费，行政管理费和其他地方经费，用各类收入抵拨，收入有余的按比例上交，收入不足抵拨支出由省补助；另一类是省专案拨款支出，如基本建设投资，重大灾荒救济等。

鉴于1958年财政管理体制执行中同国家经济建设的统一布局发生了矛盾，为使财政计划同国民经济计划更好的衔接，从1959年起，实行“总额分成，一年一定”的财政管理体制。浙江省按年度下达上虞

县预算收入任务数和预算支出数，以支出占收入的比例确定总额分成比例，这种体制，把地方负责组织的全部收入和财政支出挂钩，实际上缩小了地方的机动财力。

1960年以后，国家实行集中统一的财政体制，缩小县的财权，在继续实行总额分成，一年一定的体制中，省对县的收入作了调整：粮食、卫生、邮电收入以及商业企业的高价酒、高价食品等收入全部上交中央；集市交易税、屠宰税、车船使用牌照税、文化娱乐税及其他收入、商业企业收入的平价饮食服务收入等，划为地方固定收入，省与县综合分成、超收部分省与县对半分成；县企业收入、工商税收、盐税、农业税等省与县综合分成，超收部分县得10%。正常支出结余，归县结转使用。专案拨款年终结余，全部上交。地方预算外资金，包括各项附加收入，一律纳入财政预算管理。

1966年到1970年，继续执行“总额分成，一年一定”的体制。由于文化大革命期间，生产和收入大幅度下降，全国出现赤字，省财政短收。1968年浙江省对上虞县实行收支两条线，规定预算收入全部上交，支出按指标结算，年终结余归县，超支自负。

1971年至1973年，中央对地方实行财政收支大包干的管理体制，浙江省对上虞县仍采取总额分成的办法，即收支挂钩，核定总额分成的比例，对超收部分另定超收分成比例。上虞县1971年至1973年超收分成比例均为20%。

1974年至1975年，上虞县改按“固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干”的体制，这一体制保证了地方所必不可少的支出，但不能体现地方一级财政的职权关系，是一种临时过渡办法。

1976年到1979年，改为“收支挂钩，总额分成，一年一定”的管理体制，实际上就是总额分成，内容有所改革的是：这四年中前二年

是以计划为基础计算超收分成，后二年以上年实绩为基础计算增收分成。

### 三、从1980年开始实行“划分收支、分级包干”的财政体制

为了贯彻落实调整、改革、整顿、提高的方针，充分发挥中央和地方两个积极性，为适应逐步实现四个现代化的需要，国务院决定从1980年起，实行“划分收支，分级包干”的财政管理体制（又称分灶吃饭的体制），这是财政管理体制的重大改革，是财政收支结构、财权划分和财力分配的调整和改进。浙江省对上虞县的体制，收入分固定收入和调剂收入两类。固定收入为企业收入，工商所得税，农业税和其他收入；调剂收入为工商税（1983年起称产品税、营业税、增值税）。

收支的划分，以全县1979年固定收入和实际支出为基础，核定收支包干基数和上交基数。在年度执行过程中，先按基数定出调度比例和上交比例，年终结算，办理退补。

超收分成比例，按当年固定收入比包干基数增长部分，交省30%，县得70%。因1979年上虞县固定收入大于实际支出，收大于支的部分应上交省，简称定额上交县。调剂收入不参与分成。其他工商税收入则全部归县。

1981年后，粮食工业企业上划，其收入县留20%部分，计入县的固定收入。1982年起，省为调动定额上交县组织收入的积极性，属于调剂收入的工商税，比上年增长部分，县可得15%的增收分成。开征的排污费收入，全部由县掌握使用。

1983年和1984年，全省有十三个县市改按“总额分成，固定比例包干”的财政体制，上虞是其中之一。按照体制规定，不再划分固定收入和调剂收入，上虞按收入总额以36%的比例留成，作为县级财政

预算收入。这二年，县地方可用资金增加较多。其他工商税收入和排污费收入，仍全部归县级收入。

从1983年1月起，征收国家能源交通重点建设基金，由省核定征收基数，超基数部分，县得30%，上交70%。同时，对城乡集贸市场征收的税收，实行分成办法，分别从工商税、其他工商税中由县提留25%。同年10月开征建筑税，是项收入全部上交中央。

在执行“分灶吃饭”体制的同时，还调整了国家与企业的财务关系，对国营企业，实行利润留成制度，并允许在实现利润中抵缴归还挖潜、革新、改造的贷款；对集体企业，不仅允许在新增利润中税前归还挖潜、革新、改造的贷款，并对其增长利润给予减征所得税的照顾。

#### **四、1985年实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制**

1985年3月，国务院根据党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》，决定从当年起，实行“划分税种，核定收支，分级包干”新的财政管理体制。鉴于实行利改税，情况发生了变化，浙江省人民政府于同年5月下发了关于《改进财政管理体制的通知》，规定了各级财政收入和财政支出的划分。上虞县的体制是：

固定收入：国营企业所得税，调节税，承包费，利润和价差补贴（原县办工业分成由预算外改列预算内），集体企业和个体户所得税，农业税，契税，其他工商税（包括车船使用牌照税、屠宰税、牲畜交易税），滞纳金，补税罚款收入，城市维护建设税和其他收入。

预算支出：系自筹基本建设项目的基建投资和流动资金，支农经费，文教、科学、卫生支出，城市维护费，抚恤和社会救济费，行政和事业等单位除省拨专款以外的各项支出。

收入基数，以1983年固定收入实绩为基数，按上述收入划分范围

和第二步利改税后的情况，计算确定。

支出基数，按1983年决算收入数和原财政体制规定的办法计算地方应得的财力，并剔除上划、转移等因素调整确定（简称既得利益）。

根据上述确定的收支基数，计算确定上交省之比例和额度。县固定收入比包干基数增长的部分，继续执行交省30%，县得70%；对调剂收入的产品税、营业税、增值税超过上年征收实绩的部分，实行滚动增长分成，分成比例定为15%。能源交通重点建设基金，超基数部分，县分21%，上交79%。

此外，集贸市场税收，除按原规定以25%继续留用外，从集贸市场征收的产品税、营业税、增值税，以1983年集贸市场工商税入库数为基数，超基数增长部分，年终由省财政按40%的比例计算返还。排污费收入仍归县级收入，国营企业奖金税，按县实际入库数留52%，作为县级预算收入，48%上交。建筑税收入全部交省。

在新的财政体制执行过程中，由于企业、事业单位隶属关系的改变，可相应调整县的上交数额及分成比例，或者省在年终单独进行结算；由于调整价格，增加职工工资和其他经济改革措施，而引起财政收支的变动，除国务院、省政府另有规定者外，都不再调整县上交数额或分成比例。

1980年至1985年，全额预算收入及地方应得收入表附后

## 五、建立乡（镇）财政试点

1985年6月上虞县人民政府为了加强乡（镇）政权的建设和适应农村经济体制改革的需要，充分发挥乡（镇）政权的职能作用，调动乡（镇）政府组织财政收入、管好支出的积极性，促进农村经济和各项事业的发展，确定对崧厦镇、双堰乡从1985年1月起试行“划分税

种，核定收支，收支包干，超收分成”的财政体制。为全面建立乡（镇）一级财政，完善实施办法创造条件。

试点乡镇财政的收支基数暂定一年。包干收入的范围：乡镇所属的乡镇办企业、街道（村）办企业、联办企业和个体工商户缴纳的所得税、农业税、屠宰税、契税和其他收入五种。崧厦镇以1984年实际收入数，双堰乡按1983、1984二年实际收入平均数为包干收入基数。当年收入超过包干基数部分，乡镇留成50%；完不成包干基数者，按减收率扣减支出指标。对新开征的城市维护建设税，按乡镇所属地区实际征收入库数的80%，返还给乡镇使用。支出包干以1984年县财政实际拨款剔除城市维护费部分作为基数。支出包干后的新增人员经费和工资改革、物价改革的增资因素及修缮费、购置费等支出，其包干基数不再调整，由乡、镇自行解决。

乡镇超收分成收入主要用于扩大再生产，扶持贫困村发展经济及乡镇本级必要的经费开支。城市维护建设税留成资金，主要用于本乡镇的城镇街道建设和改善公共福利设施。

本着先收后用的原则，超收分成，城建税返还和扣减资金一般在次年的预算中结算。至于有些支出项目确需当年中途拨款，经县财税局审核后视收入情况和项目进度适当预拨。

1985年崧厦镇、双堰乡财政包干基数执行情况列表如下：

上虞县崧厦镇、双堰乡1985年财政收支包干执行情况表 单位：元

乡 镇 名 称	包 干 收 入 基 数	1985年收入实绩		分 成 收 入			包 干 支 出 基 数	乡 镇 应 得 收 入
		包 干 收 入	城 市 维 护 建 设 税 收 入	合 计	包 干 收 入 分 成	城 市 维 护 建 设 税 留 成		
崧 厦 镇	371,793	391,222	99,686	89,415	9,715	79,700	35,143	124,563
双 堰 乡	106,760	135,406	2,361	16,212	14,323	1,889	20,970	37,182

1980年—1985年上虞县全额预算收入及地方应得收入表

单位：千元

年 度	包千基数			全 额 预 收 总 计	分 项 收 入						地 方 应 得 收 入	比 千 出 数 长 %
	收 入 基 数	支 出 基 数	上 交 基 数		地 方 固 收 入	工 商 税 收 入	其 他 工 商 税 收 入	征 收 排 污 费 收 入	城 市 维 护 建 设 税 收 入	国 营 企 业 奖 金 税 收 入		
1980	14,190	10,090	4,100	30,037	14,823	15,181	33	—	—	—	10,566	1.05
1981	13,810	10,050	3,760	34,266	14,782	19,453	31	—	—	—	10,761	1.07
1982	13,810	10,050	3,760	40,441	15,990	24,410	36	5	—	—	11,617	1.15
1983	26,495	10,277	16,218	49,813	23,843	25,765	51	154	—	—	18,064	17.90
1984	—	—	—	58,831	34,984	23,702	61	84	—	—	21,272	21.08
1985	26,441	20,347	6,094	80,002	34,773	43,410	—	113	1,396	310	28,446	28.19
合 计	—	—	—	293,390	139,195	151,921	212	356	1,396	310	100,726	16.64