

中央与地方财政分权及经济 绩效研究(1953—1957)*

姜长青

内容提要:1953—1957年中央与地方财政关系经历了多次调整,总的趋势是扩大地方财权。这一时期,国家在财力有限的情况下,中央集中财力推进以优先发展重工业为中心的工业化,并进行农业手工业和资本主义工商业的社会主义改造。中央政府在财政收支方面都占很大的比重,在国家财政体系中占据支配地位。“一五”时期中央与地方财政分权总体来看是成功的,推动了社会变革和经济发展。

关键词:一五计划 财政分权 经济绩效

一、1953—1957年中央与地方财政分权的变化

建国初期的1950年,中国实行了高度集中、统收统支的财政体制。1951年全国财经情况开始好转,要求改变中央财政统收统支高度集中的体制,而给予地方适当的财权,实行财政的分级管理。从本年度起,国家财政的收支系统,采取统一领导分级负责的方针。国家财政划分为:中央级财政、大行政区级财政、省(市)财政。专署及县(市)的财政,列入省财政内。

1953年,我国进入第一个五年计划时期,开始进行大规模经济建设,为了适应这个需要,要求迅速结束供给财政,而转向建设财政,以保证国家重点建设。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。本年在中央与地方财权的划分上也进行了重大改变。在财政管理上,实行“统一领导,划分收支,分级管理”的办法。

1953年夏季周恩来在全国财经会议上明确提出了改进财政管理体制的方针和指导思想,指出:“财政体制,在中央统一领导和计划下,确定财政制度,划定职权范围,分级管理,层层负责”。“国家预算;在国家的统一预算内实行三级(中央、省市和县)预算制度,划分中央与地方的收支范围,按照主次轻重及集中和分散情况,分配中央与地方的大体比例。地方收多于支者上缴,收少于支者补助。地方财政,按照统一制度,凡超计划的征收和节约,一般归地方支配,但追加预算应经行政系统上两级批准,并报中央财政部备案。”^①初步实现财权的下移以及扩大地方财政权力。

1954年1月邓小平在全国财政厅局长会议上所作报告中提出了财政六条方针,并指出六条方针有一个重大的政治目的,就是要把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上。六条中重要的一条是实行结余不上缴,一定程度上调动了地方积极性。1953年下半年至1955年年初,“高饶事件”的出现及处理,对包括中央与地方的关系在内一系列问题都产生了很大影响。1954年6月,为了便于中央直接领导省市,中央进一步决定撤销大区一级行政机构。大行政区被撤销后,其原有的权限有相当一部分向中央集中。这样,中央与地方的关系,由过去主要是中央与大行政区的关系变成主要是

[作者简介] 姜长青,中国社科院经济所副研究员,北京,100836,邮箱:changqjdx@163.com。

* 本文是中国社会科学院创新工程项目“中国中央与地方财政分权研究(1949—1994)”的阶段性成果。

① 中国社会科学院、中央档案馆编:《1953—1957年中华人民共和国经济档案资料选编(财政卷)》,北京:中国物价出版社2000年版,第3页。

中央与各省的关系,加强了中央政府对国民经济的控制能力。6月19日,刘少奇在中央人民政府委员会第32次会议上讲话指出:领导上的集中统一,是实行大规模的计划经济建设的必要条件。有很多建设事业,必须集中全国力量来做,而决不是一个大区或一个省市的力量所能胜任的。撤销了大区,同时要加强省、市的领导,中央要与各省、市直接接触,直接领导各省、市。大区以及机构有十五万人,干部有好几万人,撤销了大区一级机构,就可以加强中央和各省、市机构和人员建设。^①7月5日,李先念同曾山、叶季壮给邓小平、刘澜涛、杨尚昆写报告并报中共中央组织部,报告说:为了使大区撤销后中央各部与各省、市工作能够很好衔接,各大区财经系统主要骨干和掌握实际业务的干部,希望尽可能按系统上调。^②从当时的实际情况看,中央机构和人员建设得到了更多的加强。

高度集中的计划经济体制与高度集权的政治体制相适应,随着中央职权的集中,中央也加强财政上的集中,财权高度集中于中央,地方上想发展却苦于缺乏财力。随着一五计划的逐步完成,中央与地方财政分权问题凸显了出来。

1956年3月毛泽东在听取国务院第五办公室(主管财政金融)和天津市委汇报时说到中央部门财权过大、管得过多情况时又说:“苏联有一个时期很集中,也有好处,但缺点是使地方积极性减少了。我们现在要注意这个问题。地方政权那么多,不要使他们感到无事可做。”^③

1956年4月李先念向毛泽东等中央领导同志所作的关于财贸工作的汇报提要指出:“中央财政部和中央各主管部门,对地方的国民经济计划、事业指标和地方财政,管得过多、过细,过分集中,地方感到财权不大,办事困难。地方作为一级政权,在财政方面应该有明确的职责范围和权限,应该有权在中央的统一领导和计划下,编制自己的预算,安排自己的事业。地方作为一级财政,应该在国家预算的范围内,有自己的收支体系,应该使地方多收了可以适当多支,这方面节约了,那方面可以多支,节约越多,可以办的事情越多。应该充分地发挥地方的积极性。”^④

1956年4月25日,毛泽东在中共中央政治局扩大会议上作了《论十大关系》的讲话,其中一个问题专门谈“中央与地方的关系”。他指出:“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾,目前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。……。总之,要发展社会主义建设,就必须发挥地方的积极性。中央要巩固,就要注意地方的利益。”^⑤

1956年规定地方预算可以根据需要做必要的调整,这对以前是个很大的突破。1956年7月第一届全国人民代表大会第三次会议作出的《关于国家决算和国家预算的决议》指出,“关于财政体制问题,正确的原则,应当是中央的统一领导、统一计划同地方的分工负责、因地制宜相结合,正确地发挥地方管理财政的积极性和主动性。1956年的地方预算,全国人民代表大会决定只作收支总额的批准,各地在执行过程中,可以根据国家长远规划和当前的实际需要,通盘考虑,作必要的调整。”^⑥另外“公债收入1956年采取中央和地方分成办法,分成比例由财政部拟定。”^⑦扩大了地方财权。

中共八大对中央和地方关系问题进行了多方面的探索。刘少奇在八大政治报告中指出:“不可能设想:在我们这样大的国家中,中央能够把国家的各种事务都包揽起来,而且样样办好。把一部分

① 中共中央文献研究室编:《刘少奇年谱》(下),北京:中央文献出版社1996年版,第324页。

② 《李先念传》编写组、鄂豫边区革命史编辑部编:《李先念年谱》第2卷,北京:中央文献出版社2011年版,第526—527页。

③ 中共中央文献研究室编:《毛泽东 周恩来 刘少奇 朱德 邓小平 陈云论调查研究》,北京:中央文献出版社2006年版,265页。

④ 《李先念文选》,北京:人民出版社1989年版,第197—198页。

⑤ 《毛泽东著作选读》(下册),北京:人民出版社1985年版,第729页。

⑥ 第一届全国人民代表大会第三次会议的决议:《关于国家决算和国家预算的决议》,《人民日报》1956年7月1日第2版。

⑦ 财政部综合计划司编:《中华人民共和国财政史料》第1辑,北京:中国财政经济出版社1982年版,第87页。

行政管理职权分给地方,是完全必要的。”^①周恩来在党的八大上则提出了改进国家行政管理体制、解决集权与分权问题的基本方针和七项原则,以达到中央集权与地方分权平衡和体制改革有序之目的。八大的会议发言中,几个省的负责人都对中央提出了自己的经济要求,他们恳切希望中央注意本省的问题,希望中央多给地方一些投资,以便发展地方工业和各项社会事业等。

1957年,为了进一步扩大地方的管理权限,使地方能够因地制宜调剂和安排各类支出,取消了分类分项条条下达预算的办法,实行了总额控制的办法。《国务院关于编造1957年国家预算草案的指示》对地方财政收支各项目之间的调剂有了很大的放松,它规定:“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,对于各类收支,除自然灾害救济和防汛等专款以外,可以根据国民经济计划,结合实际情况,统筹调剂。但必须指出,此种调剂,在收入方面要避免以地方收入挤中央收入,在支出方面除对国家规定开支的优抚费必须保证外,并且要防止以次要项目挤主要项目,尤其要防止把必不可少的支出空出来,留待以后办理追加预算。”^②指示还对划清中央与地方预算的界限作了要求,“关于中央预算同地方预算的划分。以1957年预算指标下达之日为准,凡隶属中央各部门管理的企业和事业单位,其收支均编入中央预算,凡隶属地方管理的企业和事业单位,其收支均编入各该省、自治区、直辖市预算。”^③另外这个时期,预算外资金出现了快速增加的势头,一定程度上弥补了地方预算内资金的不足。

表 1 1952—1957 年预算外资金收支总额及增长速度

年份	预算外资金收入(亿元)	预算外资金收入相当于预算收入%	增长速度(% ,以1952年为100)
1952	13.62	7.8	100
1953	8.91	4.2	65.4
1954	14.23	5.6	104.5
1955	17.02	6.7	125.0
1956	21.42	7.5	157.3
1957	26.33	8.5	193.3

资料来源:财政部综合计划司编:《中国财政统计(1950—1985)》,北京:中国财政经济出版社1987年版,第135页。

1953至1957年,财政体制的具体内容虽然每年都有一些变化,但总体是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、分级管理的体制。从中央与地方关系来看,中央支配的财力约占75%,地方支配的财力约占25%,但地方有固定的收入来源和一定的机动财力,而且执行的结果,地方都有相当的结余。地方预算有固定的收入来源和一定的机动财力,可以因地制宜地办一些事情。

“一五”时期中央与地方财政分权,由于符合形势发展的需要而有效地保证了“一五”计划的全面完成。随着形势的发展,它在实践中也同时表现出一定的局限性。为了不断完善中央与地方财政分权以适应社会经济发展的新形势,1957年国家提出了财政体制改革的决定。

二、重工业优先发展战略对中央和地方财政分权的影响

根据过渡时期总路线,“一五”时期有两大基本任务:一是发展生产力,建立我国工业化的初步基础;一是促进对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,变革生产关系。中国财政是典型的生产建设型财政。财政资金是经济建设投资的主要来源,中央政府主导着财政资金的分配,中央与地方主要实行条条管理,以纵向分权为主。但是由于中国疆域广阔,各地社会政治经济发展的不平衡,又必须允许地方因地制宜地发展本地区的经济,以调动地方的积极性。

^① 《刘少奇选集》(下卷),北京:人民出版社1981年版,第250页。

^② 财政部综合计划司编:《中华人民共和国财政史料》第1辑,北京:中国财政经济出版社1982年版,第90—91页。

^③ 财政部综合计划司编:《中华人民共和国财政史料》第1辑,第91页。

20世纪40年代末50年代初,中国大陆能源、机械、原材料等基础工业薄弱,经过1950年至1952年国民经济恢复,1952年工农业生产虽然已经达到并超过了解放前的最高水平。但是,1952年中国的工业总产值在社会总产值中的比重只占1/3左右,特别是重工业产值在全国工业总产值中仅占35.6%。重工业的薄弱和落后反映在能源、钢铁、机械、化学等大批基础工业欠缺,缺乏制造机械的能力,能源、原材料严重不足,已有的轻工企业设备不能充分运转。

朝鲜战争进一步加强对国防工业的需求。综合考虑国内外情况,中国决定建立完善的工业体系,工业建设是第一个五年计划的中心,而优先发展重工业则是工业建设的重点。

重工业在一个国家工业化发展初期有着很强的正溢出效益,但由于重工业投资大、建设周期长、见效慢等原因,一般私人不愿投资。地方由于受到人才、资金和视野的局限,也很难做到从全局、从国家的根本利益出发。建国初期国家财力有限,国内百废待兴,国外又面临着严重的战争威胁,在这种情况下,必须集中有限的财力物力人力推进重工业的发展,这个任务只能由中央政府来承担。中央集中财经权力是必要的。

受国际环境的制约,建设重工业所需的大量资金主要来自内部积累,只有千方百计集中全国的物力、财力、人力才能使这一方针得以实施。由于生产力水平低,单户农民维持最低生活水平之后很少剩余。1952年,中国大陆国内生产总值为679亿元(按支出法计算为692.2亿元),按1952年底总人口数5.7亿计算,人均国内生产总值仅119元,按当时的比价,约合30多美元(按支出法为人均121元,约合不到40美元)。在人均GDP如此低的条件下,要建设平均投资约5000万元以上的重工业企业,依靠私人投资是很难实现的。后发大国进行工业化建设,必须依靠中央政府强有力推进,才有可能突破资金瓶颈,从而有效地突破贫困陷阱。

朝鲜战争结束后,随着战争压力的减轻,国家财政支出重点发生了变化。1953年10月27日,朱德在第二次全国组织工作会议上讲话:在抗美援朝战争初期,我们是“边打、边稳、边建”,现在则是“边建、边稳、边打”,“边建”提到了第一位。^①

由于建国初期粮食和资金的制约,中央与地方在发展重点上有很大不同。为了确保粮食供应,使中央制定的“一五”工业化顺利推进,中央不得不对地方产业发展的方向和重点做出规定,1954年《中共中央关于进一步作好编制地方经济五年计划纲要的工作的指示》中指出,“除了个别省份(例如辽宁)工业比重很大,省委应把工作重点摆在工业方面外,一般省委都应该明确地把工作重点放在领导农(牧)业方面。对于五年计划中的农业部分,应当细致研究,找出办法,力求完成和超额完成。”^②对于地方工业发展问题,《指示》中强调:“中央认为,不论在地方工业的生产方面,或地方工业的基本建设方面,都必须贯彻为农村经济服务并与农业经济密切相结合的方针。”^③

1955年7月《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划》第十章《地方计划问题》对地方在制定和执行计划时的作用和要求做出明确规定,“各地方在编制和执行地方计划的时候,必须服从国家以重工业建设为中心的主要任务,根据统一的国家计划,从国家整体利益的观点出发,使地方的利益同国家的利益互相结合起来,克服地方主义和本位主义的倾向,……从而保证国家重点建设的需要,并促进本地方经济文化的发展。”^④中央政府通过规定地方经济发展的方向和重点以及地方在国家经济全局中的地位和作用,确保了“一五”计划的顺利进行,但也埋下了中央与地方关系矛盾的种子。

① 中央文献研究室编:《朱德年谱》(新编本)(下),北京:中央文献出版社2006年11月第1版,第1456页。

② 中国社会科学院、中央档案馆编:《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编(综合卷)》,北京:中国物价出版社2000年版,第367页。

③ 中国社会科学院、中央档案馆编:《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编(综合卷)》,第368页。

④ 中国社会科学院、中央档案馆编:《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编(综合卷)》,第433页。

1953—1957年国家投资方面,“在工业投资中,重工业投资占85%,轻工业投资占15%,重工业和轻工业投资的比重为5.7:1。”^①在基本建设投资项目中,中央项目占到了81.8%(481.15亿元),地方项目只占到了18.2%(107.32亿元)。^②

“一五”计划时期,国家财政收入平均每年递增12.3%。中央与地方财政分权主要倾向仍是集中,是在保证国家集中主要财力进行重点建设的前提下实行的。“一五”时期,中央财政直接组织的收入占全国财政收入的45.4%,地方(省、县两极)财政组织的收入占全国财政收入的54.6%;中央财政支出(包括由中央直接组织的收入和地方上缴收入解决的支出)占全国财政支出74.1%,地方财政支出占25.9%。倾斜于中央财政的目的在于保证国家集中充足的财力进行重点建设。

三、1953—1957年中央与地方财政分权的经济绩效分析

“一五”时期中央与地方在财政管理方面基本实行分类分成的格局。这种格局是在保证国家集中主要财力进行重点建设的前提下进行的,中央财权集中的多一些。中央预算支配的财力约占75%,地方预算支配的财力约占25%。地方有了固定的收入来源和一定的机动财力,可以因地制宜办一些事情,有利于地方经济建设积极性和主动性的发挥。但是由于中国实行重工业优先发展战略,中央政府的经济建设费支出占了很大的比重。中央政府占全国的收支比重有下降的趋势。“五年来在国家预算支出总数中,中央预算支出和地方预算支出所占的比例发生了相当的变化。中央预算支出占国家预算支出的比例,已经由1953年的75.84%,下降为1957年的70.78%;地方预算支出占国家预算支出的比例,已经由1953年的24.16%,提高到1957年的29.22%。这种比例的变化表明,近年来地方建设事业有了较多的发展。同时也表明,原来由中央各部门管理的事业,有一部分已经开始划交地方管理了。”^③但总体上看,中央财政收支在全国财政收支比重中仍占绝对优势。

表2 “一五”时期中央与地方财政收支总额及比例

年份	财政收入			财政支出		
	全国(亿元)	中央(%)	地方(%)	全国(亿元)	中央(%)	地方(%)
1953	213.24	83	17	219.21	73.9	26.1
1954	245.17	76.6	23.4	244.11	75.3	24.7
1955	249.27	77.6	22.4	262.73	76.5	23.5
1956	280.19	79.3	20.7	298.52	70.4	29.6
1957	303.2	73.5	26.5	295.95	71.0	29.0

资料来源:《中国统计年鉴2001》,北京:中国统计出版社2001年版,第257—258页。

由表2可以看出,中央财政收支都超过了全国财政收支的70%以上,中央收入最高的年份1953年占到全国财政收入的83%,最低的年份1957年也达到了73.5%;中央财政支出最高的年份出现在1955年,占到了全国财政支出的76.5%,最低的年份出现在1956年,比重为70.4%。中央与地方的财政收支比1951、1952年比重都要高,充分反映了“一五”期间财权仍然高度集中在中央一级。

“一五”期间中央与地方财政分权反映了中央在推进“一五”计划中的主导作用,适应了我国作为后发现代化国家中央政府对经济建设的强大推动作用,保证了国民经济的健康快速发展,农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造基本完成。

① 中国社会科学院、中央档案馆编:《1953—1957年中华人民共和国经济档案资料选编(固定资产投资和建筑业卷)》,北京:中国物价出版社1998年版,第1139页。

② 国家统计局固定资产投资统计司编:《中国固定资产投资统计数典1950—2000》,北京:中国统计出版社2002年版,第107页。

③ 财政部办公厅编:《中华人民共和国财政史料》第2辑,北京:中国财政经济出版社1983年版,第163页。

表3 “一五”时期国民收入及人均国民收入情况表

年份	国民收入总额 (亿元)	按人口平均的 国民收入(元)	年份	国民收入总额 (亿元)	按人口平均的 国民收入(元)
1953	709	122	1956	882	142
1954	748	126	1957	908	142
1955	788	129			

资料来源:财政部综合计划司编:《中国财政统计(1950—1985)》,北京:中国财政经济出版社1987年版,第156页。

“一五”期间全国物价基本稳定,国家财政除1956年有赤字外,其余各年都收支平衡,略有结余。农民收入1957年较1952年增加约30%;职工的平均工资1957年较1952年增长了42.8%。农民平均消费由1952年的62元增加到1957年的79元,非农业居民平均消费由1952年的148元增长到1957年的205元。国民收入从1953年的709亿元增长到1957年的908亿元,增幅接近30%;人均国民收入从1953年的122元增长到1957年的142元,增幅超过16%。

中国的工农业总产值在1957年达到了1387.4亿元,比1952年的827.1亿元增长68%。产业结构发生新的变化,在工业总产值中,工业产值所占比重由1949年的30%提高到56.5%,重工业比重由26.4%提高到48.4%。现代工业产值占工业总产值的比重由64.2%提高到79.9%;重工业优先发展战略得到了很好的贯彻,重工业特别是主要生产资料有关的重工业占工业总产值的比重由35.5%提高到45%,按当时需要量计算,钢材自给率达86%,机器设备自给率达60%以上。这表明经过“一五”时期建设,中国重工业提供生产资料特别是机器设备的能力大大增强,旧中国那种工业化主要提供燃料、机械工业主要从事修配的畸形状况已发生了根本变化。轻、重工业指数以1952年为100,到1957年轻工业的指数为183.2,重工业指数则达到了310.7。^①

中国第一个五年计划完成后,新增的固定资产就达到了492.18亿元。在基本建设方面,5年内完成基本建设投资总额550亿元,其中国家对经济和文教部门的基本建设投资为493亿元,超过原定计划15.3%。在施工的一万多个建设单位中,限额以上的有921个,比原计划增加227个,到1957年底,全部建成投产的有428个,部分建成投产的有109个。这些新工业的建立,改变了解放前我国工业门类残缺不全的面貌,为我国建立独立完整的工业体系和国民经济和技术改造奠定了基础。在第一个五年计划期间,部分工业产品增加的生产能力为:“发电246.88万千瓦,原煤6376万吨/年,原油131.2万吨/年,生铁306.9万吨/年,钢278.9万吨/年,金属切削机床13549台/年,汽车30000辆/年,水泥261.3万吨/年,纸24.9万吨/年,糖62万吨/年,棉纺锭190.33万锭等等。”^②

“一五”计划期间,我国社会总产值平均每年增长11.3%;工农业总产值平均每年增长10.9%;国民收入平均每年增长8.9%;是从1953年至1980年的5个五年计划中增长最快、效益最好的时期。上述经济发展速度,不仅从国内经济发展史方面纵向相比是非常快的,就是与同期世界其他国家相比,也是不逊色的。据麦迪森计算,1950年至1973年,世界国内生产总值年均增长4.9%,其中苏联东欧国家年均增长5.7%,非洲国家年均增长4.5%,拉丁美洲国家年均增长5.2%,亚洲国家和地区(不包括日本)年均增长5.2%。^③中央政府主导的重工业优先发展战略取得了初步成功,也说明了这一时期中央与地方财政分权成绩是显著的。

(责任编辑:黄英伟)

^① 国家统计局编:《中国统计年鉴1983》,北京:中国统计出版社1983年版,第217页。

^② 中国社会科学院、中央档案馆编:《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编(固定资产投资和建筑业卷)》,北京:中国物价出版社1998年9月第1版,第7页。

^③ 麦迪森:《世界经济二百年回顾》,北京:改革出版社1997年版,第44—55页。