

试论1956—1966年间中国财政金融政策的演变

<http://www.criifs.org.cn> 2008年12月16日 吴汉全 周艳娜

**摘要：**1956—1966年间的中国财政金融政策演变，大体上以1961年1月执行国民经济“八字方针”为界限，分为前后两个阶段。之前，主要是以下放财权为中心的财政改革、开展金融体制改革的尝试，但由于“大跃进”的推进而终以挫折而告终；之后，主要是围绕贯彻“八字方针”而进行的财政金融的全面调整，在上收财权、调整中央财权、整顿税收管理、加强银行工作的集中和统一等方面取得重大的进展，为国民经济的调整作出了积极的贡献。研究1956—1966年间的中国财政金融政策演变，对于研究这一时期中国社会的演变，对于探索中国社会主义道路的独特性有重要意义。

**关键词：**财政金融政策；社会经济；社会变迁；中国当代社会史

我国的财政金融在1956 - 1966 年间是在不断的改革与调整中进行的。1956年国家进入社会主义建设时期，财政金融方面出现了一些急需改革和调整的方面。因此，自1956 年开始，我国的财政金融政策处于不断的调整之中。此后，虽然大跃进对已经开始的财政金融体制改革带来诸多的负面影响，使财政金融体制改革的一些问题严重化，但自1961年国家财政金融进行全面的调整，对国家整个的经济恢复产生了积极的影响。

### 一、以下放财权为中心的财政改革

我国的财政金融体制形成于建国初期，在国民经济恢复和三大改造时期更发展为高度集中的特征，这在当时是极为必要的，而且事实上也产生了积极的作用。但这种高度集中的财政金融体制与正在进行的社会主义建设有不相适应的地方，因而改革业已形成的高度集中的财政金融体制也就成为必须。因此，1957年国务院先后颁布了一系列的改革财政管理体制的规定，对当时的财政有重要的影响。这次改革的主要内容是：

1. 逐步改革预算体制，扩大地方财力。在中央和地方关系方面，过去是先确定地方的支出，然后按支出划给一定的收入，这种划分每年一次，即“以支定收，一年一变”。国务院于1957年11月颁布了《关于改进财政管理体制的规定》，决定从1958年开始，“统以一九五七年度预算所列的地方收入和地方支出数字为根据”来确定划给地方的收支项目和分成比例，确定以后则3年不变；在3年内，地方可以根据收入情况安排支出，这种预算体制主要是为了“使地方有一定数量的机动财力来安排自己特殊的支出，进一步发挥组织收入、节约支出的积极性”。[ 1 ]（ P676 - 681）1958 年的预算体制改革是一次比较大的改革，原定3年不变，但是只执行了1年，第二年就变了。原因是，这一年在工作指标上发生了高指标、瞎指挥的严重错误。为了适应经济管理权限下放的形势，中共财政在更大程度上下放财权。1958年9月，国务院颁布《关于进一步改进财政管理体制和相应改进银行信贷管理体制的几项规定》[ 2 ]（ P119），决定从1959 年起实行“总额分成，一年一变”的预算体制。所谓总额分

成,就是地方的总收入和地方的财政总支出挂钩,以省为单位,按收支总额计算一个分成比例,即地方财政总支出占地方财政总收入的比例作为地方总额分成的比例;所谓“一年一变”,就是地方当地的财政收入指标、分成比例和补助数额,由中央每年核定一次。

2. 改进农村财政管理体制。1958年12月,中共中央、国务院作出《关于适应人民公社化的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》,对农村的财政贸易体制实行机构下放、计划统一、财政包干的办法,也就是实行“两放、三统、一包”。“所谓两放,就是下放人员,下放资产”;“所谓三统,就是统一政策,统一计划,统一流动资金的管理”;“所谓一包,就是包财政任务”。[3](P667-668)这就是说,把农村的财政机构,全部下放给人民公社领导;单位的人员和财产,一律归公社管理使用;下放企业的利润等收入统一计算,在扣除开支后,由公社按收支差额,包干上交国家。农村财政贸易体制的改革,在当时的历史条件下既可以保证国家各项财政经济政策的全面贯彻,又有利于地方在执行政策的条件下机动地处理业务;既可以保证国家统一计划的执行,又有利于地方对各方面活动作全面的管理和安排;既可以保证国家的财政收入,又有利于充分发挥地方发展生产、增加积累的积极性。

3. 国营企业实行利润留成制度。1958年5月国务院颁布《关于实行企业的利润留成制度的几项规定》,决定将企业实现的利润,按照一定的比例留给企业,由企业在规定的范围内自行安排使用;企业留成部分“根据大部分用于生产,同时适当照顾职工福利的原则”进行使用。[3](P335)企业利润留成制度的实施,有助于发挥企业的主动性和积极性,对于促进企业增产节约、加强经济核算、改善财务管理产生了积极的影响。

4. 基本建设投资实行包干制度。1958年国务院发布《关于改进基本建设财务制度的几项规定》[4](P10),规定各单位对于工程的投资资金没有用完的,国家不再年终收回,而是将资金转到下年再用。这项规定的目的,在于使基本建设的投资实行包干,提高建设单位使用基本建设资金的主动性,鼓励各单位节约使用资金。

5. 进一步简化税制,扩大地方的税收管理权。首先是简化税制,简化征收办法。1958年3月,中央采取“在基本上保持原税负的基础上,简化税制”的方针,决定减少税收的种类,把商品流通税、货物税、营业税和印花税等四税合一,叫做工商统一税;简化征税办法,“工业品在工厂一般只征一道统一税,对于全能工厂生产的中间产品(例如既制造自来水笔,又制造笔杆、胶囊的工厂,就是全能厂,这些工厂,自制自用的笔杆、胶囊等产品,称为中间产品),除了棉纱、酒、皮革等税源比较大、生产比较集中的极少数产品以外,一般都不再征税”;发挥税收奖励协作生产的作用,对于非全能厂之间相互协作生产的中间产品,“给以免税的照顾”;“在工厂征收的统一税,一律按照工厂的销售价格计算税款,废除过去按照商业批发牌价计算税款的办法”;“主要产品原则上一种产品规定一个税率;其他产品,凡是原有的税负大体相同的,可以几种产品规定一个统一的税率”。[3](P216-217)这次简化税制,不仅改变了过去对一个企业同时征收好几种税的情形,而且也改变了同样一种税收在一个产品从原料到成品的过程中先后征几次税的状况,同时也使过去那种税款与销售脱节的现象得以克服,有助于企业进行经济核算。其次是扩大地方税收管理权利,发挥税收在发展地方经济中的作用。1958年6月,国务院发布《关于改进税收管理体制的规定》,确定税收管理体制“改进的原则是:凡是可以由省、自治区、直辖市负责管理的税收,应当交给省、自治区、直辖市管理;若干仍然由中央管理的税收,在一定的范围内,给省、自治区、直辖市以机动调整的权限;并且允许省、自治区、直辖市制定税收办法,开征地区性的税收。”[3](P269)这个文件按照《改进财政管理体制的规定》,还对于省、自治区、直辖市可以实行减税或者免税的范围以及可以实行加税的范围作了明确的规定,允许省、自治区、直辖市在农业税、盐税等方面有调整的权利,以及在开征地方土特产、副业产品税等方

面的特殊权利。《关于改进税收管理体制的规定》适应了生产资料所有制改造已经完成以后进行生产和建设的形势,也是与正在进行的财政管理体制,工业、商业管理体制已经改进的实际相符合的,有利于省、自治区、直辖市在中央的统一领导下按照当地实际情况来更好地运用税收这一工具,在发展生产的基础上来开辟财源,增加积累。

从当时的形势来看,在生产资料私有制社会主义改造完成后,经济建设有了新的发展,为了能使地方因地制宜地发展经济文化事业,也有必要扩大地方的财权和增加地方的财力,发挥财政在地方经济建设和文化事业发展中的作用。这次改革财政管理体制,下放财权、增加地方的积极性为主要内容,从经济建设和历史发展的进程来看,虽然是有利也有弊,但总体来说利是主要的。把适宜由地方管理的财权下放给地方,对于调动地方的积极性和促进全国各地生产的发展是有必要的;适当地增加地方的机动财力,有利于地方因地制宜地安排本地区的经济建设和文化事业。因此,上述一系列的财政体制改革的方案,都有可取之处,特别是在开始执行的时候,都起过良好的作用。这是应该予以肯定的。

这次财政金融改革实际上是试图改变“一五”期间形成的高度集中的财政经济体制,给地方以更多的财政自主权。但是,由于1958年的“大跃进”的开展,财政改革中的一些不好因素成了“大跃进”的基础,并产生了一系列的问题。由于财政体制改革的准备工作不充分,相应的管理体制不健全,全面性的财政改革一齐铺开,一时使得各级财政管理较为混乱,出现任意侵占国家财产和擅自挪用公款的现象,也出现了财力浪费的现象。最典型的是,下放财权给地方,使可使用的有限资金分散,导致预算外的资金急剧膨胀。如1957年为26.33亿元,1958年为55.99亿元,1959年为96.55亿元,1960年为117.78亿元。[5](P81)又由于过多地下放财政,一定程度上削弱了中央的财力,造成了比较严重的赤字。

## 二、开展金融体制改革的尝试

1956年进入社会主义初级阶段以后,国家力图进行金融体制的改革,理顺金融工作的各种关系,使金融更好地为社会经济建设服务。于是自1957年开始,国家相继出台了一系列政策,对“一五”期间形成的金融体制进行改革。这次金融体制改革以精简银行机构、人员以及下放信贷计划管理权限为主要内容。

1. 精简银行机构与人员。1957年整风运动后期,中国人民银行总行决定从1957年12月20日起,全国银行系统进入以精简机构、下放干部为中心内容的整改阶段。在精简的过程中,对农村财政贸易体制实行机构下放、计划统一、物资包干的办法,许多银行下放了50%的工作人员。精减银行机构与下放银行工作人员,对于解决银行机构庞大、层次重叠的问题,有一定的积极作用。但这次的消减,也削弱了银行本身的作用。就实际情形而言,当时银行在整个国民经济的作用本来就有限,而这次削减使银行对国民经济的宏观调控作用更加削弱。

2. 下放信贷管理权限。1958年,在“大跃进”的推动下,中国人民银行进行了信贷体制改革,下放信贷管理权限。这样做,是为了发挥人民公社管理流动资金的作用,调动地方挖掘资金潜力的积极性。具体办法是,“存贷下放”与“全额信贷”。这次信贷资金管理体制的重大变革,不仅对国家的金融管理制度而且也对当时的社会经济产生了重大影响。

这次下放信贷管理权限的改革,总体来看是不成功的。这种“存贷下放”的做法,违背了经济规

律,破坏了信贷制度的严肃性,出现了“需要多少就贷多少,什么时候需要,就什么时候贷给”的现象,造成了滥贷滥放、贷款不能按期收回的现象,结果是助长了计划外的基本建设规模的盲目扩大,引起货币发行过多、物价上涨等经济问题,导致国民经济比例失调。“全额信贷”虽是银行信贷管理体制的一次改革尝试,但由于强调“跃进再跃进”,废除了一些必要的规章制度,失去了对贷款工作的应有的压缩,其结果是信贷变成只管发放贷款,只讲支持的行为,而银行贷款也就成了企业补充资金的唯一来源。这样的“全额信贷”,导致信贷的口子越来越大,为基建规模的不断扩大和其他财政开支的增长开了方便之门,由此货币发行迅速增加。如此,全额信贷的改革尝试只能以失败而告终。

对于金融体制改革中出现的问题,党和政府也是有所注意的。毛泽东在1958年11月下旬召开的武昌会议上,开始觉察到“大跃进”所出现的问题。从这年冬天以后,中央对1959年国民经济计划指标进行了调整,其中对财政方面,提出要加强流动资金和信贷资金的管理,强调要划清基本建设投资和流动资金的界限,并且要求对过去财政资金账目进行一次清理。但由于处于“大跃进”的情形下,经济工作中急于求成思想的不断增长,没有能使金融体制改革中的问题得到解决。值得注意的是,在“大跃进”的过程中,由于基建规模过大,职工增加过多,造成财政连年大量赤字。1958 - 1960年财政赤字高达169.4 亿元,为财政收入的11.7%。[ 6 ] ( P445) 财政收支不平衡,只好用多发人民币的方法来弥补,这又导致货币发行量过大的问题。1960年流通量达96亿元,比1957年多出43亿元,增加近80%。于是,就发生了建国后的第二次通货膨胀。

### 三、财政金融的全面调整

由于国民经济出现的跃进以及由此而造成的困难,国家提出“八字方针”对国民经济进行全面调整。其中,对金融财政所进行的调整,力度也较大。单是1962年上半年,就下发了《关于切实加强银行工作的集中统一,严格控制货币发行的决定》(1962年3月10日)、《关于进一步压缩和控制社会集团购买力的紧急通知》(1962年3月31日)、《批转财贸办公室关于一九六一年财政信贷执行情况和一九六二年如何实现中央“当年平衡,略有回笼”方的报告》(1962年4月20日)、《关于严格控制财政管理的决定》(1962年4月21日)等一系列文件,全面地开展了财政金融的调整工作。

1. 上收财权。财政工作的调整,是随着国民经济调整工作的进展而分阶段进行的。1961年的国家财政工作,以上收财权为中心进行初步调整。针对1958 - 1960年财政体制中出现的问题,中央财政部党组在1960年12月31日向中央提出《关于改进财政体制,加强财政管理的报告》[ 2 ] ( P129) 。根据这个报告和其他相关文件,具体的工作是从以下几个方面进行的:

(1) 调整财力分配结构。当时财力分配结构最为突出的矛盾是货币发行量过大,老百姓拥有的货币量增大,因而社会集团购买力强劲,而可供的社会物资有限,造成市场供应非常紧张。对此,国家调整财力分配结构的主要措施是:首先,压缩社会集团的购买力。社会集团的购买力1960年约为8118亿元,1961年为54亿元,1962年为43亿元。[ 7 ] ( P275) 其次,清理资金,冻结存款。再次,实行少数商品的高价政策,做到“当年平衡,略有回笼”。这些措施,抑制了社会集团的购买力,稳定了市场的物价,使供求关系大致趋于稳定,从而调整了社会财力的分配结构。

(2) 加强对预算内和预算外的资金管理。国家通过一系列的措施,提高中央在预算中的领导地位,适当集中财权,加强预算工作,控制支出的额度,使财权过于分散的现象有所改变。

(3) 加强企业的财务管理。这方面的主要工作是,国家加强对企业财务工作的管理,积极地改进基

本建设的财务管理,同时也努力改进城乡人民公社的财务管理。值得注意的是,国家明确规定城乡人民公社中属于国家财政收支部分,实行“收入分项计算,分别上交;支出下拨,包干使用,结余归社”的办法,对收入和支出分别进行管理。上述这些改进措施,都是有利于中央上收财权的,因而使中央直接掌握的财政收入不断增大,从而对扭转国民经济的困难局面起了重要的作用。这是应该充分肯定的。

2. 全面调整中央财权。1962年开始,国民经济进入全面调整阶段,财政调整工作必须服从和服务于经济调整工作。由此,财政调整工作围绕着巩固中央财权的目标而全面地展开。其主要措施:

一是把好财政关。把好财政关,这是1962年全面贯彻“八字方针”的一年所提出的重要要求。所谓把好财政关,即坚持收入按政策,支出按计划,追加按程序,是财政部门贯彻执行“八字方针”的一项重要任务。只有这样做,才能保证国民经济调整工作的顺利进行。

二是压缩预算外开支。1962年4月20日,财政部发出《关于地方财政的一切预算外开支纳入国家预算后几个具体问题的通知》,规定地方财政的预算外资金,包括工商税附加等等都要纳入财政总预算,实行统一管理。实行统一管理后,地方预算外开支被大大削减。1959年地方财政预算外资金为35.39亿元,1960年为23.39亿元,1962年为20.5亿元,1963年为7.19亿元。[ 5 ] ( P81)

三是缩小地方财权和财力。为了巩固中央财权,中央于1964年进一步缩小地方财权,收回原来属于地方的部分财权,提升了中央财权对地方财权控制的力度,保证中央财权的集中和统一。由于中央对财经工作强有力的领导,全面调整中央财权取得显著的成效,国家对经济工作的宏观调控能力也进一步增强。正是经过全面调整和继续调整,国家的财政状况取得根本的好转,为经济工作的全面调整作出了贡献。

3. 整顿税收管理。税收不仅对增加国家财政收入有其特别重要作用,而且可以发挥调节经济活动的作用。为了克服经济困难,就必须整顿税收管理。中央整顿税收管理是与上收财权配套进行的,其重大措施主要是:

(1) 加大对税收的征管权,完善税收管理制度。在1964年以前,工商统一税、牲畜交易税等都属于地方固定收入。国务院在1964年1月17日发布的《关于1964年预算管理制度的几项规定》中,把这几种税收作为中央和地方的总额分成收入,分成比例是一年一定。国家参与收入的分成,使得这些地方的税收征管权进一步缩小。

(2) 改革税制。由于税收是国家主要的财政收入,同时又是国家调节经济的重要杠杆,因而要保证税收的合理性和发挥税收在经济建设中的作用,就必须根据不断变动的情形来不断地改革税制。尤其是在经济调整时期,改革税制更应该如此。中央在改革税制方面主要做了下述两方面的工作:首先,改革农村的税制。为减轻农民负担,扶持农业的发展,1961年6月17日财政部提出并经中央批准,对农业税的税率作了下降的调整,规定“农业税的实际负担率,即农业税正税和地方附加的实际税额占农业实际收入的比例,全国平均不超过百分之十”[ 8 ] ( P493)。1964年1月4日,国务院在批转的财政部《关于改进农村人民公社、生产大队、生产队工商税征收办法的规定》中,对如何改革作了具体说明,规定基本纳税单位由过去的生产大队改为生产队,对于核算单位自产自用的农、林、牧、渔产品一般不征收工商统一税,基本核算单位直接为农业生产的产品(如化肥、农药、兽药、小农具等)也可以不征税。[ 9 ] ( P27 - 28) 经过改革,使农村税收制度更为合理。1959年农牧业税为33.01亿元,1963年降为24亿元。农业恢复和发展以后,1966年上升为29.55亿元。其次,改革工商税制。为

了配合一些商品实行高价政策和促进集市的贸易,国家对一些闲散经营的小商户征收税,规定对那些获利大的合法的商户可以多征税。通过这项政策,国家一方面增加了税收,另一方面又调节了部分商品的生产和销售,达到了促进贸易、活跃市场的目的。

国家采取一系列税制政策和措施,其效果是十分明显的。一是加强了中央对全国税收的领导权,增加了国家的财政收入;二是最大限度地减轻了农民的税额负担,调动了农民的生产积极性,促进了农业生产的恢复和发展;三是调整了小生产商品的生产和流通,活跃了农村的集市贸易。所有这些,对于国民经济的恢复和发展起了积极的作用。

4. 加强银行工作的集中统一。1958 - 1960年的“大跃进”给国民经济带来灾难性的后果,各种重大比例关系严重失调。要执行国民经济的调整方针,就需要发挥银行在调节国民经济的作用,特别是需要银行在货币政策、信贷政策等方面予以支持。而在“大跃进”期间,银行工作出现了一系列的重大失误,使得银行的作用与功能被大大削弱,结果是货币流通的严重不正常,危害了国民经济的健康发展。最典型的情形是,1958年以后市场上商品短缺的现象日趋严重,吃穿用等各种消费品供不应求,社会集团购买力强劲,但此时的货币发行量却直线上升,银行未能在生产与消费关系的调节中发挥应有的作用。就货币发行量而言,1960年末是95.9亿元,比上年增加23.8亿元,增加幅度为33%,而当年社会商品的零售额只比去年增加9.2%;1961年末货币发行量是125.7亿元,比上年增加29.8亿元,增加幅度为31%〔5〕(P81),而当年社会商品的零售额却比去年减少12.8%〔10〕(P329)。据估计,这一时期,多发了六七十亿元的票子。

“大跃进”时期所出现的通货膨胀是由多种因素促成的,而银行工作的失误是重要方面。当时商品严重短缺,货币发行过多,势必导致了物价上涨。加上这个时期对外贸易上欠债,多发了六七十亿元的票子,这些都是通货膨胀的表现。又由于1958年基建投资过多,整个国民经济的比例严重失调,造成农产和其它日用品的极度匮乏;再加上财政的赤字和滥放贷款,成了通货膨胀的直接原因。财政收支出现大量赤字:1958年财政赤字是21.8亿元,1959年为65.8亿元,1960年为81.8亿元,1961年为10.9亿元。〔10〕(P395)在“银行工作跃进再跃进”的形势下,银行在信贷资金供应上提出“什么时候需要,什么时候给”的错误口号,使得信贷规模严重失控,贷款余额急剧上升。由于上述种种原因,迫使银行大量发行货币,结果从1958年起,连续3年的货币量猛增,使金融工作出现危险的局面。如此,国家就必须及时地对银行工作进行全面调整。

为了贯彻国民经济的“调整、巩固、充实、提高”的“八字方针”,扭转金融工作的被动局面,发挥银行在国民经济中的重要作用,中共中央、国务院先后颁布了《关于迅速充实银行、财政和企业、事业部门的计划、统计、财务、会计、信贷、税务人员的紧急通知》、《关于切实加强银行工作的集中统一,严格控制货币发行的决定》(统称《银行六条》)等文件。《银行六条》是极其重要的文件,其主旨在于加强银行工作的集中统一,强化银行的管理体制,积极地发挥银行的运作功能,提高银行工作人员的政策水平与业务能力,有力地控制货币的发行量,使银行在促进国民经济的调整中发挥积极作用。在具体实施和贯彻《银行六条》的过程中,中央实施了集中货币发行、严格控制货币发行、集中信贷管理以及对银行进行垂直领导等措施,取得较为显著的成效。总的来看,《银行六条》的贯彻和执行,得银行端正了工作方向,加强了银行队伍建设,强化了国家对银行工作的监管,使得在“大跃进”中被削弱的银行在职能和作用方面得到了显著加强,货币流通量也开始减少。因此,银行工作的集中和统一,对国民经济的调整和整个国家经济的有序运行起了很重要的作用。

总之,1956—1966年间的中国财政金融政策演变,大体上以1961年1月执行国民经济“八字方

针”为界限,分为前后两个阶段:之前主要是以下放财权为中心的财政改革,开展金融体制改革的尝试,其初衷在于探索适合社会主义阶段的财政金融体制,虽然也有一些成功的方面,但由于“大跃进”的推进而终以挫折告终;之后是围绕贯彻“八字方针”而进行的财政金融的全面调整,在上收财权、调整中央财权、整顿税收管理、加强银行工作的集中和统一等方面,为国民经济的调整作出了积极的贡献,有力地发挥了财政金融政策在国民经济发展中的作用。于今而言,研究1956—1966年间中国财政金融政策的演变,对于进一步认识党和政府探索中国社会主义道路的艰辛历程,对于认识财政金融政策演变在经济建设中的突出地位,对于揭示当代中国社会变迁的主体特征及其趋势,是有积极意义的。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 建国以来重要文献选编(第10册) [ Z]. 北京:中央文献出版社, 1994.
- [ 2 ] 中华人民共和国财政史料(第一辑) [ Z]. 北京:中国财政经济出版社, 1982.
- [ 3 ] 建国以来重要文献选编(第11册) [ Z]. 北京:中央文献出版社, 1995.
- [ 4 ] 中华人民共和国财政大事记[ J ]. 财政研究资料, 1986, 增刊(1) .
- [ 5 ] 中国国家财政收支统计( 1950 - 1983) [ Z]. 北京:中国财经出版社, 1986.
- [ 6 ] 国家统计局. 中国统计年鉴( 1983) [ Z]. 北京:中国统计出版社, 1984.
- [ 7 ] 中华人民共和国财政史料(第二辑) [ Z]. 北京:中国财政经济出版社, 1983.
- [ 8 ] 建国以来重要文献选编(第14 册) [ Z]. 北京:中央文献出版社, 1997.
- [ 9 ] 建国以来重要文献选编(第18 册) [ Z]. 北京:中央文献出版社, 1998.
- [ 10 ] 国家统计局. 中国统计年鉴(1981) [ Z]. 北京:中国统计出版社, 1982.

文章来源: 宁夏师范学院学报(社会科学) (责任编辑: x1)