

1949—1952年财政分权与经济增长

姜长青

(中国社会科学院经济研究所, 北京 100836)

摘要:1949年至1952年为新中国的国民经济恢复时期,这个时期国家实行高度集中的财政管理体制,中央财政高度集权,这很大程度上与当时国家财力规模和复杂严峻的国内外形势相关。中央事权高度集中,相应的中央财权也高度集中。国家通过严格财经制度,调整政府层级,合理安排财力使用次序,统筹经济恢复建设和国防安全,国民经济得到很好的恢复。中央财政高度集权适应了当时国家发展需要,促进了经济增长。

关键词:经济恢复;财政分权;经济增长

中图分类号:F043

文献标识码:A

文章编号:1000-2987(2022)02-0101-11

DOI:10.16392/j.cnki.14-1057/c.2022.02.008

一、新中国成立初期国家所面临的形势与主要任务

新中国成立初期,中国面临着复杂的国内外形势。中国共产党是经过长期的武装斗争而取得革命政权的,在长期的武装斗争实践中,中国共产党人深知,战争第一,没有战争的胜利,其他的都谈不上。新中国成立便面临着复杂严峻的国内外环境,国家不得不把军事斗争、国防安全放在一个重要的位置,国防费支出在国家财政支出中所占的比重很大。根据公共财政理论,军事和国防作为非竞争性和非排他性的纯公共产品,只能由中央政府来提供才能发挥最大的效用。

(一)新中国成立初期新生政权一直面临着战争的威胁

新中国成立初期国家机构的建设是不完备的,1949年11月21日政务院总理周恩来在对政府工作人员讲话中就指出:政府工作人员应该创造性地开展工作,因为新政府刚成立,许多工作没有可以借鉴的经验和事例。而根据工作需要创立的政府机构,有些方面不是很完备,应该根据实际

情况变更推进工作。

新中国成立初期财政形势是很严峻的,财政部的工作任务繁重。1949年11月29日、30日毛泽东主持召开政协第一届全国委员会常务委员会第二次会议讨论有关财政问题,他在29日的会议上发言指出:“面对大幅增加的预算支出,1949年军费和行政费加起来占预算的60%,其实还是一个战争预算。各部门在工作时应从国家财力能否支撑考虑,必须把财政收入与支出结合起来考虑。要节减财政支出,大幅增加生产的人数。”^{[1]52}12月4日毛泽东在中共中央政治局会议上就财经工作问题提出:“中央和中央局应该认真研究并进行适时的宣传财政经济问题,让人民对情况和政策进行了解。”^{[1]55-56}

新中国成立初期财政困难是非常突出的问题,其突出表现就是财政收支失衡,财政支出压力巨大而且刚性,而收入方面,由于国内外局势没有稳定下来,当时无论财源还是征管力量都很显不足。1949年的财政赤字约264亿斤小米,占当年财政收入303亿斤小米的87%多。1950年的财政预决算中有18.7%的预算赤字。而解决赤字问题的主要办法则是依靠发行公债,银行透支^{[2]272}。

收稿日期:2021-10-11

作者简介:姜长青,中国社会科学院大学教授,中国社会科学院经济研究所研究员,研究方向为经济史。

基金项目:国家社科基金后期资助项目“1949—1965中国财政分权与经济增长研究”阶段性成果。

对于国内存在的严重问题,国家财经工作领导人是非常清楚的。陈云在 1950 年 2 月的财经会议上讲话指出:“帝国主义和国民党反动派是我们的敌人,希望我们垮台。我们现在仍然处在战争与经济困难的环境中;斗争越来越表现在经济上。”^[36]做好国内财经工作,既可以为国内经济恢复筹集资金,稳定国内的社会经济秩序,又可以为国防建设提供经费。

新中国成立后的一段时间里,国内的一部分地区仍然在延续着战争状态,国内经济生活受此影响很大。整个经济恢复时期,国家一直未能摆脱战争的影子。

首先是完成中国大陆的解放。1949 年 10 月后,中国共产党领导的军队继续向一些边远地区进军,解放尚未完成解放的地区,至 1950 年上半年,大陆的国民党正规部队基本上被消灭了。但是国民党反动派却遗留下了大量“政治土匪”和特务、反动党团骨干分子,他们不甘心自己的失败,进行了大量的破坏活动,严重威胁人民的生命安全和国家政权的稳定。为了清理这批敌对分子,稳定社会政治秩序,1950 年 10 月中国共产党发动了一场大规模的镇压反革命运动,基本上清理了国内残存的敌对分子,为国内各项事业的健康发展赢得了稳定的社会政治秩序。国内 1950 年间尚有不少军事行动,当年国防费用在国家财政支出中所占比例达 41%。

其次是朝鲜战争的影响。新中国成立后,美国等西方国家对新生的人民政权不予承认,并对新中国实行贸易封锁禁运政策,1950 年美国积极介入朝鲜战争,出兵朝鲜,并把战火烧到了中国边境地区,使中国的国家安全受到了很大的挑战和威胁,中国组成中国人民志愿军抗美援朝,1950 年 10 月中国人民志愿军入朝作战。朝鲜战争延续了三年左右的时间,直到 1953 年 7 月才签订停战协定。朝鲜战争影响了中国国内经济建设的方案,一定程度上延缓了国家建设的速度。国家在朝鲜战争爆发之前,已经形成裁军的计划,并准备大幅降低国防支出费用,提高国内经济建设支出在国家财政支出中的比重。

但朝鲜战争爆发的事实,实践中对中国产生了很大影响,对中国财经工作所产生的影响也是重大的。1950 年 10 月 24 日周恩来在《抗美援朝,保家卫

国》的讲话中对此进行了具体论述^[45]。

1950 年中央决定财经工作实行“高度集中、统收统支”的政策。中央集中了国家财力的很大部分,新中国成立初期,当时需要处理的各项紧急事项中,大都属于中央的事权范围,也即由中央才能办理好,如国防军事、外交、货币发行等。这个政策在短期内改变了各解放区分散管理的局面,集中主要财力,控制住了严重的通货膨胀,财政赤字缩小,保证了军事、经济等重点工作的需要,成效显著,对于克服新中国成立初期财经困难局面发挥了重要作用。

(二) 大行政区的设置及职能

新中国刚成立时国内外形势非常复杂,各地面临的情况和任务有很大差别,如已经解放的地区和尚未解放的地区,新解放区和老解放区,汉族地区和少数民族地区等,党和政府对于战争年代所形成的组织系统加以利用,经过改造形成了大行政区制度,大区体制对于刚成立的中央人民政府来说有利于实现对全国统筹管理。

1949 年 12 月 2 日,在中央人民政府委员会第四次会议上毛泽东发言指出:“大行政区军政委员会的设立才能把中国的事情办好;统一和因地制宜必须相结合;产生封建割据的条件已经不存在了,中央和地方适当分工有利无害。”^[510-111] 此次会议批准成立东北、华东、西南、中南四大军政委员会,其领导人分别为高岗、饶漱石、刘伯承、林彪。

周恩来对行政区设置工作进行具体的落实,1949 年 12 月 9 日他在政务院第十次政务会议上就设立大行政区相关问题发言强调了以下几点:政权组织划分要兼顾国家统一和因地制宜;大行政区应该成为一级政权组织;中国作为一个大国逐渐走向完全的统一,必须发展经济;成立《大行政区人民政府委员会组织通则》起草小组^[617]。

12 月 16 日《大行政区人民政府委员会组织通则》由政务院第十一次政务会议通过。《通则》对大行政区人民政府委员会地位和职能做了规定,指出:各大行政区人民政府委员会或军政委员会既是代表机关(中央人民政府政务院领导地方政府工作的代表机关),又是比地区所辖省(市)高一级的地方政权机关;大区行政委员会在党的中央局领导下,代表中央人民政府在各地区进行领导与监督地方政府;军政委员会在大行政区人民政府委员会成立以后即宣告结束;大行政区人民政府委员会的职责是:贯彻中央

的方针政策,发动组织社会主义改革;恢复、发展生产力,进行建设;巩固人民民主专政;《通则》对大行政区与中央各部门权限也进行了划定。同时指出,大行政区体制是一种过渡性的制度。

由于当时中国财力总体紧张,各地的事务又很多很杂,中央与地方在很多地方又存在着信息不对称,其在工作中存在摩擦矛盾是很难避免的,一般来说是地方感觉中央权太大,管的太多。地方有的同志就关于这方面的问题向中央和毛泽东汇报,中央领导同志对这类问题也很重视,1950年5月20日毛泽东就财经工作致电饶漱石:让其列举具体内容并电告所提及的问题内容具体指哪些方面;中央业务机关规定的任务方案在地方行不通的,各区负责同志发现即电告以便改正;各中央局主要负责同志必须亲自抓紧财政金融经济工作,各中央局会议必须经常讨论财经工作^[143]。

1951年上半年,围绕着中央与地方财政分权问题,先后通过了若干重要的文件规定。1951年2月中财委召开财政会议通过了财政部关于财政体制提出的方案;3月29日关于《1951年度财政收支系统的划分的决定》由周恩来签发政务院命令予以颁布;3月31日政务院发布《关于财政分级后几个重要问题规定的命令》。这些文件对中央与地方财政分权的有关问题进行了说明或者做了相关规定。

1951年5月4日政务院发布《关于划分中央与地方在财政工作上管理职权的决定》。《决定》就中央与大行政区沟通的有关事项进行了明确。中央财政经济各部、署、行召开重要的专业会议之前,准备在会议中做出决定的重要事项必须先期通知各大行政区并征求他们的意见,各大行政区应研究会议预告的重要事项并及时提出意见;专业会议所作的决议须通知各大行政区,大行政区对决议有不同意见时须及时提请政务院审核^[751-52]。

按照规定对省级地方的领导中央要经过大区这一级,大区对各省地区就有一定的制约权力,各大区所辖的省市和大区之间在一些问题上也有矛盾。中央给予省级的权力,大区进行了一定的截留;大区对省的事务也管的过多、过细。这些情况的存在,导致大区和省一级在权力划分上有矛盾。在地方工作的干部对地方工作出现的情况也及时向中央作了反映,引起了中央领导人的重视。在湖南工

作的黄克诚1951年2月16日写信给毛泽东和中财委,对中南地区出现的随意上收企业收入、限制地方经济发展的做法提出批评,指出,地方办工业的积极性应得到保护,这样才有利于地方经济发展。对于黄克诚的意见,毛主席指示中财委加以解决。除了地方对高度集中的财政管理有意见之外,在财权高度集中于中央的情况下,地方和某些单位违反财经纪律的现象也有不少,这对财政体制的改革也提出了要求。

1952年底随着国民经济恢复的基本完成,“一五”计划建设即将进入实施,中央决定调整国家行政结构,其中一个重大的改变就是对大行政区的职能和地位重新做了界定。各大行政区只是作为中央派驻各大区的代表机关,不再作为一级地方政府。1952年11月15日中央人民政府委员会发布《关于改变大行政区人民政府(军政委员会)机构与任务的决定》,《决定》指出,一律改大行政区人民政府(军政委员会)为行政委员会,作为代表中央人民政府的派出机关,对各地区地方政府进行领导与监督;大区行政委员会主席、副主席和主要行政人员由政务院提请中央人民政府委员会任免;大区行政委员会不再是一级地方政府。1954年中央决定撤销大区一级行政机构。

二、高度集中、统收统支财政方针的确立

(一)新中国成立初期对建立财政体制的探索

新中国成立初期,社会各界对新中国的财政体制曾经提出不同的方案,虽然有不同的设计框架和考虑,但一致的地方是要实行多级财政体制。

对于即将建立的人民共和国的中央与地方财政关系,新中国成立前夕中共财经领导人对此广泛征求了各方面意见后提出:“财政体制必须适应政治体制变化,采取中央、省、县三级财政体制,顺利开展各种建设。”^[8]

1949年8月31日华北人民政府财政部还通过举行座谈会的方式征求各方面对财政体制的意见,送给各有关方面与社会民主人士该部所拟明年财政体制方案初稿。大家一致同意方案中所拟定的中央、省、县三级财政体制^[9]。

关于中央与地方财政划分原则及其具体划分的办法,戎子和、吴波在《关于明年财政体制的初步意见》一文中认为,三级财政分为:(一)中央财

政；(二)省财政，中央直辖之市财政按省财政办理；(三)县财政，省直辖之市财政同县财政办理。

对中央和地方财政收支的具体划分原则也进行了初步规定：中央收入应包括凡数额较大带有全国性的以及中央直接经管事业之收入，中央开支应包括凡重大事业国防建设、带有全国性以及中央直属各部门事业的开支。其他收支均应分别情况划归地方^{[2]210-211}。

鉴于当时中国和苏联已经建立了正式的外交关系，两个国家订立了友好同盟条约。新中国在缺乏建设经验的情况下向苏联学习有关经济建设等问题。对中国的财政体制，苏联专家也提出了建议，库图佐夫专家在 1949 年 11 月 17 日《中华人民共和国财政体制规程》的文件中对中国财政体制提出了七级财政、八级预算的主张，并指出了各个层级的设置原则：应根据中华人民共和国统一的政治和经济的基础及国家政权和国家管理的中央及各地方机构的目的和任务的统一决定财政体制组织上的构造和内容。七级财政为国家，大区，各省，各特别市，各县，各市，各区；八级预算为：国家预算，边区预算，省预算，各特别市预算，县预算，市预算，区预算，乡村预算。文件也指出这样的预算编制反映了国家原则和政策，应由财政部指导中国财政体制^{[2]212-213}。

《中华人民共和国财政体制草案》由财政部于 1950 年 1 月 23 日提出，《体制草案》把财政体制层级划分为中央财政、大行政区财政、省财政、县财政、区财政、村财政等六级。区与村级财政未建立前其财政由主管上级政府统筹。

(二)新中国成立初期的统一财经工作

新中国成立初期，国内外各种工作千头万绪，而财经形势却是非常困难的。时任财政部部长的薄一波就财政存在的问题指出：第一，没有按计划完成财政收入，1950 年 2 月份只完成了 60% 税收。第二，财政收支脱节，当时国家财政收入的大头是公粮收入，地方手里掌握了收起来的公粮和其他税收的一大半。在地方可以先用的情况下，中央拿不到相关收入，却要负担 500 万军队的支出，致使中央财政困难。中央在全国政治格局中居于首要地位，只有中央才能够解决全国的问题，稳定全国的局面，实现全国的统一和国家的独立富强。在全国财政困难的条件下，必须首先保证中央财政。国家采取了统一财经的政策和实行了高度集

中、统收统支的财政体制。

统一财经工作，重点是保障财政收入统一，首先保证中央财政收支的需要。在收入方面，由中央政府掌握按规定收缴国库的公粮、税收、库存物资和私营企业的利润(包括折旧基金的一部分)^{[10]81-83}。

随着国内解放战争的胜利推进，使各个解放区连在一起，交通通讯的便捷也促进了财经信息更快的交流，这改变了以往财经工作的内容和形式，陈云联系这种变化对财政工作的影响指出：“全国已经统一了，农村解放区被分割的时期已经过去，人民已经掌握一切进步的交通、通讯工具，各地业务情况和收支数字报告中央政府各部已经能当天收到；有可能提早统一，应该克服因统一管理给地方带来的小困难，以避免可能造成国家经济和人民生活大困难。”^{[3]72}

为了应付抗美援朝战争所需的巨额战争经费，恢复国内被战争破坏的社会经济，尽快医治好战争创伤，并展开大规模经济建设，经济体制逐渐向中央权力高度集中的计划经济体制转变。面对战争威胁和国内外千头万绪的事务，中央的事权很多，中央要处理的事项，关乎国家整体利益，要确保中央的各项事务完成，中央就必须有相应的财权。把有限的财力集中到中央是非常情况下的特殊措施，也是不得已采取的措施。实行高度集中的财经体制，势必造成地方的困难，对于这点，中央是十分清楚的。但是，中国共产党是有严格组织纪律的，中国共产党人是服从大局的，对中国所面临的问题和困难向大家讲清楚，大家是会顾全大局的。陈云当时作为中央主管财经工作的领导人指出，因统一管理下级会有困难，必须忍受小困难，避免大困难；克服困难要遵守部分服从全体，地方服从中央原则^{[3]74}。

面对国内外的各种风险和调整，中央在国家财政收支规模还很小的情况下，统一计划，最大限度地利用有限财力，分清轻重缓急，将资金用在国家最急需的事务和恢复国民经济的重点项目上。当时国家财政的高度集中，主要包括两个方面：一方面是主要财经法律法规由中央统一制定；另一方面是国家财政收支的绝大部分由中央控制支配。

对于统一财经的时间安排，有一个变化的过程。以 1949 年 12 月为分界点，之前陈云等认为财经统一需要在打完仗、交通恢复以后慢慢解决，这大约需要一年以上的的时间。12 月中下旬，陈云则明确提

出:全国很快便要统一了。已经不存在不能统一的因素了,客观上要求我们统一领导,尽快实行财经统一管理^[36]。统一财经的具体办法,陈云主张先由大区统一,再由中央统一^[11]。

1950年1月31日,政务院发布《关于统一全国税政的决定》和《全国税政实施要则》,《决定》和《实施要则》指出:税收权力收归中央,由政务院统一制定颁布实施有关全国性的税收条例法令;由中央税务机关统一制定有关全国性之各种税收条例之施行细则,经财政部批准施行。地方税务有关事项要经上级批准,有的还需要中央批准备案^{[12][28]}。《决定》和《实施要则》明确规定了新中国的税收政策、税收制度和税务组织机构等一系列税收建设的重大原则,建立了统一的税收制度。此后,中央陆续公布了各种税法、条例,统一了全国的税收制度。

在国家财政收支规模都很小的情况下,中央与地方财政分权应该如何进行,中央是否应该划给地方财政分成收入。在国家财政困难的情况下,陈云提出财政经济要统一管理,不同意地方分成的办法,他认为实行统一能克服金融、物价风潮大困难,应克服统一带来的小困难,避免不统一带来的大困难^[3]。他指出:把有限的财力力量集中起来,用于必要的地方,就完全可以办成几件大事。决不应该去办若干无计划的小事^[36]。

1950年2月13日中财委召开全国财政会议,会议对我国财政经济困难的形势和应采取的政策措施进行了研究,陈云做了《关于财经工作统一的决定》的报告。报告指出财经工作统一的内容主要是:财政收支统一集中到中央,公粮统一,税收统一,编制统一,贸易统一,银行统一。其目的是尽快做到财政收支平衡和物资平衡。

统一财经把全国的财力绝大部分集中在中央,地方只有一些地方税收和一些零星收入,各级政府的开支,由中央统一核拨。对地方财政实行收支两条线管理。中央统一财经,实行高度集中的财政体制,把全国财力主要集中到中央,保障了国家解放、政权稳定和社会经济大局稳定。这在当时的国内外条件下是十分必需的。如何使有限的财力发挥最大的效用,全国财政会议上陈云讲话中提出:对于国家的物力财力一定要使用恰当。使用恰当,最主要的一点就是在使用时分清轻重缓急,使财力物力发挥更大效用。

1950年3月3日由政务院颁布《关于统一国家财政经济工作的决定》,《决定》分析了当前的财经情况形势:(一)全国军政公教人员已近九百万人;(二)公粮和税收都还存在一些问题;(三)由于财政上的不统一和收支机关之间的脱节,势必额外增加通货的发行;(四)中国大陆除西藏外已全部解放,由通货膨胀而来的金融物价波动势必影响全国。但是全国人民生活已极困难,需要防止通货膨胀^{[7][1]}。财经形势已经十分严重,为了克服严重的经济困难,必须采取强有力的措施。

1950年3月24日政务院发布《关于统一管理1950年度财政收支的决定》,《决定》指出国家财政统一于中央人民政府。对中央人民政府委员会、中央人民政府政务院、中央人民政府财政部、大行政区、各中央直辖市(市)人民政府在国家财政体系中的地位和作用进行了明确规定,并对各级预决算编制报送时间做了规定。中央人民政府委员会批准全国财政收支总概算;中央人民政府财政部根据中央人民政府委员会批准的全国财政收支总概算,会商有关部门统一制定或编制税收制度、财政收支程序、供给工资标准、行政人员编制及全国总预决算,以上内容分别报请中央人民政府政务院批准或转呈中央人民政府委员会批准后实行;各大行政区、各中央直辖市(市)人民政府根据中央人民政府委员会批准之全国财政收支总概算并根据各地具体情况编制本大行政区(包括所属省市在内)、本省(市)人民政府之全年财政收支预算及分月分季的财政收支计划,报请中央人民政府财政部核定后执行;各大行政区、各中央直辖市(市)人民政府须按照统一规定的科目,向中央人民政府财政部在月终报告本月的收支情况,在季末报送本季度收支计算,年末须编制本年度决算,报请审查。下一季度开始后两个月以内须送达上一季度收支计算,下一年度三月底以前须送达年度决算。各大行政区、各中央直辖市(市)人民政府年度决算,连同中央级年度决算,由中央人民政府财政部审查后,汇编全国年度总决算;由中央人民政府政务院将总决算转呈中央人民政府委员会批准。

为了使统一财经的决定顺利实行,1950年6月6日在中共七届三中全会上毛泽东发表题为《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的重要讲话,号召大家要做好统一财经的工作,巩固财政

经济工作的统一管理和领导与财政收支的平稳和物价稳定^{[14]70-71}。

统一财经,实行中央财政的统收统支,实行过程中尽管有这样那样的问题,但总体实施效果是显著的。1950 年底中央统一财政经济工作基本上完成,实行了财经工作的高度集中管理。中央财政经济权力高度集中,当时集中统一的力度还是很大的。地方的财权财力被限定在一个很小的范围。

财政的高度统一势必影响到金融,财政和金融,在当时的环境下是紧密相关的。金融工作方面,货币由中国人民银行统一发行,中国人民银行从 1950 年起就成为国家现金调度的总机构。中国人民银行还推进了全国金融机构的统一工作,1951 年 4 月根据形势发展需要,原来保留的地方银行东北银行、内蒙古人民银行改组为人民银行的下属机构。这样,全国的财政金融大权全部集中到了中央政府手中。

新中国成立初期财经工作“高度集中、统收统支”的管理体制,短期内改变了财政管理分散的局面,保障了国家安全和政权稳定,加快了经济恢复的速度,这种管理体制在当时发挥了很大的历史作用,取得了财经战线上的决定性胜利。根据财政分权理论,在治理通货膨胀和国防等具有全国性影响的事务方面中央政府具有比地方政府更多的优势和手段,采取的措施也往往更有效。

对于统一财经工作,当时领导人大都给予了高度的评价。刘少奇在 1950 年庆祝“五一”劳动节干部大会上发表讲话时把统一财经工作和部队在前线的胜利联系起来,他指出:中央人民政府成立以来除人民解放军在前线上的胜利以外,统一财经、平衡收支、稳定物价是为人民所做的一件最大的工作。《人民日报》也刊文指出,统一财政工作的管理和领导的方针是完全正确的。财政平衡与金融物价的稳定不如此就很难取得,十数年来的通货膨胀就不可能克服,当时难关就不可能度过^[15]。

三、国家需要的层次性与国家财政收支安排

新中国成立初期,首先面对的国内财经问题是国内严重的通货膨胀,延续十多年的通货膨胀给国家和人民造成了重大的损失,影响了社会政治经济恢复发展。国家通过综合运用行政和市场的力量,打击了投机势力,实现了国内物价工作的稳定。治理恶

性通货膨胀前后,国家也根据形势发展需要实行了统一财经工作的各项政策,并逐步建立起中央高度集权的财经管理体制。这种高度集中的财经体制,一方面是事权高度集中于中央的反映,另一方面也反映国家财力的匮乏,中央政府必须集中有限的财力才能推进各项工作,重建社会经济秩序。

从国家履行职能的角度出发,国家必须保障国防安全、社会经济秩序稳定等社会正常运行的基本条件,基本条件满足之后,国家还要根据社会政治形势的发展,提供社会经济健康所需要的公共产品和公共服务。新中国成立后不久爆发的朝鲜战争改变了中国的内外方针政策。中国党和政府面对美国侵略者咄咄逼人的攻势立场鲜明,态度坚决。中国不会对美国侵略朝鲜之事置之不理,中国一定要管。中国领导人面对美国等国家的步步紧逼,也逐渐下定了抗美援朝的决心。

朝鲜战争改变了中国的经济发展计划,也使得中国修改财政收支预算计划,周恩来 1950 年 11 月 13 日在一次会议发表讲话指出:我们把重点放在投资建设方面敌人不允许,这使得我们必须适应战争需要来安排,对于 1951 年的财政概算不能不改动^[16]。

由于朝鲜战争的爆发国家财政概算必须修改,但是否就不建设了呢?朝鲜战争虽然对中国发展影响很大,但中国的经济建设必须利用一切条件来推进,中国领导人对此意见基本是一致的。

1950 年 12 月 31 日周恩来起草《中共中央关于执行 1951 年度全国财政收支总概算的指示》。《指示》对抗美援朝进行的背景下国家概算的调整情况进行了说明和安排:受抗美援朝战争的影响,国防经费支出居首要位置,其数额也超出预计,经济和文化建设只能采取重点进行和有计划推迟两项方针进行;既要保障国防开支的急迫需要,又要保证财政状况和市场继续稳定应是 1951 年概算的总方针^{[6]110}。《指示》也指出 1951 年概算的总原则是量入为出,党委应保证各项财政收入完成,支出按预算进行。

陈云在 1951 年 2 月的一次会议上指出:国防建设和市场的稳定都很重要,钱是有限的,货币发行有限制,国家财力使用次序应该进行排队,排好第一、第二的次序,就可以避免使用产生的错误^{[16]214}。

在财政支持抗美援朝战争的安排下,国内财经

工作也存在着排序问题,这主要是市场物价稳定与经济文化建设之间的关系处理问题,是物价稳定还是经济文化建设放在第一呢?综合考虑权衡各种利弊得失后,毛泽东等党和国家领导人确定把稳定市场物价放在国内财经工作的第一位置。只有市场物价稳定了,国内的经济秩序才能恢复,人民的经济生活才能恢复正常,国家的建设也才能走上正轨。经过多方面的慎重考虑和比较,“边抗、边稳、边建”的方针最终被中央确定下来。

陈云谈到这一决策时指出1951年概算的方针是国防第一,稳定市场第二,其他第三。很多项目包括在“其他”里面;“第三”要服从“第一”“第二”,“第一”“第二”有余的时候才能做“第三”;是联系国家整个情况来决定的这种安排,各个部门都要服从和按照这个方针来做^{[62]13}。

朝鲜战争是新中国成立以来所面对的最大的挑战,它很大程度上改变了国家的发展进程。这场战争对国家财政收支影响是很大的。首先是国防军事开支在财政支出中的比重大幅上升,其次是国家相当部分的建设力量被迫用在了军事国防方面,再次是朝鲜战争严重恶化了中国的国际环境。1951年的国防费支出占了当年国家财政支出的43%。而在朝鲜战争爆发前,中央确定的这个支出比例应降到30%左右。

受朝鲜战争的影响,中国国防费支出在国家财政支出所占的比重大幅度上升。1951年的国防费用开支达52.64亿元,比1950年的28.01亿元猛增24.63亿元,在国家财政支出中的比重为43.1%,1952年的国防费支出为57.84亿元,比上年增长5.2亿元,占国家财政支出的比重为33.6%,在国家财政支出的比重比1951年下降了10%左右,这是因为国家财政支出规模扩大的原因。国防费的大幅增加,使得国家财政支出中用于经济建设的投资自然要少得多了,但国家用于经济建设投资的重点是明确的。1951年2月陈云在全国公路会议上的讲话时指出:受抗美援朝战争影响,今年的投资减少很多;今年的投资集中在水利、铁路、纺织等几个主要部门^{[62]15}。

随着朝鲜战争形势的变化,中国党和国家领导人正确判断形势,对国防第一、市场第二、其他第三的政策进行了调整。1952年5月21日—6月5日中财委召开全国财政会议,会议讨论1952年财政概算

等问题时指出,财政工作要放在和谈有可能拖延并能继续应付战争的基点上,要以建设第一,军事第二,行政第三编制1952年概算。“边打、边稳、边建”的方针得以调整和改变^{[17]219}。1952年继续分为中央、大行政区、省(市)三级制。

1953年8月6日离朝鲜战争宣布结束后不到两周,陈云在全国财经会议领导小组会上发言时谈到边打、边稳、边建方针时指出,抗美援朝和稳定市场是两头重担,前面要能抗,后面要能稳。以后加了一个“建”的担子,提出边抗、边稳、边建的任务^{[3]94}。在当时国家财力紧张的情况下,“边抗、边稳、边建”,无论哪个方面都是一个重担子,限于这些任务性质和影响,任务又只能由中央政府来组织承担,中央的事权大大增加,这就需要相应的财权来予以保障,虽然1951年确立了财政分级管理的原则,但中央还是集中了主要的财权。

四、1951年、1952年实行统一领导、分级管理的中央与地方财政体制

1950年9月27日政务院发布《关于编造1951年度财政收支预算的指示》,《指示》规定1951年度的财政体制采取中央、大行政区、省(市)三级管理制度;预算编造年度用从1月1日起至12月31日止的历年制^{[68]1}。财政分级管理、预算年度采用历年制,这确立了中国财政大的原则框架。

1950年中央与地方财政分权实行中央高度集中统收统支的体制,这种体制能保证中央集中力量办大事,对一些事关全国的重要事项进行优先处理。但这一体制存在的问题也是明显的,最大的问题是地方财权财力很小,导致地方的很多事情无法进行。另外实行中央高度集中管理的体制,使得大量繁琐复杂的财政事务都集中在中央,分散了中央工作的注意力,不利于中央集中力量考虑国家财政的重大问题和方针政策,不利于中央对地方急需的资金进行及时调拨,以至于延误了时机。另外,高度集中的财政体制很难照顾到地方的千差万别,中央政策是面向全国制定实施的,政策措施常常一刀切,不利于地方因地制宜地去办理一些事情。形势要求中央财政向地方放权,1951年中央改变了高度集中、统收统支的体制,转而实行划分收支、分级管理的体制,赋予地方一定的财权财力。

1951 年 3 月 28 日政务院发出《1951 年度财政收支系统划分的决定》，《决定》财政体制改为统一领导、分级负责，改变 1950 年 3 月高度集中、统收统支的方针。对中央与地方收入支出《决定》也进行了比较明确的划分。规定中央收入包括：农业税、盐税、关税、中央级行政司法规费、公债，以及中央直接经营的国营企业的利润。国防费、外交费、公债外债还本付息、中央级行政经费由中央支出。由中央和地方按比例分成的收入为：货物税、工商业税、印花税、交易税、存款利息所得税、烟酒专卖利润等。均作为大行政区或省（市）的收入包括屠宰税、契税、房地产税、特种消费行为税、使用牌照税，大行政区以下经营的国营企业收入，地方行政司法规费及其他收入。农业税超过计划征收部分的百分之五十留给地方。支出除了规定的几项由中央支出的项目外，其余分别由中央和地方按 1950 年管理情况划分支出^{[18][130-131]}。对于经济建设过程中一些新出现的财政收支划分情况，中央财经领导同志也进行了处理和解释。如 1951 年 4 月 14 日陈云起草中财委复中共华南分局、华南财委并告中南财委电指出：“同意关于浚河捐收入归地方，由地方酌情决定缴纳的比率；可交地方财政部门拍卖海关缉私所得物品，拍卖所得应作为海关收入。”^{[17][140]}

1951 年 5 月 24 日政务院发布《关于划分中央与地方在财政经济工作上管理职权的决定》，《决定》对中央财经部门的职能进行了定位，指出：中央财经部门应以编制和掌握全国财经工作的方针政策计划为主；部分适宜于由地方政府管理的财政经济工作职权交给地方政府。

为了规范预算管理工作，1951 年 7 月 20 日政务院出台了《预算决算暂行条例》，《条例》对政府的级次进行了明确。

1951 年 8 月财政部发布《关于编造 1952 年度预算的指示》，《指示》指出加强国防、重点建设、继续稳定物价等为 1952 年国家财政方针；财政管理仍实行中央、大行政区、省（市）三级制，国家预算由省（市）级编起。

1952 年 4 月 19 日陈云在中央人民政府委员会第十五次会议上讲话指出：整理地方财政，1953 年要把四级财政制度建立起来。四级财政收支是统筹管理还是分四级管理^{[16][387]}，这里陈云提出了建立中央、大行政区、省和县四级财政的设想。

1951—1952 年的财政体制是财政分级管理的开始，省一级财政虽然单独划出，但其财权财力很有限，划归省级的收入与原来的中央拨款差不多，但由于中国处于经济恢复时期，大量事权集中于中央，抗美援朝、镇压反革命运动、“三反”“五反”运动等重大事项，仍然需要中央统筹协调安排，虽然实行了财政分级管理，但主要财权财力仍然集中在中央，中央财政收支在全国财政收支中的比重很高，分量很大。地方的事权虽然也在增多，但财力和财权仍然不大，中央已经开始更多地考虑到地方的实际需求。

对于财政分级管理工作，陈云指出，财政范围划分为三级，地方上和各部门在临时开支上机动性更大些^{[16][228]}。随着朝鲜战场上战局逐渐平稳，国内市场价格稳定，国内各项建设事业已经开始全面展开，国家工作的重点逐渐转向经济建设，而在经济建设中需要更多地发挥地方的积极性，鉴于这种形势，中央政府酝酿更多地把财权下放给地方。

五、国民经济恢复时期财政分权与经济增长

新中国成立之初，经济基础是非常薄弱的，1949 年主要工业品产量很低，同世界工业强国美国相比，中国工业化仅处于初始阶段。中国当年钢产量 15.8 万吨；原煤产量 3200 万吨；原油产量 12 万吨；水泥 66 万吨；发电量 43 亿度。而同年美国钢产量 7074 万吨；原油产量 25232 万吨；原煤产量 43316 万吨；发电量 3451 亿度；水泥 3594 万吨，考虑到中国 1949 年的人口为 5 亿多人，美国人口为 1.5 亿人，中国人均工业品占有量以煤炭为例，仅为美国的四分之一左右，钢产量的比例就更低了。工业产值仅占工农业总产值的 12.3%，而其中生产资料的生产比重又仅占 5.5%^{[12][63-64]}。加上长期战争的破坏，国民经济面临着崩溃的风险。

从新中国成立到 1952 年底，中国党和政府采取正确果断的措施对国民经济进行整治恢复，采取了一系列社会重建和经济恢复的工作。经济恢复时期，经过 3 年艰苦努力，我国巩固了人民民主专政政权，推进土地改革进程，国营经济在整个国民经济中的主导地位得到确立，恶性通货膨胀被消灭，经济恢复态势良好。在三年多的时间里，中国人民克服种种困难，艰苦奋斗，取得了经济恢复工作的胜利。

表1 “国民经济恢复”时期国民收入及人均国民收入情况

年份	国民收入总额(亿元)	按人口平均的国民收入(元)
1950	426	77
1951	497	88
1952	589	104

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

(一)经济增长速度较快,工农业主要产品实现增长

1950年的国民收入总额为426亿元,1951年的国民收入总额为497亿元,1952年的国民收入总额为589亿元。1952年比1950年增长163亿元,增长了33%。

全国进出口贸易总额在国民经济恢复时期,实现了快速增长,贸易额从1950年的41.5亿元增长到1952年的64.6亿元,增长了百分之五十以上,这个时期由于国民经济恢复工作的需要,进口总体上大于出口,三年贸易逆差为22.6亿元^{[19]60}。

国家工业化水平有所提高。社会主义工业在全国工业(不包括手工业)总产值中所占比重在1952年已经达到一半以上。工业(包括手工业)总产值所占比重在全国工农业总产值中上升为1952年的41.5%,比1949年的30.1%上升了11.4%。轻重工业比重有所改善,重工业产值在1952年工业总产值比重中上升到35.5%。

国营经济得到了发展。国营经济上缴国家财政收入的比重的增加,进一步巩固了国家的财政基础。1950年国营经济向国家提供的收入占财政总收入的33.4%;1951年提供了财政总收入的47.8%;1952年提供的部分占财政总收入的58.1%。1952年钢产量比1949年增长753.8%;原煤产量比1949年增长108%。工人的劳动积极性在新的环境下有很大提高,劳动生产率大幅度提升。国民经济恢复时期工业总产值增加额中,由提高劳动生产率而增加的产值占48.6%^{[20]229}。

农业也恢复发展很快。1952年粮食产量达到16392万吨,比1949年增长45%左右;棉花产量达到130.4万吨,比1949年的44.4万吨大幅增长196.3%。主要工农业产品的产量在国民经济恢复的

三年时间中便已达到或超过新中国成立前的历史最高水平,这是很难做到的,但中国共产党领导人民确实做到了。

(二)财政收支总额增加,收支实现平衡

表2 国家财政收支总额和指数

年份	财政收入(亿元)	财政支出(亿元)	收支差额(亿元)	指数(上年=100)	
				财政收入	财政支出
1950	62.17	68.05	-5.88		
1951	124.96	122.07	2.89	201.0	179.4
1952	173.94	172.07	1.87	139.2	141.0

国民经济恢复时期,财政收支实现了平衡,并略有结余。1950年财政有5.88亿元的赤字,1951、1952年国家财政收支都是收大于支。在财政收支平衡的基础上,财政收支总额都出现了大幅度增长,1951年财政收入比上年增长了101%,财政支出比上年增长了79.4%;1952年到经济恢复基本完成时,财政收入为173.94亿元,财政支出为172.07亿元,收入比上年增长了39.2%,支出比上年增长了41%,实现了大幅增长,并实现了财政结余。财政收支大幅增长而收支平衡,这是国民经济健康发展的反映。

财政职能得以很好地发挥,财政支出支持了解放战争的全面胜利,有力地保证了抗美援朝战争的胜利,实现了市场金融物价的稳定。国家还力所能及地进行了一些建设,在经济建设投资方面,1950年国家财政基本建设支出12.5亿元;1951年支出27.03亿元;1952年支出46.68亿元。财政基本建设支出合计86.21亿元,占三年财政支出总和比重的24%左右,这些基本建设支出发挥了重大作用,不但补了国民经济的短板,为国民经济恢复创造了有利条件,基本建设支出主要由国家财政出资,扩大了国营经济的规模,国营经济在国民经济的比重进一步增加,提高了国营经济向国家提供财政收入的比重。

三年经济恢复时期,文教卫生科学事业费支出也年年增长。1950年为5.02亿元,1951年为10.56亿元,1952年为13.47亿元。这在经济恢复时期国防费刚性支出占很大比重的情况下,国家压缩了行政管理费等方面的支出而进行的支出,是非常难能可贵的。

中央与地方财政分权在国民经济恢复时期是合理的,实践中也取得了很大成绩。这个时期国家的事权大量集中到中央,中央财政实行高度集中、统收统支的财政体制,保证了中央财政的资源动员能力,中央政府统筹全局,根据形势发展实行了不同的经济政策,在较短的时间内控制住了恶性通货膨胀,恢复了社会经济的正常秩序,实现了大陆的解放统一、对残存的反动势力进行了打击清理,在国家实力还比较落后的情况下进行了抗美援朝战争,并最终赢得了战争的胜利。国防安全、通货膨胀治理、社会经济秩序恢复、国内政治安全等这些事项的解决要靠中央政府来解决,中央事权扩大反映到国家财政方面,是中央财政的高度集中。

(三)物价稳定,市场活跃,人民生活水平提高

自 1950 年 3 月恶性通货膨胀被控制住之后,此后的几年中,物价基本保持稳定,全国批发物价指数以 1950 年 3 月为基数 100,1952 年为 93.7,物价在经济增长的情况下下降。一方面说明过去价格的不合理,市场在慢慢进行调节修正,另一方面也说明国家的积累增加,生产能力的扩大和市场商品的充足。

这种物价稳定的实现,发生在朝鲜战争还在进行的时期,实在来之不易。这是新中国经济稳定的一大成就。国家完成了大陆的统一,并且在朝鲜战场上稳定了战场形势,统筹了经济建设和国防建设。1952 年全国商品零售总额为 276.8 亿元,比上年出现了较大幅度的上涨。

1949 年 9 月中国人民政治协商会议通过《共同纲领》规定了公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流经济政策。新中国成立初期,国家认真贯彻执行了这个经济政策,取得了良好的经济效果,国营商业、合作社商业和集市贸易交易都非常活跃,促进了商品流通与发展,对经济恢复起到了很好的促进作用,市场的活跃对方便群众生活,扩大就业等都非常有好处。

城乡就业规模扩大。全国职工总数增加到 1600 万,比 1949 年增加了一倍,全国职工平均工资也得到了大幅提升,三年提高了 70%。到 1952 年人均国民收入已增长到 104 元。一些劳动保障制度和保险制度在一些企业开始建立。

由于物价保持稳定,人们存物不存钱的抢购物资的做法基本上消失了,人们开始把钱存入银

表 3 经济恢复时期经济建设费和国防费占财政支出的比重^{[21]64-65}

年份	国家财政支出	经济建设费	比重	国防费	比重
1950	68.08	17.36	25.5	28.01	41.1
1951	122.49	35.11	28.7	52.64	43
1952	175.99	73.23	41.6	57.84	32.9
经济恢复时期	366.56	125.70	34.3	138.49	37.8

行,到 1952 年底,全国存款比 1949 年底增加了 76.5 倍之多^{[22]109-110}。由于物价稳定、经济稳步恢复,人民生活初步得到改善。

国家重视教育的发展,兴办各类教育机构。全国各级各类学校 1950 年为 38.9 万所,到 1952 年为 53.3 万所,其中主要是小学增加的数量,这说明国家对儿童教育的重视,儿童入学率得到了较大的提高。到 1952 年全国小学学龄儿童入学率为 49.2%^{[19]100}。

全国各类卫生机构数从 1950 年的 8915 个增加到 38987 个,增加了 30000 多个^{[19]107},这对保证人民群众的身体健康、防治传染性疾病等都具有重大的意义。

(四)国民经济恢复工作完成的一个重要标志是财政和物价状况的好转

国民经济的全面恢复,为大规模有计划的社会主义建设奠定了良好的经济基础,为党在过渡时期总路线和“一五”计划的提出创造了条件。市场物价稳定,经济实现正增长,财政收支总额增加且实现平衡,工农业生产能力得以恢复扩大,这为经济的平衡健康发展打下了好的基础。1952 年工业总产值为 349 亿元,钢产量 135 万吨,煤炭产量 6600 万吨,发电量 73 亿度,都比上年有了较大幅度的增长。1952 年粮食产量为 16392 万吨,棉花产量 130.4 万吨。

在国民收入很低的情况下,要汲取大量的资金用于国民经济恢复和发展是很不易的一件事。国民经济恢复时期国家所急需解决的问题是重建经济秩序平息物价、实现大陆的完全统一、重建社会政治秩序和抗美援朝保家卫国等,这些任务的完成都具有全国意义,而中央政府在完成这些任务方面更具有

效率,这个时期实行的高度集中的财政体制,中央财政在全国财政收支中的占比都超过60%。中央集中有限的财力完成了大陆的统一,推进社会经济改革,平息物价稳定经济,抗美援朝战争维护了国家安全,国家发展开始步入正轨,国民经济收入三年增长超过160亿元,达到589亿元。经济秩序的恢复,经济实力的增强为1953年开始的第一个五年计划建设准备了较好的条件。

[责任编辑 胡志豪]

参考文献:

- [1]中共中央文献研究室编.毛泽东年谱(1949—1976):第1卷[M].北京:中央文献出版社,2013.
- [2]中国社会科学院,中央档案馆编.中华人民共和国经济档案资料选编(1949—1952):财政卷[M].北京:经济管理出版社,1995.
- [3]陈云文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [4]周恩来选集:下卷[M].北京:人民出版社,1984.
- [5]刘国新主编.中华人民共和国实录:第1卷(上)[M].吉林人民出版社,1994.
- [6]中共中央文献研究室编.周恩来年谱(1949—1976)(上)[M].北京:中央文献出版社,1997.
- [7]财政部综合计划司编.中华人民共和国财政史料:第1辑[M].北京:中国财政经济出版社,1982.
- [8]赞同实施三级财政体制[N].人民日报,1949-09-04(2).
- [9]华府新闻室.华府财政部邀集专家名流研讨国家财政体制[N].人民日报,1949-09-04(2).
- [10]薄一波.若干重大决策与事件的回顾:上卷[M].北京:中共中央党校出版社,1991.
- [11]陈云、薄一波给西南财委的电报[Z].1950-01-11.
- [12]中国社会科学院,中央档案馆编.1949—1952年中华人民共和国经济档案资料选编:财政卷[M].北京:中国城市经济社会出版社,1990.
- [13]陈云、薄一波给华东财委并告中南、西北、西南各财委并报中共中央的电报[Z].陈云手稿,1949-12-28.
- [14]毛泽东文集[M].北京:人民出版社,1999.
- [15]统一领导、分级负责是财政工作的正确方针[N].人民日报,1951-04-05(1).
- [16]陈云文集:第2卷[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [17]中共中央文献研究室编.陈云年谱:中卷[M].北京:中央文献出版社,2015.
- [18]中共中央文献研究室编.陈云年谱:中卷[M].北京:中央文献出版社,2000.
- [19]国家统计局国民经济综合统计司编.新中国六十年统计资料汇编[M].北京:中国统计出版社,2010.
- [20]国家统计局社会统计司编.1949—1985中国劳动工资统计资料[M].北京:中国统计出版社,1987.
- [21]财政部综合计划司编.中国财政统计(1950—1985)[M].北京:中国财政经济出版社,1987.
- [22]董辅初主编.中华人民共和国经济史(上)[M].北京:经济科学出版社,1999.

Fiscal Decentralization and Economic Growth in 1949—1952

Jiang Changqing

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China)

Abstract: 1949 to 1952 was the new China's national economic recovery period, during this period the country implemented a highly centralized financial management system. Central finance highly centralized which was largely related to the scale of the country's financial resources and the complex and severe situation at home and abroad. The central government's administrative power is highly centralized, and so is its financial power. Through strict financial and economic system, adjustment of government levels, rational arrangement of the use of financial resources, overall planning of economic recovery and national defense security, the national economy had recovered well. The high centralization of central finance met the needs of national development at that time and promoted economic growth.

Key words: economic recovery; fiscal decentralization; economic growth