

“三五”时期区域发展格局下的央地财政关系*

王 丹 莉

〔摘要〕 本文尝试以地方政府的上解支出与中央政府对地方的财政补助为切入点，探讨“三五”时期中央与地方之间的财政关系。“总额分成”体制下央地共享财政收入的分配呈现出向地方倾斜的特征，不同省份之间的差异反映了中央工业布局、区域布局战略的顶层设计对财政收入分配及央地财政关系的直接影响。对于“战备”的强调以及三线建设的启动使中央政府在国家财政支出中具有集中倾向，但在财政收入方面反而由于地方上解义务的不断下调而呈现分权趋势，这也为后来中央政府的财力不足与财政体制改革埋下伏笔。

〔关键词〕 “三五”计划；央地关系；财政管理体制；“总额分成”；三线建设

〔中图分类号〕 D232；K27 〔文献标志码〕 A 〔文章编号〕 1003-3815(2023)-02-0093-13

Central-Local Fiscal Relations under the Regional Development Pattern During the “Third Five-Year Plan” Period

Wang Danli

Abstract: This article attempts to explore the fiscal relationship between the central and local governments during the “third five-year plan” period by focusing on the handing in of expenditures by local governments and the financial subsidies provided by the central government to local governments. Under the “total revenue-sharing” system, the distribution of shared fiscal revenue between the central and local governments showed a bias toward the local governments, and the differences among the provinces reflected the direct impact of the central government’s top-level design of industrial and regional layout strategies on the distribution of fiscal revenue and central-local fiscal relations. The emphasis on “military readiness” and the launch of the Third Front construction resulted in a tendency toward centralization of national fiscal expenditures, but in terms of fiscal revenue, there emerged a trend toward decentralization due to the continuous reduction in local obligations to hand in expenditures, which also laid the groundwork for the central government’s later financial inadequacy and fiscal system reforms.

中央与地方之间的财政关系（以下简称“央地财政关系”）是近年来备受关注的研究课题，学界涌现出大量有价值的学术成果。但相关讨论多是围绕改革开放以来尤其是实行分税制以来的央地财政关系展开的，关于计划经济时期央地财政关系的研究和讨论则相对薄弱。从经济史研究的角度来看，计划经济时期的央地财政关系同样值得关注，不单纯因为这是理解新中国经济体制与发展模式的题中应有之义，更重要的原因在于中央与地方关系的形成是一个“历史”的过程，计划经济时期的央地财政关系是我们思考、理解后来的财政体系运行中的问题、财政体制改革以及央地财政关系时不能忽略的前提与背景。我们习惯于用“高度集中统一”来形容新中国的计划经济体制以及这一体制下的财政管理模式，但这样的概括过于笼统，不能全面展示央地财政关系的演进脉络与前因后果。

* 本文是中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究重大项目“新中国工业化进程与举国体制研究”（2021MGCZD008）的阶段性成果。

在有关新中国财政史或回顾新中国财政发展历程的论著中，可以看到关于计划经济时期财政管理体制、税制、财政收支、财政工作的整顿与困境等方面内容^①，通史类论著对各个时期财政制度、政策及财政运行状况多有全面的、概要性的阐述。而关于传统经济体制下的财政放权问题，侧重于社会学、经济学、政治学层面的相关研究成果大多以计划经济时期作为一个整体进行梳理和阐释^②，并不特别聚焦于其中某一时段展开更细致的讨论。事实上，即使在1978年以前，不同时期的央地财政关系也有各自的特点，需要更具体深入的梳理。

本文的讨论聚焦于“三五”时期（1966年至1970年），尝试以地方政府的上解支出与中央政府对地方的财政补助为切入点分析这一时期国家财政收入的分配格局，并以此为基础探讨这一时期的央地财政关系。20世纪60年代中后期，中国工业发展的区域格局面临着较大的调整。改变区域之间工业分布与发展的不均衡，是新中国工业化建设的重要目标之一。“一五”时期的中央财政投资已表现出对内地工业建设的重视与关注。尽管如此，“一五”计划结束时中南、西南、西北地区工业产值在全国工业总产值中所占比重依然很低，远低于同一时期的东北、华东、华北地区。而在“三五”计划以及后来的“四五”计划期间，对于战略后方工业体系建设的强调使得中央财政投资开始以更大力度向中南、西南、西北地区倾斜，这一工业布局、区域布局战略的顶层设计深刻影响了中国的区域经济发展以及央地之间的财政关系。

一、在“战备”中启动的“三五”计划

在分析“三五”时期央地财政关系之前，首先应当梳理的是“三五”计划启动前的经济背景与财政动向。经过了“大跃进”之后，国民经济进入调整时期，在“调整、巩固、充实、提高”的方针下，中央有意识地回收和集中各项经济管理权，中央的集权是20世纪60年代初期中央与地方关系的突出特点。具体到央地财政关系这一角度，1961年起，为克服“大跃进”时期各地投资盲目扩张造成的经济困境，财政收支权限再度被集中，中央政府一方面提高了地方的上解比例，另一方面上收包括基本建设投资在内的各种权力，逐步加强对于财政支出的管理，强化财政纪律与财政监督，并严格控制地方政府的建设投资和赤字预算。

值得关注的是三线建设战略的酝酿与出台，因为这一战略对国民经济调整时期乃至后来的“三五”“四五”时期财政资源的分配格局都产生了重要影响。1964年，出于战备考虑，毛泽东多次强调三线建设的重要性，关于大小三线^③特别是大三线的建设成为中央各种工作会议中频繁出现的议题，以西南、西北地区为核心的大后方的经济建设被提上议事日程。按照设想，三线建设将是包括钢铁、国防、机械、化工、石油、铁路等领域在内的全方位的工业建设。1965年9月至10月间召

① 参见宋新中主编：《当代中国财政史》，中国财政经济出版社，1997年，第323—373页；项怀诚主编，贾康、赵全厚等著：《中国财政通史·当代卷》，中国财政经济出版社，2006年，第79—81页；王丙乾：《中国财政60年回顾与思考》，中国财政经济出版社，2009年，第135—162页；等等。

② 参见周飞舟：《以利为利——财政关系与地方政府行为》，上海三联书店，2012年，第17—29页；周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，格致出版社、上海人民出版社，2017年，第114—122页；胡书东：《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》，生活·读书·新知三联书店、上海人民出版社，2001年，第78—82页；白惠天、周黎安：《M型结构的形成：1955—1978年地方分权与地方工业的兴起》，《经济学报》2018年第2期；刘明兴等：《中国政治精英的权力结构与经济分权的可持续性》，《经济学（季刊）》2016年第1期；Ye, J. (2013). “The Political Logic of Changes in Local Fiscal Capacity in China”. *The China Review*, 13 (1), pp.137-164; 等等。

③ 根据中央的划分，“一线主要是指东北和沿海各省；三线是指西南、西北地区，包括云、贵、川、陕、甘、宁、青、晋、豫、鄂、湘十一省，主要是长城以南、京广线以西广大地区；二线是位于一线和三线之间的广大地区，其中的三线亦称为大三线。”与此同时，为了战备，各省亦划分出自己的一、二、三线地区，各省的三线被称为小三线。参见《周恩来军事文选》第4卷，人民出版社，1997年，第506—507页。

开的中共中央工作会议同意第三个五年计划“以国防建设第一，加速三线建设，逐步改变工业布局”的指导思想。^①这一指导思想的正式确立为“三五”计划明确了基调。根据国家计委的安排，第三个五年计划“必须立足于战争，从准备大打、早打出发，积极备战”，必须“突出三线建设，集中国家的人力、物力、财力，把三线的国防工业，原料、材料、燃料、动力、机械、化学工业，以及交通运输系统逐步地建设起来，使三线成为一个初具规模的战略大后方。”^②

“三五”计划对于“战备”和三线建设的强调，意味着新一轮工业项目投资和建设即将启动，这将改变中国工业的区域布局，西南、西北地区一批新的工业基地由此逐步成长起来。中央政府是这次大规模投资和建设的主导者，在计划经济时期进行的几个五年计划当中，“三五”时期中央财政支出占全国财政支出的比重仅次于“一五”时期。巨额的财政支出需求似乎意味着中央政府有可能像国民经济恢复时期和“一五”计划时期那样加强对地方财政收入的控制，然而，从地方政府的上解比例和中央对地方财政补助的变化来看，“三五”时期央地财政关系与20世纪50年代还是有明显的区别，财政管理体制不尽相同，而财政收入的分配亦没有更多地向中央集中。

二、“总额分成”体制下上解和补助的变化

就财政管理体制而言，“三五”时期中央总体上延续了此前的“总额分成”模式。但从执行情况来看，地方政府的上解支出明显呈现下降趋势。与此同时，中央对经济相对落后省份的财政补助并没有因为这一时期财政收入的整体下滑而受到太大影响，反而有所增长。不论从地方上解还是中央补助的角度来看，“三五”时期央地共享财政收入的分配都表现出了向地方倾斜的特征。

（一）“总额分成”财政管理体制的延续

在1959年至1970年的十余年间，虽然不同年份的政策稍有区别，但中央基本上一直执行“总额分成”的财政管理体制。1957年“一五”计划完成以后，地方政府在组织国家财政收入中的角色日趋重要。“总额分成”体制设计的初衷是在下放收支项目的同时“适当收缩一部分地方的机动财力”，并将中央利益与地方利益更紧密地联系在一起，它的核心原则在于将地方政府的财政收入与财政支出挂钩，按地方的财政收支总额计算出中央与地方的分成比例，即以“地方财政总支出占地方财政总收入的比例，作为地方总额分成比例”^③，然后地方政府每年按照约定的上解比例将一部分财政收入上解中央。

20世纪60年代初，为扭转“大跃进”时期管理混乱、财权分散的局面，中央一度加强集中管理，后来随着全国经济形势的逐步好转又有所放松。这一时期，国务院曾在中央与地方之间推行过“总额分成加小部分固定收入”的体制，即将部分地方税收和一些地方的零星收入作为地方固定收入，在“总额分成”的基础上，通过增加这些零散收入调动地方的积极性。由于这一做法并没有给地方政府带来较多的额外收入，并且手续繁杂，因此在财政部的建议下，1967年国务院决定取消这一办法，实行“完全的总额分成”，即“从1967年起，凡属地方组织的收入，除去留给地方的城市房地产税以外，一律实行总额分成”^④。

“三五”时期财政管理体制比较特殊的是1968年。由于“文化大革命”初期对社会秩序和经济运行的破坏，1967年很多省份的财政收入明显下滑，收不抵支。到了1968年，一些地区甚至不能

① 《毛泽东年谱（1949—1976）》第5卷，中央文献出版社，2013年，第473、529页。

② 《建国以来重要文献选编》第20册，中央文献出版社，2011年，第321—322页。

③ 《中华人民共和国财政史料》第1辑，中国财政经济出版社，1982年，第11—12页。

④ 《中华人民共和国财政史料》第1辑，第159—160页。

保证基本经费支出和正常的财政预算,使得“总额分成”体制根本无法执行^①。1968年是新中国计划经济时期唯一一个没有形成和执行正式的国家年度计划的年份^②。由于没有国民经济计划,中央对各地也没有分配收支指标,因此1968年中央与省级地方政府之间并没有实行“收支挂钩,总额分成”的办法,而是采取了“收支两条线”的做法,国家财政收入与支出分别算账,即1968年各省、市、自治区“凡属国家预算范围内的财政收入,全部上交中央财政。各省、市、自治区的行政事业费支出,按照国家分配的预算指标由中央财政拨款,年终如有结余,全部留给地方。国家分配给地方的基本建设投资,年终按实际支出数列报决算,由中央财政拨款”。^③也就是说,1968年各省份财政收入全部上缴,财政支出由中央分配,这近似于新中国成立初期的“统收统支”。

作为权宜之计的“收支两条线”只执行了一年。1969年重新实行“收支挂钩,总额分成”的办法,收入分成比例根据中央批准的收支指标数来计算^④。1970年实行的是“定收定支,总额分成”的办法,规定与1969年类似,不论是超收分成还是财政支出中发生的结余,除了基建结余外都可以归地方政府支配。换言之,在整个“三五”时期,除了1968年,中央一直采取“总额分成”的财政管理体制。因此,对于财政收入在中央与地方之间如何进行分成,是我们理解这一时期央地财政关系的一个关键。

(二) 央地财政分配的基本格局:上解支出总体趋于下降

尽管“总额分成”体制适用于所有省份,但由于各省经济发展水平存在差异等因素,在执行过程中,中央与各省之间的分成比例不尽相同。按照地方财政收入的上解情况,所有省份大体上可被分为两类:一类可以视为上解省份,这类省份每年都需要按照“总额分成”的规定将一定比例的财政收入上解中央;另一类则属于补助省份,这些地区经济发展水平相对落后,财政收入不足以弥补自身开支需求,每年都需要中央提供一定的财政补助,虽然这些省份有的年份也有上解支出,但总体而言其上解支出规模远小于中央的财政补助。因此,考察这一时期的央地财政关系和财政收入的整体分配情况,不妨从上解与补助两个角度来分析。

表1中笔者整理出了1961年至1970年各省份的上解比例,即各省份上解中央财政支出占其当年财政收入的比重。此表大体可以反映出两方面的情况:一是“三五”时期各省份的平均上解水平,二是各省份“三五”时期上解水平与此前的国民经济调整时期平均上解水平的对比。需要特别说明的是,由于各省份财政志中统计口径和公布数据种类的不同,本表中“上解比例”这一数据的含义稍有差异,有些省份的上解比例指的是该省当年上解中央的支出占其当年全省财政收入的比重^⑤(如北京、山西、辽宁、吉林、黑龙江、上海、浙江、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、陕西),有些省份的上解比例指的是当年地方与中央政府的“总额分成”上解比例(如天津、河北、江苏、广东、四川、云南、甘肃)。

前文曾提及,1962年至1966年,中央曾采取“总额分成加小部分固定收入”的财政管理体制,1967年取消了地方的“小固定”收入。上解支出占全省财政收入比重与“总额分成”上解比例的区别在于,在执行“总额分成加小部分固定收入”的年份中,“总额分成”上解比例指的是中央地方共享收入的分成比例,中央地方共享收入是地方政府财政收入中最重要的构成部分但并非全部,

① 参见项怀诚主编,贾康、赵全厚编著:《中国财政通史·当代卷》,第81页。

② 参见国家经济贸易委员会编:《中国工业五十年》第5部上卷,中国经济出版社,2000年,第12—13页。

③ 《中华人民共和国财政史料》第1辑,第160页。

④ 参见《中华人民共和国财政史料》第1辑,第161—162页。

⑤ 有些省份的相关数据信息相对完整,有些则存在缺失。对于能够找到连续的历年上解中央支出以及中央财政补助收入数据的省份,表1中收录的都是这些省份的净上解比例,即计算出了该省的净上解支出(上解支出减去中央补助收入)占全省财政收入的比重。

某些年份有的省份还可能拥有少量的固定收入，这部分收入虽然不多，但完全属于地方，不参与中央与地方之间的“总额分成”，因而被称为“小固定”。如果将少量固定收入考虑在内，则地方政府的实际上解比例可能会略低于“总额分成”比例。尽管表1的数据并不包含各地方政府上解中央财政支出的绝对规模，但不论是上解中央支出占其当年全省财政收入的比重，还是“总额分成”比例，显然都能反映出中央政府与该省地方政府之间财政收入分配的相对关系。

表1 1961—1970年各省份的上解比例

单位：百分比

省份	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1961—1965年 平均上解	1966—1970年 平均上解 (1968年除外)
北京	85.1	71.9	73.0	75.7	63.3	62.6	64.9	73.3	73.9	71.6	73.80	68.25
天津	77.77	73.45	69.81	73.65	75.54	72.87	80.69	79.24	84.51	78.24	74.04	79.08
河北	64.91	75.34	73.43	69.92	60	63	41	—	30.5	39.14	68.72	43.41
山西	31.65	49.88	53.13	44.97	24.23	22.02	35.07	95.84	13.43	—	40.78	—
辽宁	61.67	68.65	69.43	73.22	62.15	66.34	73.40	45.37	60.61	68.35	67.02	67.18
吉林	23.88	2.55	14.91	-23.3	18.07	15.24	12.01	-43.40	-0.51	3.49	7.22	7.56
黑龙江	18.29	4.58	7.43	17.22	11.58	19.3	34.83	38.08	-1.52	-1.00	11.82	12.90
上海	90.22	92.19	93.32	92.91	88.33	88.69	91.87	90.31	87.98	88.64	91.39	89.30
江苏	65.99	71.61	71.36	70.14	66	67	74	—	74	62.67	69.02	69.42
浙江	36.61	53.95	58.54	59.52	61.37	61.63	67.27	—	57.66	56.84	54.00	60.85
福建	-28.29	17.16	21.82	11.65	32.15	20.24	16.84	-3.18	3.59	-16.22	10.90	6.11
江西	-33.10	7.15	21.28	18.49	14.37	11.49	6.92	7.63	2.32	-4.62	5.64	4.03
山东	48.78	56.71	61.47	61.87	46.85	53.67	61.51	61.52	50.75	55.50	55.14	55.36
河南	-9.64	21.07	11.72	-45.57	-2.85	10.86	30.59	21.27	21.87	27.74	-5.05	22.77
湖北	10.66	47.04	45.93	44.97	34.00	29.19	30.83	2.53	-11.65	-4.98	36.52	10.85
湖南	3.89	50.69	37.45	26.11	27.22	19.03	21.28	9.82	10.22	17.12	29.07	16.91
广东	—	—	—	—	—	67	64	—	54	54	—	—
四川	8.64	33.85	44.29	15.57	17.00	22.25	40.07	-9.37	-14.28	17.13	23.87	16.29
云南	43.99	58.13	55.45	42.26	0	13	0	—	0	0	39.97	3.25
陕西	29.35	19.13	28.59	21.46	12.49	9.05	27.39	-33.69	10.83	6.12	22.20	13.35

注：表1、表2数据均引自各省份方志通志或财政志、财税志，不一一注明。其中，北京、河北、江苏、广东、云南数据系相关方志直接载明，引用时保留原始数据格式，其他数据则通过计算得出，统一保留两位小数。表中山西、河南、湖北、湖南、四川、云南、陕西为三线建设省份。“1966—1970年平均上解”计算的是1966年、1967年、1969年和1970年四年间该省上解比例的平均值。如前文所述，1968年采取“收支两条线”的财政管理办法（即收入全部上交，支出由中央按预算指标拨款），这更类似于新中国成立初期的“统收统支”，而不同于“总额分成”体制。由于执行的管理体制不同，1968年的数据不能直接与其他年份对比。

从表1中的数据来看，和国民经济调整时期相比，“三五”时期各省份的平均上解水平有升有

降，但总体上地方政府的上解比例是趋于下降的^①。得出这一结论基于两个理由：一是表1中“三五”时期平均上解比例低于国民经济调整时期平均上解比例的省份数量更多；二是相比而言，一些省份上解比例下降的幅度远大于有些省份上解比例上升的幅度。也就是说，从财政收入的分成比例中可以看出，这一时期中央对地方的要求有所下降。如前文所述，除了上解省份之外，还有部分省份由于经济发展水平等原因担负的上解义务较少，更多的是接受中央的财政补助。对于这些财政自给率偏低、中央补助远高于其上解支出的省份而言，考察这一时期的央地财政关系时，中央补助的变化比上解比例的变化更具有参考价值。表2反映的即是这部分省份1961年至1970年得到中央财政补助规模的变化情况。

表2 1961—1970年部分省份得到的中央补助收入

单位：万元

	内蒙古	广西	西藏	宁夏	新疆	青海	贵州
1961	16992	17982	4890.0	5061	7367	14618.4	14385.9
1962	14088	10304	6039.4	2447	379	8553.1	6198.9
1963	13819	9656	7708.4	5476	725	8831.6	7025.3
1964	10521	10641	14743.3	5738	2734	9275.9	11020.3
1965	8666	11655	11804.5	6166	2959	7008	8341.0
1966	13146	18666	16581.0	7867	1251	10823.2	11803.6
1967	5698	31297	15123.1	8658	1529	10685.8	12654.2
1968	43787	24828	11753.6	10613	9799	7886.5	35195.9
1969	24110	19158	14289.1	8650	21568	13058.9	26978.1
1970	23923	15393	18344.8	3938	35230	14253	14018.1
1961—1965年平均补助	12817.2	12047.6	9037.1	4977.6	2832.8	9657.4	9394.3
1966—1970年平均补助 (1968年除外)	16719.3	21128.5	16084.5	7278.3	14894.5	12205.2	16363.5

注：表中数据引用时保留原始数据格式，凡需根据计算得出的，统一保留一位小数。表中宁夏、青海、贵州为三线建设省份。

表2中的省份主要包括内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆五个少数民族自治区和青海、贵州两省。少数民族自治区的财政自给率偏低，其财政收入基本上地方自己留用，上解不多，财政平衡的实现主要依赖中央大量的财政补助。以新疆、西藏为例，在整个计划经济时期，新疆的财政自给率为42.3%，中央累计净补助新疆财政的资金相当于同期新疆地方财政总收入的1.42倍，财政支出的一半以上来自中央的补助^②；而西藏的这一比重更高，中央对西藏的补助资金占西藏财政收入的比

① 表1中山西和广东的数据并不连续完整，因而无法得出这两省“三五”时期与国民经济调整时期平均上解比例的对比情况，但从已有数据仍然可以明显看出：剔除未执行“总额分成”体制的1968年，山西在“三五”时期的上解比例显著低于1961年至1965年的平均水平；而在整个计划经济时期，广东都是净上解省份，即其上解中央的财政支出远超出中央给广东的财政补助，但“三五”时期广东的上解比例也趋于下降，1969年、1970年广东的“总额分成”上解比例比1966年降低了13个百分点。安徽省亦未列入表中，因笔者无法找到其连续的历年上解支出数据。但根据安徽省财政志，计划经济时期由于中央每年均需核定省预算收支，收大于支时需要上缴，收少于支时则由中央财政补助，按照安徽的统计口径，“决算收入大于决算支出的部分”即可视为该省当年的净上解，从数据来看，安徽省在1966年至1970年间有三年都是支大于收，说明这一时期上解有限甚至没有上解。参见《安徽省志·财政志》，方志出版社，1998年，第19、211页。

② 参见《新疆通志·财政志》，新疆人民出版社，1999年，第242—243页。

重在95%以上^①。青海、贵州两省的情况和少数民族自治区类似，1949年以后，中央对青海长期实行财政补助政策，1963年至1965年三年间，剔除上解后中央实际补助青海的财政收入占其同期省财政收入的43.9%，而1966年至1976年间中央给予青海的财政补助占其同期财政收入的比重提升至60.5%，这一比重远高于国民经济调整时期，基本上恢复到了20世纪50年代中后期的水平^②；从1958年到1976年的十余年间，贵州财政因收不抵支亦“主要靠中央财政补助来维持财政平衡”^③。表2中的最后两行数据反映的是这些省份在20世纪60年代前半期和后半期年均得到中央财政补助规模的对比，可以看出1966年至1970年间，尽管“文化大革命”使国民经济的正常发展以及国家财政收入受到了冲击，但和前一时期相比，中央对经济落后地区的财政补助反而均有不同程度的增长。这意味着，不论从上解还是补助的角度来看，在“三五”时期央地共享财政收入的分配中，中央政府并没有占据更多的份额。

三、区域发展战略下财政收入分散与财政支出集中的非对称格局

通过对上解比例的进一步分析可以看到，财政收入的分配不仅向地方倾斜，还在区域之间呈现出一个明显的差异化分配格局。在看似统一的“总额分成”财政管理体制下，不同省份的上解支出比例和中央财政补助存在很大差距，差距本身反映了中央工业布局、区域布局战略的顶层设计对财政收入分配及央地财政关系的直接影响。而“三五”时期央地财政关系的另一个特征在于，中央财政支出与收入的集中程度并不对称，三线建设的启动使中央政府在财政支出中明显具有一定的集中倾向，但在财政收入方面并没有相应的集中管理，反而由于地方上解义务的不断下调而呈现出分权的趋势。这种财政收入分权大于财政支出分权的不平衡状况在20世纪60年代表现得日益突出。

（一）向西部倾斜：国家财政收入的区域分配

我们可以用地方政府上解水平趋于下降来概括“三五”时期的央地财政关系，但这样的评价难以反映出某些地方的特殊情况以及区域之间的不同。在推进重大区域发展战略决策的特殊背景下，不同地区上缴中央的财政收入和其获得的来自中央的财政支持差距明显，由此形成了一个差异化的分配格局。表1的数据不止可以反映地方上解的总体变化，还可以反映出区域之间的差异。

1961年初，中央为加强对建立区域性经济体系工作的领导，成立华北、东北、华东、中南、西南、西北六个中央局^④。就地域而言，中央规划中的三线地区一共包括云南、贵州、四川、陕西、甘肃、宁夏、青海、山西、河南、湖北、湖南11个省份，这些三线省份主要集中在西南局、西北局和中南局所辖区域。从表1的数据可以看出，财政收入上解比例稍有上升的几个省份主要分布在华东（江苏、浙江、山东）、东北（辽宁、吉林、黑龙江）和华北（天津）地区，而位于西南、西北和中南地区的三线省份的上解比例则几乎全部大幅下降^⑤。当然，非三线省份亦有上解比例下降的例子，比如北京、河北、上海、福建、江西，但三线省份的上解支出比例明显下调的幅度更大，湖南、湖北、陕西、山西、四川、云南等省的上解比例少则下降几个百分点，多则下降三十几个百

① 参见《西藏自治区志·财政志》，中国藏学出版社，2011年，第24—25页。

② “一五”时期，中央财政对青海的补助总额相当于青海同期财政收入的61.4%。参见《青海省志·财政志》，黄山书社，1995年，第237—239页。

③ 《贵州省志·财政志》，贵州人民出版社，1993年，第423页。

④ 参见《建国以来重要文献选编》第14册，中央文献出版社，2011年，第64—65页。

⑤ 河南是三线省份中唯一的一个例外，根据表1，其“三五”时期上解比例和20世纪60年代前半期相比有明显的增长，但值得注意的是，之所以得出这一结果，与1964年河南得到大量中央财政补助进而导致该年净上解比例明显异于（大幅低于）常年密切相关。根据河南财政统计数据，1964年中央给河南的财政补助总额为86503万元，这远远超过20世纪60年代其他年份中央给河南的财政补助，因而这一年的上解比例或许视为特例更为合适。参见《河南省志·财政志》，河南人民出版社，1994年，第142页。

分点，而贵州、宁夏、青海等省在“三五”时期也得到了更多的中央财政补助。换言之，“三五”时期国家财政收入表现出了非常明显的向西南、西北等三线地区以及边疆少数民族地区倾斜的特征。

调整工业生产的区域布局是新中国成立以后国民经济发展的重要目标之一，三线地区有丰富的矿产资源，但工业生产能力却远低于一、二线地区。20世纪60年代中期，一、二线地区的工业固定资产约占全国比重的87%，财政收入占全国90%左右^①。但同一时期，不论是轻工业还是重工业，三线地区工业产值在全国工业总产值中占的比重都在10%左右，某些工业所占比重甚至更低^②，和一、二线地区形成鲜明对比。即使不考虑战备因素，这种工业分布过于不均衡的局面也是值得关注的。从政府投资的区域结构来看，“一五”时期中央已经着手于调整工业发展的区域布局，改变工业过度集中于少数大城市的不均衡状态，而在“战备”指导思想下启动的“三五”计划中，中央加大了工业区域布局的调整力度。三线建设本身是“调整工业布局”和“纵深配备”的问题，是要在中国西南、西北的纵深腹地“建立一个比较完整的后方工业体系”^③。

严格而言，三线建设的启动并不始于“三五”时期。在1964年的全国计划会议上，“集中力量建设第三线”已被确立为1965年的中心任务之一^④。1965年起，中央大幅增加对三线地区的基本建设投资，用于西部的交通、钢铁和地方军工企业建设。从表1可以看出，1964年、1965年山西、陕西、河南、湖北、湖南、四川、云南等三线省份的上解义务已经表现出下调的迹象。根据国家计委的安排，“三五”时期全国建设投资850亿元，其中333亿元被分配给三线地区，这一规模相当于分配给一线地区资金（173亿元）的1.89倍和二线地区资金（146亿元）的2.28倍^⑤。数量众多的基本建设项目在“三五”时期全面启动，这一时期全国建成投产的743个大中型项目中，四川96个、陕西50个、甘肃38个、贵州35个、山西32个、湖北30个，整个三线地区项目合计394个，占全国大中型项目的比重达53.03%^⑥。三线省份上解义务的大幅下调是三线建设的必然结果。为支援三线建设，这一时期全国财力都在向三线地区倾斜。地方上解与中央补助的变化反映了这一时期国家财政资源在区域之间的差异化分配。

从新中国成立前后直至20世纪60年代初期，东北地区因其良好的工业基础和国民经济中的特殊作用一直是中央投资的重点，辽宁、黑龙江等省基本建设投资在全国基本建设投资中占的比重始终名列前茅，但从“三五”时期开始这一地位逐渐被四川、湖北等省份取代。“三五”时期基本建设投资比重位列全国前十名的省份分别为四川、湖北、黑龙江、甘肃、云南、陕西、贵州、河南、辽宁、湖南，除黑龙江和辽宁外，其余全部为三线省份。而其中四川一省占比高达13.6%，辽宁省占比由“一五”时期的11.7%下降至此时的3.8%^⑦。中央的财政补助规模同样可反映出这一变化趋势，以辽宁为例，1961年至1965年中央补助占辽宁地方财政预算总收入的比重为11.8%，而在“文化大革命”时期，中央补助占辽宁财政预算总收入的比重仅为0.7%^⑧，显著低于以往。再如黑龙江，该省20世纪60年代的上解比例明显高于50年代，而60年代后半期又明显高于60年代前

① 参见《周恩来军事文选》第4卷，第505页。

② 参见《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，中国财政经济出版社，2011年，第693—694页。

③ 这是1964年9月21日李富春在全国计划会议上讲话的内容。参见《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·固定资产投资与建筑业卷》，中国财政经济出版社，2011年，第28—29页。

④ 这是1964年10月李富春在全国计划会议上总结报告的内容。参见《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，第19页。

⑤ 参见《中国工业五十年》第5部上卷，第669页。

⑥ 参见《中国固定资产投资统计数典（1950—2000）》，中国统计出版社，2002年，第219页。

⑦ 《中国固定资产投资统计数典（1950—2000）》，第100页。

⑧ 该比重1950年至1952年为18.4%，“一五”时期为13.7%，“大跃进”时期较低，也达到了9.4%。参见《辽宁省志·财政志》，辽宁人民出版社，2000年，第334页。

半期。上解比例的提升以及中央补助规模的下降，都说明中央的投资重点有所转移。

从上解支出的角度来看，某些省份并没有因为这一时期的财政放权而获得更大的支出自由，相反依然承担着较多的上解任务。比如天津市在1966年至1975年十年间共上解中央2035893.2万元，占同期地方财政总收入的78.16%，相当于同期财政支出的3.73倍。而1963年至1965年，天津上解267898万元，占同期地方财政总收入的75.34%，相当于同期地方财政总支出的2.76倍。^①也就是说，不论是占同期地方财政总收入的比重，还是和同期地方财政总支出规模相比，天津在“文化大革命”时期上解中央的支出水平都远高于1963年至1965年。再如华东地区的上海、江苏等省（市），也基本保持着和以往相近的较高上解水平。

在看似统一的“总额分成”财政管理体制下，不同省份的上解比例存在很大差异，而地方政府上解总体趋于下降的特征主要是由于位于西南、西北地区的三线省份以及经济相对欠发达省份的上解义务减少带来的。因此，我们很难笼统地概括这一时期中央是否大幅度降低了地方的财政压力和地方政府的上解数额，不同省份情况不同，应该有更具体细分的讨论。区域间的差异直接反映了中央工业布局、区域布局战略的顶层设计对于央地财政关系的整体影响。

（二）财政收入分散与财政支出集中的非对称格局

1950年启动的“统一财经”是新中国成立后中央政府推动的第一次财政集权，这次制度调整实现了财政收入与支出的前所未有的集中管理。“大跃进”之后，为尽快走出财政困境，中央再度实行财政集权。而和统一财经不同的是，国民经济调整时期的财政集权更多体现在中央对于财政支出的控制上。这一时期，中央财政支出占全国财政支出的比重出现了明显的上升，但中央财政收入占国家财政收入比重的增幅远小于前者，不仅如此，到1964年、1965年，中央对地方财政收入的管理和控制比20世纪60年代初期又进一步放松。“三五”时期的央地财政关系延续了国民经济调整时期的特征，即中央对于财政支出的集中管理程度大于财政收入，收与支的集中程度并不对称。

图1列出了改革开放前各个五年计划时期中央财政收支在全国财政收支中所占的比重，中央财政收支占比较高的时期无疑是中央财政集权程度相对较高的时期。从图1可见，“一五”时期中央政府财政收支在全国财政收支中占比都很高，是改革开放以前几个五年计划当中最高的一个时期。而仅次于“一五”的就是“三五”时期，中央财政收支占比的提升说明中央在这一时期对财政资源分配的控制有所加强。

在图1中，中央政府财政收入占全国财政收入的比重反映的是中央负责组织的财政收入所占的比重，而除了中央直接组织的财政收入，中央财政收入的另一重要来源就是由地方政府组织但与中央进行“总额分成”的收入。“三五”时期中央组织的财政收入占比提高，由“二五”时期的22.7%上升到31.2%。但从前文的讨论中可以看到，一方面，“总额分成”的财政体制没有改变，“三五”时期除1968年采取了临时性的“收支两条线”的做法之外，其余年份仍维持中央与地方之间的分成体制，即主要财政收入的组织者仍是地方政府而非中央政府。另一方面，在“总额分成”中中央并没有大幅提升地方政府的上解比例，这在一定程度上意味着中央对于财政收入的集中管理有限。

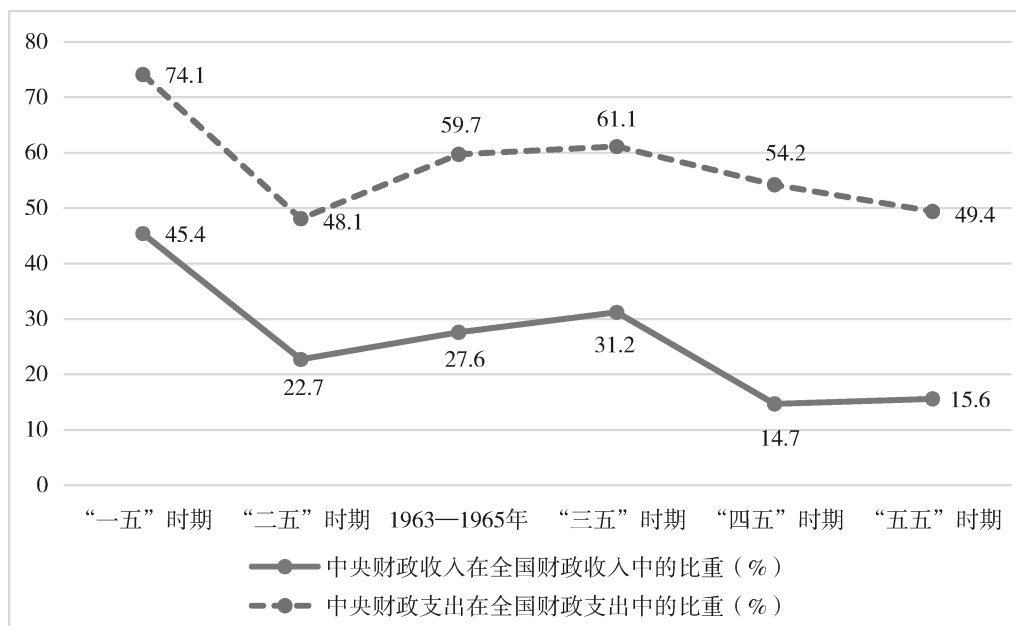
在经历了几年短暂的权力集中之后，20世纪60年代中后期新中国的央地关系进入了一个新的调整阶段，强调分权于地方是这一时期的特点，财政管理方面也不例外。1964年的全国财贸工作会议在肯定了“大跃进”之后连续几年加强集中管理的必要性之后，明确提出“今后应当在继续坚持集中管理的前提下，适当地扩大一些各地方、各部门的机动权，以适应当前生产发展的要求”，并要求财政部对财政体制的改进进行研究^②。1965年，国务院批准试行《关于改进基本建设计划管理的几项规定（草案）》，根据这一规定，“地方的工业基本建设，大中型项目由中央安排”，而对于

^① 《天津通志·财税志》，天津社会科学院出版社，1996年，第289页。

^② 参见《中共中央文件选集（1949.10—1966.5）》第46册，人民出版社，2013年，第84页。

小型项目，地方“可以因地制宜地进行调整”^①。

图1 改革开放前各五年计划时期中央财政收支在全国财政收支中的比重



资料来源：财政部综合计划司编：《中国财政统计（1950—1991）》，科学出版社，1992年，第102、181页。

注：中央地方财政收入均为本级负责组织的收入，不是按财政体制计算的收入分成数。

1966年3月，毛泽东在中共中央政治局常委扩大会议的讲话中谈及央地经济关系时强调：“中央还是虚君共和好，只管大政方针、政策、计划……中央计划要同地方计划结合，中央不能管死……不论农业扩大再生产也好，工业扩大再生产也好，都注意中央和地方分权，不能竭泽而渔。”^②这一指导思想推动了20世纪60年代末70年代初的放权改革。1969年二三月间，全国计划会议在中断了两年之后再次召开，这次会议不仅讨论了当年的国民经济计划，还开始酝酿经济体制的改革，会议印发《关于改革财政管理体制的初步意见（草案）》《中央各部关于企业管理体制下放的初步设想》等文件征求意见。仅仅一年后，在1970年二三月间召开的全国计划会议上，《关于国务院工业交通各部直属企业下放地方管理的通知（草案）》就要求各部当年即将直属的企事业单位“绝大部分下放给地方管理”。^③此后仅半年的时间里，中央工业交通部等9个部直属的3000余家企事业单位超过70%被下放。

“三五”时期国营企业的财务管理体制也表现出一些变化，以折旧基金的分配为例，从20世纪50年代初到60年代中期，国营企业的折旧基金必须全部上交国库，而1966年11月的全国计划会议决定自1967年起“将企业提取的折旧基金留给地方、部门和企业用于更新改造”，以“适当扩大地方、部门 and 企业的机动财力”。1970年，中央各部所属企业大量下放，这些企业“原来上交的折旧费也留给地方和企业”。计划经济时期国营企业管理权的归属与财政存在密切关联，企业下放给地方管理意味着预算和财务关系的划转，下放后的企业当年的决算即转由地方负责编造。^④改变以

① 《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，中国财政经济出版社，2011年，第387页。

② 《毛泽东年谱（1949—1976）》第5卷，第569页。

③ 《中国工业五十年》第5部上卷，第17、19页。

④ 参见《中华人民共和国财政史料》第5辑，中国财政经济出版社，1985年，第20、24、143页。

往集中企业基本折旧基金并由中央财政统一分配的做法，在一定程度上扩大了国营企业和地方的自主权。

在1970年全国计划会议的财政座谈会上，为了配合中央企事业单位的大规模下放，财政部开始酝酿“相应地下放收支指标和管理权限，扩大地方财政在国家预算中的比重”。同年7月，财政部在全国财政银行工作座谈会上提出“下放财政、信贷管理权限。从1971年起，实行财政收支包干、基建投资包干和农村信贷包干，一年一定”，同时要“将企业上缴财政的折旧基金全部下放给地方”。^①国务院1970年拟定的《第四个五年国民经济计划纲要》中更是再度强调“统一和因地制宜必须互相结合”，明确提出要实行财政收支大包干、基本建设投资大包干、物资分配大包干等经济管理体制层面的改革，以切实扩大地方的管理权限^②。

20世纪60年代中后期，中央对于地方财政收支管理的放权是一个由酝酿到逐步推进的过程，但同一时期中央财政支出在国家财政支出中明显处于主体位置，所占比重在60%左右（见图1）。根本原因在于中央主导的大中型建设项目因三线建设启动而大量增加。基本建设支出是计划经济时期国家财政支出中占比最高的组成部分，在“三五”时期的国家财政支出中，基本建设支出所占的比重（38.7%）比“一五”时期（37.6%）还高出1.1个百分点^③，可见这一时期的财政投资规模。“二五”时期全国基本建设投资中中央项目占比42%，“三五”时期回升至50%，1965年和1966年该比重分别高达65%和66.8%^④。三线建设的相关项目是中央项目的重点，虽然关于基本建设的管理也一直在调整，但根据国家计委在1965年初的设想，基地型的综合项目（如攀枝花工业区）、专业协作的托拉斯项目（如湘鄂西汽车公司）、大型联合企业和独立的重大项目（如石油化工联合企业、德阳重机厂、包钢、武钢等）都被划为中央项目^⑤。在1966年的国民经济计划中，国家基本建设的重点就是“攀枝花、酒泉、武钢、包钢、太钢五大钢铁基地以及三线地区为国防工业服务的十个迁建和续建项目”^⑥。

为了集中力量推进三线建设，中央决定“凡是在三线一个地区建设的重大综合项目，如以钢铁为中心的攀枝花工业基地的建设、以重庆为中心的常规兵器工业的配套建设”，都必须“以中央主管部为主，负责统一指挥，统一管理，有关各省、市、区和各部门协助进行”；“西南三线的中央直属建设项目，所有建设的施工力量、技术力量、设备和材料，由各有关部统一安排，负责解决，并由国家经委（在国家建委成立后由国家建委）督促检查执行情况”；为了加强对西南三线建设的领导，中央决定成立西南局三线建设委员会，委员会由“国务院有关部门和有关省（市）的主要领导”构成。^⑦三线建设的总体规划布局与重要投资项目的决策安排由中央政府主导。在“三五”时期的每一年，中央政府安排的基本建设投资都远高于地方政府（见表3）。这些投资极大提升了中央财政支出的规模及其在全国财政支出中所占的比重。

当然，对1966年至1970年央地财政关系的讨论，除了需要关注财政资源及相关权限在中央与地方之间的分配之外，还有一个重要的问题是这一时期的经济运行及财政收入规模所发生的变化。“三五”时期，特别是1967年至1968年间，由于“文化大革命”的影响，正常的生产、生活、工作秩序被扰乱，工农业生产总值严重下降，从中央到各省，财政收入都出现了明显下滑。按照“三五”计划开始前的设想，中央预计“三五”时期的国家财政收入将达到2800亿元左右，以年均9.2%

① 参见王丙乾：《中国财政60年回顾与思考》，第149页。

② 参见《中国工业五十年》第5部上卷，第706页。

③ 参见财政部综合计划司编：《中国财政统计（1950—1991）》，科学出版社，1992年，第120页。

④ 参见《中国固定资产投资统计年鉴（1950—1995）》，中国统计出版社，1997年，第93、95页。

⑤ 参见《1958—1965中华人民共和国经济档案资料选编·固定资产投资与建筑业卷》，第46页。

⑥ 《中共中央文件选集（1949.10—1966.5）》第49册，人民出版社，2013年，第335页。

⑦ 参见《建国以来重要文献选编》第20册，第67—68页。

表3 1966—1970年中央政府和地方政府的基本建设投资额

单位：亿元

年份	中央	地方
1966	110.21	45.49
1967	121.1	57.39
1968	96.3	58.7
1969	124	69
1970	148.98	77.02

资料来源：国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年》第5部上卷，中国经济出版社，2000年，第402、590、599、601、605、606页。

的速度增长^①，但这一目标远未达到。1969年，在中央出台举措大力推进工农业生产恢复之后，财政收入才开始有所回升。这些隐性的成本与损失也必然会对中央地方之间财政资源的分配产生影响。不过从前文的讨论中可以看出，对于这一时期国家财政资源的分配格局，三线建设战略以及中央不断酝酿并推进的放权或许才是最重要的影响因素。

在近年来关于中国央地财政关系的讨论中，中央政府和地方政府的财权与事权是否匹配的问题一直备受关注。1994年分税制改革以后，财政收入开始逐步集中于中央，但财政支出却并没有呈现出相应的集中，因此，地方政府由于掌握较少财政收入、担负较多财政支出责任而面临巨大的财政收支压力，有的研究者将这种财政支出分权大于财政收入分权的状态定义为财政体制的“垂直不平衡”^②。中央与地方之间的这种不平衡格局及其影响成为很多学者关注的研究对象。而如果我们回溯更远，就会发现在20世纪60年代中后期，中国的财政体制曾表现出另一种形式的“不平衡”。

和实行分税制后的不平衡刚好相反，此时财政体系“不平衡”的核心特征在于财政收入中的分权大于财政支出中的分权。三线地区大中型投资和建设项目的启动使中央财政支出在20世纪60年代中后期快速增加，为推进既定的工业化和区域发展战略，中央在国家财政支出中明显具有一定的集中倾向并占据主导地位。但和新中国成立初期不同的是，中央并没有因为新一轮大规模投资的启动而全面加强对财政收入的集中统一管理。地方政府的上解义务整体趋于下调，同时向地方放权的改革也在不断推进，由此形成的财政收入分散而财政支出集中的非对称格局使中央政府面临着越来越大的支出压力，这似乎已为中央后来的财力不足以及财政体制的改革埋下伏笔。20世纪70年代末直至整个80年代中央财政收不抵支而不得不向各地方政府借款的困难局面，并非形成于一朝一夕。

综上所述，从财政管理的角度而言，计划经济时期中央的财政集权呈现出总体递减的趋势，看似强调高度集中的管理体制其实早已开始了一个不断调整的过程，尽管中央政府对财政收入与财政支出管理的放权程度有时可能并不一致。对于计划经济时期的中国来说，央地财政关系的变动往往与工业化战略的演进密切相关，工业发展战略及阶段性指导思想的变化成为影响财政管理体制，进而影响央地财政关系的重要因素。两者相辅相成、相互促进。1950年“统一财经”的启动建立了高度集中的“统收统支”财政管理体制，由此实现的中央政府财政汲取能力的迅速提升，成为即将开始的大规模工业化建设不可或缺的前提条件。“一五”时期尽管财政体制已逐步走向“划分收支、

^① 参见《中共中央文件选集（1949.10—1966.5）》第46册，第14页。

^② 鲁建坤、李永友：《超越财税问题：从国家治理的角度看中国财政体制垂直不平衡》，《社会学研究》2018年第2期。

分级管理”，但为了推进以重工业为核心的 156 项工程及相关建设，中央财政收支在全国财政收支中仍保持着极高的比重。这一局面在“大跃进”时期明显转变。而促成“大跃进”时期央地财政关系向分权方向调整的重要因素之一，是此时中国的工业发展指导思想在多种因素的影响下发生了细微的变化，由高度强调中央工业转向探索通过中央工业和地方工业的共同发展来推进工业化。因此，才会以中央财政放权来调动地方政府的积极性，进而带动地方工业的发展。

20 世纪 60 年代中后期的央地财政关系同样是工业发展战略的直接体现。“三五”时期的经济建设在明确的“战备”指导思想下展开，三线建设不仅将工业建设的重点再次转向国防军事工业和重工业，还开始了对中国工业区域布局的重大调整。改善原有的分布不均衡的工业布局，将地域广大而相对落后的西南、西北地区建设成为在一定程度上具有完备工业体系的战略后方，是这一时期的工业发展战略。而这一战略也成为影响国家财政资源分配以及央地财政关系的关键因素。不论从财政收入还是财政支出的层面来看，中央政府主导的三线建设都推动了全国财政资源向以西南、西北为核心的三线地区的倾斜。这种倾斜一直延续到“四五”时期。1965 年至 1975 年间国家预算内基本建设投资总额的 45% 被用于三线地区，使内地的交通、能源、国防、机械、轻纺、电子等工业领域都迅速发展并成长起来^①。三线省份的产值结构亦随之改变。在三线建设启动后的十余年间，四川、陕西等省第二产业在全省生产总值中的比重提升了近 20 个百分点^②。财政资源在央地之间以及区域之间并不均衡的配置，为中国的工业发展奠定了一个新的区域格局。以财政资源配置的非均衡扭转区域发展的非均衡，这对中国后来的发展具有极其特殊的意义。

（本文作者 中国社会科学院当代中国研究所副研究员）
（责任编辑 王力丁）

① 参见《中国工业五十年》第 5 部上卷，第 54、56 页。

② 参见《新中国六十年统计资料汇编》，中国统计出版社，2010 年，第 838、972 页。

《党的文献》2023 年第 2 期要目

- | | |
|--|-------------------------------------|
| 中国中共文献研究会学习贯彻党的二十大精神
座谈会发言（张宏志等） | 毛泽东的另一篇“湖南农民运动考察报告”
（蒋建农） |
| 论习近平关于全面深化改革重要论述的基本问题
（韩保江） | 从四个维度理解毛泽东关于人民战争的思想
（李桂花 杨雪） |
| 深刻理解习近平关于坚持守正创新的重要论述
（段光鹏） | 刘少奇对四个党性相关问题的创造性阐释
（王丽娟） |
| 推进新时代武器装备现代化建设的科学指南
——学习习近平关于武器装备现代化建设
重要论述（褚法宝） | 《向导》周报与马克思主义在中国的早期传播
（梁大伟 茹亚辉） |
| “努力开创宗教工作新局面”
——学习领会习近平关于宗教工作重要论述
（简皎洁 刘靖北） | 太行抗日根据地的反“维持”斗争
（柴鹏辉 袁文博） |
| 近年来国外学者和媒体关于中国式现代化的研究
和解读（李函珂） | 20 世纪五六十年代组织港澳观光团赴内地参访的
历史考察（聂励） |
| | 《共产党宣言》三篇德文版序言最早中译本考析
（梁兴印） |