

省部级干部财政专题研究班文集

以“三个代表”

重要思想为指导

逐步建立

公共财政框架

财政部办公厅 编



经济科学出版社

以“三个代表”重要思想为指导 逐步建立公共财政框架

——省部级干部财政专题研究班文集

财政部办公厅 编

经济科学出版社

责任编辑：樊曙华 王志华

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

以“三个代表”重要思想为指导 逐步建立公共财政框架
——省部级干部财政专题研究班文集

财政部办公厅 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

北京市云燕印刷厂印装

850×1168 32 开 10.5 印张 180000 字

2000 年 12 月第一版 2000 年 12 月第一次印刷

印数：00001—12000 册

ISBN 7-5058-2343-4 / F·1735 定价：39.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

前言	(1)
以“三个代表”重要思想为指导 逐步建立	
公共财政框架	李岚清(1)
走向新世纪的财政改革与发展	项怀诚(23)
加快财政支出管理制度改革 推进建立公	
共财政体制	楼继伟(49)
积极推进税制改革和社会保障体系建设	
.....	高 强(80)
全力推进预算管理制度改革	高 强(115)
关于积极财政政策的几个问题	刘溶沧(143)
借鉴市场经济发达国家的有关经验 建立	
我国的公共支出管理框架	李俊生(177)

深化财政体制改革 积极推行政府	
采购制度	陈良宇(213)
提高认识 克服困难 全面实现养老金社	
会化发放	杨新成(226)
深化支出管理改革 促进依法科学理财	
.....	郭庚茂(237)
推进工资发放制度改革 维护政治安定和	
社会稳定	王先民(251)
推进税费改革试点 规范农村分配关系	
.....	张 平(263)
认真落实“收支两条线”规定 切实加强预	
算外资金管理	张家坤(283)
加强财政支出管理 积极推行六统改革	
为建立规范的国库集中支付制度	
奠定基础	张 伟(295)
做好部门预算工作 推进财政体制改革	
.....	万宝瑞(307)
在省部级干部财政专题研究班结束时的讲话	
.....	项怀诚(319)



以“三个代表”重要思想为指导 逐步建立公共财政框架

李 岚 清

(2000年11月20日)

同志们：

今年年初，中央举办了省部级主要领导干部财税专题研讨班，泽民同志、镕基同志、锦涛同志出席并作了重要讲话。在这个研讨班上，我集中讲了建立与社会主义市场经济相适应的公共财政问题；在今年7月召开的

全国财政工作会议上，我又集中讲了财政工作如何贯彻落实“三个代表”的重要思想；今天，我想着重讲一下，以“三个代表”的重要思想为指导，逐步建立公共财政框架问题。主要讲六个方面。

一、社会主义市场经济公共财政体现了“三个代表”的重要思想

江泽民同志关于中国共产党始终代表中国先进社会生产力的发展要求、始终代表中国先进文化的前进方向、始终代表中国最广大人民的根本利益的重要思想，是在加快我国现代化建设这一新的历史条件下全面加强党的建设的伟大纲领，是永远保持党的先进性、战斗力和创造力的行动指南，具有极为重大的现实意义和长远的指导意义。我们在各项工作中，必须认真贯彻“三个代表”的重要思想。财政是国家职能的重要体现，是国家政权活动的物质基础，是党和政府工作的重要组成部分，各级领导如何重视和做好财政工作，对于能否贯彻落实好“三个代表”的重要思想，关系重大。

要重视和做好财政工作，关键是要把握好财政工作的正确方向。党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》明确提出，要逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框

架。一般来说，公共财政就是满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式，它是与市场经济发展相适应的一种财政类型。从公共财政演进的历史看，由于各国国情、文化传统、历史及市场发育程度不同，公共财政模式也不尽相同。我国不能简单模仿或生搬硬套西方国家的公共财政模式，必须立足本国国情，从实际出发，建立有中国特色的与社会主义市场经济发展相适应的公共财政框架。总的要求是：坚决贯彻“一要吃饭、二要建设”的原则，在努力促进先进生产力的发展和增加财政收入的前提下，将财政支出主要用于满足我国最广大人民群众的社会公共需要，包括政治、经济和文化等各方面的公共需要，做到“取之于民、用之于民”，不断提高国家的综合实力和人民群众的生活水平。只有按照这一要求来做好财政工作，才能进一步贯彻落实好“三个代表”的重要思想。我在今年7月全国财政工作会议上，曾要求财政工作注意做好以下几点：

第一，财政工作要始终为促进我国先进生产力的发展服务。财政工作具有很强的政策性。财政政策是国家宏观调控的一个重要工具，是促进经济和社会发展的一个重要杠杆。社会主义初级阶段国家财政的一个重要职能就是服务于党和政府的中心工作，促进国民经济和社会各项事业的健康发展。正确运用财政政策，对于优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长和区域经

济协调发展，具有重要作用。财政工作要把促进和发展社会生产力，始终作为必须遵循的重要方针。建立稳固、平衡、强大的国家财政，发挥财政的宏观调控作用，是国民经济和社会各项事业稳步健康发展的客观必然要求。建立这样的国家财政，必须制定和实施正确的财税政策，在经济发展的基础上，逐步提高财政收入的“两个比例”，集中必要的财力，办一些必须办的大事。各级党政领导干部都要深刻认识到，发展是硬道理，只有经济发展了，国家财政才能够不断发展壮大，而雄厚的财政实力，则是国家强大、稳定、安全的一个重要保证。

第二，财政工作要始终为促进我国先进文化的建设和发展服务。社会主义物质文明和社会主义精神文明建设，是建设有中国特色社会主义大厦的两大支柱，缺一不可。先进政党不仅代表着先进生产力的发展要求，而且代表先进文化的前进方向。一个民族的振兴，必须提高全体国民的文化素养，培养高素质的优秀人才，积极发展教育和文化事业。只有这样，才能使物质文明和精神文明协调发展，推动社会全面进步。财政工作在支持我国先进文化的建设和发展方面能起重要作用。一是以政府为主导办好各级教育事业，进一步普及和提高九年制义务教育的水平，提高职业教育的办学质量，扩大高等教育的办学规模；同时还要积极支持幼儿教育、特殊教育、终身教育等教育事业的发展。二是支持文化创新，

充分利用高科技手段发展先进文化，提高舆论宣传和文化产品的科技含量，大力开发使用先进的制作和传播技术，支持运用网络开展好对内对外的舆论宣传工作，增强我国文化产品的吸引力、竞争力和舆论宣传的覆盖率。三是基层各项文化和科普等设施建设和正常运行费用，要列入政府的建设计划和财政预算，给予保证，这也是公共财政的支出范围。四是对爱国主义教育基地和中小學生“减负”以后的活动场所，加强建设和管理，为全社会的文化进步创造良好的条件。五是进一步落实和完善文化经济政策，利用财政、税收、信贷等经济杠杆重点扶持一批重要的文化机构和重点文化项目。六是支持先进文化产业发展，运用财税政策引导资金的投向，调整文化产业布局。七是运用财税杠杆，对那些不利于社会主义精神文明建设，明显不适合我国国情、不是广大人民群众所能享受的某些高档娱乐场所和活动进行有效的限制和压缩，如研究对电子游戏厅、夜总会、豪华歌舞厅、高尔夫球场等娱乐场所课以重税，使宏观环境更加有利于先进文化的发展和传播。

第三，财政工作要始终体现我国最广大人民群众的根本利益。“三个代表”是密切相关、辩证统一的整体，体现了社会主义的本质要求，贯穿其中的是要代表最广大人民群众的根本利益，这是我们一切工作的出发点和归宿。当前，我国正处于改革发展的攻坚阶段。在经济

快速发展、社会全面进步的同时，一些计划经济遗留下来的问题和改革过程中新产生的矛盾交织在一起，如果处理不好，就会直接影响广大人民群众的根本利益。财政工作要为保障的转型提供必要的保证，确保广大人民群众的基本生活不发生困难。当务之急，是要确保下岗职工基本生活费、企业离退休人员养老金、城镇居民最低生活费的按时足额发放，确保不拖欠机关和由政府拨款的事业单位职工的工资，切实减轻农民的负担等；随着经济的不断发展和财力的不断增加，财政工作要着力于不断提高人民群众的收入水平。这些工作做好了，不仅能保持社会稳定，而且能促进中低收入阶层的消费，拉动经济发展，不断改善和提高人民的生活水平。

二、加快由计划经济大一统财政向社会主义市场经济公共财政转变

长期以来，在计划经济体制下，我国财政承担和包揽了过多的生产建设职能。建国初期，在国家经济实力比较薄弱、产业成分单一的条件下，全国人民省吃俭用，依靠高度集中的计划手段来筹集财力搞经济建设，以迅速建立社会主义物质经济基础，是必要的，取得的成绩也是有目共睹的。但是，随着国民经济总量的扩大、产业成分的增加和经济结构的变化，计划经济财政的弊端

就愈益突出了，其最主要的特征，就是资金上的统收统支，生产建设上的大包大揽，或曰“生产建设经营性的财政”。财政对经济建设领域的过多延伸，使企业的收支活动、银行的收支活动乃至国民经济的主要资金活动均纳入财政收支和分配的范畴。政府直接地、无所不包地管理经济，直接拨款搞大大小小的生产建设经营性项目，随意性大，吃大锅饭，甚至搞瞎指挥，造成国家资金的大量损失和浪费。我国历史上多次出现投资膨胀、重复建设和结构失衡，这与生产建设经营性财政体制是分不开的。

我国现行财政体制是从计划经济财政体制演变而来的，还带有旧财政体制遗留下来的不少痕迹和问题，同建立社会主义市场经济要求相比，仍有许多不相适应的地方。在收入来源上，变相扩大非税征收范围，乱收费、以费挤税现象仍较为严重，税收流失现象仍然普遍存在。在支出上，一方面，财政供给范围过大，包揽过多，特别是向生产建设经营性领域的过多延伸，大大超出了财政职能范围，一些部门和地方拿财政资金去搞盈利性、经营性投资，想去赚钱，结果往往赔了，反使国家资金蒙受更大损失，背上沉重的包袱；另一方面，应由政府承担的一些社会公共需要、社会保障等方面的支出，因财力紧张而不能给予充分的保障，政府职能远没有到位。

社会主义市场经济条件下的财政，与计划经济条件

下的生产建设经营性财政相比，最大的不同点就是公共财政。公共财政的基本职能就是满足社会公共需要。所谓公共需要，指的是社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要，具有非排他性和非竞争性，同时也区别于个人消费。公共财政收入的主要形式是税收。税收是国家为向社会提供公共服务，凭借政治权力依法向居民和经济组织进行强制征收而取得的一种固定收入，具有强制性、无偿性和固定性特征。公共财政收入的这种特征，决定了它的支出始终是为了满足公共需要，而不能以盈利为目的。如果财政直接参与市场竞争，与民争利，就会使正常的市场秩序受到损害，因为将财政资金用于盈利项目往往一方面“越位”，另一方面会使公共需要领域出现“缺位”，政府就有可能对市场经济各个行为主体采取区别对待政策，从而影响市场公平竞争。

正是在总结正反两方面经验的基础上，我们党的十四大确立了建立和发展社会主义市场经济的目标。在建设市场经济的过程中，要求市场在资源配置中发挥基础性作用，同时也要求政府运用财政、货币手段进行宏观调控，但体现政府职能的财政不能再大包大揽。现在需要我们认真学习市场经济知识，转变财政、经济工作观念，加快建立与我国国情、历史及市场发育程度相适应的公共财政，进一步调整和优化财政收支结构。要加快财政改革的步伐，逐步减少盈利性、经营性领域投资，

大力压缩行政事业经费，把经营性事业单位推向市场，将财力主要用于社会公共需要和社会保障方面来。当然，财政还要积极为国有企业改革和发展创造有利的外部环境，只有国有企业效益提高，才能逐步减少对国有企业的亏损补贴，减轻财政支出负担。今后国有企业资金主要靠市场融资来解决，对确需国家政策支持，财政应通过选择有市场前景、有效益的企业安排技术改造贴息资金或促进产业和技术创新基金等方式来给予必要的支持。

三、加强法制建设是建立公共财政的基础

公共财政就是市场经济财政，市场经济是法制经济，因而公共财政的基础是法制，它的一切收支活动必须纳入法制规范的范围。

（一）公共财政收入的法制性

从实行公共财政的国家来看，公共财政收入最主要的形式是税收，同时辅之以少量必要的规费和罚没收入；此外还有为偿还债务本金和弥补财政赤字而发行的国债。无论是开征税收，设立规费项目，还是发行国债，各国均有严格的法律规定，必须按照一定的法律程序行事，纳入财政预算，由财政税务部门依法组织收入。

1994年财税改革以来，我国在加强税收法制建设和税收征管方面，取得了积极进展，税收持续快速增长，已连续6年年均增收超过1000亿元，1999年税收总额突破1万亿元，预计今年税收仍将大幅增长。这些成绩，是在党中央、国务院的坚强领导下，在各级党政领导的有力支持下，在税务部门的艰苦努力下取得的。在肯定这些成绩的同时，我们还要看到，当前税收法制建设和征管制度仍不尽完善，有法不依、治税不严、征管不力的现象还相当突出，各种形式的骗税、偷税、逃税、欠税以及越权减税、免税、缓税、先征后返等现象还比较严重。特别是今年以来，骗取出口退税已成为涉税犯罪活动的突出问题。从典型案例可以看出，大多是内外勾结，监守自盗，已形成犯罪团伙和网络，性质之严重，损失之巨大，令人触目惊心。国务院已组织力量，在全国范围内开展一场声势浩大的打击骗取出口退税的专项斗争，重拳打击和惩办犯罪团伙，以避免财政收入的大量流失和支持外贸出口的正常增长。因此，加强税收法制建设，始终坚持严格依法治税，加强征管，堵塞漏洞，清缴欠税，惩治腐败，同时大力推进和充分利用先进的计算机网络技术，全面实施“金税工程”、“金关工程”，实现科学治税，已成为建立公共财政的一项刻不容缓的重要任务。我要特别强调一点，在税收问题上，我国各级政府的利益是一致的，因为各级政权运行的物质保障，

都是靠税收。没有税收，我们各级政权就无法运作，国家机器就要瘫痪，我们决不能在税收上慷政府之慨。

（二）公共财政支出的法制性

公共财政的支出是严格按照预算法规定的有关程序进行的。一些发达国家公共财政预算支出编制的主要程序是，先由政府各部门制定各自的概算，财政部门汇总、平衡后提出预算编制方案，经总统或首相主持的内阁会议讨论通过后形成预算草案交国会批准。编制预算草案非常细致，对每一项支出都有详细的论证。国会审批程序极其严格，审批过程极具公开性和透明度，报纸、广播、电视等媒体公开报道，公众可发表修改意见。国会批准的预算就形成法律。政府要严格按照预算确定的支出来提供良好的公共服务。政府不能随意开立新的支出项目，如遇特殊情况需要临时追加预算，必须根据有关法律程序来批准。

近年来我国财政法制建设取得了一定的成绩，但总的看，财政法律体系还很不完善。特别是财政预算对支出的约束不强，许多预算确定了的东西，执行中就走了样，预算执行中的主观随意性较大。预算确定了，一年中仍有不少追加的支出，左一个报告，右一个报告，就是要钱，甚至视预算为儿戏。每年财政增收部分的支出用于哪些方面，也缺少预算监督。

要加快财政立法进程，健全财政法律法规体系，增强执法刚性，真正做到“取之有据、用之有道、合理合法”。预算一旦通过法律程序，必须依法严格执行，不得随意更改或变通。要进一步规范财政运行，建立财政资金申请、审核、拨付、执行、绩效评估相结合的跟踪反馈机制。提高执法的素质，加大执法力度，建立事前、事中、事后相结合的财政监督纠偏机制，严格执法。重视信息网络等现代技术手段的建设和运用，提高财政的科学管理水平。加强会计、审计监督。强化法律惩处机制，对于各种违法违纪行为，要依法严处，维护法律尊严和正常的市场秩序。

四、正确认识公共财政的宏观调控功能

江泽民同志在今年年初中央举办的省部级主要领导干部财税专题研讨班上指出：“雄厚的财政实力和正确的财政政策，对一个国家的发展繁荣和长治久安具有十分重大的意义。”财政是国家活动的重要物质基础，财政的振兴意味着国家的振兴，财政的衰落意味着国家的衰落。财政不仅维持着国家机器的正常运转，而且财政政策也是实现国家宏观调控目标的一个极其重要的手段。要正确认识社会主义市场经济条件下公共财政对经济运行进行调控的功能。国家可综合运用预算、税收、国债、转