

CONTENTS

知识读本

农村经济发展与经营管理丛书

主 编：晋保平 蔡 昉

农村财政

◎ 阎 坤 于树一 编著



建设社会主义新农村是党中央作出的重大战略部署，是推进社会主义新农村建设的核心。农村财政是农村经济的重要支撑，是农村经济运行的基础。本书系统阐述了农村财政的基本理论、基本知识和基本政策，是农村财政知识读本。

本书共分十章，第一章为绪论，第二章为农村财政理论，第三章为农村财政制度，第四章为农村财政管理，第五章为农村财政监督，第六章为农村财政改革，第七章为农村财政发展，第八章为农村财政与农村经济，第九章为农村财政与农村社会，第十章为农村财政与农村文化。本书可作为农村财政知识读本，也可作为农村财政理论、基本知识和基本政策的参考。

农村财政
知识读本

NONGCUNCAIZHENG

中国社会科学出版社

农村经济发展与经营管理丛书

主编 晋保平 蔡 昉

农村财政知识读本

阎 坤 于树一 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村财政知识读本/阎坤, 于树一编著. —北京: 中国
社会出版社, 2006. 9

(农村经济发展与经营管理丛书/晋保平, 蔡昉主编)

ISBN 7-5087-1219-6

I. 农... II. ①阎... ②于... III. 农村—财政—基
本知识—中国 IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 100837 号

丛 书 名: 农村经济发展与经营管理丛书

主 编: 晋保平 蔡 昉

书 名: 农村财政知识读本

编 著 者: 阎 坤 于树一

责任编辑: 张国洪

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 山西惠民印务有限公司

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 5.5

字 数: 135 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 8.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

农村经济发展与经营管理图书编辑委员会

主任：王石奇 晋保平

副主任：李宗达 蔡昉 崔富春 翟胜明

委员：赵睿 赵一红 左义河 宗颖生 弓永华

农村经济发展与经营管理丛书

主编：晋保平 蔡昉

副主编：赵睿

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山

同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华优秀传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

前 言

2004年~2006年我国连续三年发布以农业、农村和农民为主题的中央“一号文件”，显示了中央解决“三农”问题的决心。当前我国农业基础设施脆弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾突出，“三农”问题仍然严峻。

本书的宗旨是让农民群众了解什么是财政、我国的财政管理体系及财政政策、农村财政现状及财政支农政策等财政的基础知识，力求从理论、政策、实践等多个角度，多个层次，为广大农民群众提供一个获取财政知识的平台。

本书尽量做到内容充实、通俗易懂、贴近“三农”，最终成为广大农民群众了解财政、关心财政，支持全国财政和农村财政建设的一个渠道，为农村图书馆建设这项伟大的公益性事业尽一份绵薄之力。

目 录

第一章 财政概述

第一节 财政活动现象和财政问题 /1

第二节 财政的内涵及职能 /5

第二章 财政手段

第一节 财政收入 /11

第二节 财政支出 /17

第三节 国债 /20

第三章 财政政策概述

第一节 财政政策释义 /26

第二节 财政政策的基本特征和基本功能 /28

第三节 财政政策的类型 /30

第四章 稳健财政政策

第一节 稳健财政政策的理念和内涵 /33

第二节 稳健财政政策的主要内容 /36

第五章 中国财政管理体制改革

- 第一节 财政管理体制概述 /39
- 第二节 财政管理体制改革的演变过程 /40
- 第三节 “分税制”改革 /44

第六章 预算管理体制改革

- 第一节 部门预算改革 /51
- 第二节 国库集中支付制度改革 /54
- 第三节 政府采购制度改革 /57
- 第四节 预算管理体制改革的展望 /60

第七章 税收制度改革

- 第一节 税收制度概述 /64
- 第二节 我国的税制改革 /68
- 第三节 税制改革主要内容的具体设想 /71

第八章 国家预算

- 第一节 国家预算概述 /75
- 第二节 预算程序 /81
- 第三节 预算外资金 /87

第九章 财政机构设置

第一节 中央财政机构设置及其职能 /92

第二节 地方财政机构设置及其职能 /97

第十章 财政数据信息解读

第一节 财政统计指标 /101

第二节 财政统计数据获知途径 /107

第三节 财政数据信息的使用 /118

第十一章 农村财政概况

第一节 农村财政职能 /122

第二节 农村财政机构设置 /125

第三节 农村财政政策 /128

第十二章 中国农村财政现状

第一节 农村税费状况 /134

第二节 农村公共产品供给状况 /140

第三节 农村公共财政支出状况 /144

第十三章 社会主义新农村建设的财政支持

第一节 农村稳健财政政策 /149

第二节 “三农”问题的财政政策支持 /155

参考文献 /159

第一章 财政概述

第一节 财政活动现象和财政问题

一、财政活动现象

在社会经济生活的每一个角落，都能够找到财政的印迹，财政活动现象和财政问题随处可见。独立的社会主体与国家之间的关系是如何通过财政体现的呢？这个问题最简单的答案就是分析财政活动现象。

在社会生活中，人们能够接触到各种各样的财政现象。教育是财政提供的一项重要的公共服务。在我国，儿童在幼儿园接受学龄前教育，在小学和初中接受九年义务教育，然后或者进入高中接受中学文化教育，或者进入职业高中接受职业教育，或者走向社会参加工作，最后还可能进入大学接受大学教育，在这些不同层次的教育领域，财政都参与其中，但基础教育是财政投资的重点，因为它关系到我国全民的思想道德素质和文化素质状况。与教育相似，财政还提供基本医疗服务、文化事业服务、养老保险、失业保险、基本生活保障、价格补贴等等。这些基本的公共服务是全体居民都需要的，不仅能够直接增加居民的福利水平，而且不需要支付直接的使用费便能得到。当然，如果居民要得到更高质量的服务，就要在市场上通过等价交换来获得。

人们的所有需要并不是都能在市场上通过等价交换而获得满足，

有一些服务只能由财政提供。例如，国土安全和社会秩序稳定是每个居民都需要的，其载体是国防、治安、司法、行政管理等服务。众所周知，这些服务是在市场上买不到的，只能由政府通过财政以有别于市场的方式来提供。再如，基础研究的成果不能被授予专利，不能带来直接的经济利益，就不能期望个别厂商投资，加之投入成本较高、失败的风险较大，其成果的受益者是全体国民，因此只能由财政投资。

此外，城市的交通、通讯、供水、供气、供暖、排水、排污、公园、公厕等基础设施和公共设施，是工商企业正常的生产经营和公民日常生活所不可或缺的，因为这些设施具有公益性，因此，只能利用公共财政来解决。同时，这些设施所需花

基础科学研究是指以认识自然现象、探索自然规律、获取新知识、新原理、新方法为主要目的进行的实验性或理论性研究，它不以任何专门或特定的应用或使用为目的，在全部科学研究活动当中处于根本地位，包括自然科学和社会科学的多种学科。

费的成本规模巨大，尤其是贯通全国的铁路、公路网，大型农业水利工程、桥梁、发电站等等，企业和公民负担不起，只有财政才有这样的能力。

企业、居民等社会主体在享受政府提供的各种公共服务的同时，还要履行相应的义务，主要是纳税。我国企业要缴纳的税收包括增值税、消费税、营业税、所得税及一些附加性质的收费等等。在一个完善的税收制度中，居民个人要缴纳个人所得税、遗产税、赠与税、物业税、契税、印花税等税收，还要为享受政府某些特殊服务付费。同时，在符合一定条件的时候，企业、居民还可能得到财政提供的税收优惠。

财政资金不仅仅来源于企业、居民缴纳的各种税费，在税费规

模满足不了财政支出的时候，财政还可以举借内外债务，使财政拥有充足的资金来提供企业和居民必需的公共工程和公共服务。

财政资金的收入和支出并不是没有计划的，财政在年度内会作出一个基本的财政收支计划，也就是财政预算。有的国家要求作出5~10年的中长期财政收支计划，每年连续编制，并通过绩效预算来衡量财政预算的结果和成绩。

上面列举的种种财政现象完全可以回答“社会主体与国家之间的关系如何通过财政体现”这一问题，企业、居民与财政的关联主要是：企业、居民是财政资金的提供者，既是税费的承担者，也是内债的债权人；财政资金主要用于为企业、居民提供公共产品和服务；财政要负责编制财政预算和绩效预算，接受企业、居民对财政收支活动的监督。

二、财政问题

在各个时期，财政都面临着要解决一系列经济社会问题，需要与该时期社会经济政策相配合，保障国家经济的正常运行和国民经济改革与发展的向前推进。

财政问题一般分为两类，一类是基本的财政问题，是各个时期都要解决的一般性问题，主要包括：财政应承担哪些促进国民经济发展的任务，为了完成这些任务财政自身应如何发展；

温家宝总理说：“当前摆在我们面前的主要问题是：第一，农业发展滞后，农民收入增长缓慢，已经成为制约扩大内需的一个重要因素。第二，一部分企业经营困难，建立现代企业制度将是一个长期的任务。第三，下岗和失业人口不断增加，社会保障的压力非常之大。第四，城乡发展不平衡，东西部发展不平衡，还有相当一部分地区、相当一部分人口处于贫困状态。第五，财政负担沉重，金融不良资产比例较多。”

在财政运行中出现了哪些矛盾，这些矛盾产生的根源在哪里；企业的税收负担多大才能既不影响企业活力又能满足筹集财政资金的需要；财政投资于基本建设工程方面的支出规模应该多大；当前的财政改革应包含哪些方面，在财政赤字和国债问题上应采取什么措施，如何加强财政管理等等。

另一类是具体的财政问题，这与特定的历史时期相关，财政在不同的历史时期肩负的社会经济责任不同，所面对的具体财政问题也有所不同。“九五”期间，我国亟待解决的财政问题是针对经济运行中出现的过热现象，采取何种财政政策，压缩财政赤字、控制债务规模；面对亚洲金融危机和特大洪涝灾害的影响，财政政策应该怎样调整支出结构等等。“十五”期间，我国亟待解决的财政问题是中国正式加入世界贸易组织，对外开放的领域和行业将不断扩大，财政如何稳定经济不发生剧烈波动；针对城乡、区域发展差距和部分社会成员之间收入差距继续扩大的问题，财政如何加强农业基础地位，增加农民收入，如何增加对西部地区的财政投入和财政转移支付等等。“十一五”期间，财政要考虑如何贯彻落实科学发展观，如何实现五个统筹，加快社会主义新农村建设和社会主义和谐社会的构建，使中国自主创新能力得到提高等等。

从上面的列举中，我们可以发现，财政问题是国家政治经济活动的综合反映，它既涉及政府的各个部门，也涉及作为经济运行主体的广大企业和居民。财政在编制预算时会同时面对很多财政问题，需要根据问题的严峻程度、影响程度及解决的难易程度来确定最佳的财政预算方案。

第二节 财政的内涵及职能

一、财政的内涵

财政是国家集中一部分国民生产总值或国民收入来满足社会公共需要的收支活动，以达到优化配置、公平分配、经济稳定和发展的目标。在当代，要探索财政内涵，可以从主体、目的、形式、客体四个方面去考察。

（一）财政主体：国家

财政主体是国家，财政分配的对象或客体、分配的数量、范围和分配方式都直接由国家来决定，财政体现着各企、事业单位和个人与国家之间的分配关系。

（二）财政分配的客体：社会产品或国民收入

财政分配的客体或者称财政分配的对象是一部分社会产品或国民收入。社会总产品首先要在物质生产部门和企业里进行初次分配，在社会总产品中扣除补偿生产资料的耗费和以工资形式支付职工的劳动报酬，剩下的便是企业纯收入，它是财政收入分配的主要对象。

社会总产品是一个国家在一定时期内（通常指一年）物质生产部门的劳动者所生产出来的物质财富的总和，是国家满足其实现职能的公共需要的基本收入来源。

（三）财政分配的形式：实物、力役形式和价值形式

分配形式要由当时占支配地位的社会产品分配形式决定。在自然经济条件下（奴隶社会与封建社会时期），财政分配主要采取实物和力役的形式，但在商品经济或市场经济条件下（资本主义社会与

社会主义社会时期), 财政分配则以价值形式为主, 表现为货币的收入与支出。

(四) 财政分配的目的: 国家实现职能、满足公共需要

任何国家都具有社会管理与经济管理两大职能, 实现这些职能最终是为了满足公共需要。要实现国家职能, 必须要有一定的财力作保证, 但是国家并不从事物质资料的生产, 所以, 财政分配的目的就在于通过各种财政收支形式, 从社会总产品的分配中为国家实现其职能提供必要的财力保证, 进而满足社会公共需要。

社会管理职能

为了维护国家政权、保卫国家安全和维持社会的正常秩序。

经济管理职能

为了保证社会经济的正常运转, 促进国家经济的发展, 即维持物价稳定、保证充分就业、减少经济危机、加快经济发展等。

公共需要

是指在一定社会整体范围内, 为保证人口或劳动力再生产与物质资料再生产得以顺利进行的外部条件的需要, 包括社会和平、社会秩序、公共工程与公共事业, 在以社会化大生产为基础的商品经济条件下, 还包括国民经济的稳定和发展。

二、财政的职能

财政职能是财政客观具有的功能或能力, 也就是财政应该“干什么”的问题。

财政是政府履行职能的物质基础, 财政的职能范围应由政府的职能范围决定, 如果财政职能与政府职能不协调, 就意味着政府职能被削弱了。在现代市场经济条件下, 市场与政府有着明确的分工: