

中央农业管理干部学院试用教材

财政与农村金融

谭锦维 黄贻孙等编

一九八六年一月

说 明

《财政与农村金融》，是中央农业管理干部学院特邀十所高等农业院校教师编写的十一门课程教材中的一本。主要讲授国家财政的一般原理，乡镇财政知识，农业税和其他农村税收，国家对农业的财政拨款，农村金融等有关理论、原则、政策与制度。同其他十门教材一样，本教材力求做到符合新形势和干部教育特点，具有科学性、知识性和针对性；理论联系实际，把基本理论、基础知识与新理论、新知识结合起来；以宏观内容为主，把宏观内容与微观内容结合起来；以定性分析为主，把定性分析与定量分析结合起来。既可作为农业管理干部培训用，又可作为农业管理干部自学用。各章的编写分工是：第一、五章，黄贻孙；第二章，王建；第三、七章，王绍仪；第四、六、八章、谭锦维；第九章，陈良栋。以上教师和罗建志、邹帆参加了初稿的修改和增补。最后由谭锦维总纂定稿。

本教材在编写过程中，参考了有关院校和科研单位的教材和资料，对此谨表谢意。

限于编者水平和时间仓促，书中不当以至错误之处在所难免，敬请批评指正。

编者

1986年1月

目 录

第一章 财政概论	(1)
第一节 财政的性质、职能和作用.....	(1)
第二节 国家财政收入和财政支出.....	(5)
第三节 我国财政管理体制.....	(10)
第四节 国家预算.....	(13)
第五节 乡镇财政.....	(16)
第二章 国家税收	(19)
第一节 税收的性质和作用.....	(19)
第二节 我国的税收制度.....	(22)
第三节 工商各税.....	(28)
第三章 农牧业税	(38)
第一节 农业税的意义和特点.....	(38)
第二节 农业税的政策.....	(39)
第三节 农业税制度.....	(41)
第四节 牧业税.....	(47)
第五节 农业税改革.....	(49)
第四章 农业拨款监督拨付	(52)
第一节 农业拨款的意义和内容.....	(52)
第二节 农业拨款监督拨付的必要性和内容.....	(54)
第三节 农业拨款监督拨付的范围和项目.....	(55)
第四节 农业拨款监督拨付的依据和环节.....	(57)
第五章 农村金融体系	(61)
第一节 农村金融的作用.....	(61)
第二节 农村金融的内容.....	(63)
第三节 农村金融体系.....	(66)
第六章 农村信贷及其资金来源	(73)
第一节 农村信贷的性质与作用.....	(73)
第二节 农村信贷的形式.....	(76)
第三节 信贷制度的基本规定.....	(77)
第四节 农村信贷资金来源.....	(81)
第五节 农村储蓄.....	(84)

第一章 财政概论

第一节 财政的性质、职能和作用

一、财政的性质

财政是国家凭借其政治权力参与一部分社会产品和国民收入分配和再分配，而与各有关方面形成的经济关系。

财政是随着国家的产生而产生的。任何国家为了维持其存在和实现其职能，都需要占有一定的物质力量，消费一定的物质资料。而国家作为一定阶级的统治机关，其本身并不直接创造任何财富，只能凭借其政治权力，从参加社会产品分配中去占有。所以，随着国家的产生，就出现了财政的需要，所谓财政就是指国家财政。正如恩格斯所指出的：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的，但是现在我们却十分认识它了。”^① 捐税就是财政分配关系的最初表现形式。

财政产生了以后，随着社会制度的变化发展，经历了以生产资料私有制为基础的国家财政，和以生产资料公有制为基础的国家财政两大发展阶段。在不同的社会制度下，国家财政具有不同的性质。

社会主义社会以前的国家，都是剥削阶级专政的国家。恩格斯指出：“古代的国家首先是奴隶主用来镇压奴隶的国家，封建国家是贵族用来镇压农奴和依附农的机关，现代的代议制国家是资本主剥削雇佣劳动的工具。”^② 这些国家为了实现其职能，通过参与社会产品分配而形成的国家财政，包括奴隶制国家财政、封建制国家财政和资本主义制国家财政，都是建立在生产资料私有制基础上的剥削阶级专政的国家财政，都是为了巩固其阶级统治，压迫和剥削劳动人民的工具，体现着剥削阶级与劳动人民之间经济利益的根本对立，以及对抗性的分配关系。

社会主义国家，确立了生产资料公有制，人民是国家的主人，国家是维护人民利益的根本保证。社会主义的国家财政，与各剥削阶级的国家财政有着本质的不同。我国的社会主义财政，反映着人民民主专政国家“取之于民，用之于民”的社会主义分配关系，具有国家与人民之间根本利益的一致性。正如马克思所指出的：“从一个处于私人地位的生产者身上扣除的一切，又会直接或间接地用来为处于社会成员地位的这个生产者谋福利。”^③

在我国，社会产品的绝大部分是由国营经济和集体经济的劳动者创造的，少部分是由个体经济的劳动者创造的。国营企业创造的社会产品，首先在企业范围内进行初次分配。在分

①《马克思恩格斯选集》第4卷第167页

②《马克思恩格斯选集》第4卷第168页

③《马克思恩格斯选集》第3卷第10页

配中，补偿生产资料消耗以后的部分，形成国民收入。国民收入中，分为以工资形式支付劳动报酬和企业的纯收入两个部分。在企业的纯收入中，一部分留归企业支配，形成生产发展基金、后备基金、职工福利基金和奖励基金等；另一部分则以税收和利润的形式上交国家，形成国家的财政收入。集体所有制经济创造的社会产品，在扣除补偿生产资料的消耗以后形成国民收入，其中一部分为其成员的劳动报酬，另一部分作为公积金和公益金，还有一部分以税收形式上交国家，成为国家的财政收入。个体经济也创造一部分社会产品和国民收入，有义务向国家纳税。国家财政收入形成后，要在全社会范围内进行再分配，它是通过财政支出进行的。财政支出大体分为积累基金和消费基金两部分。第一部分中的大部分用于扩大再生产的需要，如国民经济各部门的生产性基本建设投资，国营企业流动资金，国家物资储备等支出；另一部分用于文教科学卫生等非生产部门的非生产性基本建设投资，这些都属于积累基金。第二部分用于文教科学卫生等事业费、社会福利救济费、行政管理费以及国防战备费等支出，则形成社会消费基金。我国财政参与社会总产品的分配，见图1—1。

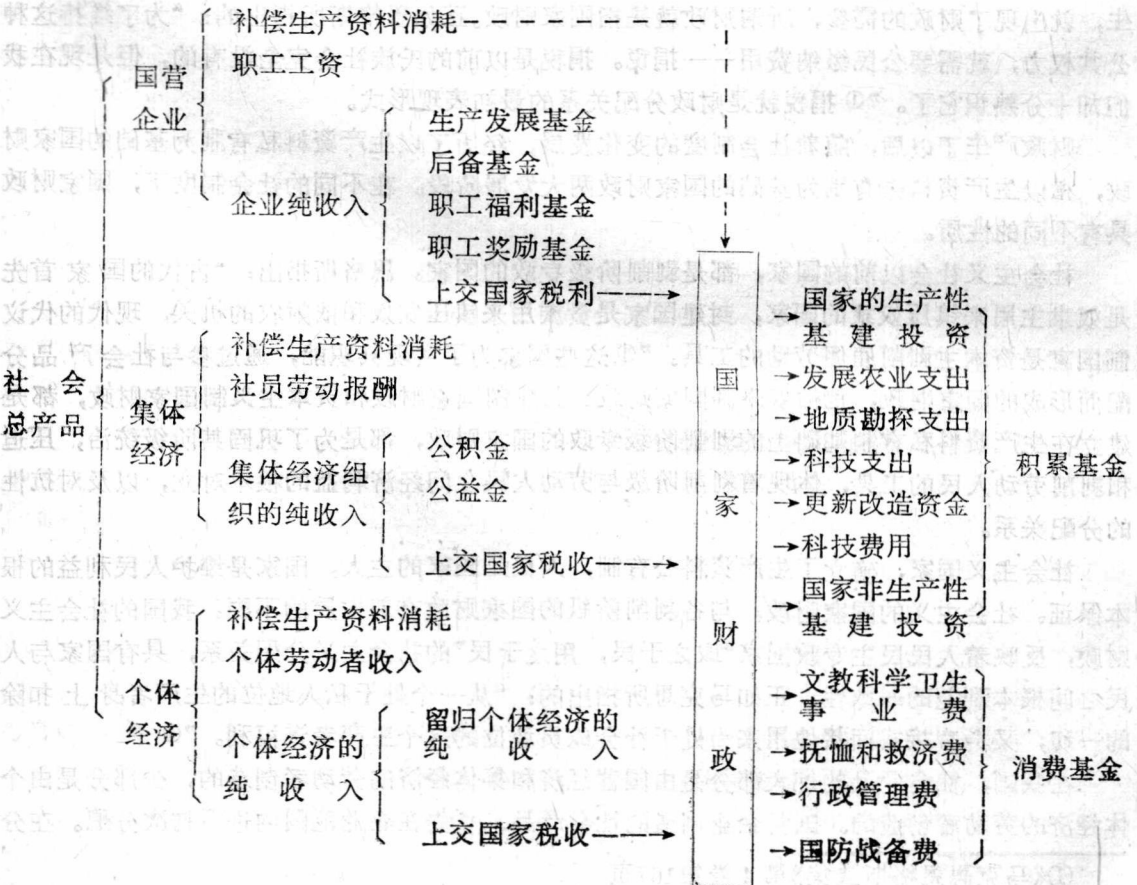


图1—1

由此可见，在社会主义社会总产品分配中，不是所有的分配都是财政分配，只是国家对一部分社会产品价值的集中性分配才属于财政分配。社会主义财政是以国家为主体的分配关系，就分配范畴而言，财政分配不同于信贷分配、价格分配和工资分配等。

应当指出，社会主义财政是国家作用于经济的产物。经济，通常是指生产、分配、交换、消费四个环节在内的整个再生产活动。财政处于再生产过程中的分配环节，但财政关系不只是分配关系。而且是在参与分配和再分配过程中与各有关方面发生经济关系的总和。因为在再生产过程中，社会主义财政通过分配社会产品和国民收入来发挥作用，即依靠经济取得财源，利用财源影响经济，从而使财政与再生产过程中的各个方面发生一定的经济关系，具有生产、分配、交换和消费等各种内容。因而财政关系不能只有分配关系而没有生产、交换、消费等经济关系，例如，财政分配的是货币资金，它在财政收支活动中同国民经济各部门、企业和单位，发生着广泛密切的经济联系。通过财政的有计划分配，调节不同部门、企业和经济成分的收入；并且通过配合税收、价格等经济杠杆，调节企业的利润。同时在财政支出方面，通过拨款、投资和费用的增减来控制，影响各有关方面的经济活动。这些有关生产、交换和消费等的各种经济关系，就是财政资金分配关系赖以产生的基础。从此也可以看出，财政实际上是国家通过参与资金分配，干预生产、交换和消费等经济活动的重要手段。

二、财政的职能

社会主义财政的职能，是财政在参与社会产品和国民收入分配过程中本身所固有的功能，它是由社会主义国家的性质所决定的。

在社会主义条件下，财政属于分配范畴，本身有分配职能，通过分配资金来实现对社会产品和国民收入的分配和再分配，以满足国家经济建设和社会整体的需要，这里包括筹集资金和供应资金的职能。与此同时，为了使资金得到合理安排和有效使用，财政还有调节和监督的职能，即在筹集和供应资金过程中进行调节平衡和反映监督。

（一）筹集资金的职能。这是指社会主义国家财政担负着筹集资金的任务，并且有筹集资金的能力。社会主义国家为了巩固人民民主专政，发展社会主义经济，保证人民物质文化生活的需要，必须建立国家财政资金。国家把分散在各部门、各企业单位的劳动者为社会劳动所创造的哪一部分纯收入集中起来，就可以形成财政资金。然而，这并不意味着所有资金被创造出来之后，就可以自然而然地被聚集起来，这里还要讲究“聚财之道”。由于我国社会主义经济是有计划的商品经济，财政应如何恰当地尽可能多地筹集资金，来满足国民经济和社会发展的需要，就是一个十分重要的问题。筹集资金，除了必须充分利用税收和利润形式以外，还应该重视支持生产的发展，促进经济效益的提高，广辟财源，从经济发展中增加财政收入。同时还可以运用国家信用形式，通过发行债券、办理信托等，把一部分社会闲散资金、居民储蓄转化为财政资金。

（二）供应资金的职能。这是指把财政收入转化为财政支出，将已经筹集到的财政资金，按照国家计划安排各项拨款和社会基金，使其在各部门、各地区、各企业单位、各建设项目以及各非生产部门之间合理分配使用，以满足它们的财力需要。财政供应资金时，必须按照客观规律的要求，量力而行，正确处理积累与消费的关系，生产性积累与非生产性积累的关系、社会消费与个人消费的关系，及其各自内部的关系等，保证社会主义经济的稳定增

长和协调发展。应当指出，经济建设的支出，在一定条件下会逐渐转化为财政收入。资金安排得当，使用有效，经济效益就高，支出转化为收入的过程就短，否则转化过程就长，效益低，甚至是负效益。

（三）调节的职能。这是指发挥财政对经济的反作用，通过财政资金的收支来调节各社会集团及其成员在国民收入中所占有的份额，调整社会分配关系，促进社会主义生产关系的发展和完善；调节国民收入的使用方向和比例关系，调整生产、流通与消费，及其各自内部的关系，促进国民经济的综合平衡和协调发展。财政的调节职能实际上包括调节和平衡两个方面的内容，也可以称为调节平衡职能。

（四）监督的职能。这是指通过财政分配和财政收支管理活动对国民经济各部门、企事业单位和行政机关所进行的经济监督。列宁曾经指出：“计算和监督是把共产主义社会第一阶段调整好，使它能正确地进行工作所必需的主要条件。”^①而财政的监督正是国家对整个国民经济实行全面统计和监督的一个重要方面，因为财政资金运动是在社会再生产过程中进行的，再生产过程中任何环节上的问题都会在资金运动中反映出来。有反映就要监督，反映本身也是一种监督。财政监督工作是很重要的，邓小平同志早在1954年就指出：“财政监督工作是帮助企业、事业部门和行政机关改善组织管理，贯彻经济核算，实行严格节约制度的重要方法。”^②财政的反映监督和财政管理是相辅相成的，它通过各种财政收支计划的编制与审查以及财政收支的调节平衡活动，了解和反映各部门、各地区和各单位财政经济情况，检查他们是否贯彻执行党的方针政策、国家计划和财经制度，然后对它们加以帮助、督促和纠正，使财政状况保持正常。

三、财政的作用

财政的作用是指财政职能在具体工作中的运用及其在再生产过程中产生的效果。它可以不同的角度去论述。

首先从发展国民经济，提高人民的物质文化生活水平去分析，我国财政的作用大体上有以下三个方面：

（一）促进社会生产力的迅速发展。1984年中共中央《关于经济体制改革的决定》指出：“社会主义的根本任务就是发展社会生产力，就是要使社会财富越来越多的涌现出来，不断地满足人民日益增长的物质和文化需要”。社会主义财政通过积极为四化筹集和供应资金；用资金支援生产、促进生产；加强对生产建设资金的分配供应与调节监督；协助企业和生产建设单位加强经济核算，改善经营管理，提高经济效益，等等，对社会生产力的发展起着重要的促进作用。

（二）促进人民物质和文化生活的不断改善。国家财政通过社会产品和国民收入的分配与再分配，正确处理积累与消费的关系和国家、集体与个人的关系，正确贯彻各尽所能、按劳分配的原则，保障个人生活需要；还通过拨款和投资，发展文教科学卫生、公用、住宅等事业，以及通过福利基金兴办集体福利设施和发给个人奖金，逐步提高人民生活水平。

（三）促进社会主义经济的全面高涨。财政除了筹集和供应资金以及调节平衡收支、促

^①《列宁选集》第3卷第258页

^②邓小平：《关于一九五四年国家预算草案的报告》

进国民经济的发展以外，还通过财政监督和财务管理，促使国营经济加强经济核算，改善经营管理，提高经济效益；并通过财政支援，发放农贷等，促进集体经济的巩固与发展。同时对于个体经济，也从有关方面给予适当的照顾、扶持和引导。这样，财政对于促进社会主义经济的全面高涨起着相当重要的作用。

其次，从与再生产过程的关系去分析，财政对于生产、分配、交换和消费都有作用。恩格斯说过：“分配并不仅仅是生产和交换的消极产物，它反过来又同样地影响生产和交换。”^①现分述如下：

（一）财政制约生产。生产决定财政，财政制约生产，这是财政与生产相互关系的两个方面。财政分配制约着社会再生产的发展方向、规模、比例和速度。1. 国家财政收支的规模制约着扩大再生产的规模和发展速度。2. 财政资金的分配，影响国民经济部门的建立和发展，制约着社会主义生产发展的方向和生产结构。3. 财政资金的节约和使用效果制约着生产的经济效益。4. 财政通过正确处理分配关系，不断完善社会主义生产关系，促进生产的发展。

（二）财政分配是商品交换能够实现的重要条件。商品交换是实现财政收支的前提，因为商品的价值只有通过交换，取得社会承认，才能得到实现，财政才能参与分配；财政支出也要通过商品交换，买到各种具体的社会产品才能完成。财政分配对商品交换具有很重要的作用：1. 财政分配为实现商品交换创造物质条件，发展商业、交通运输业以及为商品交换所必需的事业和设施，都离不开财政资金的保证。2. 财政分配是形成社会购买力的重要来源，合理地组织财政分配，使社会购买力在总量上同商品物资可供量保持平衡，是使商品交换顺利进行的必要条件。3. 财政支出构成是否同社会产品的实物构成相适应，直接影响到商品交换能否实现。

（三）财政影响、制约消费。消费对财政也有决定作用，因为社会主义财政必须把满足人民生活需要作为出发点和目的，财政分配要与消费（包括社会公共消费和个人消费）增长水平相适应。财政也影响消费，制约消费：1. 通过财政分配调节积累与消费的比例关系，在生产不断发展的基础上，保证人民的物质文化生活水平逐步得到改善。2. 利用财政杠杆调节（鼓励或限制）居民个人消费，也是财政影响消费的一个重要方面。

第二节 国家财政收入和财政支出

一、国家财政收入

国家财政收入，是国家为实现其职能而对社会产品和国民收入进行分配和再分配所取得的收入，是国家通过财政各环节筹集的资金。它包括国家预算收入和预算外收入两个组成部分，我们通常所讲的国家预算收入，就是指狭义的国家财政收入。

（一）我国筹集财政资金的原则。国家筹集资金，就是把分散在国民经济各部门、各单位所积累的部分资金集中起来，形成国家的财政收入。财政资金的筹集，涉及到各方面的

^①《马克思恩格斯选集》第3卷第118页。

关系，包括财政收入与经济发展的关系，国家、集体和个人的关系，等等，因此，要遵循以下四项原则：

1. 发展经济，广开财源。这是我国筹集财政资金的首要原则，是由经济与财政的依存关系所决定的。大家知道，经济决定财政，经济与财政的关系是源与流、根与叶的关系，源远流才能流长，根深才能叶茂。这就是说，经济发展了，财政收入才能增加；反之，财政资金就成为无源之水、无本之木。归根到底，财政资金的筹集取决于经济效益的提高和国民收入的增长，即聚财取决于生财。我国在筹集财政资金时，不仅要求制定正确的财政政策，建立和健全为适应经济结构发展需要的各项财政制度；而且强调研究生财之道，帮助国民经济各部门、各单位广开生产门路，改进经营管理，提高经济效益，使其广辟财源。正如赵紫阳同志指出的：“千方百计地增产增收，增加社会财富，这是一切经济部门都要首先解决的问题，是解决财政问题的基础。”^①

2. 实行正确的聚财政策。这是筹集财政资金的重要原则之一。聚财政策的实质，是国家凭借财政手段参与国民收入分配时，正确处理经济建设和人民生活的关系以及财政收支中的集权与分权关系。这就必须体现“第一要吃饭，第二要建设”^②这一战略思想；必须兼顾国家、地方、生产单位和个人四者利益。在发展生产和增加国家财政收入的前提下，使地方和企业的财权有所保障，有一定的机动财力，去办那些适于地方和单位举办的事业，并使人民的收入有所增加，生活有所改善。当然，这里要保证国家拿大头，地方和企业拿中头，个人拿小头。只有兼顾四者利益，才能调动各方面努力发展生产，讲求经济效益，增加社会积累的主动性和积极性，促进国民经济各部门蓬勃发展，为不断增加财政收入提供可靠的物质保证。

实行正确的聚财政策，才能聚之合理，分之适度。这是讲究聚财之道的前提。聚财之道很广阔，方法和渠道应当灵活多样。这就要求按照财政政策和财政法规，强化财政收入的组织工作，把该集中的钱集中起来，严防“跑、冒、滴、漏”，严禁截留上缴利润和偷税漏税等。

3. 坚持自力更生为主，争取外援为辅。这也是社会主义国家筹集资金的重要原则。邓小平同志在《我国经济建设的历史经验》一文中指出：“必须在自力更生的基础上争取外援，主要依靠自己的艰苦奋斗”。“中国的经验第一条就是自力更生为主。”^③这就是说，我国筹集财政资金，原则上应该以依靠社会主义内部积累和本国资源为主。

与此同时，我们还要根据国内外的特定条件和客观需要，在独立自主、平等互利的前提下，有计划地吸收国外资金，用以补充国家财政资金的不足。引用外资，应当采取积极与稳健相结合的态度。由于向国外借款要按约定条件还本付息，所以必须考虑借款的经济效益、偿还能力、国内资金等问题，引用外资要力争借款适度，低息引进，效益较高，按期偿还，实现财政收入增长的良性循环。

4. 区别对待，合理负担。这是国家筹集财政资金的原则，也是财政、税收政策的主要体现。所谓区别对待，就是指在组织财政收入时，要坚持党的路线、方针、政策和国家的宏

①《当前的经济形势和今后经济建设的方针》人民出版社1981年单行本

②陈云同志讲话，《人民日报》1982年1月25日

③《邓小平文选》人民出版社1983年7月版第360—361页

观决策，在财政、税收的制约职能上实行公私有别，内外有别，不同的经济部门、行业和产品有别，通过轻重不同的税收，贯彻鼓励与限制、扶助与排斥的不同政策，以达到调节生产、消费和收益的目的。

所谓合理负担，就是要求在税收上照顾到不同地区和不同对象，尽可能做到负担公平合理，即实行量力负担而不搞平均摊派。对负担能力大的多收一些，对负担能力小的少收一些，对于没有负担能力的就免收，以调节各种缴纳人之间的差别，使负担趋于平衡。

(二) 国家财政收入的形式。这是指国家取得财政收入的方式。我国的财政收入有以下几种形式：

1. 各项税收。它是国家财政收入的主要形式。另有专章论述。

2. 企事业单位收入。主要是国营企业和经济组织上交的利润、固定资产基本折旧基金和事业收入等。关于国营企业上交利润，在利改税后，尚有税后利润部分上交财政。关于固定资产基本折旧基金，在企业实行独立核算、自负盈亏办法后，按规定折旧计入成本，基本折旧基金由企业自行支配，就不作为财政收入纳入国家预算。关于事业收入，指不实行经济核算的事业单位，从其业务活动中取得收入上交财政的部分。

3. 债务收入。是财政收入的一种辅助形式，包括国内公债收入（如发行国库券）、国外借款收入，以及对外贷款归还收入。国内公债和国外借款属于债务性质，需要按期偿还，只在特定条件下用以补充财政收入。

4. 其他收入。指上述各项收入以外的杂项收入。它零星分散，涉及面广，需要加强管理。其他收入包括（1）基本建设其他收入，指基本建设中按规定应上交国家预算的部分，如基本建设、地质勘探过程中发生的各项副产品收入，煤矿和矿山建设中以及地质勘探中的矿产品收入，油田钻井建设中的原油收入等等；（2）公产收入，指国有山林、芦苇、水库等公产的产品收入，财政部门主管的公产和其他公产的租赁收入，以及公产变价收入，等等；（3）规费收入，指国家机构为居民或单位提供某种服务或劳务所收取的手续费或工本费等，如社团登记费、结婚证书费、商品检验照费、出国护照费、以及工商规费；（4）罚没收入和追回赃款赃物收入，指行政、公安、司法、税务、海关等部门依法处理的罚款收入，没收物品变价收入及追回赃款赃物变价收入。

以上各项收入，都属于国家预算收入。

(三) 预算外收入。预算外收入，是各级地方财政、各部门、各单位根据财政制度规定，不纳入国家预算，自行筹集的财政性资金收入，这是国家预算收入的补充财力。

我国预算外收入的形式，主要有：

1. 地方财政的预算外收入。它包括城镇公用事业费附加，渔业税及渔业建设附加，盐税留成及附加，县办工业利润留成，集中企业的更新改造资金，地方公产收入，以及其他未纳入预算管理的项目。

2. 事业和行政单位的预算外收入。它包括工业、交通、邮电、商业的事业收入，养路费收入、农林水利气象的事业收入、文教科学卫生广播事业收入、校办企业的利润收入、科研试验收入、勘察设计收入、城市公用事业收入、房产管理收入、宾馆招待所礼堂等收入、市场管理收入，以及其他未纳入预算管理的项目。

3. 各主管部门及国营企业提取的各种专项基金。它包括扣除上交财政部分以后的基本

折旧基金、按产量提取的更新改造资金、固定资产变价收入、企业基金、国营企业的税后利润、主管部门从上述项目中集中的收入、以及其他属专项基金的项目。

4. 其他预算外收入。它包括各种能源发展基金、远洋船队的盈利、各种以矿养矿和以港养港的收入、小水电收入、地方小铁路收入、企业办的招待所和礼堂收入、企业科研收入、铁道客货服务基金、邮电线路改造资金、交通港务费、非旅游部门的旅游收入、民航机场服务费和广告费留成收入、部队的各项预算外资金，以及其他未纳入预算管理的项目。

国家财力表现于财政收入，其主要部分应集中于国家预算，因为国家预算是国家有计划地分配财政资金的主要工具，它反映着整个国家的政策，规定着政府活动的方向和范围。目前，我国的国家财力并没有全部集中到国家预算中，还有国家预算外资金，如上述预算外收入。近年来由于工农业发展，全国预算外资金增长很快，如何管好用好，是财政工作中需要切实研究和解决的问题。

二、国家财政支出

国家财政支出，是国家为行使其职能，对财政资金进行拨款分配使用的总称。

财政支出，包括国家预算支出和预算外支出两个组成部分。其中，国家预算支出居于主导地位，用来保证全国性的财政需要；预算外支出则是国家预算支出的必要补充，用来满足各地区、各部门、各单位的分散性需要或特定需要，它是一种机动财力。

（一）我国安排财政支出的原则。为了使财政资金分配合理和使用有效，财政支出必须遵循以下原则：

1. 量力而行，量入为出的原则。量力而行是指国家建设规模要与财力相适应，财政支出要与财政收入相适应。无论经济建设、行政设施或人民生活的改善，都要根据现实条件，不能超过现有财力负担和物资供应的可能。其实质就是要量入为出，有多少钱办多少事。正如邓小平同志指出的：“生产建设、行政设施、人民生活的改善，都要量力而行，量入为出。”^①首先保证维持性支出的需要，再根据余力适当安排发展性支出。为了发展某些事业，多安排一些财政支出，应以挖掘各方面的潜力，增加财政收入为条件，兼顾需要与可能，不可盲目扩大支出，留下缺口。一般说来，当年财政收支必须保持平衡，略有节余。当然，我们要为振兴经济打好基础，也必须集中财力优先保证重点建设项目的需要，使基本建设保持一定的发展速度。

2. 统筹兼顾，全面安排的原则。合理分配财政支出，就是正确处理各项财政收支之间的矛盾，保证节约，避免浪费。这首先就要统筹兼顾，全面安排，按比例地分配资金。从全局出发，避免顾此失彼，避免片面性，保证国民经济和整个社会主义建设事业协调发展。在财政支出安排中，要正确处理积累性支出和消费性支出的关系，在生产发展的基础上，必须保证积累逐年增长，也必须使消费逐年有所增加；要正确处理农业、轻工业投资与重工业投资的关系，安排财政支出首先要安排好作为国民经济基础的农业发展的支出，同时要相应地增加对轻工业的投资，并保证重点投资于重工业；要正确处理生产性支出和非生产性支出的关系，优先保证生产性支出的需要，增加发展科学技术的费用总额，按比例地安排非生产性

^①《邓小平文选》第143页

支出；在非生产性支出中，还要正确处理国防、社会文教卫生、行政管理和其他事业支出的关系，以及维持和发展的关系；要正确处理简单再生产和扩大再生产的关系，财政支出应当先保证简单再生产，然后再安排扩大再生产的需要。此外，财政支出还要正确处理好沿海与内地的关系；国内建设和对非援助的关系等等。

3. 厉行节约，讲求经济效益的原则。毛泽东同志说过：“节约是一切工作机关都要注意的，经济和财政工作机关尤其要注意。”^① 财政支出的安排，必须实行精打细算，节约可能节省的支出，做到少花钱多办事，或者花同样多的钱办更多的事，充分发挥财政资金的使用效果。首先要把有限的财政资金用于国民经济和社会发展迫切需要而又见效较快的项目，不要盲目乱上项目，造成浪费。其次，要对财政收支计划进行必要的可行性研究，对财政投资的前景做好科学的预测。在预先掌握投资效果的条件下，提供各项拨款。总之，计划的好坏，对于节约或者浪费起着重大的作用，计划所做到的节约是最大的节约。再次，在财政资金的使用过程中，财政部门还要深入用款单位，加强财政管理和监督，使其有效地运用财政资金。

(二) 国家财政支出的分类。为了正确地区分各项财政支出的性质与作用，以便合理使用资金，加强资金的管理和监督，有必要对财政支出进行科学的分类。现在的分类方法，主要有以下几种：

1. 按财政支出的性质，可分为以下六类：(1) 经济建设支出，包括固定资产投资，增拨流动资金，经济部门事业费，支农拨款等。(2) 社会文教卫生支出，包括文化、教育、科研、体育、卫生等项事业费，以及社会救济费等。(3) 国防支出，包括国防建设费、军用经费、军用事业费、国防科研费、作战费、预备费等。(4) 行政管理支出，主要有行政管理费、外交支出，司法检察支出，公安支出和国家安全经费等。(5) 对外援助支出及债务支出，包括无偿的财政援助和无息或低息的贷款援助，以及偿还国内债券本息、国家银行借款本息和国外借款本息等。(6) 其他财政支出，包括的内容较广，有少数民族地区补助费、支援不发达地区发展资金，边境建设事业费，地方外事费，及其他各种经费，等等。

2. 按财政支出的用途，可分为基本建设拨款、企业挖潜改造资金、商业简易建筑费、地质勘探费、科技三项费用、增拨企业流动资金、农林水利气象事业费、支援农业拨款、工交商业部门事业费、城市维持费、城镇青年就业经费、文教科学卫生事业费、抚恤和社会福利救济费、国防备战费、武警部队经费、行政管理费、债务支出、对外援助支出、国家物资储备支出、总预备费及预算调拨支出等共二十多种。在每一类中，又可按部门范围或专项用途细分为专款专项。

3. 按财政收支的目的或作用，可分为生产性支出，指直接用于物质生产或满足物质生产需要的财政拨款；非生产性支出，用于非物质生产领域需要而间接为生产服务的财政拨款。又可分为维持性支出，指各种经常保证原有各项事业发展的财政拨款；发展性支出，也叫投资性支出，用于进一步扩大积累的财政拨款。还可分为补偿性支出、积累性支出和消费性支出三大类。

4. 按资金管理的方式，可分为预算支出和预算外支出两大类。预算支出是由国家统一

^①《毛泽东选集》一卷本，人民出版社1967年版第851页

计划和管理的支出，作为我国财政支出的主导部分，用以保证全国性需要。预算外支出是由各地方、部门和单位自行编制预算，自行安排使用的资金支出，作为特定需要的机动财力。它的科目划分，由地方参照国家预算科目自行设计。

第三节 我国财政管理体制

一、财政管理体制的范围

财政管理体制，是在中央和地方政府之间、地方各级政府之间以及国家与行政、企、事业单位之间，划分财政收支范围、财政资金支配权和财政管理权限的一项基本制度。

财政管理体制的范围，包括国家预算管理体制、企业财务管理体制、基建财务管理体制、行政事业单位财务管理体制、预算外资金管理体制等，其中国家预算管理体制是财政管理体制的主导环节。

我国各级人民政府都担负一定的政治经济任务，财政是各级政府实现其职能、完成工作任务的资金分配手段与财力保证。各级政府都代表国家行使各种权力，每一级政府有多大行政权力，能办多少事，就应有多大的财权，即有一级政权就要相应建立一级财政管理体制、设置一级财政预算。

财政收支范围的划分，既关系着中央与地方在财政管理上的权限范围，也关系到资金集中与分散的程度，因此，它是财政管理体制的中心问题。凡是隶属于哪一级政权机关管辖的企事业收支，就应该由哪一级财政管理。只有把财权和事权统一起来，才能调动各地各部门管理财政预算的积极性。

二、财政管理体制的基本原则

建立财政管理体制的基本原则是统一领导，分级管理。

(一) 统一领导。主要是指全国实行统一的财政政策、财政计划和财政制度，中央统一制定的财政政策，各级政府和财政部门都必须贯彻执行，不得各自为政，搞分散主义。财政计划具体体现于国家预算，预算的分配权属于中央。地方预算是国家预算的组成部分，中央和地方的预算收支，都必须由中央统一安排和核实。全国实行的财政法令和制度，都由中央统一颁发，各地区、各部门都必须认真照办，不得任意改动。

(二) 分级管理。是指各地方应有一定的责任和权力，来管理本级财政收支。这些责权包括：
1. 地方有适当的预算调剂权。各级地方财政预算经中央核定或分级包干之后，在保证完成国民经济计划的前提下，结合本地区的具体情况，可以对预算项目的安排进行必要的调剂，统筹地方各项建设事业，充分发挥预算资金的使用效能。
2. 地方有支配和使用本级机动财力权。地方各级对本地区的的机动财力，如预备费、上年结余、预算执行中的超收和支出结余及各级比例分成等，可由地方在规定范围内支配，用于本地区的经济和文化建设事业。
3. 地方有权根据中央的财政政策、法令和制度，结合本地区情况，制定具体的执行办法和实施细则。

三、我国财政管理体制的基本内容

我国财政管理体制几经改革，总的趋势是由建国初期高度集中统一的制度，逐步向统一领导与分级管理相结合的体制发展。先后实行过中央“统收统支”、中央与地方“收入分类分成”、“收支下放，总额分成”、“定收定支，收支包干”，以及“增收分成，收支挂钩”等办法。至1980年为了贯彻国民经济调整方针，适应经济管理体制改革和四化建设的要求，我国又进一步改革财政管理体制，实行“划分收支，分级包干”的办法。划分收支，就是按照企事业单位的隶属关系明确划分中央和地方的收支范围；分级包干，就是各地区的包干数、分成比例或补助数额确定之后，一定五年不变，地方多收可以多支，少收就要少支，自行安排预算，自求收支平衡。从1985年起，根据中共中央《关于经济体制改革的决定》精神，实行“划分税种，核定收支，分级包干”的办法。现将我国现行财政管理体制的基本内容简述如下：

(一)“划分税种，核定收支，分级包干”的财政管理体制。1980年起实行的“划分收支，分级包干”财政管理体制，对于实现财政状况的好转，保证国民经济持续发展，起了重要作用。但是也存在中央与地方财政收支划分不够合理，对地方财力宏观控制不力，中央财力增长不能得到充分保证等问题。特别是实行利改税第二步改革后，执行期满的“划分收支，分级包干”体制必须进一步改革。根据中央《关于经济体制改革的决定》精神，国务院决定，从1985年起，对各省、自治区、直辖市一律实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政管理体制。新体制的原则是：在原体制的基础上，存利去弊，扬长避短，继续坚持“统一领导，分级管理”的原则，进一步明确各级财政的权利和责任，做到权责结合，充分发挥中央和地方两个积极性。

1. 划分税种，指按照利改税以后的税种设置，划分各级财政收入。

(1) 中央财政固定收入：中央国营企业的所得税、调节税；铁道部和各银行总行、保险总公司的营业税；军工企业的收入；中央包干企业；粮、棉、油超购加价补贴；烧油特别税；关税和海关代征的产品税、增值税；专项调节税；海洋石油外资、合资企业的工商统一税、所得税和矿区使用费；国库券收入；国家能源交通重点建设基金；其他收入。

石油部、电力部、石化总公司、有色金属总公司所属企业的产品税、营业税、增值税，以其70%作为中央财政固定收入。

(2) 地方财政固定收入：地方国营企业的所得税、调节税和承包费；集体企业所得税；农牧业税；车船使用牌照税；城市房地产税；屠宰税；牲畜交易税；集市交易税；契税；地方包干企业收入；地方经营的粮食、供销亏损；税款滞纳金、补税罚款收入；城市维护建设税和其他收入；还包括待开征的土地使用税、房产税和车船使用税。

石油部、电力部、石化总公司、有色金属总公司所属企业的产品税、营业税、增值税，以其30%作为地方财政固定收入。

(3) 中央和地方财政共享收入：产品税、营业税、增值税（不含(1)、(2)条中已列部分）；资源税；建筑税；盐税；个人所得税；国营企业奖金税；外资、合资企业的工商统一税、所得税（不含海洋石油企业交纳部分）。

2. 仍按隶属关系划分中央财政支出和地方财政支出。

(1) 中央财政支出：中央基本建设投资；中央企业的挖潜改造资金、新产品试制费和简易建筑费；地质勘探费；国防费；武警经费；人民防空费；对外援助支出；外交支出；国家物资储备支出；以及中央级的农林水利事业费，工业、交通、商业部门事业费，文教科学卫生事业费，行政管理费和其他支出。

(2) 地方财政支出：地方统筹基本建设投资；地方企业的挖潜改造资金、新产品试制费和简易建筑费；支援农业支出；城市维护建设费；以及地方的农林水利事业费，工业、交通、商业部门事业费，文教科学卫生事业费，抚恤和社会救济费，行政管理费（含公安、安全、司法、检察支出），民兵事业费和其他支出。

(3) 对不宜实行包干的专项支出，如特大自然灾害救济费、特大抗旱和防汛补助费、支援不发达地区的发展资金、边境建设事业补助费等，由中央财政专案拨款，不列入地方财政包干范围。

3. 核定收支，分级包干。

各省、自治区、直辖市都按上述办法划分财政收支范围，凡地方固定收入大于地方支出的，定额上解中央；地方固定收入小于地方支出的，从中央、地方共享收入中确定一个分成比例，留给地方；地方固定收入和中央、地方共享收入全部留给地方，还不足以抵拨其支出的，由中央定额补助。收入分成比例或上解、补助的数额确定后，一定五年不变，地方多收入可以多支出，少收入就要少支出，由地方自求收支平衡。

各省、自治区、直辖市对所属县、市的财政管理体制，由各地根据上述精神自行确定。县、市对乡、镇的财政管理体制也要符合新财政管理体制的基本原则。

(二) 少数民族自治区的财政管理体制。我国是一个统一的多民族国家，为了加强各民族的团结，发展少数民族地区的经济文化事业，国家特别规定了民族自治区财政管理体制，主要内容有以下三个方面：

1. 照顾各少数民族地区的特点，编制各民族地区的自治区（自治州、市、县）级预算，自行支配和使用一定预算资金，以发展本民族的政治经济和文化建设事业。

2. 国家预算对少数民族地区预算收入的超收和资金分配方面给以较大的照顾，如自治区的预备费高于一般地区的标准；对少数民族地区在经济文化事业发展方面的特殊需要，设置专款补助；民族自治区的财政超收部分，全部留给地方自行安排使用；在税收减免、民族贸易、人员编制和开支标准等方面也都给以必要的照顾。

3. 在财政管理上，国家给以少数自治地方更多的管理权限，以充分发挥民族自治地方的积极性，发展地方性经济建设事业。

现行的财政管理体制，保留对这些地区财政的特殊照顾，把高于一般地区标准的预备费、民族地区专款补助费和正常开支的5%的机动金，纳入地方包干范围。同时，按照中央财政核定的定额补助数额，在最近五年内，继续实行自1980年以来每年递增10%的办法。

(三) 广东、福建两省的财政管理体制。广东、福建两省是较早实行对外开放经济政策的地区，为了充分发挥两省对外开放的优势，国家对两省实行特殊的政策和灵活措施，给予较多的财力和财权。广东实行“划分收支，定额上交”的体制，福建实行“划分收支，定额补助”的体制，两省定额上解或补助数额按照划分税种办法调整核定。

第四节 国家预算

一、国家预算体系

国家预算，是国家为了实现其职能任务而编制的基本财政收支计划，是国民经济计划的财力反映及主要财力保证。国家运用国家预算有计划地筹集和分配财政资金，是国家有计划地组织社会主义经济活动的重要工具。

国家预算与国家政权结构和行政区域划分既密切联系，又自成体系。我国的国家预算体系原则上是有一级政权就设一级预算，按照规定划分一定的收支范围，给予一定的预算资金和管理权限。各级财政部门在各级党委和政府的统一领导下，统筹安排和管理本级预算的收支，编制本级总预算和决算，并领导下一级财政预算工作。我国国家预算由中央预算和地方预算两大部分组成，实行中央与地方的分级管理。

中央预算，由中央各部门的单位预算及其所属企业汇总的财务收支计划所组成；地方预算由省（直辖市、自治区）、市、县的总预算组成。各省、市、县的总预算是由各本级单位预算及其所属各级地方预算组成的。

我国政权机构经过调整，在县人民政府下设乡人民政府，需要相应设立乡一级的财政和预算制度。

我国现行的国家预算体系，见图 1—2：

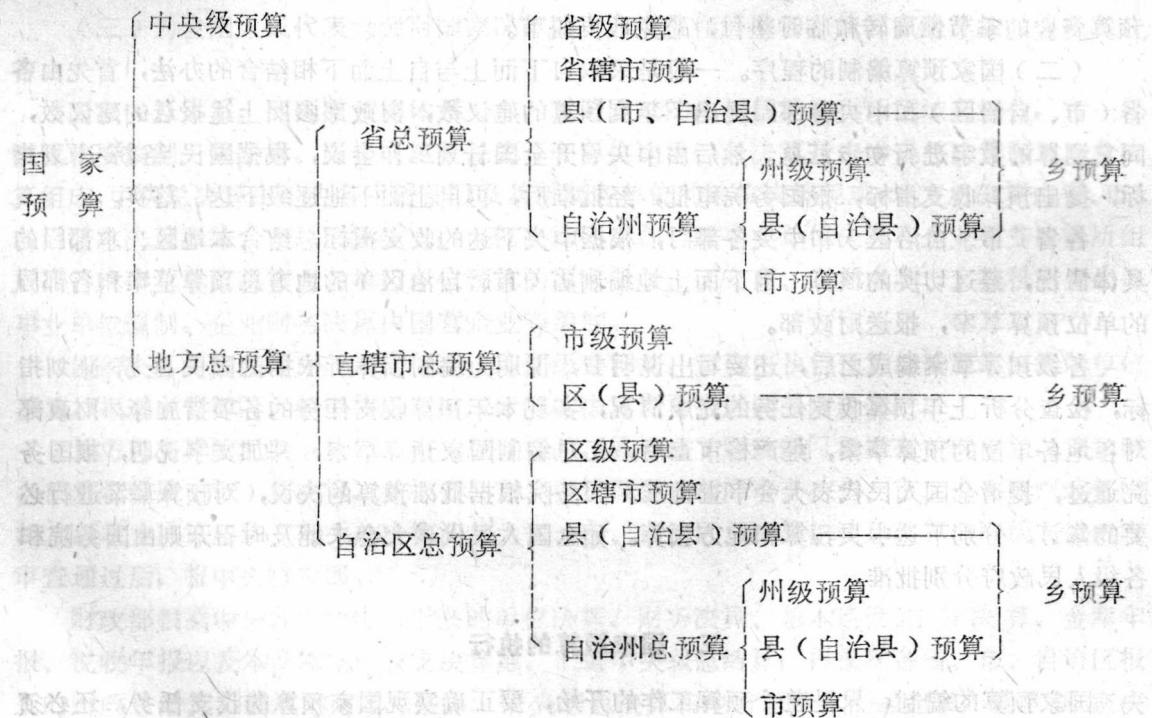


图 1—2