

領導幹部 財政知識讀本

項懷誠 主編



經濟科學出版社

領導干部 財政知識讀本

項懷誠 主編

經濟科學出版社

图书在版编目(CIP)数据

领导干部财政知识读本/项怀诚主编.-北京: 经济科学出版社, 1999.9

ISBN 7-5058-1806-6

I. 领… II. 项… III. 财政-经济理论-基本知识 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 62325 号

责任编辑：贾胜良 卢元孝

责任校对：段健瑛

封面设计：王 坦

版式设计：周国强

技术编辑：刘 军

领导干部财政知识读本

项怀诚 主编

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

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@public2. east. net. cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

总编室电话：62541886 发行部电话：62568486

北京印刷一厂印装

850×1168 毫米 32 开 12.625 印张 4 插页 240000 字

1999 年 9 月第一版 1999 年 9 月第一次印刷

印数：00001—100000 册

ISBN 7-5058-1806-6/F·1280 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

中共中央总书记、中华人民共和国国家主席
江泽民为本书题写书名：

領導干部 財政知識讀本

关于《领导干部财政知识读本》的批语

财政是国家职能的重要组成部分。财政政策是国家宏观调控的一个重要工具。雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证。正确运用财政政策，运用预算、税收、转移支付等财政手段，对优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长和区域经济协调运行，促进社会各项事业全面发展，具有重大的作用。

各级领导干部要十分重视和支持财政工作，继续深化财政改革，健全财政职能，加强财政管理，为建立适应社会主义市场经济要求的财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政而共同努力。

我希望各级领导干部首先是高级干部，坚持学习财政知识，熟悉财政政策、财政法规和财政业务，牢固树立为人民当家理财的思想，不断提高领导和管理经济工作的本领。

江泽民

一九九九年八月十八日

前 言

(一)

江泽民总书记多次强调，领导干部必须学习市场经济的基本理论和基本知识。他还曾专门指示财政部组织编写一些介绍市场经济条件下财政理论、财政政策和财政业务知识的文章或小册子，供各级党政领导干部学习、参考。读者面前的这本《领导干部财政知识读本》，正是根据江总书记的指示精神并考虑各级党政领导干部的读书特点组织编写的。

(二)

党的十一届三中全会以来，在以邓小平同志为核心的党中央第二代领导集体和以江泽民同志为核心的第三代领导集体坚强有力的领导下，我国的财政工作、财政改革和财政理论研究都取得了巨大的成就。从正本清源到改革的逐步深化，财政职能不断完善，财政实力不断壮大，财政宏观调控作用不断增强，有力地促进了国民经济和社会各项事业的发展。

改革开放 20 年来，在财政体制上，突破了过去高度集中、统收统支的供给型管理模式，经过了过渡性的财政包干体制，建立了以分税制为基础的分级财政体制；在税收制度上，突破了过去受产品经济影响的过于单一的税制结构，不断拓宽税收调节领域，建立了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的新型流转税制度，同时建立和完善了所得税制度；在国有企业管理和利润分配上，突破了过去将国有企业作为行政机关所属单位进行直接管理的模式，确立了企业在社会主义市场经济中的独立主体地位，逐步理顺了国家和企业的分配关系；在预算编制上，改革了传统的单式预算制度，初步实行了由经常性预算和建设性预算构成的复式预算制度；在财会制度上，改变了长期以来按所有制和部门设置财务会计制度的做法，实行了新的《企业会计准则》和《企业财务通则》，采用了国际通行的会计语言；在分配政策上，打破了平均主义“大锅饭”，确立了以按劳分配为主体、按劳分配和按生产要素分配相结合，坚持效率优先、兼顾公平的分配政策；在财源建设上，改变了过去主要依靠全民所有制企业提供积累的单一型财源结构，积极拓展非国有经济财源，培植壮大了第三产业等新兴财源；在资金筹措上，转变了过去既无内债又无外债的封闭型理财观念，努力拓展国内外融资渠道，充分运用国内外一切可用财力为经济建设服务；在资金使用上，逐步规范支出程序，强化财政监督检查，不断

提高资金使用效益；在宏观调控上，突破了过去忽视价值规律作用的直接控制方式，综合运用预算、税收、国债、补贴等政策工具，积极参与宏观经济调控，促进经济总量的平衡和经济结构的优化，逐步实现由微观管理向宏观管理、由直接管理向间接管理的转变。与此同时，大力推进财政法制建设，完善财政法规，为依法理财奠定了制度基础。

国民经济持续快速发展和财政改革不断深化，为我国财政收入保持较高的增长幅度奠定了坚实的经济基础和体制基础，财政实力不断增强。1979~1998年，不含债务的财政收入从1146亿元增加到9876亿元，增长了7.7倍，年均增长11.4%。特别是1994年财税体制改革以来，财政收入实现了较大幅度的增长，1994~1998年，财政收入年均增长17.8%，年均增加额超过1000亿元。随着国家财力的不断增强，财政对国家政权建设以及经济建设的保障能力不断提高。1979~1998年，不含债务的财政支出从1282亿元增加到10798亿元，增长了8.6倍，年均增长12%。国家财政通过资金投入和制定实施相应的财政政策，有力地促进了国民经济和社会各项事业的发展，有力地支持了国家重大改革措施的出台和重要方针政策的实施，促进了人民生活水平的提高。1979~1998年，财政预算内累计安排基本建设支出11763亿元，支援农村生产支出和各项农业事业费4808亿元，挖潜改造和新产品试制费4829亿元，文教、科

学、卫生事业费 14866 亿元，国防费 7269 亿元，政策性补贴支出 6221 亿元，抚恤和社会福利救济费 1246 亿元；国家财政还通过实行一系列鼓励出口、吸引外资、引进先进技术的财税政策，促进了对外开放的不断扩大。

(三)

目前，我国正处于改革和发展的重要历史时期。1994 年的财税体制改革，初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的财税体制基本框架，但财政工作仍面临不少矛盾和问题，突出表现在：(1) 国家财政收入能力明显偏弱，1998 年全国财政收入占国内生产总值的比重虽然是近年来的最高点，达到 12.4%，但仍然大大低于发达国家 45% 和发展中国家 25% 的平均水平；1998 年中央财政收入占全国财政收入比重是 49.6%，也低于 60% 这一世界平均水平。(2) 支出结构严重不合理，主要是财政供给“越位”和“缺位”并存。一方面供给范围过大，包揽过多，超出了市场经济条件下政府职能的范围；另一方面应由政府承担的一些社会公共需要却无力保障。(3) 财经秩序混乱，会计信息失真，收入流失严重，收费过多过滥，肆意挥霍浪费国家资财，各种违法违纪大案时有发生，严重影响了社会主义市场经济的发展。

党的十四届五中全会和十五大，都明确提出了集中

财力、振兴国家财政的战略目标和要求。朱镕基总理在1998年中央经济工作会议上也强调指出：正确认识和妥善解决财政问题是当前经济工作的焦点。这一论断，实事求是地揭示了社会主义市场经济条件下财政经济的相互关系和运行规律，进一步明确了财政所处的地位和在今后一个时期面临的任務。因此，我们必须抓紧深化财税改革，加强财政管理，整顿财经秩序，健全财政职能，提高财政宏观调控能力，建立一个稳固、平衡、强大的国家财政，为实现经济体制和经济增长方式的根本性转变做出应有的贡献。

1. 加强税收征管，完善收入体制，加快提高我国财政收入的“两个比重”。

雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证。要壮大国家财政实力，首先就要提高“两个比重”。从当前财政经济形势分析，其一是认真落实“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的方针，努力增加税收收入；其二是继续完善现行税制，逐步扩大增值税、消费税征税范围并调整相关税率，进一步完善企业所得税制和个人所得税制，使税收覆盖整个国民经济活动；其三是有步骤地推进机动车辆、农村等方面的税费改革，将分散在各部门的政府财政性资金，通过税收方式纳入预算；其四是对在税费改革过程中继续保留的政府性基金和收费，尽可能纳入财政预算管理，并根据需要逐步加以调控，暂时不能纳入

的，也要缴入财政预算外专户，真正实行收支两条线管理。力争经过几年努力，将我国财政收入占国内生产总值的比重提高到 20%，中央财政收入占全国财政收入的比重提高到 60% 左右。

2. 改革支出管理体制，调整和优化财政支出结构，逐步建立公共财政基本框架。

支出改革涉及到各方面利益关系的调整，难度较大，方案的制定和实施也需要一定的时间。因此，要本着积极准备、稳步推进的方针，积极创造条件，成熟一个出台一个。主要措施包括：根据社会主义市场经济的要求，财政资金要逐步退出一般性、竞争性经营领域，加大对公共需要的保障力度；加快推行政府采购、零基预算等国际通行的财政管理办法，规范财政支出管理，节约财政开支；将我国现行的国库分散支付制度改为国际通行的集中支付制度，所有财政性支出均通过国库单一账户集中支付；建立科学的预算科目分类体系，对各项财政支出实施有效的控制和管理监督；改革预算编制办法，将部分财政支出细化到部门和地方，并编制部门预算。

3. 实施正确的财政政策，准确把握宏观调控力度。

财政政策是国家宏观调控的两大工具之一。适时适度地运用财政政策，对优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长具有重大作用。长期以来，由于受计划经济的影响，我国经济一直走着一条高投入、高

消耗、低产出、低效益的粗放型增长道路。加工工业重复建设、重复引进与基础设施“瓶颈”制约的矛盾十分突出。因此，改革开放以来，我们一直强调实行适度从紧的财政政策。以1997年我国经济成功实现“软着陆”为标志，这一财政政策发挥了很好的作用。但从1997年下半年开始，我国面临的国内外经济形势发生了变化。面对亚洲金融危机的巨大冲击和历史上罕见的特大洪水灾害，以及社会经济生活中长期积累、在国内外市场环境发生巨大变化而迅速凸现出来的种种复杂矛盾，1998年党中央、国务院及时、果断地做出了实施以增发国债、扩大赤字用于基础设施建设为主要内容的积极财政政策。这是我国政府宏观调控的历史性转折。

1999年下半年，针对国内外政治经济形势的新变化，尤其是国内有效需求不足的突出矛盾，进一步加大实施积极财政政策的力度。主要内容是，增发600亿国债，增加固定资产投资；提高国有企业下岗职工基本生活费、失业救济和城镇居民最低生活保障的水平，增加行政事业单位职工收入，提高企业离退休人员待遇；提高部分产品出口退税率，减半征收固定资产投资方向调节税，对用于国家鼓励的技术改造项目的国产设备投资实行按40%的比例抵免企业所得税。

实践证明，实施积极的财政政策是及时的、必要的，不仅直接扩大了内需，抵御了亚洲金融危机冲击，而且对调整经济结构，加快体制改革进程，促进国民经

济稳定增长都发挥了重要的作用。今后一个时期，我们要根据宏观经济形势的发展变化，注意协调财政政策与货币政策的关系，及时把握宏观调控力度。但从长期看，仍然要实行适度从紧的财政政策，把财政赤字和债务规模控制在可以承受的范围内。同时要牢固树立艰苦奋斗、勤俭建国的思想，严格控制一般性财政支出，坚持勤俭办一切事业的财政工作方针。

4. 依法行政，从严治财，大力整顿财经秩序。

整顿财经秩序，强化依法理财，首先，要坚持依法行政，制定和完善一套科学完整的财政法规制度。从当前财政工作实际看，在修订完善《会计法》的同时，要抓紧修订《预算法》，制定《注册会计师法实施条例》、《财政监督条例》等重要财政法规。其次，要大力加强对市场主体的监督检查工作，确保企业资产负债表、损益表、现金流量表的真实性、完整性和合法性。第三，抓紧实行注册会计师和资产评估行业脱钩改制工作，推进社会中介机构建设，完善各项监督体系。第四，进一步强化财政监督职能，对内要严格预算执行监督，对外要加强对财政资金申请、立项、拨付、使用效果等各个环节的监管。坚决依法查处各种违法违纪问题，把处理事与处理人结合起来、行政处罚与法律处罚结合起来、内部通报和新闻曝光结合起来。

(四)

本书力求以较短的篇幅、通俗的语言和科学的编排，扼要阐述财政工作的主要内容和方法。为便于读者用较少的时间了解掌握财政的主要知识，本书章节以财政业务内在逻辑为主进行安排，以较好体现各部分内容之间的相互联系，以及它们在整个财政活动中所处的地位及作用。期望本书的编写和出版能为各级党政领导干部学习和掌握财政基本理论和基本知识有所帮助。

限于水平和时间，直至成书交稿，我们自己仍感到有许多不尽人意之处，恳请广大读者批评指正。

项怀诚

1999年9月17日

目 录

第一章 财政职能	1
第一节 什么是财政.....	1
第二节 市场经济与公共财政.....	8
第三节 社会主义市场经济条件下的财政 职能	14
第四节 转变和强化财政职能	19
第二章 财政支出	23
第一节 我国财政支出的分类	23
第二节 我国财政支出现状分析	40
第三节 重构我国财政支出的格局	44
第四节 加强和改进财政支出管理	54
第三章 财政收入	70
第一节 财政收入的形式和分类	70
第二节 税收收入	77
第三节 国债收入	91
第四节 政府收费和其他	97
第五节 财政收入规模	110
第四章 税收制度	114