

军队转业干部国情基础知识读本

财政知识读本

国务院军队转业干部安置
工作小组办公室

组织编写

蔡言楚 主 编

中国人事出版社

F 812
29

军队转业干部国情基础知识读本

财政知识读本

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政知识读本/蔡言楚主编. —北京: 中国人事出版社,
2003.1

ISBN 7-80139-960-9

I. 财... II. 蔡... III. 财政-工作-中国-学习参考资料
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 003432 号

责任编辑 王淑清

中国人事出版社出版

(邮编: 100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

北京今典印刷有限公司印刷

2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 15.875

字数: 288 千 印数: 1—3000 册

定价: 22.00 元

前 言

军队转业干部培训工作，是军转安置工作的重要内容，是我国干部教育培训工作的重要组成部分。做好这项工作，对于建设高素质的干部队伍，实施人才战略，开发人才资源，为改革开放和有中国特色的社会主义事业发展提供人才保障，具有重要意义。

为落实党中央关于加强干部教育培训工作的要求和江泽民总书记关于要把军队转业干部培训好的指示精神，我们结合军队转业干部培训工作实际，组织编写了这套军队转业干部国情基础知识读本。这套教材全面介绍了我国基本国情，介绍了国家改革和发展现状，介绍了改革开放和社会主义现代化建设的成就，内容丰富，涵盖了政治、法律、外交、经贸、财税、金融、干部人事、科教文卫、国防等各个方面。相信这套教材的出版和使用，对广大军队转业干部了解和掌握党的路线、方针、政策，提高政策理论水平，增强做好地方工作的信心和能力，在新的工作岗位上，为党和人民的事业做出新的贡献，一定会有所启迪、有所促进。

这里，谨向参加这套教材编写工作的同志们表示衷心的感谢！

国务院军队转业干部安置
工 作 小 组 办 公 室
2002 年 8 月

目 录

第一章	财政职能	(1)
第一节	财政的内涵	(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	(13)
第四节	转变和强化财政职能	(18)
第二章	财政收入	(22)
第一节	财政收入的形式和分类	(22)
第二节	税收收入	(28)
第三节	国债收入	(42)
第四节	政府收费和其他收入	(49)
第五节	财政收入规模	(61)
第三章	税收制度	(65)
第一节	我国税收制度的沿革	(65)
第二节	流转课税	(70)
第三节	所得课税	(77)
第四节	资源税	(84)
第五节	财产课税	(85)

第六节	农(牧)业税	(90)
第七节	关税	(93)
第八节	税收征收管理	(99)
第九节	国际税收	(106)
第四章	财政支出	(113)
第一节	我国财政支出的分类	(113)
第二节	我国财政支出现状分析	(125)
第三节	重构我国财政支出的格局	(128)
第四节	公共支出管理改革	(139)
第五节	国库集中收付制度	(149)
第六节	政府采购制度	(159)
第五章	社会保障	(168)
第一节	社会保障的性质及对社会经济影响	(168)
第二节	社会保障基金的筹集与分配	(187)
第三节	社会保障预算	(195)
第四节	社会保障基金的投资运营	(201)
第六章	国债	(224)
第一节	国债的产生与发展	(224)
第二节	国债的功能与作用	(237)
第三节	国债的发行、流通与偿还	(241)
第四节	国债负担与限度	(251)
第五节	政府外债	(254)

第七章 国家预算	(262)
第一节 国家预算概述	(262)
第二节 预算原则	(265)
第三节 预算分类	(271)
第四节 部门预算	(284)
第五节 复式预算	(304)
第六节 零基预算	(317)
第七节 预算外资金管理	(326)
第八章 财政管理体制	(336)
第一节 我国财政管理体制的历史沿革	(337)
第二节 分税制财政管理体制	(344)
第九章 财政政策	(367)
第一节 财政政策的内涵	(367)
第二节 财政政策目标	(376)
第三节 财政政策工具	(380)
第四节 财政政策与货币政策的协调和配合	(386)
第五节 积极财政政策的实践	(395)
第六节 财政政策基本走向	(403)
第十章 财政监督	(410)
第一节 财政监督的内涵及意义	(410)
第二节 财政监督的法律依据和检查规则	(414)
第三节 财政监督机构职责、工作方式及发展 方向	(418)

第十一章	政府财政管理信息化	(423)
第一节	“金财工程”建设的背景、意义	(423)
第二节	金财工程的系统构成	(432)
第三节	金财工程的建设原则和总体规划	(444)
第十二章	经济全球化与中国财政	(452)
第一节	经济全球化过程中财政管理面临的挑战 和特点	(452)
第二节	国际金融组织和政府间贷款管理	(468)
第三节	加入世界贸易组织后我国财政面临的 新机遇与新挑战	(485)

第一章 财政职能

第一节 财政的内涵

一、现实生活中的社会公共需要

在一个社会主义市场经济的体制环境中，市场是资源配置的主体，我们可以通过市场获取日常生活所需要的大部分物品或服务。但是，市场并非是满足人们需要的惟一渠道，它无法包揽人们的一切需要。

人们日常生活中所需要的物品或服务可以分为两大类：一类是由个人或家庭分别消费、单独受益的一般的物品或服务，如食品、衣物、家具等，在理论上被称为“私人物品或服务”；另一类是为整个社会的人们联合消费、共同受益的特殊的物品或服务，如社会治安、国防等。环境保护、公共设施、国家安全等，在理论上被称为“公共物品或服务”。

私人物品或服务，企业愿意且有能力生产或提供，可以通过市场的渠道来解决。而公共物品或服务，企业则不愿或无能力生产或提供，无法通过市场的渠道解

决。此时，另一个保证人民生活和经济社会运行的系统——政府，就不得不担负起提供公共物品或服务的使命了。

只要稍加留意，便不难发现，在我们的现实生活中，存在着各种各样需要由政府来管、来做的事情：规模宏大的发电站、水库、港口、码头、桥梁，以及遍布全国的铁路、公路网，大多是由政府出资兴建的；保卫国家的军队，维持社会秩序的公安、司法系统，是靠政府拨款维持运行的；幼儿园、学校、科研机构、医院等事业单位，也主要是依赖政府拿钱来维持和发展的；城市居民和农民所享受的各种补贴和社会福利，其款项也是由政府支付的。

诸如此类的例子，还可列出许多。不过，从上面的这些例子中已经可以得出这样一个基本认识：政府所介入的事情或者说政府的职能范围，都与一个共同的主题——社会公共需要有关。也就是说，政府的根本任务，就是满足通过市场机制满足不了或满足不好的社会公共需要。

政府要介入如此繁多的事情，要履行如此广泛的职能，没有一定的钱作为后盾肯定是不行的。为此，政府要开辟各种各样的收入渠道：依法向企业、单位和个人征税，向国内外发行各种形式的政府债券，向办理户口登记、结婚登记以及出国护照的居民征收规费，向公共设施的使用者征收使用费等等。

政府为满足社会公共需要而出资、拨款以及进行各种支付的过程，表现为政府的支出；政府为筹措满足社会公益需要或提供公共物品或服务所需的资金而征税、举债以及收取各种规费、使用费的过程，表现为政府的收入。这种由政府进行的收支活动，就是我们通常所说的财政或财政活动。不言而喻，政府的支出和政府的收入，也就是我们通常所说的财政支出和财政收入。

二、财政的基本特征

财政首先是个经济范畴，财政通过以强制性为主要特征的手段，集中一部分社会资源用于满足社会公共需要。现代生活离不开财政，这是人们从切身生活中可以感受到的现实。财政又是一个政治范畴，它是随着阶级社会的产生而产生的，是与国家政权与生俱来的。财政是为国家、政权或曰统治者服务的，是政治的经济表现。因此，要明确而且全面地回答财政是什么的问题，我们还须在已有感受和认识的基础上，进一步弄清楚财政作为一种政治与经济活动相交织的基本特征是什么。

财政的基本特征，可以从财政活动的主体、财政活动的目的和财政活动的基础三个方面来理解。

（一）财政活动的主体

财政既然是由政府来组织的、集中性的经济活动，它的主体只能是政府（或者说国家）。以其他任何社会组织或团体为主体的经济活动，都不属于财政。这是财

政活动区别于其他经济活动的基本特征。所谓以政府为主体，指的是政府在财政活动中居于主导地位，并形成政府与其他经济主体之间的关系。

说财政活动的主体是政府，这里包含着几个层次的意思：第一，财政活动以政府为前提。政府直接决定着财政的产生、发展和范围。没有政府这一活动主体，财政也就不复存在。第二，在财政活动中，政府处于主动的、支配的地位。政府是财政活动的决定者和组织者。财政收入的获取方式，财政支出的使用方向，以及收入和支出的规模，都在相当程度上决定于政府的意志。当然，这并不排除政府的意志最终仍要受客观经济条件的制约。第三，财政活动是在全社会范围内进行的集中性的经济活动。既然财政活动的主体是政府，政府作为整个社会的代表和它所履行的社会职能，决定着财政活动要在全社会范围内进行。

（二）财政活动的目的

财政活动的目的，是保证政府履行其职能的需要。在市场经济条件下，它表现为满足社会公共需要。

所谓社会公共需要是同私人个别需要相区别的。它是社会全体成员作为一个整体所提出来的需要，而不是由哪一个社会成员或哪一个经济主体单独或分别提出来的需要。

社会公共需要的范围颇广，可以分为不同的层次，不同层次的社会公共需要的性质是有所不同的。

第一，政府保证履行其职能的需要，包括政府履行某些社会职能的需要，诸如国防、外交、公安、司法。行政管理以及普及教育、卫生保健、基础科学研究和生态环境保护等。这类需要是最典型的社会公共需要。

第二，介乎社会公共需要和私人个别需要之间在性质上难以严格划分的一些需要，其中的一部分或大部分也要由政府集中加以满足。高等教育便是一个适当的例证。高等教育并非全体社会成员都可以享用，由于招生名额所限，进入大学学习具有竞争性和排他性，而且可以对享受高等教育的人收取费用。从这个角度讲，高等教育具有私人个别需要的性质。然而，从另一角度看，高等教育亦可以归入社会公共需要之列。因为，高等教育为国家培养高级专门人才，是任何社会存在和发展所必需的，学生学得的知识 and 提高的素质也具有外部乃至社会效应，所以，即使在西方国家，也有国立大学和私立大学之分，国立大学的投资和经费主要由政府拨付，自然属于社会公共需要范围。财政支出中的转移支付项目，如社会保险基金、抚恤救济金、价格补贴等，也属于这类需要。

第三，大型公共设施，甚至包括基础产业，如邮政、电讯、民航、铁路、公路、煤气、电力、钢铁等，我国以公有制为主体的经济制度决定了它们基本上要由政府出资兴办，这自不待言。就是以私有制为基础的西方发达国家，由于这些需要耗资巨大，私人无力承担，

或由于在经济运行中对国民经济具有举足轻重的调节作用，所以其中许多需要也是由政府集中加以满足的。这种情况不是个别的，甚至在有些国家占主导地位。

（三）财政活动的基础

作为政府取得收入和拨付支出的过程，财政活动牵涉到整个社会成员利益格局的调整。这便意味着，财政活动必须建立在法治的基础之上。财政收入的取得，要以法律、法规为依据，不能想收什么就收什么，想收多少就收多少。财政支出的拨付，也要置于法律、法规的根本约束之下，不能随意加以使用。

在市场经济体制下，财政活动以法治为基础有着关键性的意义。市场经济的活动主体可分为个人（家庭）、企业和政府三大块。要保证整个经济社会的运行处于有序状态，不仅要求个人依法行事、企业依法从业，而且要求政府依法行政。政府依法行政的一个重要方面，就是依法管理财政收支。

依法管理财政收支，主要是通过政府预算来进行的。从形式上看，政府预算就是政府财政的收支计划，是政府为了安排当年的财政活动而编制的财政收支计划。政府预算一旦为立法机关讨论通过，便具有法律的权威，具有约束政府财政活动的效力。

三、什么是财政

财政是一种历史悠久的经济现象，又是经济的政治

表现。从我国几千年遗留下来的古籍中，可以看到理财、国用、国计一类用词以及十分丰富的有关理财之道的记载，但在中文词汇中出现“财政”字样还是近百年的事情。据考证，清朝光绪二十四年（1898年）在戊戌变法“明定国事”诏书中有“改革财政，实行国家预算”的条文，这是我国政府文件对“财政”一词的最初启用。20世纪40年代，中华书局出版的《辞海》对“财政”做了如下解释：“财政谓理财之政，即国家或公用团体以维持其生存、发达为目的而获得收入、支出经费之经济行为也。”

新中国成立之后，我国经济学界关于财政概念的探讨和争鸣，大致可以归纳为“国家分配说”、“社会再生产说”、“剩余产品说”、“社会共同需要说”、“价值分配说”等几个具有中国特色的界说。各种界说从不同的角度探索财政的内涵和外延，各自有鲜明的中心论点。比如，“国家分配说”强调财政与国家的本质联系，认为财政的本质是以国家为主体的分配；“价值分配说”认为财政的本质是价值的分配；“社会再生产说”认为研究财政的本质必须从社会再生产出发，以再生产为前提；“剩余产品说”认为财政的本质特征是对剩余产品的分配；“社会共同需要说”则认为财政的本质是为了满足社会共同需要而进行的分配等等。

上述各种界说，尽管由于研究问题角度的不同而在财政概念的具体表述上存有差异，但各种界说之间并不

是绝对排斥的。它们之间亦有许多共同点，特别是在某些具体问题的看法上有许多交叉之处。

从财政的本质及其基本特征出发，并立足于社会主义市场经济的体制环境，我们把财政这一经济范畴的定义概括为：

财政，也叫“国家财政”。是以国家为主体，通过政府的各种收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。

第二节 市场经济与公共财政

党的十四大报告明确指出：“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。”一方面，“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化；通过价格杠杆和竞争机制的功能，把资源配置到效益较好的环节中去”。另一方面，“也要看到市场有其自身的弱点和消极方面，必须加强和改善国家对经济的宏观调控”。

随着我国经济体制由计划经济向市场经济转变，政府职能也在逐步转换。各级财政既是政府的重要组成部分，又是政府职能发挥的物质基础。政府职能变了，财政职能也要相应转变。那么，在社会主义市场经济条件下，各级财政究竟应当干些什么？要搞清楚这个问题，