

财政改革 与 发 展

闫 伟 田 丰 编著



辽宁大学出版社

辽宁省财政干部培训丛书

财 政 改 革 与 发 展

闫 伟 田 丰 编著

辽宁大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政改革与发展/闫伟等编著. —沈阳: 辽宁大学出版社,
2002. 5

(辽宁省财政干部培训丛书/闫伟总主编)

ISBN7-5610-4303-1

I. 财... II. 闫... III. 财政管理体制—体制改革—研究
—中国 IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 029456 号

辽宁大学出版社出版

网址: <http://www.lnupress.com.cn>

Email: mailer@lnupress.com.cn

(沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码 110036)

丹东翰锋印刷有限公司印刷 辽宁大学出版社发行

开本: 850×1168 毫米 1/32 字数: 266 千字 印张: 10.625

印数: 1—2000 册

2002 年 5 月第 1 版

2002 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 胡家诗

责任校对: 佳 成

封面设计: 刘桂湘

版式设计: 力 达

全套定价: 115.00 元

辽宁省财政干部培训丛书

编 委 会

主 任	闫 伟				
副主任	姜永奇	王连义			
委 员	谷 义	范世权	刘世伟	王振宇	
	孙乃涛	贾 萌	冯振军		

总 主 编	闫 伟
副总主编	姜永奇

序

目前，我国已经进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。展望新世纪初的国际形势，和平与发展仍然是时代的主题，经济全球化的趋势进一步增强，新科技革命迅速发展，知识更新速度越来越快，以经济实力、科技实力、国防实力和民族凝聚力为主要内容的综合国力的竞争日趋激烈。这种竞争，归根结底是人才数量、质量的竞争，也是人才资源开发水平和人才选用机制的竞争。这种时代发展的大趋势和人才竞争的新格局，既为我们加快发展提供了机遇，也使我们面临着更加严峻的挑战，尤其对干部队伍的理論素养、知识水平、业务本领和领导能力提出了新的更高的要求。

江泽民总书记指出：在当代世界风云变幻的形势下，在当代中国改革开放和社会主义现代化建设的伟大变革中，新情况、新问题层出不穷，我们不熟悉、不了解、不懂得的东西很多。我们党要领导全国人民实现中华民族的伟大复兴，必须坚持学习。我们的口号应该始终是学习、学习、再学习。面对新世纪的新形势和新任务，切实抓好干部的学习比以往任何时候都显得更加重要，更为迫切。这里的关键，仍然在于能否进一步加大对干部教育培训力度，建设一支高素质的干部队伍。

近年来，在省委、省政府的领导下，全省各级财政部门认真实践江总书记“三个代表”的重要思想，全面推进财政预算制度

改革，依法组织财政收入，进一步优化支出结构，确保了社会保障、农业、教育、科技支出稳定增长，较好地完成了各项财政预算收支任务，全省财政连续9年实现了当年收支平衡，为全省国民经济各项预期目标的实现做出了积极贡献。今后，我们要以实践“三个代表”重要思想为指导，以保证各级政府履行职责对财力的需求为目标，坚持制度创新，继续推进预算制度改革；坚持依法治税管费，规范预算内外收入管理；坚持公共财政原则，优化和调整支出结构，管严各项支出；保证标准工资足额安排、法定支出依法安排、社会保障支出优先安排；进一步加强财政财务会计管理和监督，建立财政资金使用追踪问效制度，以扎实的工作确保全面完成财政预算任务。

为此，必须不断提高全省财政系统干部队伍综合素质和财政管理工作水平。辽宁省财政厅为满足全省财政干部培训工作需要，组织编写了《财政改革与发展》、《财政统计评价》、《政府财政投融资管理》、《政府非税收入管理》、《新时期县区财政问题研究与探讨》等5种培训教材。这套培训教材紧密结合我省推进的各项财政管理改革，对相关的基本理论、政策和措施进行了系统的阐述和深入探讨，具有内容新、实用性强、理论联系实际、知识面宽等特点。对丰富和更新知识，优化知识结构，提高全省广大财政干部的理论素养和业务本领十分有益。

我希望全省财政系统广大干部职工要与时俱进，自觉地投入到学习和培训中来，坚持理论联系实际，提倡学以致用，切实改善自身的知识结构，拓展知识面，提高业务水平和工作能力，不断开创我省财政工作新局面。



2002年4月

前 言

为了提高全省财政系统干部队伍素质和财政管理工作水平，满足“十五”时期全省财政系统干部培训工作需要，我们组织编写了《辽宁省财政干部培训丛书》。这套丛书由《财政改革与发展》、《政府非税收入管理》、《财政统计评价》、《政府财政投融资管理》、《新时期县区财政问题研究与探讨》等5种书所组成。主要供全省财政系统在职干部培训使用，也可作为各类经济管理人员自学参考用书。

《财政改革与发展》一书，意在通过对当前我国财政领域涉及到的重大理论、政策的系统论述，以及对财政改革面临的热点问题进行研究和探讨，并辅之以专题研究的方式，力求使读者对当前我国财政改革与发展相关问题的理论、现状和矛盾、国际经验借鉴以及政策取向能有一个比较全面的把握。本书涵盖的范围较宽，系统性较强，其逻辑顺序和结构安排是：第一章、第二章为基本的财政理论和总体财政改革与发展的思路，重点描述了我国财政改革的历史沿革和主要成就，论述了社会主义市场经济条件下公共财政理论和基本框架，提出了中长期财政改革与发展的总体战略目标和政策取向；第三章、第四章为财政体制和预算管理制度改革的一些内容，重点分析了分税制财政体制运行中亟待完善的问题，以及当前预算制度改革的具体操作方法；第五章为财政支出领域的问题，主要阐述了财政支出结构优化的理论和改革设想，论述了市场经济下我国财政投资的职能作用及其财政投资方向，并对财政与社会保障制度改革的理论和政策进行深入探讨；

第六章是与财政收入体系密切相关的内容，侧重分析了财政收入存量和增量改革，指出了提高财政收入占 GDP 比重的基本途径；第七章是政府债务与财政风险问题，论述了政府债务的主要内容、债务风险的衡量方法，并对防范地方财政风险问题提出了具体对策；第八章是基层财政困难问题，主要从揭示基层财政运行困难的根源入手，寻找解决问题的切入点和具体措施；第九章是 WTO 与财政改革发展，主要就加入世贸组织背景下政府财政如何寻求新的定位，以及财政改革与发展的方向进行了分析。全书根据培训工作的特点，知识性、针对性和超前性较强，力求做到理论性、实用性和新颖性的统一。

《财政改革与发展》由闫伟、田丰同志编著，并由闫伟定稿。在编写过程中，曾参考了有关研究成果和论著，未及一一注明，在此向其作者一并致以谢意。由于水平和时间所限，书中难免有不足之处，敬祈指正。

编 者

2002 年 4 月

目 录

第一章 概 述.....	1
第一节 我国财政改革的基本目标.....	1
第二节 财政改革的历程和主要成就.....	2
一、我国财政改革的历程.....	2
二、财政改革的主要成就.....	6
第三节 财政改革与发展	11
第二章 公共财政基本框架	20
第一节 社会主义市场经济条件下的财政职能	20
一、我国社会主义市场经济条件下的财政职能	20
二、转变和强化财政职能的基本途径	24
第二节 适应市场经济要求的公共财政基本框架	31
一、公共支出体系	31
二、公共收入体系	33
三、预算管理体系	35
第三节 地方公共财政基本框架的构建	38
一、地方财政运行机制存在的问题	38
二、地方财政职能的科学定位	42
三、地方公共财政基本框架的构建	44
第三章 分税制财政体制改革与完善	52
第一节 分税制财政管理体制	52
一、分税制的含义	52
二、政府间财政转移支付	53
第二节 现行分税制财政体制	55

一、1994 年分税制财政管理体制改革的主要内容	55
二、分税制财政管理体制的调整	57
第三节 现行分税制财政体制评价	60
一、分税制体制的成效	60
二、现行分税制体制存在的问题	61
第四节 分税制财政管理体制的改革与完善	64
第四章 预算管理制度改革	72
第一节 我国预算管理制度改革的意義和原則	72
一、我国预算管理制度改革的意義	72
二、预算管理制度改革的基本原则	76
第二节 部门预算编制改革	80
一、推行部门预算管理制度	80
二、实行零基预算方法	85
三、改革和完善部门预算的基本取向	88
四、编制部门预算面临的困难	91
五、编制部门预算的配套改革措施	92
第三节 国库集中收付制度改革	94
一、改革现行国库收付制度的背景	94
二、国库管理制度的国际通行做法	95
三、我国建立国库集中收付制度的指导思想和原則	95
四、我国国库集中收付制度改革的主要内容	96
五、改革的配套措施	100
第四节 政府采购制度	102
一、政府采购制度概述	102
二、我国推行政府采购制度的背景	103
三、国际通行做法	104
四、我国政府采购制度的基本内容	104

五、我国开展政府采购工作的基本情况·····	106
六、进一步推进政府采购工作的主要思路·····	107
第五章 财政支出结构改革·····	109
第一节 财政支出结构的内涵和制约因素·····	109
一、财政支出结构的内涵·····	109
二、制约财政支出结构的因素·····	111
第二节 财政支出结构改革的必要性·····	113
一、当前财政支出结构存在的主要问题·····	113
二、财政支出结构改革的必要性·····	118
第三节 财政支出结构调整和优化的总体思路·····	121
一、优化财政支出结构的指导原则·····	121
二、优化财政支出结构的具体措施·····	122
第四节 深化地方财政支出结构改革的思路 and 对策·····	128
一、地方财政支出结构调整和优化的基本思路·····	128
二、地方财政支出结构持续优化的控制·····	129
第五节 财政投资结构的调整与优化·····	142
一、财政投资的基本特征·····	142
二、财政投资在资源配置中的作用·····	145
三、财政投资结构的调整和优化·····	147
四、地方政府财政投资管理·····	152
第六节 财政与社会保障制度改革·····	164
一、社会保障的性质及其社会经济意义·····	165
二、我国社会保障体系的演进过程及存在的问题·····	170
三、我国社会保障体系的合理结构·····	175
四、健全完善我国社会保障体系的基本选择·····	179
五、财政与社会保障制度建设·····	186
第六章 财政收入机制改革与完善·····	191

第一节 深化税制改革的基本取向·····	192
一、我国税制的发展变化·····	192
二、我国深化税制改革的基本方向 and 任务·····	198
第二节 税费制度改革·····	205
一、市场经济国家政府税费收入概况·····	205
二、我国税费制度改革的指导思想·····	206
三、我国税费制度改革的实施·····	209
第三节 公共财政框架下的国有资产收益管理·····	216
一、我国国有资产收益的形式·····	216
二、国有资产收益管理中存在的问题·····	219
三、公共财政框架下国有资本金收益管理·····	221
四、国有资源收益管理·····	228
第四节 提高财政收入占 GDP 比重的基本途径·····	229
一、财政收入的存量改革·····	230
二、财政收入的增量改革·····	243
三、预算管理制度改革·····	244
第七章 政府债务与财政风险防范·····	247
第一节 政府债务及主要内容·····	247
一、政府债务的界定·····	247
二、我国政府债务的主要内容·····	250
第二节 政府的财政债务风险评估及防范·····	257
一、财政债务风险的主要内容·····	257
二、财政债务风险的评估·····	257
三、财政债务风险的防范·····	261
第三节 地方财政风险的作用机理及防范·····	265
一、地方财政风险及其特征·····	266
二、地方财政风险的表现形式·····	267

三、地方财政风险的形成机理·····	268
四、防范和化解地方财政风险的主要对策·····	272
第八章 基层财政困难问题研究·····	281
第一节 解决基层财政困难的重要性和紧迫性·····	281
第二节 基层财政困难的深层原因分析·····	282
第三节 解决基层财政困难的切入点·····	287
第四节 解决基层财政困难的主要措施·····	289
第九章 加入 WTO 与财政改革发展·····	300
第一节 加入 WTO 对我国经济社会的影响·····	301
一、加入 WTO 对我国经济发展的积极作用·····	301
二、加入 WTO 后面临的压力和矛盾·····	302
第二节 加入 WTO 与政府职能转变·····	305
一、加入 WTO 对政府的影响·····	305
二、政府职能转换的基本目标及近期突破口·····	307
第三节 加入 WTO 与财政改革发展·····	311
一、加入 WTO 对中国财政产生的影响·····	311
二、适应加入 WTO 需要 强化财政管理·····	314
主要参考文献·····	325

第一章 概 述

我国的财政改革与国家基本经济体制改革大体平行进行。为使财政职能适应发展社会主义市场经济的要求，政府财政首先退出了社会再生产的主角地位，并随经济体制改革的进程逐步实现了重新定位，即在市场经济条件下，政府财政不仅要发挥资源配置、协调社会收入分配关系的职能，更重要的是还承担着调控经济和监督管理的职能。由于国家财政职能实现了根本性转变，20世纪80年代后，政府财政活动逐渐凸显出强调公益性、调节性、侧重发挥杠杆作用的特点。其重要表现是，财政资金不再大量导入重复建设及扩张竞争性行业生产能力的项目中，而是通过财政收支调节，在信贷资金支持下引导需求，刺激企业、个人等经济活动主体发展生产的积极性，以最终取得活跃市场、发展经济的效果。

第一节 我国财政改革的基本目标

提供效率、实现公平和保持经济稳定增长是一个社会的三大经济问题。迄今为止，能较好解决这三个问题的最佳体制是市场经济体制。即便如此，由于某些公共产品（公共安全、基础设施等）的生产不具备市场有效运作的条件，导致市场失败。同时，作为一种效率机制，市场机制也伴随着社会分配不公和经济波动等缺陷。因此，运用市场机制来解决资源配置的效率问题是基础，解

决市场失败和市场缺陷的思路不是取消市场机制，而是用非市场机制的方法去解决，这就是政府干预经济的客观依据。

市场的效率与缺陷为政府在市场经济过程中的正确定位提出了客观标准，即政府对市场实行积极干预活动是必要的，并以此来弥补市场缺陷。但政府不能替代市场，政府职能仅限于按照市场规律要求制定和执行交易准则和其他市场法规，按照公共需求提供必要的公共产品与劳务，以及按照普遍的社会公平原则调整社会收入的分配关系和熨平经济周期。

转轨时期，我国经济体制改革的目的就是在社会主义基本制度下建立政府宏观调控的市场经济体制。在这个过程中，政府财政改革的基本目标是：重新界定政府财政活动（公共部门经济活动）与私人经济活动的关系，重新确定政府财政的社会经济职能，在此基础上按照市场经济原则调整财政政策的基本取向和实施路径。

上述财政改革目标的重要意义在于：一是有效协调各种经济关系以确保国民经济在新旧体制更替中能够平稳运行；二是最大限度地降低转轨时期各项经济改革的成本；三是最终建立符合市场经济发展要求的现代财政制度。

第二节 财政改革的历程和主要成就

一、我国财政改革的历程

我国财政改革始终围绕着不同时期国家经济改革的中心任务进行，在不偏离基本目标情况下表现出明显的阶段性。由于中国经济改革是“摸着石头过河”，因而，这种配合中心任务的改革方式在一定时期会导致财政改革偏离上述总体目标，给现代财政制

度建设和后来的财政政策调整带来一定困难。

回顾我国财政改革的历程，可以将其总体划分为两个阶段：

第一阶段（1978—1992年），从党的十一届三中全会至党的十四大确立社会主义市场经济新体制前的财政改革历程，主要是适应从计划经济到有计划商品经济的改革过程，是以放权让利为基本思路的改革探索阶段。

1. 中央与地方的预算管理体制。是从“分灶吃饭”到“分级包干”的演进过程。其中，1980年实行“分灶吃饭”的财政体制，1985年实行“分级包干”的财政体制，1988年实行多种形式（如收入递增办法、总额分成办法、总额分成加增长分成办法、上解额递增包干办法、定额补助办法）的财政包干体制。

2. 国家与企业利润分配体制。从1978年11月试行企业基金制度起步，到1981年普遍实行利润留成制度，再于1983年1月和1984年10月分两步实行利改税，再到1987年普遍推行企业承包经营责任制。

3. 税制改革。1979年提出对税制加以改革，并提出增加税种，对企业实行所得税等轮廓设想。1980—1981年，先后颁布了《中外合资经营企业所得税法》、《个人所得税法》和《外国企业所得税法》，以及这三个税法的实施细则，还明确了对涉外企业征收工商统一税、城市房地产税、车船使用牌照税，初步形成了较为完整的涉外税制。1983年开始实行利改税，国务院批转了财政部《关于国营企业利改税试行办法》，并于1984年9月发布了《国营企业所得税条例（草案）》，于1985年4月发布了《集体企业所得税暂行条例》，于1986年1月发布了《中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例》，1987年财政部又提出进一步理顺国家与企业分配关系的构想，使所得税制得到进一步完善。在流转税制的改革上，1984年9月，国务院发布了产品税、增值税、营

业税和盐税等四个条例(草案),同时还发布了资源税条例,此后,分别在1985年2月和1986年9月,发布实施了城市维护建设税、房产税、车辆使用税条例。此外,还改革了农业税,开征了一些体现特殊调节作用的税种,如燃油特别税、个人收入调节税等。

4. 基本建设投资体制。从1981年起,国家对实行独立核算且有还款能力的企业实行“拨改贷”,即由预算内基建拨款改由建设银行贷款,从1983年开始试行投资包干责任制,并于1984年9月在全国推行;从1988年起实行基本建设基金制。

5. 固定资产折旧制度。一是逐步将折旧资金交由企业自主使用,如1979年规定,凡固定资产原值在100万元以下的工交企业所提折旧,全部留给企业;从1987年起,企业提留的折旧基金,全部留给企业使用。二是实行分类折旧,并提高折旧基金的提取比率。譬如,从1983年起,国家开始在部分地区和部门试行分类折旧,并于1985年颁布了《国营企业固定资产折旧试行条例》和《国营企业固定资产分类折旧年限表》。其中规定,所有国营企业的固定资产,一律改按分类折旧率计提折旧,同时相应调整了固定资产折旧率,全国国营企业平均折旧率由1983年的4.1%提高到1986年的4.9%,国营工交企业平均折旧率由1983年的4.3%提高到1986年的5.1%。三是在上述基础上对机械、铁道、水电等行业的一部分固定资产,实行加快折旧办法。此外,从1980年起,国家对文教科卫事业单位和行政机关全面实行了预算包干办法;从1981年11月,除西藏外,全国普遍实行了财政支农周转金制度;对外资管理实行分口负责逐级管理的办法。

为了适应经济体制改革的需要,财政在对工资、价格、金融、外资等各方面的改革都予以大力地支持。如1979年以来,国家财政每年安排相当一部分资金用于增加职工工资,支持工资改革;大力支持农产品价格、工业消费品价格、工业生产资料价格的改革;