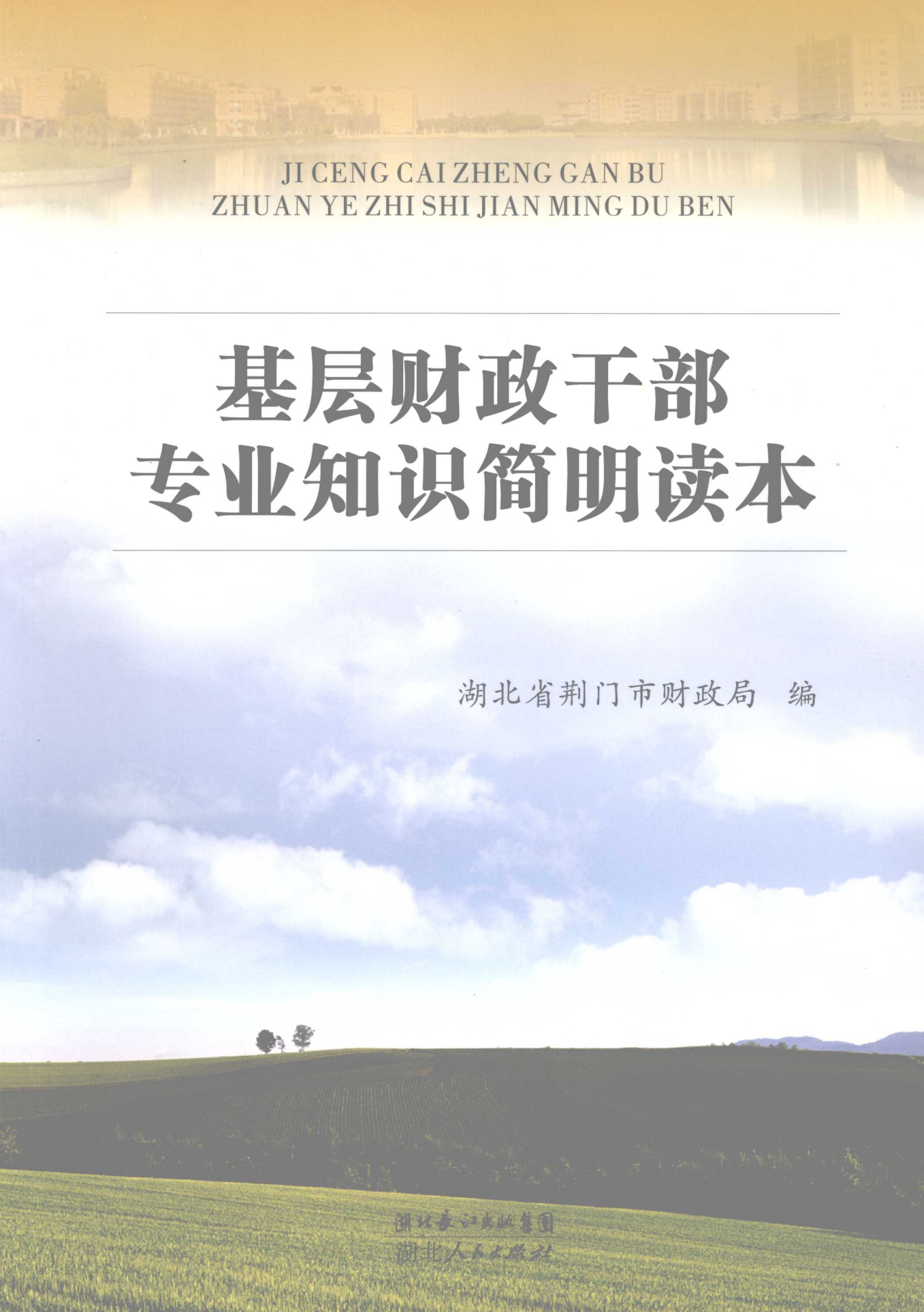




JI CENG CAI ZHENG GAN BU
ZHUAN YE ZHI SHI JIAN MING DU BEN

基层财政干部 专业知识简明读本

湖北省荆门市财政局 编

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

JI CENG CAI ZHENG GAN BU
ZHUAN YE ZHI SHI JIAN MING DU BEN

基层财政干部 专业知识简明读本

湖北省荆门市财政局 编

湖北长江出版集团

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

基层财政干部专业知识简明读本/湖北省荆门市财政局编.
武汉:湖北人民出版社,2008.3

ISBN 978 - 7 - 216 - 05523 - 9

- I. 基…
- II. 湖…
- III. 财政管理—基本知识—中国
- IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 025234 号

基层财政干部专业知识简明读本

湖北省荆门市财政局 编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:荆州市翔羚印刷有限公司

印张:22.25

开本:787 毫米 × 1092 米 1/16

插页:2

版次:2008 年 3 月第 1 版

印次:2008 年 3 月第 1 次印刷

字数:554 千字

定价:38.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05523 - 9

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本书编写组成员

主 编：陈祖涛

副 主 编：吴兴德 季 彬 邓士龙 陈绍新

编写人员：苏纹葆 李 志 马学雷 李克林

李维鸿 董 明 陶福远 刘永红

范莉莎 王 炜 蔡建中 张世圣

执行编审：胡勤勇



序

多年来,基层财政部门的职能发生了较大变化,但是,缺少比较系统化的针对基层财政干部学习业务的教材。荆门市财政局率先组织具有一定基层财政工作经验的同志编写《基层财政干部专业知识简明读本》,这既是一种构建基层财政专业知识体系的有益探索,也是致力于提升基层干部队伍业务素质,适应财政改革和发展新要求的重大举措。

看了《基层财政干部专业知识简明读本》书稿,我觉得可以用三个字概括其特点:就是“新、精、实”。“新”表现为思路创新。不仅仅是介绍了基层财政部门适用新的法规制度,更重要是把基层财政部门现有的经验和作法上升到了理性认识,充分体现了理论与实际的紧密结合。“精”表现为简明扼要。一本书不仅囊括了基层财政干部“应知应会”的精华知识,而且做到了统分一体,由浅入深,讲练结合。“实”表现为贴近实际。不仅把编写的基调放在基层财政部门上,而且把重点放在基层财政干部最需要充实的财务管理和会计知识上。

本书编者立意为“简明读本”,但涉及的专业知识多。如果能组织培训,有懂行的教师进行讲解和补充,定能对基层财政干部掌握专业知识大有裨益。

荆门人杰地灵,古今英雄辈出。刚刚过去的一年,荆门市财政局
多项工作走在全省财政系统的前列,特别是在第三届全国会计知识
大赛中,取得了湖北赛区第一名的好成绩,相信荆门市财政局未来也
会取得骄人的成绩。

王华新
二〇〇一年二月

编写说明

财政改革如火如荼,财政工作日新月异,财政干部只有不断学习,才能跟上时代的步伐。近年来,基层财政干部轮岗交流走向制度化,既有内部轮岗,又有其他部门交流来的干部,还有一些新招录或军转安置干部,他们中大多数未进行系统的财政专业知识培训。同时,还有一些财政干部存在专业知识老化问题。积极研究探索具有基层财政部门特色、富有生机和活力的干部教育培训新机制,努力创建人人学习、终身学习、全面发展的学习型财政系统,应是基层财政部门的一项重要工作和“希望”工程。

财政部《关于在全国财政系统开展大规模培训干部工作的若干意见》要求:“积极推进全员培训,不断提高干部的政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、创新能力、沟通协调能力、应对突发事件能力和心理调适能力,造就一支政治坚定、业务精通、清正廉洁、作风优良的财政干部队伍。……各级财政干部教育培训部门可在选用部编教材的基础上,根据本地区财政工作和干部教育培训的需要,适时自主编写有特色的配套教材”。我们编写《基层财政干部专业知识简明读本》一书,也正是贯彻落实财政部上述《意见》的一项具体措施。

本书从市、县、乡镇三级财政干部“应知应会”的专业知识出发,

一方面介绍财政行政执法和组织财政资金运行的必备知识;另一方面讲解当前财政管理及其相关的财务管理和会计核算基本知识。附录了一些相关的案例、习题和范文。本书力求简明扼要,内容完整,注重实用,以此作为我市财政干部培训与业余学习的配套教材,也可作为有关行政事业单位会计人员继续教育培训的补充教材。

财政工作走进千家万户,惠及国计民生,具有较强的政策性;财政理论知识丰富,实务运作日臻规范,具有较强的专业性。由于编者的政策、专业水平有限,本书难免存在缺点和错误,敬请读者批评指正。

本书编审委员会

二〇〇八年二月

目 录

第一章 财政干部专业知识概述	1
第一节 公共财政基本知识	1
第二节 财政法规基本知识	8
第三节 财务会计基本知识	10
附录:本章部分学习内容测试题及参考答案	19
第二章 财政部门适用的主要法律知识	24
第一节 《预算法》基本内容及相关知识	24
附录:案例	31
第二节 《会计法》基本内容及相关知识	32
附录:案例	49
第三节 《政府采购法》基本内容及相关知识	53
附录:案例	64
第三章 财政行政执法知识	68
第一节 财政行政执法概述	68
第二节 《财政违法行为处罚处分条例》基本内容及相关知识	70
第三节 县(市)级财政行政执法的主要内容	76
第四节 财政行政执法程序	93
附录:案例	104
第五节 财政行政执法责任追究	107
附录一:湖北省行政执法责任追究暂行办法	109
附录二:财政工作人员行政执法应引以为戒的几个案例	113
第四章 市、县、乡镇财政职能设置及岗位责任知识	116
第一节 市、县级财政部门及乡镇财政所职能设置	116
第二节 市、县级财政部门及乡镇财政所岗位责任制	124
附录一:湖北省乡镇机构改革及“以钱养事”新机制建设情况简介	127

附录二:K县财政局各股室(二级单位)200×年度目标责任制考核办法	130
附录三:K县乡镇财政所200×年度目标责任考核办法	131
附录四:J市财政局政务公开工作实施办法	133
第五章 政府预算编制、执行及其分析评价知识	135
第一节 市、县级政府预算编制	135
第二节 市、县级政府预算执行	153
第三节 市、县级政府预算执行情况的分析与评价	168
附录一:本章部分内容测试题及参考答案	179
附录二:J市市级行政事业单位公务卡管理办法	185
第六章 行政事业单位财务与会计知识	190
第一节 行政事业单位财务与会计概述	190
第二节 市、县所属行政单位会计核算实务	198
第三节 市、县所属事业单位会计核算实务	210
附录:本章部分内容测试题及参考答案	224
第七章 企业财务与会计知识	229
第一节 企业财务与《企业财务通则》简介	229
第二节 企业会计与《企业会计准则》简介	241
第三节 《小企业会计制度》简介	278
附录:本章部分内容测试题及参考答案	296
第八章 农村财务与会计知识	302
第一节 农村财务管理	302
附录:A市村集体经济组织财务管理制度	305
第二节 村集体经济组织会计核算实务	311
附录一:财政部关于印发《农民专业合作社财务会计制度(试行)》的通知	325
附录二:本章部分内容测试题及参考答案	342
参考书目	350

第一章 财政干部专业知识概述

基层财政干部直接面对基层单位和城乡居民,并不强求具有较高的专业理论研究水平,但是,一定要掌握好与其业务工作相关的专业知识。只有掌握公共财政知识,才能明确财政工作的目标任务;只有掌握财政法规知识,才能弄清财政工作的操作准绳;只有掌握财务会计知识,才能具备财政管理和监督的业务技能。本章将从三个方面介绍基层财政干部必须入门的基本知识:一是公共财政基本知识;二是财政法规基本知识;三是财务会计基本知识。

第一节 公共财政基本知识

社会再生产包括生产、分配、交换、消费四个环节。财政是社会再生产分配环节的一个特殊组成部分,和同处于分配环节的工资分配、价格分配、信贷分配、股利分配等相比,有其特殊性,它不是一般市场主导的分配活动,是国家为了实现其职能的需要,凭借政治权力参与一部分社会产品或国民收入分配和再分配的活动。邓小平同志曾经指出:“财政部门是集中体现国家政策的一个综合部门,因此,财政工作一定要有财有政,切不可有财无政。要懂得数字中有政策,决定数字就是决定政策,数字内包括轻重缓急,哪个项目该办,哪个项目不该办,这是一个政治性的问题。”

现代意义上的公共财政始于17世纪末的英国,其主要标志是:政府的基本财政权限转移到了议会手中,议会通过审查财政预算,限制政府的奢华支出,将一部分财政资源用于普通公民,试图以公共财政来取代封建家计财政。公共财政的发展虽然已有几百年历史,但是,只有随着市场经济的发展才逐步构建并不断完善起来。在我国,公共财政的概念是在经济体制转轨的背景下,为建立适应社会主义市场经济体制要求的财政运行模式而提出来的。公共财政既是财政理论探索中的重大问题,也与财政改革和发展的实践紧密相关。1998年底,全国财政工作会议正式提出了我国建立公共财政基本框架的思路及其相关原则。其后,关于建立公共财政框架的要求,又写入了中央的文件和国家发展规划。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确提出要进一步健全公共财政体制,并将其作为完善社会主义市场经济体制的一项重要任务。近几年来,国家出台了很多惠农政策和调整产业结构政策,各级财政部门加大了对农业的投入,对环保工程的投入,这些财政政策是协调城乡发展,协调经济发展与环境的承受能力,保证民生需求的重大举措,是为了落实以人为本,树立全面、协调、可持续发展的科学发展观,以促进社会经济和人的和谐发展。科学发展观为公共财政建设提供了理论依据,为公共财政注入了新的内涵。最近,党的十七大报告又提出了围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系的目标任务。

一、公共财政的概念及特征

公共财政是指在市场经济条件下,主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行模式。公共财政的前提是以国家的身份参与国民收入的分配,为社会提供公共物品和公共服务;公共财政的运作是通过规范的财政管理来保证国家机器正常运转,保障

国家安全,维护社会秩序,实现社会经济与生态环境的协调发展。

按照社会主义市场经济发展的要求,公共财政具有以下四个基本特征:

(一)公共性

公共性是公共财政的核心,指公共财政解决公共问题,满足社会公共需要的特征。

人们的需要分为私人需要和公共需要两大类型,为满足人们需要的社会产品也分为私人产品和公共产品两大类型。公共产品是指具有非竞争性和非排斥性的物品和服务。非竞争性是一些人对这一产品的消费不会影响另一些人对这一产品的消费,一些人从这一产品中受益不会影响另一些人从这一产品中得到利益,受益对象之间不存在利益冲突。非排斥性是产品在消费过程中所产生的利益不能为某些人或某个人所专有,要想将一些人排斥在消费过程之外,不让他们享受这一产品的利益是不允许的。如国家给公民子女提供义务教育,国家给公民提供国防安全设施,国家给公民提供免费使用的交通道路设施等都属于公共产品范畴。私人产品是指具有竞争性和排斥性的物品和服务。如居民购买的住房,个人使用的手机,个人享受的美容美发服务等。

建国初期,我国财政主要采用苏联模式,财政直接介入社会再生产各个环节,长期实行生产建设型财政,各项财政政策重点向国有经济、工业基础设施和生产资料生产方面倾斜,抑制了私人产品生产的发展速度,致使各种消费品长期处于计划管制和消费匮乏的境地。上世纪80年代和90年代,虽然国家鼓励多种经济成分共同发展,社会公共产品和私人产品逐步满足了人们需要,但是,国家财政仍未摆脱大包大揽的计划经济体制的阴影,无论是对公共产品生产的投资,还是对私人产品生产的投资,国家财政大都采取“撒胡椒面”的办法,无法满足人们对公共产品的需求。一些地方政府,甚至是乡镇政府,为了发展当地经济,不惜以牺牲环境为代价,不顾财力许可,兴办较多用于私人产品的投资项目,出现了盲目投资、重复建设的现象,使本该及时提供的公共产品严重滞后。通过近10年来理论界和财政实务工作者对建立公共财政体系的探索,各级财政部门逐步从投资私人产品生产领域中退出,让市场机制去有效发挥作用,把有限的财力用于解决公共产品投资问题,满足人们对公共产品的需求,这才找到了社会主义市场经济体制下财政工作的基本定位。

(二)公平性

公平性指财政要为社会全体成员和各种市场主体提供平等的服务,不制定和实施歧视性财政政策。

在市场经济条件下,社会经济资源配置主要依赖于市场供求关系来调节,某些新的社会需求产生或者某种商品出现短缺,会引来众多市场主体参与竞争。市场经济的本质特征之一就是各市场主体能够公平竞争,作为服务于市场经济的政府应是竞争规则的制定者和“裁判员”的角色,其公共财政要为社会全体成员和各种市场主体提供平等的服务,对在同一市场领域的不同经营者,不能照顾一方,歧视另一方,要实行一视同仁的财政政策。

建国初期,我国的财政政策曾经限制过私营经济的发展;改革开放初期,为了吸引外资,国家财政曾给外商投资企业较多的优惠政策。当前国家正在逐步制定对各种经济成分一视同仁的财政政策。如:对所有供应商实行公平的政府采购政策;又如:从2008年开始,内资和外资企业执行统一的企业所得税法。

(三)公益性

公益性指财政不与市场主体争利益,不以利润为目标,着力解决公益事业问题。

追求盈利是市场主体的目标,提供公共产品是政府的目标。在市场经济条件下,市场主

体唯有盈利才有投资回报,也只有靠投资回报才能维持其自身的存在和发展,如果把公益事业作为主业,就会失去其存在的基础。政府的财政资源是从全社会取得的,而且可以凭借政治权力再次取得,不需要得到直接的投资回报,因此,政府是最有能力投资于没有直接回报的公益事业的主体,财政资金更多的向公益事业投入,能对整个社会稳定协调发展发挥不可替代的作用。如果政府把财政资源用于追逐利润项目,就是政府行为的“越位”,就有可能凭借其拥有的特殊政治权力与民争利,打乱市场与政府分工的基本规则。公共财政资源是有限的,如果过多投入到生产经营领域,会使社会公共需要领域出现“缺位”。公共财政资源要更多投入社会福利和环境保护方面,要向社会弱势群体倾斜,提供其最低生活保障费用,着力解决公益事业问题。

(四)公正性

公正性指公共财政以法制为基础,实行公正透明的管理。

市场经济是法制经济,政府的财政活动和运作必须在法律、法规的约束下进行。只有通过法律、法规形式,依靠法律、法规的强制保障手段,才能真正决定、约束、规范和监督政府及其财政活动,才能确保政府的公共财政活动符合社会公众的根本利益。在财政决策层面上,公正性表现为:财政收入的方式和数量应考虑各种市场主体的承受能力,不能“竭泽而渔”,不能想收什么就收什么,想收多少就收多少;财政支出的去向和规模都要符合法律规定,不能想怎么花钱就怎么花钱;在财政运作上不能搞“暗箱操作”,应建立公共财政与社会公众的联系渠道,向社会公布财政收支情况,接受社会公众的监督。

二、公共财政的框架建设

从我国目前理论研究和实践活动来看,一般认为公共财政的框架建设包括三个部分,即公共财政的功能框架、管理框架和技术框架。

(一)功能框架

公共财政的功能框架是指构建征集财政收入,保证政府公共服务支出需要,并在财政运作中实施宏观调控的模式。具体包括收入功能、支出功能和调控功能。

1. 公共财政收入功能

是指政府凭借政治权力组织财政收入的功能。财政收入主要包括税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入、转移性收入六大类。其中:税收收入是指税务机关和海关征收的各种税收收入;社会保险基金收入是指由政府统筹收取的基本养老保险、失业保险、医疗保险等收入,一般由各级地方税务机关收取;非税收入是指政府赋予一些行政事业单位按规定收取上缴财政的政府性基金收入、专项收入、彩票资金收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入、其他收入;贷款转贷回收本金收入是指各级财政部门回收的由上级财政下拨的财政性贷款、由政府担保的国际组织贷款、外国政府贷款的本金等,因为政府收支是以收付实现制为基础,发放贷款本金作支出,回收本金则作收入;债务收入是指赋予了债券发行权的政府财政部门发行各种债券所取得的收入,如:财政部发行的各种长期或短期国债;转移性收入是指下级财政部门收到的上级财政部门下拨的财力性转移支付资金和专项性转移支付资金。

各级财政部门只有通过完善和深化财税改革,建立财政收入稳定增长和合理分配的机制,不断壮大国家财政实力,才能为政府履行公共服务职能提供财力保障。作为基层财政部门主要是协助税务部门抓好税收征收管理,防止税收收入的流失,抓好非税收入管理,规范非税收入收缴行为。同时,还要进行区域性财源分析,为当地政府进行经济决策服务。

2. 公共财政支出功能

是指政府按照公共财政需要安排财政支出的功能。财政支出按功能分类为:一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、社会保险基金支出、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、工业商业金融等事务支出、其他支出、转移性支出等十七大类。支出按经济分类为:工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、对企事业单位的补助、转移性支出、赠与、债务利息支出、债务还本支出、基本建设支出、其他资本性支出、贷款转贷及产权参股、其他支出等十二大类。一定时期内,支出按功能分类的总额等于支出按经济分类的总额。其中:转移性支出是指上级财政部门下拨给下级财政部门的财力性转移支付资金和专项性转移支付资金;贷款转贷及产权参股是指本级财政拨给使用部门的各种贷款和转拨上级财政部门给使用部门的各种贷款以及拨给国有企业用于产权参股的资本金。

各级财政部门只有通过调整和优化支出结构,才能保证公共服务领域的需要。作为基层财政部门,无论是本级财政安排支出,还是上级财政转移支出,保证民生急需的支农资金、社会保障资金、文化教育资金是其公共财政支出的重点。

3. 公共财政的调控功能

是指政府通过财政政策调节社会总供给和总需求及其内部结构,发挥市场调节不具有的功能,对整个社会资源配置起补充作用。市场调节经济是依靠价值规律起作用,虽然对社会产品的余缺发挥主要作用,但是,由于固有一定盲目性,无法实现全社会共同的长远的社会经济利益。若某种产品的私人成本小于社会成本(如生产有环境污染的产品),形成了不当得利,就可能出现盲目发展的情况,影响整个社会经济的可持续发展,需要政府通过调节其收入方式,限制其生产或让其负担社会成本;若某种产品或服务具有公益性,其收入不能补偿其成本(如植树造林),就需要政府财政提供一定的补贴。财政政策工具包括预算、税收、公债、公共支出、政府投资、财政补贴等。运用财政宏观调控政策调节社会总供给和总需求时,一般是与货币政策相配合,适时运用“双松”、“双紧”、“紧松”型财政、货币政策。所谓“双松”型财政、货币政策是扩张性财政政策和扩张性货币政策的组合,当经济出现严重的通货紧缩时,增加财政支出和货币投放,以刺激社会总需求增长;所谓“双紧”型财政、货币政策是紧缩性财政政策和紧缩性货币政策的组合,当经济出现严重的通货膨胀时,减少财政支出和货币投放,以抑制社会总需求过快增长;所谓“松紧”型财政、货币政策是扩张性财政政策和紧缩性货币政策的组合,当经济中出现需求不足倾向但不是太严重的时候,适当增加财政支出和控制货币投放,以刺激社会总需求,同时控制可能出现的通货膨胀苗头。

作为基层财政部门不能制定宏观财政政策,但应该充分利用国家宏观财政政策,促进当地经济稳定协调发展。如利用国债资金进行城镇道路等基础设施建设,为招商引资创造外部环境。经济发展了,税收才能稳定增加,基层财政部门才有可靠的偿债资金来源。

(二) 管理框架

公共财政的管理框架是指确保公共财政功能到位,财政部门以社会管理者角色,对社会经济活动中涉及到的财政、财务活动实施精细化管理的模式。

所谓精细化管理,是运用系统化、程序化、标准化和数据化模式,使各项管理活动做到精确细致,保证高效、协同和持续运行。精细化管理是源于20世纪50年代日本的一种企业管理模式,随着我国公共财政管理框架的确立,运用精细化管理财政、财务活动成为一种必然趋势。公共财政的管理手段包括决策、计划、组织、协调、评价和监督,其目的是把公平、公

正、公开、规范、透明等公共管理的原则,贯穿到财政运行的全过程。其具体内容包括税收管理、非税收入管理、政府预算管理、财政风险管理、财政支出绩效管理、财务会计管理、财政监督管理等。税收是财政收入的主要来源,税收政策的制定,税收的征收管理直接涉及到企业和个人利益,正确处理国家与企业和个人利益关系,依法征税,保证税收及时足额上缴财政,是财政部门 and 税务部门的一项重要管理任务。非税收入管理主要是财政部门对各预算单位实施“收支两条线”管理。“收支两条线”是指各预算单位按规定的项目和标准组织的非税收入要全额缴入国库或者财政专户,其支出通过预算统一安排,由财政部门通过国库或者财政专户支付到用款单位或个人。政府预算管理是政府决策实施的一项重要工作,实施科学合理、公正透明、约束力强的政府预算,需要财政部门对财政资金运行实施全方位的管理,充分发挥财政资金的公共效能。财政风险主要体现在防止财政资金使用浪费和举债还债规模上,只有控制财政风险,才能保证社会经济达到可持续发展。财政支出绩效管理是通过财政支出的跟踪问效,评价财政支出的经济效益、社会效益和生态效益,为政府决策提供可靠的依据。财务会计管理涉及到全社会,只有规范各单位的财务会计行为,完善经济核算制,才能保证财政收入可靠取得和财政支出正确使用。财政监督管理是国家监督机制的重要组成部分,与审计监督比较,重在对财政、财务活动的事前、事中监督,是一种基础性经济监督管理,在范围上来讲,不仅涉及使用财政资金的单位,对没有使用财政资金的单位也行使财务会计监督管理职责。只有通过财政监督,才能纠正财政违法行为,以维护国家的财经纪律和正常的社会经济秩序。

(三) 技术框架

公共财政的技术框架是建立在现代信息化管理前提下,在“金税工程”基础上,构筑“金财工程”的全国型技术网络系统。

“金税工程”和“金财工程”同为国家统一规划的信息技术工程项目。“金税工程”的实施,为国家财政收入的取得提供了可靠的技术保障。在“金税工程”基础上实施“金财工程”则更为复杂,不仅涉及到财政收入的筹集,还涉及财政支出安排和使用,涉及到分级管理的财政体制。“金财工程”是运用现代信息技术对公共财政的业务系统(包括预算管理系统、国库集中支付管理系统、总账管理系统等)、办公系统和政务公开系统进行设计、运行和控制,以实现财政部门上、下级之间和对外的信息交流和沟通。“金财工程”将覆盖各级财政部门、执收单位和财政资金的使用部门,将部门预算与政府预算利用网络贯通,将所有财政收支全部进入国库单一账户,使出纳环节能高度集中并及时调度国库资金,以建立预算指标、用款计划、采购订单、财政政策实施效果评价、宏观经济运行态势跟踪分析的预算执行网络系统及其相应的内部控制和运行机制,使财政资金运行做到程序规范、高效透明。“金财工程”的实施是公共财政必需的技术保证和支撑力量。

三、我国公共财政建设的主要目标

我国公共财政体系建设正处在逐步完善时期,需要明确主攻方向和目标。党的十七大报告提出围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设来完善公共财政体系,明确了我国公共财政建设的主要目标,各级财政部门都要围绕这个主要目标来抓好财政改革发展工作。

(一) 推进基本公共服务均等化

基本公共服务均等化是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务。也就是说在基本的公共服务领域,政府应尽可能地

满足人们的基本物质需求,尽可能地使人们享有同样的权利。基本公共服务均等化是我国公共财政建设的基本目标之一,但绝不是—个抽象的标准和概念,也不是简单的平均主义,而是与—定社会经济基础相联系的动态的具体过程。基本公共服务均等化是缩小地区、城乡、贫富三大差距的制度保障,是体现社会公平正义和弥补市场公共产品供给失灵的重要制度安排。公共服务领域包括公共设施、公共医疗、文化教育、环境保护、社会保障等等,这些服务和设施,涉及老百姓的切身利益,与经济社会发展密切相关,但又不是市场主体追求盈利的项目。这些无法通过市场竞争解决的“服务”空间,只有政府通过公共财政渠道来弥补。党中央明确提出逐步实现基本公共服务均等化,这既体现了社会公平正义,也是加快构建以人为本的社会主义和谐社会的重要物质基础和制度保障。

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阶段。2006年人均国内生产总值已经超过2000美元,人们对公共产品的需求增长迅速。但是,长期以来,由于受经济发展水平限制和思想认识不足的影响,公共产品不仅供给量不足,而且供给结构也不合理,不适应基本公共服务均等化的新要求。为改变当前基本公共服务差距较大的状况,就要大力调整财政支出结构,更加关注民生。首先,要统筹经济社会发展,财政应更多地投向长期“短腿”的国民教育、社会福利、卫生防疫、就业服务、廉租房建设、环境保护等方面。其次,政府的公共政策和财政投入向农村特别是西部农村倾斜,除农村义务教育免费外,要尽快构建覆盖整个农村的新型农村合作医疗体系,并逐步提高保障水平,建立农村最低生活保障制度,着力逐步解决农村饮水安全、农村公路与公共交通、电力供应、农业水利与防灾设施及服务、病虫害防治、农业市场信息和技术推广服务、气象和通讯设施服务等。第三,应更多帮助欠发达地区解决基本公共服务均等化问题,加大中央财政向中西部地区转移支付力度,提高具有扶贫济困性质的一般转移支付的规模和比例。第四,基本公共服务要更好地面向困难群众,除建立城镇最低生活保障、基本医疗卫生服务等制度外,还要关注困难群众的就业问题,加强就业培训,帮助零就业家庭解决就业问题等。当前,中央财政针对目前部分地区资源枯竭型城市发展面临的产业结构失衡、社会保障资金缺口大、棚户区改造任务艰巨、生态治理与环境保护负担重等经济社会问题,准备了对资源枯竭型城市的财力性转移支付预案,帮助这些地区缓解社会矛盾,解决一些基本民生问题。

(二)促进和保障主体功能区建设

根据国家“十一五”规划纲要,各地区要根据资源环境承载能力和发展潜力,统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,将国土空间划分为优先开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,明确不同区域的功能定位,并制定相应的政策和评价指标,逐步形成各具特色的区域发展格局。促进和保障主体功能区建设是指公共财政体系要增加对限制开发区域和禁止开发区域用于公共服务和生态补偿的财政转移支付,逐步使当地居民享有均等化的基本公共服务,这也是我国公共财政建设的基本目标之一。国家“十一五”规划纲要已列出部分限制开发区域的功能定位和发展方向,包括大兴安岭森林生态功能区、长白山森林生态功能区等,还列出禁止开发区域,其中包括国家级自然保护区243个、世界文化自然遗产31处、国家重点风景名胜区187个、国家森林公园565个、国家地质公园138个。上述地区如果没有公共财政的投入和支持,当地居民的生活就会有很大困难,这些地区的功能定位就会受到很大冲击和扭曲,从而不利于国家的整体利益和长远利益,这也决定了公共财政体系必须在支持和保障主体功能区建设中逐步完善。当前,中央财政准备重点按照“十一五”规划提出的推进形成主体功能区的要求,通过明显提高转移支付

系数等方式,加大对禁止和限制开发区域的转移支付力度。同时,在保持中央转移支付下达至省一级的基本格局不变的基础上,研究出台相关措施,加大对两类区域的保障力度,努力形成各级政府的支持合力,确保这些地区居民享受与全国平均水平大体相当的基本公共服务。

四、各级财政部门在公共财政体系中的层次及其功能

在市场经济条件下,任何国家的公共财政职能都由国家集中掌握财力、有效配置公共资源和宏观调节经济三个方面构成。但是,无论是成熟的西方市场经济国家还是发展中大国,都应该考虑公共财政体系中有关层次及其功能划分,这种层次及其功能划分主要考虑两个客观情况:一个方面是公共产品本身的层次性分类,即全国性公共产品和地方性公共产品;另一个方面是中央政府及其职能和地方各级政府及其职能划分,这两者统一的表现形式就是要实行分级分税的财政管理体制,我国财政也不例外。我国公共财政职能的层次及其功能划分又有其现实状况和突出的特点,这是因为我国现阶段还是国有经济占主导地位,而且我国国有企业在国有经济的战略分布上又有不同的特点,即中央政府所属企业的国有资本额较大,地方政府所属企业的国有资本额较小。国有企业中的国有资本部分主要由中央政府所控制,他们不仅要按市场规则创造出经济效益,还应当成为我国科技创新的主要阵地。因此,充分发挥中央一级国有企业在国民经济中的基础性、支柱性和控制性等全局性的功能作用,这不仅是中央财政集中财力的重要支柱,更是中央政府进行财政宏观调控的重要平台和工具。

我国人口众多,地方社会经济发展不平衡,中央财政必须依托中央级国有企业集中较多的财力,一方面要提供全国性公共产品,另一方面要向不发达地区实行转移支付,帮助提供地方性公共产品。因此,中央财政要始终处于主导地位。

省级财政是地方财政中主导性的环节,又是中央财政和地方财政之间的枢纽,既要成为地方公共财政建设的枢纽,又要具备一定的调节地方经济的功能。第一,省级财政的基本职能是为满足地方公共需要。第二,今后不短的时间内仍有必要在省(主要集中于中心城市)一级保留少量骨干企业,对地方经济发展发挥调节作用。

市、县级财政不仅要完全退出竞争性产业的投入,而且要退出对基础工业的投入,建设成“纯”公共服务型的财政。在市场经济条件下,市、县范围内的自然资源条件(较大规模的自然资源多为中央或省属)、科技、人才条件及财政实力,都不允许支撑资金和技术密集型产业及与市场风险相伴随的竞争性地方国有产业的运转。

我们说市、县级财政完全退出对竞争性产业的投入,并不说市、县级财政不应该支持当地经济发展,这是因为支持当地企业发展的财力主要依靠中央、省级财政转移支付解决。对于有自主创新,有利于循环经济的产业,推动农业产业化发展项目等,市、县级财政部门要积极向上级财政部门申请项目资金,作为对新办产业的支持。即使是民营企业,只要符合国家经济布局、国土利用和城镇化格局规划,属于国家鼓励发展的产业,市、县级财政部门都要积极向上级财政部门争取专项资金,或者向上级财政部门争取各种转贷资金和贴息贷款。另外,市、县级财政应支持中央、省级企业在其所在地发展,帮助解决其分离社会职能问题,妥善安排分离机构和人员,新建基础设施配套工程,这也是市、县级财政部门增加地方财力,促进当地社会经济发展的重要财政工作任务。

乡镇财政是我国财政的最基层。其公共财政主要表现在为基层政权建设和确保一乡平安服务,为“三农”提供公共服务,并不直接介入农业生产经营,更不能利用财政资金兴办工业和服务业。协助有关部门保护好基本农田,协助税务部门加强耕地占用税征收管理,落实财政支农政策,将支农资金发放到千家万户,为社会主义新农村建设服务是乡镇财政的第一要务。