

财政学研究

(实务部分)

主 编 邹传教

副主编 罗 明

谭安华

董慧英

江西高校出版社

财 政 学 研 究

(实务部分)

主 编 邹传教

副主编 罗 明

谭安华

董慧英

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政学研究. 实务部分/邹传教主编. —南昌: 江西高校出版社, 2001. 6

ISBN 7-81075-223-5

I. 财… II. 邹… III. 财政学-研究 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001) 第 035614 号

江西高校出版社出版发行

(江西省南昌市洪都北大道 96 号)

邮编: 330046 电话: (0791) 8512093、8504319

南昌市光华印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

850mm × 1168mm 1/32 6.125 印张 155 千字

印数: 1~300 册

定价: 29.80 元(共两册)

(江西高校版图书如有印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换)

前 言

国家财政本身就是一种社会集中性的宏观管理,《财政学研究》(实务部分)即“财政管理学”是以国家财政管理为研究对象的专门学科,它主要研究和阐述国家财政计划管理、法规管理和日常业务管理等基本原理和财政规章制度。当前,不管是从财政管理学科发展即理论建设来说,还是从研究社会主义市场经济体制下国家财政管理新规范、新准则,用以直接指导财政管理实践来说,编写一本全新的“财政管理学”都是十分必要的。我们编著这本《财政学研究》(实务部分),主要是基于这样两个方面的考虑:

第一,从财政管理实践看。自 20 世纪 90 年代中期以来,为了适应发展社会主义市场经济的需要,国家对财政计划管理制度、财政管理体制及法规、财政日常业务管理办法等都作了重大改革,改革后的国家财政管理,其内容与改革前相比已发生了根本性的变化。因此,为了深入研究和反映我国社会主义市场经济体制下国家财政管理的现状和改革情况,阐明经过市场化改革后我国现行的国家财政管理基本原理和规范,我们认为亟需编写一本全新的“财政管理学”,以满足财政管理实践的需要。

第二,从财政管理学理论建设看。长期以来,我国财政的具体业务管理一直是放在相应的专业学科中或成为专门化的独立分支学科进行研究和介绍的,如税收管理一般放在“国家税收”学科中,或成为独立的税收管理学科,国家预算一般放在“财政学”中,或与企业财务管理和国有资产管理等一样,形成更为具体更为专门的

独立管理学科,等等。可以说,我国财政各项具体业务管理的理论研究已经比较深入、比较成熟,大部分具体财政业务管理都已形成了相对独立的分支管理学科。然而,就“财政管理”整体本身来说,至今却并未真正综合地系统地形成一个完整的“财政管理”理论体系。因此,为了加强社会主义市场经济体制下财政管理学科的理论建设和整体系统研究;也有必要尝试编写“财政管理学”一书。

我们认为,“财政管理学”作为研究国家财政管理的专门学科,从管理理论上讲,它应该阐明这样三个方面的内容:(1)财政管理的客体(对象)是什么?即对什么进行管理;(2)财政管理的主体是什么?即由谁(什么机构或部门)来进行管理;(3)财政管理主体是如何进行财政管理的?这三个方面的内容都是构成“财政管理”这个有机整体所必不可少的要素。但是,根据我国财政科学理论学科和管理学科的一般分工,阐明财政管理的客体(对象),即财政收支本身的内容,属于财政科学理论学科即“理论财政学”的任务;同时,由于财政管理的主体,即财政管理职能部门基本上也是明确的,即由国家各级政府的财政、财务部门代表国家进行管理。因此,从我国财政管理理论和实践来看,“财政管理学”的实际任务,主要在于阐明财政管理的主体是如何进行财政管理的?换句话说,财政管理的内容主要是指国家财政部门用什么手段、采取什么方式进行财政收支的组织工作。这也可以说是我国现有财政管理理论对“财政管理”内含的一个基本约定。我们赞同这一基本约定。

财政管理的具体内容是非常丰富的。我们认为,归纳起来,主要有财政计划管理、财政法规管理和财政日常业务管理三个方面。本书主要是从财政管理具体业务范围来阐述财政管理的具体内容。全书内容包括:财政管理概论、国家预算管理、企业财务与会计管理、国家税收管理、国债管理、财政投资管理、国有资产管理、行政事业财务管理、预算外资金管理和综合财政信贷计划管理。

其他方面暂且略去。

本书在编写角度上我们是这样考虑和把握的:即结合财政管理理论与实务,努力阐明经过市场化改革后国家财政各项业务管理的基本原理和规范,并对当前国家现行的各项财政管理制度存在的问题及相应需要进一步改革和完善的方向作必要的理论探讨。也就是说,《财政学研究》(实务部分)既不是一般的纯财政理论探讨,但也不是简单地进行财政管理法规制度汇编,而是以国家现行财政管理的法规和制度为主要依据,着重研究和阐明当前国家财政管理的基本原理和规范,它是财政管理理论与实务的有机统一。

本书由邹传教同志任主编,罗明、谭安华、董慧英同志任副主编,参编的还有谢鉴泉、刘有为、刘海荣、尹祖宁、谢枫等同志。全书各章具体分工是:第1章由邹传教编写;第2、3、4章由谭安华编写;第5章由董慧英编写;第6章由邹传教编写;第7章由刘海荣编写;第8章由尹祖宁编写;第9章由谢鉴泉、谢枫编写;第10章由刘有为、董慧英编写;第11章由刘有为、邹传教编写;第12章由罗明编写。全书由邹传教同志负责修改、定稿。

邹传教

2001年6月8日

目 录

第一章 财政管理概论.....	(1)
一、财政管理的内容和范围	(1)
二、财政管理机构及其职责	(6)
第二章 国家预算管理(上)	(16)
一、国家预算的组成和范围	(16)
二、国家预算管理的对象	(18)
第三章 国家预算管理(中)	(21)
一、国家预算的编制和审批	(21)
二、国家预算的执行与调整	(33)
三、国家决算的编制和审批	(37)
第四章 国家预算管理(下)	(54)
一、国家预算法制的内容和范围	(54)
二、国家预算制度的改革与完善	(58)
第五章 企业财务与会计管理	(66)
一、国家管理企业财务与会计的必要性	(67)
二、企业财务管理的基本法规	(70)
三、企业会计核算准则的主要内容	(77)
第六章 国家税收管理	(86)
一、国家税收征管法规	(87)
二、税务违章处理规定	(93)
三、国家税收征管制度改革	(98)
第七章 国债管理	(101)

一、国债一级市场管理	(101)
二、国债二级市场管理	(109)
第八章 财政投资管理	(118)
一、财政投资管理的内容	(118)
二、财政投资效果及其评价指标	(124)
三、国家投资体制及其改革模式	(126)
第九章 国有资产管理	(133)
一、国有资产管理体制改革	(133)
二、企业国有资产的监管原则	(137)
三、国有企业财产监管的主要内容	(142)
第十章 行政事业财务管理	(148)
一、行政事业财务管理的范围、形式和方法	(148)
二、行政事业财务管理的基本法规	(156)
三、行政事业财务管理存在的问题及其改革	(163)
第十一章 预算外资金管理	(167)
一、预算外资金收支的范围	(167)
二、预算外资金管理的基本法规	(170)
三、加强预算外资金管理的原则和措施	(174)
第十二章 综合财政信贷计划管理	(178)
一、综合财政信贷计划管理的理论基础	(178)
二、综合财政信贷计划的编制	(183)
三、综合财政信贷计划的表格形式	(186)

第一章 财政管理概论

目前,我国财政理论界对财政管理的概念有各种不同的理解和认识。在实际工作中,人们常常把财政管理中的日常业务管理直接称之为财政管理。我们的理解,相对而言是广义的。我们认为,财政是以国家为主体的社会集中性分配,财政管理是国家对财政收支进行组织、指挥、调节和监督等各项活动的总称。在我国社会主义制度下,财政管理是国家代表人民的利益组织、管理和调控国民经济运行的一个重要方面。搞好财政管理、对于维护国家财政的正常分配秩序,充分发挥国家财政调控经济的职能作用,保证国家政权建设,促进国民经济和社会发展,以及改善和提高人民生活都具有十分重要的意义。

一、财政管理的内容和范围

在我国现行经济管理体制下,国家各级财政部门 and 财务部门是国家财政管理的职能部门。财政管理主要是由财政部门承担的。如果说财政部门、财务部门是财政管理的主体的话,那么,财政收支则是财政管理的客体。本书所说的财政管理的内容,不是指客体,而是指财政部门运用什么手段进行管理。按照国家经济管理部门的分工和管理体制的规定,国家财政管理方式可以划分为两个方面:一是财政部门通过制定和执行财政政策、法规、制度,编制财政计划和组织财政收支等活动所进行的直接管理;二是在财政部门指导下,由各主管部门及其所属企业、事业、行政单位的财务部门所进行的财务管理。本书我们所说的财政管理,主要是指中央和地方各级财政部门代表国家对财政收支所进行的直接管

理和涉及财政收支的相关财务管理。

(一)财政管理的内容和范围

财政作为一种以国家为主体的社会集中性分配,它是一种动态过程。财政管理是贯穿于整个国家财政分配过程的组织和协调工作。我们认为,所有为保护国家财政正常运行而采取的各种措施和所进行的各项工作,包括制定和执行各项财政计划、财政法规,以及各项具体财政收支的日常管理。都是国家财政管理活动。因此,国家财政管理的内容是非常广泛的。概括地说,国家财政管理的基本内容包括计划管理、法规管理和业务管理三大部分。

1. 财政计划管理

在我国,国家财政是实行计划管理的。不管在计划经济体制下,还是在市场经济体制下,国家都是按照事先制定的财政计划来组织国家财政收支的。国家财政计划分为国家预算和预算外收支计划两个部分。也就是说,在我国现行财政管理体制下,国家财政资金是由预算资金和预算外资金两部分组成的。预算资金是国家财政资金的主体;预算外资金也是国家财政资金的重要组成部分。国家对财政实行计划管理是通过分别编制和执行国家预算和预算外收支计划来实现的。其中,国家预算是国家的基本财政计划,它反映着国家各级政府活动的范围和方向。国家预算是与国民经济和社会发展规划一起由全国人民代表大会审查批准的,它属于指令性计划,按国家宪法规定由中央和地方各级人民政府负责执行。根据预算执行结果还要编报国家决算。预算外收支计划按规定分别由中央和地方各部门、各企业和事业单位组织实施。另外,所有国家预算资金和预算外资金都要纳入综合财政信贷计划,实行统一管理和综合平衡。

2. 财政法规管理

市场经济是法制经济。财政分配从来就是一种法制分配。国家各级政府的财政行为都是在国家财政政策和财政制度的规范下

进行的。财政法规是国家意志的具体体现,它具有强制性,是国家各级政府组织财政收支活动的法律依据。不管是由国家或由国家授权财政部门统一制定的全国性财政法规,还是地方各级政府和部门在国家授权范围内制定的适合地区、部门特点的单行法规,都是相应的国家各级政府及其下级政府的财政行为准则。法规管理是国家财政管理的核心内容。我们所说的财政法规也是广义的“法规”,它是国家划分中央政府与地方政府之间以及地方各级政府之间、各级政府与企业 and 事业单位之间在财政收支管理方面的职责、权力和相应的利益等的政策和制度的总称。

从我国当前的立法体制和财政管理职能来看,国家财政管理所涉及的财政法规主要有:

- (1)国家宪法有关国家财政的规定。
- (2)全国人民代表大会及其常务委员会发布的有关国家财政的法律。
- (3)国务院发布的有关国家财政的行政法规。
- (4)财政部发布的有关财政的规章制度。
- (5)地方人民代表大会及其常务委员会发布的地方性财政法规。
- (6)地方人民政府发布的地方性财政规章。
- (7)地方财政部门发布的地方性财政规范性文件。

这些财政法规,可分为九大类:

- (1)综合性法规。主体是财政法。规定国家财政的基本职能、财政原则、财政活动方式、财政决策程序、以及财政政策等。
- (2)预算法规。主体是国家预算法、预算管理体制、国家预算收支科目和国库法等。它是中央和地方各级国家机关、社会组织和公民在国家预算编制和执行过程中的行为规范。
- (3)税收法规。主体是税法通则、流转税法、所得税法、税收管理体制和税收征管法等。它是国家中央与地方各级政府之间以及

国家与纳税人之间的税收关系的行为规范,也是国家征税的法律依据和工作规程。

(4)国有资产管理法规。主体是国有资产管理法、国有资产登记法、国有资产评估法和国有资产转让法等。它是国有资产所有者和经营者在国有资产形成、占用、使用、处分及收益分配中的行为规范。

(5)财务法规。主体是企业财务法、基本建设投资财务法和行政事业财务法等。它是企业财务活动的行为规范。

(6)国家信用法规。主体是国家公债法。它是国家各级政府以信用形式筹措和运用财政资金的行为规范。

(7)预算外资金法规。主体是预算外资金管理法。它是国家各级政府管理预算外资金的法律依据。

(8)会计法规。主体是会计法。它是企业事业单位办理会计事务所必须遵循的行为规范,也是会计管理机关管理会计事务的法律依据。

(9)财政监督法规。主体是财政监督法。它是国家各级政府对国民经济各部门和各企业事业单位的财政活动进行监督的法律依据。

3. 财政业务管理

业务管理,亦称日常业务管理,是指国家各级财政部门根据各种财政法规具体组织国家财政收支的业务活动。国家财政业务管理的范围包括:预算管理、税收管理、企业财务管理、财政投资管理、国有资产管理、行政事业财务管理、预算外资金管理等等。

财政管理的范围就是指国家财政业务管理的范围。本书的体系就是根据财政管理业务管理的范围来设置的。

(二)财政监督与财政管理的关系

在市场经济体制下,国家各级政府必须实现以法治财,依法理财。财政监督就是指通过国家财政收支而对国民经济活动和各项

事业所进行的检查和督促。它是国家财政管理的重要组成部分。为了保证国家财政收入按照财政计划和财政法规及时足额地解缴入库,保证财政支出的安排使用合理、有效,就必须实行严格的财政监督。我们认为,财政活动本身就是一种执法活动,它是依据国家财政法规而进行的一种社会集中性分配。国家财政分配过程实际上也就是国家财政法规的执行过程。因此,实行财政监督,不仅是保障国家财政收支和克服财政紊乱的需要,同时也是检查和反馈财政法规自身执行情况的需要。目前,我国中央和地方各级财政分配中存在的问题不少,为了局部和个人利益,贪污盗窃,侵吞公款,损公肥私等违反财政法规的行为屡查屡犯,少数地方财政机关不按财政法规的要求和程序办事的行为也时有发生,不同层次或同一层次各类财政法规之间相互矛盾的现象也没有完全避免。这些都严重影响了国家财政活动的正常运行,扰乱了国家财政经济的运行秩序,有的直接损害了国家财政利益。今后,为保证正常的国家财政分配秩序,必须在加快国家财政立法的同时,狠抓财政监督,从根本上解决有法不依、执法不严、违法不究的问题。

财政监督是源于财政分配的。凡是财政分配活动所涉及的范围,都是属于财政监督的范围,都要进行严格的财政监督。财政监督是贯穿于整个国家财政活动全过程的,它包括事前监督、日常监督和事后监督三个方面:

1. 事前监督。这是指国家财政收支活动开始之前通过编制和审查国家财政计划(国家预算和预算外收支计划)和企业、事业单位财务计划所进行的财政监督。

2. 日常监督。这是指在国家财政收支活动过程中所进行的财政监督。主要是监督各企业事业单位应该解缴国家财政的税收和利润是否符合财政法规和政策规定,是否及时足额,财政支出用途及数量是否符合计划。

3. 事后监督。这是指国家财政收支活动完成以后对财政计

划和财务计划执行情况所进行的审计监督。主要通过审查决算检查各项经济活动和各项事业的进行是否符合国家计划的要求。检查各项财政支出是否取得了应有的效益。

由于国家财政收支涉及到国民经济和社会事业发展的各个方面。所以,国家财政监督实际上是国家各级政府对国民经济各部门、社会再生产各环节、社会发展各方面执行财政法规情况所进行的全面监督。因此,国家财政监督,不仅是着眼于实现国家财政收支,而且更重要的是要保证国民经济的发展和经济效益的提高,督促国家各项事业的正常进行和各项支出的节约与有效使用,同时也包括对各种违反财政计划和财政法规的现象进行纠正,对违反财政纪律的事件进行揭露、制止和必要的斗争。

有必要指出,关于国家财政监督问题,我们所表明的是这样一种思路 and 观点:即作为财政职能之一的财政监督,与作为财政管理重要组成部分的财政监督,以及作为财政法规执行情况的检查监督的财政监察是完全相同的一回事,是三而一的问题。我们的立论依据是:市场经济体制下的国家财政属于法制财政,财政分配是通过财政部门的执法(财政法规)活动来实现的,对财政法规执行情况的检查督促,乃是国家财政分配过程应有的内涵。因此,不应把它们视为三个问题,它们本来就是一个问题。从严格意义上讲,将监督与管理并列是不科学的。因为管理是包括监督的。而离开了财政法规执行情况的检查和处理,就无法维护财政收支活动的正常运行,也就无从谈起财政的监督职能。也就是说,国家财政是一个经济过程,它是包括国家财政法规的制定、执行和执法监督等全过程的有机整体。

二、财政管理机构及其职责

财政管理机构是代表国家具体负责组织、管理和监督财政收

支工作的部门。在我国,国家财政实行统一领导,分级管理的体制,财政管理机构设置与国家政权体系是相适应的,一级政府就建立有一级财政,同时也设置有一级财政管理机构。国务院设有财政部;省(直辖市、自治区)人民政府设有财政厅、局;行政公署设有财政处、局;县(自治州、自治县、市)人民政府设有财政局、科;市辖区设有财政局、科;乡、镇人民政府设有财政所、科。国家税务总局以及省(自治区、直辖市)以下的税务部门也是国家财政机构的组成部分。此外,在国家各级政府领导下的各主管部门和企业、行政事业单位,还分别设有财政司、处、科等。所有上述机构都统一组成一个有机的全国财政管理机构体系。本节我们先介绍中央和地方各级财政部门即财政管理职能部门的主要职责,然后简要阐述我国财政管理职权划分情况。

(一)财政管理职能部门及其职责

国家财政管理职能部门是各级财政部门 and 财务部门。国务院财政部门是管理全国财政的国家机关,受国务院领导。省(自治区、直辖市)以下的财政部门受各级政府及其派出机关领导,同时在财政业务工作上受上一级财政部门领导。全国各级财政部门在财政业务工作上受国务院财政部门统一领导。

各级财政部门的主要工作是:

(1)贯彻执行国家财政法律、法令和方针政策。

(2)编制国家和中央与地方各级政府的预算草案、决算草案;办理预算执行业务,具体组织中央和地方预算执行;提出本级预算预备费动用方案;具体编制本级预算的调整方案;按规定定期向本级或上级政府财政部门报告预算执行情况。

(3)根据国家的财政立法和财政方针政策制定财政业务规章制度,管理国民经济各部门以及行政、外事、国防等部门的财务。

(4)制定会计制度,管理国有企业、事业单位和政府机关的会计工作。

(5)进行财政监督、检查,执行财政纪律。在财政管理中,发现管理不当、计划不善或违反财政纪律造成重大浪费的,有权制止。制止无效时,要及时提交本级政府处理,必要时可报上一级政府乃至移送司法机关处理。

(6)参与国民经济计划的研究与制定,会同本级计划部门和有关部门搞好综合平衡工作。

(7)参加涉外财政业务活动。

下面就国务院财政部门和地方各级财政部门的主要职责分别进行说明。

1. 国务院财政部门的主要职责

国务院财政部门在国务院领导下直接负责组织和管理全国的财政工作。具体地说,国务院财政部门主要是指财政部,财政部的全部工作是由财政部各司、局的工作组成的。国家财政部设有预算司、综合计划司、工业交通财务司、商贸金融财务司、农业财务司、文教行政财务司、外事财务司、会计事务管理司等机构。此外,在财政部内部还设有国防财务司、人事干部司、教育司、办公厅、财政科研所、中国财政经济出版社等机构,共同为做好国家财政预算工作服务。

在此,作为国家管理财政的职能部门,我们所说的国务院财政部门,在理论上还应包括国家指定的专门管理机关,即参与国家预算的执行等财政管理工作的国家税务总局、国家海关、中国人民银行、中国人民建设银行和中国农业银行等。当然最主要的是国家财政部。

根据《国务院各部门的主要任务和职责》和《中华人民共和国预算法》的规定,财政部的主要任务是:贯彻执行党和国家的经济政策、财政税收政策及其他有关政策;拟定财政、预算、税收、财务、会计、法律、法令和规章制度;管理国家财政收支;并对各地区、各部门的财政、财务活动进行管理和监督。

财政部的主要职责是：

(1)编制长期财政计划和年度国家预算草案,经批准后贯彻执行;具体组织中央和地方预算的执行;提出中央预算预备费动用方案;具体编制中央预算的调整方案;办理各地区、各部门的预算追加、追减和调整。定期向国务院报告中央和地方预算的执行情况;编制年度国家决算和中央决算草案。

(2)拟定国家财政管理体制和企业、事业财务管理体制方案,核定中央对地方、国家对部门和企业的收入(利润)分配比例,制定有关管理办法。

(3)管理国家工商税收、农(牧)业税、农林特产税、耕地占用税、契税以及涉外税收。

(4)管理企业财务,制定企业财务管理办法。

(5)管理基本建设投资拨款、贷款,审定基本建设投资预算、决算。

(6)管理文教、卫生、科学、工业、交通、商业、农业等事业费和国防、行政、救灾、援外、外事经费。

(7)管理我国政府国内、国外债务和世界银行对我国的贷款以及有关工作,代表我国政府参加世界银行的活动,并负责同世界银行谈判与签订贷款协定。

(8)编制和执行全国非贸易外汇收支计划,审批中央和地方非贸易外汇的预算、决算及留成外汇,制定有关的管理办法。

(9)制定全国统一的各种开支标准、费用定额和有关资金提取标准。

(10)制定各项会计制度并监督执行,贯彻实施会计干部技术职称规定,指导和监督会计事务所和会计咨询公司。

(11)办理全国财政收支统计和汇总各行各业的财务收支情况。

(12)监督各地区财政收支和各部门财务活动,对违犯财经纪