

生财

聚财

用财

财政会计文选

刘捷/著



中国财政经济出版社

生财·聚财·用财

——财政会计文选

刘 捷 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

生财·聚财·用财: 财政会计文选/刘捷著. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0116 - 0

I. 生… II. 刘… III. ①财政学一文集 ②会计学一文集
IV. F810 - 53 F230 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 120314 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

北京牛山世兴印刷厂印刷

880 × 1230 毫米 32 开 9.75 印张 250 000 字

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0116 - 0/F·0101

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 一

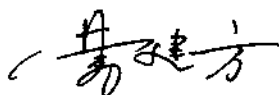
财政工作是经济工作的重要组成部分。改革开放以来，在构建社会主义市场经济体制的过程中，各级财政部门以努力推进公共财政建设为目标，积极开展各项财政改革，不断在实践中探索生财、用财和聚财之道，为地方经济和社会事业发展提供了有效的财力支撑。

刘捷同志长期从事财政经济管理工作，从一名基层财政工作者成长为云南省财政厅的领导成员，显示了他顽强的拼搏精神和过人的业务功底。他曾参与了上世纪80年代以来云南财政改革和发展的许多重大决策，为云南财政发展做出了重要贡献。凭借自己丰富的实践经验、扎实的财政理论功底和敏锐的观察思考能力，刘捷同志在这一时期的不同阶段，撰写了大量的研究论文。这些文章涉及预算编制、财政体制、国库改革、县乡财政、三农问题、企业财务、会计法规、财政改革等各个专题，涵盖了财政工作的诸多方面。其中闪烁的创新精神和从实践中提炼的真知灼见，不仅适时地指导了当时的财政管理和财政改革，而且具有一定的超前性和预见性，是研究当前和今后一段时期云南财政经济工作的重要参考。

现阶段，全省各族人民正在为建设一个富裕、文明、开放、和谐的新云南而努力。其间，不断提高云南财政生财、聚财、用财水平的任务十分重要和艰巨。希望全省各级财政部门 and 广大财经工作者，能像刘捷同志一样，善于在实践中勤奋思考、锐意改革、勇于

创新，不断总结经验，克服困难，继续推动云南财政收支总量和管理水平走上新的、更高的台阶。

云南省委常委、原财政厅厅长

Handwritten signature of Ma Jianfang in black ink, consisting of stylized characters.

2007年8月

序 二

刘捷先生既有学识深厚的理论基础和勇于探索的革新精神，又有丰富的实践经验。40多年来，他一直服务于云南省财政部门，从最基层的业务工作干起，到担任曲靖财政局的科长、局长，以至后来被调到省里任云南省财政厅总会计师、正厅级巡视员，他都一贯保持着深入基层、深入实际的工作作风。我有机会几次与刘捷先生一同下乡，亲眼见到群众发自内心地欢迎他的感人场面：有时会献上一个小哈达，有时会敬上一杯米酒，但更多的时候是和他坐在一条板凳上促膝长谈。就连县长、财政局长等各级领导也会闻讯而至，抓住机会跟他汇报和商谈工作。我也曾亲眼看见他积极筹款为农村铺起的水泥路，参观过在他的支持下创办起来的乡镇企业……

刘捷先生重视实践，同时也重视理论。他深切地知道，脱离实践的理论是空洞的理论，而没有理论指导的实践则是盲目的实践。所以，40多年来，他一直十分重视提高自己的理论修养，认真学习马克思主义的经济理论，研究党中央在各个历史时期制定的各项方针和政策，并结合自己的工作实践，写出数十篇颇有独到见解的论文，先后发表在全国或地方的经济理论刊物上。刘捷先生多次到财经院校和财会人员培训班讲学，他培养的学生遍布云南的财经系统，桃李满天下，成为活跃在经济战线各领域的骨干力量。

刘捷先生曾一度协管全省的财政预算工作，主管过曲靖地区（市）的财政工作，始终摆正财经工作和党的领导的关系，当好党

委、政府的参谋和管家。他常说，财经工作就是为党和人民看守好保险柜。他懂得生财、聚财、用财之道，既不当一毛不拔的守财奴，又要把有限的资金用在刀刃上。他参与云南财政的一些重大决策，为实现云南的财政经济腾飞做出了应有的贡献。

中国历代优秀的知识分子，都把“立功、立德、立言”作为实现人生价值的三项标准。所谓立功，就是为国家、人民建立功勋；立德，就是树立起做人的道德规范；立言，就是有著作传世。用这三项标准考量，刘捷先生都基本达标了。他毕生从事财政经济工作，做出了很大成绩。特别是改革开放以后，党中央把全党的工作重点转移到经济建设上，经济不再是与政治相对立的一个领域，而是恢复了它本来的含义：经济乃经世致用、济国安邦之大业也。刘捷先生在财政经济领域的贡献，无疑是在省委、省政府的正确领导下，作为一名财政经济战线的老兵，对云南的社会安定、人民生活的改善、实现西部大开发立下的汗马之功。这不是立功是什么？再者，从立德方面考察，刘捷先生在个人品德上的优点是熟悉他的人皆有目共睹的，故不赘言。特别应该强调的是，经济工作总是跟钱财打交道，很容易沾染上贪污腐败的恶习，传媒所披露的许多重大经济犯罪便是活生生的实例。正如俗语所说：“常在水边走，哪能不湿鞋？”然而，刘捷先生一辈子都在水边走，却能保持不湿鞋，岂不难能可贵？这不正好说明他具备高尚的道德操守吗？这不是立德是什么？最后说到立言，本书收集的刘捷先生数十篇论文，便是最好的明证。这不仅是他一生工作经验的总结，也是可供年轻后学学习的教材。

本人与刘捷先生是老同学、老朋友，40多年的交谊，让我深为他的成就而感到欣慰和骄傲。值此《财政会计文选》出版之际，写了上述感言，是为序。

中山大学政务学院教授 段立生

2007年8月

目 录

认真贯彻《预算法》 努力开创财政工作新局面·····	(1)
深入学习 模范执行·····	(6)
浅议会计定义·····	(10)
加速核算电算化 提高预算管理水平·····	(16)
努力做好财政财务工作 为经济发展做出贡献·····	(20)
广开生财、聚财、用财之道	
——谈财政改革中的几个问题·····	(27)
更新理财观念 拓宽理财路子·····	(32)
切实抓好财政部门的精神文明建设·····	(36)
浅谈进一步增强企业活力的几个问题·····	(39)
加强企业财务管理的思索·····	(48)
陆良县财政赤字初析·····	(53)
完善省对我区“分级包干”财政管理体制的思索	
——对我区财政状况的认识·····	(59)
对曲靖财政情况的再认识和再思考·····	(72)
正确认识经济形势 努力做好企业财务工作·····	(88)
组建县乡企业开发公司 支持地方经济建设·····	(95)

乡（镇）财政建设研究·····	（99）
努力做好新时期的财政支农工作·····	（106）
云南财政扶贫工作的经验和需要进一步做好的工作·····	（113）
分税制财政体制下地方财源建设刍议·····	（124）
分税制条件下第三产业发展的思路、途径和财政对策·····	（133）
推行“零户统管” 完善乡镇财政管理职能·····	（150）
完善我省省以下财政体制之我见·····	（159）
云南省县级财政困难情况的调查与思考·····	（177）
关于缓解我省县级财政困难的政策建议·····	（188）
关于当前预算管理体制改革的几个问题·····	（197）
推进财政国库管理制度改革试点工作的思考·····	（205）
财政国库管理制度改革要纳入科学、规范的轨道·····	（219）
与时俱进 再接再厉 进一步做好部门预算编制改革工作·····	（231）
深化部门预算改革必须突破难点·····	（241）
财政支出预算绩效评价浅议·····	（251）
建立和完善财政激励机制的实践·····	（264）
专款切块到县改革中存在的问题和对策·····	（275）
也谈人大对财政预决算的审查和监督·····	（281）
对政府收支科目改革有关问题的认识·····	（290）

认真贯彻《预算法》 努力开创财政工作新局面*

经全国人民代表大会八届二次会议通过的《中华人民共和国预算法》从2003年1月1日起执行。《预算法》的制定,是我国财政法制建设中的一件大事,标志着我国预算管理走向规范化、法制化,中央预算和地方预算的编制、执行、调整、审批以及年度决算等等,都将依据明确的法律进行。这对健全预算管理,强化预算职能,加强宏观调控,促进经济和社会健康发展,具有十分重要的意义,同时也为进一步做好地方财政工作创造了有利条件。

一、充分认识实施《预算法》的必要性和迫切性

预算是国家管理社会经济事务,实施宏观经济调控的主要手段之一,在国家社会经济生活中具有十分重要的地位。建国以来,中央先后颁发了《预决算条例》、《国家预算管理条例》,对规范预算行为,加强预算管理,严肃财经纪律起到了一定的作用。多年来,我区的地方预算管理工作,在各级党委、政府的领导下,开源节流,增收节支,保证了政府的职能运转,促进了地

* 本文发表于《曲靖日报》1993年3月5日。

方经济和事业的发展。但长期以来，由于在预算管理方面缺乏权威性的法律规定，在预算的编制、审批、执行、调整及监督管理方面，也存在着不少问题，主要表现在预算编制程序不清，预算管理权责不明，预算审批不严，预算执行不认真，预算监督不力等方面，从而导致预算观念淡化，预算纪律弱化，预算约束软化。《预算法》的颁布，对预算的编制、审批、执行、调整、决算以及监督等，作出了一系列明确的法律规定，从而为各级、各部门依法治财、依法理财提供了重要保障，对于促进地方财政预算管理走上法制化、科学化的轨道，保障财税改革的顺利进行，促进地方经济持续、快速、健康发展，改善地方财政状况，都将起到重要的作用。

二、认真学习，积极宣传，深入贯彻《预算法》

《预算法》是覆盖非常广泛的一部法律，一切有预算收支活动并且与国家发生“缴拨”关系的地区、部门和单位，都是《预算法》的规范对象，都要接受《预算法》的约束。《预算法》对各级人民代表大会和县以上人大常委会、各级政府、各级财政部门、预算收入征收部门、审计部门、国库以及有编制预算任务和预算收入上缴任务的部门和单位的职权、任务和责任，都作了明确规定。因此，不但要使直接从事预算管理工作的同志熟悉和掌握预算的收支范围，以及预算编制、预算审批、预算调整、决算的各项管理程序，严格按照《预算法》的规定办事，也要使各级领导、各部门、各单位熟悉和掌握《预算法》的基本原则、管理职权、具体要求以及违反《预算法》所应承担的法律责任等等。通过学习、宣传、贯彻，严格认真地履行义务、权力，“对号入座”，各尽其职，各负其责，依法办事，相互配合，形成合力。各级财政部门一定要带头学习《预算法》，采取各种形式宣传《预算法》，

模范贯彻执行《预算法》，保证《预算法》的学习、宣传、贯彻落到实处。

三、正确行使地方财政的职权，为政府管好家、理好财

各级财政部门是具体执行国家预算、管理国家预算的部门，我们要模范地行使《预算法》赋予的各项预算管理职权，正确地处理与有关方面在预算管理过程中的关系。

首先，要以高度的责任感和强烈的事业心认真履行预算管理职责。要认真编制好预算、预算调整方案。积极组织收入，千方百计筹措、合理调度资金，力保财政收支预算的圆满实现，认真做好总预算会计工作，加强预算执行情况的监督检查，及时掌握情况，发现问题，准确敏锐地反馈信息，并提出解决的措施和办法，及时、正确、完整地编制决算。

第二，要自觉地维护人大的预算管理职权，自觉接受人大对预算管理工作的监督。在规定时间内向人大报送预算和决算情况。认真负责地及时答复人大代表或常务委员会组成人员对预算、决算提出的询问或议题；当人大及其常委会就预算、决算中的重大事项或特殊问题组织调查时，如实地反映情况，提供材料。

第三，妥善处理与本级其他部门以及下级政府在预算管理过程中的关系，加强对本级各部门及其所属各单位预算执行的监督。包括与有关部门协同配合，共同依法及时足额地拨付预算支出资金，加强对预算支出的管理和监督，提高预算资金的使用效果等等。

总之，各级财政部门都要努力做到编制预算的科学性，执行预算的严肃性，管理工作的程序性，情况汇报的经常性，接受监督的自觉性。

四、消化和深化财税改革，努力开创全区财政工作的新局面

法律的生命在于执行。严格按照《预算法》的规定做好预算管理工作，有许多工作要做，有许多困难要克服，当前全区最突出的问题是既要保证政府职能正常运转，支持地方经济和社会事业发展，又要坚持预算收支平衡，逐步消化以前年度的赤字。这就要求我们以贯彻、实施《预算法》为契机，进一步更新理财观念，拓宽理财思路，变革理财方法，提高理财水平。围绕“一个中心”，即：服从、服务于各级党委、政府发展地方经济这个中心；抓住“两个方面”，即：做大“蛋糕”、切准“蛋糕”，探索“四条路子”，即分税制财政体制下的生财、聚财、用财、理财的路子。

1. 树立在紧张中求平衡的观点。财政困难、资金供求之间的矛盾将是长期存在的。特别是在我们这样一个经济发展水平还不够高，财源比较单一，财政包袱较重，在保证人员正常经费和政府职能运转以后，用于其他方面资金就不多了的地区，财政是很难宽松的，对此要有充分的思想准备，并争取各方面的理解和支持，真正做到“量入而出”、“量力而行”，预算内资金保吃饭，预算外筹集资金支持经济和社会事业发展，促改革、谋发展、保稳定。

2. 解决财政困难，走出财政困境，根本上讲还是要发展经济，开辟财源，做大经济和财政“蛋糕”，增加财政收入，积极促进预算平衡。多年来，各县（市）在开辟财源方面做了大量的工作，积累了一些经验，也取得了很好的成绩，当前，要按照兼顾中央与地方利益，谋划发展经济，培育财源的战略。目前和今后一段时间，“两烟”仍将是我们的经济支柱和财源支柱，要继续抓紧、抓死、抓好。要深化企业改革，搞活国有企业，促进经济效益的提高，根据地方财政收入特点，结合各地优势，在富民、增加社会财力的基

基础上，寻求新的经济和财源增长点。

3. 严格预算支出，硬化预算约束。一是根据《预算法》规定，严格限制追加支出预算；二是改变传统的“基数法”支出预算安排，逐步全面推行“零基预算法”；三是优化支出结构，区分轻重缓急，合理配置财政资源，确保重中之重；四是研究制定各项财政资金效益目标考核办法，提高财政资金的使用效益。

深入学习 模范执行*

会计作为一种经济信息系统和管理活动，不仅维护着市场经济的秩序，而且对经济机制有效运用起着重要的基础性作用。深化会计改革，依法规范会计工作，这不仅是党的十五大依法治国方略的重要体现，也是社会主义市场经济发展的必然要求。第九届全国人大常委会第十二次会议修改通过的《会计法》共七章五十二条，与修订前的《会计法》（六章三十条）相比，修改了二十一条，删除和合并了八条，未修改的只有一条，同时增加了“公司、企业会计核算的特别规定”一章。修改内容变化大，力度也很大，可以说是一部全新的《会计法》。这不仅为我们今后进一步做好会计工作提供了强有力的法律保障，同时也对会计工作提出了更新、更高的要求。因此，认真贯彻执行《会计法》，规范会计工作秩序，是摆在广大会计工作人员和社会各界面前的一项重要任务。

一、认真理解和准确把握《会计法》的立法宗旨

随着社会主义市场经济的发展，会计作为一种生产要素的作用日益体现，与单位的自身经济利益息息相关。切身的经济利益使企业单位由计划经济体制下会计信息的被动提供者，成为市场经济条

* 本文发表于《云南日报》1997年11月25日。

件下的主动需要者。但在市场经济体系尚不健全的情况下，一些单位受局部和个人利益的驱使，在会计数据上做文章、“假账真算”、“真账假算”，造成“账实不符”、“虚亏实盈”或“虚盈实亏”，以达到转移国家资产、偷逃税收、粉饰业绩等目的，严重影响了经济运行的正常秩序。虽然我们进行了多次的整顿，也取得了一定的成效，但有的问题往往是查不胜查，纠不胜纠，其中一个重要的原因就是原有的会计运行机制不能完全适应市场经济发展的要求。为此，新的《会计法》在理论上、结构上、内容上和运行机制等方面都作了重大改革。特别明确《会计法》的宗旨是规范会计行为，保证会计资料真实、完整，加强经济管理和财务管理，提高经济效益，维护社会主义市场经济秩序。

二、单位负责人对本单位会计工作和会计资料的真实性、完整性要切实负责

新的《会计法》针对当前会计核算中存在的“账面不清、数字不实、信息失真”的严重情况，加大了单位负责人对会计工作的责任。明确了单位负责人必须对本单位的会计资料的真实性、完整性负责；规定了单位负责人必须在对外提供的财务会计报告上签名并盖章，承担相应的法律责任；规定了单位负责人必须保证会计机构、会计人员依法履行职责；规定了对各单位会计工作中的违法行为，除追究直接责任人的法律责任外，还要追究单位负责人的责任。这些规定的目的是促使单位领导人必须重视和支持会计工作，对会计资料和信息真实性和完整性负责。

三、认真执行新的会计核算规则

与原来的《会计法》关于会计核算的规定相比，新的《会计

法》增加和充实了以下主要内容：对单位依法设置会计账簿提出总体要求；规定各单位必须根据实际发生的经济业务事项进行会计核算；对会计凭证的填制、会计账簿的设置和登记、财务会计报告的编制和报送等内容作了完整性规定；增加了核对账目、会计处理方法或事项的说明、会计记录文字等方面的内容。新的《会计法》对会计核算规则的修改适应了市场经济特点，具有较强的可操作性，各单位要认真执行，严格按会计核算规则开展会计工作。

四、严格执行《会计法》对公司、企业会计核算作出的特别规定

鉴于公司、企业会计核算工作的特点，新的《会计法》增设了“公司、企业的会计核算特别规定”一章。对公司、企业的会计核算提出了特别要求：规定了公司、企业必须根据实际发生的经济业务事项，按照规定确认、计量和记录资产、负债、所有者权益、收益、成本、费用、利润，并对公司、企业容易导致会计资料失真、失实的主要环节作出禁止性规定。公司、企业对新的《会计法》所作出的特别规定必须严格执行。

五、运用《会计法》，加强和完善会计监督制度

新的《会计法》从完善会计监督制度和体系的要求出发，分别对单位内部会计监督、社会监督和国家监督作出具体规定。在单位内部会计监督的目标和原则方面，规定单位负责人应当保证会计机构、会计人员依法履行职责，任何单位和个人对违反《会计法》和国家统一会计制度的行为有权检举；在社会监督方面，增加了注册会计师及会计师事务所进行审计的规定，并赋予财政部门对会计师事务所出具的审计报告的程序和内容进行监督的职权；在国家监督