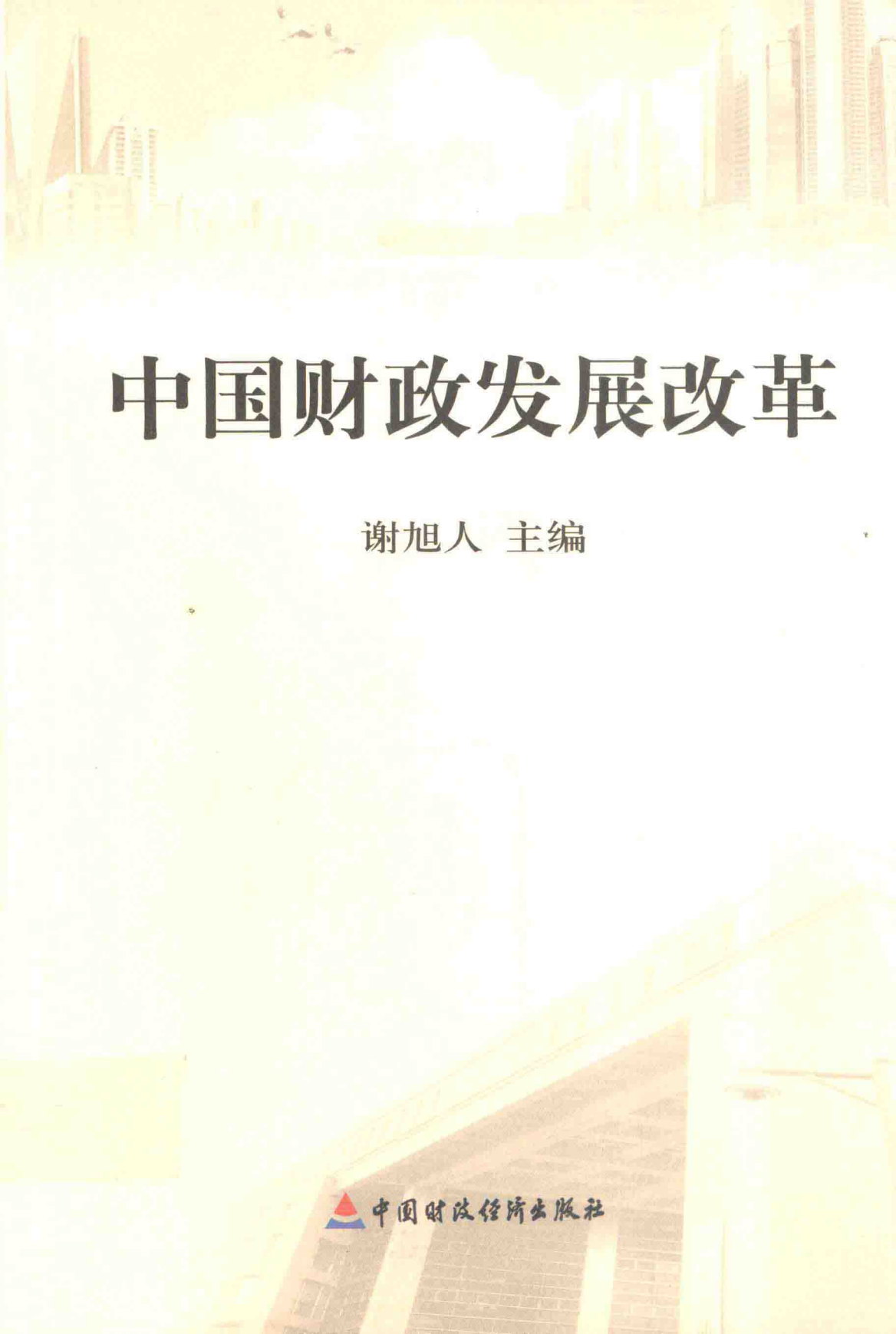




中国财政发展改革

谢旭人 主编



中国财政经济出版社

中国财政发展改革

谢旭人 主编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政发展改革/谢旭人主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 5095 - 2830 - 3

I. ①中… II. ①谢… III. ①财政经济 - 研究 - 中国 - 2011 ~ 2015
IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 053161 号

责任编辑: 赵 力

责任校对: 张 凡

封面设计: 郁 佳

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: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 26 印张 309 000 字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1 - 5 000 定价: 52.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2830 - 3/F · 2398

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 88190744

本书编委会名单

主 编：谢旭人

副主编：廖晓军 王保安

编 委：戴柏华 欧文汉 汪义达 文秋良
耿 虹 贾 湛 王 伟 许宏才
翟 钢 李林池 詹静涛 赵 路
李敬辉 赵鸣骥 由明春 刘玉廷
孙晓霞 郑晓松 邹加怡 杨 敏
吴奇修 王建国 王卫星 刘祝余

前 言

“十一五”时期是我国发展进程中极不平凡的五年。面对国内外环境的复杂变化和重大风险挑战，我们党团结带领全国各族人民紧紧抓住发展这个党执政兴国的第一要务，有效应对国际金融危机巨大冲击，战胜汶川特大地震等重大自然灾害，成功举办北京奥运会和上海世博会，经济社会发展取得巨大成就，综合国力大幅提升，人民生活明显改善，国际地位和影响力显著提高。在党中央、国务院的坚强领导下，各级财政部门立足全局、科学谋划，不断加强和改善财政宏观调控，完善财政政策，创新财税制度，加强财政科学化精细化管理，为实现扩内需、保增长、调结构、推改革、惠民生、促和谐作出了重要贡献。

“十一五”时期，我国财政收支规模不断扩大，公共财政收入 30.3 万亿元，年均增长 21.3%，比“十五”时期增加 18.8 万亿元，增长 163.4%；公共财政支出 31.9 万亿元，年均增长 21.5%。财政支出结构进一步优化，用于民生方面的财政投入大幅增加，财政强农惠农政策不断强化，城乡免费义务教育全面实现，城乡居民基本医疗保障水平显著提高，覆盖城乡的社会保障制度框架基本形成，公共文化建设步伐明显加快，保障性住房政策体系逐步完善。财政宏观调

控进一步加强，根据经济形势的发展变化，先后实施了稳健的财政政策和积极的财政政策，并与货币政策、产业政策等协调配合，不断健全社会主义市场经济条件下的宏观调控体系，促进了经济平稳较快发展，并为经济长期可持续发展奠定了基础。财税改革不断深化，农业税全面取消，增值税转型改革顺利实施，内外资企业税制全面统一，消费税制度继续完善，成品油税费改革顺利推进，资源税改革启动试点，地方税改革稳步推进。财政转移支付制度逐步完善，县级基本财力保障机制初步建立，政府预算体系框架基本形成。财政管理不断加强，依法理财深入推进，政府收支分类科目体系不断健全，预算编制和执行管理得到加强，预算公开工作加快推进，财政监督机制逐步完善，财务会计制度进一步健全，科学化精细化管理水平明显提升。同时也要清醒地看到，财政运行和管理工作中还存在一些困难和问题，需要引起高度重视，并积极采取有效措施，努力加以解决。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。认真研判未来五年的经济社会发展形势和国内外环境，是做好财政“十二五”规划、推动财政发展改革的一项重要工作内容。综观国内外形势，世情和国情继续发生深刻变化。从国际看，当前世界正处于大发展大调整大变革之中，国际政治格局继续朝着多极化方向发展，新兴市场和发展中国家话语权将逐步增强。全球新一轮技术革命有望出现，能源、生物、信息以及海洋开发等产业正在酝酿新突破，技术进步在经济增长中的作用将进一步提升。经济全球化在生产、市场、贸

易、投资、金融和科技等领域全面展开，并将不断向纵深拓展。与此同时，国际金融危机影响深远，世界经济复苏将是一个缓慢、曲折的过程。美国经济仍面临内生动力不足问题，房地产市场依然低迷。日本遭受特大地震及由此引发的海啸和核泄漏影响，经济复苏进程将被延缓。欧元区国家受主权债务危机困扰，经济增长放慢。西亚、北非地区政局动荡，也给全球经济复苏增添了变数。综合判断，和平、发展、合作仍是时代潮流，国际环境总体有利于我国经济社会发展，机遇大于挑战。从国内看，我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，经济社会结构变化呈现新特点。我国发展的有利条件、内在优势和长期向好趋势没有改变。人均国民收入稳步增加，市场需求潜力巨大，发展的回旋余地广阔，产业体系比较完整，资金供给充裕，科技和教育水平整体提升，劳动力素质改善，基础设施日益完善，经济体制活力逐步增强，政府宏观调控和应对复杂局面能力明显提高，社会大局保持稳定。但是，我国传统增长模式面临新挑战，发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，制约科学发展的体制机制障碍较多。总体上看，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，经济社会将保持平稳较快发展的良好态势。

党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》和全国十一届人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，提出了“十二五”时期我国经济社会改革发展的主要目标和任务，同时也明确了财政发展改革的

任务要求。各级财政部门将认真贯彻落实党中央、国务院关于财政工作的决策部署，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，进一步完善财政政策，深化财税改革，充分发挥财政职能作用，为实现全面建设小康社会宏伟目标作出新的更大贡献。

本书较为全面地回顾了“十一五”时期的财政发展改革情况，深入分析了当前和今后一个时期国内外发展环境，根据党中央、国务院确定的财政发展改革战略方针和目标任务，提出了“十二五”时期财政发展改革的基本思路和主要措施。希望本书能够有利于推动各级财政部门做好财政工作，有助于各级财政干部以及社会各界关心财政工作的人士了解我国财政发展改革情况。

本书由财政部部长谢旭人同志担任主编，副部长廖晓军同志和部长助理王保安同志担任副主编。财政部办公厅、综合司、条法司、税政司、关税司、预算司、国库司、国防司、行政政法司、教科文司、经济建设司、农业司、社会保障司、企业司、金融司、国际司、对外财经交流办公室、会计司、监督检查局、国家农业综合开发办公室、国务院农村综合改革办公室以及信息网络中心参加编写。财政部综合司承担书稿编写的具体组织工作。

编者

二〇一一年九月

目 录

第一章 “十一五”时期财政发展改革成效显著	(1)
第一节 财政收入规模不断扩大,国家财政实力进一 步增强	(1)
第二节 财政支出结构不断优化,保障改善民生成效 明显	(4)
第三节 财税体制改革不断深化,公共财政体系渐趋 完善	(10)
第四节 财税政策措施不断加强,经济结构调整取得 新进展	(13)
第五节 财政科学化精细化管理不断推进,财政管理 水平显著提升	(16)
第六节 对外财经交流不断拓展,外部发展环境逐步 改善	(20)
第二章 “十二五”时期财政发展改革面临的形势和任务 ...	(25)
第一节 我国经济社会发展面临的形势	(25)
第二节 财政发展改革任务艰巨	(30)
第三节 “十二五”时期财政发展改革的主要任务 ...	(37)

第三章 加强和改善财政宏观调控	(44)
第一节 财政宏观调控主要措施及成效	(44)
第二节 加强和改善财政宏观调控的总体思路	(53)
第三节 加强和改善财政宏观调控的着力点	(57)
第四章 完善财政收入体系	(63)
第一节 财政收入体系建设情况	(63)
第二节 推进税费改革面临的形势和任务	(71)
第三节 完善税收制度的主要措施	(73)
第四节 加强政府非税收入管理的主要措施	(76)
第五章 保障国家政权建设	(79)
第一节 国家政权建设保障情况	(79)
第二节 保障国家政权建设面临的形势和任务	(84)
第三节 保障国家政权建设的主要措施	(87)
第六章 强化财政强农惠农政策	(91)
第一节 财政支持“三农”工作取得的成绩	(91)
第二节 财政支持“三农”面临的形势和任务	(100)
第三节 财政支持“三农”的总体思路和主要措施	(103)
第七章 推进农村综合改革	(111)
第一节 农村综合改革取得显著成效	(111)
第二节 农村综合改革面临的形势和任务	(117)
第三节 推进农村综合改革的总体思路和主要措施	(120)
第八章 支持教育科学文化事业发展	(127)
第一节 财政支持教育科学文化事业发展成效显著	(127)

第二节	财政支持教育科学文化事业发展面临的形势和任务	(138)
第三节	财政支持教育科学文化事业发展的主要措施	(142)
第九章	支持完善社会保障制度	(149)
第一节	财政支持社会保障事业发展取得显著成效 ...	(149)
第二节	完善社会保障制度面临的形势和任务	(152)
第三节	财政支持推进社会保障事业发展的主要措施	(155)
第十章	支持医药卫生体制改革	(160)
第一节	财政支持医药卫生体制改革稳步推进	(160)
第二节	深化医药卫生体制改革面临的形势和任务 ...	(165)
第三节	财政支持深化医药卫生体制改革的主要措施	(168)
第十一章	支持加快保障性安居工程建设	(177)
第一节	财政支持保障性安居工程建设取得明显成效	(177)
第二节	保障性安居工程建设面临的形势和任务	(185)
第三节	支持加快保障性安居工程建设的主要措施 ...	(187)
第十二章	促进形成合理有序的收入分配格局	(194)
第一节	财政调节收入分配取得积极成效	(194)
第二节	财政调节收入分配面临的问题和任务	(196)
第三节	财政调节收入分配的总体思路和主要措施 ...	(200)

第十三章 支持企业发展改革	(209)
第一节 财政支持企业发展改革情况	(209)
第二节 企业发展改革面临的问题和任务	(214)
第三节 财政进一步支持企业发展改革的主要措施 ..	(217)
第十四章 支持金融发展改革	(222)
第一节 财政支持金融发展改革情况	(222)
第二节 财政支持金融发展改革的总体思路	(229)
第三节 财政推进金融发展改革的主要措施	(231)
第十五章 健全财力与事权相匹配的财政体制	(240)
第一节 财政体制改革情况	(240)
第二节 对现行财政体制的基本判断	(246)
第三节 深化财政体制改革的主要措施	(249)
第十六章 建立健全政府预算体系	(252)
第一节 政府预算体系初步建立	(252)
第二节 完善政府预算体系的主要任务	(263)
第三节 健全政府预算管理制度的主要措施	(269)
第十七章 完善财政国库管理制度和政府采购制度	(276)
第一节 现代财政国库管理制度和政府采购制度初步 建立	(276)
第二节 财政国库管理制度和政府采购制度改革的主 要任务	(283)
第三节 完善财政国库管理制度和政府采购制度的主 要措施	(286)

第十八章 加强政府债务管理	(297)
第一节 我国政府债务管理情况	(297)
第二节 加强政府债务管理的主要措施	(305)
第十九章 加强行政事业单位国有资产管理	(312)
第一节 行政事业单位国有资产管理迈上新台阶	(312)
第二节 行政事业单位国有资产管理面临的形势和 任务	(317)
第三节 加强行政事业单位国有资产管理的主要措施 ..	(321)
第二十章 推进会计改革与发展	(326)
第一节 会计管理体制建设取得显著成绩	(326)
第二节 会计管理体制建设面临的形势和任务 ..	(334)
第三节 完善会计管理体制建设	(336)
第二十一章 加强财政监督管理	(345)
第一节 财政监督工作取得显著成效	(345)
第二节 加强财政监督面临的形势和任务	(352)
第三节 进一步加强财政监督的主要措施	(355)
第二十二章 推进财政法制建设	(362)
第一节 依法理财能力明显提高	(362)
第二节 加强财政法制建设面临的形势和任务	(368)
第三节 推进财政法制建设的主要措施	(373)
第二十三章 加强财经对外交流与合作	(377)
第一节 财经对外交流与合作基本情况	(377)

第二节 财经对外交流与合作面临的形势和任务 (385)

第二十四章 加强财政信息化建设 (394)

第一节 财政信息化工作取得重要进展 (394)

第二节 财政信息化工作面临的形势和任务 (398)

第三节 推进财政信息化工作的主要措施 (400)

第一章 “十一五”时期财政发展 改革成效显著

“十一五”时期，是我国经济社会发展极不平凡的五年。党中央、国务院团结带领全国各族人民有效应对国际金融危机巨大冲击，战胜汶川特大地震等重大自然灾害，成功举办了北京奥运会和上海世博会，经济社会发展取得辉煌成就，综合国力大幅提升，人民生活明显改善，国际地位和影响力显著提高。财政发展改革也取得了新的重大进展。财政部门坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，不断加强和改善财政宏观调控，优化财政支出结构，积极推进财税体制改革与制度创新，强化财政科学化精细化管理，财政发展改革取得显著成就，为实现扩内需、保增长、调结构、推改革、惠民生、促和谐作出了重要贡献。

第一节 财政收入规模不断扩大，国家 财政实力进一步增强

“十一五”时期，在国民经济平稳较快发展的基础上，财政部门不断改革和完善税收制度，会同税务、海关等部门依法加强征管，财政收入增长的稳定性和协调性进一步提高，为贯彻落实

党中央、国务院的重大决策部署、推动经济发展和社会进步，提供了坚实的财力保障。

一、财政收入平稳较快增长

国民经济的平稳较快发展和改革开放的不断深入，不仅增强了国家综合实力、提高了人民生活水平，也为财政收入的平稳较快增长奠定了基础。2010年，全国公共财政收入达到83101.5亿元，比2005年增长1.6倍，年均增长21.3%。2006—2010年，全国公共财政收入合计303032.1亿元，比“十五”时期增加187981.5亿元，增长1.6倍（见图1-1）。公共财政收入占国内生产总值（GDP）比重由2005年的17.3%逐年提高到2010年的20.9%，为增强政府宏观调控能力，推动经济社会事业发展，提供了坚实的物质基础。

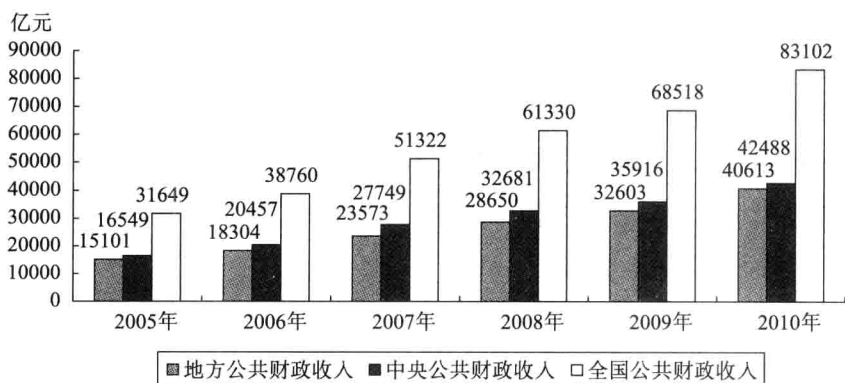


图1-1 2005—2010年公共财政收入规模

二、税收收入主体地位进一步巩固

税制改革不断深化，税收制度进一步完善，税收在公共财政收入中的主体地位得到强化。“十一五”时期，税收收入呈较快

增长势头，全国税收收入由 2005 年的 28778.5 亿元增加到 2010 年的 73210.8 亿元，年均增长 20.5%，五年累计完成税收收入 267382.5 亿元，占公共财政收入的比重为 88.2%（见图 1-2）。税制结构进一步优化，以流转税和所得税为主体、其他税种相配合的多税种、多环节、多层次调节的复合税制逐步健全。“十一五”时期，增值税收入合计 85826.7 亿元，占全部税收收入的 33.5%；企业所得税收入合计 51374.9 亿元，占全部税收收入的 20.0%；营业税收入合计 39509.2 亿元，占全部税收收入的 15.4%。

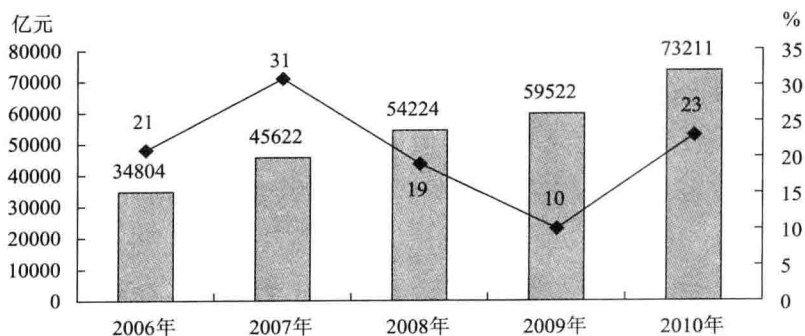


图 1-2 “十一五”时期全国税收收入规模及增长率

三、非税收入管理日趋规范

坚持加强管理与完善制度并重，非税收入管理的规范化程度明显提高。通过加大清理规范收费基金项目力度，切实减轻了企业和居民负担。结合深化“收支两条线”管理制度改革，分期分批将预算外管理的非税收入纳入财政预算管理。“十一五”时期，纳入公共财政预算管理的非税收入在公共财政收入中的比重大体为 12% 左右。