

财政干部岗位培训教材

# 能力提升

CAPACITY ENHANCEMENT

——新录用人员读本

财政部干部教育中心 组编



经济科学出版社

财政干部岗位培训教材

# 能力提升

*CAPACITY ENHANCEMENT*

---

——新录用人员读本

财政部干部教育中心 组编

经济科学出版社

责任编辑：王东萍

责任校对：杨 海

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

**能力提升——新录用人员读本**

财政部干部教育中心 组编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：[www.esp.com.cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[espbj3@esp.com.cn](mailto:espbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787×1092 16 开 23 印张 360000 字

2006 年 8 月第一版 2006 年 8 月第一次印刷

ISBN 7-5058-5775-4/F·5033 定价：40.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

---

## 财政干部岗位培训教材

# 能力提升

CAPACITY ENHANCEMENT

# 财政干部岗位培训教材

## 编写委员会

主 任：王 军

副 主 任：王建国

委 员：（以姓氏笔画为序）

王保安 刘祝余 李 赤 余蔚平

张 军 张 通 张秉国 周秉建

杨少林 贾荣鄂 郭宝正

秘 书 长：李 赤（兼）

副秘书长：穆赛男 韩 粤

# 序言

---

## 强化干部教育培训工作 努力建设一支高素质的 财政干部队伍

党的十六届四中全会作出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》并明确指出，当前和今后一个时期，加强党的执政能力建设的主要任务是：按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。

最近，中共中央颁布的《干部教育培训工作条例（试行）》，从着眼于推进干部教育培训工作科学化、制度化、规范化的目标要求，对干部教育培训工作的各个方面作出了明确规定，成为干部教育培训工作必须遵循的基本规章。特别是胡锦涛总书记近日就加强干部教育培训工作作出了重要指示，并强调指出，加强干部教育培训工作，最重要的是要联系实际创新路，加强培训求实效，不断探索干部教育培训工作的新方法、新途径，

不断增强教育培训工作的针对性和时效性，不断提高各级领导干部的马克思主义理论水平和运用理论解决实际问题的能力。这对进一步做好干部教育培训工作具有十分重要的指导意义，同时对财政系统干部队伍建设工作也提出了新的更高要求。

财政事业是党的事业的重要组成部分。面对新形势和新任务，必须进一步加强财政干部队伍建设，全面提升财政干部综合素质，牢固树立社会主义荣辱观，不断提高财政工作的能力和水平。长期以来，财政部一直非常重视干部教育培训工作。为落实中央提出的大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务，本届财政部党组始终把加强干部教育培训工作作为提高财政干部工作能力、加强财政干部队伍建设的一项重要举措。金人庆部长专门作出重要批示，要求干部教育培训部门再接再厉，不断探索，不断创新，不断总结，不断完善，不断前进，为提高财政干部素质、建设学习型机关作出新贡献。近年来，我们在坚持做好各类干部教育培训工作的基础上，积极探索并重点加强了具有财政部门特色的岗位培训，先后多次举办了不同级别的财政干部岗位培训班，取得了良好效果，得到了中组部和人事部的充分肯定，也受到了部内各司局和参训学员的一致好评。

教材是教育培训工作的重要载体，教材建设是干部教育培训的基础工作。为了充分安排好教学内容，便于广大学员学以致用，更好地推动财政干部岗位培训工作，进一步提高培训质量，我们在不断总结培训工作经验、精心选择培训内容和努力改进培训手段的同时，对岗位培训教材建设进行了系统深入的研究，组织编写了这套财政干部岗位培训教材——《能力提升》。这套教材主要体现了以下四个特点：

一是注重能力培养。这套岗位培训教材，打破了以往培训教材按照知识和专业进行纵向分类的传统做法，而是采用按照不同级别干部的岗位能力素质要求进行横向切分的新形式，既追求培训体系的完整性，更注重解决实际问题；既追求学科知



识的涵盖面，更注重培养行为能力。

二是注重案例分析。案例是培训教材的血肉。这套岗位培训教材特别注意避免“从理论到理论”的知识堆积，努力从财政实际工作中发掘案例素材，一些共性案例都尽可能贴近财政工作，从而使培训教材更加贴近学员的思想要求和财政工作实际。

三是注重形式创新。考虑到广大财政干部日常工作紧张繁忙的实际情况，这套岗位培训教材不仅在内容的选择上力求重点突出、精益求精，而且在每个单元的体例篇幅方面力求简洁明了、通俗易懂；同时，在版面设计上也下了很多工夫，注重增强培训教材的趣味性和可读性。

四是注重编用互动。本套教材的使用对象主要是财政部门干部，充分发挥他们在教材编写中的能动作用是使本套教材更具针对性和适用性的重要保证。因此，在岗位培训教材的编写过程中，不仅部内相关司局承担了编写任务，而且许多参加过岗位培训班学习的同志也提供了各自亲身经历的案例，极大地丰富了培训教材的内容。

当然，这套教材尚有许多需要改进和完善之处。如果说岗位培训的过程是一个“总结自己，学习他人，准备将来”的过程，那么，这套教材的编写也同样是一个“总结自己，学习他人，准备将来”的过程。我希望这套培训教材能够成为推动财政干部岗位培训的重要载体，成为提升财政干部综合素质、提高财政干部工作能力的重要手段，为推动财政改革和发展，为促使财政在全面建设小康社会及构建社会主义和谐社会中发挥重要作用。



2006.4

第一单元 财政文化概说 / 1

---

- 一、 财政名词文化趣谈 / 5
- 二、 中国财政发展脉络 / 8
- 三、 儒家思想与古代财政的互动 / 11
- 四、 佛教文化与古代财政的互动 / 19
- 五、 道家思想对古代中国财政文化的影响 / 21
- 六、 融合东西方文化的中国近现代财税改革 / 24

第二单元 财政干部基本素质要求概述 / 35

---

- 一、 财政干部概述 / 37
- 二、 财政干部应与时俱进 / 40
- 三、 财政干部应具备的基本素质 / 42
- 四、 财政干部成长的途径 / 51

第三单元 财政机关及其运行 / 55

---

- 一、 财政部主要职能和内设机构 / 57
- 二、 财政部基本工作规章和制度 / 69
- 三、 公文运转及办事程序 / 84

#### 第四单元 财政基本业务 / 89

---

- 一、 财政概论 / 91
- 二、 财政支出 / 95
- 三、 财政收入 / 98
- 四、 税收制度 / 102
- 五、 财政管理体制 / 109
- 六、 预算管理 / 116
- 七、 国库管理 / 122
- 八、 国债管理 / 128
- 九、 财政监督和会计管理 / 133
- 十、 财政政策 / 139

#### 第五单元 财政法律制度 / 147

---

- 一、 法律制度建设基本要求 / 152
- 二、 财政法律制度概要 / 165
- 三、 完善财政法律制度体系 / 173

#### 第六单元 公文处理 / 185

---

- 一、 财政公文处理基本知识 / 187
- 二、 财政公文主要文种 / 197

#### 第七单元 金财工程与办公自动化 / 235

---

- 一、 金财工程简介 / 237
- 二、 财政部计算机网络及安全系统简介 / 244
- 三、 常用办公软件使用技巧 / 264

第八单元 公务礼仪 / 299

- 一、 公务礼仪是公务员应掌握的基本常识 / 302
- 二、 公务活动中的着装礼仪 / 304
- 三、 公务活动中的仪容礼仪 / 316
- 四、 公务活动中的言谈礼仪 / 320
- 五、 公务活动中的举止礼仪 / 333
- 六、 公务活动中的迎送与致意 / 340

后记 / 351

# 第一单元

## 财政文化概说



- 财政名词文化趣谈
- 中国财政发展脉络
- 儒家思想与古代财政的互动
- 佛教文化与古代财政的互动
- 道家思想对古代中国财政文化的影响
- 融合东西方文化的中国近现代财税改革



对于投身于国家财政事业的人来说，应当对财政文化，尤其是中国财政文化的形成过程有所了解。

作为一名财政部门的公务员，努力完成上级组织和领导分派下来的工作，这是第一位的；但是如果能根据自己对财政文化的深刻理解，把自己的日常工作化作实现自己人生理想的一部分，那么，不但会生出更高的工作自觉性，还会让工作本身成为一种生活乐趣。



财政是公共权力的产物。氏族社会没有设立公共权力，因此也不存在财政。财政是国家产生和公共权力设立以后才有的。恩格斯说：“这个公共权力，在每一个国家都存在着；构成这个权力的不仅有武装队伍，而且还有实体的附属物，如监狱以及其他种种强迫机关……为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前氏族社会完全没有的。”他强调：“官吏既然掌握着公共权力和征税权，他们就作为社会机关而凌驾于社会之上。”一切政务离不开经费，财政是政府运作的前提条件。因此，财政是国家为实现其职能，在参与一部分社会产品的分配过程中，与各方面发生的分配关系。

从财政的职能观点来说，财政工作是分配；从分配的形式来看，中国古代社会赋税的形式在战国以前是徭役，战国以后主要是实物，现代社会主要是货币。财政分配的主体是国家，所以说，财政的本质是以国家为主体的分配关系。

在这里，财政本质仅仅回答了“什么是财政”的问题，它并没有回答一定历史条件下财政的类型。财政类型是特定经济体制下的财政模式，它与财政本质之间的关系是特殊与一般的关系。在市场经济条件下，财政的类型是公共财政（public finance）。公共既是民主的要求，也是等价交换法则的要求。公共财政是否定封建“家计财政”后的产物，充分体现了市场经济的本质要求，使财政不再着重服务于君主个人，而是接受社会公众的约束和控制，成为为市场提供服务的财政。所以说，前苏联提及现代财政是货币关系是指财政分配形式而言，西方的公共财政理论则是指一定历史条件下财政的类型而言，而在中国曾一度占主导地位的国家主体分配论是就财政本质而言，三者都从不同角度回答了财政的自身所包含的内涵。

不同社会制度下的财政具有不同的性质。中国在夏朝以前为原始社会，夏朝以后出现奴隶制社会的雏形，自殷商建国（约公元前 1703 年）到殷商亡（公元前 1122 年）为奴隶制社会，那时的国家是奴隶制国家。财政自然是奴隶制国家的财政。自周朝以降，至清朝鸦片战争（1840 年）以前为封建社会，封建制度在中国一直延续了三千年之久，中国是世界上

封建社会存续期最长的国家之一。这一时期，在秦始皇统一中国（公元前 221 年）以前，是诸侯割据称雄的封建国家，财政是分级管理的封建国家财政，自秦统一以后是专制的中央集权的封建国家，于是财政也自然是中央集权的封建国家财政。自鸦片战争以后，中国一步一步地变成了一个半殖民地半封建的社会，其财政性质也自然带有半殖民地半封建的性质。1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立以后，中国成为社会主义国家，财政也自然是社会主义国家的财政。1978 年党的十一届三中全会后中国财政则逐步从社会主义计划经济条件下的财政向社会主义商品经济条件下的财政过渡。1992 年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标，从而进一步明确了在中国建立社会主义市场经济条件下的公共财政的要求。

财政不仅与社会再生产过程相结合，而且渗透到国家活动的各个领域，从而形成一个以国家预算为主体，预算外资金为补充，企事业财务为基础的财政体系。

在世界财政史上，“量入为出”是最早出现的财政预算制度原则。在中世纪（476~1640 年）和古代社会（476 年以前），这一原则曾被视为政府财政的金科玉律。中国古代财政预算制度的基本原则自西周始即为“量入为出”。至中唐实行“两税法”时（780 年），德宗朝宰相杨炎提出配赋法，即“量出为入”的原则，要比欧洲 19 世纪后期提出这一原则早千余年。近代和现代的财政预算制度原则是量出为入和量入为出的有机结合，即通常所说的量力而行的原则：国家财政预算制度以量出为入为基础，辅之以量入为出的考虑；地方财政，尤其是市县乡镇财政预算制度则须充分考虑量入为出的原则，因为基层财政既无税收的开征权，亦无债券发行权，除土地出让金和正在不断减少的收费类预算外资金收入外别无来源，产生赤字亦难以弥补。

由于史学界通常将公元前 21 世纪夏朝诞生的那一天作为中国建立国家机构之始，所以财政在中国的出现已经长达 4000 余年。而现代中国人日常生活中所说的财政常常不包括税收，其实从大财政的角度来看财政包括收入和支出两方面，税收只不过是财政收入的主要来源而已。因此，世界上绝大多数国家和地区财政都涵盖包括海关关税收入在内的所有税收及部分非税收入。

至于财政与文化不少人认为没有多少关系，因为财政逻辑性很强，非



常理性；而文化往往表现为形象思维，显示感性，两者似乎风马牛不相及。问题恰恰相反，两者不但互相影响，而且有着密不可分的联系，理性的财政政策必须在充满情感的人群中实行，摆脱不了人及其文化属性的影响，例如，有些在西方实行起来效果卓著的财政调控政策在中国却收效甚微，甚至会大相径庭；反过来在西方不可能有差异的公共支出标准和税收征管力度，在中国这块充满人情的土地上却处处不同，令西方人为之惊讶，令经济学家大跌眼镜。这也许就是西方经济学进入中国以来往往很难对中国经济走向作出事先的准确预测，而更多的只能作些事后分析的根本原因，因为驾驭人的思想、支配人们行为的文化背景在东西方之间的差异实在太大了。

## 一、财政名词文化趣谈

“财政”这个词由“财”和“政”两个字组成，“财”则有“贝”与“才”两个偏旁，左偏旁的“贝”指南海齿贝，是最早使用的货币。当时人们还将 10 贝称为“朋”，而朋以后又发展为名词“朋友”，由此可见，朋友并非仅仅只有友谊，还应该有一定的经济基础。后来随着生产力的发展，自然界齿贝在数量上满足不了市场流通的需要，人们便用黄金、白银、青铜等有色金属铸造形状相似的贝作为补充，当然数量最大的还是铜贝。此后随着岁月的推移和手工业的发展，人们用青铜铸造了不少铲、刀、戈等不同形状的生产工具和武器，并在市场上用以交换粮食、牲畜等农牧产品。这时人们才发现除了铜贝以外，铸造形体小于实际使用的生产工具和武器的青铜铸件也能成为人们实现市场交换的等价物，于是市场上就出现了所谓铲币、刀币、布币等新货币。由于这些工具形和武器形的货币造型，多有锋利的棱角，容易刺伤人体，携带也不方便，到战国晚期人们便根据中国人“天圆地方”的哲学思想，开始制造方孔圆钱，当时为了保证钱币含铜量与交换物等值，钱币都以重量计算，如秦半两、汉五铢钱，到了唐高祖武德四年（公元 621 年）才将重量制改为通宝制，使标志社会财富的钱币向象征性意义上迈进了一大步。此后人们所看到的中国钱币都叫“某某通宝”、“某某重宝”、“某某元宝”，如人们常见的唐代玄宗时的“开元通宝”、宋代徽宗时的“大观通宝”、清代咸丰时的“咸