

全国干部学习培训教材

中国公共财政

ZHONGGUO GONGGONG CAIZHENG

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

 人民出版社
党建读物出版社

全国干部学习培训教材

中国公共财政

ZHONGGUO GONGGONG CAIZHENG

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人民出版社

党建读物出版社

责任编辑：哲 闻

装帧设计：肖 辉

责任校对：玲 娣

图书在版编目(CIP)数据

中国公共财政 / 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写. - 北京:人民出版社:党建读物出版社,2006.6 (2006.6重印)

全国干部学习培训教材

ISBN 7-80098-856-2

I. 中… II. 全… III. 公共财政学 - 中国 - 干部教育 - 教材 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 043289 号

中国公共财政

ZHONGGUO GONGGONG CAIZHENG

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

主编 楼继伟 副主编 王军

人民出版社 出版发行
党建读物出版社

北京乾洋印刷有限公司排版

保定市印刷厂印刷 新华书店经销

2006年6月第1版 2006年6月第2次印刷

开本: 880毫米×1230毫米 1/32 印张: 14.5

字数: 353千字 印数: 3001-53000册

ISBN 7-80098-856-2 定价: 26.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

本书如有印装错误,可随时退换 电话:(010)68278452

序 言

胡 锦 涛

全国干部培训教材编审指导委员会组织有关部门，在“十五”时期编写15种全国干部学习培训教材的基础上，又组织编写了15种教材，这对于推动广大干部加强学习，提高理论素养、知识水平、业务本领、工作能力，具有重要意义。

政治路线确定之后，干部就是决定因素。党的各级干部是贯彻落实党的理论和路线方针政策、团结带领广大人民群众为完成党的历史任务而奋斗的骨干力量。我们党历来高度重视对干部的教育培训，坚持把干部教育培训工作作为保证党的事业顺利发展的一项基础性工作和党的建设的一项重要内容，长期以来积累了重要经验。在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的历史进程中，我们一定要认真总结这些重要经验，并在新的历史条件下创造性地加以运用，不断提高干部教育培训工作水平。

当前，我国改革发展已经进入关键时期。全面贯彻落实科学发展观，促进经济社会又快又好发展，构建社会主义和谐社会，实现全面建设小康社会的宏伟目标，迫切需要培养造就一支政治上靠得住、工作上有所作为、作风上过得硬、人民群众信得过的高素质干部队伍。在这样的形势下，干部教育培训工作要全面贯彻联系实际创新路、加强培训求实效的要求，更好地为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化服务，更好地为加强党的执政能力建设和先进性建设服务。

干部教育培训工作，必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，把学习和传播马克思主义中国化的最新成果作为中心内容，着力引导广大干部准确把握当代中国马克思主义理论发展成果的科学内涵和精神实质，并用以武装头脑、指导实践、推动工作；必须紧紧围绕我国经济社会发展的总体目标、指导方针和重大部署来进行，把推动完成经济社会发展任务作为重要内容，把广大干部群众在实践中创造的好经验好做法作为生动教材，把研究和解决改革发展稳定面临的新情况新问题作为重要课题，着力提高广大干部推进经济社会发展的本领；必须紧紧围绕广大干部履行岗位职责的需要，有针对性地开展岗位必备知识和能力的培训、与本职工作密切相关的新

理论新技能的培训，着力引导广大干部成为胜任本职工作的行家里手；必须根据完善知识结构、提高综合素质的要求，加强科学知识、科学精神、科学方法的培训，开展文学、艺术、历史等人文知识的学习，着力提高广大干部的科学素养和文化素养。

加强干部教育培训教材建设，是增强干部教育培训工作实效的重要途径。要坚持少而精、管用的原则，做到理论与实际相结合，精心组织、精心编写、精心施教，使各类教材切实体现时代性、把握规律性、富于创造性，在建设一支宏大的高素质干部队伍中发挥积极作用。

2006年5月31日

全国干部培训教材编审指导委员会

- 主任：**贺国强 中央政治局委员、中央书记处书记、中央组织部
部长
- 副主任：**雒树刚 中央宣传部副部长
王东明 中央组织部副部长
- 成员：**虞云耀 中央党校副校长
徐冠华 科学技术部部长
张苏军 司法部副部长
廖晓军 财政部副部长
尹蔚民 人事部副部长
尹成杰 农业部副部长
王 勇 国务院国有资产监督管理委员会副主任
柳斌杰 新闻出版总署副署长
江蓝生 中国社会科学院副院长
唐铁汉 国家行政学院副院长
蒋乾麟 解放军总政治部宣传部副部长

经济与管理教材编审委员会

主任：陈福今

副主任：陈清泰 楼继伟 尹蔚民 王 勇 陈佳贵 唐铁汉
闵维方

委员：韩 康 林 岗 赵纯均 周绍朋 张德信

《中国公共财政》

主 编：楼继伟

副主编：王 军

引 论 关于公共财政及本书的框架 / 1

功 能 篇

引 言 / 23

1

第 1 章 收入功能 / 27

- 第一节 财政收入分类 / 27
- 第二节 我国税收制度的历史沿革 / 34
- 第三节 进一步改革和完善我国的税收制度 / 42
- 第四节 我国财政管理体制的历史沿革 / 47
- 第五节 “分税制”财政管理体制的不断完善 / 56
- 第六节 我国的税费制度改革 / 62

第 2 章 支出功能 / 77

- 第一节 财政支出分类 / 77
- 第二节 财政支出结构变化情况 / 88
- 第三节 按照公共财政要求优化支出结构 / 95

第 3 章 调控功能 / 107

- 第一节 财政政策 / 108
- 第二节 我国适度从紧的财政政策 / 114
- 第三节 我国积极的财政政策 / 120
- 第四节 我国稳健的财政政策 / 127
- 第五节 我国财政政策与货币政策的协调与配合 / 130

管 理 篇

引 言 / 145

第 4 章 税收管理 / 149

- 第一节 税收管理体制 / 149
- 第二节 税收征收管理 / 160
- 第三节 税式支出管理 / 171

第 5 章 预算管理 / 179

- 第一节 政府预算组成及原则 / 179
- 第二节 政府预算编制规程 / 188
- 第三节 零基预算 / 204
- 第四节 绩效预算 / 210
- 第五节 预算执行 / 217
- 第六节 政府决算 / 227

第 6 章 预算管理制度改革 / 243

- 第一节 深化“收支两条线”管理改革 / 243
- 第二节 部门预算改革 / 255
- 第三节 财政国库管理制度改革 / 263
- 第四节 政府采购制度改革 / 272

第 7 章 法治管理 / 293

- 第一节 法治财政概述 / 293
- 第二节 财政立法 / 297
- 第三节 财政执法 / 314
- 第四节 财政行政复议 / 327

第 8 章 监督管理 / 331

- 第一节 会计管理 / 332
- 第二节 财政监督 / 356

第 9 章 风险管理 / 377

- 第一节 财政风险来源 / 378
- 第二节 财政风险度量 / 389
- 第三节 财政风险防范 / 395
- 第四节 财政应急机制建设 / 407

技术框架篇

引 言 / 419

第10章 “金财工程” / 423

第一节 “金财工程”建设的目标、规划及原则 / 424

第二节 “金财工程”建设的意义 / 432

第三节 大力推进“金财工程”建设 / 434

附 录 名词解释 / 441

后 记 / 449

引 论

关于公共财政及 本书的框架

1

—

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。现代意义上的公共财政始于 17 世纪末的英国，随着市场经济的发展而逐步构建并不断完善。至今，公共财政的发展已有几百年的历史。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。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。

经济基础决定上层建筑，不同的经济形态要求有与之相适应

的财政运行模式。我国由计划经济转向社会主义市场经济后，要按照社会主义市场经济发展的要求，构建具有公共财政基本内涵及特征的财政运行模式。一般来讲，它应具有以下四个基本特征：

（一）公共性

指公共财政解决公共问题、满足社会公共需要的特性。人的需要可以分为私人需要和公共需要两大类型，这两类需要的满足是人类社会存在和发展的基础和前提。公共需要是集合形式的私人需要，但又独立于私人需要，与纯粹的私人需要有着本质区别。满足私人需要的私人产品具有消费上的排他性和竞争性，而与公共需要相对应的公共产品消费则具有非排他性和非竞争性。私人产品和公共产品的不同特性决定了市场机制起作用的范围和公共财政活动的范围和领域。在封建君主国家里，社会的公共需要从属于君主个人及其家族集团的需要，财政活动则服从于满足君主对个人需要的追求，不可能具有公共性。在市场经济条件下，市场在资源配置中发挥着基础性的作用，个人需要能够通过市场得到满足，但市场机制不是万能的，在提供公共产品、满足社会公共需要方面市场机制不能很好地发挥作用，产生市场失灵现象。不仅如此，伴随着市场经济的运行，还存在着其他大量市场失灵的现象，如“搭便车”现象、外部负效应、自然垄断、不公平的分配、宏观经济运行的不稳定，经济运行存在的风险和不确定性，等等。需要通过非市场手段，使必要的资源配置到市场失灵领域。相对于计划经济下大包大揽的生产建设型财政而言，公共财政只以满足社会公共需要为职责范围，凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，市场机制可以有效发挥作用的范围和领域，公共财政就不应介入，以免造成资源配置扭曲和低效；凡属于社会公共领域的事项，而市场机制又无法解决或解决不好的，公共财政就必须介入。因此，作为与市场经济相适应的

财政类型，公共财政是弥补市场失灵的财政，市场失灵成为界定公共财政活动范围和领域的根本标志。需要指出的是，在这一根本界限之下，由于市场失灵的具体内容随市场经济发展而变化，公共财政的具体活动范围和领域也随不同的国家和时期而有所不同。

（二）公平性

主要指财政政策平等、不歧视、一视同仁，在财政政策上不能实行区别对待，对某些经济成分给予优惠和倾斜，对另一些经济成分则进行限制或不作为。历史上，公共财政取代封建家计财政的主要标志是，政府的基本财政权限转移到了议会手中，通过政治上的代议制形式，通过代议机构审查财政收支活动，实现财政活动的公共性。市场经济的本质特征之一就是公平竞争，这在财政上体现为必须实行一视同仁的财政政策，要求政府及其公共财政为社会成员和市场活动主体提供平等的服务。

（三）公益性

指与市场主体追求的目标不同，公共财政不应直接从事市场活动，不能以利润为追求目标，只能以满足社会公共需要为己任，追求公益目标。这是由公共财政的公共性这一基本特性，特别是公共财政是行使特定的公共权力这一因素决定的。作为经济组织的企业和私人经营者，以及作为要素所有者的个人，它们都只有经济权利和平等的政治地位，但不具有公共权力。如果公共财政追逐利润目标，它有可能凭借其拥有的特殊政治权力，凌驾于其他经济主体之上，在具体的经济活动中影响公平竞争，直接干扰乃至破坏经济的正常活动和市场秩序，打乱市场与政府分工的基本规则；财政资金也会因用于牟取利润项目而使社会公共需要领域出现“缺位”，或者出现“与民争利”。因此，在市场经济条件下，财政收入的取得，要建立在为满足社会公共需要而筹措资金的基础上；财政支出的安排，要始终以满足社会公共需

要，追求社会公共利益为宗旨，不能以营利为目标。

（四）法制性

即公共财政要以法制为基础，实行规范管理。市场经济是法治经济，政府的财政活动和运作必须在法律法规的约束规范下进行。也只有通过法律法规形式，依靠法律法规的强制保障手段，社会公众才得以真正决定、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公众的根本利益。体现在公共财政上，即政府的收支活动在法律上要有严格界定，财政收入的方式和数量或财政支出的去向和规模等理财行为都建立在法制的基础上，实行依法理财，依法行政，从而最大限度地约束政府的自利行为，不能想收什么就收什么，想收多少就收多少，或者想怎么花就怎么花。同时，由于公共财政要解决公共问题，满足社会公共需要，服务公共目的，这也要求公共财政管理必须以法制为依托，实行规范管理。

二

公共财政既是一个经济范畴，也是一个政治范畴，事关治国安邦、强国富民。市场经济国家的公共财政，有共性的地方。但由于各国国情、文化传统及市场发育程度不同，公共财政的具体模式和做法也不尽相同。我国的公共财政具有自己鲜明的特色，在目标任务上，我国社会主义公共财政服从并服务于全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会目标，着力维护和发展最广大人民群众的根本利益；在经济基础上，我国社会主义公共财政建立在以社会主义公有制为主体、多种所有制共同发展的社会主义市场经济基础之上；在发育成熟程度上，当前我国的公共财政还处于不断完善过程中，还有很长的路要走，等等。因此，我国不能

简单模仿或生搬硬套西方国家的公共财政模式，必须立足本国国情，从实际出发，建立适应中国特色社会主义市场经济需要的公共财政。

建立完善的社会主义市场经济公共财政，是全面贯彻“三个代表”重要思想、落实科学发展观的必然要求，是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的重要保障，是构筑社会主义市场经济体制的重要环节，是推动政府职能转变的迫切需要，具有重大的政治、经济和社会意义。

第一，建立完善的公共财政体系是全面贯彻“三个代表”重要思想和落实“以人为本”科学发展观的必然要求。全面贯彻“三个代表”重要思想和认真落实科学发展观，最根本的目的是实现好、维护好广大人民群众的根本利益。建立和完善社会主义市场经济公共财政，通过公共财政收入和公共财政支出等制度和政策安排，做到“取之于民，用之于民”，有利于更好地满足我国最广大人民群众利益的社会公共需要，包括政治、经济和文化等方面的公共需要，不断提高国家的综合实力和人民的生活水平。因此，加快建立和完善公共财政，既是贯彻“三个代表”重要思想和落实科学发展观的必然要求，又是其重要措施。

第二，建立完善的公共财政体系是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的重要保障。党的十六大确立了全面建设小康社会的奋斗目标。这个目标不是单一的，除了要使经济更加发展外，还要使民主与法制更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的一个重要方面就是不断满足社会公共需要，这是公共财政最基本的任务。公共财政不仅可以为经济发展提供必要的支撑，而且也可以为社会的全面协调发展提供保障；不仅可以促进物质文明发展，而且也可以促进政治文明、精神文明发展。只有加快建立比较完善的公共财政，才能为全面建设小