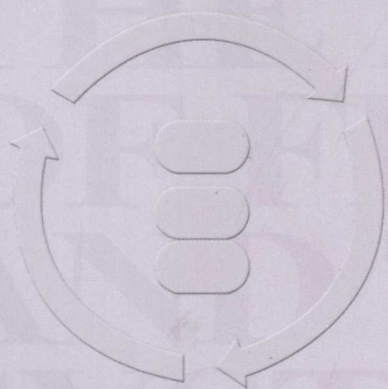




中国经济热点研究丛书

中央政策研究室与国家开发银行合作研究项目



主编：陈元 副主编：郑新立 刘克崮

STUDY ON DEEPENING THE REFORM OF FINANCE AND TAX SYSTEM

深化财税体制改革研究

研究出版社



中国经济热点研究丛书

中央政策研究室与国家开发银行合作研究项目

深化财税体制改革研究

主 编：陈 元

副主编：郑新立 刘克崱

图书在版编目(CIP)数据

深化财税体制改革研究 / 陈元主编. —北京: 研究出版社, 2010.9

(中国经济热点研究丛书)

ISBN 978-7-80168-590-2

I. ①深…

II. ①陈…

III. ①财政管理体制—经济体制改革—研究—中国 ②税制改革—研究—中国

IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 176502 号

责任编辑: 未 爽 责任校对: 宜 环

封面设计: 陈 勤

深化财税体制改革研究

陈 元 主编

研究出版社 出版发行

(北京 1764 信箱 邮编: 100017 电话: 010—64045067)

北京晨旭印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 787毫米×960毫米 1/16

印张: 14.125 字数: 250千字

2010年9月第1版 2010年9月第1次印刷

印数: 1—3000

ISBN 978-7-80168-590-2

定价: 38.00元

本社版图书如有印装错误可随时退换

总 序

国家开发银行党委书记、董事长

陈 红

2009年,中央政策研究室与国家开发银行在前两年合作的基础上,完成了《建立和完善覆盖城乡全体居民的社会保障体系研究》、《深化财税体制改革研究》、《转变经济发展方式研究》等三个研究课题,对我国社会保障体系、财税体制改革和转变经济发展方式等重大问题,进行了系统深入研究,提出了对策建议。这对于我国在新的历史条件下实现科学发展和构建和谐社会具有积极意义。

改革开放以来,我国的经济建设和各项社会事业不断发展,已成为拉动世界经济增长的重要引擎之一。目前,我国已基本形成了以社会保险为主体,社会救助、社会福利、社会慈善、优抚安置、住房保障为具体内容,基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,商业保险为补充的社会保障体系架构。财政税收制度改革迈出重要步伐,初步建立了财政收入稳定增长的制度框架;确立了适应社会主义市场经济的公共财政改革目标,财政支出结构开始向公共财政方向进行调整和优化;财政支出管理制度的改革已取得突破性进展。根据经济发展面临的新形势新任务,党的十七大提出了加快转变经济发展方式的战略任务。

当前,世界经济形势已出现回暖迹象,但世界经济复苏基

础并不牢固,复苏并不均衡,还存在很多不确定因素。实现世界经济可持续增长还有很长的路要走。今年以来,我国经济继续朝着宏观调控的预期方向发展,回升向好势头更加巩固,但基础还不牢固,还存在着许多矛盾和困难。要解决这些问题,既要考虑当前和短期,增强针对性、及时性、有效性,又着眼全球和长远,实现长期、可持续发展。

多年来,国家开发银行以开发性金融理论为指导,融资支持“两基一支”和民生领域发展,大力开展国际业务,主动落实国家宏观调控的各项政策,将贷款集中投向经济和社会发展的薄弱环节,支持经济结构调整和自主创新,积极服务科学发展和社会和谐。与此同时,国家开发银行通过规划先行,融资推动市场建设和制度建设,完善市场运行的微观基础和传导机制,从制度上缓解经济社会发展的结构性矛盾。开发性金融在促进基础设施建设、经济结构调整以及民生“瓶颈”领域发展的实践,为开展这些领域的研究提供了丰富、有益的实践基础。

《建立和完善覆盖城乡全体居民的社会保障体系研究》深入研究了我国社会保障体系的基本架构、重点和特点,论述了建立和完善覆盖城乡居民的社会保障体系的战略意义,并针对覆盖城乡居民社会保障体系建设中存在的突出问题,提出了加快建立和完善覆盖城乡居民社会保障体系建设的政策措施。

《深化财税体制改革研究》深入分析了我国财税体制中存在的主要问题,在回顾总结改革开放30年来我国财税体制改革的成就、历程与基本经验的基础上,提出了完善公共财政体制、深化财税体制和转移支付制度改革,建立健全政府收支预算管理制度等改革建议。

《转变经济发展方式研究》论述了加快转变经济发展方式的关键在于进一步深化改革,通过建立完善社会主义市场经济制度,更好地

发挥市场在资源配置中的基础性作用,改善经济发展方式转变的制度环境,构造经济发展方式转变的微观基础,建立促进经济发展方式的体制机制来加快经济发展方式的转变,推动经济又好又快的发展。同时还提出了通过促进消费、投资、出口协调拉动经济发展,依靠自主创新促进经济增长方式转变,以管理创新推动经济增长方式转变,把结构调整作为转变经济发展方式的主线,发展现代产业体系和金融业等促进经济发展方式转变的措施建议。

由于这些课题的涉及面广,中央政策研究室与国家开发银行共同邀请了发改委、财政部、人力资源与社会保障部、国务院发展研究中心、社科院等多家单位的专家参与研究,对相关领域的问题提出了比较系统、权威的见解。课题在研究过程中始终以科学发展观为指导,立足中国现实国情,吸收国内外经验及研究成果,把相关领域的研究向前推进了一大步,形成了重要的理论研究成果。这些成果,建立在总结我国长期改革和发展实践、深入研究我国和世界发展趋势的基础上,希望有助于各界提高对深化改革中的一些矛盾和问题的认识,对当前我国积极转变经济发展方式、建立健全基本社会保障制度和推进财税体制改革,可提供有益借鉴。

2010年8月16日

目 录

第一章	改革开放30年我国财税体制改革的成就、历程与基本经验	(1)
第一节	改革开放30年我国财税改革发展成绩显著	(1)
第二节	改革开放30年我国财税体制改革的基本历程和主要措施	(3)
第三节	改革开放30年我国财政管理体制变迁	(10)
第四节	改革开放30年我国税收体制改革	(11)
第五节	改革开放30年来我国财政政策的变迁	(13)
第六节	改革开放30年我国财税体制改革的基本经验	(21)
第二章	以基本公共服务均等化为目标,完善公共财政体系	(25)
第一节	基本公共服务均等化的提出、内涵与战略意义	(25)
第二节	我国现阶段基本公共服务不均等的主要表现及其原因	(28)
第三节	逐步实现基本公共服务均等化目标对财税改革与 发展提出了更高要求	(40)
第四节	相关政策建议	(44)
第三章	深化省以下财政体制改革	(48)
第一节	浙江省省以下财政体制改革的实证分析	(48)
第二节	省以下财政体制运行中存在的问题	(56)
第三节	深化省以下财政体制改革的思路	(59)



第四章 建立有利于企业跨区域经营和生产要素自由流动的税收体制	(66)
第一节 我国现行税收制度及分税制财政体制对企业跨区域经营和生产要素自由流动的影响	(67)
第二节 影响企业跨区域经营和生产要素自由流动的财税体制原因分析	(74)
第三节 建立和完善促进企业跨区域经营和资源自由流动税收体制的基本原则	(78)
第四节 建立和完善促进企业跨区域经营和资源自由流动税收体制的建议	(80)
第五章 中外地方财税体制研究	(85)
第一节 外国地方财税基本情况	(85)
第二节 我国地方财税体制的现状与问题	(96)
第三节 借鉴外国经验完善我国地方财税体制的若干思考	(100)
第六章 深化转移支付制度改革研究	(106)
第一节 我国转移支付制度的基本情况	(106)
第二节 目前我国转移支付制度存在的主要问题	(110)
第三节 市场经济国家转移支付制度的主要经验做法	(112)
第四节 进一步完善我国转移支付制度的建议	(114)
第七章 建立“全口径”政府收支预算管理制度研究	(118)
第一节 “全口径”政府收支预算管理的涵义	(118)
第二节 中国政府收支管理的现状与存在的主要问题	(121)
第三节 “全口径预算管理”的国际比较与启示	(126)

第四节	社会保障预算	(132)
第五节	国有资本经营预算	(139)
第六节	全口径预算管理的框架设计与政策建议	(145)
第八章	中央与地方财税关系研究	(151)
第一节	分税制改革与中央和地方财税关系的确立	(151)
第二节	现行中央和地方财税关系存在的主要问题	(154)
第三节	改革完善中央和地方财政分配关系主要措施	(157)
第九章	加大税收调节力度, 促进做大中等收入阶层	(165)
第一节	我国收入差距扩大的趋势尚未根本扭转	(165)
第二节	提高中等收入者比重具有重要意义	(169)
第三节	深化收入分配制度改革, 加大税收调节力度, 壮大中等收入阶层队伍	(172)
第十章	未来5—10年我国财税体制改革的总体思路和政策措施	(176)
第一节	我国财税体制改革的基本逻辑和发展思路	(176)
第二节	建立健全财力与事权相匹配的财税体制	(185)
第三节	完善财税政策措施, 促进经济增长方式转变和 科学发展观的落实	(191)
第四节	深化财政管理制度改革, 提高财政资金分配和 使用的规范、安全及有效性	(204)
后 记		(213)

第一章 改革开放30年我国财税体制改革的成就、历程与基本经验

第一节 改革开放30年我国财税改革发展成绩显著

改革开放三十年来,在党中央、国务院的正确领导下,我国改革开放事业和现代化建设取得了举世瞩目的伟大成就,社会生产力和综合国力显著增强,人民生活水平明显提高。我国财税改革与发展也取得了显著成绩,总体来看,改革开放以来的三十年,是我国财政实力不断壮大的三十年,是财政支出结构不断优化的三十年,是财政宏观调控不断改善的三十年,是公共财政体系不断健全的三十年。

一、财政收入规模逐步扩大,国家财政实力大大增强

1978—2007年,全国财政收入增长了44倍,年均增长14%。国家财政整体实力的不断壮大,为贯彻落实党中央、国务院的重大决策部署,维护改革发展稳定大局,全面建设小康社会,奠定了坚实的物质基础。

二、财政宏观调控体系不断健全,财政在宏观调控和经济社会发展中的地位作用日益重要

党的十四大以来,在不断探索的基础上,根据社会主义市场经济发展的客观需要,我国先后实行了适度从紧、积极和稳健的财政政策,在促进经济社会又好又快发展、应对世纪金融海啸、保增长保民生保稳定方面发挥了巨大作用,受到了世界各国的广泛赞誉。财政宏观调控也实现了由被动调控向主动调控、由直接调控向间接调控、由单一手段调控向多种手段组合调控的转变。

三、财政支出结构持续优化,支出效益明显提高

随着政府职能的转变和市场在资源配置中基础性作用的增强,各级财政



逐步退出对一般性、竞争性经营领域的投入,持续加大对公共服务领域的支出。向社会主义新农村建设倾斜,向社会事业发展的薄弱环节倾斜,向困难地区、基层和群众倾斜。重点保障“三农”、教育、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护等薄弱环节,促进了经济社会协调发展与和谐社会建设。

四、财税改革深入推进,新的财税体制初步建立

稳步建立了以流转税和所得税为主体,其它税种相配合,多税种、多环节、多层次调节的具有中国特色的税制体系,强化了税收调节经济和收入分配的职能作用。实施了分税分级财政管理体制,调动了各方面的积极性,增强了中央财政的宏观调控能力,促进了区域协调发展。部门预算、国库集中收付、政府采购、“收支两条线”等预算管理制度改革深入开展。国有资本经营预算制度开始试点。农业税、牧业税和农业特产税全面取消,农村税费改革进入农村综合改革的新阶段。收入分配制度改革稳步实施。适应社会主义市场经济发展要求的公共财政体制初步建立并不断完善。

五、财政管理水平不断提高,效果十分明显

《预算法》、《企业所得税法》、《财政违法行为处罚处分条例》等多部财政法律法规相继颁布实施,《企业财务通则》、《行政单位财务规则》、《事业单位财务规则》等一大批财政部门规章陆续公布执行。财政行政执法、执法监督水平明显提高。预算管理不断规范,预算编制与执行管理加强,会计、支出标准等各项基础工作持续强化。财政监督机制逐步完善,初步建立了实时监控、综合核查、整改反馈、跟踪问效的财政监督机制。财政管理信息化建设迈上新台阶。

六、财经对外交流与合作深入开展,成绩显著

通过中美战略经济对话等双边财经对话与合作机制,我国与世界主要国家和经济体的财经合作日益加强,利用东盟+中日韩财长会议等机制,推动区域务实合作,促进我国与周边国家的经济融合;参与西方七国(G7)、二十国集团(G20)财政及央行部长级非正式对话等多边机制和论坛,对外财经交流与合作的广度与深度进一步拓展。

第二节 改革开放30年我国财税体制改革的 基本历程和主要措施

一、1978—1983年实行“分灶吃饭”、进行第一步“利改税”

1979年,对预算内基本建设项目实行“拨改贷”(财政拨款改为银行贷款)。同时,改革国有企业财务管理体制,实行固定资产有偿调拨和固定资金有偿使用,打破了计划经济下国有企业之间无偿调拨的旧规。7月,国务院下达《关于国营企业实行利润留成的规定》,标志着放权让利的企业改革正式启动。

1980年2月,实行“分灶吃饭”财政体制,即“划分收支,分级包干”财政体制。共有4种形式:固定比例分成、调剂收入分成、定额补助、大包干制。这一体制的基本内容,是按照企事业单位的隶属关系,明确划分中央与地方的收支范围,并按此范围确定各地的包干基数。分成比例或补助数额,一定五年不变,地方多收可以多支,少收就要少支,自行安排预算,自求收支平衡。

1980—1981年,建立涉外税法和税制,加快对外开放的步伐。先后制定颁布了《中外合资经营企业所得税法》、《个人所得税法》和《外国企业所得税法》,并经国务院批准由财政部公布了三个税法的实施细则。与此同时,还制定了对加工装配和补偿贸易涉外税收优惠政策,经济特区和沿海14个港口城市涉外税收优惠政策。

1981年,我国首次发行国库券。当年财政部在全国发行了总金额40亿元的国库券,要求全民所有制单位和集体所有制单位购买20亿元,城乡人民购买20亿元。实际认购46亿多元。

1982年11月,国家决定三年内在国营大中型企业分两步推进“利改税”。即把国有企业上交的利润改为按照国家规定的税种缴纳税款,税后利润完全归企业支配,用法律手段规范国家与企业的利润分配关系。

1983年6月,开始第一步“利改税”。基本内容:盈利的国有大中型企业根据实现的利润,按55%的税率缴纳所得税,税后利润采取三种形式在国家与企业之间再进行分配。一是税后利润全部留给企业;二是税后利润再以调节税或承包费的形式上交国家一部分,余下的留给企业;三是税后利润按利润留成比例留给企业三项基金后,余下的利润再采用固定比例上交、定额上交等多种形式交给国家财政。9月,发布《建筑税征收暂行办法》。对自筹基本建设投资、



技术改造项目中的建筑工程投资,以及按规定不纳入国家固定资产投资计划的建筑工程投资征收建筑税。11月,国务院颁布《关于对农林特产收入征收农业税的若干规定》,将园艺收入、林木收入、水产收入和各省、自治区、直辖市人民政府认为应当征收农业税的其他农林特产收入,均列入农业税征税范围。

二、1984—1987年实施第二步“利改税”、实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制

1984年3月,国务院发布《国营企业成本管理条例》。成本管理的基本任务是通过预测、计划、控制、核算、分析和考核,反映企业生产经营成果,挖掘降低成本的潜力,努力降低成本。9月,国务院颁布了《中华人民共和国产品税条例(草案)》、《中华人民共和国增值税条例(草案)》和《中华人民共和国营业税条例(草案)》。标志着我国新的流转税体系初步建立起来,这是我国税制改革的里程碑。10月,第二步“利改税”在全国展开。规定国有企业按产品税、增值税、营业税、盐税、资源税等11种税向国家上交财政收入,税后利润全部归企业支配。对国有大中型企业按55%的比例税率征收所得税,税后利润超过原来留利的国有企业再征收调节税,调节税“一户一率”。允许企业从所得税税前利润归还固定资产投资借款,并按还款提取职工福利基金和奖励基金。

1985年,实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政体制。其主要内容:划分中央和地方财政的固定收入;划分各级财政支出,隶属于中央企事业单位的支出由中央财政负责,隶属于地方企事业单位的支出由地方财政提供;制定中央和地方财政共享收入,由中央财政与地方财政按比例分成。继续实行分级包干、几年不变。同年,进一步加快“拨改贷”改革的步伐,对基本建设投资全部实行银行贷款。执行中考虑到偿还能力微弱的单位,从1986年开始实行拨款和贷款并行的双轨制。1985年开始国务院正式组建全国税收财务物价大检查办公室,在全国范围内开展税收财务物价大检查。5月,《中华人民共和国会计法》开始实施。7月,发布《中华人民共和国国家金库条例》,规定由国家金库(以下简称国库)负责办理国家预算资金的收入和支出。中国人民银行具体经理国库,组织管理国库工作。各级国库库款的支配权,按照国家财政体制的规定,分别属于同级财政机关。

1986年,开征房产税。颁布《中华人民共和国外资企业法》,对外资企业再投资退税进行优惠。制定《关于鼓励外商投资的规定》,对外商投资的产品出口企业和先进技术企业,规定在减免所得税和再投资退税等方面进行优惠。

1987年,开征个人收入调节税、耕地占用税;颁布和实施了《中华人民共和

国海关法》，修订关税条例，为健全和完善中国的关税制度提供了法律依据。

三、1988—1993年实行“大包干”财政体制、实施复式预算

1988年，实行“大包干”财政体制。共有六种包干形式，即收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解递增包干、定额上解、定额补助。同年，开始实施农业综合开发、恢复征收印花税和筵席税、开征城镇土地使用税。9月，党的十三届三中全会提出治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的方针，开始实施紧缩财政、紧缩信贷的“双紧”政策。

1989年，国务院发出《关于进一步做好农林特产农业税征收工作的通知》，决定从1989年起全面征收农林特产农业税，并对征税办法做了若干改进。

1991年4月，发布《中华人民共和国固定资产投资方向调节税暂行条例》。8月，颁发《国营企业实行“税利分流、税后还贷、税后承包”的试点办法》。税利分流是将国营企业实现的利润分别以所得税和利润形式上交国家一部分，并实行所得税后还贷、所得税后承包。盈利企业一律按33%的比例税率向国家交纳所得税。企业的固定资产投资借款应用企业留用资金归还。取消调节税税种，企业缴纳所得税后利润应当上交国家的部分，可以实行承包等各种形式的分配办法。

1992年，颁布《国家预算管理条例》，开始实行复式预算。即把国家预算分为经常性预算和建设性预算。经常性预算收入是各种税收和其他收入，经常性预算支出用于维持政府活动，保持国家安全和社会秩序，发展各项公益事业以及人民生活和社会保障方面。建设性预算收入是国家以国有资产所有者身份取得的收入、各项专项基金和国家明确规定的用于建设方面的收入，建设性预算支出用于各项经济建设活动。

1993年下半年，开始采取适度从紧的财政政策，并与适度从紧的货币政策相配合。适度从紧财政政策的主要内容，一是严格控制投资规模、清理在建项目、严控新开项目、加强房地产市场管理；二是强化税收征管，清理越权审批减免税；三是限期完成国债发行任务；四是控制社会集团购买力过快增长；五是控制财政支出，把预算会议费压缩20%、控制出国活动和各种招商办展活动；六是控制各项债券年度发行规模和品种，严格控制地方政府债券的发行。

四、1994—1997年实行分税制财政体制改革

从1994年1月1日起在全国实施国务院发布的《关于实行分税制财政管理体制



制的决定》。主要目的,是正确处理中央与地方的分配关系,调动两个积极性,促进国家财政收入合理增长。分税制财政体制的主要内容是包括中央与地方税收的划分、中央与地方事权和支出的划分、中央对地方税收返还数额的确定。

1994年,对我国税制进行全面改革。一是建立以增值税为主体的新流转税制度。改革后形成了以增值税为主体、消费税和营业税为补充,以公平、中性、透明和普遍征税为特征的现代流转税体系。二是统一企业所得税制度。取消了按所有制形式设置所得税的做法,对国有企业、集体企业、私营企业以及股份制和各种形式的联营企业,均实行统一的企业所得税制度。同时,取消了国有企业调节税,取消了在国有企业所得税前归还贷款的规定,取消了国有企业上缴国家能源交通重点建设基金和国家预算调节基金的规定。三是简并个人所得税。将过去的个人收入调节税、适用于外籍人员的个人所得税和城乡个体工商户所得税简并,建立统一的个人所得税。新的个人所得税法适用于有纳税义务的中国公民和从中国境内取得收入的外籍人员。四是改革农业税。将原来的农林特产农业税和原工商统一税中的农林牧水产品税目合并,改为农业特产税,将烟叶、牲畜产品列入农业特产税的征收范围,解决了部分产品交叉征税的问题。五是其他税收制度的改革和调整,如开征土地增值税,改革资源税,改革城市维护建设税,征收证券交易税,将特别消费税和烧油特别税并入消费税,盐税并入资源税等。

1995年开始施行《中华人民共和国预算法》,标志着我国的预算管理正式纳入法律管理的轨道。

1996年3月,财政部下发《关于完善省以下分税制财政管理体制意见的通知》,要求各地区要参照中央对省级分税制模式,结合本地区的实际情况,将分税制体制落实到市、县级,有条件的地区可落实到乡级。7月,国务院发布《关于加强预算外资金管理的决定》,要求切实加强对财政预算资金和预算外资金的管理,完善对财政资金的监督检查制度。

1998年,国务院决定停止一年一度的税收财务物价大检查,转入常规监督检查。

同年7月,为应对亚洲金融风暴,扩大需求,实施积极财政政策。主要内容:一是增发国债,加强基础设施投资。国债资金主要投向农林水利、交通通信、城市基础设施、城乡电网改造、国家直属储备粮库建设等方面。二是调整税收政策,支持出口、吸引外资和减轻企业负担。三是增加社会保障、科教等重点领域的支出。四是充分发挥调节收入分配的作用,提高城市居民个人消费

能力。同时,中央财政大幅增加对“两个确保”和城市“低保”的投入,增加对中西部地区行政事业单位人员工资和建立“三条保障线”的资金补助,加快了社会保障体系建设。五是支持经济结构调整,促进国有企业改革。六是加大治理乱收费力度,减轻企业和社会负担。七是实行“债转股”。

五、1998—2000年开始探索建立公共财政体制

1998年12月,全国财政工作会议提出构建公共财政体制框架的目标。

1999年,实施“金财工程”。财政部按照统一领导、统一规划、统一技术标准、统一系统平台和统一组织实施的原则,不断推进政府预算管理信息化系统建设,使信息技术成功融入财政核心业务,形成以部门预算编制为源头,以国库收支管理为预算执行主线的系统框架,实现财政管理方式的创新,增强财政工作的透明度,提高财政资金使用效益,奠定财政科学决策的基础。

2000年,实行部门预算改革。主要内容包括:改革预算编制形式,初步实现了“一个部门一本预算”;改革预算编制方法,按照基本支出和项目支出编制部门预算;深化“收支两条线”的改革,初步实现综合预算;规范预算编制程序,初步建立起财政部和中央部门的预算编制规程。3月,中共中央、国务院发出《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,就农村税费改革的主要内容进行了明确:取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,取消屠宰税,取消统一规定的劳动积累工和义务工,调整农业税和农业特产税政策,改革村提留征收使用办法。

六、2001—2007年进一步完善公共财政体制

2001年,进一步深化税制改革,调节收入差距。按照党的十六届三中全会“分步实施税收制度改革”的要求,以“简税制、宽税基、低税率、严征管”为原则,进行了1994年之后又一次大规模的税制调整与改革。同年,实施国库管理制度改革试点。财政部在1998年开始全面系统地研究国库集中收付制度的基础上,逐步建立了适合我国政治经济体制的国库单一账户和财政资金集中收付制度。从2001年起在中央实施改革试点,“十五”期间在中央和地方全面实施国库集中收付制度。3月,国务院下发《关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知》。要求进一步完善农村税费改革的有关政策,认真做好农村税费改革试点的各项配套工作。5月,《中华人民共和国税收征收管理法(修订案)》开始实施。12月,国务院办公厅转发《财政部关于深化收支两条线改革,进一步加强财政管理意见的通知》。以综合预算编制为出发点,以预算外资金管理为



重点和难点,以强调收支脱钩为中心,以国库管理制度改革为保障,明确提出进一步深化“收支两条线”改革的步骤与相关措施,成为新时期加强财政资金管理方面的纲领性文件。

2002年1月,实施所得税收入分享改革,将按企业隶属关系等划分中央与地方所得税收入的办法改为中央与地方按统一比例分享。2002年中央与地方各分享50%;2003年中央分享60%、地方分享40%,2003年以后根据实际情况确定中央地方分享比例。

2002年,开始进行“省管县”财政体制试点。“省管县”体制是指省市县行政管理关系由目前的“省—市—县”三级体制转变为“省—市、县”二级体制,对县的管理由现在的“省管市—市管县”模式变为由省替代市,实行“省管县”模式,其内容包括人事、财政、计划、项目审批等原由市管理的所有方面。同年10月,中央决定在全国建立新型农村合作医疗制度,从2003年开始在全国试点推广。新型农村合作医疗制度是由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。中央明确要求各地要在政府统一领导下,本着自愿参加、多方筹资、因地制宜、分类指导、公开透明、真正让群众受益的原则,先行试点、总结经验、逐步推广,到2010年基本覆盖农村居民。

2003年1月,《中华人民共和国政府采购法》正式实施,我国政府采购制度进入了全面推行阶段。4月,农村税费改革试点工作在全国范围推开,这是深化农村改革、促进农村发展的一项重大决策。9月,《国务院关于加强农村教育工作的决定》发布,要求落实农村义务教育“以县为主”管理体制的要求,加大投入,完善经费保障机制;要在已有助学办法的基础上,建立和健全扶持农村家庭经济困难学生接受义务教育的助学制度。到2007年,争取全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都能享受到“两免一补”(免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费),努力做到不让学生因家庭经济困难而失学。中央财政继续设立中小学助学金,重点扶持中西部农村地区家庭经济困难学生就学,逐步扩大免费发放教科书的范围。各级政府设立专项资金,逐步帮助学校免除家庭经济困难学生杂费,对家庭经济困难的寄宿学生提供必要的生活补助。

2004年,改革出口退税机制。按照“新账不欠,老账要还,完善机制,共同负担,推动改革,促进发展”的指导思想,实施出口退税机制改革,建立中央和地方共同负担的新机制。全面取消除烟叶以外的农业特产税,并推进减征、免征农业税改革试点。7月,财政部下发《关于加强政府非税收入管理的通知》,明确政府非税收入管理范围包括行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿