

地方财政工作

DIFANG CAIZHENG GONGZUO

指南

ZHINAN

● 张晓书 主编 ●

云南人民出版社

YAK 15/1

S6
F812.7
19
2

地方财政工作 指南

主编 张晓书



3 0116 4922 9

云南人民出版社



C

068471

(滇)新登字 01 号

责任编辑:文艺蕾

封面设计:王 雨

地方财政工作指南

张晓书 主编

云南人民出版社出版 (昆明市书林街100号)

云南经济信息报印刷厂印装

云南省新华书店发行

开本:787×1092 1/32 印张:13.4 字数:313000

1993年12月第1版 1993年12月第1次印刷

印数:1—2000(其中精装500)

ISBN 7-222-01444-6/F·194 平装定价:9.00

精装定价:11.00

前 言

在社会主义市场经济条件下,地方财政事业的发展将更加有赖于科学化财政管理体制和规范化管理机制的建立。前者条件的成立取决于整个经济体制改革的进程和财政如何利用自身职能推进这一进程;而后者则更多地取决于财政机关各项组织管理的有效程度,取决于能否建立合理有效的管理秩序,取决于财政干部的素质和工作能力。

如何使我们的财政干部能尽快适应市场经济带来的变革,这是搞好地方财政工作的重要前提。在从事多年财政工作后我们感到,目前基层财政干部学习业务所用的教材和资料多属带有浓厚理论色彩的财政学原理、教程和具体的文件、制度、办法,显得实用性较差,而能够摘懂这些理论、政策和制度,并融会贯通、熟练运用,除需学习财政理论外,往往还需要有机会接触多方面的业务知识和有多年摸索的实践经验,然而这并不是每个人都能做到的。为了使广大财政干部尽快了解财政管理的主要内容和基本要领,了解财政工作的一般过程和方法,就需要把财政理论和大量的财政财务制度经过分析、归纳、加工、综合成为易于理解、便于操作的基本管理内容和规范,以指导工作,达到改进管理的目的。编撰《地方财政工作指南》正是基于这种考虑。

本书由张晓书任主编,参加编写的有陈毓才、西云、赵光景、万丽萍、杨苍、杨訪、张箭飞、陆浩、管光春、王兆奉、丛飞等

同志。本书在编写和出版过程中得到云南省烟草公司快报国同志、云南人民出版社文艺部同志和云南大学杨斯迈老师的大力支持和帮助,在此一并表示感谢。

由于当前正置国家财政体制、财务会计制度和税制改革过程,大量新政策、新制度不断出台,加之我们掌握资料不足,水平有限,错误和疏漏之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

编 者

1993 年 12 月

目 录

第一章 地方财政概述.....	1
第一节 新中国地方财政的建立与发展.....	1
第二节 地方财政与中央财政的区别.....	7
第三节 市场经济的特点	12
第四节 市场经济条件下财政工作的特点	19
第二章 地方财政的使命和部门的工作职责	30
第一节 地方财政部门的使命	30
第二节 加强地方财政建设	38
第三节 财政机关各处(室)的职责分工	45
第三章 财政机关的工作制度和财政干部的 工作作风	53
第一节 财政机关的工作制度	53
第二节 财政干部应具备的条件	63
第三节 财政干部的工作作风	68
第四章 地方预算和决算管理	73
第一节 地方财政收支范围	73
第二节 地方预算的编制	78
第三节 预算的执行和管理	81
第四节 财政决算	89
第五节 预算管理权限和法律责任	96
第五章 企业财务管理	98

第一节	企业财务管理的基本要求	98
第二节	固定资产管理	102
第三节	资金管理	107
第四节	成本管理	111
第五节	利润分配及不同体制下的财务政策	118
第六节	会计报表审核及财务评价	123
第六章	事业行政单位财务管理	127
第一节	事业行政单位的预算体制	128
第二节	事业行政经费的核定与领报	131
第三节	开支标准和财务制度	135
第四节	事业行政性收费管理	144
第五节	预算外资金管理	146
第七章	国有资产管理	152
第一节	财政管理国有资产的职责	152
第二节	国有资产管理方法	158
第八章	财政专项资金管理	177
第一节	财政专项资金管理的基本要求	177
第二节	排污费的管理	181
第三节	城乡维护建设资金的管理	187
第四节	财政支农周转金的管理	190
第五节	社会保险基金的统筹管理	194
第九章	农税征管	198
第一节	农业税的征收管理	198
第二节	农林特产税的征收管理	207
第三节	耕地占用税的征收管理	211
第四节	契税的征收管理	216
第十章	地方财政信用	220

第一节	地方财政信用的活动范围	220
第二节	财政信贷基金管理	222
第三节	企业信用级次及借款审查	227
第四节	财政信用的其他形式	230
第十一章	会计事务管理	239
第一节	《会计证》管理	239
第二节	会计工作达标升级	243
第三节	会计专业技术资格考评管理	249
第四节	会计人员培训	257
第十二章	财政文书	261
第一节	财政机关撰制和处理公文规范	261
第二节	财政机关常用应用文	270
第三节	公文撰制与处理的基本要求	276
第十三章	现代财政管理方法	284
第一节	财政预测	284
第二节	财政决策	288
第三节	财政控制	292
第四节	财政管理信息系统	298
第五节	财政战略研究	307
第十四章	财政监察	312
第一节	财政监察的职责	312
第二节	财政监察的基本准则	314
第三节	财政监察的工作方法	316
第四节	主要违法违纪问题的处理	323
第十五章	财政行政诉讼	331
第一节	财政行政行为的确定	331
第二节	财政行政复议	333

第三节	财政行政诉讼的范围和原则	336
第四节	财政诉讼程序	340
第五节	财政机关在诉讼中的权利 和应承担的义务	346
第十六章	财政机关与各有关部门的关系	349
第一节	地方财政与上级部门的关系	349
第二节	地方财政机关与各业务部门的关系	354
第三节	地方财政机关与政府及 各管理部门的关系	359
第十七章	会计师事务所及注册会计师业务管理	366
第一节	注册会计师	366
第二节	查帐	370
第三节	验资	374
第四节	资产评估的一般过程	376
第五节	会计鉴定	381
第六节	会计咨询	383
附件(一)	财政工作常用公式	389
附件(二)	省会城市主要经济指标	399

第一章 地方财政概述

地方财政是按照国家政权级次和财政体制划分属于地方各级政府的财政范畴。目前,我国的地方财政有省(自治区、直辖市)、设区的市(自治州)、县(自治县、不设区的市、市辖区、旗)、乡(民族乡、镇)四级。但就政府财政工作的内容和职责而言,不同级次的地方财政各有侧重,相同级次中不同类型的地方财政,如市、地(州)财政又有其不同特点。本书仅以省会城市财政为基点,结合财政工作的一般规定,对适应现代市场经济条件下的地方财政工作进行介绍和探讨。

第一节 新中国地方财政的建立与发展

地方财政是在中央财政统一领导下的地方各级财政的总称。作为一级财政它必须具备的条件是有确定的收入来源和支出用途;能独立地组织收入和安排支出;有权编制预算和决算。新中国地方财政的发展历程,大致可划分为四个阶段。

一、地方财政形成初期(1951—1952年)

建国初期,国家为了集中财力,克服财政经济工作面临的严重困难,1950年政务院作出了关于统一财政收支的决定,产生了新中国的第一个财政管理体制。其主要内容是一切财

政管理权限集中在中央,税收制度、财政收支程序、供给工资标准、行政人员编制,均报中央人民政府批准后实行;收入集中于中央,各地征收的公粮、各种主要税收、国营企业利润和提取的折旧基金,统一上交中央金库;清理仓库物资、战争缴获物资和没收的财产、新解放城市接管的金银外钞等均归中央人民政府所有。各项财政支出由中央核拨,中央金库库款,按财政部的指拨令支付;统一国家预算,各级财政收支除地方附加外,全部纳入国家预算。在这种高度集权的体制下,地方各级财政机构只是国家财政收支的管理单位,而不是一级财政。

1951年,财政经济状况逐步好转,国家财政开始实行中央、大行政区、省(市)三级预算制度。按企业、事业单位隶属关系划分各级预算收支范围,把各级收入按比例划分为中央收入和地方收入,使各级财政有了相应的收入来源。这是财政收支实行分级管理的开端,它标志着新中国地方财政的形成。从此,我国建立了区别于中央财政的大行政区及省(市)两级地方财政,地方可以从本地区组织的收入中留用一部分抵充本身的支出。但是,直至1952年,中央只是把少量适宜于地方管理的职权交给了地方政府,划给地方的收入,实际上只是按照支出预算抵充中央拨款,地方政府的财权还很小。

二、地方财政稳步发展时期(1953——1960年)

1953年,随着财政经济状况的好转和进行大规模经济建设的需要,国家将大行政区改为中央的派出机构,在财政管理方面实行中央、省(市)、县三级管理。其要点是在预算收入划分上实行分类分成办法,将全部地方预算收入划分为地方固定收入、中央地方固定比例分成收入和调剂收入;按行政隶属

关系和业务关系划分各级财政的支出范围；地方预算每年由中央核定；超额完成收入预算的，按比例分成，年终结余由各地在下年度继续安排使用。1957年为了使地方能因地制宜调剂和安排各类支出，中央取消了对地方分类分项条条下达预算的办法，实行总额控制，不再下达分类分项数字，地方在保证收入总额不减少，支出总额不突破的条件下，可以根据本地区实际情况，统筹安排，编制自己的预算。1953年改革后，建立了县级财政，各级地方财政都有了自已固定的收入来源、支出范围和一定的机动财力。到1957年，地方已可以独立地编制自己的预算，统一领导，分级管理的制度得到逐步健全。

随着国内政治经济形势的发展，1958年，中央对各省、市、自治区实行了“以收定支、五年不变”的财政管理体制。在收入方面，把地方财政收入划分为地方固定收入、企业分成收入、调剂收入和中央专案收入。在支出方面，把地方财政支出分为地方正常支出和中央专案拨款支出。按照各省、市、自治区正常支出需要，分别划定地方的收入项目和分成比例。地方可以在划定范围内，根据收入情况安排支出，预算执行过程中的超收，自行安排使用，年终预算结余，全部留给地方在下年度安排使用。1958年的财政改革，使地方财政有了明确的收支范围和对本地区正常财政支出进行统筹安排的权力，机动财力也得到了增加。

1959年，配合经济管理权限下放，实行“总额分成、一年一变”的财政体制。在支出方面，除保证中央各部门直接办理的少部分经济建设支出，中央级行政和文教科学卫生支出，国防费、援外支出和债务支出以外，其它所有支出全部划归省、市、自治区管理。在收入方面，除少数仍由中央直接管理的企业和不利于按地区划分的收入以外，全部划给所在的省、市、

自治区作为地方财政收入管理。地方负责组织的总收入和地方财政总支出挂钩,以省、市、自治区为单位,按收支总额计算地方财政支出占收入总额的比例,作为地方财政总额分成比例。这次改革使地方财政收支范围和财权都得到了迅速扩大,以往由中央专案拨款的基本建设支出也列入了地方预算。

三、地方财政曲折发展时期(1961——1979年)

由于三年“大跃进”在经济工作上的失误,加上连年自然灾害和苏联政府背信弃义地撕毁合同,国民经济陷入了严重的困难。1961年,党中央提出对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针,实行比较集中的预算管理办法,把国家财权集中在中央、大区和省(市)三级,中央对省、市、自治区财政继续实行“收支下放、地区调剂、总额分成、一年一变”的政策。但是收回了一部分重点企业、事业单位的收入,作为中央固定收入;将基本建设拨款重新改为中央专案拨款;对预算外资金采取“纳、减、管”的办法进行整顿。这次改革,缩小了地方预算管理权限和财力,但与建国初期和“一五”时期相比,地方政府仍有一定的财权财力。1963年以后,财政情况开始好转,中央又有限度地增加了一些地方财力,并逐步扩大了地方预算的调剂权。到1965年,地方预算结余资金不再上交中央,预备费留用比例也作了相应调增,基建投资除重点项目外,中央只分配一个总额,由地方自行确定项目;重新恢复了中央、省(市、自治区)和县(市)三级财政。但到1967年,又将1965年以来留给地方的屠宰税、牲畜交易税、文化娱乐税、车船使用牌照税、集市交易税以及地方饮食服务行业收入和其它零星收入,纳入总额分成范围,地方财政的财权财力又有所缩小。

1968年,由于生产停滞、收入下降,有的省、自治区连正

常经费开支也难以维持,财政不得不实行收支两条线,即各省、市、自治区的收入全部上交中央财政,所需行政事业费由中央财政核拨,年终如有结余全部留给地方,基本建设投资由中央财政拨款。这次改革,使地方财政基本上变为中央财政在各地的分支机构,几乎丧失了全部自主权,这是我国地方财政发展过程中的一次严重挫折。

1971年,与当时下放企业下放财权相一致,财政上实行地方大包干的办法。国家财政收支除中央直接管理的基本建设、文教行政、国防战备、对外援助和国家物资储备支出以外,其余都划归地方财政。地方预算收支指标,由省、市、自治区提出建议数,经中央综合平衡后核定下达。收大于支的,包干上交中央;支大于收的,由中央按差额给予补助。执行中发生短收或超支,由各地自求平衡。1971年的财政改革,“重建”了地方财政,并使地方财政收支范围几乎恢复到“大跃进”期间的程度。大包干体制实行后,由于经济极不稳定,收不抵支的地区仍需补助,中央财政难以承受,遂于1974年在全国推行“收入固定比例留成、超收另定分成比例、支出按指标包干”的体制。地方财政支出除基建拨款外,按中央核定的指标包干,年终支出结余,留归地方使用。从1976年起则改行“收支挂钩、总额分成、一年一变”的体制。新体制与以往同类体制的区别在于,地方除了多收多分成以外,年初安排预算时,先给地方分配一笔固定数额的机动财力,以调动地方增收节支的积极性,但一年一定却仍未克服互相扯皮的老矛盾。

“文革”十年动乱以后,我国进入了一个新的历史时期,国家对财政体制进行了新的探索和改革。从1977年起在江苏试行固定比例包干的办法,地方支出从留成收入中自行解决,自求平衡。中央各主管部门对于应当由地方管理的事不再归

口安排支出,也不再向地方分配支出指标。这是我国分级财政的雏形,也是地方财政发展过程中的一个重要转折点。从此我国财政管理由以往“条块结合、以条为主”向“条块结合、以块为主”的方向转变。

四、地方财政的健全时期(1980年以后)

随着党和国家工作重点的转移,在总结以往财政工作经验教训的基础上,从1980年起在全国大部分地区试行“划分收支、分级包干、一定五年”的财政体制,按隶属关系,明确划分了中央和地方财政的收支范围,实行分级包干。地方根据国家方针、政策和计划,统筹安排本地区的生产建设和事业支出,自求平衡,中央各部门不再下达支出指标。新体制一改以往中央与地方共吃“一锅饭”为“分灶吃饭”,进一步明确了地方财政的责任与权利,这是朝着实行真正分级财政迈出具有历史意义的一步。

1983年,我国广泛建立了乡(镇)财政,从而结束了乡级政权没有财政的历史,实现了一级政权、一级事权、一级财权,健全了地方财政体系。

由于从1982年起对国营企业进行了利改税的改革,国务院决定从1985年起除广东、福建两省外,对其余各省、市、自治区一律实行“划分税种,核定收支,分级包干”的新体制,其主要特点是改原来按隶属关系划分各级财政收入为按利改税后设置的税种划分各级收入,这是我国走向比较稳定分级财政的标志。1987年全国普遍推行了企业承包经营责任制,为与承包制相适应,1988年财政上实行了收入递增包干,定额上交或补助等不同形式和内容的包干制,进一步扩大了地方财政自主权。1991年,国家选择了少数省、自治区和计划单列

城市试行“分税包干”的财政管理办法,扩大了分税范围,有助于克服现行预算包干制的某些缺陷,为向科学分税制发展创造了条件,为将地方财政发展为名符其实的“一级财政”奠定了基础。

第二节 地方财政与中央财政的区别

国家财政由中央财政与地方财政组成,地方财政与中央财政是国家财政有机体中既密切联系、相互影响,又有显著区别的两个组成部分。

一、地方财政与中央财政的分配主体、服务对象和行为目标不同

中央财政的分配主体是中央国家权力机关,是为实现中央政府职能服务的。其行为目标是实现全社会利益的最大化,从全局来考虑整个国家的资源配置、收入分配及经济的稳定和发展问题。地方财政的分配主体是地方国家权力机关,是为实现地方政府职能服务的,其行为分为两种:一种是受命行为,即按中央政府或财政的指令、规章行事;另一种是自主行为,即在国家财经方针、政策指导下,为实现自身职能所进行的各种行为。在前一种行为中,地方财政所执行的是中央财政职能,它相当于中央财政在地方的分支机构;在后一种行为中,地方财政代表着自身的利益、愿望和要求,是地方政府的职能部门,其行为目标是追求地方利益的最大化。地方财政与中央财政这一区别决定了地方财政部门除了必须学会自觉按照客观经济规律办事,提高综合管理水平、政策水平和决策水平,有效地组织并合理地使用财政资金外,还应积极主动地参

与政府经济决策,制定地区社会经济发展战略、产业政策,根据国家的发展方针政策,结合本地实际,积极反映信息,提出方案建议,以供各级政府决策时参考。

二、地方财政与中央财政在国家财政体系中的地位不同

中央财政是国家财政体系的主导环节,它负责全国性财政方针、政策、计划、制度的制定和执行,保证中央集中相应的收入以满足各项必不可少的支出,努力实现财政综合平衡;利用财政杠杆,有计划地调节各方面的物质利益;组织全国性财政监督和财政管理。地方财政是国家财政体系的基础环节,国家财政收入的大部分要通过地方财政来组织,国家财政支出中的相当部分也是通过地方财政活动去实现。地方财政对贯彻党的方针政策、推动地方经济文化事业的发展,促进国民经济与社会发展计划的顺利完成,实现国家财政收支平衡都起着重大作用。中央财政与地方财政地位的不同也决定了两者在国家财政管理中所处的层次不同,前者在国家财政管理中处于领导层,后者在国家财政管理中处于执行层。各级地方财政要保证中央所制定的财政方针、政策、法律和规章制度在本地区得以贯彻执行;各级地方预算都必须纳入统一的国家预算,负责完成中央下达的财政收支计划;地方财政还要自觉接受中央财政的监督,及时反应本地区的财政经济情况。

三、地方财政和中央财政在稳定国民经济中的作用不同

利用宏观调控以实现国民经济稳定协调发展是中央财政固有的一项重要职能。这是因为:(1)总供给与总需求的平衡关系到国民经济的全局和整个社会的利益,只有具有管理整个国民经济的能力,并代表全社会利益的中央政府才能解决