

地方财政新论

DIFANGCAIZHENGXINLUN

【 姜依兴 著 】

地方财政新论

娄依兴 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政新论/娄依兴著. —北京: 中国财政经济出版社,
2003.2

ISBN 7-5005-6363-9

I. 地… II. 娄… III. 地方财政-研究-中国
IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 004311 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 11.875 印张 230 000 字

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月北京第 1 次印刷

定价: 24.00 元

ISBN 7-5005-6363-9/F·5557

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

翁礼华

我以为一个人的水平和能力与他的努力和天赋有关以外，还与一个人的阅历有关。与我相识多年的依兴同志1968年就在财政部门担任财税专管员工作，而后又任会计、审计局长、县委书记等职；不能不说是种缘份，他知天命之年回财政部门当局长，这一去一回就是几十年。这段时间的人生是非常宝贵的，就个人世界观的改造来说得益匪浅，也积累了丰富的基层经验，这无疑对他现在主政一个市的财政工作是非常有益的。县委书记这个岗位是很锻炼人的，特别是在相对落后地区主政工作，更是锤炼人。他着实是一位善于思考的领导。我读过他几本很有见地的书，第一本论文集是《思索》，就县级的政治、

经济和文化提出了自己的思考，给同事和后人留下了实实在在的东西。也就在卸任的 1997 年，他加班加点、殚精竭虑，编撰出版了《地方党委书记工作概要》，这本书可以说是县委书记工作的经验总结。仅仅四五年时间，他又出版了《地方财政新论》，全书共 17 章，20 多万字，涵盖了当前财政改革、财政管理和财税发展所面临的重大问题和热点难点问题，体现了财政局长在其财政实践中对新世纪财政工作全方位的理性思考，包括部门预算改革、国库集中支付制度改革、政府采购制度改革、会计集中核算制度改革、城市建设投融资体制改革、农村税费改革、社会保障制度改革和税收征管改革等八项改革，国有资产管理、预算外资金管理、乡镇财政管理三大管理，地方财源建设、财税队伍建设、财税文化建设三大建设。全书以改革为主线，以管理为灵魂，结构严谨，论证严密，见解独到。既准确把握当前财政面临的形势，又深刻阐明推进各项财政改革的重大意义；既紧密结合

财政的实际，又提出许多创新理论思维，是一本把当前财政实践、今后财政发展和财政理性思考结合得非常完善的、实用性极强的财政专著。

串起来读他的三本著作，使人得益不少，留给我很多的思考。做一个合格的领导者，或者做一个有所建树的学者；做一个学者型的领导，或者领导型的学者，是一个成熟的领导干部的目标和方向。愿意不愿意、善于不善于在从政的实践中用心总结为政的经验，用理论为实践提供新思路，是一个领导干部能不能尽快地提高领导水平，能不能更好地适应新形势，不断地有所建树的关键所在。

在我看来，衡量一个领导干部优秀与否，能否有所建树，关键看自身能否在实际工作中不断地提高自己。所谓提高自己，就是不断地自己培养自己的领导才能，总结领导工作方法，提高领导工作水平。一般讲，一个处以上干部在我国都有较长一段从政经历，很多同志把大把大把的时间花在做具体工作上，

没有下功夫去充实、完善和提高自己，造成与职责所要求的水平和能力严重滞后。当然，提高自己的方式方法很多，重要的是自身主观的努力，自身脚踏实地地认真学习，善于思考，勤于动笔。现在很流行要建立学习型组织，争做学习型的领导，这虽是源于一个美国学者的主张，但这无疑是与时俱进的先进文化思想。依兴同志已经给我们带了好头。恩格斯早就说过：“一个民族要想站在历史的最高峰，就一刻也不能没有理论思维”。唐代诗人虞世南也这么认为：“居高声自远，非是藉秋风”。我由衷地感到，学习是一个全局问题，一个战略问题，一个关系党和国家命运的问题。一个领导干部有理论思想水平，一个部门、一个行业才会有理性思考，整个民族才会形成理性思维。因此说，领导素质的诸多要素（思想理论素质、政治水平、文化知识、领导能力、道德品质、性格气质）中，思想理论素质在其中无疑起着基础性的导向作用。江泽民同志说：“思想理论素质是领导素质的

灵魂。”

作为这一级领导干部各种应酬多、工作任务重、遇到的问题很棘手，容易心浮气躁；而我们所要学的东西却又的确很多。我们这些人一半是心情浮躁，一半是“知识恐慌”。有些学习，说句实话，在那里是装装样子，是装腔作势，浪费了自己很多的宝贵时间，也很难收到学习效果。学习方法要改进，既要有逻辑的头脑去学习，又要有历史的眼光去学习，更要结合工作实际去学习，像依兴同志那样把学习与对实际工作的指导结合起来。在碰到棘手问题、重大问题时，不急于用已有的经验解决，先静下心来、关起门来，读一些相关的书，对所遇到的问题先作一些理性的思考，再回过头解决面临的问题，思路就比较清晰，也比较有高度，问题也容易解决。也就是要用科学的方法想问题，找规律，而不是满足于现象层面的议论。如果就领导艺术、方法和水平而言，结合实际工作，多读一些历史，我以为是大有益处的，即以人文的精神看

变化、求发展，而不是抱残守缺，固步自封。我认为领导干部要有一种以史鉴今、烛照未来的过硬本领。一名领导干部不善于从历史中吸取营养，不可能成为高明的领导者。今天是昨天的发展，今天就是历史与逻辑的统一。所以古人说：“欲知大道，必先为史”。世界上没有哪个国家像中国这样，在伦理道德和为政方面有着几千年历史积累起来的丰富经验。倘若我们在为政、理财、用人、谋略、修身、治事、清廉诸方面既能古为今用，又能吸收现代发达国家的经验洋为中用，那么我们便无往不胜了。

读了依兴的书，我感到领导干部在勤奋学习的同时，要学会拿笔杆，动手写文章。小平同志早在 1950 年的时候就倡导“领导干部要学会拿笔杆”。他强调说：“拿笔杆是实行领导的主要方法”，“不懂得用笔杆子，这个领导自身就是很有缺陷的”。我体会自己动手写文章对推动自身学习、提高自身素质很有好处。因为，写文章总要有点学问，

这就促使你去认真读书，开阔知识面，要不然，即使敷衍成篇，也羞于见人；写文章总要有点新意，这就促使你勤于用脑，思考问题，要不然就会人云亦云，难有创新；写文章总要有点深度，这就促使你谦虚谨慎，戒骄戒躁，要不然就容易沾沾自喜，浅尝辄止；写文章总要有点感悟，这就促使你转变观念、改进作风，要不然工作就缺乏理性的指导。我感到领导同志拿笔杆，优势是很多的，了解的情况比较多，看问题也较全面，站的角度也较高。但也有太忙的时候，确实无暇动笔。对自己的署名文章至少要出思想、出意图、出路子；要动笔修改、补充、润色。这样，文章才会有见地、有个性、有特色。你如果想在事业上有所建树，你就得静下心来多学习，你就能对所从事的工作多一些理性思考，你就去拿起笔来写文章。你不妨花些时间读读依兴同志的书，一定会对你有所启发的。

目 录

第一章 财政改革与职能转变	
.....	(1)
第一节 财政改革的理论基 础	(1)
第二节 财政管理体制改革的 重点	(7)
第三节 财政改革与财政职 能的转变	(12)
第二章 部门预算改革	(20)
第一节 部门预算的基本内 涵	(20)
第二节 推进部门预算改革	(23)
第三章 国库集中支付制度改革	
.....	(33)
第一节 推行国库集中支付 制度的现实意义	(34)
第二节 推进国库集中支付	

	制度改革·····	(37)
第三节	国库集中支付制度改革 的配套措施·····	(45)
第四章	政府采购·····	(50)
第一节	政府采购概论·····	(50)
第二节	实行政府采购的现 实意义·····	(53)
第三节	政府采购现状分析 ·····	(60)
第四节	政府采购的完善 ·····	(66)
第五章	会计集中核算制·····	(81)
第一节	会计集中核算制的 基本内涵·····	(81)
第二节	会计集中核算的现 实意义·····	(83)
第三节	会计核算中心运行 的基本模式·····	(86)
第四节	会计集中核算存在 的主要问题·····	(89)
第五节	在实践中不断完善 会计集中核算制度 ·····	(94)

第六章 城市建设资金支出管理	
改革	(101)
第一节 重点工程会计委派制	(101)
第二节 深化投融资体制改革	(109)
第七章 财政与国有资产管理	
	(114)
第一节 国有资产管理现状分析	(114)
第二节 新型国有资产管理体制	(119)
第三节 国有资产的保值与增值	(131)
第八章 预算外资金管理	(139)
第一节 预算外资金管理的内容及要求	(139)
第二节 预算外资金管理现状	(141)
第三节 进一步深化预算外资金管理改革	(150)
第九章 乡镇财政建设	(154)
第一节 乡镇财政运作现状	

.....	(154)
第二节 公共财政与乡镇财 源建设.....	(159)
第三节 加强乡镇财政建设 的思考.....	(163)
第十章 农村税费改革.....	(169)
第一节 农村税费改革的目 标及意义.....	(169)
第二节 完善农村税费改革	(176)
第十一章 财政与社会保障.....	(180)
第一节 中国社会保障制度 简介.....	(180)
第二节 社会保障制度改革 面临的问题.....	(183)
第三节 构建完善的社会保 障体系.....	(192)
第四节 “失土农民”的社 会保障.....	(203)
第十二章 地方财源比较.....	(208)
第一节 台、温、绍财源增 长比较.....	(208)
第二节 台州南北财源比较	

分析·····	(227)
第十三章 财政与地方经济建设	
·····	(245)
第一节 财政与效益农业	
·····	(245)
第二节 财政与科技投入	
·····	(249)
第三节 财政与投资环境	
·····	(259)
第四节 财政与旅游业·····	(263)
第五节 财源建设与经济发 展·····	(267)
第十四章 依法治税·····	(272)
第一节 依法治税取得的成 效·····	(272)
第二节 制约依法治税推进 的不利因素·····	(274)
第三节 依法治税与公平竞 争·····	(282)
第四节 推进依法治税的思 考·····	(284)
第十五章 税收征管改革·····	(296)
第一节 税收征管改革的基	

	本框架及意义·····	(296)
第二节	税收征管改革中存 在的问题及规范措 施·····	(300)
第三节	税收征管改革认识 上存在的几个误区 ·····	(305)
第十六章	财税队伍建设·····	(311)
第一节	财税机关的思想政 治工作·····	(311)
第二节	财税干部素质工程 ·····	(316)
第三节	财税教育工作·····	(331)
第四节	财税调研工作·····	(335)
第十七章	财税文化建设·····	(344)
第一节	财税文化的主要特 征及其功能·····	(345)
第二节	财税文化建设现状 ·····	(349)
第三节	构筑财税文化的思 考·····	(355)
后 记	·····	(360)

第一章

财政改革与职能转变

第一节 财政改革的理论基础

随着财政改革的深入，出现了公共财政与国家分配论的争论。可以说，这一争论的结果，将对中国财政改革的方向产生决定性的影响。现在，公共财政作为财政改革的理论基础已是不争的事实。公共财政体制模式改革是对原有财政理论和体制的根本性变革，对加强和深化财政管理具有里程碑的意义。

公共财政是建立在市场经济条件下的政府财政。可以说，没有市场经济，就没有公共财政；发展市场经济，就必然要求建立公共财政。公共财政理论的最早奠基人是18世纪英国经济学家亚当·斯密，在他著名的经济学著作《国