

CAIZHENG JINGJI YUNXINGLUN

财政经济运行论

兼议甘肃财政的改革与发展

主编 赵春德
副主编 谢玉刚
郭罗

中国财政经济出版社

财政经济运行论

——兼议甘肃财政的改革与发展

编委会主任：苏志希

编委会副主任：刘茂兴 张文武 赵 春

周多明 张明池

主 编：赵 春

副 主 编：谢 德 郭玉安 罗 刚

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政经济运行论：兼议甘肃财政的改革与发展/赵春主编.
—北京：中国财政经济出版社，2000.2

ISBN 7-5005-4471-5

I. 财… II. 赵… III. ①财政管理—研究—中国②地方财政—财政管理体制—经济体制改革—研究—甘肃 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 76746 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：北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码：100010

发行处电话：64033095 财经书店电话：64033436

财经图书发行中心电话：82626429 82626430 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 21.75 印张 520 000 字

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—1060 定价：27.00 元

ISBN 7-5005-4471-5/F·4032

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本书编委会

主任:	苏志希		
副主任:	刘茂兴	张文武	赵春
	周多明	张明池	
主编:	赵春		
副主编:	谢德	郭玉安	罗刚
委员:	马森	马自学	巨强
	王萍	王万平	王世杰
	王玉珍	王国荣	付万珍
	石磊	边玉广	刘明扬
	刘继富	何永年	张根玉
	张智军	李棚	李启章
	李晓安	李瑞芳	杜志远
	杨宏光	陈士贵	陈冬芝
	陈迈利	陈牧原	陈贤俊
	孟育青	孟昭全	罗刚
	郑卫民	郑吉庆	郑金铸
	俞天范	赵振婷	郝光祥
	徐哲侃	郭玉安	高冰
	高明亮	梁涛	葛俊
	葛兴才	董传玉	谢德

目 录

导 论

以邓小平理论为指导，开创甘肃财政工作的新局面	(1)
关于财政改革和发展的几个问题	(8)
当前的财政形势和政策取向	(25)

第一章 财政运行机制

全面提高财政运行质量，建立稳固平衡、有后劲的财政运行机制	(48)
建立稳固平衡、有后劲的甘肃财政的对策	(66)
努力建立稳固平衡、有后劲的财政	(86)
建立稳固平衡的财政必须提高财政收入占 GDP 的比重	(95)
摆脱财政困境要做到五坚持，实现五突破	(107)
贫困地区扭转财政困境的建议与对策	(114)
地县财政收支平衡的难点分析及其对策	(126)

第二章 财源建设

坚定不移地搞好新形势下的财源建设	(133)
地方财源建设初探	(147)
关于甘肃商贸企业的地方财源建设问题	(155)
财源建设问题研究	(162)

转换机制, 进一步加强地方财源建设·····	(170)
支持农业产业化经营, 培植壮大地方财源·····	(185)
发展旅游经济, 促进财源建设·····	(202)
第三章 国有资产管理	
在新形势下如何加强国有资产管理·····	(215)
围绕财政中心任务, 做好国有资本金管理·····	(223)
适应新形势, 实现新突破·····	(234)
第四章 财政职能与公共财政	
加快财政支出改革, 强化财政支出管理·····	(240)
调整财政支出结构与增加社会保障支出·····	(253)
优化财政支出结构, 构筑公共财政新框架·····	(259)
地方财政职能及管理体系问题研究·····	(268)
民族地区财政职能及管理体制问题·····	(279)
公共财政的构建与支出结构的优化选择·····	(287)
地方财政职能的范围及实现形式·····	(296)
地方财政职能的转变·····	(306)
实现地方财政职能的探讨·····	(310)
第五章 政府采购	
建立与完善政府采购制度的若干问题·····	(317)
建立政府采购制度的探讨·····	(327)
兰州市推行政府采购制度的探索与实践·····	(348)
借鉴世行招标采购经验, 建立健全我国的政府采购 制度·····	(356)
第六章 零基预算	
零基预算理论与实践相结合问题的研究·····	(367)
贫困地区推行零基预算的思考·····	(374)
对零基预算的思考·····	(381)

第七章 综合财政与费税改革

甘肃综合财政预算管理的现状及有关问题·····	(388)
推行综合财政预算, 规范预算外资金管理·····	(398)
加强预算内外资金统管, 实施综合财政预算问题的 探讨·····	(405)
试论收费的成因及规范化管理·····	(412)
清费正税, 做好“费改税”工作·····	(423)
浅论地方性收费的成因与整改对策·····	(432)
地方性收费规范化管理的思考·····	(441)
收费的成因及其规范化管理的对策·····	(447)

第八章 财政监督

切实强化财政监督工作, 努力提高财政管理水平·····	(455)
加强财政监督的对策探讨·····	(467)
依法理财, 硬化预算约束的思考·····	(476)
努力开拓创新, 强化财政监管·····	(486)

第九章 会计管理

加强会计管理, 强化会计监督职能·····	(490)
试论加强会计管理工作·····	(495)
新形势下会计管理工作存在的问题与对策·····	(501)
对当前会计管理工作中五个突出问题的探讨·····	(506)

第十章 财政管理与宏观经济

政府借外债, 财政需严管·····	(516)
积极改善投资环境, 加快非公有制经济发展·····	(526)
完善偿债机制, 加强债务管理·····	(537)
国有企业改革的回顾与展望·····	(547)
陇中地区可持续发展的经济财政政策问题探讨·····	(564)
当前地方零散工商税收委托代征工作中存在的问题	

目 录

及对策建议·····	(578)
对会计师(审计)事务所脱钩改制问题的认识·····	(583)
附 录	
对宜昌县乡镇行政事业单位推行“零户统管”办 法的调查·····	(594)
零基预算法在英国的发展·····	(600)
改革收费管理,实行综合预算,建立新的财政管 理机制·····	(602)
推行综合财政预算,规范预算外资金管理·····	(610)
预算外资金管理关键环节的新突破·····	(617)
我国地方财政支出改革研究·····	(625)
我国政府采购制度研究·····	(642)
财政管理中值得注意的五种倾向及对策·····	(657)
美国财政支出管理体制考察·····	(661)
财政管理要动真格——部分地方财政管理经验介 绍·····	(676)

导 论

以邓小平理论为指导，开创 甘肃财政工作的新局面

一、财政工作要以邓小平理论为指导，始终服从和服务于改革、发展和稳定的大局

邓小平理论是我们党的指导思想，也是我们一切工作的行动指南。认真学习和深刻领会邓小平理论科学体系和精神实质，对于指导我们的财政工作具有十分重要的现实意义。邓小平理论的精髓就是解放思想，实事求是；理论和实践相结合。我们学习邓小平理论就是要学会运用邓小平理论的观点、方法来研究和解决财政工作中的实际问题，提高我们的理论水平和驾驭形势、处理复杂问题的能力，这样才能在实际工作中站得高，看得远，避免工作中的片面性和盲目性。学习邓小平理论就是要提高广大财政干部，特别是各级领导干部的政治觉悟和政治敏锐性，在关键时候能站稳脚跟，不左右摇摆。中央提出在县级以上领导干部中深入开展“三讲”活动，“讲学习”是其中一项重要内容。“讲学习”就是要学习邓小平理论、学习党的路线、方针和政策，学习

新知识。各地财政部门的负责同志，一定要率先垂范，把邓小平理论真正学习好，掌握好。只有这样，才能为进一步做好各项财政工作奠定良好的理论基础和思想基础。

一方面，财政工作政策性和综合性都很强，我们只有不断加强学习，才能适应不断变化的新形势的要求。另一方面，财政部门工作的同志日常事务繁忙，很少有较集中的时间去学习理论，研究政策。应当说，长期以来，财政部门的干部对国家财经方面的法律、法规和政策还是比较清楚和熟悉的，但是在理论学习方面，在理论指导实践方面做得还不够。这是我们财政工作常常处于被动应付局面的一个重要原因。财政是国民经济的综合反映，经济生活中存在的诸多矛盾和问题，都会以不同的形式反映到财政上来。我们搞财政工作，不能仅仅就财政论财政，更不能只充当“政府出纳”的角色。而应当更多地站在社会经济发展的高度，从改革、发展和稳定的大局去认识，去把握，去研究财政工作，去研究财政管理问题。

始终服从和服务于改革、发展和稳定的大局，是我们财政工作的指导思想，也是开展“财政管理年”活动的基本立足点和出发点。随着社会主义市场经济的发展，财政工作所处的环境正在发生着深刻的变化，面临的任务越来越繁重，要求越来越高，工作的难度越来越大。我们各级财政部门必须牢固树立大局观念，适应新形势要求，把我们工作的主要精力放在保改革、保发展、保稳定的大局上。这应该是我们当前和今后财政工作的主要任务，一定要解决好。各级财政部门必须顾全大局，从讲政治的高度来考虑问题，不断调整我们的工作方法、工作作风和工作思路，主动适应财政经济工作的新形势，这样才能摆脱推着走，躲着过的被动局面。

二、当前财政工作中需要重点研究解决的几个问题

甘肃省财政工作中存在的诸多矛盾和问题，有的是历史遗留下来的，有的是新旧体制转换过程中新出现的。如何解决这些矛盾和问题，促进财政经济的健康发展，已成为摆在我们广大财税工作者面前的一项刻不容缓的任务。

一是财源建设问题。财源建设已成为甘肃经济发展中的一个突出问题。扶持壮大主体财源、大力培植新兴财源是甘肃财政走出困境的根本出路。多年来，我们为之付出了很大的努力，也取得了一定的成绩。但随着社会主义市场经济体制的逐步建立，以及金融、财税改革的进一步深化，我们原来的一些思路已经不适应新形势的发展要求，有必要进行一些总结、研究和调整。怎么调整？这就需要我们大家认真地研究。如发展的重点和方向、资金的使用方式、改革措施的制定等等。总之，要研究建立一套财源建设资金滚动发展的办法和促进财源建设的新机制，振兴基础财源，壮大主体财源，发展新兴财源。

二是农村费税改革问题。农民负担过重的问题，不仅是一个财政税收的经济问题，而且也是关系农村社会稳定的重大政治问题，必须引起我们的高度重视。农民群众由于对财政、税收政策缺乏足够的了解，将各种乱收费、乱摊派都归咎于税收，对财政部门意见很大，直接影响了农村财税工作的正常开展。实际上，目前农民负担过重并不是税赋过重造成的，主要是各种形式的乱收费、乱摊派和征税平摊等加重了农民的负担和没有据实征税。因此，清费立税是当前财税部门的一项重要工作，也是减轻农民负担、稳定农村大局的一项政治任务。我们要把农村费改税作为当前工作的一件大事，尽快调查研究，摸清底子，拿出方案，进行试点。希望各级财税部门的领导把这项工作摆在整个财政工作

的重要位置，组织专门力量进行研究，做好基础工作，为实施这项改革做好准备。

三是综合财政预算问题。实施综合财政预算，统筹安排预算内外资金，是缓解甘肃省财政困难，改进财政性资金管理的一项重要举措，也是摆在我们各级财政部门面前的一个重大课题。这要作为今后财政工作的一个重点。目前，全省各级财政的收支矛盾十分突出，负担沉重。1998年，全省大口径财政收入完成了97.51亿元。但财政赤字超过了20个亿，全省仍有8个地本级、68个县发生赤字，比1997年增加了2个县。收入增量部分远远不能满足支出增长的需要。1999年是我国历史上重要的一年，改革又进入关键时期，发展和稳定的支出都需要财政作最后保障。而对这样的形势，最直接、最有效的途径，就是要在发展经济，加强征管，努力增加收入的同时，建立“预算内以收定支、预算外弥补差额、预算内外统筹安排”的综合财政预算管理体制，这一项工作涉及面广，牵扯到各部门的利益，推行起来有一定的难度。正因为有难度，更说明抓这项工作就抓住了要害。财政部门作为职能部门应当主动地开展工作，解除部门认识偏差，认真研究实施综合财政预算可能出现的问题和矛盾，掌握第一手资料，科学合理地确定各单位预算内和预算外资金，制定出各方面都比较能接受的方案。各地可结合各自的实际，进行一些探索和研究，为决策提供可靠的依据。

四是建立公共财政的问题。社会主义市场经济条件下的财政应该是公共财政，这是财政改革和发展的方向。公共财政要求财政资金必须从竞争性生产经营领域退出。1998年，财政部已明确规定，财政周转金只收不放，停止使用。1999年财政部又发出通知，对各类有偿使用资金进行清理。这就给我们财政工作者提出了一个新课题，财政资金如何使用？如何支持经济发展？需

要我们认真的研究。作为经济欠发达的省区，改革和发展的任务十分繁重，财政资金完全用于公益性事业，显然是不现实的，靠政府组织和推动经济发展仍然是我们的主要任务和有效途径。这就需要我们探索出一条符合甘肃省实际，既有利于建立公共财政的基本框架，又能促进经济发展的路子。1998年，财政部提出了逐步建立公共财政的设想，但还没有成熟的东西。希望大家结合工作实际，加强这方面的研究，特别是要结合政府机构改革和财政职能的转变，进行积极的探讨。

五是政府采购制度的实施问题。政府采购制度在西方国家已有100多年的历史。我国直到1985年才开始进行试点。时间虽然很短，但发展很快。目前全国已有23个省（市区）开展了政府采购业务。据调查，各地的资金综合节约率一般都在10%—30%左右，对于规范财政支出管理，提高资金使用效益，防止在采购过程中产生腐败现象，具有十分明显的作用。甘肃省在1998年底，对小汽车和部分医疗器械进行了政府采购试点，效果非常好。但与其他开展较早的省市相比较还很不够，一是面窄、量小；二是采购方法比较单一；三是纳入政府采购的资金来源范围还不规范，在实际操作中也有许多的具体问题有待进一步解决。1999年甘肃省政府第4号令颁布实施的《甘肃省省级政府采购管理暂行办法》，对省级政府采购的范围和形式、方法和程序、资金来源和监督检查作了明确的规定。省财政厅要按照政府令认真组织实施，扩大采购范围，完善采购办法。地县也要逐步实行政府采购制度，希望大家及早动手，做好准备。对于我们各级财政部门来讲，实施政府采购制度，不仅仅意味着财政支出管理方式的重大改变，在理财观念、强化财政职能等方面也需要进行革新和完善。实施政府采购制度更深一层意义应当是通过逐步扩大政府采购的范围和数量、适时调整采购品种和批次，来调

整国民经济的产业结构和产品结构，从而达到指导生产和消费，优化经济结构的目的。这是在市场经济条件下，政府对经济进行宏观调控的一种有效手段。希望各级财政部门在认真实施政府采购制度的同时，能够多从宏观经济的角度，研究和理解政府采购制度的内涵，在如何发挥政府采购调控经济发展方面下功夫。

三、加强财政管理是解决当前财政问题和矛盾的有效途径

解决当前财政经济生活中的矛盾和问题，一要靠改革，二要靠管理。这二者相辅相成，不可分割。只有不断深化改革，创新机制，才能强化管理；反过来，也只有加强管理，不断提高管理水平，才能巩固改革所取得的成果。因此，我们既要解放思想，转变观念，不断改革那些不适合市场经济条件下财政经济健康运行的体制、方式和方法，又要不断加强财政管理，充分发挥财政管理的积极作用，管好用好现有的财政资金，促进全省经济快速、稳定、健康的发展。

1. 要充分认识社会主义市场经济条件下财政管理的规律性。过去，我们也讲加强财政管理，但所提出的思路，采取的措施，都或多或少地受到计划经济条件下传统财政管理思想和模式的影响。近年来，我们在加强财政管理方面做了大量的工作，采取了许多措施，但所取得的成效并不是很理想。这主要是对社会主义市场经济条件下财政运行的规律还没有完全认识和掌握。在社会主义市场经济条件下，财政运行有其特殊的内在规律，我们必须遵循这些规律，依据法律和法规，借助政府的权威，采用行政、法律和经济的手段，对财政运行的各个方面进行科学规范的管理，才能实现财政管理的目标。第一，财政管理是一个系统工程，我们不论做那一方面的具体工作，都要善于从系统的角度考虑问题，不能就事议事，一叶障目。第二，财政管理是以法律法

规为依据的，不管是那个层次上的管理者，都必须做到依法行政，依法理财。第三，财政管理是以财政运行规律为基础的，我们必须加强学习，不断提高政策水平和专业理论水平，增强工作的主动性。

2. 要明确财政管理的预期目标。财政管理的目标是什么？我看就是通过推进管理的法制化、规范化、科学化和制度化，提高财政经济运行的质量和效益，促进全省财政管理工作上水平、上台阶。力争实现“一个提高、两个转变、三个规范、四个突破”。“一个提高”就是指全省财政运行的质量和水平要有一个大的提高，这是加强财政管理的最终目标，也是衡量我们财政管理是否有成效的最终标准。“两个转变”就是指财政管理思想上要实现从微观到宏观的转变，财政管理方式方法从计划经济向市场经济的转变。这是实现加强财政管理最终目标的前提条件。如果不能实现这两个转变，其他具体工作就无从谈起。这就是我们经常讲的，没有思想和理论的转变，也就不可能有行动上的转变。“三个规范”就是指预算管理的规范、支出管理的规范和收费管理的规范。要制定和实施符合甘肃省财政实际的制度，并在实践中充实和不断完善。“四个突破”就是指在以下四个方面有新的突破，一是在执行“预算法”、“税法”方面有新的突破；二是在控制支出和提高支出效益方面有新的突破；三是在保证政府公共支出方面有新的突破；四是在依法理财、强化财税监督方面有新的突破。

财政管理并不只是财政部门的事情，它涉及面非常广，需要各方面的大力支持和通力配合。但财政部门在这中间起着决定性的作用。因此，各级财政部门要具体地量化目标，拿出具体措施和工作计划，有步骤、有计划地把财政管理年活动步步引向深入。

3. 要确立财政管理在财政工作中的基础地位。在实行财政

统收统支体制的情况下，财政管理的任务主要是把钱收上来，再按既定的比例分下去。在社会主义市场经济条件下，财政管理的地位和作用发生了根本性变化。采取积极的财政政策，对国民经济运行实施宏观调控，已经成为财政的主要任务之一。我们必须确立财政管理在整个财政工作中的基础地位，通过广泛讨论和舆论引导，形成狠抓管理的共识，造就全社会抓管理的大环境，最大限度地发挥财税管理者的主观能动性，切实把财政管理工作摆上议事日程，抓紧抓好，抓出成效。

(吴碧莲)

关于财政改革和发展的几个问题

一、财政理论研究的主要内容和重点问题

当前财政理论研究的内容和重点，是以“财政管理年”活动为主题，紧紧围绕搞好财源建设，开展增收节支，加强财政管理，振兴甘肃财政，实现收支平衡，建立稳固、平衡、有后劲的财政等问题。具体来讲，重点包括以下几个方面：

(一) 如何调整财源建设思路，加快财源建设问题

改革开放以来，特别是 90 年代以来，甘肃省财源建设工作取得了很大成绩。从财源建设的实践过程看，经历了两次比较大的转变。第一次是从 1984 年开始到“八五”末。这一阶段主要是针对县级经济薄弱，财政困难的问题，省上拨出专款，配套贷款，在全省范围内开展了以县为单位的财政扭补工作，扶持财政补贴县发展经济，在资源开发、加工增值、开辟财源方面取得了

一定成绩。第二次是从“九五”开始，根据财源建设的环境条件及其形势的变化，省上适时地提出了由单纯的财政扭补转向县级财源建设，为县级财源建设工作赋予了新的内容。通过大力发展农村支柱产业和突出培育财政“十强县”等措施，使县级经济有了新的发展，财力有了新的增强。特别是把“三保一挂”责任制作为财政管理的手段，把激励机制作为财源建设的重要内容，极大地调动了各级政府和各级财政部门理财、用财、聚财的积极性，有力地促进了财源建设的发展。从现在起到下世纪初，由于财税体制改革的实施和市场经济体制的建立，甘肃省财源建设进入了一个全新的阶段，过去的一些财源建设的办法和措施，随着改革的深入和市场经济体制的确立，已经不能适应新形势的变化和要求。必须对全省财源建设的思路 and 措施作必要的调整。特别是要适应市场经济要求，研讨在市场经济条件下，财政在财源建设方面有哪些职能和作用；如何积极推进两个根本性转变，因地制宜，分层次、多渠道地培植财源；如何适应所有制转变和结构调整，建立新的财源建设机制等。

（二）在跨世纪时期，研究如何进一步深化财政各项改革和发展问题

改革开放以来，甘肃省的财税体制改革取得了突破性进展，初步建立了适应社会主义市场经济要求的财税管理体制，促进了国民经济的持续、稳定发展。但是必须看到，一方面财政领域中诸如体制不规范、挥霍浪费、逃税骗税、管理比较混乱等问题，仍然没有从根本上解决，振兴财政的任务仍然十分艰巨；另一方面社会主义市场经济的进一步发展，又对财政工作提出了许多新的要求。在这种情况下，财政工作更是千头万绪，纷繁复杂。如果不坚持用改革的思路研究处理这些问题，而是安于现状，抱残守缺，固步自封，就永远不会有新的发展和起色。只有坚持解放