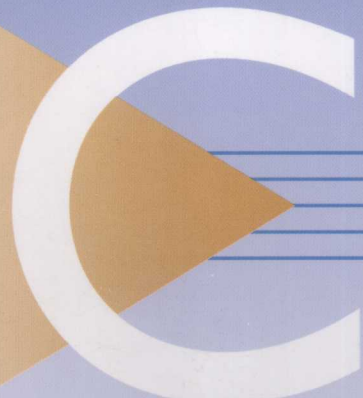


2004年辽宁省 财政干部培训教程

闫 伟 姜永奇 主编



辽宁大学出版社

2004 年辽宁省

江苏工业学院图书馆
财政干部培训教程
藏书章

辽宁大学出版社

© 闫 伟 姜永奇 2004

图书在版编目(CIP)数据

2004 年辽宁省财政干部培训教程/闫伟, 姜永奇主编.
沈阳: 辽宁大学出版社, 2004
ISBN 7 - 5610 - 4649 - 9

I. 2... II. ①闫...②姜... III. 财政—干部教育
—教材 IV. F81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 046261 号

出 版 者: 辽宁大学出版社

(地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036)

印 刷 者: 沈阳市新友印刷有限公司

发 行 者: 辽宁大学出版社

幅面尺寸: 185mm × 260mm

印 张: 20.5

字 数: 510 千字

出版时间: 2004 年 6 月第 1 版

印刷时间: 2004 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 胡家诗

封面设计: 邹本忠

版式设计: 佳 成

责任校对: 春 夏

定 价: 35.00 元

联系电话: 024—86864613

Email: mailer@lnupress.com.cn

http://www.lnupress.com.cn

序

邵志刚

在当今世界经济全球化不断深入、科学技术发展日新月异、综合国力竞争日趋激烈的新形势下，我国经济将进入新一轮快速增长期，市场化进程将加快推进。随着东北老工业基地振兴战略的实施，我省加快发展的政策机遇千载难逢。新的时代背景和发展要求，给全省财政工作提出了新课题和新任务。财政工作如何为实践科学的发展观提供财力保障，如何在深化经济体制改革中理顺收入分配关系，如何在老工业基地振兴中化解即期财政减收增支矛盾，如何按照社会主义市场经济要求建立新型的财政运行机制等，这些都对财政干部队伍素质和创新能力提出了新的更高的要求。

为适应新形势的要求，解决好面临的新课题，今后一个时期全省财政工作要以“三个代表”重要思想为指针，全面贯彻党的十六大、十六届三中全会和省委九届六次全会精神，坚持以发展为第一要务和“五个统筹”的基本要求，牢固树立财政经济观、财政法治观和财政绩效观，紧紧围绕老工业基地振兴这一重点，认真履行财政职责，积极支持发展经济和改革开放，继续深化财政改革，全面构建公共财政体系，加快推进依法理财进程，规范财政行政行为，强化财政管理与监督，提高财政资金效益，为振兴老工业基地做出新贡献。

干部队伍建设是财政工作的重要组成部分，在振兴辽宁老工业基地过程中，认真抓好财政干部培训工作，使财政干部不断更新知识，提高素质，比过去任何时候都显得更加迫切、更加重要。为此，辽宁省财政厅组织编写了《2004年辽宁省财政干部培训教程》。这本培训教材以全省财政改革与发展为主题，重点围绕做好“三篇文章”，紧密结合省情和财政工作实际，对财政支持老工业基地振兴的总体思路、有关政策和工作经验进行了详细讲解，突出了针对性和时效性，增强了实践性和实务性。同时，将《行政许可法》、《辽宁财政综合数据查询系统应用》等培训内容也列入其中，促进财政干部提高素质、依法行政、依法理财。

希望全省各级财政部门要认真贯彻落实省委、省政府实施人才强省战略，树立人才资源是老工业基地的第一资源的理念，以培养财政干部的学习能力、实践能力和创新能力为重点，进一步强化财政干部教育培训工作，全面提高全省财政干部队伍整体素质。同时，也希望全省财政系统广大干部积极地、自觉地投入到学习和培训中来，刻苦学习，努力改善自身的知识结构，不断提高业务水平和工作能力，与时俱进，开拓进取，为加快老工业基地振兴，提前实现全面建设小康社会的宏伟目标做出新的贡献。

2004年5月

前 言

QIAN YAN

为了做好 2004 年全省财政系统干部培训工作,按照《2004 年全省财政系统干部培训工作计划》(辽财干教〔2004〕93 号)中有关培训内容和培训教材的要求,我们组织编写了《2004 年辽宁省财政干部培训教程》,供全省各级财政部门在组织实施干部培训时使用。

本《教程》按专题讲座形式编写,共分七讲。第一讲至第五讲分别为《财政预算体制改革》、《税收制度与税制改革》、《财政支持企业改革与发展政策讲解》、《财政支持县域经济加快发展政策讲解》、《社会事业改革与发展及财政政策取向讲解》,主要供全省各级财政部门在实施财政业务培训时使用;第六讲为《行政许可法讲解》,主要供全省各级财政部门在实施行政许可法培训时使用;第七讲为《辽宁财政综合数据查询系统应用》,主要供全省各级财政部门在实施财政综合数据查询系统应用技能培训时使用。同时,为方便培训工作需要,将厅领导在 2004 年全省财政系统干部培训工作会议上的讲话和我厅印发的《2004 年全省财政系统干部培训工作计划》附录在本《教程》之后。

辽宁财政干部教育中心组织了本《教程》的编写工作。参加本《教程》编写的单位和人员有:辽宁省财政厅预算处金允坤、姚健、宋金国(第一讲),辽东学院马云峰(第二讲),辽宁省财政厅企业处王建志(第三讲),辽宁省县区财源建设办公室夏本立(第四讲),辽宁省财政厅教科文处宋杰、社会保障处陈彤、辽宁省社会科学院杨旭涛(第五讲),辽宁省财政厅法规处周群(第六讲),辽宁省财政厅统计评价处刘世伟、王燕生、赵智军、靳义敏(第七讲)。参加本《教程》审稿人员有:辽东学院马云峰(第一讲),辽东学院谷义(第二讲),辽宁财政干部教育中心孙乃涛(第三讲),辽宁省财政厅农业处柳晓玲(第四讲),辽宁财政干部教育中心姜永奇(第五讲),辽宁财政干部教育中心贾萌(第六讲),辽宁省财政厅信息中心徐勇(第七讲)。本《教程》由辽宁省财政厅副厅长闫伟定稿。

由于水平和时间所限，本《教程》难免有错误或不足之处，敬祈学员提出意见，以便进一步修改与完善。在此，谨向参加本《教程》编审的单位和人员，向辽宁大学出版社表示诚挚的感谢！

编 者

2004 年 5 月

目 录

MULU

序	(1)
前 言	(3)

第一讲 财政预算体制改革

一 财政管理体制概况	(1)
(一) 财政管理体制的涵义	(1)
(二) 建立财政预算管理体制的原则	(2)
(三) 财政预算管理体制的类型	(4)
二 分税制财政管理体制	(5)
(一) 分税制的内涵和特征	(5)
(二) 分税制的类型	(6)
(三) 我国分税制的基本内容	(7)
(四) 我国分税制财政体制存在的问题	(9)
(五) 我国分税制财政管理体制的改革与完善	(11)
三 我省 2003 年完善省市财政管理体制情况	(12)
(一) 完善省市财政管理体制的背景	(12)
(二) 完善省市体制的思路、目标和基本原则	(14)
(三) 完善省市财政体制的内容	(14)
(四) 完善体制的配套措施	(17)
(五) 进一步深化省以下财政管理体制的政策建议	(18)
四 政府间财政转移支付制度	(19)
(一) 政府间转移支付的含义和理论基础	(19)
(二) 政府间转移支付的基本形式	(21)
(三) 我国过渡期转移支付办法	(22)
(四) 我省对下转移支付情况	(23)

第二讲 税收制度与税制改革

一 税收原理	(35)
(一) 什么是税收	(35)
(二) 税收术语和税收分类	(36)

(三) 税收负担	(42)
(四) 税负转嫁与归宿	(43)
(五) 税收原则	(45)
(六) 税收效应	(48)
(七) 税收超额负担与税收中性	(49)
二 税收制度	(50)
(一) 税收制度含义与税制结构类型	(50)
(二) 商品课税	(50)
(三) 所得课税	(54)
(四) 资源、财产与行为课税	(59)
三 税制改革的政策取向	(63)
(一) 最适课税理论简介	(63)
(二) 我国税制的历史演进	(65)
(三) 新一轮税制改革的政策取向	(68)
(四) 费改税	(87)

第三讲 财政支持企业改革与发展政策讲解

一 辽宁工业企业的现状与问题	(92)
(一) 全省工业企业的基本状况	(92)
(二) 工业经济运行的基本特点	(92)
(三) 工业经济高速增长的原因分析	(95)
(四) 工业企业存在的主要问题	(96)
(五) 工业经济问题形成的原因分析	(98)
(六) 辽宁工业发展与改革情况	(101)
二 不同时期财政与企业关系定位	(102)
(一) 企业与财政关系的一般描述	(102)
(二) 不同时期的财政与企业关系	(103)
(三) 辽宁老工业基地振兴中的财政企业工作定位	(104)
(四) 在公共财政理论框架下, 正确树立财政发展观	(106)
(五) 在振兴辽宁老工业基地区域政策条件下的财政与企业关系	(107)
三 财政支持企业改革与发展的政策与措施	(110)
(一) 财政支持企业的政策要符合 WTO 规则	(110)
(二) 支持企业技术改造, 推进企业技术创新	(114)
(三) 做大做强以信息产业为代表的高新技术产业, 促进传统产业升级	(115)
(四) 支持国有企业减人、减债、减负, 为国有企业在市场经济条件下创造一个公平的 竞争环境	(116)
(五) 继续完善社会保障体系建设	(118)

(六)支持国有资本有序退出一般竞争性领域	(119)
(七)支持民营企业发展,为促进各类企业创造良好环境	(122)
(八)推进资源型城市经济转型,积极发展接续产业	(123)
(九)加大招商引资力度,提高企业利用外资的质量和水平	(124)
四 支持国有企业改革与发展国际做法	(124)
(一)财政支持国有企业改革和发展的国际经验	(124)
(二)工业结构调整和产业升级的国际做法	(130)

第四讲 财政支持县域经济加快发展政策讲解

一 县域经济的地位和作用	(133)
(一)县域经济概念及特点	(133)
(二)县域经济运行的基本规律及特征	(134)
(三)我省县域经济的基本情况	(135)
(四)县域经济的主要作用	(136)
二 县域经济面临的矛盾和问题	(137)
(一)思想认识的偏差阻碍了县域经济的加快发展	(137)
(二)增长方式的粗放降低了县域经济运行质量	(138)
(三)体制因素束缚了县域生产力的发展	(138)
(四)政策不活限制了县域经济的整体推进	(138)
(五)财政投入不足,影响县域的可持续发展	(139)
(六)财政调控弱化减缓经济发展步伐	(139)
(七)县级财政困难已经危及基层政权建设和社会稳定	(140)
三 发展县域经济的必要性和可行性	(141)
(一)发展县域经济的必要性	(141)
(二)发展县域经济的可行性	(143)
四 发展县域经济的途径	(148)
(一)财政支持县域经济发展的指导思想和奋斗目标	(148)
(二)财政支持县域经济、社会发展的原则	(149)
(三)支持县域经济发展的途径	(149)
五 县区财政综合绩效考核评价基本内容、评价办法	(158)
(一)综合绩效评价的原则	(158)
(二)综合绩效评价的基本内容	(158)
(三)基础分及权重	(158)
(四)评分办法	(159)
(五)县区财政综合绩效考核评价奖励办法	(159)
(六)县区财政综合绩效考核评价工作组织及领导	(160)
六 借鉴先进的发展经验,催化适合本地特点的举措	(160)

(一)“浙江现象”探源	(160)
(二)几点启示	(161)

第五讲 社会事业改革与发展及财政政策取向讲解

一 辽宁社会事业改革与发展情况	(163)
(一)教育事业改革与发展情况	(163)
(二)科学事业改革与发展情况	(165)
(三)文化、体育等事业改革与发展情况	(166)
(四)卫生事业改革与发展情况	(168)
二 辽宁社会事业改革与发展中存在的问题	(171)
(一)教育事业改革与发展中存在的问题	(172)
(二)科学事业改革与发展中存在的问题	(174)
(三)文化、体育等事业改革与发展中存在的问题	(176)
(四)卫生事业改革与发展中存在的问题	(177)
三 促进辽宁社会事业改革与发展的财政政策取向	(180)
(一)财政促进社会事业改革与发展的总体思路	(181)
(二)财政政策取向	(182)
附录 国外省外高校科技工作的有效措施及对辽宁的启示	(190)
辽宁成人教育要借鉴发达国家和地区的先进经验	(191)
世界文化强国发展文化产业的经验与借鉴	(192)
广东、上海、江苏文化产业发展情况	(194)

第六讲 行政许可法讲解

一 行政许可法导论	(200)
(一)为什么要制定行政许可法?	(200)
(二)财政部门实施行政许可法应当做好的工作	(202)
二 行政许可的概述	(204)
(一)行政许可的概念和特征	(204)
(二)行政许可的性质和功能	(205)
(三)行政许可的分类	(206)
(四)行政许可的基本原则	(207)
三 行政许可的设定	(211)
(一)行政许可设定的概念和原则	(211)
(二)行政许可设定的事项	(212)

(三)行政许可设定权	(214)
(四)行政许可设定的几项新制度	(215)
四 行政许可的实施	(217)
(一)行政许可的实施主体	(217)
(二)行政许可的实施程序	(219)
五 行政许可收费和监督检查	(228)
(一)行政许可收费	(228)
(二)监督检查	(229)
六 法律责任	(231)
(一)行政许可机关及其工作人员的法律 responsibility	(231)
(二)行政许可申请人和被许可人的法律责任	(232)
附录 中华人民共和国行政许可法	(234)
财政部条法司关于清理行政许可事项有关问题的说明	(245)
辽宁省人民政府法制办公室关于行政许可清理工作有关问题解答	(254)

第七讲 辽宁财政综合数据查询系统应用

一 系统设计指导思想	(257)
(一)财政综合数据库设置的基本架构	(257)
(二)财政信息数据库的运行模式	(258)
二 系统数据的涵盖量	(258)
三 系统设计原则	(260)
(一)界面设计原则	(260)
(二)内容设计原则	(260)
(三)功能设计原则	(260)
四 系统主要功能	(260)
(一)分户数据查询功能	(260)
(二)汇总数据查询功能	(262)
(三)跨年数据查询功能	(263)
(四)宏观数据查询功能	(263)
(五)查询结果的处理功能	(265)
(六)分析预测功能	(266)
五 系统栏目设置	(277)
(一)领导专用	(277)
(二)专题分析	(279)
(三)数据查询	(279)
(四)分析预测	(285)

(五)宏观经济.....	(301)
(六)地市比较.....	(304)
(七)资料传送.....	(305)
附录一 以人为本 开拓创新 不断推进财政干部培训工作再上新台阶 ——闫伟同志在全省财政系统干部培训工作会议上的讲话	(306)
附录二 2004 年全省财政系统干部培训工作计划	(311)

第一讲 财政预算体制改革

一 财政管理体制概况

(一) 财政管理体制的涵义

财政管理体制是国家在财政管理中,划分各级财政主体之间财政管理权限、确立预算组织原则以及规范财政分配关系的基本制度。广义地讲,它包括财政预算管理体制、税收管理体制、国有企事业财务管理体制和国家基建财务管理体制。狭义地讲,财政管理体制就是财政预算管理体制,是用来确定中央与地方以及地方各级政府之间财政分配关系的根本制度。通常把财政预算管理体制叫做财政体制。

1. 财政预算管理体制的内容

财政预算管理体制是由预算管理级次的规定、预算管理权的划分、预算收支范围的确定和预算调节制度的安排等方面内容构成。

(1)预算管理级次。预算管理级次的规定与一个国家的政权结构和行政区划存在密切的联系。通常情况下,有一级政权就要建立一级预算。在我国,按政权结构,政府分为中央、省、市、县、乡五个级次,预算也分为五个级次。

(2)预算管理权的划分。预算管理权是指国家预算的政策、预算管理法律法规的制定权、解释权和修订权;国家决算的编制和审批权;预算执行、调整和监督权等。在我国,凡全国性的财政方针政策、法律法令都由中央统一制定,其解释权、修订权也归中央。各地方有权制定区域性预算管理制度,但不能违反全国的统一规定。

(3)预算收支范围的划分。即确定中央和地方以及地方各级政府各自的事权和财权。收支范围划分是否合理,关系到财政预算管理体制的运行是否有效率、各级政府的职能能否充分实现、各层次的公共需要能否有效满足,这是财政预算管理体制的核心内容。

(4)预算调节制度。由于支出划分与收入划分所遵循的标准不完全一致造成了不同级次预算主体之间的收支不对称,地区间经济发展的非均衡性会使经济相对落后地区的预算收支难免存在缺口,以及部分区域性公共产品受益的地区外溢性也需要在地区间进行利益调整,所以说,预算收支范围的划分并不能完全解决各级次及各地方政府财政收支均衡的所有问题。因此,在既定的预算收支范围划分的基础上进行收支水平的调节,即有必要进行政府间转移支付,其目标是使公共资金公平分配和有效使用,并达到各级政府的事权和财力的最终统一。

2. 财政预算管理体制特征

一般来说,财政体制具有三个特征,即整体性、规范性和稳定性。整体性是指一方面财政体制对各级政府的事权和财权加以明确划分;另一方面作为一个统一的国家和统一的政治

经济实体,中央财政必须充分发挥其宏观调控职能,实行财政的纵向和横向平衡,并将多级财政连接成为一个统一的整体。规范性是指在绝大多数情况下,财政体制都是以法律法规的形式对各级政府和财政的责、权、利关系加以明确的界定,并使这种界定具有相对的稳定性。稳定性是指财政体制一经确定后,应该在相对较长的时期内保持相对的稳定,尽量避免因体制频繁变动而造成的诸多消极影响。

3. 制约和影响财政管理体制的主要因素

一是一国的政治历史因素,如政体上的联邦制和单一制就会对财政体制产生不同的影响;二是政府职能的大小,不同时期和同一时期的不同国家,政府职能的大小往往不一样,政府职能的差异也在一定程度上影响一个国家的财政管理体制;三是其他相关体制的影响,如政治制度、企业制度、社会的法制环境等。

4. 财政管理体制的功能

包括履行各级政府职能的财权、财力保障功能;对地区间财政能力差异的调节功能;公平和效率的促进功能等。

(二) 建立财政预算管理体制的原则

一般来说,在市场经济条件下,建立预算管理体制应遵循公开性、均衡性和效率性原则。

1. 公开性原则

指各级政府间的财政关系应以制度或法规形式加以规定,并公之于众,使这种财政关系的运作具有明确的依据、预见性和透明性,减少随意性。

财政预算管理体制公开性的基础是制度化和法规化。一般来说,中央政府代表国家的总体利益,地方政府代表各地方的局部利益,国家总体利益与地方局部利益之间既有一致性,也有矛盾性,中央政府和各级地方政府的行为方式与运作手段也不尽相同,因此,需要以一定的形式将相互间的利益划分确定下来,使之具有较强的稳定性,以利于财政体系的有效运行。如我国1995年实施的《中华人民共和国预算法》。

2. 均衡性原则

即各级政府的财权财力划分应相对平衡。它包括中央与地方政府间的财政关系的纵向均衡和地方政府间财政关系的横向均衡。

中央与地方政府间财政关系的纵向均衡是指各级政府的财政资金来源与各自的支出责任或事权范围相对称,使各级政府在行使各自的职权或履行各自的职责时有必要的财力作保障。这种纵向均衡与分级财政体系中财政管理的层次性和各级财政一定的自主性是一致的。但在实践上,通过预算管理体制中各级财政收支范围的规定达到纵向均衡的要求往往是困难的,因为各级财政支出范围与收入范围的划分所遵循的标准并不相同,支出范围的确定要符合公共产品的层次和提高公共产品配置效率的要求,而收入范围的划分要根据各税种的特点加以设计,以有利于实现税收的收入功能和调节功能为前提。因此,在一定的预算管理体制下,往往体现为上级政府的收入范围相对较大,而支出范围相对较小;下级政府的收入范围

相对较小,而支出范围相对较大。为了解决各级财政收支范围的划分难以达到纵向均衡的问题,就需要在预算管理体制内以一定方式对各级财政的收支水平进行调节,达到财权和事权的最终统一。

地方政府间财政关系的横向均衡是指基本公共产品的供给标准和供给数量在各地区的均等化。也就是说,作为一国公民,其所享有的基本公共服务不因居住地的不同而有差异。这种横向均衡是社会公平的要求在公共资金分配上的体现。当然,横向均衡并非意味着要使各地区的人均公共支出水平完全相等,由于各地自然条件和经济发展水平的差异,在公共产品供给水平上存在区别是必然的,否则既难以照顾不同地区的实际需要,也不利于鼓励先进,激励后进。但在基本公共产品的供给上,在各地区应保证有与国家经济实力与发展状况相应的起码水平,如义务教育、公共安全、基本医疗保健、水电设施、交通设施等。由于各地区间经济发展的非均衡性,各地区的财政能力会存在较大的差别,即使按公共产品供给的最低标准,也会有部分地区存在一定的财政困难,这就要求通过预算管理体制的合理设计,兼顾不同地区的财政需要,采取相应的措施,保证横向均衡目标的实现。

3. 效率性原则

指各级政府财政职权的配置和收支关系的划分,应有利于提高公共资源管理和使用,以及财政对社会经济活动进行调节的效果。它包括收入划分效率、支出划分效率和转移支付效率。

中央政府与地方政府收入划分效率,要求按不同税种的性质、征管难度和征收效应等,合理划分中央政府和地方政府的税收征管权,以在既定税制的框架内防止收入流失、避免地方间的利益冲突、充分发挥税收的应有功能。一般说,为提高税收征管效率和有利于税收功能的发挥,税源宽广、税基流动性较强、课税对经济活动影响较大的税收,应由中央政府实施征管;反之,可由地方政府实施征管,前者如所得税、增值税,后者如房产税、土地税。与收入划分的效率性相关的问题是中央财政在整个政府财力分配中的主导性,一个合理、有效的财政预算管理体制应使中央财政有足够的财力进行宏观调控和收入分配调节,同时也使地方财政拥有必要的财力实施地方性的公共配置,形成规范的分级管理体系。

中央与地方政府支出范围的划分也应体现效率性原则。实际上,支出范围的划分是财政职能在中央财政与地方财政中的具体界定和落实。在市场经济条件下,财政职能可概括资源配置、收入分配、经济稳定与发展。财政理论分析表明,在资源配置上,中央政府主要从事全国性的公共产品或接近全国性公共产品的供给,地方政府主要是向本辖区内居民提供地方性公共产品及标准公共产品,满足本地区居民的公共需要;收入分配和经济稳定与发展职能,主要应由中央政府行使,以利于收入在全国范围内的公平分配和进行宏观管理,地方政府这两方面的职能较弱。据此标准划分中央和地方政府的支出范围,将为各项财政职能的行使达到效率性要求创造基本条件。

政府间财政转移支付是解决一定预算管理体制框架内存在的财政收支纵向非均衡和横向非均衡的基本手段。财政转移支付的效率实际上是以较低的转移支付成本提高受援地区的公共服务水平。实现这一效率原则,要求在安排财政转移支付时,必须选择合理的转移支付方式,确定适当的转移支付规模,健全转移支付制度,减少转移支付调拨过程中的渗漏,提高资金的使用效果,使转移支付资金的拨出尽可能等于受援地区社会成员的利益。

(三) 财政预算管理体制的类型

由于受多种因素制约,各国的财政预算管理体制集中与分散的程度不同,但预算管理体制无非两大类型,即集权型的预算管理体制和分权型预算管理体制。根据通常的标准,单一制国家与财政集权体制相联系,联邦制国家与财政分权相联系。虽然国家政体的组织形式对财政的集权和分权、财政体制的模式和运行有着重要的影响,但是,要准确地反映财政的集权和分权,还要看中央政府和地方政府之间的经济利益关系与地方政府的行为方式,以及地方政府的财政收支所占份额的大小等。

1. 集权型财政预算管理体制

这种体制中央政府有较大的预算权限。我国是实行中央集权型的单一制国家,虽然从改革开放以来,特别是提出在我国实行社会主义市场经济体制后,地方政府相对独立的经济利益和相当程度的行为自主为地方财政分权奠定了经济基础,但财政体制依然是集权型的体制。那么,从我国的长期实践看,这种体制大体可分为以下几种:

(1) 统收统支财政管理体制。这种财政体制在我国历史上也只有建国初期的很短一段时期内存在过,它主要特点是收支两条线,地方代理中央负责组织收入,并一律解缴中央金库,没有中央拨付命令不得动用。地方政府所需的一切开支均需中央统一审核,逐级拨付。地方财政收入与地方财政支出不发生直接联系。国家财政制度包括财政收支程序、税收制度、经费供给标准以及全国的总预算与决算,均由财政部统一制定,报政务院批准后实施。这种体制下,地方财政并非是一级真正独立的财政,它只是中央在地方上的一个派出机构,负责组织收入。

(2) 统一领导、分级管理的财政体制。这种体制是我国在改革开放以前相当长的一段时期内实行的财政体制,虽然在方法上屡经调整,并且各种形式之间总存在着或大或小的差异,但体制类型从总体上说基本保持不变。它的基本内容主要包括,①在中央统一政策、统一计划和统一制度的前提下,按照国家行政区划分预算级次,实行分级管理,原则上是一级政府一级预算,但实际上,地方预算的收支支配权和管理权很小,并不构成一级独立的预算主体;②虽然中央与地方之间在职责上有分工,也有各级政府的预算支出范围,但支出指标是由中央确定的;③主要税种的立法权、税率调整权和减免权集中于中央,并由中央确定地方的收入指标。全部收入分固定收入和比例分成收入,由地方统一组织征收,分别入库。为调动地方组织收入的积极性,有时对超收部分另定分成比例,使地方多收多留;④由中央统一进行地区间的财力调剂,凡收大于支的地方上缴收入,凡收小于支的地方由中央补助。中央预算另设专户拨款,由中央集中支配;⑤地方预算的收支平衡,基本上是以支定收,节余可留用;⑥体制的有效期是“一年一定”或“几年不变”,并非长期相对稳定。

具体可分为分类分成体制和总额分成体制。分类分成体制是1953~1958年间实行的体制,它将收入分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类,地方支出由前两项收入抵补,不足部分由中央调剂收入弥补。总额分成体制是1959~1976年间实行的体制,具体是收支按计划包干,中央进行地区间平衡,并以省、市、自治区为单位,按收支总额测算地方财政总支出占地方财政总收入的比重,以此作为总额分成的依据。

(3) 分级包干的财政体制。这种体制是十一届三中全会以来我国开始实行经济体制改革