

纪念改革开放三十周年百种重点图书



中国财政改革三十年

谢旭人 主编



中国财政经济出版社

纪念改革开放三十周年百种重点图书

中国财政改革三十年

谢旭人 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政改革三十年/谢旭人主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 11
(纪念改革开放三十周年百种重点图书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1059 - 9

I. 中… II. 谢… III. 财政管理体制 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 - 1978 ~ 2008 IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 181525 号

责任编辑: 刘五书 卢关平 责任校对: 张 凡

封面设计: 郁 佳 版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 34 印张 640 000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5500 定价: 69.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1059 - 9/F·0887

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

《中国财政改革三十年》编委会

主 编：

谢旭人

副主编：

廖晓军	贺邦靖	李 勇	王 军	张少春
丁学东	刘红薇	朱光耀	张 通	

编委会成员：

胡静林	戴柏华	杨 敏	史耀斌	王 伟
李 萍	詹静涛	翟 钢	李林池	赵 路
王保安	赵鸣骥	孙志筠	贾 湛	孙晓霞
郑晓松	刘玉廷	耿 虹	王建国	余蔚平
曲永兰	高建华	赵 杰	贾 康	欧文汉
刘祝余	贾 杰			

总 纂：

张 通

前言

前言

为纪念改革开放三十年，财政部组织编写了《中国财政改革三十年》一书。全书以财政改革为主线，详尽介绍了三十年来各项财政改革的背景、决策过程、政策要点和实施效果，并在总结经验的基础上，对当前及今后一个时期财政改革发展取向进行了简要的阐述。这不仅有助于我们全面了解历史，总结过去；也有利于准确把握现在，开拓未来。

全书以总论为起始，其后为体制、收入、支出、管理和调控五大专题。各专题既独立成篇，自成体系，又相互呼应，共同形成一个有机统一的完整体系。其中，总论分五个阶段对三十年财政改革的脉络及改革内容进行了统括性的梳理和总结；体制篇介绍了政府间财政管理体制的调整和规范，回顾总结了以“分灶吃饭”的包干制为特征的财政体制改革和实施、完善分税制财政体制改革的历程与成效；收入篇重点介绍了财政收入体系的演变过程，阐释了税收收入、公共收费、国有资产收益以及国债收入等相关制度的改革进程；支出篇描述了财政支出规模和结构的调整与优化过程，展示了财政支出逐步过渡到建立保障和改善民生的长效机制的变化历程；管理篇从预算编制管理、预算执行管理、国有资产管理、财务与会计、财政法制、财政监督、财政信息化建设、财政干部人事管理等八个方面，全面描述了我国财政管理改革的进展情况；调控篇则回顾了我国运用财政政策参与宏观调控的历次实践，特别是1993年以来的三次大的财政政策调整，同时对财政政策的国际协调进行了全面介绍。

历史是一面镜子，可以鉴往知今，可以昭示未来。回顾我国财政改革三十年的辉煌历程，最重要的是从中汲取丰厚的营养，尤其是要始终坚持解放思想、实事求是，始终坚持把握方向、明确目标，始终坚持服

中国财政改革三十年

务大局、促进发展，始终坚持以人为本、为民服务，始终坚持统筹兼顾、协调推进，始终坚持创新理论、推动实践，以期进一步统一思想，坚定信心，贯彻落实科学发展观，创新财政体制机制，为全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面作出更大贡献。

编 者

2008年11月10日

目 录

目
录

总 论	1
体 制 篇	25
第一章 我国经济体制改革的突破口：财政“分灶吃饭”	27
第一节 “分灶吃饭”财政体制改革的背景	28
一、经济与社会背景	28
二、财政体制改革的初步探索	31
第二节 “分灶吃饭”财政体制改革的内容	34
一、改革的酝酿过程	34
二、财政体制改革的基本原则和主要内容	34
三、广东、福建的特殊体制	37
四、“划分收支、分级包干”财政体制的调整与完善	39
第三节 “分灶吃饭”财政体制改革的评价	40
一、实行“分灶吃饭”财政体制的效果	40
二、存在的主要问题	42
第二章 财政包干体制的不断调整 and 分税制试点	44
第一节 “划分税种、核定收支、分级包干”财政体制	44
一、经济体制改革对财政体制改革的新要求	44
二、国营企业“利改税”为财政体制改革奠定了基础	45
三、1985年财政体制改革的内容	46
第二节 多种形式的财政包干体制的实施	49
一、财政包干体制的形式	49
二、财政包干体制的简要评述	50
第三节 分税制财政体制试点	54

一、分税制财政体制试点的主要内容	54
二、分税制财政体制试点的基本评价	55
第三章 分税制财政体制改革	57
第一节 分税制财政体制改革的背景和过程	57
一、分税制财政体制改革的背景	57
二、分税制财政体制改革产生的过程	60
第二节 分税制财政体制改革的主要内容	61
一、支出划分	62
二、收入划分	62
三、税收返还制度	63
四、配套改革和其他政策措施	65
五、解决原体制遗留问题	67
六、过渡期转移支付	67
七、经济特区与开发区财政管理体制	68
第三节 分税制财政体制改革的特点及重要意义	70
一、分税制财政体制改革的特点	70
二、分税制财政体制改革的意义	71
第四章 分税制财政体制的进一步完善	74
第一节 实施所得税收入分享改革	74
一、所得税收入分享改革的背景	74
二、所得税收入分享改革的主要内容	76
三、所得税收入分享改革的成效	77
第二节 出口退税负担机制改革	77
一、出口退税负担机制改革的背景	77
二、出口退税负担机制改革的主要内容	78
三、出口退税负担机制改革的成效	79
第三节 证券交易印花税、金融保险营业税分享办法调整	80
一、调整证券交易印花税中央与地方分享比例	80
二、调整金融保险营业税收入划分	80
第四节 财政转移支付制度的不断完善	80
一、一般性转移支付	81
二、调整工资转移支付	84
三、民族地区转移支付	86
四、农村税费改革转移支付	87

目 录

五、“三奖一补”转移支付	89
六、其他财力性转移支付	90
七、专项转移支付	91
第五节 分税制财政体制改革取得了显著成效	92
一、调动了各方面积极性,国家财政实力显著增强	93
二、中央调控能力增强,促进了地区协调发展	93
三、加强和改善了国家宏观调控,一定程度上抑制了投资过热	93
四、强化了地方财政的预算约束,增强了地方加强收支管理的 主动性和自主性	94
第五章 省以下财政体制改革	95
第一节 省以下财政体制改革的历史回顾	95
一、“划分收支、分级包干”时期的省以下财政体制	96
二、“划分税种、核定收支、分级包干”时期的省以下财政体 制	96
三、“大包干”时期的省以下财政体制	97
四、分税制财政体制建立后的省以下财政体制	97
第二节 省以下财政体制的基本状况	98
一、省以下政府间事权与支出责任划分	98
二、省以下政府间收入划分	99
三、省以下转移支付	101
第三节 省以下财政体制创新	107
一、“省直管县”的财政体制创新	107
二、“乡财县管”的财政体制创新	109
经验与展望	112
 收 入 篇	 117
第六章 税收制度改革	119
第一节 1978—1993 年的税制改革与税收体系	119
一、税制改革的背景和依据	120
二、税制改革的内容	121
三、税收体系	128
四、税制改革的评价	130
第二节 1994—2002 年的税制改革与税收体系	132

一、1994 年税制改革的背景和依据	132
二、1994 年税制改革的内容	133
三、新税制的调整和完善	136
四、税收体系	138
五、税制改革的评价	139
第三节 2003 年以来的税制改革和税收体系	141
一、税制改革的背景和依据	141
二、税制改革的内容	142
三、税收体系	148
四、税制改革的评价	149
第七章 公共收费制度改革	152
第一节 公共收费的扩张	153
一、公共收费的项目和规模	153
二、公共收费的管理	154
三、公共收费过度扩张的危害	155
第二节 公共收费的治理整顿	156
一、规范公共收费管理	156
二、推进相关税费改革	160
第三节 公共收费全面纳入政府非税收入管理	162
一、明确非税收入概念	162
二、加强非税收入管理	163
第八章 农村税费改革	167
第一节 农村税费改革的背景和历程	167
一、农村税费改革的背景	167
二、农村税费改革的历程	168
第二节 农村税费改革成果的巩固	178
一、农村税费改革的主要成效	178
二、农村综合改革的背景和内容	180
三、当前农村综合改革的基本情况	180
第九章 国有资产收益制度改革	183
第一节 20 世纪 80 年代国有企业利润分配制度改革	183
一、扩大企业自主权和利润留成制度	183
二、“利改税”和国家与企业分配关系的规范	184
三、“税利分流”和国有资产收益理念	185

目 录

第二节 20 世纪 90 年代以来试行国有资产收益管理	186
一、试行国有资产收益管理的背景	186
二、试行国有资产收益管理的政策	187
第三节 近年来试行国有资本经营预算	187
一、试行国有资本经营预算的背景	188
二、试行国有资本经营预算的政策	190
第四节 行政事业单位和资源性国有资产收益管理改革	191
一、行政事业单位国有资产收益	192
二、资源性国有资产收益	192
第十章 公共债务制度改革	193
第一节 国内债务管理制度改革	193
一、国内债务管理改革的历程	193
二、国内债务管理改革取得的成效	195
三、国内债务管理存在的问题	201
第二节 政府外债管理制度改革	203
一、我国举借政府外债回顾	204
二、政府外债管理改革的内容	205
三、政府外债管理的成效	207
经验与展望	209

支 出 篇 213

第十一章 支农支出改革	215
第一节 1978—1993 年的支农支出改革	215
一、提高农产品收购价格，调整国民收入初次分配	216
二、明确中央财政与地方财政的支农重点	216
三、设立多项财政支农专项资金	217
四、建立财政支农周转金	217
五、初步建立了对地方财政支农的激励机制	218
六、采取财政贴息引导银行信贷资金投入农业	218
第二节 1994—2002 年的支农支出改革	218
一、财政支农资金总量大幅增加	218
二、大力改善农村基础设施	219
三、完善财政支农机制和方式	219

四、支持推进农村税费改革	219
第三节 2003 年至今的支农支出改革	220
一、“三农”支出持续扩大	220
二、增加转移支付,积极推进农村综合改革	221
三、对农业生产实行直接补贴,促进农业增产农民增收	221
四、实施对产粮大县奖励政策,平衡公共服务供给	222
五、调整和优化基本建设投资结构,改善农村生产生活条件	222
六、加强重大动植物病虫害和自然灾害防控	223
七、大力支持农业科技创新和推广应用	223
八、逐步将农村社会事业发展纳入公共财政的保障范围	223
九、大力支持农田水利基础设施建设	224
十、加大扶贫投入,创新扶贫方式	225
十一、完善财政为主、多元化的农业投入机制	225
第十二章 教科文卫支出改革	226
第一节 教育支出改革	226
一、建立多渠道的教育经费筹措机制(1978—1992 年)	227
二、构建相对规范的公共教育投入机制(1993 年至今)	228
第二节 科技支出改革	232
一、实行单位预算包干管理、增加科技投入(1978—1985 年)	232
二、实行科技经费归口管理、加大科技投入,拓展资金渠道 (1986—2000 年)	233
三、构建公共财政的科技投入机制(2000 年至今)	235
第三节 文化支出改革	237
一、打破传统模式,开辟多种资金渠道(1978—1993 年)	237
二、实行分类管理,文化发展财税政策体系初步形成(1994— 1997 年)	238
三、公共财政框架下的文化支出(1998 年至今)	239
第四节 卫生支出改革	241
一、供方补助的传统体制(1978—1993 年)	241
二、城镇基本医疗保险试点及推行阶段(1994—2002 年)	242
三、“非典”以后医疗卫生新体制探索(2003 年至今)	243
第十三章 社会保障支出改革	245
第一节 1978—1993 年的社会保障支出改革	246
一、失业保险制度的恢复建立	247

目 录

二、企业养老与医疗保障支出改革	247
第二节 1993—2002 年的社会保障支出改革	248
一、失业保险制度覆盖范围的扩展	248
二、企业养老与医疗保障支出的改革	249
三、加大力度保障低收入人员基本生活	250
第三节 2003 年至今的社会保障支出改革	252
一、支持城镇社会保障制度的改革与完善	252
二、大力支持农村社会保障体系建设	258
三、支持低收入人员社会保障制度建设	260
第十四章 经济建设支出改革	265
第一节 基本建设支出改革	265
一、基本建设支出改革的探索 (1978—1992 年)	266
二、基本建设支出改革的深化 (1993—2002 年)	268
三、基本建设支出改革的全面推进 (2003 年至今)	271
第二节 资源环境支出改革	272
一、国土资源领域的财政支出	272
二、环境保护领域的财政支出	274
第三节 企业发展支出改革	277
一、支持国有企业改革	277
二、支持非公有制经济及中小企业发展	280
第四节 重要商品市场调控支出改革	283
一、粮食市场调控支出	283
二、棉花市场调控支出	287
三、石油市场调控支出	290
第十五章 行政、政法及外交援外支出改革	294
第一节 行政经费支出改革	294
一、以压缩、控制为主的行政经费管理 (1978—1998 年)	294
二、以保障行政单位履行职能基本需要为主的行政经费支出改革 (1999 年至今)	295
第二节 政法支出改革	297
一、建立政法经费保障机制	297
二、规范中央政法补助专款管理	300
第三节 外交与援外支出改革	301
一、加大投入,保障驻外使领馆外交工作	302

二、切实保障，支持多边外交活动	303
三、改革援外方式，加大援外支出	304
经验与展望	306

管 理 篇 311

第十六章 预算编制管理改革	313
第一节 部门预算改革	313
一、部门预算改革的背景	313
二、部门预算改革的进展情况	315
三、部门预算改革取得的成效	318
第二节 政府收支分类改革	319
一、政府收支分类改革的背景	319
二、政府收支分类改革的进展情况	320
三、政府收支分类改革取得的成效	322
第三节 “收支两条线”管理改革	323
一、“收支两条线”管理改革的背景	324
二、“收支两条线”管理改革的进展情况	324
三、“收支两条线”管理改革的成效	327
第十七章 预算执行管理改革	329
第一节 财政国库管理制度改革	329
一、财政国库管理制度改革的背景	330
二、财政国库管理改革的实践进程	330
三、财政国库管理改革取得的成效	333
第二节 政府采购制度改革	334
一、政府采购制度改革的背景	335
二、政府采购制度改革的实践进程	335
三、政府采购制度改革取得的成效	336
第三节 决算管理与改革	339
一、决算管理与改革的背景	339
二、决算管理与改革的实践进程	340
三、决算管理与改革取得的成效	341
第十八章 国有资产管理改革	342
第一节 行政事业单位国有资产管理改革	342

目 录

一、行政事业单位国有资产管理历程	343
二、行政事业单位国有资产管理改革进展及成效	344
第二节 企业国有资产管理	346
一、企业国有资产管理体制改革概述	346
二、企业国有资产管理的主要内容	348
三、企业国有资产管理工作的成就	349
第三节 国有金融资产管理	350
一、国有金融资产管理的两个阶段	350
二、国有金融资产管理改革进展	351
三、大力支持国有金融机构改革	353
第十九章 财务与会计改革	357
第一节 企业财务管理改革	357
一、企业财务管理体制的改革	357
二、企业财务制度的改革	359
三、金融企业财务管理的改革	360
第二节 企业会计管理改革	363
一、企业会计管理体制	363
二、企业会计准则制度	364
三、企业内部控制规范	366
四、会计人员培养与评价	367
五、注册会计师管理	368
六、会计信息化	370
七、会计国际交流与合作	370
第三节 行政单位财务管理	372
一、行政单位预算管理改革	372
二、建立行政单位财务管理制度体系	373
三、重要支出项目管理和改革	373
四、机关后勤服务管理与改革	375
第四节 事业单位财务管理	375
一、统收统支阶段（1978—1979 年）	375
二、预算包干阶段（1980—1988 年）	376
三、三种预算管理形式并存阶段（1989—1996 年）	376
四、核定收支、定额或者定项补助阶段（1997 年至今）	377
第五节 政府会计改革	379

一、预算会计管理改革	379
二、政府会计改革准备	381
第二十章 财政法制建设	383
第一节 奠定基础阶段（1978—1991 年）	383
一、建立财政法制工作机构	383
二、清理各项财政规章制度	384
三、创建财政管理新制度	384
四、财政行政执法监督进入角色	386
第二节 取得突破阶段（1992—1997 年）	387
一、企业财务会计法制建设取得重大突破	387
二、财税管理体制改革的法制建设取得重大突破	388
三、财政法制宣传教育渐次展开	389
第三节 全面推进阶段（1998 年至今）	389
一、确定法治财政新目标	389
二、财政法律体系初步建立	390
三、财政行政执法监督机制不断健全	392
四、财政行政审批制度改革深入推进	392
五、财政法制宣传扎实推进	393
六、财政法制干部队伍建设取得成效	393
七、地方财政法制建设有声有色	393
第二十一章 财政监督	394
第一节 重建与恢复阶段（1978—1993 年）	394
一、恢复建立专职机构	395
二、组织开展税收财务物价大检查	395
三、实行中央企业财政驻厂员制度	396
四、制定财政监督规章制度	396
第二节 稳步发展阶段（1994—1998 年）	396
一、进一步健全财政监督机构	397
二、开展了一系列全国性的专项检查	398
三、加强税收征管质量和预算执行情况的监督	399
四、加大专项资金检查力度	399
五、做好日常性财政监督管理工作	400
第三节 全面发展阶段（1999 年至今）	401
一、保障财政政策执行效果	401

目 录

二、促进财政改革和管理	403
三、强化财政收支监督	403
四、完善财政系统内部监督制约机制	404
五、深入开展会计监督和金融监管	405
六、财政监督理论和制度框架初步建立	406
第二十二章 财政信息化建设	408
第一节 财政信息化建设的起步与发展	408
一、成立信息化管理机构	409
二、开展信息基础设施建设	409
三、财政信息化应用逐步扩大	410
第二节 实施金财工程，支撑和促进财政改革与发展	410
一、成立金财工程建设领导小组	410
二、全面建设金财工程	411
三、金财工程建设取得的成效	417
第二十三章 财政干部人事管理改革	419
第一节 历次机构改革演变及特点	419
一、历次机构改革中内设机构的演变	421
二、历次机构改革的主要特点	424
第二节 干部人事制度改革的重点及成效	425
一、财政部门干部人事制度改革重点	425
二、财政部门干部人事制度改革取得的成效	426
第三节 党的建设及成效	427
一、坚持推进理论创新和理论武装工作	428
二、不断完善丰富党建工作的方式方法	429
三、坚持用党的组织理论指导加强党的组织建设	429
四、坚持加强和改进党对群众组织的领导	430
第四节 加强财政惩防腐败体系改革	431
一、高度重视财政惩防腐败体系建设	431
二、着力构建财政惩防腐败体系的六个机制	432
三、构建财政系统惩治和预反腐败体系	433
第五节 积极推进干部教育培训，大力开展文明创建活动	434
一、干部教育培训重方法，抓好“八大培训”	434
二、干部教育培训创新路，实现“五个转变”	435
三、干部教育培训求实效，做到“五个促进”	436