

第一编 财政改革绪论

一、改革的背景和主要内容

1. 什么是财政？财政有哪些基本职能？

财政是国家（政府）为履行其职能（依靠国家（政府）权力参与社会产品分配和再分配的经济行为。在市场经济条件下，财政表现为政府履行公共事务管理职能所进行的理财活动。财政具有以下几个基本要素：财政分配的主体是国家（其组织形式表现为政府）；财政是对部分社会产品或国民收入进行分配；财政分配是以价值为主要形式；财政分配的目的是满足国家（政府）实现其管理公共事务职能的需要。

一般来说，财政具有分配收入、配置资源和稳定经济三大基本职能。分配收入职能是指政府通过财政收支活动来调节各个社会阶层在社会财富中所占的份额，以实现收入分配公平、共同富裕的目标。配置资源职能是指政府通过财政收支活动，集中一部分社会资源，并向社会提供公共物品或服务，引导社会资金的流向，弥补市场的缺陷，最终实现全社会资源配置效率的最优状态。稳定经济职能是指通过实施特定的财政政策，促进较高的就业水平、物价稳定和经济增长等目标的实现。

2. 地方财政的主要职能是什么？

从总体上说 财政职能可概括为分配收入、配置资源和稳定经济等三大职能。但从中央到地方，各级政府财政履行其职能时的侧重点和范围是有所区别的。一般说来 地方财政的主要职能在于对资源的合理配置上 即提供地方公共产品或公共服务。地方财政在收入分配和稳定经济这两个职能上，主要是通过执行中央政府的财政改革 发挥其配合作用。

财政分配收入的职能，就是调节收入与财富的分配，使之符合公平、公正的分配状态。在内容上包括两个方面：一个是直接的人与人之间的收入再分配 另一个是地区间的收入再分配。由于一个国家内部生产要素的流动性，地方财政的收入分配职能与生产要素跨地区流动有着密切联系。生产要素跨地区流动的障碍越小，流动性大，地方政府发挥财政收入分配职能的可能性空间范围就越小，反之则越大。稳定经济职能是针对宏观经济周期波动而言的，由于在一个国家内各地之间的经济是完全开放的 生产要素可以在各地自由流动。同时 财政的宏观政策工具也主要由中央政府掌握运用 因此 实行其调控经济的职能，主要由中央政府来主导实施。

具体来说 地方财政主要履行以下职能：满足地方公共需要。地方公共需要主要包括地方政府行政管理、基础设施等公共事业保障和基本养老、医疗、抚恤等社会保障两个方面。参与和优化资源配置。因地制宜、合理地组织财政收支，调节和引导资源的分配方向和变动力度，实现人力、物力、财力的高效利用。分级管理国有资本。地方财政代表地方政府按照分级管理的原则 具体管理本

地区的国有资产，完善国有资本进退有序、合理流动的机制 实现国有资本的保值增值。

3. 什么是公共财政？公共财政有哪些基本特征？

公共财政，就是在市场经济体制下政府按社会公众的意愿 通过向市场提供公共产品和服务来弥补“市场失灵”领域的经济活动或分配活动。

公共财政具有公共性、非竞争性、公平性和法制性四个基本特征。公共性是指财政收入来自于公共社会，财政支出用于弥补市场无法解决的公共问题（如宏观经济波动问题、垄断问题、外部性问题等）向社会提供公共产品和服务。非竞争性是指公共财政支出是以满足社会公共需要和追求社会公共利益为宗旨，不能以盈利为目标。公平性是指财政必须实行公开、透明、一视同仁的财政政策，为社会成员和市场主体提供平等的财政环境。法制性是指财政活动必须在法律、法规的约束下进行 社会公众可以约束、规范和监督政府的财政活动 确保其符合公众的根本利益。

4. 公共财政是在什么背景下改革和发展的？

经济决定财政，财政反作用于经济。我国的财政改革历来是与社会主义经济发展的进程相一致的。

在新中国成立之初，面对百废待兴的国民经济，中央实行了高度集中的计划经济，财政实行统收统支，保证了国家有限财力的集中使用，稳定了物价，使国民经济在短时间内有了明显的恢复。1951年建立了初步的分级管理财政体制 地方有了一定的收支范围。“大跃进”时期 在

追求高指标的思想指导下，财政收支出现非正常的大幅度增长，基本建设支出比重过大，影响了企业的正常运转，人民生活质量出现下降，国家损失严重。对此，中央及时提出了“调整、巩固、充实、提高”八字方针，财政支持转向以农业和轻工业为主，推进企业扭亏为盈，取得了很好的效果。“文化大革命”期间，财政工作受到了严重破坏。

1978年，党的十一届三中全会确定了把工作重心转到以经济建设为中心的正确轨道上来，国家实行了两步“利改税”，确立了企业的市场经济主体地位，使税收成为国家财政收入的主要形式。财政体制实行“分灶吃饭”，取代“统收统支”，先后采用了“划分收支、分级包干”、“总额分成加增长”、“收入递增包干”等办法，各级政府预算朝着自求平衡模式过渡，调动了地方的积极性，地方财力得到了加强，但中央财政比较困难，连年出现财政赤字。

为进一步理顺中央和地方之间的关系，更好地发挥中央财政的宏观调控能力，1994年我国在推进政府机构改革的同时，开始了以实行“分税制”为主要内容的财政改革。通过进一步明确中央和地方各级政府之间的收支范围，有效地壮大了中央财力，促进了地方产业结构调整。1998年，国家实施积极财政政策，财政支出更多地用于基础设施建设等公共领域，主动地运用国债和赤字财政政策刺激经济增长，开始了公共化的财政运作方式。随着我国市场经济体制的初步建立和改革开放的进一步深化，经济结构不合理、就业矛盾和社会分配不公、城乡发展不协调和资源环境压力等深层次问题突出，对此，党的十六大和十六届三中全会提出了全面建设小康社会，完善社会主义市场经济体制的部署，在“更大程度上发挥

市场在资源配置中的基础性作用”和“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”要求下，财政如何适应政府职能的变化，处理好“越位”和“缺位”问题，整合有限的财力，向社会提供公共产品，发挥弥补市场失灵的“有形的手”的作用，成为不可回避的课题。经过二十多年的探索，公共财政完全走上前台。

但是，我国目前尚处在社会主义初级阶段，市场经济体制还未达到成熟的程度，这就决定了公共财政改革还有相当长的路要走，公共财政是当前我国财政改革的奋斗目标。

5. 公共财政改革有什么意义？

公共财政改革的意义主要表现为：

(1) 提高社会资源的有效配置。资源配置问题是现代经济中具有决定性意义的重要问题。有限资源的有效利用，直接关系一个国家的经济效率和生产力的发展水平。财政通过为社会提供必要的公共产品和公共服务，与市场在资源配置中的基础性作用相辅相成。改变过去那种排斥市场、替代市场、政府配置包打天下的财政管理模式。

(2) 推动政府职能的转变。随着社会主义市场经济体制的确立，政府进一步减少对经济活动的行政干预，成为培育和发展市场体系的组织者。与此相适应，财政也从“生产建设经营型财政”转向以宏观调控为重点，以弥补市场缺陷为基本着眼点，为市场经济主体创造公平的竞争环境。

(3) 财政管理更趋法制化和规范化。市场经济是法

制经济，公共财政分配涉及面广，必须运用法律手段进行规范和保障，实行依法理财。

6. 什么是公共产品？什么是准公共产品？

公共产品与私人产品相对应，是指用于满足社会公共消费需求的物品或劳务。公共产品和劳务具有“非竞争性”和“非排他性”的特点，即当一个人享受和占用某个公共产品时，不能排斥或减少其他人对该产品的使用，所以，公共产品无法通过市场来有效提供。较典型的公共产品有国防、行政管理、卫生防疫、环境整治等。

准公共产品是相对于纯公共产品而言，它只具备公共产品“非竞争性”和“非排他性”两个特点之一，或者两个特点均不充分具备，但具有较大外部效用的产品，即当一个人享受和占用某个准公共产品时，在一定程度上排斥或减少其他人对该产品的使用（效用外溢），所以，准公共产品可以以收费方式取得。较典型的准公共产品有：教育、医疗、城市交通等。

7. 如何理解公共财政基本框架？

公共财政基本框架是公共财政制度的组织构架，是公共财政制度赖以建立的基础。构建公共财政基本框架是建立公共财政制度的基础性和关键性阶段。公共财政基本框架包括公共财政功能框架和公共财政管理框架两个部分。

公共财政的功能框架是指进一步健全财政收入职能，不断壮大国家财政实力，为政府履行公共服务职能提供财力保障；通过调整和优化支出结构，重点保证公共领

域的支出需要；相机抉择财政政策和完善财政政策工具，进一步健全财政宏观调控职能。

公共财政的管理框架是指通过规范非税收入，深化部门预算改革，建立国库集中收付制度，推进政府采购制度改革 加快‘金财工程’建设等 进一步规范财政管理工作，确保财政资金使用的公平、公开，提高财政管理水平和工作效率。

8. 嘉兴市在构建公共财政框架改革中已做了哪些探索？

按照公共财政管理的要求和财政预算制度改革的总体思路 嘉兴市经过几年来的积极探索和不懈努力 在建立公共财政框架改革中取得了一定成绩。主要有：稳步推进部门预算 大胆探索预算管理制度改革 全面推行综合财政预算 积极探索国库集中收付制度改革 实行对行政单位公务员和教师工资统一发放和对政府采购资金试行国库直接支付 逐步建立以国库单一账户为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度；逐步扩大了政府采购范围和规模，规范政府采购流程和完善政府采购制度 有效节约财政资金 深化‘收支两条线’改革 制定了‘收费统一管理、财务统一核算、分配统一标准、会计统一派遣’的‘四统一’管理办法 全面落实农村税费改革有关政策，在取消农林特产税、免征农业税、取消乡统筹的同时 加大对农村教育的投入 做好农村中小学教师工资统发工作；建立合理的财政转移支付制度 切实减轻乡镇和农民负担 促进农村各项社会事业的发展 加快‘金财工程’建设 进一步规范财政管理工

作 提高财政管理工作效率。

二、 财 政 收 支

9. 什么是财政收入？财政收入由哪些组成？

财政收入是国家（政府）为满足履行职能的需要，依据国家权力参与社会产品分配而集中一定数量的货币资金。它是财政分配的第一阶段。

我国目前的财政收入主要包括：税收收入、罚没收入、专项收入、政府基金收入、行政事业性收费收入、国有资本经营收益、国债收入、其他收入等。

10. 什么是财政支出？财政支出由哪些组成？

财政支出是国家政府为满足履行职能的需要 通过财政支出形式，将以财政收入形式集中起来的资金进行有计划的再分配，以满足社会公共需要。财政支出是财政分配的第二阶段。

我国目前的财政支出主要包括 经济建设支出、社会事业（文化、教育、科技、卫生等）支出、社会保障支出、国防支出、行政管理支出、公检法司支出、城市维护支出、其他支出等。

11. 什么是财政平衡？如何理解地方财政收支平衡的实质内容？

财政平衡是指国家财政预算收支在数量上的对比平衡关系。广义的财政平衡是指包括财政收支、信贷收支

和物资供求之间的综合平衡；狭义的财政平衡指财政收支数量上的平衡。

从理论上讲，财政平衡是指财政收入与财政支出相等，但事实上，财政支出需求的无限性与财政收入的有限性之间存在着必然的矛盾，造成在一个预算年度内，财政收支在数量上一般是不相等的，经常出现收入大于支出或者支出大于收入的情况，财政收支的运动轨迹表现为“不平衡—平衡—不平衡”。因此，财政平衡是一种动态的相对平衡。

《中华人民共和国预算法》规定“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字”，但由于财政收支矛盾的客观性，在某一年度内要实现财政收支平衡，往往需要采用调整预算内外支出、动用上级财政的财力性转移支付补助、动用历年结余资金、控制消化历年赤字的规模等技术方法进行综合平衡。因此，地方财政平衡的实质是一定时期内动态的相对平衡，而某一年度的地方财政平衡更多地反映为一种技术性平衡。

12. 如何理解财政收支平衡下嘉兴市地方财政的压力？

地方财政收支尽管在某一年度内可以实现技术性平衡，但并不表示地方财政运行可以高枕无忧。就目前来看，地方财政面临重重压力，主要有：地方财权和事权不统一；国家实施出口退税政策改革和农村税费改革等增加了地方财政的负担；地方财政收入结构不合理，对单一税种依存度过高；公共财政改革对地方财政在社会保障、“三农”问题、科技研究、公共卫生、环境保护等各方面提

出了更多的要求，但地方财政对竞争性领域无法完全退出；城乡一体化的推进和城市化建设对财政投入的要求很大，机构和人员膨胀，行政成本过高，财政资金使用上存在许多浪费和低效益现象，地方政府债务规模过大，财政风险显现等。面对这些问题，地方政府和各部门必须引起高度重视，以科学的发展观为统领，深化各项财税改革，努力落实省财政厅提出的“三个三”工作措施，即大力支持第三产业发展，优化税收收入结构、政府财力结构和财政支出结构，财政支出要实行“控、保、压”。

13. 什么是财政赤字？财政赤字与赤字财政有什么不同？

财政赤字是指财政年度中财政支出大于财政收入导致的财政不平衡的现象，反映了财政年度内财政收入不敷支出的基本状况。

赤字财政是指在编制预算时就安排了一个支出大于收入、列有赤字的年度收支计划。赤字财政的指导思想是通过扩大政府开支、用财政手段来刺激有效需求不足，以达到政府调节经济的宏观目标。

财政赤字和赤字财政的主要不同在于：财政赤字是年度财政收支执行的结果，而赤字财政往往作为一种财政政策来运用。

14. 什么是乡镇财政？当前乡镇财政主要存在哪些问题？

《中华人民共和国预算法》规定：“国家实行一级政府一级预算”。乡镇作为一级政府，按规定设立乡镇财政

机关，并建立相应的乡镇财政体制。乡镇财政主要承担的职能有乡镇行政管理、农村治安、农村基础教育、基本医疗和卫生防疫、农村基本养老和社会福利、乡村道路建设、小型水利设施建设、乡镇水土治理和环境保护等所需经费的保障。

当前乡镇财政存在的主要问题是：乡镇财权与事权不对应；乡镇财政收入来源单一，增收潜力不足；收入分散，征管成本太高；没有完善的省以下“分税制”财政体制，缺乏规范的对乡镇的财政转移支付制度；上级专项补助要求乡镇配套多；乡镇机构膨胀，财政供养人员过多；乡镇政府债务规模过大，负债率偏高；乡镇财政财务管理水平低下等。

15. 嘉兴市乡镇财政改革有哪些发展趋势？

根据公共财政的改革方向和城乡一体化发展的要求，当前嘉兴市乡镇财政改革的主要内容和发展趋势是：

(1) 合理界定乡镇政府的基本职能。以公共财政理财思想为指导，合理划分和调整乡镇政府的事权和财权，把维护乡镇政权的正常运转和提供社会公共服务作为乡镇政府的基本职能，把不应由乡镇政府承担的事务减下来。

(2) 推进乡镇机构改革。按照“精简、统一、效能”的原则设置乡镇党政内设机构，严格核定和控制乡镇行政和事业编制，实行总量控制，5年内不得突破。按照事业单位公益性职能和经营性职能分开的原则，整合乡镇事业站(所)清退机关和事业单位超编、借调和临时聘用人员。

(3) 完善乡镇财政体制。按照“因地制宜，分类指导”的原则，在综合考虑乡镇经济发展水平、税源基础、财政收支规模等因素的基础上，实行区别对待，分类确定。即对经济较发达、财政收入规模较大，具有集聚和辐射作用的中心镇要进一步赋予相应的责权，增强其财政实力，以提高中心镇的集聚功能和财政调控能力；对经济发展一般、财政收入规模不大，其支出要靠上级财政转移支付的乡镇，实施乡财县管；对在城市化推进过程中改建为街道的乡镇，取消财政管理体制，同时撤销乡镇财政所，相应建立财政结算或支付中心办公室，行使管理财政资金的职能。

(4) 规范对乡镇财政的转移支付制度。要以弥补乡镇收入缺口以满足乡镇政府履行基本职能和均衡各乡镇之间提供公共产品和服务为目标，进一步优化和规范财政转移支付制度，减轻乡镇财政负担，促进城乡一体化发展。

(5) 健全乡镇财政支出管理。要建立健全农村公益事业和公共基础设施的投入机制，压缩非经常性开支，逐步推行部门预算编制、国库集中支付和政府采购制度，严格预算管理，落实绩效考核，提高资金使用效率。

(6) 强化乡镇债务管理。按照“制止新债、摸清底数、明确责任、分类处理、逐年消化”的原则，积极稳妥地开展清理、化解乡镇债务工作，正确落实科学的发展观和正确的政绩观。

三、财政管理体制

16. 什么是财政管理体制？建立财政管理体制应遵循什么原则？

由于国家的各项职能是由各级政府共同承担的，为了保证各级政府完成一定的政治、经济任务，就必须在中央与地方政府、地方各级政府之间明确划分各自的财政收支范围、财政资金支配权和财政管理权。一般地说，各级政府有什么样的行政权力（事权）就应当有相应的财权，以便从财力上保证各级政府实现其职能。财政管理体制就是处理国家在财政资金分配上的集权与分权关系的制度。财政管理体制一般包括预算管理体制、税收管理体制、国有资产管理体制、债务管理体制等。其中，预算管理体制是处理中央与地方的基本财政关系、划分财政资金在各级政权之间分配的基本制度，是财政管理体制的核心。

建立财政管理体制的原则：一是统一领导、分级财政原则；二是财政管理体制应与国家的政权结构和国家经济管理体制相适应原则；三是财权与事权相统一原则。

17. 什么是分税制的财政管理体制？

分税制财政管理体制是指将国家的全部税收按税种在中央和地方政府之间进行划分，借以确定中央财政和地方财政收入范围的一种财政管理。其实质是根据中央政府和地方政府的事权确定相应的财权，通过税种的划

分形成中央与地方的收入体系。它是市场经济国家普遍采用的一种财政管理模式。我国从 1994 年开始实行分税制财政管理体制。

18. 分税制财政管理体制有哪些主要内容？

分税制财政管理体制的主要内容有：

(1) 中央与地方的事权和支出划分。根据现行中央与地方政府事权的划分 中央财政主要承担国家安全、外交和中直机关运转所需经费 调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的社会事业发展支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、社会事业发展所需支出。

(2) 中央与地方的收入划分。根据事权与财权相结合的原则，按税种划分中央与地方收入。将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划分为中央税 将同经济发展直接相关的主要税种划分为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划分为地方税 充实地方税税种 增加地方税收入。分设中央与地方两套税务机构，中央税务机构征收中央税和中央与地方共享税，地方税务机构征收地方税。

(3) 政府间财政转移支付制度。分税制在重新划分中央财政收入与地方财政收入的基础上 相应地调整了政府间财政转移支付的数量和形式，除保留原体制下中央财政对地方的定额补助、专项补助和地方上解外 根据中央财政固定收入范围扩大、数量增加的新情况 着重建立了中央财政对地方财政的税收返还制度。具体办法

是：中央税收上缴完成后，通过中央财政支出，将一部分收入返还给地方使用。

（4）预算编制与资金调度。实行分税制后，中央和地方都要按照新口径编报预算。同时将中央税收返还数和地方的原上解数相抵扣，按抵顶后的净额占当年预计中央消费税和增值税收入数的比重，核定一个“资金调度比例”，由金库按此比例划拨消费税和中央分享增值税给地方。

19. 浙江省对嘉兴市的财政管理体制是如何规定的？

根据分税制财政管理体制的指导思想和 2003 年省政府调整确定的财政管理体制，浙江省对嘉兴市财政管理体制的主要内容是：

（1）在分税制的前提下以 2002 年嘉兴市财政收入决算为基础，经调整上、下划收入后划分和确定收入基数。除规定为中央和省级以外的收入，包括市本级增值税、企业所得税、个人所得税地方分享部分、营业税、城市维护建设税、农业税、契税等为市级收入。

（2）收入分成内容有：原体制以及分税制增收上交省部分以 2002 年决算数为基数作为固定上交地方财政收入超过 2002 年收入基数的增量部分，省与市实行“二八”分成即省得 20% 市得 80% 出口退税超基数部分由中央和地方按 92.5:7.5 分担，地方承担部分年终上交上划中央“两税”收入返还根据上划“两税”与上年度增长比例按 1:0.3 返还；上划所得税按 2001 年基数固定返还。

(3) 为规范体制结算、简化手续,从 2003 年起,将原单项结算的体制项目,以 2002 年决算数为基数,作为固定补助。

(4) 在确保实现当年财政收支平衡、确保完成政府职责任务的前提下,浙江省对嘉兴市实行奖励与地方财政收入增收额挂钩的办法。

20. 嘉兴市对各区的财政管理体制是如何规定的?

根据分税制财政管理体制的指导思想和省对市的财政管理体制,目前,嘉兴市对各区的财政体制主要内容是:

(1) 收入按税种划分为市级固定收入、市与区共享收入、区级固定收入、转移支付收入和专项分配收入。

(2) 增收分成。以 2001 年为基期,确定区级财政收入基数。从 2002 年起,区级财政收入超基数增长部分,实行按比例分成,其中:上缴省 20%,上缴市 10%,区留 70%。

(3) 市对各区税收返还。按省对市体制规定相应确定市对区税收返还数。

(4) 市对各区转移支付。根据农村税费改革的要求,对免征农业税、停征农业特产税和取消乡统筹影响区级财政收入的情况,建立相应的转移支付政策,以保证乡镇基层政权的正常运转。

21. 什么是财政转移支付制度?财政转移支付有哪几种形式?

财政转移支付制度是规范财力和资金在各级政府之

间无偿转移的制度,其实质是一种财力补助,是财政体制的组成部分。它以各级政府之间存在的财政能力差异为基础,以实现公共服务均等化水平为目标。

财政转移支付分为财力性转移支付和专项转移支付两种。财力性转移支付既不要求地方财政配套资金,也不规定资金的具体用途或使用方向,地方政府可以灵活安排补助资金。现行财力性转移支付形式主要包括:一般性转移支付、民族地区转移支付、县乡财政奖补资金、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、年终结算财力补助等。专项转移支付是根据不同时期经济社会发展的薄弱环节或宏观调控的重点而相应制订的一种指定专门用途的补助资金,目的是帮助地方解决某项特定难题或特殊困难。

22. 嘉兴市对各区的财政转移支付主要有哪些?

嘉兴市对各区的财政转移支付主要有:专项转移支付,具体按由区承担实施的项目规模和时间确定。财力性转移支付,主要有农村税费改革转移支付(包括乡村办学转移支付和计划生育转移支付)、免征农业税转移支付、城镇教育费附加转移支付、城市维护建设税转移支付等。

23. 什么是地方可用财力?地方可用财力是如何计算的?

地方可用财力是指地方政府在一定时期内(通常为1年)所能支配使用的财政资金。按现行财政体制,地方政府可用财力由地方一般预算收入、上级税收返还收入、