

中国财政 年鉴 2010

FINANCE YEARBOOK OF CHINA

第二部分

【国家财政工作概况】

中国财政杂志

中国财政杂志社

特 载

中国财政发展改革60年

财政部部长 谢旭人

1949年10月1日,中华人民共和国诞生了!新中国成立60年来,中国共产党带领全国各族人民在建设社会主义祖国的伟大实践中,艰苦探索,改革创新,与时俱进,取得了举世瞩目的辉煌成就。

与新中国的发展同步,中国财政也走过了60年的光辉历程。60年来,在党中央、国务院的坚强领导下,在各级党委、政府、相关部门和社会各界的大力支持下,经过广大财政干部职工的艰苦奋斗、不断探索,财政事业取得了辉煌的成就,国家财政面貌发生了翻天覆地的变化。财政实力不断壮大,财政支出结构不断优化,财税体制不断健全,财政调控能力不断增强,财政管理水平不断提高,财政职能不断完善,财政干部队伍建设不断加强,我国的国际财经地位和影响不断提升。财政为促进各个时期国民经济发展和社会进步,为我国社会主义事业不断开创新局面,做出了重大贡献。

一、光辉历程

(一) 纵览财政60年。

60年来,财政走过的道路并不平坦。其中既有披荆斩棘、筚路蓝缕,也有波澜壮阔、飞速前进;既经历过一些曲折,付出过不小的代价,也收获了累累硕果,推动着改革与发展的历史洪流滚滚向前。

从新中国成立到党的十一届三中全会召开,新中国财政根据社会主义革命和建设的客观需要,在严峻复杂的情况下,为巩固国家政权、促进经济社会发展做出了突出贡献。1949年10月,根据《中华人民共和国中央人民政府组织法》第十八条,成立了中央人民政府财政部。从那时起到1952年,在经济破败和战争尚未结束等极其困难的情况下,财政工作围绕恢复国民经济、争取财政经济状况根本好转而积极努力。通过建立预算管理制度,统一全国财政政策;统一税政、制定税法;建立基本建设拨款制度,整顿城市地方财政等措施,财政状况实现根本好转,也为即将开始的经济建设高潮奠定了良好的基础。“一五”时期,国家财政紧紧围绕过渡时期总路线、促进社会主义工业化和社会主义改造开展工作,努力保证国家重点建设的资金需要,适当提高人民的物质和文化生活水平,初步建立了统一领导、分级管理的财政管理体制。这一期间,国家财政执行情况良好,为新中国在较短时间内建立比较完整的国民经济体系做出了重要贡献。“大跃进”和人民公社化运动期间,在“左”的思想干扰、严重自然灾害等艰难困苦条件下,财政经历了严峻的考验,并且在困境中支撑了各方面建设和社会事业的发展。1960年底,中共中央决定在国民经

济建设中实行“调整、巩固、充实、提高”的方针,国家财政通过加强对农业的支援、压缩基建投资、搞好财政综合平衡、深入开展增产节约运动等一系列集中统一的措施,有力地促进了各项经济调整措施的顺利落实。“文化大革命”期间,国家财政遭受了严重破坏,虽然期间也进行了两次整顿并出现过转机,但都因“四人帮”的破坏而遭受挫折。财政在国民经济分配体系中的地位大大削弱,财政职能作用得不到有效发挥,各种财政规章制度乃至财政工作机构、干部均遭到冲击。尽管如此,国家财政在这一时期仍然达到了一定的规模,支持了国民经济建设,保证了国家的经常性必要开支。从1976年10月粉碎“四人帮”到1978年党的十一届三中全会前的两年中,一方面国民经济迅速恢复,财政状况开始好转;另一方面,由于长期以来存在“左”的思想的干扰,对存在的困难和问题估计不足,急于求成,影响了以后几年财政收支的平衡。

1978年12月召开的党的十一届三中全会,重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线,决定把全党的工作重点转移到经济建设上来,做出了改革开放的重大决策,实现了共和国发展史上具有深远意义的伟大转折。财政逐步突破高度集中计划经济体制的束缚,积极推动经济体制改革和各项社会事业发展。根据这一时期经济体制改革的目标和重点,探索实行“分灶吃饭”框架下的地方财政包干体制,扩大了地方政府的经济资源支配能力;通过积极尝试利润留成、利改税、税利分流和股份制改造等多种方式,增强企业活力,并注重与其他各项经济体制改革相配套,调动了地方、部门、企业和个人的主动性、积极性和创造性。同时,深化财务管理和会计制度改革,完善企业财务制度、行政事业单位财务制度;积极建立健全国有资产管理体制,促进国有资产保值增值;发展国债事业,发挥国债在促进经济发展中的作用;积极贯彻对外开放政策,有效利用外资,加强对外财经合作与交流,财政事业重新焕发了活力。当然,随着改革的不断深化,财政包干制逐渐显露弊端,主要是助长了地方保护、重复建设,特别是中央与地方的关系缺乏规范性和稳定性,变动频繁,财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重过低,地方缺乏稳定财源,中央宏观调控能力有所削弱。

1992年初,邓小平同志发表“南方谈话”,提出了加快改革开放、“发展才是硬道理”等一系列重要思想。同年10月,党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制的目标。根据深化改革开放、建立社会主义市场经济体制的要求,1994年,开始实施分税制财政体制改革和工商税制改革。分税制财政体制改革的实施,相对稳定和规范了中央与地方的财政

分配关系,增强了中央政府的宏观调控能力,是新中国成立以来政府间财政关系方面涉及范围最广、调整力度最强、影响最为深远的重大制度创新。同时实施的工商税制改革,以统一税法、公平税负、简化税制和合理分权为基本原则,建立了以增值税为主体的新流转税体系,初步实现了税制的简化、统一、规范,形成了以流转税为主体,其他税种相配合,多税种、多环节、多层次调节的具有中国特色的税收制度。同时,针对1993年开始出现的经济过热,实行了适度从紧的财政政策,重点对经济进行间接调控。经过几年的努力,国民经济回到了“高增长、低通胀”的运行轨道,成功实现了“软着陆”。1998年,全国财政工作会议提出了建立公共财政框架的目标。此后,围绕建立和完善公共财政体制,积极推进部门预算、国库集中收付、政府采购、“收支两条线”等改革,加大对基础设施建设、“三农”、教科文卫、社会保障、环境保护的支持力度,逐步减少对一般竞争性和经营性领域的财政投资。为应对亚洲金融危机的冲击和国内市场需求不足带来的挑战,从1998年开始,果断实施积极的财政政策,强化财政宏观调控能力,并加大了调节地区差异的力度,在促进经济社会持续健康发展方面发挥了积极作用。

2002年11月,党的十六大提出了2020年前后全面建设小康社会的战略目标。此后,科学发展观被确立为统领改革发展全局的指导思想。2007年10月,党的十七大要求“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”。这些要求为财政工作指明了方向和任务。近年来,财政改革与发展以促进科学发展、构建和谐社会为导向,勇于开拓、不断创新,取得了显著成效:进一步完善分税制财政体制,改革出口退税分担机制,创新缓解县乡财政困难的机制,积极推动省以下财政管理体制创新,促进基本公共服务均等化;积极推进税制改革,全面取消农业税、牧业税、农业特产税,在全国范围内实施增值税转型改革,统一内外资企业所得税制度,及时调整个人所得税政策和消费税政策等,推动形成有利于科学发展的财税体系;不断完善公共财政支出体系,调整和优化财政支出结构,向社会主义新农村建设倾斜,向社会事业发展薄弱环节倾斜,向困难地区、基层和群众倾斜,加大对“三农”、教育、卫生、科技、文化、社会保障和就业等公共服务和民生领域的支出,构建保障和改善民生的长效机制;积极加强和改善财政宏观调控,根据经济形势的变化相机抉择,先后实施稳健的财政政策和积极的财政政策。特别是2008年10月以来,面对国际金融危机的严重冲击,实施以减收增收为主要内容的积极财政政策,为促进国民经济平稳较快发展发挥了重要作用;深化预算管理制度改革,加强财政支出管理,提高预算的公开性、透明度和完整性,初步建立了符合公共财政要求的现代预算管理框架,财政管理科学化、精细化水平不断提高,财政运行日益规范;拓展财政对外开放领域,同世界主要国家和经济体、周边国家、国际及地区金融组织的财经交流与合作不断深入,为我国经济社会发展争取更好的外部环境。

总的来看,新中国成立以来的60年,是财政实力不断壮大、财政保障能力不断提升的60年,是财政职能不断健全和完善、财政运行机制适应经济社会发展要求不断转变的60年,是财政改革不断深化、服务经济社会发展能力不断提高的60年,是财政管理走向科学化精细化、干部队伍素质不断提升的60年,

是财政对外开放逐步拓展、对外财经交流与合作日益加强的60年,也是财政实践与财政理论相互推动、相互促进的60年。

(二) 改革财政体制。

财政体制是处理政府间财政关系和政府与企业分配关系的基本制度。60年来,财政体制经历了计划经济时期的高度集中、统收统支,也经历了改革开放之初的“分灶吃饭”、各类财政包干制,特别是在1994年建立了分税制财政体制,并在此后不断完善,逐步形成了适应社会主义市场经济体制要求的财政体制。

1. 高度集中的财政管理体制。

改革开放前,由高度集中的计划经济体制所决定,财政体制基本上是中央统一领导、分级管理,并基本保持了高度集中的格局。1950年,鉴于新中国成立初期百废待兴而财力分散薄弱的情况,建立了高度集中的“统收统支”财政体制。在第一个五年计划(1953—1957年)期间,为了发挥地方的积极性,实行了划分收支、分级管理的财政体制,收入实行分类分成,支出基本上按隶属关系划分,在集中的前提下赋予地方一些财权。在“大跃进”期间,下放财权和财力,实行“以收定支、五年不变”的财政体制。在国民经济调整时期,为了适当集中财权财力,实行“总额分成、一年一变”的财政体制。1968年,在社会经济秩序混乱的情况下,曾恢复类似新中国成立最初期实行的高度集中的收支两条线统收统支体制。从1969年到1970年,实行“总额分成”的财政体制。1971年到1975年,随着中央企事业单位的下放,曾实行“收支包干”体制。1976年,为了改变中央财政缺乏足够调剂能力的状况,又改行“收支挂钩、总额分成”的办法。

在1950年到1978年间,尽管预算管理体制多次调整,但预算管理权限主要集中在中央,只是中央集中程度有所不同,并且中央与地方政府对企事业单位实行按行政隶属关系组织收入、控制支出的格局未变,也一直未能形成相对稳定的体制模式。这种高度集中的财政运行机制在我国大规模工业化、现代化建设初期,有利于集中全国人力、物力、财力进行重点建设;但随着社会主义经济建设规模不断扩大,经济关系日趋复杂,其弊病也逐渐显露。一是财政权力过分集中,政府职能过度膨胀,压抑了各地区、各部门及各单位积极性、创造性,不利于激发企业的活力,不利于社会生产力的长期持续发展。二是忽视物质利益原则,不利于调动劳动者的积极性和创造力。统计资料表明,从1957年到1977年,城镇职工工资基本没有提高,农民收入徘徊不前,1978年农村居民人均纯收入只有133.6元。三是财政体制、机制变动频繁,不利于形成清晰、稳定的制度体系。

2. 从“分灶吃饭”到财政包干制。

党的十一届三中全会以后,财政体制改革作为宏观经济体制改革的突破口之一,着力解决传统体制“管得过多、统得过死”的问题。从1980年开始,实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制,并根据各地区的不同情况实行4种不同的办法,被称为“分灶吃饭”。这是新中国成立以来财政管理体制的一次重大改革,它打破了过去“吃大锅饭”的局面,财力分配由“条条”为主改为“块块”为主,扩大了地方的财权,加强了地方的责任。1985年,在两步利改税完成后,“分灶吃饭”

体制相应调整为“划分税种,核定收支,分级包干”,把财政收入划分为中央固定收入、地方固定收入和中央与地方共享收入,而在支出划分上则基本维持原有的体制格局。1988年,与国有企业普遍推行承包经营责任制相呼应,我国又开始实行多种形式的地方财政包干办法,包括“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解递增包干”、“定额上解”和“定额补助”等,并一直实行到1993年。

总的来看,在1980年到1993年期间,财政管理体制虽然探索了多种形式,变动比较频繁,名称各不相同,但就实质内容而言,都是财政包干制。这种体制对于调动地方发展经济的积极性无疑具有重要意义。但是,由于多种体制并存以及中央与地方“一对一”谈判机制和“条块分割”的行政隶属关系控制,难以解决好财政体制的规范性、透明化和可持续问题,导致国家财政收入占国内生产总值的比重下滑过多,全国财政收入占国内生产总值比重从1978年的31.1%下滑到1993年的12.3%,中央财政收入占全国财政收入的比重也显著偏低。从1978年到1993年,中央财政收入占全国财政收入比重最高的是1984年的40.5%,而1993年已降为22%。“两个比重”的下降使政府行政能力和中央政府调控能力明显下降,中央财政落入要向地方“借款”的困境。

3. “分税制”改革开启财政体制新时代。

党的十四大明确社会主义市场经济体制的改革目标后,财政体制改革确定了实行分税制的基本思路。经过一段时间准备之后,在立足国情的基础上,借鉴成熟市场经济国家的一般经验,1994年进行了具有里程碑意义的分税制财政体制改革,主要内容是以事权为基础来划分中央与地方政府间的财政支出,按税种的归属来划分中央与地方政府间的财政收入,分设中央与地方两套税务机构,按统一的办法确定中央对地方税收的返还基数,实行过渡期转移支付制度。分税制财政体制改革的实施,初步建立了符合社会主义市场经济要求的财政体制框架,并在其后逐步建立健全与之相适应的管理模式和运行机制,开启了财政体制改革的新篇章。

近年来,根据分税制财政体制的运行情况和宏观调控的需要,在稳定分税制财政体制基本框架的基础上,对分税制财政体制进行了一系列调整和完善。一是实施所得税收入分享改革。从2002年1月1日起,将按照企业隶属关系划分中央与地方所得税收入的办法,改为中央与地方按统一比例分享所得税收入。二是实施出口退税负担机制改革。从2004年起,建立了中央与地方共同负担出口退税的新机制,此后又作了进一步的完善。三是不断完善财政转移支付制度,建立了转移支付资金稳定增长机制,出台了“三奖一补”等缓解县乡财政困难的措施,着力建立县级基本财力保障机制。四是积极推进省以下财政体制改革,不断推进“省直管县”、“乡财县管”等财政管理方式创新。

与财政包干制相比,分税分级财政管理体制是一种更为规范和合理、能够适应社会主义市场经济要求的财政管理体制,理顺了中央与地方、政府与企业和个人关系,调动了各方面的积极性,建立了财政收入稳定增长机制,提高了国家的宏观调控能力,促进了区域协调发展和基本公共服务均等化。从1993年到2008年,全国财政收入由4349亿元增加到61330

亿元,年均增长19.6%(以1992年为基期年);全国财政收入占国内生产总值的比重由12.3%提高到20.4%,中央财政收入占全国财政收入的比重由22%提高到54.8%;中央对地方转移支付由1994年的590亿元增长到2008年的18709亿元,增长了30.7倍。

(三) 健全收入体系。

随着我国经济体制从计划经济到有计划的商品经济再到社会主义市场经济的转变,财政收入体系不断地改革创新、与时俱进,从“利税并存、以利为主”到“利改税”、“税利分流”,再到“税收收入为主、非税收入为辅、国债筹资补充”的格局,在不断探索中逐步形成了适应社会主义市场经济体制要求的收入体系。

1. 改革开放前“利税并存、以利为主”的财政收入机制。

改革开放前,在高度集中的计划经济体制条件下,逐步形成了“利税并存、以利为主”的特殊财政收入机制。在这种机制下,财政收入以国营企业上缴利润为主,以国营和集体经济的税收收入为辅。据统计,在1956年到1978年期间,企业上缴利润占国家财政收入的52.8%,而税收收入占国家财政收入的45.9%。同时,依靠国家的低价统购农副产品和低工资制度,财政收入得以超常规增长,财政收入占国内生产总值的比重始终保持较高水平。

以低价统购农副产品和低工资制为条件,财政收入得以“超常”增长。在农副产品统购统销制度下,农民按国家规定的价格将剩余产品统一卖给国家,由国家按计划统一供应给城镇工商业部门和城镇居民消费。农副产品低价统购统销不仅降低了工业的原材料投入成本及商业营运成本,也使城镇居民获得了实物福利并降低了工商业的劳动投入成本。长期执行的低工资制使工商业获得较高的利润,工商业部门的高利润再集中到国家手中,财政收入规模在较短时间内迅速增长。在相当长的时间里,财政收入占国内生产总值的比重保持在30%左右的较高水平。

国营企业利润形成财政收入的主要来源。在低价统购农副产品和低工资制度基础上,国家对企业实行统收统支,国营企业利润几乎全部上缴,成为计划经济时期财政收入的主要来源。期间,为了激发企业生产积极性,曾对国家和企业的分配关系进行过几次调整。如1950年到1957年实行的企业奖励基金和主管部门超计划利润分成制度;1958年到1961年实行的利润留成制度,赋予了企业某些自主权,在一定程度上缓解了高度集中的计划体制对于企业的束缚。1966年“文化大革命”开始后,各类企业基金制、利润留成制逐一被取消,统并为职工福利基金,国营企业利润分配变成了彻底的统收统支,即企业实现的全部利润上缴国家。同时,不仅国营企业利润基本全部上缴财政,而且国营企业固定资产折旧也由财政集中。这种机制不利于调动国营企业进行技术改造的积极性。直到1978年11月国务院批转了财政部《关于国营企业试行企业基金的规定》,重新恢复企业基金制,这种企业利润全部上缴的格局才被打破。

国营、集体经济的税收收入是财政收入的重要补充。新中国成立初期,国家非常重视发挥税收组织收入、调节经济的职能。1950年,为保障战争开支的需要,恢复和发展生产,中央

人民政府政务院颁布《全国税收实施要则》，废除了国民党统治时期的种种苛捐杂税，就税收政策、税收制度、税收管理体制和税收组织机构等一系列重大问题做出了规定，并明确除农业税外，在全国范围内统一征收14种工商税，标志着新中国税收制度的建立。1953年，本着“保证税收、简化税制”的原则，我国对1950年的工商税制进行了修正。在税负上按照从生产、批发到零售，一般课征三道税来设计，并且变更了营业税的纳税环节，尽可能将税收集中到生产环节来交纳，以利于控制税源，保证财政收入。

1956年，社会主义改造完成后，理论界出现“非税论”，认为国营企业的税收和利润都是工人阶级创造的社会积累，可以把利润上缴和国家征税合为一种形式，以简化企业的交纳手续。很快，在“大跃进”和人民公社化运动的影响下，“非税论”观点成为主流。1958年进行了以试行工商统一税为基本内容的税制改革，在原有税负基础上简化税制。1959年1月开始试点税利合一。但实践证明，税利合一严重削弱了税收的经济杠杆作用，是行不通的，1959年5月即停止了试点。“文化大革命”期间，在错误的“非税论”思想影响下，我国于1973年又进行了一次工商税制的改革，对国营企业只征收工商税，对集体企业则征收工商税和工商所得税，而且税目由原来的108个减少为44个，税率由原来的141个减少为82个。这使得我国的税收制度简化走到极端，税收无法发挥其应有的职能。

2. 逐步形成适应改革开放需要的收入体系。

改革开放大幕拉开之后，财政收入制度从改革国家和国营企业分配关系入手，放权让利、以税代利，扩大企业自主权，激发了企业生产经营的积极性。同时，随着非国有经济成分的出现与壮大，改变了以往片面强调简化税制的做法，重视发挥税收的调控作用，不断完善税制，强化税收制度的公平性、规范性，促进了多种经济成分的共同发展。重新启用国债工具，通过科学控制债务风险，积极发挥国债在财政收入体系中的作用。公共收费也得到了迅速发展。

放权让利，理顺和规范国家与国营企业分配关系。改革和规范国家与国营企业分配关系首先从恢复企业基金制和利润留成制开始。但利润留成制在实行中也暴露出一些突出问题，为此，国务院于1983年决定实施利改税，即企业的大部分利润以所得税的形式上缴。这项改革有利于把国营企业放在相对独立的商品生产经营者和依法纳税、公平竞争的地位上，加强了企业的经营管理，稳定了国家财政收入，调动了企业职工的积极性，较好地处理了国家、企业和职工个人三者的利益关系。1984年10月，在全国推行利改税第二步改革，进一步扩大国营企业自主支配的财力，增强了企业自我改造、自我发展的能力。1987年，国务院决定实行企业承包责任制后，为支持国营企业改革，对于承包企业采用了“利润包干”的方法，并积极探索“税利分流”改革。到1992年年底，全国有37个省、自治区、直辖市、计划单列市和24个中央部门进行了税利分流试点，试点企业达4000多户。总体上，税利分流试点使国家与企业的利润分配格局趋向合理、稳定，初步实现了国家与企业利益共享、风险共担，为1994年的全面工商税制改革奠定了基础。当然，这一时期以让利和放权为主线的改革在调动

各个方面积极性的同时，一定程度上也影响了国家财政收入的合理增长。

适应改革开放需要，不断调整和完善税收制度。一是建立了涉外税收制度。为了适应对外开放、吸引外资、引进国外先进技术的需要，改革开放初期的税制改革以建立涉外税收制度为重要内容。1979年到1982年，从流转税、所得税到财产税，从税法到细则，初步建立了一套比较完整的涉外税收制度。通过进一步放宽税收优惠的幅度与范围、调整进出口税目税率等措施，对吸引外资、引进先进技术设备、扶持经济特区发展等发挥了重要作用。二是为多种经济成分提供公平、有序的税收环境。如从1985年起，停征工商所得税，改征集体企业所得税；从1986年起，调整城乡个体工商户所得税；从1988年起，开征私营企业所得税等。三是进一步改善流转税，建立、完善和恢复特定目的税种，拓宽税收调节经济的领域。1984年，国务院颁布《中华人民共和国产品税条例（草案）》、《中华人民共和国增值税条例（草案）》和《中华人民共和国营业税条例（草案）》，标志着我国初步建立起了一个适合经济发展要求的流转税体系。此后，针对税制中的一些问题，出台了一系列措施，如调整增值税和产品税的征税范围、规范增值税征收制度、调整营业税政策等。同时，为更好地发挥税收调节经济的职能，建立、完善和恢复了一些具有特定目的的税种，如在建筑税的基础上改征固定资产投资方向调节税，在原个人所得税基础上开征个人收入调节税，开征特别消费税，改革和完善房产税，恢复征收印花税，开征耕地占用税等。

国债工具重新启用。发行国内公债是筹集经济建设资金、平衡财政收支的重要手段，也是国家对国民经济进行宏观调控的重要机制。新中国成立后，为迅速医治战争创伤，恢复国民经济，一度通过发行公债筹集资金支持国民经济恢复发展。1968年公债全部偿清后，进入了一段“既无外债，又无内债”的时期。改革开放后，随着经济体制改革不断深化和对国债工具的科学认识，我国从1981年开始恢复内债发行。与此同时，国债管理方式也在不断完善，市场化水平有所提高。国内公债事业的繁荣与发展，有力地支持了国家经济建设，对平衡收支、调控经济发挥了巨大作用。

同时，改革开放后，我国采取了“适度举借外债，加速经济发展”的方针。自1979年中国银行与日本输出入银行签订开发资金贷款协议开始，积极稳妥地利用外债发展经济。从1979年发展到1993年，我国的外债余额保持在1000亿美元以下，使用方向上向交通、能源等基础设施领域倾斜。通过对上千个大中型项目的外债资金投入，有力地促进了社会经济发展。

公共收费快速增长。20世纪80年代初期，在国家财政收支矛盾较为突出的情况下，鼓励行政事业单位利用服务性收费解决经费不足的问题，并逐步开征一些政府性基金，如国家能源交通重点建设基金等。公共收费呈现快速增长的态势，对缓解当时政府财力不足、促进经济建设和社会事业发展起到一定的积极作用，但也出现了管理失控、加重企业和人民群众负担等问题。

3. 建立适应社会主义市场经济体制的收入体系。

以1994年工商税制改革为标志，我国收入体制改革进入了一个新的历史时期，逐步形成了“税收收入为主，非税收入

为辅”的收入格局，建立了财政收入稳定增长机制。财政收入总规模逐年攀升，收入结构不断优化，税收筹集财政收入和调节经济的功能进一步增强；非税收入管理不断加强，公共收费、政府性基金、各类国有资产收益进一步规范；国债筹资能力不断提升，国债市场持续稳定健康发展，国债管理在国家宏观调控中的地位和职能明显提高。

1994年工商税制改革及其调整完善。这次改革实行了以比较规范的增值税为主体、消费税和营业税并行、内外统一的流转税制；同时改革了企业所得税制度，将过去对国有企业、集体企业和私营企业分别征收的多种所得税合并为统一的内资企业所得税；此外，还改革了个人所得税制度，并对资源税、特定目的税、财产税、行为税等做了大幅度的调整。新税制较好地处理了国家、企业、个人之间的分配关系，通过统一税法、简并税种，初步实现了税制的简化和规范化，税制要素的设计更为科学、合理、规范，适应了经济发展的需要。

此后，根据经济社会发展需要及税制运行中出现的问题，陆续对一些税收制度进行了必要的调整和完善，税收对财政收入的保障功能和对经济的调节功能进一步增强。通过实施农村税费改革，全面取消了农业税、农业特产税等，在我国实行了2600年的农业税制度退出了历史舞台。通过企业所得税“两法合并”、修订《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》、改革车船税和房产税等，基本统一了各类企业税收制度。在全国范围推进增值税由生产型向消费型转变，多次上调个人所得税工薪所得扣除标准；对消费税政策进行了重大调整，新增和取消了部分消费税的应税品目，并对原有税目的税率进行了调整；成功实施成品油税费改革，提高了成品油消费税的单位税额；积极推进资源税制度改革，深化物业税模拟评税试点改革，不断调整完善出口退税政策等。通过这些税制改革，不仅为各级政府履行职能提供了可靠的财力保证，而且更好地发挥了税收调节经济和收入分配的职能作用，促进形成有利于科学发展的税收体系。

非税收入改革不断深化。改革开放后，我国非税收入规模迅速扩大，对非税收入的管理重点已推进到纳入预算管理和实行“收支两条线”管理。按照完善社会主义市场经济体制和建立公共财政制度的要求，从1996年开始，全面治理整顿收费，主要围绕规范管理和清理减少收费项目进行，取得了较大进展。目前，我国的公共收费全面纳入政府非税收入管理，并实行国库集中收缴制度。同时，全面推进税费制度改革，从规范政府行为出发，一方面对各项收费、基金进行清理整顿，取消不合法、不合理的收费和基金，对保留的收费、基金逐步纳入预算管理；另一方面用规范的税收取代一些具有税收特征的收费。逐步完善国有资源（资产）有偿使用制度，加强土地、矿产、海域、国有资产等各类公共资源的有偿使用管理；推行国有资本经营预算制度，国家开始以所有者身份依法向国有企业收取国有资本收益。通过上述改革，非税收入管理更趋规范，市场秩序得到维护。

国债成为弥补赤字和实施财政调控的重要工具。从1994年开始，中央财政赤字通过发行国债来弥补，国债成为保证收入平衡和实施财政调控的重要工具，对扩大国内有效需求、促进经济持续稳定增长起到了重要的支撑作用。随着改革不

断深化和国力逐步增强，我国国债筹资规模逐年扩大；特别是在两次实施积极财政政策期间，国债发行规模进一步扩大。2008年10月，重启积极财政政策；2009年，全国财政赤字安排9500亿元，占国内生产总值比重近3%，国债余额占国内生产总值比重为17.7%。国债的宏观调控作用进一步增强。

从收入体系角度看，60年来的财政发展史是国家与企业、个人的分配关系不断探索、逐步规范的历史，也是财政收入体系不断演变并日趋科学合理、财政收入质量不断提高的历史。特别是1994年工商税制改革及其后的调整完善，使国家、企业与个人的分配关系进一步理顺，财政收入结构更趋合理，财政收入的规模和质量不断提升，为经济的持续健康发展奠定了坚实的税收制度保障。

（四）优化支出结构。

财政支出的范围、结构和重点反映了政府履行职能的基本取向。60年来，随着财政实力的增强和财政职能的变化，财政支出规模日益扩大，支出范围和支出重点发生了巨大转变，支出结构不断优化和调整，有力地保障了不同历史时期党和国家政权活动的资金需要，支持了经济建设和各项社会事业发展，促进了计划经济体制向市场经济体制的成功转轨，为中国特色社会主义事业的不断推进提供了坚实的物质保障。

1. 计划经济时期以经济建设支出为主的“大而宽”格局。

新中国成立之初，财政支出首先围绕巩固国家政权建设而进行。在1950年到1952年的3年里，财政总支出达到362.19亿元，其中国防费达138.49亿元，占总支出的38.2%。这期间，财政也积极筹措资金进行经济建设，3年经济建设费支出125.7亿元，占总支出的34.7%。同时，在财政十分困难的情况下，国家对社会重点事业发展十分关注，3年文教费支出为42.1亿元，占总支出的11.6%。

从1953年有计划的社会主义建设和改造开始，与计划经济体制相适应，国家财政在社会资源配置中扮演了重要角色，分配中几乎包揽生产、投资乃至职工消费，覆盖了包括政府、企业、家庭在内的各类行为主体，形成了以经济建设支出为重点、大而宽的支出格局。

以经济建设支出为重点。在计划经济体制下，国家是社会投资主体，经济建设支出在财政支出中占有很大比重，从1950年到1978年，占比最高的年份达到了71.7%。其中最主要的是基本建设拨款，居于财政支出首位，占国家财政支出的30%—40%。高额的基本建设支出拨款，对国家财政收支以及整个国民经济运行产生了决定性影响，对各部门、各地区、各单位基建拨款的多少，很大程度上决定了该部门、地区、单位的发展速度和质量。除基本建设拨款外，财政还承担为国有企业提供流动资金的任务。在当时的条件下，财政集中物力、财力支持经济建设，为在一穷二白的中国建设一个具有一定规模的社会主义工业化体系做出了重要贡献。

财政包揽各项社会事业。计划经济体制下，财政除承担国防、外交、行政经费等国家政权建设支出以及重点倾向经济建设外，还几乎包揽了科技、教育、文化、卫生等社会事业，负担沉重。新中国成立后，在极其困难的条件下，国家财政筹集资金，建立了比较完整的教育、科技、文化、卫生等社会事业体系。此外，财政还承担着国营企业职工全面的社会保障职

能,虽然名义上职工住房、医疗、离退休金等由企业支付,但在财政统收统支体制下,与财政拨款的性质相同;而行政事业单位职工的所有社会保障事宜,也由财政负担。这种财政包揽一切的制度,随着人口的增加和国营企业、事业单位的扩展,使财政负担越来越沉重。

2. 支出结构逐步向支持改革和提供公共服务倾斜。

改革开放之后,随着经济体制改革由高度集中的计划经济转向有计划的商品经济,财政支出的重点由基本建设支出逐步转向为各项经济领域改革“买单”。同时,公共服务、公共产品的提供也日益受到重视,在促进国民经济合理调整、支持经济体制改革以及各项社会事业发展方面做出了突出贡献。

基本建设支出仍然占据财政支出的重要位置。一方面,财政依旧承担基本建设投资,从范围上看覆盖了国民经济各个行业,促进了宏观经济稳定增长;另一方面,开始注重提高财政资金的使用效率,探索改进基本建设投资方式,扩大基本建设投资资金来源。一是通过发行国债、引导全社会投资等措施,扩大了投资资金来源。从1981年起,国家恢复发行国内债券,为保障基本建设资金需求发挥了重要作用。同时,积极激励和引导社会投资,如中央对地方下放投资权和推动社会资本进入国家鼓励的行业和领域。二是改革基本建设投资管理制。从1979年开始,试行将基建拨款改为银行贷款;从1985年起,凡是由国家预算安排的基本建设资金,全部由财政拨款改为银行贷款。财政在这一时期通过“拨改贷”方式实施的投资每年大约占预算内基本建设投资的1/3左右。

积极支持各项改革。改革开放后,财政支出的一项重要任务就是支持价格、国营企业、金融等其他领域的改革顺利进行。一是运用财政补贴,支持农副产品价格调整,推动价格改革和农村改革。党的十一届三中全会后,国家开始大幅度提高农副产品收购价格,但同时为了保证城镇居民生活水平不因农副产品提价而降低,国家对农副产品购销差价实行财政补贴,农副产品价格补贴占全部价格补贴总额的80%左右,为深化价格改革和农村改革做出了贡献。二是支持国营企业改革。国家财政通过实施留利、增提折旧、增提技术开发费、补充企业自有流动资金等各种减税让利政策,扩大国营企业的财权财力,激发企业活力。三是支持金融体制改革。1979年以后,财政通过拨付专项开办费、核拨信贷基金、免缴所得税、筹集资本金等方式,恢复中国农业银行和中国银行,分设中国工商银行,重新组建了交通银行,支持政策性银行的组建与发展,增加保险业务等,有力地促进了金融体制改革。四是支持外贸体制改革。通过实施出口退税政策、发放出口工业品生产专项贷款、设立有关重点出口企业发展基金、实行出口奖励金制度等措施,促进了外贸的快速发展。五是支持物资流通体制改革。包括完善财政价格补贴制度,支持商业、粮食企业发展,建立重要商品储备和风险基金制度等。六是增加工资支出,改革收入分配制度。为理顺收入分配制度,调动职工积极性,国家财政筹集大量资金提高职工工资,积极配合有关部门推进工资制度改革,使我国工资制度逐步走向规范化。

逐步加大对公共服务和公共产品的支出。随着改革开放的不断深入,市场配置资源的作用逐步得到重视,政府职能不断转变。为此,财政在支出职能中也逐步淡化经济建设型财

政特征,越来越重视公共产品、公共服务的提供。对养老、医疗、就业等公共服务方面的改革,财政从资金上积极予以支持和保障。大力加强教科文卫等社会事业方面的投入力度,从1978年到1993年,国家财政用于教育的预算内支出从75.05亿元增加到691.58亿元,用于科学研究的支出从52.89亿元增加到225.61亿元,用于抚恤和社会福利的支出从18.91亿元增加到75.27亿元。

3. 建立健全公共财政支出体系。

1998年,建立公共财政目标正式提出之后,对于财政职能的认识进一步清晰,财政支出的重点、结构都发生了显著的变化,改变了大包大揽的模式,逐步退出一一般竞争性、经营性领域,对公共服务、公共产品的保障成为财政支出的重点。特别是党的十六大以来,以人为本、关注民生,促进科学发展、构建和谐社会的理念深入人心,财政对“三农”、民生领域的投入进一步加大,向社会事业发展的薄弱环节倾斜,向困难地区、基层和群众倾斜,着力促进基本公共服务均等化,财政支出的公共性、公平性、公开性、规范性进一步增强。

坚持以人为本,加大对公共服务和民生领域的投入。在公共财政导向下,不断加大对公共服务领域的投入,着力保障和改善民生,如加大财政支农惠农的力度,提高教育、医疗卫生、科学、社会保障和就业、文化、保障性住房等领域的公共支出,并向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜,促进基本公共服务均等化。同时,从中央财政基本建设支出的方向来看,也重点向民生领域倾斜。2009年,中央财政用于“三农”的支出为7253.1亿元,比上年增长21.8%;用于与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、社会保障、就业、保障性住房、文化等方面的民生支出合计7284.63亿元,比上年增长29.4%。同时,积极推进相关领域改革,着力构建保障和改善民生的长效机制。近年来,通过全面取消农业税、牧业税、农业特产税,建立直接面对农民的一系列补贴制度,实施农村义务教育经费保障机制改革,支持建立城乡最低生活保障制度,支持深化医疗卫生体制改革等一系列重要的政策措施,财政对公共服务和民生领域的保障力度显著增强。

促进全面协调可持续发展。经济发展方式落后、区域间发展失衡等是制约我国经济社会全面协调可持续发展的深层次矛盾。近年,财政加大了相关领域的投入力度。为支持经济发展方式转变和经济结构调整,促进建立资源节约型、环境友好型社会,财政加大了对科技创新、节能减排和环境保护的投入力度。2009年,中央财政安排了节能减排资金567亿元,比上年增加144亿元,并且积极探索以奖代补,促进建立节能减排的长效机制,大力支持生态建设和环境保护。在促进区域协调发展方面,中央财政加大对地方特别是中西部地区的转移支付力度。2009年中央对地方税收返还和转移支付达到28563.79亿元。同时,还出台了一系列支持西部大开发、东北地区等老工业基地振兴、中部崛起以及东部地区率先发展的财税政策,有力地促进了区域间全面协调发展。

支持企业改革与发展。按照社会主义市场经济体制的要求,财政在财税政策方面着力营造公平、规范的市场竞争环境,促进各类企业不断改革和发展,同时针对不同所有制企业

的实际情况,采取有针对性的支持措施。一是支持国有企业深化改革,加强技术改造,增强竞争力。在中央企业剥离办社会职能、国有企业主辅分离和辅业改制、垄断行业体制改革,以及技术改造等方面加大投入。二是逐步建立面向各类中小企业的财政资金政策体系。在加大中小企业专项资金支持的同时,中央财政注重发挥引导作用,带动地方财政及各类社会资金共同支持中小企业发展。此外,通过加大中小企业环境建设的投入力度,鼓励发展中小企业服务机构、担保机构等,积极为中小企业提供公共技术、信息、融资担保等服务,为中小企业发展创造有利条件。

(五) 加强财政管理。

财政管理贯穿于制定和实施财政政策、编制和执行预算的全过程。财政管理的模式选择和管理水平的高低,直接影响财政职能作用的发挥和财政资金的使用效率。60年来,随着经济体制的变迁、财政改革的推进、国家财政实力的增强,财政管理模式不断创新,财政管理的法治化程度不断提升,财政管理的内涵不断丰富,财政管理的基础不断加强,财政管理的手段也日趋先进,逐步形成了运行较为规范、决策较为科学、组织比较严密的财政管理体系。

1. 围绕国民经济计划的集中管理。

与计划经济时期高度集中的管理体制相适应,改革开放以前的财政管理也紧紧围绕国民经济计划进行,高度集中,并且总体上较为粗放。其中,预算的编制、执行和决算,是财政管理工作的主要环节。此外,在当时的财政管理中,企业财务管理占有十分重要的地位。主要有以下突出特点:

中央地方“一本账”管理。计划经济时期,中央财政和地方财政实际是“一本账”管理,中央与地方的政府间分配关系和本级预算的管理制度经常交融在一起。如中央可以通过企业的下放,把原来的中央预算收入转入地方的预算;而地方的财政收入经常被集中到中央。此时,全国预算管理“一盘棋”,中央“大一统”。

财政管理围绕国民经济计划进行。这一时期的国家财政管理是计划体制运行中的一个环节,预算编制、预算执行都必须服从国家国民经济计划的需要,财政管理缺乏独立性。从预算编制上看,财政部门要根据国民经济计划中的生产指标、交通运输指标、商品流转指标和各项事业的发展计划进行逐项核算,然后提出预算方案,进行综合平衡。平衡既包括对各部门预算收支指标的核定,也包括对各地区收支指标的核定。在预算执行中,国务院和地方各级人民政府负责各级预算的组织执行,成为预算执行机构;各级财政部门是各级预算具体组织管理的职能机关,要及时掌握和分析国民经济计划主要指标完成情况及其对预算收支的影响,分季度进行收支计划的管理。

统一管理国营企业财务。国家对国营企业财务的管理,主要是由财政部统一负责。按照国家规定,年初编制企业生产财务计划,将一切收支均纳入财务计划管理,并按照批准的计划上缴利润、税收、折旧等,同时依照计划按时下拨投资、资金,弥补亏损,或者按计划用利润抵补支出。各工业、交通、商业部的财务司(局)统一管理本部所属国营企业的财务会计工作,其财会业务归财政部领导。各部门汇总的国营企业财务收支计划和年终决算按时报送财政部,由财政部审核汇总,

将收支数字列入国家财政预算和决算,上报中央人民政府委员会批准执行。这种管理办法直到20世纪90年代政府机构改革后才停止施行。

财政立法与监察、会计等管理基础工作发展相对缓慢。新中国成立之初,迅速颁布了《全国税改实施要则》、《预算决算暂行条例》等一系列重要法规,并规定了财政监察的基本任务,会计制度也得以迅速建立。但“大跃进”时期及之后近20年间,受“左”的思想影响,财政立法、财政监察及会计工作等未能得到应有的发展。

2. 财政管理法治化、规范化的初步探索。

从改革开放之后到1998年公共财政目标正式提出,财政管理根据履行财政职能的要求,在法治化、规范化等方面进行积极探索,取得了一些重大突破,也积累了不少经验。

预算管理的法治化建设取得重大突破。改革开放初期,为了强化预算管理,财政部出台了一系列法规制度,解决和应对预算管理中不断出现的新情况、新问题,为提高财政的法治化水平积累了经验。1985年,第六届全国人民代表大会常务委员会第九次会议审议通过了《中华人民共和国会计法》,这是新中国成立后第一部有关会计工作的根本大法。1993年,新修订的《中华人民共和国会计法》颁行,对进一步完善会计核算制度、实现与国际惯例接轨、促进国内外经济交流发挥了积极作用;同年,通过了《中华人民共和国注册会计师法》,对注册会计师行业管理做出了全面规范。1994年,第八届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国预算法》,国务院相应颁布《中华人民共和国预算法实施条例》。《预算法》及《预算法实施条例》的颁布,对于强化预算管理,增强预算透明度,加强预算监督,实现政府预算管理法治化,具有十分重要的奠基作用。此外,1980年、1991年、1992年全国人民代表大会还分别通过了《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》、《中华人民共和国税收征收管理法》,并在1993年与税制改革相适应,发布了一系列税收方面的暂行条例,对于推进税收管理法治化起到了重要作用。

改革完善财务会计制度。改革开放初期,与国家实行“计划经济为主、市场调节为辅”的管理体制相适应,强化了按照不同所有制、不同行业、不同组织形式和不同经营方式制定企业财务制度的管理模式。同时,为适应经济和社会发展的需要,国家对文教行政财务进行了一系列改革,调动了各方面加强财务管理、增收节支的积极性。1992年,财政部发布了《企业会计准则—基本准则》,成为会计制度建设深入推进的重要开端。随后,陆续发布了工业、农业等13个行业会计制度和10个行业的财务制度(通常简称“两则两制”),1993年7月1日起执行。从1997年到1999年,财政部先后发布了关联方关系及其交易的披露等9项具体准则,基本上实现了我国会计核算由计划经济模式向市场经济模式的转换,促进了经济体制改革的进一步深化和现代企业制度的建立,为我国会计核算制度逐步实现与国际会计惯例衔接奠定了基础。

此外,为严肃财经纪律、加强财政监督,财政开展了对社会经济各个领域进行收入管理、财务管理的大检查,为避免国家财政收入流失和维护正常的国民经济秩序做出了贡献。

实施复式预算试点。为全面反映财政收支活动,健全财政职能,建立预算收支的约束机制,根据1991年10月21日国务院颁布的《国家预算管理条例》,从1992年起,首先在国家预算、中央预算和部分省本级预算开始编制年度复式预算,即把预算分为经常性预算和建设性预算两部分编制。1995年以后,根据预算管理的新形势和新任务,这项改革停止执行。虽然复式预算实际执行的时间不长,但却是当时财政管理中的一次大胆尝试,为以后的预算管理改革提供了新思路。

建立健全新型国有资产管理体制。新中国成立后,对国有资产管理长期实行产权管理主体多元化的管理体制,即财政、银行、经委、企业主管部门等都是国有资产产权管理的主体。这种管理体制存在着产权关系模糊、多头管理、责任不清等弊端,对提高国有资产经营效益十分不利。1988年,国务院决定设立国家国有资产管理局,由财政部归口管理。国有资产管理局成立后,积极开展清产核资、产权登记和资产评估工作,改进国有资产管理,保障国有资产的保值增值,取得了显著成效。

3. 不断提高财政管理的科学化、精细化水平。

1998年明确提出建立公共财政框架之后,财政管理发生了更加深刻的变革。在管理理念、管理方式、管理手段、管理组织等方面不断创新,法治化、规范化导向更加鲜明,科学化、精细化程度不断提高,对于转变财政职能,实现依法理财、民主理财、科学理财起到了积极的推动作用。

加强财政法治建设。根据依法治国的基本方略,财政法制工作获得全面发展。从1994年到2002年,财政部先后四次修订《财政部立法工作规则》,对财政部立法工作职责、程序做出了全面规范。2002年6月,《中华人民共和国政府采购法》获立法机关通过。2004年11月,国务院颁布了《财政违法行为处罚处分条例》,进一步明确了财政违法行为的主体、客体 and 法律责任,弥补了财政监督立法的不足。2007年,第十届全国人民代表大会第五次会议通过《中华人民共和国企业所得税法》,统一了内外资两套企业所得税制度。

推动建立完整的政府预算体系。按照公共财政的要求,财政部门始终把建立完整的政府预算体系作为重要工作来抓,不断丰富完善公共财政预算。从2000年起,分批将194项行政事业性收费纳入财政预算管理;从2007年起,土地出让收入全额纳入预算管理,并在制度上明确规定,依法新设立或取得的非税收入,一律纳入预算管理;积极探索完善矿产、海域等国有资源(资产)有偿使用制度;与此同时,积极探索实施国有资本经营预算、政府性基金预算、社会保险基金预算。从2008年开始实施中央本级国有资本经营预算,各地区国有资本经营预算也在积极地试点探索。

推进预算编制和预算执行管理改革。从2000年以来,我国逐步推行部门预算、国库集中收付、政府采购、“收支两条线”等重大改革,使预算管理走上了规范化、制度化、科学化的轨道,增强了财政预算的法治化和透明度。近年来,部门预算管理制度日益健全,部门预算编制工作逐步走向规范化、制度化和科学化。逐步扩大基本支出定员定额试点范围,完善基本支出定员定额标准,积极推进实物费用定额试点。“收支两条线”管理改革不断深化,财政拨款专项结转和净结余资金管

理逐步加强,政府收支分类改革顺利实施。改进中央财政超收收入使用办法,建立中央预算稳定调节基金。加大向全国人大报送信息力度,报送全国人大审议预算的部门数量从2000年的4家增加到2009年的95家,预算编制透明度不断提高。绩效评价制度体系初步建立,绩效评价试点工作稳步推进。财政国库管理体系基本建立,国库集中收付制度改革全面推行,基本建立了以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代财政国库管理制度。预算执行管理显著增强,财政资金运行的安全性、规范性和有效性显著提升。政府采购制度框架体系日趋完善,公开透明的采购运行机制逐步形成。国债市场化改革不断推进,统一互联、结构合理、规范有序、运行高效、功能较为齐全的国债发行市场基本建立。中央国库现金管理稳步开展。政府会计改革研究继续推进。

建立健全国有资产管理体制。1998年,原国家国有资产管理局撤销,相应的国有资产管理职能合并到财政部。2003年国务院国有资产监督管理委员会成立后,财政部原有的中央企业国有资产管理职能划归国有资产监督管理委员会,政府公共管理职能和国有资产出资人职能逐步分开。国有资产管理体制逐步演变为行政事业单位国有资产、非金融类国有资产和金融类国有资产三个类别。这些资产的管理模式分步改革,对优化国有资产运营环境、完善预算体系、控制金融风险,起到了制度保障作用。

加强财政监督。与这一时期的财政改革与发展相适应,财政监督主动适应公共财政体制建设要求,紧紧围绕促进财政管理、深化财政改革、落实财税政策和维护财经秩序这一中心,不断调整和完善监督职责,进一步拓展监督范围,全面开展收入、支出、金融、会计、内部监督检查,将财政支出监督和内部监督放到突出位置,初步建立了实时监控、综合稽查、整改反馈、跟踪问效的财政监督机制,实现了收支并举、内外并重,全面提升了财政监督能力和成效,为严格预算分配、保障政策执行、加强增收节支、维护财经秩序做出了积极贡献。同时,自觉接受人大、审计监督。按照《中华人民共和国政府信息公开条例》的要求,及时公布财政收支统计数据以及有关政策、文件等,增强财政工作透明度。

完善会计制度。2000年以来,财政部先后发布了《企业会计准则》、《金融企业会计准则》和《小企业会计准则》,初步形成了企业会计制度与16个具体会计准则并行的“二元”会计规范体系。2001年,财政部发布了《企业国有资本与财务管理暂行办法》,构建了政府出资人财务制度的框架。2006年2月,财政部正式发布了由1项基本准则和38项具体准则组成的新“企业会计准则体系”。2006年年底,财政部全面修订了《企业财务通则》。新“会计准则体系”和新《企业财务通则》标志着适应我国市场经济发展要求、与国际惯例趋同的现代会计制度体系的正式建立。积极推进会计准则国际趋同和等效工作,取得了显著成绩。同时,积极推进预算会计制度改革。财政部于1993年正式启动预算会计制度改革;2003年以来,加紧研究推进政府会计改革,初步提出了我国政府会计改革战略框架的总体思路,力争尽快建立适合我国国情和公共财政管理发展方向的政府会计管理体系。

推进财政信息化建设。1999年,财政部着手规划建立“政府财政管理信息系统”(即“金财工程”),2001年完成了初步设计,2002年初制定了总体规划,财政信息化建设向系统化、规模化的方向发展。近年来,随着“金财工程”建设的逐步深入,财政信息化建设发展较快,按照系统工程和一体化建设的指导思想,相继开发并成功应用了部分财政业务应用系统,“金财工程”应用支撑平台建设稳步推进。网络及安全建设初具规模,运行维护体系得到研发和改进,信息处理的标准和制度不断完善,有力支撑和促进了以部门预算、国库集中收付、政府采购等为主要内容的财政管理改革的成功实施和逐步深化。

此外,近年来还积极推进财政管理的有关基础性工作,充分发挥基层财政加强财政管理的职能作用,并着力提高财政干部队伍素质,全面推进财政科学化、精细化管理。

(六) 完善财政调控。

积极参与国民经济调节是财政的重要职能。在不同的经济体制条件下,财政参与经济调节的方式、手段、着力点乃至目标都有很大不同。在计划经济体制下,国家对经济的调控主要依靠计划手段进行,财政通过政府投资的规模和方向等指令性措施落实计划调控经济发展,并从微观上直接干预企业的生产经营、利润分配等活动;在市场经济条件下,适应政府职能转变的要求,财政对经济的调节重点是在充分发挥市场自身调节作用基础上的宏观调控,并实现了直接调控向间接调控、被动调控向主动调控、单一手段调控向综合手段调控的转变,财政调控的能力不断提高,为保持我国经济的持续健康发展做出了重要贡献。

1. 计划经济时期财政对经济的直接调控。

计划经济时期政府对经济的调控实际上是政府对经济主体和各种经济成分进行直接的指令和干预。从这个意义上说,计划经济下的调控,“控”的程度有余,而“调”的程度不足,重点是保障经济的稳定和国家产业发展等目标的实现,调控措施与手段都带有计划经济的深刻烙印,不仅调控宏观上的总供给和总需求,而且也调控微观上的企业利益分配和财务管理。

宏观上通过财政投资支出调控经济运行。在计划经济体制下,财政投资是经济建设资金的重要来源,通过扩大或压缩财政生产建设性支出调控经济运行,成为计划经济时期财政政策的重要手段。例如,从1953年到1957年,为实施“一五”计划,在较短时期内促进经济快速发展,财政加大了基本建设拨款力度,5年累计拨款达506.44亿元,占全部财政支出的38.4%。在国民经济运行过热或比例失调的情况下,财政通过调整基本建设支出,有效地调节经济运行。在计划经济时期,政府应对历次经济波动,都是将财政建设投资支出作为最重要的调控工具,发挥了稳定和发展经济的重要作用。

微观上财政直接调控到企业。计划经济时期,对国民经济的调控离不开微观层面上对国营企业产供销计划的干预。在财政领域,国营企业创造的利润是财政收入的主要来源,也是实现国家预算和经济调整的关键,因此,通过直接调节企业的利润分配、财务管理等活动,实现对经济的调控。一是根据国民经济发展需要调整国家和企业分配关系,实现对经济资源

配置的调节;二是加强经济核算和财务管理,帮助企业增产节约,健全规章制度。

通过“平衡预算”实现国民经济综合平衡。在计划经济体制下,财政平衡是实现财政、信贷、物资和外汇“综合平衡”的关键,财政不平衡将导致货币信贷、物资、外汇收支的不平衡。因此,这一时期,财政始终坚持年度“平衡预算”原则,不主动使用预算赤字政策调节经济运行。

2. 财政调节经济的手段和方式逐渐多样化。

党的十一届三中全会以后,我国经济体制逐渐突破计划经济体制模式,新的市场运行机制得到培育和发展。在经济转轨的过渡时期,对财政调控的认识也随着政府职能的转变和经济形势的变化而不断发展。这一时期,在继续保留计划指令等行政干预手段的同时,逐步探索运用税收、补贴、国债等多种经济手段来调节经济,并且开始尝试财政政策与货币政策的配合。

计划指令仍然是财政调控经济的重要手段。在20世纪80年代,通过建设投资计划的扩张或压缩来调节经济波动仍是财政调控的重要手段。在1979年到1989年期间,曾有过3次较为明显的经济波动,政府通过压缩财政投资支出、压缩固定资产投资规模,遏制了投资膨胀,取得了成效。同时,不断地探索国家与企业的分配关系,财政仍有时通过对企业的干预调控微观经济。

初步探索运用多种政策工具调控经济运行。随着市场化机制的逐步发展,在使用计划手段调控经济的同时,不断尝试使用税收、补贴、国债等市场化手段来调节经济运行。一是税收政策的运用越来越频繁。1983年对钟表等17种产品及其零部件实行出口退(免)税和进口征税政策,鼓励工业品出口,有效扩大总需求;1988年,财政启用税收政策调控经济,开征特别消费税等新税种,在遏制需求过旺、防止经济过热等方面发挥了重要作用。二是恢复使用国债工具调节经济运行。1981年恢复发行国库券,国债政策工具开始重新纳入我国财政政策体系,促进对经济运行实施有效调节。

开始注重财政政策与货币政策的协调配合。改革开放以后,银行存款不断增加,资本市场逐步发育,融资渠道日趋多元化,市场化的金融体系开始建立,货币政策调节经济的作用不断拓展,我国政府开始注重财政政策与货币政策的协调配合。1981年,为调控经济过热的局面,一方面紧缩财政支出,遏制经济全面过热;另一方面为了保持一定的经济增长速度,根据当时的经济变化情况,适当松动货币政策。1985年,为制止经济过热势头,实施双紧的财政政策与货币政策的协调配合来抑制经济过热局面,使工业增速由上半年的23.1%回落到10.2%。

3. 建立适应社会主义市场经济体制的财政宏观调控体系。

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制后,人们对政府与市场关系的认识进一步转变,财政政策作为政府进行宏观调控的主要工具之一,在熨平经济周期、保持经济平稳较快发展的过程中,发挥了更加突出的作用。同时,随着财政宏观调控实践的不断探索,宏观调控能力不断增强,建立了社会主义市场经济条件下适应不同经济运行形态需要的,

包括目标定位、政策取向、工具组合、时机选择、组织实施等一系列要素在内的财政宏观调控体系。从20世纪90年代初至今,针对经济发展中出现的经济过热或偏冷等不同情况,相机抉择实施相应的财政政策,有力地促进了国民经济的持续快速发展。

1993年到1997年实施适度从紧的财政政策。1993年到1997年,宏观调控的着力点是控制通货膨胀。根据中央的部署,财政部门采取了一系列措施。一是通过适当压缩财政开支逐步减少财政赤字,控制固定资产投资规模和社会集团购买力,并促进增加有效供给,缩小社会供求总量差额。二是通过税制改革,调整税种结构和税率,严格控制税收减免,清理到期的税收优惠政策,进一步规范分配秩序,并完善出口退税制度,促进外贸出口增长。三是整顿财经秩序,强化财税监管,大力打击逃税骗税和设“小金库”等违法违纪行为,加强对预算外资金使用情况的监督检查。在货币政策的配合下,1996年国民经济成功实现了“软着陆”,形成了“高增长,低通胀”的良好局面。

1998年到2004年实施积极的财政政策。1997年下半年之后,亚洲金融危机波及我国,宏观经济出现了供大于求、有效需求不足的问题。为此,党中央、国务院果断决策,实施了积极的财政政策。一是发行长期建设国债,带动全社会固定资产投资。从1998年到2004年,累计发行长期建设国债9100亿元,建成了一批关系国民经济发展全局的重大基础设施项目,并带动了社会投资特别是民间资本的跟进。二是调整税收政策,刺激需求增长。实行了抵免企业所得税,免征关税和进口环节增值税,停征固定资产投资方向调节税,恢复征收居民储蓄存款利息个人所得税等政策措施。三是调整收入分配政策,改善居民消费心理预期,连续4次调整机关事业单位职工工资,建立艰苦边远地区津贴制度,实施机关事业单位年终奖金制度;同时增加社会保障投入,提高社会保障水平。四是规范收费制度,减轻社会负担。在稳健的货币政策配合下,积极的财政政策取得了明显成效:加强了基础设施建设,促进了企业技术改造,提高了居民的收入,特别是拉动了经济增长,国债投资每年拉动国内生产总值增长1.5—2个百分点,平均每年拉动1.8个百分点,为避免宏观经济大起大落起到了十分重要的稳定作用。

2005年到2008年实施稳健的财政政策。从2003年下半年开始,我国经济逐步走出通货紧缩阴影并呈现加速发展态势,由需求不足转向供求总量大体平衡,但结构性问题突出,局部投资增长过快、通货膨胀压力加大等问题与农业、能源交通、社会事业、生态环境保护等领域发展相对缓慢并存。从2005年起,实施以“控制赤字、调整结构、推进改革、增收节支”为核心内容的稳健财政政策,并与稳健的货币政策协调配合。一是较大幅度地削减中央财政赤字,由2004年的3192亿元减少到2008年的1800亿元,中央财政赤字占国内生产总值的比重由2004年的2%下降到2008年的0.6%。二是调整粮食风险基金和国债资金使用结构,同时优化财政支出结构,逐步减少对一般竞争性和经营性领域的直接投资,增加用于公共服务和公共产品方面的投入。三是推进税制改革、农村税费改革和预算管理制度改革,并积极推动收入分配、国有企业、金融等领

域的改革。四是完善公共财政体制,努力增收节支。稳健的财政政策和稳健的货币政策实施以来,经济社会发展总体呈现出经济增长速度较快、经济效益较好、人民群众得到较多实惠的良好局面。

2008年10月开始实施积极的财政政策。2008年10月以后,国际金融危机爆发,对我国经济造成严重冲击,中央明确提出实施积极的财政政策。主要着力点:一是扩大政府公共投资,着力加强重点建设。大幅度增加财政赤字,2009年全国财政赤字的预算安排达9500亿元。两年内中央政府增加公共投资1.18万亿元,带动引导社会投资共计4万亿元。中央政府公共投资重点用于农业和农村基础设施建设,铁路、公路、机场和电网建设,以保障性住房为重点的民生工程,教育、社会保障和就业、医疗卫生等方面的社会事业发展,生态建设和环境保护,促进企业技术改造和节能减排等方面投资,以及加快四川等地震灾区灾后恢复重建进度等。二是推进税费改革,实行结构性减税。采取减免税、提高出口退税率等方式,进一步调整收入分配结构,减轻居民税收负担,促进企业扩大投资和技术改造,拉动投资和消费增长。三是提高低收入群体收入,大力促进消费需求。进一步增加对农民的补贴,较大幅度提高粮食最低收购价,增加农民收入。提高城乡低保补助水平,增加企业退休人员基本养老金,提高优抚对象等人员抚恤补贴和生活补助标准。同时,通过“家电下乡”补贴等多种方式,促进消费增长。四是进一步优化财政支出结构,保障和改善民生。严格控制一般性支出,重点加大“三农”、教育、就业、住房、医疗卫生、社会保障等民生领域投入,并向中西部地区倾斜,建立健全保障和改善民生的长效机制。五是大力支持科技创新和节能减排,推动经济结构调整和经济发展方式转变。加大财政科技投入,完善有利于提高自主创新能力的财税政策。大力支持节能减排,稳步推进资源有偿使用制度和生态环境补偿机制改革,促进能源资源节约和生态环境保护。目前,积极财政政策已经并正在继续显现成效。

二、辉煌成就

新中国财政发展和改革的历史反映了我国社会主义建设不同时期社会经济发展的历程,反映了我国综合国力不断增强的过程。60年来,在不同的经济社会发展阶段,财政认真履行职能,不断改革创新,为贯彻执行党和国家在各个时期的方针路线做出了积极的贡献,增强了社会主义的生机与活力。特别是改革开放以来,财政改革与发展取得的突破性进展,增强了国家财政的整体实力,支持和配合了改革开放的顺利进行,促进了社会政治经济的稳定和发展,推动了社会主义制度的自我发展与完善。

(一) 不断壮大财政实力,为共和国发展奠定了雄厚的财力基础。

新中国成立至今,我国的财政收入水平不断攀升,从1950年的62亿元,到2008年突破6万亿元大关,财力状况有了根本性改变。从增长的速度看,全国财政收入从1950年62亿元开始,到突破1000亿元大关,用了28年时间(1978年为1132亿元);从1000亿元到1万亿元,用了21年时间(1999年为11444亿元);而从1万亿元到2万亿元,仅用了4年时间;

从2万亿元到3万亿元、从3万亿元到5万亿元,分别仅用了2年时间。2008年突破6万亿元,比上年增加1万多亿元;2008年1个月的财政收入为5000多亿元,超过1993年全年的财政收入(4349亿元);2008年平均每天的财政收入约168亿元,大致相当于1952年全年的财政收入(174亿元)。2009年,全国财政收入68518亿元,比2008年增长11.7%。

近些年来,我国财政收入增长中所表现的基本特征。一是财政收入增长建立在良性、健康、可持续的基础之上。特别是1994年实施分税制改革以后,财政收入增长机制逐步建立和完善,既有力地支持做大经济蛋糕、培育市场经济主体,打造和改善市场竞争环境,又实现了财政收入规模的快速增长及财政收入质量的显著提高。二是规范了中央与地方的财政关系,实现了中央与地方的双赢。分税制改革后,实现了中央和地方财政收入“双增长”的协调局面。从1995年到2008年,中央本级收入年均增长18.9%,地方本级收入年均增长19.7%。

财政实力的不断壮大,既是我国财政事业快速发展的直接反映,也是我国综合实力持续增强的重要体现,为贯彻落实党中央、国务院在不同时期的战略部署和重大决策,为保障国家政权建设、经济平稳较快发展和人民生活水平不断改善,维护改革发展稳定大局,全面建设小康社会,奠定了坚实的物质基础。

(二)认真履行财政职能,促进社会经济的全面协调可持续发展。

60年来,财政在各个不同历史时期,有效履行资源配置、收入分配、调控经济、监督管理等职能,促进了社会经济全面协调可持续发展,促进了人民生活水平的改善。

一是认真履行财政资源配置职能,促进经济建设和人民生活改善。在计划经济时期,财政是资源配置的重要方式,包揽了一切社会公共职能,特别是突出经济建设职能;同时,适当兼顾教育、卫生、社保等社会事业发展,改善人民生活水平。社会主义市场经济条件下,财政资金分配突出公共产品和公共服务职能,弥补市场失灵和市场不足,逐步减少对一般竞争性和经营性领域的支出,加大对“三农”以及教科文卫、社会保障和就业等重点社会事业的投入,有力支持了国家政权运转和社会经济全面协调发展。特别是,为了贯彻落实党的十六大以来中央提出的一系列重大指导方针和战略目标,财政以科学发展观为统领,坚持以人为本,把解决关系人民群众切身利益的突出问题作为财政支持的重点,着力保障和改善民生,为构建和谐社会、全面建设小康社会服务。

二是充分发挥调节收入分配的作用,促进社会公平。通过财政收支活动,促进收入分配公平规范是财政职能的重要组成部分。60年来,财政围绕不同历史时期的政策路线,全面支持社会主义各方面事业建设,越来越多地注重公平正义和统筹兼顾,在财税政策制定、制度安排和支出结构调整中,兼顾了不同收入阶层、东中西部区域发展、城乡居民之间的公平,努力促进人民群众共享改革发展的成果。特别是近年来,按照构建和谐社会的要求,财政部门充分运用财税政策手段,加大对收入分配的调节力度,着力缓解社会矛盾,促进公平正义,一方面通过深化收入分配制度改革,清理规范津补贴,调整完

善个人所得税制度,规范有关国有企业薪酬管理等财税政策,进一步发挥财税手段在收入分配中的调节作用;另一方面结合国情和财力可能,积极扩展基本公共服务的范围,扩大其覆盖面并逐步提升保障水平,加大对低收入群体的保障力度,有效地发挥了财政分配的统筹兼顾作用。

三是积极发挥财政调控经济的作用,促进经济平稳较快发展和经济结构调整。财政作为政府调控经济的主要手段之一,在计划经济时期,着力实现社会总供给与总需求的平衡,支持经济结构调整与优化,为经济发展做出了重要贡献。1978年改革开放之后,随着计划经济体制向市场经济体制的转变,开始有意识地发挥市场机制的基础性作用,注重使用财政政策工具调控经济运行。自1993年以来的10多年间,我国政府针对经济运行中出现的4次较大波动相机进行调控,通过税收、补贴、转移支付、国债等多种政策手段,有保有压,有促有控,减少经济波动和防范社会震荡,推动了经济又好又快发展,增进了社会和谐。

四是强化财政监督管理职能,促进各项方针政策落到实处。充分履行财政的监督管理职能,提高财政监督管理水平,保证政令统一,维护国家和人民的根本利益,是财政的重要职责。新中国成立后,高度重视发挥财政监督管理职能,在财政监督管理的法治化、制度化等方面采取了一系列举措。在“大跃进”、“文化大革命”等时期,虽然财政监督管理职能有所弱化,但仍然在保证资金安全、规范、有效等方面发挥了重要作用。改革开放以来,财政监督管理适应形势的需要,进行不断探索,推进了财政监督管理的制度化、规范化、科学化。近年来,财政部门把推进财政管理的科学化、精细化水平放在突出位置来抓,提高财政工作的执行力,确保更好地贯彻落实党中央、国务院的各项方针政策和要求。

(三)着力推进财政改革,推动我国社会主义制度的完善和发展。

60年来,中国财政从未停止改革的脚步。无论是社会主义革命和建设时期,还是改革开放和社会主义现代化建设新时期,财政不断适应社会主义事业发展需要,深化改革,开拓创新,支持社会主义制度的自我完善和发展,同时也逐步形成和改进财政自身科学发展的机制。

一是逐步规范了国家与企业、个人的分配关系。60年来,财政改革的主线之一就是国家与企业以及个人分配关系的调整。通过不断的探索和多项改革措施的施行,特别是改革开放以后进行的利改税、工商税制改革、所得税改革、分税制改革等,推动了国家、企业和个人三者之间关系的理顺和规范,逐步明确了政府与市场的边界,促进了政府职能的转变,支持了市场微观主体的发育,为经济发展创造了公平、规范、高效的制度环境。近年来实施的农村税费改革、统一内外资企业所得税、全面推进增值税转型、调整和完善个人所得税制等,进一步支持了社会主义市场经济体制的完善。

二是逐步规范了中央与地方、地方各级政府之间的财政关系。各级政府间的财政关系是财政体制的重要组成部分,也是60年来财政改革的主要线索之一。社会主义革命和建设时期,在高度集中的体制中,适应不同时期的形势变化,先后采取了统收统支、划分收支、分级管理、以收定支等多种形式。

改革开放以来,经历了改革初期的包干体制的探索,特别是在社会主义市场经济体制确定后,相继实施了分税制财政体制改革、所得税收入分享改革、出口退税负担机制改革、缓解县乡财政困难改革、完善转移支付制度以及省以下财政体制改革等,进一步理顺了政府间财政关系,符合市场经济体制要求的政府间财政关系框架初步形成。

三是积极推进了财政自身的管理改革。60年来,财政始终高度重视推进自身的管理改革。在计划经济时期,就对预算管理、财务制度改革进行积极探索。1998年以后,积极推进了部门预算、国库集中收付、政府采购、“收支两条线”管理、政府收支分类、国有资本经营预算等改革,初步建立了符合公共财政要求的现代预算管理体系,并积极推进财务会计制度改革,财政资金的安全性、规范性、有效性显著提升。同时,根据财政工作的需要,推进财政部门机构改革和内部管理改革,转变职能,精简机构和精减人员,提高干部队伍素质,为财政改革与发展提供机构组织和人才队伍支持。

四是配合支持了其他改革,有力地促进了经济和社会事业的发展。财政在自身改革取得重大成就的同时,也有力地支持了其他领域的改革,如在农村改革方面,加大支持“三农”力度,积极推进农村税费改革和农村综合改革;在教育、卫生、社保、就业、文化等关系民生的社会事业方面,加大财政支持力度,确保相关领域改革的经费需要;在国有企业改革方面,加大支付改革成本的力度,支持国有经济战略性重组,分离企业办社会职能,促进了国有企业改革的顺利进行。此外,财政改革也有力地支持了金融、投资、外贸、价格等各项经济改革,为改革开放的不断深化做出了积极的贡献。

(四)切实加强财政制度建设,财政工作的法治化、规范化、科学化水平不断提升。

历经60年的探索与创新,已建立起一整套适合社会主义现代化建设需要的财经制度体系,同时,充分利用现代技术手段,使财政运行具备了法治化、规范化、科学化的基础,既规范财政各项收支活动,保障财政各项职能的有效履行,又促进社会主义市场经济体制的建设,支持社会经济事业全面发展。

一是推进财政法治建设,建立财政法律体系。60年来,围绕理顺财政关系、规范理财行为,不断加强财政立法工作,积极建立健全财政法规,使财政各项工作基本实现有法可依,初步建立了包括财政基本法律制度、财政收入管理法律制度、财政支出管理法律制度、财务及资产管理法律制度、会计管理法律制度、财政管理的市场中介组织管理法律制度以及财政监督法律制度在内的财政法律体系。

二是制定完善财政制度,推进财政工作规范化。注重充分发挥制度在财政工作中的刚性作用,使财政工作更加规范、高效,这是提高财政工作水平的重要保障。近年来围绕建立健全公共财政框架,积极完善部门预算、国库集中收付、政府采购、“收支两条线”管理、政府收支分类等基础制度,建立更加科学规范的、综合性的现代预算制度,建立完善转移支付分配与管理机制,逐步形成了一套相对完整的财政资金分配运作机制,财政资金的分配、使用和管理向着确保资金合规性、安全性及有效性的目标不断前行。

三是广泛听取各方面意见,充分运用现代技术手段,促使

财政决策与财政管理更加科学、民主、高效。通过公示、座谈会、专家咨询等多种方式,扩大人民群众在制定财政政策、推进财政改革中的参与度,推进民主理财。积极主动推进财政政务公开,及时公布财政收支数据和有关政策等,提高财政工作透明度。同时,积极推进财政信息化建设,使现代科技成果为财政工作服务,提高财政工作的效率和质量。

三、宝贵经验

60年来,我们在积极推进各项财政改革与发展的实践中,逐步积累了一些成功的经验。认真、科学地总结这些经验,有助于增强信心,掌握规律,把握方向,少走弯路,不断开创财政改革与发展的新局面。

(一)坚持把握方向、明确目标。

60年来,财政工作之所以取得了显著的成绩,首要的就是坚持以马克思主义为指导,特别是以马克思主义与中国革命和建设实践相结合的成果统领财政工作,并根据时代的要求,贯彻到财政实践中。当前,包括邓小平理论、“三个代表”重要思想,以及科学发展观等重大战略思想在内的中国特色社会主义理论体系,是新时期广大财政干部团结奋斗的思想基础和根本指针。在党中央、国务院的坚强领导下,坚持以中国特色社会主义理论指导改革实践,坚决把思想和行动统一到党中央、国务院的重大决策部署上来,是财政事业不断前进的政治保证。要紧紧围绕建立健全符合科学发展观要求、适应社会主义市场经济发展需要的公共财政体系的改革目标,继续深入学习、全面贯彻发展中的中国特色社会主义理论体系,自觉把科学发展观贯穿于财政工作的始终,不断提高运用科学发展观指导和推动财政改革的能力和水平,既促进经济社会的科学发展,又推动财政事业自身的科学发展。

(二)坚持解放思想、实事求是。

解放思想、实事求是、与时俱进,是我们适应新形势、解决新问题、完成新任务的思想保证。如果说财政改革是一场革命,那么首先是一场思想观念的革命,必须突破陈旧过时思维、观念和做法的束缚,打破对本本主义、条条框框的崇拜和迷信。60年来,正是由于坚持解放思想、实事求是、与时俱进,立足现实国情,结合时代要求不断转变传统理财观念,牢固树立改革创新意识,弘扬改革创新精神,不断深化财政改革,并积极支持经济社会领域相关改革,才能建立起适应社会主义市场经济发展和公共财政要求的财政体制、运行机制和管理制度,才能不断把财政事业推向前进。

(三)坚持服务大局、促进发展。

财政是党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。财政的最根本任务,就是要服务于党和国家事业发展的全局。发展是党执政兴国的第一要务。在当前及今后一个时期,服务大局,促进发展,要从服务党和国家事业发展全局的实际需要出发,坚决按照经济决定财政、财政反作用于经济的原则,加快形成有利于科学发展的财政体制、运行机制和管理制度,并积极主动地发挥财政加强宏观调控、优化资源配置、调节收入分配和实施监督管理等重要职能作用,保障和促进经济又好又快地发展。在此基础上,不断壮大财政实力,推进财政事业自身的发展,从而更好地为贯彻落实实

党中央、国务院的重大决策部署服务,为维护改革发展稳定的大局服务,为促进科学发展和推动社会和谐服务,为全面建设小康社会服务。

(四) 坚持以人为本、为民理财。

紧紧依靠人民群众,全心全意为人民群众谋利益,这是财政事业战胜各种困难和挑战、不断开创新局面的群众基础和力量源泉。必须始终把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益,作为财政改革与发展工作的出发点和落脚点。坚持把群众呼声当作第一信号,把群众需要当作第一选择,把群众利益当作第一考虑,把群众满意当作第一标准。坚持为国理财、为民服务,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,并积极建立健全保障和改善民生的长效机制,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,促进人的全面发展。

(五) 坚持统筹兼顾、协调推进。

财政工作和财政改革涉及方方面面,是复杂的系统工程,既关系经济政治社会各领域的工作与改革,也关系到各方面利益关系的调整。能否妥善处理中央与地方、国家与企业和个人之间的利益关系,能否妥善处理全局利益与局部利益、长远利益与眼前利益的关系,是能否做好财政工作、顺利推进财政改革与发展的关键。60年来,我们在这方面收获了很多成功的经验,也有不少教训。要继续坚持统筹兼顾、循序渐进,妥善处理中央与地方、国家与企业和个人之间的利益分配关系,充分调动中央和地方及社会各方面推进发展、参与和支持财政改革的积极性。既要适当兼顾地方、单位和个人的既得利益、眼前利益,又要强调全局利益、长远利益和根本利益;既考虑加强和规范财政管理的需要,又适当合理划分地方、部门的管理权限;既坚定不移地推进改革,又统筹考虑财力可能,考虑财政实际情况以及与其他改革的协调配套;既要大胆吸收和借鉴国外先进的财政管理理念与方法,又充分考虑我国的现实国情,使财政事业不断开创新局面。

四、展望未来

回顾过去的60年,财政工作取得了巨大的成就,但是,我们应该清醒地看到,与党和人民的要求相比,与经济社会发展的新形势新任务相比,我们还存在不小的差距。展望未来,财政工作既面临着难得的历史机遇,也将面对更多、更严峻的挑战和考验。

当前和今后一个时期,推进财政改革与发展必须全面贯彻党的十七大精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻科学发展观,认真落实党中央、国务院对财政工作的各项要求,坚持增收节支、统筹兼顾、留有余地的方针,科学理财、民主理财、依法理财,加强和改善财政宏观调控,着力推进经济结构调整和发展方式转变;优化财政支出结构,着力保障和改善民生;深化财税改革,着力完善公共财政体系;加强财政科学管理,着力提高财政管理绩效;加强干部队伍建设,着力提高财政干部综合素质。我们要积极发挥财政职能作用,促进科学发展和社会和谐,为全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面做出新的更大的贡献。

(一) 加强和改善财政宏观调控,促进经济平稳较快发展。

妥善应对复杂的国际、国内经济环境,按照全面、协调、可持续发展的要求,加强经济预测监测和分析,把握财政政策取向,综合运用预算、税收、国债、贴息、转移支付、政府采购等政策工具,充分发挥财政政策在稳定经济增长等方面的重要作用,并注重与货币政策、产业政策等协调配合,不断增强财政宏观调控的前瞻性、及时性和有效性。

当前要认真实施好积极的财政政策,合理把握财政赤字和政府公共投资规模,着力优化投资结构,调整国民收入分配格局,进一步优化财政支出结构,推进财税制度改革,支持科技创新和节能减排,促进经济增长、结构调整和地区协调发展,保障和改善民生。坚持增收节支、统筹兼顾、留有余地的方针,加强财政科学管理,提高财政资金绩效。积极发挥财政职能作用,促进国民经济保持平稳较快发展。

(二) 深化财政体制改革,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制。

在保持分税制财政体制基本稳定的前提下,围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,促进基本公共服务均等化和区域协调发展。

要按照法律规定、受益范围、成本效率、基层优先等原则,合理界定中央与地方的事权和支出责任。结合税制改革,完善地方税体系,增加地方税收收入,提高地方提供公共服务的保障能力。加快健全规范的财政转移支付制度,完善一般性转移支付制度,提高一般性转移支付的规模和比例;规范现有专项转移支付,严格控制设立新的专项转移支付项目,区分不同情况取消、压缩、整合现有专项转移支付项目;完善转移支付分配办法,科学合理、公平公开地分配资金。改革和健全省以下财政体制,逐步建立县级基本财力保障机制,增强基层政府提供公共服务的能力。强化省级政府义务教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务的支出责任,完善辖区内财力差异控制机制,均衡省以下财力分配。结合行政管理体制改革,积极推进“省直管县”和“乡财县管”财政管理体制改革。

(三) 优化财政支出结构,建立健全保障和改善民生的长效机制。

根据社会事业发展规律和公共服务的不同特点,立足我国基本国情,按照“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则,加大对公共服务和民生领域的投入力度,稳步推进基本民生保障体系建设,建立健全保障和改善民生的长效机制。

要合理界定财政支出范围,严格控制一般性开支。充分发挥市场配置资源的基础性作用,从我国经济社会发展阶段的实际出发,结合深化行政管理体制改革和继续实现政府职能转变,合理界定政府与市场的作用边界。增加公共服务领域投入,建立健全保障和改善民生的长效机制。根据公共服务的层次性,相对动态地划分基本和非基本公共服务;整合各种财政资源,优先保障和改善基本民生,重点加大对“三农”、教育、就业、社会保障、医疗卫生、住房等方面的投入,并完善相关保障机制,促进人民生活水平不断改善。

(四) 推进税费制度改革,构建有利于科学发展的财税制度。

遵循简税制、宽税基、低税率、严征管的原则,推进税费改革,正税清费,优化税制结构,充分发挥税收筹集国家财政收入和调控经济、调节收入分配的作用,推动经济发展方式转变与和谐社会建设。

完善税收法律体系,坚持税收法定原则和以保护纳税人权益为中心的理念,实行税收立法、执法和监督相分离,保证税收政策的贯彻执行,保障纳税人的合法权益。加快税收制度改革,研究实行综合与分类相结合的个人所得税制,更好地发挥个人所得税调节收入分配差距的作用。完善消费税制度,增强其促进节能减排的功能,改革资源税,推动资源节约使用;研究开征物业税、环境税和社会保障税等。加快地方税收体系建设,研究适当赋予地方一定的税政管理权,按照强化税收、清理收费的原则,完善收费制度,减轻企业和社会负担,规范收入分配职能,优化财政收入结构。建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制,全面推进矿产资源有偿使用制度改革,探索建立排污权有偿取得和交易制度;研究建立跨省流域生态补偿机制,并结合主体功能区建设,完善收费制度,使企业排污成本内部化。

(五)全面推进财政科学化、精细化管理,提高财政管理绩效。

加强财政科学化、精细化管理,坚持依法理财、民主理财、科学理财,建立完整的政府预算体系,完善预算编制制度,加强预算执行管理,强化预算监督,建立预算编制与预算执行、预算监督相互制衡和有机衔接的运行机制,提高财政管理绩效,保障财政职能作用充分发挥。

要加强财政法制建设,完善财政管理的法律体系,推动修订预算法、注册会计师法、个人所得税法等。建立完整的政府预算体系,建立由公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保障预算组成的有机衔接的政府预算体系,全面反映政府收支总量、结构和管理活动。逐步实行政府各类收支统计报告制度,强化预算编制、执行管理,完善预算编制办法,提高预算编制的科学性和准确性;全面深化部门预算等预算管理制度改革,建立编制科学、执行严格、监督有力、绩效评价、各环节有机衔接的预算管理机制。加强行政事业单位国有资产管理及财政拨款专项结转和净结余资金管理,形成与预算管理有效结合的工作机制,加强预算执行管理,强化预算支出执行责任,推进预算支出绩效评价,提高预算执行效率。深化财政国库管理制度改革,加强管理的基础工作和基层财政工作,健全财政监督机制,逐步完善预算编制、执行和监督相互协调与相互制衡的新机制。推进财政政务公开,自觉主动地接受全国人大、审计和社会的监督。加快推进财政管理信息化建设,为加强财政管理的科学化、精细化提供有力的技术支撑。

回顾历史,我们共享新中国成立60年来经济发展、社会进步的喜悦,共享财政事业蓬勃向前、与时俱进的收获;展望未来,我们共同肩负共和国发展和腾飞的使命与责任。在新的历史起点上,财政部门要继往开来,锐意进取,积极发挥财政职能作用,立足科学发展,促进社会和谐,不断推进财政改革与发展,奋力把中国特色社会主义事业推向前进。

财税工作综述

全国财政工作综述

2009年是新世纪以来我国经济发展最为困难的一年。在中国共产党的坚强领导下,全国各族人民坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,全面落实党中央、国务院的战略部署,迎难而上,顽强拼搏,从容应对国际金融危机冲击,在世界率先实现经济回升向好,改革开放和社会主义现代化建设取得新的重大成就,财政改革与发展也取得新进展。

一、全年收支预算任务圆满完成

2009年是财政收支矛盾十分尖锐的一年。面对国际金融危机严重冲击、经济增速明显放缓、企业效益下滑、大规模实施结构性减税政策等带来的严峻挑战,各级财政部门扎扎实实实施积极的财政政策,努力促进经济平稳较快发展,积极配合税务、海关等部门依法加强收入征管,狠抓支出管理,圆满完成全年财政收支预算任务。

全国财政收入68518.3亿元,比2008年(下同)增加7187.95亿元,增长11.7%,完成预算的103.5%。从中央预算稳定调节基金调入505亿元。全国财政支出76299.93亿元,增加13707.27亿元,增长21.9%,完成预算的100.1%。安排中央预算稳定调节基金101.13亿元。地方财政结转下年支出2122.24亿元。全国财政收支相抵,差额9500亿元。

中央财政收入35915.71亿元,增加3235.15亿元,增长9.9%,完成预算的100.2%。从中央预算稳定调节基金调入505亿元,中央财政使用的收入36420.71亿元。中央财政支出43819.58亿元,增加8431.02亿元,增长23.8%,完成预算的99.9%。其中:中央本级支出15255.79亿元,增加1911.62亿元,增长14.3%,完成预算的101.9%;中央对地方税收返还和转移支付28563.79亿元,增加6519.4亿元,增长29.6%,完成预算的98.9%。安排中央预算稳定调节基金101.13亿元。中央财政收支相抵,赤字7500亿元,控制在十一届全国人大二次会议批准的数额之内。2009年末中央财政国债余额60237.68亿元,控制在年度预算限额62708.35亿元以内。

地方财政收入61166.38亿元,增加10472.2亿元,增长