

建立适应入世要求的财政运行新机制

○ 陈国绪



入世对我国经济的影响是广泛而深刻的，对财政的影响同样如此。入世后的形势变化，要求财政职能、财政体制、财政管理等各个方面要逐步向国际惯例接轨，按照世贸组织的规则分配财政资金，支持经济发展，调控经济运行，通过财政制度改革和机制创新，建立适应入世要求的财政运行新机制。要实现这一目标，目前有许多

工作要做，而当务之急是按照构建公共财政框架的基本要求和符合世贸组织一般规则的原则，着力强化和完善财政管理，尽快实现财政管理法治化、公开化、规范化和科学化。

一、按照法治原则推进财政管理法治化

财政管理的法治化，就是从财政管理的内在需要出发，建立健全完备的法律体系，严格依照法律法规来规范和开展财政收支活动。加入世贸组织后，政府对经济和社会生活的组织与管理方式将更多地与国际惯例接轨，对经济和社会事务的管理不再是直接控制，而是在法律框架内进行协调和服务，财政管理也必须按照这一原则，加强和完善财政法制建设，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。首先，要根据WTO的规则，做好清理现行财税法规制度工作。全面审查现行财政法律、法规、规章和规范性文件，分清哪些规定是需要继续执行的，哪些是WTO基本原则禁止并需要废止的，哪些是需要修改的，还有哪些是我国财政法制所没有的。其次，根据WTO基本原则，构建完善的有中国特色的财政法律体系框架。财政法律体系是在一个较长时期内指导我国依法行政、依法理财、依法治税的行动指南，未来的财政收支、财政监督等都应当围绕该体系展开。因此，应按“法律、规定和行政程序与WTO协定所附各协议中的义务相一致”(WTO协定规定)的原则，制定出符合我国国情的财政法律法规体系。重点是依法修改或废止与我国加入WTO承诺的条件和与WTO规则不一致的内容，特别注意减少法规、规章中过多的有关审批、处罚的规定，依法加强新的法规规章的制定工作。第三，把财政收入、支出与监督工作纳入法制轨道。即财政收入的形式和数量、财政支出的投向、规模和财政监督的程序方法用法律的形式固定下来，杜绝人为因素造成的收过头税、随意减免税、乱支滥花、截留挪用及监督缺位、检查不力

等倾向，使之法律化，制度化、规范化，真正实现依法理财。第四，把经党中央、全国人大常委会已经确认的依法理财的方针或指导思想，真正作为财政工作的统一思想和重大制度明确和规定下来，形成法律法规性文件。

二、按照透明度原则推进财政管理公开化

按照世贸组织的规则，各成员国包括税收在内的各项法律法规、政策、制度、措施都必须予以公布，增加透明度和可预见性，以有利于国际贸易的运行。为此，入世后财政管理必须走向公开化，包括各种财税政策、管理程序、内部制度等只要不涉及国家机密的事项，能公开的都要公开，增加透明度，以利于社会监督，推进财政管理向依法、公平、公正的目标迈进。目前迫切需要做到以下几点：

1. 提高预算的透明度。包括政府预算编制、审查、执行和决算的各个程序、资金分配的原则、方向、重点、资金使用的规定要求，预算的追加、追减等都要定期向社会或有关方面公布，置于立法机关和社会的监督之下。

2. 提高政府采购的透明度。针对政府购买性支出中长期存在的资金使用不公开、不透明，容易出现“寻租”现象，要按照新颁布的《政府采购法》，进一步完善政府采购制度，依法规范政府采购行为。建立健全政府采购机构，做到政策制定及管理与采购执行相分离；规范政府采购的程序，减少管理漏洞；加强政府采购监督，遵循公开、公正、公平的原则，通过招标等形式，严格按标准选择确定商品供应商；加强政府采购制度建设，完善政府采购预算、会计、财务制度等。

3. 提高财政转移支付的透明度。要改变地方转移支付决策欠科学、操作模糊的做法，从规模安排、因素采集、标准核定等各个环节上做到公开、透明。在额度计算上，涉及转

移支付的各种数据和信息要真实、准确、完整、透明,使各级政府都能明确自己的收支责任,做到鼓励先进,鞭策落后,事权、责权、财权相统一。

三、按照国际通行原则 推进财政管理规范化

财政管理有内部和外部层面之分。从财政内部管理角度讲,管理规范化就是按照基本的操作要求规范管理财政事务。包括财政税收法规、制度的具体依据、收支标准、定额、比率,内部岗位职责、办事程序规则等等,这些有的要按照国际通行的原则、标准和惯例进行设置和制定,有的则要本着精简高效和易于操作的原则加以规范。在外部管理层面上,包括财政收支范围、财政收支的形式与结构、管理权限、管理体制等。目前在与WTO规则接轨过程中,应特别注意财政外部管理层面的规范化。

1.规范政府收支范围。即全部政府收支都要列入政府预算范围,所有政府收支都要由财税部门管理。政府收入不仅包括税收收入等预算内收入,还应包括各级行政、司法机关和事业单位在对社会、经济和技术、资源管理过程中收取的各种收费、基金、附加集资、罚款等预算外收入以及其他收入,这些资金应全部纳入政府预算,由财税部门统一管理,而不应由各个政府部门分别管理,坐收坐支。对某些特殊形式的收入,如关税、规费交由特定的政府职能部门收取,应按照“收支两条线”的原则,实行专户管理。这样,不仅使政府收支活动置于立法机关和社会成员的监督之下,也杜绝了个别部门从自身利益出发,出现“三乱”和违法乱纪行为,保证了政府行政行为的廉洁、公平和效率。

2.规范财政收入形式与结构。我国现存预算内外、制度内外基金和收费项目之多,占财政收入比重之高,恐怕是古今中外少有的。这种现象与市场经济及WTO规则所要求的法

制、规范、透明原则极不适应,必须规范财政收入形式与结构。一是加强税收征管,统一和改革税制。要严格按税法进行税收征管,对各类纳税主体实行统一的税收国民待遇,对不同所有制性质的企业一视同仁。统一内外资企业所得税、取消内外资企业和个人在适用其他税种方面的差异、消除内外资企业在进口税收政策方面的不平等待遇等,建立起公平税负的竞争环境;要进行个人所得税法的修订,加大对高收入者的征收力度;结合农村税费改革,修改现有的农业税收条例。二是加强对非税财政收入的管理。改革完善现行的行政事业性收费、基金、附加立项审批制度,取消不合理、不合法的收费项目,降低过高的收费标准,将确需保留的非税财政收入项目,以法定形式确定下来,逐步减少非税财政收入占政府收入的比重,建立与市场经济和公共财政要求相适应的以税收为主、以规范性收费等其他收入为辅的财政收入体系。

3.按公共财政原则规范财政支出范围。预算支出的范围、结构、方法都要与政府职能相适应,以满足社会公共需要为原则,科学合理界定财政支出的范围,逐步解决政府职能的“越位”和“缺位”问题。要把服从国家大局和关心广大人民群众的根本利益有机地结合起来,逐步做到按公共财政利益的要求优化财政支出结构,要按轻重缓急和支出结构排序分配资金,坚决克服和纠正资金支出的随意性。

4.规范各级政府的事权、财权,进一步完善财税管理体制。1994年开始实行的分税制财政管理体制,既扩大和加强了中央的财权和财力,也扩大和加强了地方的财权和财力,但从分税制所包括的分权、分税、分征和转移支付的全部内容来看,分税制财政体制的改革尚未完全到位,主要表现在中央和地方以及地方上下级之间事权尚不明确;中央与地方财权、财力的划分也不够稳定,省级地方政府以下分税制也很不到位,尤其是转移支付的力度不够。由于分税制不够到

位,各级政府之间财权和财力的分配不稳定,不均衡,随意性比较大,影响财政分配秩序的正常运转。因此,需要进一步完善财税管理体制,调整和完善转移支付制度。

四、按照科学理财原则 推进财政管理科学化

科学理财的内涵是以充分尊重客观规律为前提,借助于科学、先进的现代管理技术、手段和方法,改变传统的、陈旧的、经验的理财方法,按照财政经济运行的客观规律实施财政管理,最终达到提高财政数据分析和对经济现象认识的准确性、科学性、提高财政管理质量和效率的目的。为了推进财政管理科学化,近几年各级财政探索的一系列财政改革和实践成果都应大力提倡和推广。一是预算编制改革,通过早编细编预算,实行部门预算、零基预算和综合预算,细化预算管理,强化预算约束。二是财政集中收付制度改革,通过实行工资发放银行化,取消各部门、单位的账户为财政单一账户,对政府采购资金和数额较大预算支出项目实行财政直接支付等措施,严格财政支出管理,加强财政监督,从源头上治理财政支出漏洞。三是加大政府采购力度。目前要认真学习、宣传、贯彻新出台的《政府采购法》,做好相关的制度配套工作;在管理上通过建立政府采购办公室与政府采购中心相分离、职责清晰、运行规范的管理体制,进一步扩大政府采购的规模和范围;通过规范政府采购行为,规范操作,做到依法采购、依法管理,使财政资金的使用更加合理有效。四是探索科学的财政决策体系和方法,建立起财政收入预测、财政运行评价、财政风险预警和财政发展问题研究四位一体的财政发展新机制。做到科学真实地预测财政收入、及时准确地进行财政预算执行分析、全面有效地防范和化解财政风险、健康稳固地实现财政自我完善和自我发展。

(作者单位:河北省财政厅科研所)