

认清形势 明确任务

扎扎实实做好今年财政工作

○ 项怀诚

一、认真分析判断形势，科学安排和实施今年财政收支计划

2001年以来，在国际环境复杂多变，世界经济增长明显减缓的情况下，党中央、国务院审时度势，实施正确的宏观调控政策，我国经济继续保持了良好发展势头，消费需求平稳增长，人民生活继续改善，国企改革进一步深化，国家外汇储备继续增加，利用外资明显扩大。与此同时，财政工作也取得了新的成绩。

一是国家财政收支状况较好。2001年前11个月，全国财政收入14668亿元，比上年同期增加2755亿元，增长23.1%（按可比口径计算，比上年同期增长20%），保持了较快的增长态势；全国财政支出14504亿元，比上年同期增加2595亿元，增长21.8%。预计全年全国财政收支都将超额完成预算，中央财政赤字可以控制在预算之内，地方财政会有一些结余。**二是财政对经济社会发展的促进作用进一步增强。**继续实行积极财政政策，发行了1500亿元建设国债，先后两次增加了机关事业单位职工工资，调整了相关财税政策，促进了投资和消费，扩大了内需。农业、教育、科技、社保等重点支出得到较好保障，有力地支持了社会各项事业发展。**三是财政改革迈出新的重要步伐。**在各部门的大力支持配合下，继续扩大了部门预算实施范围，上报全国人大审议的中央部门预算增加到26个，内容进一步科学和规范；国库集中支付改革正式

实施，并成功地在6个中央部门和单位进行了试点；政府采购规模进一步扩大，预计全国可达600亿元；农村税费改革试点取得了重要的阶段性成果，减轻了农民负担，保证了基层政权和义务教育必不可少的开支。另外，还积极开展双边和多边的财经交流与合作，并成功举办了APEC财长会议等重大国际财经活动，扩大了我国财政的国际影响。

当前，我国政治稳定、社会繁荣，经济发展潜力很大。但也存在着一些制约经济发展的不利因素，财政收支矛盾仍将十分尖锐。从收入方面看，今年增收的特殊性因素将减少，财政收入的增长速度可能有所回落；从支出方面看，实施科教兴国战略、西部大开发战略，继续推进天然林保护、退耕还林（还草）、防沙治沙工程，深化粮食流通体制改革，完善社会保障制度，减轻企业社会负担，依法实施企业关闭破产，促进国有经济结构战略性调整，支持农村税费改革等，都需要增加大量支出。根据对财政经济形势的分析判断，按照中央经济工作会议精神，今年财政工作的指导方针是：以邓小平理论、江泽民同志“七一”重要讲话和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实党的十五届五中、六中全会和中央经济工作会议精神，继续实施积极的财政政策，扩大内需，鼓励出口；完善和稳定税制，加强征管，积极组织财政收入；继续调整支出结构，保证重点支出需要，努力节约开支；稳步推进财政改革，强化财政管理，加快公

共财政体制建设，以扎实的工作促进实现国民经济宏观调控预期目标和社会全面进步。按照上述指导方针，完成今年的财政收支计划，需要做好八个方面的工作。

（一）保持积极财政政策的必要力度，努力培育和扩大内需

1998年以来，积极财政政策一直是拉动经济增长的一项重大措施。根据国际经济环境和国内经济发展要求，中央决定今年继续保持积极财政政策的实施力度，努力培育和扩大内需，并把扩大内需同调整经济结构、深化经济体制改革、增加就业、改善人民生活、促进可持续发展结合起来。在进一步调整机关事业单位职工工资、保障城市低收入居民基本生活、减轻农民负担、增加农民收入的同时，继续发行适度规模的建设国债。今年国债建设资金重点用于完成国债在建项目、已开工的“青藏铁路、西气东输、西电东送”等西部开发重大建设项目、第二批农村电网改造和退耕还林（还草）等。坚决防止重复建设和基础设施的过分超前建设，防止“半拉子”工程。各级财政部门要切实负起责任，严格按照有关制度规定，加强对国债资金的监管，坚决杜绝目前一些地区和部门仍然存在的挤占挪用、损失浪费国债资金的现象。

（二）努力增收节支，确保完成全年预算任务

加强收入征管，确保财政收入稳定增长是做好今年财政工作的关键。要按照国务院关于完善和稳定税制、加强征管的要求，严格依法治税。任何地方、部门和个人都不得擅自批准减税、免税、缓税或实施先征后返等变相减免税政策。要进一步清理和规范税收优惠政策，积极创造条件，逐步试行税式支出管理办法。要继续强化税收征管，加大稽查力度，坚决打击各种偷税、逃税、骗税、抗税行为。同时要强化支出管理，继续调整财政支出结构，保障重点支出需要，加大稽查监督力度，堵塞开支漏洞，厉行节约，杜绝铺张浪费，提高财政资金使用效益。

（三）千方百计保障机关事业单位职工工资发放

去年，中央在调整机关事业单位职工工资、解决农村中小学教师工资发放问题方面采取了一系列有利于解决县乡拖欠工资问题的措施。中央财政共安排873亿元资金，用于地方工资发放。今年中央财政还将采取措施，进一步增加对中西部地区的转移支付，帮助基层解决财政困难。

需要指出的是，各级财政部门必须高度重视机关事业单位工资发放问题。一是要提高认识，充分认识到保证机关事业单位工资发放是维护广大人民群众根本利益，实践“三个代表”重要思想的具体体现，是各

级政府和财政部门应尽的职责。二是要省级财政要深入调查研究，完善财政体制，加强宏观调控，采取有针对性的措施，加大省对下的转移支付力度，切实帮助困难市县解决欠发工资问题。三是基层财政要合理安排预算，财政资金首先要用于国家规定工资的发放。四是严格执行中央的规定，凡是拖欠工资的县乡，不能上新的建设项目，更不准机关盖办公楼、买汽车，领导干部不准出国。五是要进一步规范保证工资正常发放的机制，完善机关公务员工资由财政统发和农村中小学教师工资上划到县统一管理的办法，认真妥善解决教师工资上划过程中出现的问题，确保农村中小学教师工资及时足额发放。六是困难县乡要加快职能转变，切实精简人员和机构，严格控制财政供养的人员范围。

（四）继续加大力度，做好社会保障工作

近年来，财政部门在推进社会保障制度改革、落实“两个确保”等方面做了大量工作，取得了明显成效。从1998年到目前为止，仅中央财政安排“两个确保”资金就达1339亿元。但是，新的形势对做好社会保障工作又提出了更高的要求。特别是我国加入WTO后，在激烈的市场竞争中部分竞争力不强的行业和企业下岗失业人员可能进一步增加。同时，农村的隐性失业也会更加显性化。必须进一步提高对做好社会保障工作的重要性和紧迫性的认识，未雨绸缪，加快社会保障体系建设。

今年财政要会同有关部门，继续搞好在辽宁全省和其他地区部分城市完善社会保障体系的试点工作，进一步研究完善社会保障体系方案和措施。要继续提高社会保障支出在财政预算中所占的比重，确保国有企业下岗职工基本生活费和离退休人员基本养老金按时足额发放，逐步实现国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨；要改革和完善养老保险制度，依法扩大养老保险覆盖面，提高养老保险费收缴率；要把完善、规范和落实城市居民最低生活保障制度摆到重要位置，把符合条件的城市贫困居民纳入最低生活保障范围，应保尽保。地方各级财政部门在预算中要优先安排社会保障支出，努力增加资金投入。同时，要督促有关部门加大养老保险费的征收力度，合理控制发放水平。对财政确实困难的地区，中央和省级财政要通过专项转移支付继续给予必要的补助。对于特困行业和企业的职工，要帮助他们解决困难，切实改善城市低收入居民的生活状况。

（五）正确运用财政政策，促进经济结构调整

财政支持经济结构调整的方式方法要符合公共财政发展方向和WTO规则的要求。当前财政支持结构调整

的主要任务：**一**是要认真落实关闭破产补助资金，并严格监督资金的使用，积极支持依照法定程序关闭破产一批资源枯竭、技术落后、污染严重、浪费资源的落后生产企业。**二**是积极稳妥地实施好债转股等政策；改善企业法人治理结构，支持企业重组改制，促进企业加快建立适应 WTO 要求和市场竞争需要的经营机制。**三**是运用财税政策，支持高新技术产业发展，增强经济的竞争能力。**四**是加大对西部地区重点建设和生态环境建设等方面的投资力度，调整地区经济结构。**五**是加大农业投入力度，增加农业综合开发、扶贫等农业专项支出，加强农业基础设施建设，改善农业生产条件，提高农业综合生产能力和农产品市场竞争力，促进农村和农业经济结构的战略性调整，推进农业产业化和现代化。**六**是要认真贯彻中央关于“放开销区、保护产区、省长负责、加强调控”的方针，稳定粮食生产，增加粮农收入。要落实好粮食风险基金包干政策，在去年中央财政已适当增加主产区粮食风险基金补助的前提下，各省的粮食风险基金配套资金必须及时足额到位。

（六）强化会计工作，坚决打击做假账行为

要按照加入 WTO 的要求，进一步完善会计制度和法规，加快与国际惯例接轨的步伐；要全面深入地贯彻落实《会计法》，加强财务会计监管；要加强对会计师事务所的监督和查处力度，对严重违法违规、弄虚作假的事务所，坚决予以取缔；要加强财会人员尤其是高级财会人员和企业管理人员的财会知识培训，不断提高对财会工作的管理水平；要支持和鼓励财会人员严格执法，对打击报复财会人员的行为和责任人，要协助有关部门依法严肃追究其责任。

（七）建立健全财政法规，加大财政监督检查力度

要加快建立包括预算、税收、国库管理、国有资产、财务管理等在内的法律法规体系，为依法行政、依法理财创造条件。积极构建事前、事中、事后相结合，涵盖财政资金运动全过程的财政监督体系。严格财政内部监督，健全制约机制，对有关人员在执行公务中造成的过错，要严肃追究责任。财政部驻各地财政监察专员办事处要切实加强国债、扶贫和社保等专项资金使用，会计信息质量，国库集中支付审核，财税重大政策落实等方面的监督检查工作，为加强财政管理、促进财经秩序的根本好转作出更大贡献。

（八）抓紧熟悉掌握 WTO 规则，沉着应对入世对财政工作的挑战

加入 WTO，将对我国的社会经济发展产生深远的

影响，从长远看，符合我国的根本利益。但短期内则有利有弊，关键取决于我们是否有充分的准备，能否做好工作，趋利避害。**一**是要增强紧迫感和责任感，抓紧学习和掌握 WTO 的相关规则。**二**是要密切关注和分析当前及今后一段时期“入世”对财政收支的影响。**三**是要按照 WTO 规则要求，认真清理、调整财税法律法规和政策。**四**是切实转变职能，转变观念，转变作风；要进一步清理行政审批，转变政府对经济的管理方式；要按国际惯例提高财政透明度，今后财政部出台的政策、法规将通过《中华人民共和国财政部文告》对外公开发布；要抓紧研究适应 WTO 规则的支持产业发展的新办法、新措施，促进国内产业健康发展，增强竞争能力。

二、稳步推进财政改革，加快公共财政体制构建步伐

（一）积极推进所得税收入分享改革

中央决定，从 2002 年 1 月 1 日起，打破现行按隶属关系和税目划分所得税收入的办法，实施所得税收入分享改革。这是实践小平同志“共同富裕”战略构想和江泽民同志“三个代表”重要思想，促进国有企业改革，加快区域协调发展，维护民族团结和社会稳定，顺利实现第三步战略目标的一项重大战略措施，是进一步完善财税体制，适应加入 WTO 的新形势，促进社会主义市场经济健康发展的必然要求，具有重大的政治、经济和社会意义。

这次改革涉及到地区之间利益分配格局的调整，时间紧、任务重，需要各地特别是发达地区的密切配合，大力支持，做好各项相关工作，并按照这次改革确定的指导思想和原则，相应调整和规范省以下财政体制。中西部地区要本着高度负责的精神，管好用好调整分配格局后增加的资金，确保最大限度地发挥资金的使用效益，尤其是要建立规范的财政转移支付制度，将资金分配落实好，重点帮助基层解决财政运行中的实际困难。

（二）深化“收支两条线”管理改革，加强综合财政预算管理

根据十五届六中全会精神和改进财政管理、加强廉政建设的需要，国务院决定今年要进一步深化“收支两条线”管理改革。核心是实行收支脱钩和收缴分离。对中央本级 34 个有预算外收入来源的行政执法机关和代行行政职能的事业单位，实行收支脱钩管理，即预算外收入全部上缴财政，收支在部门预算中按预测

和实际需要及有关标准统一安排，由财政部门平衡、审核。同时，对预算外收入的收缴方式也要进行改革，实行收缴分离管理，从体制上防止截留、挤占、挪用预算外收入。各地也要进一步加大“收支两条线”管理力度。地方公安、法院、工商、环保、计生等执收执罚部门的预算外收入要全部上缴地方国库。其它行政事业单位也要加大“收支两条线”管理力度。

深化“收支两条线”管理改革要注意处理好两个方面的问题：一是要防止预算外收入的大幅下降。收支脱钩改革的目的是切断部门组织收入与自身利益的关系，是为了促进部门更好地依法行政，既不能多收、乱收，也不能应收不收、应罚不罚。财政部将配合纪检、监察等部门组织专门检查，对应收不收、应罚不罚的行为和有关责任人员将按有关规定严肃查处。另外，要积极研究在新情况下促进部门依法收缴预算外收入的新机制。二是要防止改革单位的正常支出得不到保障，影响其行使职能的情况发生。各级财政部门要进一步转变工作作风，增强改革意识、服务意识和保障意识。该拨的资金要及时、足额予以拨付，该预拨的要预拨，确保改革单位行使职能不受影响；要充分考虑改革单位的实际情况，主动协商，实事求是和科学合理地核定收支规模与支出标准；今年中央和地方预算安排都要留有余地，确保改革单位的支出能及时拨付。

（三）扩大试点范围，稳步推进农村税费改革

近两年来，农村税费改革在安徽、江苏等地试点取得了重要的阶段性成果，明显减轻了农民负担，初步规范了农村分配关系，推动了基层政府职能转变和乡镇机构改革，改善了党群、干群关系。同时，对一些难点问题，如农村义务教育和乡村两级运转必要经费保障等，各地在试点中也积极探索了不少好的解决办法和措施，积累了经验，完善了方案，消除了人们的担心和疑虑，各方面对一些问题的认识逐步趋于统一。进一步扩大农村税费改革试点范围的条件已经基本成熟。但是农村税费改革情况十分复杂，推进这项改革也需要财力支持，考虑各方面的条件，按照“积极稳妥、量力而行、分步实施”的原则，国务院决定，今年将以省为单位进行改革试点的范围扩大到1/3左右的省份，主要是领导力量较强、局部试点扎实、准备工作充分、有一定财力基础，以及农民负担问题突出的省份，重点是粮食主产省和农业大省。暂不具备条件在全省范围推开试点的省份，仍在今年局部试点的范围内试点，不扩大试点范围。这里强调几点。一是要针对试点中存在的问题，从各地实际出发，认真研究解决办法。二是要着重在

科学核定农业税计税要素和在机制方面确保农民负担不反弹的基础上，建立和完善农村义务教育经费保障体制，努力保障农村义务教育投入，并大力推进乡镇机构改革，保证乡镇政权正常运转。三是要认真落实对农村税费改革的财力支持。除中央财政对新增扩大农村税费改革试点地区要进行专项转移支付外，省和市（县）财政也要安排一定的资金支持这项改革。四是要加快有关法律法规的修订和制定工作，为全面推开改革提供法律保障。

（四）进一步完善和深化财政支出管理改革

1. 继续深化部门预算改革。一是加大综合财政预算改革的力度，结合深化“收支两条线”管理改革，对单位预算内、外各项财政资金和其他收入，统一管理、统筹安排，提高各部门收支的透明度，使部门预算改革与深化“收支两条线”管理改革相辅相成、相互促进。二是全面试行《中央部门基本支出预算管理暂行办法》和《中央部门项目支出预算管理暂行办法》。三是所有行政事业单位和社会团体都要正式编制和批复政府采购预算。省级财政要对公安、法院、工商、环保、计划生育等部门实行部门预算，并尽可能扩大实行部门预算的范围。地（市）级财政也要对上述部门实行部门预算，并为扩大部门预算改革范围做好准备，有条件的地区也可以扩大到县级进行试点。

2. 稳步推进财政国库管理制度改革。一是在总结经验的基础上修改完善试点办法。二是扩大财政直接支付资金的范围。对试点单位的大中型基本建设项目资金、大型修缮资金、政府采购资金、工资等实行财政直接支付，逐步取消试点初期在财政直接支付和财政授权支付范围划分等方面的过渡性措施。同时，扩大包括车辆购置税交通专项资金在内的财政直接拨付实施范围，对中央补助地方专项资金试行财政直接拨付试点。三是将改革试点的中央部门由去年的6个增加到20个左右。四是规范收入收缴办法。地方也要按照国务院批准的改革方案的原则和精神，积极稳妥地推进改革。

3. 扩大推行政府采购制度。一是要按照编制部门预算的要求，认真编制政府采购预算。二是要抓紧制定集中采购目录，对关系到社会公共利益和在人民群众中影响较大的采购项目，实行集中采购。三是要进一步加强政府采购法制建设，制定相关实施办法，把政府采购工作纳入法制化管理。四是要扩大政府采购资金财政直接拨付范围，推动政府采购公开招标，规范政府采购行为。五是要做到政府采购管理部门与政府采购执行单位分开，财政部门要带头做出表率。六是要加强对政府采购的检查和审计，防止腐败。

三、深入贯彻十五届六中全会精神，进一步改进和加强作风建设

党的十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》(简称《决定》),是我们党在“三个代表”重要思想的指导下,全面科学分析党在新世纪面临的新形势、新任务及党风建设现状,作出的全面推进党的建设的重大决定,是我们党在新世纪迎接新挑战、经受新考验、实现新目标、赢得新发展、争取新胜利作出的又一重大战略部署。贯彻落实《决定》精神,将为财政改革与发展提供政治保证,为财政财务工作的开展创造良好的社会环境,对加强财政财务部门的作风建设将产生巨大的促进作用。

《决定》内涵丰富,涉及作风建设的方方面面,我们必须按照“八个坚持、八个反对”的要求,结合财政财务工作实际,逐一对照检查,针对存在的突出问题,制定切实有效的整改措施,并狠抓落实,不走过场。在落实过程中,既要防止把贯彻落实《决定》精神单纯地当作一项政治任务,不与财政财务工作紧密结合起来,又要防止只注意落实《决定》与财政财务业务直接相关的内容,忽略《决定》对财政财务部门作风建设的要求。同时,还要把握好以下几个重点:

第一,必须实事求是,防止弄虚作假。财政财务部门既是重要决策的参与者和制定者,又是各级党委、政府和部门领导的重要参谋。实事求是、讲实话、算实账、办实事,既是做好财政财务工作的客观要求,也是财政财务部门的优良传统,我们必须按照《决定》的要求,继续坚持并发扬光大。无论是反映困难,还是汇报成绩,无论是对上还是对下,无论是组织收入还是安排支出,都要坚持实事求是的态度。当前要重点解决报假数字、做假账和虚列财政收支的问题。

第二,必须改革创新,防止因循守旧。改革开放以来,我国经济社会发展取得的巨大成就,靠的是改革和创新。财政工作的巨大发展,靠的也是改革和创新。解决当前财政运行中的问题和矛盾,还要继续靠改革和创新。作为一名财政财务干部特别是领导干部,必须牢固树立改革创新的理念,勇于改革,锐意进取,不断开拓新的局面。

第三,必须为民谋利,防止脱离群众。最广大人民群众的根本利益是我们一切工作的出发点和归宿,也是实践“三个代表”重要思想和贯彻《决定》精神的根本要求。财政收入取之于民,用之于民,财政财务工作与人民群众的切身利益息息相关。无论是政策的制定还是政策的实施,都要将人民群众的利益放在首

位。财政收支的安排既要维护人民群众的长远利益,又要关注人民群众的眼前利益。当前,要特别注意做好机关事业单位职工工资按时足额发放、“两个确保”、“低保”、扶贫等工作,帮助困难群众走出困境。

第四,必须深入基层,防止高高在上。财政财务工作的方针、政策,最终要靠基层来具体落实,落实过程中出现的问题也会在基层最早、最突出地反映出来,而基层在实践过程中又会创造出许多好的经验和做法。所以,要做好工作就必须深入基层调查研究,及时了解和掌握基层情况,这样才能制定出正确的符合实际的政策。深入基层调查研究,一定要注重实效,不能走马观花;不能听风就是雨,以偏概全;也不能主观主义,轻易否定别人的意见。要一竿子插到底,深入基层掌握第一手资料,认真分析和研究,提出有针对性的意见和建议。

第五,必须艰苦奋斗,防止铺张浪费。针对当前生产、建设和消费等领域普遍存在的铺张浪费现象,财政财务部门要狠抓三个环节:一是预算安排要精打细算,科学合理。二是要严格管理,提高效益。三是要以身作则,厉行节约,做出表率。特别是财政部门要加强内部管理,健全制度,严格监督。

第六,必须依法理财,防止约束软化。坚持依法理财,促进财政财务工作的法制化和规范化,是社会主义市场经济发展和加快民主法制建设的必然要求,也是加入WTO后新形势的需要,更是做好财政财务工作的重要保证。当前财政财务管理中遇到的许多问题,如偷税骗税,乱开支出口子,拨“人情款”,做假账,等等,都与法纪松弛有密切的关系。因此,必须结合贯彻《决定》精神,大力推进依法理财。一是完善财经法规。根据形势发展的要求,抓紧制订和修订有关财经法规。二是严格执法。财政财务部门要树立和强化法制意识,严格依法办事,减少随意性。要严格执行财经法规,强化预算约束,促进财政资金使用的规范化。三是严厉打击违法行为。对各种违反财经法纪的行为,要加大查处和打击力度,该曝光的曝光,该追究责任的要追究责任,决不姑息迁就。

今年财政工作任务繁重而又光荣。我们要紧密团结在以江泽民同志为核心的党中央周围,高举邓小平理论伟大旗帜,按照“三个代表”的要求,认真落实中央确定的方针政策和部署,统一思想,坚定信心,转变作风,振奋精神,齐心协力,扎实工作,圆满完成今年财政工作的各项任务,以优异成绩迎接党的十六大召开。

(作者为财政部部长)