

公共财政与财政法制建设

○ 贾 澜 谷元新

市场经济是法治经济。在市场经济条件下从事财政活动，就必须有符合市场经济规律的财政法律、法规。故此，笔者认为，要实现我国财政职能的转变，逐步向公共财政过渡，财政法制建设一定要加强，这是全面推进公共财政的必然要求。

一、实现公共财政职能转变，法律保障是关键

1. 公共财政的职责范围必须通过法律、法规明确。社会主义市场经济条件下的财政职能，主要体现在保证社会公共需要，优化资源配置，调控宏观经济运行，促进公平分配，促进经济社会发展等方面。按照市场经济的要求，财政资金要逐步退出应由市场配置资源的经营性和竞争性领域，逐步提高财政对国家政权建设、教育文化和科学事业发展以及环境保护等公共需要方面的保障能力；要逐步减少直接管理和对微观事务的处理，充分发挥国家财政在资源配置、稳定经济、调节分配和维护市场公平竞争等方面的宏观调控职能。这些职能，只能而且必须运用法律手段，使之规范化、制度化，成为人们必须遵循的具有普遍约束力的法律，继而通过严格依法行政，才能充分发挥作用。

2. 财政职能的实现必须以法为保障。市场经济条件下财政的基本职能也可以高度概括为筹集与分配资金、监督与管理及实施宏观调控。这些职能的发挥，都必须以财政法制作为基

础和保障。试想一下，如果没有《税收征管法》，税收收入如何征收？没有《预算法》，财政收入如何分配？没有一系列的财政法律、法规来规范财经秩序，财政的监督与管理又如何实现？因此，在市场经济条件下，财政法律、法规是保障财政职能实现的重要工具。

3. 财政改革的成果必须通过法律来巩固。法律是一种由国家制定或认可的规定权利和义务的社会规范，它依靠国家的强制力保证实施，因此，有着其他社会规范无法比拟的强制性和稳定性，并具有高度的统一性和极大的权威性。在国家权利的范围之内，法律的实施是统一的，普遍有效的，任何国家机关、任何个人都不得背离法律规范而自行其是，任何违反法律规定的行为，都会受到法律的制裁。法律的这些特性使其在财政活动中具有其他手段无可替代的作用。比如，财政改革的胜利成果通过法律确认下来，从而具有法律的规范性、强制性，任何人都必须去遵守，否则就会受到法律的制裁；财政职能法律化了，才能具有权威性和稳定性，才能依靠法律的强制作用保障其实现，而不被其他部门、单位肢解；各种违反财政法规的行为，只有规定明确、具体的法律责任，并建立相应的法律保障机制，确保违法必究，维护法律的权威与统一，才能得到根本抑制，政府或财政部门才能走出财经秩序混乱的怪圈。

体系之设想

近年来，我国尽管出台了大量的财政法规，但相对于我国市场经济的发展而言，仍处滞后状态，加之财政法规层次较底，财政法律、法规之间、及同其他法律之间在涉及财政经费投入和财务管理方面存在冲突、造成矛盾，影响了法律的严肃性。市场经济是法治经济，市场经济条件下的公共财政有一个建立、发展和完善的过程，与之相适应的财政法制体系也有一个建立、发展和完善的过程。根据市场经济条件下公共财政的职能，其相应的财政法制体系应体现在如下几个方面：

1. 制定财政基本法。目前，我国财政法律体系中，预算法属于基本法的地位。但它实际上是一个程序法，无法规定财政的根本问题。因此，从财政法制建设的宏观层面来看，应该有一个统领整个财政体系的财政基本法，以规定公共财政活动的基本原则、财政管理体制、财政职能、地方财政立法的范围等基本事项，作为我国财政活动的基本规范和基本准则，也作为我国其他财政法律、法规立法的基础和依据。

2. 完善预算法律制度。预算法律制度是以调整国家在预算资金的筹集、分配、使用、管理和监管过程中所发生的社会关系的法律规范的总称，它包括预算法、国库条例等，在整个财政法律体系中处于核心地位。现行的《预算法》与社会主义市场经济体制

二、市场经济条件下财政法制

下的公共财政已很不适应，应当根据市场经济规律的要求，对预算法进行修改、补充和完善，建立起以政府公共预算、国有资产经营预算和社会保障基金预算为主要内容的公共财政预算。同时，要规范事权和财权，严格界定财政支出范围，优化公共支出结构，规范财政支出方式，集中财力，办政府应办之事。

3. 加快税收立法步伐。就我国目前的税收法律制度来看，同样存在立法层次不高、立法严重滞后、执法监督乏力及税制不公平等问题。这些问题已严重影响了实际的税收征管工作，也越来越不适应经济形势的发展需要。为适应市场经济的要求，也必须加快税收立法步伐，建立和完善与市场经济相适应的税收法律制度。

4. 完善财政监督法律制度。财政监督是一项重要的财政管理活动。到目前为止，我国尚没有专门制定一部为开展和规范财政监督工作的法律法规。在实践中，我国各级财政部门开展财政监督工作，大多是依据一些规则、办法等规章，常使得财政行政执法乏力、约束软化、难以操作。因此，有必要加强财政监督立法，通过法律来规范财政监督的范围、权限、程序等，以保障财政法律法规的实施。

5. 完善财政法律责任制度。法律责任是违反财经法律规定的单位及个人所应承担的惩罚性法律后果。法律责任制度是财政法律法规得以贯彻实施的保证，也是财政监督检查约束力的表现。目前财政法律法规之所以在社会生活中难以贯彻执行，除财政法律、法规自身不足外，另一个重要原因就是违法不究、财政法律责任不明确。这种情况在大量的财政法规中存在。因此有必要通过立法明确追究违反财政法律法规的单位及个人法律责任的切实可行办法，以确保财政法律法规在社会经济生活中全面得以贯彻实施。

(作者单位：汕头大学 汕头市财政局)

谈议财税秩序 现状、原因及对策

○ 蔡三元

近几年来，国家制定了一系列治理财税秩序的政策措施，且经财政监督、审计监督和社会监督的努力，在一定程度上遏制了财税违纪势头，严肃了财经纪律，保证了财税改革的不断深化。但一些部门、企业法制观念淡薄，受局部利益驱动，经济领域违法违纪现象依然大量存在，且手段越来越隐蔽，数额越来越惊人。因此，本文结合河南省专员办的工作，对目前财税秩序现状、原因进行探讨、剖析，并寻求治理对策。

一、现象透视

专员办作为财政部的派出机构，主要承担着中央财政收支的监管职能。自1995年组建以来，在对国税、国库等有关部门及企业、社会中介机构实施监督检查中，发现不少财税违纪问题，且花样多，手段新，涉及面大。其主要表现形式：一是改变税种，挤占中央收入。将消费税变为增值税，变增值税为罚款，将中央营业税入地方，造成收入混库。二是变换手法，逃避国家税收。如烟草企业通过“以商补工”方式逃避消费税、所得税，酿酒企业采取“产销分营”等手法，偷漏消费税，炼油企业以“产品集

资”名义偷逃所得税等。三是计划完成，有税不收。有些税务部门在年度税收任务已完成的情况下，为了压低当年收入基数，减少下年任务，将部分税款退给企业，形成有税不收。四是偏重地方，拖欠中央税款。与地方有利益关系的地方税和共享税入库情况较好，而属中央固定收入的税款则欠缴数量大，且具有普遍性。五是以租代购，乱摊成本费用。六是弄虚作假，会计信息失真。七是虚报冒领，挪用专项资金。八是随意截留挪用国债资金。

二、原因分析

财税违纪问题的大量存在，其原因主要有以下几个方面：

1. 财经法纪观念淡薄。财经违纪屡禁不止，其根源在于一些单位无视财经法规，法制观念淡薄。更有甚者，某些财会人员为得到单位领导的赏识、重用，不惜违反职业道德，为单位领导出主意、想办法，钻政策空子，使财经违纪现象屡禁不止。

2. 局部利益驱动。一是地方利益驱动。通过出台一些地方政策影响一部分中央收入。二是部门利益驱动。如在国税检查中，发现某国税局将发