

适应深化改革需要 财政部进一步调整内设机构

本刊记者

本刊讯：经国务院同意及中编办批复，酝酿已久的财政部内设机构调整方案已正式实施。6月12日，财政部召开动员大会，部长项怀诚在会上要求，全体干部要从财政改革与发展的全局和战略高度，认识这次机构和职能调整的必要性和重大意义，并要心系大局，统一步调，迅速就位。

项怀诚说，1998年，按照国务院的统一部署和要求，遵循转变职能、精简机构和人员，实现政企分开，建立精简高效、运转协调和行为规范和政府行政管理的原则，我部已对机构设置进行过重大改革，重新界定了财政部的职责范围，突出强化了财政的宏观调控职能和作用。上次机构调整经过近两年的运转，已实现了平稳过渡。随着改革的深化，财政工作面临新的形势，各方面对财政提出了许多新要求。实行部门预算、加强预算监督管理，以及中央机关不准经商办企业，实行政企脱钩后，一部分大企业的财务关系归口财政部管理，等等，所有这些都对部内机构设置提出了新的要求，部内机构调整、理顺内部关系显得更加紧迫和重要。

具体地讲，这次部内机构调整主要基于以下六个方面的需要：

一是完善财政制度和运行机制，深化预算支出改革的需要。1994年，我国进行财税体制的重大改革，初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的财税体制框架，并朝着财政收入分配规范化、法制化的方向迈出了决定性的一步。但当时为了减少阻力和矛盾，只是集中精力在财政收入管理和规范中央与地方分配关系上取得了重大突破，而在财政支出管理改革上着力不多，现在看来，财政支出管理的改革，相对财政收入管理改革而言，总体上是相对

滞后了。经过近6年的实践，新的财政收入管理体制已经确立起来，财政收入实现了连续、稳定、快速增长。但在收入增长的同时，赤字也越来越大。所以，必须把改革的重点转移到财政支出上来，加快财政支出管理改革步伐，即按照社会主义市场经济体制对财政管理的要求，实行部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度，等等。但是，目前的部内机构设置与上述改革与工作的客观要求明显不适应。比如，目前部内机构基本上是按预算资金性质分别归口管理的要求来设置的，各职能机构在预算管理上既相互交叉，又相互脱节。在实际工作中，一个主管部门的经费分散在财政部多个职能司局管理，一个部门需要同时编制多个预算，上报财政部多个司局。这种机构设置格局既割裂了预算的完整性，不利于预算资金的集中统一管理和提高财政支出的使用效益，又增加了工作的环节和程序，也不利于推进国库集中收付制度和政府采购制度等支出管理改革。

二是加强财政监督，实现依法理财的需要。加强财政内部和外部监督是规范和改善财政管理，实现依法治国，从源头上和制度上加强反腐倡廉的一项重要措施。近几年来，财政系统外在加强财政监督方面，下了很大功夫，做了不少工作，也取得了一些成绩。但是，重资金分配轻监督管理的问题依然突出，财政监督仍然是一个相对薄弱的环节。这与现行部内机构设置在预算编制、执行和监督方面，职责划分不清晰，没有建立预算编制、执行相分离、相制衡，寓监督于财政管理全过程的预算运行新机制有很大关系，既不利于部内司局之间的相互约束，又不便于人大和审计等部门的外部检查和监督。

三是统一管理预算内外资金的需要。统管预算内外资

金,是振兴国家财政,加强财政宏观调控和规范财务管理的一项重要措施。而目前的部内机构设置格局和管理职责的分工,仍是“两张皮”,不利于编制预算内外财力统筹的综合财政预算,不利于规范财政分配秩序,不利于加强财政性资金的统一调控和使用,不利于提高财政性资金的整体使用效益,而且还容易出现漏洞和滋生腐败。

四是体现政企分开,国有企业资产和财务实现统一管理的需要。1998年机构改革时,国家国有资产管理局合并到财政部,其承担的企业国有资产的基础管理职能也随之划入财政部。当时为便于平稳过渡,国有企业资产和财务管理的职能并未从机构上有机地统一起来,而是由几个职能司分头行使,致使职能交叉、重复,削弱了对国有企业资产和财务的统一规范管理和监督。尤其是随着国有企业改革的深化和现代企业制度的建立,党政军等机关与所办企业和经济实体脱钩的工作已基本完成,财政对国有企业的管理范围和内容也发生了新的变化,统一管理国有企业资产和财务已是瓜熟蒂落,大势所趋。

五是认真履行财政宏观调控职能,确保经济持续、快速、健康发展的需要。无论是实行适度从紧的财政政策,抑制通货膨胀,实现经济的“软着陆”,还是实施积极的财政政策,拉动内需,促进经济的稳定增长,理论和实践都已充分证明财政在宏观调控中越来越发挥着重大作用。为了更好地履行财政的宏观调控职责,促进经济的持续、快速、健康发展,财政部内部必须而且也应该有相应的组织机构保证,而目前的机构设置还不能适应这一新的形势。一方面,部内一些主管综合和宏观政策研究的司局承担了不少管资金、批项目等事务性工作,无法集中精力进行政策研究,从而削弱了对宏观经济运行的预测与分析。另一方面,部内司局分散管理各部门的财政资金,不仅不能全面了解这些部门、行业和整个系统的情况,而且由于事务性工作多,也不能集中必要时间和精力对一个部门、行业和系统的情况进行全方位、全过程地深入研究和分析,无法对这些部门的改革和发展,提出全面的、有深度和重要参考价值的政策建议。

六是进一步加强财政管理,转变工作作风,提高工作效率的需要。国务院对各部门转变工作作风、提高工作效率问题十分重视。通过1998年国务院进行的机构改革,基本理顺了各部门之间的职责关系,有效地缓解了以往部门重叠、政出多门、相互扯皮和效率低下问题。财政部与其他部门之间的职责关系也在这次机构改革中基本理顺,为加强财政管理、提高工作效率创造了有利的外部条件。由于部内司局职能之间仍有交叉,造成工作中相互“扯皮”、“打架”的现象依然存在,影响了我们转变工作作风、提高工作效率,不利于树立财政部良好的机关形象。

项怀诚强调,这次部内机构调整的指导思想是:按照

发展社会主义市场经济和建立公共财政的要求,借鉴市场经济国家财政机构设置的经验,结合中国国情和财政改革与发展的实际需要,建立职责清晰、运转协调、相互制约、办事高效、行为规范的部内机构框架,为深化财政管理体制改革、强化财政宏观调控和管理,体现政企分开,有效监管好国有企业的资产与财务,从源头上遏制腐败提供组织保证。

按照上述指导思想,这次部内机构调整的重点主要放在与预算管理和企业资产、财务管理相关的职能司局。在继续维持财政部职能配置不变、内设机构总数不变、人员编制不变的前提下,根据中编办批复的财政部内设机构调整方案,其核心有两个:一是撤销原来按支出功能归口管理和企业资产、财务分开管理的司,根据实行部门预算等改革和企业资产财务统管的原则,重新设置部分司局。即撤销经济贸易司、公共支出司、涉外司、基本建设司、国有资本金基础管理司、财产评估司等6个司;新组建国库司、国防司、行政政法司、教科文司、经济建设司、企业司等6个司;二是按照预算编制和执行分开,切实加强预算管理的原则,保留预算司,主要负责预算的编制工作;组建国库司,主要负责预算的执行工作;将财政监督司更名为监督检查局,加强财政监督检查工作;将税制税则司更名为税政司,以更好地体现财政管理和收入改革的职能。另外一些司局的职能和名称基本不变。

项怀诚认为,与以往的机构改革,特别是1998年的机构改革相比,这次部内机构调整有以下几个显著特点:

一是这次调整是财政部主动对内设机构和职能进行的调整。是在党中央、全国人大、国务院关心、重视和大力支持下,在财政改革与发展向纵深推进的关键时期和财政部深入落实“三讲”教育整改措施的特殊阶段,为适应新形势下财政改革的需要,财政部主动对内设机构进行的调整,是巩固“三讲”教育成果,按照“三个代表”的要求,自觉立足本职工作,为人民当好家、理好财的一个实实在在的具体行动。

二是这次调整是财政运行模式的重大转变。以往机构改革时,掌管经费的司局都是按“功能”即经费性质分设的,一个部门的经费按性质不同由部内不同司局分别管理,预算内外资金和企业的资产、财务也是分别管理的。这次机构调整不仅实现了预算内外资金统管和企业资产、财务统管,而且还按“部门”设置司局,一个部门的所有经费,不论属于什么性质,都由部内一个相应的司局统一集中管理。重要的是,这次机构调整,客观上要求我们要对预算管理方式进行根本性的改革。搞部门预算需要我们做的工作很多,特别是涉及很多基础性的工作,而这些工作是我们过去没做或做得不够的。例如,建立完整统一的公共资源信息库,核定科学

(下转第6页)

第二,与建立优质农产品基地相结合,建立农业科技示范与推广基地,作为科研成果转化和农科教结合的一个重要突破口。大力推广农民能够学得上、摸得着、看得见、用得好的农业实用科学技术。吸引科技人员到项目区创办科技实体。努力使开发项目区成为推广实用技术和实现高新技术产业化的“领头羊”。

第三,进一步提高用于农业科技投入的比例。“十五”期间,用于科技方面的资金投入要由现在占中央和地方财政农发资金的3%—5%提高到10%的水平。要进一步优化资金投向,改变过去用于常规农业基本建设项目投入较多,体现技术进步和直接用于农业技术推广的资金投入很少的状况,将实用农业技术推广和高新农业技术示范紧密结合起来,提高开发项目的技术含量。

第四,改善农业生产者接受教育、培训的机会和获取新信息的渠道。农民是农业综合开发的主体,农民素质高低,对于项目能否发挥最大效益具有决定性影响。要通过多种途径和方式,努力改善农民接受知识、技能、经验和信息的外部条件,进一步提高农民科技文化素质。

(四) 改善和保护生态环境,是新阶段农业综合开发的重要内容

资源环境问题,影响到人们的生存质量和民族的发展前途,关系到农业以及整个国民经济的可持续发展。温家宝副总理在第三次联席会议上特别强调指出:农业综合开发不仅要注意保护生态环境,还要为生态环境的建设和良性循环作出应有的贡献。这既是对新阶段农业综合开发工作提出的新任务,更是对农业综合开发要为我国生态环境的保护和改善做出重要贡献寄予的希望。

当前要认真抓好五方面工作。第一,要停止新的开垦,保护天然的森林、草场、湿地。第二,要支持重点地区的生态环境建设。如环京津地区、河北坝上地区、内蒙古地区和西北地区等,为改善首都的环境质量做出贡献。第三,积极与有关部门配合,加大已确定生态项目

和生态工程的扶持力度。继续支持长江中上游防护林、长江上游水土保持、土地复垦、太行山绿化、河北坝上生态农业等生态工程建设。第四,加强农田生态体系建设,为高标准农田提供高标准的生态屏障。对需要退耕还林(牧、草)的项目区,要与中低产田改造同时进行,防止退耕出现反复。第五,继续调整投资结构,逐步加大对生态建设的投入。生态脆弱地区,今后新增资金的安排,要适当加大对生态建设的投入;生态环境比较好的项目区也要防患于未然,保证有必要的投入用于生态建设。

以上这四项主要任务,相辅相成、相互促进。统一于提高新阶段我国农业整体素质和效益的根本目的,体现着农业综合开发作为政府支持保护农业体系重要内容的客观要求。我们一定要全面、深刻地认识新阶段农业综合开发各项任务之间的有机联系,既要突出重点,明确主攻方向坚持不懈地完成好最基本任务,又要大胆探索,不断开拓完成整个农业综合开发任务的思路、途径和方法,全面开创农业综合开发的新局面。总之,为了完成新阶段的历史性任务,农业综合开发要坚持“两个突出”和“三个结合”。坚持“两个突出”,是指在农业综合开发实践工作中,一要突出提高农业发展的质量和效益,解决目前的农产品卖难和农民增收困难的问题;二要突出加强农业基础设施建设,改善生态环境,解决农业和农村经济的持续健康发展问题。坚持“三个结合”,一是要与农业和农村经济结构的战略性调整相结合。要为农业结构的调整和优化提供物质基础,创造必要条件。二是要与农业科技革命相结合。江泽民总书记早在1996年就指出:“要进行一次新的农业科技革命”。农业综合开发要把“科学技术是第一生产力”的思想,在政策、制度和管理等方面进一步贯彻落实。三是要与实施西部大开发战略相结合。从长远和全局看,进行中低产田改造和保护生态环境都是提高农业综合生产能力的重大措施,是今后农业综合开发的主要任务。

(作者为财政部部长)

(上接第8页)

的标准定额,规范统一的财政支出项目评估行为等,只有做好这些工作,部门预算才可能编成、编好。从这个意义上说,这次机构调整,是财政工作朝规范化、信息化、标准化迈出的重要一步。因此,这次机构调整表面上看机构总数不增不减,变动也不多,但它却是财政工作运行模式的一个重大改变,是按照“最小的震动,最大的效果”的原则,对财政运行方法方式所作的一次深刻的、根本性变革。

三是这次调整意义重大。这次内设机构调整,既考虑了编制部门预算、统管企业财务和资产等现实需要,同时还未雨绸缪,用发展的眼光,充分考虑了将来合并预算内

外资金、全面推进国库集中收付制度和政府采购制度等重大财政改革的需要,并预先在这次机构调整中作了必要的机构和人员准备,为今后全面、顺利推进和深化财政管理制度改革提供机构和组织保证。这次机构调整还有一个重要意义,就是有利于干部的全面培养和成长。过去,熟悉一个方面的业务,只能胜任一个方面的工作,改革后除要熟悉与预算和财务管理有关的业务外,还必须对分管部门的全部业务有一个基本的了解,这样才能胜任本职工作,这就要求每一位同志必须努力学习,刻苦钻研,扩大知识面,提高业务管理水平。