

为实现全年经济增长目标和财政收支任务而努力

○ 项怀诚

一、当前的经济财政形势与财政工作

今年以来,国民经济发展面临着前所未有的巨大挑战。持续一年的亚洲金融危机仍在发展。在危机的冲击下,我国经济生活中积累的深层次矛盾特别是长期盲目重复建设造成的严重后果,更加突出地表现出来。面对复杂的国内外经济环境,党中央、国务院正确判断形势,沉着应付,果断作出了加大财政宏观调控力度,增加投入、扩大内需、开拓国内外市场和保持人民币汇率稳定等重大决策,并采取了一系列相关措施,这些政策措施已经和正在对经济发展产生积极作用。上半年我国国民经济继续稳定发展,各项改革顺利推进,尽管经济增长速度有所放慢,但与周边一些国家政局动荡、货币贬值、经济衰退、通货膨胀加剧的情况形成了鲜明对照。这个成绩是党中央、国务院正确领导和全国人民共同努力的结果,是来之不易的。

今年上半年财政预算执行情况与经济运行情况基本相适应。1—6月份累计,全国财政收入4258亿元,比去年同期增长9.2%。其中,中央财政收入2030亿元,比去年同期增长3.6%;地方财政收入2228亿元,比去年同期增长14.7%。全国财政支出4009亿元,比去年同期增长14.1%。其中,中央财政支出1220亿元,比去年同期增长15.2%;地方财政支出2789亿元,比去年同期增长13.7%。全国财政收支相抵,收入大于支出249亿元,比去年同期有所减少。从上半年的预算执行情况看,虽然财政收入增幅回落,但从6月份起已扭转下滑趋势。上半年财政收入是近几年来增幅最低的一年。从月份收入趋势看,6月份回升较快,当月收入比去年同期增长14.8%。

上半年,在亚洲金融危机的影响不断加深、经济发展出现一些困难、财政运行比较紧张的情况下,各级财政部门在促进经济增长、深化体制改革、加强财政收支管理等方面,采

取了一系列措施,做了大量的工作,取得了明显的成绩。

一是加大了财政宏观调控力度。为实现今年的经济增长目标,中央和地方财政在保证预算内重点项目支出的同时,积极筹集资金,增加了对中小水利、生态环境、高新技术产业化和公路建设等国民经济和社会发展急需的基础设施项目的投入。为扩大吸引外资,鼓励国内投资,对进口先进设备和技术,实行了免征关税和进口环节增值税政策;为支持外贸增加出口,对纺织品、煤炭、水泥、机械、船舶等出口产品适当提高了退税率;加快了出口产品的退税进度,加大了“免、抵、退”税管理政策的执行力度。为了减轻企业负担,与有关部门一起,清理了涉及企业的政府性基金和收费,取消了不合法、不合理的基金365项,收费29项,调低了22项收费标准,减轻企业负担约190亿元。为贯彻科教兴国战略,进一步完善了财政促进科技教育发展的政策,加大了科教方面的投入力度。这些措施的实施,对经济的稳定发展起到了明显的促进作用。

二是积极支持国家各项重大改革措施的实施。国有企业下岗职工的基本生活保障和再就业工程的实施,直接关系到社会稳定和国有企业改革的成败。为了保证这项工作的顺利开展,各级财政部门按照国务院确定的财政、企业、社会三方共同负担的原则,积极筹措资金。中央财政安排了54亿元用于解决中央直属企业下岗职工基本生活保障问题和由中央承担的用于下岗分流、减员增效等方面支出,同时追加了30亿元用于困难较多的中西部地区和老工业基地的国有企业下岗职工基本生活保障和再就业补助。此外,为了支持下岗职工重新就业,对安置下岗职工超过60%的新办劳动服务企业和从事社区服务的下岗职工,在税收和行政性收费等方面试行了一系列的优惠政策。

为了确保粮食流通体制改革政策落到实处,各级财政认真清理粮食企业亏损挂帐,积极筹措粮食风险基金。截至6月底,中央财政共拨补粮食风险基金33.6亿元,地方财政拨

补粮食风险基金 25 亿元。为了切实加强粮食风险基金的管理,财政在各级农业发展银行开设了粮食风险基金专户,中央财政补贴款和地方财政配套资金一律通过专户拨补到粮食企业,既加快了拨补进度,又避免了挤占、截留和挪用问题。这些措施的实施对保证粮食流通实现“敞开收购、顺价销售、封闭运行”起到了良好的效果。

三是进一步严格了财政收支管理。国务院增收节支电视电话会议召开以后,各级财税部门进一步加大了征管力度,在大力加强消费税、增值税、营业税、所得税等主体税种征管的同时,充分挖掘潜力,下大力气抓了非主体税种和非税收入的征管以及清理欠税的工作。

在上半年收入增幅较低,资金调度比较紧张的情况下,为了确保各项重点支出及时足额到位、保证工资正常发放,各级财政严格按照《预算法》的规定和各级人代会批准的预算管理支出。中央财政对机构改革中划转撤并单位的预算经费和资产及时进行了核定和划转工作,防止了国有资产流失。各地普遍加强了对会议费、差旅费、车辆经费、公务住宅电话费、出国经费等的管理和控制。北京、上海、深圳、重庆等地还进一步推广了政府采购制度,不仅节约了财政资金,提高了资金的使用效益,也有利于防止腐败现象的发生。

四是财政法制建设和财政监督工作进一步加强。财政部发布了《行政单位财务规则》、《违反注册会计师法处罚暂行办法》、《股份有限公司会计制度》等法律法规。在各地、各部门普遍推开了以依法建帐为中心内容的会计基础工作规范化活动,加强了公检法、工商、海关的行政性收费和罚没收入收支两条线管理,组织专门力量对财政收支具有重要影响的事项进行监督检查,收到了明显的效果。

二、坚定信心,克服困难,为实现全年经济增长目标和财政收支任务而努力

今年上半年围绕“确保 8%”所采取的政策措施,虽然取得了积极的成效,但各级财政部门仍要对实现全年经济增长目标和财政收支任务的艰巨性有清醒的认识,要有应对更加困难和复杂局面的思想准备。同时,又要充分认识和把握经济发展中的积极因素和有利条件,进一步坚定实现全年经济增长目标和财政收支任务的信心。下半年,要着重抓好四个方面的工作:

(一)采取更加积极的财政措施,加大对基础设施建设的投入力度。为确保实现全年的经济增长目标,必须通过增加投资来弥补出口和消费对经济增长贡献率下降所带来的需求缺口。市场经济国家,在经济增长乏力、消费需求低迷的时期,运用财政政策进行反周期调节,是一种比较普遍的做法,能起到直接、快速带动经济增长的效果。因此,在当前情况下,必须实现更加积极的财政政策,以有效地启动经济。

(二)狠抓增收工作,努力完成财政收入任务。关于下半

年的增收节支工作,国务院在 6 月上旬专门召开的全国电视电话会议上作了专门部署,各级财政部门要严格按照李岚清副总理在会议上讲话的要求,切实加强收入征管,确保实现今年税收增收 800 亿元、力争 1 000 亿元的目标。要配合与支持税务部门大力加强税收征管,充分挖掘潜力,坚决堵塞漏洞。要继续清理欠税,严厉打击走私和偷逃税行为。地方政府要按照国务院[1998]4 号文件精神严格执行税收法规,不得超越税收管理权限制定、解释税收政策,严禁越权减免税,随意批准缓税、欠税,坚决反对实行“包税”。对于收入机关有意混淆入库级次,特别是将中央税收作为地方税收入库的,除如数追回被侵占的收入外,还要追究当事人和主管领导的责任。

(三)要优化支出结构,严格支出管理,保证各项改革措施的资金到位,提高资金使用效益。各级财政部门要根据国务院的改革部署和经济运行的具体情况,相应调整支出结构,严格支出管理,提高资金使用效益。粮食风险基金要保证到位,集中用于 6 月 1 日以后的粮食储备费用及利息开支,支持企业扭亏增盈;国有企业下岗职工基本生活费(含应交社会保障基金)和再就业补助费以及离退休职工的养老金,要保证按时拨付,对困难较大的地方,可由中央财政给予必要的支持,以保证合理开支,及时化解矛盾,消除不稳定因素。但明年要通过调整支出结构列入预算安排。对重点支出项目,要加大监督检查力度,严禁擅自挪用,违者依法严肃查处。各级财政部门要按照中办发[1998]14 号文件的要求,认真贯彻执行关于加强公检法、工商行政管理行政性收费和罚没性收入实行收支两条线管理的规定,以高度负责的态度做好服务工作,绝不能因财政部门工作的原因影响收支两条线工作的落实。要大力压缩一般性支出,严格执行“八不准”:即不准安排超编人员经费;不准违反规定购配小汽车;不准安排各种节庆活动经费;不准用公款旅游,严格审批党政干部出国,出国费用要有较大幅度的压缩;不准安排无实际内容、无明确任务的会议经费;不准滥发津贴、补贴;不准新建楼堂馆所和对办公用房进行超标准装修;不准支付超过包干标准的公务住宅和移动电话费用。

(四)加快对各项收费规范管理的改革。当前各种收费、基金种类繁多,数额巨大,收费(基金)既多且乱,不仅变相剥离财政职能,扰乱分配关系和分配秩序,侵蚀税基,侵占财政收入,而且严重损害党和政府在人民群众中的形象,在一定程度上为滋生腐败提供了方便。因此,必须加快对收费规范管理的改革步伐。对现有的各种收费和基金要根据其性质、类别和不同情况分别采取相应处理办法。对不合法、不合理的收费、基金要继续进行清理整顿,坚决予以取消;对体现政府职能,具有税收性质的收费、基金,按照不同类型,用相应的税种取代,并列入预算;对现有收费中一些不再体现政府职能,属于市场经营行为的收费,转为经营性收费,并依法纳

税;对符合国际惯例、确需保留的少量规费,继续予以保留,实行财政收支两条线管理。

此外,要按照党中央、国务院的要求清理整顿财政信用。从现在起,中央和地方财政对财政周转金一律实行只收不贷,回收的财政周转金一律由财政统一安排使用,重点用于弥补赤字、解决财政挂帐、增补预算周转金、安置下岗职工再就业和扶贫等方面。清理整顿财政周转金工作要严格按照计划进行,力争用三年时间完成。要加强对集体企业清产核资工作的领导,努力完成城镇集体企业清产核资任务,扎扎实实搞好国有资产基础管理。

今年下半年要对国务院确定的一些重大建设项目实施财政监督,保证建设资金的合理使用,严禁挤占、挪用和损失浪费。同时,要组织好对公检法和工商行政管理部门实行收支两条线执行情况的专项检查。要进一步整顿会计工作秩序,研究制止和防范造假帐、会计信息失真的具体措施。要进一步加强财政法制建设,加大财政执法力度。要进一步加强财政宣传和财政信息工作,为财政中心工作创造良好的舆论环境。

三、按照社会主义市场经济的要求,切实转变财政职能,建设一支精简高效的财政干部队伍

这次政府机构改革的实质是转变政府职能,精减机构和人员,实现政企分开,建立精简、高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系。根据这次机构改革政府职能转变的总体要求,结合财政工作实际,财政职能必须实现以下四个方面的转变。

第一,财政部门要用更多的精力抓大事。要充分发挥国家财政稳定经济、调节分配和维持市场公平竞争等宏观调控的职能,把主要精力放到研究和把握经济和社会发展中关系全局、带有战略性的大事上来。要加强对经济财政形势的跟踪分析,加强政策研究,提高政策水平,逐步减少直接管理,学会用制度、法规来进行间接管理,逐步减少对微观事务的处理,学会和参与宏观经济管理。财政部在这次机构改革中决定,取消对一些具体微观事务的审批和检查。包括不再审批国有企业具体财务事项、下达财务计划和考核指标;改革国有事业单位财务管理制度,减少具体审批事务,扩大事业单位财务管理的自主权;改进对社会集团消费的控制管理办法,不再审批对中央部门社会集团消费的专项控制商品;取消每年一次的财政税收财务大检查。同时财政部门作为政府职能部门也不能直接办企业,包括中介机构。

第二,财政资金的运用范围要体现市场经济体制的要求。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,转到满足社会公共需要方面来,逐步提高财政对政权建设、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。按照这一要求,在这次机构改革和职能

转变过程中,财政部取消了中央财政周转金制度,国务院要求地方财政周转金也一并取消。

第三,要坚持依法理财。市场经济就是法治经济,因此财政管理和财政资金的分配要逐步实现规范化、制度化和法制化,做到公平、公正、公开,杜绝随意性和人为因素。根据这一要求,我们要进一步完善、规范财政管理制度和办法。要改进预算制度、强化预算约束,逐步建立起政府公共预算、国有资本金预算和社会保障预算。对地方财政的专项补贴,也要逐步纳入到规范的转移支付制度中来,最大限度地减少随意性。

第四,要按照精简、效能和有利于经济发展的原则,理顺部门之间的关系。对一些由其它部门承担能做得更好的职能,该划出去的要划出去。比如税政的调查研究,税法起草和执行过程中的一般性解释工作,国有企业所得税的征管等,这些职能由税务等部门来承担更为合适一些,因为他们工作在第一线,对情况比较了解。而国债的发行计划,外国政府贷款的管理,社会审计机构的管理,国有资产的基础管理等职能由财政部门来承担比较恰当。总之,部门之间的职能划分,关键要看是否有利于工作的开展,而不能以管理范围的大小、审批数量和介入程度论高低,管得多不等于职能加强,管得少也不等于职能削弱。

政府职能转变之后,财政工作的任务更重,要求更高,这就要求必须有一支与其相适应的高素质的干部队伍,这是做好财政工作的关键。为此,一是要结合机构改革,优化人员结构。人员定岗和分流,决不是单纯的精简机构和减少人员,而是优化机关公务员队伍结构,充分发挥机关各类人员潜能和优势,提高干部队伍素质的一次难得的机会。同时,也是适应未来发展需要,开发人才资源,培养后备干部,建设一支适应多方面需要的专业队伍的战略举措。二是要加强学习。广大财政干部特别是领导干部要下功夫学习邓小平理论,钻研宏观经济知识,学会分析和把握宏观经济的运行趋势,学习新的科学技术知识。只有这样,才能把握工作的主动权。三是要大兴调查研究之风。财政部门是制定政策的部门,制定的政策是否符合实际,关键在于调查研究。因此,在转变职能的过程中,我们一定要注意把更多的精力放到调查研究上来。四是要廉洁奉公,遵纪守法。财政干部尤其是领导干部要做遵守法纪的模范,在工作中增强规范性,减少随意性,自觉依法公正办事;自觉抵制“拜金主义”、“享乐主义”等腐朽思想的影响,保持清正廉洁。五是要加强内部管理。结合这次政府机构改革和财政职能的转变,财政部门在内部管理方面要实现三个突破,即逐步建立健全科学的业务运行制度,明确岗位责任,实行权力制约;建立健全科学的干部人事管理制度,真正形成能者能脱颖而出的优胜劣汰机制,增强机关活力;建立健全内部监督机制,防范以权谋私和权力的滥用。