

努力做好新形势下的 财政法制工作

○ 汪兴益

根据党的十五大和九届全国人大一次会议精神,今后一段时期的财政法制工作,要以邓小平理论为指导,按照社会主义市场经济发展的客观要求,建立比较完善的社会主义市场经济法律体系,把财政工作纳入有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的法制化轨道;加强财政法制监督,建立健全依法行使权力的制约机制;深入开展财政法制宣传教育活动,增强全社会的财政法律意识和法制观念,为建立社会主义市场经济体制和振兴国家财政创造良好的法制环境。据此,当前要着重抓好以下几项工作:

一、继续做好财政立法工作

近几年来,我国财政立法工作进展很快,相继制定或者修订了《预算法》、《个人所得税法》、《税收征收管理法》、《注册会计师法》、《会计法》等财政法律和一大批财政行政法规和规章,初步形成了与社会主义市场经济发展要求相适应的财政法律体系框架。但从总体上看,财政立法工作与社会主义市场经济发展的要求仍不相适应。一些规范基本财政活动的财政法律,如《国有资产法》、《政府采购法》、《财政监督法》等还未制定出来;现有一些财政法规层次还比较低,有的还需要根据形势的发展进行修订和完善;财政立法质量还有待提高。

按照党的十五大确定的“到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”的总体要求和财政改革与发展的需要,今后一个时期我们要重点进行的财政立法是:

1. 在流转税方面,要逐步改进和完善增值税,进一步拓宽消费税征收范围,择机出台增值税法和消费税法;在所得税方面,尽快制定统一的内外资企业所得税法;抓紧修改个

人所得税法,逐步建立覆盖全部个人收入的综合与分类相结合的个人所得税制;适时开征遗产税;进一步完善预算外资金管理制度。

2. 在科学划分中央与地方政府事权的基础上,合理界定各级财政支出范围。逐步做到中央政府事权由中央财政安排支出,地方政府事权由地方财政安排支出,并以规范的方式确定中央与地方的共同事权;适当调整中央与地方财政的收入范围,将企业所得税实行中央与地方分率共享或比例分享;建立规范的财政转移支付制度,协调区域经济发展。

3. 研究制定财政支出管理方面的法规,规范财政支出,最大限度地减少财政支出工作中的随意性,减少财政支出中的损失和浪费,尽快制定出台《政府采购法》。

4. 按照政府社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开原则,加强国有资产管理,建立权责明确的国有资产管理监督机制。运用法律形式防止国有资产流失,确保国有资产保值增值。

5. 在抓好财政立法的同时,对不符合社会主义市场经济发展要求的财政法规和规章,按照法定程序及时修改、废止,使“立、改、废”相统一。

二、严格财政执法

财经工作中有不少问题并非由于无法可依、无章可循,而是有令不行、有禁不止、法纪松弛、政令不通。如擅自越权减免税收。根据宪法和有关规定,财政法的立法权主要集中在中央,地方各级财政部门的主要任务是强化财政执法。严格财政执法,首先应当规范财政执法主体,提高

财政执法人员的执法水平,明确执法权限和执法责任;同时要敢抓敢管,坚决纠正财政经济领域里存在的有法不依、执法不严、违法不究的现象,特别是要依法追究违反财政法规行为人的法律责任。

三、完善财政执法监督机制

要建立健全财政部门内部的监督机制,防止滥用权力,确保依法理财,以法治财。要建立财政行政处罚的听证制度和较重财政行政处罚案件的备案制度。要继续做好财政行政复议工作,改进行政复议程序,提高财政行政复议效率,加强财政系统的层级监督。继续完善财政法规执行情况的检查监督,健全财政法规实施情况的报告制度以及财政法规、规章和其他规范性文件的备案制度。各级财政部门还应主动接受各级人大的法律监督、审计机关的审计监督和来自广大人民群众的社会舆论监督。

四、加大财政法制宣传教育的力度

深入开展财政法制宣传教育活动,向全社会普及财政

法规知识。增强全体公民的财政法律意识和法制观念,既是加强财政法制建设的重要组成部分,也是保障财政法规顺利实施的必要条件。各级财政部门要认真实施“三五”普法规划,保证完成规划的各项任务。

五、切实加强财政法制干部队伍建设

财政法制工作的政策性、专业性、知识性都很强。特别是社会主义市场经济条件下,财政法制工作者面临着更高的政治、业务素质要求。财政法制干部必须具有较高的政治思想觉悟,牢固树立全心全意为人民服务的思想,坚决贯彻执行党的路线、方针、政策,自觉抵制各种不正之风的侵蚀,牢固树立正确的人生观、价值观,不为名,不为利,讲理想,讲奉献,全心全意为人民服务。同时,财政法制干部必须努力学习和掌握社会主义市场经济条件下的专业知识,注意培养较强的文字和口头表达能力,树立严谨的工作作风和务实的工作态度,不断提高财政法制工作水平,进一步开拓财政法制建设工作的新局面。

(作者为财政部部长助理)

(上接 10 页)收取足够的利税,使得企业难以留下必要的研究与开发经费。就这样,我国政府的财政收入占国民生产总值的比例还远远低于发达国家,以至于常常出现大额赤字。比如 1994 年财政收入仅占国民生产总值的 11.8%,1995 年只有 10.73% (发达国家一般都在 30% 以上,欧洲平均为 40%)。这就出现两个问题,一方面不能给企业留下足够的研发经费;另一方面在财政收入中,3600 万吃公粮干部要发工资,军费开支要占几个百分点,还有重点企业的亏损补贴,等等,剩下来的留给科研,结果全国的研究与开发经费仅占国民生产总值的 0.5% (1992 年,美国为 2.8%,日本为 3.1%),不如世界一家大公司的研究与开发经费。再退一步说,即使政府能给企业留下 1% 的研发经费,企业也难以保证用到研究与开发上。因为一项新技术的研究与开发,少则需要 5 年、10 年,多则需要 15、20 年。而国有企业的主管事实上仍然是政府任命的“官员”。不可避免的短期行为,使得他们往往把经费用于解决燃眉之急。多年长此下去,造成我国企业装备极度落后,创新能力严重下降。

技术创新的长期性和我国大中国有企业不可避免地短期行为,是一个难以克服的矛盾! 转换机制已成为我国技术进步的关键。

所以,我认为迎接知识经济的挑战,关键是转换机制,改革体制。靠现行的机制和体制,很难实现结构调整、产业升级,经济效益也难有较大幅度的提高。

记者:由财政与经济的内在联系所决定,知识经济必然

对财政的收支,财政规模、结构产生重大影响。请您谈谈这些影响是什么? 财政应采取什么样的方略支持知识经济的发展?

袁正光:在市场经济的体制下,国家的财政主要来自税收。知识经济的主要产品是知识,其产品可以在网络里中,无边无际的流动。必将对税收方式、税收制度,产生深刻的影响。

在知识经济时代,体现于人力资本和技术中的知识是经济发展的核心。而科学技术的生产(研究与开发)和传播(教育、培训)成为经济发展的关键。用于研究与开发、教育、培训的经费已成为新的知识资本而超过了传统的生产资本。用于研究与开发、教育、培训的经费占国民生产总值的比例,成为衡量一个国家未来经济发展趋势的重要标准。

研究与开发占国民生产总值的比例:1992 年,美国 2.8%、日本 3.1%,发达国家平均 2.5%,发展中国家平均 1.5%,而我国已连续 3 年维持在 0.5%。

教育经费占国民生产总值的比例:美国 7%、加拿大 7.6%、芬兰 7.9%,发达国家平均为 6%,发展中国家平均为 4%,而我国仅 2.8% 左右。

多年来,我们一直大声疾呼,增加财政对研究与开发、对教育和培训的投入。但是,直到现在并没有什么效果。从政府方面看,非不为也,是不能也。国力有限,财力有限,必须从机制和体制方面想办法,所以,无论从哪一个方面看,我们已经到了从根本上改革的关键时候了!