

# 把握大局 努力做好1997年

根据去年底中央经济工作会议精神,1997年的财政工作要把握大局,突出重点,保持财政政策的连续性、稳定性和必要的灵活性。在继续实行适度从紧财政政策的前提下,围绕经济生活中的突出问题,采取积极有效的措施,充分发挥国家财政的职能作用。在工作中要力求做到“四个结合”,即:把发展经济与开辟财源结合起来,努力增加财政收入;把控制支出与调整结构结合起来,努力节减一切可节减的支出;把深化财税改革与振兴国家财政结合起来,逐步增强财政的宏观调控能力;把强化财税管理与整顿财税秩序结合起来,使财政工作逐步走上依法理财、依法管理的道路,全面完成各项财政工作任务。

按照上述精神和国家“九五”计划对财政工作的要求,1997年财政收支计划安排和财政工作的指导思想是:认真贯彻落实党的十四届五中全会、六中全会和中央经济工作会议精神,继续实行适度从紧的财政政策,促进经济结构的调整和优化,全面强化税收征管,使财政收入继续保持较快的增长速度;坚持量入为出,控制支出总量,优化支出结构,保证重点需要,反对铺张浪费,使财政支出的增长低于收入的增长幅度;进一步压缩财政赤字,控制债务规模;大力整顿财经秩序,继续深化财税改革。

全面完成1997年的财政工作任务,对深化改革,扩大开放,促进发展,保持稳定,都具有非常重要的意义。1997年的社会经济环境,对财政工作是机遇和挑战并存,有利条件很多,但难度也很大,特别是中央财政工作难度更大。我们要保持清醒的头脑,正确判断和把握形势,充分利用有利条件,努力化解不利因素,克服困难,开拓前进,扎扎实实地抓好各方面的工作。

(一)牢牢把握大局,推动两个转变,促进经济发展,保持社会稳定。要继续把支持农业放在财政工作的重要位置上。去年农业又获丰收,但农业基础薄弱的状况并没有大的改观,不能因为粮食连续两年增产,而对农业有丝毫松懈。各级财政部门要牢固树立支持和保护农业的观念,按照农业法的要求,确保预算内支农支出的增长。继续多方筹集资金,增加对农业的投入,并确保资金及时足额到位。财政支农要突出重点,着力支持农业综合开发,支持粮食生产,促进农业科技推广和农业产业化发展。要重视水利建设的投入,治理江河,清除水患。当前要十分注意保护农民的生产积极性,保持粮食价格的稳定,当市场粮价低于定购粮价时,议价粮要按照当地政府规定的保护价格进行收购,购销差价由中央和地方财政共同建立的粮食风险基金补贴。各级财政部门要管好、用好粮食风险基金,保证财政补贴及时到位,防止出现粮棉收购时给农民打白条的现象。

切实推进两个根本性转变,加大经济结构调整的力度,是1997年经济工作的重中之重。长期以来,受粗放型经济增长方式的影

1997年是我国历史上一个十分重要的年份。政治生活中有两件举世瞩目的大事:一是我国将恢复对香港行使主权;二是召开党的十五次全国代表大会。各级财政部门的领导干部如何把握大局、认清形势、抓住机遇,正确安排和积极做好1997年的财政工作,不仅关系到财税改革的深化和财政自身的发展,而且对保持和发展当前政治经济的大好形势将产生至关重要的影响。

中央经济工作会议和全国财政工作会议确定了1997年财政工作的指导思想和主要任务,其主旨可以概括为三个方面:努力保持财政收入大幅增长的势头;建立严格的支出约束机制;大力整顿财经秩序。

1994年我国财税体制改革后,财政收入连续三年保持了近千亿的增长,这充分证明财税改革是成功的。但也应当看到,由于近几年的国民生产总值和通胀指数很高,财政收入的增长仍然滞后于经济的增长,财政收入占GDP的比重逐年下降。收入增长滞后,使财政自身矛盾日益突出,赤字居高不下,债务负担沉重;财政难以正常履行其调节经济运行、公平收入分配、协调地区发展、提供公共设施和服务等职能。但从另一方面看,也说明财政收入增长的潜力是很大的。因为收入增长水平偏低,主要原因:一是粗放型经济增长方式,制约了财政收入增长;二是现行的税制尚未普遍覆盖整个经济活动;三是税收征管不严,居民纳税意识薄弱,税收流失较多;四是财政分配秩序不规范,预算外收入侵蚀税基现象相当严重。由此不难看出,只要我们努力促进经济增长方式的转变,有针对性地帮助和督促企业改进和加强各项基础管理,提高经济效益;合理调整税收政策,适当开征新税;完善增值税征收管理,扩大交叉稽核范围,强化对个人所得税的征管,切实做到依法治税,应收尽收;规范政府分配行为,强化预算外资金管理,财政收入后续增长就大有潜力可挖,保持快速增长势头的目标就一定能够实现。

当然,只重收入,不重视支出管理,再多的增长,也无法满足过度膨胀的支出需要,财政困难难

抓住主旨

继续前进

本刊社论

# 开拓前进 的财政工作

○ 刘仲藜

响,在经济建设中,“大而全、小而全”,盲目投资和低水平重复建设的问题十分严重,产业结构趋同,技术进步缓慢,经济素质和效益低下,资源浪费十分惊人。许多企业包括大中型企业开工不足,生产能力闲置,有些企业投产即亏损。这种情况不仅严重制约着国民经济的健康发展,也直接影响了财政发展的后劲。因此,推动两个根本性转变,调整和优化经济结构也是财政工作的重要任务。新财税体制框架确立以后,各级政府抓财源建设的积极性很高,在制定本地区“九五”计划时,对财源建设也进行了规划,做了许多有益的工作。但值得注意的是,在各地制定的“九五”计划中重点产业和支柱产业结构趋同的现象仍很严重。这样搞下去,重复建设问题将更加难以解决,国家财政也无法振兴。对此,各级财政部门的领导一定要把思想认识统一到中央经济工作会议精神上来。规划财源建设,必须充分考虑国家的整体布局和国内外市场容量,必须与国家的产业政策结合起来,把有限的财力用于优化和调整结构,着力发展那些市场需求量大,产业关联度高,科技含量高,经济效益好,带动作用强的产业和产品。特别要重视发展本地区优势明显的特色经济,开拓农村市场。同时要加大技术改造的力度,走内涵和集约发展的路子,注意统筹规划,逐步推进,切实防止投资外延化和不顾可能、一哄而起的倾向。

把握 1997 年工作的大局,保持社会稳定,一项很重要的工作是加大扶贫攻坚力度,尽快解决我国农村贫困人口的温饱问题。按照中央扶贫开发工作会议精神,国务院决定,从 1997 年起至本世纪末,中央财政每年要增加扶贫拨款,地方财政投入的扶贫资金比例,要达到中央财政扶贫投入的 30%—50%。达不到这个水平的,将按比例调减中央投入到这些省、自治区的扶贫资金。各级财政部门要坚决贯彻落实中央、国务院关于扶贫工作的政策和措施,不论财力有多紧,也要首先保证解决群众温饱问题的资金到位,搞好协调配套。在扶贫资金的分配使用上,要以扶贫开发、解决群众温饱为重点,着力改善贫困地区的生产生活条件,发展种植业、养殖业和农产品加工业,不要盲目上工业项目。在资金安排上要集中使用,不要撒胡椒面,更不能挤占和挪用。要强化对扶贫资金的管理和监督工作,坚决查处扶贫资金使用中的违法乱纪行为。当前,部分国有企业生产经营困难,下岗待业人员增多,安置好停产半停产企业富余职工的就业和生活,既是维护改革、发展、稳定的大局所需要的,也是帮助企业扭亏增盈,克服困难的环节。根据中央经济工作会议精神,那些经营不下去,又不具备兼并破产条件的企业,应对富余职工实行下岗分流。下岗职工实在难以安置的,应采取社会救济、保险,地方财政补贴和银行特种贷款等办法保证下岗职工的最低生活费用。

以真正改观。从前几年的情况看,支出增长过猛,有些是客观因素造成的,如工资上调;物价上涨过快,公用经费增幅很大;一些应按市场经济原则管理的事业单位,财政仍包揽部分支出,等等。然而,令人忧心的是,在近几年财政支出的安排和使用中,暴露了许多政策上、体制上和社会风气上的问题,有限增长的财力中的相当一部分,并没有直接投入到经济和社会发展的亟需领域,财政支出失去了严格的约束力。一是机构人员控制不住,财政供给人员有增无减;二是各地区、各部门自行发放的各种津贴、补贴失控,数目很大;三是会议、专控商品等专项支出开支居高不下;四是公款吃喝玩乐成风,挥霍浪费惊人。此外,有的地方和部门热衷于上项目、铺摊子,搞低水平的重复建设,而重点建设的损失浪费也相当严重。这种状况如任其发展,势必加剧财政困难,扭曲财政职能,延缓经济建设和各项事业发展进程,影响社会稳定。这是与当前经济工作“稳中求进”的发展主旨相悖的。有鉴于此,各地区、各部门要在今年的工作中,继续发扬艰苦奋斗、勤俭建国的优良传统和作风,厉行节约,反对浪费。财政支出的安排要体现过“紧日子”的精神,要视财力可能,分清轻重缓急和主次先后,在控制支出总规模的前提下,调整支出结构,做到有保有压。要强化预算约束和财政管理,充分发挥资金的使用效益。

“没有规矩,不成方圆”。继续整顿财经秩序,确保各项财经法规的贯彻实施,确保财经行为的规范有序,对于增收节支,全面完成今年财政工作任务相当重要。1996 年整顿财经秩序工作取得了阶段性成果,这是应当肯定的。但也应看到,我国经济领域中大面积违法乱纪的势头尚未彻底遏制,财经纪律松弛的状况还没有根本好转,有的甚至还相当严重。财经秩序混乱,不仅导致大量财政收入流失和支出失控,而且也有碍社会主义市场经济体制的建立和社会稳定发展,因此,要大力整饬。在今年工作中,要针对目前存在的问题,重点规范财政支出秩序,打击偷、骗税行为,强化企业财务约束机制,加强预算外资金管理,加强对会计工作的管理和指导。根据以往的经验,要使整顿工作取得明显成效,必须加大监督检查和打击、惩治的力度,特别是对违法违纪责任人的处理。同时要根据新的形势建立健全日常监督机制,做好建章建制和规范管理工作。

1997 年财政工作任务十分繁重,完成这些任务,关键在于各级财政部门的广大干部职工要统一认识,同心同德,再接再厉,稳步前进。只要我们紧密团结在以江泽民同志为核心的党中央周围,振奋精神,扎实工作,就一定能够把财政工作继续推向前进。

(二)加强收入管理,提高经济效益,继续保持财政收入快速增长的势头。新财税体制实施以后,财政收入与改革之前相比的确增加了不少,但收入的增长仍然滞后于经济增长,财政收入占国内生产总值的比重仍在下滑。要扭转这种状况,首先是要改善企业的经营管理,提高经济效益,这是增加财政收入的治本之策。财政部门强调抓企业的经营管理,不是要去干预企业的经营管理,而是要发挥财政的职能,帮助和督促企业改进和加强各项基础管理工作,特别是加强资金管理和成本核算。1997年各级财政部门要把降低管理费用作为重点来抓,严格控制企业业务招待费、差旅费等费用支出,力争使管理费用比上年降低5%。要扭转企业工资奖金和福利开支的随意状态,建立严格的约束机制。对盈利企业,要严格按照“两个低于”的原则来控制企业工资奖金水平;对亏损企业,要实行工资增长与企业扭亏挂钩,增亏的企业一律不能增加工资。企业执行“两则”、“两制”增加的财力,要首先用于补充自有流动资金。目前国有粮食系统亏损严重,原有的政策性亏损挂账尚未消化,新的经营性亏损挂账又大幅度增加,成为财政和银行的一个沉重负担。从1995年起对国有粮食企业的经营已经实行了两条线运行,属于经营性的财务挂账,应由企业自行消化,财政不承担补贴。国有粮食系统要大力开展扭亏增盈活动,减少流通环节,降低经营成本,开展综合经营,提高经济效益。其他各行业的国有企业都要广泛开展增产节约、增收节支活动,加强管理,提高效益,增加财政收入,为缓解国家财政困难做贡献。

近年来,税收征管工作不断加强,税收流失有所控制,成绩是很大的。但也应当看到,收入流失的漏洞确实还很多,增收的潜力还很大。各级财税部门要再接再厉,继续加大税收征管力度,工作更深入一些,更细致一些,更扎实一些,严禁乱开减免税口子,切实依法治税,依率计征,应收尽收。要大力清理欠税,在继续压缩旧欠的基础上,确保1997年不再发生新欠。对不顾国家利益有意欠税的企业,要争取当地政府和有关部门的支持,依法采取强制措施,维护国家税法的威严。在个人所得税征管工作中,特别要注意抓好对高收入行业及高收入者应纳个人所得税的征管,试行注册会计师审核制度,制止非法减免个人所得税和提高扣除标准的行为。同时要加强对隐性收入的监控和稽核。目前土地出让金收入流失情况十分严重,党中央和国务院领导同志对此非常重视,要求财政部门严格进行管理。我们已于1996年12月布置对全国的土地出让金收支情况进行一次检查。根据这次检查情况以及发现的问题,在1997年的工作中要进一步做好加强土地出让金的征收管理工作。对未按规定缴入财政的土地出让金,要坚决予以清缴、追回;对已上缴财政、未纳入预算的土地出让金,要坚决清理入库。

(三)建立严格的预算约束机制,遏制财政支出过猛增长的势头。当前国家财政困难,除了收入增长水平偏低外,支出增长过猛也是一个重要方面。近三年来,财政支出平均每年增加1000亿元左右,但各级财政仍然处于紧张状态。财政支出增长过猛,有其客观因素,但主要是政策上、体制上、管理上和社会风气等方面的因素造成的。控制支出规模,调整支出结构,首先要把勤俭建国,艰苦奋斗,厉行节约,反对浪费这些优良传统和作风落实到财政上,要过“紧日子”,而且要过相当长的时间。财政支出水平和标准必须与经济发展水平相适应,不能超前。支出的增长必须低于收入的增长。要综合平衡,调整结构,有保有压。在经济和社会发展中,每一项事业都很重要,但受财力的制约,就必须区分轻重缓急和主次先后,这样才有政策,否则谁也保不好,保不了。要坚持依法理财,严格预算约束。当前支出当中存在的问题不是没有规矩、无章可循,而是执行不力。这也与财政部门监督和管理不严有关。

1997年的财政支出,要重点保证农业、教育、科技支出的增长和国家政权建设所需的开支。同时,要做好以下几条:

(1)坚决执行国务院统一的工资政策。各地区各部门都必须严格按国家规定执行,不得在国家规定之外,自行提高标准,或以其他名目变相发放奖金、补贴。同时要认真清理过去已经发放的各种津贴、补贴,不合理的要坚决取消。

(2)严格控制机构人员编制,科学界定财政支出的供给范围。首先要将财政供养的机关事业单位人员膨胀势头遏制住,否则财政收入的大部分都会被增加的人员消耗掉。今后未经国务院批准,不准再增人增编,增设机构,不许通过乱收费、乱创收,把自行增设的机构人员到预算外开支。对一部分已经取消行政管理职能的单位,应改变经费供给渠道,停止行政经费供给。对一些事业单位应界定财政供给范围,应不应该供给,供给到什么程度,要制定规范的办法。

(3)压缩公用经费开支。大力精简既无明确任务,又无实际内容的会议,坚决贯彻中央通知的要求,砍掉一些国际研讨会、片会,取消一些名目繁多的“节”日等等。财政安排的会议费预算,要在1996年实际支出的基础上压缩10%。党政干部的出国经费也要从严控制,从严审批。要坚决刹住公款吃请、公款旅游等不正之风。

(4)严格控制社会集团购买力。要针对当前新的集团消费热点,调整专控商品品种,特别是对移动电话、大屏幕彩电等高档商品要从严实行专项控制。小汽车的数量和档次要严格按照规定配置。对违反国家控购纪律的行为要严加惩处。

(5)地方各级的预算安排要量入为出,收入不足以抵顶支出的,要坚决削减开支。首先要安排好工资支出,先保吃饭,后搞建设。这也是稳定大局的需要。绝不允许一方面把有限的资金拿去搞基本建设和其他非工资性开支,而另一方面拖欠财政负担人员的工资,把工资性硬缺口留给上级政府。对于当年财力不能保证最低支出需求,仍然有赤字的地区,应结合中央财政的转移支付补助,由省一级财政负责制定计划,通过省对地、县转移支付,限期消化本地区的财政赤字。

财政部制定的《事业单位财务规则》于1997年1月1日起实施,与之配套的行业财务管理办法也正在制定之中。事业单位财务制度的改革,涉及的范围广、改革的力度大,各级财政和事业主管部门要切实抓好执行工作。

(四)继续深化和完善财税改革,为逐步振兴国家财政创造良好的条件。继续深化和完善财税改革的关键是把蛋糕做大,并且要减少随意性。要进一步完善增值税征收管理办法,扩大增值税发票交叉稽核的范围,坚决堵住利用增值税发票偷逃税的漏洞。要改进个人所得税征收办法,严格实行代扣代缴和法人支付与个人收入双向申报制度。要继续深化和完善税制改革,抓紧制定法

规,尽快出台新的税法。进一步改革出口退税机制,对有进出口经营权的生产企业自营出口的货物,实行“免、抵、退”的办法。要进一步完善过渡期转移支付办法。要加快财政支出改革的步伐,把改革的重点转到加强支出管理上来,组织力量抓紧研究建立科学严格的支出控制机制。要按照国务院部署,继续支持、配合国有企业改革试点,继续做好“拨改贷”资金余额转资本金的工作,为国有企业多渠道增资减债创造条件。结合项目资本金制度和法人责任制的实施,进一步完善基本建设财务管理制度。要积极推进权责明确的国有资产管理、监督和营运体系的建立,以改革推动资产结构调整,促进存量资产合理流动,在非经营性资产和资源性资产管理上实现新的突破。积极做好国有企业清产核资的后续工作,全面开展城镇集体企业清产核资工作。社会保障制度改革是经济体制改革的一个重要环节,各级财政部门要认真贯彻国务院有关文件精神,会同劳动部门研究制定城镇企业职工养老保险制度改革的具体实施方案,加强对职工医疗保险制度改革扩大试点城市的指导和支持。切实加强社会保障基金的管理,将各项社会保险基金纳入财政专户管理。积极参与城镇居民最低生活保障制度、福利企业税收优惠政策以及农村养老保险改革的研究和实施,要主动参与本地失业保险实施办法的制定,确保失业保险基金的安全。

(五)进一步规范和整顿财经秩序,为经济运行创造良好的环境。财经秩序状况是反映国民经济运行质量、社会经济管理水平和法制建设程度的重要标志之一。我们要充分认识规范和整顿财经秩序的重要性和紧迫性。目前,我国经济领域中大面积违法乱纪的势头尚未彻底遏制,财经纪律松弛的状况尚未根本好转,有的甚至还相当严重。各级财政部门要继续贯彻落实党中央、国务院关于整顿经济秩序的要求,围绕财政分配中的一些突出问题,收支并举,监管并重,日常监督和专项检查相结合,做好整章建制和规范管理工作。要紧紧把握财政监督的内在特性,逐步探索对本级预算收入解缴、征管、退付全方位监督的路子。在监督检查过程中,要坚决贯彻执法必严的方针,加大对违反财经法纪主要责任人员的处理力度。

1997年的工作重点:一是规范财政支出秩序。各级财政要专门组织力量对本级预算支出,从资金的申请、拨付到使用进行重点检查和全方位监控,对那些挥霍浪费财政资金,擅自提高支出标准,挤占挪用重点支出的违纪行为,要坚决查处。通过检查,要基本了解问题的症结,研究提出防范和控制措施,为进一步全面改革支出管理体制打下基础。二是继续开展打击偷税、骗税的专项斗争。目前,税务机构正结合财税大检查开展出口退税的专项检查,1997年要视专项检查结果,继续对一些重点地区、重点行业和重点环节进行检查。同时,要进一步完善对出口退税的事前审核和管理机制。三是强化企业财务约束机制。要加紧研究制定国有企业财务监督实施办法,对企业消费性资金使用、对外投资、关联企业往来、购销活动以及资产处置等依法进行监督,收入要全部入账,支出要有预算,并做好内部审计工作。四是加强预算外资金管理。要继续贯彻落实国务院《关于加强预算外资金管理的决定》,行政事业性收费要严格执行中央、省两级审批制度,基金要严格执行中央一级审批制度,刹住越权设立基金,乱设收费项目的歪风。坚决制止向企业乱摊派和乱收费。要将部分政府性建设专用基金和部分行政性收费纳入预算管理,将预算外资金上缴财政专户,实行收支两条线管理。预算外资金专户要由当地财政部门在有关银行统一开设,不要多头开户。针对1996年清查预算外资金发现的问题,要建立健全各项规章制度,尽快出台相应的管理办法。五是加强对会计工作的管理和指导。要结合税收、财务、物价大检查,继续开展以强化基础管理和依法建账为中心内容的会计基础工作规范化活动,研究制定与企业会计制度相适应的成本核算办法及单位内部控制制度,加强对会计人员的基本技能教育和职业道德教育,并定期进行检查。加快会计准则体系建设。逐步实行企业年度会计报表注册审计制度,积极推动地方会计师协会与审计师协会的联合,发挥社会中介组织在会计秩序建设中的作用。

(六)加强财政法制建设,健全内部约束机制。要继续加强财政立法、执法和普法工作。要抓紧起草和修订有关法律法规,通过对法律法规的修改、完善,强化预算约束和管理监督,在法制建设上确立起对铺张浪费行为有效的约束防范和处罚机制。目前财政“三五”普法进入全面实施阶段,各级财政部门要通过普法宣传全面提高财政干部的执法水平和公民的财政法律意识,加大执法检查力度,加强财政执法监督的组织、协调和管理,进一步做好财政行政复议、应诉工作。

各级财政部门要模范遵守各项财经法纪,严格自律,正人先正己。要根据市场经济的客观要求,切实转变财政职能,把工作重点和主要精力放在制定方针政策、管好规划、抓好监督上来。要针对本级预算管理中存在的问题,建立健全规范预算管理的制度,加强内部控制,提高管理水平。各级财政部门按照朱镕基副总理提出的财政周转金要“控制规模,限定投向,健全制度,加强监督”的要求,对地方财政周转金进行了全面认真的清理整顿,基本上改变了过去存在的多头开户、多头对外、监督不力的状况,管理上有了较大的改进。但这项工作进展不够平衡,有少数地区特别是市县一级工作进展迟缓,对清理出来的问题也未及时进行处理。这种情况应引起有关地方财政部门领导足够的重视。对财政周转金的管理,各级财政部门不能掉以轻心,不能松劲,要巩固已经取得的成果,按照财政部颁发的《地方财政周转金管理暂行办法》,加快规范管理的步伐,贯彻落实好朱副总理提出的“十六字方针”。

(七)全面贯彻党的十四届六中全会精神,加强财政干部队伍建设。各级财政部门要把精神文明建设提到更加突出的地位,认真落实《国务院关于进一步完善文化经济政策的若干规定》。适应社会主义市场经济的要求,建立规范有效的筹资机制,逐步形成多渠道的投入体制,支持宣传文化事业,加强精神文明建设的物质保障。要加强对广大干部职工的爱国主义、集体主义、社会主义教育,加强职业责任、职业道德、职业纪律教育,规范行业行为,树立行业新风,不断提高干部队伍的 policy 水平和政治、业务素质。要积极开展争创“文明局”、“文明所”的活动,大力宣传表彰先进集体和先进个人,在全系统内形成崇尚先进,学习先进的良好风尚。要进一步树立密切联系群众、勤政务实、廉洁奉公的优良党风政风,大力培育坚持原则、爱岗敬业、关心群众的敬业精神。

1997年的财税工作任务是很繁重的,全体财税干部要紧密团结在以江泽民同志为核心的党中央周围,深入贯彻党的十四届五中、六中全会精神,把握大局,再接再厉,同心同德,开拓前进,全面完成财政工作任务,以实际行动迎接香港回归和党的十五大胜利召开,不辜负党中央、国务院对我们的期望和重托。