

# 促使中国财政管理水平提高

根据党的十四届五中全会的要求,“九五”期间直至下个世纪前10年,我们必须着力解决国家财力严重不足、宏观调控能力减弱问题,实现振兴国家财政的目标。这是一项关系全局和长远的战略性任务,需要通过深化改革、健全职能、加强管理,逐步规范财政运行,使财政发展步入良性循环的轨道。深化改革的作用在于理顺财税运行中的一些基本关系,有效解决制约经济和财政发展的深层次矛盾,从而为健全职能和加强管理创造基础性条件;健全职能是与深化改革紧密相联的,它的作用在于解决职能错位问题,科学地界定在政府职能中财政管理的职能和权限,使财政部门有条件在经济和社会发展中更有效地履行职责。而加强管理则是贯穿财政工作始终的经常性工作,不仅决定着财政工作的最终成效,也在很大程度上影响着改革积极效应的发挥和财政职能的顺畅履行。从目前的情况看,经过1994年的财税改革,我们已经初步建立了新财税体制的框架,尽管这一体制还有诸多需要调整完善之处,在某些方面还要进一步深化改革,但改革的总体方向是正确的,是适应社会主义市场经济发展要求的。关于健全财政职能的问题,我们按照社会主义市场经济发展的要求做了一些研究工作,并就财政职能弱化的问题及其影响提出了相关建议。同时,还对财税系统内部的机构设置和职权划分作了一些必要调整。关于财税管理工作,尽管我们在财税改革中进行了一系列相关的制度建设,各地也在改进和加强财税管理方面做了一些有益的尝试,但就财税管理的总体情况而言,仍然不适应形势发展的要求,已经成为当前财政工作中亟待解决的突出问题。

我们讲加强财政管理,是指包括科学的管理制度、先进的管理手段、规范的工作程序、严格的执法监督体系以及高素质的管理队伍在内的一整套现代财政管理系统的建设,这不仅是提高财政工作整体水平的根本所在,也是在发展社会主义市场经济条件下的兴财之道。我们过去虽然也经常讲要加强管理,但并没有把财政管理工作提到兴财之道的高度去认识,没有真正重视财政管理科学的系统研究和国内外管理经验的总结提炼,对其重要性也缺乏足够的宣传力度。当然,由于前些年经济管理体制方面的改革还没有重大突破,经济关系没有理顺,财税管理在很多方面抓不深、抓不实,只能靠提要求、下指标推动工作,难以在财税管理系统的统筹规划和建设上有所作为。现在,社会主义市场经济体制的基本框架正在形成,财政管理体制和相关的制度建设也已初具规模,加强财政管理正面临难得的良好机遇,我们应当在全系统大力提倡改进和加强财税管理,切实把财税管理工作的宣传、研究和先进管理经验的总结推广摆上重要议程,争取在本世纪末或下世纪初,使中国的财税管理水平有一个大的提高。

从形势发展的要求和当前的财政状况看,加强财政管理不仅是必要的,而且是相当紧迫的。虽然在新财税体制激励效应的作用下,财政收入连续三年保持了高额增长,但从总体上看,收入管理中存在的问题尚未得到根本解决,国家财力拮据,赤字和债务水平居高不下,仍然是国民经济发展的主要制约因素。许多国有企业管理水平不高,基础核算不实,成本、费用和亏损增加;传统体制下的理财观念和征收管理方式还没有大的改观,一些地方政府和

○ 刘仲藜

部门越权减免和随意缓征税收的现象还程度不同地存在,偷税、漏税、骗税案件仍然时有发生;预算外收入侵蚀税基以及行政性收费和政府基金分流应缴财政收入的情况在一些地方还比较普遍。与此同时,财政支出管理滞后的问题日益突出。一是财政支出范围和结构与政府职能转变的要求不相适应。财政资金供给既包揽了很多应由企业、社团和个人负担的支出,又难以为应该由财政供给资金的项目和事业提供充足的资金保证,有些地方甚至不能满足政府机构正常运转的资金需要。二是财政供养负担过重,制约了事业发展支出的增长。1993年机构改革以来的三年间,全国财政全额供养人口每年增加约60多万人,离退休人员增加50万人,由此增加的工资性支出每年约在60亿元以上。同时,由于机关事业单位工资制度改革,“八五”期间累计增加财政支出1000多亿元,如果加上一些地区和部门在1993年工资改革以后自行出台的津贴、补贴项目,每年还需要在正常工资性支出之外安排350多亿元。据抽样调查分析,目前不少地区新增财政收入约有80%用于人员经费,有些经济比较薄弱的地区,新增财政收入的90%要用于养人。三是财政支出缺乏严格的预算约束。由于长期以来财政资金缺乏明确的责任制度和相应的监督措施,支出管理普遍存在预算约束软化、使用效益不高甚至损失浪费的情况,追加支出预算的随意性很大。同时,由于社会上奢侈浪费之风盛行,不仅公款吃喝玩乐屡禁不止,一些部门、单位高标准修建办公楼、住宅楼和培训中心,超编制、超标准购置小汽车,扩大用公款安装住宅电话的范围,随意购买移动通讯设备,盲目追求办公现代化等,也造成了财政资金的损失浪费。此外,从近年来各级财政监督机构和审计机构查出的问题看,财经秩序混乱的问题相当严重,财政管理中制度不健全同执法不严并存,不仅一些部门和单位存在违犯财经法纪的情况,财政部门自身也有违规办事、自律不严的问题。以上这些问题,如果不能通过加强管理切实加以解决,不仅财税改革的成果很难得以巩固,振兴国家财政的各项目标也难以如期实现。

因此,我们必须充分认识加强财政管理的必要性和紧迫性,并按照社会主义市场经济发展的要求,从财政工作的难点和薄弱环节入手,切实改进和加强财政管理。当前,要把加强财政管理的重点放在以下五个方面:一是加强财政收入管理,特别是主体税种和具有增收潜力的税种管理,进一步完善税收政策,着力解决越权减免税、企业欠税、偷漏骗税以及截留国家财政收入问题。二是加强财政支出特别是非生产性支出管理,对人、车、会、话以及某些专项支出要进行重点管理,禁止挥霍公款和奢侈浪费行为。三是加强预算外资金管理,严格杜绝将预算内资金转作预算外,抓好财政专户建设,解决部门和单位坐收坐支等问题,并逐步将符合条件的预算外资金项目纳入预算管理。四是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,并逐步用法律形式规范国有资产运营中的某些突出问题,确保国有资产保值增值,防止国有资产流失。五是加强对财务会计工作的指导和监督,推动基层单位不断完善基础工作和内部管理制度,加强对财会人员的专业培训和职业道德教育,大力推行总会计师制度,建立良好的财务会计工作秩序。除此以外,还要对我国财政管理工作中的一些深层次问题作前瞻性研究,认真学习和借鉴发达国家财政管理的先进经验和做法。

改进和加强财政管理,是一项复杂艰巨的工作,受到多方面条件的影响和制约。要在较短的时间内取得工作成效,除了加强宣传、统一认识、争取各方面积极配合之外,还必须在工作中注意四个结合:一是要把加强管理与深化改革结合起来。加强管理与深化改革是相互促进、相辅相成的。对于一些涉及体制和重大财税制度调整的问题,必须通过深化改革来转换机制,理顺关系,实现标本兼治。新的体制和制度确立之后,必须相应转变理财观念,改进管理方法,加大管理力度,以巩固和扩大改革成果,更好地发挥改革的效能,并为下一阶段的改革奠定基础。因此,我们要进一步解放思想,实事求是,积极探索,不断推进改革,以解决财政管理中的深层问题,这是在体制转轨时期改进和加强财政管理的有效途径。二是要把加强管理与法制建设结合起来。法制建设是财政管理的基础工作,特别是在社会主义市场经济条件下,加强财政管理更应把法制建设放在重要位置,不仅要将财政管理中有条件规范并且行之有效的管理办法及时用法律或规章的形式固定下来,使管理工作有章可循,而且要对原有规章制度的漏洞和弱点不断作出必要的调整完善。同时,要在严格执法和强化财政监督上下功夫,着力解决执法不严和监督不力的问题,建立健全涵盖预算收支各环节的全方位监督机制,使财政管理逐步纳入法制化轨道。三是要把加强管理与转变职能结合起来。从某种意义上说,转变职能是加强财政管理的前提,只有职能转变到位,有效的财政管理才能对经济社会发展产生积极效应。因此,我们在改进和加强财政管理的过程中,要根据市场经济发展和政府职能转变的要求,及时提出转变职能的建议,属于财税部门自己可以调整的,要择机作出调整。随着社会主义市场经济的发展和政府职能的转变,要将那些不该管、管不了或管不好的微观经济活动和事务,逐步从财政的供给范围中剥离出去,把主要的财力和精力放在履行社会主义市场经济条件下的政府职能方面。四是要把加强管理与提高队伍素质结合起来。财政管理工作能否得到加强,固然受制于多种主客观因素,但最根本的还是干部队伍的素质,没有一支政治强、业务精、作风正的高素质干部队伍,其他一切都无从谈起。因此,我们不仅要注意发现和解决好财政管理中存在的问题,更要注意发现和解决好干部队伍存在的问题,在加强财政管理工作的同时,要把干部队伍的思想作风建设和业务培训放在非常重要的位置,并注意适应新形势的要求,不断改进管理手段,以提高财政管理工作的效率。