

保障。没有法制的保障很难同国际经济接轨,很明显的例子是我国的会计制度改革。原来的会计报表外国人看不懂,他们叫资产负债表,不知道我们经营核算的方式,最后的结果怎么反映,所以,他们想投资,但心里总是有顾虑的。根据这个情况,我们抓住时机进行了会计改革,颁布实施了《企业会计准则》和《企业财务通则》,有关配套制度也相继出台了,现在国际上对我们的会计报表看不懂的问题就解决了。所以说经济要同国际接轨,法制必须接轨,否则会受到很大的影响,没有法制的保障,我国的对外开放,就必然要受到很大的影响。

(三)从深化财政改革上来看,更是如此,更说明加强财政法制的重要性。

一是财政改革是以法制建设为突破口的,去年我国进行了全面的财税改革,首先就是要抓法制。因为财税改革涉及到各方面的利益的调整,空口无凭是不行的,必须要有相应的规章制度来配套。比如去年确定增长目标,1994年的财政收入在1993年的基础上要再增长16%,最后这个目标还以国务院的名义发了个传真电报,所以财税改革离了法制就不容易进行。二是适应社会主义市场经济的财政法制体系是建立社会主义财政运行机制的核心。离了法制的规范,财政运行机制就值得怀疑。我认为良好的财政法律体系,在建立一个良好的的财政运行机制当中,具有核心地位,起着核心作用,这也充分证实了加强法制建设的重要性和紧迫感。这是直接为深化改革服务的,为建立一个适应社会主义市场经济体制的良好的财政运行体系,打下一个好的基础。三是深化财税改革与加强法制建设二者是相辅相成、相得益彰的,二者必须同时进行,相互促进,互相保证。从去年以来财税改革的实践充分说明了这个问题。建立了好多法律法规,当然还有许多要完善,如去年的财税改革,大的框架出台以后,紧接着在执行中出现了好多问题,最后法制建设很快就跟上去,陆续发了100多个文件。这就是说,深化财税改革需要法制建设来配套,只有这样,财税改革才能达到预期的目标。

# 做好新体制下的

# 财政工作

○青海省副省长兼财政厅厅长

赵乐际

在财政工作实践中,我体会到,适应新财税体制的要求,转换理财方式,抓住机遇,进一步做好财政工作。必须紧紧抓住以下几个环节。

## 一、财政工作要立足于经济发展

做好财政工作,首先要注意把财政的发展根植于整个经济的发展之中。在新体制下,增值税在整个财政收入中占有相当比重,要特别重视增值税的增长。虽然在增值税中,中央分享75%,地方分享25%,但是中央分享部分在税收返还基数内省里可以拿回来,超过基数的增

量部分省里还可以拿回一部分,更为重要的是增值税是一个与经济发展直接相关的主要税种,随着经济的发展,增值税具有很大的增长潜力。青海省是财政小省,又是资源大省,开发项目形成的主体税源是增值税。因此,在重视培植和发展地方税种的同时,必须加强增值税税源的开拓和建设,使之稳定增长。

那么,如何找准新体制下地方财源建设的着力点和方向,促进增值税增长呢?第一,要牢固树立变资源为财源的指导思想,依托优势资源,加速财源建设。青海省虽然财力有限,但仍可以运用为数不多的生产性资金起引导社会资金投入资源开发。近几年,省财政千方百计筹措资金,扶持果洛州班玛县开发黄金资源,扶持海北州祁连县开发石棉资源,扶持海东发展硅铁生产,促进了这些地区资源向财源的转变,其中祁连县和班玛县财政已经实现了自给。事实证明,尽管我省经济的总量还较小,财政困难,但经济发展潜力很大,只要紧紧抓住本地区的资源优势,选择自己独有的、市场需要的、经过扶持后可以变成稳定财源的资源,集中资金不失时机地进行投入和开发,就可以迅速使资源优势转变为经济优势和财源优势。第二,要坚持培养利税大户,发展骨干财源。骨干财源指骨干企业和骨干产业,它们的产值、销售收入以及实现的税利在地方国民经济中占有相当的比重,决定着地方的财政状况。1994年,西宁钢厂、省石油局、青海铝厂、省电力局4户企业年上交税利都超过1亿元,总额达5.64亿元,占当年全省财政收入37%,为我省财政渡过难关做出了巨大贡献。因此,把扶持和发展自己的财政支柱企业作为培植财源的重点精心帮助,使省里出现更多具有后劲的财政支柱企业,这是财政收入稳定增长的基础工作。第三,树立“大财政”的理财观点,建立新型的收入结构。改革开放以前,我国经济的所有制成分比较单一,财源建设主要限于国有企业和集体经济。改革开放以来,所有制结构发生了变化,财源建设的思路如果仍局限于国有企业和集体经济,就不适应了。尤其是财税体制改革后,分税制按税种划分各级财

政收入,打破了原有的隶属关系,新税制统一了各种经济成分之间的税赋,为企业之间平等竞争创造了条件。在这种情况下,我们必须更新观念,以效益为标准,实行择优倾斜。无论是中央企业还是地方企业、大型企业还是小型企业、内资企业还是外资企业、国有企业还是私营企业,都要一视同仁,平等对待,为发展地方财源进行全方位服务。因此,各级财政在促进国有经济发展的同时,应大力扶持和发展乡镇企业,发展“三资”企业和私营、个体经济,抓好非国有经济的财源建设,培植新的财源增长点,使非国有经济税收收入随着经济的不断增长而不断扩大。

## 二、财政工作要坚持改革

1994年,中央决定推行分税制财政管理体制。青海省根据中央统一部署,结合实际,积极推进这一改革,及时调整了预算管理方法,完成了两套税务机构的分设,确定了省对各地的中央税收返还基数,新的体制开始平稳运行。同时,还推出了以下一些改革措施:一是对行政事业单位经费管理办法进行改革,实行了经费包干;二是对财政信用资金管理制度进行改革,实行统一开户、统一调度、统一核算、统一管理,规范了投向,支持了重点,提高了回收率;三是对国有企业的利润分配制度进行改革,开始理顺了国家与企业的利润分配关系。这一系列的改革措施,进一步提高了省财政管理水平,使财政收入在1993年高速增长的基础上又上了一个新台阶,在因工资套改造成收支较大缺口的情况下,圆满完成了全年预算任务。实践证明,财政工作和其他经济工作一样,只有坚持改革,才能不断发展,越是经济落后、财政困难的地区,越要坚持改革。同时在改革的措施和步骤上不仅要与全国同步,而且对那些制约地方经济发展的重要环节,还要率先进行改革。

当前财政工作应该按照社会主义市场经济体制的内在要求,一是要抓紧自身改革,二是积极参与其他领域的改革。

在自身改革方面,要进一步完善分税制财政体制。从分税制运行一年来的情况看,新旧财

政体制已基本实现正常交替和平稳过渡,但是,在运行中还存在着一些问题,其中最突出的就是规范的转移支付制度尚未建立起来。建立科学规范的转移支付制度,使各级政府享有相应的财力以保证其能够提供大致相同的公共服务,是进一步改革财政体制的一项重要内容。我们要通过深入调查,分析和研究青海省自然地理、社会经济、文化卫生教育、民族宗教等各种因素对财政收支的影响,为中央及我省建立规范的转移支付制度作准备。同时逐步建立健全科学的分级收入管理制度和结算办法,全面推进分税制财政管理体制改革的深入与完善。

在参与其他改革方面,一要积极支持社会保障制度的改革。重点参与医疗保险、失业保险、养老保险等社会保障制度的改革,根据国家统一部署,通过调查研究,制定社会保障基金及其经办机构的财务规章制度,规范基金的收缴、支付及其运作,规范经办机构管理费的提取和使用,研究和编制实施社会保障预算,逐步将社会保障基金纳入预算管理。同时,积极参与城镇住房制度的改革,努力组织和筹措城镇危房基金,全力推进住房商品化。二要配合建立现代企业制度的实施,积极推进国有企业的改革。根据建立现代企业制度的基本要求,结合新税制和实施《企业财务通则》、《企业会计准则》,逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利等税后利润分配制度。通过规范分配制度,把增强企业的激励机制和建立自我约束机制统一起来,促进企业眼睛向内,转换机制,练好内功,优化管理,提高效益。三要在积极支持国有资产运营改革方面多作文章。1994年,省财政配合有关部门,通过政策和资金的支持,完成了青海百货股份有限公司、青海三普药业股份有限公司的股份制改造;通过牵线搭桥,促使青海钾肥厂与长期亏损又无定型产品的青海电影机械厂合并;实现了青海柴油机厂对青海乐都化工厂的兼并,促进了国有资产的合理流动。在今后较长时间内,要把这项工作做为改革国有资产管理的一项突出内容来抓,鼓励和引导大中型企业进行兼并、重组、转让,对小型企业进行改组、改

造,进一步促进国有资产的合理流动和生产要素的优化组合。

财税改革任重道远,需要积极探索,勇于创新,经济落后地区要敢于往前走。如果消极等待,束手束脚就会丧失机遇,必然更加落后。所以,搞好青海省财政工作的一个重要方面就是要集中精力,在改革方面下大功夫,各项改革措施成熟一个,出台一个,并努力保证取得成功。

### 三、财政工作要在控制机构人员方面有所作为

财政支出结构不合理,机构人员过多,支出增长过快,是长期困扰青海省财政的一个突出问题。由于机构多,财政供养人员多,造成多年来省行政经费和各项事业经费占财政支出的比重一直高达80%左右,大大高于全国平均水平,导致了典型的“吃饭财政”。“六五”和“七五”时期,是我省财政收入增长较快的时期,同时也是行政事业经费出现“跳跃式”高速增长时期。据统计,这一时期我省财政供养人员数量增加了近40%,各级党政机构的总数量增加了20%以上(不包括一些非常设机构),加之,因物价上涨提高人员待遇,致使我省机构人员的经费支出迅速增长。由于人员经费支出不断增加,整个行政事业经费支出越来越大,我省每年在预算中挤进来的都是“吃饭”的钱,挤掉的都是发展生产和各项事业的钱,造成了财政支出结构的失衡,生产性支出与非生产性支出的增长比例失调。其结果必然制约地方经济和各项社会公益事业的发展,最终不断加重财政的困难。因此,我省财政要摆脱困境,除了大力开发资源,发展经济,还要下决心控制行政事业机构人员经费支出的增长,合理调整财政支出结构,使生产性支出和各项社会公益事业支出占总支出的比重保持一个合理的比例。

在控制机构人员方面,财政部门一要强化机构编制的法律约束,参与机构编制、职能划分、领导方式、运行程序的审定,机构编制一旦核定下来,应以法律的形式加以固定。二要严格实行经费与编制挂钩。行政事业经费的经常性

支出应按合理比例进行控制,增长幅度原则上不能超过财政收入的增长。在明确界定行政管理职能和事业单位事业发展需要的基础上,实行严格的总额包干,并对行政经费逐层下管一级。对超编人员,财政在三年内只拨工资不给其他经费,促使单位积极分流、消化超编人员;对减少人员的,财政不核减经费,以此建立起单位自觉关心和控制编制的机制。三要“净化”行政事业经费支出内容,规范资金供应办法。后勤服务部门的费用,应从行政事业经常性经费中剔除出去,使行政事业经费开支的范围得以合理界定,支出内容得以净化,促使单位后勤服务社会化;离退休人员的经费,应实行单独设帐,单独核算,逐步向社会养老保险制度过渡。四要强化财政、财务监督管理。把个人经费与行政管理、事业发展经费开支分开,加强审计和检查,保证各种专项资金及时到位和正确使用,防止挪作多余人员的“吃饭钱”。五要从政策(税收政策、分配政策)、资金和管理上支持允许兴办实体的机关和所有事业单位,积极合理地组织收入,并多渠道地筹集资金,多形式地发展事业,为人员分流开辟出路,创造条件。

#### 四、财政工作要抓好管理

科学的财政管理,是实现财政收入持续稳定增长,财政支出合理高效的有力保证。青海省财政基础差,“家底”薄,尤其要加强管理,向管理要效益。我省的财政管理工作,通过广大财税干部的努力逐步加强和提高,总的看是好的和严的。但是,也还有许多不完善的地方,还存在着一些漏洞。如有些地方预算管理不够规范,批条子、开口子现象依然存在;信用资金管理不够严格,项目选择不准,投资效益不高,回收困难;专项资金管理缺乏严格的程序和制度,挪用严重;部分财税干部政治业务素质不高,少数干部纪律松弛、作风涣散,个别人甚至贪污、腐化、违纪、违法。这说明在建立社会主义市场经济和与之相适应的财政管理体制的新形势下,加强和完善财政工作的制度建设和法制建设,建立科学的财政管理体系,提高财政管理水平,是摆在

我们面前的一项十分重要的任务。

从青海省实际出发,当前一是要加强预算管理,认真贯彻执行《预算法》。各级财政安排预算时,必须量入为出,不打赤字。对经人大批准确定的各项预算,必须严肃认真地执行,不能随意开新口子;同时要规范预算管理程序,明确预算管理职权,把预算编制、审批、执行、调整和决算的编制、审批等纳入法制管理的轨道。二是要加强支出管理。我省经济正处于增长时期,各方面对财政的要求都很高,既要保吃饭,又要促发展,各级财政一定要妥善处理好两方面的关系,集中财力,既保工资,又促发展。各级财政在安排预算时,必须把工资作为必保支出在预算中单列出来,并在各级财政和各行政事业单位建立工资基金专户,形成完整的工资专户体系,切实保证职工工资发放,以促进社会稳定、民族团结和机构运转。在促进发展方面,既要量力而行,把加快发展置于自己财力可能的情况下,又要集中财力,重点用于培植财源和基础设施建设以及社会公益事业方面,决不能撒胡椒面,浪费资金。同时,要严格专项资金的管理,制定切实可行的办法杜绝挪用现象。要及时对专项资金使用进行跟踪、检查、监督,对那些长期挪用专项资金的地区和单位,要采取预算扣款的办法,坚决防止一方面生产性投入大量欠帐,另一方面机构人员不断膨胀的现象发生。三是要加强财政信用资金管理。我省各级财政在中央的帮助下,经过多年积累形成的财政信用资金来之不易,这部分资金在我省经济生活中已经并将继续发挥越来越大的作用,一定要把它管好用好。各级财政部门要严格按照国家有关规定,逐步建立起科学的财政信用资金管理体制,从项目论证和审定,到资金的投放、回收实施全过程管理,签订合同,明确责任,确保资金的使用效益和安全回收,充分发挥这部分资金在我省财源建设中的作用。四是加强预算外资金管理。随着社会主义市场经济体制的建立,预算外资金规模逐步扩大,增长速度不断加快。加强这部分资金的管理,理应成为财政职能的一部分。在中央尚未建立健全预算外资金宏观管理有关法

规的情况下,地方人大、政府应考虑对这部分资金的管理建立相应的地方法规,制定各种基金的审批办法,健全管理制度,规范收支行为,明确有关职能部门和财政部门的管理权限,使预算内外资金的分配流向各有重点、相互补充。五是要加强干部队伍建设,提高财税干部队伍的整体素质。

### 五、严格依法治税,建立科学的征管体制

依法治税是由税收的基本特征所决定的,是税收强制性的必然要求,也是建立社会主义市场经济新秩序的一个十分重要的方面。

要严格依法治税,首先,要深入开展税法宣传教育,提高全民纳税意识。各级财税部门要积极拓宽税法宣传渠道,加大宣传力度,注意宣传的覆盖面、侧重点、服务性和多样化,使广大纳税人澄清模糊认识,知法懂法守法,切实增强依法自觉纳税意识。

其次,要千方百计组织收入,保证税款均衡、稳定入库。一是从实际出发,统筹安排,按季、按月分解落实收入计划,并逐级落实到基层征收单位,落实到人,采取过硬措施,确保如期完成收入任务;二是加强对收入计划执行情况的检查督促,及时分析检查收入计划的完成情况,注意调查研究征管工作中出现的新问题、新情况,及时采取措施加以解决;三是搞好税源管理,掌握重点行业、重点企业的生产经营情况,进行专题分析,堵塞漏洞,防止发生新的占欠税款现象,把应收的税款及时组织入库。

第三,要深化税收征管体制的改革,着手构建税收征管新格局。社会主义市场经济迫切要求改革税收征管制度,其总体目标是:普遍建立纳税申报制度,积极推行税务代理制度,建立严格的税务稽查制度,同时确立税收征管计算机化和对偷漏税行为进行重罚的办法,构成三位一体的征管新格局。这是贯彻实施税法的组织保证,是实施新税制的本质要求,是征管改革成果的巩固和发展,也是对国外成功经验的有益借鉴,我们要努力朝着这个目标迈进。

(责任编辑 王尚明)



# 新形势下搞好国有企业的思路

○ 国家经贸委副主任

陈清泰