

贯彻落实 中央经济工作会议精神 努力做好 1995年财税工作

○刘仲藜

去年年底,中央召开了经济工作会议,确定了今年经济工作的指导方针、主要任务和计划目标,对财税工作提出了新的要求。为此,在新的一年里,各级财政部门要紧紧围绕中央经济工作会议精神,认真总结1994年财税改革和预算执行情况,妥善安排1995年财政收支计划,切实抓好财税改革和财税工作。

1994年财税改革和财税工作取得了很大成绩

1994年,在党中央、国务院的正确领导下,我国进行了财税、金融、外贸外汇、投资、价格和流通体制等多项重大改革,在建立社会主义市场经济体制方面取得了较大进展。同时,各地区、各部门遵照党中央确定的“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”的工作大局,妥善处理改革、发展和稳定的关系,使国民经济继续保持了快速、健康发展的势头。农业在部分地区旱涝灾害比较严重的情况下,仍获得了比较好的收成。工业生产快速增长,经济结构和投资结构有所调整,经济效益综合指数比上年略有提高。国内市场繁荣,日用消费品供应充足,生产资料供需矛盾明显缓解。进出口贸易持续增长,国家外汇结存增加较多。城乡人民生活水平也有较大幅度提高。但经济生活中也存在一些突出问题,主要是市场物价涨幅较高,通货膨胀的压力加大,农业基础薄弱,部分国有企业经营困难以及中央财政和某些地方财政供需矛盾尖锐等问题比较突出。这些问题需要通过深化改革和加强宏观调控妥善加以解决。

按照改革、发展和稳定大局的总体要求,我们在去年年初确定了财税部门1994年的两项中心工作,即确保财税改革的顺利出台和平稳运行,确保国家预算的圆满实现。一年来的实践表明,这两个“确保”不仅使我们妥善处理了财税改革和预算执行的关系,实现了新体制的平稳运行和财政收入的稳定增长,而且在实施宏观经济调控、支持经济和社会发展以及配合其他几项重大改革等方面也取得了很大的成绩。

(一)财税改革取得了突破性进展。财税改革是去年整个经济体制改革的中心环节。因为财税改革不仅涉及利益分配格局的调整,更重要的是,这次改革要按照社会主义市场经济的内在要求,在建立科学的宏观经济调控体系和公平企业税负等方面,取得突破性进展。这样一套改革,操作起来是具有相当难度的。在实行分税制改革中,既要逐步增强中央财政的宏观调控能力,又要注重兼顾地方的既得利益,充分调动地方增收节支的积极性;在税制改革中,虽然从全国来看没有增加企

业的总体税负,但按照改革的要求,进行税制的结构性调整时,在地区之间、行业之间,企业的税收负担又难免会有升有降,不这样做,就不可能建立起比较规范的税收制度。现在回过头来看,我们不仅能够比较短的时间里,统一了全党和社会各界的认识,较好地协调了各方面的矛盾,使改革按照国务院的统一方案如期出台,而且在实施中没有发生大的扭曲,确立了新财税体制的基本框架,干了多年想干而没有干成的事。尽管在改革的实施过程中出现过这样那样的问题,但在宏观经济环境并不宽松的条件下进行这样大的改革,保证了新体制的平稳运行,没有给经济生活造成大的震荡,没有对物价水平带来冲击,没有影响财政收入的正常增长,在总体上也没有增加企业的负担,这是非常不容易的。这次财税改革之所以能够取得突破性进展,首先应当归功于党中央、国务院以及地方各级党政领导和有关部门的支持。从全国来看,这次财税改革从方案制定到组织实施,从调查研究到各类问题的解决,国务院领导都是经常过问、亲自研究决策,地方各级党政领导也给予了极大的关注。对此,大家都有很深的体验。没有这一条,改革遇到的矛盾就难以得到妥善的协调和解决。同时,各级财税部门也为此付出了艰辛的努力。从1993年第四季度起,广大财税干部一直处于非常紧张的状态,先是忙方案测算、法规制定、政策宣讲、岗位培训和纳税辅导,改革出台以后,又投入很大力量进行调查研究,了解和反映新体制运行中出现的问题,制定各项配套管理办法,工作确实非常辛苦。我们亲身参与了这样一次重大的改革,而且通过我们的努力,使改革取得了突破性进展,这是值得全体财税干部和职工为之欣慰的。

(二)预算执行情况基本正常。1994年,由于国民经济的快速、健康发展和各项经济改革的平稳运行,国家预算执行情况总的说是比较正常的。1至11月份,全国财政收入比上年同期增长18.9%;全国财政支出比上年同期增长22.1%。在去年8月全国财政会上,经过共同研究,妥善地解决了1993年地方收入基数,同时提出了1994年增值税和消费税比上一年增长目标,并与中央对地方的税收返还数额挂钩。各地财税部门从全局出发,同舟共济,采取得力措施狠抓落实工作,是难能可贵的。需要指出的是,“两税”增收目标的落实工作是在各地党委、政府的直接关怀和领导下进行的。许多同志反映,去年是党委和政府听取财税部门汇报最多的一年,抓财税工作投入的精力也最多,如果没有各级党政领导支持,完成这样重的收入任务是很困难的。去年税务部门的工作头绪很多,任务很重,取得的成绩也很大。特别是8月份以后,税务部门要在两条战线上同时开展工作,既要组建国税和地税两套税务机构,又要加强“两税”和其他收入的征管工作。在大家的努力下,去年第四季度收入完成情况较好。这一方面说明国务院设立两套税务机构的决策是正确的,地方各级政府对税务机构分设工作落实是得力的,同时也表明,广大财税干部是能打硬仗的。

(三)其他各项财政工作也取得了很大成绩。由于整个经济秩序的好转和有关方面的积极配合,我们在规定时间内,超额完成了1020亿元国库券的发行任务,对缓解去年上半年财政库款调度压力发挥了重要作用。国有资产管理工作的进一步得到重视和加强,着手起草了《国有资产管理纲要》和《国有资产法》等重要的基本法规,机构设置、人员配备得到充实,清产核资、产权界定和产权登记等国有资产管理工作逐步走向深入。在认真贯彻《会计法》和《注册会计师法》的同时,注册会计师事业获得新的发展,并按照国务院领导同志的指示,下大力抓了注册会计师的培训工作。财政立法和财政监督工作取得很大成绩,在《预算法》经人大审议通过后,又完成了《预算法》实施条例的起草和其他配套工作,为今年实行《预算法》作好了准备。此外,财税大检查和财税系统的廉政建设工作正在向纵深发展,在继续抓好大案要案的同时,各项制度建设也取得了重要进展。所有这些,都有力配合和支持了财税中心工作。

在肯定成绩的同时,我们还必须认真分析和看待当前财税改革和财税工作中存在的问题,以便更好地进行下一步工作。在财税改革方面,从总体上看,我们所取得的成果还是阶段性的,不能估计

过高。比如,分税制的框架在省一级虽然确立起来了,但有些地区省对下的体制还没有完全到位,有些具体规定还不够规范、合理;在税制改革方面,还有一些不尽合理的地方,新税制在运行中出现的一些问题也没有完全解决,继续完善和深化财税改革的任务还是相当繁重的。在预算执行和预算管理方面,国家财政状况仍未见明显好转。中央财政困难继续加大,收入增长幅度低,影响了中央财政的宏观调控能力;企业欠税数额很大,偷税、骗税等收入流失问题尚未妥善解决;财政支出居高不下,铺张浪费现象相当严重;部分地区特别是县级财政资金周转困难,拖欠工资的问题仍很严重。此外,在新体制条件下,如何进一步改进思想方法和工作方法,转变理财观念,调整发展战略,加强收支管理等问题,都需要我们认真加以研究。

妥善安排好 1995 年国家财政收支计划

1995年,是“八五”计划的最后一年,安排和执行好财政收支计划,将有利于保持国民经济的持续、快速、健康发展,为“九五”计划的制订与实施打下一个好的基础。考虑到各种主客观因素的影响和今年工作大局的要求,1995年财政收支计划安排的指导思想是:实行适度从紧的财政政策,坚决抑制通货膨胀;继续完善和深化财税体制改革,积极配合国有企业改革和其他配套改革;通过加强和改善财税管理工作,努力挖掘增收潜力,使财政收入增长与经济增长水平相适应;进一步调整支出结构,在保证国家政权建设和事业发展支出适度增长的同时,加大农业投入,继续抑制投资及消费需求,严格预算约束。

1995年的收入指标,要充分考虑各方面主客观条件后确定。从经济税源情况看,随着我国各类经济组织的增多和各地财源建设项目逐渐发挥效益,财政收入会有更多新的来源;国民经济的持续快速增长和宏观调控的加强也为财政收入的增长提供了可能。应该说,财政增收的潜力还是很大的。但从财政方面看,由于我们在财税改革中采取了渐进过渡的温和策略,在国内生产总值分配中国家所得比重过低的状况还不可能很快改观。所以,确定今年收入增长率应积极而稳妥,各级财税部门必须尽全力完成所确定的目标,并在执行中挖掘潜力,力争超过。

今年的财政支出安排,主要从今年经济工作的大局考虑。今年经济工作的中心是抑制通货膨胀,把过高物价指数降下来,这是关系广大人民群众切身利益的大事,也是保持深化改革和发展经济良好环境所必需的。为了保证这一中心工作取得预期效果,必须把财政支出的增长势头控制住。近些年来,由于各方面都想加快发展,要求增加支出的呼声很高,财政支出增长一直高于收入增长约两个百分点,致使赤字规模不断增加,债务越滚越大。在财政资金使用中,损失浪费也比比皆是,不仅非重点开支存在浪费,即使是预算保证的重点开支,也存在不少浪费,节约开支的潜力很大。当然,这些问题是多年积累下来的,不可能很快得到解决,但我们必须从现在做起,逐步将支出的增长幅度降下来,把支出的使用效益提上去。由于今年财政总支出的增长幅度不高,各项支出的增长幅度都要受到制约,各级财政部门必须在节约开支、减少浪费方面多想办法,特别要严格控制基建支出和消费基金的增长,力争少花钱多办事,保证重点支出的适度增长。

在今年收支计划的编制过程中,国务院要求我们把财政赤字控制在去年的水平,再加上债务还本付息支出,今年我们仍将发行相当规模的国债。必须采取切实措施,确保完成发行任务。但是,如果继续发展下去,“九五”期间还本付息的数额将越来越大,每年债务规模也将随之增大。这种发展趋势需要引起我们的高度重视。除了通过财税改革,理顺分配关系,逐步形成有效的收入增长机制和支出约束机制外,我们还要研究一些必要的增收节支措施,以逐步缓解过大的债务压力。

今年是《预算法》实施的第一年,按照《预算法》规定,地方预算由地方各级人民代表大会审议批准,经财政部汇总后报全国人大常委会审议。在今年收支计划安排当中,财政部提出的地方财政收

支数字是各地编制预算的指导性指标。地方预算是国家预算的重要组成部分,为了保证国家预算任务的完成,地方预算编制要注意三个问题:第一,增值税和消费税是关系全局的,收入指标不能打低,打低了,不仅中央财政过不去,还会影响中央对地方的返还,地方财政收入也要少一块,因此是必须保证的。第二,各级地方预算必须坚持收支平衡的原则,不准打赤字预算,也不能留硬缺口,这是《预算法》明确规定的,必须严格遵守。第三,支出安排一定要坚持保证重点、压缩一般的原则,首先要保证按标准发放工资和支农支出,并且妥善解决好县级财政的困难问题,如果这些问题解决不好,其他支出就必须压缩下来。

继续完善和深化财税改革

根据党中央、国务院的总体部署,今年的经济体制改革要以国有企业改革为重点,推进社会保障体制改革和培育市场体系,巩固和完善宏观管理体制改革的措施。按照这一要求,1995年的财税改革工作应着重巩固和完善去年已经出台的各项改革,争取在某些方面取得新的进展,同时,积极参与和实施建立现代企业制度的各项配套改革。主要的改革任务是:

(一)坚持实行和进一步完善分税制财政体制。去年实行的分税制财政管理体制,初步确立了市场经济下中央与地方分配关系的基本框架,体现了增强中央宏观调控能力的政策要求。今年在完善分税制改革方面,要着重抓好这样几项工作:一是逐步取消新体制中保留的一些不规范做法,二是研究在我国逐步实行规范的转移支付的办法,三是着手研究中央与地方的事权划分问题。此外,要进一步推进和规范省以下分税制改革。今年财政部将加强对省以下财政体制落实工作的指导,及时推广好的经验和作法,以加快分税制体制的完善。

(二)继续研究处理新税制运行中出现的问题,加快完善流转税制。完善新税制的关键是进一步规范。要继续解决好增值税征管中小规模纳税人、企业期初库存扣税等问题,尽快建立增值税专用发票防伪识别交叉稽核体系。同时要抓紧清理各种减免税政策。按照新体制的实施方案,省级政府过去批准的减免税政策,今年是最后一年执行,各地要抓紧做好恢复征税的各项准备工作。从今年起,各级政府都不能在税法之外,采取所谓“变通”、“过渡”办法搞变相的减免税,切实防止税制的扭曲和旧体制的回归。同时,要加强税收征管,尤其要研究改进个人所得税征管办法。

(三)积极参与和配合现代企业制度和保障制度的改革。各级财政、税务和国有资产管理等部门要注意研究改革对财政的影响,尽快制定国有企业进行公司制改建的财政、财务政策,研究解决企业分离中存在的问题,规范企业改建中的财务行为,防止国有资产流失,并区别不同情况确定国有企业资产性收益的分配办法。要加快制定企业财务会计工作的监督管理办法,对“两则”中某些不够严谨、不够一致、不够具体的规定作出必要调整,以加强国有资产监督管理的基础工作,切实防止国有资产流失。要尽快研究制定社会保障基金及其经办机构的财务会计制度,规范基金的收缴、支付及其营运,规范经办机构管理费的提取和使用办法。

需要指出的是,今年财税改革工作的重点是完善、深化已经出台的改革措施,它虽然不像去年改革的动作那样大,但关系到新机制能否在更深更广的层次上确立,同样是很艰巨的。各地特别是基层财政部门的同志一定要继续发扬扎实、细致的工作作风,认真搞好调查研究,并为各项政策的落实作好宣传解释工作。

抓紧抓好 1995 年财税工作

1995年,国民经济在经过几年高速增长之后,将把经济发展的重点转到提高质量与效益上来,为“九五”计划的制定和实施打基础。我们必须按照党的十四届四中全会的《决定》要求,切实转变工

作作风,少说空话,多干实事,多作深入调研,这是全面完成今年财政工作任务的关键所在。

(一)大力支持和促进农业及农村经济的发展。农业是我国国民经济的基础,这个基础目前还比较脆弱。历史经验证明,农业被削弱,经济发展肯定会出现起伏和波动。近年来一些地区忽视了农业生产,放松了农村工作,乱占耕地、土地撂荒、农业生产资料涨价,以及各种坑农、害农的事情屡有发生,挫伤了农民种田积极性,加上灾害的影响,农业生产又出现了徘徊的局面,进一步加大了通货膨胀的压力,这个教训我们一定要牢牢记取。各级财政部门必须把支持农业摆在十分重要的位置。在今年的财政工作中,一定要认真贯彻党中央、国务院保护和发展农业的各项方针政策,稳定增加农业资金投入,调整支农资金结构,保证支农资金及时到位。要重点支持农业基础设施、农业科技推广和农村社会化服务体系建设,支持建立城郊以蔬菜为重点的副食品生产基地,丰富“米袋子”和“菜篮子”。要继续做好“粮食风险基金”和“副食品风险基金”的落实及其财务管理工作,并加强对农民负担的监督管理,切实减轻农民负担,保护农民利益。

(二)实行适当从紧的财政政策,严格控制工资性支出和社会集团消费。这是财政部门贯彻落实中央经济工作会议精神的重要举措。公共支出和社会集团消费的过快增长,从成本推动和需求拉动两个方面对物价水平起作用,切不可等闲视之。当前经济工作的中心任务是抑制通货膨胀,财政部门除了要坚决贯彻国务院制定的各项反通货膨胀措施外,还必须严格控制工资性支出和社会集团消费。在工资方面,行政事业单位主要是消化去年出台的工资政策,使欠发的工资能够兑现。同时,要对国有企业职工工资的增长实行严格管理,使企业工资总额的增长低于实现利税的增长,职工平均工资的增长低于企业劳动生产率的增长。在社会集团消费方面,无论是生产、建设、流通还是消费领域,都要厉行节约,反对铺张浪费,要严肃查处任意挥霍国家资财的行为,制止以各种名目搞收效不大、劳民伤财的“办节”和招商活动。各级党政机关在按规定为领导配车时,必须坚持调换的原则,不许借机新购,造成新的浪费。

(三)严格以法治税,确保收入预算的完成。去年税制改革的成功,结束了税制复杂、管理混乱的历史,为严格以法治税创造了有利条件。有了严明的税法,还要有严格的执法,这是新形势下的新任务。今年要结合完善税制的工作,重点抓好税收管理,通过严格管理和先进征管手段的运用,挖掘增收潜力,确保收入预算的完成。去年形成的欠税,去年年底前未收回来,今年一季度要坚决清收回来,并加收滞纳金。同时,为了从根本上解决欠税问题,要深入基层搞一搞调查,把问题的症结摸清楚,提出有效的解决措施。

(四)合理安排支出,提高资金使用效益。今年财政收支矛盾十分突出,各方面都要树立“过紧日子”的思想,财政支出安排要继续坚持保证重点,压缩一般的原则。今年是实施《预算法》的第一年,各级财政部门要通过广泛宣讲,增强各方面的预算约束观念,确保支出安排不突破预算数额。同时,要规范财政资金供应范围,改进财政资金供应方式,支持多形式、多渠道筹集资金发展事业,鼓励有条件的事业单位在政策法律允许的范围内积极合理组织收入,并逐步走向市场。要继续深化事业单位财务管理改革,继续抓好行政性收费和罚没收入的管理,坚持收支两条线,单位取得的收入也要纳入单位预算,实行收支统管。根据国民经济和社会发展的需要,在经济建设中各方面都要增强环保意识,注重增加环保投入。要切实加强基本建设财务管理,并同有关部门密切配合,从宏观上参与基本建设领域里的问题研究和相关政策的制订。

(五)采取切实措施,确保完成国债发行任务。要按照发展市场经济的要求,在总结去年成功发行经验的基础上,继续探索和推进国债发行方式的改革。要完善国债发行一级自营商制度,规范承购包销发行方式,建立分层次的市场组织结构和分销网络,促进国债发行的市场化。要进一步开发新的交易工具,增强国债的流通性,不仅满足国债投资者的变现要求,而且要强化国债的融资功能。

各级财政部门要在党委和政府的统一领导下,与银行等有关部门密切配合做好国债发行的宣传、组织和监督工作,全力保证1995年国债发行任务的完成。

(六)切实加强国有资产管理。国有企业改革是今年改革的重点,在财政工作中,加强国有资产管理的任务也将突出起来。各级财政部门 and 国有资产管理部门要按照国务院部署和领导同志的指示精神,强化对这项工作的领导,认真贯彻《全民所有制工业企业转换经营机制条例》和《国有企业财产监督管理条例》,切实加强国有资产管理,堵塞国有资产流失的漏洞。今年国有企业要在较大范围进行清产核资,评估资产,界定产权,清理债权债务,核实企业资本金。各级财政和国有资产管理部门要采取措施,保证这项工作顺利完成。同时,要继续抓好国有企业的扭亏增盈工作,帮助企业练好内功,促使企业把生产和经营的重点放在努力适应市场需要、提高效益和质量上来。

(七)加强财政法制建设,搞好财政监督。建立和发展社会主义市场经济,加强财政法制是财政部门的一项重要工作。《预算法》从今年1月1日起实施,这是财政工作中的一件大事,各级财政部门要继续认真学习,加强宣传,使各方面都严格按照《预算法》的规定办事,切实改变预算管理弱化的状况。今年财政法制建设的重点是,争取颁布实施一些新的税收法规,并抓紧其他有关法规的起草工作。同时要对去年财税改革的各项法规实施情况进行一次全面检查。要注重发挥注册会计师对企业(包括外资企业)的社会监督作用,保证财会信息的真实、准确,严肃财经纪律。要加强注册会计师队伍建设,提高执业质量。为了切实强化中央财政监督职能,根据国务院和中编办有关批复精神,财政部驻各地中企驻厂员机构将改建为财政监察专员办事机构。有关机构改建的具体事宜,我们已召开专门会议作了部署。各财政监察专员办事机构要按照会议要求,以转变职能为重点,认真做好各项工作。各地财政部门要继续给予关心和支持。

(八)认真贯彻党的十四届四中全会精神,提高财税干部的政治业务素质。党的十四届四中全会作出的《决定》是非常重要的文件,它不仅对于加强党的建设提出了明确、具体的要求,对于我们搞好经济和财税工作同样具有重要的指导意义,我们一定要结合实际认真学习,领会精神实质。当前,重点要在以下几个方面下功夫:一是要深入学习邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论,用以指导我们的改革实践,促进业务水平和政策思想水平的提高。二是要认真贯彻民主集中制的原则,增强组织观念、纪律观念和全局观念,注重调查研究,培养扎实、深入的工作作风。三是继续深入持久地开展反腐败斗争,把它作为提高干部职工素质的一个重要方面抓紧抓好。需要特别注意的是,在加强队伍建设、普遍提高干部职工素质的过程中,还要坚持重点培养的原则,对那些年富力强、政治业务素质好、有开拓精神的青年干部,要大担任用和重点培养,同时实行干部的横向、纵向交流制度,努力提高他们的政策水平、业务水平、领导水平和组织能力,使他们成为能担当重任的跨世纪干部。

要加强基层财政建设。基层财政特别是县乡财政是国家财政的基础环节,他们的财力状况如何,工作开展好坏,影响到国家许多大政方针的贯彻落实,所谓上面千条线,下面一根针。目前,一些地方的县乡财政还处于非常困难的境地,其主要原因还是经济发展落后,财源基础薄弱,吃“皇粮”的人太多,“食之者众,生之者寡”。各级财政部门一定要把基层财源建设和增收节支工作始终当作大事来抓,坚持长抓不懈,抓出成效。要做好“九五”财政计划的编制工作。“九五”是我国推进改革开放和现代化建设极为重要的时期,在这一时期,我们要初步建立起社会主义市场经济体制,实现现代化建设的第二步战略目标,而且要为下一个世纪的经济振兴打基础。各级财税部门从现在起就要着手研究这项工作。编制“九五”财政计划,首先要对未来几年改革和经济发展的基本走向有一个正确估计,要动态地、全面地看问题,眼界要宽,看得要远,尽可能全面地分析影响财政收支的各项因素。在此基础上,从经济大局着眼,认真研究提出相应的政策措施,保证计划编制的质量。