



关于加强财政法制建设的思考

宋功昕

(一)

近几年来,我国社会主义财政法制工作取得了很大的成绩,对经济体制改革的顺利进行和国民经济的健康发展起了积极的促进作用,这是应当肯定的。但是也存在不少问题。当前,财政法制上存在的突出问题是财经纪律松弛,财政收支管理有些混乱。比如,在收入管理上偷漏拖欠税收,擅自减税免税,乱开减收增支口子,挤占国家财政收入;在预算管理上,化预算内为预算外,私设“小金库”、“小钱柜”,弄虚作假,骗取国家资金,挖国家收入;在企业财务管理上,随意化挤冲摊,转移、截留利润,商品乱行涨价,牟取非法收入,滥发奖金、补贴、实物,甚至隐瞒私分以及用公款请客送礼,挥霍浪费等等。对这些问题,尽管各级政府近几年采取了一系列整治措施,也未能奏效。产生上述问题的主要原因是:

1. 缺乏全局观念。一些地方和企业从自身利益考虑,在发展经济上,不考虑财政特别是中央财政的承受力,要求减收增支的调子越来越高,减税让利的胃口越来越大。在规定范围内不能满足自身要求的情况下,便想方设法,肆无忌惮地闯“红灯”,越“雷池”,打着“合法”的招牌越权减税免税,随意开减收增支的口子,有的地方对企业不合理的减免税要求也百般迁就,尽力满足,并由此派生出一些“放水养鱼”、“养鸡下蛋”、“藏富于企业”等“灵活变通”措施,有的甚至不择手段地挖国家收入,造成企业挤财政,地方挤中央的不良倾向,使国家财政收入大量流失,连年出现赤字。

2. 法制观念淡化。“十年动乱”把人们的思想搞乱了,法制观念明显淡化。党的十一届三中全会以后,提出一手抓建设、改革,一手抓法制,举国上下通过普法宣传教育,无疑对人们知法、懂法、执法起了积极的推动作用。但是,仍有相当一部分单位和个人法制观念淡化的问题并未得到解决。有的对上级政策、规定断章取义,为我所用;有的搞“上有政策,下有对策”;有的越权行事,搞“土政策”,“小规定”;有的以言代法,以权代法,与国家政策、法规背道而驰。毋庸讳言,近年来,有令不行,有禁不止,甚至屡禁不止,已成为一种社会顽症。比如严禁搞楼堂馆所,严格控制社会集团购买力,严禁用公款请客送礼,严禁滥发奖金、实物,禁止在旅游区开会等等,中央已是三令五申,但结果是言者谆谆,听者藐藐,视“令箭”为“鸡毛”,我行我素,禁而不止,甚至逐步“升级”,楼房越住越宽敞,宾馆越盖越“高级”,小车越坐越豪华,用公款请客送礼,成为“家常便饭”。

3. 查处惩治不严。这是违法乱纪行为愈演愈烈的一个重要原因。应当说,这几年,各级政府对大检查是重视的,发文件,搞动员,组织专门班子搞重点检查,领导出马下基层巡视、督察,其规模、声势可说是不算小,但落实处理时,往往遇到的“麻烦”甚多:找种种借口,为之说情者有之;从地方利益出发,领导出面担担子者有之;为照顾各种关系,予以开脱者有之;怕“家丑”外扬,影响声誉,在帐务上作“技术”处理,谎报数字者有之;当有的问题与某个领导有瓜葛,隐瞒不报,作“内部处理”者有之。凡此种种,不一而足。因

此，有少数地方虽然查出问题一大堆，而在处理时不是避重就轻，就是大事化小，小事化了，最后不了了之；有的问题即使处理，也只是单位受罚，至于单位领导和当事人却很少追究，最多也只是来个书面“检查”应付了事。

(二)

“没有规矩难以成方圆”。为了适应深化改革的要求，治理财政领域里的某些混乱现象，切实改革目前我国财政法规、制度不够健全、不够完善的状况，必须加快财政立法的步伐。当前，要以治理整顿为契机，坚持党的四项基本原则，坚持生产力标准，围绕建立社会主义商品经济新秩序的要求，积极稳妥地把财政法制建设工作向前推进，建立一个适合我国国情的社会主义财政法制体系。根据现实情况，在加强财政法制工作中，应当着重在“完善、充实、稳定、提高”八个字上作文章。

所谓完善，就是要完善财政立法。当前，我国的财政立法工作有两个突出问题：一是财政法规老化。有些法规，比如《预算决算暂行条例》、《中华人民共和国农业税条例》、《契税暂行条例》以及工商税收的一些基本法规等，都是五十年代颁布的，以后虽然通过单行法规、制度作过一些修改、补充和调整，但不少法规仍然停留在暂行阶段，立法程序不完备，没有通过最高权力机关正式立法。二是财政法规出现“空档”。比如国营企业扩大经营自主权以后，需要建立财务自我约束机制，而现行财政立法却难以促使企业财务自我约束机制的形成。以上这两个问题，迫切需要我们治理整顿中通过完善财政立法工作来解决。

所谓充实，就是要对现行财政法规的某些条款和内容作必要的调整和充实。我国现行的财政法规很多，随着改革的深入，情况的变化，有的存在一些空隙和漏洞，有的反映出不规范、不具体，法律约束力不强的弱点。为了改变这种状况，必须对现行法规中的某些条款和内容作相应的调整和充实。

所谓稳定，就是要保持财政法制的相对稳

定。我国的经济体制改革是一场长期的、极其深刻的革命，不可能毕其功于一役。在经济体制改革的进程中，要保持财政法规的相对稳定。在制定财政制度、规定时，要持慎重态度，不能朝令夕改。

所谓提高，就是要提高财政法制的规范化程度。社会主义财政法制，作为人们理财的行为准则和规范，必须讲求规范化，应当具有明确性、严肃性、固定性、可行性的特点，做到立法有据，有法可依，切实可行。近年来，法制权威性锐减，原因是多方面的，但与法制本身不够规范也不无关系。有些财政法规用词不够严谨，定性和处置标准抽象，不够具体。比如“一般不得如何”，“原则上不准怎样”，“视其情节轻重，酌情处理”、“情节严重者，从严处理等等”。但是何为轻，何为重；何为严重，何为不严重，没有具体的数量标准，具有弹性。这样，不仅给执法者造成困难，而且为那些嗜“对策”成瘾者以可乘之隙。因此，提高财政法制权威的关键，在于提高财政法制本身的规范化程度，尤其是定性和处置标准要明确具体，不能含糊其辞。

(三)

社会主义财政法制是理财之规，治财之矩，也是建立社会主义财政新秩序的重要保证。然而，再好的法制，如果不能付诸实施，法制就成为纸上谈兵，流于形式。因此，在加强财政法制建设过程中，要采取过硬的措施，狠抓财政法规的落实，真正做到以法理财，依法治财。

一是要大力加强财政法制宣传教育，提高人们执法的自觉性。要采取多种形式、多种途径广泛深入地宣传财政法制，加强法制教育，使人们知法、懂法，转变那种把财政法规视为行政法规的陈旧观念，提高执行财政法规的自觉性。为了达到这个目的，要把加强财政法制宣传教育与加强党的四项基本原则教育、传统教育和艰苦奋斗教育紧密结合起来。要通过正反两个方面的典型事例，引导人们从一些不良

的思想中解脱出来，比如“上有政策，下有对策”的分散主义；“钱用于地方建设，挖挤点把没啥”的本位主义；讲阔气、比排场的享乐主义；一切向钱看的“拜金主义”等。只要党的四项基本原则、艰苦奋斗的优良传统在人们头脑里扎下根，就会为提高执行财政法制的自觉性打下牢固的思想基础。

二是要强化财政财务监督机制，建立财政监控网络。近两年来，根据中央关于越是开放搞活，越要加强监督检查的精神，各级财政部门相继建立了监察机构，配备了人员，开展了工作，取得了一些成绩。但从目前来看，与形势发展的要求远远不相适应。为此，必须强化财政财务监督机制，建立财政财务监控网络。首先，县以上财政部门都要设立监察机构，基层财政所配备监察员。对监察人员的配备，要本着精简的精神，做到少而精，既要有较好的业务素质，又要有较高的政治素质，特别需要具有铁面无私，敢于碰硬的品格。同时，对财政监察工作的职责范围和权利都要明确而具体，并要在有关法规中固定下来，使财政监察人员的工作具有法律保障而勇于司其职，尽其责。其次，为了充分发挥各部门特别是企业单位财会人员的理财作用，可逐步把财会人员的配备使用和培训纳入财政管理。要根据城乡商品经济和个体经济发展而流通领域内管理机制又不健全的状况，在工厂、商店、交易所和乡村普遍设立财政监督员和护税组织，形成监控网络，以有效惩治和打击“官倒”、“私倒”以及偷税、漏税、抗税不法活动。再次，要加强部门协作，紧密配合税务、工商、物价、银行、监察等部门，建立协调监控制度。通过以上三个方面的措施，逐步形成纵横交错的监控网络，为保证财政法制正确执行创造一个良好的环境。

三是要坚持从严治财，切实有效地查处和打击违法乱纪行为。财政领域里的违法乱纪现象是破坏财政法制，扰乱财政秩序的孽根。因此，从严治财，必须治本。

首先，在指导思想上要大小并重。诚然，

查处违法乱纪行为乃至腐败现象，突出大案要案无疑是十分必要的，但对一般违纪问题也不可放松。

其次，在检查方法上要有主有从。近几年一年一度的“三查”及其取得的巨大成绩无疑应当肯定。但是，检查目的不仅仅是为了收多少钱，而更重要的在于制止违法乱纪行为，保证财政法规的正确执行，形成一个良好的财政秩序。但是，屡查屡犯的事实证明这个目的现在并没有达到或者说没有完全达到。因此，笔者认为，今后应侧重于狠抓经常性检查，把经常性检查放在主要位置，至于年度检查可以根据各地情况自行安排，不宜强求一律。

第三，在处理问题时，要执法如山。古往今来的事实证明，严明执法是扬正压邪、克乱求治、弘扬法威的关键所在。要解决目前财政经济领域里违法乱纪屡禁不止的问题，就必须在“严”字上狠下功夫，动真的，来硬的，切实做到有法必依，执法必严，违法必究。而要做到这一点，就要具有不徇私枉法的品德，过“人情关”的勇气，破“关系网”的冲劲，实事求是的作风，不管官民，只要问题落实，证据确凿，就要根据具体情节，按照有关法规，该撤职的撤职，该处罚的处罚，该法办的法办，严惩不贷。

四是要加强自身建设，把财政干部的思想 and 行为纳入依法理财的轨道。加强财政法制建设，建立财政新秩序，要有一支过硬的财政干部队伍。因此，在加强财政法制建设的同时，必须加强财政干部队伍建设。要大力加强思想政治工作，搞好业务培训，努力提高干部的政治素质、业务素质和依法理财的水平，真正做到“打铁先得本身硬”。尤其要加强廉政建设，秉公理财，廉洁理财，做到管财不贪财，用财不谋私，理财不徇情，治财不枉法。公生明，廉生威。本身过得硬，监督就有力量，就能在财政领域里同违法乱纪行为的斗争中，无攻不克，无坚不摧，使我们的财政队伍真正形成一支严明财政法制，稳定财政秩序的主力军。