

# 努力做好新形势下 的财政立法工作

胡志新 刘文彬

党的十一届三中全会以来的九年间，我国社会主义法制建设有了很大的发展，许多应兴应革的大事，都用法律的形式明确了下来，既促进了改革和建设事业的顺利发展，又巩固了改革和建设所取得的各项成果。在加强法制建设的推动下，这个期间的财政立法工作也取得了新的进展，国家同企业的分配关系逐步纳入了法律管理的轨道，财政工作初步做到了有法可依，有章可循。但是，也要清醒地看到，财政立法工作中仍然存在着不少问题和不足之处，与党的十三大提出的“抓紧建立完备的经济法规体系”的要求，还很不适应。

首先，财政工作中法不完备的现象依然存在。就拿加强对国有资产管理来说，这是财政部门的一项重要职责。但是，我国迄今尚无一部系统、完整的国有财产法，国有财产的所有者和经营者之间的权利、责任、义务都不够明确，因而财产管理混乱，损失浪费现象十分普遍，有的还相当严重。特别是实行对内搞活、对外开放的政策以来，我国经济结构发生了新的变化，承包、租赁、股份制、联合经营等经营方式相继出现，并得到迅速发展，这些都给财产关系注入了新的内容。这些新型的财产关系，都需要法律规范来调整。

其次，现行的一些财政法规亟待进一步充实和完善。比如，预算法是国家财政的一个基本法律，它对于强化各级各部门在预算管理中的地位 and 权、责、利的关系，对于保障预算管理和加强预算监督工作的有序进行有着重要的作用。问题是目前政治经济体制改革正在进行，一下子制定预算法的条件尚不具备，而建初国初期发布的《预算决算暂行条例》早已不适应形势发展的需要，几年来在预算管理方面依靠一些专项性的行政规定已难以为继。为了增强各级党政领导的法律意识，克服人治大于法治的倾向，需要根据新的情况，针对存在问题，总结经验，对《预算决算暂行条例》加以修改充实或重新制定。

再次，部分财政法规的内容需要作出必要的改

进。例如，在企业所得税方面，现在是按不同的经济性质，制定不同的征税条例，国营企业是一个，集体企业又是一个，等等；在涉外企业所得税方面，按照外商不同的投资形式立法，中外合资经营企业与中外合作经营企业、外商独资经营企业所适用的税率以及各项优惠规定也不一样，以致不同所有制的企业之间，甚至相同所有制在不同企业之间，所得税负担高低悬殊。所有这些，都不利于企业在平等税负条件下进行竞争，必须在调查研究、广泛听取各方意见的基础上，作出必要的改进。

此外，在财政立法方面，还存在着立法技术规范，法规质量不高等问题。这些都需要认真总结经验，切实加以改进。

赵紫阳同志在党的十三大政治报告中明确指出：“我们必须一手抓建设和改革，一手抓法制。法制工作必须贯串于改革的全过程。”紫阳同志的这一重要指示，一方面为我国的法制建设指明了方向，另一方面也对法制建设工作提出了更高的要求。在财政工作中，也必须在抓财政改革的同时，努力加强财政立法工作，真正做到依法理财，以法治财。

根据近年来的实践，我们初步体会到，要做好新形势下的财政立法工作，需要在以下几个方面作出不懈的努力。

一、财政立法必须适应经济发展的要求。财政法规作为上层建筑的组成部分，是由经济基础决定的。因此，要充分发挥财政法规对经济基础的促进作用，在财政立法时，就应当充分考虑经济基础的发展变化情况，制定出与之相适应的财政法规。在社会主义初级阶段公有制为主体的有计划商品经济理论的指导下，目前我国的经济结构、经营方式，流通渠道都发生了深刻的变化，全民所有制和集体所有制企业继续得到发展，横向经济联合和企业群体、企业集团正在蓬勃兴起，私营企业和外商投资企业都有很大的增长，有力地促进了社会生产力的发展。最近中央又提出加快实施沿海地区经济发展战略，进一步扩大对外

开放，我国的对外贸易必将日益活跃起来。面对国民经济不断发展变化的新形势，我们必须注意及时研究新情况，掌握经济发展变化规律，一方面要及时制定新的财政法规，从财政立法上明确政策界限和企业单位各自的法律地位，保护它们的合法权益，促进社会经济的发展；另一方面要对那些有碍于经济发展的财政法规进行清理，该修订的修订，该废止的废止。这是一项经常性的立法活动，必须持之以恒，坚持进行下去。

二、财政立法要在改革的过程中逐步加以完善。实践证明，经济总是在改革变动中发展，而改革带来每一经济的剧烈变动，总是决定立法有一个从不完善到不断完善的过程。目前如果财政立法不能随着改革的变动及时进行覆盖，就会使经济关系和社会秩序处于无章可循的混乱状态。同样，在复杂的经济变化中，企图通过一次立法将所有问题都用法的形式固定下来，也是不现实的。基于此，有比没有好，我们制定法的条文，应当看准一条写一条，可以先粗一点，以暂行条例或者规定的形式公布试行，在实践中不断总结经验，加以完善，再正式立法。这是加快财政立法的一条有效途径。

三、要加强财政立法活动中的预测。财政管理，涉及国民经济各部门和社会生产流通的各个领域，几乎经济上的每一项改革，都会带来财政关系内容的新变化；同时，财政立法是否准确、合理，也会影响到经济改革的发展。为了使财政法规适应形势发展的要求，做好财政立法活动中的预测工作就显得非常重要了。所谓财政立法预测，就是通过广泛、深入的调查研究，运用科学的手段和方法，对有关财政立法的未来状况和发展趋势进行的预测。预测的内容应包括哪些新的经济关系需要用财政法规来调整，调整的程度如何；新的经济关系中，哪些行为应当给以鼓励，哪些行为应当受到限制。在此基础上，制定出年度的、五年（滚动）的财政立法规划，选择好财政法规出台的时机，分别轻重缓急，抓住重点，使财政立法工作有计划、有步骤地进行。

四、要搞好各项法规之间的相互配套。财政部门是国民经济的一个综合部门，它的基本职责是贯彻党和国家的方针政策，参与国民收入的分配和再分配，管理国家财政收支，调节各方面的经济利益关系，调动各方面的积极性，并对各地区各部门的财政、财务活动进行管理和监督，从而保障国民经济协调、稳定、健康地发展。财政部门的这一基本职责，决定了它牵涉到各个方面的经济利益关系，具有政策性强、

涉及面广的特点。因此，在财政立法工作中，我们要特别注意搞好各项法规之间的配套与衔接。一方面，固然要搞好财政本身有关预算、税收、财务、会计、监督等法规之间的协调与衔接，防止因某些条款互相矛盾而给财政工作带来不利影响；另一方面，更要搞好财政法规与计划、金融、外贸、价格、企业等经济法规之间的协调与衔接，防止在条文内容上发生冲突、抵触而造成财政经济不应有的损失。要做到这些，就需要我们在草拟或者审议有关法规（草案）中，认真把好政策关，理顺各方面关系，把冲突和矛盾解决在法规公布之前。

五、要迅速提高财政立法人员的政策业务素质。财政立法是一项综合性的工作，也是一项知识密集型的工作。提高财政立法人员的政策业务水平，是做好财政立法工作的一个重要保证。一个合格的财政立法人员，不仅要熟悉财政税收方面的业务，熟悉法律，而且知识面要广，要懂经济，懂管理、懂核算，并具有一定的外语基础。近几年来，财政立法人员逐步有所充实，政策业务素质有所提高，但是远不能满足日益发展的工作需要。为解决这一紧迫任务，要组织干部认真学习党的路线方针和基本政策，领会精神实质，贯彻到实际工作中去；要教育干部热爱本职工作，积极钻研有关业务，提高工作本领；要提倡干部在实践中学、在实践中锻炼自己，并通过多种渠道，尽快培育出一批高质量的人才，为加强财政立法工作奠定组织基础，为今后财政立法队伍的发展壮大输送新的血液。

当前财政立法工作的任务是相当艰巨的。但是，只要通过各方面的合作和努力，我国财政立法中存在的种种问题将会逐步得到解决，我们的财政法规体系将会日益完备，并在经济体制的深入改革中，在社会主义建设事业的蓬勃发展中，发挥出更大的作用。

