

# 认真贯彻十四届三中全会精神 切实推进财税改革 做好财政工作

刘仲藜

党的十四届三中全会是一次非常重要的会议。全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，以邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论为指导，将十四大提出的经济体制改革目标加以系统化、具体化，并且在某些方面作了进一步发展，制定了建立社会主义市场经济体制的总体规划，体现了解放思想与实事求是的统一，是九十年代进行经济体制改革的行动纲领，必将对我国的改革开放和社会主义现代化建设产生重大而深远的影响。《决定》明确了财税改革的目标和方向，对财税工作提出了很多新的任务和要求。它说明，在社会主义市场经济体制的建立和发展过程中，国家财政担负着重要的任务。我们财税系统的干部职工，一定要认真学习，深刻领会，更新观念，切实改进和加强财税工作。

(一)要全面把握财税在社会主义市场经济体制中的地位。《决定》把社会主义市场经济体制的基本内容作了五个方面的描述，概括起来就是三个制度两个体系，即有一个适应社会主义市场经济要求的现代企业制度；有一个统一开放的市场体系；有一个以间接手段为主的宏观调控体系；有一个以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度；有一个适合中国国情的社会保障制度。并围绕这些主要环节，建立相应的法律体系。这些主要环节与国家财政都密不可分。在现代企业制度建立以后，国家将不再直接干预企业的生产经营活动和内部分配事务，但还要行使对国有企业的资产所有权，监督国有资产的保值增值，并通过投资、控股等方式，控制国民经济命脉，保证国家和集体所有的资产在社会总资产中占优势。在统一开放的市场体系中，国家财政将通过财税法规、政策和经济杠杆的运用，促进公平竞争；支持建立粮食等基本农产品的储备调节体系，介入资本市场，并不断发展会计师事务所等市场中介组织。在政府职能转变以后，财政和金融将成为国家实施宏观调控的两个重要支柱，财政着重通过预算和税收手段调节经济结构和社会分配，并通过货币政策与财政政策的协调运用，调节社会总需求与总供给的基本平衡，以纠正市场失误，弥补市场不足。同时，国家财政还在搞好基础设施建设、创造良好的经济发展环境、促进经济和各项事业协调发展等方面负有重要责任。在个人收入分配方面，国家既要利用分配政策和税收杠杆鼓励多劳多得，调节公民收入，促进公平分配，又必须在财力安排上保证国家机关和事业单位人员形成正常的晋级和工资增长机制。在多层次社会保障制度的建立过程中，目前国家财政应主要完成好原有的社会保障任务。所有这些，都是社会主义市场经济体制对财政的客观要求。

(二)要充分认识《决定》赋予财税工作的重要任务。到本世纪末，初步建立起社会主义市场经济

体制,实现国民经济和社会发展第二步战略目标,是《决定》对全党和全国各族人民提出的两项重要任务,也是对财税工作的总体要求。

《决定》指出:“建立社会主义市场经济体制,就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”也就是说,我们必须充分认识市场的优势。通过市场可以使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化;并运用竞争机制的功能和信息反映灵敏的优点,把资源配置到效益较好的环节中去,实现优胜劣汰,但同时也要看到市场存在的自发性、盲目性和滞后性的一面,特别是在目前我国市场发育程度比较低的情况下,建立和完善市场体系还需要一个相当长的过程。在这个过程中,国家财政既要通过政策调整和体制改革,促进企业经营机制的转换和市场发育,又必须充分发挥预算、税收和财政政策等宏观调控手段的作用,避免市场发育中的自发性和盲目性。要运用中长期财政计划和年度预算安排,对经济运行进行反周期调节;运用税收政策调节社会分配和经济结构,促进资源的优化配置;通过财政投融资管理,加快国家重点项目建设。要通过货币政策和财政政策的协调运用,调节社会供需总量,实现国民经济和社会发展目标,落实产业政策的要求。要按照《注册会计师法》的要求,对注册会计师、会计师事务所和注册会计师协会负起监督指导责任,不断发展注册会计师队伍,完善社会监督体系。同时,在社会主义市场经济体制的建立过程中,还要加快财税法制建设的进程,建立和完善适应新形势要求的财税法规体系,以规范市场运行。

促进经济发展始终是社会主义财政的一项重要任务。但是,不同的历史时期、不同的经济情况,对财政工作有不同的要求。当前,基础设施建设滞后是制约经济发展的主要问题,农业、科技、教育投入不足也将影响到第三步战略目标的实现。但就目前的财政状况而言,解决这些问题的财力还受到限制。因此,从经济发展的全局和长远考虑,我们必须在今后几年内,通过理顺分配关系,堵塞管理漏洞,逐步提高财政收入在国民生产总值中的比重,并把增加的收入用于农业、基础设施建设和科技教育发展,保证我国经济和社会发展第二步战略目标的实现,并为向第三步战略目标迈进打好基础,这是各级财政部门在促进经济发展中头等重要的任务。同时,各级财税部门还必须学会在新形势下参与经济管理的新方法,善于运用经济和法律的手段实施间接调控,促进公平竞争,保证国民经济的健康发展。

(三)要深入研究建立社会主义市场经济体制对财政和国有资产管理提出的新任务,切实转变理财观念。建立社会主义市场经济体制是一项伟大而又艰巨的开创性事业,需要解决许多极其复杂的问题。我们既要抓住机遇,加快改革,又要循序渐进,协调配套。同时,还必须尽快熟悉新的机制、新的方法和新的领域;在理财观念和理财方法上有一个根本的转变。建立现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础,涉及到很多相关方面管理制度和管理方法的改革。按照《决定》的要求,现代企业制度应当具备产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学四个特点。为此,财税管理工作应当做哪些改进,是我们首先要研究的新课题。1993年7月1日,我国正式实行了《企业财务通则》和《企业会计准则》,这项重大的制度改革为建立现代企业制度创造了基础性条件,它在核算制度方面明确了产权关系,明确了企业资产所有者和经营者的权利和义务,明确了政府应当赋予企业的自主权限。但是,国家作为国有企业资产所有者,如何行使所有者权益,采取什么方式参与国有资产收益分配,重大决策和选择管理者等权利通过什么方式实现;国家作为社会管理者,如何有效地运用财政政策合理引导全社会的资金流向;在现代企业制度的建立过程中,国家财政要为企业经营机制转换和组织结构调整创造哪些条件,如何妥善处理国有企业的遗留问题,减轻国有企业不合理负担,逐步解除国家对企业承担的无限责任,今后怎样监管国有资产等,这些问题还需要我们在实践中认真探索和总结。在建立健全宏观调控体系中,如何转变财政职能,充分发挥财政在宏观调控中的作用,也是我们需要着重研究的新课题。应当明确,新体制所要求的宏观调控同过去国家对经济的管理有

着重要区别,我们必须熟悉预算、税收和财政政策等调控手段的不同功能和作用,并善于根据经济情况的变化灵活运用,准确把握调控力度,实现调控目标。应当承认,我们不少同志对过去财税管理的制度和办法是比较熟悉的,但对社会主义市场经济所要求的财税管理还缺乏更多的了解。我希望全国财税系统的干部职工加强学习,除了学习和领会《决定》的有关要求外,还要学习一些社会主义市场经济的基本知识,尽快掌握新形势下的财政管理方法和运作规律,加强市场经济下财政理论的研究工作,切实转变职能,更新观念,不断提高财政管理水平。

上面几条只是结合财税工作初步学习的一点体会,《决定》的内容非常丰富,广大财税干部要在深入学习中进一步总结归纳,加深领会。总的要求是,要把学习贯彻《决定》精神同学习小平同志文选第三卷很好地结合起来,深刻领会建立社会主义市场经济体制对中国经济和社会发展的重要意义,力求搞懂搞透,并用以指导今后的财税改革和财政工作,尽快建立起适应社会主义市场经济要求的财政运行机制。

## 二

按照中央的统一部署,税制改革、分税制改革以及国有企业利润分配制度的改革,1994年同时出台,这是十四届三中全会以后我国经济体制改革中一项关键性的改革。这次财税改革“重在转换机制”,同时也牵涉到方方面面的利益,其动作之大,影响面之广,在建国以来是不多见的。保证各项改革的如期出台并取得预期效果,是1994年财税工作的中心任务。

(一)要充分认识这次财税改革的重要性。中央领导同志最近指出,1994年的财税改革是建立社会主义市场经济体制的重要内容,是关系国家长治久安和今后经济发展、关系整个经济体制改革的重大措施,也是1994年五大改革的中心环节。把财税改革提到这样的高度,我理解主要有三条:一是财税改革事关全局,直接关系到《决定》的贯彻落实。财税改革牵涉方方面面的经济利益和经济行为,搞好财税改革,有利于处理各方面的利益关系,为整个经济改革创造宽松条件,带动改革全局。如果改革不能顺利出台或者在执行中发生扭曲,产生不必要的矛盾,就会影响到整个经济体制改革的顺利推进和《决定》的有效贯彻。二是从长远看。这次财税改革直接关系到社会主义市场经济体制的建立和财税运行机制的形成。改革成功了,可以为在本世纪末初步建立起社会主义市场经济体制创造基础性条件,并且可以理顺分配关系,减少收入流失,建立起规范的财政运行机制。搞不好,不仅会延误建立社会主义市场经济体制的进程,还会在经济运行机制上带来新的矛盾和问题。三是从眼前看,由于这次改革动作较大,税收结构、征管机构和入库办法都有较大变化,组织衔接工作做得好坏,将直接影响到1994年的财政状况,关系到1994年各项重大改革的成败和经济发展。我们一定要从全局和战略的高度,充分认识改革的重要意义,认真做好各方面的思想工作,把财税改革作为一件大事认真抓好,确保各项改革措施顺利运转并取得预期效果。

(二)要顾全大局,保证改革措施到位。统一认识、统一行动、统一步调是1994年财税改革取得成功的关键所在。为了使改革方案能够切合实际,赢得更广泛的拥护和支持,我们在制定方案的过程中,进行了大量的调查研究,广泛征求了各方面的意见。方案设计既遵循了社会主义市场经济体制对财税管理的基本要求,参考了市场经济国家成功的作法和经验,也充分考虑了中国的现实情况和新老体制的衔接过渡问题;既有规范化的目标模式,也制定了分步实施的具体方法。现在,三项改革的措施都已确定下来,有不同意见可以保留,但执行必须不折不扣。第一,在基数问题上不能搞小动作。分税制改革以1993年为基期年确定地方既得财力,是中央充分考虑地方利益后做出的决策,各地按税法要求,通过严格征管增加收入是对的,但也有少数地区在基数问题上弄虚作假。为此,国务院已经先后发出电报和通知,逐一列举了种种错误做法,要求各地坚决纠正。第二,在改革措施落实中,不能扭曲各项改革的基本框架;确保财税运行机制的形成。这次改革的中心是建立社会主义

市场经济要求的财税运行机制,为了保证新机制的形成,税制改革后必须严格执行新的税制,停止一切包税作法;国有企业利润分配制度改革也要严格执行33%的所得税率和两档照顾税率的适用范围;分税制改革总的框架不能变,不能在全国的分税体制之外另搞一套,中央税和共享税的范围和比例也不能变通。至于地方税,哪些可以划给市县,哪些按比例分配,各地可自行决定,但要妥善处理好各级财政的分配关系。第三,在税收返还问题上要服从大局。这次分税制改革,在确定返还基数时,我们充分考虑了地方的实际情况和政策衔接问题,不仅明确原体制中中央对地方的补助继续按规定补助,原体制地方上缴仍按不同体制类型执行,而且对中央关于改善和加强宏观调控的文件下发前省级政府批准的未到期减免税政策,也在审查后予以确认,不列今年基数。这些都充分照顾了地方的利益,特别是以全国增值税和消费税的平均增长比例确定中央对地方返还的增长幅度,也兼顾了各地经济发展的不平衡性。各地要顾全大局,不要因为税收返还问题上的不同意见,影响改革措施的落实。第四,要积极促进转移支付制度的建立。中央对地方规范的转移支付制度是分税制体制的重要组成部分,中央在收入增量中适当多得一些,并不完全是为了增加中央的财力,也是为尽早建立转移支付制度创造条件。第五,要尽快解决好税务机构分设问题。税务机构分设是分税制改革的重要条件。各地已按照国务院通知要求,开始机构组建工作。为了保证1994年分税制体制的正常运行,组建工作要从大局出发,要先把业务人员分开,合署办公,分别征税,分级入库,并相应完善金库制度,保证按时投入正常工作。

(三)要及时发现新情况,解决新问题。财税改革面临错综复杂的矛盾,尽管我们在方案设计中尽可能做到周全细致,但也可能有疏漏之处。同时,经济运行中出现的问题也会对改革带来影响。所以,在改革措施出台以后,各地要密切注意各种新情况和新问题,广泛听取各方面的反映和意见,及时采取必要的配套措施,保证财税改革的顺利推进。此外,按照《决定》的要求,今后几年内,还要进一步完善税制结构,改进和规范复式预算制度,建立财政投融资体系,创造条件在税收政策上对外商投资企业实行国民待遇等等,但当前要集中精力把三大改革搞好。

### 三

1994年是我国经济继续保持好的发展势头的重要一年,也是推进建立社会主义市场经济体制改革的关键一年。综合各方面因素分析,随着中央关于加强宏观调控措施的逐步到位,社会总供给与总需求在总量和结构上的矛盾都将进一步缓解;经济仍将保持较快增长势头;财税、金融、投资、外汇等重大改革的出台,将为经济发展创造更好的条件;在投资增长、农产品收购价提高和职工工资增加等因素的共同作用下,市场需求继续保持旺盛,物价指数将控制在10%以内。此外,在经济发展过程中,新老体制胶着、互相牵制、甚至出现某些矛盾的问题不时会表现出来。基于上述分析,1994年的经济环境并不宽松,财政收支安排仍然要坚持从紧的原则。

1994年财政收支安排的指导思想是:全面贯彻党的十四大和十四届三中全会精神,保证财税改革和其它重大经济改革的顺利推进,继续加强和改善宏观调控,积极培植财源,使财政收入增长与经济发展相适应;调整支出结构,保持基础设施、国防、农业、科技、教育等重点投入和政法部门经费的必要增长,压缩一般性消费支出和价格补贴,促进经济持续、快速、健康发展。

根据上述原则和初步测算的情况看,1994年国家财政收支矛盾相当突出。一是政策性减收因素多。特别是税制改革以后取消国有企业调节税和对全部国有企业免征“两金”,要减少一大块财政收入;《企业财务通则》和《企业会计准则》出台后,企业由于盈亏计算方法的改变,也要减少一些企业上交国家的收入。二是增支因素多。仅考虑国务院出台的重大增支措施、行政事业单位工资改革翘尾和国债还本付息增支就有数百亿元。三是金融改革后,地方财政不准打赤字,中央财政收支差额不准向银行透支,全部要通过发行长短期债券弥补,压力相当大。但是,从1994年经济发展的要

求看,财政状况的好坏对于新体制的建立至关重要,我们必须千方百计做好工作,确保财政收支任务的完成。

(一)要结合财税改革,继续贯彻中央关于加强宏观调控的各项措施,严格收入征管。税制改革以后,要严格按税收征管法办事,除税法规定的减免税外,各级政府和任何部门都不能减免税,也不能再实行“包税”办法。对个别有特殊困难的企业,由财政在安排支出时统筹考虑。地方税务机关要加强对地方性税种的征管工作。税制改革取消产品税后,原来对农林牧水产品征收的产品税将并入农业特产税,由农税部门负责征收,各地要切实抓好征收衔接工作,其他农业税也仍由农税部门负责征收。同时,要按照规定,继续抓好非国有企业和事业单位的“两金”征管工作,不得随意减免。

(二)改进国库券发行办法,确保发行任务的完成。1994年的国债发行数额很大,直接关系到财政收支平衡和重点支出的到位。要按照发展和完善金融市场的要求,对国债发行办法做较大改革,组织好承购包销工作,完善和扩大国债一级自营商制度,规范和发展国债二级市场,增强国债的流通性和稳定性。要把国债作为财政政策和货币政策的主要结合点,促进这两大政策的协调运用。各级财政部门要在当地党政的统一领导下,与银行等有关部门密切配合,保证国债的优先发行。养老保险、待业保险和邮政储蓄结余应主要购买国债。要想尽一切办法,让老百姓随时可以买到国债,也随时可以将国债脱手变现。各级财政部门要在国债发行中积累经验,积极探索市场经济条件下的国债发行方式。

(三)要认真落实中央关于加强农业和农村工作的各项政策。一是从1994年起,建立中央和地方两级风险基金制度。风险基金来源是粮食购销同价后中央财政逐年减少下来的粮食加价款和粮价放开后地方财政对粮食企业减少的亏损补贴及其他资金。做到预算如实编列,确保资金及时到位,专户存储,专款专用,结余结转使用,建立起平抑市场粮价和中央、地方两级粮食储备的风险机制,明确地方基金规模,增强地方责任。二是从1994年到2000年,每年再安排一定数量的以工代赈款,由中央财政负担,主要用于扶持贫困地区发展。三是1994年中央财政安排的农业综合开发资金比今年有较多的增加,地方仍按1:1的比例配套。四是从1994年起,各级财政都要适当提高农业基础研究、攻关项目经费和自然科学基金中农业项目所占比重。此外,要着手研究解决粮食企业财务挂帐问题,制定财政支农的具体措施,以促进农业和农村经济的稳定发展。

(四)控制支出总额,保证重点支出。1994年财政支出安排要坚持保证重点,压缩一般。除保持基础设施、国防、农业、科技、教育等重点投入和政法部门经费的必要增长外,要优先保证工资发放和粮食收购的开支。在经济快速增长、财政收入不断增加的情况下,保证正常的工资发放和兑付粮食收购款是个严肃的政治问题,各级财政部门必须引起高度重视,予以保障。其他各项开支要坚持紧缩的方针,特别要注意压缩人、车、会开支,支出总水平不能突破预算。要深化事业单位财务管理的改革,继续鼓励和支持事业单位在政策法律允许的范围内创收,实行全部收入和支出的综合收支计划管理;要坚决、全面地执行“收支两条线”的规定,对一切应该纳入预算管理的收入,实行统一的预算管理。随着客观情况的变化,各级财政还要对一些与实际相差过大的费用标准进行必要的调整。

(五)要进一步加强国有资产管理。按照政府职能转变和建立现代企业制度的要求,各级国有资产管理部门要积极探索国有资产管理和经营的合理形式和途径,对分工监管的企业国有资产负起监管责任,确保国有资产的保值增值。当前,要继续抓好清产核资、产权界定、资产评估、清理债权债务、核实企业法人财产价值量等工作,继续搞好企业国有资产的产权登记工作,切实防止将国有资产低价折股、低价出售、甚至无偿分给个人的情况发生,保证国有资产及其权益不受侵犯。

(六)要加强法制建设,严格预算约束。在建立社会主义市场经济体制的过程中,原有的一些财

# 认清形势 抓住机遇 开创我国

## 注册会计师事业的新局面

张佑才

### 一、正确认识形势,努力抓住机遇

1993年是我国注册会计师事业恢复发展的第十四个年头,也是中国注册会计师协会成立的第五个年头。在这一年里,发生了两件可以载入我国注册会计师史册的事情。一是新中国第一部《注册会计师法》于10月31日第八届全国人民代表大会第四次会议通过,并已由江泽民主席签发了中华人民共和国主席令正式公布,将从1994年1月1日起施行。这是我国注册会计师事业走向新的发展阶段的重要里程碑。

它表明中国的社会主义市场经济正向规范化、法制化的方向发展,并将逐步与国际通行做法相衔接。二是11月11日至14日举行的中国共产党第十四届三中全会,通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。在这个纲领性文件中,明确提出了今后要大力发展包括会计师事务所在内的中介组织,充分发挥其服务、沟通、公证、监督作用。它表明注册会计师事业的发展已经纳入党和国家的重要议事日程。

抚今追昔,中国注册会计师事业的发展,从

政法律、法规,有的已经不适应新形势的要求,如不尽快建立新的法律、法规,财税管理上就会出现混乱,加快新时期的财政法制建设是当前的一项紧迫任务。1994年,各级财政部门要按照十四届三中全会《决定》的要求,对现行法规进行一次清理,对那些与建立社会主义市场经济体制不相适应的法律、法规,按程序废止或修改,并提出出现阶段的立法计划,加速财税法制建设的进程。为了硬化预算约束,从1994年起,将改变国家预算编制中中央代编地方预算的作法。请各地参照这次会上分配的指导性指标,尽快按照收支平衡的原则编制省级预算,并经省人大常委会通过或经省政府确认后,报财政部汇总国家总预算,以确保预算编制的真实可行。在预算编制中,各地要充分考虑各项增收支因素和各项必保开支的需要,不要留硬缺口。

(七)要加强队伍建设,转变工作作风。多年来,全国财税系统干部职工坚持廉政勤政,工作是非常辛苦的,为促进改革开放、支持经济发展和社会进步做出了贡献。在这个过程中,财政干部队伍的政治业务素质不断提高,年龄结构和知识结构明显改善,大批中青年干部走上了领导岗位,这是财政工作的希望所在。但是,按照发展社会主义市场经济的要求,我们在各方面还有不少不能适应的地方,知识老化、作风拖拉、信息不灵以及腐败现象等都有不同程度的表现。因此,在加快财税改革和改进财政管理的同时,我们还必须坚持“两手抓”,切实转变工作作风,提高人员素质。要发扬财政系统敢于揭露矛盾,敢于坚持原则的优良传统,服从中央决策,加强信息沟通,大力开展反腐倡廉教育,以迎接更加艰巨的工作任务。