

快发展。加快推进以改善民生为重点的社会建设,解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,为经济平稳较快发展创造和谐稳定的社会环境。一是保障教育优先发展。巩固完善农村义务教育经费保障机制改革,落实免除城市义务教育阶段学生学杂费政策。完善和落实家庭经济困难学生资助政策。推动落实国家助学贷款政策。二是大力支持医疗卫生事业发展。继续支持深化医药卫生体制改革。巩固和完善新型农村合作医疗制度、城镇居民基本医疗保险制度。健全基层医疗卫生服务体系。完善国家基本药物制度。促进基本公共卫生服务逐步均等化。三是支持完善社会保障制度和促进就业再就业。加大社会保障投入,保障企业下岗职工、城乡低收入群体、农村困难群众和优抚对象等人员的基本生活。支持开展新型农村社会养老保险试点。支持实施积极的就业政策。四是加大城市廉租住房保障力度,切实支持解决城市低收入家庭住房困难。

(四) 大力支持科技创新和节能减排,推动经济发展方式转变。从国家长期发展的战略高度,加大对科技创新和节能环保领域的投入,着力推动经济发展方式转变。一是推动科技创新。加快推动重大科技专项的实施。支持国家(重点)实验室等建设。加大对基础性和公益性科研的支持力度。二是推进节能减排和环境保护。增加节能减排投入,支持十大重点节能工程等。推进资源与环境有偿使用制度改革,促进资源节约和环境保护。三是积极支持中小企业发展。完善落实支持中小企业发展的税收优惠政策,支持中小企业技术创新,加快中小企业投融资环境建设,充分发挥中小企业在科技创新和吸纳就业方面的积极作用。

(五) 进一步深化财税制度改革,完善公共财政体系。

继续推进财政改革,完善适应社会主义市场经济体制要求的财政管理制度。一是完善财政管理体制。健全中央和地方财力与事权相匹配的体制。完善财政转移支付制度,增加一般性转移支付,增强基层政府提供公共服务的保障能力。继续推进“省直管县”财政管理方式改革,逐步建立县级基本财力保障机制。二是改革完善税收制度。遵循“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则,深化税收制度改革。适时推进资源税改革,研究统一内外资企业城建税和教育费附加等税收制度,完善消费税制度。三是继续深化部门预算、国库集中收付、扩大国有资本经营预算试点、政府采购等预算管理制度改革。同时,支持能源、资源等基础产品价格改革,理顺生产要素价格机制;大力支持金融体制改革和国有企业改革,为促进经济平稳较快发展提供良好的制度保障。

(六) 全面推进财政科学化、精细化管理,提高财政管理水平。坚持依法理财,加强财政科学管理,提高财政管理绩效。一是健全政府预算体系。进一步完善公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算的编制,在建立社会保险基金预算的基础上逐步建立社会保障预算,研究建立四类预算有机衔接的机制。二是加强预算编制和执行管理。建立健全机构编制与经费预算衔接机制,完善定员定额标准体系,提高预算编制的科学性、准确性和完整性。规范非税收入管理,将非税收入纳入预算,逐步取消预算外资金。推进资产管理与预算编制有机结合。狠抓预算执行,提高资金使用效率。三是加强地方政府债务管理,规范地方政府融资平台,防范财政风险。同时,加强财政法制建设,严格财政监督,加快财政管理信息化建设,进一步提高财政管理水平。

加强财政法制建设 奠定法治财政基础

——财政法制建设30年回顾

财政部条法司司长 杨 敏

改革开放30年来,国家民主法制建设日益健全,依法治国、依法行政日益深入人心,财政法制建设层层推进,硕果累累,为促进依法理财、建设法治财政奠定了基础。

1978—1991年

从党的十一届三中全会到十四大召开前,在党中央、国务院的领导下,财政部实施了一系列新的财政政策,有力地促进国民经济的恢复和发展。财政法制建设在财政改革中发挥了积极作用,财政法制机构从无到有,通过清理旧制度,创建新制度,为以后全面改革和发展奠定了坚实的基础。

(一) 建立财政法制工作机构。为适应加强社会主义法制建设的新形势和财政法制建设发展需要,随着全国人大常委会法制工作委员会和国务院经济法规研究中心的相继成立并开展工作,财政部于1981年着手筹建财政部法制工作机

构,并于1982年5月正式成立条法司。条法司的职责是汇总、制定财政立法规划,并检查执行情况;参与研究和拟订全国性主要财政、税收、财务法规;参与研究和拟订同国外签订有关财政协议的文本草案;组织审查中央各部门草拟的主要法规中涉及财政问题的条款,并提出修改建议;宣传财政法规,介绍国外财政立法情况。财政部是国务院各部门中最早成立专门的司局级法制机构的部门之一,体现了财政部党组对新时期财政法制建设的高度重视。

(二) 清理各项财政规章制度。为适应党的十一届三中全会以后实行对外开放、对内搞活的需要,摒弃左倾错误影响及不能适应社会政治经济形势深刻变化的旧制度,1984—1986年,财政部组织了第一次大规模、全方位的财政法规清理。此次清理,涉及从1949年10月至1984年底国家制定的各类财政规范性文件3500件。经过清理,财政部确定废止、

宣布失效财政规范性文件 2091 件,其中废止 941 件,失效 1150 件。通过这次清理,基本上摸清了新中国成立以来财政法规立法情况,为以后历次财政法规清理以及在此基础上制定新的制度奠定了扎实基础。

(三) 创建财政管理新制度。1982 年新宪法颁布,这是我国民主法制建设一个伟大的里程碑。财政立法遵循党和国家制定的一系列方针政策和财政经济任务,根据主客观条件,相应制定了一批规范财政工作的财税法规,为财税改革提供了法律保障。

1. 制定《国营企业成本管理条例》、《国营企业固定资产折旧试行条例》、《关于国营工交企业实行利润留成和盈亏包干办法的若干规定》、《国营企业第二步利改税试行办法》、《国营企业所得税条例(草案)》、《国营企业调节税征收办法》、《国营企业奖金税暂行规定》和《国营企业工资调节税暂行条例》等财政法规,规范国家与企业利润分配关系,打破“大锅饭”,增强了企业活力。

2. 制定《关于实行“划分税种,核定收支,分级包干”财政体制的规定》、《平衡财政收支、严格财政管理的决定》、《国家能源交通重点建设基金征集办法》、《国家金库条例》、《关于违反财政法规处罚的暂行规定》及实施细则等财政法规,改革预算管理体制,实行分级包干财政体制,加强财政管理,调动了地方理财积极性。

3. 制定《个人所得税法》、《产品税条例(草案)》、《增值税条例(草案)》、《营业税条例(草案)》、《盐税条例(草案)》、《资源税条例(草案)》、《建筑税暂行条例》、《个人收入调节税暂行条例》、《事业单位奖金税暂行规定》和《耕地占用税暂行条例》等税收法规,规范了税收管理制度,保证了税收经济杠杆作用的充分发挥。

4. 制定《中外合资经营企业所得税法》、《外国企业所得税法》、《关于经济特区和沿海 14 个港口城市减征、免征企业所得税和工商统一税的暂行规定》、《贯彻国务院〈关于鼓励外商投资的规定〉中税收优惠条款的实施办法》和《中外合资经营企业财务管理制度》等财税法规,贯彻中央对外开放方针,促进了鼓励引进外资、引进技术财税政策的贯彻实施。

5. 制定《基本建设投资试行贷款办法》和《关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定》等财政法规,改革资金拨款制度和管理办法,提高了资金使用效益。

6. 制定《集体企业所得税暂行条例》、《城镇集体工业企业财务管理制度》、《乡镇企业财务制度》、《城乡个体工商户所得税暂行条例》、《关于促进横向经济联合若干税收问题的暂行办法》和《关于国内联营企业若干财务问题的规定》等财税法规,搞活城乡经济,促进了集体经济、个体经济的发展及横向联合。

7. 制定《会计法》、《会计人员职权条例》、《注册会计师条例》、《国营企业会计制度》、《中外合资经营企业会计制度》、《乡镇企业会计制度》和《会计档案管理办法》等会计法规,加强会计管理,强化了会计监督、规范会计核算。

在推进财税自身改革的同时,财政部还配合国家有关部门进行了价格、工资、科技、教育等改革,以大量的财力提

供保障,并在立法建设中完成配套工作。

上述一系列财政法律、行政法规、规章制度的颁布实施,为及时调整各方面的分配关系,促进经济体制改革和对外开放,巩固社会安定团结,改善人民生活水平,逐步实现国家财政经济的根本好转,奠定了制度基础。

(四) 财政行政执法监督进入角色。继 1990 年 1 月 1 日《行政诉讼法》实施后,1991 年 1 月 1 日,《行政复议条例》正式实施。开展行政复议和组织行政应诉成为行政机关一项新的职责和任务。为此,1990 年 3 月,财政部成立了行政复议委员会,其工作机构行政复议办公室设在条法司,具体办理财政行政复议、应诉和赔偿等事项。1991 年 6 月,财政部收到第一件财政行政复议申请。这一时期,财政行政复议、应诉案件主要发生在基层。财政部行政复议和应诉工作重点是制定相关制度,明确职责,规范程序,加强培训。财政部先后制定发布了《财政部门贯彻实施〈行政诉讼法〉的通知》和《财政部门贯彻实施〈行政复议条例〉的通知》,并组织多种形式的讲座、培训活动,为财政部门开展行政复议、应诉工作奠定了制度和干部队伍基础。

1992—1997 年

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制新的改革目标,改革开放进入了新阶段。随着社会主义市场经济的建立和完善,依法理财成为财政管理的新理念,财政法制建设取得新的突破。

(一) 企业财务会计制度改革和制度建设取得重大突破。随着企业改革进一步深化,国有企业逐步发展成为独立的商品生产经营者,实现政企分开,走向市场。为适应这一要求,全面改革企业财务会计制度,把国有企业推向市场,为各类企业创造平等竞争的市场环境,成为这一时期财政改革的一项重要内容。1992 年 11 月,经国务院批准,财政部发布《企业财务通则》和《企业会计准则》,自 1993 年 7 月 1 日起实施。与此相配套,财政部相继发布 10 个分行业企业财务制度和 13 个分行业会计制度。新的企业财务制度和会计制度的建立,为提升企业财务管理水平,完善企业会计核算,促进企业平等竞争,实现与国际惯例接轨,发挥了积极作用。

1993 年 12 月和 1999 年 10 月,全国人大常委会两次修订《会计法》。1993 年 10 月,全国人大常委会审议通过《注册会计师法》。这两部法律作为我国规范会计和注册会计师工作的基本法,对规范会计行为,保证会计资料真实完整,维护经济秩序,以及发挥注册会计师在社会经济活动中的鉴证和服务作用,促进社会主义市场经济的健康发展,发挥了重要作用。

(二) 财税管理体制改革的制度建设取得重大突破。按照建立社会主义市场经济体制的要求,进一步理顺中央与地方财政分配关系,更好地发挥国家财政职能作用,增强中央的宏观调控能力,党中央、国务院决定在全国实行分税制财政体制。与此配套,预算管理、税收制度也都进行了重大改革。随着各项改革的深入,有关财政管理体制、预算、税收立法也取得了重大突破。

1. 在财政管理体制方面。在1992年分税制财政管理体制试点取得成功的基础上,1993年底国务院颁布《关于实行分税制财政管理体制的决定》,自1994年起在各省、自治区、直辖市、计划单列市实行分税制财政体制,初步建立起与市场经济发展相适应的财政体制框架。

2. 在预算管理方面。1994年3月,全国人大审议通过了《预算法》,国务院相应颁布《预算法实施条例》。预算法及实施条例的颁布,强化了预算管理,增强了预算透明度,加强了预算管理监督,把政府预算纳入了法制化轨道。

3. 在税收制度方面。为配合建立分税制财政体制,全国人大颁布《税收征收管理法》、《个人所得税法》(修订)和《关于外商投资企业和外国企业适用增值税、消费税、营业税等税收暂行条例的决定》,国务院颁布《企业所得税暂行条例》、《增值税暂行条例》、《消费税暂行条例》、《营业税暂行条例》、《土地增值税暂行条例》、《资源税暂行条例》和《契税法暂行条例》等一批税收行政法规,财政部和国家税务总局相应发布了各税种实施细则和有关实施文件。这些税收法律制度的颁布实施,实现税制的规范、统一、公平、合理,对于保证依法征税、依法纳税和财政收入稳定增长,发挥了十分重要的作用。

(三) 财政法制宣传教育渐次展开。1991年3月和1996年5月,第七届和第八届全国人大常委会分别作出《关于深入开展法制宣传教育的决议》和《关于继续开展法制宣传教育的决议》,决定在全民中实施普及法律常识,加强法制宣传教育的第二个和第三个五年规划。以此为契机,财政部及各级财政部门,先后组织了财政“二五”和“三五”普法活动。通过轰轰烈烈、丰富多彩的财政普法活动,使各级财政干部法律意识明显增强,逐步树立起依法理财新的理财观。财政部普法办在“二五”和“三五”期间均被中宣部、司法部、全国普法办评为“全国先进普法办公室”。

1998—2008年

1999年“实行依法治国,建设社会主义法治国家”作为治国方略写入宪法。1999年,国务院作出《关于全面推进依法行政的决定》。2004年,国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》确定了建设法治政府的目标。与此同时,财政改革确立了构建适应社会主义市场经济体制下的公共财政的改革目标。

(一) 确定法治财政新目标。2005年4月,财政部制定《财政部门全面推进依法行政依法理财实施意见》(以下简称《实施意见》)明确提出,全面推进依法行政、依法理财,经过10年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治财政的目标,并规定了加强依法理财24项具体措施。《实施意见》是进一步推进财政部门全体干部特别是领导干部转变理财观念、提高执政能力的重要文件。制定并实施《实施意见》是财政部门贯彻依法治国基本方略的重要举措,标志着社会主义公共财政体制建设向法治化的轨道迈出了坚实的一步。

(二) 财政法律体系初步建立。这期间,财政部严格执行《立法法》、《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》,不断改进和完善财政立法工作程序和方法,努力

提高立法工作质量,积极推进财政立法进程。截至2008年底,由财政部门组织实施的现行法律和有关法律问题的决定有9件,行政法规和法规性文件90件,规章107件,规范性文件2000多件,财政各项工作基本实现有法可依,财政法律体系初步建立。

1. 改进立法工作程序和方法。2000年8月和2002年7月财政部两次修订《财政部立法工作规则》,对财政部立法工作职责、程序作出了全面规范。此后,财政部党组在每年研究财政部年度立法计划时,对财政部立法工作提出一些新的要求。规范立法、民主立法、科学立法成为财政立法新的要求。集体审核、专家论证、立法前评估、立法后评估等工作相继开展,为进一步提高财政立法质量提供了重要保证。

2. 建立政府采购法律制度。2002年6月,全国人大常委会通过《政府采购法》。该法的颁布实施,有力地推动了政府采购改革的深入进行,为建立与国际接轨的政府采购制度奠定了基础。此后,财政部起草上报了《政府采购法实施条例(送审稿)》,并相继制定了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》、《政府采购信息公告管理办法》、《政府采购投诉处理办法》、《政府采购代理机构资格认定办法》和《中央单位政府集中采购管理实施办法》等规章制度。这些制度的公布实施,对保证《政府采购法》有效实施发挥了重要作用。

3. 完善税收法律制度体系。以《企业所得税法》颁布为标志,经过几年的努力,我国的税收法律制度更加完善。2005年12月,全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于废止〈中华人民共和国农业税条例〉的决定》,终结延续千百年的种粮纳税的历史,促进了农民收入增长。5次修订《个人所得税法》,根据经济发展,合理调节国民收入。2007年3月,全国人大审议通过《企业所得税法》,统一了内外资两套企业所得税制度。实行新的统一、规范的企业所得税制度,对建立平等竞争的市场环境,促进国民经济健康发展具有十分重要的意义。这期间,国务院还相继颁布《车辆购置税暂行条例》和《烟叶税暂行条例》,修订《增值税暂行条例》、《消费税暂行条例》、《营业税暂行条例》、《车船税暂行条例》、《城镇土地使用税暂行条例》和《耕地占用税暂行条例》,废止《国务院关于对农业特产收入征收农业税的规定》和《屠宰税暂行条例》等。为了贯彻实施新颁布的税收行政法规,财政部发布了增值税、消费税、营业税暂行条例实施细则以及《耕地占用税暂行条例实施细则》等规章。

4. 建立健全财政监督法律制度。2004年11月,国务院颁布了《财政违法行为处罚处分条例》,将涉及财政资金收支活动的单位和个人均纳入其调整范围,进一步明确财政违法行为的主体、客体和法律责任。随后,财政部制定《财政检查工作办法》和《财政监督检查案件移送办法》。上述行政法规和规章的颁布实施,为加强财政监督,维护健康的财政经济秩序提供了有效的法律保障。

5. 相继建立一批基础性财政规章制度。财政部高度重视财政部门规章立法工作,以健全财政制度规范财政管理行

为,以创新制度促进财政发展,以推行新制度构建财政管理新机制,相继颁布或修订发布了一批基础性财政规章制度。主要包括:《企业财务通则》、《金融企业财务规则》、《企业会计准则—基本准则》、《行政单位国有资产管理暂行办法》、《事业单位国有资产管理暂行办法》、《财政部信访工作办法》、《国家农业综合开发资金和项目管理办法》、《国家蓄滞洪区运用财政补偿资金管理规定》、《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》和《财政机关行政处罚听证实施办法》等。

6. 财政法规清理制度化、规范化。财政部自1986—2008年的20多年间,先后组织清理财政规章规范性文件10次,有步骤地对新中国成立以来财政部发布及财政部与其他部委联合发布的规章制度进行全面、系统的清理、鉴定,总计废止和宣布失效财政规章和规范性文件5835件。通过不断的立新、汰旧,基本实现了财政制度建设与财政改革和发展同步推进,有力地促进了财政改革和发展,保障了财政宏观调控措施的实施。

(三) 财政行政执法监督机制不断健全。

1. 行政复议和行政应诉工作进一步加强。加强财政行政执法监督是保证财政行政执法的重要环节。认真组织行政复议和行政应诉,是行政执法监督的重要内容。这时期,在行政复议和行政应诉工作中,财政部做了大量工作,一是坚持不断健全和完善财政行政复议和应诉的工作制度,规范执法监督行为;二是坚持依法办案,依法维护当事人合法权益;三是坚持加强与当事人的沟通与联系,妥善化解纠纷,把矛盾解决在基层,解决在萌芽状态;四是坚持不断创新工作机制,提高办案质量和效率;五是坚持及时对典型案件进行总结分析,提出加强财政立法与财政执法工作的建议,促进执法水平提高。

2. 规范权力运行,加强对权力的监督制约,促进依法理财。为深化财政管理制度改革,加强对权力的监督制约,按照“摸清底数、明确责任、完善机制、规范运行、强化监督、预防腐败、确保财政资金安全和财政干部安全”的要求,财政部从2008年起开展了规范权力运行工作。经全面清理和认真审核鉴别,财政部行使的各项权力有822项,其中机关各司局468项,各事业单位251项,专员办81项,国家会计学院和财税博物馆22项,涉及到所有职能处室与全部工作岗位的所有财政业务和内部行政管理权力。在清理的基础上,对每项权力都编制了内容详细、职责明晰的权力目

录,制定完成了统一的工作规划和权力运行清楚、程序严谨的流程图,涵盖了项目申报、审核、实施到反馈、评估全过程;明确了审核依据、岗位间流转程序、专家评审程序、申请和审批之间的沟通程序、公开的办法、反馈的机制。通过规范权力运行工作,有效制约和规范了财政权力运行,深化了行政审批制度改革,进一步推进了政务公开。

(四) 财政行政审批制度改革深入推进。为深入推进财政行政审批制度改革,自1998年起,财政部先后组织了4次财政行政许可事项和行政审批事项全面清理,截至2007年底,经国务院批准,决定取消财政行政审批47项,转变管理方式6项,保留行政许可18项,非许可审批项目60项。

为规范财政部行政审批事项的管理,根据《行政许可法》、《全面推进依法行政实施纲要》和《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》以及国务院行政审批改革有关规定,财政部从制度建设入手,逐步建立起了与公共财政体制相适应的财政审批管理制度。在保留的18项行政许可事项中,由财政部牵头制定管理办法的有14项,其中已制定10项并已颁布实施,其余4项正在修订或制定过程中。财政部保留的非行政许可审批项目,也都按要求制定了具体的管理办法,明确了审批的条件、时限和程序。同时,财政部制定了《财政部行政许可监督管理办法》,建立了以财政部监督局、人教司和驻部监察局共同参与的行政许可监督机制,使财政审批监督检查工作制度化、规范化和经常化。

(五) 财政法制宣传扎实推进。依照中共中央、国务院批转的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第四个五年规划》和《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》,“四五”(2001—2005年)及“五五”(2006—2010年)普法以来,财政部坚持组织各级财政部门以宪法为核心、以财政专业法和依法行政法律知识为重点,广泛深入地开展了形式多样、内容丰富的财政法制宣传教育活动,形成领导抓组织、机构抓落实、专人抓普法、形式求多样、宣传重效果的有效机制,广大财政干部依法行政、依法理财能力和水平有明显提高,全社会的财政法律意识和财政法制观念不断增强。财政法制宣传教育在全面推进依法行政依法理财、建设法治财政进程中发挥了重要作用。“四五”期间,财政部条法司被中宣部、司法部、全国普法办评为全国普法先进单位。

税制改革 硕果累累

——中国税制改革30年回眸

财政部税政司司长 史耀斌

改革开放30年来,为适应我国从计划经济体制到社会主义市场经济体制的发展,我国税收制度经历了为适应发展

有计划社会主义商品经济的要求,普遍实行国营企业“利改税”和全面改革工商税收制度;为适应建立社会主义市场经