

担负着保持社会稳定的重任。积极推进社会保障制度改革,实施再就业工程,建立失业救济与再就业紧密结合的新型失业保险制度,控制失业率,是宏观调控不可忽视的重要内容。

第五, 理顺分配关系, 调节收入分配差距。改革开放以来,我们在分配领域对国家、企业、个人之间的分配关系进行了多次调整,并实行了让一部分人、一部分地区依靠诚实劳动、合法经营先富起来的政策,有效地调动了广大企业和群众发展经济的积极性,对加快经济发展、改善人民生活起了重要推动作用。但由于改革不配套,分配领域也出现一些不合理现象,主要是国民收入分配过于向个人倾斜,国家所得太少;部分社会成员收入差距过大,产生新的分配

不公;分配秩序混乱,甚至有些单位分配失去控制。这些问题直接关系到国家宏观调控的能力,关系企业发展的后劲,关系社会的稳定和国家长治久安。必须把解决分配领域的问题作为宏观调控的重要任务,逐步理顺国家、企业和个人分配关系,协调好城乡之间、地区之间、不同社会群体之间的利益关系。

总之,“九五”计划以至今后一段较长时期,只要把近三年多宏观调控的正确做法坚持下去,并在实践中不断完善,我们就能保持一个较好的发展路子,我国的宏观经济环境将不断得到改善,“九五”计划和2010年远景目标纲要就能顺利地实施。

(《经济日报》1997年4月9日)

在全国财政工作会议上的讲话

刘 仲 藜

(1996年12月18日)

这次全国财政工作会议的主要任务是,贯彻落实党的十四届五中、六中全会和中央经济工作会议精神,总结分析今年的预算执行情况和财政工作,安排明年的国家财政收支计划,部署明年的财政工作。会上朱镕基副总理将作重要讲话。现在,我就会议的主要议题讲几点意见。

一、1996年财政工作的回顾与总结

今年以来,在党中央、国务院的正确领导下,经过各地区、各部门的共同努力,经济工作取得了很大的成绩,为实现“九五”计划开了一个好头。国民经济继续保持了快速增长,通货膨胀得到了有效抑制,社会总供给和总需求趋于平衡;农业生产喜获丰收,工业生产稳定增长,改革开放进一步深化,金融形势平稳,国际收支平衡状况好转,外汇储备有较多增加。在此基础上,国家财政运行情况基本正常。

1~11月份,全国财政收入6050亿元,完成年度预算的88%,比去年同期增加929亿元,增长18.1%。其中,中央财政收入2860亿元,比去年同期增加258亿元,增长9.9%;地方财政收入3190亿元,比去年同期增加671亿元,增长26.6%。全国财政支出6208亿元,完成年度预算的82.9%,比去年同期增加922亿元,增长17.4%。其中,中央财政支出1787亿元,比去年同期增加167亿元,增长10.3%;地方财政支出4421亿元,比去年同期增加755亿元,增长20.6%。全国财政收支相抵,支出大于收入158亿元。此外,1~11月份,中央财政债务收入1953亿元,债务支出1211亿元。初步预

计,今年财政收入将比去年增长16%左右,财政支出增长15%左右,财政赤字经过努力有可能控制在预算确定的数额之内。

今年是新财税体制确立的第三年,虽然深化财税改革的任务还很重,路还很长,但从总体情况看,随着新体制的确立,财政工作已进入了一个平稳发展的时期。主要表现在:(1)初步建立了稳定的中央与地方财政收入增长机制,各级财政的增收积极性空前高涨。1993年至1996年,国家财政收入年均增收900多亿元。收入的大幅度增加,为中央和地方控制财政赤字,确保收支平衡,支持重点需要,消化历史挂帐,提供了条件。(2)两套税务机构的关系已基本理顺,并开始发挥出明显效能。过去地方一些征收难度较大的零散税收,通过加强征管,有的已经成为地方的主体税种,“两税”收入也连续三年稳定增长。(3)各级政府的理财思路发生明显转变。重收轻支、重支轻管的现象有所好转。事实充分证明,财税改革是非常成功的,它对促进经济和财政的稳定发展起了重要的作用。

1996年,各级财税部门按照去年中央经济工作会议和八届全国人大四次会议对财政工作的具体要求,较好地贯彻了适度从紧的财政政策,深化和完善财税体制改革,严格财税管理,整顿财税秩序,财政工作取得了新的成绩。

(一) **财税体制改革继续得到深化和完善。**今年以来,各级财税部门按照建立社会主义市场经济体制的要求,并针对新财税体制运行中出现的新情况,对财税体制作了进一步改革、调整和完善。一是调整了

部分税收政策。为了适应对外开放的需要,实行了新的关税税率,对关税税率作了大范围、大幅度的调整,关税税率的总水平降低35%,下调到23%。针对出口退税中存在的问题,实行了新的出口退税制度,改革了出口退税办法。为了进一步规范新税制,对一些行业和产品的增值税、所得税和其它税种的过渡性优惠政策进行了清理。同时,为个人所得税、车船税、耕地占用税、契税等税种的调整做了大量的准备工作。二是进一步完善了分税制财政体制。从1995年度决算起,中央财政在十分困难的情况下,拿出部分财力,实施了过渡期转移支付制度。各省市自治区为了改变本地区内发展不平衡的状况,也拿出部分资金,参照中央的办法,结合本地区的情况,实施转移支付,收到了良好的效果。省以下的资金调度比例问题也基本得到解决。三是积极推动国有企业改革和社会保障制度改革。积极参与了建立现代企业制度、优化资本结构、企业集团、控股公司、企业兼并破产等试点工作,落实了有关财税配套政策,制定了相应的财务管理方法。为了加快社会保障制度改革步伐,积极会同有关部门推进了城镇企业养老保险制度改革,完善了社会救济和抚恤制度,制定了城市居民最低生活保障线,扩大了职工医疗保障制度改革试点。此外,配合粮食价格改革,积极做好对困难居民的定向补贴工作。

(二) 财税管理得到进一步加强。一是抓财源建设,保收支平衡。新财税体制实施后,各级政府都把加强财源建设、强化财税管理作为经济工作的重点来抓,努力增收节支,保证财政收支平衡。如河北建立了严格的财政工作目标责任制,层层分解,狠抓落实,大灾之年实现了财政收支平衡。江西从抓县级财源建设入手,变输血为造血,连续多年实现县级财政无赤字。安徽充分调动市县财源建设积极性,深挖财源潜力,使全省财政收入三年上了三个新台阶。浙江针对贫困地区收不抵支的现状,实行“两保两挂”办法,即在确保完成上划中央两税任务,确保实现当年财政收支平衡的前提下,把省财政奖励与地方财政收入增长挂钩,一定三年不变。到今年为止,17个贫困县有15个完成了“两保两挂”目标,实现财政收支平衡,有的地方还消化了部分历年赤字。还有山东、黑龙江等地区连续多年实现了财政收支平衡。对这些地区的经验,我们将进行专门总结、交流和推广。二是加强收入征管。今年前11个月,全国财政收入能保持较快增长的势头,除经济发展因素外,与各级征管部门的努力是分不开的。各级税务部门积极改进征管方式和征管手段,加大了征管力度,保证了税收收入的稳定增长。海关加强加工贸易的税收管理,实施了加工贸易进口料件保证金台帐监管制度,减少了关税流失。各级财政部门及时准确地了解企业效益情况和收入缴库进度,从第三季度起就着手抓企业所得税

的催缴入库工作,采取将补亏、拨款等与收入完成情况挂钩的办法,促进企业完成收入任务。在今年的国债发行工作中,推进了国债发行的市场化进程,改进了发行方式,降低了发行成本,确保了国债发行任务的完成。三是严格了支出管理。各级财政在预算安排上按照适度从紧的要求,调整了支出结构,增加了农业、科教等方面的投入,保证了重点支出项目的资金需要。在预算执行中,采取了许多成效明显的节支措施。为了规范事业单位的财务行为,制定颁发了《事业单位财务规则》。继中央对省级实行行政费定额考核办法后,已有14个省市对下全面推行了逐级考核办法。不少地方对电话费、会议费等较难控制的项目采取了专项控制的办法,成效明显。有的地方在医疗设备、教学仪器采购中试行政府采购办法,取得了一些经验。此外,各地在控制社会集团购买力,抑制集团消费膨胀方面也采取了许多积极措施,收到了较好的效果。四是加强了国有资产管理。全面完成了对国有资产清产核资任务,基本摸清了国有企业的资产底数,完成了产权登记,为改革国有资产管理体制提供了依据,并着手组织集体所有制企业的清产核资工作。同时,加强了国有企业的产权管理,推动了资产重组,促进了国有资产的保值增值。

(三) 整顿财税秩序取得初步成效。今年以来,各级财政部门把整顿财税秩序作为一项重点工作来抓,取得了明显的进展。一是会同有关部门全面开展了清理检查预算外资金工作,初步摸清了底数,同时,根据国务院29号文件精神,相继出台了有针对性的管理办法和规定。二是在全国范围内开展了对“小金库”的清查活动,打击了违法违纪行为,整肃了财经纪律。三是按照国务院领导关于会计工作“约法三章”的要求和国务院关于整顿会计工作秩序的精神,普遍开展了以依法建帐为中心内容的会计基础工作规范化活动。四是今年的财税大检查工作已经全面铺开。在开展上述专项检查的同时,还切实加强了日常财政监督检查工作。如对广东、上海、北京、浙江等20个地区的出口退税情况,外商投资企业缴纳企业所得税情况,部分行业缴纳增值税、消费税情况进行了检查,发现并纠正了部分企业的偷逃税行为。五是加快了财政法制建设步伐,颁布了《企业国有资产管理登记管理办法》,完成了《遗产税条例》等法规的起草工作。财政“三五”普法工作已经全面展开。这次,部里驻各地财政监察专员办事处的负责同志也参加会议,这支队伍建立时间不长,但对于加强财政监督检查,防止财政收入流失发挥了重要作用,作出了重大贡献。希望你们再接再厉,取得更大的成绩。

在肯定成绩的同时,我们必须清醒地认识到当前财政的现实问题和潜在的风险。在收入方面,主要是税收流失严重,随意减免税,偷税、骗税、逃税、抗税等现象不断发生。特别是今年以来,企业欠税增加

很猛,欠缴中央税更多。到11月末,全国企业共欠缴工商税收356亿元,其中欠缴增值税和消费税274亿元,占欠税总额的77%,比年初增加124亿元。越权设立基金、乱收费的现象十分普遍,预算外资金侵蚀税基比较严重。巨额的财政性资金脱离国家预算管理,严重削弱了国家财政的宏观调控能力。在支出方面,主要是约束不严、控制不力,增长过猛,铺张浪费现象十分严重,国家有限的财力难以满足各方面的需要。财税秩序混乱的状况还没有大的改观。这些问题都需要在明年的工作中继续着力加以解决。

现在距年终和决算清理期还有一段时间。各级财政部门要继续抓紧组织收入,大力清理欠税,争取将欠税比年初压缩20%,确保完成全年的收入任务,并力争超收一些。年关将近,要注意控制支出,切实防止突击花钱。各级财政的超收和节省下来的支出,要用于消化滚存赤字和挂帐。

二、1997年国家财政收支计划的初步安排

最近召开的中央经济工作会议确定,明天总的宏观经济政策应当保持连续性、稳定性和必要的灵活性,做到稳中求进。要保持政治经济和社会的稳定,同时采取积极的措施,为经济注入新的活力,着力提高经济增长质量和效益,推动改革和建设更好地发展。为此,必须切实推进两个根本性转变,继续实行适度从紧的财政货币政策,降低物价上涨幅度,加强农业基础地位,加快改革特别是国有企业改革步伐,加大结构调整力度,培育新的经济增长点,促进国民经济持续、快速、健康发展和社会全面进步。

根据这次中央经济工作会议精神,明年的财政工作一定要把握大局,突出重点,保持财政政策的连续性、稳定性和必要的灵活性。在继续实行适度从紧财政政策的前提下,围绕经济生活中的突出问题,采取积极有效的措施,充分发挥国家财政的职能作用。在工作中要力求做到“四个结合”,即:把发展经济与开辟财源结合起来,努力增加财政收入;把控制支出与调整结构结合起来,努力节减一切可节减的支出;把深化财税改革与振兴国家财政结合起来,逐步增强财政的宏观调控能力;把强化财税管理与整顿财税秩序结合起来,使财政工作逐步走上依法理财、依法管理的道路,全面完成各项财政工作任务。

按照上述精神和国家“九五”计划对财政工作的要求,明年财政收支计划安排和财政工作的指导思想是:认真贯彻落实党的十四届五中全会、六中全会和中央经济工作会议精神,继续实行适度从紧的财政政策,促进经济结构的调整和优化,全面强化税收征管,使财政收入继续保持较快的增长速度;坚持量入为出,控制支出总量,优化支出结构,保证重点需要,反对铺张浪费,使财政支出的增长低于收入的增

长幅度;进一步压缩财政赤字,控制债务规模;大力整顿财经秩序,继续深化财税改革。

根据上述指导思想,1997年全国财政收支计划的初步安排是:全国财政收入安排8203亿元(不含债务收入,下同),比今年预计数增加916亿元,增长12.6%;全国财政支出安排8787亿元(不含债务支出),比今年预计数增加886亿元,增长11.2%。全国财政收支相抵,赤字584亿元,比今年预计数减少30亿元,全部为中央财政赤字,将通过发行债券弥补。另外,明年到期需偿还的债务本息2053亿元,比今年预计数增加715亿元,也要通过发行债券来归还。这样,明年国债发行数额将达到2637亿元。

分中央和地方看,1997年中央财政总收入安排4728亿元(含地方财政上解收入),其中,中央财政本级收入4125亿元,比今年预计执行数增长12.2%;中央财政总支出5312亿元(含税收返还和补助地方支出),其中,中央财政本级支出2473亿元,比今年预计执行数增长12.1%;中央财政收支相抵,赤字584亿元。地方财政总收入安排6918亿元,其中,地方财政本级收入4078亿元,比今年预计执行数增长13%;地方财政总支出6918亿元,其中,地方财政本级支出6314亿元,比今年预计执行数增长10.9%,地方财政收支平衡。

以上收支指标只是初步测算的,地方的计划还没有报上来,待汇总后,数字还会有所调整。为了让大家对1997年预算编制的背景情况有一个比较全面的了解,我这里作些扼要说明:

关于收入计划安排问题。1997年财政收入安排,比今年预计执行数增长12.6%,其中“两税”安排比今年预计执行数增长12%。做这样的安排,考虑的主要因素:一是明年经济发展的环境总的来说是比较有利的,国民经济增长速度调控目标为8%,物价涨幅控制在6%左右;二是为了统一企业所得税,将降低金融保险企业的所得税税率,同时提高营业税税率,提高税率增加的收入全部归中央;三是为坚持依法治税,促进公平竞争,缓解社会分配不公的矛盾,明年将加强对个体私营经济的税收征管,强化查帐征收工作,这也将增加财政收入。

关于支出计划安排问题。1997年全国财政支出计划比今年预计执行数增长11.2%,比收入增长低1.4个百分点。按照“九五”计划关于消除财政赤字,控制债务规模的要求,财政支出增长应该低于收入增长两个百分点,财政赤字还要多压缩一些,但从明年的政治经济发展大局考虑,再压缩有很大难度。一是按照中央经济工作会议要求,明年要增加国家粮食和棉花储备,需增加中央财政支出40亿元。据有关部门测算,今年实际粮食产量比原先预计的还要多,国务院正在考虑再增加一些储备粮,中央和地方的粮食

储备费用也要相应增加。这样虽然会加重财政负担,但有利于稳定农业,保护农民的种粮积极性。二是贯彻落实中央扶贫工作会议精神,加大扶贫攻坚力度,中央增加扶贫支出 15 亿元,地方财政也要相应增加扶贫配套资金。三是明年香港回归祖国,中央在财政上也要增加一些必不可少的支出。四是要考虑明年机关事业单位职工调整工资需增加支出的因素。五是安排停产半停产企业下岗职工最低生活费用,财政将增加一些支出。除了上述增支因素和法律明确规定需要增加的支出外,其它支出都维持在今年的水平,有的还作了适当压缩。

总的看,明年的收入任务较重,支出压力很大,而压缩赤字的数额距国务院的要求还有差距,需要进一步研究增收节支的硬措施。

三、努力增收节支,整顿财经秩序,全面完成 1997 年的财政工作任务

1997 年是中国历史上极为重要的一年,政治生活中有两件举世瞩目的大事:一是恢复对香港行使主权,二是召开党的第十五次代表大会。全面完成 1997 年的财政工作任务,对深化改革,扩大开放,促进发展,保持稳定,都具有非常重要的意义。明年的社会经济环境,对财政工作是机遇和挑战并存,有利条件很多,但难度也很大,特别是中央财政工作难度更大。我们要保持清醒的头脑,正确判断和把握形势,充分利用有利条件,努力化解不利因素,克服困难,开拓前进,扎扎实实地抓好各方面的工作。

(一) 牢牢把握大局,推动两个转变,促进经济发展,保持社会稳定。要继续把支持农业放在财政工作的重要位置上。今年农业又获丰收,但农业基础薄弱的状况并没有大的改观,不能因为粮食连续两年增产,而对农业有丝毫松懈。各级财政部门要牢固树立支持和保持农业的观念,按照农业法的要求,确保预算内支农支出的增长。继续多方筹集资金,增加对农业的投入,并确保资金及时足额到位。财政支农要突出重点,着力支持农业综合开发,支持粮食生产,促进农业科技推广和农业产业化发展。要重视水利建设的投入,治理江河,清除水患。当前要十分注意保护农民的生产积极性,保护粮食价格的稳定,当市场粮价低于定购粮价时,议价粮要按照当地政府规定的保持价格进行收购,购销差价由中央和地方财政共同建立的粮食风险基金补贴。各级财政部门要管好、用好粮食风险基金,保证财政补贴及时到位,防止出现粮棉收购时给农民打白条的现象。

切实推进两个根本性转变,加大经济结构调整的力度,是明年经济工作的重中之重。长期以来,受粗放型经济增长方式的影响,在经济建设中,“大而全、小而全”盲目投资和低水平重复建设的问题十分严重,产业结构趋同,技术进步缓慢,经济素质和效益

低下,资源浪费十分惊人。许多企业包括大中型企业开工不足,生产能力闲置,有些企业投产即亏损。据对“八五”时期国家 81 个重点项目的调查,批准的概算为 917 亿元,实际投资 1442 亿元,超概算 57.2%,投产后亏损面达 40%。这种情况不仅严重制约着国民经济的健康发展,也直接影响了财政发展的后劲。因此,推动两个根本性转变,调整和优化经济结构也是财政工作的重要任务。新财税体制框架确立以后,各级政府抓财源建设的积极性很高,在制定本地区“九五”计划时,对财源建设也进行了规划,做了许多有益的工作。但值得注意的是,在各地制定的“九五”计划中重点产业和支柱产业趋同的现象仍很严重。这样搞下去,重复建设问题将更加难以解决,国家财政也无法振兴。对此,各级财政部门的领导一定要把思想认识统一到中央经济工作会议精神上来。规划财源建设,必须充分考虑国家的整体布局和国内外市场容量,必须与国家的产业政策结合起来,把有限的财力用于优化和调整结构,着力发展那些市场需求量大,产业关联度高,科技含量高,经济效益好,带动作用强的产业和产品。特别要重视发展本地区优势明显的特色经济,开拓农村市场。同时要加大技术改造的力度,走内涵和集约发展的路子,注意统筹规划,逐步推进,切实防止投资外延化和不顾可能、一哄而起的倾向。

把握明年工作的大局,保持社会稳定,一项很重要的工作是加大扶贫攻坚力度,尽快解决我国农村贫困人口的温饱问题。按照中央扶贫开发工作会议精神,国务院决定,从明年起到本世纪末,中央财政每年要增加 15 亿元的拨款,银行增加 30 亿元贷款用于扶贫,地方财政投入的扶贫资金比例,要达到中央财政扶贫投入的 30%~50%。达不到这个水平的,将按比例调减中央投入到这些省、自治区的扶贫资金。各级财政部门要坚决贯彻落实中央、国务院关于扶贫工作的政策和措施,不论财力有多紧,也要首先保证解决群众温饱问题的资金到位,搞好协调配套。在扶贫资金的分配使用上,要以扶贫开发、解决群众温饱为重点,着力改善贫困地区的生产生活条件,发展种植业、养殖业和农产品加工业,不要盲目上工业项目。在资金安排上要集中使用,不要撒胡椒面,更不能挤占和挪用。要强化对扶贫资金的管理和监督工作,坚决查处扶贫资金使用中的违法乱纪行为。当前,部分国有企业生产经营困难,下岗待业人员增多,安置好停产半停产企业富余职工的就业和生活,既是维护改革、发展、稳定的大局所需要的,也是帮助企业扭亏增效,克服困难的关键环节。根据中央经济工作会议精神,那些经营不下去,又不具备兼并破产条件的企业,应对富余职工实行下岗分流。下岗职工实在难以安置的,应采取社会救济、保险,地方财政补贴和银行特种贷款“三家抬”的办法保证下岗职工

的最低生活费用。地方企业向银行申请特种贷款，由地方财政负担贴息。

(二) 加强收入管理，提高经济效益，继续保持财政收入快速增长的势头。新财税体制实施以后，财政收入与改革之前相比的确增加了不少，但收入的增长仍然滞后于经济增长，财政收入占国内生产总值的比重仍在下滑。要扭转这种状况，首先是要改善企业的经营管理，提高经济效益，这是增加财政收入的治本之策。财政部门强调抓企业的经营管理，不是要去干预企业的经营活动，而是要发挥财政的职能，帮助和督促企业改进和加强各项基础管理工作，特别是加强资金管理和成本核算。明年各级财政部门要把降低管理费用作为重点来抓，严格控制企业业务招待费、差旅费等费用支出，力争使管理费用比上年降低5%。要扭转企业工资奖金和福利开支的随意状态，建立严格的约束机制。对盈利企业，要严格按照“两个低于”的原则来控制企业工资奖金水平；对亏损企业，要实行工资增长与企业扭亏挂钩，增亏的企业一律不能增加工资。企业执行“两则”、“两制”增加的财力，要首先用于补充自有流动资金。目前国有粮食系统亏损严重，原有的政策性亏损挂帐尚未消化，新的经营性亏损挂帐又大幅度增加，成为财政和银行的一个沉重负担。从去年起对国有粮食企业的经营已经实行了两条线运行，属于经营性的财务挂帐，应由企业自行消化，财政不负担补贴。国有粮食系统要大力开展扭亏增盈活动，减少流通环节，降低经营成本，开展综合经营，提高经济效益。要加强金融保险企业的财务管理工作，严格控制基本建设投资、固定资产购置费和工资性支出，金融保险企业要努力改善信贷资产质量，提高收息率，扭转利润下滑的趋势。其他各行业的国有企业都要广泛开展增产节约、增收节支活动，加强管理，提高效益，增加财政收入，为缓解国家财政困难做贡献。

近年来，税收征管工作不断加强，税收流失有所控制，成绩是很大的。但也应当看到，收入流失的漏洞确实还很多，增收的潜力还很大。各级财税部门要再接再厉，继续加大税收征管力度，工作更深入一些，更细致一些，更扎实一些，切实依法治税，依率计征，应收尽收。要大力清理欠税，在继续压缩旧欠的基础上，确保明年不再发生新欠。对不顾国家利益有意欠税的企业，要争取当地政府和有关部门的支持，依法采取强制措施，维护国家税法的威严。在个人所得税征管工作中，特别要注意抓好对高收入行业及高收入者应纳个人所得税的征管，试行注册会计师审核制度，制止非法减免个人所得税和提高扣除标准的行为。同时要加强对隐性收入的监控和稽核。目前土地出让金收入流失情况十分严重，党中央和国务院领导同志对此非常重视，要求财政部门严格进行管理。我们已于今年12月布置对全国的土地出让金收

支情况进行一次检查。根据这次检查情况以及发现的问题，在明年的工作中要进一步做好加强土地出让金的征收管理工作。对未按规定缴入财政的土地出让金，要坚决予以清缴、追回；对已上缴财政、未纳入预算的土地出让金，要坚决清理入库。

(三) 建立严格的预算约束机制，遏制财政支出过猛增长的势头。当前国家财政困难，除了收入增长水平偏低外，支出增长过猛也是一个重要方面。近三年来，财政支出平均每年增加1000亿元左右，但各级财政仍然处于紧张状态。财政支出增长过猛，有其客观因素，但主要是政策上、体制上、管理上和社会风气等方面的因素造成的。控制支出规模，调整支出结构，首先要把握勤俭建国，艰苦奋斗，厉行节约，反对浪费这些优良传统和作风落实到财政上，要过“紧日子”，而且要过相当长的时间。财政支出水平和标准必须与经济发展水平相适应，不能超前。支出的增长必须低于收入的增长。要综合平衡，调整结构，有保有压。在经济和社会发展中，每一项事业都很重要，但受财力的制约，就必须区分轻重缓急和主次先后，这样才有政策，否则谁也保不好，保不了。要坚持依法理财，严格预算约束。当前支出当中存在的问题不是没有规矩、无章可循，而是执行不力。这也与财政部门监督和管理不严有关。

明年的财政支出，要重点保证农业、教育、科技支出的增长和国家政权建设所需的开支。同时，要做好以下几条：

(1) 坚决执行国务院统一的工资政策。明年准备出台的几项调整工资和津贴的措施，各地区各部门都必须严格按照规定执行，不得在国家规定之外，自行提高标准，或以其他名目变相发放奖金、补贴。同时要认真清理过去已经发放的各种津贴、补贴，不合理的要坚决取消。

(2) 严格控制机构人员编制，科学界定财政支出的供给范围。首先要将财政供养的机关事业单位人员膨胀势头遏制住，否则财政收入的大部分都会被增加的人员消耗掉。今后未经国务院批准，不准再增人增编，增设机构，不许通过乱收费、乱创收，把自行增设的机构人员到预算外开支。对一部分已经取消行政管理职能的单位，应改变经费供给渠道，停止行政经费供给。对一些事业单位应界定财政供给范围，应不应该供给，供给到什么程度，要制定规范的办法。那些主要从事生产经营活动的事业单位及一些学会、协会、报刊、杂志、中心等，都应自收自支。

(3) 压缩公用经费开支。大力精简既无明确任务，又无实际内容的会议，坚决贯彻中央通知的要求，砍掉一些国际研讨会、片会，取消一些名目繁多的“节”日等等。财政安排的会议费预算，要在1996年实际支出的基础上压缩10%。党政干部的出国经费也要从严控制，从严审批。要坚决刹住公款吃请、

公款旅游等不正之风。

(4) 严格控制社会集团购买力。要针对当前新的集团消费热点,调整专控商品品目,特别是对移动电话、大屏幕彩电等高档商品要从严实行专项控制。小汽车的数量和档次要严格按照规定配置。对违反国家控购纪律的行为要严加惩处。

(5) 地方各级的预算安排要量入为出,收入不足以抵顶支出的,要坚决削减开支。首先要安排好工资支出,先保吃饭,后搞建设。这也是稳定大局的需要。绝不允许一方面把有限的资金拿去搞基本建设和其他非工资性开支,而另一方面拖欠财政负担人员的工资,把工资性硬缺口留给上级政府。对于当年财力不能保证最低支出的需求,仍然有赤字的地区,应结合中央财政的转移支付补助,由省一级财政负责制定计划,通过省对地、县转移支付,限期消化本地区的财政赤字。

财政部制定的《事业单位财务规则》将于明年1月1日起实施,与之配套的行业财务管理办法也正在制定之中。事业单位财务制度的改革,涉及的范围广、改革的力度大,各级财政和事业主管部门要切实抓好执行工作。

(四) 继续深化和完善财税改革,为逐步振兴国家财政创造良好的条件。继续深化和完善财税改革的关键是把蛋糕做大,并且要减少随意性。要进一步完善增值税征收管理办法,扩大增值税发票交叉稽核的范围,坚决堵住利用增值税发票偷逃税的漏洞。要改进个人所得税征收办法,严格实行代扣代缴和法人支付与个人收入双向申报制度。要继续深化和完善税制改革,抓紧制定法规,尽快出台新的个人所得税法、遗产税法和新的耕地占用税、契税、车船使用税条例,抓紧研究并争取适当时候完成立法,择机恢复对储蓄存款利息征收个人所得税。进一步改革出口退税机制,对有进出口经营权的生产企业自营出口的货物,实行“免、抵、退”的办法。要进一步完善过渡期转移支付办法,明年将对现行办法做一些技术性修改,扩大标准收入的测算范围,改进测算方法,调整标准支出的项目和因素,建立激励机制,为逐步过渡到规范的转移支付制度创造条件。要加快财政支出改革的步伐,这几年我们花了很大的精力对收入体制进行了改革,收入稳定增长的机制已基本形成,下一步要把改革的重点转到加强支出管理上来,组织力量抓紧研究建立科学严格的支出控制机制。要按照国务院部署,继续支持、配合国有企业改革试点,继续做好“拨改贷”资金余额转资本金的工作,为国有企业多渠道增资减债创造条件。结合项目资本金制度和法人责任制的实施,进一步完善基本建设财务管理制度。要积极推进权责明确的国有资产管理、监督和营运体系的建立,以改革推动资产结构调整,促进存量资产合理流动,在非经营性资产和资源性资产管理上实现新

的突破。积极做好国有企业清产核资的后续工作,全面开展城镇集体企业清产核资工作。社会保障制度改革是经济体制改革的一个重要环节,各级财政部门要认真贯彻国务院有关文件精神,会同劳动部门研究制定城镇企业职工养老保险制度改革的具体实施方案,加强对职工医疗保险制度改革扩大试点城市的指导和支持。切实加强对社会保障基金的管理,在年内将各项社会保险基金纳入财政专户管理。积极参与城镇居民最低生活保障制度、福利企业税收优惠政策以及农村养老保险改革的研究和实施,国务院新的失业保险条例即将下达,各地财政部门要主动参与本地实施办法的制定,确保失业保险基金的安全。

(五) 进一步规范和整顿财经秩序,为经济运行创造良好的环境。财经秩序状况是反映国民经济运行质量、社会经济管理水平和法制建设程度的重要标志之一。我们要充分认识规范和整顿财经秩序的重要性和紧迫性。目前,我国经济领域中大面积违法乱纪的势头尚未彻底遏制,财经纪律松弛的状况尚未根本好转,有的甚至还相当严重。各级财政部门要继续贯彻落实党中央、国务院关于整顿经济秩序的要求,围绕财政分配中的一些突出问题,收支并举,监管并重,日常监督和专项检查相结合,做好整章建制和规范管理工作。要紧紧把握财政监督的内在特性,逐步探索对本级预算收入解缴、征管、退付全方位监督的路子。在监督检查过程中,要坚决贯彻执法必严的方针,加大对违反财经法纪主要责任人员的处理力度。

明年的工作重点:一是规范财政支出秩序。各级财政要专门组织力量对本级预算支出,从资金的申请、拨付到使用进行重点检查和全方位监控,对那些挥霍浪费财政资金,擅自提高支出标准,挤占挪用重点支出的违纪行为,要坚决查处。通过检查,要基本了解问题的症结,研究提出防范和控制措施,为进一步全面改革支出管理体制打下基础。二是继续开展打击偷税、骗税的专项斗争。目前,税务机构正结合财税大检查开展出口退税的专项检查,明年要视专项检查结果,继续对一些重点地区、重点行业和重点环节进行检查。同时,要进一步完善对出口退税的事前审核和管理机制。三是强化企业财务约束机制。最近,财政部起草了《关于加强国有企业财务监督的通知》,已上报国务院待批。明年,要加紧研究制定国有企业财务监督实施办法,对企业消费性资金使用、对外投资、关联企业往来、购销活动以及资产处置等依法进行监督,收入要全部入帐,支出要有预算,并做好内部审计工作。四是加强预算外资金管理。要继续贯彻落实国务院《关于加强预算外资金管理的决定》,行政事业性收费要严格执行中央、省两级审批制度,基金要严格执行中央一级审批制度,刹住越权设立基金,乱设收费项目的歪风。坚决制止向企业乱摊派和乱收费。要将部分政府性建设专用基金和部分

行政性收费纳入预算管理,将预算外资金上缴财政专户,实行收支两条线管理。预算外资金专户要由当地财政部门在有关银行统一开设,不要多头开户。针对今年清查预算外资金发现的问题,要建立健全各项规章制度,尽快出台相应的管理办法。五是加强对会计工作的管理和指导。要结合今年税收、财务、物价大检查,继续开展以强化基础管理和依法建帐为中心内容的会计基础工作规范化活动,研究制定与企业会计制度相适应的成本核算办法及单位内部控制制度,加强对会计人员的基本技能教育和职业道德教育,并定期进行检查。加快会计准则体系建设。逐步实行企业年度会计报表注册审计制度,积极推动地方会计师协会与审计师协会的联合,发挥社会中介组织在会计秩序建设中的作用。凡是目前尚未联合的,必须在明年一季度内完成两会联合工作。

(六) 加强财政法制建设,健全内部约束机制。要继续加强财政立法、执法和普法工作。要抓紧起草《国债法》、《企业所得税法》,着手农业税收法规的修订和起草;加快《遗产税》、《预算外资金管理条例》、《行政性收费管理条例》、《财政监督条例》、《违反财政法规处罚暂行规定》、《国有资产产权转让管理办法》等法律法规的立法进程。要通过对法律法规的修改、完善,强化预算约束和管理监督,在法制建设上确立起对铺张浪费行为有效的约束防范和处罚机制。目前财政“三五”普法进入全面实施阶段,各级财政部门要通过普法宣传全面提高财政干部的执法水平和公民的财政法律意识,加大执法监督检查力度,加强财政执法监督的组织、协调和管理,进一步做好财政行政复议、应诉工作。

各级财政部门要模范遵守各项财经法纪,严格自律,正人先正己。要根据市场经济的客观要求,切实转变财政职能,把工作重点和主要精力放在制定方针政策、管好规划、抓好监督上来,不要热衷于管小钱,更不能参与经营活动。为了加强中央预算管理,根据《预算法》及《预算法实施条例》和其他有关财政法规的规定,今年8月,财政部制定了《规范中央预算管理若干问题的规定》,对部内司局有关预算编制、执行、决算及监督作了进一步的明确和规范。各级地方财政部门也应针对本级预算管理中存在的问题,建立健全规范预算管理的制度,加强内部控制,提高管理水平。财政部门在加强整个社会预算外资金管理的同时,对财政部门自身的预算外资金,也要严

格按照国务院29号文件精神,认真进行清理和规范。各级财政部门按照去年8月份朱镕基副总理提出的财政周转金要“控制规模,限定投向,健全制度,加强监督”的要求,对地方财政周转金进行了全面认真的清理整顿,基本上改变了过去存在的多头开户、多头对外、监督不力的状况,管理上有了较大的改进,但这项工作进展不够平衡。11月底我们组织力量对清理整顿财政周转金工作进行了检查,发现仍有少数地区特别是市县一级工作进展迟缓,对清理出来的问题也未及时进行处理。这种情况应引起有关地方财政部门领导足够的重视。对财政周转金的管理,各级财政部门不能掉以轻心,不能松劲,要巩固已经取得的成果,按照财政部颁发的《地方财政周转金管理暂行办法》,加快规范管理的步伐,贯彻落实好朱副总理提出的“十六字方针”。

(七) 全面贯彻党的十四届六中全会精神,加强财政干部队伍建设。党的十四届六中全会通过的决议,明确了今后我国精神文明建设的指导思想、目标任务、基本方针和重要措施。各级财政部门要把精神文明建设提到更加突出的地位,认真落实《国务院关于进一步完善文化经济政策的若干规定》。适应社会主义市场经济的要求,建立规范有效的筹资机制,逐步形成多渠道的投入体制,支持宣传文化事业,加强精神文明建设的物质保障。要加强对广大干部职工的爱国主义、集体主义、社会主义教育,加强职业责任、职业道德、职业纪律教育,规范行业行为,树立行业新风,不断提高干部队伍的 policy 水平和政治、业务素质。要积极开展争创“文明局”、“文明所”的活动。大力宣传表彰先进集体和先进个人,在全系统内形成崇尚先进,学习先进的良好风尚。要进一步树立密切联系群众、勤政务实、廉洁奉公的优良党风政风,大力培育坚持原则、爱岗敬业、关心群众的敬业精神。

1997年的财税工作任务是很繁重的,全体财税干部要紧密团结在以江泽民同志为核心的党中央周围,深入贯彻党的十四届五中、六中全会精神,把握大局,再接再厉,同心同德,开拓前进,全面完成财政工作任务,以实际行动迎接香港回归和党的十五大胜利召开,不辜负党中央、国务院对我们的期望和重托。

(财政部办公厅提供)