

加强财政管理 遏制腐败现象

○ 李树义

反腐倡廉是摆在我们面前的一项长期、艰巨和紧迫的任务。财政作为重要的国民经济综合部门,掌握着资金分配权、企事业单位财务行业管理权以及辐射社会各方面执行财经纪律的监督检查权。因此,财政部门不仅要加强自身的廉政建设,而且在与其他各部门紧密配合,合力推进全社会的反腐倡廉工作中也负有不可推卸的重要责任。大量的事实说明,在社会主义市场经济条件下,种种腐败问题,包括违法违纪大案要案的发生,无不与金钱紧密联系在一起。由此可见,财政的源头控制工作搞好了,社会大环境就会得到相应好转,腐败现象就会得到有效遏制。因此,深入整治腐败,实施标本兼治,强化治本措施,财政部门的任务极其艰巨而繁

重。

联系财政工作实际,立足从源头控制腐败问题,强化治本措施,我认为应从这样几个方面入手。

一、加强预算外资金的有效管理

预算外资金是财政资金的一个重要组成部分。预算外资金的大量存在与快速增长,对促进经济建设和事业发展确实发挥了重要作用。但它带来的负面效应也很大,主要表现为诱发“三乱”行为、助长行业不正之风、滋生腐败现象等。目前带有共性的腐败问题,如帐外帐、“小金库”、挥霍浪费资金、搞权钱交易等,多与预算外资金有关。剖析其原因,主要是预算外资金零星分散,隐蔽性强,执收部门和单位直接控制着

征收环节,很容易与部门、单位及其职工切身利益挂钩,财政控制与管理的难度相当大。立足现实,着眼治本,对预算外资金的源头控制和管理建议分两步实施:第一步,着眼近期,在调控预算外资金规模、将部分行政性收费纳入预算管理的基础上,对预算外资金实行集中统一管理,收入直接上缴财政专户,支出财政审批核拨,与预算内资金结合运用,结余部分由财政统筹安排。并从严控收费立项,严格掌握收费范围,按照“三个有利于”的标准,定期清理检查各种收费。第二步,着眼长远,由收支“两条线”过渡到“费改税”,将各种收费性质的预算外资金合并征税,收费部门和单位的经费由财政负责,不再介入征收环节。这样做的主要理由是:预算

但无论如何,这两项工程都必须坚决进行而且必须成功。这是由这两项工程在我们伟大事业的大系统中的重要地位所决定的。

实际上,振兴国家财政,在工作实践中是一个已经奋斗多年的目标,机构改革也已进行过不止一次两次,所取得的成绩是应当肯定的,但是都没有取得预期的理想的效果。在我们贯彻落实十五大精神,从一个新的起点上开展这两项工作的时候,认真总结一下以往的经验与教训是十分必要的。以往工作未能达到理想境界,有多方面的原因,但从主观上反思,概括起来主要有两点:一是缺乏科学的态度,二是缺乏应有的决心。振兴国家财政与推进机构改革,涉及到方方面面的利益,牵一发而动全局,具有很强的科学性和艰巨性。

如果没有一个严肃的科学态度和坚定不移的决心,如果不是从全局角度和整体的优化进行规划和开展工作,如果在工作中无原则的照顾局部利益甚至照顾个人关系,如果不是知难而进而是一遇阻力就妥协“变通”,则任何改革都不可能成功。这样,在当前激烈的国际竞争中我们就将又一次失去发展的机会。江泽民同志在十五大报告中对这两项工作的目的、意义、任务、要求作了鞭辟入里的分析,表示了中央的极大的决心。我们应当认真学习领会十五大精神,提高认识,统一思想,全党全民共同努力,搞好机构改革,振兴国家财政,为实现十五大提出的各项奋斗目标,把我们伟大的事业全面推向 21 世纪提供政治上与经济上的强有力的保证。

(作者为财政部部长助理)

外资金的大量存在和规模的不断扩张,除了经济建设和事业发展需要以外,更深层次的原因是机构膨胀,财政经费不足,以费养人。权衡利弊,与其说为了养人让预算外资金横行泛滥,损害党和政府的形象,影响安定团结,莫不如开前门、堵后门,将行政事业经费统由国家包下来,相应将一些收费合并项目纳入税收征管体系,缴入国库,按照预算内资金的办法实行管理。而且据预测,费改税以后,对企业而言,负担不是加重了,而是相应会有所减轻。

二、健全财政预算资金管理机制

从近几年开展的财务检查和审计监督情况看,财政预算资金在使用和管理中存在着许多问题,突出表现在挪用专项经费、化预算内为预算外、挥霍浪费、盲目追求高档集团消费等方面。究其原因,一是财政部门重分配、轻管理的问题较为普遍,资金拨付以后的跟踪管理比较薄弱;二是财政部门在核定和拨付单位经费特别是弹性经费和专项经费时,宽严尺度掌握得不够适当,有些经费控制不严;三是一部分行政事业单位自我约束能力不强,有章不循,有法不依,挖空心思隐瞒和欺骗财政部门。现在看,解决这些问题,一要加强资金拨付以后的后续管理工作,跟踪问效,及时掌握资金使用情况及效果,杜绝截留挪用和损失浪费;二要建立相应的专项资金拨付和使用责任制,责任人员包括主管领导不仅要管批钱、拨钱,还要加强管理、分担责任,一旦出现问题,追究责任,按责论处;三要从严控制财政各项经费支出,在保证各项事业不因经费控制因素而受到影响的前提下,改革单位预算核定办法,从严掌握单位支出预算规模,对人员经费严格按编制、定员、定额来控制 and 考核;四要对公用经费特别是会议费、电话费、差旅费、购置费和公费医疗经费等弹性支出,要分类控制,按支出项目制定具体的切实可行的管理办法,把“水分”挤到最低限度;五要在强化各单位自律意识的基础上,严格控制办公设备的更新换代,特

别是从严掌握车辆、微机等办公设备的配备等级和需要量,能使用的就不更新,能维修的就不废弃,不需用的要在各单位之间进行调剂,营造和发扬崇尚节俭、修旧利废、艰苦奋斗的优良传统;六要对挪用、转移、浪费国家预算资金的,除进行经济处罚以外,要对单位领导及责任人员依律从严处理。

三、强化对企业财务的监督管理

当前,企业法人腐化堕落、侵吞国有资产等违法犯罪案件增多,数额巨大,对党政机关的腐蚀作用较强,有些案例触目惊心,影响极为恶劣。黑龙江省查处的几起大案要案中,就有这方面的典型案例。造成企业法人犯罪的原因很多,如用人失误,法人不受约束,一个人说了算等等。但深入分析,也不难看出与财政部门财务管理弱化有关。一方面,“两则”、“两制”实施以来,按照建立现代企业制度的要求,财政部门对企业财务管理进行了重大改革,取消了对企业重要财务活动的直接控制和审批,该放的都放了,但由于从上到下,相应的财务监督管理工作没能及时跟上,加之企业自我约束能力弱化,使企业的财务监管工作出现了一个时期的“真空”。另一方面,企业财会人员的监督职能无法得到切实有效地发挥,虽然《会计法》赋予了会计人员依法行事的职责,但在企业法人不受约束和财会人员缺乏保障的情况下,这一职责没有落到实处,最终,财会人员只有受制于企业领导,与企业领导“同流合污”,共同违法违纪。当前,企业财务监督管理虽已提到财政部门工作日程,但许多工作仍在探索之中,急待强化。现在看,当务之急应建立健全必要的企业财务规则,约束企业财务行为,全面规范企业财务活动,促使企业遵守国家财务法规,强化内部财务管理,堵塞违法违纪漏洞,为党政机关和各方面的廉政建设创造有利环境,同时,还要切实保护企业财会人员,让他们解放思想,依法行使监督职责。

四、硬化财政分配职能

目前财政职能弱化和被肢解的问题比较突出,非财政部门参与财政分配的现象日趋严重,向财政部门争财权、抢利益的事例不断增多,游离于财政管理与监督之外的收费、罚款以及设立基金等越来越多,分配秩序较为混乱。比如社会保险基金长期脱离财政管理,致使这项“救命钱”无法专款专用,相当一部分挪用于建办公楼、搞职工宿舍、炒股票和房地产等,造成大量的损失浪费,甚至酿成大案要案。大量的事实一再表明,脱离财政管理的国家资金,轻者产生损失浪费,重者违法违纪,滋生腐败。改革开放以来,这方面的教训是十分深刻的。解决这些问题,必须树立财政部门在分配领域中的集中性和权威性,将政府各部门、各单位的一切财务收支活动置于财政部门严格的控制和监督之下,保证财权集中和政令统一。当前,重点要将各种行政事业性收费、政府性基金,包括重点建设基金、社会保险基金以及某些不让财政涉足的专项经费等等,进行一次较为彻底的清理整顿,该纳入预算的,必须按章纳入预算,该上缴财政专户的,必须上缴财政专户,严防资金体外循环和与部门、单位及其职工个人利益挂钩,从根儿上杜绝腐败问题的产生。

五、严格财政监督,健全财政法制

腐败现象历来与经济违法违纪问题相伴而生。当前,经济领域中的违法违纪问题呈上升趋势,年年进行大检查,违纪问题年年有,而且年年增。自1981年开展大检查以来,黑龙江省累计查出的违纪金额已达56亿元,近三年的违纪额均在5亿元以上。问题到底出自哪里,据我们分析,有财政监督职能弱化的原因,有监督机构众多而关系不顺、相互掣肘的原因,也有违纪单位自我约束不强、财会人员不能独立行使职责等原因,但更重要的却是财经违纪同企业、单位的领导的责任、利益不挂钩,违纪归违纪,升迁归升迁,两码事。解决这一问题,从财政角度看,必须加强财政监督,严肃财经纪律,采取日常

监督与突击检查、业务监督与社会监督、专业监察与司法监督以及事前、事中、事后监督相结合的办法,合力打击经济领域的各种违法违纪行为,特别是截留国家财政收入、乱摊成本费用、骗取退税补贴、截留挪用专项资金、偷骗抗税、挥霍浪费公款和侵吞国家资财等。从全国大局角度,必须对违法违纪的单位领导和责任人员施以经济上的、党纪政纪上的直至法律上的责任追究和严厉惩治,否则,就无法从根本上铲除腐败、净化环境。同时,还要重新规范各种财政监督机构的职责范围,理顺各监督部门之间的相互关系,使财政监督与审计监督、与社会监督之间运转协调,避免多头进户和相互牵制。

制止财经违纪问题、强化反腐倡廉措施,从根本上说,必须加强法制建设。目前,财政法制建设的薄弱环节很多,比如,财政运行机制中,规章制度很多,但法律很少,约束力不强;有法不依、执法不严、违法不究的问题在各个领域都有表现;整个财政财务管理中,“人治”成份的比重较大。我国是社会主义市场经济国家,市场经济即是法制经济,财政管理必须以法制管理为基点。只有加强财政法制建设,健全和完善财政法规体系,才可以坚持依法理财行政,提高财政执法的约束力和权威性,更好地打击财经违法违纪问题,维护国家的经济利益;也才可以克服政府和整个财政管理体系中一定程度上的“人治”问题。加强和健全财政法制,一是要把现行的规章制度尽可能的以法律的形式固定下来,并根据实际需要,不断进行充实和完善,形成一个比较完备的财政法规体系。在操作中,建议中央应主要制定一些针对重要财政财务问题的原则性的大法,与此同时,还应赋予地方一定的立法权限,允许地方按照“三个有利于”的标准,因地制宜地制定一些地方性法规。二是严肃财政执法,对一切违反财政法规的行为,从严惩处,特别是对人的惩处。真正做到有法必依、执法必严、违法必究。

(作者单位:黑龙江省财政厅)

略论社会主义 初级阶段的财政

○ 官惠林

党的十五大强调,我国还处于社会主义初级阶段。坚持这个科学论断,是完成我们面临的各种艰巨任务、解决当前存在的各种矛盾、统一人们认识的迫切需要。认真学习十五大精神,正确认识社会主义初级阶段财政的基本特征,对于抓住机遇、开拓进取、振兴财政,使财政工作能够更好地为社会主义初级阶段的经济建设和各项社会事业发展服务是十分必要的。

一、社会主义初级阶段的财政,是建立在以公有制为主体、多种所有制经济共同发展基础上的社会主义财政

党的十五大报告明确指出:“公有制为主体、多种所有制经济共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。”这种多种所有制经济共同发展的所有制结构,在客观上决定了社会主义初级阶段多种利益主体的存在,而国家利益是多种利益主体的核心。因此,社会主义初级阶段的财政是以国家利益为主体,在生产水平还比较低、生产关系和上层建筑还不完善、不成熟的条件下,参与社会产品的分配与再分配。1994年我国实行分税制财政体制改革,就是按市场经济原则和公共财政的要求,在划分事权的基础上划分财权,在加强中央宏观调控的同时,充分调动地方政府调整

产业结构、处理好各种经济关系的积极性,保证地方既得利益的一种适应社会主义初级阶段经济基础的体制形式。其基本特征有两个方面:一是国家财政在凭借政权参与社会产品的分配过程中,必须正确处理好中央和地方的利益分配关系,既保证中央集中必要的财力以增强中央的宏观调控能力,又维护地方的积极性,以保证地方经济发展的活力;二是国家财政在社会总产品的分配和再分配过程中,按照市场经济规律的基本要求制定税收和其他相关政策,处理好国家与企业之间的利益分配关系,通过税收调节手段以及其他相关政策,为企业的发展创造一个公平竞争的外部环境,促进多种所有制形式的共同发展。可以说,当前的分税制财政体制是适合社会主义初级阶段经济特征的体制形式,也是社会主义初级阶段财政的基本特征之一。

二、社会主义初级阶段的财政,是以满足人民物质文化需要、实现共同富裕为目标的人民财政

坚持和完善以按劳分配为主体、多种分配形式并存的制度,允许一部分地区、一部分人先富起来,然后再逐步走向共同富裕,这是党的十五大提出来的我国社会主义初级阶段的基本