

构建理财新机制 促进青岛科学发展

■周 安

2009年,青岛市财政部门面对国际金融危机的冲击,将收支矛盾转化为深化财政改革的动力,把严峻考验作为促进科学理财的契机,将科学化精细化管理的要求贯穿于财政工作的各个环节,加快构建科学理财新机制,在促进全市科学发展方面进行了积极探索和实践。

实施精细化收入征管: 把协税护税机制转化为促进财政增收的有效手段

2009年经济增幅放缓、结构性减税和政策性减费等因素交织在一起,财政收入面临前所未有的困难局面。对此,青岛市坚持税源控管与协税护税并重,创新收入征管模式,全力以赴组织财政收入。

一是建立区市联动、部门协作的协税护税工作平台,形成组织收入的工作合力。将协税护税纳入全市目标绩效考核体系,落实了有关职能部门协税护税的目标责任,研究出台了一系列协税护税的规范性文件,采取审核前置、先税后审、纳税登记把关等方式,建立起了对文化娱乐业税收、机动车车船税、建筑施工企业税收、土地和房产税收以及股权变更税收等源头控税机制。

二是建立税源信息共享网络平台,切实加强税源控管。2009年6月,财政部门牵头建立了税源信息共享网络平

台,将工商、土地等22个部门以及项目投资、股权转让等46个领域的涉税信息全部纳入平台实施动态监控,对各种税源实行一体化控管。在此基础上,督促税务部门通过对平台涉税信息的比对分析,查补偷税漏税行为,有效堵塞了税收漏洞。

三是构筑管理平台,规范非税收入征管。按照“分类管理、逐项规范”的原则,研究制定了政府非税收入管理办法,将慈善总会的非定向货币捐赠收入、畜禽及畜禽产品防疫检疫分成收入和高新区招拍挂土地出让收入纳入财政专户管理。建立统一规范的政府非税收入考核制度和统计分析报告体系,督促执收单位依法征收、应收尽收,进一步挖掘非税收入征收潜力,为财政收入的稳定增长发挥了重要作用。2009年1—10月,全市地方财政一般预算收入完成298亿元,增长8.7%,其中,税收收入完成248.9亿元,增长6.6%,税收收入增幅自5月以来转正,并呈现逐月稳步上升的态势。

试编民生预算: 把发展成果转化为提升民生保障水平的长效机制

为了逐步构建以人为本的财政支出体系,更好地体现公共财政的普惠性和公平性,青岛市试编了民生预算,集中

财力解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题。2009年,安排与人民群众生活直接相关的民生支出87.6亿元,比上年增长26.2%,高出一般预算支出平均增幅20.4个百分点。

一是以预算编制为基础,推进民生投入的制度化。在编制民生预算过程中突出三个重点:不折不扣地确保中央和省确定的民生政策支出需要,优先落实财政惠农政策和促进就业等重点民生支出;围绕群众最关心的利益问题,集中财力支持惠民实事项目和重大民生建设项目,切实提高民生保障质量;超前规划民生投入方向,稳步提高民生项目占财政支出的比重,努力让人民群众分享到更多的发展成果。

二是创新预算编制方法,构建民生支出体系。将庞杂的民生支出细化分解为经常性民生支出和建设性民生支出两大类。经常性民生支出主要包括“三农”、社会保障、促进就业等政策性民生支出以及教育、医疗卫生、文化体育等社会事业支出,而建设性民生支出主要指在改善民生方面的建设项目等阶段性支出。结合编制部门预算、国有资本经营预算和住房基金预算,加大资金统筹力度,确保“三农”、教育等经常性民生支出的法定增长,形成民生投入稳定增长机制。通过贷款融资等方式多渠道筹集医疗、文化体育设施等建设资金,并将惠民实事、廉租住房建设、农村“五

化”建设资金落实到具体项目,确保建设性民生支出取得实效。

三是建立两个协调机制,提高民生投入的可持续性。探索建立了民生支出与财政收入动态平衡机制和各类民生支出统筹协调机制,在预算安排上分清轻重缓急,突出保障重点。将各类民生支出科学界定为基本性民生需求和发展性民生需求,按照先保基本、后促发展的原则,提高民生支出的配置效率,防止不顾财力可能、盲目扩大建设性民生支出规模或随意提高经常性民生支出标准的行为,谨防支出刚性增长的福利陷阱。设立年度预算稳定基金,重点用于财政收入波动时期的民生支出需要,切实提高民生预算的抗风险能力。坚持降低行政成本与加大民生投入相结合,确保特殊时期民生保障的需要。2009年,压缩因公出国、公车及公务接待等费用以及清理整合财政专项资金共4.86亿元,将节约的财力用于改善民生。

四是创新民生政策实施方式,加大政策落实力度。采取“惠农一本通”的形式,优先发放涉农补贴,提前18天将粮食直补、农资综合直补资金共3.4亿元直接发放到农户手中,调动了农民种粮的积极性。实行了参合农民在区市以上定点医疗机构就医即时补偿报销的新措施,农民可在所有定点医院自主选择就医,出院即时结报获得补偿,使惠民政策更加便民、利民。在全国首创了家电下乡补贴新模式,简化补贴程序,农民购买家电的当天便可领取财政补贴。2009年前三季度,青岛市家电下乡资金兑付率为86%,居全国第3名,高出全国平均水平6个百分点。截至目前,已向农民发放家电下乡补贴资金4528万元,补贴22万台家电产品;发放汽车摩托车补贴资金3560万元,补贴13329辆。2009年以来财政补贴政策共带动全市农村市场家电、汽车及摩托车消费同比增长30%以上,取得了“农民得实惠、

企业得发展”的良好效果。

构建规范高效的财政管理机制: 把收支矛盾转化为深化财政改革 的强劲引擎

经济增长放缓和税费减免政策加大了财政增收的困难,而实施积极的财政政策和提高民生保障水平则使得财政支出面临前所未有的巨大压力,财政收支矛盾异常突出,财政科学化精细化管理的要求更为迫切。青岛市财政部门按照精确、细致、深入的要求,在推进改革中突出实效,在规范管理上力求严密,在系统建设上狠抓精细,有针对性地采取措施,建立健全了规范高效的财政管理机制,财政管理效能不断提高。

一是积极开展预算编审和项目评审,财政资金配置效率进一步提高。首次对市级175个单位的基本支出预算实行集中编审,全年市级基本支出预算安排比集中编审前减少4个亿。研究制定了《市本级行政事业单位支出定额标准》,细化了预算单位公用经费项目,统一了基本支出标准。启动了重大项目的预算评审试点工作,先后对土地调查经费、基础设施配套费进行了预算前评审。其中,土地调查经费评审共审减6300万元,审减率达到55%,确保了有限的财政资金发挥出最大的效益。

二是启动绩效预算管理,专项资金管理从投入型向效益型转变。以文化产业、科技、促进就业、农村住房、农业示范区建设、城市维护费等8项重点专项资金为突破口,实行“先有评审、后有预算,择优安排、滚动管理,跟踪问效、奖惩结合”的绩效预算管理新模式,在编制2010年市级预算的同时,启动绩效预算编制试点工作。在两轮评审论证的基础上择优安排专项资金预算,并将专项资金支出纳入项目库实行滚动管理。其中,对污水处理费等实施绩效评审后

审减资金4000多万元,审减率达14%;审减农业示范区建设专项资金1250万元,审减率达19.2%。绩效预算的实施促进了专项资金管理从投入导向型向效益导向型的转变。

三是未雨绸缪防风险,将政府债务纳入科学化管理轨道。针对实施积极财政政策以来政府投资规模大、资金运转快的特点,青岛市在全面清查各类政府债务的基础上,对政府债务的举借实行分类管理,通过政府债务预算和设立偿债准备金落实还款资金,建立偿债责任制。科学设置偿债率、负债率、债务逾期率等政府债务预警指标,并由市财政部门负责对各区市债务预警指标进行考核,建立了政府债务控制体系、债务预警机制。将政府债务的举借、使用、偿还和提供担保等情况列入领导干部经济责任审计范围,作为考核干部的重要依据。上述措施初步促使政府债务由分散式粗放管理向集中规范化管理的转变,形成了“规模适度、管理规范、风险可控”的政府债务管理机制,初步实现了规范举债、高效用债、及时偿债。

四是建立预算执行监管约束机制,将资金拨付纳入精细化管理轨道。将因公出国、公车及公务接待等三项费用分别压缩20%、15%和10%,通过国库集中支付平台对行政开支的规模和进度进行双重控制。为解决专项资金设置过多、用途交叉、使用分散、效益不高等问题,对财政专项资金和专项业务费进行了全面清理整合,共节约财政资金3.4亿元,主要用于保障民生。优化市财政投资项目资金的审核流程,加快资金拨付进度,及时满足扩大内需等重点项目资金需要。1—10月,已拨付预算内基建资金16亿元,占年度计划的89%;拨付地方债券资金10亿元,占总额的91%,项目资金到位率大幅提高。

(作者为青岛市财政局局长)

责任编辑 刘慧娟