

深入推进执收执罚部门收支完全脱钩改革

2007年,江西省选择会昌县开展了执收执罚部门收支完全脱钩改革试点工作;2008年,试点范围扩大到31个县(市、区)。2009年,进一步扩大到61个县(市、区)。目前,这项改革已在全省99个县(市、区)和共青城开放开发区全面推开。

(一) 坚持依法行政,规范征收行为。一是对所有行政事业性收费、罚没收入、政府性基金的项目和标准进行统一清理,严禁部门和单位擅自设立收费项目、扩大收费范围和提高收费标准,严禁随意减免收费和罚款。截至2009年底,61个试点县(市、区)共取消违规收费、罚没项目3881个,占原有项目的32.8%;按规定降低收费、罚没标准项目125个。二是对公安、检察院、法院、交警的罚没收入统一实行“专户管理、集中监控”。各级政法部门取得的罚没收入统一缴入省财政厅在当地开设的“政法部门罚没收入上缴专户”,由开户银行在每月月底前缴入省财政专户。省财政根据各地前两年罚没收入较高年份的收入额加上5%增幅核定当年度划转限额,在划转限额内的罚没收入,按季从专户中划拨到当地财政专户,再由当地财政部门缴入同级国库;超过划转限额的部分不再划拨给当地,由省财政冻结。三是全面取消各执收执罚部门开设的非税收入过渡账户,由财政部门在专业银行统一开设“非税收入财政汇缴专户”。除政法部门的罚没收入外,试点县(市、区)所属执

收执罚部门的其他收入直接缴入“非税收入财政汇缴专户”,真正实行“收缴分离”。截至2009年底,61个试点县(市、区)共取消账户906个,占原有账户的36.4%。四是建立和完善公示制度,及时公布政府非税收入项目、标准及其依据,设立投诉和举报电话,接受群众监督。通过规范征收行为,有效遏制了不合理收费特别是罚没收入的增长,进一步提升了财政收入质量。据统计,2008年,31个试点县(市、区)行政事业性收费同比下降12.8%,罚没收入同比下降11.1%;2009年,新增的30个试点县(市、区)行政事业性收费同比下降8.3%,罚没收入同比下降10.8%。

(二) 深化财政改革,强化支出管理。一是统一实行部门预算。执收执罚部门收取的行政事业性收费、政府性基金、罚没收入与其支出安排彻底脱钩,财政对部门、部门对个人一律不准下达收入考核任务;统筹使用预算内外资金,足额安排部门履行职能所必需的经费,确保收支脱钩后经费拨款不低于改革前经费总体水平并逐年有所增长。二是实行国库集中收付。将所有的财政性资金都归入国库单一账户体系运行,收入缴入国库单一账户或财政专户,支出通过国库单一账户体系的有关账户直接支付到收款人或用款单位账户。三是实行财政票据电子化改革。所有行政事业性收费、政府性基金、罚没收入统一使用财政部门按规定印制的票据,实现“以

票管费”、“以票控罚”、“以票促缴”的票据管理机制。四是开展非税收入收缴管理信息系统建设试点。在选择省直单位开展非税收入收缴管理信息系统建设试点的基础上,向市县进一步延伸,在全省形成网络,从源头上规范非税收入征管行为。五是推进财政支出绩效评价工作。按照“先易后难、由点及面、稳步推进”的原则,推进财政支出绩效评价工作,建立健全事前申报绩效目标、事中监督管理、事后进行绩效评价的财政支出全过程“跟踪问效”机制。通过将部门预算、国库集中支付等一系列财政改革有机结合起来,统筹兼顾,整体推进,财政科学化精细化管理得到进一步加强,财政管理水平迈上新台阶。

(三) 合理安排经费,提高保障能力。江西省级财政2008年—2010年累计安排专项资金6亿元,对试点县(市、区)进行补助。各试点县(市、区)充分考虑执收执罚单位的实际情况,据实核定单位收支规模与支出标准,合理安排单位各项经费,及时拨付资金,确保其能够充分履行职能。据统计,2008年31个试点县(市、区)财力较改革前增长了20%,执收执罚单位人均公用支出较改革前增长了35%;2009年,新增的30个试点县(市、区)财力较改革前增长了30%,执收执罚单位人均公用支出增长了33%。通过财政足额保障执收执罚部门履行职能所需经费,部门执法理念得到了进一步转变,从抓收入的工

作中解脱出来,把更多的时间和精力放在规范执收执罚行为、做好服务、推动发展上来。如广丰县实施收支完全脱钩后,县交警大队人员经费得到全额保障的同时,还增加了100多万元的公用经费,时间和精力全部转移到本职工作上来,道路交通安全管理得到了进一步强化,事故伤亡人数等各项指标得到了有效控制,受到了群众的好评。

(四)强化监督检查,确保取得实效。为确保全省执收执罚部门收支完全脱钩改革试点工作取得实效,2009年和2010年,江西省财政厅先后组织了22个工作组进行专项检查和调研,对检查中存在收支挂钩等问题的县(市、区),暂缓下达省级补助经费,责令其限期完成整改,整改到位后再恢复下达补助经费。各试点县(市、区)结合地方实际,研究出台了违反收支管理规定处罚处分办法,组织财政、审计、监察等部门对执收执罚部门开展专项检查或重点检查,对弄虚作假、拒不执行政策规定、乱收乱罚、坐收坐支、截留挪用非税收入、擅自印制财政票据、该收不收、该罚不罚、少收少罚等行为,除按国家有关财政法规处理外,追究单位领导和相关责任人的党纪、政纪责任,构成犯罪的,移交司法机关追究刑事责任。建立典型案例通报制度,选择情节严重、性质恶劣的典型案件公开曝光,以震慑违法违纪者,教育广大干部群众。同时,各试点县(市、区)通过将收支完全脱钩改革与开展专项治理“小金库”、规范行政审批、政务公开等一系列“廉政阳光工程”紧密结合起来,逐步建立了权利公开运行机制、信息公开制度、问责追究制度等,规范权利阳光运行,廉政建设得到进一步加强。

通过几年的试点,江西省执收执

罚部门收支完全脱钩改革取得了显著成效,改革深度和广度不断加强。但从专项检查情况来看,部分县(市、区)在改革过程中仍存在一些亟待解决的问题,如个别县(市、区)收支脱钩不够彻底、经费保障水平偏低、相关配套制度不够完善等。在收支完全脱钩改革全面推开之际,江西财政将着重加强以下几个方面的工作:

(一)彻底实行收支脱钩,提高经费保障水平。一是坚决制止“谁收谁用,多收多用,多罚多返”等错误做法,杜绝各种形式的收支挂钩或“明脱暗挂”现象,确保改革取得实实在在的成效。二是加大对执收执罚部门收支完全脱钩补助力度,并建立激励措施,对落实收支脱钩管理工作好的县市,在资金上给予一定的倾斜和鼓励。三是确保执收执罚部门的改革后经费拨款水平,并在此基础上,对财政拨款水平较低的部门,增加财政拨款补助,弥补人均经费拨款水平差距,确保执收执罚单位履行职责需要。

(二)严格控制人员增长,减轻财政负担。部分试点县(市、区)执收执罚部门人员超编较多,给财政带来沉重“包袱”,这是收支脱钩不彻底的重要原因。借这次改革的契机,要下大力气解决超编人员问题。一是加强人事编制管理,严把人员入口关,从源头上控制人员增长过快、超编人员过多的现象。二是县市财政要与人事、编制、监察等部门密切配合,对在编人员进行清理,并建立工资档案,实行信息化管理。三是大力精简机构和人员,以机构改革为契机,合并职能相近的机构,凡能采取市场化发展的事业单位一律推向市场,并对超编人员和临时人员采用按比例逐年消化的办法,减轻财政负担。

(三)加大财政改革力度,提升管

理水平。一是深化部门预算改革,制定和完善公用经费预算定额标准体系、成本性支出核定办法等一系列支出管理办法,增强支出安排的科学性和准确性;强化预算约束力,严格控制预算执行中的调整和追加。二是进一步推开国库集中支付改革,不断拓展国库集中支付制度改革的广度和深度,减少资金拨付环节,加快资金拨付进度,提高资金使用效益和效率。三是强化财政支出绩效评价工作,运用绩效指标对年度预算进行绩效评价,并根据考评结果安排、调整下一年度预算,强化绩效考评结果对预算的约束力,逐步实现事后评价向事前和事中评价的转变。四是全面铺开票据电子化、非税收入收缴管理等改革,不断优化财政票据电子化管理程序,规范和完善政府非税收入收缴方式,逐步实现非税收入收缴过程全方位动态监管。

(四)构建长效机制,巩固改革成果。一是建立工作考核机制。要将收支完全脱钩改革执行情况,作为各试点县(市、区)年终考核部门及领导干部的重要内容,建立量化指标,考核贯彻落实改革措施情况。二是建立监督检查机制。省级财政部门 and 垂管部门要继续对改革试点工作组织检查考评;各设区市要加强对所属县(市、区)的指导、督促和检查;试点县(市、区)纪检、监察等部门要对执收执罚部门开展专项和不定期检查,及时查处违法违纪行为;执收执法单位要建立健全内部监督约束机制,加强对执收执罚人员的管理和监督。三是建立群众评议机制。及时公开改革的内容和进度,供人民群众监督评议,并加强调研,广泛征求意见,努力做到让人民群众满意。

(江西省财政厅预算处供稿)

责任编辑 常嘉