

湖南株洲：推进财税体制改革再深化

李能斌

当前财税体制改革步入攻坚期，抓谋划、抓统筹、抓落实的任务依然艰巨繁重。湖南省株洲市在系统总结近三年来财税体制改革工作的基础上，按照既定的时间表、路线图，坚持问题导向和需求导向，进一步厘清改革思路 and 方向，坚定不移抓好各项重大改革举措，确保改革再深化、管理再挺进。重点是做到“六个推进、六个着力”：

积极推进零基预算改革 着力在专项资金上去“基数化”

预算是公共财政的基石。把好预算编制源头关，科学合理编制预算，才能真正管好用好“钱袋子”，更好地发挥财政资金的使用效益。近年来，株洲市积极改进预算编制管理制度，加大四本预算统筹力度，提高资金的归集度，专项资金预算实行“三个不安排”，即立项依据不充分的不安排、绩效目标不明确的不安排、当年不能形成支出的不安排，有效缓解了专项资金预算“基数化”、投向固化的问题，确保了能够集中财力办大事。通过整合专项资金、盘活存量资金，市财政从2015年起设立了5亿元的产业发展资金和6亿多元的偿债资金。下阶段，要全面深入推进“零基预算”改革，彻底打破专项资金基数，切实改变资金切块、“基数加增长”的传统做法，围绕中央和省市决策部署、国民经济和

社会发展计划以及有关财政经济政策，按照“有保有压”“先重点、急需项目，后一般项目”的原则，合理安排预算资金。继续完善市直部门正常运行经费保障机制，改进项目支出预算管理方式，将项目评审嵌入预算管理流程，全面提高项目支出预算管理水平。继续清理重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不再采取挂钩方式，而是在优先保障的基础上，根据中长期事业发展规划和当年财力可能，分轻重缓急安排预算。严控专项资金数量，完善专项资金项目库管理，扩大财政专项资金竞争性分配的规模和范围。

积极推进财政资金统筹整合 着力在资金分配上去“碎片化”

推进财政资金统筹整合，对于深化财税体制改革、落实积极财政政策、促进经济社会持续健康发展，具有重要的意义。2016年7月，株洲市出台了2016—2018年推进市本级财政资金统筹使用的实施意见，就进一步优化财政资源配置，推进财政资金统筹使用，避免资金使用“碎片化”作出了全面部署，提出了“十大统筹”的政策措施。下阶段，重点要在推进专项资金统筹管理、跨部门资金统筹使用、收费（罚没）和资产处置收入统筹安排上取得新突破。要集中资金投向，避免“撒胡椒面”，加大因素

法分配比重。对预算不细化、项目调整未按规定权限和流程进行的，国库不得拨付资金。进一步健全专项资金管理办法和设立、退出机制。同一项目要统筹安排，避免多头重复投入，严控各部门间横向分配资金。行政事业性收费、罚没收入、其他非税收入和土地、房屋、矿产等国有资产（资源）处置收入全面实行收支脱钩。取消所有专项收入专款专用的规定，对相关领域支出统筹安排保障。完善财政产业类资金投入方式，积极推进产业投资基金市场化运作。进一步强化预算约束，无预算不支出，超预算不安排，已安排的预算支出要切实加快预算执行进度。

积极推进中期财政规划管理 着力在预算编制上去“年度化”

实行中期财政规划，建立跨年度预算平衡机制，能够有效克服年度预算局限性，提高财政支出政策的综合性、前瞻性和可持续性。株洲市县从2017年起正式编制中期财政规划，对未来三年重大改革、重要政策和重大项目进行分析预测，研究政策目标、运行机制和评价办法，与国民经济和社会发展规划纲要及宏观经济调控政策相衔接，并通过逐年更新滚动管理，建立中期管理框架，强化财政规划对年度预算的约束力。凡是涉及财政收支的重大改革和政策事

项,都要与中期财政规划相衔接。加快推进重点领域三年滚动财政规划,首先试行编制市本级重大交通、水利、能源和保障性住房等基础设施政府投资项目中期(2017—2019年)财政规划,再逐步扩大到其他领域。相关专项规划、区域规划等,一般不得规定重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项。部门、行业规划涉及财政政策和资金支持的,要与三年滚动财政规划相衔接。

积极推进预算绩效改革 着力在资金使用上去“粗放化”

近年来,株洲市着力构建全过程预算绩效管理体系,2016年绩效目标管理覆盖了所有建设及公共专项资金,在市本级一级预算单位全面实施整体支出绩效评价,对年初预算安排的500万以上的专项资金开展绩效评估考核,财政资金运行不断规范,绩效水平不断提升。但客观上讲,一些部门预算单位仍然存在“重分配轻管理、重使用轻绩效”的思想观念,导致一些资金使用粗放、低效。下阶段,要把“讲求绩效”作为资金使用的首要原则,积极深化预算绩效管理改革,引导各部门牢固树立绩效意识,形成“用钱先问绩、花钱必问效、无效必问责”的机制。规范项目支出和部门整体支出绩效目标的申报和审核。市直部

门对所有项目支出都要申报绩效目标,所填报的绩效目标必须是可衡量的目标任务,做到准确、符合客观实际。所有一级预算部门要实现绩效评价范围全覆盖,所有市直部门要开展部门整体支出绩效评价,对所有市级专项资金开展部门自评。全面推进第三方绩效评价,提高中介机构开展绩效评价的质量,实行预算绩效评价中介机构的动态管理。强化绩效评价结果应用,把评价结果作为下一年度部门预算安排的重要依据,发挥奖优罚劣的导向作用,切实提高财政资金使用效益。

积极推进预决算公开 着力在支出方向上去“隐秘化”

按照预算法规定和财政部关于切实做好地方预决算公开工作的通知要求,预决算公开要更加完整和细化,要由小步慢跑、稳妥推进的探索阶段进入到全面实施、一步到位的快车道,做到预决算公开是常态,不公开是例外。从2017年起,要进一步加强预决算公开管理,完善政府预决算、部门预决算、“三公”经费预决算、政府债务、转移支付资金的公开。除涉密信息外,所有使用财政拨款的单位均要公开部门预决算及“三公”经费预决算,并且按支出功能分类细化编制到项级科目,按经济分类细化

编制到款级科目。各类专项资金的公开坚持“非涉密,全公开”“谁分配,谁公开”“谁公开,谁解释”“分配到哪里,公开到哪里”的原则,市直相关资金管理部门和单位是专项资金公开的主体,要负责对专项资金实行安排规模、制度办法、申报流程、评审结果、分配结果、绩效评价等全过程“六公开”,财政部门同步向社会公开。要通过预决算的全面公开,提高财政支出的透明度,最大程度让人民群众知道“财政的钱怎么花的,干了什么事,花得合不合理”,主动接受社会监督,让财政资金在阳光下运行。

积极推进完善城区财政体制 着力在事权财权上去“差异化”

“十三五”期间,中央与地方、省以下财政体制改革将启动实施。株洲市将顺势而为,按照激励相容、权责对等、事权财权相匹配等原则,积极推进完善城区财政体制,促进区域经济协调健康发展。一是科学划分市、区两级政府支出责任。按照建立事权与支出责任相适应的制度要求,在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上,根据中央与地方、省与市县事权和支出责任划分情况,科学界定市、区事权和支出责任,促进权力与责任、办事与花钱相统一。二是进一步理顺市、区收入划分。在保持现有分配格局总体稳定的基础上,科学合理划分市、区财政收入的分成比例,通过合理调整增量与存量结构,实现财政收入和财力的合理均衡配置。三是完善转移支付制度。加大均衡性转移支付力度,建立相应的激励性转移支付制度,促进基本公共服务均等化,引导各方面提高经济发展的质量效益。

(作者为湖南省株洲市财政局党组书记、局长)

责任编辑 黄悦

