

财税体制改革在创新中扎实推进

福建省财政厅

根据中央深化财税体制改革总体方案和路线图,福建省紧紧围绕建立现代财政制度目标,把握财税改革重点和难点,全面落实税收制度、预算管理制度、财政事权和支出责任相适应制度三大改革任务,充分发挥财政改革的基础性、支撑性作用,有效助力“机制活、产业优、百姓富、生态美”新福建建设。

税制改革有序推进

营改增改革红利凸显。作为全国第二批营改增试点改革的省份之一,福建省从2012年11月启动改革以来,先后对交通运输、现代服务、邮政电信、建筑房地产、金融等行业实施改革,涉及全省八大行业54.9万家企业。2017年进一步实施增值税税率四档简并三档政策。通过改革,消除了重复征税问题,优化了税制结构,确保所有行业税负只减不增,有力推动了产业升级和旧动能转换。据统计,自2016年5月1日全面推开营改增以来,全省企业减税约达265亿元。

资源税改革全面实施。2014年以来,按照“先易后难,分步实施”原则,对除粘土、砂石、地热(温泉)以外的矿

产品逐步实施资源税从价计征改革,并将矿产资源补偿费率降为零。通过资源税从价计征改革,进一步理顺资源税费关系,强化税收在资源集约利用和生态环境保护方面的调控作用,促进国家生态文明试验区建设。

“六区”财税政策作用显现。抓住中央赋予的平潭综合实验区、中国(福建)自由贸易试验区、21世纪海上丝绸之路核心区、福州新区、福厦泉国家自主创新示范区、国家生态文明试验区的机遇,试行包括平潭“入区退税”、选择性征收关税、境外旅客购物离境退税、商业健康保险个人所得税试点等政策,有效发挥政策引导和创新驱动作用。

预算管理制度改革持续深化

预决算公开稳步推进。一是实现三级全覆盖。2014年政府预决算、部门预决算和“三公”经费预决算公开工作实现省市县三级全覆盖,比原定计划提早一年。二是公开内容逐步细化。在四本预算全公开、转移支付分项目分地区情况及政府债务信息公开的基础上,2017年增加预算绩效和政府债务期限结构、使用偿还等情况,除涉密信息外,政府

预决算细化公开到功能分类的项级科目。三是部门预决算公开范围扩大。省直部门预决算和“三公”经费预决算公开范围从2011年5个试点部门扩大至2017年281个省直一级预算部门,实现应公开范围全覆盖。四是公开工作实现规范化。2017年省财政厅研究制定了《福建省预决算公开操作规程》,进一步完善预决算公开工作。县级以上财政全面建立了预决算公开统一平台,政府和部门预决算信息在平台上集中公开,促进公开由分散转向集中。

政府预算体系不断健全。一是全口径预算编制实施到位。从2014年起,福建省正式启动全口径预算编制改革工作,省市县三级财政将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算一并纳入年度预算草案,统一报同级人大审议通过。2015年将地方金融企业纳入省级国有资本经营预算编制范围。2016年将地方政府债务分类纳入预算管理。通过实施全口径预算编制改革,政府收支全部置于预算监管之下,预算完整性得到提高。二是政府预算统筹力度加大。2015年起,相继将地方教育附加、农田水利建设资金、

育林基金、水土保持补偿费、政府住房基金、无线电频率占用费等 19 项基金项目转列一般公共预算。逐步提高省国资委监管企业利润上缴比例,由 2015 年的 5% 提高到 2017 年的 13.5%,并统筹其中的 50% 用于企业创新发展支出。

预算控制方式更加合理。一是建立跨年度预算平衡机制。从 2015 年起,将超收收入用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金,短收通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、削减支出实现平衡。二是推进中期财政规划。2016 年起,在编制部门预算的同时,同步开展中期财政规划编制工作。经省政府批准后,将中期财政规划的项目支出控制数批复到各部门,强化财政规划对年度预算的约束,提高财政支出的前瞻性、有效性和可持续性。同时,督促部门在项目支出控制数内,提前开展下一年度的项目预算编制,为预算细化留足时间。

预算执行改革积极实施

预算执行进度持续加快。一是全面盘活财政存量资金。2014 年省级率先开展财政结余结转资金清理,盘活省级财政结余结转资金 62.22 亿元。2015 年起,通过建立年末自动清理机制、结余结转资金与预算编制执行联系机制、支出进度通报考评制度,加大结余结转清理力度,2015、2016 年全省共盘活财政存量资金 563.55 亿元。二是加快财政资金拨付。督促各级财政部门会同本级相关部门,切实加快各类财政资金特别是新增地方政府债券资金的分配和使用,按相关规定及时下达并拨付使用。三是完善资金调度与库款规模挂钩机制。对库款考核排名靠后或库款保障水平高于 1.5 倍的地区,下个月实拨调度系数将在序时系数的基础上减少 3—5 个百分点;库款保障水平高于 2 倍的地区,下个月暂停实拨调度。四是建立约谈机制。从

每年的 6 月份起,每月约谈一般公共预算支出进度和盘活存量资金居后 10 位的市、县(区)财政主要领导,研究分析原因及下一步改进措施,强化支出进度责任传导。

创新支出方式成效明显。一是推进政府购买服务改革。2015 年以来,将省直部门政府购买服务纳入部门预算统一编报,推进政府购买服务改革范围覆盖各个事业类型。2016 年将《福建省政府购买服务指导性目录》购买范围细化至 6 大类 67 款 408 项,提高购买服务项目与公共服务需求匹配度。二是推进 PPP 工作规范发展。出台推广 PPP 试点的指导意见和扶持政策,构建较完备的政策支持体系。设立首期规模 200 亿元的 PPP 引导基金,为项目提供低成本融资支持和奖补资金。将 PPP 应用领域从市政、交通等传统领域向文化、医疗卫生、旅游、养老等新兴领域延伸,落实两个“强制”,积极探索“捆绑组合”“上下游联动”的 PPP 工程包运作新模式。全省 PPP 项目数量、质量和落地率均呈现逐年上升趋势,截至 2017 年 7 月底,录入财政部 PPP 综合信息平台的项目达 335 个,总投资额 4284 亿元,累计落地项目 112 个,总投资 1438.63 亿元,引入社会资本 1164.66 亿元。三是促进政府投资基金健康发展。出台《关于进一步促进政府投资基金健康发展的若干措施》,从配强基金管理机构、促进资金到位、加快项目落地等方面,强化基金管理,推进基金运营。截至 2017 年 6 月,全省(不含厦门)已设立政府投资基金共 45 支,总规模 1092.29 亿元,实缴出资 288.88 亿元;启动项目投资的有 30 支,投资项目 220 个,带动社会资本投资 1064 亿元。

专项资金管理改革有新进展。2014 年以来,福建省以清理整合为切入点,以建立清单为主线,以推进公开为突破口,以提高绩效为导向,强化专项资金

顶层设计,全面推进专项资金管理改革。通过取消、减少、整合、调整等方式,省级财政专项资金数量从 2013 年 3601 项减少到 2017 年 278 项,减少九成。在清理整合的基础上,2017 年全面建立省级财政专项资金管理清单,明确资金主管部门、市县政府和财政部门职权。坚持“先定办法,后分资金”,让每一个专项资金都对应一个资金管理办法。建立资金申报身份识别制度,防止多头申报、虚假申报、违规申报。完善专项资金定期评估和退出机制,做到有增有减,能进能退,动态调整。按照“分配到哪里、公开到哪里”的原则,对省级专项资金实行全过程公开,主动接受人大和社会监督。

预算绩效管理稳步推进。一是实现项目绩效目标编制全覆盖。2015 年以来,不断扩大绩效目标编制范围,并实现绩效目标与部门预算编制“三同步”,即同步布置、同步审核、同步批复。2017 年,所有专项资金和部门业务费全部编制绩效目标,实现绩效目标全覆盖。二是稳步扩大绩效评价范围。2015 年,省直一级部门全面开展绩效自评,自评项目资金占比达到 40%;2016、2017 年,自评项目资金占比每年提高 10 个百分点。三是强化绩效评价结果应用。将财政专项资金的分配与省委、省政府部署落实、产业发展、税源培植等绩效挂钩,实行正向激励。同时,建立健全使用绩效为导向的财政资金配置机制,每半年组织一次专项资金使用绩效评估,作为下一年度各部门财政预算配置的依据,促进财政资金精准滴灌、发挥最大效用,并及时将重点绩效评价结果向省人大财经委报告。

债务管理做到可控规范。坚持“开前门堵后门”原则,健全债务管理制度,规范地方政府债务管理,强化债务风险防控,形成覆盖限额管理、预算管理、风险管理、监督管理等各个环节的

“闭环”管理体系。一是规范限额和预算管理。2015年以来,福建省实行政府债务限额管理,并将地方政府性债务分类纳入预算管理,截至2016年底,政府债务余额4977.11亿元,控制在中央核定的限额5470.3亿元内。二是强化风险防控。贯彻落实中央对政府债务风险防控的要求,组织对政府举债融资担保和债务风险情况进行摸底排查,督促各地抓实清理整改,防止变相、违规举债或担保。完善债务风险预警通报制度,对高风险市县实行风险预警提示通报,并督促制定降风险方案。健全政府债务统计监测和定期报告制度,将新增债务限额分配与债务风险程度及管理情况挂钩,对债务风险较高、债务管理不规范的地区,适当扣减新增债务分配额度。制定债务风险应急处置预案,将政府债务管理及风险防控情况纳入省对设区市的绩效考核指标体系,压实债务管理主体责任。三是推进债务信息公开。定期向省人大报告地方政府债务管理情况,2017年将省本级经批准举借债务的规模、结构、使用、偿还等情况编入2016年决算草案,报省人大常委会批准,并向社会公开。

财政体制改革稳步开展

增值税收入划分过渡方案得到落实。针对营改增试点后同步调整中央与地方增值税收入划分过渡方案,为确保平稳推进,及时提出省对市县过渡方案建议,明确在调整中央与地方增值税收入划分过渡方案执行期间,对全省财力的影响由各级财政按现行财政体制分担。在每年省级财力减收约占全省营改增年减收总量2/3情况下,不从市县新增集中财力,确保改革平稳推进和地方财政平稳运行。

事权和支出责任划分改革稳步实施。2016年根据《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的

指导意见》,开展省以下相关领域财政事权和支出责任划分改革的政策研究,提前做好测算和衔接工作。2017年制定了《福建省省与市县财政事权和支出责任划分改革实施方案(代拟稿)》,明确改革总体要求、主要内容、职责分工和实施步骤等,提请省政府审定通过。2017年1月起,将省以下法院、检察院上收省级实行统一管理,由省财政对省以下两院必需的支出予以保障。

省以下转移支付制度不断完善。一是规范转移支付预算。出台《关于改革和完善省以下转移支付制度的实施意见》,要求省级各部门分地区、分项目编制转移支付预算,并加大提前下达力度。2017年,省级转移支付提前下达率超过75%。二是完善一般性转移支付增长机制。逐步提高省级一般性转移支付规模占比,2016年省级一般性转移支付规模占比55%,比2012年提高12.5个百分点。三是完善县级基本财力保障机制。2014年以来,省财政相继出台有关完善县级基本财力保障机制、省对市县均衡性转移支付机制、支持农业转移人口市民化等政策措施,逐步提高县级基本财力保障水平,增强县乡政府“保工资、保运转、保民生”的能力。四是完善生态保护财力转移支付制度,加大对限制开发区域、禁止开发区域特别是重点生态功能区的财力支持力度,2016年已下达省对市县生态保护财力转移支付资金14.26亿元,比2012年年均增长33.72%。五是建立正向激励机制,起草《关于对促进经济社会发展落实有关重点工作成效明显地区给予激励支持的意见》,并报省政府常务会议研究通过。《意见》通过提质增效、民生事业、创新驱动、生态保护、效能建设等5个方面24条激励措施,激发各地积极性、主动性和创造性。

生态文明试验区建设有效推进。根

据《国家生态文明试验区(福建)实施方案》,坚持把体制机制创新作为试验区建设核心,推进重点生态区位商品林赎买、重点流域生态保护补偿、汀江—韩江跨省流域生态保护补偿、推行排污权交易制度、综合性生态保护补偿和武夷山国家公园等试点改革工作。

财政“放管服”水平不断提升

落实一批减税降费政策。在推进营改增的同时,实施有关小微企业税收减免、研发费用加计扣除、房地产交易环节税收减免和个人所得税税前扣除等税收优惠政策;取消、停征行政事业性收费项目和政府性基金,省定涉企行政事业性收费项目实现了在管理类、检验鉴定类、考试教育类类别零收费。

精简一批审批事项。全面清理整合权力清单、公共服务事项清单、责任清单,强化清单管理;放宽医疗“创双高”、高校科研院所项目经费及采购管理等15项管理权限。

创新一批财政监管方式。开展涉农资金“最后一公里”专项整治,推进落实中央八项规定“1+X”专项督查常态化运作;推行“双随机、一公开”,确保监管公平公正、不留死角;按照“宽进严管”“谁审批、谁监管”的原则,对工商登记改革后的会计师事务所、资产评估机构加强事中事后监管。

优化一批财政服务措施。围绕效率更高、质量更优、价格更低和预防腐败目标,在全国率先实施政府采购网上全流程运行和在线监督,出台18项配套制度,对采购计划、采购文件、采购合同全面实行网上备案,实现申请人“一趟不用跑”。进一步压缩会计行政审批和公共服务办理时限,提升会计行业行政审批和公共服务效能。开展跨省异地缴纳交通违法行为试点,让“数据多跑路、群众少走路”。

责任编辑 李艳芝