

# 山东： 深化财税体制改革 释放机制创新红利

山东省财政厅

党的十九大提出加快建立现代财政制度的新要求。自党的十八大以来，山东省委、省政府始终把财税改革作为全面深化改革的“重头戏”来抓，认真贯彻、坚决落实中央决策部署，2014年在全国率先制发了《关于深化财税体制改革的意见》，之后又相继以省委、省政府名义印发了37个专项配套改革办法，初步形成“1+37”的财税改革制度体系，多项改革走在了全国前列。

## 省以下财政体制改革率先突破 科学发展导向更加鲜明

针对以往市县收入口径不完整、省与市县税收分享不规范、财政体制激励约束导向不明确等问题，山东省通过“下划收入、财力分成、激励约束、明确责任”，果断加大改革力度，初步形成利益共享、风险共担、激励相容的省以下财政体制。一是下划收入。2013年，将原体制下省级分享的251亿元税收全部下划到市县，增强了市县财力。2016年，全省县级一般公共预算收入占全省收入的比重达到80%，比2012年高出9.7个百分点，高出全国平均水平30多个百分点。二是财力分成。改进政府间税收分享机制，省级通过体制结算，对各类税收的增量统一分享15%。2016年，根据营改增试点全面推开后中央与地方收入划分改革情况，及时出台省以下收入划分过渡办法，初步建立起省市

县利益共享、风险共担、激励约束并重的财政体制，较好地调动了各地科学发展的积极性。三是激励约束。实施政府间税收分享改革后，由于省级下调了营业税、企业所得税、个人所得税的分成比例，调动了各地加快发展服务业、提高经济发展质量效益、增加居民收入的积极性。省级参与分享市县增值税和地方资源财产类税收增量，促进了各地调整经济结构、淘汰落后产能，突出了财政体制对节约资源、集约发展的调控导向。同时，从2015年起省级每年拿出20亿元，将资金分配与各地服务业发展、节能减排、城镇化建设以及经济发展质量效益等指标完成情况挂钩，强化财政体制的“风向标”作用，促进各地转方式调结构，加快科学发展。四是明确责权。坚持试点先行、先易后难、积极探索，2016年初在全国率先开展教育、卫生计生、交通运输等与民生密切相关领域试点，分项明确各级政府的事权项目以及应承担的支出责任。2017年初又根据试点情况，制定了关于推进省以下政府间财政事权与支出责任划分改革的意见，力争到2020年基本形成较为成熟稳定的省以下财政事权与支出责任划分框架和分级事权项目清单。

## 财政专项资金改革成效明显 政府与市场关系进一步理顺

针对以往财政支出范围不清晰，专

项资金规模大、项目多、管理分散等问题，山东省围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，加快推进专项资金管理改革，在压专项、增一般、转方式、强监管上取得重要突破。一是压专项。大力压减竞争性领域专项，省级专项转移支付已从2013年的243项压减到61项，减少了74.9%。对保留的专项，除按人头分配的据实结算资金外，其他专项资金连续两年每年规模压减10%，腾出的资金优先保障基本公共服务支出、民生支出和改革性支出，大幅度调整优化了财政支出结构。二是增一般。建立一般性转移支付稳定增长机制，不断增加一般性转移支付的规模和比重，2016年省对下一般性转移支付所占比重达到66.6%，比2013年提高15个百分点，增强了市县统筹安排资金的能力。同时，建立农业转移人口市民化财政奖补机制，对教育、低保、公共卫生等转移支付的测算分配，由户籍人口向常住人口扩展，调动了地方推进城镇化的积极性。三是转方式。改变专项资金分配管理中长期形成的层层报项目、分资金、“点对点”支持企业的做法，变行政性分配为市场化运作。其中，对具有地域管理优势的项目，主要采取因素法分配，省里打捆分配给市县、不定项目。2016年，省级按因素法分配的资金比例达到50%以上。对确需实行项目法管理的资金，主要采用公



开招标、公开评审等方式实行竞争性分配，确保资金分配规范、公正、透明。对具有一定外部性、确需保留的竞争性领域专项，积极采取基金等市场化运作模式，吸引带动社会资本。对不适宜采取基金管理模式的，积极采取事后补助、以奖代补的方式，减少事前补助、直接补助，提高资金分配的科学性、公正性。四是强监管。加强对专项资金分配使用的监督和惩戒，对检查发现的问题依法依规严肃处理，保障资金规范、安全、高效使用。率先建立专项资金“信用负面清单制度”，将存在弄虚作假、虚报冒领、骗取套取、截留挪用等7类失信、失范行为的单位和企业，纳入“黑名单”予以公开公示，并根据情节轻重，对其以后年度申报专项资金予以限制，对规范专项资金管理起到了积极作用。

## 预算管理制度改革不断深化 政府“花钱”更加透明规范

一是“五张清单”推进财政信息全面公开。山东省财政积极编制预算信息公开清单，将财政预决算、政府债务、政府采购、专项资金等信息全面公开，进一步提高了财政管理和资金运行透明度；编制行政事业性收费目录清单，实行常态化公示、动态化管理，努力打造“阳光收费”；编制涉企财税政策目录清单，将6大类107项476个条目的涉企财税政策，在省、省政府、省财政厅门户网站集中公布并动态更新，方便企业了解落实财税政策；编制民生政策清单，将现行涉及财政的民生政策，分类“打包”形成11大类182条政策清单，在门户网站集中公开、实时更新，让城乡居民全面了解政策内容，推动各项政策落地见效；编制财政部门行政权力清单，将省财政部门的行政审批事项压减到2项，并通过门户网站公布，广泛接受监督。二是“全口径”完善政府预算体系。严格按《预算法》要求，

统筹编制一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算，2017年将政府性基金转列一般公共预算的范围扩大到14项，国有资本经营预算调入一般公共预算的比例提高到15%。省级将“四本预算”及129个部门预算全部提交人大审议，接受人大监督。大力推进财政资金跨预算类别、跨科目、跨部门、跨年度、跨级次统筹使用，提高了政府资源配置效率。三是“五四三”盘活存量资金。健全“五个机制”，对按原规定用途无法支出的结转资金、政府采购节约资金和结转两年以上的项目资金，一律收回财政统筹安排；对按原规定用途难以落实的结转资金，按程序调整项目投向；对支出进度慢但确需按规定用途继续使用的结转资金，进行逐步压减；实行结余结转资金支出预算单独审批，切实控制结转规模；对按标准、按人员据实结算的民生政策支出，实行“先预拨、后清算”。实行“四个挂钩”，将预算执行进度与省级均衡性转移支付挂钩，将盘活存量资金与县级基本财力保障机制补助资金挂钩，将置换债券资金拨付进度及政府债务管理情况与新增债券额度挂钩，将国库库款管理情况与省级库款调度挂钩。强化“三项考核”，建立了预算执行进度通报制度、支出进度约谈制度、支出执行年度考核评价制度，切实提高预算执行效率和资金使用效益。仅2015、2016两年，全省就动支盘活以前年度各类财政存量资金3219亿元。同时，加快项目落实和资金拨付，采取调度款“点供”等措施，加快财政支出进度，防止形成新的结余结转。2016年前11个月，全省一般公共预算支出完成预算的95.7%，创改革开放以来最好水平。四是“绩效化”加强预算管理。将绩效管理嵌入预算链条，2016年省财政对107个重点支出项目开展绩效评价，其中委托第三方机构独立评价的项目达到52个，并将

评价结果与预算安排挂钩，构建起“花钱必问效、无效必问责”的机制。五是“链条式”推进政府债务管理。出台加强地方政府债务管理的意见，开正门、堵旁门，建立地方政府债券“借、用、管、还”一条龙管理机制。在此基础上，建立债务分类管理机制，对债务负担相对较重的地方，督促其合理控制债务规模，尽快化解多年形成的存量债务；对债务率较低的地方，鼓励其适度融资发展。2017年初，根据国务院有关要求，及时出台《山东省政府性债务风险应急处置预案》，根据政府性债务风险事件的性质、影响范围和程度等情况，相应明确了认定标准和应急处置措施，有效防范财政金融风险。六是深化县级现代预算管理改革。在2014年选择20个省财政直管县启动改革试点的基础上，2016年将试点范围扩大到37个县，加快构建规范的预算编审、收入增长、财力综合运筹、预决算公开、政府债务管理、财政投融资、预算绩效管理、国库管理等八个机制，通过强化“省市共管”机制、发挥示范带动作用，在全省加快构建现代预算管理体系。

## 税费制度改革扎实推进 市场主体活力得到充分释放

一是稳妥推进税制改革。自2016年5月1日起，全面推开营改增试点，截至今年9月底，累计实现减税634.45亿元，顺利实现所有试点行业税负只减不增的改革目标。从今年7月1日起，增值税税率档次又由4档减并至3档，进一步扩大减税效应。全面实施资源税从价计征改革，对23种矿产资源品目实行从价计征，同时将矿产资源补偿费率降为零，对理顺资源领域税费关系、促进资源节约集约利用、加快转变经济发展方式发挥了重要作用。二是推开税式支出管理改革。于2013年开展税式支出管理改革试点，2015年在全省全面

推开,实现税式支出管理区域、级次、纳税对象“三个全覆盖”。这项改革的实施,既提升了税源管控水平,又促进了税收优惠政策落实。三是大力清理收费项目。在认真落实中央清理收费基金项目的基础上,大力压减行政事业性收费项目,2016年提前一年实现省定涉企行政事业性收费“零收费”的目标。今年从4月1日起,取消城市公用事业附加和新型墙体材料专项基金,调整残疾人就业保障金征收政策,取消或停征了41项中央立项的行政事业性收费。在此基础上,山东省又出台实施了“两停一减一转”政策,即从今年6月1日起,停征地方水库移民扶持基金和道路清障费,减半征收地方水利建设基金,将内河船闸过闸费转为经营服务性收费。四是健全税收保障机制。建立省财政、税务、国土等37个部门(单位)参加的税收保障工作部门联席会议机制,统一涉税信息平台,完善涉税信息指标体系,大力推动国税、地税联合办税,严厉打击各类涉税违法行为,保护合法经营企业正

当权益,为全省经济发展营造了公平法治的税收环境。

### 支出管理改革积极有力 财政资源配置效率明显提高

强化支出管理、优化支出结构,是转变政府职能、提升财政资源配置效率的重要举措。支出管理改革过程中,山东省着重做好四篇文章:一是做好“加法”。强化财政资金分配的公共财政导向,着力加大对基本公共服务、民生、改革、创业创新等领域的保障力度,切实把有限的财政资金投到关键处、用在刀刃上。大力支持脱贫攻坚,今年1—10月份各级财政投入专项扶贫资金55.9亿元,支出进度达到94.32%。二是做好“减法”。大力清理规范财政支出范围,压减不必要及不符合改革发展方向的支出项目。重点是压减使用效率不高的资金,对产业的扶持尽量通过税收手段调节,不设或少设专项资金,切实减少对微观经济的直接介入。严控“三公”经费、楼堂馆所建设和节会、庆典、论

坛等活动开支,大力压减一般性支出。2016年,全省以行政事业经费为主的一般公共服务支出占比为9%,比2012年下降3个百分点。三是做好“乘法”。积极推进政府引导基金投资运作以及大力推广政府和社会资本合作(PPP),截至今年10月底,全省纳入财政部PPP综合信息平台管理的项目1180个,概算总投资达1.24万亿元,项目数和投资额稳居全国前列。全省已有335个项目进入落地执行阶段,251个PPP项目实现开工,落地项目、开工项目数量稳居全国首位。四是做好“除法”。完善国库集中支付、政府采购、公务卡制度,严格机关事业单位财会人员入职资质、规范财务会计管理,加强财政监督、严肃财经纪律,消除支出管理上的体制机制漏洞。比如,自2016年6月起,预算执行动态管理系统对超出预算限额使用“三公”经费的,实现自动预警并阻止。该监控规则启用以来,已预警阻止违规支付5309笔,涉及资金2.9亿元。□

责任编辑 李艳芝

