

云南财税改革进行时

编者按：

2014年，新一轮财税体制改革序幕开启，位于西南边陲的云南也随之吹响了改革的嘹亮号角。面对严峻复杂的经济形势和艰巨繁重的财政改革任务，云南财政部门勇于担当，主动作为，积极转变理财观念，科学设计改革方案，有力落实改革措施，以创新的方法破解改革难题，交出了一份亮丽的成绩单。



2016年5月，细雨绵绵的一天，云南省财政厅会议室里采访一直在持续。记者听到最多的词是改革、创新、发展、担当……

编制“四本预算”上报人大审议，政府全部收支纳入预算。

初步建立跨年度的预算平衡机制，试编云南省三年滚动财政预算，将“十三五”云南财政发展规划定位为中期财政规划，首次在省本级建立15.4亿元的预算稳定调节基金。

对2015年省级116个部门529个项目296.5亿元财政资金开展绩效自评工作，对2016年105个省级项目支出和省对下专项转移支付绩效目标进行审核，选取10家省级部门开展部门年度预算绩效报告发布试点，首次将财政预算绩效管理纳入省人大审议范围。

在财政部2015年绩效预算管理工作考核中，云南省财政厅被评为“优秀”等次。

在2015年全国县级财政管理绩效综合考评中，云南有22个县(市)进入全国前200名，居全国第二位。

省对下一一般性转移支付占转移支付总额的比重达到53.3%，比2014年提高6.8个百分点。

省级支出项目减少581项，较2014年压缩46%，省本

- 趟出一条欠发达地区的财政改革之路 12
- 实施财政监督“组合拳” 打造法治财政 18
- 全力脱贫攻坚 打造民生财政 20
- 完善预算管理体系 打造高效财政 23
- 推进预算公开 打造阳光财政 26
- 创新财政投入方式 打造现代财政 28

趟出一条欠发达地区的财政改革之路

——专访云南省财政厅厅长陈建国

本刊记者 | 李颖 刘慧娴 特约通讯员 | 谭文 陈玉柱

级36个部门的76个专项整合为36个。

全省财政存量资金较2014年末下降87%，其中，清理回收的财政存量资金为127.1亿元。

省本级、州（市）本级和县级全部公开2015年政府预算，部门预算公开率分别达到95%、100%、100%，并首次公开地方政府债券调整方案。

将规费征缴纳入财税库银横向联网，在全国率先实现规费收入电子缴库与税收收入同征同缴同管同入库。国库集中支付电子化管理实现省级全覆盖。

18个PPP项目列入财政部第二批示范项目，全国排名第二。

陈建国厅长说：“云南财政定向施策，精准发力，逆势突围，全省财政收支实现稳中有进、难中向好。2015年，全省地方一般公共预算收入完成1808亿元、增长6.5%，全省地方一般公共预

算支出完成4713亿元、增长6.2%，收支双双完成年初目标任务。”

云南财政以创新的方法破解改革难题，趟出了一条欠发达地区的财政改革之路。

“三四五十”理财观奠定改革坚实基础

陈建国认为，深化财税体制改革是云南财政可持续发展的迫切需要，现行财税体制存在的一些问题已成为制约全省财政可持续发展的“硬骨头”。

凭借自己多年的州（市）工作经历和丰富的财税工作经验，2014年7月，陈建国甫一上任就提出了“做大蛋糕、分好蛋糕、管好蛋糕”的“三个蛋糕”工作思路。“做大蛋糕”是前提和基础，是重中之重。各级财政干部特别是财政部门的一把手，不能只会分蛋糕，更要学会

做蛋糕、做大蛋糕，创新生财和聚财思路，坚持用发展实绩破解财政发展中的矛盾和困难。‘分好蛋糕’就是积极采取‘存量调结构，增量优方向，增量带存量’的方法，使有限的公共资源加快形成最佳的层级结构、地区结构与行业结构，着力提升基层、边疆、民族、贫困地区的财政保障能力，加快解决教育、卫生、社保等民生短板问题。‘管好蛋糕’贯穿和渗透在财政资金分配使用的全过程，直接关系到财政资金的使用效益，同时也关系到各级政府的廉政建设成果，要强化财法规制度建设，更加注重财政资金使用效益，严格监督检查。”陈建国说。

为落实“三个蛋糕”工作思路，他又接连提出了“收入要增、编制要细、结构要优、执行要快、监管要严、绩效要好、信息要明、改革要实、干部要廉、队伍要强”的“十要”新举措，“经济效益、



摄影 吴国华

社会效益、政治效益、生态效益”“四个效益”资金安排使用原则以及“法治财政、民生财政、高效财政、阳光财政、现代财政”“五个财政”建设目标等。

对“三个蛋糕”等新思路和新举措，著名财经专家贾康评价说：“‘三个蛋糕’的思路对应着‘生财有道、分财有度、用财有方’的‘理财哲思’，也对应着亦属古训的‘取势’、‘明道’与‘精术’的表述，值得称道。‘十要’措施旨在服务于贯彻‘三个蛋糕’思路进而服务全局，对接着一系列的操作点，体现了很好的针对性。面对新常态下的新挑战，云南省财政厅交出了一份漂亮的答卷，充分体现了云南财政人迎难而上的责任、担当与作为。”

“三个蛋糕”、“十要”举措、“四个效益”、“五个财政”刮起的头脑风暴促

使云南财政人转变了理财观念，凝聚了思想共识，也为全面深化云南财税体制改革奠定了基础。

奏响深化改革三部曲

陈建国说：“我们一直把财税改革作为当前财政的中心工作，把改革作为财政工作的总要求、总引领，一切财政工作都秉承改革创新精神，以改革来推进，以改革来衡量。”

三部曲之一——

建机构、调精兵、定方案

作为推进云南财税体制改革的总指挥，陈建国着手成立了全面深化财税体制改革领导小组，从财政厅机关相关处室和部分州（市）财政部门抽调了18名优秀青年干部组成了专职的深化改革办公室，专门负责财税体制改革方案的拟定。

在谈到改革的思路时，陈建国说：“改革要强化问题导向，尤其要针对当前云南财税工作中预算管理制度不适应现代政府治理要求，财政综合实力难以支撑跨越发展的需要，财政体制调动各方发展积极性的功能没有充分体现等问题，有针对性地提出措施，切实改革不适应科学发展要求的体制机制和管理方式，着力破解财政运行中存在的突出问题。”他特别强调，改革要坚持统筹设计与重点推进相结合。财税体制改革涉及方方面面，既要通盘考虑、整体谋划，从预算制度、税收制度和事权与支出责任相适应三大改革全面发力，又要结合地方特点，从地方具有管理权限的预算制度改革方面重点推进，实现突破。

按照这一思路，财政厅改革办与厅内相关业务处室就每个具体问题公开辩

论后达成共识,并在广泛征求财政部、省国税局、省地税局及专家咨询委员会等方面的意见建议的基础上,形成了符合云南实际的改革方案。2014年12月,云南省委、省政府印发了《关于全面深化财税体制改革加快建立现代财政制度的意见》,并配发省本级预算编审体系、政府性债务管理体制、省对下转移支付制度以及推广运用政府和社会资本合作模式等4个专项改革实施方案。省财政厅形成了“1+12+2”的改革框架体系,即1个财税体制改革总体意见,12个预算管理制度专项改革文件以及税收制度、事权与支出责任相适应的制度2个专项改革意见,并对112项具体改革举措,包括66项从无到有的全新改革举措都认真进行了细化分解,确保任务到人、责任到位。“云南成为全国第4个推出财税体制改革总体方案,并配套出台4个专项改革实施方案的省份,改革力度大,配套制度多,受到了部领导表扬。”陈建国脸上露出了笑容。

三部曲之二——

机构大调整、人员大变动

改革方案既定,关键在于落实。陈建国说:“改革的落实最终需要落实到机构上,落实到具体的经办人员上。为适应改革要求,必须对厅内机构设置和职能进行调整。”为此,按照适应改革、上下对口、职能引领、循序渐进、权责对等、存量调整的原则,对财政厅部分内设机构设置、职责进行调整,调整重点是“突出预算统筹、加强财政监管、强化督查考核、做实政策研究、强化数据管理、统一债务管理、集中资产管理、理顺非税管理、合理配置权责、实施管办分离”等10个方面。

为建立全面规范、公开透明的现代预算制度,充分发挥预算管理在整个财政管理中的龙头和基础作用,成立了预算局。陈建国介绍说:“预算局的机构设置紧紧围绕预算制度改革内容,例如平

衡处,既体现预算综合平衡功能,也是实施中期财政规划,建立跨年度预算平衡机制的需要;绩效处,突出绩效预算管理;债务处,突出政府债务管理等。”

为强化财政监督职能,加强财政资金监管,严肃财经纪律,设立了监督检查局,配置人员23名,较之前的监督检查处增加了一倍,并被赋予了内部控制管理、内部审计工作、内部监督检查、资金文件审核、外来审计配合、片区和行业财政监督检查、统一实施行政处罚决定及债务风险观察员委派管理、重点项目派驻财政监督员管理等多项重要职责,构建起财政大监督格局。

为强化责任落实,确保财政重点工作推进和各项改革措施落到实处,设立了督查处。紧盯改革目标任务,制定改革任务督查计划,做到“年初建账、平时对账、定期查账、未完挂账、完成销账”,并对任务完成情况在全厅范围内以督查专报或督查通报的形式进行公开“晾晒”。积极传导压力,建立约束机制,将督查工作和考核评价工作相结合,部门工作业绩与部门主要负责人个人业绩挂钩。在加快支出进度改革中,采取定期通报、后进约谈、严厉资金收回和人员问责等多种强有力的措施督促处室和州(市)加快预算执行进度,取得了较好的成绩,2015年,省级收回没有按季度拨付的资金共计9亿多元,1—11月全省财政支出进度达87.1%,全省财政支出进度创2000年以来最好水平。陈建国说:“给力的督查让厅内各个部门力争上游。”

在机构调整的同时,按照“人岗相适”原则开展人员轮岗交流和配置工作,共调整交流78名处级干部、99名一般干部,调整交流面达到36.8%。陈建国说:“这次调整是2000年政府机构改革以来财政厅最大幅度的一次内设机构设置和职能调整,也是近10年来最大范围和力度的人员调整,一切都是为了保证

改革顺利进行。”

2015年6月,云南省委、省政府实地检查考核组对财政厅上半年改革工作进行了检查,认为财政厅深化财税体制改革做到了组织领导到位、方案制定到位、任务明确到位、人员机构到位、督查考核到位“五个到位”,有力地推进了各项改革任务的落实。

三部曲之三——

瞄准问题、全力施为

陈建国说:“我们始终坚持以问题为导向推进改革,以改革创新的方法破解财政工作中的老大难问题,特别是针对地方具有较大自主性的预算制度改革集中发力,力求取得关键性进展。”

实行全口径预算管理,解决财政资金政出多门的问题。从完善体制机制方面入手,通过实行全口径预算管理、建立一般公共预算统筹机制,清理规范重点支出挂钩政策,改进省本级预算编审程序等一系列举措,彻底改造现有的预算编审体系。

改革财政转移支付制度,解决财权集中、效率不高的问题。建立以均衡性转移支付为主体的一般性转移支付体系及其稳定增长机制,逐步将一般性转移支付占省对下转移支付总额的比重由2014年的47%左右提高到60%以上。

深化预算绩效管理,解决财政资金使用效率不高的问题。制定预算绩效管理辦法,实行绩效目标与部门预算同步申报、同步审核、同步批复,加大绩效评价结果运用力度,首次将财政预算绩效管理纳入省人大审议的范围。

深化预算约束,解决花钱随意的问题。按照依法行政和预算法的要求,坚持先预算、后支出,严格预算追加的审批制度,所有追加支出事项必须报请省长或分管财政的副省长审批,并报请省人大常委会会议审议。

盘活财政存量资金,解决资金“躺在账上打呼噜”的问题。制定出台盘活

存量资金的制度办法,将各地盘活存量资金工作纳入省对下财政管理工作绩效考核范围,分季度开展存量资金统计分析工作,强化督查和追责力度,积极消化存量资金规模,中央电视台对此进行了专题报道。

推进预算公开,解决预决算信息不透明的问题。不断扩大部门预决算公开的范围,除涉密部门外,所有财政拨款的部门均公开本部门预决算和“三公”经费。

加快预算执行进度,解决突击花钱、效率不高的问题。严格制定预算执行进度考核办法,对年初安排的省级财政专项资金,一季度必须拨付到20%以上,二季度拨付到60%以上,三季度拨付到80%以上,十月底必须拨付到90%以上,十一月底以前必须拨付完毕。建立严格预算执行督查约谈和回收机制,着力督促各部门加快预算执行进度,对到期未执行完毕的项目资金一律收回平衡预算。

创新财政投融资机制,解决投融资难的问题。转变理财观念,创新财政资金使用方式,发挥财政资金杠杆作用和放大效益,引导带动社会资本、金融资本参与全省经济社会发展、经济事业建设。创新财政资金扶持产业发展方式,采取财政贴息和股权投资、后扶持等方法,充分发挥财政资金的引导和撬动作用。

大幅压减整合专项资金,解决专项资金明目繁多、效率不高的问题。进一步整合、压减省对下转移支付项目,改进专项资金分配方式,建立专项资金设立和退出机制,压减不必要和低效率的专项资金。

规范国库收入管理,解决资金挤占、转移、挪用的问题。实行规费收入电子缴库与税收收入同征同缴同管同入库,省本级国库集中支付电子化管理实现全覆盖并向州(市)本级推广实施。

推广政府购买服务,解决财政负担沉重的问题。推进政府购买服务制度建

设,明确政府和社会力量等方面的权力清单和责任清单,规范政府购买服务预算管理,不断扩大政府购买服务范围 and 规模。

加强政府债务管理,严控债务风险。建立借、用、还相统一的政府性债务管理体系,强化政府债务实行限额管理,核定土地储备年度融资规模,切实降低债务风险。

推进中期财政规划管理,解决预算与发展规划脱节的问题。围绕中央宏观政策和省委、省政府中长期发展规划,开展2016—2018年中期财政规划编制工作,并编制“十三五”云南财政发展规划,将财政安排与经济社会发展中长期规划有机衔接,实施跨年度预算平衡,有效破解年度框架内支出结构难以优化的问题,增强财政对宏观经济运行的调控能力,有效防控财政风险,实现财政可持续发展,增强预算的前瞻性和持续性。

推进非税管理改革,解决非税收入管理不规范的问题。健全完善非税管理制度,规范非税收入项目管理,推进非税收入信息系统管理改革,提升非税收入管理的信息化水平。强化非税收入征管稽查,为财政增收作出贡献。

落实国家税费改革政策,妥善解决企业负担重的问题。全面推进营改增改革、资源税从价计征改革,启动商业健康保险个人所得税政策试点工作,按国家部署组织开展了税收优惠政策专项清理,落实税费优惠政策。

推进事权与支出责任划分改革,解决事权与支出责任不相适的问题。围绕事权与支出责任相适应,积极探索省级事权与支出责任,逐步理顺省与州(市)间事权与支出责任划分。

改革见实效 “十二五”圆满收官

陈建国说:“我们牢牢抓住具有标志性、引领性、支柱性的改革任务,始

终坚持以‘钉钉子’的精神,持续在关键改革环节上精准发力,确保云南现代财政制度建设蹄疾步稳、早见成效、见好成效。”截至目前,云南全面深化财税体制改革三大任务已全部启动,并取得了阶段性成果,其中,预算制度改革13个方面83项措施已全部启动实施并取得决定性进展,新的预算体制机制初步建立,预算改革的预期目标已基本实现;税收制度改革方面,紧跟中央改革步伐,全面落实已经明确的改革举措,在加强税收征管上下功夫,积极谋划地方税体系建设,创新培植地方财源的方式和途径;事权与支出责任划分改革方面,已做好相关前期准备工作,各方面的条件基本具备,待中央出台文件明确改革路径即可着手启动推进相关改革。

“在财税改革推动下,云南财政顺利完成2015年各项工作任务,实现了‘十二五’财政规划圆满收官。”陈建国说。2015年,云南省实现财政总收入3250亿元,比2010年增加1441亿元,年均增长12.4%;全省地方一般公共预算收入1808亿元,比2010年翻了一番多,年均增长15.7%,提前3年完成“十二五”规划目标任务;全省完成地方一般公共预算支出4713亿元,比2010年增加2427亿元,年均增长15.6%,提前两年完成“十二五”规划目标,先后迈上3000亿元和4000亿元的大台阶。财政资金分配重点向“三农”、社会事业发展的薄弱环节倾斜、基层和边疆民族贫困地区倾斜,全省财政民生支出占比由2010年68.6%提升到2016年上半年的75.3%;省级财政支出占全省的比例从2010年20.3%下降到2015年的18.8%,公共财政职能更加彰显。

“过去的一年,促进经济企稳回升推出新举措,财政稳增长成效明显。”陈建国说,“全国财政工作会议对云南财政稳增长的经验做法进行了专门介绍,省纪委张硕辅书记在进行全省稳增长专

项检查时充分肯定了云南财政在稳增长中发挥的重要作用。”省财政厅重点从资金筹措与拨付等方面为稳增长加力增效,及时落实稳增长资金35.88亿元。着力推进重大项目建设,共安排各类重点项目支出3500余亿元。积极推动产业转型升级,2015年,省级安排工业经济和商贸流通资金23.88亿元,采取无偿补助、贷款贴息、以奖代补等方式,重点支持民营经济、工业园区、新兴产业等发展。扎实抓好地方政府债券发行,成功争取并顺利发行地方政府债券额度1567.4亿元,债券发行利率低于同期限银行贷款利率,全省每年可以节约利息支出59.3亿元。创新财政投入方式,大理洱海环湖截污工程等18个PPP项目列入中央第二批示范项目,总投资732.32亿元;积极发起规模不低于50亿元的PPP融资支持基金;筹措资金20亿元组建省信用再担保公司,发挥再担保“增信分险”功能,获授信额度470亿元,全年撬动新增融资性担保额230.45亿元,服务小微企业5959户;筹措资金63.4亿元组建省扶贫投资公司,支持全省易地扶贫搬迁扶贫。

“过去的一年,以人为本改善民生迈出新步伐。”陈建国说。不断加大“三农”投入力度,全省财政农林水支出641.8亿元,创近年来新高,重点支持高原特色农业发展和农田水利建设;实施覆盖9000个自然村的一事一议财政奖补普惠制项目,支持100个美丽乡村建设,不断改善农村生产生活条件,全面提升农村人居环境;安排中央和省级农业综合开发资金15.31亿元,强化农业生产基础设施建设。着力保障重点民生,全省财政用于教育、科技、社保、卫生、节能环保、城乡社区、农林水、交通等方面的支出达到3450亿元,占财政支出的比重持续提高。大力推进脱贫攻坚,省级筹措扶贫资金61.12亿元,其中,争取中央资金48.02亿元、居全国第

一,发行易地扶贫搬迁政府债券63.4亿元,强化脱贫攻坚的资金保障,全年减少贫困人口100万。

以财税改革为引领 实现“十三五”良好开局

陈建国说:“‘十三五’是云南与全国同步全面建成小康社会的决胜阶段,是深入贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神、闯出一条跨越式发展路子的关键时期。”他指出,2016年是“十三五”规划的开局之年,是推进结构性改革的攻坚之年,做好今年的财政工作意义深远。云南财政工作要围绕“抓改革、兴财源、重民生、促跨越”的主题主线,以深化财税改革为引领,以踏石留印、抓铁有痕的工作作风,合力攻坚,努力开创财政事业新局面,为推动云南实现跨越式发展作出新贡献。

以财税改革为引领,全力推动供给侧结构性改革。持续加强全口径预算管理,不断深化预算绩效管理,积极创新财政投融资机制,全面推进预决算信息公开,进一步压减整合专项资金,着力强化政府债务管理,切实加快预算执行进度,大力清理盘活存量资金,努力推动事权与支出责任划分改革,以财政改革的率先突破,主动引领、积极推动云南供给侧结构性改革迈出新步伐。

以提升保障能力为目标,全力以赴抓好财政收支。要密切关注宏观经济走势,准确掌握财税政策变化情况,突出重点税源监控,积极支持税收征管机制改革,严厉打击偷漏税行为,坚决防止收入“跑冒滴漏”。更加注重财源培植,着力突出税收主体地位,努力提升收入质量。加大非税收入收缴力度,充分发挥非税收入对财政增收的积极作用。不断调整优化支出结构,着力强化财政保障。

以履职尽责为根本,千方百计保障重点支出。要在保基本、重民生、促

发展上下功夫,并在保障重点支出上做“加法”,在降低行政成本上做“减法”,在撬动社会资本上做“乘法”,在防止大包大揽上做“除法”,统筹兼顾、突出重点。一是严格控制行政成本。按照10%的比例统一压缩2016年省级部门公用经费,共计1亿元,全部用于专项扶贫。“三公”经费一律实行零增长。二是重点保障基本民生,特别是要加强对特殊困难人群的精准帮扶。坚持尽力而为、量力而行,不做脱离发展实际、难以兑现的民生保障承诺。三是坚决打好脱贫攻坚战。进一步增加财政扶贫资金投入,确保省级扶贫专项资金比2015年增加1倍,达到31亿元,增长137%。财政支农投入新增部分重点用于扶贫开发,省对下各类涉及民生的转移支付进一步向贫困地区倾斜。从2016年开始,通过3年努力,基本完成30万户、100万人和3000个以上安置点新村建设的易地扶贫搬迁。四是着力转方式调结构。充分发挥财政调控经济的职能作用,从着力推动产业优化升级、积极增加有效投资、进一步扩大消费需求、扎实推进新型城镇化建设四个方面精准发力促进跨越发展。

以打牢基础为前提,创新举措提升管理效能。一是严格依法理财,坚持以法治思维和法治方式推进改革、促进管理、推动工作。二是着力强化监管,创新体制机制,加快构建财政大监督格局。三是加快内部控制体系建设,建立健全财政部门权力清单制度,把权力关进制度的笼子里。四是切实抓好督促检查,形成日常督促检查、专项督查督办、跟踪追责问效三位一体的督查工作机制,着力增强财政工作的执行力。五是积极推动信息化建设,加快建设财政业务省(市)县乡四级全覆盖、资金流向全覆盖,横向到边、纵向到底的财政管理信息系统,努力提升财政业务工作的科学化、信息化水平。□