

探索财税体制改革与新预算法的有机结合

程玉国



摄影 | 刘永恒

1998年以来，河南省焦作市财政局恪守“公共权力属于人民，公共财政服务人民”、“为民理财善政，权力就是责任”的工作理念，以制度完整统一、操作规范透明、结果绩效导向为主要内容改革预算管理，以“科学发展、精细管理、民主理财”为基本目标，建设地方特色财政，促进了经济社会协调发展和基层民主进步，取得了理性实践和制度创新的综合成效。“内外统一”的综合预算、“分权制衡”的机制创新、民主公开的阳光预算等多项制度创新受到了社会各界的关注和各级领导的好评。当前，新预算法明确了今后政府预算管理活动的范围，为深化预算管理制度改革指明了方向。焦作财政将以新预算法实施为契机，坚持用制度引领和推进改革，在改革中不断完善制度，做好各项财税改革具体方

案与新预算法的衔接工作。

深化各项预算管理制度改革。一是建立规范完整、定位清晰、分工明确的政府预算体系。在编制公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算4本预算的基础上，分别编制政府债务预算、非税收入预算、政府投融资预算、社会性别反应预算、政府采购预算等共9本复式预算，全口径预算管理实现对政府收支的全覆盖。二是推进预算公开透明，建设阳光政府。继续推行参与式预算管理，通过公共财政信息公开、部门预决算公开、项目公示、社会听证、专家论证等方法，将财政信息最大限度公开，实现政府与民众的互动交流，让公众可以享受到更多的利和权。三是全面规范税收优惠政策，加强税收征管和非税收入管理。

科学规范编制部门预算。部门预算

工作是整个预算管理工作的核心，做好部门预算工作是建立现代预算管理制度的基础。2015年焦作市预算编制主要把握两个原则：恒定规则，即初步建立支出预算标准等额体系，恒定基本支出和项目支出的标准和等额，确保标准统一，定额公平；“先定事，后定钱”原则，即打破“基数+增长”的固有模式，按照“零基预算”的思维，推行绩效预算管理，绩效理念体现于本级以及部门预算编制，先确定项目，再确定预算，做到“以事定钱、以财力定事”。一是预算执行中要“真收回、严追加”。建立部门结余结转资金审核机制，2014年及以后年度形成的部门结余资金，全部收回财政，结转资金要在当年9月30日前支付完毕，逾期收回财政。确需再支出的，按申报审批程序重新安排预算。严格控制预算追加，提高年初预算约束力和到位率。除

救灾、反恐等重大突发事件通过动支预备费解决外,年度中间一般不出台增加当年支出的政策,确需出台的政策,通过以后年度预算安排资金。二是切实维护部门预算严肃性。考虑到焦作市公用经费定额标准偏低,2015年增加“特殊定额”支出,用来弥补公用经费不足。各部门在预算执行中要严格区分基本支出和项目支出,严禁基本支出和项目支出混用、基本支出挤占项目支出,切实维护预算编制的严肃性和预算执行的真实性。三是树立跨年度预算平衡机制的理念。财政部门、预算单位都要树立跨年度预算平衡机制的理念,打破项目申报和资金申报同步的传统思维。需要跨年度实施的项目,根据项目进展情况,单位分年度申报预算,财政分年度安排资金。将更多的财力集中于当年急需资金的重点工作,有效解决“一边预算执行进度慢,一边临时预算追加多”的问题。四是建立部门预算执行和部门预算编制挂钩机制。预算单位前3年的预算执行情况,作为审核下一年度部门预算的重要参考。预算执行情况包括:是否存在基本支出挤占项目支出情况;年度中预算追加情况;年终结余结转资金规模、占比情况等。对预算追加较多、结余结转资金规模较大、预算执行情况较差的单位,相应减少部门预算安排,并作为以后部门预算审核的重点单位。

推进社会综合治税。建立起以“政府领导、税务主管、部门配合、司法保障、社会参与”为主要内容的社会综合治税体系,实现税收征管方式由注重征收管理向税源控管和征收管理并举。严格“先税后证”制度,提高税源监控水平,加强户籍、车辆、房产、土地等管理和社会经济各环节的税收监控。建立税收征管考核机制,促进税收征管向纵深延伸。

建设财税“大数据”平台。通过建成“集中管理、相互依托、数据规范、信

息共享”的“大数据”综合信息库,将房产、土地、车辆、工商、电力等50个职能部门的涉税信息集中比对分析,实现以部门提供涉税信息、财税跟进加强征管为核心的工作机制。

编制财源建设规划。通过以效益为导向的财源建设措施,大力调整财政资金政策支持的方向和领域,围绕涵养财源税源和增加财政收入,积极培育新的税收增长点。一是大力推进产业集聚区和示范区建设,通过产业传导、技术扩散、服务配套,推进三个层面联动协调发展,不断筑牢财政增收的基础。二是完善财税扶持经济发展的政策体系,重点扶持优势产业、高新技术企业、现代服务业和中小企业加快发展,扩大企业数量和规模,不断增强财政增收的持续性和稳定性,壮大财政实力。三是调控产业均衡发展,在第二产业稳步发展的基础上大力发展第三产业,重点推动和鼓励现代物流业、生产性服务业发展,优化财源结构,保证财政收入实现持续稳定快速增长。建立中小企业服务平台,重点支持转型升级项目,促进科技创新型企业加快发展,大力发展第三产业。通过培植新的经济增长点,形成经济总量增加、产业结构优化、财政收入增速质量提高的良性循环。

优化和调整财政体制。在国家和省财政管理体制框架内,调整市以下财政体制,按照属地征管原则,合理划分市与县(市)区收入范围。集中的财力用于推进各级财源建设,用于增长激励机制,调动各级政府加快发展区域经济、大力培植财源的积极性。

加强非税收入管理。做好城市公共资源运营,建立健全国有资源、国有资产有偿使用制度和收益共享机制。逐步将市政公用设施(道路、桥梁、涵洞、护栏、路灯、绿地、站台、公园、广场等)和城市空间(含地下空间)等公共资源纳入有偿使用范围;对行政事业单位、

企业、个人所有的场地对应的空间资源,采取统一规划、分别实施、收入分成的办法,提高资源使用效益,实现政府收益最大化。进一步加强土地出让收入管理,土地净收益除按规定比例用于农业、廉租房建设等支出外,主要用于城市建设、重点财源项目以及归还政府融资本息。

强化政府债务管理。严格按照“统一举债程序、统一申报项目、统一会计核算、统一统计报告”的政策,开前门,堵偏门,剥离平台公司政府融资功能,强化政府债务预算管理。重点关注政府综合财务报告编制工作,通过该报告衡量各级政府举债融资能力。目前,焦作市已厘清财政与平台公司的偿还责任,财政负责偿还的公益性项目列入年度预算,并设立偿债准备金,政府综合财务报告正在试编中。

强化支出主体责任。实行“谁花钱谁负责进度,谁花钱谁负责质量”的评价机制,已明确到项目单位和具体用途的资金,由项目单位负责,财政部门监督,每双月向主管市领导汇报部门支出进度,以“财政预算量”转化为“支出实物量”的比率衡量项目和工作的质量和效率。建立支出进度与下年预算安排挂钩制度。凡今年不能按计划完成、本级预算安排形成的结余结转,原则上不超过一年;上级专项转移支付形成的结余结转,原则上不超过两年,逾期收回财政预算统筹使用,并在编制下一年度项目预算时予以调减。

强化基层站所建设。开展乡镇财政所规范化建设试点工作,按照“统一办公场所建设、统一规章制度、统一服务程序、统一业务流程”的标准,规范乡镇财政所管理,强化财政资金“最后一公里”的监管,力争全市79个规范化乡镇财政所点全面完成达标升级。

(作者为河南省焦作市财政局局长)

责任编辑 刘永恒