

# 深化财税体制改革 优化财政治理模式

□辽宁省财政厅厅长 陈广君

党的十八届三中全会首次把财政上升到国家治理的基础和重要支柱的高度，对深化财税体制改革进行了部署，提出财税体制是实现国家长治久安的制度保障，明确了建立现代财政制度的目标。2014年政府工作报告也指出，要“抓好财税体制改革这个重头戏”。在我国渐进式改革已推进30多年的今天，各种矛盾和问题逐步累积，改革已进入攻坚阶段，财税体制改革作为全面深化改革的“尖兵”和牵引器，如何加快推进、带动其他领域改革走向深入，成为当前和今后一个时期推动我国经济社会健康协调可持续发展的重大课题。作为国家治理的基础和重要支柱，财政应由一般性管理行为拓展到综合性的范畴，对应国家治理，可以提出财政治理的概念。财政治理是国家治理的一部分，它更强调统筹规划、综合管理，通过履行财政职能，有效处理和解决相关的经济社会事务。因此，深化财税体制改革的主要目标就是优化财政治理模式，实现财政治理的科学化、规范化，增强财政治理的透明度，提高财政治理效能，推动实现国家治理现代化。

## 一、围绕使市场在资源配置中起决定性作用，更好地发挥政府的作用，改善财政治理方式

党的十八届三中全会提出要使市场在资源配置中起决定性作用，这是经济体制改革的核心问题，深化财税体制改革要紧紧围绕这一目标，调整和优化宏

观调控的方式，以间接调控为主，辅助市场提高资源配置的效率，弥补市场失灵，促进经济发展质量和效益的提升。

完善税收制度。要在保持宏观税负总体稳定的基础上，扩大营改增改革范围，加快推进资源税、环境税和房产税等改革，充分发挥税收筹集财政收入、调节分配、促进结构优化和产业升级的职能作用，同时，全面清理税收优化政策，夯实企业公平竞争的基础，构建有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。其中有两点需要注意：一是在税制改革过程中，要注重建立和完善地方税体系，使地方政府有稳定的税收来源，可以考虑从调整中央和地方的共享税分享比例，开征不动产税、遗产和赠与税等作为地方税主体税种等方面入手，以弥补地方财力缺口、缓解基层财政困难；二是在税收优惠政策清理时，要统筹规划、步调统一，避免形成新的政策“洼地”，造成不公平。

财政支出逐步退出一般性竞争领域。在今年预算安排中，辽宁省对全省涉及竞争性领域的支出进行了全面梳理和整合，将财力重点用于结构调整和民生改善等方面，优化了支出结构，保障了重点支出。下一步，将按照上述思路，合理界定财政支出边界，更多地采取间接方式介入经济运行，发挥财政资金的杠杆作用，避免对经济运行的过多干预，既有效解决重点支出缺口问题，又让市场在资源配置中真正起决定性作用。

完善财政转移支付制度。按照简政放权、转变政府职能的要求，在全面梳理省级专项转移支付的基础

上,把能够下放市县的专项资金都切块下达,并将一批专项资金的项目审批权下放给市县,增强市县分配的自主权,以提高财政资金使用效益。进一步完善转移支付制度,增加一般性转移支付规模和比例,继续清理、整合、规范专项转移支付项目,逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套,进一步增强基层政府的可用财力。

## 二、推进预算管理等制度改革,加强预算绩效管理,夯实财政治理的制度基础

财政管理制度改革是深化财税体制改革的重要内容,也是确保财政政策有效实施、规范财政资金运行、提高财政资金使用效益的有效手段。在推进财政管理制度改革的过程中,要通过完善以下财政体制机制,夯实履行财政职能的基础和根本保障。

改进预算管理制度。要改进年度预算控制方式,建立跨年度预算平衡机制,重点研究编制三年财政规划,增强财政政策的前瞻性和财政的可持续性,有效解决“顺周期反调节”问题。

加强全口径预算管理。细化公共财政预算和政府性基金预算,扩大国有资本经营预算编制范围,推进社会保险基金预算报送人大审查工作,并选择部分经济基础和条件较好的乡镇进行预算编制改革试点,完善政府预算体系,把所有政府性收入全部纳入预算管理,增强政府统筹财力规模。

推进国库集中收付制度改革。国库集中收付制度是财政资金安全、规范、高效运行的基础。辽宁省将全面推进乡级国库集中支付和非税收入收缴两项改革,2014年底前实现国库集中收付制度在全省各级财政部门的全覆盖,并按照财政部统一部署,在省级全面实施国库集中支付电子化管理,并逐步向市级财政推广。

建立权责发生制政府综合财务报告制度。进一步扩大政府综合财务报告试编工作范围,今年市本级及省直管县要全部开展试编工作,各市要选择一半的县开展试编工作。

加强预算绩效管理。要不断扩大预算绩效管理范围,建立健全科学的绩效评价体系,夯实开展预算绩效评价的基础,并加大绩效评价结果的应用力度,将评价结果与专项资金分配、年度预算安排挂钩。完善预算绩效管理机制固然重要,更重要的是要让财政绩效管理的概念深入人心,使每一笔财政资金的

使用都注重绩效,形成齐抓共管、努力提高财政绩效的氛围。

## 三、强化财政监督,推进财政信息公开,构建多元化的财政治理格局

一直以来,财政民主化、法制化都是财政改革发展的方向,其实质就是扩大群众参与度、强化财权监督制约。因此,在财政治理中要充分利用人大、审计、纪检监察等部门以及中介机构和人民群众的力量,形成多元化治理,增强财政运行透明度,将财权运行置于有效的监督之下。

推进财政信息公开。进一步完善相关政策制度,进一步扩大公开范围,深入推进政府和部门预决算和“三公经费”预决算公开,在继续做好省本级“三公经费”预决算公开的基础上,今年市本级和已选择的所属50%县区也要全面公开,同时,细化公开内容,政府预决算要公开到支出功能分类的项级科目,并逐步由预算公开向财政政策公开推进,使社会各界既看得见、又看得懂,全面了解财政政策实施和财政资金使用情况,能够真正具备参与到财政治理中的条件。

构建财政“大监督”格局。一方面,要与人大、审计、纪检监察等部门实现资源共享,充分利用其监督检查结果和调查结论,发现财政运行中存在的突出问题,有针对性地加以解决。另一方面,要充分调动财政部门的内部力量,除了财政监督检查职能部门外,所有具有资金管理职能的部门都要积极参与到财政监督中来,跳出单纯财政收支的范畴,切实担负起监督职责,同时,要合理利用会计师事务所等中介机构,增强财政监督力量,建立健全财政监督体系,堵塞漏洞,消除死角。

建立人民群众合理诉求的表达和解决机制。以党的群众路线教育实践活动为契机,在深入开展调研的基础上,畅通人民群众合理诉求表达和反馈渠道,通过省政府网站、民心网等载体,广泛听取人民群众对优化财政治理模式的好的意见和建议,并认真办理人大代表建议和政协提案,做好依申请公开工作,妥善处理信访问题,切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,充分调动其参与财政治理的积极性和主动性,集合社会各界的智慧和力量,推进财政治理民主化进程,增强财政治理的活力和动力。

责任编辑 张小莉