



北京：财政改革加速度

近年来，北京市财政部门充分结合首都功能定位，围绕经济社会发展的新形势、新特征、新要求，不断推动财政改革创新，加快改革进程，使财政管理水平明显提高，财政职能得到有效发挥，在促进首都经济社会平稳较快发展方面发挥了重要作用。当前，全面深化改革的进军号角已经吹响，按照十八届三中全会提出的“建立现代财政制度”的要求，必须加快构建有利于科学发展的财政管理体制机制，进一步发挥财政职能作用，为首都经济发展提质增效，人民群众共享改革发展成果提供更加坚实的财力保障。

谋划改革 加强管理 积极主动履行基础和支柱职能

□北京市财政局局长 李颖津

十八届三中全会已经吹响全面推进改革的号角，其中财税改革清单涵盖六个板块——税收制度、预算制度、政府间财政体制、公共财务管理制度、财政绩效管理制度的建设和财税法制建设，规模之大、范围之广、用意之深，史无前例，释放出致力“花好人民的钱”之强烈信号。北京市财政部门将紧紧围绕十八届三中全会提出的关于“建立现代财政制度”、“改进预算管理制度”的重要部署，统一思想，主动作为，围绕首都功能定位和发展规划，努力谋划改革思路，做好财力保障，加强预算管理，提高资金效益，以实际行动履行财政作为“国家治理的基础和重要支柱”的重要职能作用。

一、谋划财政改革，夯实治理基础

首都财政事业近年来始终处于发展的快车道，但随着经济社会发展进入新的阶段，经济发展、城市建设管理、文化建设、社会建设以及生态文明建设等各方面呈现出新的阶段性特征，各领域创新发展的需求不断增强。财政作为政府履行职能的基础所在，也是连接政府和家庭、企业的最直接纽带，既要妥善解决财政收支矛盾，又要抓住机遇迎难而上，实现财政工作自身的超越和完善，这对财政部门提出了新的要求，形成了新的挑战。

财政制度的现代化与国家治理的现代化息息相关，两者之间彼此依存，互为表里。建立现代财政制度主要包括政府预算制度、税收制度和事权与支出责任相适应的财政体制这三大方面。建立现代财政制度，亟需财政部门立足当前，着眼长远，充分发挥财政工作综合性的特点，健全完善财政管理体制机制，强化财政收支规范化运行，为推动国家治理体系稳步运转和推动全面深化改革奠定坚实基础。

在这样的形势背景和工作要求下，财政部门要积极投身到推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革的战役中去，把握改革脉搏和思路，把握改革内在规律，把控改革节奏步调，以创新的思维、不破不立的勇气面对深层次的财政改革工作，需要把顶层设计和个体创新结合起来，在创新探索中把握规律，在统筹规划中推进改革。

二、加强预算管理，筑牢治理支柱

财政部门所承担的资源配置、收入分配、调控经济和监督管理四大基础职能，决定了财政是国家治理的重要支柱，财政部门要为国家治理提供有力支撑。

（一）明确职责边界

要处理好政府与市场之间的关系，厘清政府与市场的行为边界。一方面，要按照公共财政的要求和政府职能定位，有效发挥财政宏观调控和管理职能，结合财力履行保障职能；另一方面，

也要跳出传统的惯性思维束缚，强化市场思维，运用市场经济的办法解决问题、推动发展，按照转变职能的要求进一步简政放权，把通过市场能够解决的审批、检查、验收等事项尽量交给市场去做。通过政府向社会力量购买服务等方式，更限度地发挥市场在资源配置中的决定性作用。

在基本公共服务领域，财政资金要发挥主导作用，按照“基础性、公共性、稳定性”的原则，在合理设定均等化标准的基础上，在政府部门履行基本公共服务职能的财力承受范围之内，由财政资金予以足额保障；同时充分考虑财政收入水平，使财力保障既与人均收入水平提高、首都发展水平相适应，又在收入能力保障范围内安排支出，才能确保支出的公平和可持续。

在竞争性领域，着力发挥财政资金的杠杆作用和引导作用，减少和避免在一般竞争性领域的财政资金直接投入，充分发挥市场配置资源的决定性作用，强化市场主体理念，政府部门着重建立和维护良好的政策环境和市场环境，重点在税费减免、贷款贴息、政府采购等方面给予更多支持，发挥财政资金“四两拨千斤”的撬动作用，充分调动社会资本的积极性。对于符合首都功能定位的产业发展，明确扶持发展的着力点，支持传统产业创新，扶持壮大战略性新兴产业，推动更多更好的产业项目转型升级，最终实现产业自身的良性发展。

（二）充分履行职能

要发挥政府预算在国家治理体系框架中的重要载体作用,通过政府预算,实现对国家治理活动的有效反映和对国家治理成本的有效控制。具体而言,就是要加强预算管理制度改革,实施全面规范、公开透明的预算制度,要积极探索、主动改革,先明确重点、再整体推进,既关注结果也重视过程,要统筹兼顾不偏废一方,最终在预算编制的完整性、预算安排的合理性、资金投放的针对性、效益性,预算管理的科学化、规范化以及政府预算信息的透明度等方面实现更高“得分”。

——向管理要效益。一是强化全口径预算管理,使公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险预算这“四本预算”之间既相互独立又统筹协调衔接。二是探索试编中期滚动预算,促使预算单位改变年度预算、一年一编的惯性思维,建立中长期重大事项规划和论证机制,以中长期规划来强化对年度预算的约束性,增强财政政策的前瞻性和支出政策的稳定性。三是开展中期滚动预算绩效考核,建立全流程、跨年度的滚动预算绩效考核体系,列示预算管理的“负面清单”,既强化预算单位主体责任意识,发挥预算单位和财政部门两个积极性,也使预算管理工作进一步开放透明,更具有与时俱进、自我完善的特点。

——向监督要规范。树立“大监督”的工作理念,改变过去各种监督管理手段各自为政的局面,综合采取事前评估、预算评审、政府采购、集中支付、绩效考评、财政监督、信息公开等多种约束手段,由点成线、由线扩面,建立全方位、多角度、动态化的资金监管体系,从预算编制、预算批复、预算执行、预算监督等方面多管齐下,推动预算单位实现科学有效管理。

——向公开要透明。目前预决算信息公开工作重点在于清晰完整地体现政

府和部门收支情况,今后将进一步扩大公开范围,丰富公开内容,提高公开程度,并且在“报账”的同时更多地体现支出政策等综合信息,努力做到决策公开、管理公开、结果公开,增强预算的透明度。

三、理顺体制关系,明确支出权责

按照党的十八届三中全会的有关精神和要求,充分结合北京市目前的人口、产业、资源、环境状况,加强体制、机制、制度的顶层设计,结合“营改增”试点改革、建立地方税体系等税收改革重点工作,加快梳理中央和地方、市级和区县的事权与财力,理顺收入和支出的责任关系,深入推进财政体制改革工作。

(一)要研究完善事权和支出责任相适应的财政体制,促进政府间财政关系和谐发展。按照科学、清晰、透明、公开的原则,构建“一级政权,有一级合理事权,配置一级合理税基,形成一级规范、完整、透明的现代预算管理制度,并配之以一级产权和一级举债权”的分税分级、上下贯通的财政体制。

一是规范事权。结合北京市行政管理体制改革的实际情况,梳理中央、市级、区县三级事权和支出责任,建立较为规范的市以下“事权目录”清单。适度加强市级事权和支出责任,关系全市安全稳定、统一监管的事项作为市级事权;跨区县重大项目建设维护等作为市级和区县共同事权;直接面向基层、量大面广、由区县管理更方便有效的经济社会事项,下放区县和基层管理,作为区县事权。市级和区县按照事权划分相应承担和分担支出责任。

二是完善税收分享方式。做好“营改增”试点改革扩面准备工作,着手研究中央、市级、区县三级税收分享机制调整工作。按照三中全会确定的地方税体系建设思路,加快研究包括房产税、

资源税、环境保护税等在内的新型地方主体税种,为建立健全长期、稳固的地方财力来源奠定基础。按照统一规范、公平竞争的原则,加强对区县招商引资和税收优惠政策的规范管理,实现区县提供属地服务与企业贡献税收相匹配的利益对应关系。

三是改革转移支付。完善一般性转移支付增长机制,重点增加对发展空间受限和产业空心化的旧城区、生态涵养和资源枯竭地区的转移支付。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区县资金配套,严格控制引导类、救济类、应急类专项,对保留专项进行甄别,属区县事务的划入一般性转移支付。

(二)要发挥好市场机制决定性作用和财政体制的引导放大作用,大力繁荣区域经济。针对环渤海经济圈、京津冀经济圈协同发展和产业转移等重大任务,研究省际间、市内各区县之间的财税利益平衡机制,促进资源的合理流动。一是按照“控人口、调产业、优环境”的可持续发展原则,进一步发挥财政体制的引导和杠杆作用,增强财政体制对加强人口管理、产业布局、优化资源配置的导向功能,研究完善与人口管理相关联的公共资源分配机制。二是研究完善重大企业(项目)跨省市、跨区县迁移(布局)的利益统筹协调机制,针对存量企业、增量企业、部分转移企业,分类提出解决建议,力争在重点企业和项目落户之前,超前谋划后续涉及相关问题。三是围绕不同功能区的不同发展目标,探索有针对性财力保障机制,加大市级财力对不同地区的差异化倾斜力度,促进区县经济发展方式转变和经济结构调整。四是坚持“谁污染环境谁治理、谁破坏生态谁付费”原则,完善对重点生态功能区的生态补偿机制,推动建立横向生态补偿制度。

责任编辑 李 燕