

当前财政工作 需要重点研究的若干问题

□ 财政部部长 谢旭人

立足全球经济形势，审视改革发展全局，客观上要求我们必须以更加广阔的视野，进一步加强财政科研工作，紧紧抓住当前财政工作需要重点研究的一些问题，突出及时性与深度，为我国财政科研事业进步和财政经济发展做出积极贡献。

当前，我国发展仍处于重要战略机遇期，经济运行的基本面是好的，在较长时期内继续保持经济平稳较快发展具备不少有利条件。但同时也要看到，经济社会发展仍面临不少困难和挑战。经济发展中不平衡、不协调、不可持续的矛盾和问题仍很突出，来自国外的不确定、不稳定因素依然存在。国内经济一些长期矛盾与短期问题相互交织，结构性因素和周期性因素相互作用，国内问题和国际问题相互关联，宏观调控面临更加复杂多变的局面。立足全球经济形势，审视改革发展全局，客观上要求我们必须以更加广阔的视野，进一步加强财政科研工作，紧紧抓住当前财政工作需要重点研究的一些问题，突出及时性与深度，为我国财政科研事业进步和财政经济发展做出积极贡献。

（一）关于保持物价总水平基本稳定

物价既反映宏观经济运行，又直接影响百姓的衣食住行，是民众生活感受的“温度计”。保持物价总水平基本稳定，是我国政府宏观调控的重要目标之一。2012年《政府工作报告》提出，保持物价总水平基本稳定，是关系群众利益和经济社会发展全局的重点工作，要在有效实施宏观经济政策、管好货币信贷总量、促进社会总供求基本平衡的基础上，搞好价格调控，防止物价反弹。当

前和今后一个时期，需要重点研究的政策要点包括：一是价格形成机制与价格改革问题，结合深化经济体制改革，提出重要商品及要素价格改革的思路与建议。二是支持增加农产品供给，加强储备物资市场调控等。三是推进流通领域改革，促进降低流通成本。四是建立重要商品（包括生活必需品）价格运行监测制度、重要商品储备制度和主要农产品临时收储制度，努力保持市场物价的稳定。五是优化对城乡低收入群体的各项补助政策，完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，降低物价上涨对困难群体基本生活的影响。总之，一方面需要加大财政支持力度以增加有效供给；另一方面要研究完善对低收入群体的转移支付政策，把通胀的负面影响降至最低。

（二）关于加快转变经济发展方式

加快转变经济发展方式，既是一个长期过程，也是当前紧迫的任务。要充分发挥财税政策在结构调整、经济发展方式转变中的重要作用。为此，需把握以下研究重点：一是促进产业结构优化升级。重点研究支持推动战略性新兴产业健康发展；建立促进新能源发展利用的机制，支持发展新一代信息技术；优化科技投入结构、投入机制与方式，支持建立以企业为主体的技术创新体系，

促进自主创新和提高产业核心竞争力,推动传统产业改造升级;支持中小企业发展,激发科技型小微企业发展活力;完善有利于服务业发展的政策体系,支持社会资本进入服务业,促进服务业发展提速、比重提高、水平提升。二是推进节能减排和生态环境保护。着力研究支持重点领域重点耗能企业节能减排,进一步淘汰落后产能;加强用能管理,实施合同能源管理、政府节能采购等行之有效的管理方式;优化能源结构,推动传统能源清洁高效利用,提高新能源和可再生能源比重;推进资源能源产品价格改革。三是促进区域经济协调发展。重点研究按照区域发展总体战略和主体功能区规划,充分发挥区域特色和优势,进一步提高区域发展的协调性和基本公共服务均等化水平;细化落实西部大开发新十年的政策措施,加大实施中部地区崛起战略的力度,加快推进东北地区等老工业基地振兴,积极支持东部地区转型发展、在更高层次上参与国际竞争与合作;更好地发挥经济特区、上海浦东新区、天津滨海新区在改革开放中先行先试的重要作用;加强和完善跨区域合作机制,消除市场壁垒,促进要素流动,引导产业有序转移,推动区域良性互动、协调发展。

(三) 关于合理调整国民收入分配关系

国民收入分配是当前社会各界普遍关注的问题。改革收入分配制度,规范收入分配秩序,构建科学合理、公平公正的社会收入分配体系,是贯彻落实科学发展观、建设社会主义和谐社会、完善社会主义市场经济体制的迫切要求。当前和今后一个时期,需要重点研究以下问题:一是加快调整国民收入分配格局,主要是在努力

实现居民收入增长与经济增长同步、劳动报酬增长与劳动生产率提高同步的同时,有效遏制收入分配差距的扩大,加快形成合理有序的收入分配格局。二是完善工资制度,建立工资正常增长机制,并创造条件增加居民财产性收入,建立公共资源以及国有资产收益的全民共享机制。三是更好地发挥税收对收入分配的调节作用,进一步规范收入分配秩序。研究完善个人所得税制度,积极推进综合与分类相结合的个人所得税征管改革,加强税源监控和税收征管,降低中低收入者的税收负担,加大对高收入者的调节力度。四是完善提高居民消费能力的长效机制。研究建立公平、统一、可持续的社会保障制度,形成覆盖城乡居民、统筹城乡的社会保障体系,完善社会保障水平动态调整机制。

(四) 关于进一步保障和改善民生
实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益是以为人本理念的具体体现。保障和改善民生是财政工作的重要任务,要进一步优化财政支出结构,加大民生投入,向基层、农村、边远地区和困难群体倾斜,推动教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性安居工程、公共文化等社会事业加快发展。需要重点研究的问题包括:一是促进增加就业。重点研究扶持就业容量大的服务业、创新型科技企业和小型微型企业发展,创造更多就业岗位;鼓励高校毕业生投身农村、基层、中西部地区建设;加快建立健全统一规范灵活的人力资源市场。二是促进教育优先发展。2012年,将实现国家财政性教育经费支出占国内生产总值4%的目标,大幅增加教育的投入,关键是要研究如何使用好、管理好教育资金,使教育经费的分配能够助推改革,有效使用,切

实减轻人民群众的教育负担,重点研究财政教育经费的绩效评价问题,及时提出政策建议。三是完善社会保障体系。从2012年7月1日起将实现新型农村和城镇居民社会保险制度全覆盖,应重点研究完善企业退休人员基本养老金水平动态调整机制,健全企业职工基本养老保险省级统筹制度和优抚对象等人员抚恤和生活补助标准动态调整机制,进一步完善孤儿、残疾人、流浪乞讨人员等社会救助体系;多渠道增加社会保障基金,拓宽社会保险基金、社会保障基金投资渠道,完善监管措施,实现保值增值。三是推进医药卫生事业改革发展。重点是加快健全全民医保体系,巩固扩大基本医保覆盖面,提高基本医疗保障水平和管理服务水平。其中,公立医院改革是医改的重中之重,其成败关系医改的全局,目前改革试点已取得重要进展,但在体制机制改革、结构性调整等方面仍然任重道远。因此,相关研究重点应放在进一步推进公立医院改革,实行医药分开、管办分开,破除以药补医机制;改进完善基本药物制度,加强基层医疗卫生服务体系建设;鼓励引导社会资本办医,加快形成多元办医格局。四是促进房地产市场调控和保障性安居工程建设。重点研究完善抑制投机、投资性需求的体制机制,进一步巩固调控成果,促进房价合理回归;保障性安居工程建设和保障性住房保障形式、品种以及建设、分配、管理、退出等制度;改革房地产税收制度,促进房地产市场长期平稳健康发展。五是促进文化发展繁荣。重点研究建立健全财政文化投入稳定增长机制,突出投入重点,创新投入方式;支持文化体制改革,推进经营性文化单位转企改

制,推进公益性文化单位突出公益属性,强化服务功能,增强发展活力;构建公共文化服务体系和优秀传统文化传承体系;推进哲学社会科学繁荣发展;支持文化产业快速健康发展。六是促进农业稳定发展和农民持续增收。必须坚持把解决好“三农”问题作为各项工作的重中之重,进一步加大强农惠农富农政策力度,巩固和发展农业农村好形势。重点研究稳定发展农业生产,多渠道增加农民收入,按照新的国家扶贫标准,研究完善扶贫机制,依据区域发展实际,完善扶贫政策调整机制;加快农业科技进步,完善农业技术推广制度,健全乡镇或区域性农业公共服务机构;加强农业农村基础设施建设;进一步深化农村改革,扶持发展农民专业合作社、产业化龙头企业,开展多种形式的农业社会化服务,发展农业保险,提高农业产业化、组织化程度;深化农村综合改革;推进国有农场、林场体制改革,继续深化集体林权制度改革。

(五) 关于进一步深化财税体制改革

财税体制是规范政府、企业、公民之间及政府间分配关系的基本制度安排。健全财税体制,既是落实科学发展观、促进区域协调发展和基本公共服务均等化的重要体制保障,也是完善公共财政体系和社会主义市场经济体制的必然要求。相关研究工作需把握以下重点:一是进一步完善财力与事权相匹配的财政体制。研究合理界定中央与地方的事权和支出责任,并逐步通过法律形式予以明确。以量化分析为依据,力争首先在义务教育、公共卫生、公共安全、社会保障等基本公共服务领域划清中央与地方的支出责任,同时,按照税种属性和征管效率等基本原则,进一步理顺

政府间收入划分,调动中央和地方的积极性。健全财政转移支付制度,继续提高一般性转移支付规模和比例,清理归并部分专项转移支付项目,提高转移支付资金使用效益。完善省以下财政体制改革,规范省以下财政收入和政府支出责任划分,探索将部分适合更高级政府承担的事权和支出责任上移的标准、机制和方法。强化省级政府在义务教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务领域的支出责任,提高民生支出的保障程度。积极推进“省直管县”财政管理方式改革,并注意处理好与现行行政管理体制和其他经济管理权限的关系。加快完善县级基本财力保障机制,进一步增强县级政府提供基本公共服务财力保障的能力。二是深化预算管理制度改革。完善公共财政预算,提高政府性基金预算的规范性和透明度,扩大国有资本经营预算实施范围,健全社会保险基金预算制度;进一步深化部门预算、国库集中收付、政府采购等管理制度改革;加快建立健全预算绩效管理;推进政府会计改革,逐步建立政府财务报告制度。三是推进税收制度改革。完善增值税制度,推进营业税改征增值税试点;健全消费税制度,更好地促进节能减排和引导合理消费;进一步推进资源税改革,扩大从价计征范围,促进资源节约和环境保护;稳步推进房产税改革试点,研究制定房产税保有、交易环节税收改革方案;推进城市维护建设税改革,深化环境保护税费改革;按照“正税清费”的原则,清理整合行政事业性收费和政府性基金。

(六) 关于强化财政科学化精细化管理

“天下大事,必作于细”,财政职能作用的发挥需要通过一件件细致

的工作去具体落实。全面推进财政科学化精细化管理,是落实科学发展观的必然要求,符合现代管理的发展趋势,也是新形势下推动经济发展方式转变和调整经济结构的迫切需要。财政科研要在以下几个方面开展研究:一是强化预算编制和执行管理。细化预算编制,强化基本支出管理,推动项目滚动预算编制,完善重大项目预算事前评审机制;提高预算支出的及时性、均衡性、有效性和安全性;进一步强化管理基础工作和基层建设。二是加强预算绩效管理。建立健全覆盖预算编制、执行、监督全过程的预算绩效管理体制机制;强化绩效目标管理,加大绩效监控管理,扩大绩效评价试点范围,提高绩效评价工作质量,完善绩效评价结果应用;构建全国基本统一的绩效评价指标体系,着重加强民生支出绩效评价指标体系研究。三是推进财政预决算公开。扩大部门预决算公开范围,细化部门预决算公开内容,做好“三公经费”、行政经费公开工作,推进基层财政专项支出公开。四是加强地方政府性债务管理和风险防范。按照分类管理、区别对待、逐步化解的原则,妥善处理存量债务,落实偿债责任;进一步清理规范地方政府融资平台公司,把短期应对措施和长期制度建设结合起来,建立健全地方政府性债务管理制度;控制地方政府新增债务,建立地方政府债务规模管理和风险预警机制。五是加强财政法制建设。做好修改《预算法》、《注册会计师法》的相关工作,研究推进环境保护税法、资产评估法等法律以及国有资本经营预算条例等行政法规的立法工作。

(本文节选自谢旭人部长在中国财政学会2012年年会暨第十九次全国财政理论讨论会上的讲话)