

十六大以来的财政管理体制改革评述

□ 贾 康

党的十六大以来,我国经济实力显著增强,社会主义市场经济体制和与之配套的宏观调控体制走向健全。同时,针对经济和社会发展面临的一些深层次矛盾和突出问题,党中央先后提出了“五个统筹”、“建设社会主义新农村”、建设“全面小康社会”、“和谐社会”和贯彻落实“科学发展观”等要求。这一时期,我国财政体制改革日渐深化,特别是党的十七大以来,围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,公共财政体系不断完善并在酝酿着新的突破。

一、财政体制基本框架改革的主要进展

(一)推动省以下财政管理体制创新。为缓解基层财政困难,逐步解决政府预算级次过多等问题,在总结借鉴浙江省多年实行的“省直管县”财政体制经验的基础上,湖北、安徽、江苏、江西等多个省份也开始试行这一体制。2006年中央一号文件提出,有条件的地方可加快推进“省直管县”财政管理体制改革。由于各地具体情况差异较大,“省直管县”的类型也不尽相同。有些地区在财政体制、转移支付、财政结算、收入报解、资金调度、债务管理等各个方面全面实行省对县直接管理;有些地区主要在补助资金分配和资金调度等方面实行省对县直接管理。2011年,财政部明确提出,2012年财政“省直管县”改革试点要在除民族地区之外的各省级行政

区实现全覆盖。“省直管县”财政体制的实行,在提高政府管理效能、减少行政成本、推动县域经济和民营经济发展、实现城乡和省以下区域协调发展方面,已体现出值得重视的保障和激励作用,并为进一步落实省以下的分税制提供了可适应税基优化配置要求的“财政层级扁平化”前提条件。

在农村税费改革方面,继农业税取消后,“乡财乡用县管”的改革试验在安徽等地应运而生,并在全国大部分省份得到推行。在预算编制方面,采用预算共编的工作规范,即县级财政部门明确预算安排顺序和重点,提出乡镇财政预算安排的指导意见,乡镇政府据此编制本级预算草案并按照程序报批;在账户管理方面,取消了乡镇财政总预算会计和乡镇财政在各金融机构中的所有账户,由县级财政部门代理,并在各乡镇金融机构统一开设财政账户和有关结算明细账户;在收付方面,乡镇财政预算内外收入全部纳入县级财政管理,乡镇支出以预算为依据,优先保障人员工资,逐步实行工资统发。此外,乡财县管还实行采购统办、票据统管和县乡联网等管理方式,并遵循“保工资、保运转、保重点、保稳定”的原则,明确了乡镇财政的支出顺序,优先保证人员工资正常发放和机构正常运转,并向农业、教育、卫生、社会保障等领域倾斜。

“省直管县”和“乡财乡用县管”这两项改革的内在逻辑,是创造在省

以下通过实行“扁平化”改革减少财政层级的新局面,并与资源税、房产税等改革事项配合,逐步形成在省以下实质性贯彻落实分税制的地方税体系条件。这两项改革也有望成为逐步实现党的十六届五中全会和十七大明确提出的“减少行政层级”改革在实际操作上的切入点。

(二)缓解县乡财政困难和改进转移支付制度。从2005年开始,实行对县乡“三奖一补”的财政奖补转移支付制度,创新缓解县乡财政困难的机制。具体包括:对财政困难的县乡政府增加县乡税收收入,省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付则给予奖励,以调动地方政府解决、缓解县乡财政困难的积极性和主动性;对县乡政府精简机构和人员给予奖励,促进县乡政府提高行政效率和降低行政成本;对产粮大县给予奖励,以确保粮食安全,调动粮食生产的积极性;对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助,以体现公平的原则。近年,财政部把落实县级财政经费保障制度作为一项重点工作常抓不懈。

二、财政支出管理改革的主要进展

随着政府职能的逐步转变和市场在资源配置中基础性作用的增强,财政职能和支出保障范围也相应调整优化。财政部门坚持以人为本,深入贯彻落实科学发展观,着力建立保障和

改善民生的长效机制，公共支出功能不断强化，以支出结构优化重点保证公共服务领域的支出需要。具体包括：公共财政阳光更多地照耀广大农村，大力支持“三农”发展；积极支持教育发展，全面实现农村免费义务教育并在2008年推广至所有城镇区域，实施普通本科高校、高等和中等职业学校家庭困难学生资助政策，重点解决“上学难、上学贵”等问题；支持医疗卫生事业发展，推动和加快建立新型农村合作医疗制度，重点解决“看病难、看病贵”问题；加大对社会保障体系建设的投入力度，建立健全各项社会保障制度，在城镇区域家庭最低生活保障做到“应保尽保”之后，把低保制度推行到农村区域，并将低收入家庭住房纳入公共财政保障范围；支持生态建设和环境保护，促进建设资源节约型与环境友好型社会；支持自主创新和其中长期科技发展规划的贯彻、国家重大科技专项的实施，推进创新型国家建设。2010年以来，财政以资金投入大力支持“新医改”，计划用几年时间构建覆盖全体社会成员的医疗卫生保障体系。初步统计，到2012年年中，已投入财力1万余亿元。2011年以来，配合国家房地产调控新政和基本住房保障体系建设，财政将棚户区改造、廉租房和公租房建设等（统称“保障房建设”）作为支出重点，予以大力支持。2012年，还将兑现本届政府承诺目标，使年度政府教育投入达到当年GDP的4%。财政支出领域的一系列举措，有力促进了发展方式转变和社会主义和谐社会建设。

三、税收制度改革的主要进展

随着改革开放的深入和经济社会形势的变化，按照党的十六届三中

全会提出的“分步实施税收制度改革”任务和“简税制、宽税基、低税率、严征管”改革原则，主要实施了以下税制改革：改革出口退税制度；统一各企业税收制度；增值税由生产型改为消费型，将设备投资纳入增值税抵扣范围；完善消费税，适当扩大税基；改进个人所得税，实行综合和分类相结合的个人所得税制；实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费；在统一税法的前提下，赋予地方适当的税收管理权；创造条件逐步实现城乡税制统一。相对于1994年全面、大动作的税制改革，新一轮的税制改革是结构性、渐进式的调整。

从具体的税改安排和进展看：一是农村税费改革全面转向农村综合改革阶段。2004年，财政在改革粮食流通体制中对种粮农民实行直接补贴，并全面取消了除烟叶外的农业特产税；2005年，全面取消牧业税，592个国家扶贫开发工作重点县全部免征了农业税；2006年，在全国范围内取消农业税，彻底改变了两千多年来农民种田交税的历史，国家与农民的分配关系发生根本性变革；从2006年起，农村税费改革步入了以乡镇机构改革、农村义务教育体制改革、县乡财政管理体制等各项配套改革为主要内容的农村综合改革新阶段；2007年全面推开农村义务教育经费保障新机制，在全国农村普遍实行了免除义务教育学杂费政策，将义务教育全面纳入了公共财政保障体系。二是增值税转型稳步推进。2004年9月，增值税转型改革以东北地区8大行业试点为开端，正式拉开了序幕；2007年，决定在中部20多个工业城市扩大推进增值税转型改革试点，并研究制定在全国范围内的实施方案于

2009年之后推开。三是所得税改革迈出新步伐。企业所得税方面，从2008年1月1日起，内、外资企业所得税法实现两法合并，结束了十多年来内外资企业执行两套税法的“双轨”时代。个人所得税方面，从2006年1月1日起，个人所得税工资、薪金所得费用扣除标准从800元调整到1600元；2008年3月1日起进一步调整为2000元；2011年再次提高为3500元，同时调整了超额累进的税率、级距、级次设计。四是研究实施有利于节约资源能源和开发新能源的财税政策，积极调整和完善资源税政策。2010年下半年，由新疆起步，实施了原油、天然气资源税由从量征收改为从价征收的改革。在分步推进后，2011年这一改革在区域覆盖面上已扩及全国，2012年后将扩大其品种覆盖面。五是在住房保有环节实施税收改革。2011年启动了上海、重庆两地的房产税试点，将在取得经验后适时扩大改革试点范围。这一改革是密切关系地方税体系建设、房地产业长期健康发展和优化收入分配、财产配置机制的重要制度建设。六是实施营业税改征增值税改革。2012年1月起，上海率先启动了“营改增”改革试点，9月之后，全国将有十个左右省市陆续跟进。这一改革旨在消除营业税的重复征税因素，激励引导原被营业税覆盖的市场主体改变“小而全”、“大而全”倾向，发挥能力、潜力做专业化细分，在减轻实际税负的同时加快升级换代，进而提振消费、扩大内需和优化产业结构。七是在应对国际金融危机的宏观调控中大力实施结构性减税政策。在关税环节选择性地降低税负，对中小企业实施所得税减半征收，2011年下半年将小微企业简易征税办法中的“起征点”由最高5000元提高到最高

2万元,等等。这些措施成为“反周期”调控、优化企业经营环境和改善民生的积极手段。八是加强税收征管。2004年新《税收征管法》及其《实施细则》等一批法规相继颁布实施,使税收征管力度加大、规范性提高,促进了税收收入的持续大幅度增长。

四、国有资产管理改革的主要进展

2007年9月,国务院发布《关于试行国有资本经营预算的意见》,决定实行分级管理、分级编制,根据条件逐步实施。这对于增强政府的宏观调控能力、深化国有资产管理体制改革、完善国有企业收入分配制度、推进国有经济布局和结构的战略性调整具有重要意义,也是公共财政框架下复式预算体系建设的一个重要进步。2008年10月第十一届全国人大常委会通过的《企业国有资产法》规定,国有资本经营预算按年度单独编制,纳入本级政府预算,报本级人民代表大会批准。按照全国人大要求,中央本级国有资本经营预算于2010年首次提交全国人大审查。2008年之后,在中央级国有资本经营预算管理框架下,实施了国有大型企业按一定比例(现已形成5%、10%和15%三档)对国库上交年度资产收益的制度,并将在今后继续动态优化。

五、财政管理改革的主要进展

财政科学化精细化管理水平得到提高,财政运行日益规范。一是在实行“乡财乡用县管”等财政管理改革中细化工作流程,抓好“两基”(基础、基层)管理。二是预算管理不断规范,预算编制和执行的流程机制基本建立,预算执行动态监控体系不断

完善。2006年建立了中央预算稳定调节基金并纳入预算管理,接受全国人大监督,使财政透明度显著增强,管理进一步科学化;2007年实行国有资本经营预算改革,促进国有企业改革和规范发展复式预算体系;2007年还实行了深化政府收支分类改革,对政府收入进行统一分类,建立新的政府支出功能分类体系和新的支出经济分类体系,清晰地反映政府各项收入的具体来源与支出的内容和方向,改变过去“外行看不懂,内行说不清”的局面,为进一步提高预算透明度、强化预算监督创造了有利条件。三是财政监督机制逐步健全。坚持事前审核、事中监控、事后检查相结合,加大监督力度,严肃查处各类财政违法行为,初步建立起实时监控、综合稽查、整改反馈、跟踪问效的财政监督机制。四是财政管理信息化建设稳步推进。成功开发并应用了预算管理系统、国库集中支付管理系统等电子业务系统;建立了预算编制、集中支付、行政事业单位资产管理和工资发放等基础数据库,财政管理效能不断提高。五是积极推进预算管理中的绩效考核。开拓绩效目标管理、第三方评价、全程绩效监督、重点项目绩效预算等创新方式,着力提高资金综合效益。六是积极推进预算信息公开。中央级各部门预算和“三公”经费信息首先在网公布,接受全社会监督,省和省以下将比照中央级办法实施预算信息公开。七是加强与战略对话和政策协作为中心的国际交流与合作。通过完善东盟+中日韩财长会议、大湄公河次区域经济合作等机制,务实推动区域合作,促进我国与周边国家的经济融合;积极利用与西方国家财政和央行部长级非正式对话、四国集团财长会等多边机制论坛,阐释我国

在重大国际财金问题上的立场和主张;通过加强与世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织的合作,积极参与国际经济规则制定与协调。

六、财政宏观调控的主要进展

随着世界经济的逐步复苏和积极财政政策实施过程中政府投资的拉动,在2003年成功抵御“非典”疫情的冲击之后,我国经济走出通货紧缩和需求不足的阴影,进入了新一轮上升期,同时也出现了一些行业和地区投资过旺和低水平重复建设倾向趋于明显等问题,说明1998年起实施的积极财政政策再继续实行已不合时宜。中央根据经济形势等方面的变化于2004年开始研究财政政策的转变思路,2005年开始正式实施以“控制赤字、调整结构、推进改革、增收节支”为主要内容的稳健财政政策。几年间,财政政策加强与货币政策、产业政策等的协调配合,使我国经济运行总体呈现出增长较快、结构优化、效益提高、民生改善的良好局面。2003—2007年,我国GDP连续五年保持10%以上的增长,没有出现大的波动和严重的通货膨胀,经济增长的质量和效益进一步提高。2008年第四季度,面对由美国“次贷危机”引发的全球金融危机的冲击,党中央、国务院果断决策,再次启动积极的财政政策,实施了以“四万亿”政府投资为代表的一揽子经济刺激方案,与货币政策等调节手段一道促成了2009年二季度后国民经济的企稳向好,并在复杂局面中相机抉择,强化、优化政策的预调、微调,稳中求进,促进国民经济又好又快发展。总的看,十六大以来财政宏观调控实现了“四大转变”,即:由被动调控向主动调控转变,由直接

调控向间接调控转变,由单一手段调控向组合工具调控转变,由以企业和个人为具体调控对象向以市场变量为调控对象转变。这些转变标志着我国建立起在市场经济条件下基本适应不同经济运行型态需要的包括目标定位、手段组合、时机选择、组织实施等一系列要素在内的财政宏观调控系统。

总之,党的十六大以来,财政管理改革以进一步构建“民生财政”为主要特征的公共财政为主线,贯彻服务全局的宗旨,努力推进制度建设。公共财政的核心,就是用纳税人的钱和相应的财税政策,优化解决广大人民群众和社会各界关心的公共资源配置问题,为全体国民谋福利。政府以可用财力大力支持解决基本民生问题,是贯彻落实科学发展观、促进社会公平、构建社会主义和谐社会最基本的要求。近年来,财政在有关民生方面的支出,已成为政府预算安排的重点和亮点。加大就业、社会保障、公共卫生、义务教育、住房保障以及各项社会事业的投入,致力于多层次调节收入分配,促进基本公共服务均等化,仍将是我国当前和今后一个时期财政工作的主要目标和任务。

(作者为财政部财政科学研究所所长)

责任编辑 韩 璐

奏科学发展强音 谱公共财政新篇

□ 河北省财政厅

党的“十六大”以来,河北省各级财政部门坚持以科学发展观为统领,不断强化公共财政职能作用,积极落实国家财政政策,着力推进财政科学化精细化管理,全省财政事业实现跨越发展,迸发出勃勃生机。

一、理财思路不断拓展

十年来,河北财政始终坚持围绕中央和省委、省政府的重大决策部署来确定不同时期财政工作的指导思想和工作重点,始终坚持用科学理论指导理财实践,用科学发展观定位财政职能、拓展理财思路、提升理财境界。2003年,依据公共财政本质和时代要求,确定了“讲科学、求规范、重创新,兴财政、促发展、为人民”的十八字基本理财思路,提出了“为民理财、依法理财、民主理财、科学理财、高效理财、廉洁理财”的现代理财六项原则。全省财政系统一以贯之,始终坚持并不断丰富、创新这十八字基本理财思路和现代理财原则,将之日益深入地贯彻于各项财政工作中,全省财政改革与发展实践不断取得新成绩。2010年,在全面总结全省理财实践探索的基础上,将分门别类的改革进行系统化集成,创新性地提出“十二五”期间在全国率先构建地方现代公共财政体系的总体思路和工作目标,载入河北省“十二五”经济社会发展规划中。2011年底,面对省第八次党代会提出建设经济强省、和谐河北的新形势,引领河北财政发展方向的战略提升为建设服务型、和谐型、法治型、效能型“四型财政”。

理财思路的不断拓展,折射出在新的历史条件下,河北财政的发展更加注重服务经济社会发展大局的全局理念,更加注重全面协调可持续发展的科学理念,更加注重以人为本的公共财政理念。

二、财政实力显著增强

增收节支是财政永恒的主题。河北财政始终坚持常抓不懈,不断壮大地方财政实力,着力为全省科学发展提供坚实的物质支撑。2003—2011年,全省全部财政收入由634.9亿元增加到3017.6亿元,年均增长20.9%;其中地方公共财政预算收入由335.8亿元增加到1737.8亿元,年均增长19.1%。在财政收入规模不断扩大的同时,收入结构趋于合理、质量稳步提高,实力大大增强,区域更加协调,财政增收与经济增长呈现出良性互动的发展态势。全部财政收入占GDP比重逐年提高,由2002年的9.05%提高到2011年的12.5%;税收收入占一般预算收入比重由76.7%提高到77.6%,非税收入比例相应降低0.9个百分点。与此同时,财政支出规模不断扩大,2003—2011年,全省财政一般预算支出由646.7亿元增加到3537.4亿元,年均增长22.3%。支出结构不断优化,财政支出主要投向转到公共物品和公共服务领域,对基础性、非盈利性项目的投入力度不断增强。

三、服务发展成绩斐然

服务经济社会科学发展是公共财政