

肖捷谈今后财政综合工作任务

——要求稳步推进非税收入管理、彩票市场监管和农村税费等改革

本刊讯：财政部副部长肖捷在全国财政综合工作会议上指出，近三年来，全国财政综合系统立足财政经济发展全局，紧紧围绕财政中心工作，以求真务实、强化效率的工作作风，努力实践“三个代表”重要思想，为财政改革和发展做出了重要贡献。今后一个时期财政综合工作要在财政政策与财政发展战略及重大专题研究、非税收入管理、彩票市场监管、农村税费改革、住房制度和事业单位体制改革等方面做出更大的成绩。

加强重大财经问题研究和财经景气分析，切实发挥参谋助手作用

当前经济发展已处在一个重要关口。财政综合部门作为财政经济形势分析预测和财政政策、财政改革与发展战略研究的职能部门，要密切关注经济运行态势变化，认真分析政策实施效果，尤其是对财政运行的影响，不断研究新情况和新问题，增强工作的主动性，及时提出好的政策建议，切实为领导决策当好参谋助手。

(一) 不断改进和加强财政经济形势预测分析工作。当前经济运行情况比较复杂，各地区、各行业表现不尽相同。各地财政综合部门应结合本地经济运行的实际情况，认真做好财政经济形势分析和全年预测工作。首先，加强对经济运行环境和体制因素变化的分析研究。各地财政综合部门不仅要注重总量和结构分析，更要科学客观地分析当前财政经济运行的新变化，更好地把握财政经济发展趋势，及时提出有针对性的政策建议。其次，加强对财政经济运行中突出问题的研究。如原材料等上游产品价格和工业消费品价格变化不同步现象，地方政府采取“银行授信贷款”、“为地方政府投资机构担保贷款”等“准政府”投资问题，投资与消费比

例失调等，都需要认真加以研究。第三，注重分析研究宏观调控措施的实施效果和调整取向。针对当前经济运行中的矛盾和问题，党中央、国务院出台了一系列政策措施，如加大清理固定资产投资在建和拟建项目的力度，控制固定资产投资新建项目，清理开发区和整顿土地市场以及上调银行存款准备金率等。各地财政综合部门应结合本地实际，关注并加强分析中央宏观调控措施在本地的执行情况、实施效果和长远影响，研究提出进一步改善宏观调控的措施建议。

(二) 围绕财政部党组和厅党组确定的中心工作开展专题研究。各地综合部门要结合本地实际情况开展调查研究，切实为地方财政改革和发展出谋划策，拿出有真知灼见的研究成果。近期要重点围绕“做大经济和财政收入蛋糕”、“完善今后一个时期的财政政策”、“完善省以下财政体制”、“解决县乡财政困难问题”、“正确处理投资与消费的关系，促进民间投资和社会消费”、“改善国民收入分配，缩小收入差距”、“加强地方政府债务统计和预警监测，控制政府投资和债务风险”等问题深入进行调查研究，拿出有理论支撑、有定量分析、有可操作性的研究报告。

(三) 着眼于经济社会发展全局分析财政问题。善于从财政收支变化中把握国民经济运行态势，从促进国民经济发展中提出财政政策建议。要用辩证的眼光看问题，不仅要看速度，而且要看效益；不仅要看总量，而且要看结构；不仅要看当前，而且要看长远；不仅要看国内，也要看国际；不仅要看局部的、微观的财政经济状况，也要看全国的、宏观的财政经济状况。在具体分析方法上，要创造条件建立财政经济预测和政策分析模型，要用定性和定量相结合的方法，对财政经济发展、财政收支变化以及宏观调控政策的实施效应进行判断分

析,要用量化测算提高研究分析质量。

切实加强非税收入管理, 做大财政收入“蛋糕”

按照本届财政部党组提出的财政发展与改革的基本思路,今后一个时期财政工作的首要任务就是要“做大蛋糕”,为建立稳固强大的国家财政奠定基础。要实现这个目标,根本是经济发展,在此基础上除了完善税制、加强征管等手段增加税收收入之外,还应当进一步明确政府非税收入管理范围,规范政府非税收入管理,通过挖掘政府非税收入潜力,促进财政收入稳定快速增长。近期,财政部发布了《关于加强政府非税收入管理的通知》,对政府非税收入的概念、范围和管理等作出了具体规定,各级财政部门要认真贯彻落实,制定具体实施办法。要进一步转变思想观念,拓展管理领域,逐步用非税收入概念取代预算外资金,深化非税收入“收支两条线”管理改革。目前,非税收入尤其是彩票公益金收入、国有土地有偿使用收入、海域有偿使用收入以及石油、通讯、电视频道等垄断性公共资源特许经营收入等,增收潜力很大,管理也有待于进一步规范。财政综合部门是政府非税收入政策制定和协调征管的职能机构,在完善非税收入管理、做大财政收入蛋糕方面,要注意从基础工作做起,大力推进非税收入管理的规范化、法制化,切实履行好自己的职责。

(一)做大彩票公益金“蛋糕”。近年来我国彩票业发展迅速,彩票发行量从2000年的181.02亿元增加到2003年的401.40亿元,平均每年增加100亿元,年均增长30%;四年中筹集的公益金约413.9亿元,为促进我国社会公益事业发展做出了积极贡献。但是,我国的彩票业仍处于起步阶段,彩票发行的潜力非常大。2003年,全国彩票发行量仅占当年GDP的0.3%。按彩票发行量占GDP的1%国际经验数据测算,我国彩票的潜在发行规模可以达到1200亿元,年筹集公益金可达400亿元以上。财政综合部门要注意吸收和借鉴发达国家的彩票管理经验,不断研究解决彩票政策和监管工作中出现的新情况、新问题,通过深化彩票体制改革,健全彩票法规,加强彩票市场监管,规范彩票发行行为,坚决打击私彩,实现彩票发行的较快增长。

(二)规范国有土地有偿使用收入管理。为加强国有土地资产管理,防止国有土地资产流失,各级财政综合部门要认真贯彻《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》精神,进一步加强国有土地有偿使用收入的征

收和管理。一是完善管理制度。各省级财政综合部门要认真执行《国务院关于做好省级以下国土资源管理体制改革的有关问题的通知》规定,进一步建立健全国有土地有偿使用收入在省、市、县(区)、乡(镇)四级政府之间的分享机制。在此基础上,尽快制定统一、规范的办法,将土地有偿使用收入纳入预算或实行财政专户管理。二是加强监督检查。各地财政综合部门要积极会同有关部门清理检查新增建设用地土地有偿使用费的征收和使用情况,并对随意减免、侵占、挪用土地有偿使用费等问题进行清理整顿。三是合理调整土地出让金使用方向。按照国务院的要求,从今年起,将部分土地出让金用于农业土地开发,各市、县土地出让金收入用于农业开发的比例不得低于土地出让平均纯收益的15%。各地方财政要将这一规定落到实处。

(三)进一步健全海域使用金管理制度。《海域使用管理法》颁布三年多来,各沿海省份财政综合部门积极推行海域有偿使用制度,在海域使用金征收管理方面做了大量的工作。财政部为了进一步规范海域使用金征收使用管理,正在会同国家海洋局制定《海域使用金管理条例》,沿海各地财政部门要加强调查研究,摸清本辖区用海类型分布,分析海域使用金征收使用情况,积极为制定《海域使用金管理条例》提出建设性意见和建议。

(四)深化非税收入收缴改革。地方财政综合部门要利用熟悉“单位开票、银行代收、财政统管”征管制度的优势,积极探索深化地方非税收入收缴改革,扩大改革试点范围,建立健全非税收入收缴网络系统,利用先进手段加强非税收入征管工作。在收入收缴改革工作中,综合部门要积极主动与国库部门做好协调工作,确保非税收入应收尽收和及时足额解缴国库或财政专户。

(五)进一步加强非税收入票据管理。一方面要通过非税收入票据的印(监)制、核发,从源头上预防和治理乱收费;另一方面要通过非税收入票据的核销,监督各项非税收入及时足额解缴财政,充分发挥“以票管费”的职能作用。同时,要压缩和归并非税收入票据种类,统一票据式样,为今后统一全国非税收入票据种类、式样创造条件。

(六)积极参与综合财政预算工作。非税收入与税收收入都是财政收入的重要组成部分,这两部分资金应当有机结合、统筹安排。各级财政综合部门要积极配合预算部门做好综合财政预算编制工作,提高财政资金运行效率和使用效益。同时,要确保非税收入实行“收支两条线”管理后有关部门和单位履行职能所需要的经费

开支,促进相关事业发展。要建立综合财政预算绩效评价制度,全面检验和考核财政资金使用效果。

加强彩票管理和监督,推动彩票业健康稳定发展

财政部门接管彩票管理工作后,通过完善制度和加强监督管理,使彩票业获得了长足发展。但是,在彩票业快速发展过程中,还存在一些突出问题,现行彩票管理体制已难以适应彩票市场稳定健康发展的需要,财政对彩票发行销售机构的监管机制明显不适应市场经济发展的要求;彩票立法工作进度与发展需要差距较大,一些与彩票业发展相关的法律仍需要做进一步的完善;彩票公益金分配体制不能充分调动各方面的积极性;彩票发行销售的透明度有待于进一步提高。为解决这些问题,财政综合部门要抓好三项工作。

(一)努力加快彩票立法进程,积极推动彩票发行和管理体制改革。当前社会各界要求以法律规范彩票运作,建立有效的彩票监管机制的呼声非常强烈。虽然福利、体育彩票发行机构为部门管理,但财政作为彩票主管部门,要顺应彩票市场发展的客观要求,积极推动彩票立法,加快管理体制改革,从制度和运行机制上解决影响彩票业健康发展的深层次问题。

(二)加强对彩票发行销售的公正性和安全性管理。公正性是彩票业生存的基础。按照国务院的要求,财政部门要制定彩票业发展的相关管理政策和制度,监管彩票机构发行销售活动,维护彩票市场秩序。目前地方财政部门对彩票市场监管还不到位,财政综合部门要主动加强与民政、体育部门的工作协调,切实履行好彩票监管职能,加大对彩票市场的监管力度,加强对彩票公正性和安全性的管理。财政部已从5月15日起暂停了全国即开型彩票的集中销售,要求各级彩票机构和财政部门对今年以来的即开型彩票集中销售活动进行清理和检查。对此,要举一反三,改进和完善对彩票电脑系统数据和开奖的公正性和安全性管理。在省级财政部门要充实彩票管理力量,配备专人管理彩票业务。同时,财政综合部门还要继续加强与公安等相关部门的配合,加大打击非法彩票等赌博活动的力度,维护好彩票市场的正常秩序。

(三)要采取措施积极稳妥地促进彩票市场发展。由于多方面的原因,今年彩票市场发展形势依然严峻。各级财政综合部门要在现有政策制度的框架内,督促彩票机构维护彩票信誉,加强彩票公正宣传,鼓励和支持

彩票机构根据市场需要,借鉴国际经验开发新的游戏和发行销售方式,加快技术进步,开拓新的市场空间,不断扩大彩票发行规模,确保全年彩票发行量比上年继续有所增长。

积极推进农村税费改革,加快住房制度和事业单位体制改革

(一)深化农村税费改革试点。从今年起全面取消农业特产税,推进减征、免征农业税改革试点。中央要求把出台的政策措施不折不扣地落实到老百姓,认真搞好免征农业税改革试点,落实降低农业税税率和取消农业特产税政策,切实做好财政转移支付和对农民直接补贴工作,妥善解决农村土地承包纠纷。同时,积极稳妥地推进乡镇机构、农村义务教育管理体制、县乡财政管理体制等方面的改革,建立健全长效监管机制,妥善化解乡村债务,确保农村税费改革顺利推进。

(二)积极参与住房分配货币化改革。一是根据《财政部建设部关于抓紧落实机关事业单位住房补贴资金有关问题的通知》的要求,切实将原有住房建设资金转化为住房补贴资金的规定落到实处。二是加强公有住房出售收入的管理和监督。对直管公房和财政负担单位公房出售的净收入,要按照收支两条线管理的有关规定,统筹用于发放住房补贴。同时针对目前公有住房出售收入管理中的薄弱环节,建立规范的管理制度,全面落实收支两条线管理的规定。三是积极做好廉租住房财政管理工作。为了保障城镇最低收入家庭的基本住房需要,进一步完善城镇廉租住房制度,各级财政综合部门要按照建设部、财政部《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》的规定,积极筹措资金,实行财政专户管理,大力支持廉租住房制度实施。

(三)大力推进事业单位体制改革。一是研究制定事业单位分类改革的指导性意见。根据社会主义市场经济条件下政府与市场的关系,合理界定政府在发展社会各项事业中的职能,科学划分现有事业单位种类,研究制定不同类型事业单位预算管理辦法等财政配套政策。二是积极配合机构编制管理部门,按照适度从紧的原则做好事业单位编制核定工作,努力推进机构编制管理工作的制度化和科学化,有效制止机构编制膨胀势头,切实减轻财政压力。三是积极配合人事部门,研究制定不同种类事业单位工资制度改革的具体方案和配套措施。

肖捷还就财政综合部门贯彻行政许可法,提高依法行政水平和加强干部队伍建设提出了具体要求。