

域结构、技术创新条件下的有效增长,这三大问题是我国经济失衡的根本原因,与之相关的政策体系是供给管理政策的核心。同时在收入分配上协调公平与效率的关系,实现在不产生严重通胀条件下充分就业,这是供给管理政策的关键。从短期看,供给管理政策引入也是有效的。调节需求对物价影响大,调节供给对物价影响小。

四、财政管理研究

如何理解财政科学化精细化管理,如何理解财政科学化精细化管理与财政绩效管理的关系,从而达到二者的统一,是财政管理实践所面临的亟待解决的问题。

学者提出我国政府预算改革目前正处于向完善权力制约机制的传统预算和提高财政预算资金效率及有效性的新绩效预算同时演进的双进程之中。双进程演进同时追求双重改革目标是我国政府预算改革的必然选择,但也面临着许多矛盾和冲突。为确保我国政府预算改革双进程路径顺利演进的关键在于加强对政府预算的政治控制,健全政府预算体系,积极推进预算透明度的建设,实施“全口径”预算管理,真正建立起公开、民主的政府预算管理制度。

还有学者从界定财政宏观管理和微观管理概念、区别入手,通过理论分析存在的认识误区,探索财政管理创新,提出财政管理的本质是公共风险控制。指出,微观管理是针对个体风险,宏观管理是针对公共风险。财政一旦发生风险,就是公共风险,公共风险越来越多,既来自于自然灾害,也来自人类社会本身。所以,财政宏观管理更多是管理风险,通过制度建设来避免风险。对于财政来说,具有风险意识就是要在预算安排上考虑到风险点。从根本意义上讲,财

政资金分配取决于公共风险,比如义务教育、医疗、社会保障、重大突发事件等。这些问题或是关系到人民群众最基本的生活就业保障,即便是个体出现问题,也容易演化为群体事件,或是关系到每个社会成员的生命财产安全,引起社会恐慌。在这种背景下,财政管理如果仅关注财政资金不出问题,仍然是处于微观管理水平,所以有必要形成宏观管理意识,树立风险导向的财政资金安排理念。

五、税制结构研究方面

财政部财科所将税收和消费结合起来进行研究,在深入分析税收对微观消费、宏观消费、消费公平等方面影响的基础上,提出改善消费的税收对策。一是促进消费供求,包括基本生活必需品、住房和服务的消费供给,以及降低流通成本。通过税收政策的调整和完善,调节消费品供给结构,保障消费品生产和消费的适度平衡。其二是调节消费行为,包括奢侈品和绿色产品消费行为的调节。通过调整相关税收政策,引导消费者增加绿色消费,减少对大量消耗资源和严重污染环境产品的消费。三是实现消费公平,包括提高居民收入水平和调节收入分配差距。可以通过调整基本消费品的流转税税负水平,降低生产成本;可以降低对低收入群体的所得税和财产税负担,提高低收入者的收入水平;可以调整所得税和财产税对高收入者的调节力度,缓解收入分配中差距过大问题,防止贫富过于悬殊,而且有利于引导高收入者合理消费。四是优化消费的环境、改变消费意愿。主要是通过优化税收政策,促进就业和中小企业发展等。

(财政部财政科学研究所供稿,马晓玲执笔)

司局工作

综合财政

2012年,财政综合部门坚持以科学发展观为指导,围绕财政中心工作,深入开展宏观经济形势分析和重大财经专题研究,稳步推进收入分配制度和事业单位分类改革,不断加强收费基金、土地出让收入、海域使用金及彩票公益金等非税收入管理,进一步完善保障性安居工程和财政票据管理制度,各方面工作取得良好成绩。

一、适应经济社会发展新形势新要求,深入开展重大财经专题研究,做好财政经济预测分析

立足经济社会发展形势变化,围绕财政发展改革重点问题,进一步完善财政经济形势预测分析和财经专题研究机制,研究提出相关政策建议,较好地发挥了参谋助手作用。

(一)开展经济体制改革、城镇化、财政体制改革等重大

专题研究,发挥参谋作用。一是积极开展深化经济体制改革专题研究。赴湖南、广东、重庆等地开展调研,深入分析经济体制改革面临的形势任务,研究提出深化改革的目标、重点及相关政策措施。二是做好落实党的十八大报告精神重点课题研究工作。按照财政部党组部署,会同相关司局围绕城镇化和财政体制改革两大课题开展研究。通过召开专家座谈会和东、中、西部地区抽样调研,深入分析我国城镇化发展现状和面临的形势,研究提出推进城镇化发展的主要目标、重点任务及政策措施建议。在深入分析财政体制现状及存在问题的基础上,对深化财政体制改革的必要性和紧迫性进行了全面阐述,研究提出进一步深化财税改革的目标要求和政策建议。

(二)做好财经形势预测分析,及时提出完善财政政策的措施建议。一是完善财经形势预测分析工作机制。定期组织召开财政经济形势分析会议,按季度研究撰写财政经济形势分析报告。牵头组织与国际货币基金组织磋商,为

各种双边或多边会谈提供大量财经形势分析材料。二是跟踪研究财政宏观调控政策。研究分析财政政策实施情况及成效,提出完善财政政策的措施建议。总结党的十六大以来财政宏观调控经验及成效,提出加强和改善宏观调控的措施建议。针对我国经济增速回调等问题,多次深入基层调研,提出促进“稳增长”和“转方式”的财政政策建议。此外,定期向国际货币基金组织和世界银行报送中国财政统计数据。

(三)加强宏观政策研究,提高政策制定的科学性。一是跟踪分析财政改革进展情况。总结党的十六大以来我国财税体制改革进展及成效,研究提出下一步工作思路及政策措施建议。二是认真研究财政收支问题。分析未来五年我国经济增长及财政收支情况,提出促进财政经济持续健康发展的政策建议。开展财政支出结构国际比较研究,提出进一步优化财政支出结构的政策建议。三是加强土地政策研究。跟踪分析土地出让收支运行情况,提出加强土地出让收支管理的意见及建议。四是开展非税收入专题调研。围绕企业收费基金负担情况、进出口环节收费基金情况等专题开展调研,提出进一步清理规范涉企收费和外贸环节收费的措施建议。针对非税收入快速增长问题开展全国调研,提出严格非税收入管理、科学反映非税收入真实规模的措施建议。此外,积极开展其他财经专题研究。围绕稳增长、财政收入增长与GDP及居民收入增长的关系、基本公共服务、民生财政、财政理论创新、把握战略机遇期、构建和谐社会、转变经济发展方式等专题进行深入研究。

二、健全非税收入管理体系,加大清理规范行政事业性收费力度,强化国土资源、彩票和财政票据监管

围绕稳增长、转方式、惠民生等政策目标,坚持“正税清费”,完善政策,健全制度,加强监管,非税收入管理工作取得了积极成效,制度化、规范化水平进一步提升。

(一)制定出台支持稳增长的收费政策。全面清理规范涉企收费,共取消或停征255项收费项目,免征小型微型企业管理类、登记类和证照类22项行政事业性收费,每年可减轻企业负担约150亿元。制定稳定外贸增长的收费政策,调研提出清理规范进出口环节收费的政策建议。2012年第四季度对所有出入境货物、运输工具、集装箱及其他法定检验检疫物免收出入境检验检疫费,可减轻企业负担约30亿元,并取消海关监管手续费。自2013年起取消和免征30项行政事业性收费并降低3项收费标准,每年可减少企业负担约170亿元。配合相关部门开展全国收费公路专项清理工作,取消部分收费公路项目,降低一批偏高的收费标准。深入开展治理教育乱收费等工作。配合推进资源税改革,清理规范涉及矿产资源开发的收费基金项目。

(二)健全非税收入管理制度。设立油污损害赔偿基金,建立海运进口持续性油类污染损害赔偿制度。完善可再生能源基金相关征收和补贴制度,制定补贴企业目录,及时拨付项目补贴资金。设立废弃电器电子产品处理基金,支持废弃电器电子产品回收处理,促进资源节约和环境保护。制定全国统一的水土流失补偿费管理办法,统一征收政策,规范

资金管理,加强生态保护。将机场建设费和民航基础设施建设基金合并为民航发展基金,调整民航发展基金使用范围,支持民航事业发展。制定营业税改征增值税试点中文化事业建设费征收政策。

(三)完善政府性基金预算管理。进一步细化基金预算编制,基本支出按照经济分类科目编报,项目支出编报到具体执行单位的明细支出项目,未按规定细化编制预算的不予拨款;严格审查基金安排支出的合规性;加强基金预算结余和结转资金管理,减少代编预算规模;强化基金预算执行管理,跟踪分析执行情况,对结余资金规模比较大的基金项目清理,调整完善使用和分配政策,提高预算执行率和资金使用效率。

(四)规范国土资源收支管理。一是完善土地管理政策。研究进一步强化土地出让收支管理的政策措施,督促地方落实从土地出让收益中计提教育资金政策。印发《关于加强土地储备与融资管理的通知》,加强土地储备业务管理,规范土地储备融资行为。二是制定中央统筹土地出让收益政策。明确中央统筹从土地出让收益中计提农田水利建设资金政策,解决土地出让收益和农田水利建设资金需求不匹配问题。

(五)促进彩票市场稳定健康发展。一是健全彩票监督管理制度体系。制定印发《彩票管理条例实施细则》,修订印发《彩票公益金管理办法》、《彩票机构财务管理办法》和《彩票发行销售管理办法》,进一步完善彩票管理制度。加强对地方及彩票发行机构的工作指导和宣传培训,有效推动落实新制度。二是充分发挥彩票公益金支持社会公益事业发展的功能作用。经国务院批准,组织实施2012年至2015年中央专项彩票公益金支持西藏社会公益事业建设项目,以及2013年至2015年中央专项彩票公益金新增项目资金安排方案,支持未成年人校外教育、扶贫、残疾人、养老服务等社会公益事业。继续做好彩票公益金支持未成年人校外教育事业项目管理相关工作。三是优化彩票市场结构。挖掘乐透数字型彩票市场潜力,制定快速开奖游戏提高返奖比例审批工作方案,适时适度开展派奖活动,调整完善彩票游戏规则。优化即开型彩票游戏结构,批准发行销售64款即开型彩票游戏。稳步扩大中福在线视频型彩票的试点销售范围。大力发展竞猜型彩票,丰富投注方式,促进彩票市场平稳健康发展。四是加强彩票市场监管。定期召集召开彩票管理工作会商和形势分析会。积极推进彩票发行销售和资金管理信息系统建设。研究建立彩票专家咨询和评审工作机制,建立彩票舆情报告制度。

(六)提高财政票据监管水平。一是财政票据管理制度建设取得重大进展。颁布《财政票据管理办法》,将财政票据管理的立法级次提高到部门规章,用法制手段全面规范财政票据管理;联合卫生部发布《医疗收费票据使用管理办法》,促进规范医疗收费管理。二是开展中央单位财政票据使用管理情况专项检查,进一步规范了各单位票据使用。三是推进财政票据电子化管理。积极参与非税收入管理系统建设,完成财政票据管理子系统整合验收,做好全面推进电子化改革的准备工作。四是贯彻落实全国打击发票违法犯

罪活动工作协调小组第五次工作会议精神,配合开展相关工作。

三、研究改革完善收入分配制度,稳步推进事业单位分类改革,研究拟定政府向社会组织购买服务制度

积极承担财政改革具体任务,进一步完善收入分配政策,探索创新政府行政管理和提供公共服务方式,有关工作取得积极进展。一是按照党中央、国务院的总体部署和要求,会同有关部门稳步推进规范津贴补贴工作,不断完善相关配套措施,切实加强地方工作的指导,有效调控不同地区公务员收入差距,加大监督检查力度,进一步规范中央国家机关公务员收入分配秩序。二是参与研究适时调整部分特殊岗位津贴补贴标准等政策,研究提出调整艰苦边远地区津贴标准有关政策措施。三是做好分类推进事业单位改革相关工作,研究分类推进事业单位改革财政相关政策,加强事业单位分类改革政策宣传。四是配合中央编办等部门,积极探索管政策、管标准、管总量、有增有减的机构编制动态管理和分类管理机制。五是与国家发展和改革委员会、民政部建立联合工作机制,研究建立政府向社会组织购买服务制度。此外,继续配合有关部门做好事业单位实施绩效工资工作。

四、不断完善住房保障制度,强化保障性安居工程资金管理,参与研究房地产调控政策

以保障性安居工程为重点,完善相关政策体系,创新财政支持方式,推动建立市场配置和政府保障相结合的住房制度,促进解决城镇居民“住有所居”问题。

(一)研究完善保障性安居工程相关政策。参与制定鼓励民间资本参与保障性安居工程建设的相关政策;参与制定《公共租赁住房管理办法》,规范公共租赁住房分配、运营和管理;参与研究棚户区改造政策。

(二)规范保障性安居工程资金管理。修订《中央补助廉租住房保障专项资金管理办法》和《中央补助城市棚户区改造专项资金管理办法》,参与研究完善利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点政策。及时下达中央补助资金,跟踪预算执行进度,提高预算执行率。

(三)加强房地产市场监管。按照国务院统一部署,会同有关部门开展房地产市场调控政策落实情况检查,确保调控政策落实到位,促进房地产市场健康发展。

(财政部综合司供稿,徐济旺、赵婧茹执笔)

彩票管理

2012年,在党中央、国务院的正确领导下,各级财政部门与民政、体育部门及彩票机构密切配合,开拓进取,扎实工作,推动我国彩票事业平稳较快健康发展。

一、2012年全国彩票发行销售情况

2012年,全国销售彩票2615.24亿元,比上年增长399.42亿元,增长18%。其中,福利彩票机构销售1510.32

亿元,比上年增长232.35亿元,增长18.2%;体育彩票机构销售1104.92亿元,比上年增长167.07亿元,增长17.8%。

从彩票类型看,乐透数字型彩票销售1740.51亿元,同比增加312.94亿元,增长21.9%;竞猜型彩票销售268.27亿元,同比增加50.22亿元,增长23%;即开型彩票销售382.24亿元,同比减少17.82亿元,下降4.5%;视频型彩票销售224.23亿元,同比增加54.09亿元,增长31.8%。

2012年全国彩票市场运行情况,主要呈现以下几个特点:一是彩票市场安全平稳运行。各月彩票销量走势比较平稳,除1月份受春节假期休市影响外,其他各月销量均保持在200—240亿元之间。二是彩票机构市场份额保持稳定。2012年福利彩票机构销量和体育彩票机构销量的市场份额分别为57.8%和42.2%,与2011年基本持平。三是彩票公益金筹集量与彩票销量大体同步增长。2012年全国筹集彩票公益金比上年增长16.5%。由于彩票品种销量结构的变化,彩票公益金提取比例相对较高的乐透数字型彩票销量保持较快增长,使得2012年彩票公益金筹集量与彩票销量增幅差距由上年的3.5个百分点缩小为1.5个百分点。

二、2012年全国彩票公益金管理情况

(一)全国彩票公益金收入和分配情况。2012年,全国彩票公益金收入741.31亿元,比上年增长112.26亿元,增长17.8%。其中,中央集中彩票公益金收入366.75亿元,地方留成彩票公益金收入374.56亿元。地方留成彩票公益金收入数额大于中央集中彩票公益金收入数额的原因是,根据2012年3月1日起施行的《彩票管理条例实施细则》规定,逾期未兑奖的奖金纳入彩票公益金,全部留归地方使用。2012年逾期未兑奖奖金数额为7.81亿元。中央集中彩票公益金收入,分配给全国社会保障基金、中央专项彩票公益金、民政部和国家体育总局;地方留成彩票公益金收入,由省级财政部门商民政、体育等有关部门研究确定分配原则。

(二)中央集中彩票公益金收支情况。2012年,中央集中彩票公益金可用收入471.91亿元,其中,当年收入366.75亿元,上年结转收入105.16亿元。中央集中彩票公益金安排支出386.16亿元,包括:全国社会保障基金241.26亿元,中央专项彩票公益金104.7亿元,民政部20.1亿元,国家体育总局20.1亿元。收支相抵,结余85.75亿元。

(三)中央专项彩票公益金使用情况。2012年,中央专项彩票公益金支出104.7亿元,包括:未成年人校外教育事业支出38.4亿元,用于未成年人校外活动场所能力提升、校外活动保障、示范性综合实践基地建设和乡村学校少年宫等项目;教育助学支出8亿元,用于资助特殊困难学生、教师,以及教育发展中遇到的特殊困难或突发紧急事件;红十字事业支出2.97亿元,用于红十字人道救助救援、生命健康安全教育和造血干细胞捐献者资料库建设、贫困患儿救助,以及人体器官捐献;残疾人事业支出11.25亿元,用于残疾人康复和教育、农村贫困残疾人危房改造,以及家庭无障碍改造;农村医疗救助支出10亿元,用于资助贫困农民参加新型农村合作医疗保险并补助医疗费用;城市医疗救助支出6亿元,用于资助城镇困难居民参加城镇居民基