

(三)在着力保障和改善民生方面,一方面继续加大强农惠农政策力度,另一方面继续支持教育、卫生、文化、体育、社会保障、抢险救灾等社会事业的发展。“十二五”期间将保持化肥等农业生产资料进出口关税政策的连续性和稳定性,支持农业和农村经济发展;继续执行种子(苗)、种畜(禽)、鱼种(苗)和种用野生动植物物种源免征进口环节增值税政策;调整中储粮用于储备、轮换以及履行政府承诺的进口粮(油)优惠政策,将进口环节增值税先征后退改为直接免税,保障国家粮食储备安全。按照公共财政的要求,“十二五”期间,继续对卫生部委托进口的抗艾滋病病毒药物免征进口税收;对科普基地进口自用科普影视作品免征进口税收;对国有公益性收藏单位进口藏品给予税收优惠;对用于拍摄科教片和“主旋律”影片所需进口的彩色拷贝正片胶片减按5%的税率征收进口关税;继续为国内举办的国际性体育赛事提供政策支持。为进一步落实动漫产业进口税收政策,对经国务院有关部门认定的动漫企业自主开发、生产动漫直接产品确需进口的商品给予进口税收优惠。为配合交通部救助打捞体制改革,对交通部救助局、打捞局为生产专业救助、打捞船舶,进口国内不能生产或性能不能满足要求的关键件和设备分别提供时限不等的税收优惠。继续支持汶川地震灾区、舟曲泥石流灾区的恢复重建工作,落实好进口恢复重建所需大宗物资和设备的免税政策。

二、科学规范进口税收政策管理方式,加强进口税收税式支出制度建设的研究和探索

“十二五”期间将建立、完善相关进口税收专项优惠政策的管理程序,进一步创新管理机制,结合各部门、单位拟定的“十二五”规划相关内容,根据各项政策的特点,按照简化程序、提高效率的原则,探索确定各部门免税进口规模的科学办法及具体操作方式,并形成高效、科学、严谨的规章制度。

(一)逐步建立科学规范的税式支出制度,从宏观层面确定进口税收税式支出的调整方向、规模及结构。“十二五”期间,将进一步加强进口税收税式支出的理论研究和实践探索,并从以下三个方面开展工作:一是做好进口税收税式支出制度的理论研究工作,包括进口税收税式支出的范围、方式、功能定位、成本测算、绩效评价等方面的理论研究。二是稳步推进进口税收税式支出制度的试点工作。我国已经在重大技术装备、重大科技专项、石油(天然气)勘探开发等多个专项进口税收政策中开展了实行税式支出管理制度的试点工作,“十二五”期间将进一步提高税式支出预算编制的科学化和精细化水平,通过设定客观的预算审核公式和程序,合理控制减免税的规模、不断优化结构,确保经济社会重点领域的进口需求。三是适时开展进口税收税式支出绩效评价研究工作。我国进口税收税式支出的绩效评价研究工作还处于起步阶段,仅在重大技术装备政策上进行了试点和探索。从试点情况看,通常要求各执行单位在定期上报的政策执行报告中包括政策绩效等相关内容,通过组织专家对执行报告进行评议,并挑选部分执行单位进

行现场答辩、实地考察等多种方式对政策绩效进行测评,绩效测评结果与下一年度的免税额度(即税式支出预算)挂钩。从执行情况看,绩效评价试点探索工作取得了初步成效,已经引起各执行单位的重视,政策执行效率也有所提高,达到了政策扶优扶强的效果。

(二)按照“职责清晰、规范程序、公开透明”的原则,努力实现政策管理工作的机制创新,务求取得实效。一是制定科学规范的政策操作流程,建立各部门依职责合理分工、相互监督和制约的机制。二是明确各项审核工作的标准及流程,增强审核结果的可预期性,减少不确定性。三是组织各相关部门进行联审,简化审核环节,切实提高审核效率,引入专家辅助决策机制,审核结果自觉接受群众监督。四是建立政策执行效果的定期反馈机制,加强绩效评估工作,并根据政策执行的客观效果及时调整政策,确保政策符合实际、不走偏。按照以上步骤,重大技术装备和重大科技专项政策已经进行了试点。此外,在各项政策管理办法制定过程中财政部广泛听取海关、企业等各方面意见,根据政策实际操作情况不断完善相关内容,使管理办法符合实际需求。例如,为切实解决年度免税规模确定滞后,企业需要办理先凭保放行再免税核销两道手续繁杂问题,财政部会同有关部门制定了每年年初在免税规模确定前,先按上年核定规模的30%执行的管理办法,减轻了企业和海关的工作量,受到企业和地方海关的普遍好评。

除完善管理办法以外,加强对政策执行环节的检查,确保政策执行不走样,同样是政策管理的一项重要内容。2011年,按照“简化前道核准环节、强化后道稽查管理”的原则,与财政部监督检查局密切配合,组织了对进口航材等税收政策执行情况的专项检查,并会同有关部门对汶川地震抗震救灾政策实施效果进行了总结。

(财政部关税司供稿,杨全州执笔)

地方政府性债务管理情况

2011年,按照国务院统一部署,财政部会同有关部门继续加强地方政府性债务管理,各项工作取得了较大进展。

一、积极研究全面加强地方政府性债务管理,切实防范化解财政风险

2010年6月,国务院下发《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》,全面部署加强地方政府融资平台公司管理。为切实贯彻落实国务院文件精神,财政部专门下发了文件,重申国家有关法律规定,规范地方各级政府部门举债和担保承诺行为;并会同有关部门及时制定相关配套制度文件,督促地方政府全面清理核实融资平台公司债务,规范管理融资平台公司,取得了阶段性成效。经过清理规范,融资平台公司融资规模迅速膨胀的势头得到有效遏制,保留的融资平台公司正在按照市场化原则规范运行,逐步实现债务风险内部化;银行业金融机构等对融资平台公司的信贷管理更加规范,政府违规担保承诺行为基本得到制止。基于融资平台公司债务清理核实的阶段

性成果及财政部对地方政府性债务的统计情况,审计署于2011年3月至6月对地方政府性债务进行了全面审计,基本摸清了地方政府性债务底数。此后,国务院多次召开会议研究部署进一步加强地方政府性债务管理工作。按照国务院统一部署,财政部会同有关部门积极研究进一步加强地方政府性债务管理,防范化解财政金融风险的政策措施。

二、做好2011年地方政府债券发行工作,探索建立规范的地方政府举债融资机制

经国务院批准,2011年财政部继续代理发行2000亿元地方政府债券。按照国务院统一部署,在认真总结代理发行2009年、2010年地方政府债券经验的基础上,财政部认真测算并报经国务院核准了2011年各地区地方政府债券发行控制规模,进一步完善了各项制度和办法,下发了《财政部关于做好发行2011年地方政府债券有关工作的通知》,督促地方按照中央政策规定分配使用好2011年地方政府债券资金,并采取多项措施克服债券市场资金紧张等困难,规范、有序地完成了地方政府债券代理发行工作,保障积极财政政策的有效实施。财政部全年代理31个省(区、市)发行地方政府债券1771亿元,平均利率为3.97%。代理发行工作自2011年7月11日至10月24日分8期完成,其中:3年期地方政府债券4期合计878亿元,平均利率为3.94%;5年期地方政府债券4期合计893亿元,平均利率为4%。为积极探索建立规范的地方政府举债融资机制,2011年10月,国务院批准上海、浙江、广东、深圳4省(市)在国务院核定的规模内试点自行发债。截至2011年底,试点省(市)共发行地方政府债券229亿元,圆满完成自行发债工作。由于措施得力,2011年发行地方政府债券工作进展顺利,成效显著。

三、继续推进各项化债工作,防范地方政府性债务风险

近年来,中央财政建立化债激励机制,积极引导和督促地方政府化解农村义务教育债务、其他公益性乡村债务等基层政府性债务。截至2011年底,各地累计偿还农村义务教育债务921亿元,惠及农村债权人280万人;累计化解乡村垫交税费债务72亿元。2011年,国务院启动了基层医疗卫生机构债务以及地方政法机关基础设施建设债务化解工作。各项化债工作的顺利推进一定程度上缓解了地方财政压力,优化了基层政权运行环境。

四、建立地方政府性债务数据统计月报和季报制度,动态监控地方政府性债务风险

《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》明确,要加快建立融资平台公司债务管理信息系统、会计核算和统计报告制度。为及时、全面、准确掌握地方政府性债务情况,实现对地方政府性债务的全口径管理和动态监控,财政部开发了地方政府性债务统计软件。2011年4月,财政部印发了《关于做好地方政府性债务统计工作有关问题的通知》,明确以地方政府性债务统计软件为依托,建立地方政府性债务月报和季报制度。月报和季报制度的建

立,能够较为及时掌握地方政府性债务变化情况,奠定了动态监控地方政府性债务的制度基础。为激励约束地方做好政府性债务统计工作,财政部制发了《地方政府性债务统计工作考核评比暂行办法》,对地方政府性债务统计数据真实性和准确性、编报完整性和报送及时性以及数据分析等进行综合考评。

(财政部预算司供稿,郭建平、欧阳文字、
操佳佳执笔)

深化公务卡制度改革 增加公务支出透明度

为解决公务支出中现金支付不透明问题,我国从2007年开始推行公务卡制度改革。公务卡制度通过在公务支出领域使用具有“消费留痕”特点的银行卡,替代现金支付,构建起操作规范、信息透明、监控有力的公务支出管理新机制。公务卡制度改革覆盖范围不断扩大,制度建设日趋完善,改革成效日益显现。

一、公务卡制度改革的背景

2001年以来,我国在财政资金支付领域实行国库集中支付制度改革,通过设立国库单一账户体系,采用财政直接支付或财政授权支付方式,将财政资金直接支付给供应商或收款人,显著提高了财政资金支付效率和透明度。但预算单位大量提取和使用现金的现象仍然存在,财政资金一经提现,就脱离了财政财务部门的视野和监督,极易诱发腐败等问题,成为财政财务监管的盲区。因此,为提高公务支出透明度,我国推行公务卡制度改革,在公务支出领域使用银行卡替代现金支付,为加强财政财务管理提供了新的机制和工具。

二、公务卡制度改革的主要内容

(一)公务卡制度改革的总体思路。我国公务卡制度的总体思路是,坚持公共财政改革方向,以公务卡及电子转账支付系统为媒介,以国库单一账户体系为基础,以现代财政国库管理信息系统为支撑,逐步实现使用公务卡办理公务支出,最大程度地减少单位现金支付结算,规范单位财务管理,强化财政动态监控,健全现代财政国库管理制度。

(二)公务卡制度改革的基本原则。按照建立公务卡制度的总体思路,推行公务卡制度改革遵循三个基本原则:一是有利于完善现代财政国库管理制度。推行公务卡制度改革,以国库单一账户体系为基础,实现公务卡制度与国库单一账户体系的有机衔接,保证财政资金在最终支付之前保留在国库中。二是有利于加强财政动态监控。推行公务卡制度改革,通过制度创新和技术手段创新,实现财政部门对单位零余额账户划款信息和公务卡消费明细信息的动态监控,进一步提高财政资金使用的透明度,加强财政监督,规范预算执行。三是有利于方便预算单位用款。通过银行卡支付结算和信息系统建设,减少了传统现金支付方式下繁琐的管理和使用环节,进一步提高了预算单位财务管理工作效率。