

不仅是欧洲主权债危机,还有全球性的债务危机,国际收支危机等多方面的问题。在此特殊历史时期,只有准确把握国际形势的深刻变化,深入开展对外财经交流与合作,才能更好地服务于国家整体外交大局和经济社会发展。

有学者认为,此次欧洲债务危机,深层次的原因主要有三点:一是财政收入低增长,使得欧元区的一些国家只能依靠政府发债保证财政支出增长的需求。二是欧洲国家经济竞争力逐步下降,财政收入受到影响。三是欧洲国家实行高福利制度,加大了财政支出压力,就业与福利保障体系失衡。欧洲债务危机对中国而言是一个机遇:为应对债务危机,欧洲各国会进行经济结构调整,这将有利于对中国进行相关技术转让,有利于扩大中国的相关产业在国际市场上的份额。但是,欧债危机如果进一步恶化,欧洲经济必然会大受影响,对欧洲国家的需求造成直接冲击,并通过贸易渠道影响中国。在债务危机的情况下,中国政府要从全社会可持续发展的角度考虑问题,采取积极措施,避免出现恶性通货膨胀。大力改善民生的同时,国家公共福利水平的提升一定要慎重和适度,要考虑到财政的收支平衡,不能由于过大地提升标准而加大财政压力,造成严重失衡的不良后果。还有学者认为,作为经济实力不断上升的新兴大国,中国与传统经济强国之间的利益交叉点日益增多,在涉及各自切身利益的问题上将出现更多分歧和摩擦。在全球经济再平衡、人民币汇率、应对气候变化等问题上中国将承担更大责任,中国应客观看待自身在国际经济事务方面所应发挥的作用,以建设性的方式参与国际财经合作,树立负责任大国形象。当前全球化调整阶段的无序性对我国来说既是挑战,也是机遇,欧美两种全球化模式的困境也为中国参与全球化的制度创新提供了空间。欧债危机从一个侧面揭示了全球化进程中的模式之争和制度挑战。要根据自身情况和外部环境,及时推进相关制度框架建设,从新的高度统筹处理好人民币国际化、亚洲区域经济合作、国际货币体系改革等一系列问题,为在全球化进程中占据有利位置打下坚实基础。

六、其他理论与现实问题研究

关于“财税政策支持战略性新兴产业发展”的问题。研究认为:推进战略性新兴产业的发展应当坚持以企业为主体,政府加以引导的原则。政府更多地要在加强规划、引导方面加大力度,在规范融资平台上做文章,为战略性新兴产业的发展创造良好的金融环境。在产业创业初期,政府可更

多运用税收优惠、财政贴息、土地倾斜政策,通过风险投资公司、创业投资公司来给予支持。在企业具有相当规模和产品竞争力之后,政府更多地应在提升企业技术创新能力,打造产品品牌,开拓市场方面给予支持。财政的支持重点应当从一般性的政策优惠向提高企业自主创新能力、降低产品成本以及鼓励高科技新产品的应用转变。在政策建议方面,要明确财政支持重点领域和范围;继续深化财税体制改革,夯实战略性新兴产业发展的财力基础;整合政府资源,增强财税政策的针对性和有效性;加强政策配套联动,形成推进产业发展的强大合力;坚定不移地推进财政科学化、精细化管理,提高财政资金使用绩效。

关于“以发展方式转变促进民族地区发展”问题。研究认为,新时期民族地区跨越式发展面临良好机遇,国家对民族地区跨越式发展的紧迫性、必要性和可能性形成了共识,在体制上、政策上给予很多扶持,形成了良好的环境。民族地区自身有了长足的进展,综合经济实力显著提升,社会事业加快发展,基础设施建设得到加强,居民收入水平提高,市场容量扩大,为民族地区进一步发展奠定了良好基础。但是,民族地区自身发展带来的物的发展与人的发展失衡,人力资本严重缺失等问题阻碍了跨越式发展的实现。民族地区要走出一条科学的跨越式发展之路,其产业发展要以高附加值为导向,而不是以某个产业的比重作为产业结构合理与否的标准;要注重物的发展与人的发展相协调。财政在民族地区跨越式发展中大有发挥作用的空间和舞台。财政要从体制和政策上促进开放,保障和改善民生。

关于“省管县和县乡财政管理体制”问题。研究认为,“省管县”财政改革是加快县域经济发展、缓解县级财政困难的重大创新举措,从理论和实践来看,“省管县”财政改革可以优化政府财政层级,有利于政府间事权和财权的合理配置,从而化解目前财政分权改革面临的难题,为财政体制改革的进一步深化扫除障碍。通过调研,有学者认为必须正确认识“省管县”改革试点中暴露出的新情况和新问题,在体制设计上,“省管县”改革不宜一刀切,在切实转变政府职能的基础上可考虑分三步走:第一步是省对有条件的县级财政进行直管;第二步是把财政“省管县”扩大到本省辖区全部县;第三步再考虑市县分治,统一由省直管,重新定位县、市功能。总的方向应是实现市县同级、分治,在财政和行政上均实现省直管县。

(财政部财政科学研究所供稿,李琳执笔)

司局工作

综合财政

2011年,财政综合部门全面贯彻党的十七届五中、六

中全会精神,坚持以科学发展观为指导,紧紧围绕财政中心工作,认真组织编制国家财政“十二五”规划,深入开展宏观经济形势分析和财政政策、财政改革等财经专题研究,稳步规范收入分配秩序和推进收入分配制度改革,加强政府

非税收入管理,积极推进保障性安居工程建设,强化彩票监管,规范财政票据管理,各方面工作取得良好成绩。

一、组织完成国家财政“十二五”规划编制任务,指导地方财政规划编制工作

(一)组织编制国家财政“十二五”规划。按照党的十七届五中全会精神,根据十一届全国人大四次会议审议通过的“中央和地方财政预算报告”及《国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》,在广泛征求意见的基础上,起草修改《国家财政“十二五”规划纲要》,经全国财政厅局长座谈会专题研究和部长办公会审定后,2011年8月正式上报国务院。

(二)指导地方财政规划编制工作。举办财政“十二五”规划编制工作培训班,邀请有关专家学者,就财政“十二五”规划编制背景、过程及政策等内容对地方财政规划编制人员进行培训,交流各地规划编制工作经验。一些地方财政规划报经本级政府批准后公开发布实施,对实施财政中长期规划起到了积极的推动作用。

二、深入开展财政经济形势预测分析,积极做好重大财经专题研究

(一)加强财政经济形势预测分析。一是积极做好国家发展和改革委员会、财政部、人民银行3部门宏观调控会商有关工作,研究撰写相关参考材料。二是健全财政经济形势预测分析工作机制,定期组织召开系列财政经济形势分析会议,研究撰写分析报告,向全国人大、全国政协、中央政策研究室和国务院研究室等报送财经形势专题研究材料。三是注重做好财政经济形势分析基础工作,按月编写《财政部经济景气分析统计月报》,适时更新完善金财工程和金宏工程数据库,按月参加经济监测预警工作机制联席会议。

(二)积极开展重大财经专题研究。一是重点加强收入分配专题研究。配合国家统计局调整核算《资金流量表》政府部门数据,核实修订2000—2010年资金流量表。在此基础上,认真开展国民收入分配格局问题研究,起草了多篇研究报告,提出推进深化收入分配制度改革的意见及建议。二是进一步加强财政政策、财政改革研究。跟踪分析财政政策实施情况及成效,撰写了《继续实施积极的财政政策》和《积极财政政策实施情况及效果》等系列报告。在开展财政改革研究的基础上,组织对《2011年深化经济体制改革意见》研究提出意见并汇总财政部门贯彻落实情况。组织编写十一届全国人大四次会议“财政解释人员参考材料”财税政策和财政管理及财政改革内容。三是开展加快转变经济发展方式和宏观税负等专题研究。撰写了《促进房地产市场健康发展的财政政策》、《加快转变经济发展方式的财政政策研究》和《我国财政收入规模基本情况及国际比较》等系列报告,研究提出相关政策建议。认真做好对外财经交流与合作工作,为各类双边和多边会谈准备财经形势分析材料。

(三)加强财经数据综合管理。认真做好财政统计工作,修订财政部统计项目概要,向国际货币基金组织(IMF)报送2008年我国政府财政收支决算数据,每半年向世界银行

报送中国政府债务数据。做好与东盟10+3区域经济监测有关工作,按季度撰写《中国经济监测报告》。

三、稳步推进规范津贴补贴,认真做好收入分配改革相关工作

按照党中央、国务院的总体部署和要求,会同有关部门继续推进中央国家机关规范公务员收入分配秩序工作,切实加强对地方规范公务员收入分配秩序工作的指导,有效调控不同地区公务员收入差距,进一步加大监督检查力度,深入工作中出现的新情况和新问题,不断完善相关配套措施。配合有关部门做好事业单位实施绩效工资工作。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。做好分类推进事业单位改革相关工作。积极参与机构编制管理工作。

四、加大收费基金管理力度,建立健全非税收入管理制度体系

(一)制定和完善收费基金管理制度。配合国务院法制办公室研究制定行政收费法,就制定行政收费法的政策目标、应解决的主要问题和法律框架研究提出意见及建议。统计分析全国各地制定价格调节基金的情况,研究提出清理规范价格调节基金的初步意见。会同交通运输部印发《港口建设费征收使用管理办法》,从2011年10月1日起实施新的港口建设费政策。会同有关部门拟定《民航发展基金征收使用管理办法》,拟将现行的机场管理建设费和民航基础设施建设基金合并为民航发展基金,将民航节能减排纳入基金使用范围。制定印发《水利建设基金筹集和使用管理办法》,延长水利建设基金征收期限并完善筹集使用政策。推动建立船舶油污损害赔偿基金制度,制定《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》,并上报国务院,为保障我国海洋环境安全提供制度保障。会同有关部门研究制定《可再生能源发展基金征收使用管理暂行办法》,起草《邮政普遍服务基金征收使用管理办法》和《废弃电器电子产品处理处置基金征收使用管理办法》等。

(二)加强收费基金管理。探索改进地方水利建设基金征收方式,批准山东省进行探索改进地方教育附加征收方式试点。研究制定三峡电站水资源费分配有关政策,明确三峡电站水资源费在湖北、重庆两省市间的分配政策。简化并下调台湾同胞往来大陆签注收费标准,推动大陆与台湾的人员交往。将3家中央广电单位广告费收入转为事业收入管理,加快推进广电单位转换经营发展机制。向社会公布《2010年全国性及中央部门和单位行政事业性收费项目目录》和《2010年全国政府性基金项目目录》。

(三)积极开展减负治乱专项工作。会同国家发展和改革委员会发文取消22项小微企业行政事业性收费,支持小微企业发展。会同国家发展改革委对地方涉企收费进行清理,拟取消253项涉企收费项目,涉及金额100亿元左右。配合交通运输部对全国收费公路进行清理和规范,并对5个省份的调整公路收费进行专项检查。对四川、重庆两省市教育收费情况进行督查。

(四)做好中央本级基金预算管理工作。编制2011年中央和地方基金预算,做好编制2012年中央基金预算有关工作。做好2011年中央基金预算执行工作,严格按照基金预算下达指标,督促基金使用单位强化预算执行。进一步完善基金预算编制制度,改进中央基金预算编审和指标管理软件,调整细化基金收支分类科目设置。

(五)加强土地供应及出让收支管理。向国务院上报《关于完善土地供应及收支管理政策问题的报告》和《关于土地出让收益分配使用管理有关问题的请示》,全面反映当前土地供应及出让收支管理基本情况,并提出了相关政策建议。进一步明确和制定从土地出让收益中分别计提10%教育资金、农田水利建设资金的具体操作办法,研究中央统筹部分农田水利建设资金政策。会同国土资源部开展土地供应及收支管理情况专题调研,并将有关情况上报国务院。跟踪分析土地出让收支运行情况,撰写了多篇专题材料。依法办理海域使用金减免等事项。

五、健全制度和完善政策,切实解决城镇居民“住有所居”问题

(一)研究完善保障性安居工程政策,加大保障性安居工程建设力度。研究完善相关政策。参与研究完善城镇保障性安居工程建设、资金及管理政策。配合国家统计局研究制定保障性安居工程统计制度,建立健全保障性安居工程统计指标体系。研究起草《关于建立健全保障性安居工程投融资运行机制的初步意见》,配合人民银行、银监会研究制定金融支持公共租赁住房等保障性安居工程建设的相关政策。督促各地落实资金。会同住房和城乡建设部等部门发文督促各地落实资金来源渠道,加快预算执行进度。同时,专门发文要求多渠道筹集公共租赁住房项目资本金。及时下达补助资金。审核下达中央城镇保障性安居工程补助资金,按月了解和掌握各地保障性安居工程财政支出进度,对预算执行进度缓慢省份加强督促。开展专题调研。先后赴贵州、江苏等10多个省份开展专题调研,了解各地保障性安居工程建设实施情况,并撰写调研报告。

(二)参与制定房地产调控政策,抑制房价过快上涨势头。参与研究制定《国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》,采取增加普通商品住房供应、限购、限贷、差别化税收以及加大保障性住房建设力度等政策措施,有效遏制了投资投机性需求,抑制房价过快上涨势头。会同有关部门赴山东、上海两省市检查房地产市场调控政策落实情况,并撰写了督查报告。

(三)进一步完善住房公积金管理政策,提高住房公积金使用效率。会同住房和城乡建设部赴湖南、湖北等地开展《住房公积金管理条例》修订专题调研。配合住房和城乡建设部研究制定住房公积金服务指引,推动做好利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作。

(四)加强住房改革支出预决算编制工作,提高住房改革支出预决算编制质量。审核汇总2010年中央行政事业单位住房改革支出决算,提出进一步加强住房改革支出预算管理的政策建议。部署中央行政事业单位做好住房改革支

出2011年决算编制和2012年预算编制工作。按月分析中央住房改革支出预算执行情况,督促中央行政事业单位严格执行预算。开展中央行政事业单位住房改革支出预决算培训。

六、不断加强彩票管理,促进彩票事业持续稳定健康发展

(一)积极推动彩票管理制度建设。会同有关部门研究制定《彩票管理条例实施细则》。经国务院批准,自2012年3月1日起施行。研究修订彩票公益金、彩票机构财务、彩票发行和销售等管理办法。会同有关部门制定印发了《中央专项彩票公益金支持未成年人校外活动保障和能力提升项目资金管理办法》、《中央专项彩票公益金支持乡村学校少年宫项目管理办法》和《中央专项彩票公益金支持示范性综合实践基地项目管理办法》。会同有关部门研究彩票设备和技术服务标准制定工作规划,积极推进彩票信息系统建设,研究建立彩票专家咨询和评审工作机制。

(二)继续促进彩票市场稳定发展。一是挖掘乐透数字型彩票市场潜力。培育地方性特色游戏,稳妥发展快速开奖游戏,有序推进提高快速开奖游戏返奖比例试点,保持乐透数字型彩票销量平稳增长。二是优化即开型彩票游戏结构。支持研发文化体育、节日庆典等主题性即开型彩票游戏,审核批准彩票机构发行97种即开型彩票游戏,扩大即开型彩票市场份额。三是大力发展竞猜型彩票。调整中国足球彩票单场竞猜比分游戏规则和中国篮球彩票单场竞猜胜分差游戏规则,对新单场竞猜部分游戏规则进行适当调整。四是加强彩票市场分析和宣传工作。研究撰写彩票市场形势分析报告,编撰《中国彩票年鉴2011》,加强对各地财政部门管理人员的彩票业务培训。及时处置彩票市场突发事件,正确引导社会舆论,切实维护彩票市场正常秩序。

(三)切实加强彩票资金管理。一是认真编制中央彩票公益金收支预算。合理测算中央集中彩票公益金筹集量,科学编制2011年中央集中彩票公益金预算。及时跟踪中央集中彩票公益金入库情况,督促加快预算执行进度。二是及时下达中央专项彩票公益金项目资金。按要求向社会公告2010年全国彩票公益金的筹集和分配,以及中央集中彩票公益金安排使用情况。会同有关部门推动中央专项彩票公益金支持未成年人校外教育项目实施。会同有关部门研究制定中央集中彩票公益金支持新疆社会福利设施建设项目安排,报经国务院批准后实施。三是切实加强彩票发行机构财务管理。及时批复彩票发行机构2011年财务收支计划,按时核拨经费,为彩票发行销售业务提供资金保障。

七、积极推进规范化管理,充分发挥财政票据功能作用

(一)加强财政票据管理。印发《财政部关于清理整合中央财政票据的通知》,全面清理整合现有中央财政票据种类,将中央单位财政票据从52种压缩到35种。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,全面推行机打票据和网络化管理。根据财政票据管理制度规定,对中央单

位资金往来结算票据和捐赠票据进行新旧票据换版工作。在全国范围内组织对以前年度使用的工会经费拨缴款专用收据进行专项检查和核销。

(二)完善财政票据管理制度。开展医疗票据使用管理情况专题调研,研究起草《医疗收费票据使用管理办法(征求意见稿)》,并广泛征求有关单位意见。针对近几年财政票据管理的新情况、新问题,推进制订《财政票据管理办法》。

(三)参与全国打击发票违法犯罪活动。积极配合开展打击发票违法犯罪活动相关工作,重点查处利用虚假发票设立“小金库”等问题,及时反映相关工作安排和进展情况。

(财政部综合司供稿,靳 俐、赵婧茹、夏晓曦执笔)

财政法制

一、周密部署,上下联动,依法行政依法理财工作不断深入推进

(一)制发《关于加快推进财政部门依法行政依法理财的意见》。为贯彻落实《国务院关于加强法治政府建设的意见》,加快推进财政部门依法行政依法理财,结合财政部门工作实际,2011年8月,财政部制定发布了《关于加快推进财政部门依法行政依法理财的意见》(以下简称《意见》)。《意见》提出了今后一个时期加快推进依法行政依法理财的总体思路和目标,强调进一步健全财政法律制度体系、提高财政法律制度建设质量、增强财政法律制度执行力和监督效能,全面提高财政部门依法行政依法理财的能力和水平。《意见》的发布实施,有力地推动了各级财政部门依法行政依法理财。

(二)积极推动地方财政部门加强依法理财工作。为加强对地方财政部门依法行政依法理财工作指导,财政部多次组织地方财政法制部门和各专员办举办经验交流会、座谈会及开展调研活动。2011年1月在福建召开“财政法制工作座谈会”,北京、河北、内蒙古等9省(区、市)财政法制部门的同志参加了座谈会。3月在湖南就财政法制工作和国家赔偿费用管理工作情况进行调研,与湖南专员办、湖南省财政厅以及部分地市财政部门法制机构的同志进行了座谈。4月在海南召开部分专员办财政法制工作座谈会,财政部驻北京、河北等11个省市专员办负责人参加了座谈。5月在河南组织召集江西、安徽、陕西等9个省市财政法制机构有关负责同志就进一步做好财政法制工作进行了座谈。7月在内蒙古召开部分省区财政法制工作座谈会,内蒙古、黑龙江、浙江等8省区财政法制部门的同志就地方财政部门如何开展依法理财工作进行了交流探讨。

(三)建立动态联系机制,充分发挥专员办在依法理财工作中的作用。为充分发挥各专员办在财政立法、执法、普法等依法理财方面的作用,2011年7月,印发《财政部关于充分发挥专员办作用进一步加强财政法制建设的意见》,建立了条法司、监督检查局与各专员办的动态联系机制。根据文件要求,财政部通过座谈会、论证会、立法调研、课题研究等形式,发挥专员办在财政立法中的作用;推动专员办

进一步规范财政执法行为,加强财政执法程序建设,细化执法流程和环节;组织专员办参加全国财政普法各项活动,充分发挥专员办面向中央预算单位和中央企业的特点,提高财政普法工作实效。这项工作的开展,体现了中宣部、司法部《关于在公民中开展法制宣传教育的第六个五年规划(2011-2015年)》中“谁执法谁普法”的要求,各专员办对此给予了积极响应,取得了良好的宣传效果。

二、科学规划,重点推进,财政法律制度体系建设取得较大进展

(一)加强沟通,注重协调,预算法修改工作取得新进展。修改预算法是十一届全国人大常委会立法规划的重点项目,由全国人大常委会预工委和财政部共同负责起草。财政部领导高度重视预算法修改工作,多次作出重要指示,并亲自主持推动修法各项工作。财政部积极配合国务院法制办做好国务院部门复核《草案》期间的各项工作,同时就修法有关重大问题与相关部门反复沟通协调,促进各方就《草案》基本达成共识。2011年11月16日,国务院第181次常务会议审议并原则通过了《中华人民共和国预算法修正案(草案)》(以下简称《草案》),并于11月29日提出议案,将《草案》提请全国人大常委会审议。12月26日,十一届全国人大常委会召开第24次会议,对《草案》进行了第一次审议。

(二)突出重点,把握要点,财政法律制度体系更加完善。2011年,颁布财政法律2部,财政行政法规5件,财政规章4件,财政法律制度体系更加完善。

1.制定车船税法。2011年2月25日,十一届全国人大常委会第十九次会议通过了《中华人民共和国车船税法》,同日,以第43号主席令公布,自2012年1月1日起施行。

2.修订个人所得税法。2011年6月30日,十一届全国人大常委会第二十一次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》,并重新公布了修订后的个人所得税法,自2011年9月1日起施行。

3.制定国家赔偿费用管理条例。2011年1月17日,国务院令589号公布了2010年12月29日国务院第138次常务会议审议通过的《国家赔偿费用管理条例》,自2011年1月17日起施行。

4.修订个人所得税法实施条例。2011年7月19日,国务院令600号公布了《国务院关于修改〈中华人民共和国个人所得税法实施条例〉的决定》,与新修订的个人所得税法同步施行。

5.制定车船税法实施条例。2011年12月5日,国务院公布了《中华人民共和国车船税法实施条例》,与车船税法同步施行。

6.修订资源税暂行条例。2011年9月29日,国务院公布了《关于修改〈中华人民共和国资源税暂行条例〉的决定》,自2011年11月1日起施行。同时,为配合资源税暂行条例修改,国务院还修改公布了《中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例》和《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》,废止了国务院批准财政部发布的《中外合作开采陆上石油资源缴纳矿区使用费暂行规定》和《开采海