

全面落实财政管理科学化精细化要求 加快推进财政部门依法行政依法理财

近年来,在党中央、国务院的正确领导下,各级财政部门根据国务院推进依法行政工作的总体部署,认真贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)和《财政部门全面推进依法行政依法理财实施意见》(以下简称《意见》),坚持把依法理财作为财政系统落实科学发展观的重大举措、推进财政科学化精细化管理的基本要求、加强自身建设的重要内容,积极探索推进依法理财的新思路、新方法,取得明显进展。

一、财政部门推进依法行政依法理财工作取得明显进展

(一)财政法律制度体系不断完善。企业所得税法等5部财政法律、财政违法行为处罚处分条例等14部财政行政法规、政府采购货物和服务招标投标管理办法等43部财政规章颁布实施。预算法等多部重要财政法律、行政法规的立法工作有序推进并取得阶段性重要成果。财政法律制度体系框架基本建立。截至2010年底,现行有效的财政法律和法规问题的决定9件,财政行政法规和法规性文件91件,财政部门规章114件,财政部规范性文件2000多件,涵盖预算管理、收支管理、财务及资产管理、会计管理、财政监督等财政工作的各个方面。在加快立法进程的同时,财政立法的科学性不断增强,制度建设质量有所提高。积极开展立法后评估工作,2004—2009年财政部共组织4项专题立法后评估。有步骤地对财政规章和规范性文件进行全面、系统的清理,2004—2009年宣布废止、失效财政规章和规范性文件共计940件。地方财政部门围绕财政中心工作,按照《意见》和推进财政科学化精细化管理的要求,不断加强财政法制工作,制定了一系列符合地方实际的法规、规章和规范性文件。其中,广西壮族自治区发布了《广西壮族自治区财政监督条例》,以地方法规的形式对财政监督进行了规范。江苏省财政厅发布了《江苏省省级财政专项资金管理办法》,对所有财政专项资金管理制定了统一的管理办法。湖北省财政厅发布了《湖北省财政机关规范性文件制定管理办法》等一系列制度,探索出了一套行之有效的规范性文件管理办法。

(二)财政行政执法行为逐步规范。围绕贯彻落实行政许可法和《纲要》,大力推进行政审批制度改革。在全面清理财政行政审批事项的基础上,经国务院批准,财政部决定取消47项,转变管理方式6项,保留行政许可18项、非行政许可审批项目59项。在保留的18项行政许可事项中,由财政部牵头制定管理办法的有14项,截至2010年底,已制定10项并颁布实施,其余4项正在修订或制定过程中。制定了《财政部行政许可监督管理办法》和《财政部行政审批操作规程》,对行政许可监督机制与行政审批的流程、程序等做出明确规定。对保留的非行政许可审批项目,也都制定了具体的管理办法,明确规定了审批条件、时限和程序。在加强财政行政执法制度

建设的同时,严格依法依规执法,并充分利用行政复议手段化解社会矛盾,成效显著。地方财政部门也积极采取措施,不断增强财政执法行为的规范性。如湖南省财政厅围绕行政程序建设制定了《湖南省财政厅行政处罚裁量权基准》。河南省财政厅发布了《河南省财政行政处罚裁量权执行标准》等系列规章制度,将涉及会计法、政府采购法等法律法规中有关条款的行政处罚裁量权,按不同等级和基准进行了规范,减少了行政处罚自由裁量的空间。重庆市财政局发布了《重庆市行政许可补偿暂行办法》,对补偿的原则、范围、方式以及程序等做了明确规定,为强化行政机关依法行政意识,建立统一的行政补偿制度做了有益的探索。

(三)财政行政权力运行规则更加健全。为切实履行国务院赋予的职责,进一步促进各项财政工作的制度化与规范化,财政部两次修订《财政部工作规则》,对财政部领导职责、决策程序、依法行政、政务公开、行政监督、廉政建设、会议制度、公文审批、作风纪律等九个方面作出了明确规定。制定了《财政部内部会议制度》,进一步规范了部党组会议、部务会议、部长办公会议和部领导专题会议的组成人员、职责、工作程序、决策程序及会议议定事项督查督办等事项。从2008年起,财政部按照“摸清底数、明确责任、完善机制、规范运行、强化监督、预防腐败、确保财政资金安全和财政干部安全”的要求开展了权力搜索工作。在全面清理、认真审核鉴别的基础上,对每项权力都编制了内容详细、职责明晰的权力目录,制定完成了统一的工作规划和权力运行清晰、程序严谨的流程图,涵盖了项目申报、审核、实施到反馈、评估全过程,明确了审核的依据、岗位间流转的程序、专家评审程序、申请和审批之间的沟通程序、公开的办法、反馈的机制。通过开展权力搜索工作,加强了财政管理制度建设,有效制约和规范了财政权力运行,促进了财政部反腐倡廉建设。地方财政部门也积极建立健全规范财政权力运行的监督制约机制,探索取得了许多好的经验。如江苏省财政厅借鉴现代企业内部控制理论和方法,构建了涵盖所有业务环节、岗位职责细化、流程相互衔接、内容科学完善的财政内控制度体系,较好地控制了财政运行风险。

(四)财政工作公开性和透明度进一步提高。为保障广大人民群众对财政工作的知情权和监督权,并广泛争取社会各界对财政工作的理解和支持,着力加强了财政政务公开工作。一是报送全国人大审议的中央总预算及中央部门预算的透明度不断提高。自2000年预算年度开始,财政部报送全国人大审议部门预算的部门数量逐年增加,已从2000年的4个部门增加到2010年的98个部门,基本涵盖所有非涉密部门;预算内容也进一步细化,大多数支出已细化到款级科目。对年初不能列入部门预算、由中央总预算作预留安排项目的详细情况,也向国务院报告并转送全国人大备案。二是完善地方财政向人大报送预算制度。财政部印发了《关于地方政府向人大报告财政预、决算草案和预算执行情况的补充通知》,要求地方政府将上级政府对本地区(包括本级和下级)的税收返还和补助全额编入地方本级预算,进一步督促地方提高预算的完整性,配合人大、审计等部门加强对地方预算的监督管理。三是加快财政预算公开步伐。建立健全中央财政月度

收支情况定期公开机制,不断扩大公开范围,细化公开内容。2009年,首次向社会主动公开了经全国人大批准的当年中央财政收入预算表、中央财政支出预算表、中央本级支出预算表、中央对地方税收返还和转移支付预算表等4张报表,2010年又进一步增加到12张,中央本级支出预算表以及中央对地方税收返还和转移支付预算表,基本上细化到了款级科目。其中,2010年中央本级支出预算进一步细化为23类123款科目,比2009年增加了2类82款内容。制定发布《关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》,积极推动部门预算公开和省以下预算公开工作。截至2010年底,中央部门基本都向社会公开了部门预算中的收支预算总表和财政拨款支出预算表。各省(区、市)财政部门均已向社会公开了2010年的预算报告。预算公开工作取得突破性进展,得到了国务院领导的充分肯定,社会反映也普遍较好。四是建立财政部门政务公开制度。制定了《财政部政务公开规定》和《财政部关于进一步推动地方财政部门政务公开工作的意见》,对政务公开的指导思想和原则、内容、形式、程序、工作要求、制度保障等作出详细规定,使各级财政部门的政务公开工作有章可循,纳入制度化轨道。截至2009年底,财政部门门户网站主动发布信息34.5万条,并不断更新内容,财政部门门户网站总点击量达到约1.8亿次。地方财政部门也因地制宜不断加强财政政务公开工作。如浙江省财政厅发布了《浙江省财政厅政务公开实施办法》,公开了行政执法主体、依据、程序、时限和责任。上海市财政局发布了《关于进一步推进市级预算信息公开的实施方案》,规定了需要公开的财政资金和社会公共资金的内容和范围。

(五)财政法制宣传教育力度加大。自2006年财政“五五”普法规划全面实施以来,各级财政部门高度重视财政法制宣传教育工作,在创新上做文章,在实效上下工夫,财政法制宣传教育工作深入开展。财政部党组中心组将法律作为学习的重要内容。进一步完善了财政干部法制培训机制,坚持举办各种层次的法制讲座。2004—2010年,每年举办财政干部法制培训班,培训对象覆盖财政部内各单位,财政部驻各地监察专员办事处,以及各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)及部分市、县财政局负责人和财政法制干部。2009年,还举办了首期全国财政厅(局)长依法行政培训班,各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)长参加了培训。组织开展了财政法规知识竞赛、财政系统公务员学法用法征文、送法下乡等内容丰富、形式多样的普法宣传活动,增强了财政干部的法律意识和法制观念。2006—2009年,财政部还分别与北京市财政局、河北省财政厅、天津市财政局和山西省财政厅联合举办了5次送法下乡活动。在此期间还组织了1000万人参赛的全国会计知识大赛,举办了368万人参加的全国财政“五五”普法法规知识竞赛。在全国普法办开展的全国“五五”普法中期督导检查中,财政部被授予“全国‘五五’普法中期先进单位”荣誉称号,12个省级、市级、县级财政部门 and 19位同志受到表彰。地方财政部门也不断创新形式,注重宣传教育实效。如北京市财政局通过组织法制电视大赛、知识竞赛、主题宣传、法制演讲比赛等系列活动,促进了财政干部依法理财意识的强化和学法用法积极性的提高。

总体来看,贯彻《纲要》以来的六年,是财政部门全面落

实依法治国基本方略,加快推进依法行政依法理财的六年;是加强财政宏观调控,更好地保障政府履行各项职能的六年;是进一步深化财税制度改革,完善公共财政体系的六年;是强化财政科学化精细化管理,不断提升财政管理绩效的六年。广大财政干部依法理财的自觉性、能力和水平都有新的提高,为推动财政改革与发展、服务经济社会发展大局,作出了积极贡献。

在充分肯定成绩的同时,也要清醒地认识到,与党中央、国务院的要求相比,与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义民主政治的需要相比,与广大人民群众和社会各界的期望相比,财政系统依法行政依法理财工作还存在一定差距,主要表现在:财政法律体系尚待完善,法律级次和立法质量尚需进一步提高,一些重要的财政立法项目需要制定或者修订;财政行政执法人员依法执法、规范执法的能力和水平尚待提高,越权执法、违法执法,不规范执法的现象时有发生;有些财政行政决策程序不够健全;监督制约机制需要加强,违法不究、执法不严的问题仍然存在等。对此,各级财政部门要高度重视,下更大力气,花更多精力,采取有针对性的措施,切实加快推进依法行政依法理财工作。

二、充分认识加快推进依法行政依法理财工作的重要性和紧迫性

依法行政是建设法治政府的核心,也是现代政治文明的重要标志,党中央、国务院历来高度重视推进依法行政工作。2004年国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》。2010年8月27日,全国依法行政工作会议召开,温家宝总理发表了重要讲话,全面阐述了加快建设法治政府的重大意义,深入分析了推进依法行政面临的新形势新问题,对推进依法行政、加快建设法治政府作出全面部署。党的十七届五中全会也对依法行政提出了明确要求,强调要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,加快建设社会主义法治国家,用法律法规调整政府、市场、企业之间的关系,依法管理经济和社会事务,推进决策科学化、民主化、法治化,推进政府工作制度化、规范化、程序化。

各级财政部门要认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署,充分认识依法行政依法理财工作的重大意义,切实转变观念,健全工作机制,创新工作方法,进一步增强做好依法行政依法理财工作的责任感和紧迫感,全面提高依法行政依法理财工作水平。

要充分认识到,加快推进依法行政依法理财,是深入贯彻落实科学发展观的根本保证,是进一步完善公共财政体系的内在要求,是加强财政反腐倡廉建设的重要措施,是进一步提高财政管理水平的基本要求。加快推进依法行政依法理财,不仅非常重要,而且十分紧迫。当前,我国经济社会发展进入新阶段。国内外环境更为复杂,挑战增多。从财政上看,财政改革与发展面临的新形势迫切需要加快推进依法行政依法理财工作。一是财政收支规模越来越大。改革开放以来,特别是1994年财税体制改革以来,我国财政收入快速增长,不断迈上新台阶。2010年,全国财政收入达到8.3万亿元,是1993年的16.2倍;全国财政支出达到8.9万亿元,是1993年的16.5

倍。不断扩大的财政收支规模，需要财政干部进一步提高依法行政依法理财的能力和水平。二是公共财政涉及面越来越广。特别是近年来随着科学发展观的深入贯彻落实和社会主义和谐社会建设步伐的不断加快，保障和改善民生等方面的财政政策陆续出台，财政部门服务的对象也由过去主要面向部门和企业，扩展到面向全社会、面向千家万户，由主要涉及经济领域扩展到经济社会生活各个领域，迫切需要加快推进依法行政依法理财，努力实现好、维护好、发展好广大人民群众的根本利益。三是社会各界对财政监督的意识越来越强。随着社会主义民主政治建设的不断推进，无论人大代表、政协委员，还是广大纳税人、财政补贴对象、普通老百姓，民主意识不断提高，参与意识和监督意识不断增强，对财政工作的关注度越来越高，要求广大财政干部必须依法依规开展财政工作。

三、进一步推进依法行政依法理财的总体思路和主要任务

结合面临的新形势和新任务，根据党的十七届五中全会和全国依法行政工作会议精神以及《国务院关于加强法治政府建设的意见》要求，当前及今后一个时期财政部门加快推进依法行政依法理财的总体思路是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面落实依法治国基本方略，努力创新事关依法行政依法理财工作全局的体制机制，切实提高财政干部依法行政依法理财的意识和能力，提升财政制度建设质量，规范财政权力运行，深入推进财政科学化精细化管理，保障财政职能更好发挥，为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会作出新的更大贡献。

按照上述总体思路，加快推进依法行政依法理财要重点做好以下几方面工作：

（一）切实加强财政法律制度建设。

1. 积极开展各项财政法律立法工作。与全国人大常委会预工委共同做好预算法修改及相关工作。按照十一届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划的安排，重点做好制定增值税法、车船税法、耕地占用税法以及修订个人所得税法的立法工作，做好环境税法的前期研究工作。在着手对现行税收暂行条例进行全面评估的基础上，及时修订相关税法，推动提升税收法律级次的立法进程。同时，积极开展修订会计法、注册会计师法等相关财政法律的立法工作。

2. 全面推进各项财政法规立法工作。在预算管理方面，根据预算法的修改情况开展预算法实施条例的修改工作，制定财政转移支付管理暂行条例、国有资本经营预算条例等。在财政收入管理方面，修订城市维护建设税暂行条例、车辆购置税暂行条例、印花税法暂行条例，制定政府非税收入管理条例等。在财政支出管理方面，抓紧制定政府采购法实施条例，修订国家金库条例等。在财务及资产管理方面，制定行政事业单位国有资产管理条例、金融企业国有资产监督管理条例等。

3. 进一步加强财政规章立法工作。重点做好彩票管理条例实施细则、政府采购法实施配套办法、财政票据管理办法、资产评估机构审批管理办法、会计人员从业资格管理办法、注

册会计师注册办法、财政监督办法、国家农业综合开发资金和项目管理办法等规章的起草、修订工作。

同时，地方财政部门也应在职权范围内，依法做好相关的财政立法工作。

（二）进一步提升财政法律制度建设质量。

1. 强化对规范性文件的管理。制定规范性文件要严格遵循法定权限和程序，不得违法设定行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等事项。规范性文件草案要经财政部门法制机构进行合法性审查，并由制定部门负责人召开会议进行讨论。未经听取意见、合法性审查、集体讨论的规范性文件，制定部门不得发布实施。规范性文件除依法需要保密的外，要通过政府公报、门户网站、有关媒体向社会公布，未公布的规范性文件不得作为行政管理的依据。

2. 认真抓好财政法律法规清理工作。要按照全国依法行政工作会议的要求，认真抓好财政法律法规的清理，做到“全面清理、建立机制”，提高财政法律法规的运行质量。要根据法律法规的变化以及经济社会发展新形势的要求，及时组织规章和规范性文件的专项清理和全面清理。对与法律、法规和国家政策相抵触以及不适应经济社会发展要求的规章和规范性文件，要及时进行修改或者废止，并向社会公布。财政部门规章及涉及公民、法人和其他组织切身利益的规范性文件要定期评估其实施效果。要探索建立财政规范性文件有效期制度，有效期届满仍需执行的要重新公布。

同时，要适时修订《财政部立法工作规则》，制定《财政部规范性文件制定管理办法》，不断提高财政制度建设质量，确保财政法律建设的科学化规范化。

（三）多措并举规范财政执法行为。

1. 加强财政部门行政执法程序建设。规范执法主体和执法权限，细化执法流程和环节，健全财政行政执法证据规则和行政裁量权的基准制度，加强对程序违法行为的监督检查力度，着力改变当前行政执法中存在的重实体、轻程序现象。健全财政执法案卷评查制度。对公民、法人和其他组织的有关监督检查记录、证据材料、执法文书应当及时立卷归档。

2. 建立健全财政执法主体资格制度。财政执法由财政机关在法定职权范围内实施，未经法律、法规授权或者财政机关的合法委托，非财政机关的组织不得行使财政执法权。要及时清理、确认并向社会公告财政执法主体。实行财政执法人员资格制度，没有取得执法资格的，不得从事财政执法工作。

3. 深入推进行政审批制度改革。清理行政审批事项，根据国务院审核确认的结果，调整和取消行政审批事项。进一步完善行政审批工作的各项配套制度和措施，研究制定财政行政许可文书格式。开展财政行政审批制度改革调研工作，总结财政部门行政审批工作经验，更好地推进财政部门行政审批工作。

（四）积极稳妥推进财政政务公开。

1. 深入推进财政部门办事公开。要全面推行公开办事制度，高效为民服务。进一步拓宽办事公开领域，依法公开办事依据、流程和结果，利用公共媒体、互联网、公告栏、电话咨询等多种方式，实现办事项目有关信息的充分告知，便于群众知情、参与和监督。

2. 加大预算公开力度。要按照政府信息公开条例的有关要求,逐步加大预算公开力度。要按照全国依法行政工作会议的要求,把政府所有收支全部纳入预算管理,进一步推进公共财政预算公开。此外,政府性基金预算、国有资本经营预算等,也要向社会公开。财政部门要带头公开部门预算,妥善做好依申请公开预算信息工作。

(财政部条法司供稿,何银宝执笔)

资源税改革试点在新疆 和西部地区实施

为贯彻落实中央新疆工作座谈会精神和西部大开发战略,增强资源税组织收入和调节经济的作用,促进资源的合理开发利用,经国务院批准,新疆和西部地区先后自2010年6月1日和12月1日起实施资源税改革试点。这标志着我国资源税改革取得了重大进展,对于完善资源产品价格形成机制、更好引导经济结构调整、缓解中西部地区财力紧张等具有重要意义。

一、资源税改革的实施背景

我国于1984年开征了资源税,并于1986年和1994年对资源税进行了改革和完善。现行资源税实行从量定额计征办法,征税范围包括原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿和盐等7个品目。资源税开征以来,在促进合理开发利用矿产资源、组织收入等方面发挥了一定的作用。1984年资源税收入4亿元,1994年45亿元,2008年301亿元,2009年338亿元,2010年418亿元(其中,原油53.1亿元、天然气10.6亿元、煤炭109.3亿元)。

随着我国经济持续、快速发展,对资源产品日益增长的需求与资源有限性、稀缺性的矛盾越来越突出,现行资源税制度也逐渐暴露出计税依据缺乏收入弹性、资源税税负水平过低、油气企业资源税费制度不统一等问题,使得资源产品价格不完整,资源税组织收入和调节经济的功能不断弱化,企业应承担的生态恢复和环境补偿成本较低,一定程度上造成了资源浪费和生态环境的破坏;同时,影响资源赋存地区的利益补偿,不利于区域协调发展。

为解决现行资源税存在的问题,财政部和国家税务总局会同有关部门对推进资源税改革进行了充分的研究论证,提出了资源税整体改革方案。经国务院批准,自2010年6月1日起,新疆率先实施了原油、天然气资源税从价计征改革。为深入实施西部大开发战略,自2010年12月1日起,将原油、天然气资源税改革试点由新疆扩大到整个西部地区。

二、资源税改革试点的主要内容

新疆及整个西部地区资源税改革的主要内容:一是对原油、天然气资源税实行从价计征,资源税税率为5%。二是取消对中外合作开采陆上油气的企业征收的矿区使用费,统一征收资源税。为保持政策的连续性,不影响已签油气生产合同的执行,改革实施前已签订的老合同继续缴纳矿区使用费,

改革实施后签订的新合同缴纳资源税。三是对开采难度大、开采成本高的部分油气产品实施资源税优惠政策,如对在油田范围内运输稠油过程中用于加热的原油、天然气,予以免征资源税;对稠油、高凝油和高含硫天然气资源税减征40%;对三次采油的原油资源税减征30%;对低丰度油(气)田的原油、天然气暂减征20%。

三、资源税改革在新疆及西部地区先行的主要考虑

新疆油气资源丰富,在新疆率先推行资源税改革,有利于增加地方财政收入,改善民生,将当地资源优势转化为经济优势和财政优势,也有利于协调区域发展,促进民族团结和社会繁荣稳定。

西部地区是我国能源、矿产资源的富集地区,全国28%的石油、71%的天然气和38%的煤炭产量集中在西部地区,黑色金属、有色金属和非金属矿也主要集中在西部地区。但西部地区经济发展落后,资源税制度存在的各种问题,在西部地区更为突出,改革现行资源税制度,对于西部地区更具有必要性和紧迫性。在西部地区先行实施资源税改革,是党中央、国务院为深入落实西部大开发战略而做出的重要决定,有利于增加资源地财政收入,建立西部地区地方财政收入稳定增长机制,增强基本公共服务能力,促进区域经济协调发展。

四、对原油、天然气资源税实行从价计征的主要考虑

一是原油、天然气是资源税的主要征税品目,目前从量定额的计征方式使得资源税税负水平相对较低,实行从价计征有助于缓解主要资源品目高价格与低税负之间的矛盾,也有利于增加资源赋存地区的财政收入,统筹区域协调发展。二是我国原油价格已与国际市场接轨,天然气出厂价格实行政府指导价,价格容易取得,实行从价计征具有可行性。因此,资源税改革调整了原油、天然气资源税的计征方式,由从量计征改为从价计征。

五、改革试点的实施情况

从改革试点情况看,运行平稳,成效明显。改革增加了地方财政收入,增强了地方保障民生和环境治理等方面的能力,有利于加快推动经济社会发展;改革方案在税率和税收优惠政策确定上,兼顾了各方面利益,征管操作简便,得到了政府和企业的认可;受油气定价机制制约,改革对油气产品价格及物价水平没有造成影响。

六、资源税改革的意义

实施资源税改革,有利于完善资源产品价格形成机制,增强地方基本公共服务能力,促进资源节约开采利用,保护生态环境,调整经济结构和推动经济发展方式的转变,实现经济社会可持续发展。改革的意义具体体现在以下方面:

一是有利于促进节能减排,完善资源产品价格形成机制,增强我国在应对国际气候变化领域中的话语权。实施资源税改革,使资源价格体现资源的稀缺性价值,提高资源开采使用成本,对促进资源节约开采利用、保护环境、调整经济结