

决定,财政部会同国家发展和改革委员会、国家能源局、工业和信息化部、国家国防科技工业局等相关部门,对乏燃料处理处置基金的征收管理、资金使用和分配原则等问题进行了研究,起草了《乏燃料处理处置基金征收使用管理办法(征求意见稿)》,对乏燃料处理处置基金的征收范围、标准、使用领域等政策做了规定,并广泛征求国家发展和改革委员会、国家能源局、工业和信息化部科工局,以及相关核电企业和乏燃料处理处置企业的意见,为下一步制定完善乏燃料处理处置基金政策奠定了基础。

(三)调研涉及矿产资源领域的相关基金政策。一是根据国务院加快推进资源税改革的相关要求,财政部对地方设立的涉及矿产资源开采和销售活动的政府性基金情况进行了调研,并重点对山西省煤炭可持续发展基金政策试点情况进行了实地调研,提出了结合资源税改革,清理和规范地方设立涉及矿产资源开采和销售的相关政府性基金的政策建议。二是会同交通运输部、铁道部、商务部等相关部门,研究调整和完善港口建设费、铁路建设基金、散装水泥专项资金等政府性基金政策,根据现实情况的发展变化,对相关基金的征收主体、征收标准、征收范围、收入分配、资金使用和管理等政策内容进行了调整。

五、推进非税收入信息管理系统开发,提高非税收入征收管理科学化精细化水平

为提高非税收入科学化精细化管理水平,在以往非税收入管理信息系统研究开发工作的基础上,财政部结合近年来全国各级财政部门非税收入管理工作的实际需要和改革进展,对非税收入信息管理系统需求文本做了进一步修订和完善,重点对非税收入的政策管理、票据管理、资金收缴等方面的内容进行了改进、细化和完善,促进了非税收入信息管理系统的开发。

(财政部综合司供稿,陈怡芳、邱江涛执笔)

贯彻落实彩票管理条例 促进我国彩票事业健康发展

2009年5月4日,温家宝总理签署第554号国务院令,公布《彩票管理条例》(以下简称“条例”),自2009年7月1日起施行。条例的颁布施行,实现了我国彩票立法的历史性跨越,标志着我国彩票事业发展步入了有法可依、规范管理的新阶段。这是我国彩票事业发展上的一件大事,是加强彩票管理、规范彩票市场发展的重要举措,是维护彩票参与者合法权益、提升国家彩票公信力的重要保障,对新时期我国彩票事业发展具有重要的现实意义。条例是我国1987年发行彩票以来第一部全面、系统规范彩票管理的专门性行政法规,既是我国彩票事业发展经验和成功做法制度化的重要成果,也是当前及今后一个时期我国彩票事业发展的法律保障。

一、国家发行彩票的重要意义

我国发行彩票始于20世纪80年代,至今已有22年的历史。1987年,党中央、国务院批准民政部发行福利彩票(当时称社会福利有奖募捐奖券);1994年,国务院批准原国家体委

(现国家体育总局)发行体育彩票。1987—2009年,全国累计发行彩票7073亿元。其中,发行福利彩票4121亿元,发行体育彩票2952亿元。22年来,我国彩票事业从无到有,由小变大,顺应了解放思想、实事求是、开拓创新、与时俱进、科学发展的时代要求,走出了一条符合中国实际的彩票事业发展路子,从一个侧面见证了我国改革开放的伟大历史进程。

(一)国家发行彩票是筹措社会公益事业发展资金的重要来源。彩票发行收入扣除支付中奖者的奖金和发行成本后,剩余部分为彩票公益金,专项用于支持社会公益事业发展,是广大彩票购买者对社会公益事业的自愿无偿捐赠。与税收、收费、捐赠等相比,发行彩票是政府可以控制、成本相对较低的筹资方式。1987—2009年,我国通过发行彩票累计筹集彩票公益金2310亿元。随着彩票发行规模的不断扩大和彩票公益金的逐步增加,彩票公益金的使用领域已从最初的民政福利和体育事业,逐步扩大到了青少年学生校外教育、教育助学、北京奥运会、城乡医疗救助、红十字、残疾人、文化、扶贫、法律援助等社会公益事业,以及四川省汶川地震灾后恢复重建和补充全国社会保障基金。不仅有力地支持了我国社会福利、体育等社会公益事业的健康发展,而且初步形成了彩票事业与社会公益事业协调发展、良性互动的机制。

(二)国家发行彩票是促进经济社会协调发展的积极力量。随着我国福利彩票、体育彩票两大发行销售体系的基本建立,彩票市场不断发展,国家发行彩票对扩大消费需求起着直接贡献作用,相应带动了信息技术、金融、新闻出版、印刷、制造、广告等相关产业的发展。同时,国家发行彩票对有效缓解我国就业压力发挥了一定作用。截至2009年底,全国彩票销售终端机数量已超过20万台,每台终端机平均可安排2人就业,加上即开型彩票的销售网点,以及全国各级彩票机构工作人员,全国有超过50万人直接从事彩票发行销售工作。其中,有一部分彩票销售网点的工作岗位向低收入群体、残疾人员提供。另外,国家发行彩票也是增加税收的一种有效途径,2009年,全国各级彩票机构代扣代缴中奖者个人所得税30多亿元。

(三)国家发行彩票是丰富人民群众文化娱乐生活的有效渠道。多年来,各级彩票机构通过不断丰富彩票游戏品种,改善彩票销售场所购买环境和服务,打造公益品牌形象和健康的彩票文化,不仅为人们提供了多元化的文化娱乐活动渠道,而且为人们提供了奉献爱心、支持社会公益事业发展的平台。既有利于改善人们文化娱乐休闲的质量,也有利于引导和培养人们热心社会公益事业的习惯。

(四)国家发行彩票是维护社会稳定、增进社会和谐的重要手段。我国发行彩票以来,特别是近年来彩票品种的不断丰富和发行方式的不断更新,已逐步将一些非法赌博活动参与者引导至国家合法彩票中来。国家发行彩票对有效遏制非法赌博活动的蔓延和泛滥发挥了积极作用,有力地促进了社会文明进步,是维护社会稳定增进社会和谐的重要手段。

二、财政彩票工作成效显著

1999年,国务院调整彩票管理职能,由财政部接手彩票监管职责。10年来,在党中央、国务院的正确领导下,各级财政部门与民政、体育部门及其彩票机构密切配合,共同努力,

扎实工作,推动彩票事业发展成效显著,彩票市场平稳较快发展,销售规模不断迈上新台阶,彩票的社会认同度得到提高,为今后一个时期我国彩票事业发展奠定了良好基础。

(一)彩票法制化建设实现重大突破。10年来,国务院高度重视彩票立法工作,连续10年将条例列入立法计划。财政部积极借鉴国际经验,认真研究起草条例,积极配合国务院法制办开展立法审查。自2000年3月起,财政部在大量调研并广泛征求意见的基础上,起草形成条例送审稿,于2003年2月上报国务院。2004年,彩票市场发生了“西安宝马案”等重大案件,引起了国务院的高度重视,社会各界呼吁尽快出台条例。财政部两次对条例送审稿进行了修改完善,分别于2005年7月和2006年11月向国务院法制办报送了条例修改稿。2007年2月,国务院法制办经请示国务院领导同意,再次启动条例审查工作。2007年12月,国务院办公厅组织召开协调会,明确了条例总的起草原则。2008年3月,国务院法制办起草形成条例征求意见稿后公开征求意见。2009年1月,国务院法制办向国务院上报条例草案。2009年4月,国务院第58次常务会议审议通过条例草案。2009年5月,国务院以第554号国务院令颁布条例。

(二)彩票规范化管理取得积极进展。一是制定下发《彩票发行与销售管理暂行规定》和《即开型彩票发行与销售管理暂行规定》等,建立彩票发行销售管理制度,初步确立了彩票市场运行秩序。二是制定下发《彩票发行与销售机构财务管理办法》和《关于彩票发行与销售机构执行〈事业单位会计制度〉有关问题的通知》等,建立彩票机构财务会计制度,初步形成了统一的彩票资金及彩票机构财务管理核算办法。三是制定下发《关于加强电脑系统发行与销售彩票安全管理的紧急通知》和《关于加强排列3、排列5和3D游戏风险管理的通知》等,建立彩票市场安全管理制度,切实加强彩票市场安全管理和风险控制,初步形成了抵御和规避市场风险的机制。四是制定下发《彩票公益金管理办法》和《青少年校外活动场所等专项彩票公益金管理办法》,建立彩票公益金管理制度,不断规范彩票公益金的收缴、分配和使用管理。

(三)彩票市场发展迈上新台阶。10年来,财政部不断调整完善彩票管理政策,鼓励彩票销售技术进步,努力降低彩票发行成本,充分挖掘彩票市场潜力,促进彩票市场发展迈上新台阶,全国彩票销售规模屡创新高,已连续3年突破1000亿元。1999年全国彩票销量仅为144亿元,2009年彩票销量已增加到1324亿元,10年来增长8.2倍,年均增长24.8%。2000—2009年,全国累计销售彩票6572亿元,占1987年发行彩票以来的93%,是财政部门监管以前的13倍。10年来,培育了双色球、足球彩票、数字3等品牌游戏,初步形成了全国联网、区域联合、地区特色,以及乐透型、数字型、竞猜型、即开型共同发展的市场格局;建立起了覆盖全国的彩票发行销售系统,并实现从离线向全热线的升级改造,彻底改变了彩票销售主要依靠手工作业的状况,大大提高了彩票发行效率与安全水平,同时为彩票新游戏开发提供了技术平台,稳步拓展了彩票市场发展空间,彩票市场体系初步形成。

(四)彩票发行宗旨得到充分体现。10年来,彩票公益金分配政策进一步完善,彩票公益金规模稳步扩大,彩票公益金

使用领域逐步拓宽,对促进社会公益事业的发展起着越来越重要的作用,彩票发行宗旨得到充分彰显。一是彩票公益金规模稳步扩大。1999年全国彩票公益金规模仅为43亿元,2009年已增加到413亿元,10年来增长8.6倍,年均增长25.4%。2000—2009年,全国累计销售筹集彩票公益金2164亿元,占1987年发行彩票以来的94%,是财政部门监管以前的14.7倍。二是彩票公益金分配政策不断完善。2002年,经国务院批准,从“部门分配”政策调整为“部门基数加增量分配”政策。2005年,经国务院批准,又从“部门基数加增量分配”政策调整为“中央与地方按比例分配”政策。三是彩票公益金使用领域逐步拓宽。从最初的民政福利事业和体育事业,逐步扩展至青少年学生校外活动场所建设和维护、北京奥运会、红十字事业、残疾人事业、城乡医疗救助、教育助学、扶贫事业、抗震救灾和灾后重建、公益性文化事业、法律援助和社会保障基金等领域,进一步体现了国家发行彩票筹集公益资金的目的,有力地支持了全国社会公益事业的统筹发展。

三、促进彩票事业健康发展

随着我国经济社会快速发展,以及条例的颁布施行,我国彩票事业发展面临着新的形势和新的任务。一是依法管理彩票市场的要求越来越高。条例颁布施行后,彩票市场发展和管理步入了法制化、规范化轨道,各方面对彩票的关注度提高,需要更加严格依法管理彩票市场,提升政府信誉和国家彩票公信力。同时,私彩等非法赌博活动对彩票市场仍然存在影响,在我国社会主义制度背景下,需要以规范化、法制化的理念发展彩票事业,依靠法律手段打击非法彩票活动。二是保持彩票市场持续健康发展的责任越来越大。彩票市场发展已迈上新台阶,彩票市场体系初步形成,但仍然处于事业发展的初级阶段。在目前我国还是一个低收入人群相对较多的具体国情下,彩票事业的发展必须服从、服务于我国经济社会发展的大局,服从、服务于和谐社会建设的需要,有利于维护社会稳定。需要牢固树立社会责任意识和安全运行意识,始终遵循国家发行彩票的根本宗旨,始终将安全运行放在彩票发行销售的最高位置,始终将法规、责任理念贯穿彩票发行销售的全过程。三是支持社会公益事业发展的任务越来越重。彩票公益金规模稳步扩大,对促进社会公益事业发展发挥越来越重要的作用,但社会各方面对彩票公益金的需求仍比较大,在我国财力尚难以完全满足社会公益事业发展需求的背景下,需要在规范管理的前提下充分挖掘彩票市场潜力,努力筹集更多的彩票公益金,积极支持社会公益事业均衡发展。为此,应当以科学发展观为统领,全面贯彻落实条例,坚持协调可持续发展,坚持制度创新与科学管理,坚持彩票公益性与安全性,促进我国彩票事业稳步快速健康发展。

(一)加强彩票管理制度建设。一是尽快研究制定《彩票管理条例实施细则》(以下简称“实施细则”),细化和落实条例的各项规定和要求,确保条例顺利贯彻实施。二是根据条例和实施细则的规定,对彩票发行与销售管理、彩票机构财务会计管理以及彩票公益金管理等制度进行修订完善,确保新旧制度的平稳过渡。三是认真清理现行彩票管理制度和政策,对与条例、实施细则和相关管理制度规定不符的,要尽快

予以废止,确保新的彩票管理制度统一实施、及时落实到位。通过加强彩票管理制度建设,逐步形成以条例为核心、实施细则为纽带、相关管理办法为基础的彩票管理法规制度体系,为促进彩票事业健康发展提供制度保障。

(二) 强化彩票市场监管。一是根据国家有关标准化的法律法规和规章制度,按照条例规定尽快研究制定彩票设备和技术服务的标准,完善采购彩票设备和技术服务的标准、程序和机制,规范彩票机构的采购活动和行为,保障彩票发行销售活动的高效安全和平稳进行。二是完善彩票游戏申报审核制度,建立专家评审、听证会和行政决策等相结合的彩票游戏审查机制,合理规划彩票市场和彩票品种结构,切实防范彩票市场风险,确保彩票市场的安全运营和均衡协调发展。三是加大彩票市场监管力度,完善彩票发行销售报告制度和监督检查机制,严肃查处违反条例的行为,保护彩票参与者的合法权益,维护彩票市场正常秩序。通过强化彩票市场监管,逐步建立事前、事中、事后全过程监管,以及日常监管和技术监管相结合的监管机制,为进一步加强彩票管理、规范彩票市场发展奠定基础。

(三) 促进彩票市场平稳健康发展。一是始终坚持发展是硬道理的战略思想,完善彩票品种结构,支持彩票游戏创新,以丰富多彩、健康时尚的品种服务市场和彩民,培育和繁荣多领域、多层次、多类型协调发展的游戏品种格局,充分挖掘彩票市场潜力,努力扩大彩票市场规模。二是牢固树立安全运行意识,继续鼓励彩票发行销售技术进步,发展安全、高效、便捷、文明的彩票消费模式,不断提高彩票发行销售的专业化水平,确保彩票市场安全运行。三是坚持社会主义市场经济的发展方向,进一步完善彩票游戏管理政策,优化彩票市场资源配置,提高彩票市场运营效率。

(四) 规范彩票资金财务管理。一是科学调整彩票资金构成比例,保持合理的彩票公益金提取比例水平,努力降低彩票发行成本,不断提高彩票发行销售的筹资能力,确保彩票公益金稳步增长,筹集更多的彩票公益金支持社会公益事业。二是坚持经济效益和社会效益良性促进,建立彩票公益金合理分配和高效使用机制,充分发挥彩票的社会效益,促进社会公益事业健康发展和先进文化建设,支持构建社会主义和谐社会。三是不断完善彩票公益金分配政策,统筹兼顾各方面对彩票公益金的需求,进一步拓宽彩票公益金的使用领域,充分调动各方面的积极性,形成彩票公益金与彩票市场的良性互动发展机制。四是完善彩票机构业务费收入收缴管理制度,研究编制既符合事业单位财务管理制度,同时又体现彩票发行销售市场性、专业性特点的彩票机构财务收支计划,细化彩票机构业务支出范围和标准,规范彩票机构财务活动,努力节约开支,降低发行成本。通过规范彩票资金财务管理,逐步建立公平公正、规范透明的彩票资金财务管理体系,为增强彩票安全性和筹集能力、积极支持社会公益事业健康发展创造条件。

(财政部综合司供稿,姜曲果、邹立文、王守刚执笔)

按照财政管理科学化精细化要求 切实加强财政管理法律制度建设

财政管理科学化、精细化是财政部门贯彻科学发展观的必然要求。财政管理法律制度建设既是财政管理的有机组成部分和重要基础,又是推进财政管理科学化精细化的有效途径和重要保障。因此,按照财政管理科学化精细化的要求,切实加强财政法制建设是摆在我们面前的重要任务。

一、我国公共财政管理法律制度建设基本情况

(一) 公共财政管理法律制度框架基本形成。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制目标后,特别是1998年建设公共财政的财政改革目标确立以来,财政管理法律制度建设步伐明显加快,一批重要的财政法律、行政法规及规章、制度相继颁布实施。截至2010年3月底,由财政部门组织实施的现行有效法律及法律问题的决定9件,行政法规和法规性文件91件,部门规章111件,规范性文件2000多件,涵盖预算管理、财政收入管理、财政支出管理、财务及资产管理、会计管理、财政监督管理等财政管理的各个领域,适应社会主义市场经济体制要求的公共财政管理法律制度框架基本形成,为财政管理活动提供了法律依据和制度保障。与此同时,科学立法、民主立法的工作方法和工作理念已基本确立,规范的财政管理法律制度建设工作机制基本建立,为制度建设的顺利开展奠定了基础。

(二) 公共财政管理法律制度建设存在的主要问题。目前财政管理的各个领域基本实现了有法可依,但与财政管理科学化精细化的要求相比还有很大差距,在某些方面一定程度上还存在着“无”“软”“粗”“乱”等问题。从法律制度的完整性来看,财政管理的一些重要领域还没有制定法律、行政法规;从法律制度的适应性来看,部分财政管理法律制度规定陈旧滞后,难以适应财政改革和财政管理的要求;从法律制度的体系结构来看,财政管理法律制度整体法律级次较低,权威性、协调性不够;从法律制度的操作性来看,部分财政管理法律制度的操作性不强,影响了执行和适用。

1. 一些财政管理领域,如财政转移支付、非税收入管理、国有资本经营预算、行政事业单位及金融企业国有资产管理、评估行业管理等,没有法律、行政法规规范。部分财政管理法律制度规定陈旧滞后,一些财政法律、行政法规自公布以来(如预算法自1994年公布以来,注册会计师法自1993年公布以来,国家金库条例自1985年公布以来)一直未进行过修订,使得一些新出台的财政改革措施和财政管理实践由于没有法律、行政法规作为依据,面临着无“法”(法律、行政法规)可依的尴尬境地。

2. 财政管理法律制度中大量是规范性文件,财政法律、行政法规较少,制度的权威性、约束力不够强,一定程度上造成其他部门法争相规定财政保障问题的现象。例如,农业法、科学技术进步法、教育法、义务教育法等多部法律都规定了财政对相关领域投入“法定增长”等要求,实践中难以统筹协调,