

体而言,一是要坚持以科学发展观和公共财政理论为指导。二是要坚持以科学态度谋划财政改革与发展。用科学态度把握和运用财政发展规律,大胆借鉴人类文明的重要成果和先进管理经验,积极推进财政改革,不断创新财政管理,使之逐步与现代财政管理接轨。同时,要用科学态度把握财政改革方向和进程,既要坚定不移地推进改革,又不能超越历史阶段,使财政管理和改革在科学轨道上稳步前进。三是要坚持用科学管理手段和方法加强财政管理。增加财政管理工作的现代科技含量,广泛使用现代信息网络技术,不断提高分析预测的准确性、科学性,不断提高信息收集、加工、分析能力和财政财务监控能力。

精细化,就是要树立精益思想和治理理念,运用信息化、专业化和系统化管理技术,建立健全工作规范、责任制度和评价机制,明确职责分工,完善岗责体系,加强协调配合,不断提高财政管理的效能。一是注重流程设计。要按照精简程序、理清环节、分清责任、明确标准的要求,健全和优化财政管理工作流程,使预算编制、预算执行、财政监督、绩效评价等各项工作均依流程运行。二是完善岗责体系。有岗必须有责、权责必须对等,是财政科学化精细化管理必须遵循的原则。财政科学化精细化管理要在优化流程的前提下建立健全岗责体系,从机制上保证权责一致,促进责任落实。三是加强绩效考核。绩效考核是实现财政管理科学化精细化管理的重要保障。要根据岗责体系的要求,按照奖优、治庸、罚劣的原则,合理确定考核标准,坚持定性定量考核相结合,强化考核结果的运用,积极推进预算编制、执行等工作绩效考核,使财政科学化精细化管理的成效,体现到提高资金使用效益和财政管理水平上来。四是健全配套制度。要将工作中采取的有效做法,通过建立和完善制度的方式稳定下来,使各项工作有章可循,做到用制度管权、按制度办事、靠制度管人。五是运用科技手段。财政科学化精细化管理要求运用先进科学技术,大力推进

财政管理信息化建设,以信息化推动科学化精细化,努力创新财政管理方式,提高财政工作质量和效率。要加快推进“金财工程”建设,建立财政管理各环节流通、业务标准统一、操作功能完善、网路安全可靠、覆盖所有财政资金、辐射各级财政部门 and 预算单位的财政管理信息系统。

七、关于推进中国财税民主法治进程的研究

有学者从宪法与税法的关系分析税收民主,认为税收民主是民众为了最大程度保障自身权益而要求参与税收立法,并能够通过税收司法活动实现这种权利保障的政治诉求。这种诉求来源于宪法之灵魂及其赋予公民的权利。有的学者从科学发展观与税法的价值进行论述,认为税法价值是指税法在保障财政收入以及调节资源配置过程中所应追求的目标、税法追求这些目标的实际效果以及依据这些目标对这些效果的评价等,它对一国税收立法、执法和司法工作均具有决定性影响;科学发展观是确定和评价我国税法价值的坐标与标准,是指导税法价值取向的依据;应当建立和完善与“以人为本”、“全面、协调、可持续发展”的基本内涵相契合的税法的生存权保障、维护经济社会秩序、维护社会公平和促进经济效率的税法价值,以此促进我国经济社会的科学发展。

从我国的情况看,应对危机所运用的主要财税手段,包括预算手段、税收手段、国债手段、政府采购手段、转移支付手段等。然而,自经济危机发生后从我国对危机的应对来看,财税法制建设还存在一些问题,因此,学者建议,一是各级各类立法主体依法行使各自的立法权,有助于财税法体系的内在和谐统一。二是各类权力配置要和谐、得当。三是要增强财税法的透明度。四是要加强程序保障。五是要提高法律意识,增强法治观念。推进财税法的有效发展,在经济、法律等各个领域都具有重要价值。

(财政部财政科学研究所供稿,马晓玲、刘军民执笔)

司局工作

综合财政

2009年,财政综合部门全面贯彻党的十七大和十七届三中、四中全会精神,坚持以科学发展观为指导,紧紧围绕财政部党组中心工作,深入开展经济形势分析和财经专题研究,积极推进收入分配制度改革,大力加强政府性基金、住房土地、彩票和财政票据管理,切实提高财政综合工作科学化精细化管理水平,各项工作取得了明显进展。

一、以做好宏观调控会商和财政中长期规划为主线,开展重大财经专题研究

(一)做好三部门宏观调控会商有关工作。积极做好国家

发展和改革委员会、财政部、人民银行三部门宏观调控会商的有关具体工作,为每月会商准备大量参考材料。参与三部门经济形势专题研究小组有关工作,深入分析经济形势的发展变化,并研究提出加强和改善财政宏观调控的政策建议。

(二)开展财政中长期规划相关问题研究。按照国务院关于编制国民经济和社会发展规划“十二五”规划任务的总体部署,积极开展经济社会发展战略问题研究。一是研究调整国民收入分配格局问题,分析当前我国国民收入分配中存在的主要问题及原因,研究提出调节国民收入分配、提高低收入者收入水平的基本思路及相关政策建议。二是深入研究财政改革问题,总结“十一五”期间财税改革进展情况,分析深入落实科学发展观对财税改革提出的新任务新要求,提出“十二五”时期财税制度创新安排与体制改革取向。三是继续组织开展财

政保障问题研究,运用经济计量模型,对2010—2012年我国经济运行态势和财政收支情况进行分析预测,提出进一步加强财政支出管理、推进财税改革的有关政策建议。

(三)开展科学化精细化管理专题研究。根据财政部党组中心组2009年学习计划确定的专题调研任务,重点围绕建立健全国家财政预算体系开展调研,提出建立健全由公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保障预算共同组成且有机衔接的国家预算体系政策建议。组织召开“推进财政综合工作科学化精细化管理”座谈会,并赴地方开展相关专题调研,深入分析财政综合工作中存在的主要问题及其原因,研究提出今后一个时期推进财政综合工作科学化精细化管理的基本思路和具体措施。

(四)开展重大财经专题研究。围绕国内外经济形势的发展变化,积极开展财经专题研究。一是分析研究财政改革情况。围绕国务院关于深化经济体制改革的总体要求,密切跟踪分析财政改革面临的形势任务,研究财政改革进展情况及下一步财政改革重点。二是加强财政政策研究。跟踪分析当前我国宏观经济形势和积极财政政策实施效果,撰写了系列研究报告,提出进一步加强和改善宏观调控的财政政策建议。针对2008年9月以来我国经济增速回落的主要原因、持续时间和回升前景,以及经济增长的需求结构等进行深入分析,提出促进经济持续平稳较快增长的政策建议。三是研究全球经济失衡问题。深入分析全球经济失衡的表现和主要原因,提出促进全球经济平衡发展的对策建议,为有关国际双边或多边对话提供参考口径。四是开展经济社会发展热点难点问题研究。赴部分省份调研地方财政经济形势、企业生产经营状况和经济结构调整情况,撰写了相应的调研报告。同时,围绕我国财政赤字与债务规模、财政收入规模的国际比较、生产法GDP与支出法GDP的差异、国际大宗初级商品价格大幅波动、促进服务业发展和区域协调发展、调整优化财政支出结构等问题,研究撰写了专题研究报告。

(五)完善财政经济形势预测分析机制。定期组织召开系列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,积极参与起草上报国务院的财经形势和宏观调控政策建议报告。配合国家发展和改革委员会建立经济监测预警工作机制,并做好有关工作。配合财政部国际司做好与东盟10+3区域经济监测工作,按季度撰写中国经济监测报告。做好有关财政统计基础工作,以及“金宏工程”和“金财工程”相关工作,提高预测分析技术水平。

二、以完善政府性基金预算制度为重点,建立健全政府非税收入管理体系

(一)做好政府性基金预算编制和管理工作。会同财政部预算司研究制定了《关于进一步完善政府性基金预算编制的工作方案》,全面清理了基金项目;细化和完善了基金收支预算科目和中央基金收支报表体系;制定了中央基金预算编制工作规程,编制完成2010年中央基金预算,并协助财政部预算司编制了2010年全国和地方基金预算,明显提高了基金预算编制的完整性、准确性和透明度。同时,一些地方财政综合部门也按照财政部有关工作要求,积极完善地方政府性基金

预算编制工作,取得了积极成效。

(二)将预算外管理的非税收入纳入财政预算管理。组织起草了将全国性及中央部门和单位行政事业性收费全部纳入预算管理的实施方案,提出了纳入预算管理的收费项目目录、预算管理形式、收支分类科目、纳入预算管理后经费保障措施等具体意见,并积极组织实施。2009年,全国性及中央部门和单位行政事业性收费已经全部纳入预算管理。推动省级财政部门将省级审批设立的行政事业性收费纳入预算管理,对提高财政预算的统一性和完整性,建立健全政府预算体系起到了积极的作用。

(三)建立健全收费基金管理制度。一是会同有关部门研究设立国家重大水利工程建设基金,支持南水北调工程建设、解决三峡工程后续问题以及加强中西部地区重大水利工程建设。组织起草了《国家重大水利工程建设基金征收使用管理暂行办法》,并向国务院上报了《关于上报细化南水北调工程增加投资筹资方案的请示》,经国务院同意后,会同有关部门发布实施。二是为确保落实南水北调工程基金筹集任务,按照南水北调工程新的建设目标,会同国家发展和改革委员会、南水北调办公室研究提出调整6省市南水北调工程基金分年度上缴额度及加强基金征缴工作的意见,报请国务院批准后,会同有关部门发布实施。三是会同国家发展和改革委员会、水利部印发了《关于征收跨省际大中型水库库区基金有关问题的通知》和《关于加强大中型水库库区基金征收管理有关问题的通知》,明确了跨省(区、市)大中型水库库区基金征收管理政策,加强大中型水库库区基金征收管理。四是专题调研山西省煤炭可持续发展基金政策试点实施情况,提出了统筹协调和理顺煤炭资源税费关系的建议。五是会同水利部拟定了三峡电站水资源费征收和分配政策,提出按项目申请和安排支出预算的意见。同时,会同有关部门印发《育林基金征收使用管理办法》,研究制定《港口建设费征收使用管理办法》,组织起草了《乏燃料处理处置基金征收使用管理办法》,研究完善散装水泥专项资金、铁路建设基金、外贸发展基金和国家茧丝绸发展风险基金政策,并研究提出将仲裁收费转为经营服务性收费管理的政策建议。

(四)全面清理和规范收费基金。为落实积极财政政策,按照“正税清费”原则,对涉及交通和车辆、矿产资源开发、企业进出口等领域的收费基金进行了全面清理规范,研究制定了暂时停止征收电力监管费政策,并积极督促各地区全面落实取消和停止征收100项行政事业性收费政策。牵头组织了对浙江、福建两省教育收费管理情况的专项督查,及时纠正存在的问题,并提出了完善相关政策的建议。

(五)规范土地和海域使用金收支管理。完善土地收支管理政策,会同国土资源部印发《关于同意将集体企业原划拨土地有偿处置收入用于支付关闭破产和改制集体企业职工安置费用的批复》;针对土地出让收支存在的问题,制定发布了《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》,要求地方切实将土地出让收支全额纳入地方基金预算管理,实行“收支两条线”管理;研究制定《关于加强土地成交价款管理规范资金缴库的通知》,进一步规范和理顺了土地价税费关系;研究提出改进土地整治资金收支管理的措施建议;对部分市县新增建设

用地土地有偿使用费征收等别进行调整,并专门发布通知要求落实。此外,依法办理海域使用金减免事项,进一步完善国有土地和海域收支统计管理系统。

三、以规范秩序和完善政策为抓手,稳步推进收入分配改革相关工作

按照党中央、国务院部署和要求,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,深入分析工作中出现的新情况和新问题,不断完善相关配套措施。积极配合有关部门督导地方落实义务教育学校绩效工资政策;研究制定和组织实施公共卫生与基层医疗卫生事业单位绩效工资政策;研究拟定其他事业单位实施绩效工资政策。同时,会同有关部门研究制定了一系列工资制度改革政策措施和配套实施办法,进一步完善了国家统一的职务与级别相结合的公务员工资制度,实现了事业单位收入分配制度的逐步入轨;参与制定完善艰苦边远地区津贴和特殊岗位津贴等制度;积极参与研究制定事业单位改革总体方案和相关政策;参与做好机构编制管理和稳步推进事业单位参照公务员法管理等工作。

四、以推进保障性住房建设为着力点,完善住房保障政策

(一)完善廉租住房保障制度。参与制定廉租住房保障规划。配合住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会联合制定了《2009—2011年廉租住房保障规划》,提出从2009年起,用3年时间采取实物配租和租赁补贴相结合的方式,基本解决747万户城市低收入家庭住房困难问题。及时下达2009年中央廉租住房保障专项补助资金。研究制定了《关于进一步加强中央财政廉租住房保障专项补助资金管理的通知》,加强中央廉租住房保障专项补助资金管理。配合住房和城乡建设部发布通知,督促地方落实购买改建租赁廉租住房计划。

(二)推进保障性安居工程建设。一是落实全国保障性安居工程会议精神,跟踪分析保障性安居工程实施情况,及时研究提出加强中央补助资金管理、进一步完善住房保障政策的相关措施建议。二是参与研究制定城市和国有工矿棚户区改造政策,赴有关地方调研城市和独立工矿棚户区改造,撰写了调研报告。参与研究起草《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》,对推进棚户区改造提出了相关政策建议。三是研究完善保障性安居工程相关政策,配合全国人大赴部分省份开展保障性安居工程建设进展情况专题调研,提出了改进和完善保障性安居工程建设的意见和建议。研究起草《关于统筹安排中央保障性安居工程补助资金的意见》,提出了相关意见和建议。

(三)规范住房公积金管理。一是深入开展住房公积金专项治理。根据全国纠风工作的统一要求,配合住房和城乡建设部等部门通报2008年住房公积金专项治理检查情况,研究制定2009年住房公积金专项治理工作的实施意见,并部署有关工作。二是加强住房公积金贷款支持保障性住房建设试点政策研究。配合住房和城乡建设部制定发布了有关试点实施意

见;研究制定了《利用住房公积金发放保障性住房建设贷款财务管理暂行办法》(征求意见稿);配合有关单位研究起草了《住房公积金支持保障性住房建设贷款管理办法》(征求意见稿)。三是深入研究住房公积金贷款风险准备金计提政策,并提出了相关政策措施建议。

(四)做好中央单位住房改革支出预决算有关工作。加强住房改革支出预算执行管理,审核汇总2008年中央行政事业单位住房改革支出决算,跟踪分析相关部门单位2009年住房改革支出预算执行情况,提出了完善住房改革支出管理的政策措施建议。细化和规范住房改革支出预算编制,加强住房改革支出拨款结余资金统筹使用,增强预算编制的科学性和准确性。此外,跟踪分析房地产市场形势,积极开展住房改革和房地产宏观调控相关政策研究。

五、以贯彻落实彩票管理条例为契机,促进彩票事业平稳较快发展

(一)推进彩票管理制度化建设。一是彩票立法取得重大突破。经国务院常务会议审议通过,《彩票管理条例》于2009年7月1日起施行,标志着我国彩票事业步入有法可依、规范管理的新阶段。二是积极做好《彩票管理条例》施行后的政策衔接工作。会同有关部门发布了《关于贯彻落实〈彩票管理条例〉的通知》,配合国务院法制办公室编撰出版《彩票管理条例》释义,认真做好贯彻落实《彩票管理条例》的相关宣传工作。三是研究完善有关配套政策。联合相关单位研究起草了《彩票管理条例》实施细则,并征求了中央和地方有关部门和彩票机构的意见。研究修订彩票机构财务管理办法、彩票公益金管理办法等有关制度。

(二)促进彩票市场健康发展。一是向国务院报送了《财政部关于2008年彩票发行销售和管理情况的报告》,按月撰写彩票销售情况简报,做好彩票市场跟踪分析,及时提出了促进彩票市场平稳健康发展的政策措施。二是优化传统彩票品种结构,批准彩票机构调整完善游戏规则、开展派奖、稳步上市快速游戏,充分挖掘了乐透数字型彩票的市场潜力;上市世博会、亚运会等主题性彩票品种,切实增强网点即开型彩票吸引力,促进了即开型彩票销量稳步增长。三是稳步培育彩票新游戏,批准彩票机构上市足球彩票和篮球彩票单场竞猜游戏,扭转了竞猜型彩票销量持续下滑的局面;上市中福在线即开型彩票新游戏,推进了中福在线即开型彩票平稳发展。

(三)规范彩票市场监管。一是联合民政部、国家体育总局相关司局以及中国福利彩票发行管理中心、国家体育总局体育彩票管理中心2个中央级彩票机构,建立了彩票管理工作会商机制和彩票市场形势分析会议制度。二是及时应对市场突发情况,督促两个彩票机构和地方财政部门解决彩票市场突发问题,正确引导社会舆论,切实维护彩票市场秩序和公信力。三是联合相关单位制定《彩票发行、销售和资金管理信息系统咨询项目招标需求》,积极推进彩票发行、销售和资金管理信息系统研发工作。

(四)加强彩票公益金管理。完成2009年中央彩票公益金的收支预算安排,按规定比例分配中央彩票公益金。配合有关单位制定发布中央专项彩票公益金支持文化、法律援助、扶

贫、教育助学、贫困白血病患者救助等项目的管理办法,认真审核项目资金,督促项目预算执行。按项目细化编制2010年中央彩票公益金的收支预算。向社会公告2008年全国彩票公益金筹集、分配和使用情况。

六、以规范管理为目标,着力加强财政票据监管

(一)健全财政票据管理制度。研究修订《财政票据管理办法》,上报财政部部务会议审定。制定《财政票据检查规范》,明确了财政票据检查责任,进一步规范财政票据检查行为。制定《行政事业单位资金往来结算票据使用管理暂行办法》,明确了往来结算票据适用范围,规范票据使用行为。

(二)组织开展票据专项检查。对2006—2007年中央单位财政票据使用管理情况进行专项检查,就检查中发现的问题下达了处理决定,并督促有关单位整改落实。组织开展对中央部分垂直管理部门单位2008年使用管理财政票据的专项检查工作,以及对财政部财政票据定点印制企业的专项检查。

(三)参与开展打击发票违法犯罪活动。会同国家税务总局、国家工商总局研究打击发票违法犯罪活动相关措施,分析发票违法犯罪活动出现的新特点及原因,并就深入开展打击发票违法犯罪活动提出了意见和建议。同时,积极推进财政票据电子化管理系统模块建设,并认真做好财政票据印制、核发、审验、核销以及收入结算缴库等日常工作。

(财政部综合司供稿,张清、徐济旺、赵婧茹执笔)

财政法制

一、积极推进财政立法进程,完善财政法律制度体系

2009年,财政部坚持科学规划,积极开展《预算法(修订)》等重点立法项目,稳妥推进其他各项立法工作,配合完成了大量法律法规的审核任务,制度建设成效显著。

(一)科学拟定立法计划。与国务院法制办公室反复沟通,将《政府采购法实施条例》等3个财政立法重点项目与修订《注册会计师法》等5个研究立法项目列入《国务院2009年立法工作计划》。在此基础上拟定了财政部2009年财政立法计划,确定纳入重点项目或调研项目的法律、行政法规、部门规章共计40件。研究确立了近期财政立法工作的两个突破口:《预算法(修订)》与提升税收立法级次。对提升税收立法层次的具体步骤,经有关部门反复协商,初步确定在本届人大常委会期间,努力完成《增值税法》、《车船税法》、《耕地占用税法》和《环境税法》4部税法的起草上报任务,努力完成《税收征管法》的修订任务,同时,积极组织修订《个人所得税法》的立法调研工作。

(二)《预算法(修订)》工作取得重大阶段性成果。按照十一届全国人大常委会立法规划,《预算法(修订)》由预算工作委员会和财政部共同起草。自2009年4月预算法修订工作组成立以来,财政部就预算法修订问题认真研究,反复论证,正式形成的《预算法(修订)》(财政部建议稿)累计达21稿。经过与预算工作委员会等单位的多次沟通与协调,形成的《中

华人民共和国预算法(修订)(修改稿)》已提请预算法修订工作领导小组会议研究讨论。

(三)《彩票管理条例》正式颁布施行。自2003年向国务院报送《彩票管理条例(送审稿)》以来,财政部积极配合国务院法制办公室做好各项协调、修改、论证、审查、复核工作。2009年5月4日,温家宝总理签署第554号国务院令,公布了《彩票管理条例》。这是我国首部全面规范彩票发行、销售与管理的专门性行政法规,是我国彩票发展史上的大事,也是财政法治建设的重大成果。

(四)发布《金融企业国有资产管理暂行办法》。2009年3月17日,财政部部长谢旭人签署财政部令第54号发布了《金融企业国有资产管理暂行办法》。办法对金融企业国有资产管理行为作出规定,规范了交易程序、健全了监管职责、完善了金融国有资产管理链条。

(五)修订发布《注册会计师全国统一考试办法》。2009年3月23日,财政部部长谢旭人签署财政部令第55号发布了修订后的《注册会计师全国统一考试办法》,办法自发布之日起正式施行。9月,全国注册会计师统一考试顺利进行,新旧考试制度成功过渡。

(六)出台《道路交通事故社会救助基金管理试行办法》。经国务院批准,2009年9月10日,财政部、保监会、公安部、卫生部、农业部联合发布了《道路交通事故社会救助基金管理试行办法》(财政部令第56号)。办法的出台是政府坚持以人为本,积极履行对道路交通事故受害者的救助职能的体现,是国家和社会对公民生命安全和健康的关爱的体现。设立救助基金是一项制度创新,对于化解社会矛盾、促进和谐社会建设具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

(七)稳步推进各项财政法律、行政法规立法工作。除了修订《预算法》与出台《彩票管理条例》以外,财政部还开展了以下有关财政法律、行政法规的立法工作。将《注册会计师法(修正案)(送审稿)》报请国务院审议后,配合国务院法制办公室整理、分析了各部门所提意见,及时提供了有关补充材料,并就中外合作会计师事务所的存废等重大问题展开了专题研究;自2005年《政府采购法实施条例(送审稿)》报请国务院审议以来,政府采购实践有了较大的发展变化。经与国务院法制办公室沟通,2009年财政部对该条例送审稿进行了一次整体修改;就《财政转移支付管理暂行条例(征求意见稿)》在财政部内多次征求了相关司局意见,对条例征求意见稿反复进行了研究、协调和修改,并再次报请财政部部长办公会议进行了审议;就《船舶吨税暂行条例(草案)(征求意见稿)》征求了财政部内有关司局、国务院有关部门和沿海地区省、自治区、直辖市、计划单列市的意见,完成了对各有关方面意见的协调处理;《国有资本经营预算条例(征求意见稿)》已征求国务院有关部门、各省级财政部门、有关国家出资企业等的意见,并提交年底全国财政工作会议讨论;《国家赔偿费用管理办法》修订草稿已经形成,根据国家赔偿法的审议进程,需待国家赔偿法修正案通过后,对修订草稿作进一步讨论修改;此外,《政府非税收入管理条例》、《财政资金支付条例》等行政法规的起草工作,也有了一定的进展。

(八)部门规章立法工作有序进行。截至2009年12月底,《政府采购代理机构资格认定办法(修订)》、《注册会计师全国