

来认识财政风险；二是借鉴并发展世界银行专家 Hana Polackova 所提出的财政风险矩阵分析方法，从直接、或有、显性和隐性的角度来考察中国的政府负债问题。

马拴友较早地运用了财政风险矩阵方法对中国公共部门债务进行估算。刘尚希等则系统性地运用财政风险矩阵，比较全面地分析了中国政府的四类负债状况。在此基础上，刘尚希等指出，必须在政府支出责任与政府拥有的公共资源进行比照的框架下构建财政风险的分析框架。

此外，学界也结合中国经济转型研究了财政风险尤其是

或有负债风险问题。如卢文鹏在其专著《经济转型中的政府担保与财政成本》（北京：经济科学出版社，2003）一书中，从财政成本权衡的角度来研究中国经济渐进转型过程中的或有负债问题。

“十五”期间，学界也把相当的注意力放到了如何建立财政风险预警系统上面，并对指标选择、权重确定、风险评价等方面进行了较深入的探讨。

（财政部财政科学研究所供稿，刘尚希、吕炜执笔）

司局工作

综合财政

2005年，财政综合部门紧紧围绕财政部中心工作，大力推动财政政策、财政改革和重大财经专题研究，认真做好宏观经济形势预测分析，积极推进收入分配制度改革和收费基金、住房土地、彩票等政府非税收入的财政监管和改革推进工作。

一、立足财政改革和发展全局，深入开展财政政策、财政改革和重大财经专题研究

（一）进一步加强财政政策研究。注重跟踪分析稳健财政政策实施情况并适时提出完善建议，按照“控制赤字、调整结构、推进改革、增收节支”的总体要求，研究提出了2005年稳健财政政策的着力点，先后撰写了《实施稳健财政政策，巩固宏观调控成果》和《2005年稳健财政政策实施情况及2006年措施建议》等数篇研究报告，并以“财政专报信息”形式上报国务院办公厅。同时，针对稳健财政政策实施情况及其面临的问题，研究撰写了《中国财政政策：由积极转向稳健》、《中国的财政政策与财政改革》和《“十一五”时期的财税宏观调控》等系列报告，为稳健财政政策的顺利实施提供了决策参考。

（二）积极研究并推动财政改革。认真研究财政改革要点，按照国务院关于2005年深化经济体制改革的总体要求，牵头会同部内相关司研究起草了《2004年财政改革进展情况及2005年财政改革要点》、《2005年财政改革进展情况及2006年财政改革重点》等系列报告，大力推进财政自身改革，支持深化经济体制改革。同时，注重向社会宣传我国财政改革情况，为部领导出席相关会议起草了《对外开放中的中国财税体制改革》、《2003年以来的中国财政经济改革》等报告。研究撰写了《关于中国金融改革面临的挑战与建议》和《关于中国经济改革发展的几个问题》等系列报告。

（三）深入开展重大财经专题研究。一是加强对经济社

会发展重大问题研究，先后撰写了《充分发挥财政职能作用，努力推进和谐社会建设》、《充分发挥财政职能作用，支持建设节约型社会》、《发展循环经济的财政政策研究》等研究报告，并上报部领导参阅。二是注重对财政经济领域中的热点和焦点问题研究，先后撰写了《中国财政管理和财政风险控制》、《关于我国预决算收入差距问题的几点认识》、《继续深化财政改革，积极推进社会主义新农村建设》、《经济全球化趋势下的公共财政》、《关于促进中部崛起战略的几点认识》等系列报告。三是积极开展财政经济专题调研活动。参加中财办组织的经济运行态势和企业效益情况调研工作，为主撰写了《关于广东、浙江、辽宁经济运行情况及我们的看法》调研报告，并由中财办上报中央领导参阅；就近年来内蒙古自治区财政经济快速增长情况进行了实地调研，撰写了《内蒙古财政经济运行特征及宏观调控政策建议》调研报告，并经金人庆部长批阅后送内蒙古自治区党委和政府参考；就土地管理情况赴海南、广东等地进行实地调研，撰写了《完善土地管理，落实宏观调控政策》调研报告；针对县域经济发展情况赴安徽等地开展专题调研，撰写了《关于安徽省县域经济发展情况的调研报告》，并上报部领导参阅。

二、不断加强宏观经济形势分析，及时提出改善宏观调控的措施建议

（一）认真做好财政经济景气预测分析。定期撰写财政经济景气预测分析报告，在密切跟踪分析宏观经济运行态势的基础上，按季度撰写了财政经济形势分析报告。其中，《财政部关于2005年上半年财政经济运行情况及下一步宏观调控政策建议的报告》等研究报告，作为上报国务院的基础材料，得到了部领导的充分肯定。同时，不定期地撰写有关国际、国内宏观经济形势分析材料，先后起草了《当前中国的宏观经济形势》、《当前世界政治经济形势及展望》、《当前的经济形势与宏观调控建议》等系列分析报告，为加强和改善宏观调控提供了重要的参考材料。

（二）积极参与房地产市场宏观调控。一是跟踪分析房地产市场形势并适时提出完善调控建议，先后撰写了《当前房地产市场运行情况与宏观调控政策建议》和《2005年上

半年房地产市场宏观调控效应分析及政策建议》等研究报告,参与起草了上报国务院的《关于当前房地产市场形势的汇报》。二是积极研究制定稳定房价的政策措施,参与起草了《国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知》和《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》,要求各地采取切实有效措施,促进房地产业健康发展。三是参加地方稳定住房价格工作的专项检查。会同有关部门对河北、北京两省(市)稳定房价工作进行了专项检查,参与起草了上报国务院的《关于地方稳定房价工作的报告》和《关于改善供应结构调控住房需求切实稳定住房价格的意见》,就稳定住房价格问题提出了政策措施建议。

(三)建立并完善财政经济景气预测分析工作机制。建立健全财政经济形势分析“三会”制度,为加强信息沟通、全面及时准确地掌握财政经济运行态势,会同财政部干部教育中心按季度组织召开财政经济形势分析专家座谈会,由部领导亲自主持;按季度组织召开部内相关司局参加的财政经济形势分析联席会议;按半年组织地方财政综合部门召开财政经济形势分析会。同时,建立了反映财政经济形势分析成果的平台,经部领导批准,在原有《财政部经济景气分析统计月报》的基础上,创办了《财政经济景气分析》内部专刊,2005年共刊发了8期。

(四)努力提高财政经济预测分析技术水平。注重加强对计量经济模型的应用,对“十一五”时期财政经济运行情况进行分析,并重点对“十一五”时期税收收入进行了预测。组织专门力量研制开发CGE(可计算一般均衡)模型,并运用该模型对2005年的财政经济态势进行了预测,形成了初步分析报告。建立了经济监测预警系统,在亚洲开发银行的支持下,初步完成了经济监测预警系统建设。同时,继续做好财政经济数据综合管理的基础工作。

(五)加强与国际货币基金组织的交流和磋商工作。一是积极做好年度磋商会谈组织协调工作。5月份和12月份,两次组织与国际货币基金组织(IMF)的工作磋商,整理撰写了《关于2005年度国际货币基金组织与我部磋商主要观点的汇报》等材料。二是及时向IMF提供财政数据。按照IMF《2001年政府财政统计手册》标准,完成了我国2002年、2003年中央和地方财政决算数据转换工作,经部领导审批后报送给IMF。三是做好GDPS(数据公布通用系统)有关工作。完成了2005年GDPS数据诠释的更新,会同部内相关司撰写了《关于财政部门GDPS工作进展情况和下一阶段的主要措施》的报告。

三、认真做好改革公务员工资制度和规范收入分配秩序工作,积极推动事业单位改革

(一)不断推进公务员工资制度改革。一是组织研究改革公务员工资制度和规范公务员收入分配秩序的总体方案及具体办法。在进行大量调查研究、充分听取意见的基础上,对改革规范总体方案做了反复修改完善,并向国务院上报了《财政部、人事部关于清理规范津贴补贴有关问题的汇报提纲》和《人事部、财政部关于公务员工资制度改革有关问题的汇报提纲》。同时,认真测算了改革规范工作相关支出需

求。二是组织全国改革规范座谈会筹备工作和制定相关宣传提纲。会同人事起草了国务院领导同志的讲话稿和相关会议文件。积极配合宣传部起草了《关于改革公务员工资制度和规范公务员收入分配秩序的宣传提纲》,并以宣传部、人事部、财政部名义联合印发,为改革规范工作创造良好的舆论氛围。三是组织开展清理规范津贴补贴工作。会同有关部门研究起草了《关于严肃纪律,加强公务员工资管理的通知》,并以中办、国办文件形式发布。会同有关部门研究提出了《关于做好清理规范津贴补贴工作的意见》,由中办、国办转发,从清理津贴补贴的指导思想、原则、范围和实施步骤等方面提出了具体意见,对全面做好清理规范津贴补贴工作进行了具体部署。在此基础上,认真开展津贴补贴清理情况的上报和汇总工作,组织开展津贴补贴清理情况调研核查工作,基本摸清了各地、各部门津贴补贴发放情况。

(二)牵头参加研究事业单位改革总体方案和相关配套政策。一是按照国务院有关会议和部领导指示精神,组织部内相关司局积极参与中编办牵头的事业单位改革总体方案的研究工作,并参与起草了《关于进一步深化事业单位改革的决定》。二是会同部内相关司研究提出了政府对事业发展的投入政策、事业单位国有资产管理、事业单位改革税收优惠政策等相关财政配套措施的初步意见。三是积极配合人事部对事业单位收入分配制度改革方案进行认真研究,提出了建立适应不同类型事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理的事业单位薪酬制度的改革方案。四是积极参与中编办牵头组织的事业单位分类、乡镇机构改革方案研究及其文件起草工作,并组织部内相关司局对中央级事业单位进行模拟分类改革。

(三)研究完善有关收入分配政策。一是按照国务院的有关要求,配合国家发改委对推进收入分配制度改革等问题进行了研究。二是会同人事部研究完善机关事业单位岗位津贴制度。对公安干警值勤岗位津贴、法官检察官办案津贴问题进行实地调研,提出了调整公安干警值勤岗位津贴、法官检察官办案津贴标准的具体方案;积极研究调整完善“高新工程”特殊人才津贴制度,并对中国工程物理研究院人员待遇问题进行了研究。三是组织研究统筹解决困难群众生活问题的具体方案。会同部内有关司对近年来中央关于解决困难群众生活问题的政策措施及实施效果进行了认真梳理,提出了具体意见。四是研究完善国有企业收入分配制度,审核了铁道部、国家烟草专卖局、水利部等部门所属企业工效挂钩方案。

(四)进一步加强机构编制管理工作。一是对当前中央机关事业单位编制管理情况进行汇总分析,研究提出了进一步加强机构编制管理工作的政策建议。二是会同部内有关司局,对中办、国办、建设部、国防科工委等20多个部门和部分事业单位机构设置及编制调整问题进行认真研究,及时向中编办反馈了意见。三是会同中编办、中纪委、中组部对山西、河北、湖南、广西、贵州等5个省份的乡镇机构编制管理情况进行了监督检查。

四、积极推进收费基金、住房土地、彩票等制度改革,加强政府非税收入管理

(一)深化政府非税收入政策研究,加强收费基金管

理。一是大力推动政府非税收入管理政策研究进程。2005年5月份和8月份分别在广东省和内蒙古自治区组织召开政府非税收入管理座谈会，并于11月份在湖南省组织召开“政府非税收入管理国际研讨会暨全国非税收入管理工作会议”，从理论和政策上加深了对政府非税收入管理的认识，初步摸清了地方政府非税收入的范围、规模、管理模式以及面临的主要问题，理清了下一步工作的基本思路。二是加强政府性基金管理。在广泛征求相关部门意见的基础上，对2005年到期的18项政府性基金，研究提出了处理意见并上报国务院；根据《电信法》和国务院领导批示，联合信息产业部及部内相关司局，起草了《电信普遍服务基金征收和使用管理办法》；认真研究全国烟草行业全额征收教育费附加问题，向国务院上报了《关于对烟草行业全额征收教育费附加费的请示》，解决了长期以来烟草行业与其他行业教育费附加政策不一致的问题；根据国务院关于征收南水北调工程基金的有关决定，会同南水北调办公室召开南水北调工程沿线6省市参加的座谈会，研究制定地方基金征缴方案，并向国务院上报了分年度上缴基金任务的工作方案。三是加强行政事业性收费管理。积极研究教育收费政策，参加“建立农村义务教育财政保障机制改革方案”课题研究，组织对广东、福建的调研工作，并承担了课题中有关收费政策的研究任务；研究有关生态补偿收费政策，会同有关部门研究完善排污收费政策，研究建立矿区环境治理和生态恢复补偿机制，完善矿产资源补偿费等收费政策；制定有关收费、基金减免政策，为有效应对禽流感疫情，制定了对家禽养殖、加工企业和养殖农户减免部分行政事业性收费及政府性基金的政策，制定了对下岗失业人员和高校毕业生从事个体经营免征属于管理类、证照类、登记类的各项行政事业性收费政策；积极参与国务院纠风和专项治理工作，拟写了《关于贵州省减轻农民负担工作检查情况的报告》，并得到了有关领导同志的肯定，会同农业部下发了减轻农民负担的实施意见，会同教育部等七部门联合发布了《关于2005年治理教育乱收费的实施意见》，参与清理出租车行业不合理收费工作。四是加强票据管理和改革。完成了年度财政票据的印制、发放等工作任务。推进票据管理制度改革，将原有的60多种中央财政票据归并为30余种，启用全国统一的财政票据监制章，确定新版财政票据式样，进一步提高了财政票据的统一性和权威性，并正式运行新版财政票据管理软件。顺利完成了有关专用票据和工本费票据的核销工作。

(二) 积极研究住房制度改革政策，不断加强土地收入和海域使用金管理。一是研究完善住房制度改革政策。参与研究起草《关于完善在京中央和国家机关住房制度的若干意见》及相关具体操作办法，调整了在京中央和国家机关住房补贴办法，上报中办、国办批转发布实施。在对杭州、南京等地住房专项维修资金进行调研的基础上，配合建设部修改了《住房专项维修资金管理办法》。组织有关部门对中央驻青海省高海拔地区行政事业单位住房补贴需求及资金来源等情况进行了专项调查，并研究提出了具体办法。配合建设部对部分地方经济适用住房、廉租住房政策执行情况进行了调查研究，参与起草了《关于部分省市住房保障情况的调研报

告》以及向国务院汇报的材料。同时，积极参与推进在京中央国家机关物业管理货币化改革，参与研究军队复转干部及离退休干部住房问题。二是改革完善住房公积金管理政策。参与起草了《住房公积金管理指导意见》，配合建设部起草了《关于在京金融企业等住房公积金缴存问题的函》，参与起草了《住房公积金管理中心业务管理工作考核办法（试行）》、《财政部关于加强住房公积金财政监督管理的通知》和《住房公积金呆帐核销管理暂行办法（征求意见稿）》等文件。三是研究完善国有土地收入和海域使用金政策。参与起草了《关于11个地区新增建设用地土地有偿使用费检查情况的报告》，起草了《关于开展新增建设用地土地有偿使用费征收使用管理情况专项检查的通知》，并部署在全国范围内开展新增建设用地土地有偿使用费征收使用管理情况专项检查。会同国家海洋局对福建、广东两省海域使用金征收管理情况进行了实地调研，研究制定了《海域使用金征收标准》以及海域使用金减免管理办法。四是布置和汇总中央行政事业单位住房改革收支预决算。

(三) 积极推进彩票立法和管理体制改革，进一步加强彩票管理。一是大力推进彩票立法和管理体制改革。会同有关部门积极推动彩票立法进程。进一步研究彩票管理体制改革的的原则、目标和基本思路，向部领导及中编办报送了《关于改革现行彩票管理体制的意见》。经与法制办沟通协商和征求有关地方财政部门意见后，对《彩票管理条例（送审稿）》进行了全面修改，向法制办报送了《彩票管理条例（财政部修改稿）》，并对相关部门反馈的意见进行梳理分析后，向部领导上报了《关于推进彩票管理体制及立法有关情况的报告》。二是积极推动彩票市场持续稳定发展。努力扭转因2004年“西安宝马”案等因素造成彩票市场下滑的被动局面，注重分析彩票市场形势，加大支持彩票市场健康稳定发展的力度，全年彩票销售量突破700亿元。及时制定下发了《财政部关于加强排列3、排列5和3D游戏风险管理的通知》，有效维护了彩票市场秩序。报请国务院调整了彩票资金构成比例政策，制定下发了《财政部关于调整足球彩票和网点即开型彩票资金构成比例的通知》，将这两类彩票的返奖比例提高至65%，以利于改善彩票市场结构。同时，支持彩票机构调整和改进行彩游戏规则，整合彩票市场资源。三是逐步完善彩票公益金分配政策。在对彩票公益金分配政策进行专题研究的基础上，提出了相应的调整方案，并在征求中央有关部门和地方财政部门意见后，向国务院上报了《财政部关于调整彩票公益金分配政策的请示》，提出了建立科学分配办法和形成良性互动机制的基本思路。四是建立健全彩票监管制度。向部领导上报了《关于规范彩票游戏申报审核制度的请示》，提出了建立专业评议与行政决策相结合的游戏审核机制的建议，统一彩票游戏的申报审核标准，规范彩票游戏的申报审核程序。为规避市场风险、确保资金结算安全，着手研究在财政部门建立彩票销售监控系统。起草下发了《财政部关于清理彩票机构对外合作项目的通知》，在摸清情况的基础上研究制定规范管理的具体办法。五是加强彩票机构财务监管。针对彩票机构财务管理相对粗放的问题，积极采取切实有效措施，严格了财务收支计划的

审批。

(财政部综合司供稿, 汪义达, 张清, 左伟执笔)

财政法制

2005年, 财政法制建设以贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》为核心, 以推动和加强财政制度建设为重点, 以深入开展财政法制宣传教育、全面推进依法行政依法理财为突破口, 财政立法进程加快, 财政执法质量提高, 财政法制建设成果丰硕。

一、全面推进依法行政, 开创依法理财新局面

财政部高度重视依法行政工作, 认真贯彻执行国务院《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)。根据《纲要》要求, 结合财政部门具体情况, 2005年4月财政部制发了《财政部门全面推进依法行政依法理财实施意见》(以下简称《实施意见》)。

《实施意见》共四大部分, 25条。《意见》明确提出, 全面推进依法行政依法理财, 经过十年左右的努力, 基本实现建设法治财政的目标。《实施意见》将法治财政分解为九个方面的具体目标, 包括公共财政体制、财政宏观调控机制、预算管理、税收制度、国有资产监管、会计制度、财政决策机制、财政法制建设、财政部门依法行政能力建设等。《实施意见》是财政部门进一步推进物质文明、政治文明、精神文明建设和依法理财、科学理财、民主理财的重要政策性文件, 也是进一步推进财政部门全体干部特别是领导干部转变管理观念、提高执政能力的重要政策性文件。制定并实施《实施意见》是财政部门贯彻依法治国基本方略的重要举措, 是建立适应社会主义市场经济发展要求的公共财政体制的重要步骤, 标志着社会主义公共财政体制建设向法制化轨道迈出了坚实的一步, 对各级财政部门 and 财政干部树立法治观念以及实现财政工作法制化、规范化、科学化具有十分重要的意义。

二、积极开展财政制度建设研究

(一) 组织财政制度建设课题研究。成立课题组, 全面研究财政制度建设的现状、问题, 提出加强和改进财政制度建设的意见和建议。多次赴地方进行调研, 召开座谈会, 听取财政部各业务司局、各省级财政部门、部分企业事业单位财会人员以及财政、法律专家对财政制度建设的意见。课题组在综合分析各方面意见的基础上, 形成了研究报告。研究报告从三个方面对财政制度建设现状作出基本评价, 归纳出财政制度建设中存在的六个主要问题, 分析了产生问题的八个原因, 提出了进一步加强和改进财政制度建设的六条建议。

(二) 组织《财政违法行为处罚处分条例》实施情况调查研究。为了解《财政违法行为处罚处分条例》(以下简称《处罚处分条例》)贯彻实施情况, 针对不同的被调查对象,

设计了3套《处罚处分条例》调查问卷, 分别印发部分中央国家机关和中央企业, 财政部驻各地财政监察专员办事处, 各省、自治区、直辖市和计划单列市财政厅(局)及其自选的2个地(市)财政局、2个县(市)财政局, 组织了《处罚处分条例》问卷调查。在对答卷进行整理、分析的同时, 赴重庆等地进行调研, 直接了解省、地、县三级财政部门 and 被监督的预算单位对《处罚处分条例》的理解和实施情况。在此基础上, 形成了《关于〈处罚处分条例〉调查问卷的情况报告》。

(三) 组织国家赔偿费用管理问题课题研究。为了配合修订国家赔偿法, 进一步加强和改进国家赔偿费用管理工作, 组织了国家赔偿费用管理课题研究。经广泛搜集、整理、分析国内外相关信息和资料, 并组织黑龙江等省(市)财政厅(局)法制机构对国家赔偿费用管理的有关问题进行深入研讨, 形成了《国家赔偿费用管理问题研究报告》。研究报告总结国家赔偿费用管理的现状, 分析国家赔偿费用管理存在问题及其成因, 提出加强国家赔偿费用管理的对策和建议, 为修订《国家赔偿法》、《国家赔偿费用管理办法》打下好的基础, 并为各级财政部门进一步做好国家赔偿费用管理工作提供了新的思路和建议。

(四) 组织财政行政审批制度改革调研。为进一步做好财政行政许可、行政审批制度改革工作, 财政部组成调查组, 就地方财政部门贯彻实施行政许可法的情况以及行政审批制度改革情况进行专题调研。通过调研, 掌握了第一手资料, 发现了问题, 形成了《上海、湖南、贵州三省(市)财政部门行政许可(审批)制度改革的调研报告》, 为深化财政系统行政许可(审批)制度改革提供了参考依据和有价值的建议。

三、加强财政制度建设, 推进财政立法进程

(一) 规章立法上了一个新台阶。2001年立法法实施至2005年, 财政部共发布财政规章22件, 仅2005年一年财政部就发布了10项规章, 为历年之最。

(二) 修订《预算法》相关立法工作。根据十届全国人大常委会立法规划和预算法修订起草组起草工作安排, 2005年, 起草组工作进入深入调研和起草《预算法(修订初稿)》阶段。一年中, 多次派人参加了全国人大常委会预算工委组织的《预算法(草稿)》的起草工作, 并组织财政部内有关单位就预算法修订中的重点、难点问题多次集中进行了研究讨论, 对现行《预算法》逐条进行分析和研究, 修改和补充相关条款, 形成了《预算法(修订草案)(财政部建议稿)》, 并提交给全国人大常委会预算工委。

(三) 参加《企业所得税法》起草工作。2005年, 根据国务院安排, 财政部会同国务院法制办、国家税务总局对企业所得税立法问题作了进一步论证, 派人参加了该法草案的研究修改工作。由于其中税收优惠政策的调整, 涉及到各方面的利益关系, 阻力较大。为此, 财政部积极利用各种场合, 宣传此项改革及立法工作的重要性。在各方面的积极宣传和争取下, 国务院立法工作计划拟将此项立法列为2006年重点立法项目, 为该项立法在本届政府顺利出台奠定了基