

财税改革的云南答卷

党的十八大以来，云南财政以习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平总书记考察云南重要讲话精神和对云南工作的重要指示批示精神为指导，锐意进取，开拓创新，深入推进财税体制改革，现代预算管理制度主体框架基本形成，税制改革及财政事权与支出责任划分改革稳步推进，为服务和保障全省高质量跨越式发展提供了坚实的财力基础和制度支撑，交出了一份亮丽的改革答卷。

持续深化财税体制改革 着力建设云南高质量可持续财政

——专访云南省财政厅厅长张岩松

本刊记者 | 刘慧娴

2018年，全国首家发行公立高校专项债券，全国首创的财政金融风险防范监测预警信息平台正式上线运行，政府性债务风险自动识别和风险预警能力进一步提升，得到财政部充分肯定；在全国率先出台政府购买服务第三方绩效评价工作实施意见，扶贫项目资金绩效管理实现全覆盖，扶贫项目资金绩效指标模板被财政部誉为典范向全国推荐……

2019年，财政事权与支出责任改革持续深化，基本公共服务、医疗卫生、科技、教育、交通运输等5个领域财政事权与支出责任划分改革方案完成，全面实施预算绩效管理，全省财税改革成效明显，在省级部门年度考核中名列前茅……

2020年，在国务院办公厅对2019

年落实30项重大政策措施真抓实干成效明显地方的通报表扬中，由云南省财政厅推荐的先进典型昆明市和镇雄县荣获通报奖励，为全省各级财政部门进一步担当作为、接续奋进注入了强劲动力……

交出这份亮丽的财税改革答卷的是位于我国西南边陲的云南省。一个欠发达省份是如何创造出这样亮眼的改革成绩的？为此，《中国财政》记者专访了云南省财政厅厅长张岩松。

以建设高质量可持续财政理念引领改革

张岩松说：“近年来，云南省委省政府提出全力推进经济社会高质量跨越式发展的目标。实现财政高质量可持续发展，对促进云南省经济社

会高质量跨越式发展起着基础性和支柱性作用。深化财税改革直接关系到国家治理体系和治理能力现代化，直接关系到经济社会发展全局，是建设更高质量、更有效率、更加公平、更可持续财政的必由之路，是建设高质量可持续财政的根本动力。云南各级财政部门紧盯推进国家治理现代化和建立现代财政制度的改革总目标，以‘出思路、想办法、抓推进、勤督查’为主线，强调‘六个更加’‘三个服务’‘五个坚持’，全力推进财税体制改革。”

全面深化财税体制改革强调“六个更加”。更加注重顶层设计，坚持从加快建立现代财政制度这个总体目标出发谋划改革，着力增强改革的系统性、整体性、协同性；更加注重问题

导向，针对财政工作和预算管理中存在的突出问题，深入研究政策预案，积极提出目标要求和工作措施，有效破解财政运行存在的问题；更加注重统筹协调，明确财税体制改革的逻辑顺序、主攻方向、工作机制和推进方式，制定财税体制改革的时间表和路线图，准确把握各项改革措施出台的时机和节奏，确保各项改革协同稳健、高效务实；更加注重督查考评，积极传导改革压力，建立定期通报机制，将督查工作和考核评价工作紧密结合，形成了上下联动、条块结合的工作落实机制；更加注重基层改革，有效激发基层一线改革创新活力，鼓励基层为全省财政改革发展提供可复制的好经验，构建了上情下情贯通、天线地气联通、信息渠道畅通的良好局面；更加注重责任担当，主要负责人亲自抓改革，带头为改革添动力、排阻力，分管负责同志既抓改革谋划，又抓改革落实，切实增强责任感和紧迫感，以强烈的政治担当推动改革落实。

协同推进相关改革强调“三个服务”。主动服务助推其他领域的改革，省财政厅坚持将推进财税体制改革与推进其他领域改革任务紧密结合，主动思考、主动研究、主动对接，与相关部门共谋思路、共克难题、共推改革，通过上门服务、加强协同沟通等方式，督促牵头部门加快改革方案拟定工作；全力服务党政机构改革，学习领会深化党和国家机构改革的决策部署和改革方案精神，认真按照省委省政府工作要求，切实做好党政机构改革中部门职能经费划转和行政事业性资产调整保障工作；聚焦服务和保障全省高质量跨越式发展，在财政支持重点领域发展方面形成政策组



合体系统，树立“大干大支持，不干不支持”的工作导向，建立健全正向激励为主、奖惩结合的财政投入保障新机制。

拧紧改革链条强调“五个坚持”。坚持党的领导是根本保障，在中央和省委省政府的坚强领导下，充分发挥了厅党组审时度势、统揽全局的作用，各级财政干部积极贯彻落实党的工作路线，切实发扬解放思想、实事求是的工作作风；坚持辅政裕民是中心任务，全省财政部门始终坚持“财”自觉服从服务于“政”的理念，坚持以人民为中心的发展思想，认真秉承为民理财的原则，强化调查研究，着力推动改革方案设计与百姓需求相结合，着力让改革成果更多、更公平地惠及全省广大人民群众；坚持亲力亲为是关键一招，省领导高度重视改革工作，加大指导力度，多次作出重要批示并提出明确要求，财政部门主要领导以上率下，极大地发挥了改革示范作用，形成了压力层层传导机制，形成改革方案尽快出台、措施尽快落地见效的

关键举措；坚持依法理财是改革主线，财政资金的安排使用经过人代会审议通过，执行中严格按照预算法及相关政策规定，不断规范操作流程，是财税体制改革一直秉持和坚持的原则；坚持改革创新是第一动力，全省各级财政部门在制定改革方案及推进改革落实中，结合各地经济社会发展程度及环境要求，因时制宜、因地制宜，将上级改革精神创造性落实、创新性推进，为全面深化财税体制改革注入了强大动力。

现代预算管理制度主体框架基本形成

张岩松说：“加强预算管理、建立现代预算管理制度，是全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神的重要体现，是更好发挥财政职能职责、提高边疆财政治理效能的迫切需要，是建设现代化经济体系的制度保障，是为新时代云南实现高质量跨越式发展提供财力保障的必然要求。近年来，我们始终

坚持向改革要动力，向统筹要资源，向管理要效率，紧盯预算管理中的主要矛盾和薄弱环节，聚焦预算管理职责、预算收支、预算编制、预算执行、项目库建设、预算绩效管理、债务管理等关键节点、重要环节，不断强化预算管理，基本形成了现代预算管理制度主体框架。”

预算编审体系改革基本完成。全面实行全口径预算管理，所有政府收支纳入财政预算管理。以一般公共预算为主体的财政统筹机制初步建立，将水土保持补偿费等19项政府性基金转列一般公共预算统筹安排，2018年国有资本经营预算调入一般公共预算比例提高到30%，提前完成改革目标任务。实现重点领域财政资金安排不再与财政收支增幅或生产总值挂钩。逐步取消相关收入专款专用的规定，将所有预算资金纳入财政部门统一分配。进一步健全基本支出、项目支出和资产配置定额标准体系，已累计完成10个部门定额标准编制、14个单项项目支出定额标准制定，在全国率先出台考试考务费定额标准。

地方政府性债务管理严格规范。在全国率先成立政府性债务管理委员会，严格实行政府性债务归口管理，建立健全“1+7+6”政府债务管理制度体系，初步构建起云南省政府性债务管理“借、用、管、还”制度体系和规范的地方政府举债融资机制。严格实行政府债务限额管理和预算管理，全省各级政府均不存在超限额举债情况。建立健全政府性债务风险预警和应急处置机制，在全国率先启动了云南省财政金融风险防范监测预警信息平台建设，切实做到风险“早发现、早识别，早预警、早应对”，得到财政部充分肯定。“2015—2019年，云南

省共发行政府债券8618.66亿元，其中新增债券2650.7亿元，置换债券5222.71亿元，再融资债券745.25亿元，进一步优化了我省债务结构，降低融资成本。同时，政府债务纳入预算管理，建立债务信息公开制度，推进地方政府信用评级体系建设，云南一般债券、专项债券信用评级结果均为信用评级的最高等级AAA级。”张岩松说。

转移支付制度进一步完善。省对下一般性转移支付占比逐年提高，财力均等化功能逐步增强。清理整合省级专项资金，省级从2016年起严格实施“一个部门一个专项转移支付”，累计有739个省级专项资金项目被压减和取消。2019年云南省省对下专项转移支付项目清单目录共37个项目，合计90.4亿元。构建专项转移支付设立、评估和退出机制，逐步取消专项转移支付配套政策，专项转移支付资金管理逐步从“重分配”向“重绩效”“重监管”转变。

横向生态补偿机制建设稳步推进。坚持以习近平总书记生态文明思想为指引，会同相关部门全面构建了云南省流域横向生态补偿机制政策体系，加快推进以长江流域为先导，逐步覆盖全省六大水系的生态保护补偿机制建设。在省级财政激励政策引导下，省内长江流域所属地区已全面建成流域生态补偿机制，并签署了有关横向生态补偿协议。2018年初，与四川省、贵州省共同签署《赤水河流域横向生态保护补偿协议》，在全国率先建立多省间流域横向生态补偿机制，并于2019年首次完成三省补偿资金清算兑现工作。

预决算透明度显著提高。预决算公开制度不断健全，范围不断扩大，

内容不断细化，程序不断规范，主体责任不断夯实，监督检查不断加强。近几年，全省各级政府和部门预决算情况均在各级财政门户网站及相关部门网站进行“双公开”，实现了“公开面100%、及时公开100%、集中公开100%”。利用每年两会契机向代表委员发放财政报告、草案及宣传资料，多渠道积极宣传财政政策及工作情况，为打造阳光政府、建立公开透明的财政制度奠定了坚实基础。

预算绩效管理改革全面实施。按照党中央国务院和省委省政府决策部署，建立“1个意见+N个办法+1套规程”的预算绩效制度框架，构建了以部门整体为管理单元，以全过程绩效管理为横轴，以转移支付三级联动的政府间绩效管理体系为纵轴，以预算绩效一体化综合保障为支撑，纵横交汇、协调配合的管理体系。云南省的预算绩效管理工作得到财政部和省政府主要领导的充分肯定，在年度考核中多次被财政部评为优秀等次。

张岩松说：“云南是脱贫攻坚主战场，我们高度重视扶贫项目资金绩效管理，通过强化组织保障、政策保障、机制保障、技术保障和审核保障，实施全天候服务支撑，实现扶贫项目资金绩效管理全覆盖，2018年以来，纳入扶贫资金动态监控平台管理的资金规模均居全国第一。截至4月30日，已完成2019年度19698个扶贫项目949.1亿元资金的绩效自评，在全国首家完成绩效自评工作。云南的扶贫资金绩效管理工作得到财政部充分肯定，将云南上报的填报案例、政策解读、操作手册等材料转发其他省区参考。”

预算执行激励约束机制不断完善。分类设定预算资金下达时限，建

立支出预算执行激励约束机制,明确分月、分季度预算执行目标任务,将预算执行进度情况作为省级部门预算安排和机动经费分配的重要参考指标,促进全省财政支出进度明显加快,特别是最近两年全省一般公共预算支出进度在全国排名大幅提前,“前慢后快、年终突击花钱”现象得到有效控制。严格执行省级预算追加审批制度,追加预算规模逐年下降,2019年省本级实现“零追加”。全省四级财政各类财政资金账户(专户)100%纳入动态监控范围,财政资金运行更加安全规范。强化预算单位执行主体责任意识,建立动态监控预警信息反馈处理长效机制,省级单位现金结算量大幅减少。

税收制度改革有序推进

张岩松说:“云南严格按照中央部署,不断深化税收制度改革,理顺税费关系,建立稳定、可持续的地方税收体系,用好用足地方税政管理权限,助推全省经济社会高质量跨越式发展。”

全力推进大规模减税降费政策落地见效。把贯彻落实党中央实施大规模减税降费重大决策部署作为2019年财政部门的头等大事,抓思想认识,着力提高政治站位;抓政策制定,着力用好中央授权;抓宣传培训,着力营造良好氛围;抓调研督导,着力确保政策落地;抓监测分析,着力提升执行效果,确保大规模减税降费政策落到实处、见到实效,增强企业和人民群众的获得感、幸福感,推动云南经济高质量可持续发展。认真贯彻落实大规模减税降费政策,2019年新增减税降费462.63亿元,减税降费成效显著。全省98%以上的小微企业

业、94%的民营经济主体享受到减税政策红利。2020年1—8月所属期实现新增减税降费300.2亿元,有力支持了全省企业复工复产和经济社会发展。

地方税体系建设持续推进。继续深化增值税改革,不断扩大范围和降低增值税税率,落实相关配套措施,2019年全省增值税(地方部分)完成606.35亿元。实施好资源税从价计征改革,大部分品目实行从价计征,2019年全省资源税完成29.62亿元。实施环境保护税法,助力最美云南建设,2019年全省实现环保税收入4.9亿元。推进个人所得税综合与分类改革,根据授权对全省残疾人、孤老人员、烈属取得限额内的所得减征100%的个人所得税,因自然灾害遭受重大损失的对其符合条件的个人所得税予以减征。贯彻实施耕地占用税,简化税额分类,适当降低平均税负,2019年全省耕地占用税完成33.32亿元。

现代税收和非税收入征收管理体系基本形成。2015年配合税务部门将规费征缴纳入财税库银横向联网,在全国率先实现规费收入电子缴库与税收收入同征同缴同管同入库;2018年,在全国创新性地通过在税务部门搭建电子凭证库,彻底取消纸质单据和凭证流转,将财政支付电子化的模式成功移植到了社保征缴资金划款工作领域。深入推进财税库银横向联网,健全财政部门、税务部门和人民银行国库之间的财税信息交换统一框架,完善涉税信息共享机制。2019年,云南财政开具了全国第一张区块链财政电子票据,为全面建设“数字财政”提供了有效保障。截至2019年底,云南省非税电子化收缴推广工作全面落

实到位,全省非税系统收缴总规模约1200亿元,收入业务达7000万笔,其中通过第三方支付(微信、支付宝等)渠道完成缴款,占全部缴款业务量的75%。

财政事权与支出责任划分改革稳步推进

张岩松说:“财政事权与支出责任划分改革是全面深化财税体制改革三大任务中最难啃的‘硬骨头’。党的十九届四中全会提出了优化政府间事权和财权划分,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度的要求。云南省按照中央部署,结合本省实际,稳步推进省以下政府间财政事权与支出责任划分改革,取得积极进展。”

省以下政府间财政事权与支出责任划分有序推进。制定推进省以下财政事权和支出责任划分改革的实施意见,为解决省以下财政事权和支出责任划分中不清晰、不合理、不规范的问题提供指导和遵循。制定出台基本公共服务、医疗卫生、科技、教育、交通运输等5个领域财政事权与支出责任划分改革方案。

省与州市财政收入划分进一步完善。在中央与地方对收入划分未做较大调整的情况下,坚持非税收入划分总体稳定的原则,逐步调整完善省与各地非税收入划分。根据国务院统一部署,结合云南实际,明确省以下营改增收分享体制,将中央下放地方的50%增值税全部留给各地,进一步加大对各地的财力下沉力度。环保税改革后,将其全部留给各地。“为激励各地积极培植财源、做大财政收入总量、提升收入质量,我们出台了财政增收留用及以奖代补政策,以2017年

为基数，将省级分享税收收入超基数增量部分全留州市（其中昆明、玉溪60%留用）、县（市、区）和乡镇，一定三年，上不封顶，并予以奖代补激励政策，有力地促进了各地转变‘等靠要’思想，调动了各级政府挖掘财政增收潜力的积极性，成为促进财政服务和保障全省经济社会跨越发展的重要推动力。”张岩松说。

县乡财政综合改革持续深化。张岩松说：“县乡财政是国家财政的基石。为夯实基层，打牢基础，我们鼓励各地充分发挥在县乡财政体制改革中的主体作用，在探索县乡财政管理方面大胆探索符合本地实际的体制机制。”保山市实行“划分收支、核定基数、托底保障、超收分成、考核激励”的县乡财政管理体制，充分调动了乡镇财政增收的积极性。玉溪市出台了《玉溪市人民政府关于完善县乡财政管理体制促进财政增收的实施意见》，在核定乡镇收入基数的基础上，对超收部分按比例给予奖补。以强化基层财政保障为重点，省财政厅积极制定了加强县级“三保”工作11条措施，建立了专题调度会议、预算审核、预算执行监控、工资库款专项调度、风险应急处置、考核奖惩和救助六项工作机制，千方百计兜牢兜实基层“三保”底线。

改革见实效

有力推动云南高质量跨越式发展

张岩松说：“2019年，云南财政工作爬坡过坎、滚石上山、负重前行。面对复杂严峻的经济形势，全省各级财政部门 and 广大财政干部职工坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记对云南工作的重要指示批示精神为指导，不忘初心、牢记

使命，沉着应对改革和发展道路上的困难和挑战，坚持稳中求进工作总基调，强化宏观政策逆周期调节，加力提效实施积极财政政策，着力推动财政转入高质量可持续发展轨道，全力服务保障云南高质量跨越式发展大局取得了积极成效。”

2019年，全省地方一般公共预算收入完成2073.5亿元，增长4.0%，首次突破2000亿元大关。在全年新增减税360.39亿元背景下，税收占比继续保持在70%左右。全省地方一般公共预算支出完成6770.1亿元，增长11.4%，支出强度持续加大，预算执行进度明显加快，中央和省确定的重点领域和关键环节得到有力保障。2015—2019年，累计投入中央和省级各类扶贫资金5040.1亿元，全力支持打赢脱贫攻坚战。推进高校、科研院所薪酬制度改革，鼓励企事业单位对科研人员等实行灵活多样的分配形式。云南省地方设立的涉企行政事业性收费项目实现“清零”。连续16次提高企业离退休人员基本养老金，适当提高城镇、农村最低生活保障标准。加大转移支付向基层、向民生倾斜力度，县级一般公共预算支出从2012年的2095亿元逐步上升至2019年的4612亿元，2015年以来，全省财政民生支出占一般公共预算支出比重一直保持在73%以上。全省财政部门持续加大建设民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心的投入力度，财政支持云南更好服务和融入全国发展战略大局的机制进一步健全。通过完善转移支付制度、构建民族团结发展的长效机制、努力实现基本公共服务均等化等措施，财政支持民族团结进步示范区建设取得长足进展；通过

统筹谋划生态文明建设举措、支持打好几场标志性战役、完善生态文明建设模式等措施，财政支持云南建设生态文明排头兵的效果显著；通过主动融入国家对外开放战略、完善开放发展机制、聚焦综合交通体系建设、聚焦民心互通工程等措施，财政支持云南建设面向南亚东南亚辐射中心取得重大进展。

“2020年是具有里程碑意义的一年，脱贫攻坚即将取得全面胜利，全面小康即将如期实现，百年梦想即将成为现实。面对统筹疫情防控和经济社会发展的艰巨任务，全省各级财政部门 and 财政干部职工将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以习近平总书记考察云南重要讲话精神和对云南工作的重要指示批示精神为指导，全面落实中央和省委省政府决策部署，坚持稳中求进总基调，坚持新发展理念，让积极的财政政策更加积极有为、提质增效，扎实做好‘六稳’工作，全面落实‘六保’任务，全力克服新冠肺炎疫情带来的不利影响，只争朝夕、不负韶华，在大战中践行初心使命，在大考中交出合格答卷，全力以赴促进经济平稳健康运行，确保云南决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚和‘十三五’规划圆满收官。同时，要胸怀‘两个大局’，坚持新发展理念，紧扣高质量发展要求，高标准高质量编制好云南‘十四五’财政规划。坚持开门问策、集思广益，推动‘十四五’财政规划编制顺应人民意愿、符合人民所思所盼。围绕增强发展内生动力、激发市场活力、培植优质财源，研究推出一批重大财税政策举措，支持一批促进云南高质量跨越发展的重大项目。”张岩松说。□