

十年财政体制改革进一步构建“民生财政”

财政部财政科学研究所所长 贾康

2002年11月,中国共产党第十六次全国代表大会提出了2020年前后实现全面小康社会的构想。这作为重要的阶段性目标,将与本世纪中叶基本实现现代化,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家的总体战略目标相衔接。2003年至今是中国财政体制改革的完善与深化阶段,并酝酿着新的突破与改进举措。

这一期间,我国经济实力继续显著增强,社会主义市场经济体制和与之配套的宏观调控体制继续走向健全。同时,针对经济和社会发展面临的一些深层次矛盾和突出问题,党中央先后提出了“五个统筹”、“建设社会主义新农村”、“建设全面小康社会”、“和谐社会”和贯彻落实“科学发展观”等要求。胡锦涛总书记在十七大报告中要求,围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系。深化预算制度改革,强化预算管理和监督,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力。实行有利于科学发展的财税制度,建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。

财政体制基本框架改革

十六大以来在财政体制基本框架改革方面的主要进展有以下几点。

第一,推动省以下财政管理体制的创新。为缓解基层财政困难,逐步解决政府预算级次过多等问题,在总结借鉴浙江省多年实行的“省直管县”财政体制改革经验的基础上,湖北、安徽、江苏、江西等多个省份也开始试行这一体制。2006年中央一号文件提出,有条件的地方可加快推进“省直管县”财政管理体制改革。“省直管县”财政体制,即在现行行政体制与法律框架内,省级财政直接管理县(市)财政的一种财政管理制度方式。由于各地具体情况差异较大,“省直管县”的类型也不尽相同。有些地区在财政体制、转移支付、财政结算、收入报解、资金调度、债务管理等各个方面,全面实行省对县直接管理;有些地区主要在补助资金分配和资金调度等方面实行省对县的直接管理。财政部在2011年明确提出,财政“省直管县”的改革试点于2012年要在除民族地区之外的各省级行政区实现全覆盖。“省直管县”财政体制的实行,在提高政府管理效能、减少行政成本、推动县域经济发展和民营经济健康发展、实现城乡协调发展等方面,已体现出值得重视的体制保障和激励机制作用。

另外,在农村税费改革推进,直到取消农业税之后,“乡财乡用县管”的改革试验在安徽等地应运而生,并在全国大部分省份得到推行。在预算编制上采用预算共编的工作规范,即县级财政部门明确预算安排顺序和重点,提出乡镇财政预算安排的指导意见。乡政府根据县级财政部门的指导意见,编制本级预算草案并按照程序报批;在账户管理方面,乡财县管取消了乡镇财政总预算会计和乡镇财政在各金融机构中

的所有账户,由县级财政部门代理,并在各乡镇金融机构统一开设财政账户和有关结算明细账户;在收付方面,乡镇财政预算内外收入全部纳入县级财政管理,乡镇支出以预算为依据,优先保障人员工资,逐步实行工资统发。此外,乡财县管还实行采购统办、票据统管和县乡联网等管理方式,并遵循“保工资、保运转、保重点、保稳定”的原则,明确了乡镇财政的支出顺序,优先保证人员工资正常发放和机构正常运转,并向农业、教育、卫生、社会保障等领域倾斜。

“省直管县”和“乡财乡用县管”这两项改革的内在逻辑,是创造在省以下通过实行“扁平化”改革减少财政层级的新局面,与资源税、房产税等改革事项配合,逐步打造在省以下实质性贯彻落实分税制的地方税体系条件。并且,这两项改革也有望成为党的十六届五中全会

和十七大明确提出“减少行政层级”改革在实际操作上的切入点。

第二,在缓解县乡财政困难和改进转移支付方面的制度改进。从2005年开始,实行对县乡“三奖一补”的财政奖补转移支付制度,创新缓解县乡财政困难的机制。具体包括:对财政困难的县乡政府增加县乡税收收入,以及省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付给予奖励,以调动地方政府解决缓解县乡财政困难的积极性和主动性;对县乡政府精简机构和人员给予奖励,促进县乡政府提高行政效率和降低行政成本;对产粮大县给予奖励,以确保粮食安全,调动粮食生产的积极性;对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助,以体现公平的原则。近年,财政部把落实县级财政经费保障制度作为一项重点工作常抓不懈。

十六大以来,在国有资产管理和政府与企业关系方面,2007年9月国务院发布《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》,该制度实行分级管理、分级编制,根据条件逐步实施,这对于增强政府的宏观调控能力,深化国有资产管理体系改革和完善国有企业收入分配制度,推进国有经济布局和结构的战

略性调整,具有重要意义,也是公共财政框架下式预算体系建设的重要进步。2008年之后,在中央级国有经营预算管理框架下,已实施国有大型企业按一定比例对国库上交年度资产收益的制度,并将在今后继续动态优化。2007年,企业所得税法草案在十届全国人大五次会议上审议通过,从2008年1月1日开始,新

税法在全国正式实施,规定内、外资企业所得税标准税率统一为25%,并统一了税前扣除标准和优惠条款,是改革开放30年来我国企业所得税首次实现“一税同企”,标志着我国结束实行内外有别的两套企业所得税法的历史,中国经济进一步与国际规则接轨,有利于企业公平竞争的税制环境进一步完善。

国有资产管理和政府与企业关系

财政管理改革构建“民生财政”

十六大以来,在财政管理改革方面,财政科学化、精细化管理水平得到提高,财政运行日益规范。一是在实行“乡财乡用县管”等财政管理改革中细化工作流程,抓好“两基”(基础、基层)管理。二是预算管理不断规范,预算编制和执行的流程机制基本建立,预算执行动态监控体系不断完善。2006年建立了中央预算稳定调节基金纳入预算管理,接受全国人大监督,使财政透明度显著增强,管理进一步科学化;2007年实行国有资本经营预算改革,促进国有企业改革和规范化发展复式预算体系;2007年还深化政府收支分类改革,对政府收入进行统一分类,建立新的政府支出功能分类体系和新的支出经济分类体系,清晰地反映政府各项收入的具体来源与支出的内容和方向,改变过去“外行看不懂,内行说不清”的局面,为进一步提高预算透明度、强化预算监督创造有利条件。三是财政监督机制逐步健全。坚持事前审核、事中监控、事后检查相结合,加大监督力度,严肃查处各类财政违法行为,初步建立起实施监控、综合稽查、整改反馈、跟踪问效的财政监督机制。四是财政管理信息化建设稳步推进。成功开发并应用了预算管理系统、国库集中支付管理系统等电子业务系统,建立了预算编制、集中支付、行政事业单位资产管理和工资发放等基础数据库,财政管理效能不断提高。五是积极推进预算管理中的绩效考评,开拓绩效目标管理、第三方评价、全程绩效监督、重点项目绩效预算等创新方式,着力提高资金综合效益。六是积极推进预算信息公开,中央级将各部门预算和“三公经费”(公费招待、用车、出国)信息在网上公布,接受全社会监督,并在省和省以下比照中央级办法实施预算信息公开化。七是加强以战略对话和政策协作为中心的国际交流与合作。通过做好东盟+中日韩财长会议、大湄公河次区域经济合作等机制,务实推动区域合作,促进我国与周边国家的经济融合;积极利用与西方国家财政与央行部长级非正式对话、四国集团财长会等多边机制论坛,阐释我国在重大国际财金问题上的立场和主张;通过加强与世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织的合作,积极参与国际经济规则制定与协调。

七是在2009年应对世界金融危机的宏观调控中大力实施结构性减税,在关税环节有选择地降低税负,对中小企业实施所得税减半征收,2011年下半年推出小微企业简易征税办法中的“起征点”由最高5000元提高到最高20000元。这些措施成为“反周期”调控、改善企业经营环境和改善民生的积极手段。

八是在税收征管方面,2004年新《税收征管法》及其《实施细则》等一批法规相继颁布实施,使税收征管力度加强,规范性提高,促进了税收收入的持续大幅增长。

十六大以来在财政宏观调控方面,随着世界经济的逐步复苏和积极财政政策实施过程中政府投

资的拉动,在2003年成功抵御“非典”疾病的冲击之后,我国经济走出通货紧缩和需求不足的阴霾,进入了新一轮上升期,同时也出现了一些行业和地区投资过旺和低水平重复建设倾向有所加大等问题。这说明1998年起实施的积极财政政策再继续实行已不合时宜,中央根据经济形势等方面的变化于2004年开始研究财政政策的转变思路,2005年开始正式实施“控制赤字、调整结构、推进改革、增收节支”为主要内容的稳健财政政策。几年间,财政政策加强与货币政策、产业政策等的协调配合,使我国经济运行总体呈现出增长较快、结构优化、效益提高、民生改善的良好局面。2003—2007年,我国GDP连续五年保持10%以上的增长,没有出现大的波动和严重的通货膨胀,经济增长的质量和效益进一步提高。改革开放以来,我国综合运用多种政策工具对经济运行实行宏观调控,逐步形成了预算、税收、贴息、国债、转移支付、出口退税等工具手段协调配合的财政调控机制,促进了结构优化和经济又好又快发展。

2008年第四季度,面对由美国次贷危机引发的全球金融危机的冲击,党中央国务院果断决策实施宏观政策转型,再次启动积极的扩张性财政政策,实施“四万亿”政府投资为代表的一揽子经济刺激方案,与货币政策等调节手段一道促成了2009年二季度后国民经济的企稳向好,并在复杂局面中相机抉择,强化、优化政策的预调、微调、稳中求进,促进国民经济又好又快发展。总体来看,十六大以来财政宏观调控实现了“四大转变”,即由被动调控向主动调控转变,由直接调控向间接调控转变,由单一手段向组合工具调控转变,并将在省和省以下比照中央级办法实施预算信息公开化。七是加强以战略对话和政策协作为中心的国际交流与合作。通过做好东盟+中日韩财长会议、大湄公河次区域经济合作等机制,务实推动区域合作,促进我国与周边国家的经济融合;积极利用与西方国家财政与央行部长级非正式对话、四国集团财长会等多边机制论坛,阐释我国在重大国际财金问题上的立场和主张;通过加强与世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织的合作,积极参与国际经济规则制定与协调。

十六大以来在财政宏观调控方面,随着世界经济的逐步复苏和积极财政政策实施过程中政府投

财政支出管理改革

务领域的支出需要。

其中包括:使公共财政阳光更多照耀广大农村,大力支持“三农”发展;积极支持教育发展,全面实现农村义务教育免费教育并在2008年秋推广至所有城镇区域,实施普通本科高校、高等和中等职业学校家庭困难学生资助政策,重点解决“上学难、上学贵”等问题;支持医疗卫生事业发展,推动和加快建立新型农村合作医疗制度,重点解决“看病难、看病贵”问题;加大对社会保障体系建设的投

入力度,建立健全各项社会保障制度,在城镇区域家庭最低生活保障做到“应保尽保”之后,把低保制度推到农村区域,并将低收入家庭纳入公共财政保障范围;支持生态建设和环境保护,促进建设资源节约型与环境友好型社会;支持自主创新和国家中长期科技发展规划的贯彻、国家科技重大专项的实施,推进创新型国家建设。

2010年之后,财政加大资金投入大力支持“新医改”,即要在

几年时间构建覆盖全体社会成员的医疗卫生保障体系。初步统计,到2012年中,已投入财力1万余亿元。2011年以来,配合国家房地产调控新政和基本住房保障体系建设,财政支出把棚户区改造、廉租房、公租房建设等统称“保障房建设”作为重点,予以大力支持。2012年,还将兑现本届政府承诺目标,使年度政府教育支出投入达到当年GDP的4%。财政支出领域的一系列举措,有力促进了发展方式转变和社会主义和谐社会建设。

税收制度改革

十六大以来,在税收制度改革方面,随着改革开放的深入和经济社会形势的变化,按照党的十六届三中全会提出的“分步实施税收制度改革”的任务和“简税制、宽税基、低税率、严征管”的改革原则,主要的改革内容是:改革出口退税制度;统一各企业税收制度;增值税由生产型改为消费型,将设备投资纳入增值税抵扣范围;完善消费税,适当扩大税基;改进个人所得税,实行综合和分类相结合的个人所得税制;实施城镇建设税改革,在全国农村普遍实行免除义务教育学杂费,将义务教育全面纳入了公共财政保障体系。

二是增值税转型稳步推进。2004年9月,增值税转型改革以东北地区8大行业试点为开端,正式拉开了序幕,2007年决定在中部20多个工业城市大力推进增值税转型改革试点,并研究在全国范围内的实施方案于2009年之后推开。

三是所得税改革迈出新步伐。企业所得税方面取得重大改革进展,从2008年1月1日起,内、外外资企业所得税法实现两法合

并,结束了我国沿用十多年的内外资企业执行两套税法的“双轨”时代。个人所得税方面,从2006年1月1日起,个人所得税工资、薪金所得费用扣除标准,从800元调整到1600元,2008年3月1日起进一步调整为2000元,2011年再次提高为3500元,并同时调整了超额累进的税率、级距、级次设计。

四是研究实施有利于节约资源能源和开发新能源的财税政策,积极调整和完善资源税政策。2010年下半年,由新疆起步实施原油、天然气资源税由从量征收改为从价征收的改革,在分步推进后,2011年这一改革在区域覆盖面上已扩及全国,2012年后将扩大其品种覆盖面。

五是在住房保有环节税收的改革方面,于2011年启动了上海、重庆两地的房产税试点,将在取得经验后适时扩大改革试点范围。这一改革是密切关联地税体系建设、房地产长期健康发展和优化收入分配、财产配置机制的重要制度建设。

六是实施营业税改增值税税

股票代码:000828
债券代码:112042
债券代码:112043

股票简称:东莞控股
债券简称:11东控01
债券简称:11东控02

公告编号:2012-031

东莞发展控股股份有限公司股票复牌公告

本公司决定暂时中止筹划东莞证券增资扩股事项。本公司及本公司控股股东承诺:本公司股票复牌之日起三个月内,不再筹划与本公司有关的重大资产重组、发行股份及对本公司股价有重大影响的事项。

经本公司向深圳证券交易所申请,本公司股票

代码:000828自2012年9月10日开市起复牌。敬请广大投资者注意投资风险。

特此公告

东莞发展控股股份有限公司
2012年9月10日

证券代码:002573证券简称:国电清新

公告编号:2011-032

北京国电清新环保技术股份有限公司2012年度第一次临时股东大会决议公告

本公司及董事会全体成员保证信息披露内容的真实、准确和完整,没有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏。

本次股东大会审议议案内容详见2012年8月22日《中国证券报》、《证券时报》以及巨潮资讯网刊登的本公司第二届董事会第十五次会议决议公告及第二届监事会第九次会议决议公告。

本次会议采取现场记名投票表决的方式,审议通过了如下议案:

其中,赞成174,360,000股,占出席本次股东大会有表决权股份总数的100%,反对0股,弃权0股。修改后的《公司章程》全文详见巨潮资讯网www.cninfo.com.cn。

四、律师出具的法律意见书。

北京市大成律师事务所律师热熔冰、魏婧律师出席了本次股东大会并出具了法律意见书,该法律意见书认为,本次股东大会的召集人资格及本次股东大会的表决程序、表决结果均符合《公司法》、《股东大会规则》、《深交所上市规则》等法律、法规、规范性文件和《公司章程》的规定,合法有效。

五、备查文件

(一)公司2012年度第一次临时股东大会会议决议。

(二)北京市大成律师事务所律师热熔冰、魏婧律师出具的法律意见书。

北京国电清新环保技术股份有限公司
董 事 会

二零一二年九月七日